



UNIVERSIDADE FEDERAL DO TOCANTINS
CAMPUS UNIVERSITÁRIO DE PALMAS
CURSO DE ARQUITETURA E URBANISMO

Marina Soares Mendonça

ANÁLISE DE INSERÇÃO URBANA DOS
EMPREENDIMENTOS FINANCIADOS PELOS PROGRAMAS
CRÉDITO SOLIDÁRIO E MINHA CASA MINHA VIDA –
ENTIDADES EM PALMAS-TO

PALMAS-TO

2021

Marina Soares Mendonça

ANÁLISE DE INSERÇÃO URBANA DOS
EMPREENDIMENTOS FINANCIADOS PELOS PROGRAMAS
CRÉDITO SOLIDÁRIO E MINHA CASA MINHA VIDA –
ENTIDADES EM PALMAS-TO

Trabalho Final de Graduação submetido ao curso de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal do Tocantins como requisito para obtenção do título de Arquiteta e Urbanista.

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Olívia de Campos Maia Pereira

PALMAS – TO

2021

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

- M539a Mendonça, Marina.
ANÁLISE DE INSERÇÃO URBANA DOS EMPREENDIMENTOS
FINANCIADOS PELOS PROGRAMAS CRÉDITO SOLIDÁRIO E MINHA
CASA MINHA VIDA – ENTIDADES EM PALMAS-TO. / Marina Mendonça.
– Palmas, TO, 2021.
109 f.
- Monografia Graduação - Universidade Federal do Tocantins – Câmpus
Universitário de Palmas - Curso de Arquitetura e Urbanismo, 2021.
Orientador: Olívia de Campos Maia Pereira
1. ANÁLISE DE INSERÇÃO URBANA. 2. PROGRAMA CRÉDITO
SOLIDÁRIO. 3. PROGRAMA MINHA CASA, MINHA VIDA. 4.
MOVIMENTOS SOCIAIS DE LUTA POR MORADIA. I. Título

CDD 720

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

**Elaborado pelo sistema de geração automática de ficha catalográfica da UFT com os
dados fornecidos pelo(a) autor(a).**

Marina Soares Mendonça

ANÁLISE DE INSERÇÃO URBANA DOS
EMPREENDIMENTOS FINANCIADOS PELOS PROGRAMAS
CRÉDITO SOLIDÁRIO E MINHA CASA MINHA VIDA –
ENTIDADES EM PALMAS-TO

Trabalho de Conclusão de Curso submetido ao curso de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal do Tocantins como requisito para obtenção do título de Arquiteta e Urbanista.

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Olívia de Campos Maia Pereira

Aprovada em: ___/___/___

Banca Examinadora:

Prof^a. Dr^a. Olívia de Campos Maia Pereira

Orientadora - UFT

Prof^a. Dr^a. Patrícia Orfila Barros dos Reis

Examinadora

Arq. Urb. Dr^a. Ana Carla Lira Bottura

Examinadora

AGRADECIMENTOS

Depois desse longo processo, existem tantas pessoas que gostaria de agradecer, algumas que nem fazem mais parte da minha vida, mas que marcaram de alguma forma o meu trajeto acadêmico. Agradecerei apenas algumas dessas pessoas.

À minha mãe Simone Soares, minha base, meu centro e meu norte nessa vida.

Ao meu pai Wilson Mendonça, pelo carinho, cuidado e apoio em todos os momentos que precisei (e precisarei).

À minha orientadora Prof.^a Dr.^a Olivia Maia pela enorme paciência, pelas palavras de consolo e encorajamento e por me guiar de forma tão precisa por esse tortuoso caminho do trabalho final de curso. Que eu possa ser uma excelente profissional como você.

Aos meus amigos mais próximos que aguentaram as inúmeras reclamações sobre as dificuldades do curso de arquitetura: Filype Borela, Eduardo Lira, Fernanda Aquino e, principalmente, Kamylla Soares, que me ajudou nesse trabalho.

Aos amigos não tão próximos, mas igualmente importantes.

Aos professores do curso de arquitetura e urbanismo da UFT, principalmente da área de urbanismo, pelos aprendizados.

A todos que torceram por mim, de perto ou de longe, com palavras ou pensamentos.

A mim mesma, por não desistir, mesmo que em alguns momentos fosse tudo que eu quisesse.

MENDONÇA, Marina Soares. **Análise de inserção urbana dos empreendimentos financiados pelos Programas Crédito Solidário e Minha Casa Minha Vida – Entidades em Palmas-TO**, 2021. Monografia (Graduação em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade Federal do Tocantins, Palmas-TO.

RESUMO

O presente trabalho é resultado de uma pesquisa historiográfica, bibliográfica e de análise de dados secundários acerca da política habitacional instituída para a cidade de Palmas-TO, em particular, os Programas Crédito Solidário e Minha Casa Minha Vida - Entidades. Este estudo teve foco sobretudo na análise em relação à inserção urbana de dois conjuntos habitacionais que foram estabelecidos como resultado de iniciativas populares: Parque da Praia e Quadra 1306 Sul. A análise de dados secundários atendeu a alguns dos critérios de inserção urbana preconizados pela Ferramenta de Avaliação da Inserção Urbana, elaborada pelo ITDP (Instituto de Políticas de Transporte e Desenvolvimento) em conjunto com o LabCidades da FAU/USP. A partir dessa análise foi possível verificar em que grau os empreendimentos estão inseridos urbanisticamente na cidade.

MENDONÇA, Marina Soares. **Analysis of urban insertion of projects financed by the Crédito Solidário and Minha Casa Minha Vida – Entities Programs in Palmas-TO**, 2021. Monografia (Graduação em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade Federal do Tocantins, Palmas-TO.

ABSTRACT

The present work is the result of a historiographical, bibliographic research and analysis of secondary data about the housing policy for the city of Palmas-TO, in particular, the Crédito Solidário and Minha Casa Minha Vida - Entidades Programs. This study focused mainly on the analysis in relation to the urban insertion of two housing projects that have been established as a result of popular initiatives: Parque da Praia e Quadra 1306 Sul. The secondary data analysis met some of the recommended urban integration criteria by Evaluation of Urban Insertion Tool, prepared by ITDP (Institute of Transport and Development Policies) in conjunction with LabCidades of FAU / USP. From this analysis it was possible to verify the degree to which the projects are inserted urbanistically in the city.

LISTA DE FIGURAS

- Figura 1: localização da cidade de Palmas, Tocantins.
- Figura 2: macroparcelamento mostrando o traçado ortogonal e as áreas de expansão
- Figura 3: fases de ocupação proposta para Palmas
- Figura 4: mapa do histórico dos parcelamentos aprovados
- Figura 5: Mapa geral de conflitos protagonizados por movimentos de moradia- 1989 a 2019
- Figura 6: áreas comuns e de lazer do Parque da Praia
- Figura 7: localização dos empreendimentos escolhidos em Palmas Centro
- Figura 8: quadra 1306 Sul
- Figura 9: Residencial Parque da Praia
- Figura 10: localização dos pontos de ônibus que atendem a 1306 Sul
- Figura 11: itinerário ida e volta da Linha 231
- Figura 12: localização dos pontos de ônibus que atendem ao Residencial Parque da Praia
- Figura 13: itinerários das Linhas 030, 041 e 140
- Figura 14: grade de horários da Linha 231
- Figura 15: grade de horários da Linha 030
- Figura 16: grade de horários da Linha 041
- Figura 17: grade de horários da Linha 140
- Figura 18: localização dos usos cotidianos na 1306 Sul
- Figura 19: localização dos usos cotidianos no Residencial Parque da Praia
- Figura 20: localização dos usos eventuais na 1306 Sul
- Figura 21: localização dos usos eventuais no Residencial Parque da Praia
- Figura 22: relação com entorno das casas do PCS
- Figura 23: relação com entorno do Residencial Parque da Praia
- Figura 24: quadras internas da 1306 Sul analisadas no indicador 7
- Figura 25: quadras internas da ACL-NO 33 analisadas no indicador 7
- Figura 26: aberturas para o espaço público do Residencial Parque da Praia
- Figura 27: pontos de ônibus na 1306 Sul e na ALC-NO 33
- Figura 28: casos covid-19 por quadras de Palmas-TO em relação a renda
- Figura 29: praça da 1306 Sul

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: fases de ocupação proposta para Palmas conforme densidades

Tabela 2: Ferramenta de Avaliação da Inserção Urbana

Tabela 3: classificação de frequência e período de operação do transporte público

Tabela 4: classificação da linha 231

Tabela 5: classificação da linha 030

Tabela 6: classificação da linha 041

Tabela 7: classificação da linha 140

Tabela 8: existência dos usos cotidianos

Tabela 9: existência dos usos eventuais

Tabela 10: existência dos usos esporádicos

Tabela 11: síntese dos resultados dos indicadores

LISTA DE SIGLAS

ACL-NO – Área de Lazer e Comércio - Noroeste
APM – Áreas Públicas Municipais
ARNO – Área Residencial Sudeste
ARSE – Área Residencial Noroeste
BNH – Banco Nacional de Habitação
CEF – Caixa Econômica Federal
CODETINS – Companhia de Desenvolvimento do Estado Tocantins
CONAM – Confederação Nacional de Associações de Moradores
CONORTE – Comissão de Estudos dos Problemas do Norte Goiano
CRAS – Centro de Referência de Assistência Social
DETRAN – Departamento de Trânsito
FACOMTO – Federação das Asso
FAU/USP – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo
FCP – Fundação Casa Popular
FDS – Fundo de Desenvolvimento Social
FGTS – Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FHC – Fernando Henrique Cardoso
FNHIS – Fundo Nacional para Habitação de Interesse Social
FNUR – Fórum Nacional de Reforma Urbana
GIDURs - Gerências Regionais de Desenvolvimento Urbano
HM – Habitação Multifamiliar
IAP – Instituto de Aposentadorias e Pensões
INSS – Instituto Nacional do Seguro Social
IPTU – Imposto Predial e Território Urbano
IPUP – Palmas
ITDP – Instituto de Políticas
Km – quilômetro
LO – Leste-Oeste
MCidades – Ministério das Cidades
MILM – Movimento Independente de Luta pela Moradia
MNLM – Movimento Nacional de Luta pela Moradia

MTST – Movimento dos Trabalhadores sem Teto
NS – Norte-Sul
OGU – Orçamento Geral da União
ONG – Organização não Governamental
OPM – Organização Popular de Moradia
PAC – Programa de Aceleração do Crescimento
PAR – Programa de Arrendamento Residencial
PCS – Crédito Solidário
PMCMV – Programa Minha Casa Minha Vida
PMCMV-E – Programa Minha Casa Minha Vida - Entidades
PNDU – Política Nacional de Desenvolvimento Urbano
PPI – Projeto Piloto de Investimento
PT – Partido dos Trabalhadores
QI – Quadras Internas
SBPE - Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo
SFH – Sistema Financeiro de Habitação
SM – Salário-mínimo
UFT – Universidade Federal do Tocantins
UHE – Usina Hidrelétrica
UMM-TO – União dos Movimentos de Moradia do Tocantins
UNMP – União Nacional por Moradia Popular
ZEIS – Zona Especial de Interesse Social

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO.....	13
TRAJETÓRIA DO TRABALHO E METODOLOGIA.....	14
OBJETIVOS GERAIS.....	16
OBJETIVOS ESPECÍFICOS.....	16
JUSTIFICATIVA E PROBLEMATIZAÇÃO.....	17
INTRODUÇÃO.....	19
1. CRIAÇÃO DO ESTADO E SUA CAPITAL NA ERA DA INDETERMINAÇÃO....	38
1.1. OPORTUNIDADES PARA QUEM? A SEGREGAÇÃO SOCIAL INSTITUCIONALIZADA.....	39
1.2. DAS PRIMEIRAS LUTAS POR MORADIA À ERA DAS ENTIDADES.....	43
1.2.1. Movimento Nacional de Luta por Moradia – MNLM.....	47
1.2.2. Organização Popular de Moradia (OPM).....	48
1.2.3. Federação das Associações Comunitárias do Tocantins (FACOMTO).....	49
1.2.4. União dos Movimentos de Moradia do Tocantins (UMM-TO).....	50
1.2.5. Movimento dos Trabalhadores Sem Teto – MTST.....	50
1.2.6. Movimento Independente de Luta pela Moradia – MILM.....	52
1.3. DO PROGRAMA CRÉDITO SOLIDÁRIO AO PMCMV-ENTIDADES.....	53
2. ANÁLISE DE INSERÇÃO URBANA.....	57
2.1. CARACTERIZAÇÃO DOS EMPREENDIMENTOS.....	58
2.1.1. 1306 Sul (ARSE 132).....	60
2.1.2. Residencial Parque da Praia.....	60
2.2. TEMA: TRANSPORTE.....	61
2.2.1. Indicador 1: Opções de Transporte.....	62
2.2.2. Indicador 2: Frequência de Transporte.....	65
2.3. TEMA: OFERTA DE EQUIPAMENTOS, COMÉRCIO E SERVIÇOS.....	70
2.3.1. Indicador 3: Usos Cotidianos.....	71
2.3.2. Indicador 4: Usos Eventuais.....	74
2.3.3. Indicador 5: Usos Esporádicos.....	77

2.4. DESENHO E INTEGRAÇÃO URBANA.....	79
2.4.1. Indicador 6: Relação com o Entorno.....	79
2.4.2. Indicador 7: Tamanho das Quadras.....	81
2.4.3. Indicador 8: Aberturas para Espaços Públicos.....	83
2.4.4. Indicador 9: Rede de Circulação de Pedestres.....	84
2.5. ENTREVISTAS COM MORADORES.....	86
2.5.1. Entrevistas 1306 Sul.....	86
2.5.2. Entrevistas Residencial Parque da Praia.....	87
2.6. ANÁLISE DOS INDICADORES APRESENTADOS.....	89
3. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	95
4. BIBLIOGRAFIA.....	96
4. APÊNDICE.....	101

APRESENTAÇÃO

Palmas foi a última capital brasileira planejada do século XX, por isso mesmo tem sido divulgada desde então como a capital do futuro. No entanto, muito de como foi planejada e colocada em prática, deve-se a modos de fazer e estruturas de poder que não respondem mais aos desafios com os quais convivemos atualmente. O presente trabalho pretende apresentar alguns desses desafios, e lançar uma luz sobre aspectos da história recente. Ao nos depararmos com esse percurso histórico, podemos analisar os impactos que as políticas públicas têm causado sobre populações ainda vulneráveis e marginalizadas. Olhar o passado com vistas a nos ajudar a entender como chegamos até aqui, e analisar o presente para percebermos a situação atual em toda sua capacidade de impactar a vida das pessoas, pode nos auxiliar na construção de um futuro mais justo. Um futuro que inclua a todos.

TRAJETÓRIA DO TRABALHO E METODOLOGIA

O interesse pelo urbanismo se iniciou ainda no começo do curso, na disciplina de Estudos Elementares em Urbanismo, e se consolidou durante a disciplina de Projeto Urbanístico 2, lecionado pela Prof^a. Dr^a Olívia Maia. A disciplina aborda a questão da regularização fundiária e, durante o semestre, nos foi proporcionada a experiência de conhecer de perto a Ocupação do Machado Alfa 2, localizado entre os bairros Jardim Aurenny I e Jardim Aurenny III, às margens do Córrego Machado. Foram realizadas visitas ao local, conversas com moradores e lideranças, além de conversas com representantes do governo municipal. O objetivo da disciplina era apresentar um projeto de regularização fundiária para o local. Após o fim da disciplina, os trabalhos foram apresentados e entregues aos moradores como forma de auxiliá-los no processo de regularização fundiária que ocorria no local. Essa aproximação com os moradores e sua luta foi fundamental para a definição do tema deste trabalho: inserção urbana.

Em conversa com a Prof^a. Dr^a Ana Carla, surgiu o interesse em estudar o empreendimento Parque da Praia. Esse foi o único empreendimento construído com financiamento pelo Programa Minha Casa Minha Vida – Entidades (PMCMV-E) em Palmas e, ao conversar com a ex-presidenta da FACOMTO (Federação de Associações Comunitárias do Tocantins) sobre o processo de construção, escolha das famílias beneficiadas e elaboração do regimento do condomínio e, posteriormente, visitar o local, decidi fazer, neste trabalho, uma Análise Pós Ocupação do Parque da Praia, a fim de verificar as condições de moradia e a inserção urbana do empreendimento. Porém, devido à pandemia do Covid-19, foi necessário fazer um ajuste ao tema para evitar colocar em risco tanto a mim, quanto aos moradores do local. O foco do trabalho se tornou, então, a análise da inserção urbana do empreendimento Parque da Praia e, também, das casas da 1306 Sul, uma das conquistas do MNLM (Movimento Nacional de Luta pela Moradia) em Palmas, construídas com financiamento pelo Programa Crédito Solidário, que foi o precursor do PMCMV-E.

Inicialmente, foi realizada uma revisão bibliográfica sobre a questão do problema da moradia no Brasil, desde o início da industrialização até o lançamento do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) pelo governo Lula, com foco nos contextos políticos e socioeconômicos de cada fase da política urbana. Em seguida, foi realizada uma revisão bibliográfica da criação do Estado no Tocantins e da cidade de Palmas, também com foco no contexto político do país na época, além de abordar a questão da segregação

socioespacial na cidade e a atuação dos movimentos de luta por moradia. Posteriormente foi abordada a atuação dos programas habitacionais na cidade de Palmas, especificamente dos programas que são foco deste trabalho: Programa Crédito Solidário e Programa Minha Casa Minha Vida – Entidades. Por último, foi realizada a análise da inserção urbana dos empreendimentos escolhidos, utilizando a Ferramenta de Avaliação da Inserção Urbana, a qual será detalhada mais à frente, elaborada pelo ITDP (Instituto de Políticas de Transporte e Desenvolvimento) em conjunto com o LabCidades da FAU/USP, fazendo uma correlação entre os empreendimentos.

OBJETIVOS GERAIS

Analisar a atuação dos programas habitacionais, em específico os Programas Crédito Solidário e Minha Casa Minha Vida – Entidades, verificando se houve, de fato, a inserção urbana dos moradores dos empreendimentos construídos através desses financiamentos.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Revisão bibliográfica do problema da habitação no Brasil com enfoque na cidade de Palmas;
- Revisão bibliográfica da atuação dos movimentos de moradia em Palmas;
- Revisão bibliográfica do panorama da atuação dos programas habitacionais em Palmas;
- Análise da inserção urbana dos empreendimentos financiados pelo Programa Crédito Solidário, entre os anos de 2006 a 2008, e pelo Programa Minha Casa Minha Vida – Entidades, no ano de 2018, a partir dos indicadores estabelecidos pela Ferramenta de Avaliação da Inserção Urbana elaborada pelo ITDP em parceria com o LabCidades da FAU/USP.

JUSTIFICATIVA E PROBLEMATIZAÇÃO

A criação do Estado do Tocantins e sua capital, Palmas, se deu em um momento histórico marcado pelo fim da Ditadura Militar e pela perspectiva de redemocratização do país. A mobilização dos movimentos sociais, tanto de luta pelo fim da ditadura, quanto os que pediam pela Reforma Urbana, culminaram na promulgação da Constituição Federal em 1988, que determinou, também, a criação do Tocantins, e assegurou direitos sociais inalienáveis. Apesar das conquistas da década de 80, a década de 90 foi marcada pela agenda neoliberal que deixou de lado o problema da habitação e, principalmente, da habitação social. Como explica MELO JÚNIOR “os incentivos ao desenvolvimento do setor habitacional no Brasil sempre estiveram regrados por interesses econômicos, especificamente no que tange à habitação social” (MELO JÚNIOR, 2008, p. 27). Para o autor,

especialmente nos países de capitalismo tardio, como é o caso do Brasil, os quais não passaram pelo chamado Estado do Bem-Estar (Welfare State), as políticas públicas vêm tardiamente, depois da instauração de complexos quadros socioeconômicos, com fortes abismos sociais. Aliado a isso, no caso brasileiro, cria-se a cultura política na qual a elite dominante passa a compor o cenário político, dominar e explorar a mão-de-obra dos estratos mais pobres da sociedade, favorecendo-se de um status social para se apoderar indevidamente das maiores parcelas da renda e, no caso das cidades, tomando posse da terra urbana. (MELO JÚNIOR. 2008, p. 26)

O desenvolvimento da cidade de Palmas não fugiu à regra. A cidade, que deveria ser implantada em etapas de acordo com o memorial descritivo, acabou sendo espraiada já nos primeiros anos. A política segregacionista adotada pelo governo já na criação, moldaram e consolidaram os problemas urbanos que são sentidos até hoje na cidade: os vazios urbanos, a especulação imobiliária, a segregação socioespacial, as ocupações irregulares etc. Diante disso, a luta pelo acesso à terra se instaura juntamente com o nascimento da cidade e se inicia uma mobilização dos movimentos de luta por moradia já nos primeiros anos. Porém, se num primeiro momento os movimentos de luta por moradia, chamados nos jornais de invasores e bandidos, enfrentam barricadas, despejos e conquistas à base de muita luta, num segundo momento os movimentos se tornam

entidades e os conflitos são substituídos pelas negociações e acordos (BOTTURA, 2019, p. 327).

A partir deste entendimento, este trabalho busca averiguar a relação entre os movimentos, agora entidades, e os programas habitacionais, em específico os Programas Crédito Solidário (PCS) e Minha Casa Minha Vida – Entidades (PMCMV-E), analisando a atuação dos programas e sua eficácia e, ao fim, apresentando uma análise da inserção urbana dos empreendimentos financiados pelo PCS e pelo PMCMV-E, tendo em vista sua relação com o entorno.

INTRODUÇÃO

Antes de falar sobre os programas governamentais de habitação e discutir a sua eficácia no combate ao problema da moradia, é preciso entender do que trata o “problema da moradia”. Para tanto, nesta introdução será feito um resgate histórico de tal problema, que tem início junto à industrialização.

O início do “problema da habitação” juntamente com o início da industrialização se deve ao fato de que anteriormente a isso, não era exatamente um problema. VILLAÇA explica que “não havia ‘problema’ da habitação para o escravo, quer no Brasil, quer na Grécia antiga, inclusive é especialmente porque o escravo não tinha direito à habitação” (VILLAÇA, 1986, p. 4). O conceito de direito era diferente do que temos hoje.

Até meados do século XIX, a terra em si não era um bem valioso, mas, sim, a capacidade de fazê-la produtiva. Antes desse período no Brasil, as terras pertenciam à Coroa e eram doadas como sesmarias, ou simplesmente ocupadas. Por esse motivo, até então, a medida da riqueza se dava pelo número de escravos que se possuía. Porém, a proibição do tráfico negreiro em 1831 tornava a mão-de obra escrava cada vez mais cara aos grandes produtores. A Lei das Terras em 1850 veio, então, como uma forma de manter a hegemonia dos poderosos donos de escravos. A lei definia a propriedade da terra àqueles que possuíam “cartas de sesmaria” ou provas de ocupação “pacífica e sem contestação”. O restante pertencia à Coroa, que a vendia através de leilões. A lei, portanto, pode ser considerada o ponto de partida para o surgimento da terra como propriedade privada e, por consequência, mercadoria (FERREIRA, 2005, p. 1).

A lei também facilitou a implantação da mão-de-obra estrangeira em substituição à escrava impedindo a ambos a propriedade das terras. FERREIRA aponta que a lei “coibiu a pequena produção de subsistência, dificultando o acesso à terra pelos pequenos produtores, inclusive imigrantes, e forçando seu assalariamento” (FERREIRA, 2005, p. 2). Nesse período, o contingente de imigrantes crescia de forma acelerada. Entre 1850 e 1859, 110 mil estrangeiros chegaram ao país e a quantidade de escravos, que seriam libertos em 1888, era de cerca de 4 milhões. Até 1940, cerca de 5 milhões de imigrantes chegaram ao Brasil. FERREIRA destaca que parte dos imigrantes que chegavam ficavam nas cidades (FERREIRA, 2005, p. 3). Temos, a partir daí, o início do inchamento das cidades, nos primórdios do processo de industrialização.

Até então, as cidades eram tidas como sedes administrativas da produção cafeeira. A partir do processo de industrialização, passam a ter uma vida urbana mais consolidada. Com o aumento da produção e com a indústria que surgia, “os fazendeiros ricos construía cada vez mais residências na cidade, implantando-se o primeiro loteamento de elite, Campos Elísios” (BONDUKI, 1998), na cidade de São Paulo.

Porém, nem mesmo no cenário urbano que se construía a terra era acessível a qualquer um. Apesar de focada no meio rural, a Lei das Terras também interferiu no contexto urbano da época definindo, “pela primeira vez na história do país, o que é solo público e o que é solo privado” (MARICATO, 1997, p. 23 *apud* FERREIRA, 2005, p. 4), sempre no sentido de manter a hegemonia das classes dominantes, já que é a partir daí também que começam a surgir os primeiros padrões de uso e ocupação do solo, os favorecendo e regulamentando o acesso à terra (FERREIRA, 2005, p. 4).

É nesse momento da história do Brasil que o “problema da habitação” começa a se desenhar. Era necessário alojar essas pessoas que chegavam às cidades. A esse exército de “homens livres”, livres para vender sua mão-de-obra, como destaca VILLAÇA (1986, p. 6), e despejados de suas terras, de seus meios de produção, restava o aluguel. Tal necessidade “fez com que se edificassem diferentes tipos de estalagens, cortiços e habitações operárias, quase todas elas de construção apressada e precária” (MOTTA, 1894 *apud* BONDUKI, 1998, p. 23). Esse era o modelo de habitação do final do século XIX e perduraria por várias décadas. A essa produção imobiliária da época, BONDUKI chama de produção rentista (Bonduki, 1998, p. 46). A quantidade de moradias construídas entre 1900 e 1920 para aluguel mostra o quanto esse mercado era lucrativo. Os custos da construção eram baixos e o retorno era garantido. As casas eram construídas visando o máximo aproveitamento do terreno e custo mínimo para um maior retorno financeiro através dos aluguéis, que deveriam ser baratos para que a população operária com baixos salários pudesse pagar (BONDUKI, 1998, p. 25). A precariedade das edificações: sem ventilação, iluminação, saneamento, aliado à superlotação, fez com que esses locais se tornassem um problema de saúde pública, demandando a intervenção do Estado (BONDUKI, 1998, p. 27).

Por conta disso, ainda no final do século XIX, diversas legislações foram elaboradas para tentar regular a construção de cortiços e conter possíveis surtos de doenças, como o Código de Posturas, que determinava dimensões mínimas para os cômodos, espaços de ventilação entre as linhas de cortiços, poço de água entre outros, e o Código Sanitário, mais rígido, que proibia a construção e determinava a demolição dos existentes.

O que houve na prática foi uma fiscalização constante, até a década de 20, da polícia sanitária que ditava um autoritarismo sanitário por meio de visitas domiciliares, desinfecções violentas e arbitrárias, excessos e interdições de prédios (BONDUKI, 1998, p. 31). Porém, o resultado dessas leis foi “ampliar o fosso entre os padrões legais e a atividade de construção de moradias populares” (BONDUKI 1998, p. 39).

A construção barata era uma exigência intrínseca ao negócio, pois os níveis de remuneração dos trabalhadores não permitiam aluguéis elevados. Os cortiços e as casas coletivas eram, portanto, essenciais para a reprodução da força de trabalho a baixos custos e, enquanto tal, não podiam ser reprimidos e demolidos na escala prevista pela lei e desejada pelos higienistas. Esse conflito entre a legislação e a realidade, que nunca desapareceu, decorria do processo de exploração da força de trabalho e permeou a produção de moradias populares em São Paulo. (BONDUKI, 1998, p39)

Como solução a esse dilema, o Estado passa a promover incentivos fiscais para as construções que estivessem dentro dos padrões exigidos. Permitir que apenas a iniciativa privada ficasse à cargo de prover moradias populares, através dos incentivos fiscais, acaba por eximir o poder público da responsabilidade. Ficava a sensação de que algo estava sendo feito para que se melhorasse as condições de habitação dos mais pobres, mesmo que na prática as mudanças fossem insignificantes. Dessa forma, também, os higienistas viam com bons olhos os incentivos, pois viram uma oportunidade de regular a construção das vilas operárias, que era o modelo ideal de habitação econômica e higiênica, além de permitir o controle da vida dos operários que lá moravam. Em São Paulo, o incentivo fiscal se dava para construções de vilas operárias fora do perímetro central, já se consolidando o papel do Estado na segregação social na cidade (BONDUKI, 1998, p. 41).

A participação do Estado se dava, principalmente, no controle do espaço urbano por meio das reformas urbanas, as chamadas intervenções de “Melhoramento e Embelezamento” (FERREIRA, 2005, p. 8). Realizados em diversas capitais do país, e mais enfaticamente no Rio de Janeiro, eram pautados no saneamento do centro da cidade, com abertura de vias e construções de edifícios mais modernos a fim de atrair o capital estrangeiro. Segundo mostra FERREIRA no Rio de Janeiro “os propósitos de uma ‘higienização social’ estavam muito pouco escondidos. A população pobre foi sistematicamente expulsa dos cortiços e dos morros centrais, deslocando-se invariavelmente para locais distantes – menos valorizados – ou mesmo outros morros” (FERREIRA, 2005, p. 8).

A partir de 1914, por conta da crise resultada da Primeira Guerra Mundial, houve uma diminuição nas construções e até um excesso de habitações disponível, o que, num primeiro momento, não chegou a diminuir significativamente os valores dos aluguéis. O resultado, na verdade, foi uma diversificação das modalidades de moradias para aluguel, entre elas as vilas operárias. Apesar dos incentivos fiscais para sua construção, essa modalidade não foi muito disseminada. Poucas empresas fizeram esse investimento, e, quando existiam, as vilas não tinham capacidade para absorver todos os trabalhadores, sendo habitados por segmentos da baixa classe média, como operários qualificados, funcionários públicos e comerciários (BONDUKI, 1998, p. 46-47).

Uma das maiores vantagens da vila operária, além da garantia de rentabilidade já que o aluguel, quando cobrado, era descontado na folha de pagamento, era a possibilidade de controle social dos trabalhadores exercida pelos patrões. Como cita BONDUKI, “em geral, estas vilas procuravam difundir ‘padrões de comportamento adequados, na óptica capitalista do desempenho do trabalho livre. Os padrões de honra exaltados, as regras de moral burguesa e as normas de vida transmitidas pela burguesia ao operariado constituíam parcela da ideologia a ser difundida aos subordinados’ (BLAY, 1980, p148 *apud* BONDUKI, 1998, p. 47)”. De acordo com ROLNIK (1981), a vila operária “funciona como um verdadeiro laboratório de uma sociedade disciplinar, combinando um saber higienista com um poder que ao mesmo tempo proíbe, pune, reprime e educa”. Para Bonduki, isso explica o reduzido número de vilas, já que “a maior parte das vilas de empresas paulistanas não foi construída com o intuito de atrair trabalhadores (salvo, talvez, os mais especializados)” (BONDUKI, 1998, p. 48). Além das vilas operárias construídas pelas grandes indústrias para seus trabalhadores, havia ainda a modalidade de vilas particulares, construídas já de acordo com a legislação, porém com máximo aproveitamento do terreno, permitindo diminuição nos custos de construção e maior retorno financeiro (BONDUKI, 1998, p. 50).

Até os anos 30, o problema da habitação foi solucionado, de certa forma, pela iniciativa privada, seja pelas moradias de aluguel, seja pelas vilas operárias construídas por empresas. Com o início da ditadura Vargas (1930-1945), há, dentro do seu projeto nacional-desenvolvimentista, uma mudança de paradigma na visão da importância da habitação “como condição básica de reprodução da força de trabalho e, portanto, como fator econômico na estratégia de industrialização do país” além de ter papel central na “formação ideológica, política e moral do trabalhador, e, portanto, decisiva na criação do ‘homem novo’ e do trabalhador-padrão que o regime queria forjar, como sua principal base

de sustentação política” (BONDUKI, 1998, p. 73). A incapacidade do setor privado em oferecer moradia de qualidade ao trabalhador e, inclusive, à classe média que morava predominantemente de aluguel, além do fato de que os incentivos fiscais oferecidos pelo Estado favoreciam grandemente os proprietários, já que as moradias eram escassas e, pela lei de oferta e demanda, tais incentivos não eram transferidos aos inquilinos, fez com que houvesse um apelo em favor da intervenção estatal na construção de moradias populares, ideia reforçada pela produção de habitação social por países social-democratas europeus na década de 20 (BONDUKI, 1998, p. 77-78).

Foi nesse contexto que se deu a maior interferência estatal ao mercado rentista, com a criação da Lei do Inquilinato, em 1942, que congelava os aluguéis com a justificativa da defesa dos assalariados que, em meio à crise, viram seu poder de compra reduzido. A medida encontrou maior oposição apenas após o fim da guerra. Nesse momento a justificativa passou a ser a de que havia um problema da habitação e que ele deveria ser solucionado antes que se anulasse a lei e liberassem os aluguéis. Apesar disso, a lei não favoreceu tanto os inquilinos quanto se imaginou (BONDUKI, 1998, p. 81). Uma das formas que os proprietários encontravam de burlar a lei era obrigar os inquilinos a saírem por vontade própria, promovendo ameaças e danificação das casas. Dessa forma, o proprietário poderia dar outro destino mais rentável ao imóvel.

Quando, com o fim da guerra, ficou claro para os proprietários dos imóveis que a Lei do Inquilinato não seria anulada, começaram os processos de despejo aos milhares. A maior justificativa para realizar o despejo era a construção de edifícios mais modernos. Os proprietários passavam a demolir os edifícios e construir novos apartamentos para venda, ou apenas vender o terreno. Dessa forma, BONDUKI explica que “um dos efeitos imprevistos da Lei do Inquilinato foi a maior difusão da pequena propriedade entre os trabalhadores e a classe média” (BONDUKI, 1998, p. 82).

Grande parte dos trabalhadores, porém, principalmente os trabalhadores mais pobres não tinham condições de adquirir um imóvel pronto e, despejados, buscavam alternativas nas favelas que se formavam nas periferias. Com explicita BONDUKI, no Rio de Janeiro as primeiras favelas surgiram no início do século XX, principalmente com os processos de embelezamento da cidade que culminaram na expulsão dos mais pobres do centro. Já em São Paulo, as favelas surgiram em decorrência da crise da habitação na década de 40 (BONDUKI, 1998, p. 262). Por outro lado, os que podiam construir suas casas, iam atrás de terrenos mais baratos nas periferias da cidade. Os preços dos terrenos

se davam principalmente pela completa falta de infraestrutura local. Como coloca VILLAÇA:

[...] os únicos componentes da cesta de consumo do trabalhador que são oferecidos pelo mercado são: um lote em loteamento ilegal, longínquo e desprovido de melhoramentos públicos, oferecidos para compra a prestações, e o material de construção. A mão de obra é a do próprio trabalhador, de seus amigos e de sua família, que trabalham na construção da moradia nas horas de folga e nos fins de semana.

Entretanto, uma enorme e crescente quantidade de trabalhadores não consegue participar sequer desse mercado de lotes e material de construção. Para estes, a única alternativa é a obtenção de terra gratuita e a utilização de material de construção velho e de segunda mão, ou mesmo transformar os mais variados tipos de material em “material de construção”. A obtenção de terra gratuita e conseguida pela ocupação de “terra” rejeitada pela propriedade privada como os mangues, alagados ou morros, ou, na inexistência destes, pela invasão de terrenos de propriedade pública ou privada. (VILLAÇA, 1986, p. 21)

A dificuldade de locomoção da classe operária fez com que o Estado tivesse que tomar providências, levando a uma estruturação e estatização do sistema de transporte público (BONDUKI, 1998, p. 293).

Assim, o problema da habitação deixa de ser solucionado pelo setor privado e passa a ser uma questão social de responsabilidade do Estado, sem que este, porém, tivesse condições de resolvê-lo. A casa na periferia, ao contrário da favela, era amplamente mais aceita e incentivada. O poder público facilitava a aquisição de lotes através de financiamentos realizados pelas Caixas Econômicas e pelos IAPs (Institutos de Aposentadorias e Pensões). Os IAPs foram criados na década de 30 e separados por categorias de trabalhadores (marítimos, bancários, comerciários, etc.), e contavam com contribuições tripartites (empregado, empregador e Estado). Uma das premissas era o “regime de capitalização”, que ditava que os recursos deveriam ser investidos garantindo o aumento do fundo (BONDUKI, 1998, p. 102). A pressão estatal para que esses recursos fossem investidos no setor da habitação social aumentaram significativamente em 1937 com o decreto 1.749, autorizando os institutos a criarem as carteiras prediais e destinar até metade de seus recursos para o financiamento das construções (BONDUKI, 1998, p. 104).

Havia, entretanto, um dissenso entre a vontade estatal de que se investisse mais na produção de habitação social e a dos IAPs, que viam nos edifícios de luxo um retorno mais garantido dos investimentos. Como visto acima, a Lei do Inquilinato ajudou a

aumentar a crise, levando muitos trabalhadores a optar pela autoconstrução. Nesse momento, a aquisição da casa própria ganha um viés ideológico que vigora até hoje. Tanto para a igreja, quanto para o Estado, a habitação fazia parte do discurso conservador que “identificavam a posse de um imóvel a estabilidade social” (MELO *apud* BONDUKI, 1998, p. 117), além de representar “para os trabalhadores uma perspectiva, mesmo que ilusória, de ascensão social e estabilidade familiar” (BONDUKI, 1998, p. 307) enquanto que “o morador do cortiço ou da moradia infecta estava condenado a ser revoltado, pronto para embarcar em aventuras esquerdistas para desestabilizar a ordem política e social” (BONDUKI, 1998, p. 84). Esse discurso era incentivado, tanto pelo governo populista de Vargas, norteando suas ações na tentativa de incentivar a construção de moradias populares, quanto pelos patrões, pois a moradia representava cerca de 25% da renda familiar. Como cita FERREIRA, “o incentivo à autoconstrução (através da pouca presença do Estado, que deixou a cidade periférica crescer sem controle algum) foi uma fórmula capaz de assegurar uma morada mínima para a classe trabalhadora a preços baixíssimos, sem elevar o custo da mão de obra” (OLIVEIRA, 2003 *apud* FERREIRA, 2005, p. 13). A remoção dessa variável da equação do custo de reprodução da força de trabalho permitiu a redução dos salários e aumento dos lucros das empresas.

Com o fim da ditadura Vargas, o presidente eleito Dutra anunciou, em 1946, a criação da Fundação Casa Popular (FCP), o primeiro órgão governamental criado para a promoção da moradia popular no Brasil, como uma tentativa de intervir mais diretamente na questão da moradia. A produção, porém, foi incipiente nos quase 20 anos de existência. Para Bonduki, “o projeto da Fundação Casa Popular fracassou porque os grupos sociais que mais seriam beneficiados estavam desorganizados ou desinteressados em ser interlocutores do governo na formulação de uma política social, ao passo que os setores que se opunham ao projeto, por interesses corporativos, econômicos ou políticos, agiram com eficiência para desmantelá-lo” (BONDUKI, 1998, p. 115). O projeto teve oposição inclusive do Partido Comunista, que o via como uma tentativa de “cooptar os setores populares” (BONDUKI, 1998, p. 120). Nesse mesmo período, os governos estaduais e municipais começaram a criar órgãos próprios para lidar com a questão habitacional, o que, juntamente com a falta de recursos, acabou levando ao enfraquecimento da FCP e, conseqüentemente, seu fim em 1964.

A ditadura militar, instaurada em 1964, inaugurou um período de investimentos significativos no setor da habitação. Com a criação do BNH (Banco Nacional de Habitação), o Brasil teve pela primeira vez uma Política Nacional de Habitação (PNH). O

BNH funcionava como o banco central do Sistema Financeiro de Habitação (SFH), que geria os recursos dos recém criados FGTS (Fundo de Garantia por Tempo de Serviço), uma poupança compulsória dos trabalhadores assalariados, e SBPE (Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo), uma poupança voluntária. A sua atuação foi expressiva: mais de 4 milhões de unidades habitacionais e diversas obras de infraestrutura e saneamento, mas insuficiente para lidar com o problema da habitação, representando apenas 25% das novas moradias construídas no país (BONDUKI, 2008, p. 73). Além disso, por não ter nenhuma fonte de subsídio, acabou por excluir da política habitacional a parcela da população de renda mais baixa. Como explicita FERREIRA “o modelo do SFH/BNH, mais do que promover políticas públicas de universalização do direito à habitação, tinha como objetivo central a acumulação privada de setores da economia envolvidos com a produção habitacional, como as grandes empreiteiras, no bojo dos esforços para alavancar o chamado milagre brasileiro” (FERREIRA, 2005, p. 14). Isso se mostra principalmente no fato de que o foco era na quantidade de habitações construídas, e não na qualidade do morar. Como consequência,

gerou grandes conjuntos-dormitórios, distantes das áreas centrais e da oferta de emprego, geralmente mal servidos pelo transporte público e sem quase nenhuma infraestrutura nem serviços urbanos. Além disso, os financiamentos do sistema nunca conseguiram beneficiar a população realmente pobre, com renda abaixo de 5 salários mínimos, e a distribuição das habitações tornou-se um instrumento do clientelismo, favorecendo a generalização da inadimplência no setor habitacional de interesse social (FERREIRA, 2005, p. 14).

Dessa forma, a especulação imobiliária gerada nesse período esvaziou os centros das cidades, deixando como solução “a ocupação pura e simples de glebas vazias e os loteamentos clandestinos” (FERREIRA, 2005, p. 15).

A falta de articulação entre os projetos habitacionais e uma política urbana concreta acabou por gerar “um intenso processo de urbanização informal e selvagem, onde a grande maioria da população, sem qualquer apoio governamental, não teve alternativa senão auto-empreender, em etapas, a casa própria em assentamentos urbanos precários, como loteamentos clandestinos e irregulares, vilas, favelas, alagados etc., em geral distantes das áreas urbanizadas e mal servidos de infraestrutura e equipamentos sociais” (BONDUKI, 2008, p. 74).

Com o início dos anos 1980, o modelo econômico implementado pelo regime militar começa a entrar em colapso, gerando recessão econômica. A combinação do desemprego, alta inflação e diminuição dos salários, não só impactaram a capacidade de investimento do Sistema Financeiro de Habitação, como causaram forte aumento na inadimplência no pagamento dos financiamentos, o que acarretou críticas ao SFH e ao BNH (BONDUKI, 2008, p. 75). Como forma de enfrentar as críticas, houve redução das prestações. Essa medida, além de não amenizar as críticas, teve consequências futuras desastrosas, gerando um rombo que “levou a uma redução das aplicações em habitação para recompor os fundos do SFH” (BONDUKI, 2008, p. 76) após o fim da ditadura em 1985 que, ao invés de trazer uma reestruturação do sistema de financiamentos, acarretou a extinção do BNH em 1986 e no esvaziamento da política nacional de habitação.

Como coloca BONDUKI, “entre a extinção do BNH (1986) e a criação do Ministério das Cidades (2003), o setor do governo federal responsável pela gestão da política habitacional esteve subordinado a sete ministérios ou estruturas administrativas diferentes, caracterizando descontinuidade e ausência de estratégia para enfrentar o problema” (BONDUKI, 2008, p. 76). Com isso, Estados e Municípios tomam a dianteira na tentativa de enfrentar o problema da habitação, em oposição diametral ao modelo centralizador do regime militar, resultando em uma descentralização dos programas habitacionais “tendo-se como marco a Constituição de 1988, que tornou a habitação uma atribuição concorrente dos três níveis de governo” (BONDUKI, 2008, p. 77), além da mobilização dos movimentos de luta por moradia. Enquanto nos anos 60 e 70 a “questão urbana era definida sob a perspectiva (e promessa) do progresso, da mudança social e do desenvolvimento, nos anos 80 a questão urbana passa a ser definida sob a perspectiva da construção democrática e universalização dos direitos” (TELLES E CABANES, 2006, p. 62)

Apesar da postura do regime militar voltada para o desmonte das mobilizações da sociedade civil que, desde a década de 1960, pedia por reformas sociais e urbanas, nos anos 1970, se inicia uma nova mobilização, exigindo a regularização dos loteamentos clandestinos, além de acesso a infraestrutura e equipamentos urbanos, culminando na aprovação da Lei 6766 de 1979, que tratava da regulamentação do parcelamento do solo. MARICATO afirma que os movimentos sociais organizados durante a década de 80, além de lutar pelo fim da ditadura e pela redemocratização, se reuniram em torno do ideal da Reforma Urbana, do direito à cidade e justiça urbana. Para a autora, “essa reunião de movimentos, federações de sindicatos, associações profissionais e acadêmicas, e ONGs,

muitos deles participantes do Fórum de Reforma Urbana, contabiliza muitas conquistas” (MARICATO, 2014, p. 99), com a inclusão, entre outros dispositivos de forma mais indireta, dos artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988,

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

§ 1º O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

§ 2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

§ 3º As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro.

§ 4º É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:

I - parcelamento ou edificação compulsórios;

II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;

III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.

Art. 183. Aquela que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

§ 1º O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil.

§ 2º Esse direito não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez.

§ 3º Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião.

Como explica FERREIRA, tais artigos

estabeleciam alguns instrumentos para o controle público da produção do espaço urbano e introduziam o princípio da chamada “função social da propriedade urbana”: imóveis situados na chamada “cidade formal” geralmente se beneficiam de infraestrutura urbana (esgoto, água, luz, asfalto etc.) custeada pelo poder público e, portanto, por toda a sociedade; mantê-los vazios,

a prática recorrente dos especuladores, representa um alto custo social, assim exercer a função social da propriedade não é nada além de dar-lhes uso. (FERREIRA, 2005, p. 15-16).

A atuação mais localizada dos municípios permitiu a implementação de “programas que adotam pressupostos inovadores como desenvolvimento sustentável, diversidade de tipologias, estímulo a processos participativos e autogestionários, parceria com a sociedade organizada, reconhecimento da cidade real, projetos integrados e a articulação com a política urbana” (BONDUKI, 2008, p. 77-78) e acabaram por servir como referência para outros municípios e para o governo federal.

Para BONDUKI (2008), a retomada dos financiamentos de habitação e saneamento a partir de 1995, no governo de Fernando Henrique Cardoso, através de programas como a Carta de Crédito; Pró-Moradia, voltado para o poder público visando a urbanização de áreas precárias, que foi encerrado em 1998 com a proibição do financiamento para setor público; Apoio à Produção, voltado para o setor privado, teve desempenho pífio; e o Programa de Arrendamento Residencial (PAR), voltado para a produção de novas unidades para arrendamento, ainda não foi suficiente para sanar o déficit habitacional no país, principalmente nos segmentos de baixa renda (BONDUKI, 2008, p. 79). O autor explica que, além de grande parte dos financiamentos realizados pelos programas terem sido direcionados à população com renda superior à cinco Salários Mínimos – SM, o desemprego e a diminuição da renda causada pela crise econômica ocasionou um inchamento da população com renda mais baixa. Ainda segundo o autor,

A dimensão deste problema mostra que a questão habitacional não pode ser equacionada apenas com a oferta de novas unidades, como foi feito durante o período do regime militar, requerendo uma ação articulada com as políticas urbana, fundiária e de saneamento, que apenas podem ser implementadas pelo poder público. No entanto, como vimos, desde 1998, por imposição da política macroeconômica, os financiamentos do FGTS destinados ao poder público foram paralisados, tornando reduzida a possibilidade de Estados e Municípios receberem recursos da União para enfrentar este tipo de deficiência. (BONDUKI, 2008, p. 85)

FERREIRA coloca, ainda, que

É importante observar que a instituição de instrumentos urbanísticos que dêem maior poder de controle para o Estado estão na contramão da tendência neoliberal de absoluta minimização do

papel do Estado, que se institucionalizou no Brasil a partir da década de 90, no bojo das reformas preconizadas – e seguidas à risca pelo governo FHC – pelo chamado “Consenso de Washington”. Nesse sentido, aliás, vale comentar que os tão propagandeados “novos paradigmas” da economia globalizada deste começo de século não trouxeram nenhuma mudança significativa no quadro estrutural de exclusão social no Brasil, e ainda menos no âmbito da segregação espacial urbana. Ao contrário, sabe-se hoje que os anos de políticas macro-econômicas neoliberais de estabilização monetária por meio de instrumentos cambiais apenas exacerbaram a dependência externa e a desigualdade interna, e vêm sendo responsáveis pela camisa-de-força na qual o Brasil se encontra quanto à enorme dificuldade para enfrentar seus problemas sociais. (FERREIRA, 2005, p. 17)

TELLES E CABANES descrevem esse período comentando que a “desregulação neoliberal em tempos de globalização, financeirização da economia e revolução tecnológica fez por desestabilizar as referências e parâmetros pelos quais pensar a cidade (e o país) e suas questões, ao mesmo tempo em que as realidades urbanas se modificam em ritmo acelerado” (TELLES E CABANES, 2006, p. 14). Para os autores, houve uma defasagem entre as aspirações da modernidade e a experiência efetiva do país – a modernidade capitalista, ao invés de trazer o progresso esperado e, com ele, o fim da segregação social, ao contrário, aumenta os abismos sociais. Chegamos, portanto, ao que Francisco de Oliveira denominou a “Era da indeterminação”: a “constatação, no final dos anos 90, de que as transformações da sociedade brasileira – avanço da privatização neoliberal e crise das possibilidades de regulação pública do mundo social – destituíam ‘as possibilidades de democratização e republicanização, anteriormente abertas pelo fim da ditadura militar’” (OLIVEIRA, p. 7 *apud* FELTRAN, 2007, p. 152). Nos anos 90, “perde-se a inteligibilidade dos processos e mediadores que vinculam as esferas social e política, cria-se uma grande zona de sombra sobre o mundo social, que tende então a se instrumentalizar”. (FELTRAN, 2007, p. 153).

Para TELLES E CABANES, durante o início do século XXI, “o debate é em grande parte conjugado no presente imediato das urgências do momento, os problemas urbanos tendem a deslizar e se confundir com a gestão urbana e a pesquisa social parece em grande parte pautada pelos imperativos de um pragmatismo gestor das políticas sociais voltadas às versões brasileiras dos ‘quartiers difficiles’” (TELLES E CABANES, 2006, p. 14). Neste momento, ocorre um esvaziamento da noção de segregação urbana de sua potência crítica, reduzindo-se à descrição da distribuição da pobreza no espaço urbano.

A autora faz, ainda, uma conexão entre essa nova experiência urbana e a nova experiência do trabalho (e do não trabalho):

Não mais as referências que ordenavam a experiência social dos tempos do “trabalho fordista” [...] não mais as mediações do trabalho regulado, dos direitos trabalhistas e sindicatos que ritmavam os tempos da vida e os articulavam com os tempos políticos da cidade. Mas nem por isso o trabalho, mesmo precário e descontínuo, incerto e de futuro mais incerto ainda, deixa de ser um poderoso conector com o mundo social. Outra experiência de trabalho, outra experiência urbana (TELLES E CABANES, 2006, p. 20).

Essa nova experiência urbana traz ainda um “deslocamento do espaço político antes ocupado pelos movimentos sociais”, dando lugar ao que os autores chamaram de “empreendedorismo social” (TELLES E CABANES, 2006, p. 433). Diferentes mediações passar a configurar as relações urbanas e, para os autores

Tudo isso ao mesmo tempo em que as entidades sociais se multiplicam, talvez melhor dizer, se proliferam em disputa por recursos, cada qual vinculada à gestão de seus programas sociais específicos definidos por um perfil, uma marca ou, simplesmente, o nome de uma marca que lhes atribuiu uma identidade. Sinal dos tempos e da diferença dos tempos em relação às décadas anteriores, esse feixe de mediações está por todos os lados. E por todos os cantos redefine o jogo dos atores, os agenciamentos locais e a gramática política na qual lideranças populares ganham o status de empreendedores sociais, os moradores (antes sob a figuração de cidadãos reivindicantes) viram público-alvo e o tão celebrado (e almejado) espaço público vai se contraindo na disputa por recursos que passam agora também por outros meandros, outros meandros da riqueza social disputada, pelas agências públicas certamente, mas também e cada vez mais por essa espécie de mercado social em que parece ter-se tornado a gestão da pobreza sob o traço distintivo da responsabilidade social e da benemerência eficaz.” (TELLES E CABANES, 2006, p. 434)

Apesar da sua agenda neoliberal, como um dos últimos atos do governo FHC, foi aprovado em 2001 a Lei 10.257, implementando o Estatuto das Cidades como forma de regulamentar os artigos 182 e 183 da Constituição Federal. É importante ressaltar que a aprovação da lei se deu por pressão constante do Fórum Nacional de Reforma Urbana (FERREIRA, 2005, p16), após mais de uma década de tramitação, tendo sido apresentado ao Senado Federal em 1989 (PENALVA E DUARTE, 2010, p. 11). FERREIRA afirma que os instrumentos apresentados pelo Estatuto “visam, em essência, refrear o processo

especulativo e regular o preço da terra, ao forçar o exercício da função social da propriedade urbana” permitindo ao Estado regulamentar o uso do solo urbano. O autor cita como exemplos:

as zonas especiais de Interesse Social, que permitem a definição de um padrão urbanístico próprio, com tratamentos diferenciados tanto em áreas de favelas ou loteamentos que demandem urbanização, como em áreas vazias sujeitas à provisão de moradia de interesse social, ou ainda terrenos ou imóveis sub-utilizados em áreas com infraestrutura urbana, geralmente nas áreas centrais nas grandes e médias cidades, que provoca um aumento de terrenos não utilizados especialmente propícios à Reforma Urbana e à provisão habitacional de interesse social. Outro exemplo é o do usucapião urbano, que permite dar a propriedade a moradores de favelas ou cortiços que ocupem esses imóveis, sem contestação jurídica, por mais de 5 anos. A concessão especial de uso para fins de moradia, aprovada por Medida Provisória complementar ao Estatuto, permite ao poder público conceder o direito de uso habitacional em áreas públicas ocupadas. O IPTU progressivo, como um último exemplo, permite que se puna o proprietário que deixa seu imóvel ou terreno vazio por mais de sete anos com um aumento progressivo de imposto, que pode culminar com a desapropriação do imóvel. (FERREIRA, 2005, p. 18)

Porém, como coloca BONDUKI, “a implementação do Estatuto depende dos municípios, posto que os instrumentos regulamentados só podem ser utilizados se forem previstos nos planos diretores a serem elaborados pelas prefeituras e aprovados pelos legislativos” (BONDUKI, 2008, p. 88). A obrigatoriedade da elaboração de plano diretor para cidades com mais de 20.000 habitantes foi prevista na Constituição de 1988 e, nesse sentido, o Estatuto determina um prazo de 5 anos para que as cidades o elaborem (FERREIRA, 2005, p. 19).

É nesse contexto social e político que se inicia, em 2003, o governo Lula. Ainda durante a campanha, foi desenvolvido no Instituto Cidadania, em 2000, o Projeto Moradia, uma proposta de política urbana que “ênfatizava o caráter urbanístico da questão da moradia, ou seja, a impossibilidade de separar uma proposta de habitação de uma proposta para as cidades” (MARICATO, 2014, p. 7). Na elaboração de suas estratégias, o Projeto considerava a aprovação do Estatuto das Cidades, que permitiria, através dos instrumentos previstos, maior facilidade e barateamento da terra urbanizada. BONDUKI afirma que, “desde o início, o Projeto Moradia partiu da premissa que a moradia não podia ser desvinculada de sua inserção urbana, ou seja, definiu que a questão da moradia significava

garantir o direito à cidade, envolvendo o acesso à infraestrutura e aos serviços urbanos” (BONDUKI, 2008, p. 95).

Dentre as propostas do Projeto, estava a criação do Ministério das Cidades (MCidades), que deveria englobar os setores de “habitação, saneamento, transportes urbanos e política de ordenação territorial” (BONDUKI, 2008, p. 93). Dessa forma seria possível centralizar a coordenação para articulação de uma política urbana “implementando o Sistema Nacional de Habitação, elaborando o Plano Nacional de Habitação e estabelecendo as regras gerais do financiamento habitacional” (BONDUKI, 2008, p. 93). O financiamento, como sugeria o Projeto, partiria de “três fontes básicas de recursos destinadas à habitação (mercado, FGTS e fundo de subsídio) compostas de forma a atender todos os segmentos sociais necessitados de moradia, pretendia-se ajustar a capacidade de pagamento à necessidade de moradia” (BONDUKI, 2008, p. 94).

O MCidades se articularia com Estados e Municípios, que deveriam criar secretarias de desenvolvimento urbano e habitacional, através dos Planos Diretores que “teriam o papel de estabelecer uma estratégia de enfrentamento do problema em cada unidade da federação, definindo programas específicos, adequados à realidade local” (BONDUKI, 2008, p. 94). De acordo com FERREIRA, a importância dada aos Planos Diretores, tanto pelo Estatuto das Cidades, quanto pelo Projeto Moradia, teria consequências positivas e negativas:

positivas porque joga para a esfera municipal a mediação do conflito entre o direito privado e o interesse público, e isso é bom pois permite as necessárias diferenciações entre realidades municipais completamente diversas no país. Além disso, garante que a discussão da questão urbana no nível municipal torne-se mais próxima do cidadão, podendo ser mais eficientemente participativa. Porém, o aspecto negativo é que, ao jogar a regulamentação dos instrumentos para uma negociação posterior no âmbito dos Planos Diretores, estabelece-se uma nova disputa essencialmente política no nível municipal, e conforme os rumos que ela tome, esses instrumentos podem ser mais ou menos efetivados. Em alguns casos, até, ocorreu que o próprio texto do Plano Diretor, ao propor os novos instrumentos do Estatuto, relegasse sua regulamentação local para mais uma etapa ainda ulterior, estendendo além do razoável seu prazo de efetivação. (FERREIRA, 2005, p. 19)

A criação do MCidades em um dos primeiros atos do governo Lula em 2003, através da Medida Provisória 103 e oficializada pela Lei 10.683/03, apontava o direcionamento do novo governo em “criar as condições institucionais para viabilizar uma

nova política urbana e habitacional no país” (BONDUKI, 2008, p. 96), com a elaboração de uma Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU) e, principalmente, no que diz respeito à equipe que a compunha, dirigidos pelo Ministro Olívio Dutra. Equipe esta que, de acordo com MARICATO, “resultou numa convergência também rara de militantes sindicalistas, profissionais e acadêmicos com participação anterior em experiências de administração pública e muito prestigiadas no meio técnico e acadêmico, além de forte inserção nos movimentos sociais urbanos” (MARICATO, 2014, p. 37), inclusive a própria autora fazia parte da equipe inicial.

No entanto, a atuação do MCidades e a implementação do Projeto Moradia foram grandemente dificultadas devido ao fato de que o primeiro governo Lula não rompeu com as práticas econômicas do período FHC. Pelo contrário, foi dada continuidade à prática de contingenciamento orçamentário, altas taxas de juros e restrições à utilização de fontes fiscais reduziram “as possibilidades de implementação de um fundo de subsídio significativa para viabilizar o atendimento à população de baixa renda” (BONDUKI, 2008, p. 98) pelo Projeto. Nem mesmo a aprovação do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (Lei 11.124/05) foi capaz de furar a barreira econômica. Derivado do Fundo Nacional de Moradia, projeto de lei de iniciativa popular que tramitou por treze anos, o FNHIS “tornou-se assim, um fundo com investimento contando basicamente com recursos orçamentários”, impossibilitado de “agregar em seu interior um mix de recursos onerosos (FGTS) e não-onerosos (ficais), como propunha o Projeto Moradia” (BONDUKI, 2008, p. 98). Ademais, BONDUKI ressalta que o fato de a Caixa Econômica Federal (CEF), subordinada ao Ministério da Fazenda, ser o agente operador dos recursos do FGTS, a torna, na prática, o órgão responsável pela decisão sobre a “aprovação dos pedidos de financiamento e acompanhamento dos empreendimentos” (BONDUKI, 2008, p. 97).

A recusa da equipe do MCidades em aceitar as restrições orçamentárias, a tornou alvo de críticas internas e externas ao governo e culminou na saída do Ministro Olívio Dutra em julho de 2005 o que, segundo MARICATO, “implicou o fim de uma proposta holística, mais avançada e original, que estava embasada nas forças da esquerda” (MARICATO, 2014, p. 62). Ainda de acordo com a autora, os preceitos progressistas do MCidades foram sacrificados “em nome da ampliação do apoio ao governo no Congresso Nacional” (MARICATO, 2014, p. 52). Dentre as conquistas ressaltadas pela autora nesses primeiros anos do MCidades, estão o PPI (Projeto Piloto de Investimento) da área de saneamento, as iniciativas do Projeto de Lei de Mobilidade Urbana, a Campanha dos Planos Diretores Participativos, o novo marco regulatório do saneamento (Lei Federal

11.445 aprovado apenas em 2007) e, principalmente, a instituição das Conferências Nacionais das Cidades ocorridas em 2003, 2005, 2007 e 2010 (MARICATO, 2014, p. 62).

De acordo com BONDUKI, a dificuldade em abandonar as políticas econômicas implementadas no governo FHC fez com que se mantivessem os mesmos programas habitacionais e o papel do MCidades foi de tentar reduzir o perfil de renda dos beneficiários, o que foi realizado, principalmente após a Resolução 460 do Conselho Curador do FGTS, que tornou possível a aplicação dos recursos em subsídios habitacionais, e a partir de 2005, com o aumento de investimentos, ampliação de subsídios e captação de recursos do mercado (BONDUKI, 2008, p. 99), o que conseguiu ampliar o atendimento às faixas de renda mais baixa, que é onde o déficit habitacional se concentra.

Em 2007, o governo anunciou a implementação do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), prevendo grandes investimentos em obras de infraestrutura econômica e social, o que mostrou uma mudança na rígida política de contenções e restrições orçamentárias seguidas durante o primeiro mandato do governo Lula (BONDUKI, 2008, p. 103). Dentre os projetos e obras constantes no PAC estavam as áreas de logística (rodovias, ferrovias, portos, aeroportos); área de energia (geração e distribuição de energia, combustíveis renováveis, petróleo e gás natural); e a área de infraestrutura social e urbana (luz para todos, saneamento, habitação e recursos hídricos) (MARICATO, 2014, p. 65). O Programa contou com recursos do Orçamento Geral da União (OGU), do setor privado (Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo – SBPE), FGTS e contrapartida dos Estados e Municípios. MARICATO afirma que “o PAC passou a contribuir fortemente com o crescimento do país tanto no que diz respeito ao PIB quanto à geração de empregos formais” (MARICATO, 2014, p. 65).

As mudanças realizadas durante o primeiro mandato do governo Lula tiveram como consequência o aumento significativo do apoio da população de baixíssima renda, que se beneficiaram amplamente dos programas e medidas voltadas para esse público, como o Programa Bolsa Família, o que garantiu a sua reeleição em 2006, já que o escândalo do “mensalão” entre outras insatisfações, levou a perda de apoio do presidente entre a classe médias e nos segmentos mais escolarizados (que historicamente formaram sua base eleitoral). Esse fenômeno SINGER denominou “lulismo” (SINGER, 2009 apud BOTTURA, 2019, p. 225), apontando “a emergência dos pobres como ator político que quer mudanças, mas sem grandes transformações políticas” (SINGER, 2009, 2010 apud MARICATO, 2014, p. 43).

Como resposta à crise econômica internacional que se anunciou em 2008, o governo lançou, em 2009, o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), como forma de impulsionar a construção civil. De acordo com MARICATO,

O governo acertou quando remeteu à construção civil o foco da tarefa de geração de postos de trabalho, pois ela cria demandas para trás, na indústria que a alimenta (ferro, vidro, cerâmica, cimento, areia) e para a frente, após sua conclusão (eletrodomésticos, mobiliários para as novas moradias). A Medida Provisória 459, e depois Lei 11.977/09, traz avanços importantes em relação à regularização fundiária e custos cartoriais, assuntos até então quase intocáveis no Brasil. Pela primeira vez ainda, há subsídios significativos (R\$ 16 bilhões) de forma explícita, direcionados para a baixa renda (entre 0 e 3 SM) oriundo do Orçamento Geral da União (OGU) (MARICATO, 2014, p. 75)

Apesar disso, o PMCMV, ainda focava mais na quantidade de moradias do que na qualidade, especialmente no que se refere à relação urbana. Enquanto o PAC, lançado em 2007, previa recursos consideráveis para a urbanização de favelas, o PMCMV, apesar de reconhecer a importância da inserção da moradia ao meio urbano, “não garante essa condição devido aos agentes que estão envolvidos em sua formulação e operação” que contou com a parceria de construtoras e incorporadoras. Segundo MARICATO “analisando a proposta do PMCMV tendo como referência o que foi a experiência da política habitacional do Regime Militar [...] foi possível prever o que a experiência recente já mostra: o impacto negativo sobre as cidades devido à localização inadequada de grandes conjuntos habitacionais e ao aumento do preço da terra e dos imóveis” (MARICATO, 2014, p. 76). Ainda segundo a autora, a produção se dirigiu principalmente para a faixa de renda entre 3 e 10 SM, em localizações periféricas, e se baseou no “simulacro do condomínio-clubes (torres altas ou baixas com infraestrutura de lazer) mesmo nos empreendimentos destinados à faixa subsidiada de 0 a 3 SM (MARICATO, 2014, p. 71). Ademais, o Programa é ambíguo em sua premissa de reduzir o déficit, já que 90% desse déficit está na faixa da população com 0 a 3 SM, porém apenas 40% das unidades a serem construídas foram previstas para essa faixa (MARICATO, 2014, p. 79).

É com esse panorama histórico que se inicia este trabalho. Na primeira parte será abordada a história de criação do Estado do Tocantins, em 1988, e sua capital, Palmas, em 1989, dentro de um contexto político e social que Francisco de Oliveira denominou “era da indeterminação”. Serão analisados os principais atores da formação e conformação da cidade, dando especial atenção aos movimentos de luta por moradia, além dos primeiros

programas sociais implementados, com enfoque no Programa Crédito Solidário (PCS), conquistado através da pressão desses movimentos, e o Programa Minha Casa Minha Vida – Entidades (PMCMV-E, além de sua atuação. Na segunda parte, será feita uma análise da inserção urbana dos empreendimentos realizados com financiamento pelo PCS e pelo PMCMV-E, de forma a entender a inserção das habitações no contexto urbano da cidade e do bairro.

1. CRIAÇÃO DO ESTADO E SUA CAPITAL NA ERA DA INDETERMINAÇÃO

A separação do norte do Estado de Goiás se deu por um longo processo político que culminou na promulgação da Constituição Federal em 1988, que estabeleceu, no artigo 13 das Disposições Transitórias, a criação do Estado do Tocantins, (VELASQUES, 2010). No início dos anos 80, os grupos separatistas começam a ganhar força em âmbito nacional. De acordo com BOTTURA, os argumentos que permearam a campanha separatista do norte de Goiás baseavam-se, sobretudo, no seu isolamento histórico e dificuldades de integração com o sul do estado que, desde a sua ocupação com a atividade mineradora nos séculos XVII e XVIII, apresentou diferenças significativas com relação aos investimentos direcionados às terras localizadas ao norte (BOTTURA, 2019, p48).

É importante ressaltar que os motivos citados acima fomentaram o primeiro movimento separatista no norte de Goiás no início do século XIX. Liderado pelo desembargador Joaquim Theotônio Segurado, o movimento pedia a divisão administrativa do norte da capitania de Goiás. Através do Decreto Real de 18 de março de 1809, o desembargador Joaquim Theotônio Segurado foi nomeado como ouvidor responsável pela administração e desenvolvimento da comarca do norte de Goiás. Essa divisão não foi suficiente para frear a crise econômica fazendo com que Theotônio Segurado saísse em defesa da separação do norte goiano. Em 1821, foi instalado o governo provisório do norte de Goiás, tendo Theotônio Segurado como presidente. O movimento resistiu até 1823, tendo se esfriado a partir 1822 quando do regresso de Theotônio Segurado a Lisboa. Com a ausência de um líder, o movimento perdeu força principalmente devido à diferença de interesses entre os membros, sendo a comarca do norte reintegrada à do sul (GIRALDIN, 2002).

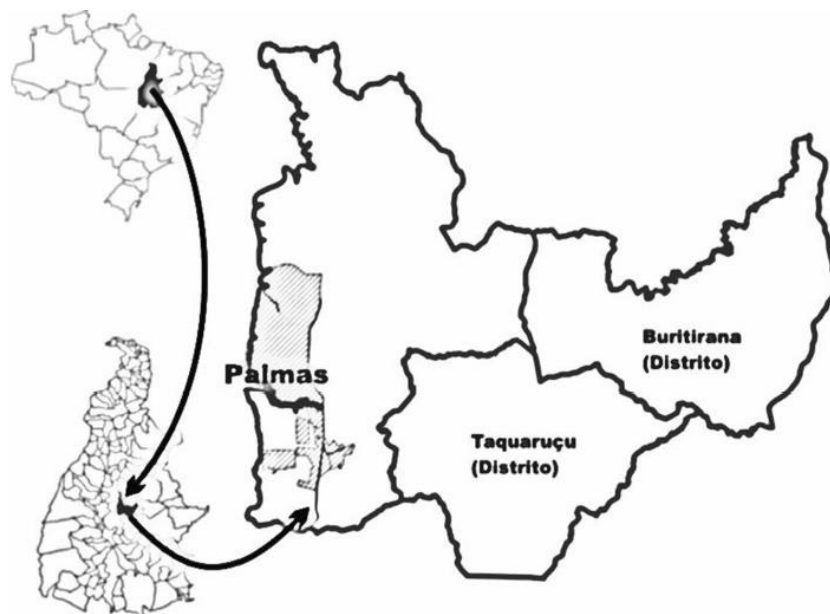
Já na década de 80, foi criada a CONORTE (Comissão de Estudos dos Problemas do Norte Goiano), “uma entidade sem fins lucrativos, formada por burocratas e empresários da região norte, representantes de uma elite detentora de negócios e interesses no norte goiano” tendo como objetivo “promover o desenvolvimento da região” (BOTTURA, 2019, p. 48). Apontada como uma das principais responsáveis pela aprovação da lei que criou o Estado do Tocantins, a comissão inicia um “forte apelo midiático amparado no discurso da cultura e da identidade do cidadão tocantinense, veiculando-a como vontade de toda a população e como fonte de vantagens tanto para o norte quanto para o sul do estado (BOTTURA, 2019, p. 48), e se apropriando, mesmo sem qualquer relação política, do movimento liderado por Theotônio Segurado para forjar uma tradição

separatista no norte de Goiás (OLIVEIRA, 1998, *apud* BOTTURA, 2019, p. 48) As tentativas separatistas da CONORTE foram frustradas em 1983 e 1984 pelo então presidente José Sarney e, apenas com a Constituição de 1988 é que ocorreu o desmembramento do Estado de Goiás (CAVALHEDO E LIRA, 2009, p. 52), com o deputado estadual Siqueira Campos, considerado peça-chave nesse processo, sendo eleito Governador do novo estado.

1.1. OPORTUNIDADES PARA QUEM? A SEGREGAÇÃO SOCIAL INSTITUCIONALIZADA

Segundo BOTTURA, a construção dos novos paradigmas no momento histórico da criação do Estado, fez com que este se tornasse um “campo livre e fértil para a realização dos primeiros testes” para a onda de privatizações que se seguiu nos anos seguintes (BOTTURA, 2019, p. 48). Em sua dissertação, a autora se refere à capital do Estado, Palmas (figura 1), como um “laboratório neoliberal”. A cidade, em sua própria concepção, já se vê “repleta de processos urbanos instantâneos e etapas atropeladas, já nasce neoliberal. Do ponto de vista urbanístico, já nasce segregada, fragmentada, dispersa, com uma periferização que se confunde com a sua própria história, fortemente permeada pelas premissas do consenso e da polícia em lugar da política” (BOTTURA, 2019, p. 104).

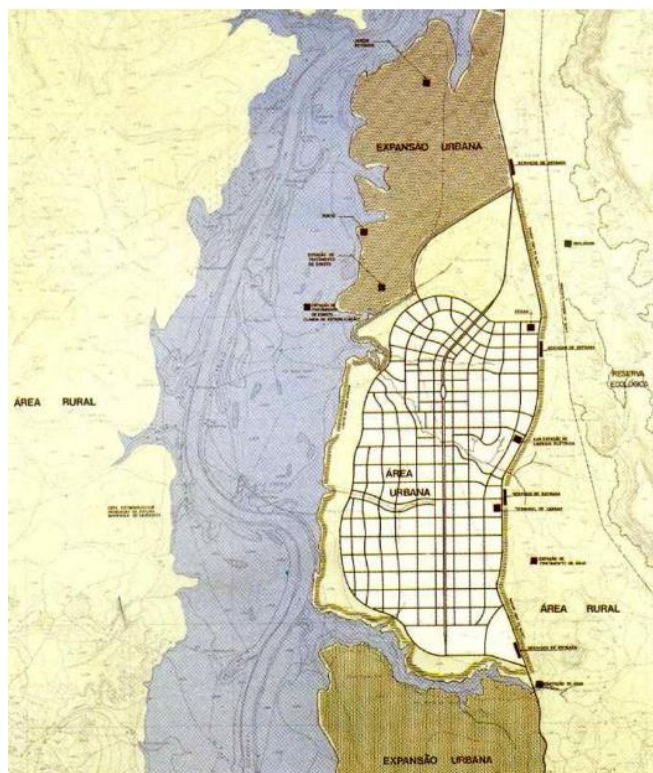
Figura 1: localização da cidade de Palmas, Tocantins.



Fonte: Base Prefeitura Municipal de Palmas *in* SUZUKI, 2016.

Após a aprovação da nova capital em Assembleia Constituinte e a determinação do sítio destinado à sua construção, o governo contratou, sem licitação, o escritório GrupoQuatro para a elaboração do projeto, que foi desenvolvido em apenas 4 meses. A capital seria construída “em uma área de 11.085 hectares e limitada a leste pela Serra do Lajeado, e a oeste pelo rio Tocantins (que seria futuramente alagado para a construção da Usina Hidrelétrica Luis Eduardo Magalhães, finalizada em 2002). A área de urbanização foi definida com 12 Km x 32 Km, totalizando 38.400 hectares, à margem direita do rio Tocantins”, contando com um traçado ortogonal (figura 2) e clara hierarquização das vias (VELASQUES, 2010, p. 13).

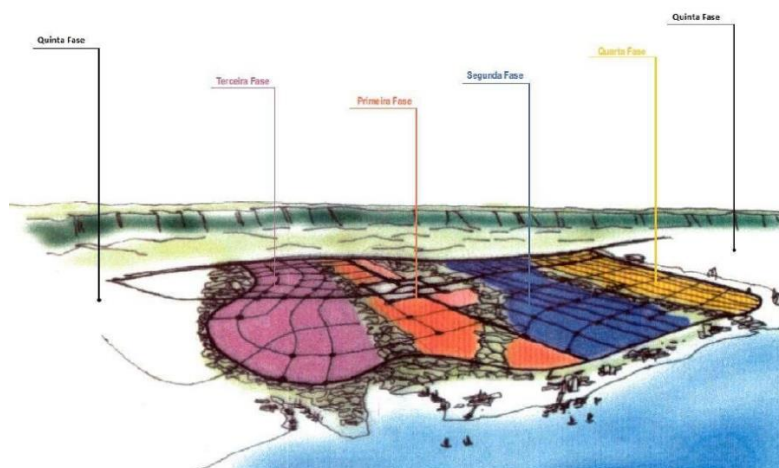
Figura 2: macroparcelamento mostrando o traçado ortogonal e as áreas de expansão



Fonte: GrupoQuatro, 1989 in BOTTURA, 2019.

De acordo com o memorial descritivo, a ocupação deveria ser realizada em etapas (figura 3), dessa forma, a cidade iria se estendendo conforme se atingissem as densidades habitacionais planejadas para cada etapa (tabela 1) e, de acordo com CAVALHÊDO E LIRA, “isso permitiria a priori, evitar a dispersão das frentes de urbanização pela área total prevista para abrigar a cidade, que garantiria o aproveitamento racional e econômico da infra-estrutura e serviços públicos” (CAVALHÊDO E LIRA, 2009, p. 58).

Figura 3: fases de ocupação proposta para Palmas



Fonte: GrupoQuatro, 1989 in LEMOS, 2016.

Tabela 1: fases de ocupação proposta para Palmas conforme densidades

Fases de Ocupação	Duração	População Estimada (habitantes)	Área ocupada (hectare)	Área ocupada destinada à habitação
1ª Fase	1990 - 1991	30.000	2.500	875
2ª Fase	Até 1995	100.000	1.600	560
3ª e 4ª Fase	1996 a 2005	1,2 milhões	6.900	2.400
5ª Fase	-	2,5 milhões	38.400	-

Fonte: GrupoQuatro in LEMOS, 2016.

O processo de ocupação em etapas foi atropelado logo nos primeiros anos. As terras onde a cidade foi instalada, foram compradas dos fazendeiros por quantias irrisórias por se tratar de área rural e, posteriormente, vendidas como glebas urbanas através da CODETINS (Companhia de Desenvolvimento do Estado Tocantins), atualmente TerraPalmas, responsável pela comercialização e gestão das terras. Essa estratégia utilizada pelo governo afim de tornar a cidade rentável para o mercado e gerar receita para o governo originou uma situação peculiar de “ter o Estado ao mesmo tempo como proprietário do solo urbano, seu primeiro especulador e encarregado das vendas, atuando em consórcio com grandes empresários de todo o país do ramo da construção civil e da incorporação imobiliária e fazendo com que a ocupação do solo urbano estivesse desde sempre associada ao mercado imobiliário” (BOTTURA, 2019, p. 51). MELO JÚNIOR cita ainda que

a atuação do Capital Incorporador se apropria na forma de lucro das rendas fundiárias e cria rendas diferenciais onde antes não existiam, ao promover maior diferenciação espacial no local por ele empreendido. Esse fenômeno reitera um processo de ocupação baseado em políticas de clientela, comum no processo de

urbanização brasileiro, no qual se priorizam o acúmulo de capital e a segregação socioeconômica da população. (CAMPOS, 1998 apud MELO JÚNIOR, 2008, p. 65)

Além disso, com o intuito de acelerar o povoamento da cidade, o próprio governo começa a realizar doação de lotes, além das terras ofertadas em dação em pagamento às empresas responsáveis pelas primeiras obras de infraestrutura. De acordo com BOTTURA,

visando tornar a cidade atrativa, o governo do estado inicia uma política de doação de lotes, dedicando aqueles localizados na região central do “plano diretor” a deputados e demais políticos, funcionários públicos de alto escalão, juízes, personalidades ilustres e pessoas influentes em geral. [...] Aos funcionários de escalões subsequentes também foram ofertadas quadras, no entanto obedecendo a uma lógica hierárquica em um vetor no sentido sul: quanto mais baixo o cargo, mais ao sul estaria situado o lote recebido. (BOTTURA, 2019, p. 119)

MELO JÚNIOR cita as consequências dessa ação do governo:

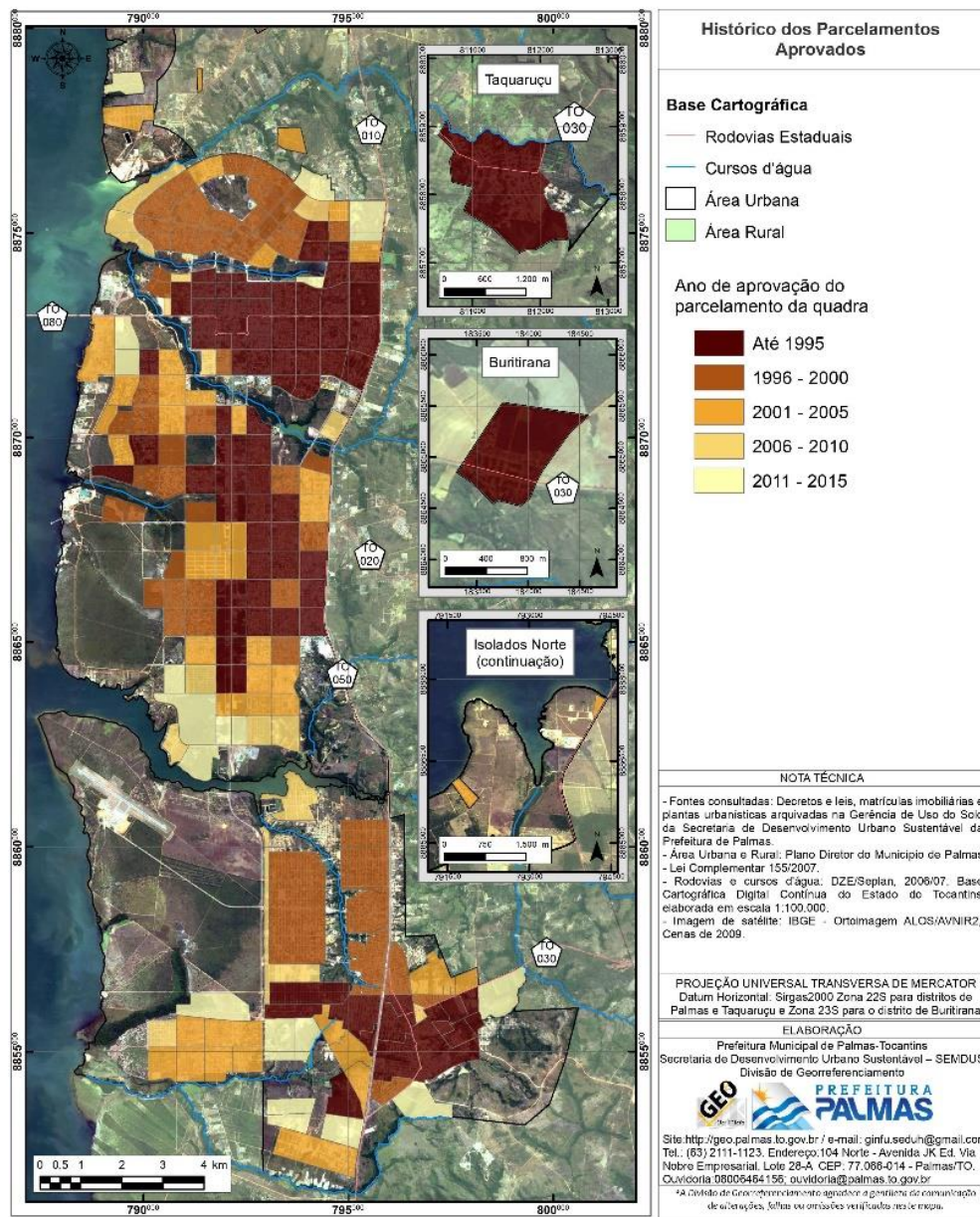
as primeiras quadras do centro foram abertas para abrigar principalmente os funcionários públicos e políticos, próximas à Praça dos Girassóis. Entretanto, apesar de a cidade ainda não permitir condições reais de habitabilidade ou de implantação de infraestrutura e saneamento básico, as quadras residenciais Sudeste (ARSE's) foram ofertadas para funcionários públicos de determinados segmentos, abertas de maneira linear no eixo Norte-Sul. Essa postura do Estado desarticula os núcleos habitados da cidade e cria áreas isoladas e sem infra-estrutura. (MELO JÚNIOR, 2008, p. 74)

Já a população pobre que chegava em busca de trabalho sequer conseguia passar das barreiras policiais alocadas nos acessos norte e sul da cidade. Aos que não tinham condição de comprar um lote na região central, restava a opção de se instalar em Taquaralto, localizado à 20km do centro, ou no loteamento Jardim Aurenny, localizado na região sul fora do perímetro urbano inicial. O loteamento foi organizado pelo próprio governo, que promoveu a doação de 1.500 lotes, já iniciando o processo de segregação e periferação da cidade (figura 4). Nesse sentido, AMARAL comenta que:

a doação de casas e lotes no Jardim Aurenny representou uma sinalização da região destinada às famílias de menor renda e desencadeou inúmeras ocupações de terrenos nas imediações dos lotes e residências doados. Através de ações articuladas entre

Estado e Prefeitura, as ocupações passaram a ser regularizadas e os equipamentos comunitários de maior necessidade (escolas e postos de saúde) foram implantados, favorecendo a consolidação do assentamento. (AMARAL, p. 41).

Figura 4: mapa do histórico dos parcelamentos aprovados



Fonte: Prefeitura municipal de Palmas.

1.2. DAS PRIMEIRAS LUTAS POR MORADIA À ERA DAS ENTIDADES

É nesse momento de acentuada segregação institucionalizada e em que a demanda por terra e moradia cresce, acelerada pela propaganda do novo estado e sua capital como a terra das oportunidades, que novos atores entram em cena no que TELLES E CABANES denominam de “disputa pelo e no espaço”. De acordo com os autores,

as ocupações podem surgir “da noite para o dia”, como dizem os moradores do entorno, um barraco aqui e outro ali, uma semana depois já um amontoado que vai crescendo ao sabor das direções que o vento imprime aos rumores – “ouvi dizer que estavam invadindo por lá, então eu fui ver e fiquei...”, criando clivagens tensas ou abertamente conflituosas em um mesmo território de referência. No mais das vezes, arma-se um acirrado campo de disputas pelos usos dos “espaços vazios”, terras públicas ou sem proprietário definido, envolvendo moradores, poderes públicos e os “invasores” [...] São disputas que podem se dar nas formas abertas da negociação, que podem ser resolvidas pela violência e força bruta, ou seguir acordos tecidos nas zonas de sombra do jogo dos interesses inconfessáveis, para não dizer ilícitos. (TELLES E CABANES, 2006, p. 79)

BOTTURA, com base em entrevistas realizadas para sua dissertação, observou que houve uma tendência à naturalização da desigualdade. O governo, em seu papel pacificador e produtor de consenso, deixa claro qual é o lugar da população de baixa renda na cidade, tanto através das barreiras policiais que tinha como intuito “evitar a favelização da cidade”, quanto na alocação dessa população fora do plano diretor inicial. De acordo com a autora,

tendo em vista os aspectos identificados nos discursos, tais como a gratidão a Deus, ao então governador, o reconhecimento da dívida, a naturalização da desigualdade e a relação identitária da população com o “modo de vida” nos bairros periféricos, identificamos a constituição da periferia enquanto estratégia de produção de consensos desde os primeiros anos de implantação de Palmas. O Jardim Aurenny, criado concomitantemente à ocupação central da cidade configura-se, assim, como campo de pacificação dos conflitos, na medida em que foi naturalizado enquanto lugar oficial da população pobre que, em lugar de reivindicar o acesso às áreas urbanas centrais, satisfaz-se com o que lhe é ofertado e sente-se bem atendido pelo Estado em suas necessidades básicas. A implantação das barreiras representou o artifício de controle que garantia a eficiência do aparato “higienizador” criado pelo Estado e que, associado ao atendimento social realizado pela Fundação Santa Rita de Cássia, seguido de doações de lotes periféricos, constituíram-se, nesta primeira fase, como o tripé sobre o qual se fundamentava a segregação socioespacial estruturante da cidade de Palmas. (BOTTURA, 2019, p. 133)

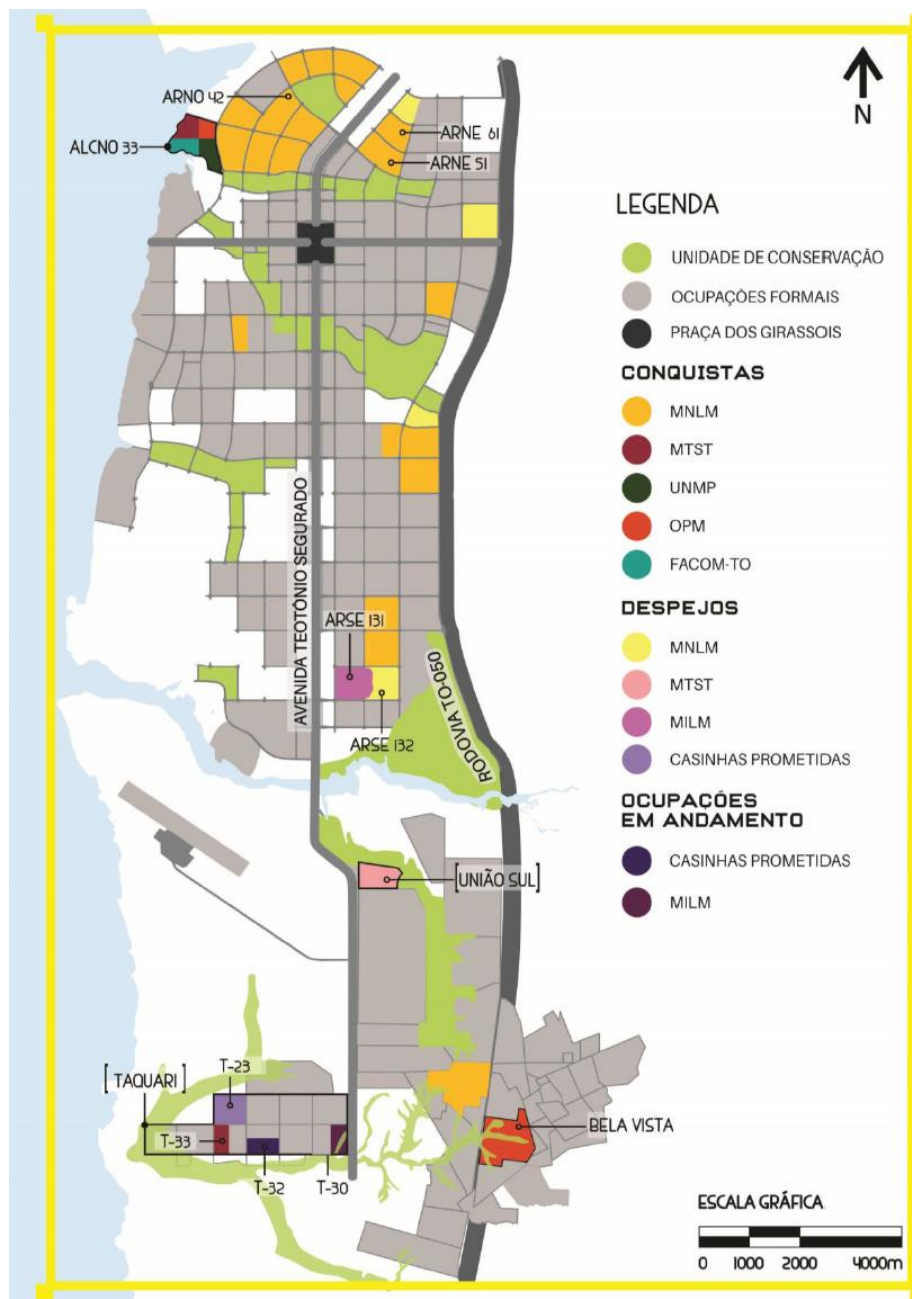
O rápido adensamento de Palmas Sul (como é chamada a região sul localizada fora do perímetro urbano inicial), foi facilitada pela existência de Taquaralto. À época da implantação da cidade, Taquaralto se tratava apenas de um entroncamento das rodovias

TO-050 e TO-020, onde havia um ponto de ônibus e algumas construções. Nos primeiros anos, a população mais pobre se encaminhava para lá, já que não podiam entrar no perímetro urbano por conta das barreiras policiais. Com a implantação dos loteamentos na região sul, Taquaralto “tornou-se local de comércio popular e, posteriormente, se consolidou como bairro popular. Devido a sua proximidade com o Jardim Aurenly I, tornou-se referência de comércio e serviços e, ao mesmo tempo, favoreceu a consolidação dessa região da cidade com características similares no que se refere ao perfil socioeconômico de sua população e à tipologia das edificações” (AMARAL, 2009, p. 44). Esse fato atraiu diversos outros loteamentos para a região. Até 1994, os loteamentos Jardins Aurenly I, II, III e IV já haviam sido implantados, mesmo sem infraestrutura para recebê-los (MELO JÚNIOR, 2008, p. 72).

Ademais, a partir de 1991 ocorreram diversas ocupações em propriedades públicas e privadas na região central como a Sapolândia e o Golfo Pérsico. De acordo com MELO JÚNIOR, “o fato é consequência de dois fatores principais: o espalhamento da cidade no sentido Norte-Sul, que contraria o plano original de ocupação; o incentivo do Governo Estadual à invasão de áreas particulares centrais, já loteadas, justificada por “políticas sociais” divergentes das do governo anterior” (MELO JÚNIOR, 2008, p. 72).

AMARAL afirma que as ocupações em áreas de risco, impróprias e em situações precárias, fez com que o governo, após um processo de lutas e negociações, intervisse, realocando essa população nas quadras 303, 305 e 307 Norte, área que já passava por processo de ocupação, incentivados pelo próprio governo, e que hoje é conhecida como Vila União que, segundo o autor, “é símbolo da luta vitoriosa de um segmento da população até então excluído ou posto à margem da cidade legal” (AMARAL, 2009, p. 44). De acordo com BOTTURA, a implantação da Vila União com anuência do governo, além da ocupação de diversas quadras pela cidade (figura 5), “resultou no primeiro e mais importante rompimento com a lógica segregacionista na produção da cidade de Palmas”. Esse fator, em conjunto com a articulação entre agentes populares, “contribui indiretamente para a organização dos atores responsáveis pela criação do Movimento Nacional de Luta pela Moradia (MNLN) em nível local” (BOTTURA, 2019, p. 138).

Figura 5: Mapa geral de conflitos protagonizados por movimentos de moradia – 1989 a 2019



Fonte: BOTTURA, 2019.

É importante notar que os trabalhos aqui citados fazem um contraponto ao silenciamento das ações dos movimentos de luta por moradia pelo Estado numa “estratégia de ocultação de que houve um processo de luta e resistência envolvendo famílias e movimento de moradia em uma parcela da cidade formal, como se o fato de elas terem sido regularizadas apagasse a sua origem” (BOTTURA, 2019, p. 178). Nesse sentido, serão

destacados, a seguir, os principais movimentos¹ de luta por moradia e algumas de suas ações na busca pelo direito à cidade.

1.2.1. Movimento Nacional de Luta por Moradia – MNLM

Criado em 1990, o MNLM foi fundado em Palmas em 1995, diante da falta de políticas públicas voltadas para a moradia. De acordo com SUZUKI, uma das primeiras ocupações aconteceu em 1996, na quadra 112 norte, onde estava a primeira sede do governo e atualmente abriga o Museu Palacinho. Para desocupação da área, foi acordado o remanejamento das famílias para as quadras 404 e 504 Norte, além da doação de material para a construção das casas (SUZUKI, 2016, p. 29). Outra ocupação importante para a história do MNLM ocorreu entre 1999 e 2000 nas quadras 1306 e 1406 sul. A principal reivindicação no momento era a localização e o acesso ao plano diretor, já que, para a população de baixa renda eram reservados os loteamentos na região Sul. De acordo com LEMOS,

o Movimento Nacional de Luta pela Moradia – MNLM juntamente com várias famílias que não se contentaram em receber lotes afastados do centro, no caso o Jardim Taquari, e de acordo com o presidente da Associação de Moradores da ARSE 132 (1306 sul), Gilvan Teles, após uma declaração do então governador Siqueira Campos de que “pobre tinha que morar em Taquari”, decidiram ocupar a área que hoje é a quadra 1306 sul. (LEMOS, 2016, p. 25)

O movimento mobilizou cerca de 3.200 famílias na quadra 1306 Sul em setembro de 2000 e, em novembro do mesmo ano, foi realizada a reintegração de posse. Ainda de acordo com SUZUKI,

depois dessa desocupação violenta, o movimento capacitou e formou lideranças, sem realizar nenhuma ocupação. Apenas no ano de 2004, quando o Governo Estadual permitiu que Prefeitura Municipal de Palmas elaborasse o projeto de microparcelamento da quadra 1306 Sul em parceria com o MNLM, foi possível construir as primeiras habitações através do método de “mutirão”. (SUZUKI, 2016, p. 32)

¹ Para mais informações sobre os movimentos mostrados aqui, ver SUZUKI, 2016, LEMOS, 2016 e BOTTURA, 2019.

Essa abertura do diálogo entre poder público e movimentos de moradia se deu, principalmente, devido ao início do governo Lula em 2003, o que, segundo BOTTURA, “inaugurou-se no país um novo momento de diálogo entre poder público e sociedade e de reestruturação dos movimentos sociais como um todo” (BOTTURA. 2019, p. 205). Nesse momento, o MNLM retoma as manifestações, levando à doação da quadra 1306 Sul pelo governo Estadual, ato que foi efetivado apenas em 2006, com a publicação da lei 2.691/2006. A quadra foi transformada em Zona Especial de Interesse Social através da Lei Complementar nº 155, que determinou a criação do Plano Diretor, em 2007, mesmo ano em que as primeiras casas foram entregues.

1.2.2. Organização Popular de Moradia (OPM)

Com o enfraquecimento do MNLM devido a saída de alguns integrantes, foi fundada a OPM, reunindo alguns ex-membros do MNLM, lideranças de quadras e bairros da região sul e contando com o apoio do vereador Hilton Faria (PT), eleito em 2004. De acordo com BOTTURA, “a discussão em torno da revisão do Plano Diretor em andamento e da delimitação de ZEIS na cidade, abriu espaço para reivindicações relacionadas à ocupação destas” (BOTTURA, 2019, p. 241).

Após frustradas as tentativas de captar recursos federais para a construção de habitações nas Áreas Públicas Municipais (APM) localizadas no setor Bela Vista, na região de Taquaralto, doadas pela prefeitura, a OPM se mobiliza em torno de uma nova conquista que “tornou-se a bandeira do movimento até os dias atuais”. A transformação em ZEIS das quadras ALC-NO33 e ALC-NO43, se deu após manifestações públicas, abaixo-assinado com mais de 5.000 assinaturas e ato unificado da OPM juntamente com outros movimentos na Praia das Arnos, que reuniu cerca de 2.000 pessoas, pedindo a criação do “Loteamento das Arnos” (BOTTURA, 2019, p. 243).

Apesar de se tratar de uma área nobre da cidade, prevista para acomodar equipamentos de cultura e lazer, a quadra está localizada em um quadrante da cidade que já havia sido fruto de ocupações que levaram à regularização da Vila União “o que, de certa forma diminui o seu potencial de capitalização pelo mercado imobiliário. Entende-se, portanto, que a inclusão destas áreas como ZEIS (e também da sua vizinha ALC-NO13), deveu-se, principalmente a este motivo” (BOTTURA, 2019, p. 242).

Outra mobilização que ganhou destaque, foi a manifestação contra o auxílio-moradia aos deputados estaduais do Tocantins que ocorreu em 2013 e contou com

membros tanto da OPM quanto do MTST. Segundo BOTTURA, este ato “deflagrou o processo que iria resultar na doação de terras para as entidades” (BOTTURA, 2019, p. 245), através da Lei estadual nº2766/2013, porém, as escrituras dos terrenos só foram entregues em 2015. Sobre a participação dos outros movimentos no processo, BOTTURA afirma que

“todos os movimentos, de alguma forma contribuíram para o estabelecimento de um clima de pressão e, ao mesmo tempo, para o estabelecimento de uma situação até certo ponto “conveniente” para o governo do estado, uma vez que, ao doar áreas sobre as quais o interesse imobiliário não recaía de maneira tão intensa, dada o entorno consolidado, poderia manter os movimentos satisfeitos, pacificados e ocupados por algum tempo” (BOTTURA, 2019, p. 245).

Ainda segundo a autora, o movimento buscou a habilitação de sua entidade jurídica (Associação de Apoio à Organização Popular de Moradia) junto ao Ministério das Cidades ainda em 2012. Apesar de ter recebido doação do terreno na quadra ALC-NO33 e ter apresentado projeto à CEF para a construção de 288 unidades habitacionais, o movimento não conseguiu a liberação do financiamento pelo PMCMV-E antes da suspensão dos recursos para essa modalidade.

1.2.3. Federação das Associações Comunitárias do Tocantins (FACOMTO)

A FACOMTO foi fundada em 2009, “a partir da reunião de representantes de Associações de Moradores de diversas quadras da cidade de outros municípios do estado, com a intenção de estabelecer com a articulação em nível nacional com a CONAM – Confederação Nacional de Associações de Moradores” (BOTTURA, 2019, p. 248). A partir de sua fundação, o movimento se juntou à luta pela criação dos loteamentos nas ZEIS, além de articular as demandas das associações de moradores junto aos órgãos públicos.

A partir do evento organizado no dia 1º de maio de 2012, em comemoração ao dia do trabalho, iniciou-se um processo de mapeamento e cadastro de famílias que não se enquadravam no perfil do Programa Bolsa Família. A entidade também buscou a habilitação pelo PMCMV-E.

Conforme BOTTURA,

após a doação do terreno, estando já habilitada junto ao Ministério das Cidades para a captação de recursos via MCMV-Entidades, a FACOMTO articulou a elaboração do projeto para a construção de 400 unidades habitacionais em tipologias verticalizadas, divididas em dois empreendimentos, contando um deles com 160(UH) unidades habitacionais, o Residencial Parque da Praia, e o outro com 192 UHs, o Residencial Esperança. (BOTTURA, 2019, p. 249)

De todos os projetos apresentados para financiamento pelo programa MCMV-E nos terrenos doados, até 2020 apenas o Residencial Parque da Praia foi construído, “tendo todos os demais sido cancelados ou remodelados para outras faixas de renda, em virtude de alterações e cortes sofridos no programa após o impeachment da presidenta Dilma Rousseff” (BOTTURA, 2019, p. 249).

1.2.4. União dos Movimentos de Moradia do Tocantins (UMM-TO)

Criado em 2007 e filiado ao Movimento Nacional por Moradia Popular, o movimento tem presença em 13 municípios no estado. O movimento realizou ações principalmente no setor sul, além de se juntar à OPM nos atos pelo loteamento das ZEIS, momento em que “constituiu gradualmente uma estrutura institucional englobando profissionais nas áreas de Arquitetura, Serviço Social, Direito, Ciências Contábeis, com o objetivo de oferecer um amparo técnico, social e jurídico às lutas por moradia na cidade” (BOTTURA, 2019, p. 250), dando apoio a diversas ocupações na região sul. Das entidades que receberam doação de terrenos na quadra ALC-NO33, três são filiadas ao movimento. Apesar de apresentarem projetos para financiamento pelo MCMV-E, nenhuma conseguiu finalizar o processo.

1.2.5. Movimento dos Trabalhadores Sem Teto – MTST

O MTST foi criado no Brasil no final da década de 1990, com o intuito de lutar por moradia digna e contra a especulação imobiliária, fazendo valer a função social de edificações vazias. No Tocantins, o MTST foi iniciado no ano de 2010, organizando protestos para a reivindicação de áreas para moradias (SUZUKI, 2016, p. 35). De acordo com SUZUKI, o MTST realizou, em Palmas, duas ocupações principais. A primeira ocorreu no loteamento Setor União Sul, uma área de chácaras que começou a ser loteada a partir de 2001, apesar das Licenças de Ocupação dos loteadores terem sido revogadas dois

anos antes. Em 2002, o local foi caracterizado como área urbana, em 2007, foi classificada como ZEIS – Zona Especial de Interesse Social e, em 2012, foi aprovado o projeto de desmembramento. A ocupação pelo MTST se iniciou em 2013 em uma área do loteamento constituída por duas áreas públicas (municipal e estadual) e uma quadra de lotes residenciais. A área foi ocupada por mais de 500 famílias, porém, devido a desorganização, más condições da área e desistência de algumas das famílias, depois de um ano de ocupação, o Movimento decidiu deixar a área e levar as cerca de 350 famílias restantes para uma nova área no Setor Jardim Taquari.

O Setor Jardim Taquari está distante cerca de 20km da Praça dos Girassóis e possui apenas um acesso, sendo atendido por apenas uma linha de ônibus. A área foi loteada em 2000 e registrada em 2002 pelo então governador Siqueira Campos para atender a demanda de cerca de 5.000 famílias. De acordo com SUZUKI, apenas duas quadras ainda pertencem ao Estado, tendo o restante da área sido restituída aos proprietários primitivos após uma ação discriminatória. Em 2004, uma das quadras do loteamento, a T-33, foi doada à funcionários públicos e, em 2014, uma parte dessa área foi ocupada pelas famílias do MTST. Ainda de acordo com SUZUKI, a escolha do local pelo Movimento se deu pela justificativa de que “esses lotes foram doados no ano de 2004, no final de uma gestão estadual, para funcionários públicos, sem que houvesse algum tipo de levantamento quanto a real necessidade de doação e às condições financeiras desses funcionários” (SUZUKI, 2016, p. 43). A autora relata ainda que, até o fim de sua pesquisa em 2015, alguns moradores haviam começado construções de alvenaria sem o incentivo do Movimento, mesmo diante da impermanência da situação. Em alguns casos, famílias tiveram que ser remanejadas, devido aos proprietários, que receberam a doação do Estado, começarem a ter interesse em construir em seus lotes.

SUZUKI comenta que, “em função da irregularidade jurídica da propriedade da terra, a infraestrutura da ocupação não podia ser regularizada pelas empresas responsáveis pelo abastecimento de água e energia. Restava aos moradores o improvisado e ligações clandestinas para o suprimento das necessidades em suas residências” (SUZUKI, 2016, p. 46). Outros problemas ocasionados pela irregularidade da ocupação é a falta de reconhecimento do endereçamento, ocasionando dificuldade para abrir contas em bancos, conseguir empregos formais, perda de auxílios governamentais e dificuldade no acesso às escolas, havendo a necessidade de que os coordenadores do Movimento fizessem uma declaração de que os moradores participavam da ocupação.

De acordo com BOTTURA,

a ocupação foi motivada pela necessidade de pressionar o governo à doação de terreno para que o movimento pudesse construir empreendimentos ligados ao PMCMV- Entidades. Ainda que este objetivo tenha sido, inicialmente, alcançado em 2013, com a lei de doação nº2766/2013242, reforçada pela entrega das escrituras em 2015, a demanda por soluções imediatas para as famílias ocupantes, opera em tempo distinto ao da articulação para a construção do empreendimento habitacional (cuja contratação, até a presente data, encontra-se suspensa pelo Ministério das Cidades). Assim, a estratégia da ocupação gerou a necessidade de buscar alternativas para a consolidação das famílias no local escolhido. (BOTTURA, 2019, p. 254)

Ainda segundo a autora, a área, que conta com cerca de 370 famílias, está, atualmente, em processo de regularização fundiária pela prefeitura.

1.2.6. Movimento Independente de Luta pela Moradia (MILM)

O MILM surgiu em 2014 após a ocupação, por algumas famílias, dos prédios abandonados ainda na fase de construção na quadra 1304 Sul. A construção dos prédios, que teve início em 2009, foi financiada com recursos do PAC II que contemplava os cinco blocos de apartamento localizados na 1304 Sul que foram ocupados, três outros lotes destinados à habitação multifamiliar na mesma quadra, totalizando 664 unidades habitacionais (UH) na 1304 Sul, e 360 UH distribuídas em sobrados geminados na quadra 1306 Sul, contudo, as obras foram paralisadas em 2011 (BOTTURA, 2019, p. 258). Vale ressaltar que a quadra 1306 Sul, já havia sido alvo de disputa e conquista pelo MNLM, como relatado anteriormente.

De acordo com SUZUKI, a ocupação se iniciou no dia 7 de setembro de 2014 com algumas famílias que, “com a dificuldade de serem contemplados com uma moradia, e os rumores de demolição dos prédios, resolveram garantir a sua moradia ali mesmo” (SUZUKI, 2016, p. 55). Com a chegada de mais famílias, os moradores começaram se organizar, determinando um líder para cada prédio, que era responsável pelos moradores. Segundo BOTTURA, diante da quantidade de moradores (cerca de 500 famílias) e das “tentativas de desarticulação do grupo (que incluía rondas policiais noturnas, os clássicos cortes de energia elétrica e água, além das tentativas de cooptação de lideranças)” os moradores se organizaram, criando o MILM e o registrando em cartório (BOTTURA, 2019, p. 258). Ao longo dos 7 meses da ocupação, foram realizadas 7 tentativas de

reintegração de posse, sendo a última realizada com sucesso no dia 15 de abril de 2015 (SUZUKI, 2016, p. 65). De acordo com SUZUKI, grande parte das famílias se dispersaram, algumas buscando ajuda de familiares, outras voltando a pagar aluguel e outras, ainda, se juntando aos outros movimentos de luta por moradia, como MTST e MNLM (SUZUKI, 2016). Cerca de 25 famílias, de acordo com BOTTURA, iniciaram outra ocupação na quadra T-30, no Jardim Taquari (BOTTURA, 2019, p. 259). A continuidade das obras foi a justificativa usada para o despejo das famílias, porém, apenas em 2017 as obras foram retomadas e concluídas.

1.3. DO PROGRAMA CRÉDITO SOLIDÁRIO AO PMCMV-ENTIDADES

Como visto anteriormente, o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), levou 13 anos para ser aprovado. O projeto de lei de iniciativa popular, apresentado em 1991, visava sanar as reivindicações dos movimentos populares, especialmente da União Nacional por Moradia Popular (UNMP) e do Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU). Uma das pautas apresentadas era para que “a autogestão integrasse a política nacional de habitação” (MINEIRO E RODRIGUES, 2012, p. 22).

Em 2003, com o início do governo Lula, a pauta é retomada, assim como a pressão dos movimentos, que apresentaram uma proposta de adaptação do Programa de Arrendamento Residencial (PAR) para incluir a modalidade de autogestão. Em ofício apresentado ao Ministério das Cidades, a UNMP coloca a autogestão como uma forma de emancipação das organizações populares:

A UNMP defende a autogestão como uma maneira não só de construir casas, bairros ou equipamentos sociais, mas como uma forma de construção do poder popular. Ao controlar recursos públicos e processos, lutamos contra o clientelismo e manipulação do poder público sobre a população e as organizações sociais. Construimos alternativas onde somos sujeitos de nossa história (UNMP, Ofício ao Ministério das Cidades, 2003 apud MINEIRO E RODRIGUES, 2012, p. 22).

Apesar de terem sido feitas mudanças e adaptações no PAR, estas não atenderam as reivindicações com relação a autogestão, o que levou a novas mobilizações e pressão para que fossem encontradas alternativas.

Em resposta às reivindicações, em 2004 foi aprovado o Programa Crédito Solidário (PCS), prevendo a utilização do Fundo de Desenvolvimento Social (FDS). De

acordo com PEREIRA, “as principais diferenças dos demais programas habitacionais são: exclusividade de participação para famílias organizadas em entidades da sociedade civil – com renda mensal de no máximo 3 salários, e o financiamento a juros zero” (PEREIRA, 2006, p. 105). Outra mudança, ainda segundo a autora, foi a possibilidade de “associações entre grupos de moradores organizados e Assessorias técnicas, o que de uma maneira geral tem resultado em projetos residenciais de melhor qualidade, com maior preocupação com áreas comuns” (PEREIRA, 2006, p. 143).

Para obter o financiamento pelo programa, as entidades deveriam apresentar ao Ministério das Cidades uma proposta preliminar “contendo informações das entidades, da área a ser utilizada e do projeto que seria construído” (MINEIRO E RODRIGUES, 2012, p. 24). Das 2759 propostas, o Ministério selecionou 674. A partir de então, as entidades teriam o prazo de 60 dias para apresentar a documentação às Gerências Regionais de Desenvolvimento Urbano (GIDURs), órgão da Caixa responsável pela análise da documentação e liberação do financiamento. Segundo PEREIRA, “a documentação exigida nessa fase, mais o curto espaço de tempo oferecido pelo Ministério são um dos problemas apontados pelos movimentos populares organizados” (PEREIRA, 2006, p. 107) por conta dos custos da documentação e taxas iniciais, além da validade de alguns documentos que, no caso de não ser possível conseguir toda a documentação de todas as famílias a tempo, precisam ser renovados, gerando novos custos.

Por conta da alta burocracia, das propostas aprovadas pelo Ministério, apenas 158 chegaram à efetiva contratação entre os anos de 2005 e 2007. Esse fato ocasionou novas mobilizações das entidades, agora pela desburocratização do PCS, que levaram ao lançamento ainda em 2007 de “uma série de medidas que alterariam fundamentalmente a forma de financiamento do PCS” (MINEIRO E RODRIGUES, 2012, p. 25).

Em 2008, com o avanço do Programa Produção Social de Moradia, que previa repasses de recursos do FNHIS diretamente às entidades, e com os recursos do FDS se esgotando, a negociação dos movimentos com o governo pautava a ampliação dos recursos para o ano de 2009 para atender aos dois programas. Com o lançamento do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), movimentos e FNRU retomaram as manifestações e ocupações em diversos Estados através da Jornada de Lutas pela Reforma Urbana, reivindicando que parte das habitações do PMCMV fosse construída por autogestão. Das negociações, surgiu o Programa Minha Casa Minha Vida Entidades (PMCMV-E), que destinou recursos orçamentários para o FDS, onde “parte das suas regras veio do antigo

PCS e parte foi equiparada ao Programa MCMV destinado às construtoras” (MINEIRO E RODRIGUES, 2012, p. 26).

Apesar dos inúmeros avanços alcançados tanto pelo PCS, com relação ao seu pioneirismo, quanto pelo PMCMV-E, que buscou, em certa medida, superar os problemas do anterior, os programas não foram isentos de críticas. Entre elas, destaca-se, principalmente, o seu baixo alcance, principalmente contra o enorme déficit habitacional na faixa de renda de até 3 salários-mínimos. Entre 2009 e 2011 o PMCMV-E somou apenas 2% das unidades contratadas pelo MCMV nesta faixa (MINEIRO E RODRIGUES, 2012, p. 29). Como coloca, BOTTURA,

À inexpressividade em termos quantitativos entrelaçam-se as suas dimensões políticas (e despolitizantes), em uma equação que envolve uma complexa rede de agentes (Ministério das Cidades, CEF, movimentos sociais, assessorias técnicas, proprietários de terrenos, construtoras, beneficiários) resultando em um programa habitacional que se insere no hall das políticas sociais compensatórias, incapazes de produzir mudanças estruturais (BOTTURA, 2019, p. 234).

Em Palmas, após as mobilizações e ocupações no ano 2000 pelo MNLM, que tiveram como resultado a remoção violenta das famílias, verifica-se um hiato até 2004, quando foram retomadas as negociações com o governo estadual e, posteriormente, com o governo municipal. Após a conquista da quadra 1306 Sul, o movimento, por meio de sua entidade, foi o único a conseguir financiamento pelo PCS para a construção de 400 moradias executadas entre 2006 e 2008. A construção foi feita por meio de empreitada, com mutirão aos finais de semana, momento em que eram feitas reuniões de atividades comunitárias.

Com relação a este acontecimento, BOTTURA coloca que,

em um primeiro momento, as desmobilizações verificadas em Palmas no início da gestão Lula estão relacionadas, principalmente, a questões de natureza local. Posteriormente, a captação de recursos federais para a produção habitacional, incluindo recursos do Programa Crédito Solidário direcionados ao mutirão autogestionário provocaram um processo “profissionalização” do MNLM e a sua contenção nos limites impostos pelas circunstâncias. A partir desta nova fase na “luta” pela moradia, o conflito foi substituído pelas negociações e acordos consensuais no interior dos gabinetes. As manifestações foram mantidas como principal ação coletiva de confronto, no entanto, as ocupações praticamente desapareceram do escopo de

atuação, tanto do MNLM, quanto dos novos movimentos surgidos a partir de 2007 (BOTTURA, 2019, p. 237)

Neste novo contexto, em que os movimentos se profissionalizam e se tornam Entidades,

a luta pelo direito à moradia se transmuta em gestão de negócios e o conflito dá lugar à formas de invisibilização e ao silenciamento dos movimentos que protagonizaram as reivindicações urbanas no Brasil (RIZEK, 2014 *apud* BOTTURA, 2019, p. 236).

Como visto anteriormente, nesse momento de transição dos movimentos a entidades, foi conquistada, também, a transformação em ZEIS das quadras ALC-NO 43 e ALC-NO 13. Após anos de negociações com as entidades, apenas em 2013 foi realizado o parcelamento das quadras e a doação para 6 entidades. Nesse momento, cada entidade traçou suas ações para conseguir financiamento pelo PMCMV-E dando entrada nas documentações necessárias. Porém, apenas uma delas, a FACOMTO, conseguiu finalizar o processo e receber o financiamento antes do golpe que levou ao impeachment da presidenta Dilma Rousseff em 2016, e posterior paralisação do PMCMV-E.

O Residencial Parque da Praia foi construído por meio de construtora com participação das famílias no acompanhamento da obra, além de acompanhamento social. De acordo com a ex-presidenta da FACOMTO, Sra. Veneranda, a entidade ainda conseguiu parcerias para fornecer cursos para geração de renda aos moradores, como cursos de reciclagem de óleo, salgados, bordados, entre outros. Com relação às áreas comuns do condomínio, a entidade conseguiu que fossem inseridos no projeto espaços de lazer com churrasqueiras, horta comunitária, parquinhos e um centro comunitário. Os apartamentos foram entregues em 2018.

Figura 6: áreas comuns e de lazer do Parque da Praia



Fonte: BOTTURA, 2019.

2. ANÁLISE DE INSERÇÃO URBANA

Para averiguar a inserção urbana das moradias da 1306 Sul (ARSE 132) e do Residencial Parque da Praia, na quadra ALC NO 33 foi utilizada a Ferramenta de Avaliação de Inserção Urbana, elaborada pelo Instituto de Políticas de Transporte e Desenvolvimento (ITDP) em conjunto com o LabCidades da FAU/USP. A ferramenta foi elaborada com o intuito de verificar a viabilidade dos projetos de empreendimentos a serem financiados pelo PMCMV – Faixa 1 antes da implementação, no que tange a sua localização, integração com o entorno e desenho urbano, podendo ajudar a aprovar ou não o financiamento. Segundo LINKE *et al*, a “ferramenta também permite avaliar em que medida cada empreendimento contribui para atenuar – ou agravar – o quadro de segregação socioespacial das cidades brasileiras” (LINKE *et al*, 2016, p. 13). Conforme o manual elaborado pelo ITDP,

a ferramenta define critérios urbanísticos não apenas para aprovar ou rejeitar projetos, mas também oferecer subsídios para que eles garantam espaços públicos que promovam sociabilidade, circulação confortável de pedestres e pleno acesso ao transporte público e a equipamentos, comércio, serviços e a outras atividades essenciais à vida urbana. (ITDP)

Neste trabalho, a ferramenta será utilizada para verificar a inserção urbana de empreendimentos já construídos. Esta avaliação pode indicar a necessidade de políticas públicas voltadas para as áreas. A Ferramenta de Avaliação de Inserção Urbana possui 9 indicadores, divididos em 3 temas (tabela 2). Os indicadores podem receber as qualificações *bom*, *aceitável* ou *insuficiente*. Conforme o ITDP, “o caráter didático do texto tem o propósito de orientar aqueles que fazem uso da ferramenta a tomar a decisão mais correta em casos de reprovação, incluindo alguma tolerância com resultados negativos que estejam muito próximos das qualificações aceitáveis, se lhes parecer o mais pertinente frente a outras alternativas” (ITDP). A seguir serão feitas apenas as classificações dos indicadores. As avaliações dos mesmos e mais análises qualitativas aparecerão no item 2.6.

Tabela 2: Ferramenta de Avaliação da Inserção Urbana

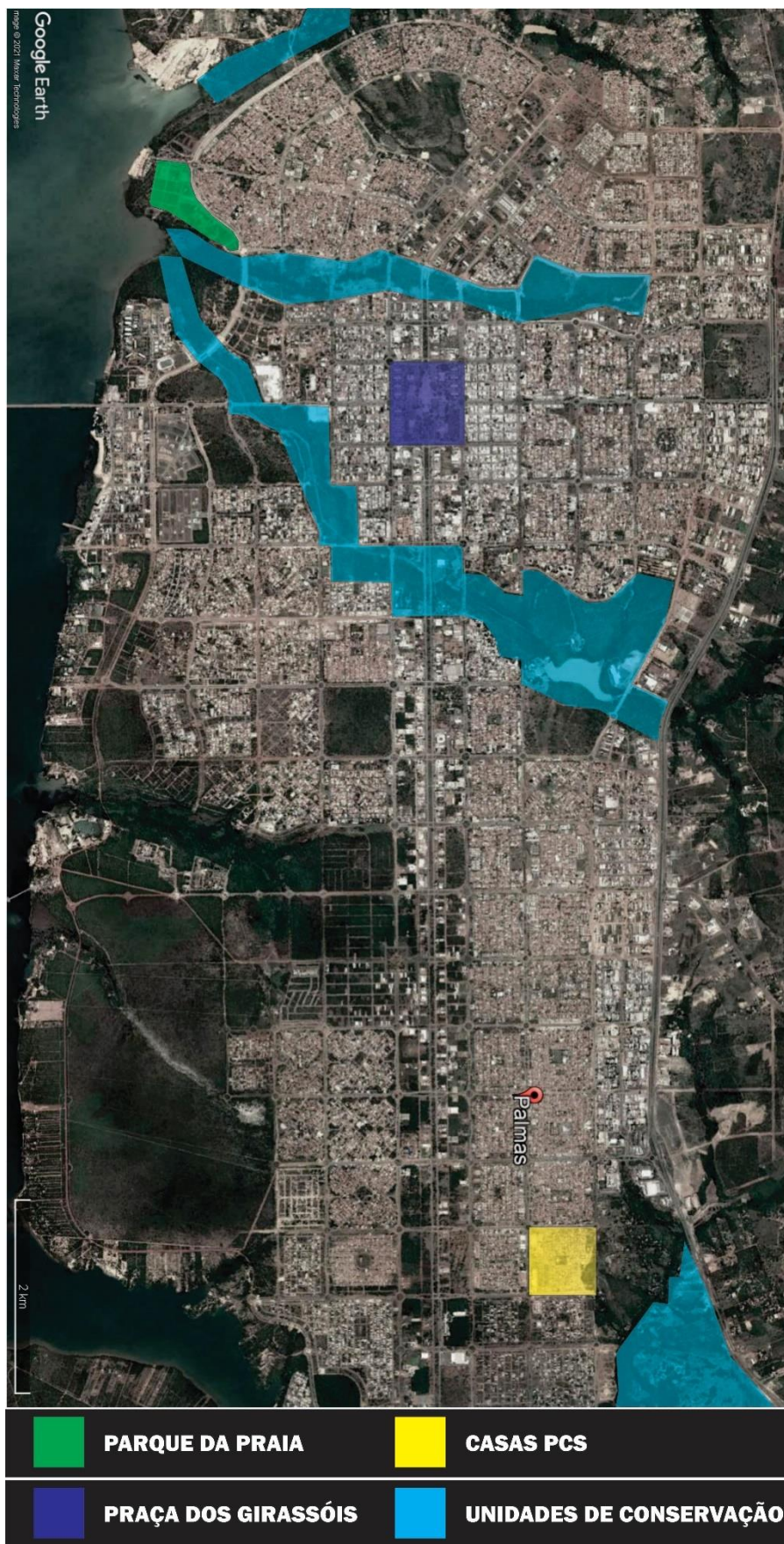
Tema	Indicadores
1. Transporte	1. Opções de transporte: quantidade de itinerários diferentes de transporte público acessíveis.
	2. Frequência de transporte: frequência e período de operação das linhas de transporte público identificadas.
2. Oferta de equipamentos, comércio e serviços	3. Usos cotidianos: existência de creches públicas, escolas públicas de ensino infantil, áreas livres para lazer e recreação e mercados de alimentos frescos.
	4. Usos eventuais: existência de escola pública de ensino fundamental, ensino médio e/ou técnico, unidade de saúde com pronto atendimento, farmácias, área para práticas esportivas, supermercado, lotérica ou caixa eletrônico.
	5. Usos esporádicos: existência de hospital público, centro público-administrativo, instituição de ensino superior e bancos.
3. Desenho e integração urbana	6. Relação com o entorno: porcentagem do perímetro do empreendimento, ou dos empreendimentos contíguos, que é adjacente a um entorno efetivamente urbano.
	7. Tamanho das quadras: média do perímetro das quadras do empreendimento, ou do conjunto de empreendimentos contíguos, e de todas as quadras imediatamente adjacentes a ele(s).
	8. Abertura para espaços públicos: número de acessos de pedestres para cada 100 m de divisas entre as áreas privadas do empreendimento, ou empreendimentos contíguos, e as vias públicas de circulação de pedestres.
	9. Rede de circulação para pedestres: avaliação da rede de circulação de pedestres do(s) empreendimento(s) e os caminhos até os pontos de ônibus e/ou estações de acesso ao sistema de transporte.

Fonte: ITDP *apud* LINKE *et al*, 2016.

2.1. CARACTERIZAÇÃO DOS EMPREENDIMENTOS

A escolha dos empreendimentos se deu pela presença de algumas similaridades entre os empreendimentos, em destaque a conquista dos terrenos através de pressão dos movimentos de luta pela moradia, sobretudo FACOMTO e MNLM, o financiamento realizado através de programas habitacionais voltados para entidades e, por fim, sua localização dentro de Palmas Centro (como é referida a região delimitada pelo Plano Original Urbanístico de Palmas). Esse último tópico expressa uma reivindicação antiga dos movimentos, já que historicamente a cidade de Palmas promove uma forte segregação socioespacial, designando aos mais pobres a região periférica.

Figura 7: localização dos empreendimentos escolhidos em Palmas Centro



Fonte: Google Earth adaptado pela autora, 2021.

2.1.1. 1306 Sul (ARSE 132)

A quadra 1306 fica localizada na parte sudeste da região de Palmas Centro, a cerca de 10 km da Praça dos Girassóis. Em 2005 iniciou-se a elaboração do projeto urbanístico e habitacional da quadra, contemplando 820 lotes residenciais e 4 HM. De acordo com BOTTURA, “as obras de infraestrutura urbana e das 820 casas foram viabilizadas por meio da junção de recursos de diferentes programas do governo federal, além de contrapartidas municipais e estaduais” (BOTTURA, 2019, p. 207), entre eles o Programa Crédito Solidário (PCS), que financiou a construção de 400 casas em sistema de autogestão e mutirão organizado pelo MNLM. Em 2007, através da Lei 155, a quadra foi transformada em ZEIS (Zona Especial de Interesse Social) tipo 1 (ZEIS de vazios). As 400 residências, as únicas financiadas pelo PCS em Palmas, foram entregues entre os anos de 2007 a 2009.

A quadra é cercada pelas quadras 1206 Sul ao norte, 1204 Sul a noroeste, 1304 Sul a oeste, 1404 Sul a sudoeste e 1406 Sul ao sul. Na divisa leste da quadra, a quadra faz divisa com área verde que se conecta com a Unidade de Conservação do Tiúba. As quadras a norte, noroeste e oeste estão bem consolidadas e contam com equipamentos como escolas, postos de saúde e comércio variado.

Figura 8: quadra 1306 Sul



Fonte: acervo pessoal, 2021.

2.1.2. Residencial Parque da Praia

O residencial está localizado na quadra ALC-NO 33, na região noroeste da cidade, a cerca de 5km de distância da Praça dos Girassóis. Após pressão dos movimentos de moradia, em 2013 foi realizado o parcelamento da quadra, sendo os terrenos apenas para Habitação Multifamiliar (HM), além da doação dos terrenos para entidades vinculadas aos movimentos de moradia de Palmas. Apenas dois dos terrenos foram ocupados, um deles

sendo o Residencial Parque da Praia, com 160 apartamentos e o outro Residencial Maria Olívia Carlesse. O residencial foi construído através de construtora com participação da FACOMTO no acompanhamento da obra, tendo sido o único empreendimento financiado pelo Programa Minha Casa Minha Vida - Entidades (MCMV-E).

A quadra está situada na orla e faz divisa ao leste com a quadra 307 Norte, a nordeste com a quadra 407 Norte, ao norte com a quadra ALC-NO 43, e ao oeste com a Praia das Arnos. As quadras 307 e 407 Norte são bem consolidadas e contam com equipamentos, como escolas e praças, possui um comércio ativo e variado, principalmente no entorno da feira da 307 Norte. A quadra ALC-NO 43 ainda não foi ocupada.

Figura 9: Residencial Parque da Praia



Fonte: acervo pessoal, 2021.

2.2. TEMA: TRANSPORTE

Este tema tem como objetivo analisar se o empreendimento está bem integrado ao sistema de transporte público da cidade. Devido às medidas de segurança impostas pelo momento atual de pandemia, as informações necessárias para os indicadores tiveram de ser obtidas por outros meios. As informações das linhas de ônibus e horários dos mesmos foram obtidas através do aplicativo Moovit². As informações de quantidade dos pontos de ônibus também foram obtidas através do aplicativo e através do mapa fornecido pela

² O Moovit se trata de um aplicativo de mobilidade urbana para celular, criado pela empresa Israelense MaaS, que mostra linhas, pontos, estações, rotas, horários, etc. de diversas modalidades de transporte público, como trem, ônibus, metrô, entre outros, ao redor do mundo.

Secretaria Municipal de Segurança e Mobilidade Urbana, além de verificadas através da ferramenta *Google Street View*. Para verificação das distâncias nos trajetos a pé, foi utilizada a ferramenta *Google Earth*.

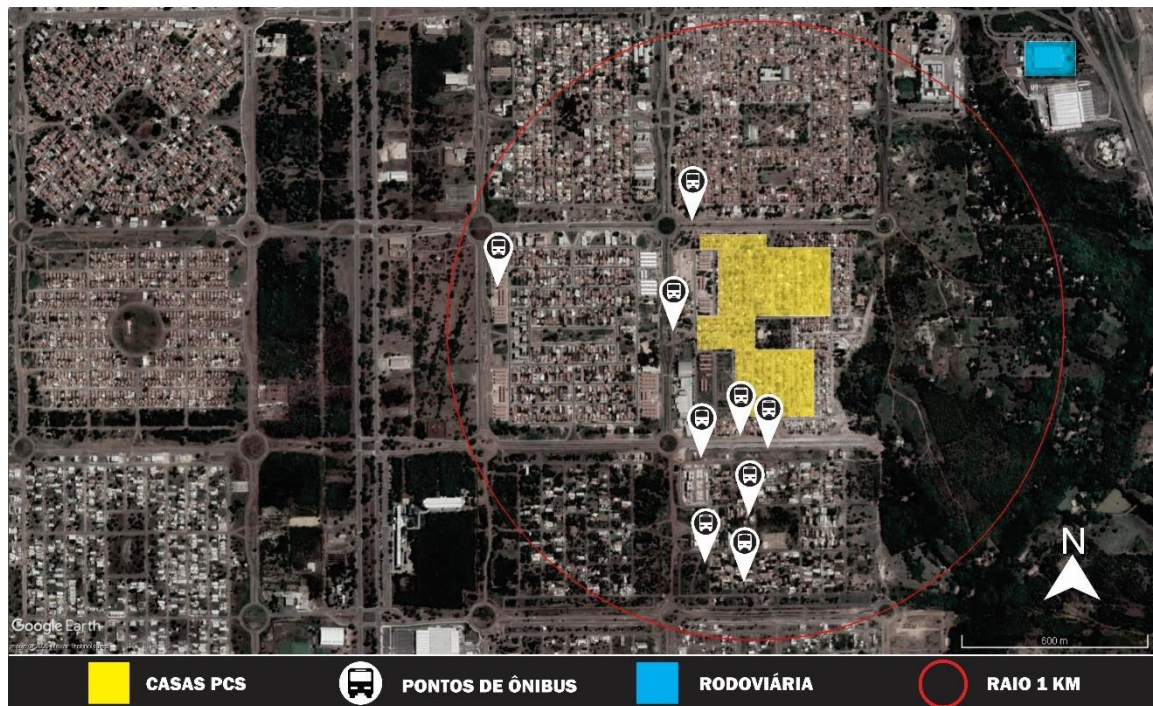
2.2.1. Indicador 1: Opções de transporte

O objetivo deste indicador é verificar a quantidade de itinerários de transporte público disponíveis aos moradores do local estudado. Para este indicador, foi traçado um raio de 1km ao redor dos empreendimentos, com a ferramenta *Google Earth*, verificados os pontos de ônibus dentro desse raio e as linhas que servem tais pontos. Caso um ponto estivesse dentro do raio, mas a distância a pé até ele fosse superior à 1km, o ponto foi descartado, conforme indicação do ITDP. Ainda conforme indicação do ITDP, são consideradas itinerários diferentes aqueles que apresentam distância de, no mínimo, 2km entre si, caso contrário, devem ser agrupados em um único itinerário. A qualificação para este indicador é: *BOM* para 4 ou mais itinerários diferentes; *ACEITÁVEL*, caso tenha pelo menos 3 itinerários diferentes; *INSUFICIENTE*, caso tenha 2 ou menos itinerários diferentes.

1306 SUL (ARSO 132)

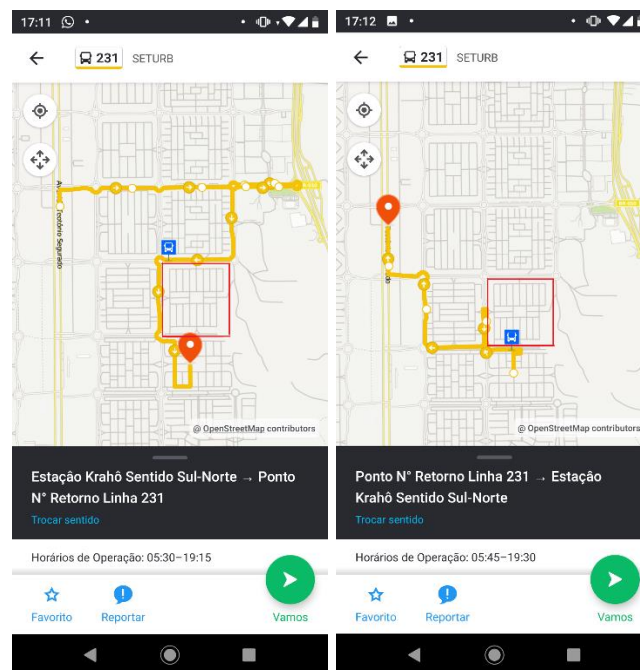
A quadra 1306 Sul, onde estão localizadas as 400 moradias financiadas pelo Programa Crédito Solidário, é abastecida por apenas uma linha de ônibus: a Linha 231 RODOVIÁRIA / 1206 SUL. Dentro da distância de 1km determinada para averiguação, existem 10 pontos de ônibus que atendem a quadra, localizados nas Avenidas NS-02, NS-04, LO-29, LO-31 e dentro da quadra 1406 Sul, em todos os pontos passa apenas a Linha 231. Apesar de haver um ponto de ônibus na Avenida NS-10, na quadra 1206 Sul, atendido por outra linha de ônibus, que está dentro do raio de 1km, a distância a ser percorrida a pé ultrapassa o 1km definido pelo indicador, portanto o ponto foi descartado para esta análise. O itinerário apresentado faz integração com outros itinerários através da Estação Krahô.
QUALIFICAÇÃO: INSUFICIENTE.

Figura 10: localização dos pontos de ônibus que atendem a 1306 Sul



Fonte: Google Earth adaptado pela autora, 2021.

Figura 11: itinerário ida e volta da Linha 231



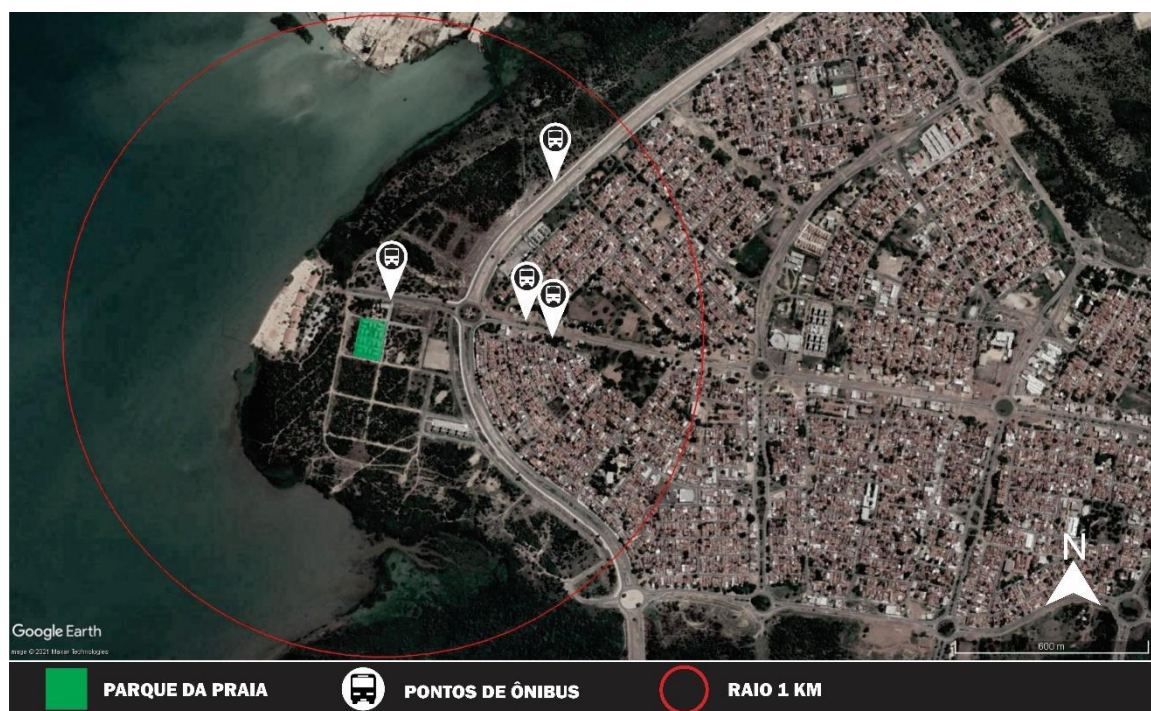
Fonte: aplicativo Moovit, adaptado pela autora 2021.

RESIDENCIAL PARQUE DA PRAIA

O Residencial Parque da Praia é abastecido por 3 linhas de ônibus: Linha 030 DETRAN / ARNOS; Linha 041 ARNOS / PADRE JOSIMO; e Linha 140 SONHO MEU. A Linha 140 atende, também, o loteamento Sonho Meu, localizado na região norte fora do perímetro urbano, em área rural. Dentro da distância de 1km determinado para averiguação, existem 4 pontos de ônibus que atendem ao residencial, 3 localizados na AV LO-10, onde passam as Linhas 041 e 030 (um deles localizado na quadra do empreendimento, conforme solicitação dos moradores), e 1 localizado na AV NS-15, onde passam as Linhas 030 e 140. Todos os itinerários apresentados fazem integração com outros itinerários através da Estação Apinajé.

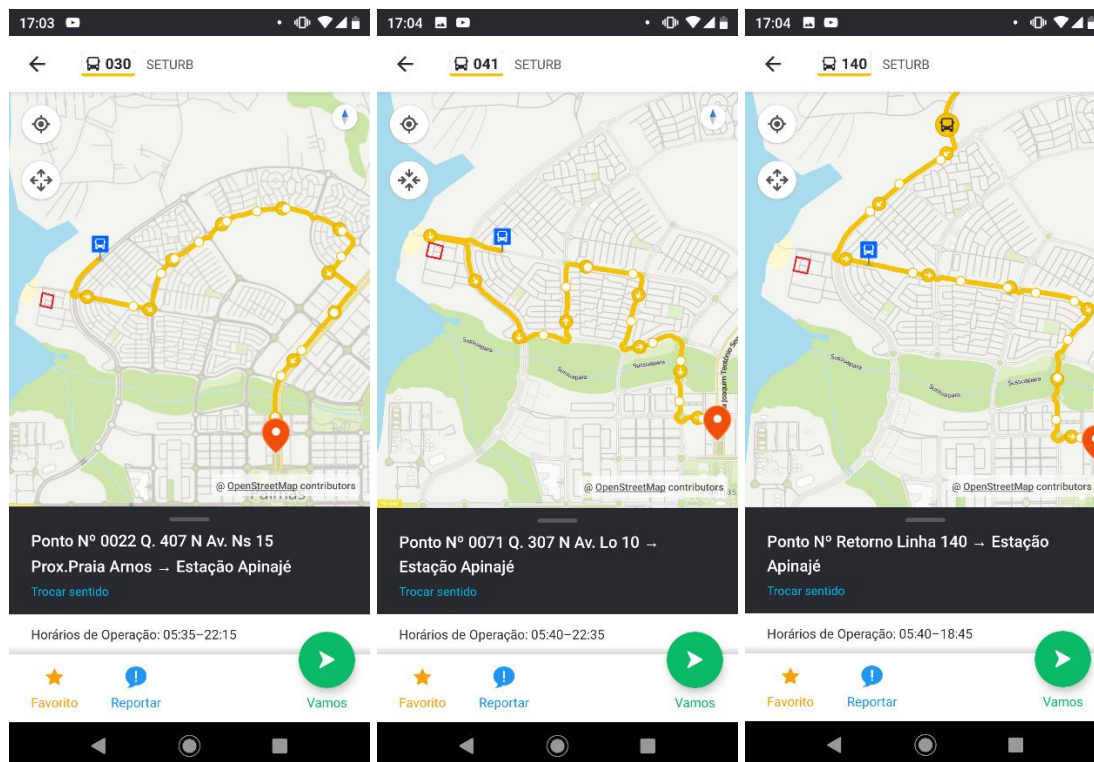
QUALIFICAÇÃO: ACEITÁVEL.

Figura 12: localização dos pontos de ônibus que atendem ao Residencial Parque da Praia



Fonte: Google Earth adaptado pela autora, 2021.

Figura 13: itinerários das Linhas 030, 041 e 140



Fonte: aplicativo Moovit adaptado pela autora, 2021.

2.2.2. Indicador 2: Frequência do Transporte

O objetivo deste indicador é avaliar a disponibilidade do serviço de transporte público existente nas áreas de estudo, analisando a frequência e o período de operação das linhas de ônibus indicadas no indicador 1 – Opções de Transporte. Conforme indicado pelo ITDP, serão considerados para este indicador a frequência nos horários de entrepico (entre 10h e 16h) e o período de operação apenas nos dias úteis. Os resultados serão classificados conforme tabela abaixo:

Tabela 3: classificação de frequência e período de operação do transporte público

ENTREPICOS EM DIAS ÚTEIS	FREQUÊNCIA	PERÍODO DE OPERAÇÃO
BOM	Até 10 min.	24 horas
ACEITÁVEL	11 a 20 min.	17 horas
INSUFICIENTE	Acima de 20 min.	Menos de 17 horas

Fonte: ITDP.

Nos casos em que uma mesma linha apresente qualificações diferentes para frequência e período de operação, prevalece a classificação inferior. A qualificação para este indicador é: *BOM*, caso tenha, para cada itinerário identificado no Indicador 1, ao menos uma linha classificada como BOA. Isto é, opções de itinerários com boa frequência e bom período de operação; *ACEITÁVEL*, caso tenha, para cada itinerário Indicador 1, ao menos uma linha classificada como ACEITÁVEL. Ou seja, opções de itinerários com frequência e período de operação aceitáveis; *INSUFICIENTE*, caso algum dos itinerários identificados no Indicador 1 não possuir ao menos uma linha classificada como ACEITÁVEL.

1306 SUL (ARSE 132)

Conforme dados coletados através do aplicativo Moovit, a única linha de ônibus que atende a quadra, a Linha 231, tem horário de funcionamento das 5h30min às 19h15min, totalizando o período de operação de 8 horas e 45 minutos, com frequência de 1h em 1h durante todo o período de operação. Classificação do itinerário:

Tabela 4: classificação da linha 231

LINHA 231	FREQUÊNCIA	PERÍODO DE OPERAÇÃO
	1 hora	8 horas e 45 min.

Fonte: autora, 2021.

QUALIFICAÇÃO: INSUFICIENTE.

Figura 14: grade de horários da Linha 231

Horário	Destino
06:30	Ponto N° Retorno Linha 231
07:30	Ponto N° Retorno Linha 231
08:30	Ponto N° Retorno Linha 231
09:30	Ponto N° Retorno Linha 231
10:30	Ponto N° Retorno Linha 231
11:30	Ponto N° Retorno Linha 231
12:40	Ponto N° Retorno Linha 231
13:30	Ponto N° Retorno Linha 231
14:30	Ponto N° Retorno Linha 231
15:45	Ponto N° Retorno Linha 231
16:30	Ponto N° Retorno Linha 231
17:35	Ponto N° Retorno Linha 231
18:30	Ponto N° Retorno Linha 231
19:15	Ponto N° Retorno Linha 231

Fonte: aplicativo Moovit adaptado pela autora, 2021.

RESIDENCIAL PARQUE DA PRAIA

Conforme dados coletados através do aplicativo Moovit, a Linha 030 tem horário de funcionamento das 5h35min às 22h15min, totalizando o período de operação de 16 horas e 40 minutos, com frequência nos horários de entropico que variam entre 30 minutos e 1 hora.

Tabela 5: classificação da linha 030

LINHA 030	FREQUÊNCIA	PERÍODO DE OPERAÇÃO
	Média: 45 min.	16 horas e 40 min.

Fonte: autora, 2021.

QUALIFICAÇÃO: INSUFICIENTE.

Figura 15: grade de horários da Linha 030

Amanhã	
Alterar data	
09:05	Estação Apinajé
09:45	Estação Apinajé
10:47	Estação Apinajé
11:15	Estação Apinajé
11:45	Estação Apinajé
12:25	Estação Apinajé
13:05	Estação Apinajé
13:50	Estação Apinajé
14:47	Estação Apinajé
15:15	Estação Apinajé
15:47	Estação Apinajé
16:37	Estação Apinajé
16:55	Estação Apinajé
17:17	Estação Apinajé

Fonte: aplicativo Moovit adaptado pela autora, 2020.

A linha 041 tem horário de funcionamento das 5h30min às 22h25min, totalizando o período de funcionamento de 16 horas e 55 minutos, com frequência nos horários entrepico que variam entre 40 minutos e 1 hora.

Tabela 6: classificação da linha 041

LINHA 041	FREQUÊNCIA	PERÍODO DE OPERAÇÃO
	Média: 40 min.	16 horas e 55 min.

Fonte: autora, 2021.

QUALIFICAÇÃO: INSUFICIENTE.

Figura 16: grade de horários da Linha 041

Amanhã	
Alterar data	
07:45	Ponto Nº 0071 Q. 307 N Av. Lo 10
08:00	Ponto Nº 0071 Q. 307 N Av. Lo 10
09:00	Ponto Nº 0071 Q. 307 N Av. Lo 10
10:00	Ponto Nº 0071 Q. 307 N Av. Lo 10
11:00	Ponto Nº 0071 Q. 307 N Av. Lo 10
11:40	Ponto Nº 0071 Q. 307 N Av. Lo 10
12:20	Ponto Nº 0071 Q. 307 N Av. Lo 10
13:10	Ponto Nº 0071 Q. 307 N Av. Lo 10
14:00	Ponto Nº 0071 Q. 307 N Av. Lo 10
15:00	Ponto Nº 0071 Q. 307 N Av. Lo 10
15:40	Ponto Nº 0071 Q. 307 N Av. Lo 10
16:20	Ponto Nº 0071 Q. 307 N Av. Lo 10
17:00	Ponto Nº 0071 Q. 307 N Av. Lo 10
17:30	Ponto Nº 0071 Q. 307 N Av. Lo 10

Fonte: aplicativo Moovit adaptado pela autora, 2020.

A linha 140 SONHO MEU é uma linha que atende a área rural e tem horário de funcionamento das 5h48min às 18h45min, totalizando o período de funcionamento de 13 horas e 2 minutos, com apenas um horário para atender os horários entrepico, às 13h34min.

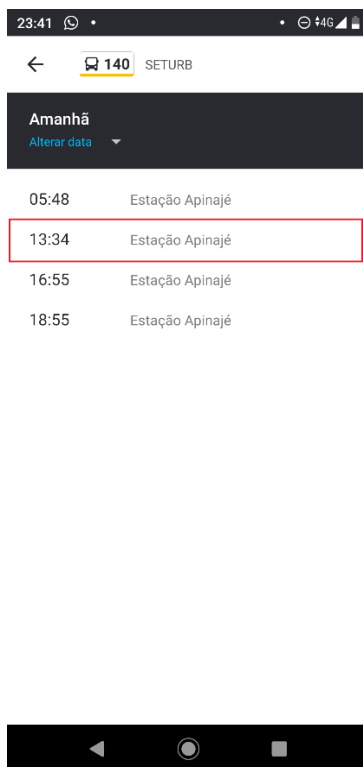
Tabela 7: classificação da linha 140

LINHA 140	FREQUÊNCIA	PERÍODO DE OPERAÇÃO
	1 vez	13 horas e 2 min.

Fonte: autora, 2021.

QUALIFICAÇÃO: INSUFICIENTE.

Figura 17: grade de horários da Linha 140



Fonte: aplicativo Moovit adaptado pela autora, 2020.

2.3. TEMA: OFERTA DE EQUIPAMENTOS, COMÉRCIO E SERVIÇOS

O objetivo deste tema é verificar se o empreendimento tem em seu entorno uma oferta de equipamentos, comércio e serviços capazes de atender a demanda dos moradores e se estão em uma distância aceitável a pé ou utilizando o transporte público. Os indicadores estão divididos de acordo com a frequência do uso e são analisados de acordo com a oferta e a distância/tempo do percurso a ser realizado pelo morador. Para cada indicador, os usos são classificados em Usos Obrigatórios, que devem existir em qualquer caso, e Usos Complementares.

De acordo com o ITDP, “a existência de usos não residenciais, em diferentes escalas, acessíveis aos moradores dos empreendimentos também capta, indiretamente, a existência de empregos próximos ou facilmente acessíveis”, porém, no caso da cidade de Palmas, há uma especificidade a ser levada em consideração. O histórico de ocupação, que ocasionou seu espraiamento e segregação socioespacial, leva a uma pendularidade dos moradores com relação ao local de moradia e trabalho. Portanto, considerou-se importante agregar essa atividade nos usos obrigatórios para o indicador 4.

Outra consideração a ser feita com relação à metodologia de análise dos indicadores deste tema é que, devido à pandemia da Covid-19 (momento em que foi realizada a presente pesquisa), não foi possível a verificação de algumas informações, sendo necessário realizar algumas adaptações. Para todos os indicadores desse tema, havia a necessidade de verificação da capacidade de atendimento dos equipamentos de uso obrigatório, o que não pôde ser realizado. Como alternativa, foram realizadas entrevistas com moradores a fim de qualificar os dados levantados e ampliar o escopo de análise. As demais alterações serão explicadas em cada indicador.

2.3.1. Indicador 3: Usos Cotidianos

Este indicador tem o objetivo de avaliar a diversidade de usos como equipamentos, comércios e serviços no entorno do empreendimento. Para este indicador foi estipulado um raio de 1 km (cerca de 15 min de caminhada em percurso com segurança). Caso algum uso estivesse dentro do raio, mas o percurso até ele fosse superior a 1 km, o mesmo foi desconsiderado, conforme indicação do ITDP. Os usos foram divididos em Usos Obrigatório, que devem existir obrigatoriamente, pois implicam em deslocamentos diários e em caminhadas com crianças pequenas ou com compras para abastecimento cotidiano, e Usos Complementares. São eles:

Usos Obrigatórios

- Creches públicas;
- Escolas públicas de Ensino Infantil;
- Áreas livres para lazer e recreação (o espaço deve ser qualificado com mobiliário para lazer, atividades físicas ou descanso, bem como tratamento paisagístico e bom estado de conservação);
- Mercados, quitandas, hortifrutis ou feiras livres (alimentos frescos).

Usos Complementares

- Açougues;
- Padarias;
- Farmácias;
- Restaurantes (pizzaria, lanchonete etc);
- Salão de beleza;
- Academia;

- Lotéricas ou caixas eletrônicos;
- Assistência técnica e reparação (eletroeletrônicos, eletrodomésticos, veículos, bicicletas, etc);
- Lojas de material de construção (casa de ferragem, vidraçarias etc).

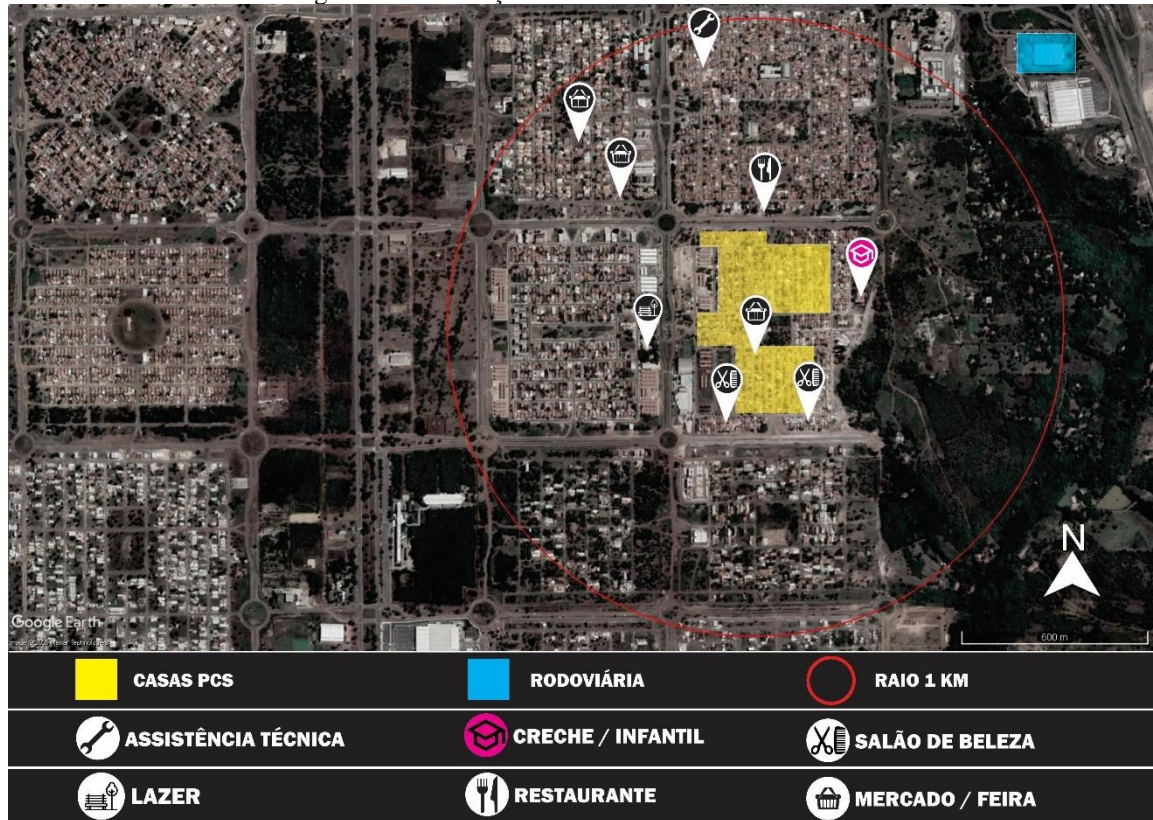
A qualificação para este indicador é a seguinte: *BOM*, caso todos os usos obrigatórios estejam disponíveis, com capacidade de absorver a nova demanda “E” existem todos os usos complementares; *ACEITÁVEL*, caso todos os usos obrigatórios estejam disponíveis, com capacidade de absorver a nova demanda “E” existem pelo menos 4 dos usos complementares; *INSUFICIENTE*, caso não haja oferta de todos os usos obrigatórios, considerando a capacidade de absorver a nova demanda “E/OU” existem menos de 4 dos usos complementares.

Tabela 8: existência dos usos cotidianos

Indicador 3: Usos Cotidianos			
		1306 Sul	Parque da Praia
Usos Obrigatórios	Creches públicas	SIM	NÃO
	Escolas públicas de ensino infantil	SIM	NÃO
	Áreas livres para lazer e recreação	SIM	SIM
	Mercados, quitandas, hortifrutis ou feiras livres	SIM	SIM
Usos Complementares	Açougues	SIM	SIM
	Padarias	NÃO	NÃO
	Farmácias	NÃO	NÃO
	Restaurantes	SIM	SIM
	Salão de beleza	SIM	SIM
	Academia	NÃO	NÃO
	Lotéricas ou caixas eletrônicos	NÃO	NÃO
	Assistência técnica e reparação	SIM	SIM
	Lojas de material de construção	SIM	NÃO
QUALIFICAÇÃO		ACEITÁVEL	INSUFICIENTE

Fonte: autora, 2021.

Figura 18: localização dos usos cotidianos na 1306 Sul



Fonte: Google Earth, adaptado pela autora, 2021.

Figura 19: localização dos usos cotidianos no Residencial Parque da Praia



Fonte: Google Earth, adaptado pela autora, 2021.

2.3.2. Indicador 4: Usos Eventuais

Este indicador tem o objetivo de avaliar a diversidade de usos como equipamentos, comércios e serviços no entorno do empreendimento que sejam de uso eventual ou deslocamentos mais demorados, considerando-se a idade dos usuários (jovens e adultos). Para este indicador foi estipulado um raio de 1,4 km (cerca de 20 min de caminhada em percurso com segurança) ou deslocamento de até 30 minutos por transporte público. Caso algum uso estivesse dentro do raio, mas o percurso até ele fosse superior a 1 km, o mesmo foi desconsiderado, conforme indicação do ITDP. Devido a impossibilidade de verificar os trajetos por transporte público por conta da pandemia, foram considerados apenas os usos que estivessem a até 300 metros das linhas de transporte público identificadas no Indicador 1.

Os usos foram divididos em Usos Obrigatório, que devem existir obrigatoriamente, e Usos Complementares. São eles:

Usos Obrigatórios

- Escolas públicas de Ensino Fundamental;
- Escolas públicas de Ensino Médio e/ou Técnico;
- Unidades de saúde com pronto atendimento;
- Farmácias;
- Área para práticas esportivas;
- Supermercado;
- Lotérica ou caixa eletrônico.

Usos Complementares

- Instituição de Ensino Superior;
- Centro de Referência de Assistência Social;
- Biblioteca pública;
- Delegacia;
- Centro médico ou clínicas especializadas;
- Correios;
- Loja de vestuários, de calçados, etc;
- Lojas de eletroeletrônicos, utensílios domésticos, mobiliário, etc;
- Restaurantes;
- Bancos;

- Escritórios ou consultórios;
- Livraria ou papelaria;
- Assistência técnica e reparação (eletroeletrônicos, eletrodomésticos, veículos, bicicletas, etc.);
- Escola de línguas, de informática e outras formações complementares.

A qualificação para este indicador é a seguinte: *BOM*, caso todos os usos obrigatórios estejam disponíveis, com capacidade de absorver a nova demanda “E” existirem todos os usos complementares; *ACEITÁVEL*, caso todos os usos obrigatórios estejam disponíveis, com capacidade de absorver a nova demanda “E” existirem pelo menos 7 dos usos complementares; *INSUFICIENTE*, caso não haja oferta de todos os usos obrigatórios, considerando a capacidade de absorver a nova demanda “E/OU” existirem menos de 7 dos usos complementares.

Tabela 9: existência dos usos eventuais

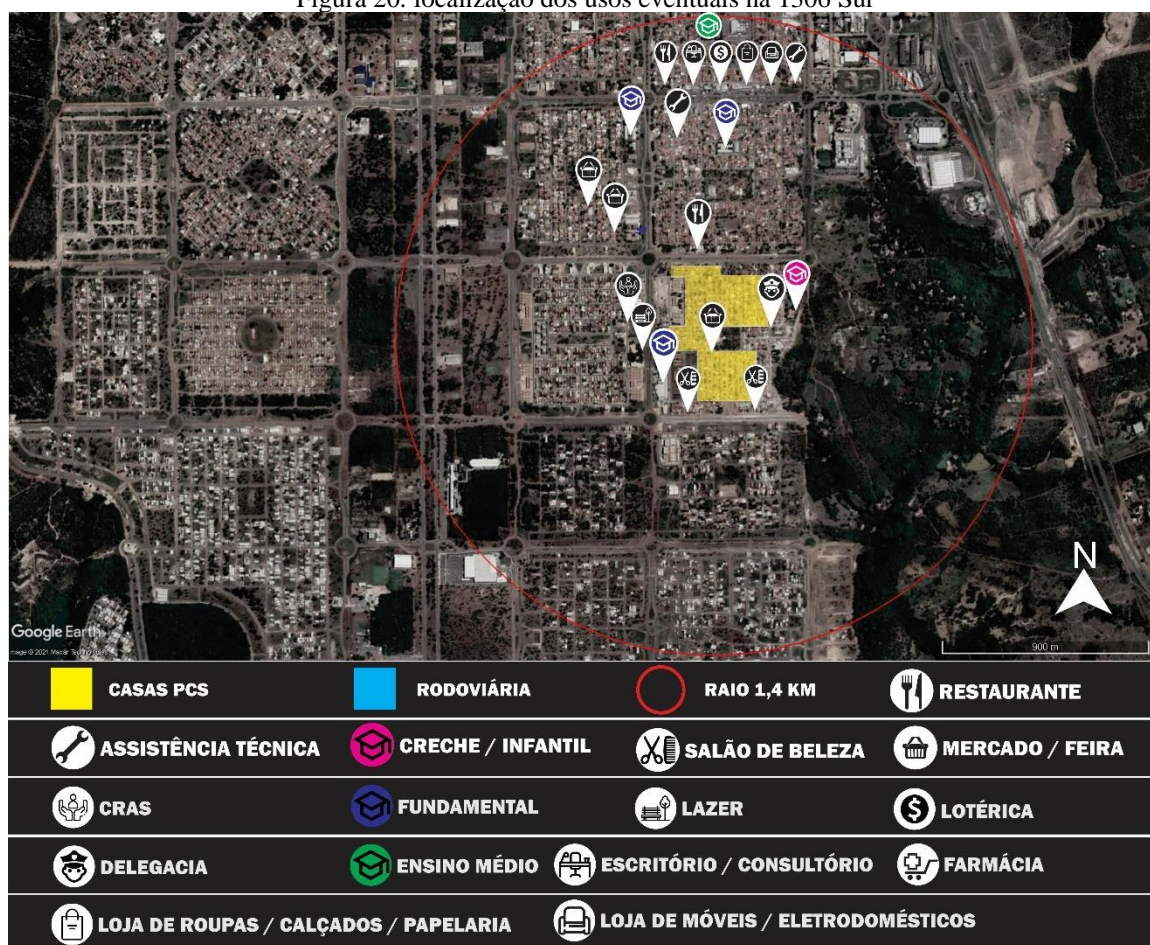
Indicador 4: Usos Eventuais			
		1306 Sul	Parque da Praia
Usos Obrigatórios	Escolas públicas de Ensino Fundamental	SIM	SIM
	Escolas públicas de Ensino Médio e/ou Técnico	SIM	SIM
	Unidades de saúde com pronto atendimento	NÃO	SIM
	Farmácias	SIM	SIM
	Área para práticas esportivas	SIM	SIM
	Supermercado	SIM	SIM
	Lotérica ou caixa eletrônico	SIM	SIM
	Emprego ³	NÃO	NÃO
Usos Complementares	Instituição de Ensino Superior	NÃO	NÃO
	CRAS	SIM	SIM
	Biblioteca pública	NÃO	NÃO
	Delegacia	NÃO	SIM
	Centro médico ou clínicas especializadas	NÃO	NÃO
	Correios	SIM	NÃO
	Loja de vestuários, de calçados etc	SIM	SIM
	Lojas de eletroeletrônicos, utensílios domésticos, mobiliário	SIM	NÃO
Restaurantes	SIM	SIM	

³ Conforme especificado anteriormente, este item foi adicionado devido ao fenômeno de pendularidade que pode ser observado na cidade de Palmas.

	Bancos	NÃO	NÃO
	Escritórios ou consultórios	SIM	SIM
	Livraria ou papelaria	SIM	SIM
	Assistência técnica e reparação	SIM	SIM
	Escola de línguas, de informática e outras formações complementares	NÃO	NÃO
	QUALIFICAÇÃO	INSUFICIENTE	INSUFICIENTE⁴

Fonte: autora, 2020.

Figura 20: localização dos usos eventuais na 1306 Sul



Fonte: Google Earth, adaptado pela autora, 2021.

⁴ A qualificação foi INSUFICIENTE por conta da inclusão do emprego como uso obrigatório.

Figura 21: localização dos usos eventuais no Residencial Parque da Praia



Fonte: Google Earth, adaptado pela autora, 2021.

2.3.3. Indicador 5: Usos Esporádicos

Este indicador tem o objetivo de avaliar a diversidade de usos como equipamentos, comércios e serviços no entorno do empreendimento que sejam de uso eventual ou deslocamentos mais demorados, considerando-se a idade dos usuários (jovens e adultos). Para este indicador foi estipulado o deslocamento de até 1 hora por transporte público. Devido a impossibilidade de verificar os trajetos por transporte público por conta da pandemia e considerando o conhecimento prévio do sistema de transporte público da cidade, principalmente no tocante à frequência (conforme verificado no Indicador 2), foi possível afirmar que o deslocamento para certos usos em relação ao local, seria superior à 1 hora. Também foi incluída nas entrevistas pergunta sobre a acessibilidade dos usos.

Os usos foram divididos em Usos Obrigatório, que devem existir obrigatoriamente, e Usos Complementares. São eles:

Usos Obrigatórios

- Hospital público;

- Centro público administrativo (INSS, subprefeitura ou prefeitura, Poupatempo, etc);
- Instituição de Ensino Superior;
- Bancos.

Usos Complementares

- Cinemas;
- Parque urbano, ginásio esportivo, estádio etc.;
- Teatro;
- Museu ou centro cultural;
- Hipermercado;
- Cartório.

A qualificação para este indicador é a seguinte: *BOM*, caso todos os usos obrigatórios estejam disponíveis, com capacidade de absorver a nova demanda “E” existirem todos os usos complementares; *ACEITÁVEL*, caso todos os usos obrigatórios estejam disponíveis, com capacidade de absorver a nova demanda “E” existirem pelo menos 3 dos usos complementares; *INSUFICIENTE*, caso não haja oferta de todos os usos obrigatórios, considerando a capacidade de absorver a nova demanda “E/OU” existirem menos de 3 dos usos complementares.

Tabela 10: existência dos usos esporádicos

Indicador 5: Usos Esporádicos			
		1306 Sul	Parque da Praia
Usos Obrigatórios	Hospital público	NÃO	NÃO
	Centro público administrativo	NÃO	SIM
	Instituição de Ensino Superior	SIM	SIM
	Bancos	SIM	SIM
Usos Complementares	Cinemas	NÃO	SIM
	Parque urbano, ginásio esportivo, estádio etc	NÃO	SIM
	Teatro	NÃO	NÃO
	Museu ou centro cultural	NÃO	NÃO
	Hipermercado	NÃO	NÃO
	Cartório	NÃO	SIM
QUALIFICAÇÃO		INSUFICIENTE	INSUFICIENTE

Fonte: autora, 2020.

2.4. DESENHO E INTEGRAÇÃO URBANA

O objetivo deste tema é verificar o desenho urbano do empreendimento e do seu entorno imediato, a fim de avaliar a qualidade dos espaços urbanos e dos percursos dos pedestres até os pontos e estações de transporte público. De acordo com o ITDP, “independentemente de sua localização, a forma como o empreendimento se insere na cidade pode produzir uma boa integração com o entorno, gerando espaços públicos bem articulados, ativos e seguros ou, ao contrário, produzir o isolamento com espaços públicos sem qualidade, sem conforto e sem segurança”.

2.4.1. Indicador 6: Relação com o Entorno

Este indicador tem como objetivo identificar os trechos do perímetro que fazem contato com entorno efetivamente urbano, de modo a verificar se as moradias não estão desconectadas fisicamente e funcionalmente da cidade existente. Para isso, foi calculada a porcentagem do empreendimento que está em contato direto com entorno efetivamente urbano através do seguinte cálculo:

$$\frac{\text{Perímetro de contato com entorno urbano}}{\text{Perímetro total do empreendimento}} \times 100 = \text{resultado (\%)}$$

Para este indicador, o entorno é considerado efetivamente urbano quando abrigar edificações e/ou equipamentos e não constituam barreiras para a circulação de pessoas tais como rodovias e vias férreas, desníveis topográficos e grandes glebas vazias. Parques e praças só são considerados entorno urbano se tiverem espaços qualificados, que permitam a permanência e sociabilidade, como passeios, mobiliário urbano e equipamentos de lazer e esporte. Áreas de Proteção Ambiental sem qualquer tratamento para o uso público não são consideradas como entorno efetivamente urbano.

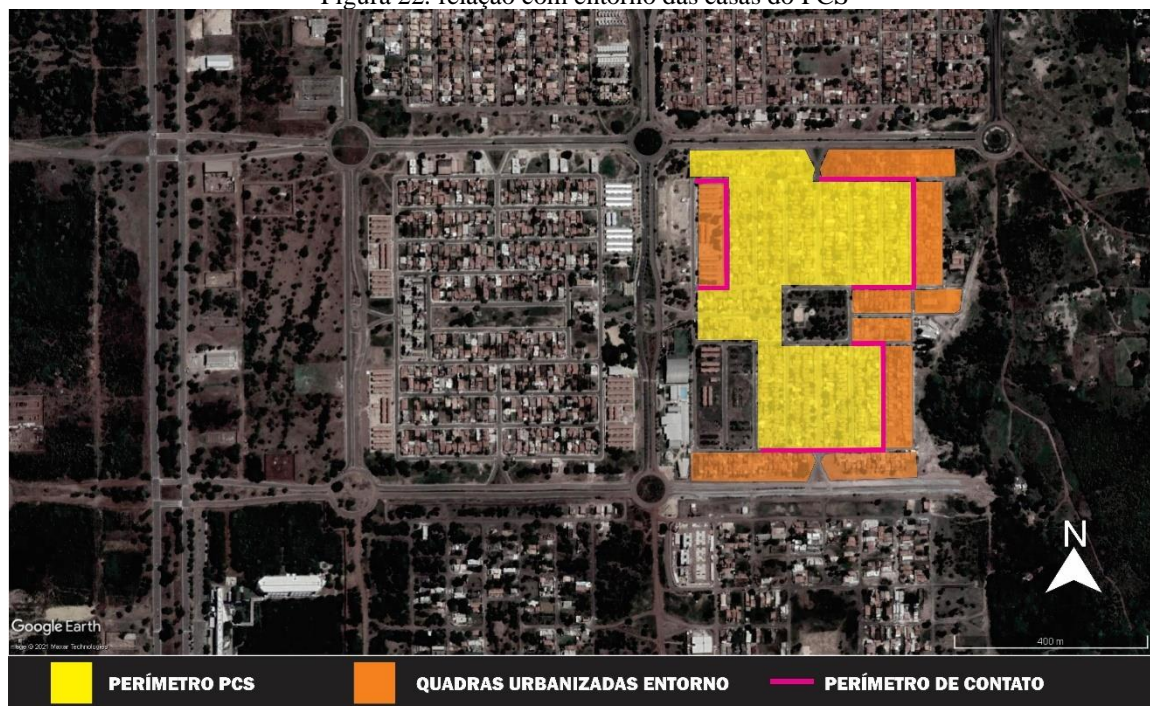
A qualificação dos resultados, de acordo com o ITDP, é a seguinte: *BOM*, caso o empreendimento tenha 100% de seu perímetro em contato com entorno efetivamente urbano; *ACEITÁVEL*, caso o empreendimento tenha 40% ou mais de seu perímetro em contato com entorno efetivamente urbano; e *INSUFICIENTE*, caso o empreendimento tenha menos de 40% de seu perímetro em contato com entorno efetivamente urbano.

1306 SUL (ARSE 132)

$$\frac{1.526 \text{ metros}}{2.598 \text{ metros}} \times 100 = 58,73\%$$

QUALIFICAÇÃO: ACEITÁVEL.

Figura 22: relação com entorno das casas do PCS



Fonte: Google Earth, adaptado pela autora, 2021.

RESIDENCIAL PARQUE DA PRAIA

$$\frac{0}{405 \text{ metros}} \times 100 = 0\%$$

QUALIFICAÇÃO: INSUFICIENTE.

Figura 23: relação com entorno do Residencial Parque da Praia



Fonte: Google Earth, adaptado pela autora, 2021.

2.4.2. Indicador 7: Tamanho das Quadras

A cidade de Palmas foi projetada de modo ortogonal, onde o conceito de quadra deriva das superquadras do projeto de Brasília. Dentro de cada quadra, existem Quadras Internas (QI), que são o real objeto de análise deste indicador. O objetivo é avaliar “se a forma e as dimensões das quadras no interior e entorno do empreendimento atendem a padrões aceitáveis de desenho urbano, produzindo caminhos de pedestres variados, curtos e diretos, quanto menores forem as quadras, maior a quantidade de esquinas e possibilidades de percursos, produzindo uma rede de circulação bem integrada e conectada à cidade”. Para isso devem ser consideradas as quadras do empreendimento, assim como as quadras do entorno imediato, calculando-se a média de perímetro das quadras através do seguinte cálculo:

$$\frac{\text{Soma dos perímetros das quadras}}{\text{Número de quadras}} = \text{perímetro médio das quadras (m)}$$

A qualificação dos resultados, de acordo com o ITDP, é a seguinte: *BOM*, caso o perímetro médio das quadras seja de até 500 metros; *ACEITÁVEL*, caso o perímetro

médio das quadras seja de 500 a 800 metros; e *INSUFICIENTE*, caso o perímetro médio das quadras seja superior a 800 metros.

1306 SUL (ARSE 132)

$$\frac{13.814 \text{ m}}{27} = 511 \text{ m}$$

QUALIFICAÇÃO: BOM⁵.

Figura 24: quadras internas da 1306 Sul analisadas no indicador 7



Fonte: Google Earth, adaptado pela autora, 2021.

RESIDENCIAL PARQUE DA PRAIA

$$\frac{2.709 \text{ m}}{6} = 451 \text{ m}$$

QUALIFICAÇÃO: BOM.

⁵ Conforme manual do ITDP para esta ferramenta, caso o resultado esteja próximo ao necessário para uma qualificação superior, cabe a quem está utilizando a ferramenta a decisão sobre essa qualificação. Portanto, foi feita a escolha de deixar a qualificação como BOM, já que o limite para esta qualificação era de 500 m e o resultado do indicador foi 511 m.

Figura 25: quadras internas da ACL-NO 33 analisadas no indicador 7



Fonte: Google Earth, adaptado pela autora, 2021.

2.4.3. Indicador 8: Aberturas para Espaços Públicos

Este indicador tem como objetivo avaliar a relação entre as áreas públicas e privadas do empreendimento, verificando a quantidade de acesso de pedestres para áreas públicas. Quanto mais acessos, mais seguro e movimentado se torna o caminho dos pedestres no entorno, ao passo que quanto menos acessos, mais monótono e inseguro se torna. Conforme o ITDP, são considerados acessos de pedestre “todos os pontos que possibilitarem a passagem de pedestres e/ ou bicicletas entre o espaço público e o espaço privado do empreendimento”.

Para este indicador, é necessário determinar o perímetro das divisas em contato com o espaço público (vias, calçadas, praças, etc), devendo ser superior a 25 metros. O perímetro deve ser dividido por 100 metros. O número de acessos de pedestres deve ser dividido pelo valor encontrado. A qualificação dos resultados, de acordo com o ITDP, é a seguinte: *BOM*, caso o resultado seja igual a 4 ou mais; *ACEITÁVEL*, caso o resultado seja entre 2 e 4; e *INSUFICIENTE*, caso o resultado seja menor que 2.

1306 SUL (ARSE 132)

Por se tratar de casas com entradas individuais, não há divisas entre áreas públicas e privadas maiores que 25 metros, portanto o indicador não se aplica.

RESIDENCIAL PARQUE DA PRAIA

Figura 26: aberturas para o espaço público do Residencial Parque da Praia



Fonte: Google Earth adaptado pela autora, 2021.

O perímetro do empreendimento em contato com o espaço público é de 282 metros, tendo apenas um acesso de pedestres. O resultado para o empreendimento é de 0,35.

QUALIFICAÇÃO: INSUFICIENTE.

2.4.4. Indicador 9: Rede de Circulação de Pedestres

O objetivo deste indicador é avaliar “se os caminhos de pedestres - que incluem calçadas, travessias, passagens e pontos de acesso ao transporte - obedecem a padrões mínimos de acessibilidade e qualidade” (ITDP), ou seja, se são caminhos desobstruídos e com acessibilidade para pessoas com mobilidade reduzida, se existem espaços específicos para postes, sinalizações e vegetação, se as travessias das vias e cruzamentos são seguras e bem sinalizadas e se existe mobiliário urbano adequado, como pontos de ônibus cobertos.

A rede de iluminação pública deve ser adequada, pontos de iluminação que cubram toda a extensão dos espaços de circulação durante a noite, e a arborização deve produzir caminhos sombreados, sem obstruir a passagem de pedestres. No caso de não haver arborização adequada, o caminho deve ser sombreado de outras formas, como através de marquises e toldos, por exemplo.

Para este indicador, é necessária a verificação da presença de todos os componentes citados, de forma adequada, em todo o trajeto até os pontos de ônibus indicados no Indicador 1 e até os equipamentos e demais usos indicados no Indicador 3. A qualificação para este indicador é a seguinte: *BOM*, caso todos os elementos estejam completos nos percursos aos pontos de transporte e aos equipamentos e serviços obrigatórios descritos no Indicador 3; *ACEITÁVEL*, caso todos os elementos estejam completos nos percursos até os pontos de transporte identificados no Indicador 1; e *INSUFICIENTE*, caso existam trechos não completos de algum dos três elementos no projeto.

1306 SUL (ARSE 132) e RESIDENCIAL PARQUE DA PRAIA

Para ambos os empreendimentos, os trajetos até os pontos de ônibus e até os equipamentos mais próximos não possuem calçadas e arborização em todas as vias e grande parte das calçadas existente não são acessíveis para pessoas com mobilidade reduzida (figura 26). Falta sinalização viária para tornar o trajeto mais seguro, como faixas de pedestre em algumas das avenidas do entorno que fazem parte do trajeto. Algumas partes do trajeto não contam com iluminação adequada e passam por lotes vazios.

QUALIFICAÇÃO PARA AMBOS: INSUFICIENTE.

Figura 27: pontos de ônibus na 1306 Sul e na ALC-NO 33



Fonte: acervo pessoal, 2021.

Tabela 11: síntese dos resultados dos indicadores

		1306 SUL	PARQUE DA PRAIA
TRANSPORTE	INDICADOR 1	INSUFICIENTE	ACEITÁVEL
	INDICADOR 2	INSUFICIENTE	INSUFICIENTE
OFERTA DE EQUIP. COMÉRCIO E SERVIÇOS	INDICADOR 3	ACEITÁVEL	INSUFICIENTE
	INDICADOR 4	INSUFICIENTE	INSUFICIENTE
	INDICADOR 5	INSUFICIENTE	INSUFICIENTE
DESENHO E INTEGRAÇÃO URBANA	INDICADOR 6	ACEITÁVEL	INSUFICIENTE
	INDICADOR 7	BOM	BOM
	INDICADOR 8	INSUFICIENTE	NÃO SE APLICA
	INDICADOR 9	INSUFICIENTE	INSUFICIENTE

Fonte: autora, 2021.

2.5. ENTREVISTAS COM MORADORES

As entrevistas foram realizadas por telefone, devido a pandemia, no período de 23 a 24 de janeiro, por meio de questionário⁶ com perguntas abertas, dirigidas, para que as pessoas pudessem se manifestar de maneira mais livre. O objetivo foi realizar uma avaliação qualitativa, e não quantitativa, a fim de complementar os resultados dos indicadores. Além disso, dessa forma foi possível dar voz aos moradores dos locais sobre o processo de financiamento e construção das moradias, sobre como tem sido o morar e a relação com o entorno e com a cidade e sobre quais são algumas das demandas atuais. Destaca-se que não houve tempo hábil para realizar a transcrição das entrevistas, portanto foi realizada uma síntese das respostas dos entrevistados. Foram entrevistadas 5 moradoras do Residencial Parque da Praia e 4 moradoras da 1306 Sul que tiveram suas casas financiadas pelo PCS. As entrevistas se encontram integralmente⁷ no apêndice deste trabalho e será apresentado a seguir um resumo das respostas dos questionários.

2.5.1. Entrevistas 1306 Sul

As entrevistadas, todas mulheres, foram informadas do tema do trabalho e objetivo das entrevistas dentro do trabalho. A primeira pergunta foi se o fato de os empreendimentos terem sido realizados com gestão das entidades fez diferença para elas, ao que todas responderam que sim, tanto por não conseguirem uma moradia de outra forma, quanto pelo sentimento de comunidade que foi construído no processo. Com relação à

⁶ Apêndice

⁷ Para manter o anonimato das pessoas entrevistadas, os nomes foram ocultados.

preocupação das entidades com a localização, todas afirmaram que fez diferença, principalmente pela proximidade com o centro (em relação à Palmas Sul).

Sobre o meio de transporte utilizado, metade respondeu que utiliza o transporte público, com menos frequência agora por conta da pandemia, a outra metade respondeu que utiliza carro atualmente, porém já utilizou o transporte público morando no local. Uma das moradoras respondeu que, por conta da pandemia, os chefes a busca e deixa em casa. Com relação ao trajeto até o ponto de ônibus, duas moradoras responderam que o ponto mais próximo fica a metros da casa e que o caminho até lá é arborizado e possui calçamento. As outras duas moradoras não responderam sobre a questão.

Sobre o trajeto, duas moradoras responderam que leva até 30 minutos a pé ou pelo transporte público. Uma moradora respondeu que leva mais de 1 hora de transporte público, ao passo que de carro particular, leva cerca de 10 minutos. A outra moradora não respondeu sobre a questão.

Com relação à questão sobre o caminho até a escola ou universidade, uma das moradoras respondeu que achava rápido o trajeto até a universidade Ulbra, ao passo que outra moradora reclamou da distância para a UFT, em que o filho precisa pegar 3 ônibus e leva mais de 1 hora. Uma das moradoras respondeu que a escola em que o filho fazia o ensino médio até o ano passado era longe da moradia.

Sobre a proximidade com equipamentos, ao serem perguntadas sobre os de uso esporádico, como bancos, cartórios e hospitais, a maioria respondeu que estes equipamentos ficam distantes por conta da demora no transporte público, mas que se sentem bem atendidas com relação aos equipamentos de uso cotidiano e eventual nas quadras do entorno.

As moradoras também foram perguntadas sobre os lugares que frequentam no tempo livre e aos finais de semana. Duas moradoras citaram o Parque Cesamar e as praias no Lago de Palmas, como a Praia do Caju e uma delas citou ainda as praças das quadras vizinhas. Ambas reclamaram da distância para o acesso a outros equipamentos como cinema, teatro e museu.

2.5.2. Entrevistas Residencial Parque da Praia

As entrevistadas foram informadas do tema do trabalho e objetivo das entrevistas dentro do trabalho. A primeira pergunta foi se o fato de os empreendimentos terem sido realizados com gestão das entidades fez diferença para elas, ao que a maioria

respondeu que sim, principalmente pela dificuldade de conseguir financiamento por outras instituições, e pelo sentimento de comunidade construído no processo. Todas afirmaram tem boas relações com os vizinhos do condomínio. Sobre a localização, a maioria respondeu que fez diferença, pela proximidade com relação a equipamentos.

Com relação ao meio de transporte utilizado, apenas uma respondeu que utiliza carro próprio, mas que já utilizou o transporte público morando no local, as demais responderam que utilizam o transporte público. Sobre o trajeto até o ponto de ônibus mais próximo, todas afirmaram que é próximo da entrada do empreendimento, tem árvores e calçamento. Algumas responderam que não se sentem seguras devidos aos lotes vazios do entorno. Todas reclamaram da falta de um ponto de ônibus coberto e, também, da baixa frequência dos ônibus da linha que passa no ponto da quadra, afirmando que, principalmente durante fins de semana, feriados e férias escolares, a frequência diminui ainda mais levando até 1 hora entre um ônibus e outro. Além disso, uma das moradoras afirmou que nem sempre o motorista para no ponto em horários de pico, devido à lotação.

Sobre o trajeto até o trabalho, quatro moradoras responderam que levam de 30 minutos a 1 hora no trajeto utilizando o transporte público. Uma das moradoras não respondeu sobre a questão. Sobre o trajeto até a escola ou universidade, uma respondeu que acha as escolas dos netos distantes para ir a pé, uma respondeu que o trajeto de bicicleta é próximo e outra respondeu que o filho utiliza carro próprio para a faculdade. As demais responderam que não tem filhos e não estudam no momento.

Sobre a proximidade com equipamentos, ao serem perguntadas sobre os de uso esporádico, como bancos, cartórios e hospitais, duas responderam que acham o trajeto perto e duas responderam que acham longe. A maioria respondeu que o trajeto leva de 40 minutos a 1 hora. Duas moradoras responderam que se sentem bem atendidas com relação aos equipamentos de uso cotidiano e eventual nas quadras do entorno, como mercados e equipamentos de saúde.

As moradoras também foram perguntadas sobre os lugares que frequentam no tempo livre e aos finais de semana. A maioria citou a Praia das Arnos, duas citaram o Parque dos Povos Indígenas e uma delas citou o cinema. Uma moradora citou a demora no transporte público aos fins de semana pela falta de acesso aos equipamentos de lazer da cidade.

2.6. ANÁLISE DOS INDICADORES APRESENTADOS

Através dos resultados obtidos nos indicadores apresentados, é possível verificar que, apesar de os empreendimentos estarem localizados na região central da cidade, em áreas consolidadas, os moradores dos locais estudados não são bem atendidos com relação ao transporte público. A quadra 1306 Sul já tem uma história de reivindicações com relação ao acesso ao transporte público. De acordo com LEMOS,

a quadra encontra-se relativamente próxima a uma das estações de integração do atual sistema de transporte coletivo público na Av. Teotônio Segurado, porém esta não trouxe tantos benefícios para a quadra como a estação de integração do antigo sistema de transporte público da cidade, a qual era localizada ao lado do Rodoshopping que hoje é utilizada como local para a confecção da decoração natalina da cidade pela prefeitura (Fábrica dos Sonhos) e que não levou nenhum tipo de melhoria para a região. (LEMOS, 2016, p. 33)

A quadra é atendida, atualmente, apenas por uma linha, o que indica que os moradores tenham que se deslocar mais de 1 km para ter acesso a outros itinerários ou fazer a integração nas estações de ônibus. A situação é agravada pelo fato de que a linha funciona somente até às 19h15min, o que, obrigatoriamente, aumenta o deslocamento a pé dos moradores no período noturno. Apesar de estar acerca de 10 km da Praça dos Girassóis e da proximidade com grandes supermercados e faculdades, o tempo de deslocamento para esses locais acaba sendo acrescido pelo tempo de espera que, frequentemente supera o tempo médio do trajeto, devido à dificuldade de acesso ao transporte público, à baixa frequência dos ônibus e à obrigatoriedade de integração com outras linhas na Estação Krahô, o que pode aumentar o custo do transporte, já que podem ser cobradas duas passagens, quando superado o tempo de integração entre as linhas.

Já o Residencial Parque da Praia recebeu qualificação *aceitável* com relação à quantidade de itinerários supridos pelo transporte público, sendo atendido por 3 linhas de ônibus, porém, a frequência e o período de funcionamento das linhas foram qualificados como *insuficientes*. O ponto de ônibus mais próximo está acerca de 150 metros do residencial, na Avenida LO-10, entretanto, cabe destacar que o residencial está em um dos dois únicos lotes construídos na quadra, estando cercado de lotes vazios o que torna o trajeto inseguro.

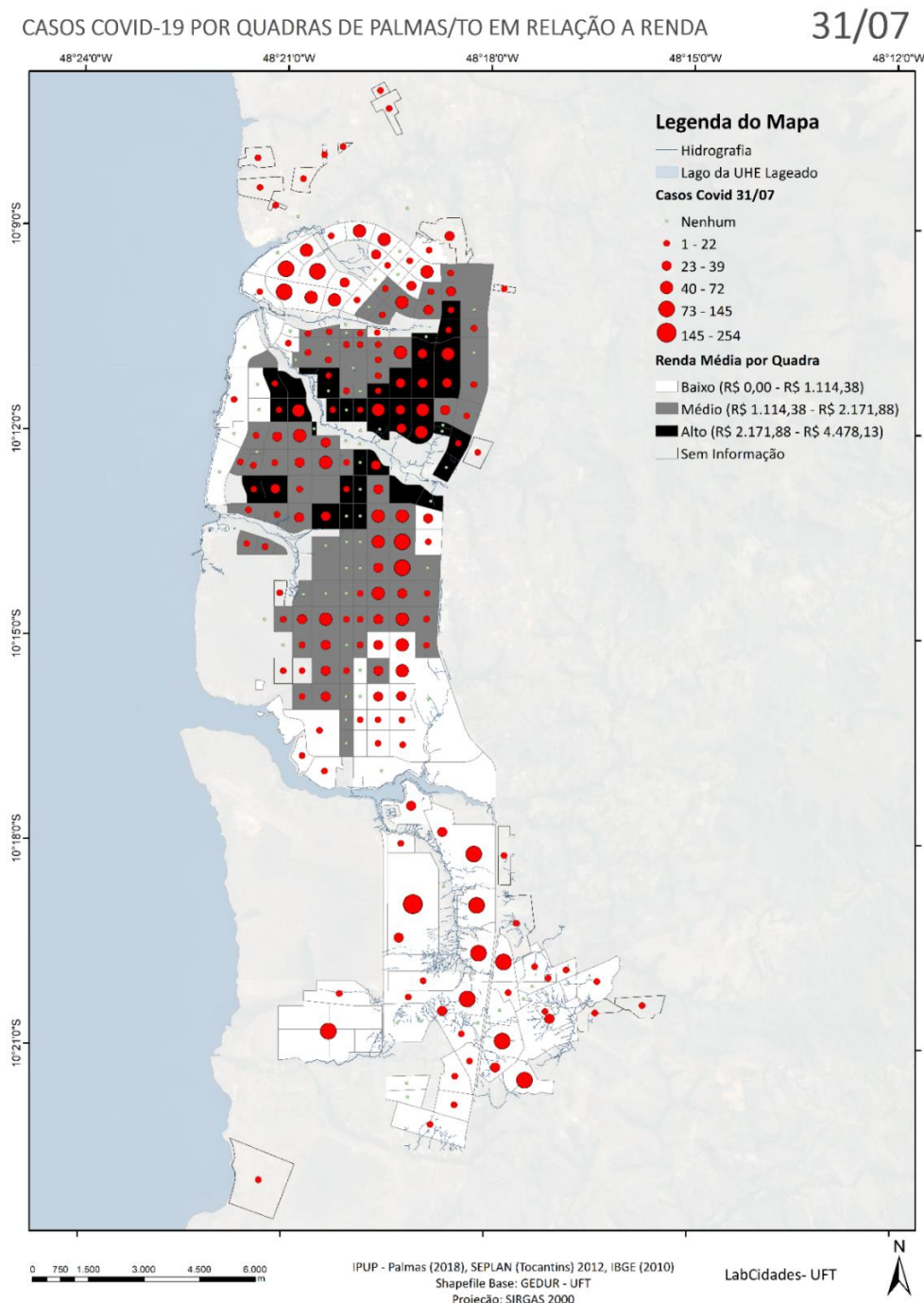
De acordo com o resultado do Indicador 7, o tamanho das Quadras Internas onde estão localizados os empreendimentos e seu entorno recebeu qualificação máxima, o que favorece o percurso dos pedestres. Apesar disso, conforme visto no Indicador 9, a qualidade do trajeto até os pontos de ônibus, equipamentos, comércio e serviços de ambos os empreendimentos é baixa, com percursos calçados intercalados com percursos sem calçamento, iluminação insuficiente em diversos trechos, falta de arborização, que é um fator importante em Palmas devido ao clima, e mesmo os trechos com calçamento não atendem às normas de acessibilidade. Ademais, a maioria dos pontos de ônibus não são cobertos. No Residencial Parque da Praia, Apesar da conquista dos moradores para que houvesse um ponto de ônibus mais próximo do conjunto residencial, tal benefício foi executado apenas com a instalação de uma placa indicativa do ponto de ônibus, inexistindo atualmente um ponto de ônibus coberto. De acordo com uma das entrevistadas, o movimento conseguiu que a rua fosse asfaltada e conseguiu o ponto de ônibus na avenida, mas não tem ponto coberto. Foi construído um ponto de madeira pelos moradores, mas ele caiu. Mesmo na 1306 Sul, em que foram identificados vários pontos de ônibus nas proximidades, apenas 2 são cobertos, sendo que apenas um deles tem calçada até o ponto, mas a calçada é inadequada do ponto de vista da acessibilidade.

Por meio das entrevistas ficou evidente que a maior reclamação das pessoas entrevistadas com relação ao tema do transporte público foi a baixa frequência, em ambos os locais, transformando qualquer trajeto perto (em distância) em um trajeto longo (em tempo de deslocamento). A baixa frequência de circulação das linhas que abastecem a quadra fica mais agravada aos finais de semana, feriados e férias escolares, ou mesmo em horários de pico nos dias de semana, já que a baixa frequência faz com que os ônibus fiquem mais lotados e, de acordo com uma das entrevistadas, isso faz com o motoristas não parem nos pontos.

Em se tratando da crise sanitária provocada pelo vírus da Covid-19, a superlotação do transporte público pode ser um dos prováveis agravantes pelo alto número de casos nas regiões onde estão localizados os empreendimentos. Como pode ser visto no histórico de ocupação da cidade, tanto as quadras da região noroeste (Arnos) como as quadras mais ao sul de Palmas Centro, foram pontos de conflito pelo direito à moradia. Ambas as regiões foram conquistadas através de ocupações, mobilizações e negociações com o poder público. Como podemos ver no mapa (figura 27) elaborado pelo LabCidades

da UFT através do projeto de extensão Observatório socioespacial do Covid-19⁸ no Tocantins, as áreas onde estão localizados os empreendimentos tem uma predominância de pessoas com média de renda de 0 a 1.114,38 reais e estas foram grandemente afetados pela Covid-19, principalmente as Arnos.

Figura 28: casos covid-19 por quadras de Palmas-TO em relação a renda



⁸ Projeto de Extensão realizado na UFT, cadastrado no SIGProj N°: 359234.1952.90250.03092020, em cooperação entre os cursos de Arquitetura, Geografia e Direito. Coordenado pela professora Olívia de Campos Maia Pereira.

A região das Arnos, além disso, há muito carrega o estigma do preconceito com relação a forma de ocupação e pela faixa de renda dos moradores, sendo uma barreira simbólica presente no imaginário da população palmense. O enfrentamento dos movimentos ao segregacionismo higienista promovido pelo poder público fez com que este propagandasse uma visão dos ocupantes da área como arruaceiros na tentativa de monopolizar as informações sobre os acontecimentos e apagar da história as mobilizações realizadas nos primeiros anos da cidade⁹.

Uma das principais vantagens de os empreendimentos estarem localizados próximos a quadras consolidadas é a diversidade de comércio e serviços do entorno, além da existência de equipamentos como postos de saúde e escolas (ainda que a 1306 Sul não tenha um unidade de pronto atendimento próximo). A maioria das pessoas entrevistadas citou isso como diferencial, afirmando se sentirem bem atendidas com relação aos equipamentos, comércio e serviços, mesmo que o trajeto, conforme visto no indicador 9, não seja adequado para os pedestres. Ainda assim, alguns equipamentos importantes ficam distantes, principalmente para os moradores do Parque da Praia, que não tem acesso a creches públicas ou escolas públicas de ensino infantil a uma distância menor que 1 km. A creche mais próxima se encontra a cerca de 1,5 km, distância problemática para um trajeto a pé com crianças de colo, além de passar por grandes avenidas como a NS-15, que tem um alto fluxo de veículos pesados, mas não conta com sinalização para pedestres.

Mesmo com a proximidade do empreendimento a grande parte dos usos especificados no tema 2, o Parque da Praia tem o agravante de ser um dos dois únicos terrenos ocupados na quadra, como mencionado anteriormente, o que, conforme pode ser verificado no Indicador 6, faz com que o entorno imediato seja monótono, sem movimento e inseguro. O fato de todos os terrenos da quadra terem sido previstos para habitação multifamiliar se torna problemático, pois não prevê diversidades de usos na quadra em si, o que pode vir a ocasionar um aumento de demanda que pode não ser suprido pelos equipamentos das quadras do entorno. Além disso, conforme visto no Indicador 8, o empreendimento possui apenas uma entrada, o que torna o deslocamento maior.

Outro ponto importante a se destacar é a falta de opções diversificadas de lazer para os moradores. As pessoas entrevistadas apontaram como opções as praias e praças do entorno e os parques da cidade, porém também afirmaram que não costumam ir com frequência aos parques devido à distância aliada a baixa frequência do transporte, o que

⁹ Mais sobre, ver BOTTURA, 2019 e COCOZZA, 2007.

torna o trajeto demorado. Apenas uma das pessoas entrevistadas citou o cinema como opção de lazer e outra entrevistada afirmou que teria mais interesse em ir ao cinema, teatro ou museu se fosse mais próximo da sua residência. Na quadra onde está localizado o Residencial Parque da Praia, não há praça construída, porém há como opções próximas a Praia das Arnos e a praça da 307 Norte. Já na 1306 Sul foi feito um campo de futebol (figura 28) no local previsto para a praça e algum trabalho de qualificação, ainda que insuficiente, pois não foi realizado um trabalho de paisagismo, a praça foi apenas gramada e foram feitos alguns caminhos de pedestres, e não foi encontrado mobiliário urbano, como bancos, apenas alguns equipamentos de ginástica e playground infantil. A praça mais próxima está localizada na 1304 Sul.

Figura 29: praça da 1306 Sul



Fonte: acervo pessoal, 2021.

As maiores diferenças pelo fato de os empreendimentos terem sido conquistados e construídos através da gestão de entidades ligadas a movimentos de luta por moradia, foram a preocupação com a localização, priorizando a proximidade com o centro da cidade e com áreas consolidadas, e a construção do sentimento de comunidade junto com os moradores. Nos dois empreendimentos houve a participação dos moradores nas tomadas de decisão. Na 1306 Sul, a construção foi por meio de mutirão aos fins de semana,

onde eram realizadas reuniões com os moradores, e no Parque da Praia houve a preocupação com os espaços de uso comum, por se tratar de um condomínio. Esses fatores são inexistentes na grande maioria das construções financiadas por programas habitacionais para a Faixa 1 (de 0 a 3 salários-mínimos), o que se torna um diferencial para os programas voltados para entidades.

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste trabalho foi possível perceber a importância da atuação dos movimentos sociais na luta pelo acesso à cidade e à moradia digna para a população de baixa renda. Desde a implantação da cidade, esse acesso foi negado pelo poder público, em um processo de segregação que relegou a população mais pobre para as áreas mais afastadas do plano original proposto para a cidade. A especulação imobiliária, que desde a criação da cidade foi incentivada pelo poder público, quando não realizada diretamente por este, elevou o preço dos terrenos na região central de forma a impossibilitar o acesso dessa população de baixa renda até os dias de hoje. Dessa forma, a atuação dos movimentos de luta por moradia foi, e ainda é, de extrema importância.

Tanto a localização das ZEIS em áreas mais centrais da cidade, quanto a luta para que essas ZEIS fossem, de fato, ocupadas preferencialmente por pessoas com renda até 3 salários-mínimos, que costumam encontrar maiores dificuldades para realizar financiamentos pelos programas habitacionais, são conquistas importantes. Porém, a luta está longe de acabar. A exclusão dos moradores dos empreendimentos estudados no que tange à política de mobilidade urbana denuncia o pensamento entranhado no senso comum de que não é necessário que essa população tenha, por exemplo, acesso ao lazer. O único trajeto priorizado é até o trabalho e, ainda assim, essa população não é bem atendida.

Essa concepção se torna ainda mais nítida quando se analisa o tipo de equipamento de lazer no entorno dos empreendimentos. Podem-se encontrar nas proximidades algumas praças (nem sempre em bom estado, como no caso da praça da 1306 Sul), campos de futebol (geralmente feitos pelos próprios moradores) e as praias na beira do lago. Porém, outros tipos de lazer não são acessíveis, como cinemas, teatros e museus, seja pela distância, pelo tempo de deslocamento, ou pelo simples desconhecimento dos moradores com relação à existência dessas opções.

Nesse sentido, como foi colocado por uma das pessoas entrevistadas, “um dos principais pontos dos movimentos sociais é o educar. Fazer as pessoas perceberem que tem direitos e que podem acessar esses direitos”. No atual momento político de enormes retrocessos do Brasil, em que os direitos são, cada vez mais, extirpados e em que se observa um claro descaso do poder público com a população, principalmente a mais vulnerável, é imprescindível que haja esse tipo de mobilização.

4. BIBLIOGRAFIA

ABIKO, A.; ORSTEIN, S. (Org.). **Inserção Urbana e Avaliação Pós-Ocupação (APO) da Habitação de Interesse Social**. São Paulo: FAUUSP, 2002. (Coletânea Habitare/FINEP, 1).

AMARAL, Francisco Otaviano Merli do. **Especulação Imobiliária e Segregação Social em Palmas do Tocantins**: uma análise a partir dos programas habitacionais no período de 2000 a 2008. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) Universidade de Brasília -UnB. Brasília, 2009.

BONDUKI, Nabil. **Origens da Habitação Social no Brasil**: Arquitetura Moderna, Lei do Inquilinato e Difusão da Casa Própria. 4 ed. São Paulo: Estação Liberdade, 2004.

BONDUKI, N. **Política habitacional e inclusão social no Brasil**: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula. Arq.urb – Revista eletrônica de Arquitetura e Urbanismo, nº 1, 2008.

BOTTURA, Ana Carla de Lira. **Conflitos e produção de consensos na cidade neoliberal**: a luta por moradia em Palmas/TO. 2019. Tese (Doutorado em Teoria e História da Arquitetura e do Urbanismo) - Instituto de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Carlos, 2019.

CADERNO PALMAS SUL. Disponível em: <<http://planodiretor.palmas.to.gov.br/>>

CAVALHÊDO, Wlisses dos S.; LIRA, Elizeu R. Palmas ontem e hoje: do interior do Cerrado ao Portal da Amazônia. In: **Observatorium**: Revista Eletrônica de Geografia, v.1, n.2, p.51 73, jul. 2009.

COCOZZA, Glauco de Paula. **Paisagem e urbanidade**: Os limites do projeto urbano na conformação de lugares em Palmas. 255f. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo, 2007.

CORIOLOANO, Germana P. **Plano Diretor Participativo de Palmas**: análise da aplicação de instrumentos urbanísticos para a redução das desigualdades socioterritoriais. Dissertação de Mestrado apresentada à Universidade Federal do Tocantins, Palmas, 2011.

FELTRAN, Gabriel de Santis. **A Era da Indeterminação**. Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais 9 (1), 2007. 152-154.

FERREIRA, João Sette Whitaker. **A cidade para poucos**: breve história da propriedade urbana no Brasil. In: Anais do Simpósio “Interfaces das representações urbanas em tempos de globalização”, UNESP Bauru e SESC Bauru, 21-26 ago. 2005.

GIRALDIN, Odair (Org.). **A (trans) formação histórica do Tocantins**. Goiânia: Ed. UFG; Palmas: Ed. Unitins, 2002.

GRUPOQUATRO. **Projeto da capital do estado do Tocantins**: Plano básico/Memória. Palmas: Governo do Estado do Tocantins; Novatins, 1989.

ITDP – INSTITUTO DE POLÍTICAS DE TRANSPORTE E DESENVOLVIMENTO; LABCIDADE – LABORATÓRIO ESPAÇO PÚBLICO E CIDADE DA FACULDADE DE ARQUITETURA E URBANISMO DA USP. **Ferramenta de avaliação de inserção urbana para os empreendimentos de faixa 1 do programa Minha Casa Minha Vida**. Rio de Janeiro: ITDP, 2014.

LEMONS, Tânia de S. **(RE)CONQUISTANDO O ESPAÇO URBANO**: o caso da quadra 1306 sul em Palmas-TO. Trabalho de Conclusão de Curso do Curso de Arquitetura e Urbanismo, UFT, 2016.

LINKE, C., SERRA, B., GARREFA, F., ARAÚJO, D., BARBOSA VILLA, S., NADALIN, V., & KRAUSE, C. **Inserção Urbana de Habitação de Interesse Social**: um olhar sobre mobilidade cotidiana e uso do solo. Rio de Janeiro: IPEA, 2016.

MARICATO, E. **O impasse da política urbana no Brasil**. 1. ed. Rio de Janeiro: Vozes, 2012.

MELO JUNIOR, Luiz Gomes. **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- UnB. Brasília, 2008.

MINEIRO, E. H.; RODRIGUES, E. Do Crédito Solidário ao MCMV Entidades: uma história em construção. *In* LAGO, Luciana Corrêa do (Org.). **Autogestão no Brasil**: utopias e contradições. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das metrópoles, 2012.

OLIVEIRA, Francisco de; BRAGA, Ruy; RIZEK, Cibele (Orgs.). **Hegemonia às avessas**: economia, política e cultura na era da servidão financeira. São Paulo: Boitempo, 2010.

OLIVEIRA, Francisco de. **Crítica à razão dualista**: o Ornitórrinco. São Paulo: Boitempo, 2013.

OLIVEIRA, Francisco de. **O vício da virtude**: autoconstrução e acumulação capitalista no Brasil. *Novos Estudos CEBRAP*, São Paulo, n. 74, mar. 2006.

OLIVEIRA, Francisco de; RIZEK, Cibele S. (orgs.) **A Era da Indeterminação**. São Paulo: Boitempo, 2007.

OLIVEIRA, Rosy de. **O Movimento Separatista do Tocantins e a CONORTE**. Dissertação de Mestrado apresentada à Universidade Estadual de Campinas – Unicamp, Setembro de 1998.

PALMAS. **Lei complementar nº 155**, de 28 de dezembro de 2007. Dispõe sobre a política urbana no município de Palmas, 2007.

PENALVA, A. M. S. e DUARTE, S. M. (2010). **Política habitacional no Brasil**: uma nova abordagem para um velho problema. *RFD- Revista da Faculdade de Direito da UERJ*. Rio de Janeiro, v. 1, n. 18, pp. 1-29.

PEREIRA, Olivia de Campos Maia. **O crédito solidário como política pública para habitação popular**: mudanças no cenário? Dissertação de Mestrado – Pontifícia Universidade Católica de Campinas. Campinas, 2006.

REIS, Patrícia O. B. dos. **Modernidades tardias no cerrado**: Arquitetura e Urbanismo na formação de Palmas. Florianópolis: Insular, 2018.

RIZEK, Cibele S.; SANTO AMORE, Caio; CAMARGO, Camila Moreno de. Política social, gestão e negócio na produção das cidades: o programa minha casa minha vida "entidades". In: **Cad. CRH**, Salvador , v. 27, n. 72, p. 531-546, Dezembro de 2014 .

ROLNIK, Raquel. **Cada um no seu lugar**. Dissertação de Mestrado. FAU-USP. São Paulo, 1981.

ROLNIK, R. et al. **O Programa Minha Casa Minha Vida nas regiões metropolitanas de São Paulo e Campinas**: aspectos socioespaciais e segregação. Cadernos Metrópole, São Paulo, v. 17, n. 33, p. 127-154, maio 2015.

SANTO AMORE, C.; SHIMBO, L. Z.; RUFINO, M. B. C. (orgs). **Minha Casa. E a cidade?** Avaliação do Programa Minha Casa Minha Vida em seis estados brasileiros. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015.

SUZUKI, Flávia H. **As ocupações dos movimentos de moradia em Palmas e a disputa pelo espaço urbano**. Trabalho de Conclusão de Curso do Curso de Arquitetura e Urbanismo, UFT, 2016.

TEIXEIRA, Luís Fernando Cruvinel. Formação de Palmas. **Revista UFG**. Ano XI, 2009.

TELLES, Vera S.; CABANES, Robert (orgs.). **Nas tramas da cidade**: trajetórias urbanas e seus territórios. São Paulo: Associação Editorial Humanitas, 2006.

VILAÇA, Ícaro; CONSTANTE, Paula (Org.). **Usina**: entre o projeto e o canteiro. São Paulo: Edições Aurora, 2015.

VELASQUES, Ana Beatriz Araújo Velasques. **A concepção de Palmas (1989) e a sua condição moderna**. Tese de Doutorado. Programa de Pós-Graduação em Urbanismo. Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro. 2010.

VILLAÇA, Flávio. **O que todo cidadão precisa saber sobre habitação.** São Paulo: Global, 1986.

5. APÊNDICE

ENTREVISTAS PARQUE DA PRAIA

PERGUNTA 1: o trabalho tem foco nos empreendimentos feitos com gestão das entidades. A Sr.^a mora em um dos dois únicos empreendimentos financiados através da gestão de entidades ligadas a movimentos sociais. Isso faz diferença no sentimento da Sr.^a com relação ao local onde mora? Se sente mais parte de uma comunidade por isso?

Moradora 1: Fez diferença, se sente parte de uma comunidade. Já havia ido na caixa tentar financiamento, na prefeitura, estado, etc. e não havia conseguido moradia. Se sentiu em casa no movimento por ser organizado e transparente.

Moradora 2: foi uma diferença muita grande pois não tinha condições de comprar um apartamento como esse, se sente em paz. Boa relação com os vizinhos, tem amigos no condomínio.

Moradora 3: acha muito bom, faz se sentir parte de uma comunidade, tem boa relação com os vizinhos.

Moradora 4: não fez diferença, fica feliz por ter um apartamento próprio. Tem boa relação com os vizinhos.

Moradora 5: morava de favor na casa da mãe e se sente realizada em fazer parte da comunidade e do projeto.

PERGUNTA 2: a preocupação das entidades com a localização fez diferença?

Moradora 1: e como fez. Por ser feito pelo movimento eles se interessaram por estar mais próximo de mercados, escolas, farmácias, posto de saúde e do centro. Para quem mora em Palmas sul e trabalha no centro é muito longe.

Moradora 2: sim, queria morar na região norte por ter morado sempre ali, fica perto do centro.

Moradora 3: localização linda, maravilhosa, muito bom

Moradora 4: não faz diferença.

Moradora 5: Sim, tem proximidade com a praia das arnos, com mercados, escolas e com as faculdades UFT e Unitins (dá para ir a pé) e até da praia graciosa. A localização é excelente.

PERGUNTA 3: qual o meio de transporte principal?

Moradora 1: ônibus.

Moradora 2: ônibus

Moradora 3: ônibus

Moradora 4: ônibus.

Moradora 5: carro, mas já utilizou o transporte público.

PERGUNTA 4: como é o percurso até o ponto de ônibus? Tem iluminação, calçada, árvores, terrenos vazios?

Moradora 1: a FACOMTO conseguiu que a rua fosse asfaltada e conseguiu o ponto de ônibus na avenida, mas não tem ponto coberto, foi construído um ponto de madeira pelos moradores, mas caiu. O transporte público deixa a desejar, pois em feriado, época de férias e agora na pandemia, eles diminuem a frequência. Muito demorado.

Moradora 2: tem calçada, iluminação, árvores. Não sente segurança a noite ou de manhã muito cedo porque não tem outras casas. Deixa a desejar por não ter ponto de ônibus, falta mais linhas e mais frequência, principalmente nos finais de semana que demora muito.

Moradora 3: precisa de ponto de ônibus. Os ônibus são lotados e às vezes o motorista não para de manhã.

Moradora 4: Tem calçada e iluminação, mas não tem ponto coberto. Não sente muita segurança por conta dos terrenos vazios. Não se sente bem atendida pela baixa frequência, principalmente nos fins de semana e feriados.

Moradora 5: Ficava um pouco distante, na avenida entre a 307 e 309, mas a associação dos moradores pediu um ponto mais próximo, na avenida da quadra e foram atendidos, não tem ponto coberto.

PERGUNTA 5: como é o trajeto até o trabalho? Quanto tempo leva? Tem baldeação?

Moradora 1: de 40 min a 1 h. precisa passar pela estação.

Moradora 2: vai de bicicleta para o trabalho. Trabalha na graciosa. Não tem ciclovia em todo o caminho e às vezes é perigoso por conta dos caminhões.

Moradora 3: pega dois coletivos pra ir pro trabalho. Acha o ônibus demorado.

Moradora 4: vai até a estação de ônibus e caminha 20 a 30 min até o trabalho. O trajeto todo leva de 40 min a 1 h.

Moradora 5: -

PERGUNTA 6: estuda ou tem filhos em idade escolar? Como é o trajeto até a escola? Quanto tempo leva? Tem baldeação?

Moradora 1: não tem filhos em idade escolar, o filho que faz faculdade tem transporte próprio.

Moradora 2: não tem filhos.

Moradora 3: vai de bicicleta. Acha perto.

Moradora 4: tem netos matriculados, mas não acha as escolas perto para ir a pé (perto do quarteto).

Moradora 5: não tem filhos.

PERGUNTA 7: tem acesso a serviços como bancos, cartório, atendimento na prefeitura? E com relação ao comércio, serviços e equipamentos do entorno?

Moradora 1: não acha longe. Mesmo pelo transporte público, leva menos de 1 hora. Se sente bem atendida pelo sistema de saúde próximo, e mercados não são tão longe que não dê para ir a pé.

Moradora 2: acha um pouco longe, por conta da frequência do transporte. Mas se pega no horário certo demora de meia hora a uma hora. Se sente bem atendida pelo sistema de saúde.

Moradora 3: -

Moradora 4: acha longe, durante a semana demora cerca de 40 min a 1 h.

Moradora 5: acha perto.

PERGUNTA 8: o que faz no tempo livre? Vai ao parque, cinema, campo de futebol? Se não vai, qual o motivo?

Moradora 1: com a pandemia, fica em casa por ser grupo de risco, no máximo vai na igreja. Antes da pandemia, ficava na comunidade, conversando com idosos. Não costumava ir ao cinema, ia poucas vezes para o parque dos povos indígenas.

Moradora 2: faz caminhadas até a praia. ia ao shopping, acha perto. Não acha os parques acessíveis por conta da demora do transporte nos fins de semana.

Moradora 3: costuma ir pra praia das arnos.

Moradora 4: costuma ficar mais em casa. durante a semana não tem tempo sair e no fim de semana o ônibus é muito demorado. De vez em quando vai até a praia das arnos.

Moradora 5: Costumava ir à praia das arnos, graciosa e Parque dos Povos indígenas

ENTREVISTAS 1306 SUL

PERGUNTA 1: o trabalho tem foco nos empreendimentos feitos com gestão das entidades. A Sr.^a mora em um dos dois únicos empreendimentos financiados através da gestão de entidades ligadas a movimentos sociais. Isso faz diferença no sentimento da Sr.^a com relação ao local onde mora? Se sente mais parte de uma comunidade por isso?

Moradora 6: foi muito bom, seria difícil conseguir de outra forma.

Moradora 7: sim.

Moradora 8: toda diferença. Além da conquista da moradia, tem a coisa do “juntos”, tem a história. Ela afirmou que um dos principais pontos dos movimentos sociais é o educar. Fazer as pessoas perceberem que tem direitos e que podem acessar esses direitos. Isso para ela é o principal, o fundamental de tudo.

Moradora 9: com certeza. Construiu uma comunidade, todo mundo se conhece. Lá todos são parte de uma comunidade, e é diferente do que se fosse uma empresa que tivesse construído.

PERGUNTA 2: a preocupação das entidades com a localização fez diferença?

Moradora 6: sim, se não fosse pelo movimento, não teria condições de conseguir um terreno nessa localização. Se sente no centro da cidade, perto de tudo.

Moradora 7: sim.

Moradora 8: sente comodidade por estar mais perto do centro. Teve todo um processo nos dez anos, passou por várias etapas, inclusive rejeição. Mas sente privilégio pela localização, por ter equipamentos próximos.

Moradora 9: Se sente parte da cidade, a localização facilita a vida.

PERGUNTA 3: qual o meio de transporte principal?

Moradora 6: ônibus.

Moradora 7: condução própria.

Moradora 8: ônibus. Por conta da pandemia, tem usado menos frequência.

Moradora 9: carro próprio.

PERGUNTA 4: como é o percurso até o ponto de ônibus? Tem iluminação, calçada, árvores, terrenos vazios?

Moradora 6: tem calçada, árvore, é bem próximo a residência. Sente alguma segurança. Os ônibus passam de hora em hora, acha demorado.

Moradora 7: -

Moradora 8: o ponto de ônibus é bem próximo, a alguns metros. Tem calçada, arborização, iluminação. No projeto da quadra já foi estabelecido que seriam mantidas as árvores que já existiam e tirar apenas o que fosse realmente necessário.

Moradora 9: -

PERGUNTA 5: como é o trajeto até o trabalho? Quanto tempo leva? Tem baldeação?

Moradora 6: longe, perto da praça do bosque. Não demora muito, cerca de meia hora, tem que fazer baldeação.

Moradora 7: 10 min de carro. De transporte público, mais de 1 hora.

Moradora 8: vai caminhando até o trabalho, 10 min.

Moradora 9: -

PERGUNTA 6: estuda ou tem filhos em idade escolar? Como é o trajeto até a escola? Quanto tempo leva? Tem baldeação?

Moradora 6: filho terminou o ensino médio em 2020, a escola era longe.

Moradora 7: não tem filhos. Estudou na Ulbra, achava perto.

Moradora 8: tem um filho na faculdade (UFT) que precisa pegar 3 ônibus, leva cerca de 1 hora.

Moradora 9: -

PERGUNTA 7: tem acesso a serviços como bancos, cartório, atendimento na prefeitura? E com relação ao comércio, serviços e equipamentos do entorno?

Moradora 6: se sente bem atendida.

Moradora 7: com relação aos equipamentos mais próximos, costuma ir andando, se sente bem atendida no entorno. Alguns não são tão perto, mas dá para ir a pé. Para chegar ao centro demora por conta do coletivo, mais de 1 hora. Ela afirma que é um perto-longe, que fica demorado se for de transporte público.

Moradora 8: tem acesso, mas não é tão próximo.

Moradora 9: -

PERGUNTA 8: o que faz no tempo livre? Vai ao parque, cinema, campo de futebol? Se não vai, qual o motivo?

Moradora 6: costuma ir à praia do caju. Difícil ir a outros lugares por ser longe.

Moradora 7: costuma ir ao Parque Cesamar.

Moradora 8: na quadra o lazer fica a desejar, tem áreas, mas não são urbanizadas. Costuma ir em praças nas quadras vizinhas, Parque Cesamar, beira do lago. Não costumava ir ao teatro, cinema etc, por falta de costume.

Moradora 9: -