

DILEMAS DA SOCIEDADE E DO PODER LOCAL NO ORDENAMENTO DA CIDADE: UM ESTUDO EM PALMAS-TO

João Aparecido Bazolli¹

Resultado de investigação finalizada

GT nº 2: Cidades Latino-americanas no novo milênio

Temática: Governos Locais, Gestão Urbana e Ordenamentos das Cidades

RESUMO:

Este estudo investigou as relações do fenômeno da Expansão Urbana na cidade de Palmas-TO, Brasil, sob o invólucro do desenvolvimento econômico, associado ao crescimento desordenado e à urbanização dispersa. Considerou as perspectivas econômica, social, ambiental, jurídica e política. Objetivou-se analisar os reflexos do fenômeno nas dimensões: teórica e prática, concebidas a partir do reconhecimento de uma nova "ordem urbanística" brasileira, constitucional e ordinária. A metodologia consistiu na pressuposição de uma realimentação incessante entre os conceitos relacionados à questão urbana e as observações empíricas do processo de discussão do território em Palmas. Concluiu-se que, por razões econômicas e políticas, os gestores públicos não exercem controle sobre o território da cidade e os debates sobre Plano-diretor deságuam regra geral, no Poder Judiciário.

Palavras-Chave: Governo Local, Expansão Urbana, Cidade

1) INTRODUÇÃO

A tendência global ao uso do modelo moderno dominante de expansão urbana horizontal dispersa e linear de baixa densidade, fundado no transporte individual e baseado em centralidades, limites difusos e na elevada pressão sobre o mercado imobiliário, está em confronto com a sustentabilidade das cidades. Esse modelo arcaico gera deseconomias pela inviabilidade financeira na dotação de infraestrutura, pelos custos sociais em diluir os serviços e a infraestrutura em áreas pouco densas e pelos impactos ambientais, causados essencialmente pela demanda de transporte automotivo individual ou coletivo que percorre longas distâncias entre o centro e a periferia (ACIOLY JUNIOR e DAVIDSON, 1998).

Constata-se que o pensamento urbano brasileiro tem realizado esforços para compreender o fenômeno e os problemas da cidade contemporânea e futura, captados de diferentes ângulos e com a cooperação de diversas áreas do conhecimento. Assim, espera-se, com uma leitura transdisciplinar e intertextual da questão urbana, entender esse fenômeno do descontrole sobre o território municipal e se aproximar da solução dos problemas dele decorrentes.

Desta maneira, compreender a sustentabilidade urbana é fundamental. A complexidade para estruturar este pensamento em construção introduz a este contexto uma busca constante de entender o papel do sítio urbano na conjugação do econômico, social e ambiental.

¹ Doutor em Geografia. Mestre em Ciências do Ambiente. Graduado em Ciências Sociais e Jurídicas. Professor Adjunto na Universidade Federal do Tocantins do Curso de Direito. Docente permanente no Programa de Mestrado em Desenvolvimento Regional da UFT. Membro do Núcleo de Estudos Urbanos e das Cidades /UFT.

Pois, para eficiência no uso dos recursos econômicos, ambientais e sociais, deve-se considerar um limite de tamanho compatível com as características do sítio urbano e a capacidade de distribuir equitativamente os benefícios e ônus da experiência urbana, oferecendo níveis de qualidade de vida a todos os habitantes, no presente e futuro (ACSELRAD, 1999).

Nesse viés, este estudo realizado em Palmas, capital do Estado do Tocantins, Brasil, cidade nova e planejada, mas que já apresenta sérios problemas urbanos resultantes do crescimento desordenado e dos vazios urbanos, com reflexos diretos no custo de urbanização, mostrou as contradições entre a cidade real e a proposta pelos planejadores, autores do plano urbanístico da cidade, que foi concebida para uma urbanização concentrada e adensada.

O objeto do estudo foi à disputa continua entre os atores e agentes interessados pelo espaço na cidade, verificada pelo mercado imobiliário, de um lado impondo a expansão urbana, sem limites, no período estudado representado por um grupo de vereadores, supostos defensores da cidadania; e, de outro, um grupo de resistência, representado pelos atores contrários à medida, tanto que a imprensa local e a população em geral definiram esses grupos como “favoráveis à expansão urbana” e “contrários à expansão urbana”.

O quadro posto se definiu pela questão central: Por qual razão expandir a cidade de Palmas, se o seu plano urbanístico previsto para acolher uma população de 1,2 milhão de habitantes, população atual do Estado do Tocantins, e que abriga atualmente apenas 139 mil (IBGE, 2010), deveria expandir os seus limites?

A metodologia utilizada para atender aos objetivos propostos no trabalho foi a da modalidade qualitativa, por meio da revisão bibliográfica para compreender a produção do espaço urbano como processo social em seu contexto histórico e, em específico, no de Palmas, observação e participação atuantes nos conselhos da área de desenvolvimento urbano e habitação, nos colegiados, nas entidades de representações sociais e na promotoria estadual.

Concluiu-se, com o estudo, que a opção pela cidade compacta é medida de garantia para torná-la sustentável. No caso de Palmas, existe um perímetro urbano definido pelo Plano-diretor participativo, assim, respaldado pela sociedade, que entende não deva ser alterado, até como medida de racionalização de custos da cidade. Aponta ainda, que as tentativas frustradas de expandir a cidade, em razão da tensão popular e decisões judiciais, deslocaram os debates para uma nova configuração caracterizada como expansão delimitadora (zona de contenção) ou segregação pelos condomínios de luxo. Portanto, a dialética paradigmática, no debate concentração ou dispersão da cidade e no estabelecimento da relação territorial, não se move em razão da utopia possível em contraposição à realidade posta, mas sob a moldura de interesses privados sobrepostos ao público, impeditivos de uma sustentabilidade desejada.

2) URBANISMO BRASILEIRO: UM DEBATE SOBRE AS CIDADES DISPERSAS E COMPACTAS

A evolução do processo de urbanismo passou pela influência de um dos paradigmas sem precedentes: a Carta de Atenas em 1933, que foi rediscutida em 1998, ocasião que incluiu questões urbanas mais apropriadas à modernidade. Essa rediscussão gerou: A Nova Carta de Atenas.

Surgiram críticos ao modelo modernista, como Jane Jacobs em 1961, no livro “Morte e Vida nas Grandes Cidades Americanas”, a qual ressaltou a falência do planejamento das cidades por não haver elementos necessários da vida cotidiana. As críticas ao modernismo se

fundamentaram na qualidade do ambiente construído de nossas cidades, baseado em ideias desenvolvimentistas, que desconsideraram funções e atividades humanas.

As novas cidades planejadas foram inspiradas no modelo clássico com a qualificação do espaço urbano sob o aspecto espacial-construtivo e dentro de modelos de princípios anteriores aos da constatação fática. Essas cidades utópicas apresentam pressupostos ditos como necessários para o desempenho das “funções urbanas” ou “funções sociais” submetidas a intenções políticas, sociais ou unicamente artísticas. A Carta de Atenas propunha essas funções como postulado universal, por isso, a necessidade de separá-las no espaço urbano, mas elas surgiram como segregação das atividades em razão de uma suposta ordem funcional.

Ermínia Maricato (2000, p. 112) assegura que “(...) o Urbanismo Brasileiro [entendido como planejamento e regulação urbanística] não tem comprometimento com a realidade concreta, mas com uma ordem que diz respeito a uma parte da cidade apenas (...)”, e assim se percebe o Urbanismo como instrumento de dominação e de idealização de uma cidade “moldada” aos interesses das elites.

A sustentabilidade, no contexto deste estudo, avança no debate sobre o sistema linear de crescimento das cidades. O avanço da urbanização sobre a área rural, sem preocupação de se resguardarem as fontes ambientais primárias, como água e terras agricultáveis, promove o desmatamento e ocupa áreas sensíveis. A expansão urbana, nas cidades, deve ser contida, ou seja, deve-se reverter essa linearidade com a introdução do processo de crescimento urbano que respeite o ciclo ambiental, evitando-se, assim, a predação do ambiente natural, pois, a agricultura também tem sofrido relevantes consequências, principalmente na disputa pelas oportunidades de trabalho e pelo mercado de solos proveniente de pressões do setor imobiliário.

O mercado imobiliário aparece em vários estudos sobre a temática urbana como o principal seguimento interventor na ocupação espacial da cidade, ora estimulando o adensamento, em determinadas regiões, com finalidade de agregar valor de troca, ora, e com maior frequência, estimulando a expansão da cidade para a periferia, conseqüentemente originando os vazios urbanos na região central. Outro aspecto de destaque, no contexto, é que, embora a municipalidade mantenha regulamentações e normas de controle sobre a direção da expansão urbana, elas não contemplam os custos sociais da acessibilidade cidadã (ACIOLY JUNIOR e DAVIDSON, 1998).

O fenômeno da dispersão urbana, considerado um conceito ainda em construção, recebeu nos Estados Unidos, na década de 60, a denominação de *urban sprawl*, de cunho pejorativo, para expressar o crescimento desordenado e as aglomerações urbanas. Entre os conceitos atribuídos a esse fenômeno, o mais usual é o de Ewing (1994), definido como o crescimento da mancha urbana pela retenção especulativa de terras e ocupação de maneira difusa em direção à periferia da cidade, entremeado por vazios urbanos e baixas densidades populacional. Nesse viés, Santos (2005, p.106) sedimentou o conceito de que o tamanho das cidades está diretamente relacionado aos vazios urbanos e à especulação imobiliária “As cidades são grandes porque há especulação e vice-versa; há especulação porque há vazios e vice-versa; porque há vazios as cidades são grandes”.

No Brasil, essa dinâmica impossibilita, para grande parte da população, o acesso a terra urbanizada pelo mercado formal e legal. Isso ocorre por razões ligadas à especulação; ao alto custo da formalização; à concentração dos investimentos de infraestrutura; a problemas de financiamento e de produtividade de construção (MARICATO, 1997). Para Lefebvre (1999, p. 15), “O tecido urbano prolifera, estende-se, corrói os resíduos de vida agrária”, a cidade cresce no seu território que não é efetivamente ocupado.

O relatório (EUROPEAN ENVIRONMENT AGENCY, 2006) destacou que o pano de fundo da dispersão urbana é o crescimento econômico, indicado como uma de suas maiores forças motrizes; e a globalização, que provoca economias de escala em determinadas zonas urbanas revolucionando os parâmetros de distribuição e consumo de bens. Esses fatores traduzem a demanda e o consumo de amplos espaços comerciais acessíveis exclusivamente por carro.

Desse modo, seriam necessárias políticas públicas que conciliassem a expansão urbana das cidades à ocupação das suas áreas urbanas em consolidação, pois a concentração e o adensamento funcionariam como antídoto à expansão das cidades. Como ponderação entre a anarquia atual e a cidade utópica ideológica das regiões em desenvolvimento haveria um paradigma alternativo: um tipo de planejamento possível, executável e aferível, de longo prazo e elaborado de maneira participativa (ANGEL, PARENT, *et al.*, 2011).

Importante salientar, em estudo realizado por Angel; Parent, et al (2011), ter-se constatado que a população urbana mundial dobrará em 43 anos, com crescimento médio anual de 1,60%, enquanto a área urbana ocupada duplicará em 17 anos e triplicará em 27 anos, com o crescimento médio anual das áreas de expansão urbana na ordem de 3,66%, que representa a diferença de 2,06% entre a área de cobertura de solo e o crescimento populacional urbano.

Outro aspecto relevante contextualizado ao crescimento desordenado da cidade é o adensamento desta em relação à infraestrutura. Para Brandão (1975), o custo *per capita* das redes de infraestrutura urbana decresce espetacularmente quando a densidade populacional aumenta, portanto, constata-se uma relação inversa entre densidade e custo de infraestrutura.

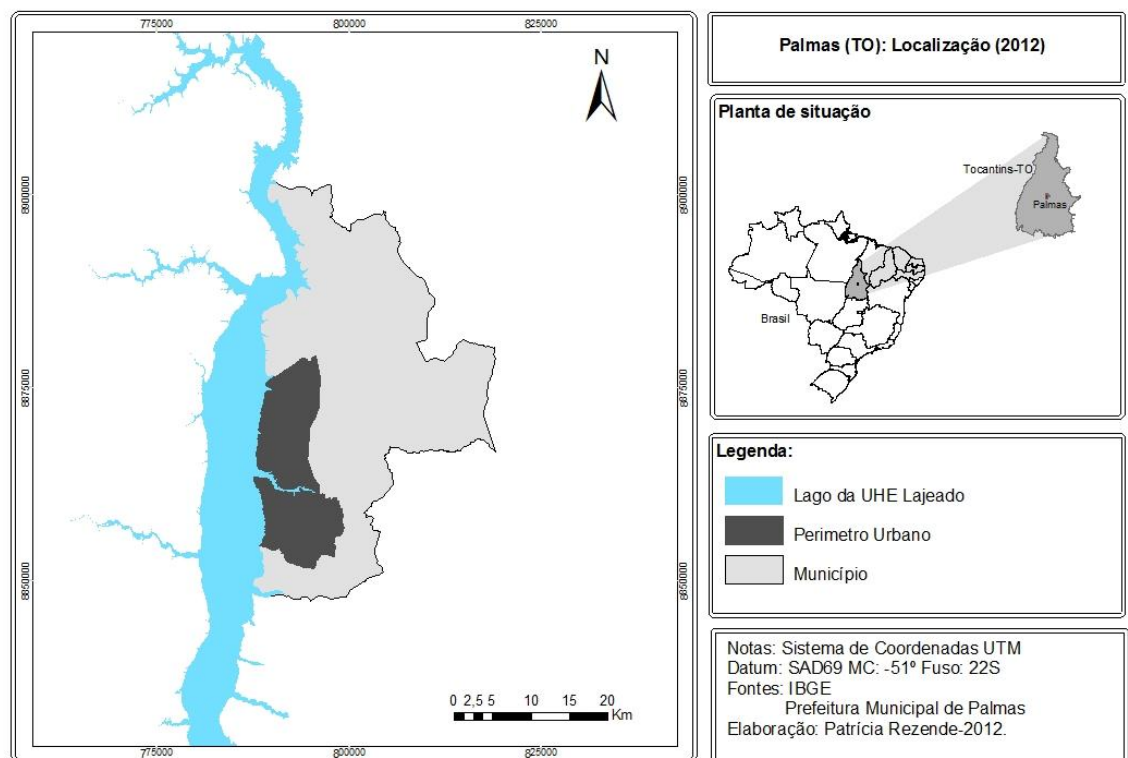
O espaço é inerente à existência humana e não é autônomo, está inter-relacionado à sociedade, por isso, é concebido como materialidade social, tem no homem o sujeito da sua produção, razão pela qual a discussão deve ser procedida se se levar em consideração a sociedade. O espaço não é simplesmente organizado pela sociedade, mas sim produzido por ela, por meio do trabalho (ABREU, 1994).

A dispersão da cidade é uma das causas da segregação, que vem especialmente pela falta de acesso a terra urbanizada pela valorização resultante da especulação imobiliária. O solo urbano centralizado é inacessível para grande parte da população e resulta na segregação espacial. Isso leva a população sem acesso à centralidade, de maneira formal, à compra de terrenos a preço mais barato, ou pela via informal, por ocupações de terra, em locais cada vez mais distantes (CLICHEVSKY, 1999).

3) A CONTRADIÇÃO DA EXPANSÃO URBANA DE PALMAS-TO

O município de Palmas, implantado em 1989, possui área de 2.218,94km² e população de 228.297 habitantes. Na área urbana o município tem 222 mil habitantes, equivalente a 97,12% da população (IBGE, 2010) e o seu plano urbanístico original, com perímetro urbano de 110,8Km², e abriga atualmente 11,59% da população (139 mil habitantes), em relação à prevista pelos planejadores de 1,2 milhão de habitantes. Este cenário aponta uma ociosidade de 88,41%, na relação espaço/habitante, comprovada pelos vazios urbanos que resultam na baixa densidade demográfica.

Mapa 1- Palmas (TO): localização (2012)



Esse limite urbano do plano original (1989) sofreu alterações; a cidade cresceu para as áreas de expansão norte e sul. Essas áreas tinham previsão de serem ocupadas somente após 50 anos da implantação da cidade ou no limite de 70% de ocupação demográfica. A região sul abriga atualmente 83 mil habitantes, com infraestrutura deficitária entremeando as aglomerações urbanas. Enquanto a norte, expandida em 2002 pelos legisladores, em razão da valorização pela formação do lago da Usina do Lajeado, retornou a ser rural com a aprovação do Plano-diretor vigente em 2007, mas deixou o rastro das ocupações irregulares e clandestinas, pano de fundo do debate atual acerca da expansão urbana.

O plano urbanístico original de Palmas previa, como um dos princípios estabelecidos, a ocupação populacional por crescimento em fitas no sentido Leste-Oeste, adensando a região central. Portanto, definiu-se que:

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” (TEIXEIRA, 2009, p. 96).

Mas a ocupação não ocorreu conforme essa previsão. Constata-se que “a estratégia de implantação por etapas do plano básico, a partir do núcleo central, foi logo rompida pelo governo estadual” (TEIXEIRA, 2009, p. 98).

Com o uso desse modelo, a cidade de Palmas concentra atualmente o núcleo rico, classe dominante, no seu plano urbanístico, região central, e os pobres, foram e continuam a ser expulsos para locais distantes, mesmo se contrapondo a ordem do Plano-diretor e do Estatuto da

Cidade. O governo até hoje continua a reter terras de propriedade do Estado para especulação imobiliária, esse fato deveria levá-lo à responsabilização civil, com a aplicação da constituição federal e de leis ordinárias pertinentes (CYMBALISTA, 2010, p. 6).

O Estado se configurou e assumiu integralmente o papel de especulador imobiliário, desde a implantação da cidade, pelo mecanismo de regulador de estoque de terras. Dessa maneira, promove a retenção especulativa com vistas à escassez, essa condição estabelece a valorização artificial das quadras em que tenha interesse de promover venda futura.

Embora o debate sobre a ocupação de Palmas tenha forte apelo no plano urbanístico, pode-se detectar que o planejamento urbano não foi o problema central, mas sim a falta de vontade política e de coragem dos gestores municipais em quebrar um ciclo de dominação. Pois não é possível entender esse processo de segregação espacial se o governo é o detentor de grande parte das glebas urbanizadas e vazias da região central da cidade. Também fatia considerável de áreas nas mesmas condições, encontra-se nas mãos de empreiteiras que receberam esses imóveis em dação de pagamento para realização de obras de infraestrutura na cidade, na ocasião de sua implantação (HIRAO, 2009, p. 6).

O desrespeito ao planejamento e falta de gestão do território urbano causam efeitos perniciosos à sociedade e ao crescimento econômico, refletindo nos aspectos jurídicos, políticos e de sustentabilidade. Palmas, em razão desse processo de ocupação, expansão sem adensamento, possui o maior custo *per capita* de urbanização do País, estimado por estudo realizado em R\$ 216,79. Este custo comparado com Belém-PA cai para R\$ 84,27, e com Goiânia-GO para R\$ 65,72 (BAZOLLI, 2009).

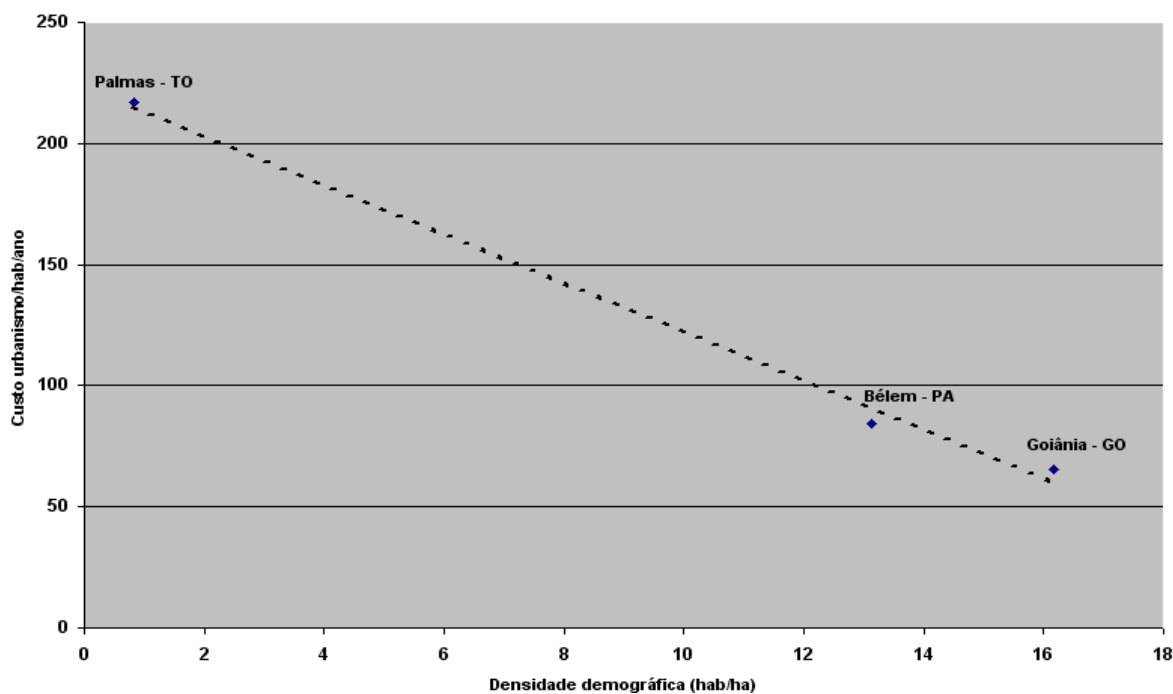


Figura 1: Densidade demográfica e custo de urbanismo *per capita* em capitais selecionadas - em reais (R\$) 2005.
Fonte: (Bazolli, 2009).

A cidade utilizou um modelo de ocupação desordenado, baseado em interesses políticos e imobiliários, com controle estatal exclusivo sobre as terras comercializadas e distribuídas de maneira alheatória aos critérios técnicos estabelecidos pelos próprios planejadores.

Em exame ao diagnóstico do Plano-diretor realizado em 2007 e posteriormente confirmado pelas audiências públicas realizadas durante a sua elaboração, constatou-se um incomodo uníssono: a “dispersão urbana”. Esse problema tinha como consequência os vazios urbanos na cidade, fator que o destacou, a partir de então, como questão central nos debates. A dispersão urbana é apontada como a causadora do caos urbano da cidade, produzindo reflexos diretos na infraestrutura, transporte urbano e em outras áreas.

Importante salientar que o documento produzido como resultado final das audiências públicas do Plano-diretor e encaminhado à Câmara de Vereadores de Palmas em 2007 ratificou o interesse da sociedade em reduzir o perímetro urbano da cidade, na ocasião, estabelecendo que a área urbana na zona de expansão norte retornasse a ser rural.

A Câmara de Vereadores de Palmas ainda tentou na ocasião criar resistência à demanda pela redução do perímetro urbano, provocando novas reuniões com representantes da sociedade civil organizada, com novos debates acerca desse tema considerado polêmico, mas a Lei Complementar nº 155, de 28 de dezembro de 2007, Plano-diretor de Palmas, foi sancionada e reduziu definitivamente o perímetro urbano da cidade.

Porém, nesses últimos cinco anos, progressivamente, o tema Plano-diretor na perspectiva de expansão urbana continuou a ser abordado e posto pelos grupos econômicos como um entrave ao crescimento do mercado imobiliário. Diante desta forte pressão, o governo municipal não conseguiu promover ações concretas para a implantação integral do Plano-diretor, tanto que não encaminhou os projetos de leis específicas à Câmara Municipal, os quais regulamentariam as suas diretrizes, fator que possibilitaria o uso das ferramentas do Estatuto da Cidade.

O debate acerca dos limites do perímetro urbano de Palmas retornou em 2011, por forte pressão política orquestrada pelo setor imobiliário, com o objetivo de reincorporar ao perímetro urbano a área “perdida” da região norte. Acrescenta-se à questão, o forte *lobby* de setores econômicos para a incorporação a este pacote de expansão, uma nova área localizada na região leste da cidade, ocupada pela elite local por meio de loteamentos irregulares. Pondera-se que a área em questão é cortada por barreira física (rodovia estadual) e funciona como um escudo para área de fragilidade ambiental.

Durante a disputa ocorrida entre os atores e agentes interessados no espaço da cidade, de um lado o mercado imobiliário impondo a expansão urbana por intermédio de um grupo de vereadores, supostos defensores da população, e, de outro, um grupo de resistência representado pelos agentes e atores contrários à medida; a imprensa local e a população rotularam os grupos de: “favoráveis à expansão urbana” e “contrários à expansão urbana”. De qualquer maneira se constatou que a força hegemônica capitalista, ocorrida sob a influência das forças econômicas e políticas, representada pelo mercado imobiliário, desviou-se do *locus* de embate (as audiências públicas, debates nos conselhos representativos e técnicos especializados em questões urbanas), local legítimo de confronto pela disputa do espaço urbano, e usou da pressão política para fazer valer o intento. Os interessados em expandir a cidade tentaram desqualificar o debate crítico proposto pela Universidade Federal local, que reuniu a comunidade acadêmica, também, reforçaram a simbologia contratando o co-autor do Plano Urbanístico, que ratificou a necessidade da expansão urbana, além de outras manobras equivocadas e o total desprezo ao embasamento jurídico.

Ao invés de a temática vir para a arena competente, os vereadores utilizaram mecanismos equivocados no sentido de verem atendidos seus intentos, ou seja, a confirmação da apropriação do espaço em disputa, neste caso, a ampliação do perímetro urbano da cidade, sem o legítimo embate coletivo. Portanto, a atitude de buscar aprovar a lei na qual a população se mostrou contrária, desde a aprovação do Plano-diretor, veio de encontro às diretrizes do Projeto

Urbanístico, do próprio Plano-diretor e da nova ordem jurídico-urbanística, fator que reforçou a resistência dos atores e agentes, que se contrapuseram a esta maneira ditatorial de apropriação.

Inegável o conflito instalado a partir de junho de 2011, sem previsão de epílogo, acerca da pretensão da expansão urbana de Palmas, por meio de projeto de lei resultante de uma proposta do executivo municipal encaminhado à Câmara de Vereadores. Esse projeto de lei sofreu emendas diversas e se converteu na possibilidade de expandir a cidade em várias direções, como: região norte 15km, região sul 15km e faixa da região leste (2km). Dessa maneira, não se pode conceber que numa cidade dispersa e desocupada haja debate sobre a sua expansão urbana, respeitados os conceitos de cidades sustentáveis.

As reações das entidades e da população, no sentido de se evitar o crescimento desordenado da cidade, foram imediatas. Dessa forma, esperava-se o recuo, com a retirada do projeto de lei pelo executivo, mas ao contrário, além de o executivo não retirar o projeto, dos 12 vereadores da casa legislativa, 11 deles passaram a defender a expansão urbana de maneira ostensiva, mesmo diante de leis supervenientes que vedavam a expansão urbana sem estudos técnicos necessários.

Torna-se relevante analisar o contexto sob a ótica da apropriação política das determinações do Projeto Urbanístico original, referente tanto ao desenho urbano, do perímetro urbano e das diretrizes de ocupação, como da consequente produção de um espaço urbano desigual, segregado e de alta especulação imobiliária. Essa análise possibilita compreender de que forma a cultura política patrimonialista e clientelista influenciou e influencia no planejamento urbano, na gestão urbana, na ocupação da cidade de Palmas e na elaboração da legislação urbanística.

4) O CAMPO DIALÉTICO DO EMBATE

O estudo realizado constatou ter-se firmado, na cidade, um procedimento essencialmente especulativo, crescimento com baixa densidade, fator que leva a valorização da terra por si só. Essa prática improdutiva induz a valorização exorbitante do solo, que é benéfica apenas aos proprietários das áreas, em detrimento dos interesses públicos e da sociedade. As áreas urbanizadas da região central de Palmas não estão adensadas; a ocupação da cidade continua sendo desordenada, premissa confirmada pelo excesso de vazios urbanos. Desse modo, a expansão desnecessária, objeto de pressão política, resultaria no reforço da especulação imobiliária, além de obrigar a Prefeitura a estender suas redes de infraestrutura.

A cidade compacta com densidade adequada proporcionaria a eficiência na oferta de infraestrutura, diversidade da mobilidade urbana, acessibilidade a todos, controle social, humanização e vitalidade urbana, acesso aos consumidores e eficiência do transporte urbano coletivo. A lógica da redução de preço da terra pela dispersão da cidade, apregoada pelos loteadores, não se concretiza pela dinâmica do deslocamento, dado ao ciclo de vida das localizações. Verifica-se que a expansão sem planejamento traz a expectativa da captação de um fluxo monetário futuro, induzido pela modificação da ordem espacial que estabelece ao empresário urbano a sua capacidade de bancar os vazios urbanos, considerando-se as variáveis do custo de produção habitacional e da ineficiência dos mecanismos de tributação. Conclui-se, que a cidade compacta com a gestão adequada é medida de garantia para torná-la sustentável. No caso de Palmas existe um perímetro urbano vigente pela Lei nº 155/2007(Plano-diretor), respaldado pela sociedade, que não deve ser alterado, até como medida de racionalização de custos da cidade, para torná-la viável devido à baixa densidade atual na região central da cidade.

Quanto ao campo dialético-político, a denominada “forças contrárias” à expansão urbana se movimentaram e continuam a se movimentar com diversas ações, como: criação do Comitê “Em defesa da Cidade”; realização de visita ao Ministério Público Estadual requerendo a intervenção no processo legislativo; realização de seminários discutindo a temática nas universidades locais e entidades diversas; promoção de manifestações públicas, e outras medidas de enfrentamento. Como resultado dessas ações a medida expansiva foi coibida, pela pressão popular e por medidas judiciais ainda em andamento.

Embora o estudo detecte também que as tentativas frustradas de expandir a cidade, em razão da tensão popular e decisões judiciais, deslocaram os debates para uma nova configuração de ação caracterizada como expansão delimitadora (zona de contenção) ou segregação pelos condomínios de luxo. A nova estratégia tenta sedimentar por meio da construção contextual e simbólica de argumento convincente de que a criação de zona de expansão urbana na cidade com limitação de densidade, a aplicação da outorga onerosa e outras medidas similares, resultariam na contenção do interesse de ocupação e o acesso a estes locais estariam restritos aos condomínios de luxo.

Portanto, confirmasse o desprezo total pelo debate participativo acerca da sustentabilidade local, ocorrendo tal expansão urbana camuflada, desnecessária, teríamos o impacto ao meio ambiente e estaríamos sujeitos a todos os reflexos exaustivamente discutidos neste estudo, bem como, a medida se mostraria sem sustentação, pois contraria os inúmeros estudos desenvolvidos no País.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABREU, I. G. D. **Geografia urbana**: questões sobre sua natureza e seu objetivo. São Paulo: Edusp, 1994.
- ACIOLY JUNIOR, C.; DAVIDSON, F. **Densidade Urbana**: Um instrumento de planejamento e gestão urbana. Rio de Janeiro: Mauad, 1998.
- ACSELRAD, H. Discursos da sustentabilidade urbana. **Revista brasileira de estudos urbanos e regionais**, Campinas, v. 1, n. ANPPUR, p. 79-90, jul 1999.
- ANGEL, S. et al. **Making Room for a Planet of Cities. Policy Focus Report**. Lincoln Institute of Land Policy. Cambridge. 2011. (MA).
- BAZOLLI, J. A. Os efeitos dos vazios urbanos no custo de urbanização da cidade de Palmas. **Estudos Geográficos Unesp**, Rio Claro, v. 7, n. 1, p. 103-123, 2009.. Acesso em 17/08/2012.
- BRANDÃO, A. B. **Urbanismo, infraestrutura e arquitetura dos projetos PLANHAP**. Brasília: Mimeo, 1975.
- CLICHEVSKY, N. **Vazios urbanos nas cidades latino-americanas**: situação atual e propostas para sua utilização. São Paulo: Lincoln Institute of Land Policy, 1999.
- CYMBALISTA, R. Projeto Palmas Minha Cidade. **Jornal do Tocantins**, Palmas, n. Caderno Especial, p. 6, set. 2010.
- EUROPEAN ENVIRONMENT AGENCY. **Urban sprawl in Europe: The Ignored challenge**. EEA. Copenhagen, p. 56. 2006. (Report nº 10).

- EWING, R. Characteristics, causes, and effects of sprawl: a literature review. **Environmental and urban issues**, Cambridge, 1994. 1-15.
- HIRAO, F. H. Projeto Palmas Minha Cidade. **Jornal do Tocantins**, Palmas, n. Caderno Especial Aurenny, p. 6, nov. 2009.
- IBGE. **Primeiros resultados do Censo 2010**. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Disponível <http://www.censo2010.ibge.gov.br/>: Acesso em 02 ago. 2012, 2010.
- LEFEBVRE, H. **A revolução urbana**. Tradução de Sérgio Martins. 3ª. ed. Belo Horizonte: UFMG, 1999.
- MARICATO, E. Access to Legal Housing Markets in Latin America. **Published in Land Lines**, Cambridge, 9, Novembro 1997. Lincoln Institute.
- MARICATO, E. **As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias. Planejamento urbano no Brasil**. In.: ARANTES, Otília. et al. Petrópolis: Vozes, 2000.
- SANTOS, M. **A Urbanização Brasileira**. 5ª. ed. São Paulo: Edusp, 2005.
- TEIXEIRA, L. F. C. A formação de Palmas. **Revista UFG**, Goiânia, v. 6, n. XI, p. 91-99, jun 2009.