



A FORMAÇÃO DE PALMAS Luís Fernando Cruvinel Teixeira¹

O processo de urbanização do território brasileiro se define por três aspectos: a velocidade do processo, a quantidade de cidades novas e a ineficiência dos gestores urbanos. Em Palmas, a mais recente capital administrativa planejada no Brasil, não foi diferente. Em dezenove anos, a cidade atingiu uma população de aproximadamente 200 mil habitantes. Essa vitalidade, associada ao descompromisso institucional com o plano diretor, impediu que a cidade crescesse conforme planejado. Este trabalho, realizado parcialmente em conjunto com técnicos do Instituto Brasileiro de Administração Municipal, é uma síntese da formação de Palmas. É também uma tentativa de especular sobre alguns de seus desafios presentes e futuros.

A fase pioneira

Desde a criação da República e da Federação, o território do Estado do Tocantins fez parte do Estado de Goiás. O primeiro registro de busca de autonomia da região onde se construiu a cidade de Palmas data de 1821. Neste ano, o ouvidor-geral da então Comarca de São João das Duas Barras (mais tarde São João da Palma, hoje Paranã), Joaquim Teotônio Segurado, assumiu a iniciativa de criar um governo autônomo da Coroa Portuguesa em uma área de terra no sul do território que hoje forma o estado do Tocantins. Esta área incluía ainda as localidades de Cavalcante e Natividade. Esse episódio está registrado no nome da principal avenida da capital, que homenageia o ouvidor. Há registro também,

¹ Arquiteto, coautor do plano urbanístico de Palmas

de 1873, de uma proposta frustrada do Visconde de Taunay para criação da Província de Boa Vista do Tocantins.

Outra iniciativa de desmembramento do norte de Goiás deu-se em 1956. Mais tarde, em 1972, o deputado Siqueira Campos, então presidente da Comissão da Amazônia, apresentou projeto de redivisão da Amazônia Legal, do qual constava a criação do Estado do Tocantins. Até 1988, vários outros projetos foram tentados e frustrados. Todo esse esforço separatista desembocou na Assembleia Constituinte de 1988, cujo artigo 13 das Disposições Transitórias da Constituição Federal criou o Estado do Tocantins, desmembrado do Estado de Goiás. O novo Estado passou a integrar a Região Norte, fazendo parte da Amazônia Legal.

A escolha do local da nova capital

Criado o novo Estado e eleito o governador, Siqueira Campos, começa a disputa pela localização da capital. Conforme previsto na Constituição Federal, o governo do Estado do Tocantins deveria se instalar em uma capital provisória até a escolha definitiva. Os estudos para a determinação do lugar da capital, entretanto, já avançavam em duas frentes: instalá-la em uma das cidades existentes ou escolher um sítio novo para construir uma cidade nova. A opção por Araguaína, no norte do Estado, além de estar situada próxima à área conflituosa de mineração e garimpo do Pará, disputaria influência no sul do Maranhão. A opção por Gurupi, no sul, poderia manter a capital sob a influência de Goiás, o que era contraditório com o esforço de separação dos dois Estados.

A opção pela construção de uma cidade nova se afirmava pouco a pouco. A estratégia, além de procurar escapar das disputas políticas consolidadas nas cidades eleitas como alternativas durante o processo de escolha visavam intervir de uma maneira positiva sobre a organização do espaço territorial do Tocantins. Estrategicamente, o governador Siqueira Campos identificou um quadrilátero de 90x90 km, situado no centro geográfico do Estado, como área geopolítica mais favorável à construção da capital. Determinou ainda a elaboração de estudos de pré-seleção de áreas para que a assembleia constituinte do Estado escolhesse a mais adequada. O relatório que envolvia aspectos de topografia, hidrografia, paisagem, disponibilidade de infraestrutura, entre outros, definiu quatro áreas com potencial para implantar uma cidade do porte de capital de Estado. Duas delas situavam-se à margem esquerda e outras duas, na margem direita do Rio Tocantins.

Havia grupos pró-margem esquerda e pró-margem direita do Rio Tocantins. A margem

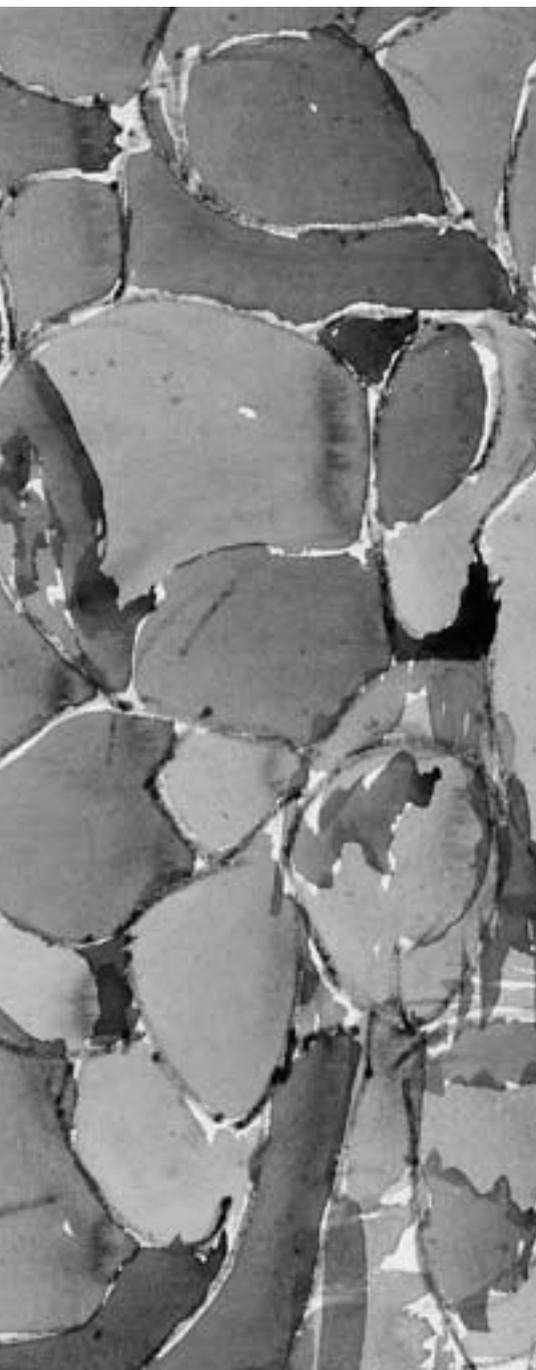
esquerda já havia sido beneficiada pela construção da rodovia Belém–Brasília, com impactos inclusive no esvaziamento das cidades mais antigas da região, junto às margens do Rio Tocantins. A margem direita era tida como a mais atrasada do Estado. A disputa chegou a gerar especulação da criação, no futuro, de outro movimento separatista do território da margem direita, caso a capital fosse construída na margem esquerda. A decisão final foi tomada por uma comissão especial do Estado, com decisiva influência do governador eleito. O sítio escolhido, um quadrilátero de 12x32 km, incluía terras das duas margens do Rio Tocantins, situadas nos municípios de Taquaruçu do Porto e Porto Nacional.

Todavia decidiu-se que a cidade seria construída em uma faixa de terra situada entre a margem direita do Rio Tocantins e a Serra do Lajeado, próximo ao antigo povoado de Canela, no município de Taquaruçu do Porto. De fato, essa região central, ainda pouco desenvolvida, mas com um povoamento considerável em torno de cidades como Porto Nacional, Miracema do Tocantins e Paraíso do Tocantins, poderia ser positivamente influenciada pela presença da capital. Uma forte rede de cidades poderia ser formada no coração do Estado sob o impulso multiplicador da capital.

A Constituição Estadual, promulgada em 5 de outubro de 1989, definiu Palmas como a capital do Estado, estabelecendo a data de 1º de janeiro de 1990 para a transferência da capital de Miracema do Tocantins para Palmas. Antes, em 29 de dezembro de 1989, o município de Taquaruçu do Porto teve sua sede transferida para o local onde estava sendo construída a capital e seu nome mudado para Palmas. A pedra fundamental de construção da cidade foi lançada em 20 de maio de 1989.

Uma lei de 13 de fevereiro de 1990 anexou o Distrito de Canela ao novo município de Palmas. Outra lei, de 19 de dezembro de 1995, anexou também o Distrito de Taquaralto. O Taquaralto, portanto, faz hoje parte da cidade de Palmas, constituindo-se em bairro. A divisão distrital do Município de Palmas hoje inclui, além da sede, os Distritos de Taquaruçu e Buritirana.

O sítio urbano de Palmas tem limites bastante definidos e apresenta forte identidade paisagística. O sítio é formado por uma faixa de terra com baixas declividades, estendendo-se por uma distância média de 15 km entre a margem direita do Rio Tocantins e a encosta da Serra do Lajeado. O rio, posteriormente o lago, e a serra estão alinhados no sentido norte-sul. A barreira natural formada



pela serra está protegida da ocupação por uma reserva ecológica estadual, atingindo altitudes máximas que ultrapassam 600 metros em relação ao nível do mar. A altitude média da área do sítio indicado para a construção da cidade é de 260 metros. O lago formado pela Usina Hidrelétrica do Lajeado inundou uma significativa faixa de terra até a cota estimada de 212 metros. A área designada para implantação do plano básico está situada entre os ribeirões Água Fria e Taquaruçu Grande. Nesta região, entre os ribeirões Água Fria, ao Norte, e Taquaruçu, ao Sul, foi desenhada a área urbana de Palmas, com 11.085 hectares e capacidade para abrigar cerca de 1,2 milhão de habitantes.

Outras duas áreas – ao Norte do Água Fria, com 4.625 hectares, e ao Sul do Taquaruçu, com 4.869 hectares – foram reservadas à futura expansão da cidade, fazendo com que Palmas tenha, na realidade, potencial para conter uma população superior a 2 milhões de habitantes. Portanto, os recursos hídricos e a proteção de suas matas de galeria foram elementos determinantes para a configuração urbanística do macrozoneamento e do desenho da cidade. Trata-se de avanço no planejamento do território onde a bacia hidrográfica insinua a organização do território.

O plano urbanístico

O sítio urbano, com alguns limites bem demarcados pelo Rio Tocantins e pela Serra do Lajeado, sugeria uma planta linear para a cidade. O rio, o lago artificial projetado e a serra puderam garantir um bom enquadramento urbanístico e paisagístico da cidade no lugar.

O eixo da rodovia estadual TO-132 (hoje TO-010) foi deslocado para leste, servindo de referência ao traçado viário. Acompanhando a cota de enchente do futuro lago,

foi projetada uma via-parque junto à qual foram previstas amplas áreas verdes de lazer e recreação destinadas ao uso público. As matas ciliares junto aos ribeirões foram preservadas, formando grandes faixas verdes, entremeando as quadras destinadas à edificação.

Entre a rodovia e a via-parque foi projetada a Avenida Joaquim Teotônio Segurado, principal via da cidade, homenageando o pioneiro da luta regionalista do Tocantins. A Avenida Juscelino Kubitschek, cruzando a Teotônio Segurado, completa o traçado viário básico da cidade. No cruzamento dessas duas grandes avenidas foram localizados os principais edifícios públicos do governo estadual e a Praça dos Girassóis, que simbolizam a cidade. No local estão o Palácio Araguaia, sede do Executivo, o Palácio João d'Abreu, sede do Legislativo, e o Palácio Feliciano Machado Braga, sede do Judiciário. Em torno dessa praça foi prevista a localização de usos e atividades urbanas capazes de gerar centralidade, com bancos, escritórios, clínicas médicas, restaurantes, cinemas e mesmo edifícios mistos com apartamentos a partir do primeiro andar.

A opção por uma malha viária ortogonal, em xadrez, além de econômica e de se adequar bem ao sítio urbano, garantiu simplicidade quase didática para a implantação do plano. O sistema viário básico e os módulos de quadras são os elementos geradores e disciplinadores principais da ocupação urbana.

O sistema de quadras permite a grande flexibilidade da implantação, abrigando o uso residencial com densidade máxima prevista de 300 habitantes por hectare. A quadra padrão tem cerca de 700x700 metros podendo abrigar uma população de 8 a 12 mil habitantes. Esse formato quadrado básico pode sofrer adaptações dependendo da posição da quadra e das condições do sítio urbano em cada trecho da cidade. As vias confrontantes com os limites das quadras formam um sistema de circulação arterial, enquanto dentro de cada quadra os loteamentos particulares progressivos vão definindo um sistema de arruamento vicinal com alamedas, de modo a garantir segurança aos pedestres e áreas verdes indispensáveis ao conforto e ao lazer da população. Os cruzamentos dessas avenidas arteriais são em rótula, visando disciplinar o trânsito e reduzir o risco de acidentes.

De acordo com o plano urbanístico, uma vez implantada a rede básica de quadras, a partir da abertura das vias arteriais, cada uma delas seria objeto de parcelamento interno próprio, podendo as soluções variar em cada caso, inclusive quanto aos tipos construtivos permitidos para as edificações (casas, edifícios de apartamentos, residências geminadas, etc.). Nos miolos das quadras foram previstos equipamentos públicos básicos, como praças e escolas.

As quadras foram planejadas como unidades básicas de organização da vida urbana, vindo até mesmo nos dias atuais a servir de base territorial para a criação de associações de moradores na cidade. O comércio e os serviços de caráter vicinal, de afluência mais imediata e cotidiana da população, foram previstos para trechos mais ou menos regulares das vias arteriais formadas pelas quadras.

No eixo da rodovia foi prevista a implantação de comércio atacadista, indústrias e outras atividades de caráter regional geradores de tráfego de carga mais pesada. A Avenida Teotônio Segurado foi programada para abrigar grandes equipamentos públicos, comércio e serviços geradores de muito tráfego, como hospitais, sede da polícia, hotéis, shopping centers, supermercados, edifícios de apartamentos, etc. Devido ao tipo de uso previsto para esse eixo e sua posição no conjunto do sistema viário da cidade, a Avenida Teotônio Segurado deverá se consolidar, como já vem ocorrendo, como um grande corredor de transporte coletivo de Palmas.

O plano urbanístico procurou evitar a excessiva separação das funções urbanas, abrindo possibilidades de convivência de usos compatíveis entre si, dentro de limites mínimos de segurança, conforto, bem-estar e configuração da paisagem urbana. Em alguns locais foi prevista até mesmo a tradicional edificação de dois andares com comércio no térreo e residência no andar superior.

Estratégia de implantação

A estratégia de implantação do plano previu uma expansão controlada da urbanização. Uma vez aberto o sistema viário básico, as quadras seriam progressivamente implantadas como módulos, de acordo com a demanda por espaços exigida pelo ritmo do crescimento urbano. Isso permitia, em princípio, evitar a dispersão das frentes de urbanização pela área total prevista para a cidade, garantindo o aproveitamento racional e econômico da infraestrutura dos serviços públicos que avançaria, por assim dizer, em ondas. O sentido da expansão das quadras obedeceria inclusive às declividades apresentadas pelo terreno para adequação das instalações de infraestrutura que pudessem se servir da gravidade, como o abastecimento de água, o esgotamento sanitário e a drenagem de águas pluviais.

A implantação integral do núcleo central, entre o córrego Brejo Comprido e o córrego Suçuapara, prevista para a primeira etapa, permitiria abrigar uma população estimada cerca de 200 mil habitantes nos primeiros dez anos (até o ano

2000). O processo de implantação seguiria até a ocupação de toda a área reservada ao plano básico, quando então a cidade atingiria a população total de 1,2 milhão de habitantes.

Evolução urbana

Palmas foi concebida como uma cidade aberta. O plano urbanístico e a estratégia de sua implantação consideraram que uma cidade, antes de ser um produto acabado, é um processo sem fim. Na verdade, um plano não deve ser somente um desenho ou uma forma preconcebida. Um plano de cidade deve ser, antes de tudo, um jogo com definições básicas sobre a organização do espaço urbano e regras mínimas que orientarão sua implantação no tempo. A gestão pública do processo de evolução urbana é que – inspirada na correção original do plano urbanístico – deveria cuidar do detalhamento, aperfeiçoamento e correção do plano, de acordo com as exigências de cada contexto. Todavia o processo de gestão da implantação da cidade por parte do governo foi orientado principalmente por questões políticas em detrimento das orientações do plano diretor.

Em março de 1989, foi criada a Comissão de Implantação da Nova Capital (Novatins). O agente principal de implantação de Palmas é, desde a sua origem, o Poder público, já que a cidade foi fundada por razões político-administrativas. Como capital do Estado, Palmas é, ao mesmo tempo, sede dos governos estadual e municipal. A função de governo é a principal força motora da criação e do desenvolvimento da cidade. A necessidade de instalação imediata dos governos exigiu prioridade para os investimentos na construção dos edifícios públicos. Algumas instalações, como a própria sede do governo estadual, foram construídas provisoriamente até a conclusão dos edifícios definitivos. O Palacinho, como ficou conhecida a sede provisória do governo estadual, hoje está tombado como bem do patrimônio histórico da cidade.

Foi também priorizada a implantação do sistema viário principal e da infraestrutura básica, como abastecimento da água, energia elétrica, hospital e outros serviços e equipamentos indispensáveis. As empresas, num Estado que procurou nascer já com um perfil privatista, foram chamadas a complementar o investimento público na construção da cidade.

O impacto da fundação de Palmas atraiu gente de quase todos os lugares do país. A posição geográfica do Estado no Brasil, fazendo fronteira com seis outros Estados e situado em uma região de transição entre o Cerrado, o semi-árido do Nordeste e a Floresta Amazônica, tornou Palmas um lugar de fácil afluência de migrantes de várias origens. Havia também o agravante da ausência de cidades próximas com força de contenção e triagem de parte dessa migração para Palmas. Os que se estabeleceram na cidade manifestaram vínculo e identidade com o lugar, assumindo compromissos de longo prazo com a decisão de se estabelecerem em Palmas.

Como costuma ocorrer neste tipo de empreendimento no Brasil, são os mais pobres que se fixam primeiro e em maior número. O controle sobre esses novos grupos sociais, experimentando uma convivência recente e sujeita a tensões, inspirou a edição de uma lei seca no território da cidade em construção. Apesar disso, a força empreendedora dos pioneiros vencia pouco a pouco os céticos e os descrentes na decisão da construção e no futuro da cidade.

A primeira grande desapropriação de terras, realizada pelo Estado, ocorreu em abril de 1990 e atingiu 24 propriedades na área destinada ao plano básico da cidade. As principais fazendas desapropriadas foram Suçupara e Triângulo. A venda dos lotes foi iniciada por leilão público, em janeiro de 1990.

Com o avanço da urbanização, o Estado desapropriava terra rural e vendia terra urbana já valorizada pela ação governamental, estratégia que permitiu a formação de algum capital para investimento. A estratégia de implantação por etapas do plano básico, a partir do núcleo central, foi logo rompida pelo governo estadual. Os mecanismos de formação do preço e de acesso à terra dirigiam boa parte da demanda por moradia sobretudo para os bairros de Taquaral e Aurenys, projetados pelo próprio governo e situados fora da área do plano básico. Ocuparam, portanto, o território destinado à expansão urbana norte, quando deveriam ser implantadas após a urbanização de 70% da área projetada pelo plano diretor. Esse processo deveu-se, em grande parte, a políticas de governo deliberadamente de segregação da população mais pobre, antecipando uma forma de organização do espaço urbano que o mercado imobiliário, por si só, talvez só pudesse construir ao longo de muitos anos. O resultado desse processo implicou uma baixa densidade na ocupação do solo, com impactos negativos nos custos de implantação da infraestrutura urbana.

Com o espalhamento da cidade e a restrição do número de contribuintes por quadra, a demanda por infraestrutura e serviços urbanos cresceu, pressionando a capacidade de resposta dos governos. Esse foi o caso da pavimentação de ruas, do abastecimento de água, da energia elétrica e da iluminação pública. O retorno desses investimentos, por outro lado, tornou-se lento, reduzindo a capacidade de reinvestimento especialmente das empresas concessionárias. A expansão das redes de serviços fez crescer, também, os custos da sua manutenção. No caso dos serviços não autofinanciáveis, como a educação, o impacto sobre o orçamento municipal é significativo.

Houve invasões em áreas públicas e privadas, em áreas industriais e em área de preservação ambiental, como resultados marginais do processo de urbanização. Os abrigos provisórios de lona plástica foram se constituindo na marca dos que não encontravam acesso fácil ao mercado imobiliário. Hoje, procura-se contornar essas invasões com o mínimo de tensões sociais, buscando-se inclusive preservar algumas diretrizes gerais do plano diretor da cidade.

A preocupação com a expansão da ocupação urbana, e, sobretudo das invasões para além do plano básico, fez surgir um grande loteamento de sítios de recreio no entorno da cidade, como estratégia de contenção. Na realidade essa estratégia veio agravar o problema da ocupação urbana espraiada.

Na Vila União, área de invasão ao norte da cidade, a iniciativa de consolidação do assentamento pôde atingir bons resultados com o emprego de tecnologias apropriadas e a participação dos moradores na construção das casas. Os outros assentamentos ao norte tornaram-se áreas onde os níveis de pobreza, desemprego e dependência dos serviços e equipamentos públicos são altos. O Taquaralto, que já era um povoado antes mesmo da fundação de Palmas, já apresentava um comércio próprio que atendia as necessidades locais. A região chamada Aurenys foi implantada em etapas, com participação de alguns poucos financiamentos federais.

Esse processo evidencia o surgimento de núcleos carentes, em contradição com a cidade planejada na sua ocupação e expansão. Na verdade, conforme Faida Kran “a população foi empurrada para as áreas de habitação popular”, longe da cidade planejada. Outro trabalho de dissertação em mestrado, em Geografia, mostra o impacto na ocupação territorial, afirmando que “o plano diretor já foi corrompido, desvirtuado e até mesmo desconhecido”.

A questão da ocupação territorial reflete a ineficiência do processo de implantação da cidade. O custo por habitação de urbanização é 5 vezes maior que o previsto pelo plano. Os reflexos são enormes quanto à implantação e à prestação de serviços de segurança, saúde, transporte coletivo, limpeza urbana, habitação, etc. Palmas tem portanto desafios pela frente. O principal deles é promover o adensamento das áreas urbanizadas evitando novos loteamentos que produzam vazios urbanos. Com isso talvez se consiga devolver a Palmas os princípios de ordenamento territorial estabelecidos pelo plano diretor. ↘