

# CONTRADIÇÕES SOCIOTERRITORIAIS EM PALMAS – TO

## SOCIO-TERRITORIAL CONTRADICTIONS IN PALMAS - TO



Maria Jozeane Nogueira

Universidade de Brasília, Brasília, Distrito Federal, Brasil

jozeanenogueira78@gmail.com



Jonathas Adonias Xavier

Universidade Federal de Jataí, Jataí, Goiás, Brasil

jonathas123xavier@hotmail.com

### Resumo

O presente artigo aborda aspectos geográficos pertinentes à formação territorial da cidade de Palmas – TO, tendo como objetivo analisar sua evolução e as incoerências que a cidade sofreu no início de sua implantação, bem como a fragmentação socioterritorial atualmente. O espaço urbano em questão revela um conjunto político, social e cultural que atua diretamente na dinâmica socioterritorial da cidade, ressaltando como o espaço possui marcas conflituais que persistem na materialização de contradições em sua urbanização. O contexto histórico de formação do território de Palmas – TO teve início em maio de 1989, quando ocorreu o lançamento de sua pedra fundamental, e posteriormente foi instalada em primeiro de janeiro de 1990. Atualmente, seu espaço urbano apresenta fragmentações, em que é possível visualizar claramente quadras desabitadas no centro da cidade e aglomerações precárias de infraestrutura urbana no seu entorno. Levando em consideração tais questões, aporta-se discussões acerca do conceito geográfico território, abordando conflitos e contradições que geram domínios de contiguidade, proporcionando a dinâmica de construção de formas e processos sociais. Observou-se na análise que o processo de desenvolvimento territorial socioespacial desigual das cidades é um fenômeno recorrente em escala global. Na cidade em questão, não é diferente; apesar de sua juventude e de ter sido planejada nos moldes do planejamento urbano moderno, a cidade sofre com as disparidades socioeconômicas que são impostas pelo modo capitalista de produção. Para concretização deste trabalho, realizou-se uma revisão bibliográfica a respeito da categoria território, bem como a formação territorial de Palmas e trabalhos de campo.

**Palavras-chave:** Planejamento. Urbano. Fragmentações. Socioterritoriais. Desigualdade.

### Abstract

*This article addresses geographical aspects pertinent to the territorial formation of the city of Palmas – TO, aiming to analyze its evolution and the inconsistencies the city suffered at the beginning of its implementation, as well as the current socio-territorial fragmentation. The urban space in question reveals a political, social, and cultural set that directly influences*

*the socio-territorial dynamics of the city, highlighting how space holds conflicting marks that persist in the materialization of contradictions in its urbanization. The historical context of the territorial formation of Palmas - TO began in May 1989, when its foundation stone was laid, and it was subsequently established on January 1, 1990. Currently, its urban space presents fragmentations, where it is possible to clearly visualize uninhabited blocks in the city center and precarious agglomerations of urban infrastructure in its surroundings. Taking these issues into consideration, discussions are brought forth regarding the geographical concept of territory, addressing conflicts and contradictions that generate domains of contiguity, providing the dynamics for the construction of social forms and processes. The analysis observed that the process of unequal socio-spatial territorial development of cities is a recurring phenomenon on a global scale. In the city in question, it is no different; despite its youth and having been planned according to modern urban planning models, the city suffers from socioeconomic disparities imposed by the capitalist mode of production. To carry out this work, a bibliographic review was conducted regarding the category of territory, as well as the territorial formation of Palmas and fieldwork.*

*Keywords:* Planning. Urban. Fragmentations. Socio-territorial. Inequality.

2

## Introdução

Este trabalho surgiu a partir de questionamentos a respeito da formação territorial das cidades brasileiras, especificamente a cidade de Palmas – TO, e tem como objetivo analisar a formação territorial da cidade em questão e sua evolução a partir de sua criação em 20 de maio de 1989 aos dias atuais. Refere-se a um município concebido como cidade planejada nos padrões modernos, porém, a formação do seu território ocorreu de forma diferente do projeto proposto.

Na atualidade, as formas de uso do território são transformadas de acordo com sua necessidade. Santos (1993) chamou esses processos de horizontalidades e verticalidades, pois, horizontalmente, identificam-se os domínios da contiguidade de lugares vizinhos reunidos no conjunto territorial, enquanto a segunda concepção é formada por pontos distantes uns dos outros, ligados por todas as formas e processos sociais.

Em complementação a discursão proposta, entende-se que na produção capitalista que ocorre nas cidades, a produção do espaço urbano e as relações sociais determinam a forma de uso dos seus territórios. Tanto que, Milton Santos entendia que o território vai além de um sistema de coisas.

Diante do exposto, entendemos que, a partir das formas de uso dos territórios, são estabelecidas as relações de apropriação, produção e reprodução do espaço urbano com a produção capitalista e, consequentemente, o crescimento econômico e social das cidades de forma desigual. Levando em consideração as referidas discussões teóricas e geográficas neste trabalho, observou-se que a formação socioespacial desigual nas cidades é ainda um fenômeno recorrente e está presente nas contradições urbanas de Palmas – TO.

Para fins de realização deste trabalho, a metodologia utilizada, foi uma pesquisa bibliográfica, e trabalhos de campo, assim, utilizou-se uma revisão a respeito do tema território bem como acerca da formação territorial de Palmas TO em textos científicos, livros, dissertações, teses, revistas, jornais, artigos de periódicos da Capes, Scielo, dados disponibilizados em sites como IBGE e demais produções. Nos trabalhos de campo, foram identificadas áreas com maior densidade demográfica, estabelecimentos comerciais e demais fatores que influenciam na dinâmica econômica e social dos distintos moradores do município em questão.

A partir de tais análises, pôde-se ter uma noção socioterritorial da dinâmica em Palmas, bem como os fatores econômicos, comerciais e sociais que influenciam em aglomerações ou dispersões humanas, promovendo a existência de contradições, sendo estas, perceptíveis nas especulações imobiliárias de alguns bairros ou na classificação de bairros periféricos.

## Pressupostos teóricos sobre a formação territorial

Compreender as definições conceituais do território, é um esforço um tanto quanto complexo na ciência geográfica, pois, sua construção conceitual e ou categórica perpassa diversas correntes ideológicas elaboradas em tempos diversos, com colocações divergentes ou convergentes. Dentre as contribuições, Raffestin (1993, p. 143), explica que o espaço e o território são distintos, pois o espaço se constitui antes do território. Dessa forma, o território emerge do espaço. Ele é o resultado da ação realizada por atores em diferentes níveis que, ao se apropriarem de um espaço de maneira concreta ou abstrata, promovem a sua territorialização. Do mesmo modo, Andrade (1995, p. 19), afirmou que o conceito de território não se equipara aos de espaço ou lugar, mas sim se associa à ideia de domínio sobre uma dada área.

Em complementaridade, comprehende-se que no Território confluem todas as ações, paixões, poderes e forças, assim como as fraquezas. É onde a história do homem se realiza plenamente a partir das manifestações de sua existência (Santos, 199, p. 7). Nesse sentido, destaca ainda o mesmo autor que, para se entender o território é necessário ser entendido como território usado.

O território não é apenas o conjunto dos sistemas naturais e de sistemas de coisas superpostas. O território tem que ser entendido como o território usado, não o território em si. O território usado é o chão mais a identidade. A identidade é o sentimento de pertencer àquilo que nos pertence. O território é o fundamento do trabalho, o lugar da residência, das trocas materiais e espirituais e do exercício da vida. O território em si não é uma categoria de análise em disciplinas históricas, como a Geografia. É o território usado que é uma categoria de análise (SANTOS, 1999, P. 8).

Em contraposição, afirmou Haesbaert (1997, p. 32), o território é frequentemente uma expressão ambígua, abrangendo desde um espaço social genérico até um

espaço especificamente marcado e defendido por seus habitantes, onde estes sobrevivem. Essa amplitude permite que o termo possua tanto um significado abstrato, a exemplo do território da filosofia, quanto um significado concreto, como o território dos Estados-nações. Para Andrade (1995, p. 19), pensar o território é indispensável e deve ser conciliado com a ideia de poder, seja este exercido no âmbito público, estatal, ou até mesmo pelo poder das grandes empresas que estendem seus domínios territoriais suprimindo as fronteiras políticas.

Por outro lado, Silveira (2011, p. 152) justificou que a Geografia moderna elucidou a noção de território em seu sentido mais puro, assimilando-o ao Estado e tornando-o um conceito/categoría tanto basilar quanto longevo. Ou seja, em seu sentido mais restrito, território é um nome político para a extensão de um país. Santos (2005), entendia o território, em partes, como sinônimo do espaço geográfico e que se constitui em uma categoria essencial para compreender o futuro. Para esse autor, o território usado é uma categoria integradora por excelência e, no contexto do planejamento, demonstra o definitivo abandono das falsas ideias de que a gestão intersetorial pode ser alcançada pela mera justaposição de setores na elaboração dos planos.

O contexto em questão, leva a reflexão e análise de fatores que contribuem para a formação territorial, inclusive para Santos (199, p.8), o funcionamento do território depende consideravelmente de suas características naturais, às quais os homens e suas construções se adaptavam com pouca mediação técnica. Isso ocorria porque, naquela época, as técnicas eram, de certa forma, herdeiras da natureza circundante ou uma extensão do próprio corpo. Andrade (1995, p. 20) a territorialidade pode ser interpretada de duas maneiras: pela análise dos elementos presentes no território e sua gestão, e pelo processo de conscientização da população sobre sua identidade territorial, e ou um Estado nacional, unidade federativa, cidade, bairro e tantas outras formações territoriais em escalas distintas.

Diante disso, a formação territorial de uma cidade, nos remete ao que ressaltou Santos no livro “A urbanização brasileira” ao apontar que:

Legitimada pela ideologia do crescimento, a prática da modernidade cria, no território como um todo e em particular nas cidades, os equipamentos, mas também as normas indispensáveis à operação racional vitoriosa das grandes firmas, em detrimento das empresas menores e da população como um todo daí, em pouco tempo, resultados concomitantes: a extraordinária

geração de riquezas, cada vez mais concentradas, não é contraditória com a enorme produção de pobreza, cada vez mais difundida (SANTOS, 2013, p. 115).

Nesse sentido, segundo Santos (2014, p. 190), o processo de territorialização ocorre através da modernização. De acordo com o autor em questão, o processo de modernização constitui um dos principais condicionantes para o estabelecimento da territorialização no âmbito do capitalismo global. É a partir do contexto da modernidade que nasce a cidade de Palmas capital do Tocantins. Conforme Lira (2011, p. 180), uma proposta de cidade idealizada para ser a capital definitiva do Tocantins, um evento que ficou conhecido como um dos fatos mais recentes do urbanismo na América Latina.

Tal fato vai ao encontro com o que afirmou Milton Santos (2013, p.127), quando se referiu a formação do território nacional é objeto de dois tipos de recorte, em que de um lado reproduz subespaços a partir de novas regionalizações, e, de outro lado, outro recorte espacial, formado pela união das corporações no seu processo produtivo.

6

No que consiste a formação de Palmas, segundo Reis (2011) a concepção urbanística de Palmas, independente das proposições meramente técnicas de planejamento, seus conceitos e paradigmas, apoiam-se em ideologias ufanistas para atrair também os interesses da elite econômica e governamental. Para a autora, o planejamento urbano de Palmas - TO seguiu as linhas do urbanismo modernista do século XX, mesmo que de forma “inercial”, ou mesmo tardia.

Considerando tais posicionamentos teóricos que este trabalho se propõe a apresentar, como essas reflexões e análises teóricas se materializam na dinâmica da mais nova capital do Brasil, conhecida como Palmas. Pois, o território, seja ele urbano ou rural, é o palco onde emerge uma das dimensões do espaço produzido. É nesse contexto que o homem concretiza suas ações nos campos econômico, social, político e cultural, configurando-se como um cenário de contradições.

## **Espacialização urbana e a territorialização de Palmas – TO**

A formação socioespacial desigual nas cidades é um processo comum em escala global. Conforme afirmou Santos (2012, p. 52), a maioria da população urbana

sobrevive sob baixos níveis de vida, enquanto um número reduzido de pessoas tem altas rendas. Situação também existe reproduzida no território brasileiro, onde, o processo de ocupação durante séculos, passou por vários estágios e no decorrer de tal processo ocorreram grandes transformações econômicas sociais, políticas e culturais. Em concordância, afirmou Andrade (1995, p. 20) que, o Brasil é composto por uma grande dimensão espacial desde o seu período colonial, e demorou a se constituir enquanto um território consolidado devido ao exercício da gestão, que só consolidou seus limites geopolíticos com a criação da Fundação Brasil Central no governo de Getúlio Vargas, no Estado Novo. Ao referido processo da formação do território a partir do uso humano como efeito da globalização, Salvador (2009) afirma ter iniciado a partir de meados do século XX, ora, tal situação pode variar de acordo com o território em questão.

A cidade ou o que viria a ser o espaço urbano tem uma origem histórica, nasce a. C, complementa Carlos (2015, p. 56 – 57), que a urbanização, característica da modernidade, tem seu marco no século XVIII e se constitui historicamente, assumindo formas e conteúdos diversos. Para a autora, a cidade é uma realização humana, e tem se consolidado ao longo do tempo, promovendo a materialização das ações de forma diferenciada. Conforme Rodrigues, (1990, p. 18), com a intensificação da urbanização e industrialização a propriedade da Terra, vai além do espaço agrário, ocorrendo também no espaço urbano.

Dentre as motivações para a formação territorial das cidades, destacam-se as atividades econômicas, caso da gênese de Palmas, que tinha também a missão de sediar a capital administrativa do Tocantins. É uma cidade que surge em meio ao cerrado, onde não havia aglomerações históricas que evoluíram de vilas ou povoados como várias outras cidades do estado; sendo assim, alguns valores foram se montando aos poucos nos espaços populacionais (Reis, 2011, p. 81). A mesma autora complementa ainda que se refere a uma cidade que não possui um centro histórico, característica comum em cidades de nascimento espontâneo. Segundo Lira (2011), Goiânia e Brasília são exemplos da mesma prática, do velho/novo modelo de cidade, é considerado velho devido ao planejamento administrativo, novo por ser uma capital gerada pelo capital e em prol dos interesses da iniciativa privada, sendo marcada também por ser a última sede estadual brasileira e fronteira do capital urbano no espaço brasileiro.

## Dinâmica socioespacial da formação do território de Palmas - TO e as contradições no seu processo de urbanização

Palmas surgiu de um projeto urbanístico, que previa sua ocupação em fases, mas a ordem cronológica dos eventos não foi cumprida em virtude do capital imobiliário ter se apropriado do seu território desde a gênese da cidade. Conforme Rodrigues (1990, p. 21), a especulação imobiliária na ocupação da cidade pode ocorrer de várias maneiras. A mais frequente, associada a um único grupo incorporador, é a retenção deliberada de lotes dentro da área loteada.

Nesse sentido, Carvalhêdo e Lira (2009, p.59) observam que, com uma orientação privatista, empresas foram convocadas a integrar o investimento público na construção da cidade, edificada por relações de parceria público-privadas que exerceram e ainda exercem influência sobre as diretrizes do planejamento urbano. Os argumentos apontados por esses autores nos remetem ao que escreveu Harvey quando explicou que:

8

A reprodução do capital passa por processos de urbanização de inúmeras maneiras. Contudo a urbanização do capital pressupõe a capacidade de o poder de classe capitalista dominar o processo urbano. Isso implica a dominação da classe capitalista não apenas sobre os aparelhos de Estado (em particular as instâncias do poder estatal que administram os governantes as condições sociais e infraestruturais nas estruturas territoriais), como também sobre populações inteiras – seus estilos de vida, sua capacidade de trabalho, seus valores culturais e políticos, suas visões de mundo. (HARVEY, 2014, p. 133).

Dessa forma, conforme Coriolano (2011, p.1), na trajetória de Palmas, o Estado tornou-se o maior proprietário de terras do município ao comprar ou receber doações de fazendeiros para a implantação da cidade. A autora salienta que, numa dinâmica de mercado capitalista, o Estado vendia essas propriedades ao capital imobiliário, que confiava no êxito do projeto.

A respeito de sua localização geográfica, os estudos de Lira (2011) apontam que são várias motivações que influenciaram na escolha de Palmas para abrigar a capital do Estado, pois, no dia 1º de janeiro de 1989, foi consumada a criação do Tocantins, sob a administração do governador, José Wilson Siqueira Campos.

Evento que promoveu discussões, estratégias e articulações para escolher qual cidade seria a capital do Estado.

No período em questão, a escolha da capital pairava sobre as cidades conhecidas como: Araguaína, Gurupi ou Porto Nacional. Inicialmente, Araguaína chegou a ser cotada para ser a capital, devido sua proximidade com cidades expressivas comercialmente do Maranhão, como: Carolina e demais, além de suas potencialidades econômicas. Gurupi chegou a ser cogitada por ser uma cidade com grande importância econômica e estar mais próxima do Estado de Goiás.

Uma das possibilidades, Porto Nacional, era considerada como uma cidade tradicional, inclusive chegou a ter um empenho de personalidades políticas e comerciais em tornar a cidade como capital. Na ocasião, criaram uma caravana nomeada de “Comissão de Luta pela Capital”, com cerca de 150 pessoas que foram protestar em Brasília, e chegaram a se encontrar com personalidades políticas da época no intuito de influenciar na escolha da capital do Estado.

9

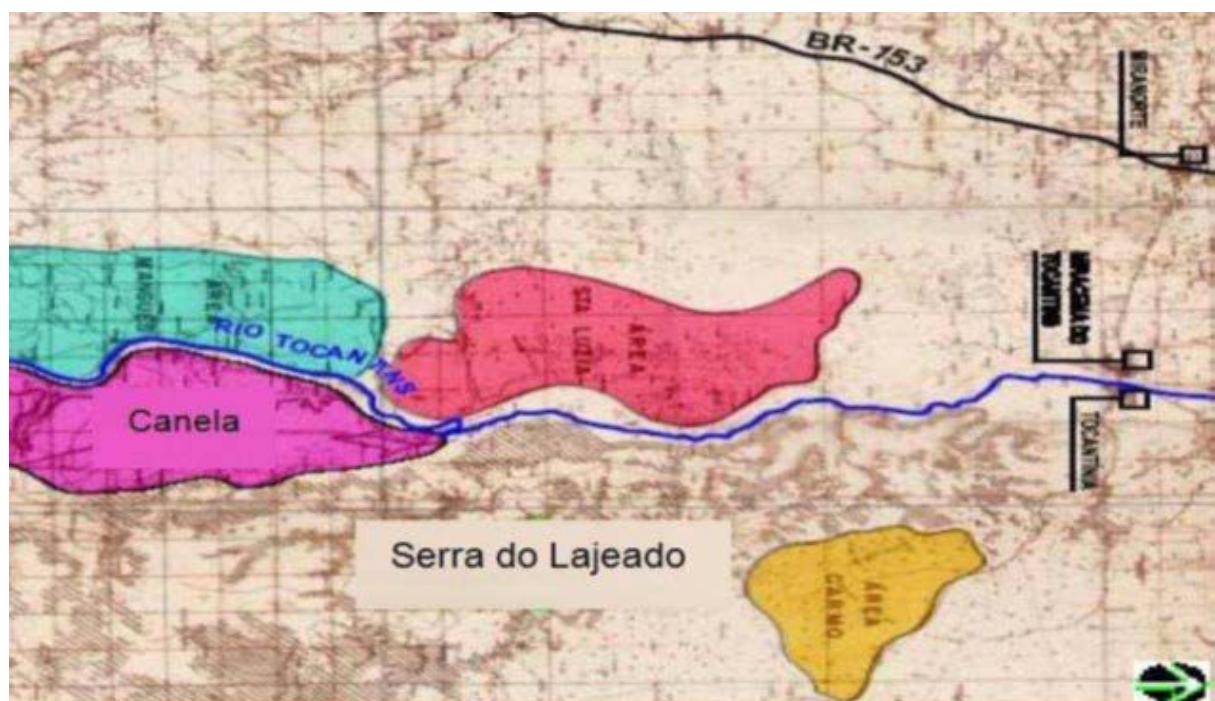
Embora o debate circulasse em torno das 3 cidades citadas, a contemplada inicialmente foi Miracema do Norte, conhecida posteriormente como Miracema do Tocantins, cidade que foi a capital provisória, ainda em 1988, situação que permaneceu somente por um ano. A decisão levou progresso e investimentos econômicos na dinâmica social da capital provisória. Que, após desavenças entre o prefeito local e o então governador, motivaram a escolha de uma nova e definitiva capital.

É então que surge a proposta do local escolhido. Mas, faz-se necessário compreender que os fatores geográficos influenciaram na escolha, como a localização geografia praticamente no centro do Estado e as proximidades com aspectos que promoviam uma logística para escoamento da produção, como a Ferrovia Norte Sul, e a rodovia Belém-Brasília. Haja vista que, o Tocantins e suas possibilidades agropecuárias o atribuíam a imagem de celeiro de alimentos, que viria a contribuir com a produção e escoamento produtivo para abastecimentos dos centros industrializados.

Nesse sentido, a área escolhida como proposta “modernista” sob influência política, econômica e administrativa foi definida conforme os interesses dos grupos envolvidos, tanto da iniciativa pública como privada. Concebida como uma cidade planejada, a mais nova capital surgiu no antigo povoamento Canela,

situado à margem direita do Rio Tocantins e tendo como limite leste a Serra do Lajeado, abrangendo uma área de 38.400 hectares em formato de quadrilátero. A representação cartográfica da Figura 1, sugerida para o Plano Diretor, indica que a área urbana de Palmas tem limites bem definidos. Essa área, com forte identidade paisagística, é uma faixa de terra de baixa declividade que se estende por aproximadamente 15 km entre a margem direita do Rio Tocantins – o atual lago artificial – e a encosta da Serra do Lajeado.

**Figura 1** – Palmas -TO: Localização da área destinada a cidade planejada



Fonte: Caderno de Revisão Plano Diretor de Palmas – TO, 2007.

De fundamental importância também foi a geopolítica acerca da construção da cidade, seu planejamento e a integração do Tocantins no espaço Amazônico, uma região de recente intensificação do processo de urbanização e com vários problemas na distribuição socioespacial. Fatores que contribuíram para a existência de contradições territoriais que implicaram em uma dinâmica de densidade demográfica dispersa e na permanência de uma estrutura fundiária arcaica e mal administrada. Mesmo assim, a cidade também foi inserida no projeto de ocupação e urbanização da Região Norte, suficientes para consolidar fatores que contribuíram para uma urbanização fragmentada e desigual, e refletiram na dinâmica e na produção do espaço urbano de Palmas -TO.

Por isso, Lira (1995) confirma que as empresas contratadas para trabalhar na construção da cidade atuaram conforme parcerias da iniciativa privada e pública. A construção da cidade atraiu migrantes de diversas regiões do Brasil, favorecida por sua localização no centro do país e por ser limítrofe com seis estados, além de estar situada em uma região de transição entre o Cerrado do Planalto Central, o semiárido nordeste e a floresta amazônica.

A proposta de desenvolvimento foi um dos principais discursos elencados, base para as estratégias de criação e construção da cidade, desde o ponto de referência para a localização espacial, no centro do Tocantins. Denota-se uma estratégia evidente de centralizar o desenvolvimento, que, posteriormente deveria ampliar para outras áreas. Com princípios de ordenamento territorial seguindo o modelo de Brasília, foi o início da construção de uma cópia reduzida da capital do Brasil.

Um processo articulado, segundo Lira (2011), para ser uma cidade no meio do cerrado vista como a promessa do Novo Eldorado, viria a ser uma terra de oportunidades para todos, atraindo viajantes e investidores de vários lugares do Brasil. Politicamente representa o momento em que o governo estabelece um comprometimento com o desenvolvimento ancorado em parcerias do âmbito público e o privado, que de certa forma articularam formas de manter o desenvolvimento e seus frutos nas mãos de grupos favorecidos politicamente e economicamente, onde, empresas da construção civil pertenciam a parentes de políticos.

Segundo Lira (2011), o projeto arquitetônico inicial de Palmas – TO se assemelha às estruturas de Brasília, como as ruas centrais, caso da avenida Teotônio Segurado, uma avenida principal, larga e que dá acesso às demais. Uma proposta moderna de planejamento urbano que assegurou a construção dos principais órgãos públicos, como o Palácio do Araguaia e as secretarias de administrações públicas, com localizações estratégicas, onde deveria se tornar o centro da cidade, critérios que implicaram também na valorização dos terrenos próximos e, posteriormente, nos imóveis.

Situações que ocorreram, de acordo Sandler (2020, p. 54) afirma ser devido as ações dos agentes de produção do espaço urbano, no caso, a iniciativa pública e privada, com investimentos de capital financeiro que foram a base para a construção de prédios, condomínios, pontos comerciais, praças etc. Sendo assim, foram essenciais a junção dos fatores: a propriedade da terra, a incorporação

imobiliária, a indústria da construção civil e o capital financeiro. Um processo que passa pelas projeções do capital imobiliário sobre a especulação da valorização do solo, embora aqui, não se trata da qualidade do solo para plantio, mas sim do solo para o estabelecimento de propriedades de imóveis.

Para Lira (2011), o peso de ser a capital e do insistente discurso de desenvolvimento, alavancaram as projeções econômicas a cerca dessas especulações, tornando a ocupação urbana intrinsecamente ligada ao mercado imobiliário.

No entanto, a ocupação ocorreu de forma desordenada, pois vários problemas impossibilitaram a continuidade de uma distribuição demográfica menos fragmentada possível. A frustração da proposta de desenvolvimento, diante da realidade estrutural do Tocantins, sua situação de atraso econômico, e suas desigualdades inter-regionais, além da gravíssima situação educacional. Lira (2011, p. 168) expõe que o governo do estado sob a administração de Moisés Avelino em 1990, através de sua Secretaria de Planejamento – ASPLAN, convidou alguns setores da sociedade civil do Estado, para traçar um plano econômico com o intuito de orientar a administração do Estado. Pois, não havia traços de desenvolvimento, como na saúde e educação, que estavam em condições precárias, explícito no índice de 62% da população não alfabetizada nos anos 1994. A proposta de superar as adversidades ficou denominado de Plano Estratégico de Desenvolvimento do Estado do Tocantins.

Com a identificação dos problemas citados, Palmas passou por um processo de ocupação desordenada, as massas residentes no campo, também adentraram os limites da cidade, e a partir de ocupações (de forma pejorativa é conhecida popularmente como invasões) formaram bairros inteiros, além da existência de espaços vazios no centro da cidade, o que se caracterizariam como as verticalidades e horizontalidades do espaço urbano.

A estratégia de implantação por etapas do plano diretor a partir do núcleo central é comprometida nas fases iniciais pela pressão do mercado imobiliário e devido à privatização do solo urbano com nítido objetivo de especulação, pois os mecanismos de formação do preço e acesso a terra, dirigiram a demanda desprovida de capital, por moradias em bairros como Taquaralto e Aureny's – antes tidos como vilas –, situadas fora do plano diretor (CARVALHEDO E LIRA, 2009, p. 60).

Dessa forma, a presença dos espaços não preenchidos e a má distribuição dos imóveis, demonstra como o desenvolvimento não ocorreu conforme esperado, sendo evidente a presença da segregação nos espaços urbanos, refletido nos fatores econômicos e na distribuição de renda entre os moradores das zonas periféricas, expondo como uma cidade jovem, possui divisões de classes e o agravamento da divisão do trabalho, moderna, mas cheia de defeitos velhos, como expressa-se na seguinte afirmativa:

E é bom ressaltar que esse ritmo de formação é bem veloz, se tornando uma coisa visível só pela metade, em Palmas o nada é o todo, porém o todo ainda está em metades (LIRA. 2011, p. 180).

São situações que segundo o referido autor, se deve as articulações e estratégias dos setores políticos, que em suma, eram conservadores e detinham a responsabilidade de promover de forma digna o poder administrativo do Estado, situação que não ocorreu. Pois, segundo as justificativas em discursos políticos para a criação da cidade as atuações administrativas deveriam comprometer-se com a questão social e a mobilidade humana de acordo com necessidades básicas, que foram alteradas afetando as projeções iniciais da criação da cidade e promovendo uma evolução desigual.

### **As utilizações do território compartilhado**

Para Santos (2014), a configuração territorial é a chave explicativa para contemporaneidade, em complementação afirma Santos (2002), os usos do território são moldados e definidos pela dinâmica econômica e financeira. A forma como o dinheiro circula e se investe influencia a organização do espaço, determinando quais áreas são valorizadas, exploradas e transformadas. Essa perspectiva enfatiza a influência de agentes econômicos e do capital na produção do espaço geográfico. Na atualidade, os usos do território são identificados, igualmente, como a lógica espacial da ação do capital. Em contrapartida, o território usado refere-se àquele apropriado por uma população específica, onde a sociedade local estabelece as normas da vida social.

A cidade de Palmas - TO é a última capital de uma unidade federativa planejada do século XX no território brasileiro, projetada a partir dos arranjos do planejamento

urbano moderno, conforme Nogueira (2017, p. 48). A cidade foi organizada e, o escritório de arquitetura Grupo Quatro da cidade de Goiânia foi a empresa designada para elaborar seu projeto, através dos arquitetos, Walfredo Antunes e Luís Fernando Cruvinel. Portanto Coriolano (2011, p. 48), enfatiza como Palmas surgiu no final da década de 1980, amparado nos anseios do poder público estadual para definir e regular os trâmites de sua criação. Dentre as medidas adotadas para alavancar a construção da cidade, foram vendidas terras urbanas, situação em que serviu também para realizar o pagamento de serviços prestados na implantação de infraestrutura básica da cidade.

A formação territorial de Palmas desenvolve-se rapidamente, mas de forma fragmentada, com quadras despovoadas no centro da cidade e aglomerações periféricas em seu entorno. Essas disparidades socioterritoriais são visíveis em suas projeções paisagísticas, características dos processos horizontais e verticais, as Figuras 2 e 3 demonstram estas disparidades socioterritoriais.

**Figura 2** – Avenida Tocantins no setor Taquaralto.



Fonte: Nogueira, 2023.

Através das imagens é possível verificar as disparidades socioterritoriais na cidade de Palmas. Em um setor periférico conhecido como Taquaralto, existem segmentações do bairro com grande diversidade comercial, o outro exemplo,

apresenta no centro da cidade, quadras inteiras completamente desabitadas, mesmo havendo uma grande valorização imobiliária. São contradições que demonstravam como o desenvolvimento projetado não foi de fato alcançado, pois, e conforme Lira (2011), essas disparidades já existiam antes de sua implantação.

**Figura 3** - Lotes vazios na Avenida Teotônio Segurando, centro de Palmas - TO.



Fonte:Nogueira, 2023.

Levando em consideração tal contexto, Lira (2011) ressalta que Palmas – TO, mesmo sendo planejada, em seu desenvolvimento não conseguiu conter as contradições que contribuíram para um processo de povoamento desigual e socialmente vulnerável.

Assim, no que se refere ao processo de territorialização dos espaços urbanos, Santos (2014, p. 188) salienta que a sua plena efetivação depende do estabelecimento do processo de modernização pelo capital, logo o modo de produção em questão se mantém às custas de desigualdades.

O dinamismo urbano de cunho moderno, levando em considerações questões econômicas, políticas e administrativas são embrenhadas na estruturação de Palmas - TO, onde tem evoluído tal dinâmica com significativo crescimento demográfico, embora seja a mais nova capital do Brasil, é a cidade que mais cresce no referido território nacional em termos populacionais. Sua evolução populacional

demonstrada na tabela 1, expõe seu crescimento populacional entre 1991 e 2010, apontando um aumento bastante significativo. O que para Coriolano (2011, p. 56), o adensamento urbano representa um grande desafio para a manutenção do planejamento original da cidade.

**Tabela 1** – Evolução demográfica e Palmas – TO entre 1991 e 2010.

Ano	1991	1996	2000	2007	2010
População	24.334	82.977	137.355	178.386	228.332
Crescimento relativo		1991–2000 = 82,3%		2000–2010 = 39,85%	

Fonte: Apud Coriolano – 2011.

De acordo com IBGE (2022) a população de Palmas – TO é de 302.692 habitantes, representando aumento de 32,5% em relação ao Censo de 2010. Onde apresenta um percentual populacional crescente, pois, possui uma densidade demográfica de 135,90 habitantes por km<sup>2</sup>, sendo a cidade que mais teve aumento da população em relação aos demais municípios do estado em 2022.

Os fatores que podem influenciar nesse aumento significativo e em um curto espaço temporal, ocorrem em virtude de ser uma cidade nova e com investimentos nas mais diversas áreas econômicas, como construção civil, repartições públicas, investimentos privados nos mais diversos setores e demais aspectos que motivam as pessoas que estão em busca de oportunidades que promovam a ascensão financeira, fazendo com que seja a segunda cidade que mais cresce no Brasil em população. São características que reafirmam as colocações de Santos (2010, p. 20), pois, a composição da população está atrelada a cada fase de sua evolução, e distribuição. Porém, ressalta o referido autor que é necessário analisar as formas e motivações do crescimento, seja natural ou vegetativo, migratório ou social.

No caso de Palmas, é notório como a construção desse espaço urbano, possui territórios divididos de acordo com diferentes segmentações socioeconômicas, pois, conseguimos identificar a partir de análises críticas as perspectivas que envolvem a questão das fragmentações e contradições nos espaços urbanos, com conflitos e resistências ao capitalismo.

Portanto, os fatores que influenciam na dinâmica urbana são diversificados, pois:

(...) os fatores demográficos não são suficientes para assegurar o crescimento urbano. Para transformá-los em elementos motores do

crescimento, seria preciso seria preciso que eles se desenvolvessem ao mesmo tempo que a infraestrutura econômica (SANTOS. 2012, p. 86).

As contradições que envolvem o desenvolvimento da estrutura de Palmas - TO, estão presentes desde sua gênese, quando, logo no início de sua formação territorial ocorreram conflitos e disputas territoriais, segundo Coriolano (2013), foram colocadas barreiras policiais para que a população trabalhadora que chegavam em busca de melhores condições socioeconômicas não entrassem na cidade.

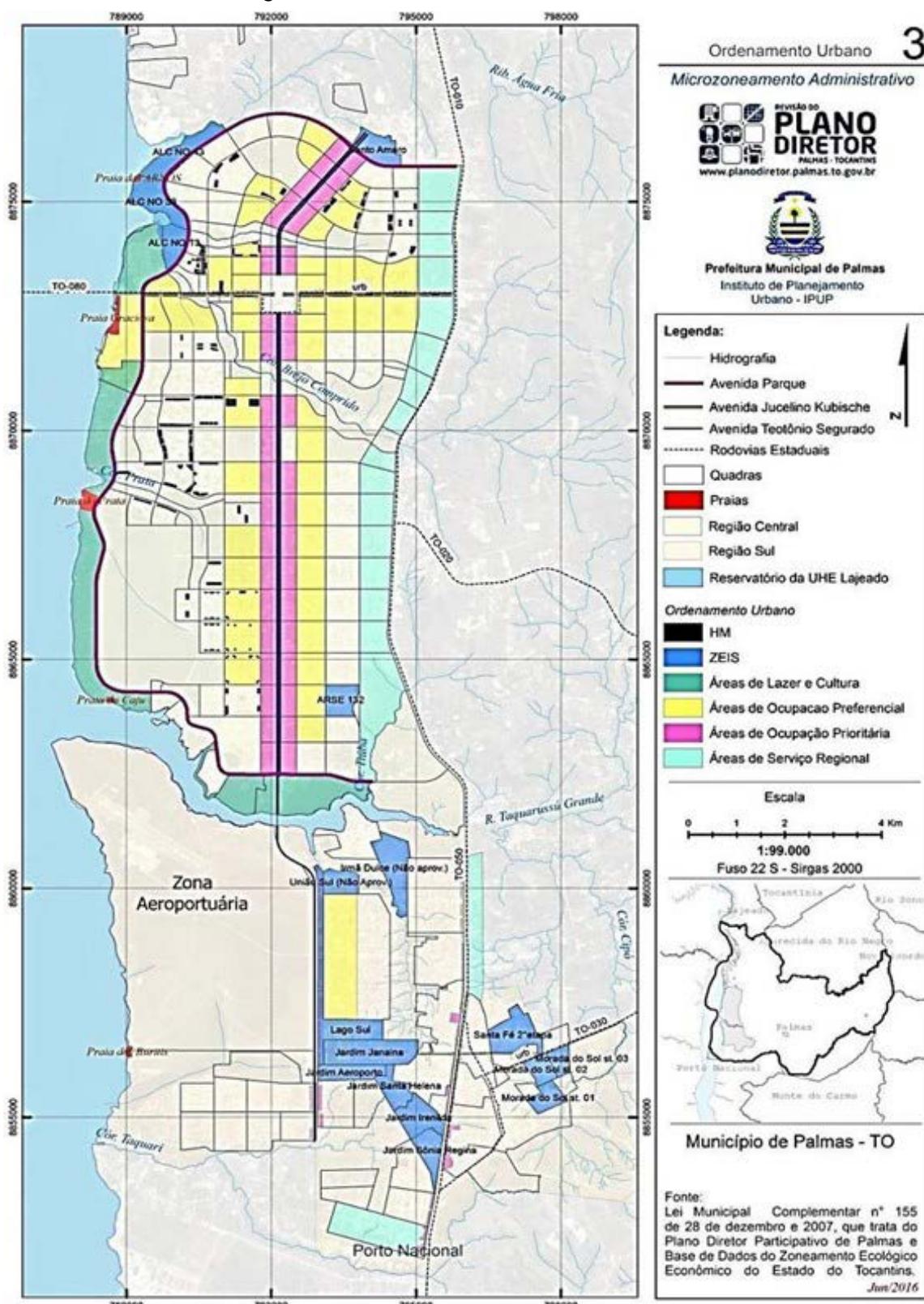
Como essa população de classe trabalhadora foi impedida de entrar na cidade, formaram-se aglomerados precários de infraestrutura no seu entorno. Materializando o que Santos (2009, p. 18) denomina, um evento em que a pobreza aumenta concomitantemente ao crescimento da cidade, o autor complementa que a organização geográfica urbana não apenas atrai pessoas pobres, mas também gera mais pobreza. Desse modo, o espaço se torna instrumental na produção de pobres e da pobreza.

17

A análise do contexto socioterritorial de Palmas, realizada no estudo de Nogueira (2017), revela que, em 2016, o município sancionou a Lei nº 2.225, de 04 de janeiro de 2016, e o Programa de Regularização Fundiária Sustentável (PRFS). A finalidade dessas medidas era regularizar assentamentos consolidados e ocupados pela população de baixa renda e, concomitantemente, alterar a área territorial do Plano Diretor da cidade, classificando as áreas periféricas como Zonas de Interesse Social (ZEIS).

A formação do território de Palmas, aconteceu de forma diferente do que foi planejado pelos seus idealizadores. Tal fato é consequente do processo natural de territorialização do capital que, devido à apropriação de terras e especulação imobiliária, levou à produção socioterritorial e à evolução desigual da cidade, de modo que atualmente existem duas cidades: uma para os ricos representada pelo centro da cidade, e outra para os pobres, composto pelas Aurenys e demais setores periféricos. Tais contradições, ao serem analisadas nos territórios urbanos, foram denominadas por Santos (2012) como “involução urbana”. Isso ocorre em virtude de a pobreza aumentar como consequência do processo de modernização capitalista, evidenciado pelo fato de que, nas cidades, diversas atividades crescem concomitantemente ao aumento do número de pobres.

**Figura 4 – Ordenamento urbano de Palmas.**



Fonte: <https://www.researchgate.net/publication/530110904/>

Para Santos (2009), ocorrem extremas disparidades socioeconômicas, impondo à extensão da cidade desigualdades, pois, dentro de seus limites territoriais, mantêm-se vazios especulativos, fenômeno em decorrência do crescimento periférico. Com base nessa contextualização teórica e em comparação com a dinâmica geoespacial e histórica que constatamos como o contraditório desenvolvimento capitalista, comum na formação das cidades, revela-se que a territorialização de Palmas se efetivou a partir da apropriação do espaço através do aparelhamento estatal aliado à incorporação imobiliária, perpetuando os problemas socioterritoriais vivenciados nas demais cidades que nasceram anteriormente a ela. As administrações públicas atuam de formas diversas, e define sua área de atuação na configuração territorial expressa no Figura 4.

Na Figura 4, tem-se uma noção da dimensão geográfica da cidade e a evidente projeção de como existe uma padronização na divisão das quadras, no intuito de promover um desenvolvimento simultâneo. No entanto, a especulação imobiliária e a desigual distribuição de políticas públicas contribuíram para a promoção da segregação socioespacial. Pois é a partir da utilização dos territórios que surgem as mais diversas relações, sejam para alocar ou realocar grupos de pessoas, promovendo apropriações que fomentam a produção e reprodução do território, permitindo dinâmicas e usos distintos. A questão é que esses usos sustentam desigualdades devido às imposições de interesses de grupos comerciais e/ou políticos e à reafirmação das relações do modo capitalista de produção.

## Conclusão

Analizando o que expõem os teóricos citados no decorrer do texto, conclui-se como ocorre a formação territorial, as formas e os usos do território, e como a dinâmica das cidades se adequa conforme as diversas necessidades, sejam da dinâmica geoespacial ou a partir dos interesses de grupos econômicos ou comerciais, estabelecendo processos de horizontalidades e verticalidades.

Essas características, em nossa pesquisa, até o momento foram identificadas na dinâmica social da formação e transformação do espaço urbano, inclusive, esses fatores promovem a continuidade de contradições que se materializam em desigualdades sociais ou marginalização socioeconômica da classe trabalhadora.

Diante do exposto, entende-se que, a partir das utilizações dos territórios, são estabelecidas as relações de apropriação, produção e reprodução urbana, sendo estas estabelecidas de acordo com o modo de produção capitalista, influenciando consequentemente no crescimento desigual econômico e/ou social das cidades, resultando no surgimento dos problemas de moradia e na luta pelo direito à cidade para a classe proletária.

A análise revelou que a formação territorial de Palmas - TO se deu de maneira fragmentada e contraditória, em desacordo com o plano original. Duas causas principais contribuíram para esse cenário: o confinamento da população de baixa renda nas periferias desde o início da cidade e a atração de camponeses e migrantes de diversas regiões do país em busca de oportunidades econômicas, o que impulsionou seu rápido crescimento demográfico.

Constatou-se, ademais, que o Plano Diretor do município previa a implementação de políticas públicas para reduzir as desigualdades socioterritoriais. Contudo, o planejamento territorial da cidade permanecem sujeitos aos interesses de grupos com variadas atividades comerciais, incluindo o mercado imobiliário. Essa situação obstaculiza o desenvolvimento de uma cidade que ofereça melhor qualidade de vida, acesso à moradia e inserção no mercado de trabalho formal a um maior número de seus habitantes, medidas que poderiam impulsionar a ascensão de grupos de baixa renda, rompendo o ciclo de exclusão gerador de desigualdades urbanas.

## Referências

- ANDRADE, Manoel Correia de. **A questão do território no Brasil.** 2.ed. Hucitec, São Paulo 1995.
- CARLOS, Ana Fani. **A Cidade.** 9. Edição, São Paulo: Contexto 2015b.
- CARVALHEDO, Wlisses dos Santos; LIRA, Elizeu Ribeiro. **PALMAS ONTEM E HOJE:** Do interior do Cerrado ao Portal da Amazônia. OBSERVATORIUM: Revista Eletrônica de Geografia, v.1, n.2, p.51-73, jul. 2009.
- CORIOLANO, G. P. **Plano Diretor Participativo de Palmas:** análise da aplicação de instrumentos urbanísticos para a redução das desigualdades sócioterritoriais. Palmas: dissertação de mestrado (Desenvolvimento Regional). PMDR/UFT, 2011. 167 p.

HAESBAERT, Rogério. **Des-territorialização:** entre as redes e os aglomerados de exclusão. In: CASTRO, I. E. de.; GOMES, P. C. da C.; CORRÊA, R. L. (Org). **Geografia:** conceitos e temas. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1995. p. 165-205.

HARVEY, David. **Cidades Rebeldes Do Direito à Cidade à Revolução Urbana.** São Paulo: Martins Fontes 2014.

HARVEY, David. **Des-territorialização e identidade:** a rede “gaúcha” no Nordeste. Niterói: EDUFF, 1997. 293 p.

HARVEY, David. **Territórios Alternativos.** 2. ed. São Paulo: Contexto, 2006a. 186 p.

<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/to/palmas/panorama> Acesso em: 10.10. 2023.

LIRA, Elizeu Ribeiro. **A gênese de Palmas:** A Geopolítica de (Re) Ocupação Territorial na Amazônia Legal. Goiânia: Kelps 2011

NOGUEIRA, Maria Jozeane. **O Processo de Regularização Fundiária na Periferia de Palmas –TO:** O caso dos setores Santo Amaro I, II e Lago Norte. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal do Tocantins – Porto Nacional –TO, 2017.

PALMAS (TO). **Lei Complementar nº 155 28 de dezembro de 2007.** Dispõe sobre a política urbana do município de palmas, formulada para atender ao pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e a garantia do bem-estar de seus habitantes, conforme estabelece a constituição federal/88, em seus arts. 182 e 183, e o estatuto da cidade, lei federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001.

PALMAS (TO). **Lei Complementar nº 280, de 18 de julho de 2013.** Altera a Lei Complementar 155, de 28 de dezembro de 2007, que dispõe sobre a política urbana do município de Palmas, na forma que especifica.

REIS, Patrícia Orfila Barros dos. **Modernidades tardias no cerrado:**

discursos e práticas na história de Palmas – TO. Tese de Doutorado, UFRJ / Instituto de Filosofia e Ciências Sociais/ Programa de Pós-graduação em História Social, Rio de Janeiro 2011.

RODRIGUES, Arlete Moises. **A moradia nas cidades brasileiras.** São Paulo: Contexto, 1990.

SALVADOR, Diego Salomão Cândido de Oliveira. **O território usado e o uso atual do território do agreste Potiguar.** Holos, 2009.

SANDLER, Sergio. **Os lugares esquecidos: Produção e sentido dos espaços livres residuais na periferia da periferia da metrópole.** São Paulo: USP, 2020.

SANTOS, Milton. **O dinheiro e o território.** In: OLIVEIRA, Márcio P.; HAESBAERT, Rogério; MOREIRA, Ruy. **Território, territórios:** ensaios sobre o ordenamento territorial. Niterói: PPGE/UFG, 2002.

SANTOS, Milton. O retorno do território. In: SANTOS, Milton; SOUZA, Maria A. A.; SILVEIRA, Maria L., **Território: Globalização e fragmentação**. São Paulo: Hucitec/Anpur, 1993.

SANTOS, Milton. **A urbanização Brasileira**. 5<sup>a</sup> ed. São Paulo: Edusp, 2013.

SANTOS, Milton. **Manual de Geografia Urbana**. 3<sup>a</sup> ed. São Paulo: Edusp, 2012.

SANTOS, Milton. **Ensaios sobre a urbanização Latino-americana**. 2. Ed. –São Paulo: Edusp, 2010.

SANTOS, Milton. **Metrópole Corporativa Fragmentada**. São Paulo: Edusp, 2009.

SANTOS, M.; SILVEIRA, M. L. **O Brasil: território e sociedade no início do século XXI**. 3<sup>a</sup> 473 p.

SANTOS, Roberto de Souza ed. Rio de Janeiro: Record, 2001. **Políticas Públicas e o Agronegócio na Amazônia Legal/Cerrado: Conflitos Territoriais**. In: Território em Conflito, Terra e Poder/ Ariovaldo Umbelino de Oliveira e outros –Goiânia: Kelps, 2014.

## NOTA

22

### *Publisher*

Universidade Federal de Goiás. Programa de Pós-graduação em Projeto e Cidade. Publicação no Portal de Periódicos UFG.

As ideias expressadas neste artigo são de responsabilidade de seus autores, não representando, necessariamente, a opinião dos editores ou da universidade.

RECEBIDO EM: 19/04/2024

APROVADO EM: 25/06/2024

PUBLICADO EM: 28/03/2025