



## RECALCULANDO A ROÇA NA (DES)FRAGMENTAÇÃO GLOBAL PRODUTIVA

26 a 29 de novembro de 2025

### **O direito à moradia em Palmas-TO: contradições do planejamento urbano e a realidade do Aurenny IV**

*The right to housing in Palmas-TO: contradictions of urban planning and the reality of Aurenny IV*

**Ana Beatriz Martinazzo**

Bacharel em Ciências Econômicas pela Universidade Federal do Tocantins (UFT), Brasil.  
Mestranda em Desenvolvimento Regional pela Universidade Federal do Tocantins, Brasil.  
E-mail: ana.martinazzo@mail.uft.edu.br

**Ana Luiza Lago de Almeida**

Especialista em Engenharia de Segurança do Trabalho pela Faculdade do Vale Elvira Dayrell, Brasil.  
Mestranda em Desenvolvimento Regional pela Universidade Federal do Tocantins, Brasil.  
E-mail: eng.analuizalagoalmeida@gmail.com

## **1 INTRODUÇÃO**

A moradia digna é um pilar fundamental para a cidadania e a dignidade humana, conforme reconhecido globalmente pela ONU (2023), estima que 2,8 bilhões de pessoas enfrentam inadequação habitacional. No Brasil, apesar das garantias constitucionais, o cenário urbano é marcado por profundas desigualdades, com o déficit habitacional afetando predominantemente a população de baixa renda. Este déficit vai além da mera falta de moradias, englobando também condições precárias, coabitação forçada e custos de aluguel excessivos que comprometem a renda familiar. Tais problemas são intrínsecos ao crescimento urbano desordenado e excludente do país, e sua superação está alinhada ao Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 11 (ODS 11), que visa o acesso universal à habitação segura, adequada e acessível, além de uma urbanização inclusiva e sustentável.

Em Palmas, uma capital planejada, as carências de infraestrutura e a ausência de políticas habitacionais eficazes no Aurenny IV exemplificam essa contradição. A ocupação da região sul da cidade, onde o Aurenny IV está localizado, diverge do planejamento urbano original, evidenciando como a prática política pode desviar-se das diretrizes iniciais. Apesar de ter sido concebido como área de moradia popular, o bairro enfrenta desafios significativos, como infraestrutura deficiente, acesso limitado a serviços públicos e habitações de qualidade inadequada. Diante desse contexto, o estudo aborda a complexa relação entre o planejamento urbano e o direito à moradia, e propõe analisar o déficit habitacional e as condições de moradia no Aurenny IV, utilizando um estudo de caso baseado em dados primários e secundários.

### **1.1 Justificativa e objetivos**

A justificativa para este estudo reside na persistência e complexidade do problema do déficit habitacional no Brasil, que, apesar das garantias constitucionais e dos avanços legais, continua a ser um desafio significativo, especialmente para a população de baixa renda. A análise das contradições entre o planejamento urbano e a realidade do direito à moradia em cidades planejadas, como Palmas-TO, é crucial para compreender as dinâmicas socioespaciais que perpetuam a segregação e a exclusão. O setor Aurenny IV, em particular, serve como um estudo de



## RECALCULANDO A ROÇA NA (DES)FRAGMENTAÇÃO GLOBAL PRODUTIVA

26 a 29 de novembro de 2025

caso emblemático, revelando as lacunas entre o ideal de uma cidade planejada e a prática de uma urbanização que, muitas vezes, falha em garantir condições dignas de vida para todos os seus habitantes.

O objetivo geral deste estudo é analisar o déficit habitacional e as condições de moradia no setor Aurenly IV, em Palmas-TO, a partir de um estudo de caso que integra dados primários e secundários. Para alcançar este objetivo, foram estabelecidos os seguintes objetivos específicos: (a) contextualizar o processo de urbanização brasileira e a evolução do direito à moradia no país; (b) examinar o planejamento urbano de Palmas com foco nas particularidades da ocupação do setor Aurenly IV; (c) identificar as principais características do déficit habitacional na área de estudo, considerando aspectos como precariedade das moradias, coabitação indesejada e onerosidade do aluguel; e (d) investigar a percepção dos moradores sobre as condições de vida no bairro, incluindo acesso a serviços e infraestrutura. Através da consecução desses objetivos, busca-se contribuir para o debate sobre a moradia digna e o planejamento urbano em contextos de rápido crescimento e desigualdade social.

## 2 REFERENCIAL TEÓRICO

O direito à moradia é um dos pilares do ordenamento jurídico brasileiro, sendo reconhecido como um direito social no artigo 6º da Constituição Federal. Com a Emenda Constitucional nº 90, de 2015, esse direito passou a figurar expressamente entre os elementos essenciais para a garantia da dignidade humana. Contudo, a simples existência de um teto não assegura, por si só, uma vida digna. Segundo Spink et al. (2020), a moradia deve ser compreendida como um espaço que viabiliza o exercício da cidadania e da dignidade, o que implica em condições físicas adequadas e possibilidade de apropriação do território pelos sujeitos que o habitam.

O déficit habitacional é um problema multifacetado, que não se resume à falta de estoque de casas, mas também envolve o inaccessível à moradia digna, considerando aspectos como a precariedade da estrutura física das habitações, a coabitação indesejada entre múltiplas famílias em um mesmo domicílio e o valor excessivo do aluguel, que compromete a renda familiar. Essa realidade é ainda mais acentuada no Brasil, onde, segundo Bazolli (2009, p. 107), “a população de baixa renda, independentemente do aumento de oferta, ficará à margem, sem a possibilidade do acesso à terra, principalmente a urbanizada”. Tal constatação evidencia como a estrutura socioeconômica e o modelo de crescimento urbano vigente contribuem para a exclusão habitacional sistemática de amplas parcelas da população.

A urbanização brasileira, intensificada sobretudo no século XX, foi marcada por contradições profundas. Embora tenha sido vista como um caminho para o desenvolvimento e a modernização, não foi capaz de romper com heranças históricas de desigualdade. Como aponta Maricato (2003), o processo urbano no Brasil manteve características dos períodos colonial e imperial, como a concentração fundiária, a centralização do poder e o clientelismo político, resultando em cidades marcadas pela desigualdade e pela marginalização de grande parte da população. Abrão (2010, p. 61) complementa essa visão, afirmando que “o território é construído pelas relações de poder (materiais – controle e dominação política e econômica; e subjetivas – apropriação cultural e identitária) mediadas pelo espaço.” Nessa lógica, o espaço urbano não foi planejado para todos, mas sim produzido e apropriado de maneira desigual, refletindo relações de poder que ainda hoje estruturam o território.

A urbanização excludente consolidou a segregação socioespacial, tornando-a uma das expressões mais visíveis da desigualdade social no Brasil. Maricato (2003) destaca que a população periférica enfrenta não apenas a precariedade das moradias, mas também graves limitações de



## RECALCULANDO A ROÇA NA (DES)FRAGMENTAÇÃO GLOBAL PRODUTIVA

26 a 29 de novembro de 2025

acesso a serviços urbanos essenciais, como transporte, saneamento, saúde e educação, além de estar mais exposta à violência, à discriminação e à informalidade no trabalho. Essa realidade evidencia o quanto o espaço urbano brasileiro foi organizado para beneficiar um grupo restrito, mantendo os demais à margem do direito pleno à cidade. Contrapondo-se a essa lógica excludente, Lefebvre (2016, p. 151-152) afirma que “o desenvolvimento da sociedade só pode ser concebido na vida urbana pela realização da sociedade urbana”, ou seja, uma cidade verdadeiramente democrática e inclusiva só é possível quando todos os cidadãos têm acesso pleno aos seus espaços, direitos e possibilidades de desenvolvimento.

O processo de urbanização no Brasil, embora associado a uma ideia de modernização, frequentemente reproduz estruturas de exclusão social e desigualdade espacial. Como apontam Silva, Pizzio e Bazolli (2021, p. 61):

o processo de urbanização recria o atraso a partir de novas configurações dos espaços urbanos que vulneram as condições de sobrevivência dos sujeitos que habitam as zonas periféricas das grandes cidades no país.

É nesse contexto de desigualdade urbana que se torna indispensável refletir sobre o papel das políticas públicas habitacionais. Spink et al. (2020) afirma que as políticas públicas voltadas para a habitação passaram a considerar a importância de garantir condições físicas adequadas às moradias, reconhecendo seu papel essencial na promoção da dignidade humana.

A própria teoria econômica reconhece a importância da ação do Estado diante de falhas de mercado. Mankiw (2019) observa que, quando os mercados falham, as políticas públicas podem ser um meio de corrigir ineficiências e promover bem-estar coletivo. Isso é pertinente no setor habitacional, onde a lógica do mercado muitas vezes priva segmentos consideráveis da população, principalmente as de menor renda, do direito a uma habitação apropriada e a um terreno urbanizado.

Nesse sentido, as políticas públicas podem ser entendidas como instrumentos através dos quais o Estado busca transformar a realidade social. Höfling (2001) define-as como ações governamentais voltadas a setores específicos da sociedade, expressando um projeto político mais amplo. Complementando, Souza (2006) afirma que as políticas públicas tanto colocam o governo em ação como também devem ser objeto constante de análise, monitoramento e, se necessário, reformulação para atender às demandas da população.

Sob uma visão mais atual, Da Silva e De Vasconcelos (2024) ressaltam que a administração pública tem como meta primordial assegurar condições justas e dignas de coexistência para os cidadãos. Isso envolve a responsabilidade de promover políticas de habitação que considerem a diversidade social, as disparidades estruturais e o direito à cidade. Portanto, combater o déficit habitacional não se limita a fornecer habitações, mas também a garantir uma urbanização inclusiva e equitativa.

### 2.1 Contextualização do Território

A cidade de Palmas, capital planejada do Tocantins, foi concebida com o objetivo de promover uma urbanização ordenada, baseada em um modelo moderno de expansão territorial. O Plano Diretor previa uma implantação progressiva das quadras, a partir da abertura do sistema viário básico, de forma a permitir uma ocupação gradual e racional do espaço urbano, acompanhada pelo avanço da infraestrutura e dos serviços públicos (Teixeira, 2009).

Apesar das diretrizes técnicas estabelecidas, o processo de implantação da cidade foi conduzido com forte influência política, o que comprometeu a efetividade do planejamento. Segundo Teixeira (2009) a condução do processo de implantação da cidade de Palmas pelo governo priorizou interesses políticos, deixando em segundo plano as diretrizes técnicas estabelecidas pelo plano diretor. Isso resultou em uma urbanização acelerada e descentralizada, que rompeu com a



## RECALCULANDO A ROÇA NA (DES)FRAGMENTAÇÃO GLOBAL PRODUTIVA

26 a 29 de novembro de 2025

lógica de crescimento por etapas prevista inicialmente.

Como consequência desse processo, bairros populares como Taquaralto e Aurenys passaram a concentrar a demanda habitacional da população de baixa renda. “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” (Teixeira, 2009, p. 98). Essa ocupação precoce contribuiu para o espraiamento urbano e para o surgimento de regiões com baixa densidade e infraestrutura insuficiente.

Nesse cenário de urbanização influenciada por questões políticas, a especulação imobiliária em Palmas, apesar do planejamento inicial para evitá-la, tornou-se um elemento central e contraditório do seu desenvolvimento. Isso resultou em ocupação fragmentada, vazios urbanos e valorização excessiva de imóveis, culminando em exclusão socioespacial. O poder público, mesmo com instrumentos legais, favoreceu o mercado especulativo. Segundo Brito (2010), a instabilidade econômica inicial estimulou o investimento em terras, desordenando a valorização do solo e direcionando trabalhadores de baixa renda a invasões em áreas distantes, acentuando a segregação.

Esse modelo de expansão urbana contrasta com os princípios do Plano Diretor de Palmas, que estabelece, em seu artigo 6º, que a cidade deve garantir o direito à moradia, à infraestrutura e ao bem-estar social. Além disso, o plano tem como objetivo “democratizar o acesso à terra, à moradia e aos serviços públicos de qualidade, revertendo o processo de segregação socioespacial” (Palmas, 2007, p.3). A forma como a região dos Aurenys foi ocupada revela, portanto, uma contradição entre o planejamento formal e as práticas de gestão territorial.

### 3. METODOLOGIA

O estudo utilizou uma metodologia que combinou abordagens quantitativas e qualitativas. Na fase quantitativa, o déficit habitacional do setor Aurenys IV foi estimado a partir de dados do município de Palmas-TO. O cálculo foi feito com base na projeção do déficit de 2010 da Fundação João Pinheiro, ajustado pela variação populacional. A população do Aurenys IV foi estimada a partir de dados das zonas eleitorais, com um fator de ajuste populacional. O déficit habitacional absoluto do bairro foi calculado de forma proporcional ao déficit municipal. Na fase qualitativa, foram aplicados questionários semiestruturados com moradores do setor. A seleção foi feita de forma aleatória por conveniência, e a única condição era que o participante morasse no bairro. Os questionários abordaram temas como a situação do imóvel, o estado físico da casa, a presença de serviços básicos e a opinião dos entrevistados sobre a qualidade de vida no bairro.

### 4. RESULTADOS E DISCUSSÕES

Os dados quantitativos revelaram um déficit habitacional absoluto de 551 unidades no Aurenys IV, o que corresponde a 15,33% do total de domicílios do setor. Isso indica que uma parcela significativa da população vive em carência habitacional.

A pesquisa também mostrou que 65% dos entrevistados possuem casa própria. No entanto, esse alto índice de propriedade não representa a concretização do direito à moradia digna, mas é um resultado da exclusão urbana. A especulação imobiliária nas áreas centrais da cidade tornou o custo da terra inacessível, levando a população de baixa renda para as periferias, onde a autoconstrução e a posse informal são as principais estratégias de acesso à moradia.

A análise qualitativa indicou que 53% dos moradores gostariam de se mudar, citando a falta de serviços, a distância dos centros urbanos e o abandono do poder público como principais razões. Por outro lado, 47% preferem permanecer no bairro, motivados pela estabilidade da casa própria e pelos laços afetivos com a comunidade. Essa divisão reflete a contradição das periferias urbanas, onde a permanência é muitas vezes uma adaptação forçada à segregação socioespacial e à falta de



## RECALCULANDO A ROÇA NA (DES)FRAGMENTAÇÃO GLOBAL PRODUTIVA

26 a 29 de novembro de 2025

alternativas viáveis.

### 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise do direito à moradia no setor Aureny IV evidencia a distância entre o planejamento urbano de Palmas e a realidade vivida por seus moradores. Embora a cidade tenha sido concebida para garantir uma expansão ordenada (Teixeira, 2009), o processo de ocupação foi marcado por interesses políticos e especulação imobiliária, produzindo um espaço fragmentado e excludente (Brito, 2010). Essa contradição confirma que a urbanização planejada não assegurou, na prática, o direito à moradia digna previsto pela Constituição de 1988.

Os resultados demonstraram que o déficit habitacional no Aureny IV é de 15,33% dos domicílios do setor, esse dado reforça a visão de Bazolli (2009), segundo a qual a população de baixa renda, mesmo com aumento da oferta, permanece excluída do acesso à terra urbanizada. Apesar de 65% dos moradores possuírem casa própria, a propriedade não representa necessariamente segurança ou qualidade de vida, mas sim uma estratégia de adaptação diante da especulação imobiliária e da ausência de políticas habitacionais consistentes (Rolnik, 2017).

A pesquisa evidenciou que a propriedade está, frequentemente, associada a condições precárias de infraestrutura e de serviços, além de representar um retrato da exclusão proporcionada pela especulação imobiliária. Segundo Maricato (2003) e Brito (2010), a urbanização brasileira, que inclui o município de Palmas, foi atingida por um processo que apoiou a concentração fundiária e um aumento que valoriza excessivamente o solo, fazendo acionar as populações de baixa renda para as periferias, onde a autoconstrução e a posse informal tornam-se as estratégias de acesso à moradia, mas sem a certeza de infraestrutura adequada. Além disso, demonstra que o direito à cidade, conforme defendido por Lefebvre (2016), ainda não se concretiza plenamente, uma vez que grande parte da população permanece à margem dos benefícios urbanos.

Conclui-se que a experiência de Palmas e, em especial, do Aureny IV, revela a necessidade de políticas públicas mais eficazes e coerentes com o princípio da justiça social. Como argumenta Souza (2006), políticas devem ser constantemente avaliadas e reformuladas para responder às demandas sociais. No caso da habitação, isso significa avançar para além da provisão de moradias, garantindo também infraestrutura, acesso a serviços e integração territorial, de forma a alinhar o planejamento urbano ao direito fundamental à moradia digna.

Ademais, em futuras pesquisas, sugere-se aprofundar na análise sobre a efetividade das políticas públicas habitacionais em Palmas, examinando seu impacto no déficit e segregação socioespacial, bem como, seria importante também realizar estudos comparativos entre Aureny IV e outras áreas periféricas de cidades planejadas no Brasil em busca de padrões e especificidades dos desafios urbanos.

### REFERÊNCIAS

- BAZOLLI, João Aparecido. Os efeitos dos vazios urbanos no custo de urbanização da cidade de Palmas-TO. Estudos Geográficos: Revista Eletrônica de Geografia, v. 7, n. 1, p. 103-123, 2009.
- BELL, J. The Simple Guide to Understanding Quantitative Methods of Inquiry. Conceptual Analyses of Curriculum Inquiry Methodologies, 2022. DOI: <https://doi.org/10.4018/978-1-7998-8848-2.ch013>.
- BRITO, Eliseu Pereira de. PLANEJAMENTO, ESPECULAÇÃO IMOBILIÁRIA E OCUPAÇÃO FRAGMENTADA EM PALMAS. Caminhos de Geografia, Uberlândia, v. 11, n. 34, p. 93–104, 2010. DOI: 10.14393/RCG113416161.
- CONSTITUIÇÃO da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.



## RECALCULANDO A ROÇA NA (DES)FRAGMENTAÇÃO GLOBAL PRODUTIVA

26 a 29 de novembro de 2025

- DA SILVA, Kaline Sonaly; DE VASCONCELOS, Renata Braga Berenguer. *Gestão Pública e Desempenho Socioeconômico: uma Análise Municipal*. Administração Pública e Gestão Social, 2024.
- ERMÍNIA, Maricato. *Metrópole, legislação e desigualdade*. Estudos Avançados, v. 17, p. 151-166, 2003.
- FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. *Déficit habitacional no Brasil 2022*. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2023. 72 p. il.
- HÖFLING, Eloisa de. *Estado e políticas (públicas) sociais*. Cadernos Cedes, v. 21, p. 30-41, 2001.
- LEFEBVRE, Henri. *O direito à cidade*. Tradução de Cristina C. Oliveira. Itapevi, SP: Nebli, 2016.
- MANKIW, N. Gregory. *Introdução à economia*. 8. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2019.
- MOHAJAN, Haradhan. *Quantitative Research: A Successful Investigation in Natural and Social Sciences*. Journal of Economic Development, Environment and People, 2020. DOI: <https://doi.org/10.26458/jedep.v9i4.679>.
- NAÇÕES UNIDAS. *Sem decisões ousadas, mundo não cumprirá metas de moradia até 2030*. ONU News, 17 jul. 2023. Disponível em: <https://news.un.org/pt/story/2023/07/1817582>. Acesso em: 25 jun. 2025.
- PALMAS (TO). *Lei Complementar nº 155, de 28 de novembro de 2007*. Dispõe sobre o Plano Diretor Participativo do Município de Palmas, em conformidade com as diretrizes e instrumentos instituídos pela Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001, o Estatuto da Cidade. Gabinete do Prefeito: Palmas, TO, 2007.
- ROLNIK, Raquel. *Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças*. São Paulo: Boitempo, 2017.
- SILVA, Maria da Vitória Costa e; PIZZO, Alex; BAZOLLI, João Aparecido. *O surgimento de regiões periféricas no processo de urbanização de Palmas – Tocantins (Brasil): desafios ao direito a uma cidade sustentável*. Interface: Revista Interdisciplinar, Palmas, n. 2, p. 60-80, dez. 2021.
- SOUZA, Celina. *Políticas públicas: uma revisão da literatura*. Sociologias, p. 20-45, 2006.
- SPINK, Mary Jane Paris et al. *O direito à moradia: reflexões sobre habitabilidade e dignidade*. Psicologia: Ciência e Profissão, v. 40, p. e207501, 2020. DOI: <https://doi.org/10.1590/1982-3703003207501>.
- TEIXEIRA, Luís Fernando Cruvinel. *A formação de Palmas*. Revista UFG, v. 11, n. 6, 2009.