



**ENAN
PUR 2023**
Belém 22 a 26 de maio



A participação popular na construção da cidade: o Plano Diretor Participativo de Palmas-TO de 2018

Railene de Souza Veloso

Doutoranda da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp)

Milena Pereira da Silva Oliveira

Mestre pela Universidade Federal do Maranhão

Cid Olival Feitosa

Professor da Universidade Federal de Alagoas (UFAL)

Sessão Temática 08: Movimentos sociais e a construção do urbano contemporâneo

Resumo. Construir um espaço urbano socialmente justo vai além de elaborar um bom planejamento, pois é também fundamental a compreensão das implicações geradas neste espaço pelas contradições existentes no atual sistema de produção (capitalista), fator que gera limitações ao planejamento urbano e levanta questionamentos acerca de qual seria a melhor estratégia para superar as desigualdades sociais e os demais problemas presentes nos espaços urbanos. A busca por essa estratégia aponta como direção a necessidade de uma maior contribuição e engajamento da sociedade civil na elaboração e aplicação (fiscalização) dos projetos urbanos, já que a participação popular é um instrumento importante para coibir privilégios indevidos de setores da sociedade que se beneficiam com o domínio dos mecanismos de mercado sobre o espaço urbano. A cidade de Palmas, capital do Tocantins, se apresenta como um exemplo notável dessas limitações e da possibilidade de vislumbre sobre caminhos que podem ser trilhados para fugir à lógica puramente mercantil da produção e apropriação do espaço urbano.

Palavras-chave. Espaço urbano; participação popular; projetos urbanos; Palmas.

The participation of the population in the construction of the city: The Participatory Master Plan 2018 of Palmas-TO

Abstract. The creation of a socially just urban space goes beyond the elaboration of good planning, because it is also important to understand the effects that arise in this space due to the contradictions of the current (capitalist) system of production, a factor that sets limits to urban planning and raises the question of what would be the best strategy to overcome social inequalities and other problems in urban space. The search for this strategy points to the need for greater participation and involvement of civil society in the elaboration and implementation (monitoring) of urban projects, since popular participation is an important tool to limit the undue privileges of segments of society that benefit from the dominance of market mechanisms in urban space. The city of Palmas, capital of Tocantins, is a remarkable example of these constraints and the possibility of finding ways to escape the purely mercantile logic of production and appropriation of urban space.

Keywords: Urban space; popular participation; urban projects; Palmas.

Participación popular en la construcción de la ciudad: El Plan Director Participativo 2018 de Palmas-TO

Resumen. La construcción de un espacio urbano socialmente justo va más allá de la elaboración de una buena planificación, ya que también es fundamental comprender las implicaciones que generan en este espacio las contradicciones existentes en el actual sistema de producción (capitalista), factor que genera limitaciones a la

planificación urbana y plantea interrogantes sobre cuál sería la mejor estrategia para superar las desigualdades sociales y otros problemas presentes en los espacios urbanos. La búsqueda de esta estrategia apunta en la dirección de la necesidad de una mayor contribución y compromiso de la sociedad civil en la elaboración y aplicación (supervisión) de los proyectos urbanos, ya que la participación popular es un instrumento importante para frenar los privilegios indebidos de sectores de la sociedad que se benefician del dominio de los mecanismos de mercado sobre el espacio urbano. La ciudad de Palmas, capital de Tocantins, se presenta como un ejemplo notable de estas limitaciones y de la posibilidad de vislumbrar caminos que pueden tomarse para escapar de la lógica puramente mercantil de producción y apropiación del espacio urbano.

Palabras clave: Espacio urbano; participación popular; proyectos urbanos; Palmas.

Introdução

Superar as desigualdades sociais presentes nas cidades, bem como, romper com a lógica de mercado segregadora que domina a produção, reprodução e apropriação delas, requer reconhecê-las enquanto um produto social. Em outras palavras, é necessário enxergar o espaço urbano como fruto da interação existente entre os diversos agentes sociais que nele habitam para elaborar projetos adequados para construir cidades socialmente mais justas. Assim, torna-se fundamental, nesse cenário de conflitos de interesse, a existência de uma participação ativa da sociedade civil para apresentar e defender suas demandas no debate sobre as políticas urbanas a serem adotadas.

Tendo essa perspectiva como parâmetro, este trabalho busca resgatar um pouco a dinâmica recente de apropriação do espaço urbano de Palmas, capital do Tocantins, construída a partir de uma visão modernista e tendo seu processo de ocupação previamente planejado, com a finalidade de ser uma cidade acessível a todos e com uma adequada infraestrutura urbana. Em contraste ao planejado, a cidade de Palmas foi ocupada de maneira desordenada e espreada, por isso, conta com inúmeros vazios urbanos, alto custo de urbanização, uma forte segregação socioespacial e já passou por algumas experiências de expansões urbanas, mesmo possuindo poucos habitantes e uma baixa densidade demográfica.

O processo de ocupação de Palmas e os problemas derivados dele estão relacionado à dinâmica de especulação imobiliária presentes desde o início da construção da cidade, fator que não surpreende, pois, as contradições existentes no atual sistema de produção (capitalismo), também se manifestam no ambiente urbano e se expressam nas diversas e constantes dificuldades enfrentadas pelas cidades. E com Palmas não seria diferente, mesmo se tratando de uma cidade nova e planejada, pois as características intrínsecas ao modo de produção capitalista impõem limites ao planejamento.

Diante dessas considerações, esse trabalho se propõe a analisar como a participação popular é um importante instrumento para construir um espaço urbano socialmente mais justo e acessível à população. Essa análise é realizada a partir do caso de Palmas e seus avanços e retrocessos legislativo (principalmente os relacionados ao Plano Diretor, principal ferramenta de planejamento urbano para uma cidade). Para realizar o estudo, utilizou-se como metodologia pesquisas bibliográficas sobre o processo de planejamento e ocupação da cidade de Palmas e sobre a dinâmica da produção do espaço urbano. Também foram realizadas análises de leis (como os Planos Diretores de Palmas 1994, 2007, 2018) e de atas de reuniões realizadas para a elaboração do Plano Diretor de 2018.

A fim de apresentar as informações coletadas, o trabalho está estruturado em duas partes. A primeira é destinada a abordar o processo de planejamento e ocupação da cidade de Palmas, demonstrando sua forte contradição e o papel desempenhado pelo mercado imobiliário nesse contraste. Além disso, apresenta os dois primeiros Planos Diretores da cidade e os avanços nos debates acerca da função social da propriedade e da cidade, provenientes de grande participação popular que pressionou o poder público na luta contra mercado imobiliário, evitando agravar os problemas urbanos já existentes na cidade.

A segunda parte é dedicada à análise do novo Plano Diretor de Palmas e das mediadas adotadas por ele, em grande parte, benéficas apenas para o setor imobiliário e proprietários dos terrenos vazios na cidade, servindo como instrumento de retrocesso para os avanços que Palmas estava vivenciando aos poucos. Desde o processo de elaboração o novo Plano Diretor atuou como uma ferramenta de desconstrução das conquistas, pois, além de dificultar a participação popular e a possibilidade da sociedade apresentar sua demanda, também representou um contrassenso na estratégia de ordenamento da cidade e busca para ocupar o território de forma sustentável ao desconsiderar o aparato que sustentava esse processo e era previsto no Plano Diretor anterior.

Por fim, o trabalho conta com uma parte dedicada às considerações finais a respeito da dinâmica de construção do espaço urbano.

1. Palmas - TO: expansões urbanas e planos diretores

1.1 Expansões urbanas

A criação de Palmas, capital do Tocantins, foi um acontecimento histórico marcante. Diferentemente da maioria das cidades, que nascem de forma espontânea, Palmas foi erigida em território completamente desabitado, em 1989, planejada e construída para ser a sede do poder político-administrativo do estado recém-criado¹. Um dos propósitos da sua criação, e o não aproveitamento das cidades existentes, foi evitar a divisão do poder entre as lideranças políticas das antigas cidades da região (FEITOSA, 2011).

A construção de Palmas seguiu uma visão modernista, pensando na funcionalidade do uso do solo e prevendo uma ocupação ordenada e por etapas do seu espaço urbano, partindo do núcleo central e obedecendo às declividades apresentadas pelo terreno para uma melhor adequação de infraestrutura, como o abastecimento de água, esgotamento sanitário e drenagem, conforme pode ser observado na Figura 1 (BAZZOLI, 2007).

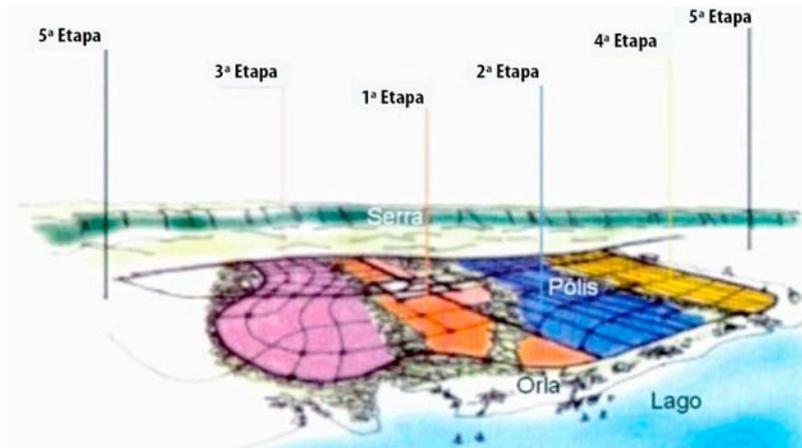


Figura 1. Etapas de Ocupação do Espaço Urbano de Palmas (fonte: Caderno Revisão do Plano Diretor de Palmas (PALMAS, 2005). In: Coriolano *et al.* (2020)).

Por trás do planejamento e da construção da cidade foi desenvolvida uma intensa campanha de marketing para atrair moradores e investidores de todas as regiões do país. Buscava-se criar a imagem da cidade planejada, que proporcionaria oportunidades de trabalho, de investimentos em imóveis, de lazer e uma qualidade de vida digna dos grandes centros urbanos, porém, sem as dificuldades de mobilidade e da violência (FEITOSA, 2011).

O marketing em torno da cidade fez com que Palmas atraísse uma grande onda de migrantes logo nos primeiros anos, o que contribuiu para uma ocupação desordenada e oposta ao planejamento realizado. A crescente migração, principalmente de famílias de baixa renda,

atrelada à forma como o governo do Estado administrou as terras que estavam sob seu poder, deu margem para que Palmas experimentasse sua primeira expansão urbana já em 1990. Por intermédio do governo do Estado, “[...] foram disponibilizados cerca de 1.500 lotes e 78 casas construídas com recursos do Plano de Ação Imediata para Habitação (PAIH), com infraestrutura precária” na região sul, fora do perímetro urbano original (BESSA et al., 2018. p. 137).

Houve, assim, a ocupação da região periférica, ao sul, antes do início da ocupação das quadras centrais previstas no Plano Diretor, opondo-se ao planejado processo de ocupação a partir do núcleo central. Dessa forma, logo no início da sua ocupação, Palmas “agregou à sua dimensão geográfica mais 117,4 km²” (BAZZOLI, 2011, p. 02). Essa nova área foi povoada mesmo sem infraestrutura e os moradores tiveram que conviver com “[...] a carência de água, cujo abastecimento era precário, promovido por carro-pipa. Também havia dificuldades de implantação de energia elétrica em função da distância do setor à Região Central da cidade” (MELO JÚNIOR, 2008, p. 71).

Conforme apresenta a Figura 2, o processo de ocupação do espaço urbano em Palmas foi desordenado e não seguiu a ocupação por etapas planejada, expandindo o perímetro urbano bem antes da ocupação de boa parte dos terrenos no centro da cidade.

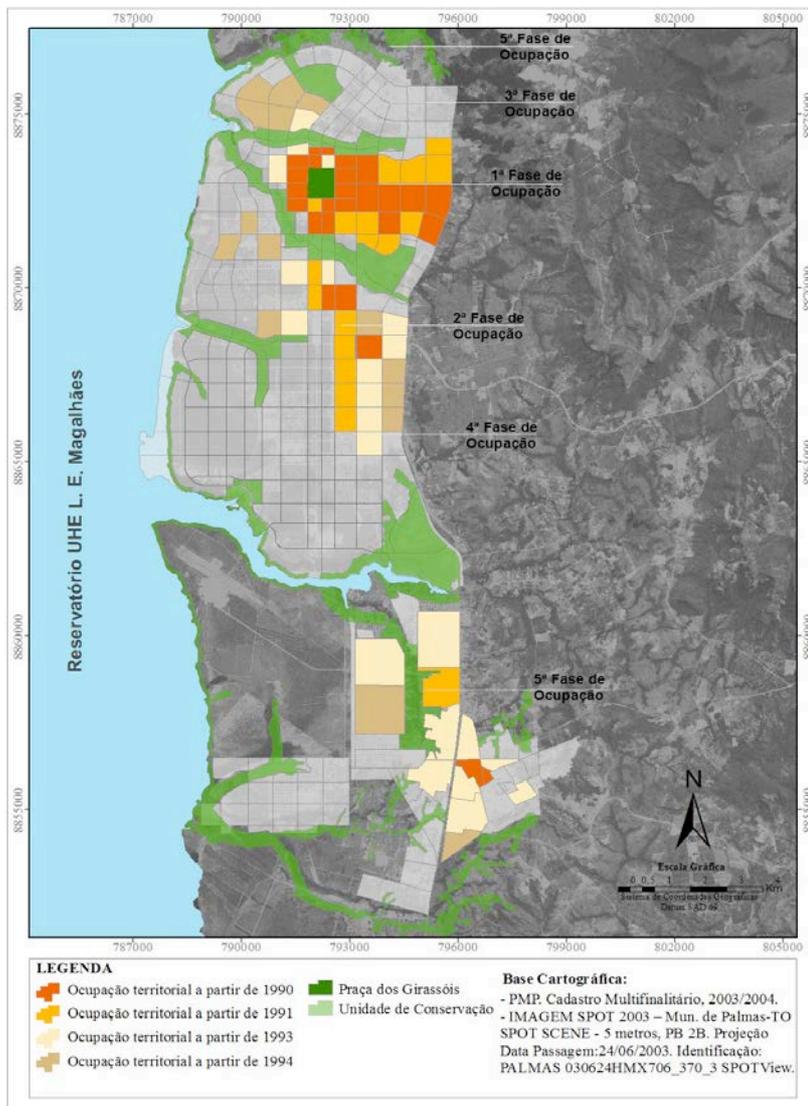


Figura 2. Ocupação de Palmas, 1990 a 1994 (fonte: Bessa; Oliveira, 2017).

Esse processo desordenado de ocupação está relacionado à dinâmica especulativa que se manifestou desde o início da construção da cidade, fator que não surpreende, visto que em uma economia capitalista o uso da terra é regulado através dos mecanismos de mercado. E, no

mercado de terra, esta, devido à sua condição de ativo (utilizado na produção e como reserva de capital) se transforma em alvo de especulação. Além disso, o fato de ser escassa e haver uma grande demanda, também contribui para que ela seja um ativo altamente desejado e a compra e venda dela se torna uma prática extremamente lucrativa. Assim, a utilização da terra para fins especulativos se torna uma atividade muito praticada, e esse fato (aliado às baixas remunerações) tende a tornar a estrutura fundiária bastante concentrada (KANDIR, 1983).

Isso resulta num processo de especulação que contribui para a existência, nos ambientes urbanos, de espaços ociosos reservados para a valorização e lucro dos agentes que compõem o mercado imobiliário. A ação desses agentes, em prol do lucro, é combinada com a atuação do Estado, que também desempenha um importante papel no processo de valorização de determinadas áreas da cidade, bem como através da flexibilização da legislação urbana em nome da modernização, que também favorece a acumulação de capital (KANDIR, 1983).

Em Palmas, o papel desempenhado pelo Estado foi fundamental na forma como se deu a ocupação do espaço urbano, uma vez que, diante da crescente migração de famílias de baixa renda, o governo, no intuito de afastá-las do plano urbanístico, montou barreiras policiais nas entradas da cidade, induzindo à ocupação da região sul, área sem infraestrutura básica (CORIOLANO, 2010). Já as terras dentro do plano original foram doadas para empresas pelos serviços prestados ao governo, para entidades, órgãos governamentais, igrejas e funcionários públicos de alto escalão, para prefeito e vereadores e para funcionários do Governo Federal e do Banco do Brasil (RODOVALHO, 2012)

Compreender a dinâmica da especulação imobiliária propicia entender os motivos que levaram Palmas a ter a exclusão socioespacial e a grande presença de vazios urbanos como características marcantes. Enquanto havia a reserva de terrenos sem utilização na região central, a cidade se expandia ao sul para abrigar a população pobre, devido a um duplo movimento. De um lado, o governo impedia, de forma direta, a entrada de famílias de baixa renda na cidade, e de outro, os mecanismos de mercado influenciaram na formação de preço que tornava a terra para moradia inacessível à essa população.

Dessa forma, à essas famílias restavam os bairros periféricos (ao sul da cidade) como Taquaralto e Jardins Aurenys I, II, III e IV. Como aponta Coriolano et al. (2020, p. 168), essa parte Sul da cidade, “[...] abriga aproximadamente 50% da população urbana de Palmas, concentrando uma maior quantidade de pessoas com menor poder aquisitivo e também as áreas de menor valor venal”.

Segundo Bessa et al. (2018), com a finalidade de legalizar a ocupação da cidade, o governo elaborou e alterou leis, tais como as responsáveis pela regularização da expansão urbana e das zonas de uso e ocupação da área urbana. A legislação foi utilizada como mecanismo para regularizar o parcelamento de áreas não demarcadas no projeto original. Dessa forma, foi-se legitimando o não cumprimento do planejado que previa ocupar o espaço urbano por etapas, devendo a etapa seguinte ser alcançada apenas quando o adensamento da etapa anterior já estivesse concluído.

A segunda expansão ocorreu na cidade em 2002, através do programa do governo do estado para assentamento urbano de interesse social, denominado Jardim Taquari, em uma área há 25 Km de distância do centro da cidade. O projeto possibilitou a disponibilização de “8.000 lotes unifamiliares para a população de baixa renda, podendo abrigar 70.000 habitantes” (XAVIER, 2007, p.75). Ainda em 2002, houve outra expansão urbana no município, a partir de pressões do mercado imobiliário que influenciou a implantação da Lei Complementar de Nº 58, de 16 de setembro de 2002, prevendo o incremento de cerca de 57,4 km² à cidade.

O avanço para a região norte (apesar de não ter se esgotado o avanço para a região sul da cidade), surgiu em decorrência da aquisição de terrenos nessa região (mesmo das áreas ainda consideradas rurais) por grandes investidores, buscando aproveitar o potencial de valorização que os terrenos iriam adquirir com a formação do lago da Usina Hidrelétrica de Lajeado. Essa Lei teve como mérito o reconhecimento da região sul da cidade, com a criação da região Palmas-Sul, que estava fora do plano original e até então sem leis urbanas (BAZZOLI, 2007).

No entanto, em 2007, com o novo Plano Diretor, a região norte perdeu o status de urbana, retornando à sua condição de rural. Insatisfeito com o ocorrido, em 2011, o setor imobiliário fez fortes pressões políticas na tentativa de reincorporar ao perímetro urbano essa área ao norte, e ainda, para tentar acrescentar “[...] ao pacote uma nova área localizada na região leste da cidade, ocupada pela elite local, por meio de loteamentos irregulares” (BAZZOLI, 2011).

O setor imobiliário tinha muito interesse na reincorporação da área norte ao perímetro urbano, por ser uma área com forte tendência a valorização devido sua proximidade tanto com o lago da Usina de Lajeado, quanto com o centro da cidade. Porém, apesar da pressão, a proposta de nova expansão da cidade não foi aprovada, devido à forte manifestação social contrária (BAZZOLI, 2012).

O embate em torno da expansão urbana da cidade contou com a interferência de vários setores da sociedade palmense que se mostraram contrários à expansão urbana, tais como: Conselho de Desenvolvimento Urbano e Habitação (órgão colegiado de política urbana em nível municipal), o Instituto Federal do Tocantins (IFTO), a Universidade Federal do Tocantins (UFT) que promoveu discussões no âmbito acadêmico produzindo um parecer técnico acerca do tema (intitulado Contribuições ao Debate sobre o Plano-Diretor de Palmas), além dos trabalhos de pesquisas desenvolvidos nos seus diversos cursos de graduação e de pós-graduação. Também se posicionou contrária a expansão da cidade, o recém-criado *Comitê Contra a Expansão Urbana e a Favor da Regularização Fundiária* composto por representantes do Instituto de Arquitetos do Brasil – Tocantins, do Curso de Direito da UFT, da Associação Nacional dos Engenheiros e Arquitetos da Caixa, do Sindicato dos Engenheiros do Estado do Tocantins, do Movimento Nacional de Luta Pela Moradia – MNLM, da Câmara de Vereadores de Palmas. O argumento central girava em torno da ideia de que:

[...] se a cidade tem um Plano Urbanístico para abrigar 1,2 milhão de habitantes e tem, atualmente, no espaço em discussão 139 mil habitantes, por que então deveríamos discutir a expansão urbana da cidade se o próprio Plano Urbanístico original sugeriu que fizessemos isso somente quando a ocupação urbana, hoje em 11,58%, chegasse a 70%? (BAZZOLI, 2012, p. 267).

Ou seja, a expansão seria desnecessária, sendo benéfica apenas para o setor imobiliário e os proprietários dos terrenos na região e, obrigaria a Prefeitura a aumentar seus custos para estender as redes de infraestrutura urbana de uma cidade que se caracteriza por ter baixa densidade e, conseqüentemente, um alto custo de urbanização, conforme pode ser observado na Figura 3. Segundo dados apresentados por Coriolano et al. (2020)., a densidade urbana líquida de Palmas é de 36,71 hab/ha, longe da densidade idealizada pelo plano inicial, que visava uma densidade de 300 hab/ha.

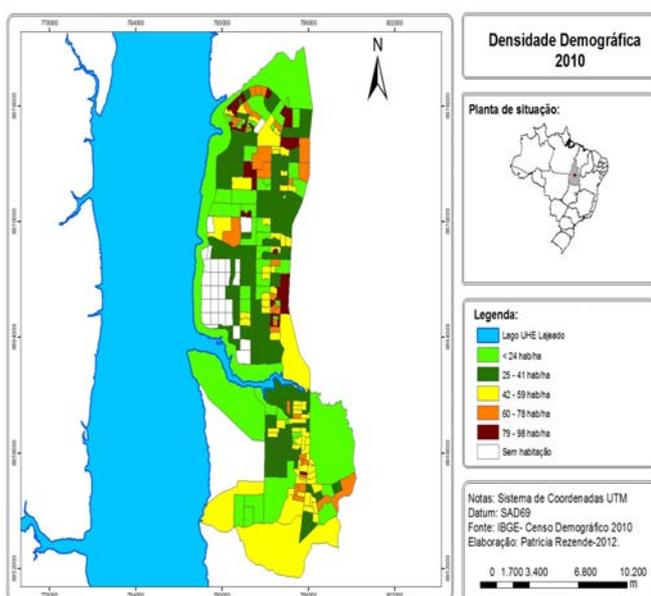


Figura 3. Densidade Demográfica de Palmas (fonte: Bazzoli, 2012).

Diante da polêmica que se instaurou em torno da temática, houve, depois de muita resistência popular, a suspensão dos projetos de lei que visavam promover uma nova expansão urbana da cidade, demonstrando a força da participação da sociedade civil no processo de produção do espaço urbano.

É possível enxergar a força e a importância da população ao analisar as ações que impediram a venda das Áreas Públicas Municipais e das Áreas Verdes, em 2012, bem como do processo de ocupação das poucas áreas no centro da cidade pelos moradores de baixa renda, um vez que as poucas áreas na região central ocupadas pela população de baixa renda são resultados da luta dos movimentos populares. Na parte Norte, especificamente, na região das Áreas Residenciais Noroeste (ARNOS), os movimentos sociais de luta por moradia, durante o segundo governo estadual, assegurou o acesso dessa população a essa região por meio de ocupação de lotes vazios, que passaram por regularização posterior (CORIOLANO, 2011). Um outro exemplo da ação dos movimentos sociais ocorreu na região das Áreas Residenciais Sudeste (ARSES), em 2003. A população ocupou terrenos nessa região e, posteriormente, construíram suas moradias por meio de mutirão e autoconstrução (BESSA et al., 2018).

Deve-se considerar que a presença das famílias de baixa renda no centro da cidade não é a regra, mas exceção. Ou seja, apesar de ainda ter outras áreas que poderiam ser ocupadas dentro do perímetro urbano, o que se verificou em Palmas foi a formação de uma estrutura espraiada, que implica em problemas diversos, como elevação dos preços dos imóveis no centro da cidade, espaços sem construção reservados para a valorização (para o lucro imobiliário), enquanto surgiam na cidade áreas distantes para atender a demanda popular, além de loteamentos irregulares fora do perímetro urbano. Além disso, tanto na região norte, quanto na parte leste da cidade, existem loteamentos de alto padrão, voltados para as classes média e alta; alguns loteamentos irregulares e loteamentos de chácaras (BESSA et al., 2018).

A forma como se desenrolou a ocupação do espaço de Palmas representa uma prática problemática devido aos efeitos nocivos à sociedade e ao crescimento ordenado da cidade. As grandes expansões do perímetro urbano intensificaram os processos de exclusão social e as dificuldades do poder público local para implantar infraestrutura urbana necessária em áreas mais distantes, tal como já discutido por Maricato (2001).

1.2 Planos Diretores de Palmas

Após a decisão política sobre a necessidade de construir uma nova cidade para ser a capital do recém criado estado do Tocantins, foi contratado o escritório *Grupo Quatro Arquitetura, Planejamento e Consultoria*, de Goiânia – GO para elaborar o projeto da cidade. No projeto foi previsto a divisão da cidade em quadras organizadas de acordo com os usos, áreas para preservação ambiental e foram estabelecidas diretrizes para a ocupação do espaço urbano e disponibilização de infraestrutura urbana (VELASQUES, 2009).

O projeto urbanístico elaborado pelo Grupo Quatro foi o primeiro instrumento utilizado para o planejamento e a organização do espaço urbano de Palmas. A partir de 1994, Palmas passou a contar com um Plano Diretor para ordenar seu crescimento e desenvolvimento. De acordo com Coriolano (2011), a partir da década de 1960 o Plano Diretor passou a ser um importante instrumento de planejamento urbano. O Plano Diretor é uma lei, elaborada pela Prefeitura Municipal, que tem como objetivo definir regras cuja finalidade é promover o crescimento funcional da cidade, ou seja, o Plano Diretor corresponde a um instrumento para planejar e organizar o espaço de uma cidade, visando melhorar as condições de vida da sua população.

De acordo com o Estatuto das Cidades, o Plano Diretor deve ser revisado a cada 10 anos, visto ser esse o tempo considerado oportuno para verificar a aplicação da lei, bem como as distorções, dificuldades e novas demandas da sociedade, para assim, definir novas metas que serão materializadas na sua revisão. Para esta, é fundamental a participação de vários atores da sociedade, já que para elaborar uma política urbana dessa magnitude é fundamental a representação da diversidade social.

O primeiro Plano Diretor de Palmas foi aprovado pela Câmara Municipal e sancionado pelo então prefeito, Eduardo Siqueira Campos, através da Lei Municipal nº 468/1994. De acordo com Coriolano et al. (2020), o Plano Diretor previa uma densidade mínima de 300 habitantes por hectare e pretendia racionalizar a implantação da infraestrutura urbana. Apesar de elencar elementos para o parcelamento do uso do solo urbano em Palmas, a função social da propriedade não foi abordada na Lei. Foi apenas em 2007 que essa temática se tornou elemento prioritário do Plano Diretor de Palmas.

A Lei Complementar nº 155/07, conhecida como o Plano Diretor Participativo de Palmas/TO, seguiu as recomendações do Ministério das Cidades e as diretrizes e instrumentos instituídos pelo Estatuto da Cidade. Sua elaboração ocorreu por meio da realização de 15 consultas públicas e 6 seminários tratando de diversos temas: uso do solo, desenvolvimento sustentável, meio ambiente, habitação, infraestrutura, mobilidade e acessibilidades. Além disso, ainda foram realizadas reuniões com: Conselho Regional de Engenharia e Arquitetura - CREA, Conselho Regional dos Corretores Imobiliários -Creci, Associação de produtores rurais, funcionários públicos estaduais e federais. Tendo como base o que estabelece a Constituição Federal de 1988, em seus arts. 182 e 183, e o Estatuto da Cidade, Lei Federal n.º 10.257/2001, o Plano Diretor de 2007 teve como objetivo e prioridade o princípio da função social da propriedade (CORIOLANO, 2011).

Coriolano et al. (2013) ressaltam que, durante a realização do diagnóstico do Plano Diretor, a segregação socioespacial foi identificada como um dos principais problemas urbanísticos de Palmas. Por isso, a Lei do Plano Diretor traçou importantes objetivos a fim de reduzir as desigualdades e facilitar o acesso à terra urbanizada, democratizar o acesso à terra, à moradia e aos serviços públicos de qualidade, com o intuito de reduzir a segregação socioespacial presente na cidade, atendendo a necessidade da população de baixa renda e promovendo a inclusão social. Um dos instrumentos previstos para contribuir no atendimento aos objetivos do Plano Diretor foi o Imposto Predial e Territorial Urbano – IPTU Progressivo no tempo, para os terrenos ociosos.

A aplicação do IPTU Progressivo seguiria o seguinte processo: os proprietários de terrenos ociosos seriam notificados pela Prefeitura para, dentro do prazo máximo de um ano após a notificação, dar entrada na Prefeitura em algum projeto de parcelamento ou edificação. Com o projeto aprovado teria mais dois anos para iniciar as obras. O não cumprimento dos prazos levaria a Prefeitura a aplicar as alíquotas estipuladas da seguinte forma: 3% no primeiro ano, 6% no segundo ano, 9% no terceiro ano, 12% no quarto ano, 15% a partir do quinto ano. Se ao final dos cinco anos, o proprietário não cumprisse com a obrigação de parcelamento, edificação e utilização do terreno, a Prefeitura atenderia o disposto no art. 78 do Plano Diretor, que estabelece que “[...] o município poderá proceder à desapropriação do imóvel com pagamento em títulos da dívida pública.” (PALMAS, LEI COMPLEMENTAR Nº 155/2007). Tais procedimentos, conforme a lei em questão, obedeceriam aos critérios dispostos no art. 8º do Estatuto da Cidade.

A cobrança do IPTU Progressivo se iniciou em 2015 e perdurou de forma estruturada até 2018, incidindo sob os imóveis que não cumpriam sua função social, conforme quantitativos apresentados no Quadro 1:

Quadro 1. Quantidades de Imóveis que incidiu o IPTU Progressivo no Tempo em Palmas (2015 a 2018).

Ano	Total de imóveis no ano	Ano de início da incidência da progressividade aos imóveis			
		2015	2016	2017	2018
2015	205	205	-	-	-
2016	310	149	161	-	-
2017	367	113	124	130	-
2018	329	30	90	83	126

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados disponibilizados por Coriolano et al. (2020).

Entre 2015 e 2018 houve um avanço significativo na tentativa de reduzir os vazios urbanos existentes em Palmas. Nos quatro anos, um total de 293 imóveis passaram a exercer a função social da propriedade e esse número tendia a crescer se esse importante instrumento não tivesse

sofrido um desmonte a partir de 2018, com o novo Plano Diretor da cidade. A Lei n° 400/2018, correspondente ao novo Plano Diretor, desconstruiu o aparato que sustentava a aplicabilidade do IPTU Progressivo no tempo, tornando o instrumento sem efeito e, aliado a outras medidas, contribuiu para que houvesse um retrocesso na política urbana em Palmas, como apresentado no tópico a seguir.

2. Revisão do Plano Diretor Participativo de Palmas (2018)

2.1 Breves considerações sobre o novo plano

O Primeiro Plano Diretor de Palmas data de 1994. No entanto, o primeiro plano diretor palmense formulado em conformidade com o Estatuto da Cidade, considerado o primeiro plano diretor participativo da cidade, se deu com a Lei Complementar n° 155/2007. De acordo com Coriolano *et al.* (2020), apesar de manter a nomenclatura e o discurso de revisão, a Lei 400/2018 apresentou outros conceitos e metodologia, além de desconsiderar as estratégias estabelecidas no plano anterior, o que pode ser observado na definição das regiões de planejamento e no macrozoneamento do município.

O novo plano desconsidera as áreas prioritárias e preferenciais de ocupação (vistas como essenciais para garantir o adensamento, dado que se mantém o padrão de ocupação rarefeita) e passa a incidir somente na Macrozona de Ordenamento Controlado, que é uma área muito extensa do município, praticamente toda a área do perímetro urbano estabelecida no plano anterior. Além disso, aumentou consideravelmente o perímetro urbano do município, incorporando toda a área destacada na Figura 4, como Macrozona de Ordenamento Condicionado ao seu perímetro, caracterizando assim um contrassenso da estratégia de ordenamento da cidade, buscando a ocupação sustentável do território (CORIOLANO *et al.*, 2020).

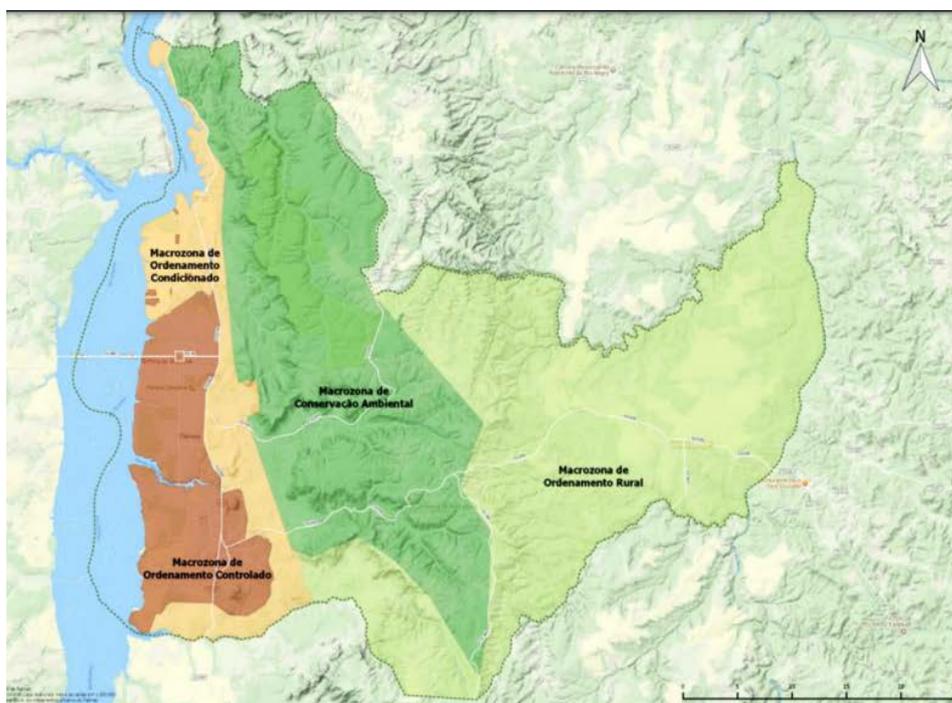


Figura 4. Mapa de Macrozoneamento do município de Palmas (fonte: GeoPalmas - Prefeitura de Palmas, 2018. In: Coriolano *et al.*, 2020).

Ao encontro disso, Bazzoli (2017a) destaca que dentre os vários pontos questionáveis, ainda no processo de elaboração da revisão, tem-se a criação dessa Macrozona de Ordenamento Condicionado, dado que esse modelo de organização territorial se apresenta como resolução para o problema do ordenamento do território municipal na dualidade urbano/rural². Nesse contexto, tal

medida transforma áreas rurais em urbanas e, apesar da proposta se apresentar com uma regulação de uso do solo diferenciada, está fundamentada na ausência de mecanismos legais eficazes para compelir a ocupação indiscriminada desses espaços. Assim, segundo Bazzoli (2017a), tal medida propiciará um avanço significativo do urbano sobre o rural e uma preocupante e quase inevitável expansão urbana.

Essa expansão tem caráter desastroso para o município, considerando que as áreas urbanizadas da região central de Palmas não estão adensadas e a ocupação da cidade continua sendo desordenada, premissa confirmada pelo excesso de vazios urbanos³. Dessa maneira, a expansão desnecessária, objeto de pressão política, resultaria no reforço da especulação imobiliária, além de obrigar a Prefeitura a estender suas redes de infraestrutura⁴ (Bazzoli, 2017b). Pode-se com isso concluir que,

Se estudos mostram que Palmas cresceu de forma espalhada, as áreas de transição rural-urbana servem como estoque para especulação imobiliária, impossibilitadas de exercer suas funções, principalmente a de amortização das ações desenvolvidas no campo e na cidade. Serão adicionadas ao estoque de terras já existentes aptas para atuação do mercado imobiliário. Portanto, pela falta de reconhecimento de suas funções enquanto território, tampouco suas inúmeras interações com o urbano, e considerando predominar a supervalorização do urbano, tornar-se-ão estoques de terras alimentando esse círculo vicioso (BAZZOLI, 2019, p. 37).

É válido apontar que, para coibir a especulação e fomentar o cumprimento da função social da propriedade, tem-se como instrumentos fundamentais o IPTU Progressivo no tempo e Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios (PEUC). Este último foi instituído no Plano Diretor de 2007 e, entre suas várias alterações, destaca-se a LC 376/2017, que diminuiu sua abrangência. Já o Imposto Predial Territorial Urbano Progressivo é um instrumento de caráter extrafiscal e, conforme discutido anteriormente, tem sua aplicação nas regiões de planejamento voltada para o aumento do adensamento urbano (ocupação do solo). Em Palmas é utilizado para controle dos vazios urbanos, com severas restrições feitas pela revisão do plano (LC 411/2018), dado que a valoração progressiva do IPTU passou a contemplar somente imóveis sem edificação com área igual ou superior a 5 mil m² (BAZZOLI, 2019). É importante reforçar que o IPTU é uma penalidade para os proprietários que não fizerem o uso adequado dos terrenos.

Coriolano et. al (2020) destacam que, no entendimento da prefeita Cinthia Ribeiro em matéria publicada no site da Prefeitura Municipal⁵, a retirada de imóveis com área inferior a 5 mil m² torna o imposto mais acessível a contribuintes que não são detentores de grandes extensões de área. Esse entendimento, no entanto, “demonstra total falta de compromisso com a ocupação ordenada do território, desconsiderando todos objetivos do instrumento para beneficiar os proprietários de imóveis que não cumprem a sua função social, na demonstração mais elucidativa do Estado Patrimonialista” (CORIOLANO et. al, 2020, p. 177).

Deste modo, tem-se que o novo Plano Diretor apresenta uma concepção diferente da lei de 2007, pois além de ampliar o perímetro urbano de Palmas (refletindo no aumento da possibilidade da dispersão urbana), ainda desconsiderou os instrumentos da política urbana que estavam em aplicação, como o PEUC e o IPTU Progressivo no tempo, conforme salienta Coriolano et al (2020). A nova lei torna sem efeito a aplicação desses instrumentos citados, dado que altera o zoneamento e delimita toda a área do plano urbanístico original para a sua aplicação e desconsidera as áreas delimitadas pela legislação anterior, “não apresentando metodologia de aplicação, proposta de áreas prioritárias, remetendo a sua aplicação a outra legislação específica e revogando as leis anteriores, o que demonstra o descompasso entre o que se identificou de problemas, objetivos e os instrumentos propostos para o ordenamento da cidade” (CORIOLANO et al 2020, p. 177).

Assim, de acordo com Bazzoli (2019), a revisão do Plano-Diretor Participativo de Palmas, aprovada e sancionada, possui graves inseguranças na aplicação da lei da maneira como foi, além de, num futuro próximo, correr o risco de acarretar severas alterações econômicas e sociais ao conjunto da população. Ademais, no quadro 2, encontram-se definidos alguns projetos e temas que afetarão de maneira geral a população.

Quadro 2. Temas relevantes que interferem no Plano-Diretor em 2018.

TEMA	ASSUNTO	COMENTÁRIOS
Masterplan	Define estratégias de ocupação de uma grande área vazia entre a Avenida Teotônio Segurado e o Lago de Palmas	Do ponto de vista do setor privado, não garantindo o atendimento aos princípios e diretrizes do Plano-Diretor. Já foi alvo de investigações da Polícia Federal, não atende ao interesse público.
Parque Linear do Lago	Restrito ao interesse do setor imobiliário	Um parque linear seguindo a orla do Lago de Palmas, estando limitado aos interesses do capital privado.
BRT de Palmas	Altera o eixo principal de transporte da cidade e promove alterações de uso do solo no seu trajeto	Com a proposta inicial declarada ilegal pela Justiça Federal em 2016, se insere no contexto de reestruturação do sistema de transporte da cidade
Programa Habita Palmas	Define incentivos econômicos ao setor da construção.	Plano de incentivo à política habitacional, publicado no Diário Oficial nº 1.754/2017, com concessão de benefícios fiscais para aqueles que constroem unidades habitacionais aprovados neste ano
Programa Especial de Urbanização (PEU)	Atropela o planejamento urbano da cidade e altera regras para parcelamento/ocupação de glebas	Instrumento de planejamento da política urbanística de Palmas, fixou parâmetros específicos de uso, ocupação e parcelamento do solo
Projeto do Distrito Turístico	Não foi tratado em momento algum do estudo técnico da revisão do Plano-Diretor, mas aparece como uma das principais definições de política urbana obrigando o poder público a carrear recursos, incentivar a especulação imobiliária e a ocupação de uma grande região sem consolidação.	Projeto elaborado visando ao uso e à ocupação do Distrito Turístico de Palmas, região norte, área inserida na revisão do Plano-Diretor da Capital, e será destinado à implantação de vários parques temáticos, que vem como pioneiro nesse segmento de parques aquáticos
Perímetro urbano	Definição do Perímetro Urbano de Palmas	Somatório da Macrozona de Ordenamento Controlado das Regiões de Planejamento Buritirana e Taquaruçu e da Zona de Serviços Norte, além da área de urbanização específica denominada Região de Planejamento Taquaruçu Grande.
Polo fluvial	Criação de sistema para uso do lago para transporte de passageiros e escoamento de produção.	De difícil concretização, em virtude do prazo de execução do Plano Diretor e, especialmente, do dispêndio orçamentário frente a outras prioridades
Unidade de Estruturação e Requalificação (UER)	Espaço cuja delimitação se sobrepõe à Região de Planejamento, Zona ou outras áreas específicas, com o objetivo de estabelecer os meios e as medidas para a promoção do desenvolvimento de centralidades, subcentralidades e eixos estruturantes no território.	Semelhante às operações urbanas consorciadas, mas sem seus requisitos mínimos obrigados. Estabelece autonomia ao poder Executivo de elaborar propostas de intervenção pelo órgão de desenvolvimento urbano sem consulta pública e sem ficar consignadas no Plano Diretor as localidades suscetíveis, bem como permitindo a alteração de uso de solo.

Fonte: Bazzoli (2019, p. 33 a 39), com adaptações.

De modo geral, Bazzoli (2019) atenta que a lei não demonstrou como os projetos e temas descritos no quadro acima serão implantados. De acordo com o autor (p.40), “parte dessas propostas não foram submetidas à participação popular e aos conselhos setoriais a que essas

políticas estão afeitas e, além dessa indefinição, faltou discussão aprofundada sobre a aplicação de instrumentos urbanísticos, como IPTU Progressivo; outorga onerosa; estudo de impacto de vizinhança, entre outros”. O Programa Especial de Urbanização (PEU), por exemplo, estabelece a execução de parcelamentos do solo por etapas, em até vinte anos e o PEUC (instrumento que operacionalizam o IPTU Progressivo) só será aplicado se não for atendido o cronograma estabelecido entre Prefeitura e interessados, prorrogando demasiadamente a aplicação do instrumento para promover a ocupação dos vazios urbanos centrais, ferindo novamente os princípios e objetivos do próprio Plano-Diretor e a vontade expressa da população (BAZZOLI, 2019).

Deve-se destacar, ainda, que em 2015 foi aprovada a Lei Federal nº 13.089, que instituiu o Estatuto da Metrópole, que “estabelece diretrizes gerais para o planejamento, a gestão e a execução das funções públicas de interesse comum em regiões metropolitanas e em aglomerações urbanas instituídas pelos Estados”. Um dos propósitos do Estatuto da Metrópole é pensar o desenvolvimento urbano para além das divisões geopolíticas de cada município, uma vez que muitas questões ultrapassam a esfera municipal.

No caso de Palmas, desde 2013 foi instituída a Região Metropolitana de Palmas (Lei 2.824/2013, corrigido pela Lei Complementar nº 90/2013), formada pelos municípios de Aparecida do Rio Negro, Barrolândia, Brejinho de Nazaré, Fátima, Ipueiras, Lajeado, Miracema, Miranorte, Monte do Carmo, Oliveira de Fátima, Paraíso do Tocantins, Porto Nacional, Pugmil, Silvanópolis e Tocantínia. Apesar de instituída, pouco tem sido feito para uma efetiva integração e desenvolvimento da região. Conforme destaca Bazzoli (2019, p. 41), “outro ponto esquecido no plano foi o estabelecimento de uma visão metropolitana, com o devido dimensionamento de ver refletidas as decisões internas em municípios no entorno de Palmas. Mais uma vez foi ignorado o distrito de Luzimangues, no município de Porto Nacional, onde já ocorreu grande expansão urbana com consequências importantes para a capital”.

2.2 Participação popular na revisão do plano diretor de Palmas: como construir a cidade?

Apesar da denominação e da grande mobilização social nos estudos e processos primários de elaboração do esboço do primeiro Plano Diretor Participativo (em 2007), grande parte do que foi produzido com participação social foi desconsiderado na aprovação da lei, sendo assim, passível de muitas críticas quanto ao seu processo de elaboração (BAZZOLI, 2019).

Mesmo com isso, a população esperava o início do processo de sua revisão para 2017, tal como estabelecido pela legislação vigente. Porém, Bazzoli (2019, p.30) atenta que, “sem justificativas, o Executivo municipal instalou o processo de Revisão do Plano-Diretor Participativo de Palmas por meio do Decreto nº 1.089, em 6 de agosto 2015”. Conforme o autor em questão, já em setembro, o executivo municipal publicou a chamada para três audiências públicas em outubro e informou a intenção de concluir o processo e obter a aprovação do novo instrumento urbanístico de Palmas até início de dezembro de 2015. Para Bazzoli (2019), a estratégia reduziria o acesso da população às propostas formuladas pela prefeitura.

Neste sentido, Coriolano *et al* (2020, p. 175) destacam que, apesar de manter a nomenclatura, a nova versão do plano diretor participativo “não foi elaborada com a mesma metodologia de participação do primeiro, que contou com a atuação efetiva de entidades da sociedade civil, que além de participarem de um curso de pós-graduação contratado pela Prefeitura, também participaram de mais de 30 audiências regionais e temáticas.”

Velasques e Oliveira (2017) destacam ainda a informalidade do anúncio do processo de elaboração do plano, ocorrido em evento universitário, não cumprindo exigências básicas de ampla divulgação e apresentando temáticas prontas, predefinidas unilateralmente. Para as autoras (p. 98), “O explícito atropelo ao processo aliado à falta de comunicação adequada causou, à época, manifestações de indignação e questionamentos acerca do desrespeito sobre o processo de revisão do Plano-Diretor Participativo”.

Isso fez com que entidades de atuação ligadas ao urbanismo e ao direito à cidade, movimentos sociais e grupos de pesquisa e extensão de universidades se mobilizassem para que as diretrizes legais fossem cumpridas pela Prefeitura (OLIVEIRA, 2021). Destacam-se mobilizações importantes com o intuito de estancar o avanço desmedido e deslocado de eixos regulamentadores, que podem ser sintetizadas no quadro 3:

Quadro 3. Ordem cronológica das principais mobilizações a respeito do processo de revisão do plano diretor de Palmas.

MOBILIZAÇÕES	PERÍODO
Carta Aberta à Sociedade Palmense, pelo projeto extensionista Palmas Participa	06/10/2015
Recomendação emitida pelo Ministério Público do Estado do Tocantins (MPE-TO)	06/10/2015
Contribuição à Metodologia: revisão do Plano Diretor de Palmas – Carta Aberta, pelo Palmas Participa	12/11/2015
Manifestação de Representantes da Sociedade Civil Organizada, por ofício ao MPE-TO	26/01/2016
Carta Aberta - Manifestação contrária a forma de condução da Revisão do Plano Diretor, pelo Palmas Participa	29/01/2016
Documento de Contribuição do Seminário “Palmas em Foco: participação e direito à cidade”	04/02/2016
Ajuizamento de Ação Civil Pública (ACP) pelo MPE-TO, pedindo a suspensão dos trabalhos de revisão do Plano Diretor de Palma	25/09/2017
Sentença originária referente à ACP do MPE-TO, decidindo pela extinção do processo sem resolução do mérito, pela Justiça tocantinense	02/05/2018
Recurso de Apelação da ACP do MPE-TO improvido por acórdão do Tribunal de Justiça do Tocantins	06/11/2019

Fonte: Oliveira (2021).

Apesar das várias movimentações e mobilizações para fazer valer a participação popular, entre 2015 e 2018, houve avanços e recuos no processo. Ainda com as protelações fruto de confrontos administrativos e pedidos judiciais, em abril de 2018 houve a aprovação da revisão do plano (Lei Complementar nº 400/2018). Diante disso, Bazzoli (2019) destaca que a legislação aprovada não apresentou avanço em relação às pretensões populares, tanto às de cunho participativo quanto à inserção no texto legal das propostas de interesse social contempladas pelas reuniões ocorridas com pouca participação popular.

Neste sentido, de acordo com o autor supracitado, um dos principais problemas ao longo do processo de revisão do Plano-Diretor de Palmas foi o desrespeito à importância da participação popular. As audiências públicas ocorridas contaram com longas palestras do corpo técnico da gestão municipal e tempo reduzido para a inclusão da voz da comunidade, mesmo assim, grande parte das contribuições sociais nas reuniões comunitárias foi ignorada, não havendo nem mesmo satisfação à sociedade a respeito da pouca aplicação das suas sugestões (BAZZOLI, 2019).

Ao encontro disso, Coriolano *et al.* (2020) destacam a falta de participação efetiva de movimentos sociais organizados e observam uma participação “forçada” da equipe de servidores da Prefeitura Municipal. Além disso, a metodologia das audiências não possibilitou espaços para a fala dos participantes, sendo ainda importante apontar que o município realizou reuniões temáticas com empresários, com membros da academia e com o Conselho de Desenvolvimento Urbano, de forma separadas, fazendo com que os interesses fossem tratados de forma individual e não coletiva (CORIOLANO *et al.*, 2020).

Para tornar isso mais claro, o Quadro 4 traz a relação das reuniões que ocorreram com a população de Palmas entre 2016 e 2017, totalizando 22 reuniões (das quais, duas foram intituladas como Audiências Públicas), de acordo com as informações do sítio eletrônico do plano diretor, da Prefeitura Municipal de Palmas-TO. Chama atenção a baixa participação popular nesse processo. A reunião que contou com maior quantidade de pessoas, foi a que ocorreu com a comunidade

acadêmica (de quatro grandes instituições de ensino superior) no auditória da Universidade Ulbra, no dia 31/10/2016, contando com cerca de 533 pessoas. As reuniões com moradores, no geral, contaram com baixa participação popular, que pode ser explicado pela baixa publicidade de sua realização, horários inadequados e ausência de informações claras para a população.

Quadro 4. Relação das reuniões que ocorreram com a população de Palmas em 2016 e 2017.

Data	Horário	Local	Evento	Pessoas*
30/09/2017	08:00 - 13:50	Associação Tocantinense de Municípios - ATM	03ª Audiência Pública "Diretrizes Estratégicas E Propostas"	459
05/08/2017	08:00 - 12:00	ETI Almirante Tamandaré	Reunião Regional	Sem ata
29/11/2016	19:00 - 21:30	Escola Municipal Jorge Amado	Reunião com moradores de Taquaralto	97
24/11/2016	19:00 - 21:30	ETI Professora Margarida Lemos Gonçalves	Reunião com moradores do setor Lago Sul	54
23/11/2016	19:00 - 21:30	Escola Municipal Mª Júlia Amorim Soares Rodrigues	Reunião com moradores dos setores Auren'y's	Sem ata
22/11/2016	19:00 - 21:30	Escola Municipal Olga Benário	Reunião com moradores das ARSO's	31
17/11/2016	19:00 - 21:30	Escola de Tempo Integral Vinicius de Moraes	Reunião com moradores das ARSE's (parte 2)	51
16/11/2016	19:00 - 21:30	Escola Municipal Crispim Pereira Alencar	Reunião com moradores do Distrito de Taquaruçu	77
10/11/2016	19:00 - 21:31	Escola Municipal Antônio Carlos Jobim	Reunião com moradores das ARSE's (parte 1)	68
09/11/2016	19:00 - 21:32	Escola de Tempo Integral Daniel Batista	Reunião com moradores das ARNE's	73
08/11/2016	19:00 - 21:33	Escola Municipal Beatriz Rodrigues da Silva	Reunião com moradores das ARNO's	181
03/11/2016	19:00 - 21:33	Sede da Faerto na Feira Coberta da 304 Sul	Reunião setorial com Movimentos Sociais e ONG's	53
31/10/2016	19:00 - 21:33	Auditório da Ulbra	Reunião com universidades UFT, IFTO, Católica e Ceulp/Ulbra	533
25/10/2016	08:00 - 12:00	ETI Rural de Tempo Integral Aprígio Tomaz de Matos	Reunião no assentamento Jaú	87
20/10/2016	19:00 - 21:30	Auditório da Defensoria Pública do Estado	Reunião com representantes da Caixa, Creci, Secovi e Sindimóveis	21
18/10/2016	14:00 - 18:00	Escola Estadual Maria dos Reis Alves Barros	Reunião com moradores do Setor Taquari	58
17/10/2016	19:00 - 21:30	Auditório da CDL	Reunião sobre Área de influência das Rodovias	46
14/10/2016	14:00 - 18:00	Agrotins	Reunião com chacareiros do entorno do setor Taquari	181
07/10/2016	19:00 - 21:30	ACIPA	Reunião Setorial com os representantes Acipa, CDL e Fecomércio.	22
17/08/2016	14:50 - 18:00	Defensoria Pública Estadual	Reunião setorial com OAB, CAU e CREA	83
10/08/2016	19:00 - 21:30	Auditório do Senai	Reunião Setorial com representantes da Fieto, Sinduscon, CAU e CREA	35
08/06/2016	08:00 - 18:00	Auditório II do Centro de Convenções Arnaud Rodrigues	1ª Audiência Pública para Revisão do Plano Diretor	199

* Quantidade aproximada a partir da lista de presença disponibilizada nas atas das reuniões.

Fonte: Elaboração própria, com informações da Prefeitura de Palmas (2022)⁶.

Ao analisar a percepção da população em relação às suas necessidades e qual o seu papel na construção do que vem a ser o urbano contemporâneo de Palmas, pode-se notar, a partir da ata da reunião setorial do dia 03/11/2016 com os Movimentos Sociais e ONG's, a preocupação com as questões que envolvem a expansão da cidade (e conseqüentemente seu elevado custo para o poder público e a falta de serviços e infraestrutura básicos) e a preocupação em reduzir os

vazios urbanos. Dentre as demandas da população presentes nessa ata pode-se destacar: a necessidade do poder público conter os vazios urbanos (dando continuidade a implementação do IPTU progressivo e visando ocupar os espaços vazios da cidade), resolver o problema do déficit habitacional e das moradias em condições insalubres e fornecer áreas destinadas a moradias populares (considerando que há uma grande parcela de famílias morando em barracos de lona).

Há a percepção, por parte dos populares presentes na reunião, de que Palmas, apesar de ser uma cidade nova e planejada, já apresenta problemas sérios, como pode ser verificado na fala de uma moradora na reunião: “A cidade é para o trabalhador, para todos nós. [...] quando estamos ordenados, a cidade flui e traz progresso para todos, em uma cidade espalhada e desordenada tudo fica mais caro e difícil para todos”⁷.

As demandas populares apresentadas demonstra a importância e necessidade da participação popular no debate a respeito das políticas urbanas a serem adotadas, como parte fundamental na busca de uma cidade acessível à todos. Essas reuniões aproximam a população e o poder público, primordiais na construção de um projeto de cidade digna, fazendo com que o direito à cidade seja assegurado a todos e a função social seja cumprida. No entanto, existe uma grande dificuldade em atender essas questões, como relatado por Bazzoli (2019):

[...] como “garantir o direito a uma cidade sustentável, entendida como aquela que proporciona o acesso à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para a presente e futuras gerações” (art. 5º, V) ou “promover o reordenamento do território priorizando-se a racionalização, a sustentabilidade e a ocupação dos vazios urbanos” (art. 6º, VII), se o Plano-Diretor Participativo de Palmas amplia o perímetro urbano e cria uma zona de expansão urbana nas faixas norte e leste, que denomina como espaço territorial de transição rural-urbana (BAZZOLI, 2019, p. 32)

De modo geral, os processos pautados pela garantia de participação popular, em especial em questões territoriais, tendem a ser objeto de intensa disputa política, ou seja, a participação social tende a incomodar determinados setores, sobretudo o econômico (pelo receio da perda de eventuais privilégios). Justamente por isso, a participação da população não é um ‘detalhe importante’, mas uma condição fundamental para o êxito do processo, logo, uma obrigação legal, uma vez que simboliza o exercício pleno da cidadania (VELASQUES e OLIVEIRA, 2017).

Nesse contexto, Rodovalho e Rocha Silva (2019) destacam que as inovações no modo de se fazer planejamento e gestão urbanos previstos no Estatuto da Cidade, que propunham o planejamento participativo e a gestão democrática das cidades, continuam a mobilizar parcela da sociedade em buscar a consolidação de projetos de cidades mais inclusivas, em um processo de ampliação da cidadania. Quando se observa essa experiência no processo de revisão, é possível notar a capacidade de mobilização da sociedade e as instituições de controle, fazendo em alguns momentos o poder executivo municipal reorganizar a metodologia de trabalho e ampliar os espaços de participação popular. Embora não tenham sido muito exitosas e a propostas aprovadas ignorassem a sociedade, vale ressaltar que a cidadania tem sido fortalecida pelos processos de participação popular (RODOVALHO e ROCHA SILVA, 2019).

Considerações Finais

Construir um espaço urbano socialmente justo e atendendo aos critérios definidos no Estatuto das Cidades é um desafio que tem se tornado ora motivador, ora frustrante, pois, apesar do planejamento e das legislações preverem objetivos e instrumentos que visam construir um ambiente urbano ordenado, socialmente mais justo e provido de infraestrutura urbana básica, nem sempre é possível na prática se concretizar.

O espaço urbano de Palmas é a manifestação clara das dificuldades enfrentadas para aplicar o que se planeja, ou mesmo para manter e aperfeiçoar o planejamento anteriormente elaborado. Essa dificuldade se materializou tanto no processo de ocupação do seu espaço logo

após o planejamento da sua construção, quanto na revisão do seu Plano Diretor, em 2018, que desconstruiu os instrumentos para corrigir problemas urbanos presentes no Plano Diretor de 2007. O processo de ocupação de Palmas ocorreu de forma desordenada, completamente oposta ao projeto original, promovendo expansões urbanas mesmo existindo muitas quadras vazias no centro da cidade, a fim de atender interesses do mercado imobiliário e dos proprietários dos terrenos ociosos. E, enquanto se mantém no centro muitos espaços se valorizando, tem-se um processo de expansão ao sul da cidade para abrigar uma parcela da população de baixa renda. Ou seja, o fato de Palmas ser uma cidade construída e planejada, não evitou que os mecanismos do mercado imobiliário a tornasse uma cidade com sérios problemas de ordem urbanístico como os vazios urbanos, o aumento do custo de urbanização, áreas sem infraestrutura básica e forte segregação social.

No que diz respeito à revisão do Plano Diretor Participativo de 2018, percebe-se que houve a desarticulação de alguns instrumentos, como o IPTU Progressivo, que eram utilizados para tentar reduzir a quantidade de vazios urbanos na cidade e levar esses imóveis a cumprir com a função social da propriedade. Além desse retrocesso, o novo Plano Diretor também adotou estratégias que limitou a contribuição da população nos debates a respeito do novo Plano. Diante do pouco espaço para sugestões, os anseios populares não foram contemplados e também não houve força para evitar que uma nova expansão urbana fosse materializada na cidade, mesmo o poder público tendo conhecimento que em outras ocasiões fortes manifestações sociais impediram que uma nova expansão urbana ocorresse justamente por se entender desnecessária, haja vista a grande quantidade de terrenos ociosos no centro da cidade, destinados apenas à especulação imobiliária.

Os problemas e dilemas vivenciados por Palmas são reflexos dos conflitos de interesse típicos de uma sociedade capitalista, que se materializam também na configuração do espaço urbano. Em outras palavras, Palmas se tornou um espaço novo com velhas contradições, uma vez que o planejamento não supera a contradição básica do sistema de produção capitalista.

Assim, a estrutura econômica dificulta que as transformações asseguradas na legislação, tais como, a garantia da função social da cidade e da propriedade, a gestão participativa da cidade, e outras propostas, se manifestem de forma concreta no espaço urbano. Ou seja, os problemas enfrentados por Palmas de segregação socioespacial e as pressões para expansões urbanas mesmo com a existência de lotes vazios no centro da cidade, não são implicações, necessariamente, da inexistência de um planejamento ou de leis que visam abordar a necessidade de construir um espaço urbano socialmente mais justo. Os fatores que contribuem para a persistência desses problemas estão relacionados à luta de classes que se reflete também na produção, reprodução e ocupação do espaço urbano.

E a luta de classes que produz o espaço urbano se apresenta através da contradição de interesses que coloca de um lado, os trabalhadores (que lutam pelo acesso à moradia digna e adequada com acesso à infraestrutura urbana, mobilidade, lazer, etc) e, de outro, aqueles que auferem renda, lucro e juros com a produção do espaço urbano (como os incorporadores imobiliários, as construtoras e os proprietários fundiários). Intermediando essa oposição encontra-se o Estado, que, em uma sociedade capitalista, desempenha um papel específico de agente que contribui para a sustentação do sistema capitalista.

Tem-se assim que, apesar de ser necessária a atuação do Estado para superar os problemas urbanos, ele por si só, não é capaz de romper com a lógica da produção desigual e segregadora do espaço, afinal, ele tem uma função e propósito específico dentro do sistema. Sendo assim, nesse processo de luta contra a apropriação desigual do espaço, é fundamental a presença e atuação dos movimentos sociais.

E Palmas apresenta alguns exemplos da importância da atuação da sociedade, como, por exemplo, nas pressões para evitar uma nova expansão urbana desnecessária e que sairia cara aos cofres públicos para fornecer infraestrutura urbana básica. Um outro momento que se verificou a importância da ação da sociedade foi no processo de ocupação pela população de baixa renda

de algumas quadras no centro da cidade, pois, foi apenas devido a essa intervenção social que algumas poucas áreas no centro da cidade possuem moradores de baixa renda.

Outro momento em que é possível perceber a importância da atuação da sociedade foi na elaboração do Plano Diretor de 2018, quando, diante da estratégia adotada para dificultar a participação da população, foi possível aprovar um Plano Diretor que desconstruiu instrumentos importantes para o desenvolvimento de uma política urbana socialmente mais justa e que abriu margem para que houvesse uma nova expansão urbana, mesmo havendo na cidade espaço suficiente para abrigar a população existente.

Ou seja, é fundamental a existência de uma organização social forte e estruturada para impor suas necessidades no quadro de correlações de forças, não limitando suas demandas apenas ao acesso à moradia, mas expandindo também sua atuação para a participação nos debates a respeito dos projetos e propostas para o uso e apropriação do espaço urbano, pois, só assim, os instrumentos urbanos que visam reduzir esse quadro de desigualdades poderá de fato ser implementados ao invés de ficar apenas no papel.

Referências Bibliográficas

BAZZOLI, J.A.. **Os Efeitos dos Vazios Urbanos no Custo de Urbanização da Cidade de Palmas –TO**. Dissertação de Mestrado (Mestre em Ciência do Ambiente) - Universidade Federal do Tocantins, UFT. Palmas-TO, 2007.

_____. **A dialética da expansão urbana de Palmas-TO**. *Minha Cidade*, v. 01, p. 1/135.06-6/135.06, 2011.

_____. **Dispersão urbana e instrumentos de gestão: dilemas do poder local e da sociedade em Palmas/TO**. Tese de Doutorado (Doutor em Geografia) - Universidade Federal de Uberlândia, UFU. Uberlândia-MG, 2012.

_____. Plano Diretor Municipal: Palmas Participa. In: BAZZOLI, J.A.; OLIVEIRA, M.C.A.; SOUSA, T.O. (Orgs). *O papel da extensão universitária como indutora da participação social: Palmas participa*. Palmas-TO: EDUFT, 2017a. pp. 27-31.

_____. Contradições da expansão urbana: análise em Palmas/TO. In: BAZZOLI, J.A.; OLIVEIRA, M.C.A.; SOUSA, T.O. (Orgs). *O papel da extensão universitária como indutora da participação social: Palmas participa*. Palmas-TO: EDUFT, 2017b. pp. 33-46.

_____. **Palmas em Foco: Contradições de uma Cidade Planejada**. Palmas: EDUFT, 2019.

BESSA, K.; OLIVEIRA, C.P.. *Ordem e desordem no processo de implantação de Palmas, a capital projetada do Tocantins*. GEOUSP: espaço e tempo, v. 21, p. 497-517, 2017.

BESSA, K.; LUCINI, A.C.G.C.; SOUZA, J.A.N.. **Do plano à produção territorial da cidade: uma análise a partir da habitação em Palmas-TO**. GEOTEXTOS (ONLINE), v. 14, p. 125-154, 2018.

BRASIL, Presidência da República. LEI FEDERAL Nº 13.089/2015. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13089.htm#:~:text=1%C2%BA%20Esta%20Lei%2C%20denominada%20Estatuto,desenvolvimento%20urbano%20integrado%20e%20outros. Acesso: <15/12/2022>.

CORIOLOANO, G.P.. **Palmas: entre o planejamento e a exclusão**. *Minha Cidade*, v. 122, p. 01-04, 2010.

CORIOLOANO, G.P.; RODRIGUES, W.; OLIVEIRA, A.F. **Estatuto da Cidade e seus Instrumentos de Combate às Desigualdades Socioterritoriais: o Plano Diretor Participativo de Palmas - TO**. URBE. Revista Brasileira de Gestão Urbana, v. 5, p. 33-48, 2013.

CORIOLOANO, G.P.; NOBRE, E.A.C.; TELLEZ, I.A.L.. **Instrumentos da política urbana e produção do espaço: análise da implementação do parcelamento, edificação e utilização compulsórios - PEUC e IPETU Progressivo no Tempo em Palmas - Tocantins**. Caminhos da Geografia (UFU. Online), v. 1, p. 164, 2020.

CORIOLOANO, G.P.. **Plano Diretor Participativo de Palmas: análise da aplicação de instrumentos urbanísticos para a redução das desigualdades socioterritoriais**. Dissertação de Mestrado (Mestre em Desenvolvimento Regional) - Universidade Federal do Tocantins, UFT. Palmas-TO, 2011.

FEITOSA, C.O.. **Do antigo norte de Goiás ao estado do Tocantins: elementos de uma economia em formação**. Tese de Doutorado (Doutor em Desenvolvimento Econômico) - Universidade Estadual de Campinas, Unicamp. Campinas-SP, 2011.

HARVEY, D.. **A Produção Capitalista do Espaço**. São Paulo: 2ª ed. Annablume, 2006.

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censos Demográficos 1991, 2000 e 2010**.

KANDIR, A. **A instabilidade do mercado habitacional**. Dissertação de Mestrado (Mestre em Desenvolvimento Econômico, Espaço e Meio Ambiente. Instituto de Economia) - Universidade Estadual de Campinas, Unicamp. Campinas-SP, 1983.

MARICATO, E. **Brasil, cidades: Alternativas para a crise urbana**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2001.

MELO JUNIOR, L.G.. **CO YVY ORE RETAMA: de quem é esta terra? Uma avaliação da segregação a partir dos programas de habitação e ordenamento territorial de palmas**. Dissertação de Mestrado (Mestre em Planejamento Urbano) - Universidade de Brasília, UnB. Brasília-DF, 2008.

OLIVEIRA, F. M. C. **Noiva da Revolução / Elegia para uma Re(Li)gião**. 1. ed. São Paulo: Boitempo Editorial, 2008. 180p.

OLIVEIRA, G.F.A.. **A Participação Popular no processo de Revisão do Plano Diretor De Palmas-TO: Um ensaio à luz da Teoria da Ação Comunicativa em Habermas**. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharel em Direito) – Universidade Federal do Tocantins, UFT. Palmas-TO, 2021.

PALMAS, Prefeitura Municipal. LEI ORDINÁRIA Nº 468/1994. Disponível em: <https://legislativo.palmas.to.gov.br/media/leis/lei-ordinaria-468-1994-01-06-15-1-2019-16-58-47.pdf>. <Acesso: 10/12/2022>.

_____. PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR nº 14/2006. Disponível em: <http://portal.palmas.to.gov.br/media/doc/132.pdf>. Acesso: <09/12/2022>.

_____. LEI COMPLEMENTAR Nº 155/2007. Disponível em: <https://legislativo.palmas.to.gov.br/media/leis/lei-complementar-155-2007-12-28-8-7-2020-17-17-31.pdf>. <Acesso: 10/12/2022>.

_____. LEI COMPLEMENTAR Nº 400/2018. Disponível em: <https://legislativo.palmas.to.gov.br/media/leis/lei-complementar-400-2018-04-02-15-6-2018-8-44-52.pdf>. <Acesso: 15/12/2022>.

RODOVALHO, S.A.. **Palmas, do projeto ao plano: o papel do planejamento urbano na produção do espaço**. Dissertação de Mestrado (Mestre em Desenvolvimento Regional) - Universidade Federal do Tocantins, UFT. Palmas-TO, 2012.

RODOVALHO, S.A.; ROCHA SILVA, M.A.. A cidadania insurgente na revisão do plano diretor participativo de Palmas-TO. In: *Seminário Internacional Projetar: Arquitetura e Cidade: Privilégios, Conflitos e Possibilidades*, 2019, Curitiba-PR. Anais do 9º Seminário Internacional Projetar, 22 à 25 de outubro de 2019, 2019. v. 3. p. 187-195.

TOCANTINS, Governo do Estado. LEI COMPLEMENTAR Nº90/2013. Disponível em: https://www.al.to.leg.br/arquivos/lei_90-2013_38679.PDF. Acesso em 15/12/2022.

VELASQUES, A. B. A.. Palmas (1989): a última capital planejada do século XX. In: **VIII SEMINÁRIO DOCOMOMO BRASIL**, 2009, Rio de Janeiro. Anais do 8º Seminário DOCOMOMO Brasil. Rio de Janeiro, 2009.

VELASQUES, A.B.A.; OLIVEIRA, L.A.. O atual processo de revisão do plano diretor participativo de Palmas/TO: considerações sob a ótica do Estatuto da Cidade. In: BAZZOLI, J.A.; OLIVEIRA, M.C.A.; SOUSA, T.O. (Orgs). *O papel da extensão universitária como indutora da participação social: Palmas participa*. Palmas-TO: EDUFT, 2017. pp. 79-109.

XAVIER, F.O.R. **Palmas: uma capital para todos?**. Dissertação de Mestrado (Mestre em Geografia) - Universidade Federal do Paraná, UFPR. Curitiba-PR, 2007.

¹ Não é demais lembrar que o estado do Tocantins foi criado com a Constituição de 1988, a partir do desmembramento da antiga porção norte do estado de Goiás.

² Velasques e Oliveira (2017) chamam atenção que a prefeitura tem uma visão superficial do rural como área de chácaras de lazer, quando se deveria pensar no rural como possibilidade de pequenos produtores rurais extraírem renda e abastecer a cidade. Além disso, parece um direcionamento para a elitização do entorno, com chácaras e condomínios de luxo, desconsiderando os produtores rurais que, de fato, sustentam uma economia e o abastecimento cotidiano da população

³ Para melhor elucidar o que seria esse excesso de vazios urbanos, destaca-se que em 2016, o desenho do espaço urbano do município de Palmas era composto pela área planejada e as regiões adjacentes ao plano, que contam com os distritos de Buritirana, Taquari, Taquaruçu, Taquaralto e Aurenny (I, II, III e IV). De acordo com os dados do Cadastro Imobiliário (2016) da Secretaria de Finanças do município, nesse ano, Palmas possuía 375 quadras catalogadas. Destas, 313 quadras se encontravam na área planejada e 62 nas demais regiões. Desse quantitativo, o total de 57 quadras encontravam-se completamente vazias, sendo: 04 quadras de áreas administrativas, 06 comerciais, 03 áreas especiais, 02 serviços regionais, 03 áreas de lazer e cultura, 09 áreas de expansão urbana, 14 áreas residenciais e 17 áreas verdes (de preservação). Considerando que Palmas tinha 279 mil habitantes nesse ano (conforme dados do IBGE) e que a população estimada em 2021 era de 313 mil, presume-se que esse crescimento não foi tão impactante nesses termos de modificações na dinâmica da cidade.

⁴ Atualmente, os vazios urbanos são causadores do elevado custo de urbanização na cidade, devido à necessidade de implantação e manutenção da infraestrutura, equipamentos e serviços públicos, em locais distantes, já que a cidade na sua realidade contemporânea se encontra espalhada

⁵ Matéria disponível em: <https://www.palmas.to.gov.br/portal/noticias/iptu-progressivo-passa-a-atingir-somente-imoveis-nao-edificados-de-grande-extensao-na-capital/523/> <Acessado em 12/12/2022>.

⁶ Disponível em: <http://planodiretor.palmas.to.gov.br/agenda/> <Acesso em 12/12/2022>

⁷ Fala proferida por Veneranda Elias, Presidente da Federação das Associações Comunitárias e de Moradores do Tocantins (FACOM-TO), disponível da Ata da reunião supracitada.