

Sarah Afonso Rodovalho

A POLÍTICA URBANA COMO INSTITUIÇÃO:

O CASO DO PLANEJAMENTO E GESTÃO URBANOS EM PALMAS (TO) PÓS-ESTATUTO DA CIDADE



Sarah Afonso Rodovalho

A POLÍTICA URBANA COMO INSTITUIÇÃO:

O CASO DO PLANEJAMENTO E GESTÃO URBANOS EM PALMAS (TO) PÓS-ESTATUTO DA CIDADE



...Ao pequeno Vinicius

Universidade Federal do Tocantins

Editora da Universidade Federal do Tocantins

Reitor

Luis Eduardo Bovolato

Vice-reitor

Marcelo Leineker Costa

Chefe de Gabinete

Emerson Subtil Denicoli

Pró-Reitor de Administração e Finanças (PROAD)

Jaasiel Nascimento Lima

Pró-Reitor de Assuntos Estudantis (PROEST)

Kherlley Caxias Batista Barbosa

Pró-Reitora de Extensão, Cultura e Assuntos Comunitários (PROEX).

Maria Santana Ferreira dos Santos

Pró-Reitora de Gestão e Desenvolvimento de Pessoas (PROGEDEP)

*Michelle Matilde Semiguel Lima
Trombini Duarte*

Pró-Reitor de Graduação (PROGRAD)

Eduardo José Cezari

Pró-Reitor de Pesquisa e Pós-Graduação (PROPESQ)

Raphael Sânzio Pimenta

Pró-Reitor de Tecnologia e Comunicação (PROTIC)

Ary Henrique Moraes de Oliveira

Conselho Editorial

*Ruhena Kelber Abrão Ferreira
Membros do Conselho por Área*

Ciências Biológicas e da Saúde

*Eder Ahmad Charaf Eddine
Marcela Antunes Paschoal Popolin
Marcio dos Santos Teixeira Pinho*

Ciências Humanas, Letras e Artes

*Barbara Tavares dos Santos
George Leonardo Seabra Coelho
Marcos Alexandre de Melo Santiago
Rosemeri Birck
Thiago Barbosa Soares
Willian Douglas Guilherme*

Ciências Sociais Aplicadas

*Roseli Bodnar
Vinicius Pinheiro Marques*

Engenharias, Ciências Exatas e da Terra

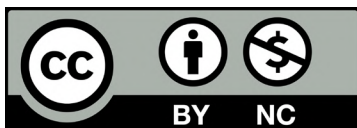
*Fernando Soares de Carvalho
Marcos André de Oliveira
Maria Cristina Bueno Coelho*

Interdisciplinar

*Ana Roseli Paes dos Santos
Ruhena Kelber Abrão Ferreira
Wilson Rogério dos Santos*

Copyright © 2024 – Universidade Federal do Tocantins – Todos direitos reservados

Universidade Federal do Tocantins (UFT) | Câmpus de Palmas
Avenida NS 15, Quadra 109 Norte | Plano Diretor Norte
Bloco IV, Reitoria
Palmas/TO | 77001-090



Atribuição 4.0 Internacional (CC BY 4.0)

Preparação e Capa: Joilene Lima

Diagramação: Joilene Lima de Abreu

Revisão: O conteúdo dos textos e seus dados em sua forma, correção e confiabilidade são de responsabilidade dos respectivos autores.

Autora: Sarah Afonso Rodovalho

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

Sistema de Bibliotecas da Universidade Federal do Tocantins (SISBIB)

R695p Rodovalho, Sarah Afonso

A política urbana como instituição: o caso do planejamento e gestão urbanos em Palmas (TO) pós-estatuto da cidade
EdUFT, 2024. 178 p.

Editora da Universidade Federal do Tocantins (EdUFT). Acesso em:
<https://sistemas.uft.edu.br/periodicos/index.php/editora>
ISBN: 978-65-5390-126-1

1. Desenvolvimento. 2. Urbano. 3. Palmas. 4. Tocantins. I.
Rodovalho, Sarah Afonso. II. Título.

CDD 307.76

TODOS OS DIREITOS RESERVADOS – A reprodução total ou parcial, de qualquer forma ou por qualquer meio deste documento é autorizada desde que citada a fonte.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Mapa com a identificação no espaço urbano de Palmas das áreas definidas como Zeis na elaboração e aprovação do Plano Diretor Participativo de Palmas (2007) e situação após a aprovação da Lei na Câmara de Vereadores. Destaque para as áreas em laranja e amarelo não aprovadas..... 27

Figura 2: Mapa com a identificação das quadras e bairros objetos de programas habitacionais no período de 2005 a 2007, antes da aprovação do PDPP, localizados em sua maioria em regiões periféricas. Destaque para o condomínio de alto padrão Mirante do Lago, em amarelo, localizado nas margens do Lago de Palmas..... 40

Figura 3: Mapa com a identificação das quadras e bairros objetos de projetos habitacionais pelo Programa Minha Casa Minha Vida em 2007, em sua maioria na região de Palmas Sul, com exceção para a quadra ARNE 71 (604 Norte), em amarelo, no extremo Norte da cidade. 41

Figura 4: Mapa com a identificação das quadras e bairros aprovados após 2015, as duas unidades do condomínio fechado de alto padrão a oeste da cidade, próximo ao Lago de Palmas e loteamento Nova Flamboyant, em área remanescente da regularização fundiária do Taquari a sudoeste da cidade, em Palmas Sul..... 47

Figura 5: Percurso do BRT Palmas, em vermelho BRT Centro/Teotônio Segurado, em azul BRT Palmas Sul..... 51

Figura 6: Planta de Situação do BRT Palmas Sul apresentada no Termo de Referência do Processo Licitatório RDC Eletrônico nº 01/2015. Em vermelho a canaleta do BRT com a localização das pontes, viadutos e estações.....53

Figura 7: Imagens do Projeto BRT. À esquerda uma estação com embarque em nível e a direita da Ponte sobre o Ribeirão Taquaruçu Grande.....54

Figura 8: Imagem da Proposta do Projeto Masterplan para parte da porção sudoeste de Palmas, área objeto de declaração de utilidade pública para fins de desapropriação por meio do Decreto nº 930/2014, áreas das matrículas nº 22.099 e nº 20338..... 62

Figura 9: Imagens da proposta de Macrozoneamento e Faseamento do Setor Sudoeste presente do Plano de Ação Palmas Sustentável..... 79

Figura 10: Imagem da proposta do novo paço municipal denominada de Projeto Urbano Condicionado da Esplanada, presente no Plano de

Ação Palmas Sustentável.....	80
------------------------------	----

Figura 11: Esquema explicativo da subdivisão e parâmetros urbanísticos das quadras do Projeto Urbano Condicionado da Esplanada, presente do Plano de Ação Palmas Sustentável.....	80
-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----

Figura 12: Esquema explicativo da subdivisão e parâmetros urbanísticos das quadras destinadas ao Projeto Urbano Condicionado da Orla, presente do Plano de Ação Palmas Sustentável.....	81
-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----

Figura 13: imagem da proposta do Projeto Paisagens Integrativas Palmas à esquerda apresentando o sítio e suas condicionantes e à direita, delimitação da área de intervenção em vermelho.	83
------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----

Figura 14: Anexo I da Lei Complementar 400/2018, Mapa de Macrozoneamento. Destaque para a Macrozona de Ordenamento Controlado em cinza e para a Macrozona de Ordenamento Condicionado em amarela.....	101
-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----

Figura 15: Anexo II da Lei Complementar 400/2018. Mapa das Regiões de Planejamento.....	103
-----------------------------------------------------------------------------------------	-----

Figura 16: Mapa com a identificação das quadras em que será implantado o Centro Administrativo Municipal, denominado Esplanada, em amarelo; e quadras em que será obrigatória a destinação de no mínimo 5% da área para habitação de interesse social, em vermelho.	107
---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----

Figura 17: Linha do tempo relacionando elaboração e implementação do Plano Diretor Participativo de Palmas (2007) e Outras Ações de Planejamento de Gestão Urbanos de 2005 a 2012.	112
-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----

Figura 18: Linha do tempo relacionando elaboração e implementação do Plano Diretor Participativo de Palmas (2007) e Outras Ações de Planejamento de Gestão Urbanos de 2013 a 2015.	114
-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----

Figura 19: Linha do tempo relacionando Ações Externas à Administração Municipal e Outras Ações de Planejamento de Gestão Urbanos em 2015.	116
------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----

Figura 20: Linha do tempo relacionando Ações Externas à Administração Municipal e Outras Ações de Planejamento e Gestão Urbanos em 2016.....	118
----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----

Figura 21: Linha do tempo relacionando Ações Externas à Administração Municipal e Outras Ações de Planejamento e Gestão Urbanos em 2017 e 2018.....	120
-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----

LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Principais marcos de planejamento em Palmas e seus respectivos anos de aprovação.....	14
Quadro 2: Atividades realizadas para a Leitura Comunitária na elaboração do PDPP de 2007.....	23
Quadro 3: Síntese das alterações no projeto de lei que foram aprovadas na Câmara de Vereadores.....	28
Quadro 4: Síntese da situação da implantação do Plano Diretor Participativo de Palmas (TO) (2007).....	36
Quadro 5: Quantidade de Unidades Habitacionais de interesse social produzidas pelo PMCMV em Palmas.....	39
Quadro 6: Preço médio nominal e variação média nominal dos preços de casas e lotes (m ²) em Palmas (2000, 2006 e 2013).....	43
Quadro 7: Quadro comparativos dos setores com áreas destinadas à desapropriação para implantação das obras do BRT Palmas Sul e dos Setores com áreas públicas desafetadas para realização de dação em pagamento para a desapropriação.....	52
Quadro 8: Temas do diagnóstico organizados por dimensão com as cores do semáforo.....	69
Quadro 9: Comparação das avaliações realizadas pelos indicadores, pelos filtros e o resultado da priorização definida.....	73
Quadro 10: Obras e Serviços previstos pelo Programa de Requalificação Urbana Palmas para o Futuro com financiamento da CAF.....	86
Quadro 11: Obras e Serviços do Programa de Requalificação Urbana Palmas para o Futuro com financiamento da CAF, conforme licitado.	87
Quadro 12: Listagem dos decretos de criação das Áreas Especiais de Planejamento.....	88
Quadro 13: Atividades participativas realizadas na leitura comunitária para a revisão do PDPP.....	96
Quadro 14: Subdivisão do ordenamento territorial do município de Palmas, com destaque em negrito para as áreas consideradas para a soma do perímetro urbano, conforme art. 10.....	102

PIB - Produto Interno Bruto
PLHIS - Plano Local de Habitação de Interesse Social
PMCMV - Programa Minha Casa Minha Vida
RDC - Regime Diferenciado de Contratação
RIV - Relatório de Impacto de Vizinhança
SEDUH - Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação
SFH - Sistema Federal de Habitação
SIGPalmas - Sistema Integrado de Georreferenciamento de Palmas
SMUC - Sistema Municipal de Unidades de Conservação
STJ - Superior Tribunal de Justiça
TCU - Tribunal de Contas da União
UAS - Subprograma de Urbanização de Assentamentos Subnormais
WVS - World Values Survey
Zeis - Zonas Especiais de Interesse Social

“As cidades têm sido, ao longo da história,
palco de desenvolvimento da cidadania”.

(HOLSTON, 2013, p. 21)

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	14
INTRODUÇÃO.....	17
1. CONTEXTO DO PLANEJAMENTO E A GESTÃO URBANOS APÓS O PDPP	25
2. O PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO DE PALMAS (2007) ..	27
3. OUTRAS AÇÕES DE PLANEJAMENTO E GESTÃO URBANOS DE 2005 A 2012	48
4. OUTRAS AÇÕES DE PLANEJAMENTO E GESTÃO URBANOS DE 2013 A 2018	57
4.1 Projeto do sistema BRT Palmas.....	60
4.2 Plano de Ação Palmas Sustentável.....	79
5. REVISÃO DO PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO DE PAL- MAS (2007)	116
6. A LEI COMPLEMENTAR MUNICIPAL Nº 400/2018	129
7. ANÁLISE DA POLÍTICA URBANA EM PALMAS.....	141
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	155
REFERÊNCIAS	162

APRESENTAÇÃO

Minha jornada em Palmas começa em 1992. Cheguei de mudança com minha família aos 5 anos para morar nesse local. Vivi a construção e implantação da cidade ao passo que crescia. Em 2004, ingressei no curso de Arquitetura e Urbanismo, na Universidade Federal do Tocantins. Logo no início, assisti encantada a uma palestra da arquiteta Ermínia Maricato na Secretaria Executiva do Ministério das Cidades. A maneira que ela falava dos ideais da reforma urbana ampliou meu entendimento sobre o papel do profissional arquiteto e urbanista e sua responsabilidade social frente à construção de cidades melhores. Em 2006 e 2007, observei o processo de planejamento participativo e elaboração do Plano Diretor Participativo de Palmas (2007) a certa distância, pois ainda cursava a faculdade. Em 2008, formei-me e em 2009 iniciei minhas primeiras experiências na vida acadêmica como professora substituta no curso de Arquitetura e Urbanismo, o mesmo no qual eu havia me formado seis meses antes. Nessa experiência de um ano e meio, tive certeza de que gostaria de seguir esse caminho. Assim, em 2010, ingressei no curso de Mestrado em Desenvolvimento Regional e desenvolvi a pesquisa “Palmas do Projeto ao Plano - O Papel do Planejamento Urbano na Produção do Espaço” (2012).

Essa pesquisa se dedicou a analisar o período inicial da ocupação da cidade e teve como intuito contribuir para o rompimento da ideia de que os problemas urbanos de Palmas seriam fruto do desenho urbano do macroparcelamento definido pelo Projeto Urbanístico de 1989. Teve como recorte temporal os primeiros cinco anos de ocupação de Palmas e analisou a atuação política patrimonialista e clientelista na apropriação das determinações do Projeto Urbanístico, a não continuidade eficiente no processo de planejamento da cidade, a má regulamentação (através da legislação urbanística) das diretrizes de ocupação contidas no Plano-Base e a consequente produção de um espaço urbano desigual, segregado e de alta especulação imobiliária.

Foram propostos estudos posteriores que apresentassem as mesmas categorias de análises com abordagem interdisciplinar para outros períodos da construção ainda ativa da cidade de Palmas. A

capital do estado do Tocantins, conquanto evidencie os problemas urbanos semelhantes aos das grandes cidades capitalistas modernas, ainda é uma cidade nova, com pouco menos de 300.000 habitantes¹, em processo de consolidação de seu espaço e sua história.

Nestes anos de pesquisa tive contato também com as primeiras experiências profissionais na área de planejamento urbano, cuja abordagem enfatizou a legislação urbanística e planos diretores. No final de 2010, participei da Equipe Técnica para Elaboração do Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS) e Política Habitacional do Município de Palmas (PHMP), ambos processos sob metodologias participativas. Este trabalho teve como produto um projeto de lei que não foi levado à votação na Câmara de Vereadores². Em 2011, participei da equipe técnica para elaboração de planos diretores em quatro pequenos municípios africanos na província de Malanje, Angola. Essa foi minha primeira experiência profissional com planos diretores propriamente ditos, mas não havia o amparo legal do Estatuto da Cidade visto que estávamos em outro país.

De volta ao Brasil, exerci o cargo de arquiteta na Divisão de Gestão do Plano Diretor Participativo, da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e Habitação de Palmas, e suplente no Conselho de Desenvolvimento Urbano e Habitação. Por lá tive a oportunidade de participar ativamente do final das discussões sobre a expansão do perímetro urbano em Palmas (2012) e de iniciar a primeira fase de elaboração de um Plano Diretor de Desenvolvimento Sustentável para os distritos de Taquaruçu e Buritirana (atividade interrompida antes de sua conclusão). O trabalho na Secretaria durou um ano. No final de 2012, meu contrato foi encerrado e fui impulsionada para outras oportunidades.

Vale destacar que essas experiências foram de muito aprendizado. Agradeço enormemente a oportunidade de trabalhar em equipes de planejamento urbano. Colocar em prática o que eu estudava na teoria foi uma experiência transformadora. Em 2013, fui novamente professora substituta por um período interrompido pela minha posse em vaga para arquiteta na Secretaria de Saúde do Estado do Tocantins conquistada através de concurso público. Paralelamente

1. A população estimada em 2019, pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) é de 299.127 pessoas, disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/to/palmas/panorama>, acessado em 23 jan. 2020.

2. Mais sobre esse caso no item 2. O Plano Diretor Participativo de Palmas.

assumi a docência no curso de Engenharia Civil do Centro Universitário Luterano de Palmas.

Neste mesmo ano, depois de tantos empregos diferentes, ingressei como professora efetiva na Universidade Federal do Tocantins no Curso de Arquitetura e Urbanismo (CAU-UFT).

No trabalho diário no colegiado de arquitetura e urbanismo foi possível observar diversos momentos em que as pesquisas desenvolvidas no curso atingiram a população através do trabalho na gestão ou em projetos de extensão, principalmente aqueles ligados ao planejamento e gestão da cidade. Uma das professoras do curso trabalhou na equipe do Instituto Pólis na elaboração do Plano de Ação Palmas Sustentável. Em 2015, junto com colegas e grupos de pesquisa, participei das discussões da primeira tentativa de revisão do Plano Diretor Participativo de Palmas (2007) e de todo o trabalho desenvolvido a fim de aprimorar a metodologia do trabalho.

Em 2016, fui aprovada na primeira turma do doutorado do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional, aquele mesmo do mestrado. Somente um tema me vinha à mente: o planejamento e a gestão urbanos em Palmas, isto é, a implementação do Plano Diretor Participativo de Palmas (2007) e seu processo de revisão. Era outra oportunidade de confrontar a teoria e a prática e dessa maneira tentar entender e explicar esse processo complexo, contraditório e cheio de atores sociais que faz do planejamento urbano e de seus rebatimentos na configuração do espaço urbano assuntos tão importantes e necessários na busca do desenvolvimento socioespacial urbano e regional.

INTRODUÇÃO

O Estatuto da Cidade tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade³ e da propriedade urbana. Ou seja, é um conjunto de “normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental” (BRASIL, 2001). A Constituição Federal e posterior regulamentação do Estatuto da Cidade obrigaram uma série de municípios a elaborarem Planos Diretores Participativos, delineando assim uma série de mudanças na prática de planejamento e gestão urbanos a serem realizadas. O Plano Diretor Participativo Municipal estabeleceu-se como o principal instrumento legal de planejamento para o desenvolvimento urbano nas cidades brasileiras, e o Conselho de Desenvolvimento Urbano como o principal instrumento da gestão participativa, responsável por garantir a implantação do plano (SOUZA, 2010).

Desse modo, o Plano Diretor Participativo Municipal constitui o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana nos municípios. Ele deve ser elaborado por meio da participação da população e aprovado por lei municipal. Segundo a Constituição Federal, a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende as exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor (BRASIL, 1988). Assim, a elaboração de um plano diretor deve respeitar as diretrizes gerais previstas no Estatuto da Cidade, “assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas” (BRASIL, 2001).

Para compreender o contexto do objeto empírico, buscou-se uma revisão da literatura sobre o histórico de planejamento e gestão

3. A compreensão da função social da cidade está ligada à ideia de cidade como um bem comum que pertence ao conjunto de sua população, produto do esforço de todas e todos e não de só de alguns grupos; de um espaço ser capaz de oferecer qualidade de vida de forma equilibrada a todas e todos e oportunidades aos mais pobres, em várias dimensões como cultura, lazer, saúde, educação, transporte, moradia, infraestrutura (MCIDADES, 2016).

urbanos em Palmas, Tocantins. Deste modo, foi necessário inicialmente revisar alguns estudos que se relacionam ao processo inicial de concepção e construção de Palmas e se destacam na discussão do processo do projeto, planejamento e ocupação da cidade (MELO JÚNIOR, 2008; AMARAL, 2009; VELASQUES, 2010; MACHADO, 2011; RODOVALHO, 2012; LUCINI, 2018; VIEIRA, 2019). Para identificar as lacunas existentes nos estudos quanto ao Plano Diretor Participativo de Palmas (2007), recorreu-se a estudos mais recentes que trataram de aspectos ligados propriamente ao planejamento e gestão urbanos após a aprovação do Estatuto da Cidade em Palmas (CORIOLANO, 2011; BAZOLLI, 2012).

Com base nessa revisão reconhece-se que Palmas passou por importantes marcos de planejamento em seus trinta anos de existência. O primeiro, relativo ao Projeto Urbanístico de 1989⁴; o segundo, ao Plano Diretor Urbanístico de Palmas⁵ (PDUP) de 1994, que atribuiu ao Projeto Urbanístico características de lei; o terceiro o Plano Diretor Participativo de Palmas de 2007 - o primeiro elaborado após o Estatuto da Cidade; e o quarto marco, a Revisão do Plano Diretor Participativo de Palmas (RPDPP) aprovada com a Lei Complementar nº 400, de 02 de abril de 2018 (Quadro 1).

4. Segundo Velasques (2010), o documento “Memorial do Projeto da Capital do Estado do Tocantins: Palmas/Plano Básico” apresenta os aspectos que o definem como “projeto” urbano propriamente dito. Apresenta também aspectos de “plano” com preocupações menos formais com referência ao processo de expansão da cidade, às diretrizes gerais de uso e à ocupação do solo urbano. Entretanto, não cabendo o rótulo de “plano diretor”, conforme o termo foi inserido na Constituição Federal de 1988, por não incorporar a participação popular e outros aspectos dos temas sociais, políticos e econômicos ao planejamento das cidades.

5. Entre o primeiro e o segundo marco, tem-se um hiato temporal no processo de planejamento urbano em Palmas durante os primeiros cinco anos, no qual houve intensa construção da cidade, e as diretrizes básicas de ocupação contidas no Projeto Urbanístico e o desenho do perímetro urbano foram ignorados. O PDUP retoma este processo e determina que os documentos da memória e as plantas atualizadas do Projeto Urbanístico integrem a Lei na forma de seus anexos e que deveriam ser obedecidas as suas orientações técnicas naquilo que não estiver explicitamente disposto em contrário pela própria Lei 468/94. Além da Área Urbana determinada pelo desenho do macroparcelamento prevista pelo Projeto Urbanístico, surgem aquelas loteadas ou ocupadas com construções definitivas dos distritos de Taquaralto, Taquaruçu, Canela e do povoado de Buritirana (RODOVALHO, 2012).

Quadro 1: Principais marcos de planejamento em Palmas e seus respectivos anos de aprovação.

Ano	1989	1994	2007	2018
Marco de Planejamento	Projeto Urbanístico	Plano Diretor Urbanístico de Palmas	Plano Diretor Participativo de Palmas	Revisão do Plano Diretor Participativo de Palmas

Elaborado pela autora, 2018.

A proposta urbanística inicial de Palmas (1989) sofreu distorções em sua consolidação principalmente por causa da ação protagonista do governo estadual e sua política patrimonialista e clientelista (RODOVALHO, 2012). Essa política levou à produção e à consolidação de um espaço urbano de segregação socioespacial e alta especulação imobiliária (AMARAL, 2009; VELASQUES, 2010; MACHADO, 2011; RODOVALHO, 2012). Neste processo, a regulamentação inadequada do espaço urbano mostrou-se permissiva e flexível aos agentes do mercado imobiliário, inclusive na falta de elaboração/revisão de leis urbanísticas importantes para a continuidade do planejamento e gestão urbanos (AMARAL, 2009; MACHADO, 2011; RODOVALHO, 2012).

Mesmo com o Plano Diretor Participativo de Palmas (2007), elaborado sob a égide do Estatuto da Cidade, os mecanismos de planejamento em Palmas ainda não se concretizam “como instrumentos para reverter as desigualdades existentes na cidade”, na qual prevalece, ainda, “a lógica de produção capitalista das cidades frente a uma tentativa de *planejamento includente e participativo*” (CORIOLANO, 2011, p. 125). A tentativa de expansão do perímetro urbano mediante as propostas de alteração do PDPP em 2011 demonstra que por razões econômicas e políticas, os gestores não conseguem exercer controle sobre a expansão urbana, e que os impasses, inclusive jurídicos, relativos ao Plano Diretor em Palmas denotam a fragilidade na gestão democrática da cidade (BAZOLLI, 2012).

Mesmo que a Lei Municipal Complementar nº 155 de 28 de novembro de 2007 que aprovou o Plano Diretor Participativo de Palmas tenha sido elaborada seguindo as determinações do Estatuto da Cidade e por meio de metodologia de planejamento urbano

participativo com reuniões e audiências públicas, os espaços de gestão democrática não se consolidaram de modo a viabilizar a efetivação das diretrizes contidas no PDPP. O Conselho de Desenvolvimento Urbano e Habitação, principal instituição deliberativa da gestão democrática não se consolidou como uma instituição básica de governança capaz de fomentar um desenvolvimento urbano deliberativo⁶.

Neste sentido, para melhor compreensão dos processos de planejamento e gestão urbanos em Palmas se faz necessário preencher algumas lacunas no conhecimento.

Os principais estudos dedicados ao PDPP datam de 2011 e 2012, o que não permite avaliar a totalidade da vigência do plano consubstanciada em 10 anos. Observa-se a importante ausência de estudos que abordam a vigência do plano de 2013 até a aprovação de sua revisão, completada em 2018⁷. Principalmente que busquem explicar de que modo e por que somente frações das determinações e diretrizes do planejamento urbano em Palmas pós-Estatuto da Cidade se materializaram na prática da configuração da dinâmica urbana.

As questões norteadoras que orientaram a presente pesquisa foram: De que maneira se deu o processo de construção e implementação da política de desenvolvimento urbano de Palmas pós-Estatuto da Cidade? Em que medida o Estatuto da Cidade e o Plano Diretor Participativo (2007) viabilizaram uma mudança institucional na política urbana de Palmas?

A hipótese a ser defendida é que o Estatuto da Cidade e o Plano Diretor Participativo de Palmas (2007) não foram instrumentos suficientes para viabilizarem uma mudança institucional completa na política urbana de Palmas. Uma vez que a política de desenvolvimento urbano de Palmas tem se mostrado dependente da sua trajetória histórica - as assimetrias de poder e interesses, as regras informais do mercado e do poder político, a cultura política da diferenciação social e da desconfiança ainda são obstáculos à mudança institucional. Desse modo, os padrões de dispersão urbana, especulação fundiária/imobiliária e a segregação socioespacial atuantes na cidade desde a

6. Mais sobre o processo de elaboração e implantação do PDPP no item 5.1. O Plano Diretor Participativo de Palmas.

7. Esse processo de elaboração da revisão do PDPP foi finalizado no Executivo dia 14 de dezembro de 2017. Depois seguiu para a aprovação no Legislativo no dia 29 de março de 2018. A Lei Complementar nº 400, de 2 de abril de 2018, foi sancionada pelo Prefeito instituindo o Plano Diretor Participativo do Município de Palmas - TO.

sua criação foram reforçados mesmo com o avanço das regras formais instituídas por meio dos instrumentos urbanísticos e do sistema de planejamento e gestão urbanos do Estatuto da Cidade e do Plano Diretor Participativo de Palmas (2007).

A relevância desse estudo se expressa em diferentes pontos. Primeiro por contribuir para a ampliação do entendimento teórico sobre o planejamento e a gestão urbanos à luz do Estatuto da Cidade. Reconhece-se que o importante avanço institucional na regulamentação da Política Urbana encontra entraves para sua implantação, seja pelo tripé clientelismo-patrimonialismo-personalismo, seja pela dinâmica da produção capitalista do espaço urbano.

O segundo ponto está na contribuição sobre o que seria uma cidade planejada, ou seja, o papel do planejamento urbano e seus efeitos na configuração do espaço urbano em Palmas.

Por ser uma cidade nova, criada e construída do zero, fruto de um projeto urbanístico elaborado há 30 anos, a cidade apresenta um processo histórico muito recente de ocupação e consolidação do espaço, facilitando o trabalho de investigação. Essas características conferem a Palmas uma imagem de “laboratório urbano” idealizado no momento histórico de luta e conquistas da reforma urbana e consolidado reforçando a produção e reprodução do espaço urbano de alta dispersão urbana, segregação socioespacial e especulação fundiária e imobiliária.

O terceiro ponto é relativo à compreensão do papel do planejamento e gestão urbanos na consolidação do desenvolvimento urbano. O entendimento sobre a importância das instituições e como elas podem ampliar o modo de analisar as instituições relacionadas à governança e o desenvolvimento das cidades permite verificar a qualidade da participação democrática, da comunidade cívica e da cidadania ativa.

A pesquisa bibliográfica compôs a base teórica do estudo aqui desenvolvido. E a pesquisa documental serviu de base para a leitura histórica de configuração do espaço urbano. A pesquisa bibliográfica também serviu como subsídio para compreensão da mudança institucional proposta pelo Estatuto da Cidade (MARICATO, 2011, 2013 e 2015; SOUZA, 2006 e 2010; FERNANDES, 2006). Nesse tópico foi necessária pesquisa documental em fontes primárias como a

Constituição Federal do Brasil de 1988 e a Lei Federal nº 10.257/2001, ambas disponíveis no site da Presidência da República. Foram também consultados outros instrumentos como decretos e resoluções, principalmente aqueles ligados ao extinto Ministério das Cidades⁸, Conselho das Cidades e as Conferências Nacionais das Cidades.

Quanto à pesquisa empírica relacionada ao contexto de planejamento e gestão urbanos em Palmas, o recorte temporal tem como foco os anos de vigência do PDPP e seu processo de revisão (2007-2018).

Entretanto, como busca uma abordagem histórica da análise institucional e considera aspectos relacionados à dependência da trajetória, não se resume unicamente a esse período uma vez que busca recuperar o histórico de criação, construção e consolidação do espaço

urbano de Palmas desde a fundação da cidade, por meio de fontes secundárias, principalmente teses e dissertações, para reconhecer os padrões de consolidação do espaço urbano e ação dos atores. Por fim, dedica-se com mais atenção aos processos relativos ao PDPP, elaboração, aprovação, implementação e revisão.

Foram utilizados os seguintes procedimentos para coleta de informações e dados documentais:

- a. Consulta às fontes primárias relativas ao processo de elaboração e aprovação do Plano Diretor Participativo de Palmas (2007): os trabalhos monográficos realizados por meio do curso de pós-graduação (*lato sensu*) oferecido como capacitação aos técnicos da prefeitura⁹; diagnósticos técnicos e produtos apresentados pela consultoria contratada para realizar a elaboração do plano diretor; a minuta do projeto de lei complementar do Plano Diretor Participativo de Palmas; e a Lei Complementar aprovada na Câmara de Vereadores no dia 28 de novembro de 2007.
- b. Consulta às fontes primárias relativas à implantação e revisão do Plano Diretor Participativo de Palmas (2007):

8. Através da Medida Provisória nº 870, de 1º de janeiro de 2019 o Ministério das Cidades e o Ministério da Integração Nacional foram transformados no Ministério do Desenvolvimento Regional, bem como o Conselho das Cidades em Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano.

9. Na ocasião da elaboração do PDPP em 2005-2007, a prefeitura de Palmas em parceria com a ARCA e a UFT realizou um Curso de Especialização em Planejamento Urbano e Ambiental. Os trabalhos finais desta especialização subsidiaram a leitura técnica da realidade urbana do município. Mais sobre este processo no item 5.1.

legislação urbanística complementar aprovada; minutas e projetos de lei enviados à Câmara de Vereadores; relatórios e produtos elaborados pela prefeitura de Palmas no tocante ao Plano de Ação Palmas Sustentável e a Revisão do Plano Diretor Participativo de Palmas; recomendações expedidas pelos órgãos de fiscalização e controle, como Ministério Público Estadual e Ministério Público Federal.

c. Consulta a fontes secundárias: pesquisas acadêmicas em nível de mestrado e doutorado; artigos científicos em revistas e anais de encontros científicos; acervos dos jornais de grande circulação na cidade; demais produções acadêmicas e científicas relacionadas à produção e configuração do espaço urbano em Palmas.

Para análise dos dados, inicialmente buscou-se compreender o histórico de planejamento e gestão urbanos anterior ao Estatuto da Cidade e ao Plano Diretor Participativo de Palmas (2007). Essa análise considerou de maneira cronológica as ações do governo do estado do Tocantins, do município de Palmas, e em momentos específicos, as ações do município de Porto Nacional¹⁰. Desse modo foi possível averiguar os padrões de comportamento dos atores na construção e configuração do espaço urbano de Palmas e, assim, categorizar os processos socioespaciais de dispersão urbana, especulação fundiária e segregação socioespacial.

Na análise do caso específico do planejamento e gestão urbanos após o Plano Diretor Participativo de Palmas (2007), inicialmente buscou-se compreender o histórico do processo de elaboração e aprovação da lei como regra formal, bem como avaliar seu processo de implementação por meio da legislação complementar. Posteriormente, destacou-se quais as outras ações de planejamento e gestão urbanos foram realizadas pela administração municipal e estadual que não consideravam a implementação do PDPP (2007). Destaca-se a divisão desta análise considerando as duas gestões municipais em Palmas, uma do prefeito Raul Filho (2005 - 2012), outra do prefeito Carlos Amastha (2013 - 2018). Na sequência, a análise buscou compreender de que modo essas outras ações de planejamento e gestão urbanos também produziam como

10. Município vizinho a Palmas, no qual está localizado o Distrito de Luzimangues, que apresenta grande vínculo com espaço urbano da capital. Assunto discutido no capítulo 4.

resultado implicações na dispersão urbana, especulação fundiária e segregação socioespacial no espaço urbano. E como estes processos socioespaciais se mostram presentes inclusive no novo regramento formal: a Lei Complementar Municipal nº 400/2018 - o novo Plano Diretor Participativo do Município de Palmas (2018).

Por fim, vale destacar que as "outras ações de planejamento e gestão urbanos de 2013 a 2018" foram separadas por temática, considerando os principais projetos adotados por esta gestão: a saber o projeto do BRT Palmas, do Plano de Ação Palmas Sustentável e a Revisão do Plano Diretor.

Na sequência, foi necessário sintetizar essas ações em linhas do tempo para organizar os fatos em ordem cronológica e entender como eles se relacionavam entre si.

Deste modo, foi possível relacionar todas as frentes de planejamento e gestão urbanos e as diversas ações externas à administração municipal ao longo de uma faixa temporal que foram, em larga medida, responsáveis por discipliná-las principalmente a partir de 2015.

Os resultados e discussões dessas análises foram apresentados de modo a atender aos objetivos e estruturar um trabalho de maneira mais didática possível ao entendimento de todos os processos.

CAPÍTULO

1

CONTEXTO DO PLANEJAMENTO E A GESTÃO URBANOS EM PALMAS APÓS O PDPP

No momento de aprovação do Estatuto da Cidade, em 2001, Palmas estava na legislatura de 2001 a 2004 da prefeita Nilmar Galvino Ruiz, entretanto a elaboração e aprovação do Plano Diretor Participativo de Palmas (PDPP) sob os moldes do Estatuto da Cidade só foram realizadas pela gestão municipal seguinte de Raul de Jesus Lustosa Filho (2005-2012) que, devido ao cumprimento de dois mandatos, foi responsável por cinco anos de implementação e monitoramento da política urbana municipal.

Durante esse período, houve alguns episódios de articulações políticas para alterações no plano. Um dos mais emblemáticos foi a tentativa de expansão do perímetro urbano estudada por Bazolli (2012). O autor ressalta que o debate sobre a questão se refletiu nas eleições municipais de 2012. O candidato vencedor no pleito, Carlos Enrique Franco Amastha, envolveu-se diretamente no debate manifestando-se contrário à expansão urbana. Amastha esteve na administração de 2013 a 2018¹¹ e foi responsável pela gestão dos últimos cinco anos de vigência do PDPP e de sua revisão.

O segundo capítulo, dedica-se a apresentar os processos de elaboração, aprovação e implementação Plano Diretor Participativo de Palmas (2007) e a dificuldade para as mudanças institucionais propostas serem concretizadas. O terceiro capítulo aborda outras ações de planejamento e gestão urbanos concomitantes ao PDPP no período de 2005 a 2012.

11. Em abril de 2018, o então prefeito Carlos Amastha renuncia o seu segundo mandato para concorrer ao cargo de governador do estado do Tocantins, pleito em que não obteve vitória.

O quarto capítulo aborda outras as ações de planejamento e gestão urbanos concomitantes ao PDPP no período de 2013 a 2018. Este aparece destacando duas ações: a primeira relacionada ao projeto do sistema BRT Palmas como solução de transporte público coletivo de massa e a segunda o Plano de Ação Palmas Sustentável. Ambos os projetos, de intenso reflexo no espaço urbano, receberam importante destaque por parte para administração pública, em detrimento da implantação do PDPP. Algumas outras ações de planejamento neste período foram incluídas em uma ou outra linha de ação de modo a manter a lógica explicativa do texto.

O quinto capítulo apresenta o processo conflituoso de revisão do Plano Diretor Participativo de Palmas (2007). A revisão do PDPP iniciou-se em 2015, foi suspensa e retomada em abril de 2016, passou por nova suspensão devido ao período eleitoral e foi finalizada no Executivo dia 14 de dezembro de 2017. Depois seguiu para a aprovação no Legislativo no dia 29 de março de 2018. Desse modo, a Lei Complementar nº 400, de 2 de abril de 2018, foi sancionada pelo prefeito instituindo o novo Plano Diretor Participativo do Município de Palmas - TO.

O sexto capítulo dá conta de apresentar de maneira geral a Lei Complementar nº 400, de 2 de abril de 2018, que dispõe sobre o novo Plano Diretor Participativo do Município de Palmas-TO. Apresenta sua estrutura, pontos abordados, itens controversos e prazos apresentados e não cumpridos desses primeiros dois anos de implementação da lei.

O capítulo sete apresenta a *análise institucional da política urbana em Palmas*, de modo a compreender o processo de implementação da política urbana na capital tocantinense por meio do Plano Diretor Participativo de Palmas (2007-2018) e o seu processo de desenvolvimento urbano pós-Estatuto da Cidade.

As considerações finais complementam a coesão entre todos os capítulos e reforça as complexidades e limitações nos processos de planejamento e gestão urbanos em Palmas após a mudança nas regras formais da política urbana pós-Estatuto da Cidade. Por fim, propõe novas reflexões teóricas e empíricas para pesquisas futuras.

CAPÍTULO

2

O PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO DE PALMAS (2007)

Dentre os diversos programas vigentes em momento anterior à elaboração do Plano Diretor Participativo de Palmas (2007), o Programa Habitar Brasil-BID, com fonte de recursos oriunda de empréstimo da União com o Banco Interamericano de Desenvolvimento possui importância destacada. Além da produção de habitações, o Habitar Brasil-BID tinha por objetivo incentivar a criação de um ambiente institucional capaz de identificar as necessidades urbanas e propor soluções com vistas à inclusão social. Entre os maiores resultados, tem-se a elaboração do diagnóstico sobre as condições institucionais e o enfrentamento da problemática de subnormalidade da cidade, denominado Plano Estratégico Municipal para Assentamentos Subnormais (PEMAS).

Esse documento refere-se à questão institucional e suas carências e enfatiza os aspectos vinculados ao processo de desenvolvimento e ocupação territorial da cidade, levantando, de maneira pioneira, os principais problemas dos assentamentos urbanos de Palmas, da irregularidade de parte dos loteamentos consolidados no Plano Básico e fora dele, da necessidade de maior participação do poder municipal nas ações de decisão acerca do planejamento da cidade. O PEMAS afirma a necessidade de construção de uma sistemática municipal de gestão territorial e urbana, incluindo o controle e monitoramento do uso e ocupação do solo (MELO JÚNIOR, 2008, p. 112).

No pacote PEMAS estava também incluída a previsão de revisão da Lei de Uso do Solo e do Código de Obras e Posturas, a elaboração da Política Municipal de Habitação e a revisão do Plano Diretor Urbanístico de Palmas (PDUP), Lei Ordinária nº 468 de 06 de janeiro de 1994¹².

12. A Lei Ordinária nº 468/1994 é denominada Plano Diretor Urbanístico de Palmas, pois

A revisão do PDUP foi iniciada em 2005 sob a metodologia participativa, seguindo as determinações do Ministério das Cidades na Campanha Nacional do Plano Diretor e resultou na elaboração do Plano Diretor Participativo de Palmas (PDPP) (2007). Esse processo realizou-se a partir da contratação de uma consultoria de Goiânia-GO chamada Associação para Recuperação e Conservação do Ambiente (ARCA), que realizou um curso de Pós-Graduação, Especialização em Planejamento Urbano e Ambiental, em parceria com Universidade Federal do Tocantins (UFT), envolvendo os técnicos da Prefeitura Municipal e representantes da comunidade. Em complemento, foram realizadas reuniões em todas as regiões da cidade nas quais os participantes discutiram e votaram as questões a serem priorizadas.

Oliveira e Velasques (2017) destacam que o curso foi importante para o desenvolvimento da Leitura Técnica, bem como para qualificar e incentivar a participação da população na fase da Leitura Comunitária, o que promoveu troca de experiências e vivências diferenciadas da cidade. A administração municipal pareceu esforçar-se em realizar o planejamento urbano de maneira participativa, gerando a presença da população em reuniões e audiências públicas, conforme descrito na regulamentação do EC.

Deste modo, ressalta-se o duplo caráter educativo desse processo, primeiro expresso pela oportunidade de a comunidade conhecer a cidade e ser incorporada nas decisões políticas e segundo, pela promoção do curso de especialização que capacitou profissionais e membros da sociedade civil com o objetivo de promover a continuidade da gestão participativa com o constante monitoramento e avaliação da implementação do Plano Diretor.

Coriolano (2011, p. 79) destaca que a intenção da Prefeitura Municipal e da consultoria na definição de sua metodologia de elaboração do PDPP “era a de capacitar os técnicos municipais e os representantes sociais de modo a proporcionar uma autonomia para que estes tivessem condições de implementá-lo”. O art. 3º do PDPP expressa que a elaboração do mesmo teve como premissa o fortalecimento institucional do processo de planejamento e gestão, o envolvimento e

traz em seu escopo que os mapas e plantas relacionados ao projeto urbanístico de Palmas integrem a lei na forma de seus anexos. Também dispõe sobre a divisão do solo do município para fins urbanos, configurando-se muito mais como a lei que oferece os parâmetros municipais para parcelamento do solo urbano do que um Plano Diretor, propriamente dito.

a capacitação dos servidores efetivos e representações comunitárias e a ampla participação da sociedade através de plenárias de consultas e audiências públicas.

A Lei Ordinária nº 1384, de 06 de setembro de 2005¹³, criou o Conselho de Desenvolvimento Urbano e Habitação da Cidade de Palmas (CMDUH), um órgão colegiado consultivo, de assessoramento e integrante da estrutura da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e Habitação, que teria por finalidade propor diretrizes para a formulação e implementação da política municipal de desenvolvimento urbano, que devem ser expressas no Plano Diretor Participativo, bem como acompanhar e avaliar a sua execução (PALMAS, 2005).

Para a elaboração do PDPP, foram criados oito grupos de estudo para a estruturação de propostas com tema específico: habitação; uso do solo; infraestrutura; trânsito, transporte e mobilidade; meio ambiente; desenvolvimento econômico sustentável, geração de emprego e renda; Taquaruçu e Buritirana; e gestão (Palmas, 2006a). A primeira fase, denominada de Leitura Técnica, realizada através de monografia da pós-graduação em Planejamento Urbano e Ambiental, foi confrontada com as propostas oriundas da participação da população, que fazem parte da Leitura Comunitária. Os eventos realizados para elaboração do PDPP foram de janeiro de 2005 a junho de 2006 entre oficinas, reuniões, apresentações, seminários, audiências, visitas técnicas, cursos, encontros, ciclos de debates e 13 consultas públicas em várias regiões da cidade e com alguns grupos sociais interessados (PALMAS, 2006a e 2006b) (Quadro 2).

13. A Lei Ordinária nº 1677, de 22 de dezembro de 2009, alterou os arts. 1º, 3º, 5º e 7º da Lei nº 1.384, de 06 de setembro de 2005, que criou o Conselho de Desenvolvimento Urbano e Habitação da Cidade de Palmas. Dentre as alterações, destaca-se o caráter deliberativo do conselho (PALMAS, 2005).

Quadro 2: Atividades realizadas para a Leitura Comunitária na elaboração do PDPP de 2007

Data	Evento
04 de janeiro de 2005	1ª oficina para diagnosticar a legislação urbanística do município de Palmas
17 a 20 de janeiro de 2005	Reunião de diagnóstico inicial da recém-criada Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e Habitação e avaliação dos principais produtos do antigo IPU
03 de fevereiro de 2005	2ª oficina para diagnosticar a legislação urbanística do município de Palmas
28 de fevereiro de 2005	3ª oficina para diagnosticar a legislação urbanística do município de Palmas
01 de março de 2005	4ª oficina para diagnosticar a legislação urbanística do município de Palmas
22 de março de 2005	5ª oficina para diagnosticar a legislação urbanística do município de Palmas
05 de abril de 2005	Reunião para criação da comissão da 2ª Conferência da Cidade de Palmas
17 de maio de 2005	Apresentação do projeto do novo plano diretor de Palmas na Câmara Municipal
01 e 02 de junho de 2005	Seminário Internacional Legislação e Gestão Urbana: Construindo a Cidade de Todos (evento com participação de técnicos da SEDUH).
06 de junho de 2005	Lançamento do Plano Diretor Participativo de Palmas
07 a 10 de junho de 2005	Seminário Nacional Plano Diretor: Experiências e Pactos Sobre a Função Social e Gestão Democrática nos Municípios Brasileiros, Curitiba - PR (evento com participação de técnicos da SEDUH)
23 e 24 de junho de 2005	1ª Conferência da Cidade de Palmas
06 de agosto de 2005	Seminário de nivelamento dos agentes - início do curso de especialização em planejamento urbano e ambiental
03 de setembro de 2005	1ª audiência pública do Plano Diretor Participativo de Desenvolvimento Territorial do Município de Palmas-TO
5 e 6 de setembro de 2005	Oficina sobre Plano Diretor Participativo
28 de setembro de 2005	Criação do grupo de agentes de comunicação e articulação

Data	Evento
11 de outubro de 2005	Oficina sobre Plano Diretor Participativo - Setor Taquari
13 de outubro de 2005	Reunião dos agentes de comunicação e articulação - pós-graduação em Planejamento Urbano e Ambiental.
24 a 26 de outubro de 2005	Visita do prof. Dr. Rafael Sânzio à SEDUH
25 a 28 de outubro de 2005	3º Seminário Nacional sobre Cadastros Técnicos Multifinalitários, Rio de Janeiro - RJ (evento com participação de técnicos da SEDUH)
26 de outubro de 2005	2ª reunião ordinária do Conselho de Desenvolvimento Urbano de Palmas
08 de novembro de 2005	Reunião técnica com servidores públicos municipais para apresentação dos trabalhos do Plano Diretor Participativo de Palmas
10 de dezembro de 2005	Capacitação para o Plano Diretor
12 de dezembro de 2005	Capacitação para o Plano Diretor
15 de dezembro de 2005	3ª reunião ordinária do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano e Habitação
01 de fevereiro de 2006	Encontro para discussão sobre Plano de Transporte para Palmas, incorporado ao Plano Diretor Participativo
08 de fevereiro de 2006	Encontro para discussão sobre possibilidade de financiamento do programa Agenda 21 local, incorporado ao Plano Diretor Participativo
09 de fevereiro de 2006	Ciclo de debates do Plano Diretor Participativo de Palmas
18 de abril de 2006	Consulta Pública do Plano Diretor Participativo de Palmas, ARNO 32 com os moradores das ARNOS e entorno. Número de participantes: 96
20 de abril de 2006	Consulta Pública do Plano Diretor Participativo de Palmas, Aurenly IV. Número de participantes: 115
25 de abril de 2006	Consulta Pública do Plano Diretor Participativo de Palmas, Associação Tocantinense de Municípios - ATM. Número de participantes: 143
04 de maio de 2006	Consulta Pública do Plano Diretor Participativo de Palmas, Auditório do CREA-TO, para os profissionais do sistema CREA/CONFEA. Número de participantes: 34
09 de maio de 2006	Consulta Pública do Plano Diretor Participativo de Palmas, Ordem dos Advogados do Brasil, para os moradores da zona rural do município e representantes de órgãos ligados ao setor agropecuário. Auditório do CREA-TO. Número de participantes: 78
11 de maio de 2006	Consulta Pública do Plano Diretor Participativo de Palmas, Aurenly III. Número de participantes: 61

Data	Evento
12 de maio de 2006	Consulta Pública do Plano Diretor Participativo de Palmas, Escola Técnica Federal de Palmas - ETF-TO. Número de participantes: 72
15 de maio de 2006	Consulta Pública do Plano Diretor Participativo de Palmas, Buritirana. Número de participantes: 47
16 de maio de 2006	Consulta Pública do Plano Diretor Participativo de Palmas, Taquaruçu. Número de participantes: 61
18 de maio de 2006	Consulta Pública do Plano Diretor Participativo de Palmas, Auditório da SEPLAN, para ONG's e Ambientalistas. Número de participantes: 42
21 de maio de 2006	Consulta Pública do Plano Diretor Participativo de Palmas, ARSO 41, com os Moradores das ARSOS e entorno. Número de participantes: 45
26 de maio de 2006	Consulta Pública do Plano Diretor Participativo de Palmas, Taquaralto, com os Moradores de Taquaralto e entorno. Número de participantes: 81
02 de junho de 2006	Consulta Pública do Plano Diretor Participativo de Palmas, do Ministério Público Estadual, para Empresários e Sociedade Civil. Número de participantes: 48

Fonte: Palmas 2006b e 2006c. Elaborado pela autora, 2018.

Mesmo não havendo um parâmetro consolidado quanto ao número ideal de participantes em audiências públicas, é importante ressaltar que essa foi a primeira experiência participativa, de vital importância para a construção da cidadania, em que pese as ressalvas do processo. Segundo Coriolano (2011), durante o processo de elaboração do PDPP, a mobilização realizada pela Prefeitura não foi capaz de manter a quantidade crescente de participantes.

A partir dos depoimentos dos técnicos da Prefeitura e da visão dos Conselheiros, percebeu-se que o grande número de reuniões realizadas tornou o processo exaustivo, fazendo com que a população deixasse de participar nas últimas etapas do processo, prejudicando principalmente o momento de envio do Plano à Câmara Municipal, que não contou com o necessário apoio da sociedade organizada (CORIOLANO, 2011. p.82).

Coriolano, Rodrigues e Oliveira (2013) destacam a qualidade inovadora do processo, os avanços no planejamento urbano e sua importância como experiência participativa, contudo a falta de participação dos vereadores no processo participativo dificultou a

aprovação integral do Projeto de Lei na Câmara Municipal. Assim, é possível resgatar o pensamento de Maricato (2011) sobre a dificuldade de aprovação dos instrumentos da política urbana por meio do Plano Diretor condicionado à lei municipal aprovada por vereadores. Nesse sentido, evidencia-se a natureza do poder municipal, executivo e legislativo, que tem na especulação imobiliária uma de suas maiores forças.

Sobre esse aspecto, a teoria do institucionalismo sociológico considera as questões sociais, históricas e culturais primordiais para o processo de desenvolvimento das instituições, a ressaltar neste contexto o processo deliberativo de elaboração do PDPP. Os estudos desenvolvidos pela pós-graduação, realizados por técnicos e sociedade civil, confirmados, alterados e aprovados nas diversas reuniões/audiências públicas, serviram de base para a elaboração de uma minuta de projeto de lei que representava os desejos e anseios da população. No entanto, na última instância de aprovação do PDPP, na Câmara de Vereadores, o projeto de lei sofreu alterações, demonstrando que essa instituição parece sofrer influência da cultura política patrimonialista e clientelista brasileira tão bem discutidas pela literatura especializada (FAORO, 2001 e NUNES, 2010) ressaltada pela cidadania pouco consolidada (CARVALHO, 2008).

Entre as principais alterações do projeto de lei apresentado à Câmara de Vereadores, encontram-se aquelas relativas às Zonas Especiais de Interesse Social (Zeis) e ao perímetro urbano. No projeto de lei do PDPP, elaborado com base no diagnóstico da leitura técnica e da leitura comunitária, as áreas vazias no interior do perímetro urbano dotadas de infraestrutura foram categorizadas como Zeis de dois tipos, a saber:

- Tipo 1, as glebas urbanas, públicas ou particulares, para fins de loteamentos de interesse social, englobando as quadras: ARSO 12, ARSO 51, ARSO 71, ARSO 131, ARSO 141, ARSO 151, ARNE 71, ARNE 74, ALC NO 33, ALC NO 43, ARNO 14, ARSE 132, ARSE 151 e ARSE 152.
- Tipo 4, os Lotes Multifamiliares (HM), vazios e/ou subutilizados, com infraestrutura básica localizados em quadras dentro da Área de Ocupação Preferencial Avenida JK e da Área de Ocupação Preferencial Avenida Teotônio Segurado.

Das Zeis propostas, somente constam no texto da Lei

Complementar nº 155, de 28 de dezembro de 2007, aprovada pela Câmara Municipal, as quadras ALC NO 33, ALC NO 43, ARSE 132 e ALC NO 13 (incluída pelos vereadores). Além de excluir diversas áreas destinadas às Zeis do Tipo 1, também excluiu na totalidade as Zeis Tipo 4 (Figura 1).

Para Oliveira e Velasques (2017, p. 97), “as Zeis com localizações mais privilegiadas previstas para combater a segregação socioespacial, a baixa densidade, os vazios urbanos e a especulação imobiliária foram descartadas”. Para Coriolano, Rodrigues e Oliveira (2013, p. 141), essa atitude se deu, porque as “áreas [passaram] por um intenso processo de valorização imobiliária, e as que foram mantidas eram áreas de propriedade do Estado do Tocantins” e já tinham recursos aprovados do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) voltados para habitação de interesse social.

Ao comparar o que foi excluído com o que foi apresentado pelo Executivo, verifica-se a intenção do Executivo municipal de promover a inclusão social, buscando ocupar os vazios urbanos. Contudo, assim como ocorre nos demais municípios brasileiros, o interesse privado do mercado tem mais peso que o interesse público, ou da coletividade, mantendo o acesso à terra urbanizada e à moradia cada vez mais difícil para a população de menor renda.

Outra alteração feita no projeto de lei apresentado à Câmara de Vereadores diz respeito ao perímetro urbano. Mesmo sendo aprovada a redução do perímetro urbano em relação à Lei Complementar nº 58/2002, que instituiu o Macrozoneamento Territorial do Município de Palmas, a versão final do PDPP modificou o perímetro proposto no processo de elaboração participativo, acrescentando a Área de Urbanização de Interesse Turístico (AUIT).

A mencionada região foi posteriormente regulamentada pela Lei Complementar nº 203 de 17 de março de 2010¹⁴, que trata dos usos admitidos e índices urbanísticos da AUIT do município de Palmas (PALMAS, 2010). A criação dessa área teve como objetivo atender à demanda do mercado imobiliário e pode acarretar uma maior demanda por infraestrutura e equipamentos urbanos para o município (CORIOLANO, RODRIGUES E OLIVEIRA, 2013).

14. Essa lei foi alterada pela Lei Complementar nº 269/2012 (PALMAS, 2010).

As duas alterações se destacam como uma contradição ao desenvolvimento urbano e ao direito à cidade, ou seja, contrariam também o que propõe o desenvolvimento deliberativo apresentado por Evans (2003) (Quadro 3). A primeira por representar a dificuldade de inserção das famílias de baixa renda em áreas urbanizadas da cidade, com a manutenção da segregação socioespacial na produção do espaço urbano em Palmas, e a segunda reflete a prática da especulação imobiliária, que busca sempre a expansão do perímetro urbano, e a decorrente valorização da terra, com a finalidade de ampliar seus ganhos.

Quadro 3: Síntese das alterações no projeto de lei que foram aprovadas na Câmara de Vereadores

Alterações	Análise
Diminuição de Zeis	Emenda ao projeto de lei realizado na Câmara de Vereadores. Alteração da proposta negando as deliberações coletivas.
Criação da AUIT	Aprovação de novas leis complementares sem audiências públicas, ou seja, sem utilização de instituições deliberativas populares.

Fonte: Elaborado pela autora, 2018.

No processo de elaboração do PDPP, a busca pela consolidação de instituições participativas conseguiu promover e agregar conhecimento local e fomentar ações políticas melhores e adaptadas à realidade do ambiente sociocultural. Destaca-se que a metodologia de elaboração do PDPP e o seu duplo caráter educativo - o processo de participação popular nas audiências como metainstituições e a promoção do curso de especialização e capacitação de profissionais e membros da sociedade civil - parecem demonstrar o interesse da administração municipal (2005-2008) em realizar o planejamento urbano de maneira participativa, concebendo instituições de democracia deliberativa por meio das reuniões e audiências públicas.

A Prefeitura Municipal e a consultoria contratada buscaram capacitar os técnicos municipais e os representantes sociais de modo a lhes proporcionar autonomia para que tivessem condições de implementar o PDPP, ou seja, dar continuidade aos processos de democracia deliberativa definidos pela gestão democrática. Essa foi uma estratégia pertinente, em conformidade com a teoria

da governança fortalecida pela participação, no sentido de que a promoção de espaços de democracia deliberativa constrói cidadãos mais participativos.

O que se observa é que o primeiro esforço de realização de um planejamento urbano participativo, por meio de instituições deliberativas populares, mesmo sendo consistente e frutífero, não foi capaz de garantir a consolidação e a aprovação do projeto de lei conforme elaborado originalmente. Forças contrárias ao processo de fortalecimento da democracia deliberativa atuaram junto ao último processo, de aprovação final do projeto de lei na Câmara de Vereadores, e ocasionaram alterações significativas à redação final da lei.

As duas grandes alterações no Projeto de Lei do PDPP realizadas na Câmara de Vereadores (Zeis e AUIT) ressaltam que a própria institucionalidade do processo, que atribui a necessidade de aprovação do Plano Diretor como lei complementar a ser submetida ao Legislativo, parece reduzir a força e a capacidade de ação da população em seu processo de participação direta. A cultura política patrimonialista e clientelista brasileira presente no Poder Legislativo, principalmente em cidades pequenas e médias no Brasil, aparece como forte entrave ao bom funcionamento da democracia deliberativa. Primeiro por ainda defender o direito privado à frente do direito público, agindo conforme interesses de algumas classes específicas e dominantes, a fim de garantir que os processos de produção do espaço urbano capitalista continuem a fazer da cidade um lugar desigual, segregado, injusto e de alta rentabilidade especulativa. Segundo, por contribuir para o enfraquecimento da cidadania, ainda pouco consolidada na sociedade brasileira, incluindo a palmensa, que ao se perceber impotente perante o sistema, desiste de participar de outras instituições de governança participativa.

Essas duas alterações se destacam por representar a dificuldade de inserção das famílias de baixa renda em áreas urbanizadas da cidade, sugerindo a manutenção da segregação socioespacial na produção do espaço urbano em Palmas. Ainda, por reforçar a prática da especulação imobiliária que busca sempre a expansão do perímetro urbano com a finalidade de ampliar seus ganhos ante a valorização da terra urbana. Esses processos socioespaciais intraurbanos são fortes expressões de um planejamento urbano excludente, que ignora a construção

coletiva e participativa de políticas públicas urbanas, o conhecimento local e a realidade do ambiente sociocultural, portanto contrários ao desenvolvimento deliberativo.

No dia 28 de dezembro de 2007, entrou em vigor a Lei Complementar nº 155/2007, que dispõe sobre a política urbana do município de Palmas, formulada para atender ao pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes, conforme estabelece a Constituição de 1988 em seus arts. 182 e 183 e o Estatuto da Cidade. Entretanto nem todas as ações e instrumentos previstos na elaboração do PDPP e aprovados pela Câmara de Vereadores foram implantados.

A análise da Lei Complementar nº 155/2007 realizada pelo Instituto Municipal de Planejamento Urbano de Palmas, na ocasião da revisão do PDPP, ressalta que algumas leis específicas como a lei de parcelamento do solo urbano (art. 19) e a lei de zoneamento de uso e ocupação do solo urbano (art. 20) permaneceram defasadas e apresentam pouca efetividade, necessitando revisão (PALMAS, 2007 e 2016a). Vale lembrar que a revisão destas leis estava prevista desde o Programa Habitar Brasil-BID com o objetivo de incentivar a criação de um ambiente institucional capaz de identificar as necessidades urbanas e propor soluções com vistas à inclusão social.

A Lei Ordinária nº 468 de 06 de janeiro de 1994, que aprova o Plano Diretor Urbanístico de Palmas (PDUP) e dispõe sobre a divisão do solo do Município para fins urbanos é também a lei de parcelamento do solo urbano. Nesse sentido, o esforço em revisar esta lei foi concentrado somente no caráter de Plano Diretor com a elaboração do Plano Diretor Participativo de Palmas (2007). As características de reguladora do parcelamento urbano restaram intocadas.

No que se refere à implantação das Zeis previstas e aprovadas no PDPP, destaca-se que a Lei Complementar nº 148, de 06 de setembro de 2007¹⁵ alterou os parâmetros de Uso e Ocupação do Solo previstos na lei nº 386/1993, no que se refere à quadra ALC NO 43, permitindo assim usos residenciais e comerciais na área (PALMAS, 2007a).

A Lei Complementar nº 165, de 10 de julho de 2008, alterou o PDPP, incluindo o loteamento “Taquaruçuzinho” como uma das Zeis de Tipo I (PALMAS, 2008).

15. Esta lei foi posteriormente revogada pela Lei Complementar nº 273/2012, alterando os parâmetros de uso e ocupação do solo para as quadras ALC NO 13, ALC NO 43 e ALC SO 141 (PALMAS, 2012e)

Entretanto por questões relacionadas a problemas jurídicos quanto à propriedade da área, ela não foi implantada (PALMAS, 2016a).

O Decreto nº 155, de 25 de agosto de 2008 aprovou o microparcelamento do loteamento denominado ALC NO 33 (PALMAS, 2008a). E o Decreto nº 94, de 1º de julho de 2009, aprovou o microparcelamento denominado Loteamento ALC NO 43 (PALMAS, 2009a).

Quanto às Zeis Tipo 3, destinadas à regularização de loteamentos irregulares, destaca-se a criação e regulamentação da Zeis Praça dos Anjos por meio da Lei Complementar nº 212, de 06 de agosto de 2010, e da Zeis Jardim Canaã, pela Lei Complementar nº 344, de 19 de dezembro de 2015 (PALMAS, 2016a). Quanto à Zeis Santo Amaro, destaca-se a Lei Complementar nº 282, de 18 de julho de 2013 que apresentou sua regulamentação para fins de regularização fundiária (PALMAS, 2013c). Em complemento, foi autorizada sua regularização pela Lei Complementar nº 328, de 9 de dezembro de 2015 (PALMAS, 2015g).

Entretanto, no tocante aos processos para viabilizar a Zeis Santo Amaro, Bazolli (2012) apresenta o conflito instalado em 2011 com a tentativa de alteração do perímetro urbano da cidade de Palmas, que configurava expansão urbana. O processo se inicia bem antes, considerando que a aprovação do PDPP em 2007 já havia reduzido o perímetro urbano. O autor destaca que a confusão ocorreu por dois erros na redação final da lei. O primeiro relativo ao art. 17, que tratava da Área de Urbanização Específica, foi vetado pelo Executivo e não teve seus reflexos retirados do texto da lei, principalmente no inciso X do art. 23, que trata do perímetro urbano.

X - Área de Urbanização Específica - Localizada na área de influência das rodovias, descrita no Art. 17 desta Lei, será destinada a equipamentos de maior porte, com reduzido impacto ambiental, uso misto de média densidade, permitindo a implantação de condomínios industriais, tecnológicos, comerciais, de serviços e residenciais fechados, postos de abastecimento de combustíveis, hotéis, motéis, promovendo o adensamento próximo aos eixos estruturantes, bem como exploração agrícola, pecuária, extrativo-vegetal, florestal ou agroindustrial, com os mesmos usos e ocupações das áreas urbanas equivalentes (PALMAS, 2007, p.12).

O segundo erro refere-se à não inserção do setor Santo Amaro no perímetro urbano da cidade. O referido setor foi caracterizado pelo PDPP como Zeis Tipo 3 - Loteamentos irregulares para fins de

regularização. Desse modo, quando o processo de regularização do setor Santo Amaro estava por completar, o Executivo municipal encaminhou para a Câmara de Vereadores dois Projetos de Leis Complementares propondo alterações no PDPP em junho de 2011. Esses dois projetos, entre outras alterações, rerepresentavam a figura das áreas de urbanização específica, mas proibiam a instituição de condomínios exceto para Zeis. Definiam que sua criação fosse por meio de leis próprias e revogavam o inciso X do art. 23. Por fim, ainda criava a Área de Influência das Rodovias de caráter rural.

Segundo Bazolli (2012), o Legislativo, ao receber esses Projetos de Leis Complementares transforma-os, por meio emendas parlamentares, configurando uma enorme expansão urbana nas regiões Norte e Leste. Tal processo reincorporaria ao perímetro urbano as áreas excluídas com a aprovação do PDPP em 2007. O processo de tramitação desses dois projetos causou manifestações e discussões por parte de diversos grupos interessados¹⁶, prolongando o processo até meados de 2012.

Com a inclusão do artigo 42-B ao Estatuto das Cidades, em abril de 2012, que regulamentou a necessidade de elaboração de projeto específico para ampliação de perímetro urbano, a questão da legalidade dos Projetos de Leis ficou comprometida. O Ministério Público Estadual (MPE) expediu recomendação para não realização de audiências públicas para a aprovação destes projetos em função da ilegalidade das proposições.

Com a impossibilidade de alterações mais expressivas no plano diretor, a questão da Zeis Santo Amaro somente foi terminada em 2015 com a Lei Complementar nº 328/2015. Entretanto outras alterações ao PDPP foram aprovadas com a Lei Complementar nº 253, de 21 de junho de 2012 que alterou o art. 19 e o art. 43 do PDPP (PALMAS, 2012a), sem a devida transparência e a participação social preconizadas pelo Estatuto da Cidade. Com essa lei, foi permitida a mudança de uso das áreas verdes e áreas públicas municipais. Inicialmente o art. 19, em seu § 3º, previa audiência pública para aprovação de alteração de áreas públicas nos parcelamentos, entretanto a redação dada pela alteração desse artigo retirou essa obrigatoriedade.

O Art. 43, § 3º, estabelece que a aprovação de mobiliário e equipamentos comunitários para esporte, lazer e recreação em áreas

16. Para mais informações sobre os enfrentamentos ocorridos, ver Bazolli (2012).

verdes deverá ser feita caso a caso pelos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Urbano, Meio Ambiente e aqueles relacionados com o equipamento em questão e submetida a audiência pública.

Outras ações como o enquadramento das unidades de conservação (UC) municipais (art. 29), os estudos específicos e microzoneamento para a criação de parque linear urbano nas margens do lago de Palmas (art. 31) e para microzoneamento para criação de locais de interesse turístico (art. 32) tinham prazo máximo de dois anos para ser realizados (PALMAS, 2007), prazo não levado em consideração e não cumprido.

O Sistema Municipal de Unidades de Conservação (SMUC) (art. 41) não foi criado, tampouco definidas as categorias e delimitação das áreas. Apenas a UC do Entorno do Lago Lajeado foi criada, todavia ainda sem plano de manejo aprovado. O Decreto S/N de 27 de dezembro de 2012 criou e denominou a área de Proteção Ambiental do Entorno do Lago do Lajeado, a qual tem o prazo de 5 anos para realização do Plano de Manejo (PALMAS, 2012c). Esta UC somente foi regulamentada como demanda levantada pelo Executivo para aprovação do processo de parcelamento das quadras lindeiras. Somente em 2015, o Programa Iniciativa Cidades Emergentes e Sustentáveis, por meio de um plano de ação, estabeleceu diretrizes para utilização das margens do lago de Palmas (PALMAS, 2016a), contudo ainda sem regulamentação para implantação.

Quanto às políticas setoriais, a referida análise destaca que somente as políticas de saneamento básico e regularização fundiária sustentável foram instituídas por lei e devidamente aprovadas, e o Plano Municipal de Mobilidade e o Plano Municipal de Arborização estão em fase de aprovação (PALMAS, 2016a). O Plano de Saneamento Básico foi instituído via Decreto nº 700 de 15 de janeiro de 2014 (PALMAS, 2014a) com o intuito de implementar as ações previstas no art. 50 (PALMAS, 2007), contudo, quanto ao manejo de resíduos sólidos, ressalta-se que o parágrafo único do referido artigo fixa o prazo máximo de um ano para a implantação da coleta seletiva de resíduos sólidos urbanos, o que nunca ocorreu.

Em 2012, foi desenvolvido o Plano de Regularização Fundiária Sustentável (art. 100) com recursos do governo federal, que apresentou metodologia participativa, aprovação em audiência pública e apreciação do Conselho de Desenvolvimento Urbano e

Habitação. Quatro anos depois, com a Lei Ordinária nº 2.225 de 4 de janeiro de 2016 foi criado o Programa de Regularização Fundiária Sustentável (PALMAS, 2016b). Esta primeira lei foi revogada pela Lei Complementar nº 378, de 6 de julho de 2017, que institui novamente o Programa de Regularização Fundiária Sustentável no Município de Palmas (PALMAS, 2017c). Vale destacar um lapso temporal de cinco anos desde a finalização e aprovação popular (audiência e conselho), em 2012, até a finalização da aprovação da Câmara Legislativa como lei em 2017, o que pode ter causado perdas na atualização das demandas e necessidades da população que participou da construção do documento.

No tocante à Política Habitacional prevista no art. 70, a Prefeitura de Palmas desenvolveu, por meio de consultoria, a minuta do projeto de lei da Política Municipal de Habitação de Palmas (PMHP) e o Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS) em 2010. Ambos foram desenvolvidos por metodologia participativa. A PMHP foi aprovada pelo Conselho de Desenvolvimento Urbano e Habitação em 2012, porém não chegou a ser enviada para aprovação da Câmara de Vereadores através de lei complementar. O PLHIS não apresentava a necessidade de promulgação por lei, entretanto sua constante discussão e avaliação não foram implementadas (PALMAS, 2016a). Observa-se, desse modo, mais um lapso temporal de dois anos entre a elaboração em 2010 e a aprovação do conselho em 2012; considerando que a minuta do projeto de lei ainda não tinha sido enviada para a Câmara de Vereadores, somam-se mais quatro anos de lapso. O descaso com os prejuízos acarretados pela ausência de atualização das demandas e necessidades da população que participou da construção do documento indica a ineficiência dos processos administrativos e legislativos e a falta de interesse político na execução da política.

Entre os instrumentos previstos na elaboração do PDPP, aprovados pela Câmara de Vereadores e implantados tem-se o Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios (art. 75), o Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU) Progressivo no Tempo e a Desapropriação com Pagamento em Títulos (art. 77) e a Outorga Onerosa do Direito de Construir e da Mudança de Uso (art. 81).

A Lei Complementar nº 195 de 22 de dezembro de 2009¹⁷ dispõe sobre a regulamentação e aplicação do Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios (PEUC) do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado (PALMAS, 2009), instrumento que somente entrou em efetividade em 2013: ao todo, 600 imóveis vagos e 10 glebas já foram notificados desde então, sendo que 60 imóveis vagos retiraram alvará de construção e 4 glebas foram microparceladas (PALMAS, 2016a).

Quanto ao IPTU Progressivo, foi regulamentado com a Lei Complementar nº 195/2009 (PALMAS, 2009). A análise da Lei Complementar nº 155/2007 realizada pelo Instituto Municipal de Planejamento Urbano de Palmas destaca que o primeiro lançamento de IPTU Progressivo se deu no exercício de 2015 para 205 imóveis que não atenderam às notificações de parcelamento ou edificação compulsórios. Em 2016, foram 310 lançamentos com IPTU Progressivo, sendo 161 imóveis com a primeira progressividade (alíquota de 3%) e 149 com a segunda progressividade (alíquota de 6%) (PALMAS, 2016a). A Desapropriação com Pagamento em Títulos, ainda que regulamentada pela Lei Complementar nº 195/2009, ainda não foi implementada, porque sua aplicação somente acontecerá após os cinco primeiros anos de vigência do IPTU Progressivo.

Os instrumentos de Transferência do Direito de Construir (art. 86), Operações Urbanas Consorciadas (art. 87) e Direito de Preempção (art. 88) (PALMAS, 2007) não foram implantados. No documento de análise da Lei Complementar nº 155/2007 consta que tais instrumentos não foram regulamentados devido à ausência de diretrizes e estudos específicos que viabilizem a definição e aplicação deles, evidenciando falta de interesse político em implantá-los.

A Outorga Onerosa do Direito de Construir e da Mudança de Uso foram regulamentadas pela Lei Complementar nº 274 de 28 de dezembro de 2012¹⁸ (PALMAS, 2012b).

Entretanto tal instrumento tem apresentado problemas no que concerne à perfeita aplicabilidade, considerando as questões relativas aos estudos e relatórios de impacto de vizinhança (PALMAS, 2016a).

O instrumento denominado Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança (EIV) e seu respectivo Relatório de Impacto de Vizinhança

17. Alterada pela Lei Complementar nº 296, de 03 de julho de 2014, no que se refere ao valor da alíquota progressivamente ampliada a cada ano (PALMAS, 2009).

18. Alterada pela Lei Complementar nº 316/2015

(RIV) (art. 89) (PALMAS, 2007) chegaram a ser regulamentados pela Lei Complementar nº 245 de 17 de fevereiro de 2012, sendo revogada apenas quatro meses depois pela Lei Complementar nº 253 de 21 de junho de 2012 (PALMAS, 2012a).

O Instituto Municipal de Planejamento Urbano de Palmas afirma que, por recomendação da Procuradoria-Geral do município, a Secretaria de Desenvolvimento Urbano Sustentável tem sido responsável por expedir diretrizes mínimas para os casos em que se exige EIV/RIV como a Outorga Onerosa (PALMAS, 2016a).

Quando trata da Participação Popular, o PDPP, em seu art. 107, afirma que os programas urbanísticos das políticas setoriais serão debatidos com a comunidade interessada por meio dos mecanismos de gestão democrática, que são (art. 106): I - conselhos municipais; II - fundos municipais; III - orçamento participativo; IV - audiências e consultas públicas; V - conferências municipais; VI - iniciativa popular de projetos de lei; VII - referendo popular; VIII - plebiscito (PALMAS, 2007). Entretanto não houve implementação de alguns instrumentos de gestão democrática como o orçamento participativo, a iniciativa popular de projetos de lei, referendo popular e plebiscito, ou seja, ainda não houve a adoção de um modelo de gestão participativo integrado e de forma permanente (PALMAS, 2016a).

Quanto ao Monitoramento do PDPP, a Lei Complementar nº 155/2007 traz em diversos artigos essa necessidade: o art. 108 afirma que o município buscará em parceria com a comunidade instituir programas de monitoramento das normas urbanísticas e do plano; o art. 109 reforça que a atribuição de monitoramento do Plano Diretor e da legislação urbanística complementar é do Conselho de Desenvolvimento Urbano e Habitação (CMDUH); o art. 110 traz diretrizes para o monitoramento do PDPP, envolvendo divulgação, debate e esclarecimento acerca da cidade e seu desenvolvimento; o art. 111 apresenta que a Conferência Municipal de Desenvolvimento Urbano tem o objetivo de avaliar a condução e os impactos do plano; os arts. 112 e 113 afirmam que o Poder Executivo Municipal implantará o Sistema Municipal de Acompanhamento e Controle, vinculado ao órgão de planejamento territorial e com diversas atribuições (PALMAS, 2007). A análise da Lei Complementar nº 155/2007 expressa que nenhuma dessas determinações foi implementada. O sistema de monitoramento das normas urbanísticas e do PDPP não foi instituído;

o CMDUH não cumpre a atribuição de monitoramento do PDPP, pois não há nenhuma sistematização para essa ação; e o Sistema Municipal de Acompanhamento e Controle não foi implantado (PALMAS, 2016a). Oliveira & Velasques (2017, p. 96-97) apontam que somente em 2010 o CMDUH aprovou seu Regimento Interno cinco anos após a sua criação. Essa demora, na opinião das autoras, “certamente contribuiu para falhas no acompanhamento da implementação do Plano Diretor vigente durante os últimos anos, resultando em uma descontinuidade de seus trabalhos”.

Nas Disposições Finais e Transitórias, o PDPP trata da priorização de investimentos em sistema viário (art. 114), fornecimento de energia, fornecimento de iluminação pública, pavimentação asfáltica no interior de quadras (art.115). Sobre esse último ponto, observa-se uma implantação parcial das atividades. No documento de análise da Lei Complementar nº 155/2007 consta que três dos cinco trechos indicados como prioritários no PDPP para duplicação de avenidas não foram previstos em nenhum programa devido à priorização de outras metas e ausência de demanda específica. Como se o próprio PDPP, nesses artigos, não gerasse por si só a demanda necessária pela priorização do investimento nessas áreas. A mesma justificativa é apresentada para a não realização de cinco trechos de abertura de sistema viário. Para a não pavimentação dos setores Irmã Dulce e União Sul, a justificativa é que os loteamentos não foram regularizados, atribuição também do Poder Executivo.

Assim, ao analisar o período de vigência do PDPP, observa-se que diversos itens aprovados na lei não foram implementados de maneira eficiente pelo Executivo municipal, o que demonstra desrespeito à proposta construída por meio das deliberações democráticas de elaboração do plano (Quadro 4).

Quadro 4: Síntese da situação da implantação do Plano Diretor Participativo de Palmas (TO) (2007).

Itens	Situação / Análise
Revisão de leis de parcelamento e ordenamento urbano	Não regulamentado no prazo de 2 anos. Desrespeito à proposta construída por meio de instituição deliberativa.
Regulamentação das UCs, parque linear, área de interesse turístico	

Políticas Setoriais - Plano de Regularização Fundiária	Elaborado de maneira participativa em 2012 e aprovado na câmara de vereadores em 2017, podendo haver perdas na atualização das demandas.
Políticas Setoriais - Política de Habitação	Elaboradas de maneira participativa em 2010, aprovadas pelo CMDUH em 2012. Não encaminhadas para aprovação na câmara de vereadores, carecem de atualização das demandas.
PEUC	Lei aprovada em 2009, entrou em efetividade em 2013. Implementação ainda incipiente das deliberações democráticas.
IPTU Progressivo	
Desapropriação com Pagamento em Títulos	Lei aprovada em 2009, aguardando implementação. Implementação ainda incipiente das deliberações democráticas.
Transferência do Direito de Construir, Operações Urbanas Consorciadas e Direito de Preempção	Não implantados. Desrespeito à proposta construída por meio de instituição deliberativa.
Priorização de investimentos	A pavimentação em diversas áreas não foi priorizada. Implementação ainda incipiente das deliberações democráticas.
Outorga Onerosa do Direito de Construir e Mudança de Uso	Lei aprovada em 2012, entretanto falta regulamentação do EIV. Implementação ainda incipiente das deliberações democráticas.
Alterações na lei do PDPP após sua aprovação	Artigos 43 e 19, sem promover audiências públicas. Negação das instituições deliberativas como meio para o planejamento continuado.
Espaços da gestão democrática	Espaços pouco consolidados e CMDUH enfraquecido. Negação das instituições deliberativas como meio para o planejamento continuado.

Fonte: Elaborado pela autora, 2018.

Desse modo, é possível afirmar que houve um aparente descaso com a gestão democrática do PDPP, mesmo com a criação do CMDUH, seja por falta de interesse do Executivo municipal ou pela ausência de pressão popular para a implantação desses espaços, o que demonstrou fragilidade na efetivação do planejamento urbano em Palmas como um processo de governança fortalecida pela participação, por meio dos mecanismos e instrumentos contínuos de implantação e monitoramento das determinações do plano.

CAPÍTULO

3

OUTRAS AÇÕES DE PLANEJAMENTO E GESTÃO URBANOS DE 2005 A 2012

Em janeiro de 2005 assume a gestão em Palmas o novo prefeito filiado ao mesmo partido político do então presidente da república. Assim, a gestão municipal acaba por seguir diversas determinações da esfera federal. No mesmo ano, foi criada a Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação de Palmas (SEDUH) em substituição ao IPUP.

No mesmo ano, foi lançado o Programa de Habitação de Interesse Social (PHIS) que atendeu a população com renda de até três salários-mínimos e construiu 44 unidades habitacionais no Jardim Aurenny III, além de realizar o Trabalho Técnico Social (PALMAS, 2017m). E o programa Crédito Solidário foi o responsável por 400 unidades habitacionais na quadra ARSE 132 e o Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social (Federal) foi o responsável por 98 unidades habitacionais na mesma quadra. Destaca-se que a ocupação da ARSE 132 teve a organização e atuação dos ativistas sociais integrantes do Movimento Nacional de Luta pela Moradia (MNLN) (PALMAS, 2017m).

Também a partir de 2005, o imbróglio jurídico relacionado às terras objeto da Ação Discriminatória começam a ser desfeitos, destacando-se a luta persistente dos atingidos pelas desapropriações e desposseções, conforme Lucini (2018). Uma nova decisão judicial, agora do Superior Tribunal de Justiça (STJ), dá novamente ganho de causa aos atingidos, reconhecendo a legitimidade dos títulos de propriedade fruto das alienações realizadas pelo governo estadual nos anos de 1991 a 1995 (LUCINI, 2018). Neste momento no Poder Executivo do Estado do Tocantins estava a gestão de 2003 a 2009¹⁹. Lucini (2018, p. 148) apresenta que de 2005 a 2010, mesmo com a

19. O mandato de 2007 a 2010 foi interrompido em 2009 por motivo de cassação.

decisão do STJ, na prática a resolução da questão pouco avançou, "o governo estadual, além de não cumprir com a decisão judicial, continuou loteando e ampliando a ocupação das terras na área da Ação Discriminatória nº 335/82".

Quanto à ocupação na área de expansão urbana do Distrito de Luzimangues, ela se consolida juridicamente por meio de importantes instrumentos urbanísticos sancionados pela prefeitura de Porto Nacional, a saber: o Plano Diretor de Desenvolvimento Sustentável, Lei complementar nº 05, de 28 de setembro de 2006; a Lei de Uso e Ocupação do Solo nas Macrozonas Urbanas, Lei Complementar nº 06, de 28 de setembro de 2006; e a Lei do Parcelamento do Solo Urbano, Lei Complementar nº 07, de 28 de setembro de 2006 (PINTO, 2012). Até 2006, havia sete empreendimentos imobiliários no distrito, contabilizando mais de 4.500 lotes.

Em 2006 destaca-se o Programa de Arrendamento Residencial, que promoveu a construção de 160 unidades habitacionais localizadas no setor Morada do Sol II. Além do projeto Cidade Solidária, que no Loteamento Lago Sul promoveu a construção de 600 unidades habitacionais, realização de Trabalho Técnico Social, requalificação de áreas desocupadas, além de construção de Centro de Educação Infantil e um Centro Comunitário com Posto Policial. Em 2007, o Programa Meu Teto, construiu um conjunto habitacional no Jardim Aurenny III com 200 apartamentos. Este mesmo programa viabilizou a construção de 140 unidades habitacionais na quadra ARSE 132, em parceria com MNLM, baseado em autogestão e mutirão. Ainda no mesmo ano, foi realizado o Programa Habitacional dos Servidores, que construiu 61 unidades habitacionais e um condomínio de 128 apartamentos na quadra ARSE 131 (PALMAS, 2017m).

No ano de 2007 foi iniciado o PAC com o objetivo de construir seis condomínios distribuídos nas quadras ARSE 131, ARSE 132 e ARNE 54, sendo um com 144 apartamentos; dois com 128 apartamentos e três com 120 apartamentos. Também prevê a construção de uma Praça com Espaço Cultural na ARSE 131 e 161 unidades habitacionais horizontais, sendo 121 na ARSE 132 e 40 no Distrito de Buritirana. Entretanto até junho de 2016 foi executado 33,08% do total do contrato (PALMAS, 2017m).

Em 2008, com o Decreto nº 100, de 26 de junho de 2008 a Prefeitura de Palmas aprovou o microparcelamento do Condomínio

Mirante do Lago de uso residencial fechado, implantado na Área de Lazer e Cultura, ALC 141 A, de propriedade da Associação dos Chacareiros da Barra II (PALMAS, 2008b). Destaca-se que esse parcelamento é contrário à Lei de Uso e Ocupação do Solo de Palmas (Lei 396/1993²⁰) uma vez que é destinado ao público de alto padrão aquisitivo e restringe o acesso da população ao Lago de Palmas (VIEIRA, 2018). Lucini (2018) esclarece que essa área foi fornecida à citada associação em dação em pagamento pelo governo estadual em 2005 como forma de indenização pelas desapropriações de terras para implantação da capital.

Em 2008, por meio do Programa Meu Teto, foi construído um conjunto habitacional com 56 apartamentos na ARSE 101. Por meio do Programa Habitação de Interesse Social (Federal), na quadra ARSE 132, foram construídas 55 unidades habitacionais, realizado Trabalho Técnico Social e construído um Centro Comunitário com Posto Policial. Em 2009, o mesmo programa previu a construção de dois condomínios, um na quadra ARSE 131 com 144 apartamentos e outro na quadra ARSE 132 com 120 apartamentos. Entretanto até junho de 2016 foi executado 55,67% do total do contrato, que previa também Trabalho Técnico Social, Requalificação Ambiental, Regularização Fundiária e a construção de um Centro Comunitário com Posto Policial (PALMAS, 2017m).

Durante os anos de 2005 a 2008, período que compreende a elaboração, aprovação e primeiro ano de vigência do PDPP, a prefeitura de Palmas realizou alguns empreendimentos de habitação social que, em sua maioria, foram locados em regiões periféricas da cidade (Figura 2). Neste período também aprovou um condomínio residencial fechado de alto padrão nas margens do lago em área de lazer e cultura. A partir de 2009, em Palmas, os programas de oferta de habitação de interesse social passaram a se concentrar no PMCMV, lançado em 2009 pelo Governo Federal para permitir o acesso à casa própria para famílias de baixa renda (Quadro 5) (Figura 3).

20. A Lei 386/1993 somente foi alterada de forma a permitir o uso residencial à quadra ALC SO 141 com a Lei complementar nº 273/2012 (Palmas, 2012e)

Quadro 5: Quantidade de Unidades Habitacionais de interesse social produzidas pelo PMCMV em Palmas

Programa	Empreendimento	Unidades	Localização
PMCMV I (2009-2010)	Morada do Vale	300	Morada do Sol II
	Belo Vale	210	Morada do Sol I
	Santa Fé II	195	Setor Santa Fé
	Condomínio Flor do Cerrado	112	Lago Sul
	Condomínio Flor da Amazônia	112	Lago Sul
PMCMV II (2011-2013)	Residencial Buriti	40	Distrito de Buritirana
	Residencial Lago Sul I	300	Lago Sul
	Residencial Lago Sul II	224	Lago Sul
	Residenciais Krahô, Karajás e Javaé	360	Setor Janaína
	Residencial Ipê Amarelo	226	Jardim Irenilda
	Palmas Vertical Residence North I e II ¹	512	ARNE 71 (604 Norte)
Total		2591	

Fonte: Lucini e Pedroso Neto (2017) e Palmas (2017m), elaborado pela autora, 2019.
¹Segundo dados da Prefeitura de Palmas (PALMAS, 2017m), as obras estão paralisadas.

Figura 2: Mapa com a identificação das quadras e bairros objetos de programas habitacionais no período de 2005 a 2007, antes da aprovação do PDPP, localizados em sua maioria em regiões periféricas. Destaque para o condomínio de alto padrão Mirante do Lago, em amarelo, localizado nas margens do Lago de Palmas. Fonte: Prefeitura de Palmas, 2005. Elaborado pela autora, 2020

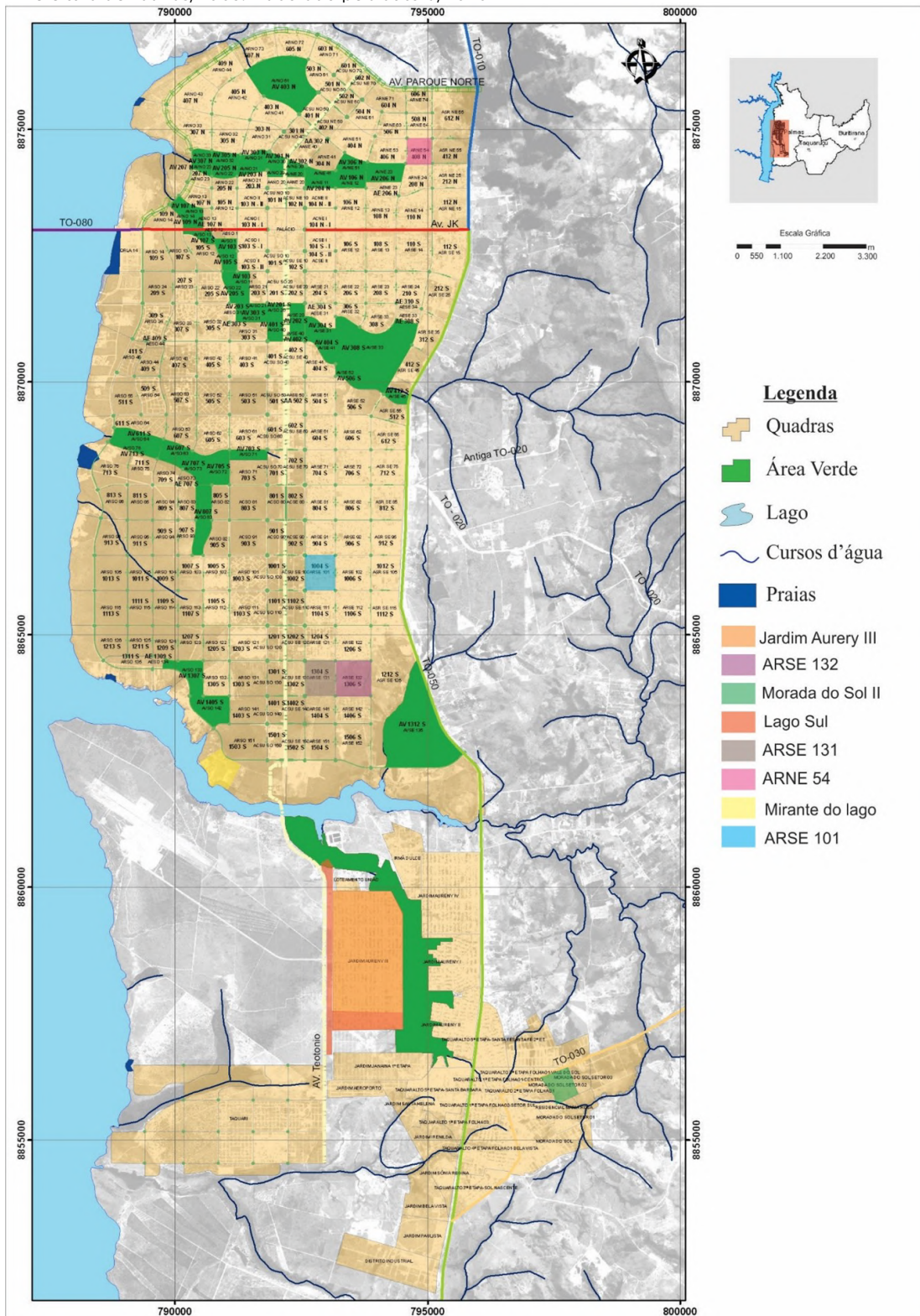
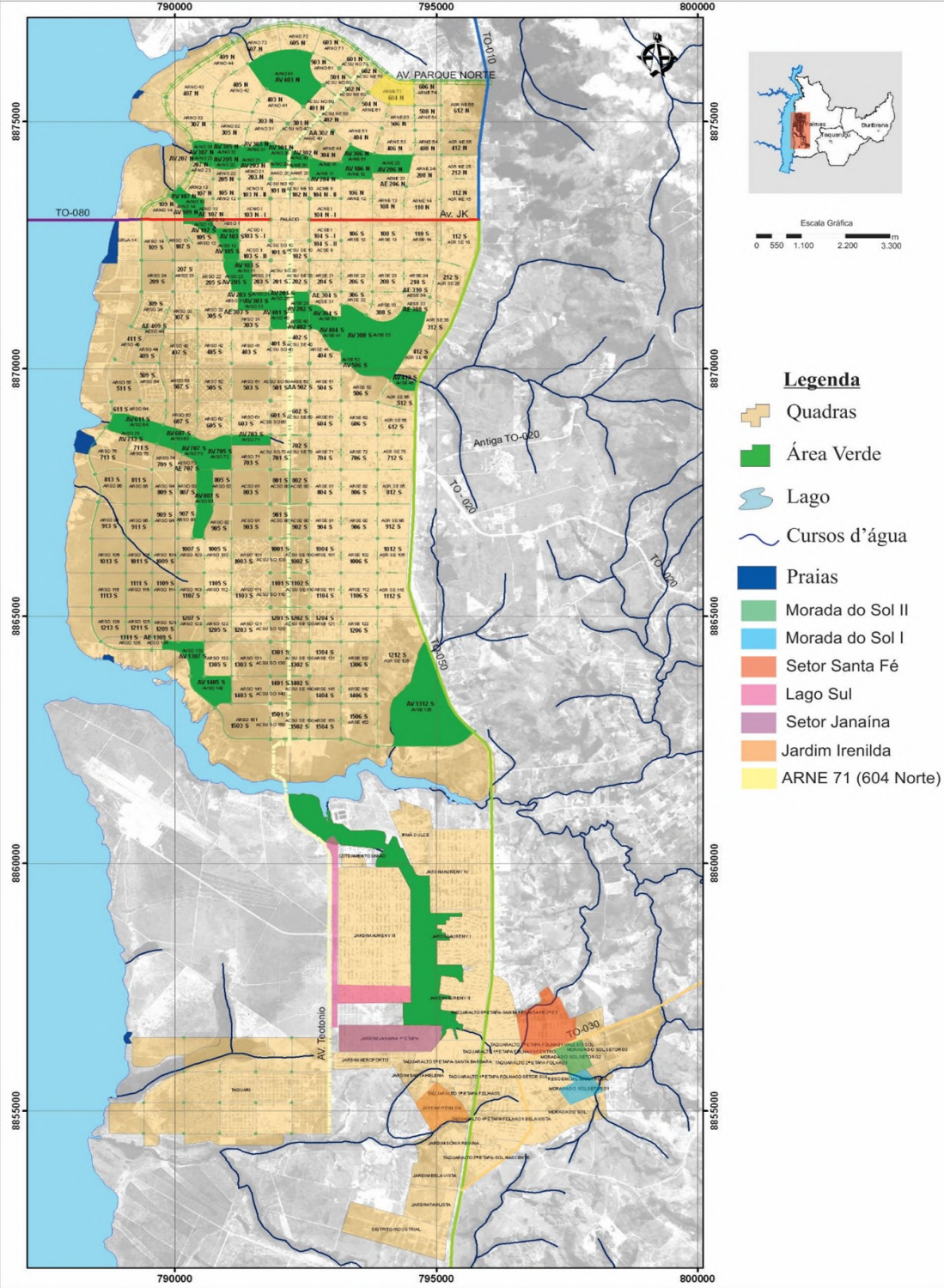


Figura 3: Mapa com a identificação das quadras e bairros objetos de projetos habitacionais pelo Programa Minha Casa Minha Vida em 2007, em sua maioria na região de Palmas Sul, com exceção para a quadra ARNE 71 (604 Norte), em amarelo, no extremo Norte da cidade. Fonte: Prefeitura de Palmas, 2005. Elaborado pela autora, 2020.



Somente em 2010, após parecer emitido pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) é que foi determinado ao Cartório de Registro de Imóveis de Palmas o cancelamento de todos os registros sobrepostos relativos à área da ação Discriminatória nº 335/82, bem como o restabelecimento das matrículas beneficiando os atingidos pelas ações judiciais de desapropriação e os terceiros que haviam alienado seus terrenos diretamente com o Estado do Tocantins (LUCINI, 2018).

Quanto à zona urbana de Palmas e à propriedade fundiária das terras após o parecer emitido pelo CNJ em 2010, sobre o recorte espacial relativo à ação Discriminatória nº 335/82, vale destacar que a extensa área correspondente aos vazios urbanos na porção extremo sul das ARSEs e ARSOs constituíam-se em glebas que não haviam sido alienadas pelo governo estadual. Nessa porção da cidade foram restabelecidas as matrículas de seis propriedades em favor dos atingidos pelas desapropriações. E somente nos anos de 2012 e 2013 começam a ser microparceladas, como a ARSO 151 (1503 Sul) e a ARSO 132A (1305 Sul), aprovadas respectivamente pela Lei Complementar nº 257, de 10 de agosto de 2012 e Lei Complementar nº 281, de 18 de julho de 2013 (PALMAS, 2012d; 2013d). Ambas de propriedade da Empresa G-10 Empreendimentos Imobiliários LTDA. Segundo Lucini (2018), esta empresa adquiriu quatro das seis glebas localizadas na área macroparcelada de Palmas. Para a realização do parcelamento dessas quadras, o Executivo municipal enfrentou algumas complicações, pois em parte das áreas dessas quadras havia atribuições de uso e ocupação do solo específicas que restringiam o uso como a determinação de áreas verdes e unidades de conservação²¹.

Pinto (2012) afirma que a instituição do PMCMV contribuiu sobremaneira para a valorização do preço das terras em Palmas, além do aumento do crédito imobiliário, processo descrito por Maricato (2011) em nível nacional. Houve também a redução da oferta de áreas parceláveis com a decisão em última instância da Ação Discriminatória nº 335/82.

21. Parte da área da Quadra ARSO 151 teve seu uso do solo alterado de residencial para área verde pela Lei Complementar nº 146, de 06 de setembro de 2007, como forma de compensação da desafetação da Área Verde da AV NO 13, que foi transformada em área de *Centro de Comércio e Serviços*. Esta lei também alterou o uso da quadra AE NO 13 para *Centro de Comércio e Serviços*. *Ambas alterações de uso viabilizaram a subsequente construção de um Shopping Center na capital (PALMAS, 2007b).*

Nos estudos de Veloso (2014) referentes ao preço da moradia e da terra urbana em Palmas é possível perceber um aumento significativo neste período, principalmente nas áreas periféricas, demonstrando uma valorização maior (Quadro 6).

Quadro 6: Preço médio nominal e variação média nominal dos preços de casas e lotes (m²) em Palmas (2000, 2006 e 2013).

Imóvel médio	Preço Médio Nominal			Variação Média Nominal	
	2000	2006	2013	2000 - 2013	
Casa	R\$ 97.870,54	R\$ 120.624,80	R\$ 340.337,29	248 %	
Lote (m²)	R\$ 56,76	R\$ 96,14	R\$ 434,72	666 %	
Lote (m²) Localização				2000 - 2006	2006 - 2013
ARSE 101 (1004 Sul)	R\$ 291,67	R\$ 28,38	R\$ 333,33	-90,3 %	1074,6 %
Jardim Aurenny I	R\$ 28,17	R\$ 22,41	R\$ 133,33	-20,5 %	495,1 %
Taquaralto	R\$ 46,72	R\$ 50,38	R\$ 666,66	7,9 %	1223,3 %

Fonte: Veloso (2014); elaborado pela autora, 2019.

De acordo com Pinto (2012), o aumento do preço da terra em Palmas é um dos fatores que aceleraram o intenso processo de parcelamento de terras urbanas a partir do ano de 2011 no Distrito de Luzimangues, localizado na área Mangues, destinada à expansão urbana de Palmas, no Município de Porto Nacional, margem esquerda do rio Tocantins. Segundo Pinto (2012) e Barreto (2016) Luzimangues se consolida como um novo mercado de terras, uma alternativa para os interessados em morar em Palmas, visto a pequena distância da área central da capital. Segundo Barreto (2016), até 2014 foram contabilizados um total de 47 empreendimentos, totalizando mais de 40.700 lotes disponíveis em Luzimangues com uma estimativa de pouco mais de 8.300 habitantes em 2015 no distrito²².

22. A autora chega a essa estimativa considerando o número de unidades consumidoras

No âmbito estadual, de 2011 a 2014 tem-se um novo mandato no Executivo, cuja gestão foi finalizada antes do prazo previsto por motivo de renúncia em favor do vice. Destaca-se deste mandato a Lei nº 2.616, de 8 de agosto de 2012, por meio da qual o Poder Executivo Estadual foi autorizado a instituir a Companhia Imobiliária do Estado do Tocantins, denominada TerraPalmas.

Uma sociedade anônima de economia mista submetida ao controle do Estado com o objetivo de executar atividades imobiliárias de interesse do Estado e realizar obras e serviços de infraestrutura (TOCANTINS, 2012). Esta empresa se tornou a responsável por gerir o patrimônio imobiliário do governo estadual. O governo estadual, com a Lei nº 2.766, de 5 de setembro de 2013, autorizou a doação de diversos lotes para habitação de interesse social nas quadras ALC NO 43, ALC NO 3, ARNE 61, ARSO 75, ARSO 121, ARSO 131 (TOCANTINS, 2013).

Segundo Amaral (2009, p. 97), a construção de habitação social em Palmas gerou um processo de alocação dos programas habitacionais em locais distantes do centro da cidade e sem infraestrutura configurando “um território marcado por uma hierarquização de acessos, de distâncias e de tempos de percursos segundo o nível social. A cidade não é igual para todos. Nem todos são iguais perante a cidade”, o que, na opinião do autor, evidencia que os programas habitacionais e os recursos públicos foram utilizados de forma a acentuar a segregação socioespacial e a especulação imobiliária.

Assim, pode-se compreender que o processo da inclusão marginal da população de mais baixa renda no espaço urbano, iniciado nos primeiros anos de ocupação da cidade, de 1989 a 1994, não se alterou nos anos seguintes. Os dois importantes instrumentos de planejamento urbano, o Projeto Urbanístico (1989) e o Plano Diretor Urbanístico de Palmas (1994), que definem marcos importantes para a cidade de Palmas, não foram capazes de proporcionar uma gestão urbana preocupada e eficiente na produção de um espaço urbano de melhor qualidade de vida e justiça social.

de energia elétrica em 2015, multiplicada pela média de 2,85 habitantes.

CAPÍTULO**4****OUTRAS AÇÕES DE PLANEJAMENTO E GESTÃO URBANOS DE 2013 A 2018**

No âmbito municipal, destaca-se a estruturação do Instituto Municipal de Planejamento Urbano de Palmas (IMPUP) a partir do Decreto Municipal nº 335, de 4 de janeiro de 2013, que dispôs sobre a sua estrutura organizacional, complementada pela Lei Ordinária nº 1.981, de 18 de julho de 2013²³, que criou efetivamente o instituto como entidade vinculada ao chefe do Poder Executivo Municipal (PALMAS, 2013a, 2013b). Entre suas competências estão: promover estudos e pesquisas para o planejamento integrado do desenvolvimento do município de Palmas; articular as políticas e diretrizes setoriais públicas e privadas que interfiram na estruturação urbana do Município; e captar recursos e atrair investimentos para viabilizar a implantação de planos, programas e projetos do Município (PALMAS, 2013b).

A ação da gestão municipal por meio do IPUP será apresentada neste trabalho dividida em três frentes de ação: a primeira relativa ao projeto do *Bus Rapid Transit* (BRT) para Palmas; a segunda relativa ao Plano de Ação Palmas Sustentável; e a terceira relativa à revisão do Plano Diretor Participativo de Palmas. Destaca-se que essa divisão foi a alternativa metodológica para apresentar essas três frentes de maneira mais clara ao leitor, pois a cronologia entre as três frequentemente se sobrepõe, como demonstrado no quadro síntese. Convém ainda ressaltar que outras ações da gestão municipal, não diretamente associadas a essas três frentes, também serão apresentadas buscando a melhor forma de inseri-las na cronologia.

Em linhas gerais, o IMPUP buscou empreender um Plano Logístico Multimodal.

23. Alterada pelas Lei Ordinárias nº 2.098, de 19 de dezembro de 2014 e Lei nº 2.300, de 30 de março de 2017 (PALMAS, 2013).

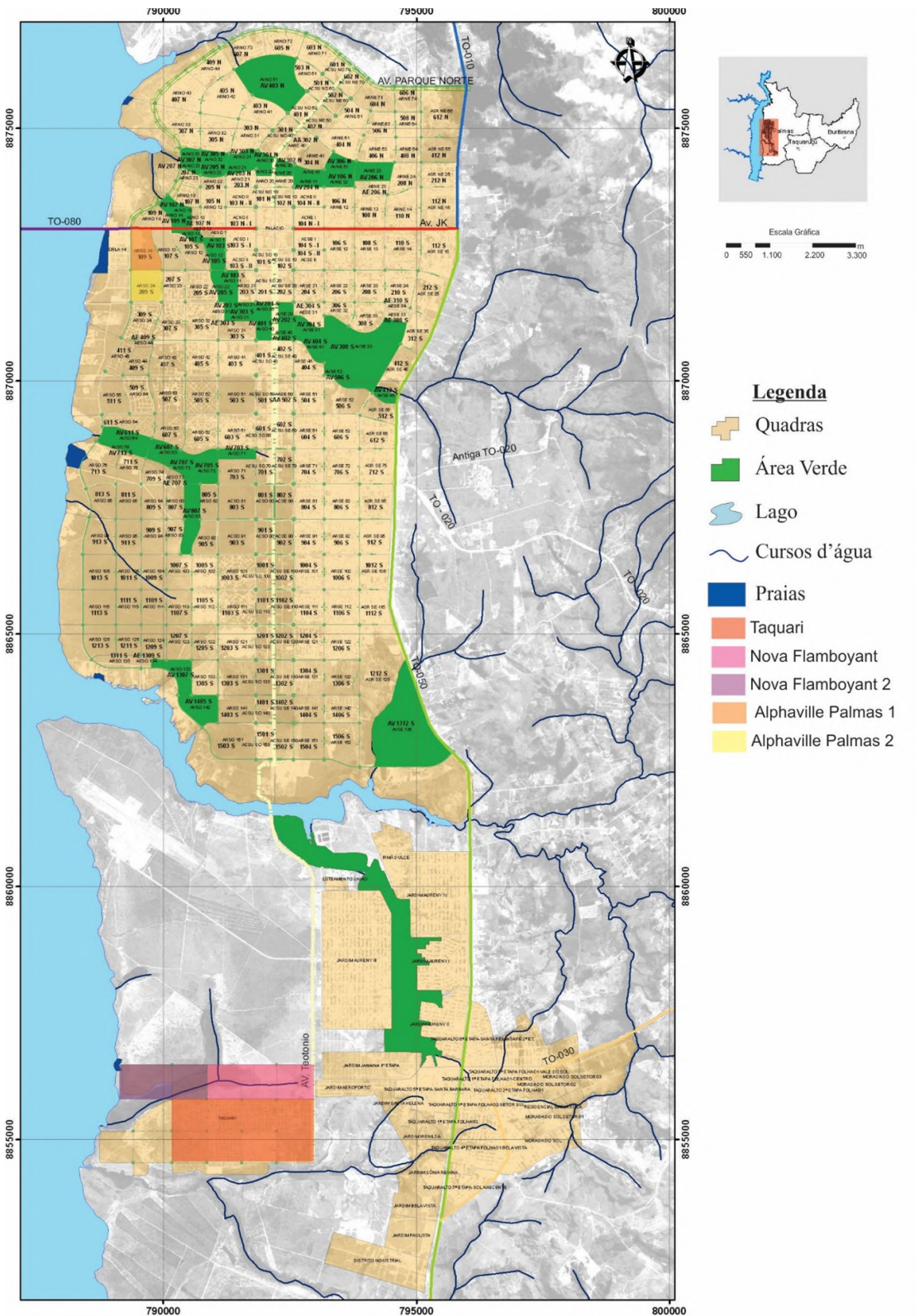
A ideia era aproveitar a localização privilegiada de Palmas, no centro do país, para a construção do aeroporto de cargas interligado à Ferrovia Norte-Sul e transporte fluvial no Rio Tocantins (LIMA, 2013).

Cabe destaque também outras ações como a aprovação do Decreto nº 951, de 21 de janeiro de 2015²⁴, que declarou de utilidade pública, para fins de desapropriação, áreas de terras em Palmas destinadas ao desenvolvimento urbano e à regularização fundiária municipal. Essas áreas eram referentes ao recente restabelecimento das matrículas nº 20.290 e nº 111.682, (PALMAS, 2015h). Segundo Lucini (2018), as áreas da matrícula nº 20.290 dizem respeito à criação do loteamento Taquari em 2001 pelo governo estadual. As áreas remanescentes da regularização fundiária do Loteamento Taquari foram restituídas aos antigos proprietários e objetos de parcelamento. Foram aprovados os loteamentos Nova Flamboyant e Nova Flamboyant 2 (PALMAS, 2015k; 2015l) destinados à população de menor renda.

Já para o público de alto padrão, foram aprovados dois condomínios fechados com os Decretos nº 1.042, de 5 de junho de 2015 e nº 1.066, de 25 de junho de 2015: Alphaville Palmas 1 e Alphaville Palmas 2, nas quadras ARSO 14 e ARSO 24, respectivamente (PALMAS 2015i, 2015j). Vieira (2018) ressalta que esses são condomínios residenciais fechados de alto padrão localizados nas quadras contíguas à ALC SO 14, ou ORLA 14 (Figura 4).

24. Esse decreto foi alterado pelo decreto nº 954, 26 de janeiro de 2015, corrigindo o perímetro declarado de utilidade pública (PALMAS, 2015h).

Figura 4: Mapa com a identificação das quadras e bairros aprovados após 2015, as duas unidades do condomínio fechado de alto padrão a oeste da cidade, próximo ao Lago de Palmas e loteamento Nova Flamboyant, em área remanescente da regularização fundiária do Taquari a sudoeste da cidade, em Palmas Sul. Fonte: Prefeitura de Palmas, 2005. Elaborado pela autora, 2020



4.1 Projeto do sistema BRT Palmas

Sob o pretexto de promover o desenvolvimento econômico e o adensamento urbano por meio de um transporte público de qualidade, o IMPUP iniciou sua atuação na elaboração de um sistema de *Bus Rapid Transit* (BRT) para Palmas. A intenção da gestão foi incluir o projeto de Palmas no Pacto de Mobilidade Urbana do Governo Federal, anunciado em junho de 2013, com verbas previstas de mais de R\$ 50 bilhões, além dos R\$ 93 bilhões da carteira de obras do PAC 2 (PACTO, 2014). Vale destacar que este Pacto foi resposta às manifestações que ocorreram em junho de 2013, que tiveram origem no Movimento Passe Livre (LOURENÇO, 2013)²⁵. Nos meses de outubro, novembro e dezembro de 2013, o prefeito de Palmas realizou reuniões com representantes do Governo Federal para apresentar o projeto do BRT Palmas e tentar viabilizar a execução do projeto (MARQUES, 2013).

Dia 29 de janeiro de 2014, o projeto do BRT foi apresentado em audiência pública em Palmas como exigência do Estatuto da Cidade para sua aprovação. No projeto apresentado constam um corredor de aproximadamente 30 km; 28 estações de passagens; sete estações de integração; dois terminais, um Urbano em Taquaralto e um Metropolitano na Av. LO-27; 16,92 km de ciclovia com largura de 3 m; 85.720 m² de calçadas acessíveis em piso intertravado; e sete pontes, viadutos, elevados, sendo quatro exclusivos para o BRT (MARQUES, 2014a).

Nas proximidades do local onde foi projetada a Estação de Integração para Taquari, foi criada a Zeis Palmas Sul através da Lei Complementar nº 292, de 3 de fevereiro de 2014²⁶. Esta foi classificada como Tipo 1, conforme disposto no PDPP (PALMAS, 2014b). A área irá compreender quatro novos setores, quais sejam, o Jardim América, Jardim América I, Jardim Vitória e Jardim Vitória I (COUTINHO, 2014).

25. Diversos protestos populares tomaram as ruas das cidades de todo o país iniciados pelo Movimento Passe Livre (MPL). Reivindicavam inicialmente a redução do preço das passagens de transporte coletivo, entretanto outras pautas se fizeram presente, principalmente contrárias à corrupção e às condições dos serviços de saúde e educação. Para mais informais ver MARICATO *et.al.*, 2013.

26. Alterado pela Lei Complementar nº 323, de 26/08/2015 (PALMAS, 2014b).

Tal Zeis foi destinada à implantação de Programa Habitacional de Interesse Social, a saber o Programa Minha Casa Minha Vida, no qual foram previstas 5.832 unidades habitacionais para atender a faixa 1. Foram previstas também 344 unidades nas quadras 406 Norte e 706 Sul, para atender preferencialmente os servidores públicos municipais na faixa 2. O valor do orçamento autorizado pelo governo federal para construção dessas unidades habitacionais, em 13 de março de 2014, é da ordem de R\$412,5 milhões. (PEGORARO, 2014). Destaca-se que não há registros de audiência pública para a criação desta Zeis, e tão pouco passou pelos tramites necessários a alteração no PDPP.

O Decreto Federal nº 8.227, de 22 de abril de 2014 discriminou as ações do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) a serem executadas por meio de transferência de verbas federais. Neste decreto estavam inclusos quatro empreendimentos para o Apoio a Sistemas de Transporte Público Coletivo Urbano, a saber: BRT Palmas; Corredor preferencial no Jardim Aurenny III, Jardim Aurenny II e Taquaralto (TO 050); Terminal urbano de Taquaralto; Terminal Metropolitano e Corredor Preferencial da Av. NS 10 (BRASIL, 2014).

Em maio de 2014, a prefeitura protocolou junto ao MCidades a proposta de implantação de um corredor de BRT. Na justificativa da proposta foi apresentado que nos últimos anos, o sistema de transporte público tem passado por uma crise e destaca aspectos como: deficiências na gestão e operação do sistema; infraestruturas custeadas exclusivamente pela tarifa; dificuldade em atender os desejos de deslocamentos da população; a queda da demanda com o surgimento de outras alternativas de transporte; e exploração do serviço público pouco atraente do ponto de vista comercial por conta dos custos de operação (BRASIL, 2015).

A justificativa culmina em reconhecer que a ocupação do solo em Palmas, de maneira espalhada, esparsa, descentralizada e com uma área de concentração de comércios e serviços e outras predominantemente residenciais resulta em demanda por viagens pendulares norte-sul, grandes trajetos ligando Palmas Sul à área central e pouca rotatividade de passageiros, considerando a alta demanda somente em horários de pico e de maneira unidirecional (BRASIL, 2015).

Por meio da Portaria nº 381 de 17 de julho de 2014, publicada no Diário Oficial da União nº 137 de 21 de julho de 2014, o MCidades

divulgou a seleção de propostas apresentadas pela prefeitura de Palmas a serem inseridas no PAC, Pacto da Mobilidade. Esta portaria refere-se aos mesmos empreendimentos apresentados no Decreto Federal nº 8.227/2014, entretanto nela observa-se a inclusão do Sistema Inteligente de Transporte a ser executado por meio de financiamento e não com recurso do Orçamento Geral da União.

O BRT Palmas foi subdividido em dois grandes eixos, quais sejam, o BRT Palmas Sul e o BRT Palmas Centro (ou BRT Teotônio Segurado²⁷).

O BRT Palmas Sul com 14,48 km de extensão conta com a transposição da Av. NS-15(Av. Parque), através do local previsto para o futuro complexo esportivo (Vila Olímpica) no sentido a Av. NS-10, com a ponte sobre o Ribeirão Taquaruçu Grande através do prolongamento da avenida NS-10 continuando por toda a região sul, nos setores Bertaville, Jardim União, Jardim Aurenny III, Lago Sul, Jardim Janaína, Jardim Aeroporto, Jardim América I e II e Jardim Taquari, além da bifurcação para o Jardim Aurenny II e Taquaralto. O BRT Teotônio Segurado tem 14,94 km sobre o canteiro central desta avenida (BRASIL, 2015) (Figura 5).

Em dezembro de 2014, a prefeitura e a Caixa assinaram contrato relativo à mobilidade urbana que previa transferências de recursos da União ao Sistema de Transporte Público de Palmas (GREICK; MARTINS; JACOME, 2015). Os recursos pactuados foram da ordem de R\$ 227.915.304,00 do Orçamento Geral da União destinados à construção de obras de um corredor de transporte coletivo tipo BRT Palmas Sul, somados a R\$ 10.335.304,00 de contrapartida do Município de Palmas (BRASIL, 2015).

Como a região de Palmas Sul não integrou o projeto original da capital do Tocantins e passou por um processo de ocupação bastante intenso, a referida área apresenta complexidades para a implantação do sistema BRT, sendo necessárias desapropriações de propriedades.

Neste sentido com o Decreto nº 981, de 2 de março de 2015²⁸, a gestão municipal declarou de utilidade pública, para fins de

27. A etapa do BRT a ser instalada na área do projeto urbanístico original da cidade de Palmas recebe nos documentos consultados três nomenclaturas distintas, BRT Teotônio Segurado, BRT Palmas Centro ou simplesmente BRT Centro. Vale destacar que ambos se referem ao mesmo trecho do empreendimento.

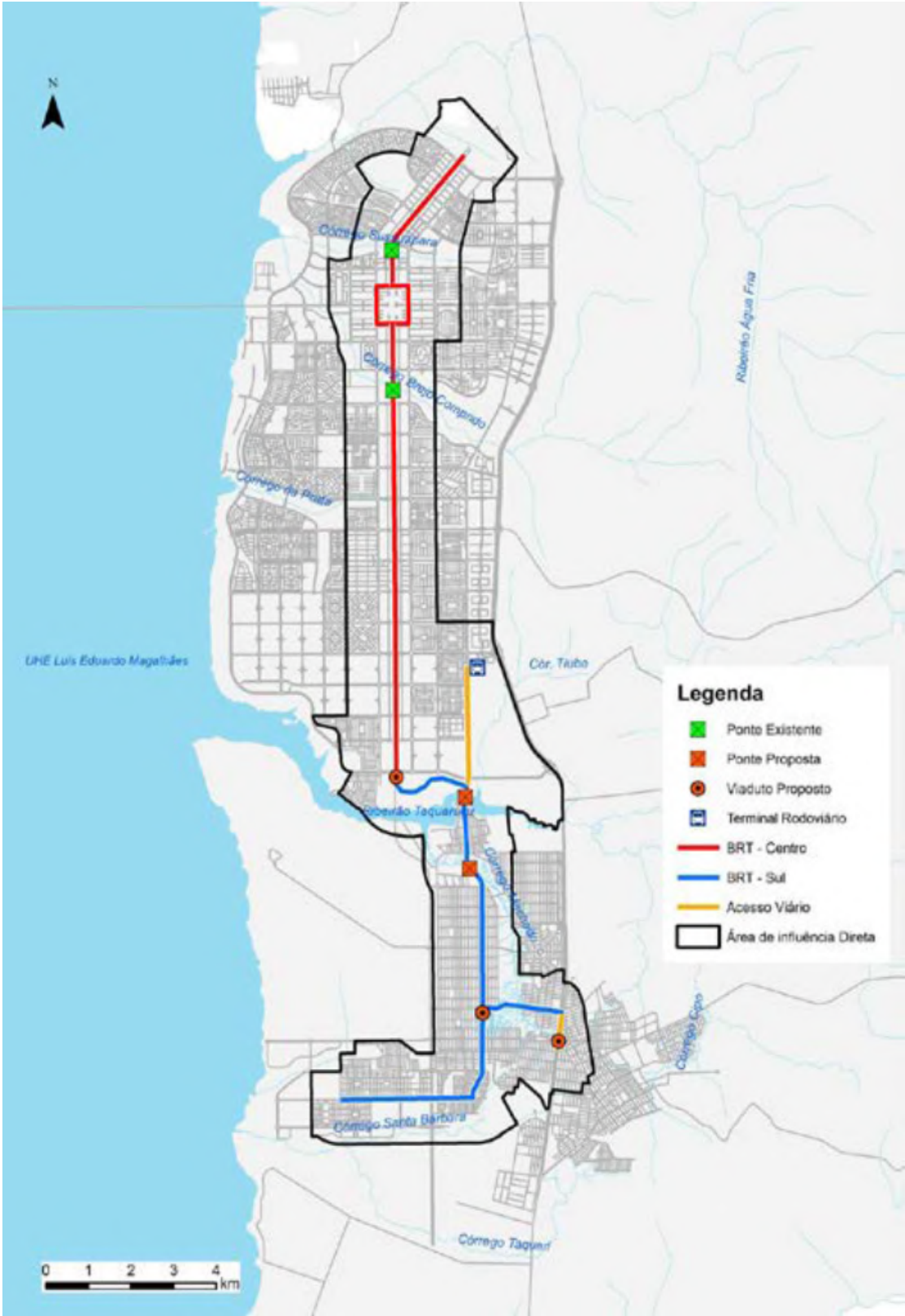
28. Este decreto revogou o decreto nº 872, de 19 de setembro de 2014 e nº 933 e 934, de 16 de dezembro de 2014. Ele também foi alterado pelos Decretos nº 1.420, de 21 de julho de 2017 e nº 1.452, de 5 de setembro de 2017 (PALMAS, 2015c)

desapropriação, áreas destinadas à implantação e construção do projeto BRT Palmas Sul (Palmas, 2015c).

Em seu Anexo Único constam áreas no Taquari, Jardim Aurenny III, Lago Sul, Jardim Janaína, Jardim Aeroporto, Jardim Santa Helena, Taquaralto e ainda área no prolongamento da Avenida NS 10 (PALMAS, 2015c).

Em 02 de junho de 2015, houve audiência pública com as famílias impactadas pelas desapropriações do BRT. Na sequência, nos meses de julho e agosto, a prefeitura realizou atendimento individualizado às famílias impactadas com as desapropriações. Nos meses de setembro e outubro, a prefeitura organizou reuniões para esclarecer e informar a população sobre o novo sistema de mobilidade urbana que será implantado na Capital, principalmente na região de Palmas Sul.

Figura 5: Percurso do BRT Palmas, em vermelho BRT Centro/Teotônio Segurado, em azul BRT Palmas Sul.Fonte: Palmas, 2018a.



A Lei Complementar nº 322, de 21 de agosto de 2015, autorizou o Poder Executivo a desafetar áreas urbanas de propriedade do Município de Palmas com a possibilidade de serem microparceladas e permutadas ou ainda serem objeto de dação em pagamento exclusivamente para os procedimentos das desapropriações da obra do BRT Palmas Sul (PALMAS, 2015a). As áreas em questão são no Jardim Janaína, Área verde A e APM 5; Jardim Aeroporto, APM 25 - Área Institucional; Jardim Aurenny III, AV- 09, APM 01, APM 09, APM 20, APM 21. Observa-se que os setores Taquari, Lago Sul, Jardim Santa Helena e Taquaralto não tiveram áreas desafetadas para o pagamento das desapropriações (Quadro 7).

Quadro 7: Quadro comparativos dos setores com áreas destinadas à desapropriação para implantação das obras do BRT Palmas Sul e dos Setores com áreas públicas desafetadas para realização de dação em pagamento para a desapropriação.

Setores com áreas para desapropriação	Setores com áreas para desafetadas para pagamento das desapropriações
Taquari	-
Jardim Aurenny III	Jardim Aurenny III, AV- 09, APM 01, APM 09, APM 20, APM 21
Lago Sul	-
Jardim Janaína	Jardim Janaína, Área verde A e APM 5
Jardim Aeroporto	Jardim Aeroporto, APM 25 - Área Institucional
Jardim Santa Helena	-
Taquaralto	-

Fonte: ((PALMAS, 2015a; PALMAS, 2015c). Elaborado pela autora, 2020.

Para marcar o início do processo licitatório do BRT Palmas Sul, foi realizada uma audiência pública na Câmara de Vereadores em 27 de março de 2015. A exigência da audiência pública justifica-se pelo valor do investimento ultrapassar R\$ 150 milhões. Foram apresentados os termos do edital no Regime Diferenciado de Contratação (RDC) (JACOME, 2015a). Neste sentido, observa-se que o BRT Palmas Sul (Figura 6) teve seu processo licitatório iniciado em 28 de julho de 2015, por meio do RDC Eletrônico nº 01/2015, estipulando para o dia 20 de outubro de 2015 o recebimento das propostas.

Figura 6: Planta de Situação do BRT Palmas Sul apresentada no Termo de Referência do Processo Licitatório RDC Eletrônico nº 01/2015. Em vermelho a canaleta do BRT com a localização das pontes, viadutos e estações.



Fonte: Palmas, 2015m.

No Termo de Referência (PALMAS, 2015m) da licitação é apresentado que a implantação de sistemas de BRT constitui referência em transporte coletivo de alto desempenho, indicado para resolver os problemas de mobilidade comuns em grandes cidades. Destaca que esses problemas estariam ligados à atual crise no sistema de transporte coletivo, principalmente relacionados aos custos, tarifas, receitas, deficiências na gestão e operação do sistema, custeio da infraestrutura exclusivamente pela tarifa, diminuição da demanda por meio de alternativas de transporte informal e o crescente aumento

da frota de aquisição de automóveis e motocicletas. Essas questões fazem da exploração do serviço público pouco atraente do ponto de vista comercial.

O BRT é definido “como um sistema de transporte rápido por ônibus de alta capacidade, que trafega em corredor exclusivo, com estações fechadas, cobrança de tarifa pré-embarque e velocidade comercial similar aos sistemas sobre trilhos” (PALMAS, 2015m, p. 4). E com ele, objetiva-se promover em Palmas uma infraestrutura de qualidade, alto nível de serviços e operações eficientes. O modelo proposto conta com circulação em faixa exclusiva ou segregada; estações localizadas nos canteiros centrais das avenidas; embarque em nível com pagamento antecipado. Neste sentido, seriam necessárias adequações na infraestrutura das vias de modo a permitir o corredor de transporte; construção de novas estações de embarque e desembarque que possibilitem acesso no mesmo nível do ônibus; e urbanização do entorno com sinalização, ciclovias e calçadas (Figura 7).

Figura 7: Imagens do Projeto BRT. À esquerda uma estação com embarque em nível e a direita da Ponte sobre o Ribeirão Taquaruçu Grande



Fonte: Palmas, 2018a.

A Justificativa Técnica esclarece que a adoção do BRT seria uma alternativa de “baixo custo de implantação” se comparada a outros modais, e a “que mais se adequa aos problemas de deslocamento da população e ao desenvolvimento da cidade em médio e longo prazos”. Destaca ainda que no curto prazo apresenta “viabilidade favorável em função do baixo custo de desapropriações e pela possibilidade da alteração dos eixos de transporte” (PALMAS, 2015m, p. 5). Neste ponto, destaca-se que o BRT Palmas propôs a reformulação do eixo

estruturante da via onde circula o transporte público. Por sua vez, na região Sul a Avenida Teotônio Segurado deixaria de ter essa função, que após o reordenamento passaria para o Corredor do BRT Palmas Sul.

O Termo de Referência apresenta como diagnóstico em Palmas a superlotação em horários de pico, entre 5h e 8h da manhã no sentido centro e no sentido inverso, das 17h às 20h. Destaca que são realizadas em Palmas aproximadamente 2391 viagens/dia durante a semana, 1719 aos sábados e 1271 aos domingos e que no mês de novembro de 2014 foram registrados 1.687.863 passageiros transportados (PALMAS, 2015m).

Entretanto, em 17 de setembro de 2015 o Ministério Público Federal (MPF) ajuizou Ação Civil Pública com pedido de antecipação de Tutela à Caixa Econômica Federal e Município de Palmas em favor da suspensão da licitação do BRT Palmas Sul agendada para outubro. Em complemento, requereu declaração da ilegalidade do projeto de implantação do sistema de BRT Palmas e seu respectivo cancelamento do financiamento junto ao Ministério das Cidades (BRASIL, 2015).

A proposta do BRT e os documentos apresentados pela prefeitura como justificativas técnicas foram submetidos a perícias técnicas de Engenharia Civil e de Economia a pedido do MPF, chegando a algumas conclusões. Primeiro quanto à racionalidade do empreendimento, ambas as perícias concluíram que a proposta poderia representar um gasto desproporcional comparado a outras alternativas vistos o valor global da obra e a baixa demanda populacional em Palmas. O Manual do BRT do MCidades aponta que a demanda real deve ser entre 15.000 e 45.000 passageiros/hora.sentido para que o modelo de sistema BRT apresentado pela prefeitura de Palmas fosse considerado racional. O MPF reforça que a demanda passageiros/hora.sentido em Palmas não foi apresentada entre as justificativas da proposta. Ao prospectar com o número de 89.164 passageiros/dia (dado apresentado pela Administração municipal, considerado pela perícia superestimado²⁹), o MPF apresenta uma demanda real de 3700 passageiros/hora.sentido, chegando à demanda futura projetada para 20 anos de 6.700 passageiros/hora.sentido (BRASIL, 2015).

29. O MPF demonstra que a demanda 89.000 passageiros/dia é superior à demanda atual do sistema de BRT da cidade de Paris (França) e semelhante à da cidade de Curitiba -PR que conta com mais de 1.750.000 habitantes, enquanto Palmas não chega a 300.000 habitantes (BRASIL, 2015).

Segundo ponto de destaque do MPF é a precariedade do suporte da Prefeitura de Palmas para condução da escolha do sistema BRT (do tipo mais completo) para ser implantado.

Entre os produtos solicitados pelo Termo de Referência do processo licitatório consta a *elaboração de pesquisa de demanda*, entretanto tal estudo é utilizado para justificar a determinação da opção do sistema BRT em si, bem como seu tipo de implantação. A perícia destaca também a ausência de informações como a estimativa de demanda por transporte público detalhada por corredores de tráfego; contagem de veículos; número de passageiros nos veículos; períodos de pico; velocidade das linhas; e planejamento das operações de modo a demonstrar o ganho de tempo com BRT (BRASIL, 2015).

O MPF destaca que a impugnação do sistema de BRT nos termos apresentados pela Administração Pública não se trata somente de objeção técnica, mas também se relaciona à racionalidade econômica de todo o sistema de transporte público urbano, pois além do alto custo de implantação³⁰, o BRT apresenta também alto custo de operação e conservação, que inevitavelmente seriam repassados à população por meio da tarifa a ser cobrada. Por fim, o MPF apresenta em sua petição que os problemas apresentados pela Prefeitura de Palmas junto ao MCidades são de natureza estruturante e que em nada seriam sanados pela instalação do BRT (BRASIL, 2015).

A Prefeitura de Palmas manifestou-se no processo de Ação Civil Pública levantado pelo MPF, no qual alegou, entre outras coisas, que a demanda de passageiros em Palmas seria de 4.600 passageiros por hora, no mesmo sentido e que considerando a projeção de expectativa de crescimento populacional, a demanda poderia chegar a 5.600 passageiros por hora, no mesmo sentido, em 2019, quando da conclusão do empreendimento. Ressalta ainda que quando da inauguração do BRT, a demanda seria de aproximadamente 7.000 passageiros por hora no mesmo sentido em razão da demanda reprimida e potencial (BRASIL, 2016).

Argumentou, também, que o valor estimado do quilômetro da obra é adequado, pois contemplaria além do BRT em si, a regularização ambiental, ciclovias, calçadas, urbanização, pavimentação e recuperação de vias paralelas, obras de arte, rede de fibra ótica e construções das estações. Que a escolha do tipo de BRT

30. O tipo de sistema BRT proposto para Palmas teria custo de implantação de cerca de R\$ 16.000.000,00 por cada quilômetro (BRASIL, 2015).

a ser implantada seria ato discricionário da administração, e por isso a escolha do tipo mais completo de BRT.

E destacou que o tema da *mobilidade e transporte urbano* foi considerado o maior desafio a ser enfrentado nos estudos realizados pelo município de Palmas em conjunto com o BID, a saber a elaboração do Plano de Ação Palmas Sustentável por meio da ICES³¹.

Em 02 de outubro de 2015, a Justiça Federal concedeu medida cautelar que, entre outras coisas, determinou que a Caixa se abstivesse de efetuar qualquer desembolso financeiro para a construção do BRT Palmas Sul sob pena de multa (BRASIL, 2016). Na sequência, o processo licitatório do BRT Palmas Sul foi suspenso em 16 de outubro de 2015, por meio de um aviso da Comissão Especial de Licitação. A justificativa apresentada versava sobre a “necessidade de análise dos esclarecimentos apresentados, que apontam para a possibilidade de alterações nas especificações técnicas do objeto” (PALMAS, 2015n, p.1). Entretanto, a suspensão do processo licitatório não apresentou como motivação nenhuma relação direta ou expressa à medida cautelar que bloqueou o financiamento.

Em 11 de dezembro de 2015, foi aprovado pela Secretaria do Tesouro Nacional e liberado para contratação do financiamento junto à Caixa Econômica Federal o recurso na ordem de R\$ 226.550.00,00 para a construção do BRT Centro (JACOME, 2015b). Após a liberação dos recursos para construção do BRT Palmas Centro, o MPF requereu à Justiça Federal e foi aprovada a extensão da medida cautelar para esse trecho do empreendimento (BRASIL, 2016).

Em 14 janeiro de 2016 foi divulgado novo Aviso de Licitação pela Secretaria Municipal de Finanças, marcando a realização da licitação do BRT Palmas Sul para 03 de março de 2016 (PALMAS, 2016d). Posteriormente outro Aviso, datado de 26 de fevereiro de 2016, prorrogou o prazo para 13 de abril de 2016. Tal prorrogação foi justificada em razão das alterações nas especificações técnicas e critérios de pagamentos realizados. Mais uma vez sem mencionar o bloqueio do financiamento (PALMAS, 2016e).

Em 02 de maio de 2016 saiu a decisão final da Justiça Federal, na qual é ressaltado que a questão submetida a julgamento trata do descumprimento de requisitos técnicos para escolha do sistema de transporte público coletivo que, na compreensão do juiz, são relativos

31. Tais estudos e metodologias realizados pela ICES/BID serão detalhados na sequência.

à legalidade do ato administrativo que decidiu pela escolha de tal sistema. É expresso na sentença que a escolha do tipo de BRT não é ato discricionário da administração, devendo esse estar vinculado à existência de demanda conforme as regras técnicas emitidas pelo MCidades (BRASIL, 2016).

A sentença considera que a escolha da modalidade de transporte coletivo em descompasso com a demanda implica na onerosidade excessiva e que a demanda confirmada pelo município de Palmas, na época da inauguração do sistema, seria menor que a metade do mínimo estipulado para o tipo de BRT pretendido. Destaca também que a prefeitura de Palmas não indicou quais foram os estudos aprofundados que refletiam o número de quase 90 mil passageiros no transporte público. E considerou irreal considerando os 228 mil habitantes da cidade e uma frota registrada de mais de 150 mil veículos (BRASIL, 2016).

Em complemento, apresenta que não há compatibilidade e integração da proposta do BRT Palmas Sul com o disposto no PDPP, art. 63, que trata do Sistema de Transporte e prevê a avenida Teotônio Segurado como eixo prioritário para implantação do sistema, inclusive na região sul (BRASIL, 2016; PALMAS, 2007).

Por fim, a Justiça Federal decidiu que a escolha do tipo de BRT mais completo não foi devidamente justificada pela prefeitura e se implantada poderia trazer dano de difícil reparação ao erário federal, municipal e à população local. Neste sentido, considerou o projeto de implantação do sistema BRT em Palmas na forma aprovada pelo MCidades ilegal; determinou o cancelamento da proposta para todos os efeitos, financeiros e orçamentários; e condenou a Caixa a devolver os recursos ao orçamento da União (BRASIL, 2016).

Mesmo com a decisão da Justiça Federal, que considerou a proposta do BRT Palmas ilegal, conforme apresentado, o processo licitatório do BRT Palmas Sul continuou em andamento e em 12 de agosto de 2016, o Consórcio TCS - BRT PALMAS, representado pela empresa TIISA Infraestrutura e Investimentos S.A. foi declarado habilitado e vencedor do certame com o valor global da proposta de R\$ 264.285.000,00 (duzentos e sessenta e quatro milhões e duzentos e oitenta e cinco mil reais) (PALMAS, 2016f).

Além do processo licitatório, o processo de desapropriações também continuou à revelia da decisão da Justiça Federal, e em 11 de

abril de 2017, o pagamento de indenização a 44 famílias impactadas do BRT Palmas Sul foi autorizado pelo Comitê de Desenvolvimento Urbano. O valor para essas desapropriações soma R\$ 3,8 milhões (REDAÇÃO SEDURF, 2017). Os Decretos nº 1.420, de 21 de julho de 2017 e nº 1.452, de 5 de setembro de 2017 propuseram alterações ao Decreto nº 981, de 2 de março de 2015. Entre as alterações, destaca-se a inclusão de novas áreas a serem desapropriadas bem como a alteração da redação do art. 4 dada pelo Decreto nº 1.452/2017 que consignou as indenizações a serem pagas no processo de desapropriação à conta das dotações do Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano (FMDU) (PALMAS, 2015c).

O Tribunal de Contas da União (TCU) realizou fiscalização no período de 27 de junho de 2016 a 29 de julho de 2016 com o objetivo de avaliar o processo licitatório do projeto do BRT Palmas Sul, considerando que ele foi realizado por meio do RDC na modalidade eletrônica. Entre as motivações para a auditoria destaca-se o elevado valor dos repasses federais provenientes do Orçamento Geral da União.

O Relatório de Fiscalização nº 300/2016 (BRASIL, 2016) apontou como indícios de irregularidade estudo de viabilidade técnica, econômica e ambiental (EVTEA) deficiente; anteprojeto de engenharia deficiente, por ausência de levantamento topográfico; motivação deficiente do ato de escolha do regime de contratação integrada do RDC; e a restrição à competitividade do certame.

O TCU destaca ainda “o iminente risco de adjudicação do objeto do RDC 1/2015 ao Consórcio TCS - BRT Palmas, com a celebração do contrato e a liberação de recursos federais para o início das aludidas obras maculadas pelas referidas irregularidades” (BRASIL, 2016, p. 62). Neste sentido, solicita cautelar suspensiva no sentido de determinar que a Secretaria Municipal Acessibilidade, Mobilidade, Trânsito e Transporte de Palmas se abstenha de homologar o processo de licitação do BRT Palmas Sul, prevenindo potencial dano financeiro. Ainda, determina que o MCidades e Caixa suspendam cautelarmente o repasse de valores federais ao empreendimento do BRT Palmas Sul.

Com o Decreto Legislativo nº 39 de 13 de fevereiro de 2017, o Congresso Nacional bloqueou a execução física, orçamentária e financeira do sistema de transporte público coletivo urbano BRT Palmas. Neste foram apontados como irregularidades as deficiências

no estudo de viabilidade técnica, econômica e ambiental (BRASIL, 2017a).

No Acórdão nº 460 de 15 de março de 2017 (BRASIL, 2017b) consta que a Prefeitura de Palmas deve adotar as medidas necessárias para cumprir as determinações legais e anular o edital de licitação do BRT Palmas Sul, RDC 01/2015; e ainda, como medida corretiva, a necessidade de elaborar estudo de viabilidade técnica, econômica e ambiental para a implantação do BRT em Palmas, que deve ser aprovado pelo MCidades e pela Caixa. O EVTEA deve conter as

[...] análises técnicas e econômicas adequadas e suficientes sobre todo o empreendimento, além de quantificar a demanda por transporte na região a partir da escolha da melhor solução técnica para o atendimento dessa demanda e a quantificação das despesas de operação do empreendimento, em plena consonância com os dados utilizados na referida análise (BRASIL, 2017b, p. 34)

Em 04 de outubro de 2017, a Prefeitura de Palmas, por meio da Secretaria Municipal de Segurança e Mobilidade Urbana, abriu processo licitatório nº 32/2017 para contratação de empresa especializada para prestação de serviços técnicos de engenharia, arquitetura e economia para elaboração do EVTEA do corredor de transporte de passageiros. A empresa Oficina Engenheiros Consultores associados LTDA foi homologada à vencedora do certame pelo valor de R\$ 628.000,00³². O Relatório-Síntese do EVTEA de corredor de transporte de passageiros foi finalizado em junho de 2018 (PALMAS, 2018a).

Em 24 de novembro de 2017 foi concluído o inquérito policial Nº 0005/2016-4-SR/PF/TO instaurado em janeiro de 2016 com objetivo de apurar possíveis crimes de fraude em licitação e associação criminosa no procedimento licitatório RDC Eletrônico nº 01/2015, relativo ao BRT Palmas Sul. O referido relatório afirma que antes da formalização da proposta do BRT Palmas junto ao MCidades (21 de maio de 2014), a Empresa CONSTRAIN S. A. foi autorizada a realizar, a suas custas, estudos de solo nas vias públicas em Palmas, bem como no canteiro central da avenida Teotônio Segurado (esta autorização data de 16 de maio de 2014). "Tais estudos certamente redundariam em

32. Informações acessadas por meio do Portal da Transparência da Prefeitura de Palmas, disponível em: <http://prodاتا.palmas.to.gov.br:8080/sig/app.html#/transparencia/licitacoes-transparencia/>. Acesso 06 jun. 2019.

vantagens numa futura concorrência pública, pois poderiam embasar de antemão os custos do projeto, possibilitando o oferecimento de proposta mais vantajosa” (SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL, 2017, p. 4).

Para realizar os estudos e levantamentos de dados autorizados pela Prefeitura, a CONSTRAIN S. A. subcontratou a empresa Técnica Engenharia LTDA. O relatório da Polícia Federal destaca que em dois momentos distintos a Prefeitura de Palmas apresentou entre os documentos relativos ao projeto do BRT laudos de sondagem que teriam sido elaborados pela Técnica Engenharia LTDA. Em um destes momentos, o laudo destacava como interessada do estudo a empresa BURITI Empreendimentos Imobiliários e em outro momento, a empresa STANCORP Participações Brasil LTDA figurava como interessada. Entretanto, quando da publicação do edital do RDC Eletrônico nº 01/2015, os laudos apresentados haviam sido produzidos por outra empresa, a C. B. FERREIRA E CIA LTDA, o que levou a Polícia Federal a crer na substituição dos documentos “numa tentativa de mascarar a informação privilegiada que a possível licitante teria na concorrência pública” (SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL, 2017, p. 7).

Outra conclusão a que o relatório chega é a da participação das empresas BURITI Empreendimentos Imobiliários e a STANCORP Participações Brasil LTDA em suposto esquema para implantar o BRT em áreas contíguas a terrenos de interesse comercial delas. Estas duas empresas são sócias da empresa G10 Empreendimentos Imobiliários LTDA, e “todas as três empresas seriam possíveis beneficiárias de valorizações decorrentes das obras do BRT por possuírem terrenos nas imediações do trajeto” (SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL, 2017, p. 9). O relatório destaca então que, além de possível fraude no processo licitatório, havia interesse em “lucrar com as valorizações em terrenos decorrentes das obras do BRT” (p. 10).

Para esclarecer a linha de argumentação realizada no inquérito, é necessário retroceder no tempo e ressaltar outras frentes de ação da gestão urbana em Palmas. Primeiro a busca por aumentar a arrecadação tributária a partir de 2014 com ações relacionadas à implementação do novo Código Tributário Municipal e revisão da Planta de Valores Genéricos (PALMAS, 2017n).

A Lei Complementar nº 285, de 31 de outubro de 2013³³ instituiu

33. Alterada pelas Leis Complementares nº 293/2014, 297/2014, 300/2014, 319/2015, 362/2016, 363/2016, 366/2017, 367/2017, 370/2017, 374/2017, 380/2017, 385/2017, 387/2017, 402/2018 (PALMAS, 2013e).

o novo Código Tributário do Município de Palmas - TO e com ele toda área urbana do município ficou suscetível ao IPTU, e a base de cálculo do imposto passou a ser o valor venal do imóvel, cuja apuração seria realizada através da Planta de Valores Genéricos (PALMAS, 2013e; PALMAS, 2017n). Para o exercício de 2014, foi instituída nova Planta de Valores Genéricos por meio da Lei Ordinária nº 2.018 de 31 de dezembro de 2013 (PALMAS, 2013f). A Planta de Valores Genéricos é a lei que norteia a base de cálculo de impostos como o IPTU, o Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis e o Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doação. Ainda serve como base para as indenizações de desapropriações. Essa foi a primeira planta de valores realizada em Palmas com base no valor de mercado dos imóveis, na qual buscou-se aproximar o valor venal aos valores praticados no mercado.

Assim, associando a implementação do novo Código Tributário Municipal em Palmas com a revisão da Planta de Valores Genéricos, "a arrecadação tributária cresceu significativamente em 2014, saltando de R\$ 99,962 milhões no ano anterior para R\$ 156,137 milhões, ou seja, R\$ 56,175 milhões, o que representa um crescimento de 56%" (PALMAS, 2017n, p. 2). Essas alterações legislativas em busca do aumento da arrecadação trouxeram também uma alta conta em imposto a ser pago pelos proprietários de glebas urbanas não parceladas em Palmas, com consequências também relacionadas à outra frente de ação da gestão urbana em Palmas, que será tratada a seguir.

A segunda frente de ação diz respeito ao Decreto nº 930, de 11 de dezembro de 2014, que declarou de utilidade pública, para fins de desapropriação, áreas da matrícula nº 22.099 e nº 20338, destinadas ao exercício da política de desenvolvimento urbano através de ocupação ordenada, regularização dos parcelamentos e implementação de novos adensamentos (PALMAS, 2014c). Tem ainda como objetivo a viabilização de vias como a Av. NS 15 e Av. Orla; a melhoria do Sistema Viário com a ampliação da Mobilidade Urbana e integração do Sistema de Transporte Urbano, Cicloviário e Fluvial; e a consolidação da Área de Lazer e Cultura (ALC).

Anteriormente o Governo do Estado do Tocantins, por meio do Decreto nº 5.138, de 30 de outubro de 2014, havia declarado de utilidade pública, para fins de desapropriação, a área relativa à matrícula M-22.099 no Município de Palmas (TOCANTINS, 2014a). Entretanto, tal decreto foi revogado pelo Decreto nº 5.166, de 10 de

dezembro de 2014, TOCANTINS, 2014b) um dia antes da publicação do decreto municipal.

O Inquérito Policial nº 0005/2016-4-SR/PF/TO (SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL, 2017) destaca que no dia 17 de dezembro de 2015, um dos proprietários de uma grande gleba urbana de matrícula nº 22.099 desocupada na área urbana sudoeste de Palmas, com mais de 806 hectares, localizada próxima ao trajeto do BRT, entre a Praia do Prata e a Av. Teotônio segurado, informou a Procuradoria da República no Tocantins que estaria sofrendo pressões, por parte de agentes públicos e empresários do ramo imobiliário, para que o mesmo alienasse suas terras.

Neste sentido, o relatório demonstra que empresários do setor imobiliário de Palmas contrataram, em 23 de outubro de 2015, um projeto urbanístico denominado Masterplan, pelo valor de R\$ 750.000,00, para a área declarada de utilidade pública para fins de desapropriação objeto do Decreto 930/2014, matrícula nº 22.099 e nº 20.338. Destaca-se do documento que essas áreas não eram de propriedade, e nem estavam sob o controle, deste grupo de empresários que contratou o projeto. Na página de um dos escritórios de arquitetura contratado para execução da proposta urbanística são apresentadas imagens ilustrativas do projeto (Figura 8) e que

o Masterplan conceitual para esta grande gleba em Palmas - TO contempla adequações ao plano original da cidade, mantendo seus princípios básicos e sua estrutura ortogonal, aliados à formulação de ideias e conceitos inovadores de ocupação. A proposta elenca e define as premissas e parâmetros de ocupação da área visando aproximar a escala da ocupação urbana àquela dos seus usuários, criando *caminhos verdes, sombreados e mais curtos; áreas para parques e praças próximas às áreas de ocupação residencial; fachadas ativas* no sistema viário principal com usos comerciais e mistos; e sobretudo, o grande equipamento urbano que será o *Parque da Orla de Palmas* (JAIME LERNER, 2015, s/p) (grifos meu).

A hipótese defendida pela Polícia Federal diz respeito à existência de um acordo firmado pelo grupo empresarial contratante do projeto com a prefeitura, “para que esta retirasse o Decreto 930/2014 em troca do Projeto Masterplan” (SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL, 2017, p. 28). Além de diversos diálogos interceptados, o inquérito apresenta que o contrato celebrado entre o grupo de empresários e os autores do projeto Masterplan continham cláusulas que condicionavam o

pagamento do projeto. A primeira indica que os contratantes tinham como objetivo entregar o projeto à prefeitura, pois R\$ 180.000,00 dos R\$ 750.000,00 seriam pagos após a entrega do Masterplan para a Prefeitura. A segunda indica o interesse na revogação do Decreto de Utilidade Pública referente às glebas de matrícula 22.099 e 20.338, pois o pagamento do valor de R\$ 390.000,00 estava a este condicionado.

Figura 8: Imagem da Proposta do Projeto Masterplan para parte da porção sudoeste de Palmas, área objeto de declaração de utilidade pública para fins de desapropriação por meio do Decreto nº 930/2014, áreas das matrículas nº 22.099 e nº 20338.



Fonte: site Jaime Lerner, 2015.

Este montante seria pago em três parcelas, contadas a partir da data de publicação da revogação do decreto: a primeira após dois dias, a segunda após 30 dias, e a terceira após 60 dias. “Causa estranheza o fato de que em um instrumento contratual entre particulares haja cláusula que condicione o pagamento dos serviços prestados a atos administrativos do poder público, fora do controle, em regra, dos contratantes” (SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL, 2017, p. 18). No caso de não revogação do decreto, o contrato previa que o remanescente seria pago em dez parcelas.

Conclui-se de forma peremptória que, com a revogação do Decreto, a área poderia ser usada como instrumento para captação de recursos financeiros, possibilitando a atração de investidores no projeto urbanístico. Já na hipótese de não revogação, os contratantes poderiam ter dificuldade em levantar o montante a ser pago

pelo Masterplan, sendo razoável o estabelecimento de prazo para pagamento (dez parcelas), fato que justifica a cláusula apontada acima.

Além disso, como se demonstrará adiante, o decreto de utilidade pública só seria revogado caso o legítimo proprietário aceitasse alienar a área. (SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL, 2017, p. 19).

O inquérito conclui que a Prefeitura de Palmas não possuía os recursos necessários para o pagamento da indenização justa aos proprietários das áreas, que tinha como valor venal no ano de 2014 o valor mínimo de R\$ 457.307.367,30 (quatrocentos e cinquenta e sete milhões, trezentos e sete mil, trezentos e sessenta e sete reais e trinta centavos). E que a municipalidade decretou a área como sendo de utilidade pública como “uma espécie de chantagem, para motivar a alienação da área” e/ou “forma de pressão para motivar o pagamento dos tributos” (SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL, 2017, p. 22). Os imóveis de matrícula nº 22.099 e nº 20.338 foram objetos de lançamento de tributos atrasados de 2011, 2012, 2013, 2014 e 2015, em 30 de abril de 2015 (PALMAS, 2015o).

Segundo o inquérito, parte da terra de matrícula nº 22.099 foi vendida aos empresários do setor imobiliário, entre agosto e novembro de 2015, por valor relativamente baixo, motivado pelo decreto de utilidade pública e pelo alto valor dos impostos devidos. “Mesmo diante da fortuna em IPTU atrasado incidente sobre os bens imóveis, os empresários do setor imobiliário mantiveram-se firmes no propósito de adquirir a área. Isso só é razoável se tivessem a informação de que tais tributos seriam revistos ou perdoados” (SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL, 2017, p. 46).

A proposta de trabalho do projeto Masterplan, datada de 20 de julho de 2015, foi apreendida pela Polícia Federal e apresenta no que se refere à mobilidade urbana que o projeto deveria buscar a inserção e interligação da rede de mobilidade local a ser proposta com o BRT. Outro ponto apresentado pelo inquérito é que um dos sócios das empresas contratantes do Masterplan é também sócio de outra empresa em parceria com a Stancorp Participações Brasil LTDA, àquela relacionada aos laudos de sondagem de solos realizados antes da proposta do projeto BRT Palmas junto ao MCidades.

Ou seja, a STANCORP, que tem ligação direta com o grupo G10 Empreendimentos Imobiliários, que se

beneficiária com a valorização de terrenos decorrente das obras do BRT, contratou não só a sondagem de solos, mas também o projeto urbanístico para as áreas. (SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL, 2017, p. 42).

“No entanto, como não houve acordo acerca dos terrenos, o grupo de empresários não entregou o Masterplan para a prefeitura” (SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL, 2017, p. 24). A Prefeitura de Palmas não prosseguiu com o processo de desapropriação das áreas objeto do Decreto Municipal 930/2014, que ainda está em vigor. Para a área em questão, a prefeitura apresentou um novo projeto de ocupação, incluído do Plano de Ação Palmas Sustentável, apresentado a seguir.

4.2 Plano de Ação Palmas Sustentável

No Brasil, a Iniciativa Cidades Emergentes e Sustentáveis (ICES) do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) iniciou na cidade de Goiânia, ainda em sua fase piloto, em 2011. A partir de 2013, foi firmada a parceria entre o BID e a Caixa e houve a expansão da Iniciativa em mais outras quatro cidades, contemplando as cinco regiões do país. Além de Goiânia (GO), na Região Centro-Oeste, João Pessoa (PB), na Região Nordeste, Vitória (ES), na Região Sudeste, Florianópolis (SC), na Região Sul e Palmas (TO), na Região Norte. A adesão da cidade de Palmas à ICES foi realizada através de parceria com a Caixa, na qual foram disponibilizados recursos de R\$ 1 milhão para custear os projetos do Plano de Ação Palmas Sustentável, considerando que a execução dos projetos será custeada por meio de financiamento do BID (COUTINHO, 2013). Dia 10 de abril de 2014, houve o Seminário de Diagnóstico da ICES que integrou a primeira etapa de trabalho e visou definir ações a serem desenvolvidas. O trabalho recebeu consultoria especializada na área de políticas sociais do Instituto Pólis (MARQUES, 2014b).

Em março de 2015, foi realizado o terceiro Seminário da Iniciativa Cidades Emergentes Sustentáveis com o objetivo de apresentar a *Pesquisa de Opinião Pública* e a definição dos temas prioritários para o desenvolvimento da cidade, seguindo a metodologia ICES (MARTINS, 2015). Em junho do mesmo ano, o Plano de Ação Palmas Sustentável foi apresentado à sociedade, cuja atividade fez parte da terceira etapa do trabalho. O Projeto Orla de Palmas e o Novo Paço Municipal foram temas em destaque (REDAÇÃO, 2015).

No final de setembro de 2015, o então prefeito de Palmas participou do Fórum de Prefeitos da América Latina e do Caribe 2015, que aconteceu em Washington (EUA). Na ocasião, o prefeito anunciou que Palmas contara com aporte de investimentos de R\$ 3 bilhões para serem aplicados em projetos voltados para a sustentabilidade (MACHADO, 2015). Os recursos seriam do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e da Caixa Econômica Federal no contexto da Iniciativa Cidades Emergentes e Sustentáveis (ICES) na qual Palmas está inserida.

No dia 08 de outubro de 2015, o Plano de Ação Palmas Sustentável foi apresentado à população e entregue oficialmente pela Caixa Econômica Federal à Prefeitura de Palmas. O objetivo do plano é nortear o desenvolvimento sustentável de Palmas para as próximas cinco décadas (REDAÇÃO SECOM, 2015).

No documento Plano de Ação Palmas Sustentável, a ICES é apresentada como um programa de assistência técnica voltado aos governos das cidades médias da América Latina e Caribe (ALC). Tem como justificativa o rápido crescimento urbano, a concentração das atividades econômicas e os desafios dos “governos locais na provisão de serviços básicos, na garantia de níveis adequados de qualidade de vida, na redução das desigualdades, na geração de empregos, na proteção do meio ambiente” (PALMAS, 2015f, p. 33). Observa-se que mesmo incluindo níveis adequados de qualidade de vida e a redução das desigualdades, o documento não se aprofunda nesse aspecto, não detalha quais seriam os níveis adequados de qualidade de vida e nem qual tipo de desigualdade pretende reduzir.

No Plano, é apresentado que para a ICES, uma cidade emergente é aquela com área urbana de tamanho médio e que demonstra “crescimento populacional e econômico acima da média em seu país” (PALMAS, 2015f, p. 36). Adverte, ainda, que as cidades médias vêm crescendo em uma taxa maior que as grandes cidades, principalmente na ALC. Quando apresenta as razões para a inclusão de Palmas na ICES, o Plano afirma que o município passa por “forte movimento de expansão e adequação de sua infraestrutura para atender as demandas de seu crescimento” (PALMAS, 2015f, p. 41). Posteriormente, ressalta que Palmas possuiu uma alta taxa média de crescimento anual de 2000 a 2010. Bem como enfatiza as questões da urbanização dispersa e da baixa densidade demográfica. Deste modo,

ressalta-se que o *forte movimento de expansão* se refere ao aumento do perímetro urbano com a ampliação das fronteiras da cidade e da sua área urbana, visto que mesmo com aumento populacional considerável, a cidade continua com baixa densidade demográfica.

Na sequência, o Plano chama a atenção ao incluir o indicador de desenvolvimento humano como um importante dado para evidenciar as qualidades da cidade de Palmas:

Palmas registrou a *maior taxa de crescimento* no Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) entre todas as 27 capitais do País no período entre 1991 e 2010. *Em 1991, Palmas tinha o pior IDH entre as capitais, com 0,439, atingindo um índice de 0,788 em 2010* e saltando para a 10ª posição no ranking nacional. A qualidade do sistema público de educação e de saúde, bem como a *renda per capita acima da média nacional*, 12ª entre as capitais em 2010 segundo o IBGE, são alguns dos pontos que, tradicionalmente, associam Palmas à imagem de uma *cidade próspera e com desenvolvimento adequado* (PALMAS, 2015f, p. 19) (grifo nosso).

Cabe aqui discutir a composição do indicador de Índice de Desenvolvimento Humano (IDH). Ela inclui o dado de *renda per capita*, informação que em nada contribui para a compreensão sobre desigualdade socioeconômica da população. É possível que a cidade de Palmas tenha uma alta *renda per capita* concentrada em uma pequena parcela da população, como bem demonstra o próprio Plano, na citação a seguir.

No entanto, apesar do bom desempenho dos indicadores socioeconômicos, constata-se que *há uma desigualdade urbana muito alta em Palmas*, visto que o município apresenta uma renda bastante concentrada. Tal desigualdade pode ser constatada a partir do confronto entre o índice de GINI e do PIB per capita. Apesar de em 2010, o PIB per capita situar-se acima de US\$ 9.000, o índice de Gini (0,55) *atesta a persistência da desigualdade distributiva* (PALMAS, 2015f, p. 44) (grifo nosso).

O Plano assume ainda que além da baixa densidade de ocupação e o espraiamento da expansão urbana, a “precariedade habitacional e a segregação socioespacial são desafios que a administração pública municipal precisará enfrentar na busca da diminuição da desigualdade urbana” (PALMAS, 2015f, p. 44). Aqui observa-se pela primeira vez no documento o reconhecimento dos problemas relativos à desigualdade

urbana e distributiva da renda demonstrados nas condições precárias de vida de parcela da população e na alta segregação socioespacial apresentada pela cidade, problemas urbanos que aparecem como principais na cidade de Palmas ainda que de forma superficial e sem preocupação com o aprofundamento do tema.

Apresenta ainda que “Palmas, apesar de seu crescimento e desenvolvimento recente, não está livre dos riscos que a concentração de renda impõe como, por exemplo, o aumento da desigualdade urbana e o crescimento dos índices de violência” (PALMAS, 2015f, p. 44). Observa-se assim uma contradição no entendimento do *desenvolvimento recente* em Palmas que ainda se mantém e reforça e aumenta as *desigualdades* visto que tal afirmação somente é possível se considerar um modelo de desenvolvimento que somente considera aspectos econômicos.

Nesse ponto é possível recuperar a afirmação de Souza (2010) de que a compreensão sobre desenvolvimento deve pressupor o aumento da justiça social. A desigualdade urbana demonstrada e reconhecida pelo Plano em Palmas compromete a utilização simplificada de informações como o crescimento e dinamismo econômico, a renda *per capita* e IDH para identificar características de desenvolvimento urbano de uma cidade. Contribui, desta maneira, para refutar a associação de Palmas “à imagem de uma cidade próspera e com desenvolvimento adequado” (PALMAS, 2015f, p. 19).

Desse modo, cabe ressaltar que o entendimento de justiça, em sua abordagem material, trata os termos da identificação de critérios adequados em relação à distribuição da riqueza socialmente produzida entre seus beneficiários. Assim, “a discussão sobre o que é justo ou injusto, particularmente em relação à partilha de recompensas e ônus sociais, encontra-se permeada pelo debate sobre a igualdade e a desigualdade na distribuição de bens sociais” (PIZZIO, 2016, p. 357).

Posteriormente, observa-se a apresentação da metodologia realizada pela ICES defendida como uma “avaliação rápida que permite a identificação e priorização de projetos de infraestrutura, assim como a definição de ações urbanas, ambientais, sociais, fiscais e de governança de curto, médio e longo prazo” (PALMAS, 2015f, p. 19). Nesse sentido, a metodologia seria capaz de propor ações que visam enfrentar os desafios de sustentabilidade local antes que se tornem um problema ao desenvolvimento. É apresentada uma abordagem

interdisciplinar baseada em três dimensões: ambiental e mudança climática; urbana; fiscal e governança. Os interesses na velocidade da avaliação expressados na metodologia não são explicados e sugerem o risco de formar uma avaliação apressada e superficial.

“No caso da ICES em Palmas, a primeira fase envolveu a seleção e contratação do Instituto Pólis para a aplicação da Iniciativa na cidade com os recursos disponibilizados pelo Fundo Socioambiental da Caixa” (PALMAS, 2015f, p. 52). A aplicação da metodologia parte da elaboração de um diagnóstico de 120 indicadores (no caso de Palmas, foram utilizados 117) agrupados em 23 temas e divididos nas três grandes dimensões citadas.

O Plano ressalta que “os indicadores são complementados com um diagnóstico mais abrangente sobre diferentes temas realizado por um grupo de especialistas e acompanhado pela prefeitura, BID e Caixa” (PALMAS, 2015f, p. 52). Após o diagnóstico dos indicadores, os valores obtidos foram comparados com os parâmetros propostos pelo BID para a América Latina e Caribe. Após essa comparação, cada indicador foi classificado pelo exercício do semáforo, no qual sinalizou os indicadores em vermelho para os considerados críticos, em amarelo quando estão em alerta, e em verde para aqueles em situação positiva. Ressalta-se aqui que o diagnóstico foi realizado por um grupo de especialistas acompanhado pela prefeitura, BID e Caixa, sendo esses dados comparados com parâmetros propostos pelo BID, sem que neste processo comparativo considerasse as especificidades culturais, históricas e geográficas das cidades.

Vale destacar também que os padrões de qualidade de vida não são necessariamente os mesmos em todos os lugares e que a padronização das demandas é contrária à lógica da busca por um desenvolvimento urbano apoiado no aumento da justiça social visto que além da igualdade distributiva, a igualdade pelo reconhecimento também compõe uma das dimensões da justiça social (FRASER, 2008; PIZZIO, 2016). Essa dimensão revela-se particularmente importante no processo de busca por um desenvolvimento apoiado nas características da escala do local, pois nesta perspectiva, é primordial compreender e reconhecer as peculiaridades de uma sociedade e suas necessidades e demandas específicas, o que possibilita a fuga da armadilha da monocultura institucional e estratégias alternativas que agregam o conhecimento local conforme apresentado por Evans (2003).

A fase seguinte, a de priorização “envolve[u] a equipe técnica do BID, da Caixa, da prefeitura, entidades parceiras e de outros atores-chave da cidade” (PALMAS, 2015f, p. 52). Nela, os temas mais críticos para a sustentabilidade da cidade receberam prioridade com base na aplicação de quatro filtros: Opinião Pública, que mede a importância que os cidadãos conferem a cada um dos temas; Custo Econômico, que analisa os efeitos dos temas sobre o PIB, emprego e competitividade; Ambiental/Mudança Climática, que relaciona a vulnerabilidade à mudança climática e níveis de emissão de gases de efeito estufa; e valoração dos especialistas (BID, 2012; PALMAS, 2015f). Para o projeto ICES Palmas, a aplicação e a consolidação dos filtros foram realizadas por meio de um sistema de priorização online. O Sistema WebICES recebeu as informações do semáforo de indicadores e dos filtros, gerando o resultado consolidado.

Os filtros assinalam uma pontuação de 1 a 5 para cada área temática, onde 1 é a prioridade mais baixa e 5 é a prioridade mais alta. Após a consolidação dos filtros, os temas com a pontuação total mais alta são discutidos entre a prefeitura, a Caixa e o BID para deliberação e validação em um seminário de áreas priorizadas realizado na cidade (PALMAS, 2015f, p. 139).

O Plano afirma que “os temas tratados pelo diagnóstico foram também avaliados pela população local por meio da Pesquisa de Opinião Pública, trazendo ao conhecimento dos técnicos a percepção da sociedade sobre cada um dos temas” (PALMAS, 2015f, p. 59). O filtro Opinião Pública foi baseado nos resultados dessa Pesquisa de Opinião Pública realizada em 2015 no município de Palmas, na qual foram entrevistados 1.007 cidadãos. Destaca-se, segundo o Plano, que “os temas ‘Competitividade da economia’, ‘Impostos e autonomia financeira’, ‘Gestão do gasto público’ e ‘Dívida’ não foram abordados no questionário da pesquisa” (PALMAS, 2015f, p. 143).

O filtro Ambiental foi preenchido a partir dos dados coletados e analisados pelo consórcio IDOM-Cobrape. O filtro Técnico e o Econômico foram preenchidos pelos especialistas do Instituto Pólis, técnicos da Caixa local, BID e Prefeitura Municipal de Palmas. Para a priorização, cada uma das avaliações recebeu uma ponderação diferente. O semáforo recebeu o peso de 40%, o filtro Opinião Pública recebeu peso de 30%, o filtro Ambiental, Técnico e o Econômico receberam pesos de 10% cada um, totalizando os 100% do processo de priorização por meio dos filtros.

Cabe destacar que o filtro Opinião Pública somente interferiu em 30% no processo de priorização, visto que os demais 70% são frutos de estudos e filtros realizados por especialistas. Observa-se na metodologia uma assimetria no processo participativo. Nota-se que somente na elaboração de um dos filtros, de peso 30%, houve participação popular. Desse modo, observa-se que a não paridade de participação leva à configuração de uma representação falida (FRASER, 2008), pois as regras estabelecidas quanto aos pesos dos filtros para a tomada de decisão relativa à priorização dos temas privilegiaram sobremaneira o trabalho dos especialistas, negando de maneira prática a participação popular através da Pesquisa de Opinião.

Neste sentido, a seguir será apresentada a visão da cidade apresentada através da avaliação por indicadores e a priorização dos temas. Segundo a Metodologia ICES, a primeira fase para a avaliação da realidade urbana da cidade é referente à construção de um diagnóstico de indicadores. Em seguida, os valores obtidos pelo diagnóstico dos indicadores foram comparados com os parâmetros propostos pelo BID para a América Latina e Caribe e classificados pelo exercício do semáforo, no qual sinaliza os indicadores em vermelho para os considerados críticos, em amarelo quando estão em alerta e em verde para aqueles em situação positiva (Quadro 8)

Quadro 8: Temas do diagnóstico organizados por dimensão com as cores do semáforo

Dimensão	Tema	Avaliação
Fiscal e Governança	Dívida	Verde
	Gestão de Gastos Públicos	Amarela
	Impostos e autonomia financeira	Vermelha
	Transparência	Amarela
	Gestão pública moderna	Vermelha
	Gestão Pública participativa	Amarela

Ambiental e mudanças climáticas	Água	Verde
	Esgotamento sanitário e drenagem	Amarela
	Gestão de resíduos sólidos	Amarela
	Energia	Amarela
	Qualidade do Ar	Amarela
	Mitigação de mudanças climáticas	Amarela
	Ruído	Amarela
	Vulnerabilidade diante de desastres naturais	Amarela
Desenvolvimento Urbano	Saúde	Verde
	Segurança	Amarela
	Educação	Amarela
	Conectividade	Verde
	Emprego	Amarela
	Competitividade Econômica	Vermelha
	Mobilidade e Transporte	Vermelha
	Desigualdade Urbana	Vermelha
	Uso do Solo e Ordenamento Territorial	Amarela

Fonte: Palmas, 2015f. Adaptado pela autora, 2018.

Vale comentar que os temas *água*, *conectividade*, *saúde* e *gestão adequada da dívida* apresentaram avaliação na cor verde, embora, segundo o próprio Plano, a questão relativa à eficiência no serviço de abastecimento de água mereça atenção em função da perda na distribuição de água tratada.

Destaca-se também que mesmo o índice de *conectividade* tendo sido considerado verde, há um importante dado a ser avaliado, qual seja: a “exceção feita ao número de assinaturas de internet de banda larga fixa com apenas 11,51 assinaturas por 100 habitantes”

(PALMAS, 2015, p. 64). Os acessos realizados por internet móvel através de celulares foram avaliados em verde, permanecendo uma porcentagem baixa se contabilizar somente a internet de banda larga.

O Plano evidencia que “a *saúde* foi o único tema com todos os seus indicadores em verde” (PALMAS, 2015f, p. 59), entretanto existe uma importante contradição dos dados coletados na fase de diagnóstico e a *Pesquisa de Opinião Pública* aplicada na cidade. Nessa última, a saúde foi apontada como principal obstáculo a afetar a qualidade de vida da população, sendo registrada como principal setor a ser priorizado³⁴.

Os indicadores realizados pelos especialistas apresentam todo os pontos em verde, quando na percepção da população há preocupação sobre ele sendo considerado vermelho.

Em vermelho aparecem, na dimensão de fiscal e governança, os temas *impostos e autonomia financeira* e *gestão pública moderna*. Na dimensão de desenvolvimento urbano, aparece em vermelho a *competitividade da economia*, a *mobilidade e transporte* e a *desigualdade urbana*. Cada um desses pontos será discutido a seguir.

O item relativo aos *impostos e autonomia financeira* foi objeto também do *Filtro Econômico*, que levou em consideração dados como a participação dos diferentes setores econômicos no Produto Interno Bruto (PIB) e na geração de empregos. A ICES considera a autonomia financeira municipal um instrumento fundamental para a definição de políticas públicas com recursos próprios do município.

Em relação ao percentual das receitas próprias sobre o total das receitas no Município de Palmas, no ano de 2012, a receita própria representou apenas 35% da receita total do município naquele ano, enquanto a média de participação das capitais foi de 44% pontos percentuais, assumindo a sétima posição no ranking em relação aos piores resultados (PALMAS, 2015f, p. 98).

Desse modo, o Plano considerou que, comparada às demais capitais, Palmas evidencia significativa dependência das transferências constitucionais e voluntárias no orçamento de 2012. Essas transferências totalizaram 65% dos recursos disponíveis. O Plano ressalta ainda que essa dependência pode limitar a autonomia e a capacidade de gestão e promoção das políticas públicas por parte da municipalidade.

34. Esta contradição será melhor apresentada posteriormente quando há a apresentação da priorização dos temas.

Quanto ao item *gestão pública moderna*, o Plano sublinha o tempo de vigência do orçamento municipal de somente um ano como um ponto problemático, e que a gestão pública não disponibiliza um sistema de prestação de contas que meça os avanços e resultados da gestão municipal. Nesse sentido, somente o Portal da Transparência e o Diário Oficial são utilizados para disponibilizar informações para a população. Na visão da ICES, seriam necessárias mais informações “para o acompanhamento da prestação de contas dos bens e serviços realizados durante a execução orçamentária” (PALMAS, 2015f, p. 98).

O aprimoramento do sistema de remuneração de pessoal também é um ponto destacado no Plano como necessário para maior eficiência na gestão pública. Seria preciso o desenvolvimento de um instrumento que permita além da prestação de contas, a avaliação dos avanços e resultados da gestão municipal e das compras realizadas.

Quando trata da baixa *competitividade da economia local*, o plano ressalta que não há integração entre as atividades e serviços para realização de uma plataforma logística, podendo ser utilizada a área do aeroporto integrando-o com os demais modais.

Os três itens em vermelho: *impostos e autonomia financeira*, *gestão pública moderna* e *competitividade da economia* parecem estar inter-relacionados, principalmente por considerar a autonomia financeira e a gestão pública moderna o caminho para alcançar maior e melhor competitividade. A busca por um desenvolvimento regional, na concepção apresentada por Boisier (1996), pressupõe relações de dominação e dependência hierarquicamente ordenadas que privilegiam regiões de maior competitividade econômica.

Quanto ao item *desigualdade urbana*, o plano destaca que a porcentagem da população abaixo da linha de pobreza divulgada pelo Atlas de Desenvolvimento Humano no Brasil, cuja fonte é o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), foi de 6,91%. Entretanto o plano apresenta informações do censo demográfico que apontam para a existência de 29,4% de pessoas abaixo da linha da pobreza, e que apenas 30% dos mais bem remunerados recebem acima de R\$ 1.500,00 (PALMAS, 2015f). A grande diferença entre os dados sugere a necessidade de mais estudos e pesquisas que possam de fato esclarecer a realidade da vida da população palmensa de modo a se conhecer a realidade a ser atendida para propor uma política pública de qualidade.

O Plano de Ação (PALMAS, 2015f) apresenta dados do Plano de Regularização Fundiária do Município de Palmas de 2009 que indica 26,2% de moradias em assentamentos informais, ou seja, em vulnerabilidade. A *Pesquisa de Opinião Pública* mostrou que 67,5% da população considera a renda da família suficiente para cobrir suas necessidades. Nas informações disponíveis para o ano de 2010 (IBGE), mesmo a renda média sendo de R\$ 1.630,42, apenas 30% das pessoas que são melhores remuneradas recebem renda acima de R\$ 1.500,00, o que reforça mais uma vez a ineficiência dos dados de renda *per capita* quando dissociado dos dados de concentração de renda.

Sobre o item *mobilidade e transporte*, ocorre que devido aos desvios na estratégia de implantação da cidade e ao processo desordenado da ocupação “houve espalhamento da cidade, grandes vazios urbanos, infraestrutura subutilizada e expulsão da população de baixa renda para a área periférica do município, principalmente na região sul” (PALMAS, 2015f, p. 95). O Plano ressalta que há alta dispersão urbana e um privilégio ao transporte individual bem como nenhuma via com tratamento prioritário para o transporte coletivo e extensão de ciclovias mínimas. Nesse sentido, reforça que mesmo com a falta de infraestrutura para o uso de bicicletas e da malha urbana espalhada, é comum a presença de ciclistas nas ruas da cidade que por falta de espaço seguro, expõem-se a risco de acidentes. A soma de todos esses fatores conduz à uma classificação insatisfatória da mobilidade em Palmas, como na maioria das cidades brasileiras.

Recebe destaque entre os temas abordados no Plano de Ação o projeto do *Bus Rapid Transit* (BRT), ou Transporte Rápido por Ônibus, naquele momento em fase de desenvolvimento.

A prefeitura está desenvolvendo um projeto para implantação de um corredor exclusivo para ônibus (BRT) ao longo da Av. Teotônio Segurado em direção a Palmas Sul. *Com a operação desse novo sistema, o indicador de extensão de corredores por 100 mil habitantes passará para 11,3, ainda muito distante da classificação verde* (PALMAS, 2015f, p.95) (grifo meu).

Importante notar que o próprio Plano afirma que mesmo o valor elevado do BRT³⁵ não seria capaz de alterar o cenário do indicador de mobilidade para a classificação verde.

35. Para mais informações ver item anterior sobre o Projeto do BRT Palmas.

Assim, para realmente melhorar as condições de transporte em Palmas, é importante considerar outros fatores como a condição dos pedestres, que necessitam de calçadas nas vias públicas, e o privilégio de faixas de rolagem exclusivas para o transporte coletivo. Ainda merecem atenção e melhoria os pontos apresentados na *Pesquisa de Opinião Pública*, a saber:

a avaliação quanto à frequência dos ônibus foi 'regular' (...). O preço da passagem, a comodidade, a limpeza, a lotação, o tempo de viagem, o comportamento dos motoristas e a condição dos pontos de parada também foram qualificados como 'regulares' (PALMAS, 2015f, p. 97).

A configuração da área urbana do município, espalhada e de baixa densidade, afeta também os custos operacionais do transporte coletivo e prejudica o resultado econômico do serviço. Relativo ao preço da passagem, o Plano destaca que em Palmas os gastos com transporte apresentam um peso excessivo no orçamento familiar e "representam 92,8% da renda per capita do quintil mais pobre da população, muito superior ao de todas as cidades pares" (PALMAS, 2015f, p. 96).

Todos os demais temas foram apresentados em amarelo. O destaque vai para alguns pontos: o tema de uso do solo e ordenamento territorial, que apresenta uma taxa de crescimento anual da malha urbana de 6%, e 28,2% das moradias que não respeitam os padrões de habitabilidade; o tema emprego, com a taxa de emprego informal de 34% e taxa de desemprego de 6,58%; o tema educação, com um déficit no atendimento da demanda por matrículas de aproximadamente 5 mil vagas; a segurança, com apenas 18% da população afirmando se sentir segura na cidade; a gestão pública participativa, sendo afirmado no Plano que não há orçamento participativo e o planejamento não é participativo.

Esses pontos reforçam a questão já levantada quanto aos padrões de comparação para a classificação dos itens em cores. Alguns desses números apresentados no documento merecem bastante atenção, um deles reforçado pela *Opinião Pública* referente à segurança em que 81% dos moradores entrevistados não se sentiam seguros caminhando sozinhos à noite na cidade. Sobre a questão habitacional destaca-se com "28,2% das moradias [que] não respeitam os padrões mínimos de habitabilidade e 18,19% das moradias [que]

precisam ser substituídas por novas” (PALMAS, 2015f, p. 85).

Todos esses dados carecem de uma análise profunda para garantir a confiabilidade em seus números e permitir que as políticas públicas possam ser planejadas sobre a demanda real. Ainda há a necessidade de a própria população, através de processo de deliberação participativa, definir os parâmetros para classificar a gravidade desses números e eleger de maneira mais direta suas prioridades.

A metodologia apresentada para a ICES (BID, 2012; PALMAS, 2015f), mesmo colocando a *Pesquisa de Opinião Pública* como um importante trabalho realizado, considera essa pesquisa associada a outros três filtros a serem aplicados em cada tema para a definição das prioridades. Isso sugere uma não paridade do processo participativo, pois a importância da *Opinião Pública* foi de apenas 30% contra outros 70% composto pelo diagnóstico rápido dos indicadores e pelos outros filtros: ambiental, técnico e econômico. Após o diagnóstico pelos indicadores dos 23 temas e o levantamento e aplicação dos quatro filtros, tem-se a priorização dos temas para as estratégias do Plano de Ação. Segue (Quadro 9) o comparativo de cada uma dessas avaliações e do resultado apresentado para os temas prioritários.

Quadro 9: Comparação das avaliações realizadas pelos indicadores, pelos filtros e o resultado da priorização definida.

Dimensão	Tema	Avaliação Indica- dores	Filtros				Priorização
			Opinião Pública	Ambiental	Técnico	Econômico	
	Peso	40%	30%	10%	10%	10%	
Fiscal e Governança	Dívida	Verde	Verde	-	Amarela	Amarela	Verde
	Gestão de gastos públicos	Amarela	Verde	Amarela	Amarela	Vermelha	Amarela
	Impostos e autonomia financeira	Vermel.	Verde	-	Amarela	Vermelha	Vermelha
	Transparência	Amarela	Verde	-	Amarela		Amarela
	Gestão pública moderna	Vermel.	Verde	-	Amarela	Vermelha	Vermelha
	Gestão pública participativa	Amarela	Verde	-	Amarela	Verde	Amarela
Ambiental e mudanças climáticas	Água	Verde	Verde	Amarela	Amarela	Amarela	Verde
	Esgotamento sanitário e drenagem	Amarela	Verde	Amarela	Vermelha	Amarela	Amarela
	Gestão de resíduos sólidos	Amarela	Verde	Amarela	Amarela	Vermelha	Amarela
	Energia	Amarela	Verde	Vermelha	Amarela	Vermelha	Amarela
	Qualidade do ar	Amarela	Verde	-	Verde	Verde	Amarela
	Mitigação de mudanças climáticas	Amarela	Verde	Vermelha	Verde	Verde	Amarela
	Ruído	Amarela	Verde	-	Verde	Verde	Amarela
	Vulnerabilidade diante de desastres naturais	Amarela	Verde	Amarela	Verde	Verde	Amarela

Dimensão	Tema	Avaliação Indica- dores	Filtros				Priorização
			Opinião Pública	Ambiental	Técnico	Econômico	
	Peso	40%	30%	10%	10%	10%	
Desenvolvimento Urbano	Saúde	Verde	Vermel.	Amarela	Amarela	Verde	Amarela
	Segurança	Amarela	Vermel.	-	Amarela	Verde	Vermelha
	Educação	Amarela	Amarela	Amarela	Amarela	Amarela	Amarela
	Conectividade	Verde	Amarela	Amarela	Verde	Amarela	Verde
	Emprego	Amarela	Amarela	-	Amarela	Vermelha	Amarela
	Competitividade econômica	Vermel.	Verde	-	Amarela	Vermelha	Vermelha
	Mobilidade e transporte	Vermel.	Amarela	Amarela	Vermelha	Amarela	Vermelha
	Desigualdade urbana	Vermel.	Amarela	-	Vermelha	Amarela	Vermelha
	Uso do solo e ordenamento territorial	Amarela	Amarela	Vermelha	Vermelha	Amarela	Vermelha

Fonte: Palmas, 2015f. Adaptado pela autora, 2018.

Segundo o Plano, os temas *educação* e *energia*, mesmo com avaliação amarela na priorização, foram considerados estratégicos: o primeiro “visando a melhoria de seus indicadores e sua importância para a melhoria da competitividade da cidade a médio e longo prazos”; e o segundo “foi priorizado em função do elevado potencial para implantação de energia solar existente em Palmas e seu impacto positivo no desenvolvimento sustentável de Palmas” (PALMAS, 2015f, p. 149).

A Lei Complementar nº 327, de 24 de novembro de 2015³⁶ criou o Programa Palmas Solar com o foco de estabelecer incentivos ao uso e à instalação de sistemas de conversão e/ou aproveitamento

36. Regulamentada pelo Decreto nº 1.220, de 28/03/2016, alterada pelas Leis Complementares nº 361, de 30/12/2016 e nº 368, de 01/03/ 2017, e regulamentada novamente pelo Decreto nº 1.506, de 18 /12/2017 (PALMAS, 2015b).

de energia solar no município de Palmas como forma de promover o desenvolvimento tecnológico. Tal programa tem como principais objetivos: aumentar a competitividade do Município para atrair e desenvolver empresas e empreendimentos que tenham a matriz energética solar como uma possibilidade economicamente viável; e aumentar a competitividade e estimular o uso de energia fotovoltaica e termo-solar.

O programa apresenta incentivos fiscais, financeiros, urbanísticos e diversos. Entre os incentivos fiscais, o desconto de até 80% (oitenta por cento) no IPTU por até 5 (cinco) anos, bem como desconto de até 80% (oitenta por cento) do Imposto de Transferência de Bens Imóveis. Como incentivo urbanístico, oferece desconto de até 25% (vinte e cinco por cento) do valor apurado para outorga onerosa do direito de construir, da mudança de uso ou da regularização de edificações (PALMAS, 2015b).

O quadro comparativo das avaliações das áreas prioritárias revela que o peso de 40% da avaliação dos indicadores foi fundamental para o resultado final da priorização, considerando que somente os temas *saúde* e *segurança* apresentam avaliações diferentes entre os indicadores e a priorização. *Saúde* apareceu verde e *segurança* amarela segundo os indicadores e ambos com avaliação em cor vermelha no filtro *Opinião Pública*. O tema *segurança* foi o único em que a avaliação da *Opinião Pública* foi de fato relevante para a priorização.

Temas priorizados como *energia* e *gestão pública moderna* foram considerados em verde pela *Pesquisa de Opinião Pública*³⁷ e vermelho pelos indicadores, fator que não alterou sua priorização. Esta situação demonstra fragilidade do processo participativo e da dimensão política da representação na tentativa de aumento da justiça social desse processo de planejamento urbano.

O tema relativo à *mobilidade e transporte* também merece atenção, pois foi considerado vermelho pelos indicadores e pelo filtro Técnico.

Desse modo, foi priorizado em primeiro lugar sem levar em conta que os filtros de *Opinião Pública*, *Ambiental* e *Econômico* o consideravam em avaliação amarela. A razão dessa priorização não fica clara no texto do Plano a não ser por aparente deliberação

37. Temas priorizados como Competitividade Econômica e Impostos e Autonomia Financeira aparecem em verde, entretanto não foram abordados no questionário da pesquisa.

da prefeitura que, naquele momento, já realizava estudos para a implantação do BRT e precisava de apoio para a proposta.

Neste sentido, o peso da avaliação dos indicadores de 40% apoiado pelos 10% do filtro *Ambiental*, além dos 10% do filtro Técnico e pelos 10% do filtro *Econômico*, todos elaborados por especialistas, sobrepujaram os 30% da *Opinião Pública*.

Tal quadro configura um aproveitamento incipiente do processo participativo na elaboração do diagnóstico do Plano de Ação Palmas Sustentável elaborado pelo programa ICES/BID, principalmente na possibilidade de permitir à sociedade construir os próprios parâmetros de desenvolvimento e qualidade de vida.

O diagnóstico urbano deve compreender metodologias e informações claras e acessíveis, possibilitando a discussão e a tomada de decisões conscientes e esclarecidas. Ele tem que ser capaz de formar um conjunto de regras simples para que toda a população se sinta comprometida e responsável pela sua eficiência. As estratégias participativas devem buscar reconhecer o ponto de vista de diversos segmentos da sociedade de forma a confrontar o entendimento técnico dos temas e informações sobre a cidade. Esta relação paritária entre a visão da sociedade e a visão dos técnicos sobre a cidade deve ser a responsável pela identificação dos pontos de maior conflito para o município caracterizados como temas principais para a reorganização territorial para a cidade.

O Plano de Ação Palmas Sustentável apresenta algumas outras informações pertinentes ao crescimento urbano e uso do solo como, por exemplo, o reconhecimento do Distrito de Luzimangues como uma ocupação urbana considerável para capital tocantinense, incluindo-o no que se denomina de Área Conurbada de Palmas e destaca que Luzimangues,

[...] até 2014 possuía pouquíssimas construções, mas uma grande área urbanizada com loteamentos residenciais. Atualmente contém apenas 1.300 hectares de superfície construída com cerca de 356 domicílios e 1.224 habitantes, gerando uma densidade líquida de 0.94 habitantes por hectare (PALMAS, 2015f, p. 113).

Na etapa de propostas de soluções para os problemas diagnosticados e priorizados, o Palmas Sustentável propõe ações e projetos de curto, médio e longo prazos em três linhas estratégicas:

Tornar Palmas mais competitiva; Usar o território de forma mais equilibrada; e Avançar para uma gestão pública mais eficiente.

A estratégia de *Tornar Palmas mais competitiva* refere-se a viabilizar a atração de investimentos que possam impulsionar o desenvolvimento econômico e a autonomia financeira para o município por meio do reordenamento do território e diversificação no uso e ocupação do solo urbano. Neste sentido, o plano ressalta a necessidade de “replanejamento dos espaços territoriais e a oferta de locais compatíveis com as atividades desejadas considerando aspectos ambientais nessa localização” (PALMAS, 2015f, p. 153). Apresenta como vantagens competitivas a potencialidade logística da cidade com a existência do aeroporto internacional, o acesso a rodovias e o posicionamento geográfico central, seja no território estadual, seja em escala nacional.

Inicialmente o plano afirma que são cinco as diretrizes dessa linha estratégica: Aproveitamento da potencialidade logística de Palmas; Incentivo à inovação; Implantação do polo de comércio e turismo; Desenvolvimento dos setores estratégicos; e Eficiência energética e energia renovável para uma Palmas Sustentável. Posteriormente, quando explica todas as diretrizes, a diretriz de Eficiência energética e energia renovável para uma Palmas Sustentável foi alterada e apresentada como duas outras diretrizes, a saber: promover a eficiência energética e o uso de energias renováveis nos espaços públicos; e promover a eficiência energética e o uso de energias renováveis nos edifícios públicos.

É importante observar que estas primeiras 4 diretrizes ainda não apresentam um mínimo de informações consolidadas, desde um diagnóstico estruturado, com informações quantitativas ou indicadores que reforcem as justificativas para sua inclusão no Plano de Ação. Essa debilidade vem da deficiência de dados sistematizados sobre os temas abordados. Entretanto, refletem fortes percepções e estratégia iniciais desenvolvidas pela equipe municipal, que estão sendo aqui consideradas (PALMAS, 2015f, p. 153) (grifos da autora).

Neste ponto, o plano de ação demonstra pouca preocupação com as diretrizes apresentadas no diagnóstico construído por meio da metodologia proposta. Demonstrando não haver sentido realizar um processo de diagnóstico, inclusive com pesquisa de opinião pública, se no momento de definição das diretrizes apenas certas percepções seriam consideradas.

Na sequência são apresentadas outras quatro diretrizes: aumentar a cobertura de matrículas na Educação Infantil e Ensino Fundamental; fortalecer as qualificações dos profissionais da educação; desenvolver e implantar um sistema de informação dos CMEIs; melhorar os níveis de aprendizagem e fluxo escolar dos alunos do Ensino Fundamental.

A estratégia de *usar o território de forma mais equilibrada* busca efetivamente promover a reestruturação do espaço urbano por meio de transformações no ordenamento do seu território que sejam capazes de reverter a dinâmica de crescimento da mancha urbana de modo espalhado e descontínuo. Neste sentido, prevê a reformulação das normas urbanísticas e ambientais de modo a buscar adensar as quadras próximas ao centro e criar novas centralidades com vistas a reduzir os custos de implantação e manutenção da infraestrutura urbana e do serviço de transporte público coletivo. Essa estratégia é destacada como “fundamental na medida em que propõe intervenções estruturais para a execução de todas as demais ações definidas neste plano” (PALMAS, 2015f, p.152).

Nesta segunda estratégia foram contempladas as seguintes diretrizes: reordenamento da ocupação urbana; incentivo a novas centralidades; urbanização e requalificação urbana; preservação e recuperação ambiental; integração urbana dos assentamentos informais; melhoria do transporte coletivo; qualificação do sistema viário; implantação de serviços de transporte hidroviário; implantação de infraestrutura para o transporte cicloviário; melhoria das condições de acessibilidade; aperfeiçoamento da gestão municipal; implementação da segurança viária; e prevenção como estratégia para promoção da segurança pública.

Uma das ações da diretriz “reordenamento da ocupação urbana” é a Ação 24 - *Revisão do Plano Diretor*. Segundo o plano, ela consistiria em uma atualização do plano de 2007 e deveria se iniciar ainda em 2015. Destaca que, por meio dessa revisão, Palmas conseguirá “conter a expansão da ocupação urbana que vem se direcionando para o Vetor Sul e no sentido de Luzimangues, privilegiando a implantação de novos loteamentos, especialmente os de interesse social, em quadras mais próximas da área central do município” (PALMAS, 2015f, p. 196). Ressalta, ainda, a necessidade de realização de novo zoneamento que, além de conter áreas para o turismo sustentável e serviços de

maior porte, seja capaz de conter a pressão da ocupação urbana na área rural, ao disciplinar o uso e a ocupação.

Outras ações que compõem essa diretriz são: *Ação 25 - Revisão da legislação urbanística complementar*, que prevê a revisão de lei de uso e ocupação do solo, parcelamento do solo, o código de obras e posturas e outros instrumentos; *Ação 26 - Revisão do Plano Local de Habitação de Interesse Social*; *Ação 27 - Revisão do Plano de Regularização Fundiária*. A *Ação 28 - Plano de revitalização e estruturação de um centro local no Taquaralto* é a única prevista na diretriz de incentivo a novas centralidades, na qual destaca-se o projeto *Shopping a Céu Aberto*, que previa a revitalização do sistema viário da Av. Tocantins em Taquaralto.

Na diretriz de “urbanização e requalificação urbana” destaca-se a *Ação 29 - Projeto e Construção do Paço Municipal*, incluída no “projeto de requalificação da orla de Palmas, no qual o novo paço municipal deverá concentrar os diversos órgãos municipais, constituindo-se nova centralidade para a cidade” (PALMAS, 2015f, p. 199). Esta ação foi detalhada em um estudo preliminar intitulado *Intervenção Estratégica Integral - O Projeto Orla e o novo Paço Municipal*.

A publicação do Decreto nº 930/2014 declarou de utilidade pública para fins de desapropriação a área do setor sudoeste da cidade. As questões que envolvem a publicação desse decreto foram apresentadas no item anterior, que tratou do projeto do BRT Palmas. Entretanto, cabe esclarecer que o plano de ação considera tais áreas como ideais para o “desenvolvimento urbano da cidade, sendo estratégico para um crescimento urbano sustentável e inteligente” mesmo compreendendo que elas estão localizadas em “um entorno pouquíssimo ocupado e sem qualquer uso e vida urbana efetiva” (PALMAS, 2015f, p. 239). Trata-se, pois, de um contrassenso, visto que na cidade de Palmas há muitas áreas com entornos já ocupados e que ainda têm baixas densidades populacionais.

No ordenamento territorial desta área do setor sudoeste foi definido um macrozoneamento para a área e fases de ocupação (Figura 9) que poderia abranger, “como já indicado no cenário ótimo de crescimento urbano dos estudos de base de Palmas, a população adicional prevista para 2050, cerca de 330.697 habitantes” (PALMAS, 2015f, p. 254). Aqui cabe o destaque à eficiência precária do processo

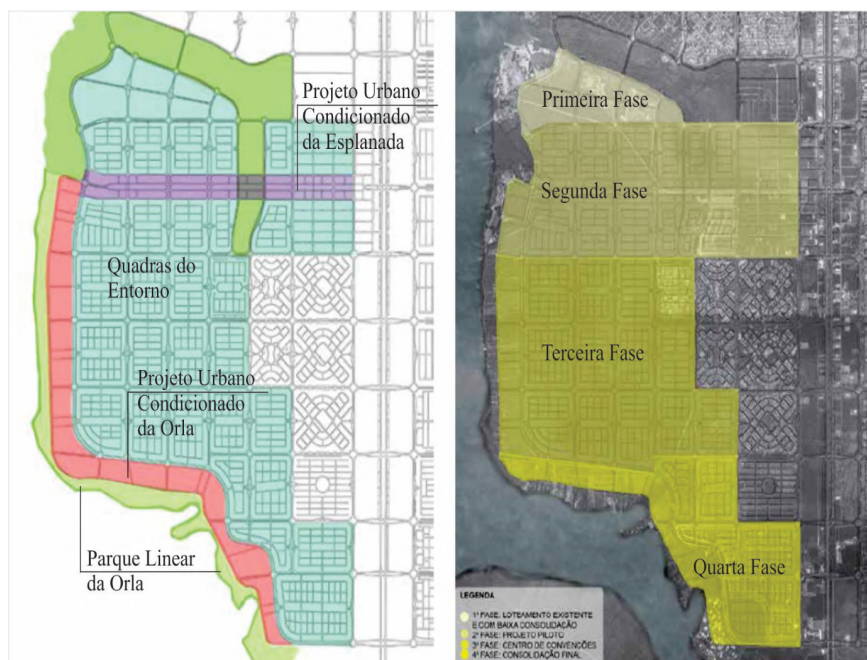
de ocupação em fases de Palmas, que desde o projeto urbanístico original não tem sido implementado na prática. O Palmas Sustentável prevê reverter esse histórico com a implantação do IPTU progressivo no tempo, sem esclarecer como seria sua aplicação.

A primeira fase estaria mais ao norte, próximo à praia do Prata, onde já há ocupação de baixa consolidação e uso intenso de área da orla. Por esse motivo, essa ocupação poderia ocorrer em um período inferior a cinco anos. A segunda fase seria considerada o Projeto Piloto e abangeria uma área aproximada de 488 hectares. Foi determinada esta área como prioridade de ocupação a curto prazo (até 2025, ou seja, em 10 anos) (PALMAS, 2015f, p. 257).

(...) A terceira fase de ocupação ocorreria ao sul do Projeto Piloto, totalizando 5.621 hectares. Essa área estaria pensada a média prazo, com horizonte temporal de 2035.

(...) Por fim, como última etapa e tendo em vista um cenário temporal a mais largo prazo (2050), seriam as quadras mais ao sul, próximas ao Rio Taquaruçu Grande. Seriam 12 quadras numa área de 293 hectares (PALMAS, 2015f, p. 258).

Figura 9: Imagens da proposta de Macrozoneamento e Faseamento do Setor Sudoeste presente do Plano de Ação Palmas Sustentável.



Fonte: Palmas, 2015f. Alterado pela autora, 2019.

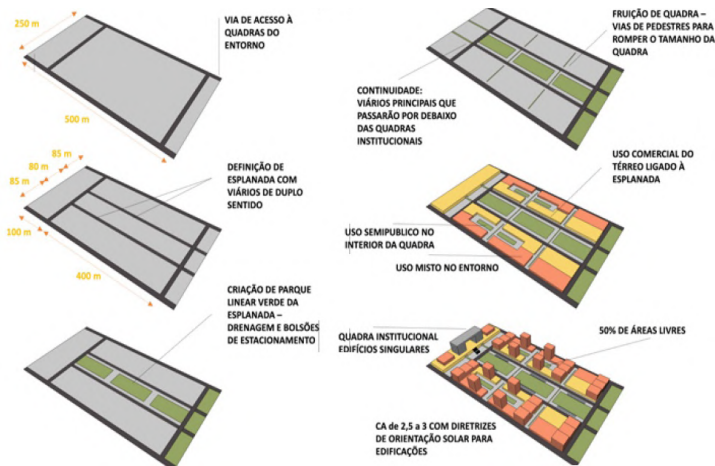
Para as aproximadamente 33 quadras da área, o plano propõe alteração no modelo de quadras fechadas existentes em Palmas, originárias do projeto urbanístico da cidade (1989) e das leis urbanísticas em vigência (leis de parcelamento do solo e plano diretor participativo -2007). Em complemento, propõe novos parâmetros de uso e ocupação do solo também não previstos na legislação atual a partir de uma fusão com Zonas de Habitação Social, mas não aprofunda a proposta.

O plano denomina a área do projeto do novo Paço Municipal como *Projeto Urbano Condicionado Esplanada*, como o lugar para a localização prioritária de edifícios institucionais municipais, consolidando-se como um “grande atrator de investimentos para a região” (PALMAS, 2015f, p. 258). Esse projeto é composto por 7 quadras dispostas no sentido Leste-Oeste, da Avenida Teotônio Segurado à Avenida Parque, totalizando área de aproximadamente 45,5 hectares (Figura 10). Nela foi proposto um eixo verde central de 80 metros de largura, para a definição da perspectiva visual ao Lago de Palmas, além de vias de pedestre para gerar quadras menores. Para o uso e ocupação do solo, as quadras além das destinadas aos edifícios institucionais, deveriam ter uso misto com coeficiente de aproveitamento 3 (Figura 11).

Figura 10: Imagem da proposta do novo paço municipal denominada de Projeto Urbano Condicionado da Esplanada, presente no Plano de Ação Palmas Sustentável.



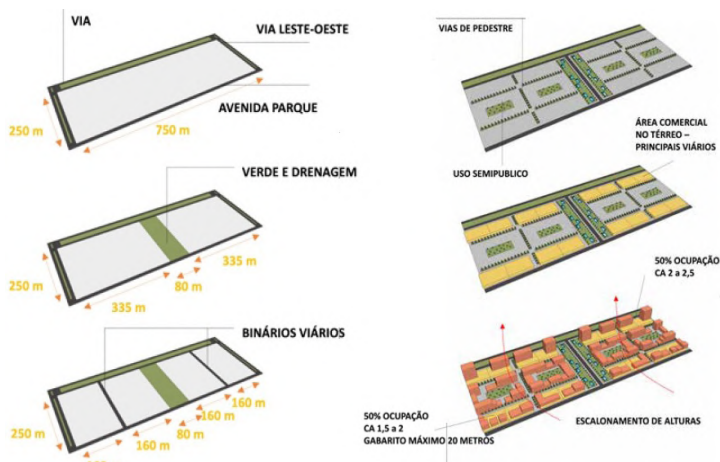
Figura 11: Esquema explicativo da subdivisão e parâmetros urbanísticos das quadras do Projeto Urbano Condicionado da Esplanada, presente do Plano de Ação Palmas Sustentável.



Fonte: Palmas, 2015f. Alterado pela autora, 2019.

Na sequência, o Plano de Ação Palmas Sustentável prevê o *Projeto Urbano Condicionado da Orla*, composto pelo conjunto das nove quadras, de 250 m por 750 m, adjacentes ao Parque Linear da Orla e feito com base em um desenho urbano que garantisse a vista para o Lago e a subdivisão para implantação de áreas verdes e vias de retorno, consolidando a quadra em blocos menores de 160 m por 250 m. O uso e a ocupação dessas quadras foram considerados estratégicos, ensejando a definição de índices urbanísticos que permitem um escalonamento e gabarito máximo de 20 metros para os lotes na linha de frente (Figura 12). Ressalta-se que tal solução urbanística não está presente na lei de uso do solo vigente, e somente o processo de revisão participativo de tal lei será capaz de garantir a efetivação dessa intenção.

Figura 12: Esquema explicativo da subdivisão e parâmetros urbanísticos das quadras destinadas ao Projeto Urbano Condicionado da Orla, presente do Plano de Ação Palmas Sustentável.



Fonte: Palmas, 2015f. Alterado pela autora, 2019.

Outra ação nesta diretriz é a *Ação 30 - Projeto Orla*, que abrange a requalificação e urbanização das margens do Lago de Palmas entre o Córrego do Prata, e o Ribeirão Taquaruçu Grande. “Atualmente esta área é caracterizada por grandes vazios e áreas pouco consolidadas, com baixas densidades populacionais. Apesar da localização central no município, a área representa uma barreira para a cidade construída” (PALMAS, 2015f, p. 200). São apresentadas como características positivas dessa região a proximidade com o futuro Paço Municipal e a boa acessibilidade derivada do projeto do BRT Palmas, projetos não implantados e de alto custo de investimento que, segundo o plano atrairiam “novas atividades turísticas, bem e novos empreendimentos imobiliários” (PALMAS, 2015f, p. 200). Ou seja, o plano sinaliza como ação a abertura de uma nova frente de urbanização em área de grandes vazios e pouco consolidada e quase nenhuma infraestrutura instalada para abrigar empreendimentos imobiliários, em oposição à premissa de promover o adensamento em áreas já urbanizadas.

A área para a implantação do Parque Linear da Orla é de aproximadamente 6,5 km lineares com largura entre 50 e 200 metros, totalizando uma área aproximada de 120 hectares localizada entre a margem do Lado de Palmas e a Avenida Parque proposta. No Palmas

Sustentável são previstas instalações de diversas infraestruturas e equipamentos, como rede de proteção para os banhistas, deck, mirantes, área de proteção ambiental, praia do parque³⁸, quadras, academias públicas, parquinhos infantis, ciclovias, caminhos, calçadão, jardins e quiosques (PALMAS, 2015f).

No sentido de viabilizar o projeto do Parque Linear da Orla, em 31 de outubro de 2016, um grupo de professores e alunos do programa de Pós-Graduação de Arquitetura, Paisagismo e Urbanismo da Universidade Tecnológica de Graz, na Áustria, iniciou em Palmas um projeto na Orla do Lago e no Córrego do Prata. A parceria do executivo municipal com a Universidade de Graz, proposta e apoiada pelo BID e pela ICES (ROCHA, 2016), levou à proposta de um projeto preliminar de um parque linear na orla do Lago de Palmas apresentada em 05 de setembro de 2017 (MARTINS, 2017).

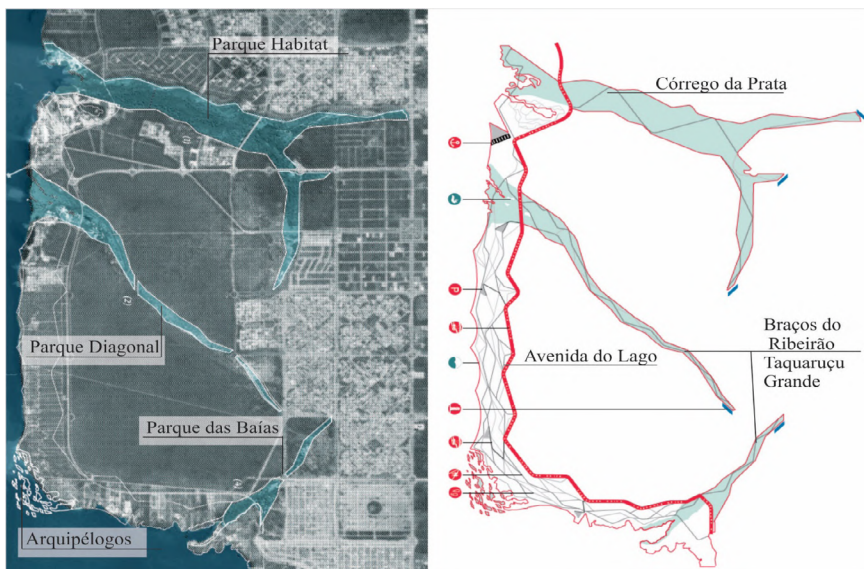
A publicação intitulada Paisagens Interativas Palmas trata dessa experiência de projeto paisagístico elaborado para o parque urbano linear na porção sudoeste da orla do Lago de Palmas. Na introdução, na parte assinada pelo prefeito, o projeto propõe um contexto possível para “alavancar parcerias público-privadas para o investimento nesta área com localização privilegiada, que descortina uma vista espetacular sobre o lago, para o futuro desenvolvimento imobiliário” (LOENHART, BODEN e KOENIG, 2017, p. 10).

O projeto destaca que o vale entre o Córrego da Prata e os braços do Ribeirão Taquaruçu Grande irão se tornar o novo centro cívico de Palmas com a construção do novo Paço Municipal e que essa “paisagem emergente da nova orla irá potencialmente se tornar a parte mais valiosa da cidade” (LOENHART, BODEN e KOENIG, 2017, p. 56) (Figura 13). Neste ponto reforça a intenção em valorização econômica da região com o aumento do valor das propriedades. Destaca também que a principal fonte de investimentos deveria ser pública e inicialmente seria necessário um montante significativo para a implantação do parque, dos jardins, da marina, do complexo esportivo, da piscina pública, do centro comunitário, dos espaços públicos e da infraestrutura urbana.

Para os investimentos privados são apresentadas como opções os empreendimentos hoteleiros, restaurantes e clubes, terminal de barcas com escritórios e lojas, equipamentos esportivos privados e centros de saúde e educação, como universidades.

38. Conceito que remete à previsão de área para diversificar o uso das margens da orla (PALMAS, 2015f).

Figura 13: imagem da proposta do Projeto Paisagens Integrativas Palmas à esquerda apresentando o sítio e suas condicionantes e à direita, delimitação da área de intervenção em vermelho.



Fonte: LOENHART, BODEN e KOENIG, 2017. Alterado pela autora, 2019.

Por fim, complementa ao repetir uma máxima que remete ao início do planejamento em Palmas que pretende fazer do próprio Estado o principal especulador fundiário/imobiliário com a valorização de seu entorno: “o montante de investimentos públicos deve ser compensado através da venda de parcelas de terra para investidores privados” (LOENHART, BODEN e KOENIG, 2017, p. 56). Nesse sentido, a ideia é reforçada quando discorre sobre os investimentos privados.

A paisagem emergente do parque levará a uma contínua supervalorização das áreas adjacentes. Lugares e configurações únicas surgirão e devem ser comercializados de acordo com cada área. O conceito de investimento privado neste projeto foi pensado de forma a melhorar a qualidade e garantir o sucesso de áreas de paisagens únicas do parque e de todo o espaço urbano através de seu refinanciamento. Empreendimentos privados também devem contribuir permanentemente com a manutenção da paisagem (LOENHART, BODEN e KOENIG, 2017, p. 58) (grifos meu).

Repete também outra diretriz do projeto urbanístico original da capital de que os espaços deverão ser “implementados em diferentes etapas nos anos que estão por vir” (LOENHART, BODEN e KOENIG, 2017, p. 68). Em seguida apresenta as cinco etapas ou fases para as intervenções.

A etapa 1 compreende os primeiros 3 anos e inclui a definição das áreas paisagísticas, implantação da Avenida do Lago, dos viveiros, do jardim da biodiversidade, da torre de observação e do Complexo Gastronômico do Lago. A etapa 2 compreende o intervalo de tempo dos anos 4 e 5³⁹ e prevê, entre outros, a marina, o complexo hoteleiro, os campos esportivos a céu aberto e um terminal de barcas composto por cinco torres de escritórios e serviços que variam de 15 a 30 metros de altura.

A etapa 3 evidencia um intervalo de tempo que vai dos anos 6 ao 8⁴⁰ e propõe a criação do centro de inovação ambiental, de um centro de esportivo coberto, um restaurante na torre de observação, bem como um Clube Esportivo privativo capaz de oferecer equipamentos de lazer e esporte, restaurante, bar e praia exclusiva. Nas etapas 2, 3 e 4 é proposto o aterramento de uma área “de águas rasas” do Lago de Palmas para a construção de um arquipélago, que deverá ser “construído com areia e brita oriundos de escavações e alterações topográficas, o conjunto de aproximadamente 30 ilhas será coberto por vegetação rasteira e arbustiva” (LOENHART, BODEN e KOENIG, 2017, p. 122).

A etapa 4 equivale ao intervalo de tempo dos anos 9 a 11⁴¹, contempla a criação de piscinas e praias; de centro comunitário que ofereça espaços cobertos para seminários e eventos e complexo gastronômico.

Nesta etapa, é previsto que o arquipélago arenoso se torne apto a abrigar experiências de ecoturismo e nele será construído o Centro Refúgio das Ilhas. Na etapa 5, no intervalo de tempo dos anos

39. No documento Paisagens Integrativas Palmas há duplicidade de informações quanto ao tempo de duração das etapas. No corpo desse texto deu-se prioridade por apresentar aquela que aparece no decorrer do documento. Entretanto destaca-se que em outro momento a etapa 2 está prevista do ano 3 ao 8 (LOENHART, BODEN e KOENIG, 2017, p. 70).

40. Em outro momento a etapa 3 está prevista do ano 8 ao 12 (LOENHART, BODEN e KOENIG, 2017, p. 70).

41. Em outro momento a etapa 4 está prevista do ano 12 ao 20 (LOENHART, BODEN e KOENIG, 2017, p. 70-71).

12 ao 18⁴², são propostos a construção da Grande Arena, um segundo terminal de barcas, complexo gastronômico e “novos acessos tornam-se possíveis através da conclusão da conexão entre a paisagem costeira e a área de desenvolvimento adjacente localizada a sudeste” (LOENHART, BODEN e KOENIG, 2017, p. 136). Destaca-se que a “área de desenvolvimento adjacente localizada a sudeste” citada é aquele objeto do Decreto de Utilidade Pública para Fins de Desapropriação nº 930/2014.

Por sua vez, o BRT Palmas é alvo da diretriz de melhoria do transporte coletivo. A *Ação 39 - Construção do BRT*, contempla a adequação viária, implantação das estações, operação em faixa exclusiva e urbanização no entrono do corredor. A *Ação 40 - Projeto da nova rede de transporte coletivo municipal integrada ao BRT* é destacado que “por mais completo que seja o projeto do corredor exclusivo, a construção do BRT não será suficiente para garantir um eficiente sistema de transporte coletivo em todo o Município” (PALMAS, 2015f, p. 211). As ações: *Ação 46 - Construção dos pontos de integração BRT + Barco* e *Ação 47 - Aquisição de Embarcações* estão na diretriz de implantação de transporte hidroviário, que prevê a navegabilidade do Lago de Palmas como oportunidade de transporte de cargas e passageiros. Com base nessa diretriz, justifica-se a implantação dos terminais de barcas propostos no Paisagens Integrativas Palmas. Nessa linha estratégica, destaca-se também a *Ação 52 - Elaboração do Plano Diretor de Mobilidade de Palmas* que está inserida na diretriz de aperfeiçoamento da gestão municipal. Cabe ressaltar a obrigatoriedade desse instrumento aos municípios com mais de 20 mil habitantes previsto na Política Nacional de Mobilidade Urbana, Lei Federal nº 12.587 de 13 abril de 2012 (BRASIL, 2012).

Por fim, a terceira linha estratégica é intitulada *Avançar para uma gestão pública mais eficiente*, na qual a autonomia financeira aparece como principal instrumento para garantir a sustentabilidade administrativa do município. Apresenta como diretrizes: fortalecimento da autonomia financeira e eficiência fiscal; e a modernização da gestão pública como instrumento de controle social do dinheiro público.

Dentre as ações, destaca-se a *Ação 60 - Revisão do Código Tributário Municipal e Atualização dos Cadastros Imobiliários*,

42. Em outro momento a etapa 5 está prevista do ano 20 ao 30 (LOENHART, BODEN e KOENIG, 2017, p. 71).

Mobiliários e Multifinalitário e Oficiatização do Endereçamento, na qual a arrecadação do IPTU é apresentada como receita importante na estrutura orçamentária municipal, representando 27% da arrecadação da receita tributária no ano de 2014 (PALMAS, 2015f). A *Ação 61- Atualização da Planta Genérica de Valores*, destaca que, até o momento da publicação do plano, a última atualização datava de 2013 e não considerava as dinâmicas atuais. A *Ação 71 - Construção de uma sede administrativa* está prevista na diretriz modernização da gestão pública como instrumento de controle social do dinheiro público e prevê a necessidade de criação de um espaço físico próprio para a prefeitura.

A análise crítica do documento Plano de Ação Palmas Sustentável (2015f), considerando Boisier (1996), sobretudo sobre o diagnóstico e a priorização dos temas para ação da gestão nos próximos anos, demonstra que o instrumento de planejamento urbano não foi concebido mediante o consenso político e pacto social para criar, coletivamente, um projeto de desenvolvimento. Ainda que, ao considerar de maneira tão frágil a participação popular, ignora a possibilidade de aumento da justiça social através da dimensão política da representação e com isso também impossibilita alcançar a melhoria da qualidade de vida da população e o real desenvolvimento socioespacial.

Neste sentido, outros dois equívocos comuns quando se trata de desenvolvimento parecem ainda pautar o trabalho do programa ICES/BID em Palmas. O primeiro ainda parece trabalhar com a ideia do crescimento econômico como condição suficiente para o desenvolvimento, observando as desigualdades urbanas e sociais da cidade de Palmas de maneira dissociada de seu processo de desenvolvimento. Segundo, o programa ICES/BID apresenta o entendimento do conceito de desenvolvimento como um ponto específico a se alcançar, como numa escala na qual um território seria ou não desenvolvido se apresentar algumas características predeterminadas. Essa medida é apresentada como um padrão que pode ser aplicável a todas as realidades sociais, culturais e particularidades histórico-geográficas sem considerar as especificidades. Vale destacar que reflete um pensamento contrário às teorias de desenvolvimento apresentadas nesse texto.

Por fim, cabe considerar que a teoria discutida aponta para

um modelo de planejamento e gestão urbanos em que o processo participativo permite aos habitantes conhecer a cidade, entender as forças que a controlam e incorporar os sujeitos ao processo político e ao seu controle (SOUZA, 2010). Dessa maneira, teria a possibilidade de incorporar todos os setores sociais, econômicos e políticos da população de forma a construir um pacto social e um compromisso entre cidadãos e governos na direção de um projeto de desenvolvimento.

Em paralelo à implementação do Plano de Ação, outras ações da gestão municipal foram encaminhadas e não respondiam nem a demandas do PDPP de 2007 tampouco do Palmas Sustentável de 2015. A Lei Complementar nº 365, de 1º de fevereiro de 2017, autorizou o poder Executivo a realizar operação de crédito externo, até o valor de US\$ 60.870.000,00 (sessenta milhões e oitocentos e setenta mil dólares americanos), junto à Corporação Andina de Fomento (CAF) destinado ao financiamento do projeto do Programa de Requalificação Urbana, Palmas Para o Futuro (PALMAS, 2017a). Com o Decreto nº 1.336 de 22 de fevereiro de 2017, foi criada a Comissão de Atendimento e Aprovação do Programa de Requalificação Urbana, Palmas Para o Futuro, com natureza consultiva e deliberativa (PALMAS, 20017k). Entretanto, o contrato entre a prefeitura de Palmas e a CAF somente foi assinado em 28 de dezembro de 2018. As obras previstas pelo programa são em geral ligadas à instalação de infraestrutura urbana em diversas regiões da cidade (Quadro 10).

Quadro 10: Obras e Serviços previstos pelo Programa de Requalificação Urbana Palmas para o Futuro com financiamento da CAF.

Localização	Serviço
Arne 64 (508 Norte)	Execução de pavimentação asfáltica, drenagem pluvial, sinalização vária e calçadas acessíveis em todas as ruas e alamedas internas e macrodrenagem
Setor Taquari	Execução de pavimentação asfáltica, drenagem pluvial, sinalização vária e calçadas acessíveis e macrodrenagem
Setor Taquaralto	Execução de pavimentação asfáltica, drenagem pluvial, sinalização vária, calçadas acessíveis e macrodrenagem
Setor Santa Fé	Execução de pavimentação asfáltica, drenagem pluvial sinalização vária e calçadas acessíveis

Localização	Serviço
Avenida NS-05 entre Av. LO-02A e Av. LO-08	Execução de pavimentação asfáltica, sinalização vária e calçadas acessíveis, macrodrenagem e ponte em concreto armado
ARS-SE 85 (812 Sul)	Execução de pavimentação asfáltica, drenagem pluvial, sinalização vária e calçadas acessíveis
ASR-SE 25 (212 Sul)	Execução de pavimentação asfáltica, drenagem pluvial, sinalização vária e calçadas acessíveis
Avenidas LO-04 e LO-13 entre Av. NS-10 e TO-050	Execução de pavimentação asfáltica dos encaixes
Avenida LO-21 entre TO-050 e Av. NS-5B	Execução de macrodrenagem
Avenida LO-21 entre TO-050 e Av. Teotônio Segurado	Complementação da pavimentação asfáltica
Arne 54 (408 Norte)	Execução de drenagem, terraplanagem, pavimentação asfáltica, sinalização viária, calçadas acessíveis e macrodrenagem
ASR-SE 15 (112 Sul)	Conclusão da drenagem através de abertura de caixas coletoras, aduelas e tampões.
Avenida LO-05 entre Av. NS-01 e Av. NS-15	Execução de pavimentação asfáltica e Ponte sobre o Córrego Brejo Comprido
Av. NS-10 entre Av. JK e o Lançamento no Córrego Brejo Comprido	Execução de Macrodrenagem para atender a Quadra 112 Sul.
Avenida NS-10 (entre Av. LO-03 e Av. LO-25)	Execução de pavimentação asfáltica
Setor Morada do Sol I e III	Execução de drenagem, terraplenagem, pavimentação asfáltica, sinalização e calçadas acessíveis
Arne 63 (506 Norte)	Conclusão da drenagem através de abertura de caixas coletoras, aduelas e tampões
ASR-NE 25 (212 Norte)	Conclusão da drenagem através da abertura das caixas coletoras, aduelas, tampões e meio-fio
Município de Palmas	Eficientização do Parque de Iluminação
Acesso ao Corredor BRT	Calçadas e Ciclovias
Entorno ao BRT	Drenagem Sustentável e Praças

Localização	Serviço
-	Gestão do Programa - Gerenciamento e fiscalização de obras

Fonte: Campelo, 2019. Elaborado pela autora, 2019.

O resultado final da concorrência pública referente às obras do Programa de Requalificação Urbana Palmas Para o Futuro foi divulgado somente em janeiro de 2020 (REDAÇÃO SECOM, 2020). O pacote de obras licitadas foi dividido em lotes (Quadro 11).

Quadro 11: Obras e Serviços do Programa de Requalificação Urbana Palmas para o Futuro com financiamento da CAF, conforme licitado.

Lote e valor	Localização	Serviço
Lote 1 - valor de R\$ 11.105.940,14 (onze milhões cento e cinco mil novecentos e quarenta reais e quatorze centavos)	ARNE 64 (508 Norte)	Terraplanagem, pavimentação asfáltica, drenagem pluvial, sinalização viária e calçadas acessíveis
	Avenida NS-08 (entre a Av. LO-12 e Av. LO-16);	Macrodrenagem, terraplanagem, pavimentação asfáltica, intertravado, sinalização viária, ciclovia e calçadas acessíveis
	Avenida NS-10 (entre a Av. LO-14 e Av. LO-16);	
	Avenida LO-14 (entre Av. NS-08 e Av. NS-10);	
	Avenida LO-16 (entre Av. NS-08 e Av. NS-10);	
	ARNE 63 (506 Norte)	Conclusão da Drenagem Pluvial
Lote 2 - valor de R\$ 28.447.598,84 (vinte e oito milhões quatrocentos e quarenta e sete mil quinhentos e noventa e oito reais e oitenta e quatro centavos)	ARNE 54 (408 Norte); ARS-SE 85 (812 Sul); ASR-SE 25 (212 Sul); Avenida LO-12 (entre a Av. NS-08 e Av. NS-06); Avenida NS-10 entre Av. JK e o lançamento no Córrego Brejo Comprido;	Terraplanagem, pavimentação asfáltica, drenagem pluvial, sinalização viária e calçadas acessíveis
	ASR-NE 25 (212 Norte)	Conclusão da Drenagem Pluvial

Lote e valor	Localização	Serviço
Lote 3 - valor de R\$ 23.585.892,78 (vinte e três milhões quinhentos e oitenta e cinco mil oitocentos e noventa e dois reais e setenta e oito centavos)	T20 e T21 do Setor Taquari	Terraplanagem, pavimentação asfáltica, drenagem pluvial, sinalização viária e calçadas acessíveis
Lote 4 - valor de R\$45.770.307,38 (quarenta e cinco milhões setecentos e setenta mil trezentos e sete reais e trinta e oito centavos).	T30, T31, T32 e T33 do Setor Taquari.	Terraplanagem, pavimentação asfáltica, drenagem pluvial, sinalização viária e calçadas acessíveis

Fonte: Redação Secom, 2020. Elaborado pela autora, 2020.

Em outra frente de ação, a Lei Complementar nº 376, de 28 de junho de 2017⁴³, criou o Programa Especial de Urbanização de Palmas (PEU) como instrumento de planejamento da política urbanística do município de Palmas. Com base no previsto na alínea “h” do inciso I do art. 74, do PDPP, o PEU prevê a criação de Áreas Específicas de Planejamento (AEP) a serem aprovadas mediante ato do Chefe do Poder Executivo após a apreciação pelo Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano e Habitação de Palmas, devendo conter Plano de Ocupação e cronograma de execução (PALMAS, 2017b). Dentre os objetivos do programa estão: promover a reestruturação, transformação, recuperação e melhoria ambiental; permitir uma ocupação planejada das áreas não parceladas ou não ocupadas, com etapas de implantação ao longo do tempo; possibilitar a criação de novos vetores de crescimento urbano e regional; alterar o sistema viário urbano, visando melhoria das condições de mobilidade e acessibilidade e promover adequações nos projetos urbanísticos das quadras e setores já implantados. Entre dezembro de 2017 e abril de 2018, foram criadas sete AEP (Quadro 12)

43. Alterada pela Lei Complementar nº 404, de 20/02/2018 (PALMAS, 2017b).

Quadro 12: Listagem dos decretos de criação das Áreas Especiais de Planejamento

Ato administrativo	AEP criadas	Área
Decreto nº 1.510, de 19 de dezembro de 2017.	ARSE 153	234.098,53 m ²
Decreto nº 1.511, de 19 de dezembro de 2017.	ARSE 122	304.777,26 m ²
Decreto nº 1.512, de 19 de dezembro de 2017.	Brejo Comprido	1.783.822,78 m ²
Decreto nº 1.513, de 19 de dezembro de 2017. ⁴⁴	Buriti	268.233,22 m ²
Decreto nº 1.514, de 19 de dezembro de 2017.	Orla do Lago	49,8689 hectares
Decreto nº 1.515, de 19 de dezembro de 2017.	Vila Olímpica	497.595,40 m ²
Decreto nº 1.585, de 02 de abril de 2018.	Fazenda Janaína	1.122,00 hectares

Fonte: PALMAS, 2017d, 2007e, 2017f, 2017g, elaborada pela autora, 2019.

Por fim, destaca-se que a partir da intensificação do processo de revisão do Plano Diretor Participativo de Palmas, aprovado em abril de 2018, e subsequente afastamento do prefeito do cargo para concorrer às eleições estaduais do mesmo ano, as ações da gestão em prol da implementação das estratégias e ações contidas no Plano de Ação Palmas Sustentável foram abandonadas. No item seguinte será abordado como se deu o processo tumultuado de revisão do Plano Diretor com destaque para implicações do Palmas Sustentável em sua elaboração.

44. Esta AEP teve sua área alterada pelo Decreto nº 1.540, de 26/01/2018, passando de 84.623,63 m² pra 268.233,22 m² (PALMAS, 2017g)

CAPÍTULO**5****REVISÃO DO PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO DE PALMAS (2007)**

O processo de Revisão do Plano Diretor Participativo de Palmas (2007) iniciou-se em 2015, ou seja, dois anos antes da finalização da vigência do PDPP prevista para dezembro de 2017. Os estudos vinculados ao Plano de Ação Palmas Sustentável foram considerados como diagnóstico de leitura técnica e comunitária por parte da Prefeitura, e diversas propostas já estavam prontas quando o processo começou.

Oliveira e Velasques (2017) colocam que em Palmas é possível observar problemas comuns de cidades tradicionais, cujo processo de planejamento e gestão urbanos ainda carecem de ampla e qualificada prática participativa e não raro são dependentes da vontade política dos governantes. Para as autoras, o momento inicial da revisão do Plano Diretor foi marcado por constantes embates entre a gestão municipal, o Ministério Público Estadual (MPE) e membros da sociedade civil, o que contribuiu para o entendimento desse período como predominantemente de distanciamento das ações da Prefeitura Municipal do planejamento participativo e da gestão democrática da cidade, considerando as reiteradas tentativas de acelerar o agendamento de audiências públicas sem o devido debate, na ausência do reconhecimento de que ainda há lacunas importantes no tocante a dados municipais essenciais e, finalmente, na evidente dificuldade em divulgar o processo de revisão do Plano Diretor de modo claro e amplo para a população (OLIVEIRA; VELASQUES, 2017, p. 85).

As autoras enfatizam que não houve a devida recuperação das questões que nortearam o processo de elaboração do PDPP de 2007, tampouco uma análise profunda quanto a sua implementação e suas consequências. “O poder público municipal insiste em partir do ICES

enquanto diagnóstico de Palmas, isto é, um programa baseado em indicadores comparáveis entre cidades, em um recorte temporal específico” (OLIVEIRA; VELASQUES, 2017, p. 106) que ignora a construção da cidade e discussões já elaboradas anteriormente.

Elas ressaltam ainda a “insistência do projeto do BRT, não apenas como *marketing* (vitrine) de uma ‘pretensa mudança de patamar da cidade’, mas também ao ser incluído na discussão do processo de revisão do Plano Diretor de modo confuso e, não raro, autoritário”, visto que por mais de uma ocasião a proposta do BRT foi apresentada como a solução perfeita para as questões de transporte público, mobilidade e adensamento urbanos, não sendo passível de discussão nos espaços de deliberação participativa.

Alguns eventos marcantes desse processo inicial bastante conflituoso seguem descritos adiante. O decreto nº 1.089, de 6 de agosto de 2015⁴⁵ instituiu o Grupo de Trabalho Especial para revisão e regulamentação do Plano Diretor de Palmas. Esse primeiro grupo era formado por representantes de diversas secretarias ligadas ao Executivo municipal (PALMAS, 2015d).

Em 1º de setembro de 2015, em evento acadêmico no Centro Universitário Luterano de Palmas (CEULP/ULBRA), em palestra ministrada pelo então presidente do Instituto Municipal de Planejamento Urbano de Palmas (IMPUP), foi divulgado o andamento do processo de revisão do PDPP. A palestra constituiu a primeira apresentação pública da revisão do Plano Diretor de Palmas e teve como foco a explicação sobre as áreas de contenção, uma proposta já elaborada para a revisão do Plano Diretor.

Oliveira e Velasques (2017, p. 97) colocam que este primeiro anúncio ocorreu sem “atender as exigências quanto à ampla divulgação, além de apresentar uma predefinição de temáticas a serem tratadas”. As autoras destacam a não configuração dessa palestra como “um meio formal de reunião legalmente previsto pelo Ministério das Cidades, além de não terem sido obedecidos os critérios de divulgação e de antecedência das informações”.

Essa primeira apresentação causou diversos questionamentos por parte de professores e profissionais ligados ao planejamento urbano, à arquitetura e urbanismo, o que levou à marcação de uma nova reunião, no dia 23 de setembro de 2015, também no CEULP/

45. Posteriormente revogado pelo Decreto nº 1.151, de 27/11/2015 (PALMAS, 2015d).

ULBRA, com técnicos da prefeitura, professores e profissionais da área.

Nessa ocasião, novamente foram apresentadas as propostas da revisão do Plano Diretor, reforçando os questionamentos quanto aos procedimentos metodológicos e participativos do processo.

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, primeiramente das instituições de ensino superior, seguidas dos conselhos e órgãos representativos (OLIVEIRA; VELASQUES, 2017, p. 98).

Houve apenas publicação no Diário Oficial do município de Palmas nº 1.348 de 24 de setembro de 2015. A Prefeitura de Palmas publicou aviso de audiência pública, comunicando a todos os interessados de três audiências públicas nas datas de 14, 15 e 16 de outubro de 2015. A primeira na região norte, a segunda em Palmas Sul e a terceira na Câmara Municipal de Palmas. As audiências tinham como finalidade discutir os parâmetros para a revisão do Plano de Diretor de Palmas voltados à diretriz Palmas Sustentável. Em 30 de setembro de 2015, uma das pautas para a reunião do Conselho de Desenvolvimento Urbano e Habitação da Cidade de Palmas foi a apresentação da revisão do Plano Diretor Participativo. Essa reunião teve a presença de alguns professores/pesquisadores de grupos de pesquisa e estudos ligados ao curso de Arquitetura e Urbanismo da UFT, a saber o Grupo de Estudos em Desenvolvimento Urbano e Regional, Grupo de Pesquisa Pensamento e Prática do Urbanismo Contemporâneo e o Grupo de Pesquisa Projeto, Tecnologia e Conforto Ambiental, que elaboraram e divulgaram a “Carta ao Conselho de Desenvolvimento Urbano e Habitação da Cidade de Palmas”.

Nesta carta, foram pontuadas e questionadas algumas propostas apresentadas nos eventos anteriores realizados no CEULP/ULBRA como a proposta de mobilidade, que reconhecia no projeto de instalação do BRT sua única solução, e a proposta de expansão urbana com a criação da área de contenção. A carta questiona ainda a contradição em convocar audiências para discutir os parâmetros para a revisão do Plano de Diretor de Palmas se já havia diversas propostas elaboradas (OLIVEIRA; VELASQUES, 2017).

Em outra frente de organização, dia 1º de outubro de 2015 foi

instituído o fórum Palmas Participa, coletivo multidisciplinar formado por profissionais e representação de diversas áreas ligadas à cidade com o objetivo de promover “um espaço real e concreto de debate para articular um pensamento crítico e alternativo, porém propositivo na formulação de ideias; orientações técnicas, propostas de soluções e estratégias” (BAZOLLI, 2017, p. 235).

Teve como tema da primeira reunião a revisão do Plano Diretor de Palmas e ao final do primeiro encontro foi publicada a “Carta aberta à sociedade palmensa - o Plano Diretor Municipal: Palmas Participa!”, datada de 6 de outubro de 2015. Bazolli (2017) destaca como principais apontamentos dessa carta a irregularidade do Grupo de Trabalho Especial para revisão e regulamentação do Plano Diretor de Palmas em razão deste excluir a participação externa aos servidores municipais e o aviso de audiência pública publicado pela Prefeitura sem a publicidade das informações, dados e materiais produzidos. Por fim, a carta conclui que a prefeitura deveria suspender as audiências marcadas, instituir um novo grupo de trabalho com a participação social, realizar estudos para fundamentar a justificativa de antecipar a revisão do plano e que a prefeitura deveria observar todas as etapas do processo de revisão de um plano diretor com plano de trabalho, leitura técnica e comunitária, diagnóstico e propostas.

No dia 6 de outubro de 2015, o MPE emitiu a Recomendação nº 01/2015, ANEXAR indicando que fosse destituído o grupo de trabalho especial responsável pela Revisão do Plano Diretor (criado pelo Decreto nº 1.089/2015) visto que ele era composto apenas por servidores municipais. Recomendou ainda que as audiências marcadas para os dias 14, 15 e 16 de outubro fossem suspensas para que houvesse transparência e acesso às informações e a efetiva participação popular com o aprofundamento dos debates.

No dia 9 de outubro de 2015, no gabinete da reitoria da UFT, aconteceu uma reunião com representantes da Universidade e do Poder Público Municipal, além da participação do reitor e vice, professores, pesquisadores da instituição, representantes do fórum Palmas Participa, o prefeito de Palmas, alguns de seus secretários e técnicos do Executivo municipal. Na ocasião, discutiram o cancelamento das audiências públicas e a criação de uma agenda com número maior de reuniões para ampliar a discussão com entidades diretamente envolvidas no processo e na revisão do processo metodológico de Revisão do PDPP.

Os professores/pesquisadores da UFT e demais integrantes do coletivo Palmas Participa reforçaram que ainda havia dois anos para o fim do prazo de vigência do PDPP de 2007, o que permitia ao Executivo municipal organizar o processo de revisão contando com ampla participação popular, um profundo diagnóstico da situação da cidade e com a legalidade prevista no Estatuto da Cidade e nas Resoluções do ConCidades.

Desse modo, dia 12 de outubro de 2015, foi noticiado que atendendo à recomendação do Ministério Público Estadual de aprofundar os debates sobre a revisão do PDP, a Prefeitura de Palmas, por meio do Instituto de Planejamento Urbano de Palmas, cancelou as audiências públicas previstas para acontecerem nos dias 14, 15 e 16 de outubro.

Bazolli (2017) coloca que o coletivo Palmas Participa, em 12 de novembro de 2015, construiu através da ação participativa propositiva uma proposta metodológica para a revisão do Plano Diretor de Palmas denominada "Contribuição à Metodologia: revisão do Plano Diretor de Palmas - carta aberta Plano Diretor Palmas". O autor explica que tal proposta foi amplamente discutida e divulgada através das redes sociais, entregue na prefeitura e para a população, buscando sintetizar o debate produzido bem como contribuir coletivamente para a construção de uma cidade humana e com qualidade de vida.

Dentre os tópicos abordados pela proposta metodológica do fórum há a constituição, através de edital público, de um núcleo gestor composto por técnicos, gestores e representantes da sociedade civil de modo a garantir a gestão democrática da cidade. Quanto à metodologia, são destaques a necessidade de realização de leitura técnica e comunitária; elaboração de mapas temáticos; levantamento da legislação urbanística, estudos acadêmicos, urbanísticos, planos e projetos sobre o Município; formular e pactuar as propostas produzidas; definir instrumentos urbanísticos; analisar o PDPP vigente e realizar reuniões setoriais e audiências públicas em número suficientes para esgotar as dúvidas da população. Pontua ainda questões procedimentais como a necessidade de publicidade das informações produzidas com a criação de um portal na internet e a formalização de um cronograma de todas as atividades (BAZOLLI, 2017).

Nesse sentido, considerando o início da reestruturação do

processo de revisão do PDPP, foi publicado o Decreto nº 1.151, de 27 de novembro de 2015⁴⁶, que instituiu a Comissão Especial com a finalidade de coordenar o processo de participação na revisão do Plano Diretor do município (PALMAS, 2015e). A nova Comissão Especial foi composta por membros do Poder Público Municipal e com três representantes da sociedade civil.

Nesta Comissão Especial, a elaboração do “Plano de Trabalho da Revisão do PDPP”, contendo as fases/etapas detalhadas, produtos, procedimentos e cronograma das ações foi objeto de intenso debate, havendo discordâncias graves na proposta da Prefeitura, especialmente no item “Cronograma”, cujos prazos receberam duras críticas da UFT e movimentos sociais, chegando inclusive a ser objeto de denúncia formalizada ao MPE-TO (VELASQUES; MACHADO, 2017, p. 139).

Destaca-se uma das reuniões da Comissão Especial que ocorreu 28 de janeiro de 2016, na qual o representante da Universidade Federal do Tocantins na Comissão apresentou o documento denominado “Considerações da Representação das Entidades Educacionais a Respeito da Proposta de Plano de Trabalho para Execução da Revisão do Plano Diretor Participativo de 2007”.

Velasques e Machado (2017) colocam que dentre as ponderações apresentadas no documento destaca-se a importância do Plano Diretor Participativo como um pacto social que, para ser aceito pela sociedade, é necessário que ela o conheça através de informações confiáveis, cursos de capacitação e nivelamento dos conhecimentos para que o debate possa ser construído de maneira madura pela população. Fez parte do escopo do documento questionamentos quanto à necessidade legal de se apontar com estudos claros a necessidade de revisão do PDPP em prazo inferior aos dez anos, ao ser confrontado com o discurso do poder público municipal de revisar o plano antes das eleições municipais de 2016; apontamentos sobre a necessidade de atualização do Cadastro Técnico Multifinalitário e dos dados do SIGPalmas que permitam o conhecimento e espacialização da realidade urbana; questionamentos quanto ao acesso aos dados e fontes utilizados no Plano de Ação Palmas Sustentável, tratado pelo Executivo municipal como diagnóstico para a revisão do PDPP; e, por

46. Posteriormente este decreto foi alterado pelo Decreto nº 1.170, de 21 de dezembro 2015 e revogado pelo Decreto nº 1.234, de 20 de abril 2016 (PALMAS, 2015e).

fim, a necessidade de aprovação em audiência pública de todas as etapas e propostas, bem como a divulgação com no mínimo 15 dias de antecedência de todo o material objeto das audiências (VELASQUES; MACHADO, 2017).

Em 29 de janeiro de 2016, foi publicada a “Carta aberta aos palmenses para apontar temas para reflexão acerca da revisão do plano diretor”, fruto de mais uma reunião do coletivo Palmas Participa, “em razão de o processo de Revisão do Plano Diretor de Palmas avançar sem a observância dos procedimentos básicos instituídos pela legislação vigente” (BAZOLLI, 2017, p. 261). Um dos fatores motivadores dessa carta, segundo seus autores, diz respeito ao fato de a Prefeitura de Palmas agendar, novamente de maneira precipitada, três audiências públicas da Revisão do Plano Diretor de Palmas para março de 2016 sem o tempo necessário de cumprimento das atividades que deveriam anteceder esse procedimento.

O coletivo destaca que não foi apresentado um cronograma das atividades de qualificação da população e dos técnicos para nivelamento das leituras técnica e comunitária, bem como a prefeitura não apresentou os estudos que justificariam a antecipação da Revisão do Plano Diretor. Reforçaram a necessidade de paridade na composição do núcleo gestor (comissão especial) condição não observada em sua composição além de reforçar a necessidade de ampliar os espaços de discussão sobre o tema, considerando que três audiências são irrisórias para tal (BAZOLLI, 2017).

Por fim, a carta conclui reafirmado demandas já apontadas como a necessidade de fundamentação que justifique a antecipação da revisão PDPP em um ano, a necessidade de seguir a legislação e resoluções vigentes, a formulação de um plano de trabalho com cronograma que preveja o amplo debate além da criação de um site para comunicação e publicidade dos dados e informações. Acrescenta apontamentos novos, como a utilização do ano de eleições municipais, em 2016, para a realização de seminários, qualificações, leituras da cidade, e a realização de audiências públicas necessárias para a aprovação do processo e suas etapas somente em 2017. Ainda sugere a inclusão de jovens estudantes universitários e do ensino médio em comissões participativas específicas, bem como idosos e pessoas com deficiências físicas (BAZOLLI, 2017).

Nos dias 2, 3 e 4 de fevereiro de 2016 aconteceu o “Seminário

Palmas em Foco: participação e direito à cidade”, realizado pelo movimento Palmas Participa e pelo Núcleo de Defesa dos Direitos Humanos da Defensoria Pública do Estado do Tocantins através do convênio de colaboração para promover o debate sobre a revisão. Bazolli (2017) coloca que ao final do evento, foi produzido um documento contendo as principais propostas extraídas das discussões. Destaca-se que com a participação de um grupo maior que aqueles do Palmas Participa, as contribuições já descritas foram complementadas e ratificadas.

Como conclusão dos trabalhos do seminário teve-se o entendimento que a Prefeitura de Palmas, através da participação de muitos de seus servidores e secretários, restabeleceu o diálogo com a sociedade no qual se destaca o afastamento da

hipótese do trabalho apressado, com o que, inclusive, se comprometeu a Prefeitura, por intermédio do Secretário Municipal de Desenvolvimento Urbano Sustentável, e se restabelece a confiança no sentido de não se atrelar o processo de construção da Revisão do Plano Diretor a prazos notadamente inexecutáveis (BAZOLLI, 2017, p. 282)

Entretanto, Velasques e Machado (2017) colocam que do início de 2016 até o mês de outubro, a revisão foi colocada em prática conforme o interesse da gestão, desconsiderando as manifestações apontadas.

Iniciou-se a Leitura Comunitária com fraca repercussão e contribuição efetiva do ponto de vista social, além da ausência da conclusão da leitura técnica prévia, resultando em cumprimento das formalidades, mas sem grandes ganhos para o processo de validação e legitimidade qualitativa do Plano (VELASQUES; MACHADO, 2017, p. 149).

Em 20 abril de 2016, foi publicado o Decreto nº 1.234⁴⁷ que criou a Comissão Especial para coordenar o processo de participação na revisão do Plano Diretor do município de Palmas (PALMAS, 2016c).

Foi realizada em 08 de junho do mesmo ano a primeira audiência pública, ainda marcada pelos três eixos temáticos apresentados pelos documentos Palmas Sustentável, sendo eles: Meio Ambiente

47. Acrescido pelo Decreto nº 1.263, de 15 de junho de 2016 e pelo Decreto nº 1.302 de 04/11/2016 e Revogado pelo Decreto nº 1.346, de 20/04/2017 (PALMAS, 2015c).

e Mudanças Climáticas; Fiscal e Governança e Desenvolvimento Territorial.

A Prefeitura colocou no ar também um site específico para o acompanhamento das atividades relativas à revisão do PDPP (REDAÇÃO SECOM, 2016). A partir daí foram realizadas diversas reuniões setoriais para a realização da leitura comunitária até novembro de 2016 (ROCHA 2016a).

Bazolli (2017, p. 21) explica que no âmbito das atividades participativas e propositivas promovidas pelo coletivo Palmas Participa, foi promovido um novo evento em agosto de 2016 denominado “Palmas em foco: dinâmicas e dilemas de uma cidade”. Esse segundo evento teve por “finalidade resgatar o rico e democrático debate sobre a cidade realizado no primeiro evento. Na mesma linha do anterior, o evento pretendeu contribuir efetivamente no processo de revisão do Plano Diretor de Palmas que estava em andamento naquela ocasião”.

Nos meses de agosto, outubro e novembro de 2016, a prefeitura realizou oito reuniões/encontro setoriais e 21 reuniões comunitárias como meio de realizar a Leitura Comunitária (Quadro 13).

Quadro 13: Atividades participativas realizadas na leitura comunitária para a revisão do PDPP

Data	Evento
04 de agosto de 2016	Reunião Comunitária em Buritirana
09 de agosto de 2016	Reunião Setorial - Caixa Econômica Federal
10 de agosto de 2016	Reunião Setorial - Fieto, Sinduscon, CREA e CAU
11 de agosto de 2016	Reunião Comunitária - Assentamento Boa Esperança
16 de agosto de 2016	Reunião Comunitária 16/08/2016 - Taquaruçu Grande
17 de agosto de 2016	Reunião Setorial - OAB, CREA e CAU
18 de agosto de 2016	Reunião Comunitária - Assentamento São João
07 de outubro de 2016	Reunião Setorial - Fecomércio, ACIPA e CDL

Data	Evento
14 de outubro de 2016	Reunião Comunitária - Moradores Taquari (Rural)
17 de outubro de 2016	Reunião Setorial - Áreas de Influência das Rodovias
18 de outubro de 2016	Reunião Comunitária - Moradores Taquari (Área Urbana)
20 de outubro de 2016	Reunião Setorial - CAIXA, SECOVI, CRECI e SINDIMÓVEI
25 de outubro de 2016	Reunião Comunitária - Moradores Assentamento Jaú
31 de outubro de 2016	Encontro Setorial - Academias
03 de novembro de 2016	Reunião Setorial - Movimentos Sociais
08 de novembro de 2016	Reunião Comunitária - Moradores das ARNOs
09 de novembro de 2016	Reunião Comunitária - Moradores das ARNEs
10 de novembro de 2016	Reunião Comunitária - Moradores das ARSEs Parte 1
16 de novembro de 2016	Reunião Comunitária - Moradores de Taquaruçu
17 de novembro de 2016	Reunião Comunitária - Moradores das ARSEs Parte 2
22 de novembro de 2016	Reunião Comunitária - Moradores das ARSOs
24 de novembro de 2016	Reunião Comunitária - Moradores Lago Sul e Aurenys
29 de novembro de 2016	Reunião Comunitária - Moradores de Taquaralto

Fonte: Palmas s/d. Elaborado pela autora, 2019

Em 16 de novembro de 2016 o MPE, por meio da Promotoria de Justiça de Urbanismo e Habitação, expediu recomendação à prefeitura de Palmas orientando medidas para ampliar a participação popular e de setores técnicos no processo de Revisão do PDPP. Ainda recomendou a ampla divulgação das reuniões setoriais, audiências públicas e reuniões de trabalho da Comissão Especial de Revisão do

Plano Diretor, inclusive disponibilizando antecipadamente a pauta e posteriormente os documentos produzidos. Como se observa pelas datas, as reuniões comunitárias e setoriais aconteceram com curto período entre elas, chegando a acontecer em dias seguidos. Oliveira e Velasques (2017) destacam nesse processo inicial de revisão do Plano Diretor uma falha grave em relação ao não acompanhamento do processo por parte do CMDUH.

Consta que seus membros foram eleitos na Conferência das Cidades ocorrida nos dias 20 e 30 de junho de 2016, porém tomaram posse apenas em 16 de novembro de 2016. Portanto, o processo de revisão do Plano Diretor efetivado no ano de 2015 ocorreu sem o conhecimento do Conselho, e no segundo semestre de 2016, com um Conselho de membros recém-eleitos, sem capacitação, qualificação e compreensão suficiente sobre o assunto, bem como sem a fiscalização necessária exigida por uma fração de tempo importante (OLIVEIRA; VELASQUES, 2017, p.105).

O Decreto n.º 1.346, de 20 de março de 2017⁴⁸ reestrutura a Comissão Especial, com a finalidade de coordenar o processo de participação na revisão do Plano Diretor do Município de Palmas (PALMAS, 2017-I).

Em 2 de maio de 2017, a Comissão Especial de Revisão do Plano Diretor de Palmas definiu a data de 9 de julho de 2017 para a realização da segunda audiência pública, entretanto as manifestações sobre a metodologia empregada continuaram. Em 27 de junho de 2017, o MPE expediu recomendação ao prefeito de Palmas para a suspensão das audiências públicas de Revisão do PDPP a fim de garantir a publicidade das informações e cronograma das atividades no prazo mínimo de 15 dias antes do evento.

No dia 28 de junho de 2017, o então prefeito de Palmas atendeu à recomendação do Ministério Público Estado e adiou a data para realização da segunda audiência pública da revisão do Plano Diretor para o dia 22 de julho de 2017 (REDAÇÃO, 2017).

No dia 26 de setembro de 2017, o MPE tomou uma medida mais drástica e ajuizou Ação Civil Pública requerendo decisão liminar para suspensão dos trabalhos de Revisão do Plano Diretor Participativo de Palmas, mas o Executivo municipal continuou com o andamento

48. Alterado pelo Decreto nº 1.401, de 15 de junho de 2017 e Decreto nº 1.425, de 31 de julho de 2017 (PALMAS, 2017I).

do processo, e a terceira audiência pública aconteceu no dia 30 de setembro de 2017.

No dia 15 de novembro de 2017, o então prefeito participou da exposição anual da Associação Internacional de Parques e Atrações Turísticas em Orlando nos EUA, na qual divulgou o potencial de Palmas como polo turístico visto a criação do distrito turístico a ser incluído na Revisão do Plano Diretor de Palmas. A quarta audiência pública aconteceu no dia 9 de dezembro de 2017. Dia 14 de dezembro de 2017, o Executivo municipal entregou o Projeto de Lei de Revisão do Plano Diretor Participativo para avaliação e votação na Câmara de Vereadores.

O MPE expediu recomendação para adiamento da audiência na Câmara de Vereadores e que fossem realizadas ao menos três audiências na casa para ampliar os espaços de discussões. Dia 17 de março de 2018, houve audiência pública na Câmara de Vereadores de Palmas para discutir o Plano Diretor Participativo. No dia 29 de março de 2018 foi a aprovação na Câmara Municipal de Palmas. Na Câmara, o texto recebeu 35 emendas. No dia 2 de abril de 2018, foi divulgado o suplemento do Diário Oficial Nº 1.969 com a Lei Complementar nº 400 de 02 de abril de 2018, que dispõe sobre o novo Plano Diretor Participativo de Palmas. A Lei foi sancionada, com vetos, pelo então prefeito.

Em maio de 2018, a justiça extinguiu a ação que pedia a suspensão da tramitação do processo de Revisão do Plano Diretor. O juiz julgou improcedente a Ação Civil Pública movida pelo MPE visto que a Lei Complementar nº 400/2018 já havia sido aprovada.

Santos *et. al.* (2019, p. 04) apresentam que na revisão do PDPP houve “um processo não igualitário de construção seletiva, demonstrando que a perda das características de um trabalho coletivo pode interferir na garantia dos direitos e no pleno usufruto da cidade pela população”. Os autores fazem uma análise qualitativa da participação e defendem que a participação popular se manteve na superficialidade e na artificialidade, enquanto as principais decisões políticas aconteceram pelas elites sem a preocupação de atender as necessidades dos moradores das áreas periféricas.

[...] a participação social durante a revisão do PD não foi cumprida satisfatoriamente, seja pela metodologia empregada, que garantisse ampla participação de diferentes atores sociais, ou mesmo pela ausência de

capacitação dos líderes comunitários e setoriais que poderiam potencializar a participação da sociedade nas demandas que a revisão do Plano Diretor requer.

Observa-se, pois, que a participação durante o processo assumiu aspectos que permitem concluir sua não efetividade, podendo ser considerada “forjada” no processo de revisão do PD. Uma vez que, embora as audiências e reuniões apresentem atas e lista de presença, as mesmas se constroem de forma extremamente técnica, com apenas apresentações, em que se percebe a dificuldade de compreensão do público, a superficialidade dos debates, bem como o cerceamento do tempo, restando frustrada a diretriz da gestão democrática prevista no art. 2º, II, do Estatuto das Cidades (SANTOS *et. al.*, 2019, p. 10).

Em que pese as críticas quanto à qualidade da participação popular nas reuniões e audiências, a experiência expressa na revisão do PDPP demonstra atuação de uma cidadania, que mesmo qualificada, é crescente em Palmas. Grupos da sociedade civil organizada foram capazes de mobilizar o conselho e as instituições de controle, o que levou em alguns momentos o poder Executivo municipal reorganizar a metodologia de trabalho e ampliar os espaços de participação popular. Apesar de que no final as ações do MPE não tenham obtido sucesso e que as propostas aprovadas em 2018 ainda sejam bastante semelhantes às apresentadas em 2015, vale ressaltar que a cidadania tem sido fortalecida pelos processos de participação popular.

As inovações no modo de se fazer planejamento e gestão urbanos previstos no Estatuto da Cidade, que propõe 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 ampliação da cidadania.

CAPÍTULO

6

A LEI COMPLEMENTAR MUNICIPAL Nº 400/2018

A Lei Complementar Municipal nº 400, de 2 de abril de 2018⁴⁹, dispõe sobre o Plano Diretor Participativo do Município de Palmas-TO. Ela está organizada em sete títulos, subdivididos em 27 capítulos e 308 artigos, além de 16 mapas em anexo. No Título I, trata da política municipal de desenvolvimento, no qual apresenta a lei, o seu embasamento legal no Estatuto da Cidade e a necessidade de observar seus princípios, objetivos e diretrizes para definição do Plano Plurianual, as Diretrizes Orçamentárias e o Orçamento Anual. Apresenta os instrumentos legais complementares e enuncia os anexos que integram a lei.

No Título II são apresentados os princípios e objetivos do Plano Diretor. Dentre os princípios, com base no descrito no Estatuto da Cidade, destacam-se: a função social e ambiental da propriedade e da cidade (que aparece citada duas vezes); a inclusão social; a garantia do direito a uma cidade sustentável; e a gestão democrática. Define ainda que de maneira genérica, o que se deve entender como função social na cidade de Palmas:

A função social da cidade de Palmas corresponde ao direito à terra, à moradia, ao saneamento ambiental, a uma cidade humanizada, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho, à cultura, ao lazer e ao meio ambiente sustentável, para as presentes e futuras gerações (PALMAS, 2018, p. 4).

Já entre os objetivos do plano, destacam-se pontos que correspondem a demandas reais em Palmas como promover o reordenamento do território priorizando a ocupação dos vazios urbanos;

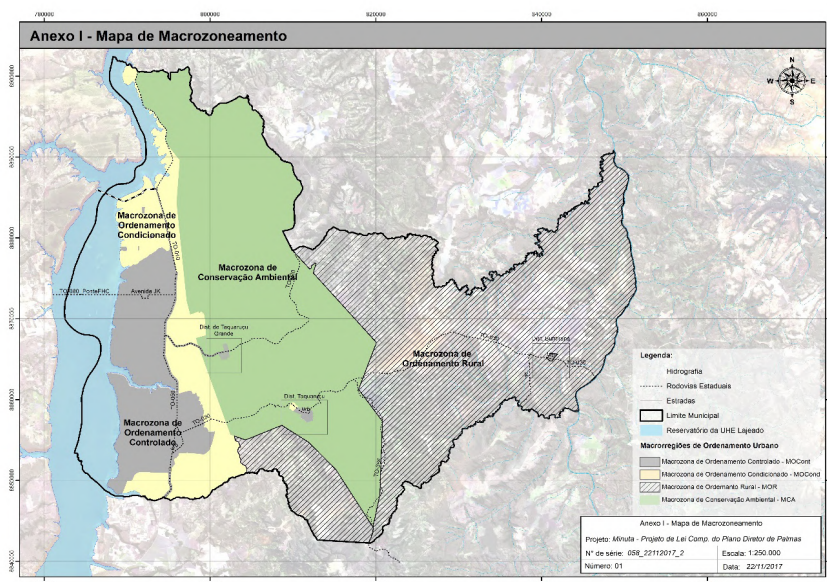
49. Alterada pela Lei Complementar nº 411, de 20/12/2018 (PALMAS, 2018).

fomentar a diversidade econômica disciplinando os usos do solo de modo a criar mecanismos para o fortalecimento de centralidades; estimular vetor de crescimento voltado ao adensamento da malha urbana da Região de Planejamento Centro e Região de Planejamento Sul; e coibir o uso especulativo do imóvel urbano de modo a assegurar o cumprimento da função social da propriedade.

Tanto nos princípios como nos objetivos são mencionadas preocupações relativas à adaptação e à mitigação dos impactos relacionados às mudanças climáticas e a proposições que resultem na redução das emissões de gases de efeito estufa. Importante observar que estes tópicos se fizeram presentes de maneira protagonista em todo o trabalho realizado pela ICES em Palmas, que resultou no Plano de Ação Palmas Sustentável, de forte influência na elaboração da revisão do Plano Diretor.

No Título III, que trata do ordenamento territorial, é apresentada a divisão do território do Município de Palmas em macrozonas, entendidas como espaços territoriais homogêneos em restrições de uso e ocupação. São elas as: Macrozona de Ordenamento Controlado; Macrozona de Ordenamento Condicionado; Macrozona de Ordenamento Rural; e Macrozona de Conservação Ambiental (Figura 14).

Figura 14: Anexo I da Lei Complementar 400/2018, Mapa de Macrozoneamento. Destaque para a Macrozona de Ordenamento Controlado em cinza e para a Macrozona de Ordenamento Condicionado em amarela. Fonte: Palmas, 2018



A figura jurídica da Macrozona de Ordenamento Condicionado gera conflitos. Durante o processo de revisão do plano, argumentava-se a necessidade de criar uma área de amortecimento, como área de contenção à ocupação urbana desordenada aos arredores do perímetro urbano. No texto da lei, ela está definida como área que “apresenta restrições de ocupação e edificação, configurando-se em um espaço territorial de transição rural-urbana”. Santos *et. al.* (2019) destacam que a criação dessa Macrozona de Ordenamento Condicionado se presta mais a possibilitar a ocupação desta área do que a impedi-la ou condicioná-la, o que a configura como área de expansão urbana na prática, mesmo que expressamente não seja reconhecida como tal.

A Lei Federal nº 6766, de 19/12/1979, que dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano, define em seu art. 3º que somente é admitido parcelamento do solo para fins urbanos em zonas urbanas, de expansão urbana ou de urbanização específica, assim definidas pelo plano diretor ou aprovadas por lei municipal (BRASIL, 1979). Deste modo, é preciso compreender a Macrozona de Ordenamento Condicionado em alguma dessas três categorias. No texto da Lei Complementar nº 400/2018, ela não está incluída no perímetro urbano.

A definição de perímetro urbano contido na Lei Complementar nº 400/2018 diz que “as Macrozonas são divididas em Regiões de Planejamento e por sua vez subdivididas em Zonas, sendo identificadas de acordo com características socioeconômicas, culturais, espaciais e ambientais similares” (PALMAS, 2018, p. 6). De acordo com o art. 10, o perímetro urbano “é o 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”, todas destacadas em negrito no Quadro a seguir (Quadro 14 e Figura 15).

A Macrozona de Ordenamento Condicionado não está incluída no perímetro urbano de maneira expressa, mas algumas de suas zonas, como Zona de Interesse Turístico Sustentável I, II e III, bem como a Zona de Transição Leste, permitem o uso residencial, por exemplo.

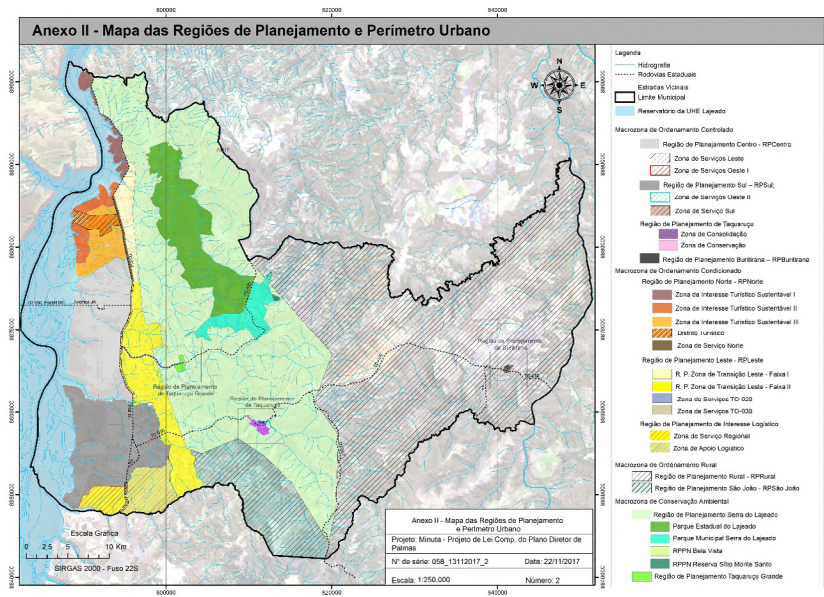
Quadro 14: Subdivisão do ordenamento territorial do município de Palmas, com destaque em negrito para as áreas consideradas para a soma do perímetro urbano, conforme art. 10.

Macrozonas	Regiões de Planejamento	Zonas
Macrozona de Ordenamento Controlado	Região de Planejamento Centro	Malha urbana do Centro
		Zona de Serviços Leste
		Zona de Serviços Oeste I
	Região de Planejamento Sul	Malha urbana Sul
		Zona de Serviços Oeste II
	Região de Planejamento de Interesse Logístico	Zona de Serviços Sul
		Zona de Serviços Regional Sul;
Macrozona de Ordenamento Condicionado	Região de Planejamento Norte	Zona de Interesse Turístico Sustentável I
		Zona de Interesse Turístico Sustentável II
		Zona de Interesse Turístico Sustentável III
		Zona de Serviços Norte
	Região de Planejamento Leste	Zona de Transição Leste
		Zona de Serviços TO - 030
		Zona de Serviços TO - 020
		Áreas de destinação específica na RPLeste
	Região de Planejamento Sul II	Zona de Transição Sul
Macrozona de Ordenamento Rural	Região de Planejamento Rural	
	Região de Planejamento São João	
	Região de Planejamento Buritirana	

Macrozonas	Regiões de Planejamento	Zonas
Macrozona de Conservação Ambiental	Região de Planejamento Serra do Lajeado	
	Região de Planejamento Taquaruçu	Zona de Consolidação
		Zona de Conservação
		Zona de Serviços Taquaruçu
	Região de Planejamento Taquaruçu Grande	Zona de Consolidação
		Zona de Conservação

Elaborado pela autora, 2020.

Figura 15: Anexo II da Lei Complementar 400/2018. Mapa das Regiões de Planejamento



Fonte: Palmas, 2018.

Neste sentido, Santos *et. al.* (2019) afirmam que Palmas apresenta, com o atual plano diretor, mais de 43 mil hectares de área

urbana somando a área da Macrozona de Ordenamento Controlado e a área da Macrozona de Ordenamento Condicionado. “Demonstra-se, portanto, a aleatoriedade do planeamento urbano do município que prioriza a expansão urbana em detrimento da ocupação dos vazios presentes no perímetro urbano já consolidado e planeja uma cidade que parece não ser para os seus cidadãos” (SANTOS *et. al.*, 2019, p. 15). Os autores concluem que neste ponto, a lei contribui para a não garantia da função social da cidade.

Por fim, eles afirmam que a área da Macrozona de Ordenamento Controlado somada à Macrozona de Ordenamento Condicionado apresenta uma capacidade para 5.644,501 habitantes, e que serão necessários, mantendo as taxas de crescimento populacional, 577 anos para que Palmas alcance esse contingente populacional, número que parece absurdo, considerando a vigência de dez anos de um Plano Diretor.

Ao criar uma macrozona, com significativa extensão territorial e toda a permissividade de usos urbanos, conforme demonstrado, sem justificativas, sem projeto, sem avaliação dos impactos, sem previsão da respectiva infraestrutura, e sem amparo técnico, e ainda, sem reconhecê-la como integrante do Perímetro Urbano, a LC nº 400/2018 desrespeitou a norma geral estabelecida pela União no art. 39, I, Caput, e, respectivamente, as diretrizes estabelecidas no art. 2º, nele citado, além do próprio conteúdo do artigo 42-B, do Estatuto das Cidades (SANTOS *et. al.*, 2019, p. 18).

O Título IV trata do meio ambiente e das mudanças climáticas, apresenta diretrizes para a mitigação e adaptação aos impactos das mudanças climáticas. Neste título é criado o Sistema Municipal de Infraestrutura Verde com objetivo de identificar, classificar, preservar, recuperar, implementar e conectar as áreas de interesse ambiental do Município. Quanto às Unidades de Conservação que haviam sido criadas pela Lei Complementar nº 155/2007, que não foram enquadradas e nem tiveram seus planos de manejo elaborados no prazo previsto, foram revistas pelo Plano Diretor de 2018. A maioria delas enquadradas como Áreas Verdes Urbanas, algumas como Áreas Ambientalmente Protegidas e outras como Faixa Verde.

As Áreas Ambientalmente Protegidas são aquelas remanescentes florestais contíguas às Áreas de Preservação Permanente, bem como por áreas com topografia acidentada próximas aos cursos d'água e

áreas brejosas e encharcadas. Sobre elas se estendem as mesmas restrições atribuídas às Áreas de Preservação Permanente. As Áreas Verdes Urbanas são aquelas provenientes de parcelamentos do solo e os parques já existentes na cidade. São áreas destinadas à melhoria da qualidade de vida, recreação e lazer, manutenção ou melhoria paisagística. Nas Áreas Verdes Urbanas é permitida a implantação de equipamentos urbanos, mobiliários, equipamentos comunitários para esporte, lazer e recreação, equipamentos necessários à sua segurança. Por fim, as Faixas Verdes são faixas adicionais e contíguas às Áreas de Preservação Permanente, com usos voltados prioritariamente à garantia da prestação de serviços ambientais. Neste sentido, observa-se uma redução nas restrições ao uso e ocupação dessas áreas e redução dos parâmetros de proteção ambiental.

No Título V, o plano começa a abordar as demais políticas setoriais: mobilidade urbana; desenvolvimento econômico; saneamento básico; produção de energia; espaços urbanos; paisagem urbana; política habitacional e das zonas especiais de interesse social; desenvolvimento rural; desenvolvimento do turismo; integração com os municípios limítrofes, com o estado e com a união; e o desenvolvimento social.

No item mobilidade, quando trata do sistema viário, o plano apresenta a necessidade de realização de estudos para promoção e implantação de infraestrutura de conexão entre regiões da cidade, principalmente por meio de pontes sobre os ribeirões. Também destaca a necessidade de estudos visando a definição de áreas para reserva do sistema viário para prolongamento de vias como a Avenida Teotônio Segurado, Alça Viária Sul, Avenida Ambiental, Alça Viária Norte, Avenida dos Ipês e outras mais. Essas áreas a serem reservadas para construção dessas avenidas estão localizadas na Macrozona de Ordenamento Condicionado, aquela que deveria servir como amortecimento à expansão da área urbana sobre a rural.

Quanto trata do transporte coletivo apresenta como diretriz “garantir oferta de transporte público urbano eficiente, acessível, sustentável e de qualidade” (PALMAS, 2018, p. 71), entretanto não se dedica a esclarecer ou definir estratégias em específico ou preferência por modal. O Projeto BRT Palmas não aparece no texto do Plano Diretor, demonstrando que a questão não passou pelo processo de democracia deliberativa e pactuação entre sociedade e Estado.

Quando trata da política habitacional e das zonas especiais de interesse social, o plano apresenta os objetivos, conceitos, diretrizes e estratégias. Entre as diretrizes está a revisão do Plano Local de Habitação de Interesse Social de Palmas em um prazo de 12 meses a partir da publicação do plano. Há também o mesmo prazo para notificação dos proprietários das glebas e terrenos destinados às Zeis serem notificados quanto à implementação da aplicação dos instrumentos necessários. O prazo de 12 meses foi finalizado em abril de 2019, e a revisão do Plano Local de Habitação de Interesse Social não foi realizada, tampouco as notificações dos proprietários de glebas e terrenos destinados às Zeis.

Ainda nesse tópico, o plano institui o Banco de Lotes (art. 189) que consiste em uma reserva de terrenos advindos da aplicação dos diversos instrumentos de gestão urbana para o atendimento das famílias de menor renda. Entretanto autoriza o poder Executivo a disponibilizar os imóveis recebidos como pagamento de dívidas. Se por um lado a consolidação de um banco de lotes mostra-se uma excelente opção para a oferta habitacional por parte do município, a possibilidade de utilização do mesmo para pagamento de dívidas parece subverter a priorização do direito à moradia e do direito público. Cabe destacar que até o presente momento o Banco de Lotes não foi regulamentado.

Como ponto positivo, encontra-se a definição de que nos novos parcelamentos a serem realizados na região sudoeste da cidade, nas quadras:

ARSO 73, ARSO 74, ARSO 75, ARSO 76, ARSO 103, ARSO 104, ARSO 105, ARSO 106, ARSO 113, ARSO 114, ARSO 115, ARSO 116, ARSO 122, ARSO 123, ARSO 124, ARSO 125, ARSO 126, ARSO 132, ARSO 133, ARSO 135, ARSO 151, ALC SO 86, ALC SO 106, ALC SO 116, ALC SO 126 e ALC SO 141, deverá ser destinado no mínimo 5% (cinco por cento) da área total das glebas para habitação de interesse social (PALMAS, 2018, p. 101).

Destas quadras foram excluídas aquelas que tinham lotes destinados à implantação do Centro Administrativo Municipal, denominado Esplanada, são elas: ACSO 80, ACSO SO 90, AC SO 81, AC SO 91, ARSO 82, ARSO 92, ARSO 83, ARSO 93, ARSO 84, ARSO 94, ARSO 85, ARSO 95, ARSO 86 e ARSO 96 (Figura 16). Observa-se que este projeto da Esplanada vem reforçando uma das estratégias

contidas no Plano de Ação Palmas Sustentável.

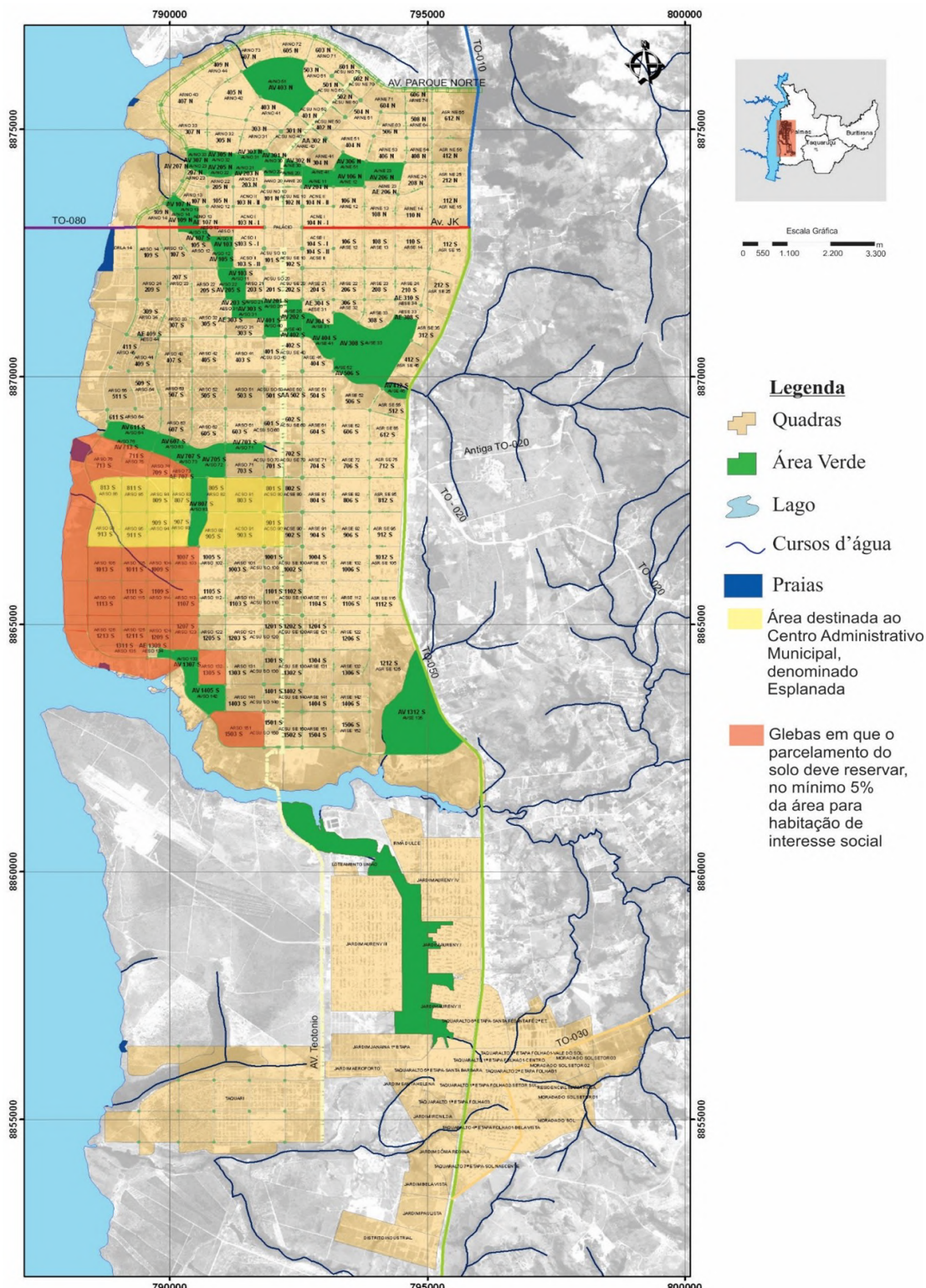
No Título VI são abordados instrumentos para implementação do plano diretor, são eles: instrumentos de planejamento urbano; instrumentos de regulação urbanística; instrumentos de gestão urbana; instrumentos de gestão ambiental; instrumentos de gestão do desenvolvimento rural; sistema de monitoramento e controle do plano diretor; e os fundos municipais. Dentre os instrumentos de regulação urbanística destaca-se a Lei de Uso e Ocupação do Solo e a Lei de Parcelamento do Solo, ambas já tinham previsão de revisão desde o plano diretor participativo de 2007. Agora o plano de 2018 traz novamente essa necessidade e alguns parâmetros e diretrizes para essa revisão.

Quanto aos instrumentos da gestão urbana são abordados os instrumentos previstos no Estatuto da Cidade como Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios; IPTU Progressivo no Tempo; Desapropriação com Pagamento em Títulos da Dívida Pública; Outorga Onerosa do Direito de Construir; Outorga Onerosa de Alteração de Uso; Transferência do Direito de Construir; Direito de Preempção; Operação Urbana Consorciada; Consórcio Imobiliário; e Estudo de Impacto de Vizinhança; ainda a implementação de um Sistema Municipal de Licenciamento, Monitoramento e Fiscalização Urbanos (PALMAS, 2018).

O plano afirma ainda que será implantado um Sistema de Monitoramento e Controle do Plano Diretor com objetivo de assegurar a implantação da política urbana. Esse sistema deve ser composto pelos órgãos responsáveis pelo planejamento territorial, pelo desenvolvimento urbano, pela política ambiental e pelos órgãos responsáveis pelas políticas setoriais.

Quanto trata da gestão democrática do Plano Diretor, o texto da lei mantém o Conselho de Desenvolvimento Urbano e Habitação de Palmas como a organização competente para acompanhar a implementação e as revisões do Plano Diretor e da legislação complementar, e de realizar a conferência municipal da cidade a cada dois anos.

Figura 16: Mapa com a identificação das quadras em que será implantado o Centro Administrativo Municipal, denominado Esplanada, em amarelo; e quadras em que será obrigatória a destinação de no mínimo 5% da área para habitação de interesse social, em vermelho. Fonte: Prefeitura de Palmas, 2005. Elaborado pela autora, 2020



No Título VII são apresentadas as disposições gerais e transitórias. Nessa parte foram estabelecidos diversos prazos máximos para definições importantes e complementares a serem contados a partir da publicação do Plano Diretor, tais como:

- a. 6 meses para que as coordenadas georreferenciadas do Perímetro Urbano, tratado no artigo 10 fossem definidas pelo Poder Executivo;
- b. 6 meses para que os memoriais descritivos das macrozonas de ordenamento territorial e das regiões de planejamentos presentes nos anexos fossem conferidos;
- c. 6 meses para encaminhamento à Câmara Municipal dos projetos das novas Leis de Uso e Ocupação do Solo e Parcelamento do Solo. Até que aprovadas estas novas leis, deve ser seguido o que estabelece a legislação vigente;
- d. 24 meses para encaminhamento à Câmara Municipal do Projeto de Lei com o detalhamento do Sistema Municipal de Infraestrutura Verde;
- e. 24 meses para implantação de postos de pesagem e fiscalização de veículos de carga.

Cabe destacar que esse prazo máximo de 6 meses terminou em outubro de 2018 e as coordenadas georreferenciadas do perímetro urbano não foram definidas; os memoriais descritivos das macrozonas de ordenamento territorial e das regiões de planejamentos não foram conferidos; e os projetos das novas Leis de Uso e Ocupação do Solo e Parcelamento do Solo não foram apresentados para a Câmara de Veneradores.

Ainda, em um dos últimos pontos, o artigo 303 define que as áreas não parceladas, inseridas no perímetro urbano que compõe a Região de Planejamento de Interesse Logístico ou remanescentes de Unidades de Conservação, ficam isentas de IPTU no prazo de vigência do presente Plano Diretor até que sejam microparceladas. Por fim, no artigo 306, a Lei Complementar nº 155, de 28 de dezembro de 2007 foi revogada.

O novo Plano Diretor Participativo do Município de Palmas, aprovado em 2018, além de seu processo conflituoso de revisão e elaboração que suscitou diversas recomendações do Ministério Público Estadual e até a abertura de uma ação civil pública, apresenta também como resultado uma legislação de grande volume e complexidade.

O Ordenamento Urbano definido pelo plano não deixa claro quais áreas compõem ou não o perímetro urbano, criando uma Macrozona de Ordenamento Condicionado que gera entendimento controverso sobre sua classificação entre o rural e o urbano, ou de expansão urbana. São criadas 12 regiões de planejamento, subdivididas em 22 zonas, todas com diretrizes e parâmetros de ocupação diferenciados, que torna mais complexo que compreensível o entendimento da realidade do espaço urbano produzido e desejável para Palmas nos próximos 10 anos.

Para compreender o processo de implementação da política urbana na capital por meio do Plano Diretor Participativo de Palmas (2007-2018) e o seu processo de desenvolvimento urbano pós-Estatuto da Cidade, este capítulo busca inter-relacionar as ações de planejamento e gestão urbanos no período em estudo, considerando a mudança institucional nos processos de planejamento e gestão urbanos em Palmas pós-Estatuto da cidade com destaque para o caso do Plano Diretor Participativo de Palmas de 2007.

Na geração das ideias para arranjos institucionais específicos, na mobilização política e na luta pelo poder de conceber e ditar disposições institucionais, observa-se a tentativa em seguir a metodologia participativa proposta pelo Estatuto da Cidade. A prefeitura municipal realizou capacitação com seus técnicos e representantes da sociedade civil organizada, contou com apoio da UFT e de consultoria externa. Por mais que a participação nas instituições de deliberação conjunta foi se enfraquecendo no decorrer do processo, foi inegável a importância dessa experiência de democracia deliberativa para a cidade.

Para a definição ou configuração das regras e aprovação da lei do Plano Diretor na Câmara Municipal, duas grandes alterações no Projeto de Lei destacam a manutenção da especulação imobiliária em que pese a piora da segregação socioespacial. Houve redução considerável nas Zeis por meio de emendas ao projeto realizadas na Câmara, contrariando as deliberações democráticas realizadas nas fases anteriores. A Zeis do tipo 4 - aquela que previa o uso de lotes multifamiliares vazios e/ou subutilizados ao longo da avenida Teotônio Segurado e da Avenida JK - não foi aprovada, sendo excluída da versão final da lei. Mesmo considerando que seria necessária

ainda uma regulamentação dos procedimentos para a aplicação desse instrumento, seriam de grande relevância as possibilidades de aumento na densidade ocupacional na região denominada de Palmas Centro. Esse instrumento reduziria a especulação imobiliária relativa a esses lotes e o preço da terra, possibilitando a inserção de programas habitacionais em áreas dotadas de infraestrutura urbana, reduzindo a segregação socioespacial e contribuindo com a redução do custo de vida como, por exemplo, os custos relacionados à mobilidade urbana.

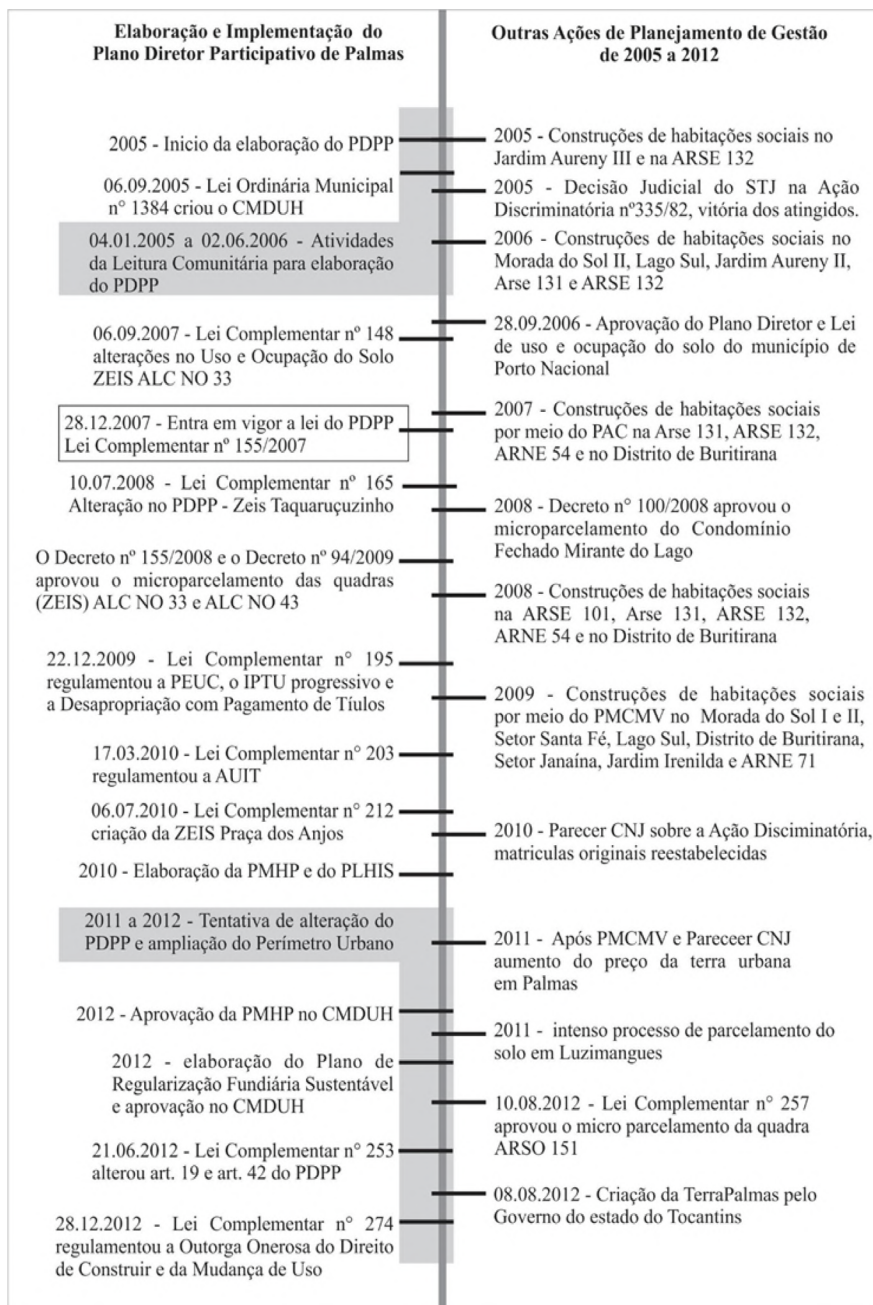
As possibilidades de mudança no desenvolvimento urbano da cidade são expressivas nesse ponto, principalmente considerando o significativo aumento no preço da terra urbana após a aprovação do PMCMV em 2011, bem como o aumento dos parcelamentos urbanos no distrito de Luzimangues em Porto Nacional como alternativa de moradia para os palenses. E ainda, na avaliação e tomada de decisão acerca do sistema de transporte público coletivo a ser instalado na cidade já que as longas distâncias e o baixo número de usuários são os principais problemas enfrentados pelo sistema atual.

A criação da AUIT se destaca por caminhar no sentido contrário à redução do perímetro urbano da cidade proposta pelo PDPP. Essa Área de Urbanização de Interesse Turístico nas margens do Lago de Palmas possibilita meios legais para construção de condomínios fechados de uso residencial. Ressalta-se o fato de que o aumento da área urbanizável e urbanizada reduz a densidade de ocupação urbana e aumenta os custos de implantação e manutenção da infraestrutura urbana. Além disso, esses condomínios fechados são destinados a uma parcela da sociedade de mais alta renda, aumentando a fragmentação do tecido urbano, ainda privatizando e restringindo o acesso ao reservatório da UHE.

Na legitimação, estabilização e reprodução, ou seja, na implantação da política pública, o peso da dependência da trajetória e a influência da cultura política são mais intensos. Na linha do tempo que relaciona os fatos relativos à elaboração e implementação do Plano Diretor Participativo de Palmas (2007) e com as demais ações de planejamento e gestão urbanos de 2005 a 2012 (Figura 17), é possível observar de maneira mais esquemática esses processos. Quando se inicia a elaboração do Plano Diretor Participativo, a principal ação de planejamento e gestão urbanos da prefeitura se dava no sentido de promover programas de habitação de interesse

social, geralmente localizados na região de Palmas Sul. Com a aprovação do PDPP, essa realidade não se alterou de maneira efetiva. Logo nos primeiros anos de vigência dele, o PMCMV foi instituído pelo governo federal e houve grandes incentivos para a construção de habitação. As habitações destinadas ao público de baixa renda, em sua maioria, foram localizadas em regiões periféricas no extremo sul da cidade, principalmente por não haver quase nenhuma oferta de Zeis para construção de habitações localizadas próximas ao centro urbano. Como demonstrado, o PMCMV impulsionou o mercado de terra valorizando seus preços de compra e venda. Nesse momento, o distrito de Luzimangues, localizado no município de Porto Nacional e na margem esquerda do rio Tocantins, vizinho a Palmas, passa por processo acelerado de parcelamento e comercialização de lotes urbanos. Muitos dos compradores desses lotes são moradores de Palmas que não conseguem adquirir seus terrenos na capital altamente especulada.

Figura 17: Linha do tempo relacionando elaboração e implementação do Plano Diretor Participativo de Palmas (2007) e Outras Ações de Planejamento de Gestão Urbanos de 2005 a 2012. Elaborado pela autora, 2019



A primeira lei complementar a regulamentar - um dos instrumentos do PDPP - foi a LC 195/2009 que regulamentou PEUC, IPTU progressivo e desapropriação. Mesmo regulamentada, os instrumentos não entraram em vigor, sendo que as notificações só foram ocorrer em 2013.

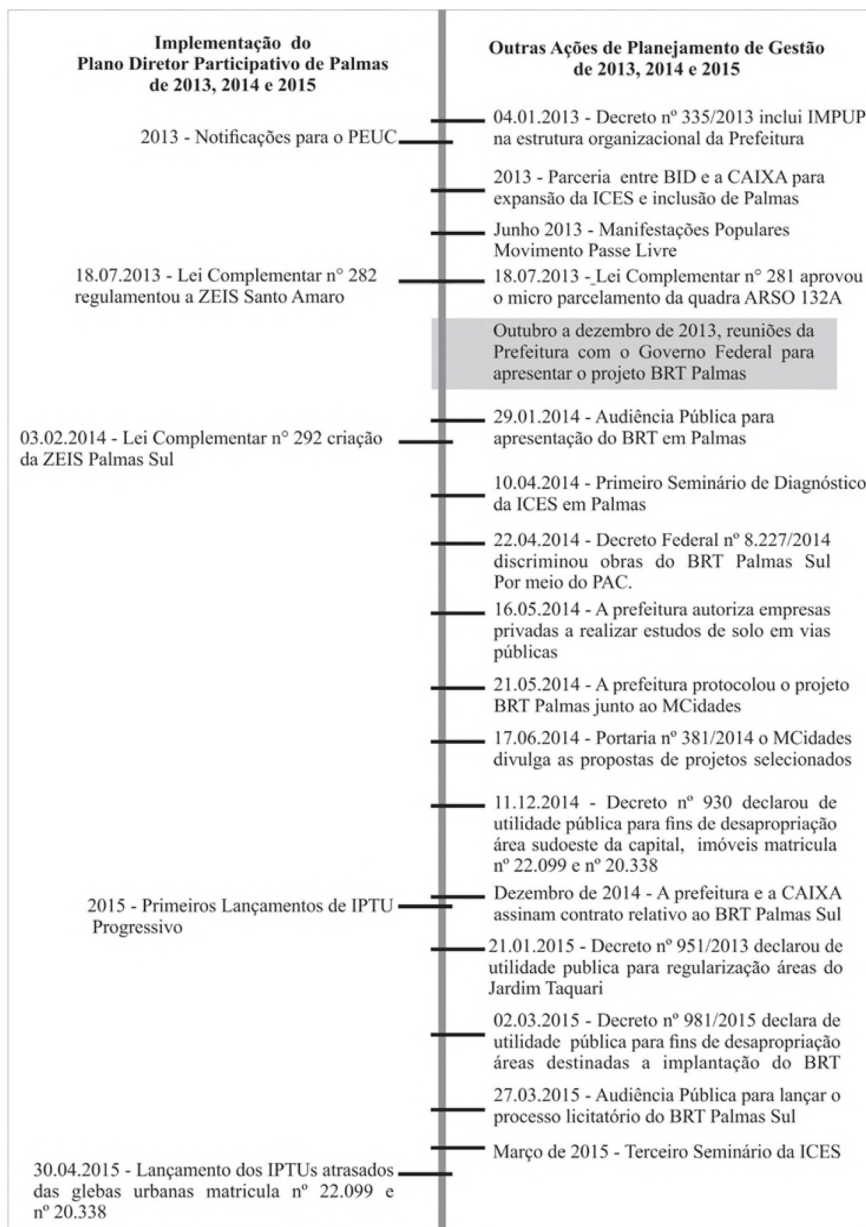
Em 2010, o CNJ delibera em última instância sobre a ação discriminatória que ajuizava grandes glebas de terras dentro e fora do perímetro urbano da capital. O imbróglgio jurídico sobre a propriedade dessas terras se acumulava desde as desapropriações para a construção da cidade e os atos de desposseção⁵⁰ do governo estadual. Entretanto, mesmo com o reconhecimento da propriedade legal das terras, no momento da decisão do CNJ já recaía sobre elas diversas restrições de legislação urbanística, zoneamentos e definições de uso e ocupação do solo urbano como, por exemplo, restrições ambientais para a ocupação, inclusive algumas definidas pelos PDPP de 2007. O ano de 2010 também marcou a instituição e regulamentação da primeira Zeis em Palmas, na praça dos anjos. Relativo às políticas setoriais, tem-se o início da elaboração da política municipal de habitação e do plano local de habitação de interesse social. Essa política somente chegou a ser aprovada no Conselho de Desenvolvimento Urbano, nunca chegando a ser enviada à câmara de vereadores.

Em 2011, na tentativa de regularização de uma importante Zeis prevista no PDPP, a Zeis Santo Amaro, alguns grupos políticos encontraram espaço para fazer campanha em prol da expansão do perímetro urbano da cidade. As discussões, nesse aspecto, se prolongaram e não alcançaram sucesso, sendo o perímetro mantido depois de muitas manifestações sociais. Em 2012, o instrumento da Outorga Onerosa do Direito de Construir e o da Mudança de Uso foram regulamentados. A expansão do perímetro urbano não foi aprovada, mas foi possível ampliar o potencial construtivo na maioria dos lotes em Palmas, sem realização de Estudo de Impacto de Vizinhança e sem adoção de medidas compensatórias para mitigação dos impactos gerados.

Nos primeiros anos da gestão seguinte, de 2013 a 2015, menos ainda foi feito no sentido de implementar as diretrizes previstas no PDPP (Figura 18). Destaca-se positivamente as notificações do PEUC em 2013, lançamentos dos IPTUs progressivos no tempo em 2015 e a resolução da situação de regularização da Zeis Santo Amaro iniciada na gestão anterior.

50. Conforme apontado por Lucini (2018), discutido no capítulo 4.

Figura 18: Linha do tempo relacionando elaboração e implementação do Plano Diretor Participativo de Palmas (2007) e Outras Ações de Planejamento de Gestão Urbanos de 2013 a 2015. Fonte: Elaborado pela autora, 2019.



Percebe-se que as demais ações de planejamento e gestão urbanos foram intensas e apoiadas em um modelo de planejamento

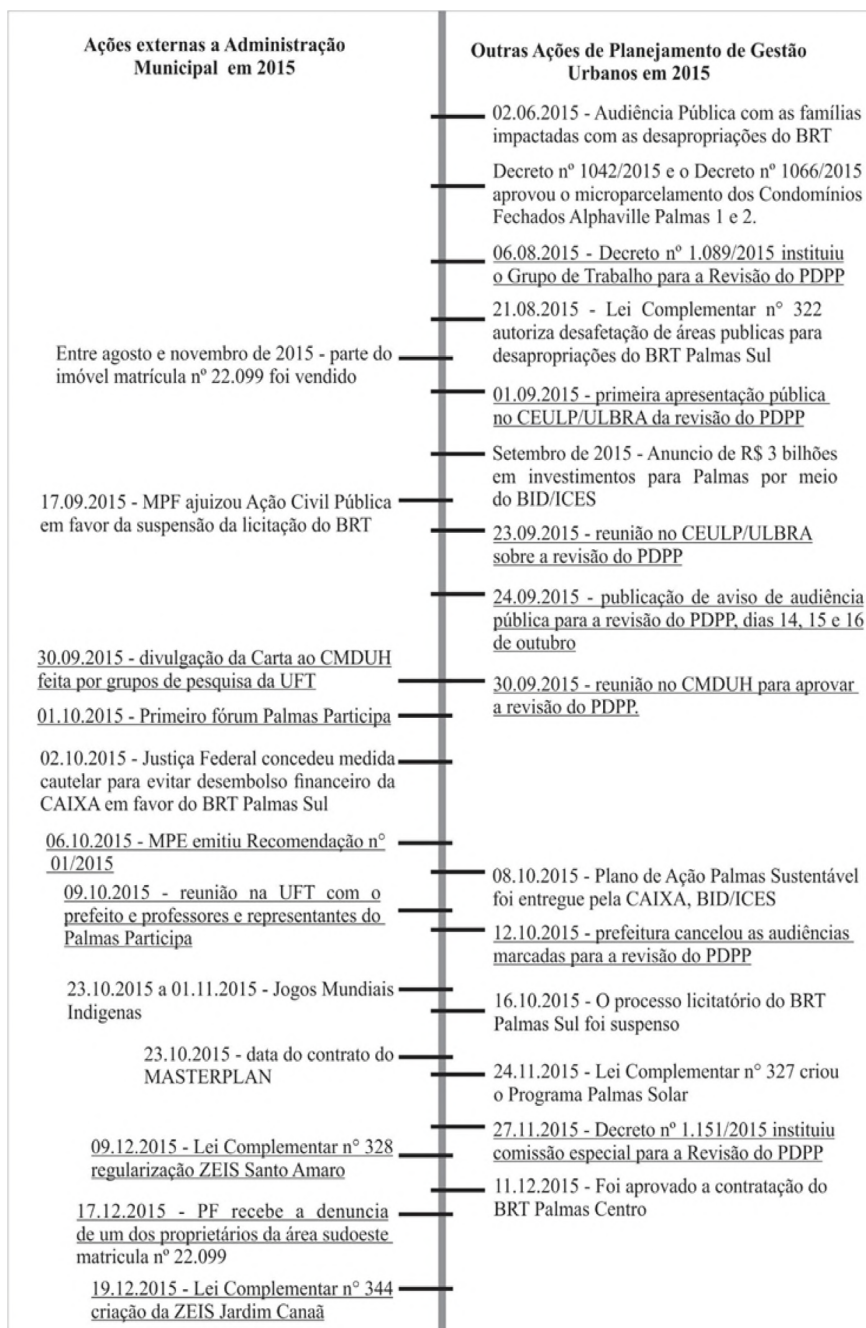
urbano estratégico em contraposição ao modelo defendido pelo Estatuto da Cidade. No ano de 2013, a prefeitura criou o Instituto Municipal de Planejamento Urbano de Palmas (IMPUP) para dar conta do planejamento urbano, incluiu a cidade na ICES/BID para a elaboração do Plano de Ação Palmas Sustentável e iniciou a elaboração do Projeto BRT Palmas. No início de 2015, o BRT Palmas caminhava para a licitação e o Plano de Ação Palmas Sustentável estava em suas últimas audiências de aprovação.

Vale destacar que, a partir do ano de 2015, as ações de planejamento e gestão urbanos da prefeitura de Palmas ficaram ainda mais intensas inclusive com o início do processo de revisão do PDPP de maneira acelerada e precipitada como uma das metas apresentadas no Plano de Ação Palmas Sustentável.

Uma parcela da sociedade civil se organizou para esclarecer as necessidades de cumprimento da metodologia prevista pelo Estatuto da Cidade e resoluções do ConCidades. Este grupo foi formado por aqueles mais interessados na política urbana e suas demandas participativas, principalmente acadêmicos e profissionais, arquitetos, urbanistas, planejadores urbanos e operadores do direito urbanístico. Em que pese este grupo ser pequeno se comparado à totalidade da população, suas ações e mobilizações foram vitais no sentido de esclarecer e pautar a organização do processo de revisão do PDPP.

No esquema de linha do tempo apresentado a seguir (Figura 19), é possível observar a relação das ações externas à administração municipal e as ações de planejamento e gestão urbanos em 2015. A ação da sociedade civil organizada que instigou a ação dos órgãos de controle foi marcante e primordial para condução do processo de revisão do PDPP mais participativo. Por várias vezes, o BRT Palmas foi contestado principalmente por ser um projeto da gestão sem nenhum amparo participativo e democrático que o sustentasse, bem como elevada dimensão de seu orçamento de implantação.

Figura 19: Linha do tempo relacionando Ações Externas à Administração Municipal e Outras Ações de Planejamento de Gestão Urbanos em 2015. Elaborado pela autora, 2019



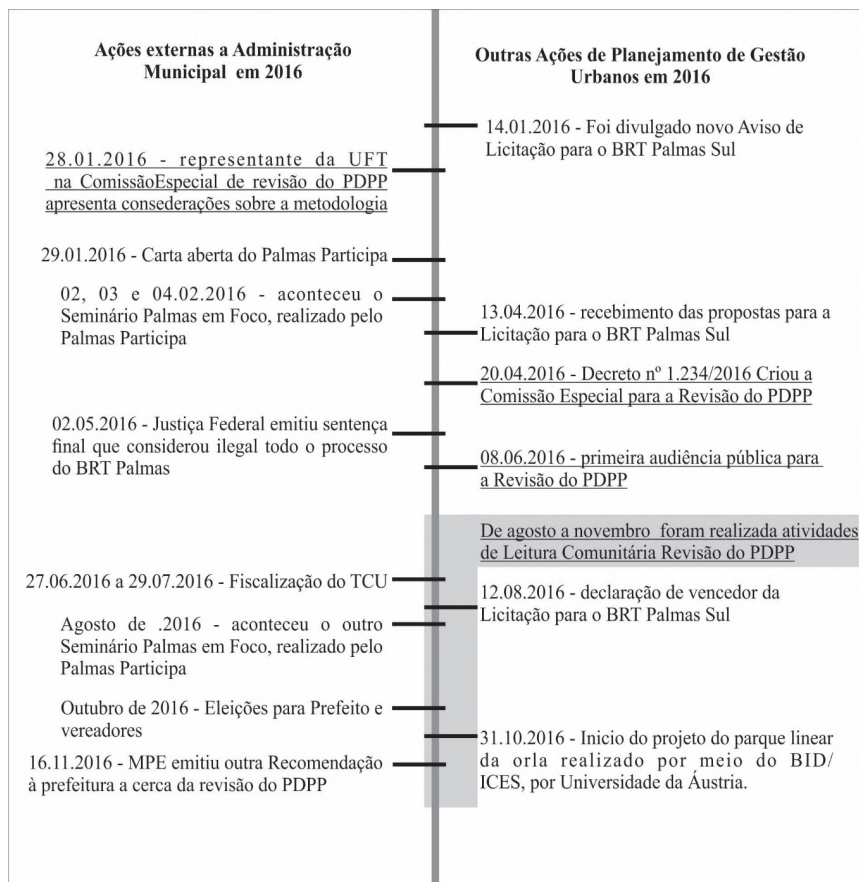
Estas duas pautas - Revisão do PDPP e BRT Palmas - são desenvolvidas ao mesmo tempo e ambas se utilizam dos estudos e estratégias apresentadas no Plano de Ação Palmas Sustentável, que também estava em desenvolvimento. Entretanto estes assuntos não são discutidos em conjunto como propostas complementares como deveria ser. A Revisão do PDPP deveria ser a responsável pelo diagnóstico da cidade real, levantamento das demandas e eleição das prioridades. A partir dele, um plano de mobilidade deveria ser elaborado coletiva e democraticamente no qual as opções de modais mais adequados para a cidade seriam escolhidas.

Neste sentido, 2015 mostra-se um ano de grande produção técnica da prefeitura de Palmas em relação às ações de planejamento e gestão urbanos. Observa-se que as ações seguiam modelos de planejamento estratégico que enxergavam a cidade como uma empresa a ser gerida de maneira altamente eficiente pelos seus executivos visando o lucro. Deste modo, em contraposição ao modelo de planejamento participativo e gestão democrática defendidos pelo Estatuto da Cidade, as principais decisões relativas ao futuro da cidade não foram tomadas em democracia deliberativa.

Como visto no capítulo 2, A cidadania insurgente nascente nas periferias urbanas por meio de reivindicações ao direito à cidade culminou na inclusão dos dois artigos do capítulo referente à política urbana na Constituição Federal de 1988. Depois aconteceu a regulamentação desse capítulo por meio do Estatuto da Cidade e da elaboração de planos diretores municipais participativos. A recuperação deste sentimento de cidadania e direito à cidade foi a força-motriz de atuação da sociedade civil organizada em Palmas que, no ano de 2016, pôde observar algumas conquistas como demonstrado na linha do tempo do esquema descrito na Figura 20.

As ações externas à administração municipal conseguiram reformular o processo de revisão do Plano Diretor Participativo de Palmas (2007) e garantiram estudos e decisões judiciais capazes de avaliar melhor o custo/benefício do projeto BRT Palmas. Entretanto, a prefeitura, ao passo que aceitou e seguiu as recomendações relativas a um processo menos apressado de revisão do Plano Diretor Participativo de Palmas (2007), continuou com os procedimentos licitatórios relativos à implantação do BRT Palmas.

Figura 20: Linha do tempo relacionando Ações Externas à Administração Municipal e Outras Ações de Planejamento e Gestão Urbanos em 2016.



Elaborado pela autora, 2019

Vale destaque que 2016 foi ano eleitoral, sendo o então prefeito Carlos Amastha candidato à reeleição, pleito do qual saiu vencedor. As atividades relacionadas à leitura comunitária para a caracterização urbana da revisão do Plano Diretor Participativo de Palmas (2007) foram realizadas de agosto a novembro, durante o período destinado à campanha eleitoral e às eleições municipais. Este ponto traz à tona uma discussão importante do processo de planejamento participativo relacionado à elaboração de planos diretores e o processo político partidário de cunho eleitoral.

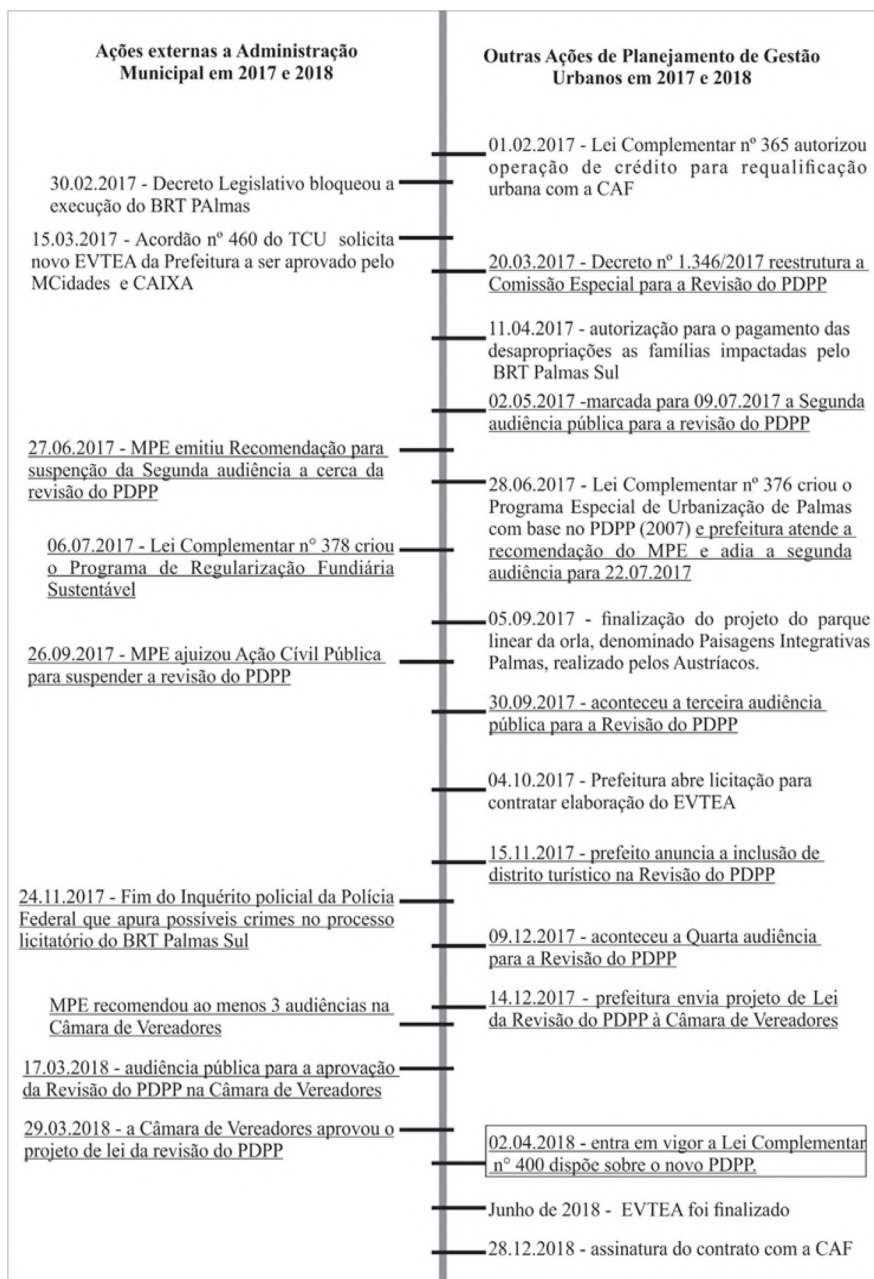
A ideia era que, durante as atividades comunitárias, seriam levantados os interesses de representantes de diferentes setores da sociedade e em seguida pactuadas as prioridades de ação de modo que a gestão municipal fosse a mediadora dos processos e de grupos de interesses sobre o município, projetando as decisões para o melhor desenvolvimento urbano nos dez anos de vigência do Plano Diretor. Ao analisar os horizontes temporais, o plano diretor com validade de dez anos e os mandatos de prefeito de quatro anos, com possibilidade de prorrogação por motivo de reeleição, o objetivo é desvincular as diretrizes e propostas definidas pelo Plano Diretor das propostas de uma ou outra gestão municipal em específico.

Neste sentido, realizar todas as atividades comunitárias de revisão do Plano Diretor Participativo de Palmas (2007), em período de campanha eleitoral de reeleição, expõe uma enorme fragilidade na idoneidade dos interesses apresentados, da pactuação realizada e da imparcialidade da gestão urbana em atuar como entidade mediadora do processo participativo e democrático.

Nos anos de 2017 e 2018 (Figura 21), após a reeleição do prefeito no pleito de 2016, a gestão municipal continua a dar andamento em seus projetos: desapropria áreas urbanas para atender a implantação do BRT Palmas Sul; realiza as audiências finais de aprovação da revisão do PD, com algumas interferências do MPE; e principalmente amplia o interesse imobiliário e fundiário em glebas urbanas desocupadas em Palmas, com o projeto do Parque Linear da Orla, previsto pelo Masterplan da região sudoeste e pelo Plano de Ação Palmas Sustentável.

Ações da gestão neste período chamam a atenção por estarem desvinculadas do PDPP de 2007 em vigência e das discussões e decisões em curso com a revisão do PDPP. São elas: a assinatura de contrato com a CAF para execução de diversas obras na cidade, que mesmo sendo de interesse público, não foram elencadas como as prioritárias no PD vigente; a criação do Programa Especial de Urbanização de Palmas, auferindo diversas vantagens para glebas urbanas não parceladas no perímetro urbano; e, por fim, a inclusão do Distrito Turístico em Palmas somente um mês antes do encaminhamento do projeto de lei de revisão do PDPP para o legislativo.

Figura 21: Linha do tempo relacionando Ações Externas à Administração Municipal e Outras Ações de Planejamento e Gestão Urbanos em 2017 e 2018. Elaborado pela autora, 2019



Desse modo, é possível concluir que a experiência da política urbana de Palmas pós-Estatuto da Cidade foi incipiente em completar a mudança institucional que foi proposta pelas regras formais. Nos últimos cinco anos da vigência do PDPP, a gestão municipal se mostrou pouco atenta às regulamentações previstas pelo plano, mas bastante atuante no planejamento e gestão do espaço urbano. Nesse sentido, não se mostrou eficiente em fazer cumprir a função social da cidade e da propriedade urbana, mesmo com as ações valorosas de implementação do PEUC e IPTU progressivo no tempo, bem como não ampliou os espaços deliberativos de planejamento participativo e gestão democrática da cidade.

Ao avaliar as demais ações de planejamento e gestão urbanos - como o BRT Palmas, as diretrizes do Plano de Ação Palmas Sustentável, que pautaram as principais definições da Lei Complementar 400/2018 - é possível concluir que a ação dos atores produzia como resultado a continuidade dos processos de dispersão urbana, especulação fundiária e segregação socioespacial. Isso demonstra a dependência da trajetória no processo de desenvolvimento urbano. Mesmo com a aprovação de importantes regras formais, como o Estatuto da Cidade e o PDPP, a prática das regras informais de construção do espaço urbano moldou e influenciou as decisões seguintes, travando a mudança institucional em sua última fase.

A dispersão urbana se materializa nas novas definições do macrozoneamento e sua enorme área de transição rural e urbana com a macrozona de ordenamento condicionado em que mais parece incentivar a ocupação do que ao contrário. A especulação fundiária/imobiliária se mostra presente como efeito da tentativa de implantação de um grande projeto de mobilidade urbana como o BRT Palmas, que direciona os terrenos próximos para a valorização imobiliária. Os diversos projetos de ocupação da região sudoeste, ainda não parcelada e ocupada em Palmas, como a alteração da localização do paço municipal; o Masterplan; as metas da diretriz de *urbanização e requalificação urbana* do Palmas Sustentável; o parque urbano proposto pelo Projeto Paisagens Integrativas Palmas e as definições sobre essa temática que foram registradas no PD de 2018 reforçam a ideia de criar um novo vetor de ocupação e valorização do solo urbano em área sem infraestrutura urbana instalada ao invés de

consolidar as ocupações em áreas mais centrais que possuem baixas densidades com subutilização da infraestrutura.

Esses dois processos - dispersão urbana e especulação fundiária - caminham juntos em uma relação direta de simbiose. Mais dispersão contribui para maior especulação e ambas têm como resultado a ampliação da segregação socioespacial. Terrenos urbanos mais valorizados são impeditivos para ocupação da classe menos favorecida em localização mais privilegiada na cidade próxima à infraestrutura e serviços públicos de qualidade.

Os efeitos políticos e sociais de um planejamento urbano não colocado em prática e de uma gestão que não consegue atender os anseios da população são de aumento da descrença popular na política como meio plausível de conquistar melhoria na qualidade de vida e no processo democrático e participativo de planejamento e gestão como ambiente válido de reivindicações. O que contribui para o reforço das práticas tradicionais da cultura política e para o fomento da cidadania diferenciada.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo geral desta pesquisa foi analisar de que maneira se deu o processo de construção e implementação da política de desenvolvimento urbano de Palmas pós-Estatuto da Cidade. O Estatuto da Cidade, bem como os Planos Diretores Municipais são, em suas dadas escalas, um conjunto de regras formais que habilitam e restringem a interação humana no espaço das cidades. Esse conjunto de regras fornece um padrão de controle para a conduta pessoal. Ele deveria governar as relações e orientar a ação dos atores modeladores do espaço.

Entretanto o comportamento que se espera a partir da definição e aprovação dessas regras nem sempre ocorre. Existem aspectos informais, ideologias, hábitos, convenções e valores, construídos historicamente, que refletem e moldam a ação dos atores políticos e privados e que, conseqüentemente, afetaram o desenvolvimento da política urbana em Palmas. Dessa forma, o desenvolvimento das

sociedades e o desenvolvimento urbano mostram-se condicionados pelas instituições formais e informais.

A mudança institucional enfrentou desafios e obstáculos para se estabelecer por causa das relações assimétricas de poder que tendem a manter o *status quo* e da diferença nos horizontes temporais. Alterar uma regra formal é mais simples e rápido do que alterar regras informais construídas no decorrer do tempo e já estabelecidas na cultura. As decisões políticas anteriores tendem a moldar e influenciar as decisões subsequentes, reforçando os mesmos padrões e processos socioespaciais de configuração do espaço urbano.

A cultura política no Brasil e a organização da sociedade estão relacionadas com a maneira que as pessoas pensam. Esses aspectos informais são notáveis em influenciar as instituições. Entende-se assim que a cultura política de um lugar é consolidada pela dinâmica histórica da formação social, econômica, cultural e política de sua sociedade ao se reproduzir em um espaço.

A cultura política brasileira, composta pelas normas, hábitos, convenções e valores construídos historicamente, enraizou modelos mentais e cognitivos de diferenciação, segregação e ilegalidade nos atores que produzem o espaço urbano. A trajetória traçada no processo brasileiro de urbanização, com todos os seus vícios relativos à propriedade privada e às desigualdades, subordina as tentativas progressistas de construir uma nova trajetória após a aprovação do Estatuto da Cidade.

As questões relacionadas à concentração de renda, à escravidão e à consequente desigualdade socioespacial impactam os processos de produção e reprodução da vida e do espaço urbano no Brasil até a contemporaneidade. A formulação de cidadania, fruto dessas práticas, reforça a diferenciação social, limitando direitos a alguns e ampliando privilégios a outros. Mesmo com as recentes conquistas da cidadania a partir da redemocratização com a Constituição Federal de 1988 e da política urbana a inabilidade do Estado em materializar as políticas públicas de maneira eficiente e eficaz e de atender a demanda da população reforça o descrédito na política e amplia a cultura política da desconfiança.

Esse sentimento, por sua vez, reforça os comportamentos viciosos da cultura política da diferenciação enfraquecendo os processos democráticos e participativos. A formação política e econômica do

estado do Tocantins se mostra perfeitamente inserida nessa lógica. A região do norte goiano foi ocupada pelo mesmo modelo latifundiário e escravagista do restante do país, passou por longos períodos de abandono e estagnação econômica, tendo na agropecuária de subsistência a base de reprodução da vida de sua população. Nesse contexto, a luta separatista construída historicamente tem o seu desfecho consolidado por meio do mito do “criador” do Tocantins em torno de uma única figura política em detrimento da cidadania coletiva construída.

Nos primeiros anos de Palmas, o governo do Estado do Tocantins foi o principal agente fundiário. Com a justificativa de viabilizar a construção da capital, fomentou a dispersão urbana, a especulação fundiária e a segregação socioespacial. O Estado desapropriou de forma atropelada diversas propriedades rurais e com atos de despossessão criou novas matrículas cartoriais sobre aquelas que não conseguiu desapropriar. Essas terras foram na sequência comercializadas como terra urbana com altos valores de renda sobre elas, e a implantação da cidade seguiu a lógica da disponibilidade de terras a serem vendidas ou doadas e não o planejamento realizado pelo Projeto Urbanístico da cidade, em fitas e fases, que levaria à otimização da cara infraestrutura a ser instalada. Nesse momento, observa-se pela primeira vez o caminho de reforço na redução da confiança da população para com as ações do Estado e sua ineficiência em materializar as políticas de planejamento contido no Projeto Urbanístico original da cidade.

A trajetória da política habitacional de Palmas, nas duas primeiras etapas de construção da cidade, foi de locação dos projetos de habitação de interesse social nas franjas urbanas. Foi por meio de programas gerenciados pela administração pública que houve a ampliação do povoado de Taquaralto, a criação dos Jardins Aurenys I, II, III e IV, seguidos pelo Jardim Taquari na segunda etapa de ocupação da cidade. Esses bairros ficaram localizados em regiões mais distantes da área fruto do projeto urbanístico original que ainda se encontrava com baixa densidade ocupacional.

No sentido de reforçar a fragmentação do tecido urbano e a segregação socioespacial, observa-se na segunda etapa de ocupação da cidade o reforço da dispersão urbana e especulação fundiária e imobiliária em duas frentes. A primeira relativa às ações do Estado em fomentar o uso turístico e residencial de alto padrão nas margens

do Lago de Palmas. Nesse sentido, destaca-se o Projeto Orla e a parceria público-privada Orla S.A. responsável pelo loteamento denominado Orla 14 que alterou o uso de Área de Lazer e Cultura para Uso Residencial/Comercial da margem do lago. Também a Lei Complementar nº 58/2002, que permitiu loteamentos de uso residencial em área de expansão urbana fora da área do projeto urbanístico original da cidade de baixa densidade ocupacional. A segunda frente foi ainda mais além no sentido de dispersar a área urbanizada de influência da capital e de abrir novas fronteiras para a renda da terra por meio da especulação fundiária/imobiliária. Com o represamento do reservatório da UHE Luiz Eduardo Magalhães, o reassentamento de famílias ribeirinhas que tiveram suas terras inundadas e a construção da ponte sobre o Lago de Palmas, a região do Distrito de Luzimangues, no município de Porto Nacional, passa por um intenso processo de parcelamento do logo urbano.

Nos capítulos desde livro foram tratadas as complexidades e limitações enfrentadas pelo Estatuto da Cidade e pelo Plano Diretor Participativo de Palmas (2007) para viabilizar uma mudança institucional na política urbana de Palmas. A intenção foi compreender em que medida o Estatuto da Cidade e o Plano Diretor Participativo (2007) viabilizaram ou não uma mudança institucional na política urbana de Palmas.

Neste sentido, vale destacar que a mudança institucional precisa ser entendida como um processo que demanda tempo para ser completada, sendo que a maior parte dela ocorre quase sempre em longos prazos. Há necessidade de romper diversos obstáculos tais como: as estruturas sociais e políticas estabelecidas e a manutenção do *status quo* compactuadas por atores públicos e privados que têm seus próprios interesses e, ao mesmo tempo, capacidade de influenciar as regras do jogo com os processos de dominação e pelas relações de poder.

O PDPP (2007) foi o primeiro Plano Diretor elaborado e implementado em Palmas pós-Estatuto da Cidade. Reconhece-se que o processo de mudança institucional foi realizado com relativo sucesso. A geração das ideias para os novos arranjos institucionais, compreendida pela etapa de elaboração do Plano Diretor (diagnóstico, diretrizes, propostas) ocorreu de maneira fundamentada e apoiada na mobilização política, por meio de processos participativos e reuniões

comunitárias e setoriais. A luta pelo poder de conceber e ditar as disposições institucionais entendidas como as audiências públicas e comunitárias participativas ocorreram como o determinado pelo Estatuto da Cidade.

A definição ou configuração das regras, compreendida como a aprovação da lei do Plano Diretor na Câmara Municipal, é que começam a se evidenciar os obstáculos à mudança institucional e a ação da dependência da trajetória. A não aprovação pelos vereadores de todas as Zonas Especiais de Interesse Social (Zeis) propostas no projeto de lei original mostra que os principais atores políticos naquele momento optaram pelo não enfrentamento da especulação fundiária e da segregação socioespacial. Outro ponto de dependência da trajetória está na inclusão das Áreas de Urbanização de Interesse Turístico (AUIT), áreas fora do perímetro urbano com permissão de usos como condomínios que reforçam os padrões de dispersão urbana e especulação fundiária, além de contradizerem a redução do perímetro urbano proposto no projeto de lei.

Do ponto de vista das regras formais do Estatuto da Cidade, a aprovação das Zeis e a redução do perímetro urbano seriam o caminho para ampliação da garantia da função social da propriedade urbana e da cidade, bem como o direito à moradia e ao acesso à infraestrutura e equipamentos comunitários. Entretanto as regras informais enraizadas na cultura política local baseadas nos hábitos, costumes e valores socialmente construídos foram mais determinantes em influenciar a aprovação final da lei nestes dois pontos.

A legitimação, estabilização e reprodução da política urbana, que consiste na implementação do Plano Diretor e da gestão democrática da cidade, é que se evidencia que o Estatuto da Cidade e o Plano Diretor Participativo de Palmas (2007) não foram instrumentos suficientes para viabilizar uma mudança institucional completa na política urbana de Palmas. A baixa efetividade na implementação do PDPP (2007), bem como seu processo de revisão refletiu na não garantia da função social da cidade e da propriedade urbana em Palmas, objetivo fim do Estatuto da Cidade. As leis complementares necessárias à aplicabilidade do plano não foram todas elaboradas, as leis urbanísticas que necessitavam de revisão não foram revistas, os planos setoriais não foram aprovados, os investimentos prioritários não foram considerados e os espaços da gestão democrática foram

esvaziados. Seguir com os princípios, diretrizes e propostas contidos no Plano Diretor não foi a prioridade das ações de planejamento e gestão urbanos realizadas pelas administrações municipais.

Entre 2011 e 2012, a sociedade civil se organizou e garantiu o cumprimento de uma parcela das regras formais relacionadas à tentativa de ampliação do perímetro urbano. Esse processo político teve a participação da administração municipal e da Câmara de Vereadores com um projeto de lei e emendas que tentavam ampliar a dispersão urbana e a especulação imobiliária em Palmas.

O prefeito da gestão 2013-2018 mostrou ser mais atuante em um modelo de planejamento estratégico que se contrapõe às mudanças propostas pelo Estatuto da Cidade. Entre suas principais ações de planejamento e gestão urbanos estão o projeto BRT Palmas e o Plano de Ação Palmas Sustentável, ambos desconsideram as diretrizes e determinações do PDPP (2007). A atuação prática da administração reforçou a dispersão urbana, a ampliação da especulação fundiária e imobiliária e a manutenção da segregação socioespacial. Por conseguinte, reforçou o não atendimento pela gestão das decisões de planejamento, levando ao desincentivo e descrédito da população em relação às instituições políticas já que as demandas da população não foram atendidas.

Estes dois projetos, BRT Palmas e Palmas Sustentável, foram os principais determinantes para a elaboração da revisão do Plano Diretor, que foi proposto de maneira acelerada e adiantada. Somente com a atuação da sociedade civil organizada, no sentido de exigir o cumprimento da metodologia de planejamento participativo prevista no Estatuto da Cidade e resoluções do ConCidades, é que o processo foi paralisado e reiniciado sob nova metodologia. Em que pese, o destaque ao valoroso trabalho da sociedade civil organizada em mobilizar agentes e órgão de controle de modo a garantir processos de planejamento mais participativos, o resultado da lei apresentada ao legislativo e aprovada em 2018 ainda se mostrou bastante influenciado pelos projetos anteriores (BRT Palmas e Plano de Ação Palmas Sustentável).

Em suma, considerando as cinco fases aqui descritas e o objetivo de garantir o cumprimento da função social da cidade e da propriedade urbana, o Estatuto da Cidade e o Plano Diretor Participativo de Palmas (2007) não foram instrumentos suficientes para viabilizar uma mudança institucional completa na política urbana de

Palmas. A política de desenvolvimento urbano de Palmas se mostrou dependente da trajetória. As assimetrias de poder e interesses, as regras informais do mercado e do poder político, a cultura política da diferenciação social e da desconfiança ainda são obstáculos à mudança institucional. Desse modo, os padrões de dispersão urbana, a especulação fundiária/imobiliária e a segregação socioespacial atuantes na cidade desde a sua criação foram reforçados mesmo com o avanço das regras formais instituídas por meio dos instrumentos urbanísticos e do sistema de planejamento e gestão urbanos do Estatuto da Cidade e do Plano Diretor Participativo de Palmas (2007).

Ao concluir este livro não se esgotam os questionamentos sobre a temática. Novos questionamentos se estruturam de forma a renovar os debates e merecem aprofundamentos.

- No âmbito da utilização da análise institucional aplicada à política urbana e ao desenvolvimento urbano, merece destaque a aplicação em outros municípios da análise realizada neste estudo de modo a comprovar se a política de desenvolvimento urbano também se confirma altamente dependente da trajetória nesses locais.

- Na perspectiva de reconhecer o papel do capital social e da cidadania no desempenho das instituições, sugere-se aprofundar estudos que realizem mapeamento da formação da cultura política no estado do Tocantins e na cidade de Palmas - principalmente frente à ampliação da cidadania mais participativa de planejamento e gestão urbanos pós-Estatuto da Cidade. Vale ainda análise aprofundada da atuação do Conselho de Desenvolvimento Urbano de Palmas no cumprimento de suas funções.

- No sentido de compreender a política urbana federal, cabe analisar no futuro como ela se organizará após o enquadramento do antigo Ministério das Cidades ao nível de secretaria em 2019, e os impactos gerados por essa decisão no desenvolvimento das cidades.

- Finalmente, quanto aos Planos Diretores de Palmas, vale aprofundar os estudos comparativos entre os princípios, objetivos e propostas das leis de 2007 e de 2018, monitorar as alterações e implementação da Lei complementar nº 400/2018 de modo a realizar análise institucional de sua vigência.

Nesse sentido, reforça-se a necessidade de campos interdisciplinares de estudos que também precisam ser aprofundados e incentivados.

REFERÊNCIAS

AMARAL, F. O. M. do. *Especulação Imobiliária e Segregação Social em Palmas do Tocantins: Uma Análise a Partir dos Programas Habitacionais no Período de 2000 a 2008*. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo). Universidade de Brasília, FAU/UNB. 2009.

BARRETO, M. F. *Luzimangues: caracterização e análise urbana*. Trabalho Final de Graduação (Bacharelado em Arquitetura e Urbanismo) - Curso de Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal do Tocantins, CAU/UFT, Palmas, 2016.

BAZOLLI, J. A. *Dispersão Urbana e Instrumentos de Gestão: dilemas do poder local e da sociedade em Palmas - TO*. Tese (Doutorado em Geografia). Universidade Federal de Uberlândia - UFU. Uberlândia-MG, 2012.

BAZOLLI, J. A., Palmas Participa: A Cidadania Ativa e o Direito à Cidade. In: BAZOLLI, J. A.; OLIVEIRA, M. C. A. de; SOUSA, T. O. (Org.) *O Papel da Extensão Universitária como Indutora da Participação Social: Palmas Participa!* Palmas - TO: EDUFT. 2017.

BID, *Guia metodológico Iniciativa Cidades Emergentes e Sustentáveis*. Primeira edição. Bando Interamericano de Desenvolvimento. 2012.

BOISIER, S. Em Busca do Esquivo Desenvolvimento Regional: entre a caixa-preta e o projeto político. In: *Planejamento e Políticas Públicas*, n. 13. Brasília: IPEA, 1996.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso 01 mai. de 2019.

BRASIL. *Decreto Legislativo nº 39, de 13 de fevereiro de 2017*. Fica bloqueada a execução física, orçamentária e financeira dos objetos listados neste decreto vinculados ao Programa de Trabalho 15.453.2048.10SS.0001/2016 - Apoio a Sistemas de Transporte Público Coletivo Urbano Nacional - BRT de Palmas/TO, constante da Lei nº 13.255, de 14 de janeiro de 2016 (LOA 2016), vinculado

à Unidade Orçamentária 56101 - Ministério das Cidades. Brasília, Congresso Nacional. 2017a. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decleg/2017/decretolegislativo-39-13-fevereiro-2017-784317-publicacaooriginal-151981-pl.html>. Acesso 06 jun. de 2019.

BRASIL. *Decreto nº 8.227, de 22 de abril de 2014*. Discrimina ações do Programa de Aceleração do Crescimento - PAC a serem executadas por meio de transferência obrigatória. Brasília, Presidência da República. 2014. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2011-2014/2014/Decreto/D8227.htm. Acesso 01 mai. de 2019.

BRASIL. *Estatuto da Cidade - Lei Federal nº 10.257 de 10 de julho de 2001*. Regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, que estabelecem diretrizes gerais da política urbana e dão outras providências. Brasília: Presidência da República, 2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm. Acesso 01 mai. de 2019.

BRASIL. *Lei Federal nº 12.587 de 3 de janeiro de 2012*. Institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana; revoga dispositivos dos Decretos-Leis nºs 3.326, de 3 de junho de 1941, e 5.405, de 13 de abril de 1943, da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e das Leis nºs 5.917, de 10 de setembro de 1973, e 6.261, de 14 de novembro de 1975; e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 2012. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12587.htm. Acesso 12 jun. de 2019.

BRASIL. *Medida Provisória nº 870 de 1º de janeiro de 2019*. Estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios. Brasília, Presidência da República. 2019. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/Mpv/mpv870.htm. Acesso 01 mai. de 2019.

BRASIL. Ministério Público Federal. 5º Ofício da Procuradoria da República no Estado do Tocantins. *Ação Civil Pública - Pedido de Liminar*. PA n. 1.36.000.000298/2015-34. Núcleo de Combate a Corrupção. Procuradores da República: Fernando Antônio A. de Oliveira Jr. e Renata Ribeiro Baptista. Palmas, 17 de setembro de 2015. Disponível em: <https://conexaoto.com.br/noticia/anexo/304c2deb835ce2fa4f7844c59ffa7406>. Acesso em: 03 jun. 2019.

BRASIL. Ministério Público Federal. 5º Ofício da Procuradoria da República no Estado do Tocantins. *Ação Civil Pública - Pedido de Liminar*. PA n. 1.36.000.000298/2015-34. Núcleo de Combate a Corrupção. Procuradores da República: Fernando Antônio A. de Oliveira Jr. e Renata Ribeiro Baptista. Palmas, 17 de setembro de 2015. Disponível em: <https://conexaoto.com.br/noticia/anexo/304c2deb835ce2fa4f7844c59ffa7406>. Acesso em: 03 jun. 2019.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. GRUPO I - CLASSE V - Plenário. *ACÓRDÃO Nº 460/2017 - TCU - PLENÁRIO*. TC n. 018.777/2016-3. Relator: André Luís de Carvalho. Brasília -DF, 2017b. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/data/files/85/05/F2/0D/29CEA510A82F9CA52A2818A8/018.777-2016-3%20-%20BRT%20Palmas%20_TO_.pdf. Acesso em: 06 jun. 2019.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Secretaria-Geral de Controle Externo. *Relatório de Fiscalização nº 300/2016*. TC n. 018.777/2016-3. Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Urbana. Relator: André Luís de Carvalho. Brasília -DF, 2016. Disponível em: https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/orcamento/OR2017/Fiscobras2016/anexo/SINTETICOS/Sint%C3%A9tico_2016_300.pdf. Acesso em: 06 jun. 2019.

CAMPELO, E. Comissão Especial de Licitações é criada para acompanhar licitações de 21 obras m recursos do CAF. Site da Prefeitura de Palmas, 18 jan. 2019. Disponível em: <https://www.palmas.to.gov.br/secretaria/infraestrutura/noticia/1509660/comissao-especial-de-licitacoes-e-criada-para-acompanhar-licitacoes-de-21-obras-com-recursos-do-caf/>. Acesso em: 24 abr. 2019.

CARVALHO, J. M. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira. 2008.

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

CORIOLOANO, G. P.; RODRIGUES, W. e OLIVEIRA, A. F. de. *Estatuto da Cidade e seus instrumentos de combate às desigualdades socioterritoriais: o Plano Diretor Participativo de Palmas (TO)*. Urbe, Revista Brasileira de

Gestão Urbana. Online, vol. 5, n. 2, pp.131-145. 2013. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.7213/urbe.05.002.AC04>. Acesso em: 01 mar 2017.

COUTINHO, I. Iniciativa Cidades Emergentes e Sustentáveis é apresentada ao prefeito pelo BID/Caixa. *Prefeitura de Palmas*, Palmas, 11 set. 2013. Disponível em: <https://www.palmas.to.gov.br/secretaria/gabinete/noticia/10879/iniciativa-cidades-emergentes-e-sustentaveis-e-apresentada-ao-prefeito-pelo-bidcaixa/>. Acesso em: 13 mai. 2019.

COUTINHO, I. BRT viabiliza investimentos na ordem de R\$ 412,5 milhões do programa Minha Casa Minha Vida. *Prefeitura de Palmas*, Palmas, Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Serviços Regionais, 13 mai. 2014. Disponível em: <https://www.palmas.to.gov.br/secretaria/desenvolvimento-urbano/noticia/1496328/brt-viabiliza-investimentos-na-ordem-de-r-4125-milhoes-do-programa-minha-casa-minha-vida/>. Acesso em: 02 mai. 2019.

EVANS, P. *Além da "monocultura institucional": instituições, capacidades e desenvolvimento deliberativo*. Revista Sociologias. Porto Alegre, ano 5, n. 9, pp. 20 -63. 2003. Disponível em: <https://dx.doi.org/10.1590/S1517-45222003000100003>. Acesso em: 16 mai 2016.

FAORO, R. *Os donos do poder. Formação do patronato político brasileiro*. 3 Ed. Rio de Janeiro: GLOBO. 2001.

FERNANDES, E. A Nova Ordem Jurídico-Urbanística no Brasil. In. FERNANDES, E.; ALFONSIN, B (org.) *Direito Urbanístico: estudos brasileiros e internacionais*. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

FRASER, N. *Escalas de justicia*. Barcelona, ES: Heder Editorial, 2008.

JACOME, W. Prefeitura apresenta termos do edital de licitação do BRT - Palmas Sul. *Prefeitura de Palmas*, Palmas, Secretaria Municipal de Infraestrutura e Serviços Públicos, 28 mar. 2015a. Disponível em: <https://www.palmas.to.gov.br/secretaria/infraestrutura/noticia/1499348/prefeitura-apresenta-termos-do-edital-de-licitacao-do-brt-palmas-sul/>. Acesso em: 02 mai. 2019.

JACOME, W. Liberados mais de R\$ 220 milhões para o BRT Centro. *Prefeitura de Palmas*, Palmas, Secretaria Municipal de Infraestrutura e

Serviços Públicos, 11 dez. 2015b. Disponível em: <https://www.palmas.to.gov.br/secretaria/infraestrutura/noticia/1501612/liberados-mais-de-r-220-milhoes-para-o-brt-centro/>. Acesso em: 02 mai. 2019.

JAIME LERNER. *Projetos Selecionados - Palmas*. Curitiba: Jaime Lerner Arquitetos Associados, 2015. Disponível em: <http://jaimelerner.com.br/pt/portfolio/palmas/>. Acesso em: 06 jun. 2019.

LIMA, P. Projeto de Estruturação Urbana elaborado pelo Impup vai nortear ações do município pelos próximos 30 anos. *Prefeitura de Palmas*, Palmas, 14 out. 2013. Disponível em: <https://www.palmas.to.gov.br/secretaria/noticia-erros/noticia/1495276/projeto-de-estruturacao-urbana-elaborado-pelo-impup-vai-nortear-acoes-do-municipio-pelos-proximos-30-anos/>. Acesso em: 02 mai. 2019.

LOENHART, K. K.; BODEN, A.; KOENIG, B.; *Paisagens Integrativas Palmas*. Graz University of Technology. 2017.

LOURENÇO, L. Dilma anuncia mais R\$ 50 bilhões para obras de mobilidade urbana. *Agência Brasil*, Empresa Brasil de Comunicação. Brasília, 24 jun. 2013. Disponível em: <http://memoria.ebc.com.br/agenciabrasil/noticia/2013-06-24/dilma-anuncia-mais-r-50-bilhoes-para-obras-de-mobilidade-urbana>. Acesso em: 02 mai. 2019.

LUCINI, A. C. G. C. *Palmas, no Tocantins, terra de quem? As desapropriações e desposseções de terras para a implantação da última capital projetada do século XX*. 2018. Tese (Doutorado em Ciências do Ambiente) - Programa de Pós-Graduação em Ciências do Ambiente, Universidade Federal do Tocantins, Palmas, 2018.

MACHADO, T. R. *O poder do atraso na produção do espaço urbano: caso de Palmas, Tocantins*. Tese (Doutorado em Geografia). Universidade Federal Fluminense. UFF: Niterói - RJ, 2011.

MACHADO, V. Capital contará com investimentos de R\$ 3 bilhões para projetos de sustentabilidade. *Prefeitura de Palmas*, Palmas, Gabinete, 30 set. 2015. Disponível em: <https://www.palmas.to.gov.br/secretaria/gabinete/noticia/1500990/capital-contara-com-investimentos-de-r-3-bilhoes-para-projetos-de-sustentabilidade/>. Acesso em: 02 mai. 2019.

MARQUES, T. Prefeito e presidente do Impup reúnem com ministro das Cidades para discutir as etapas iniciais do BRT. *Prefeitura de Palmas*, Palmas, Instituto Municipal de Planejamento Urbano de Palmas, 10 dez. 2013. Disponível em: <https://www.palmas.to.gov.br/secretaria/instituto-municipal-de-planejamento-urbano-de-palmas-impup/noticia/1495695/prefeito-e-presidente-do-impup-reunem-com-ministro-das-cidades-para-discutir-as-etapas-iniciais-do-brt/>. Acesso em: 02 mai. 2019.

MARQUES, T. Audiência pública apresenta à sociedade palmense o projeto BRT. *Prefeitura de Palmas*, Palmas, Instituto Municipal de Planejamento Urbano de Palmas, 30 jan. 2014a. Disponível em: <https://www.palmas.to.gov.br/secretaria/instituto-municipal-de-planejamento-urbano-de-palmas-impup/noticia/1496001/audiencia-publica-apresenta-a-sociedade-palmense-o-projeto-brt/>. Acesso em: 02 mai. 2019.

MARQUES, T. Prefeito destaca desenvolvimento de Palmas com Cidades Sustentáveis. *Prefeitura de Palmas*, Palmas, Instituto Municipal de Planejamento Urbano de Palmas, 11 abr. 2014b. Disponível em: <https://www.palmas.to.gov.br/secretaria/instituto-municipal-de-planejamento-urbano-de-palmas-impup/noticia/1496557/prefeito-destaca-desenvolvimento-de-palmas-com-cidades-sustentaveis/>. Acesso em: 02 mai. 2019.

MARTINS, S.; Seminário definirá áreas de ações prioritárias para o Desenvolvimento de Palmas. *Prefeitura de Palmas*, Palmas, Instituto Municipal de Planejamento Urbano de Palmas, 12 mar. 2015. Disponível em: <https://www.palmas.to.gov.br/secretaria/instituto-municipal-de-planejamento-urbano-de-palmas-impup/noticia/1499225/seminario-definira-areas-de-acoes-prioritarias-para-o-desenvolvimento-de-palmas/>. Acesso em: 15 mai. 2019.

MARTINS, S.; Implantação de Parque Linear da Orla será incluído como diretriz na revisão do Plano Diretor de Palmas, 06 set. 2017. Disponível em: <https://www.palmas.to.gov.br/secretaria/desenvolvimento-urbano/noticia/1505712/implantacao-de-parque-linear-da-orla-sera-incluido-como-diretriz-na-revisao-do-plano-diretor-de-palmas/>. Acesso em: 15 mai. 2019.

MARICATO, E. *Impasse da política urbana no Brasil*. Petrópolis, RJ, Vozes. 2011.

MARICATO, E. et. al. *Cidades rebeldes: Passe Livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil*. São Paulo: Boitempo: Carta Maior, 2013.

MARICATO, E. *Para Entender a Crise Urbana*. São Paulo: Expressão Popular, 2015.

MCIDADES, *Conferência das Cidades*. Ministério das Cidades, Conselho das Cidades. 2015. Disponível em: <http://www.cidades.gov.br/conselho-das-cidades/secretaria-executiva>. Acessado em: abril de 2018

MELO JÚNIOR, L. G. de. *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 (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo). Universidade de Brasília, FAU/UNB. 2008.

NUNES, E. O. *A gramática política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático*. 4 ed. Rio de Janeiro, Garamond. 2010.

OLIVEIRA, L. A.; VELASQUES, A. B. A., O atual processo de revisão do plano diretor participativo de Palmas/TO: Considerações sob a ótica do estatuto da cidade. In: BAZOLLI, J. A.; OLIVEIRA, M. C. A. de; SOUSA, T. O. (Org.) *O Papel da Extensão Universitária como Indutora da Participação Social: Palmas Participa!* Palmas - TO: EDUFT. 2017.

PACTO da Mobilidade Urbana investe no transporte que brasileiro merece. *Ministério do Planejamento*, 06 nov. 2014. PAC. Disponível em: <http://www.pac.gov.br/noticia/193f78a6>. Acesso em: 02 mai. 2019.

PALMAS. *Lei Ordinária nº 468 de 06 de janeiro de 1994*. Aprova o Plano Diretor Urbanístico de Palmas (PDUP) e dispõe sobre a divisão do solo do Município, para fins urbanos. Palmas, 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 01 mai. de 2019.

PALMAS. *Lei Ordinária nº 544 de 19 de dezembro de 1995*. Altera a Lei nº 33 de 13 de fevereiro de 1990, que fixa a divisão Distrital de Palmas. Palmas, 1995. Disponível em: <https://legislativo.palmas.to.gov.br/media/leis/LEI%20ORDINARIA%20N%C2%BA%20544%20de%2019-12-1995%2012-38-40.pdf>. Acesso 01 mai. de 2019.

PALMAS. *Lei Complementar nº 58, de 16 de setembro de 2002*. Institui o Macrozoneamento Territorial do Município de Palmas e dá outras providências. Palmas, 2002. Disponível em: <https://legislativo.palmas.to.gov.br/media/leis/LEI%20COMPLEMENTAR%20N%C2%BA%2058%20de%2016-09-2002%2015-52-0.pdf>. Acesso 01 mai. de 2019.

PALMAS. *Decreto nº 888 de 21 de agosto de 2002*. Aprova o Microparcelamento da Gleba 4, quadras T - 31 e T - 41, nos termos que especifica. Palmas, 2002a. Disponível em: <https://legislativo.palmas.to.gov.br/media/leis/DECRETO%20N%C2%BA%20888-2002%20de%2021-08-2002%2010-7-40.pdf>. Acesso 06 mai. de 2019.

PALMAS. *Relatório - Consultas Públicas*. Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e Habitação. Diretoria de planejamento territorial. Arquivo Digital disponibilizado pela Prefeitura Municipal de Palmas. 2006b.

PALMAS. *Relatório da leitura comunitária I*. Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e Habitação. Diretoria de planejamento territorial. Arquivo Digital disponibilizado pela Prefeitura Municipal de Palmas. 2006a.

PALMAS. *Lei Complementar nº 155 de 28 de dezembro de 2007*. Dispõe sobre a política urbana do município de Palmas, formulada para atender ao pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e a garantia do bem-estar de seus habitantes, conforme estabelece a Constituição Federal/88, em seus arts. 182 e 183, e o Estatuto da Cidade, Lei Federal n. 10.257, de 10 de julho de 2001. Palmas, 2007. Disponível em: <https://legislativo.palmas.to.gov.br/media/leis/lei-complementar-155-2007-12-28-6-12-2017-16-23-28.pdf>. Acesso 01 mai. de 2019.

PALMAS. *Decreto nº 155, de 25 de agosto de 2008*. Aprova o microparcelamento do loteamento denominado ALC NO 33 e dá outras providências. Palmas, 2008a. Disponível em: <https://legislativo.palmas.to.gov.br/media/leis/DECRETO%20N%C2%BA%20155-2008%20de%2025-08-2008%2011-6-9.pdf>. Acesso 06 mai. de 2019.

PALMAS. *Decreto nº 100, de 26 de junho de 2008*. Aprova o microparcelamento da área que especifica e dá outras providências. Palmas, 2008b. Disponível em: <https://legislativo.palmas.to.gov.br/media/leis/DECRETO%20N%C2%BA%20100-2008%20de%2026-06-2008%209-21-40.pdf>. Acesso 10 mai. de 2019.

PALMAS. *Lei Complementar nº 195, de 22 de dezembro de 2009*. Dispõe sobre a Regulamentação e Aplicação do Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsório - PEUC do solo urbano não edificado subutilizado ou não-utilizado, da forma que especifica. Palmas, 2009. Disponível em: <https://legislativo.palmas.to.gov.br/media/leis/lei-complementar-195-2009-12-22-6-12-2017-14-50-58.pdf>. Acesso 01 mai. de 2019.

PALMAS. *Decreto nº94, de 1º de julho de 2009*. Aprova o Microparcelamento denominado Loteamento ALC-NO 43, e dá outras providências. Palmas, 2009a. Disponível em: <https://legislativo.palmas.to.gov.br/media/leis/DECRETO%20N%C2%BA%20094-2009%20de%2001-07-2009%2013-26-39.pdf>. Acesso 06 mai. de 2019.

PALMAS. *Lei Complementar nº 203 de 17 de março de 2010*. Regulamenta os usos admitidos e índices urbanísticos da Área de Urbanização de Interesse Turístico - AUIT do município de Palmas. Palmas, 2010. Disponível em: <https://legislativo.palmas.to.gov.br/media/leis/LEI%20COMPLEMENTAR%20N%C2%BA%20203%20de%2017-03-2010%2014-18-10.pdf>. Acesso 01 mai. de 2019.

PALMAS. *Lei Complementar nº 253 de 21 de junho de 2012*. Autoriza a alienação das áreas que especifica; altera o § 3º do art. 19 e § 1º do art. 43 da Lei Complementar nº 155, de 28 de dezembro de 2007; revoga a Lei Complementar nº 245, de 17 de fevereiro de 2012, na forma que especifica. Palmas, 2012a. Disponível em: <https://legislativo.palmas.to.gov.br/media/leis/LEI%20COMPLEMENTAR%20N%C2%BA%20253%20de%2021-06-2012%2012-52-46.pdf>. Acesso 01 mai. de 2019.

PALMAS. *Lei Complementar nº 274 de 28 de dezembro de 2012*. Dispõe sobre a aplicação da Outorga Onerosa do Direito de Construir e da Mudança de Uso, altera o art. 81 e o §2º do art. 82 da Lei Complementar nº 155, de 28 de dezembro de 2007, e acresce o parágrafo único ao art. 1º da Lei Complementar nº 190, de 18 de setembro de 2009, na forma que especifica. Palmas, 2012b. Disponível em: <https://legislativo.palmas.to.gov.br/media/leis/lei-complementar-274-2012-12-28-24-4-2015-17-30-34.pdf>. Acesso 01 mai. de 2019.

PALMAS. *Decreto [S/N] de 27 de dezembro de 2012*. Cria a Área de Proteção Ambiental do Entorno do Lago do Lajeado e dá outras providências. Palmas, 2012c. Disponível em: <https://legislativo.palmas.to.gov.br/media/leis/DECRETO%20N%C2%BA%2027-12-2012%20de%2027-12-2012%2011-30-30.pdf>. Acesso 01 mai. de 2019.

PALMAS. *Lei Complementar nº 257 de 10 de agosto de 2012*. Aprova o microparcelamento de área que especifica e dá outras providências. Palmas, 2012d. Disponível em: <https://legislativo.palmas.to.gov.br/media/leis/LEI%20COMPLEMENTAR%20N%C2%BA%20257%20de%2010-08-2012%2010-50-47.pdf>. Acesso 09 mai. de 2019.

PALMAS. *Lei Complementar nº 273, de 28 de dezembro de 2012*. Altera o art. 59 da Lei nº 386, de 17 de fevereiro de 1993, e dá outras providências. Palmas, 2012e. Disponível em: <https://legislativo.palmas.to.gov.br/media/leis/LEI%20COMPLEMENTAR%20N%C2%BA%20273%20de%2028-12-2012%2016-4-18.pdf>. Acesso 10 mai. de 2019.

PALMAS. *Decreto nº 335, de 4 de janeiro de 2013*. Dispõe sobre a estrutura organizacional e os níveis hierárquico, orgânico e funcional do Instituto Municipal de Planejamento Urbano de Palmas, da forma que especifica. Palmas, 2013a. Disponível em: <https://legislativo.palmas.to.gov.br/media/leis/DECRETO%20N%C2%BA%20335-2013%20de%2004-01-2013%2014-49-56.pdf>. Acesso 01 mai. de 2019

PALMAS. *Lei Ordinária nº 1.981 de 18 de julho de 2013*. Cria o Instituto Municipal de Planejamento Urbano de Palmas na forma que especifica e adota outras providências. Palmas, 2013b. Disponível em: <https://legislativo.palmas.to.gov.br/media/leis/lei-ordinaria-1.981-2013-07-18-4-4-2017-10-21-4.pdf>. Acesso 01 mai. de 2019.

PALMAS. *Lei Complementar nº 282 de 18 de julho de 2013*. Dispõe sobre a regulamentação da Zona Especial de Interesse Social Santo Amaro (Zeis Santo Amaro) para fins de regularização fundiária, na forma que especifica. Palmas, 2013c. Disponível em: <https://legislativo.palmas.to.gov.br/media/leis/LEI%20COMPLEMENTAR%20N%C2%BA%20282%20de%2018-07-2013%2015-46-17.pdf>. Acesso 06 mai. de 2019.

PALMAS. *Lei Complementar nº 281 de 18 de julho de 2013*. Aprova o microparcelamento da gleba de terras urbana, denominada de Quadra ARSO 132-A, na forma que especifica. Palmas, 2013d. Disponível em: <https://legislativo.palmas.to.gov.br/media/leis/>

LEI%20COMPLEMENTAR%20N%C2%BA%20281%20de%2018-07-2013%2015-45-7.pdf. Acesso 09 mai. de 2019.

PALMAS. *Lei Complementar nº 285 de 31 de outubro de 2013*. Institui o novo Código Tributário do Município de Palmas - TO e adota outras providências. Palmas, 2013e. Disponível em: <https://legislativo.palmas.to.gov.br/media/leis/lei-complementar-285-2013-10-31-17-1-2019-17-15-13.pdf>. Acesso 25 jun. de 2019.

PALMAS. *Lei Ordinária nº 2.018 de 31 de dezembro de 2013*. Institui a Planta de Valores Genéricos, para o exercício de 2014 e adota outras providências. Palmas, 2013f. Disponível em: <https://legislativo.palmas.to.gov.br/media/leis/LEI%20ORDIN%C3%81RIA%20N%C2%BA%202.018%20de%2031-12-2013%2017-18-22.pdf>. Acesso 25 jun. de 2019.

PALMAS. *Decreto nº 700 de 15 de janeiro de 2014*. Institui o Plano Municipal de Saneamento Básico - PMSB do Município de Palmas e adota outras providências. Palmas, 2014a. Disponível em: <https://legislativo.palmas.to.gov.br/media/leis/DECRETO%20N%C2%BA%20700-2014%20de%2015-01-2014%2017-14-56.pdf>. Acesso 01 mai. de 2019

PALMAS. *Lei Complementar nº 292 de 3 de fevereiro de 2014*. Dispõe sobre a criação da Zona Especial de Interesse Social - Zeis Palmas Sul, estabelece normas para a implantação de Empreendimento Habitacional de Interesse Social - EHIS para o Programa Minha Casa Minha Vida - PMCMV - Faixa 1 e adota outras providências. Palmas, 2014b. Disponível em: <https://legislativo.palmas.to.gov.br/media/leis/lei-complementar-292-2014-02-03-7-10-2015-13-15-6.pdf>. Acesso 01 mai. de 2019.

PALMAS. *Decreto nº 930, de 11 de dezembro de 2014*. Declara de utilidade pública, para fins de desapropriação, áreas de terras situadas em Palmas, Estado do Tocantins, destinadas de desenvolvimento urbano, através de ocupação ordenada, em consonância às regras de postura, à melhoria do Sistema Viário e Sistema de Transporte Urbano e Fluvial e a consolidação da Área de Lazer e Cultura - ALC deste Município, e adota outras providências.. Palmas, 2014c. Disponível em: <https://legislativo.palmas.to.gov.br/media/leis/decreto-930-2014-12-11-8-7-2016-17-38-55.pdf>. Acesso 01 mai. de 2019.

PALMAS. *Lei Complementar nº 322 de 21 de agosto de 2015*. Autoriza o Poder Executivo a desafetar áreas urbanas, de propriedade do Município de Palmas, e adota outras providências. Palmas, 2015a. Disponível em: <https://legislativo.palmas.to.gov.br/media/leis/lei-complementar-322-2015-08-21-6-10-2015-17-4-34.pdf>. Acesso 01 mai. de 2019.

PALMAS. *Lei Complementar nº 327, de 24 de novembro de 2015*. Cria o Programa Palmas Solar para estabelecer incentivos ao desenvolvimento tecnológico, ao uso e a instalação de sistemas de conversão e/ou aproveitamento de energia solar no município de Palmas, e adota outras providências. Palmas, 2015b. Disponível em: <https://legislativo.palmas.to.gov.br/media/leis/lei-complementar-327-2015-11-24-4-4-2019-12-46-18.pdf>. Acesso 01 mai. de 2019.

PALMAS. *Decreto nº 981, de 2 de março de 2015*. Declara de utilidade pública, para fins de desapropriação, áreas destinadas à Mobilidade Urbana, Ordenamento Urbano, Expansão das Vias Urbanas e Implantação e Construção do Projeto “Bus Rapid Transit - BRT” no município de Palmas, e adota outras providências. Palmas, 2015c. Disponível em: <https://legislativo.palmas.to.gov.br/media/leis/decreto-981-2015-03-02-11-9-2017-14-28-20.pdf>. Acesso 01 mai. de 2019.

PALMAS. *Decreto nº 1.089, de 6 de agosto de 2015*. Institui o Grupo de Trabalho Especial para revisão e regulamentação do Plano Diretor de Palmas, na forma que especifica. Palmas, 2015d. Disponível em: <https://legislativo.palmas.to.gov.br/media/leis/decreto-1.089-2015-08-06-11-8-2016-14-52-50.pdf>. Acesso 01 mai. de 2019.

PALMAS. *Decreto nº 1.151, de 27 de novembro de 2015*. Institui o Grupo de Trabalho Especial para revisão e regulamentação do Plano Diretor de Palmas, na forma que especifica. Palmas, 2015e. Disponível em: <https://legislativo.palmas.to.gov.br/media/leis/decreto-1.151-2015-11-27-27-5-2016-14-53-20.pdf>. Acesso 01 mai. de 2019.

PALMAS. *Plano de Ação Palmas Sustentável*. Iniciativa Cidades Emergentes e Sustentáveis (ICES) Brasil, Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), Caixa Econômica Federal, Instituto Pólis, Prefeitura Municipal de Palmas - TO, 2015f. Disponível em: http://polis.org.br/wp-content/uploads/PA-Palmas-Sustentavel_FINAL_low-1.pdf. Acesso em: 03 mai. de 2016.

PALMAS. *Lei Complementar nº 328 de 9 de dezembro de 2015*. Autoriza o Poder Executivo Municipal a regularizar as áreas municipais situadas na Zona Especial de Interesse Social Santo Amaro, em Palmas, na forma que especifica. Palmas, 2015g. Disponível em: <https://legislativo.palmas.to.gov.br/media/leis/lei-complementar-328-2015-12-09-3-5-2016-16-31-35.pdf>. Acesso 06 mai. de 2019.

PALMAS. *Decreto nº 951 de 21 de janeiro de 2015*. Declara de utilidade pública, para fins de desapropriação, áreas de terras situadas em Palmas, Estado do Tocantins, destinadas de desenvolvimento urbano, à regularização fundiária municipal, em consonância às regras de postura, ao Estatuto das Cidades, especialmente quanto à função social da propriedade, prevista no art. 30, inciso I e VIII, e art. 182 da Constituição Federal. Palmas, 2015h. Disponível em: <https://legislativo.palmas.to.gov.br/media/leis/decreto-951-2015-01-21-24-2-2015-14-59-41.pdf>. Acesso 09 mai. de 2019.

PALMAS. *Decreto nº 1.042, de 5 de junho de 2015*. Aprova o Empreendimento denominado "ALPHAVILLE PALMAS 1", na forma que especifica. Palmas, 2015i. Disponível em: <https://legislativo.palmas.to.gov.br/media/leis/decreto-1.042-2015-06-05-6-10-2015-16-48-23.pdf>. Acesso 10 mai. de 2019.

PALMAS. *Decreto nº 1.066, de 25 de junho de 2015*. Aprova o Empreendimento denominado "ALPHAVILLE PALMAS 2, na forma que especifica. Palmas, 2015j. Disponível em: <https://legislativo.palmas.to.gov.br/media/leis/decreto-1.066-2015-06-25-22-7-2015-16-41-40.pdf>. Acesso 10 mai. de 2019.

PALMAS. *Decreto nº 994, de 13 de março de 2015*. Aprova o microparcelamento da gleba de terras denominada "Loteamento Nova Flamboyant", na forma que especifica. Palmas, 2015k. Disponível em: <https://legislativo.palmas.to.gov.br/media/leis/decreto-994-2015-03-13-20-4-2015-17-33-7.pdf>. Acesso 10 mai. de 2019.

PALMAS. *Decreto nº 1.162, de 11 de dezembro de 2015*. Aprova o microparcelamento da gleba de terras denominada “Loteamento Nova Flamboyant II”, na forma que especifica. Palmas, 2015l. Disponível em: <https://legislativo.palmas.to.gov.br/media/leis/decreto-1.162-2015-12-11-23-2-2016-17-3-23.pdf>. Acesso 10 mai. de 2019.

PALMAS. Secretaria Municipal de Acessibilidade, Mobilidade Trânsito e Transporte. *Termo de Referência*. Elaboração de projetos básicos e executivos e execução de obras do sistema de transporte - BRT (*Bus Rapid Transit*) na região sul de Palmas - Tocantins. Palmas, jun. 2015m. Disponível em: <https://www.palmas.to.gov.br/pagina/processo-licitatorio-do-brt/21/>. Acesso em: 05 jun. 2019.

PALMAS. Secretaria Municipal de Finanças. Comissão Especial de Licitação. *Aviso de suspensão RDC Eletrônico nº 001/2015*. Palmas: Secretaria Municipal de Finanças, 16 out. 2015n. Disponível em: <https://www.palmas.to.gov.br/pagina/processo-licitatorio-do-brt/21/>. Acesso em: 05 jun. 2019.

PALMAS. Secretaria Municipal de Finanças. Superintendência de Administração Tributária. *Notificação de Lançamento*. Palmas: Secretaria Municipal de Finanças, Diário Oficial do Município de Palmas: AnoVI, nº 1.247, Palmas - TO, 30 de abr. de 2015o. Disponível em: <http://diariooficial.palmas.to.gov.br/media/diario/1247-30-4-2015-18-2-49.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2019.

PALMAS. *Revisão do Plano Diretor Participativo de Palmas*. Palmas: Arquivos - Fase 2: Leitura da Cidade, s/d. Disponível em: <http://planodiretor.palmas.to.gov.br/arquivos/>. Acesso em: 19 jun. 2019.

PALMAS. *Análise da Lei Complementar nº 155/2007, Plano Diretor Participativo de Palmas*. Instituto Municipal de Planejamento Urbano de Palmas. 2016a. Disponível em: <http://planodiretor.palmas.to.gov.br/media/arquivos/9e40cd18fb114e498ecff299587c2da4.pdf>. Acesso em: 06 nov. de 2016.

PALMAS. *Lei Ordinária nº 2.225 de 4 de janeiro de 2016*. Institui o Programa de Regularização Fundiária Sustentável no Município de Palmas, conforme determina o art. 100 da Lei Complementar Municipal nº 155, de 28 de dezembro de 2007, e adota outras providências. Palmas, 2016b. Disponível

em: <https://legislativo.palmas.to.gov.br/media/leis/lei-ordinaria-2.225-2016-01-04-7-7-2017-15-19-41.pdf>. Acesso 01 mai. de 2019.

PALMAS. *Decreto nº 1.234, de 20 de abril de 2016*. Cria Comissão Especial para coordenar o processo de participação na revisão do Plano Diretor do município de Palmas, e adota outras providências. Palmas, 2016c. Disponível em: <https://legislativo.palmas.to.gov.br/media/leis/decreto-1.234-2016-03-20-11-4-2017-9-31-41.pdf>. Acesso 01 mai. de 2019.

PALMAS. Secretaria Municipal de Finanças. Comissão Especial de Licitação. *Aviso de licitação RDC Eletrônico nº 001/2015*. Palmas: Secretaria Municipal de Finanças, 14 jan. 2016d. Disponível em: <https://www.palmas.to.gov.br/pagina/processo-licitatorio-do-brt/21/>. Acesso em: 05 jun. 2019.

PALMAS. Secretaria Municipal de Finanças. Comissão Especial de Licitação. *Aviso de prorrogação RDC Eletrônico nº 001/2015*. Palmas: Secretaria Municipal de Finanças, 26 fev. 2016e. Disponível em: <https://www.palmas.to.gov.br/pagina/processo-licitatorio-do-brt/21/>. Acesso em: 05 jun. 2019.

PALMAS. Secretaria Municipal de Finanças. Comissão Permanente de Licitação. *Ata de Julgamento RDC Eletrônico nº 001/2015*. Palmas: Secretaria Municipal de Finanças, 12 ago. 2016f. Disponível em: <https://www.palmas.to.gov.br/pagina/processo-licitatorio-do-brt/21/>. Acesso em: 05 jun. 2019.

PALMAS. *Lei Complementar nº 365 de 1º de fevereiro de 2017*. Autoriza o Poder Executivo a realizar operação de crédito externo junto à Corporação Andina de Fomento - CAF, destinada ao financiamento do projeto do Programa de Requalificação Urbana, Palmas Para o Futuro, e adota outras providências. Palmas, 2017a. Disponível em: <https://legislativo.palmas.to.gov.br/media/leis/lei-complementar-365-2017-02-01-13-3-2017-11-31-18.pdf>. Acesso 01 mai. de 2019.

PALMAS. *Lei Complementar nº 376, de 28 de junho de 2017*. Cria o Programa Especial de Urbanização de Palmas (PEU), como instrumento de planejamento da política urbanística do município de Palmas, e dá outras providências. Palmas, 2017b. Disponível em: <https://legislativo.palmas.to.gov.br/media/leis/LEI%20COMPLEMENTAR%20N%C2%BA%20203%20de%2017-03-2010%2014-18-10.pdf>. Acesso 01 mai. de 2019.

PALMAS. *Lei Complementar nº 378, de 6 de julho de 2017*. Institui o Programa de Regularização Fundiária Sustentável no Município de Palmas, conforme determina o art. 100 da Lei Complementar Municipal nº 155, de 28 de dezembro de 2007, e adota outras providências. Palmas, 2017c. Disponível em: <https://legislativo.palmas.to.gov.br/media/leis/LEI%20COMPLEMENTAR%20N%C2%BA%20203%20de%2017-03-2010%2014-18-10.pdf> f. Acesso 01 mai. de 2019.

PALMAS. *Decreto nº 1.510, de 19 de dezembro de 2017*. Cria a Área Específica de Planejamento (AEP), denominada “ARSE 153”, nos termos da Lei Complementar nº 376, de 28 de junho de 2017. Palmas, 2017d. Disponível em: <https://legislativo.palmas.to.gov.br/media/leis/decreto-1.510-2017-12-19-20-12-2017-14-36-14.pdf>. Acesso 01 mai. de 2019.

PALMAS. *Decreto nº 1.511, de 19 de dezembro de 2017*. Cria a Área Específica de Planejamento (AEP), denominada “ARSO 122”, nos termos da Lei Complementar nº 376, de 28 de junho de 2017. Palmas, 2017e. Disponível em: <https://legislativo.palmas.to.gov.br/media/leis/decreto-1.511-2017-12-19-20-12-2017-14-39-2.pdf>. Acesso 01 mai. de 2019.

PALMAS. *Decreto nº 1.512, de 19 de dezembro de 2017*. Cria a Área Específica de Planejamento (AEP), denominada “Brejo Comprido”, nos termos da Lei Complementar nº 376, de 28 de junho de 2017. Palmas, 2017f. Disponível em: <https://legislativo.palmas.to.gov.br/media/leis/decreto-1.512-2017-12-19-20-12-2017-14-47-51.pdf>. Acesso 01 mai. de 2019.

PALMAS. *Decreto nº 1.513, de 19 de dezembro de 2017*. Cria a Área Específica de Planejamento (AEP), denominada “Buriti”, nos termos da Lei Complementar nº 376, de 28 de junho de 2017. Palmas, 2017g. Disponível em: <https://legislativo.palmas.to.gov.br/media/leis/decreto-1.513-2017-12-19-29-1-2018-16-38-6.pdf>. Acesso 01 mai. de 2019.

PALMAS. *Decreto nº 1.514, de 19 de dezembro de 2017*. Cria a Área Específica de Planejamento (AEP), denominada “Orla do Lago”, nos termos da Lei Complementar nº 376, de 28 de junho de 2017. Palmas, 2017h. Disponível em: <https://legislativo.palmas.to.gov.br/media/leis/decreto-1.514-2017-12-19-20-12-2017-14-58-26.pdf>. Acesso 01 mai. de 2019.

PALMAS. *Decreto nº 1.515, de 19 de dezembro de 2017*. Cria a Área Específica de Planejamento (AEP), denominada “Vila Olímpica”, nos termos da Lei Complementar nº 376, de 28 de junho de 2017. Palmas, 2017i. Disponível em: <https://legislativo.palmas.to.gov.br/media/leis/decreto-1.514-2017-12-19-20-12-2017-14-58-26.pdf>. Acesso 01 mai. de 2019.

PALMAS. *Decreto nº 1.585, de 02 de abril de 2017*. Cria a Área Específica de Planejamento (AEP) denominada “Fazenda Janaína”, nos termos da Lei Complementar nº 376, de 28 de junho de 2017. Palmas, 2017j. Disponível em: <https://legislativo.palmas.to.gov.br/media/leis/decreto-1585-2018-04-02-21-8-2018-17-46-59.pdf>. Acesso 01 mai. de 2019.

PALMAS. *Decreto nº 1.336, de 22 de fevereiro de 2017*. Cria a Comissão de Atendimento e Aprovação do Programa de Requalificação Urbana, Palmas Para o Futuro, com aplicação de recursos da Corporação Andina de Fomento e dá outras providências. Palmas, 2017k. Disponível em <https://legislativo.palmas.to.gov.br/media/leis/decreto-1336-2017-02-22-14-3-2017-17-41-20.pdf>. Acesso 01 mai. de 2019.

PALMAS. *Decreto nº 1.346, de 20 de março de 2017*. Reestrutura a Comissão Especial, instituída pelo Decreto nº 1.234, de 20 de abril de 2016, com a finalidade de coordenar o processo de participação na revisão do Plano Diretor do município de Palmas, conforme específica. Palmas, 2017l. Disponível em <https://legislativo.palmas.to.gov.br/media/leis/decreto-1346-2017-03-20-1-8-2017-15-47-15.pdf>. Acesso 01 mai. de 2019.

PALMAS. *Relatório de Leitura Técnica: descrição dos projetos habitacionais desenvolvidos pelo município de Palmas. Anexo 028*. Revisão do Plano Diretor de Palmas - TO. Palmas, 10 mai. 2017m. Disponível em: <http://planodiretor.palmas.to.gov.br/media/arquivos/8b821a930a7f4a0bbf9eaeb49ec43d72.pdf> Acesso 20 mar. de 2018.

PALMAS. *Relatório de Leitura Técnica: Alterações legislativas para crescimento da arrecadação tributária. Anexo 105*. Revisão do Plano Diretor de Palmas - TO. Palmas, 12 mai. 2017n. Disponível em: <http://planodiretor.palmas.to.gov.br/media/arquivos/2748a3f843fc4ed6a2aa254d1f7de551.pdf>. Acesso 25 jun. de 2019.

PALMAS. *Lei Complementar nº 400, de 02 de abril de 2018*. Plano Diretor Participativo do Município de Palmas-TO. Palmas, 2018. Disponível em: <https://legislativo.palmas.to.gov.br/media/leis/lei-complementar-400-2018-04-02-11-1-2019-18-10-50.pdf>. Acesso 01 mai. de 2019.

PALMAS. Secretaria Municipal de Segurança e Mobilidade Urbana - Instituto de Planejamento de Palmas. *Estudo de viabilidade técnica, econômica e ambiental - EVTEA de corredor de transporte de passageiros. RT6 - Relatório-Síntese*. Contrato 13/2017. Contratada: Oficina Engenheiros Consultores Associados Ltda. Palmas, 21 jun. 2018a. Disponível em: <https://drive.google.com/drive/u/0/folders/1DA7z5CXEHbtpKbvo92ECer2GFthNU-7C>. Acesso 06 jun. de 2019.

PEGORARO, P. Palmas receberá mais de 6 mil unidades habitacionais. *Prefeitura de Palmas*, Palmas, Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Serviços Regionais, 14 mar. 2014. Disponível em: <https://www.palmas.to.gov.br/secretaria/desenvolvimento-urbano/noticia/1496349/palmas-recebera-mais-de-6-mil-unidades-habitacionais/>. Acesso em: 02 mai. 2019.

PINTO, L. M. C. *Luzimangues: Processos Sociais e Política Urbana na Gênese de uma "Nova Cidade"*. Dissertação (Doutorado em Desenvolvimento Regional) - Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional, Universidade Federal do Tocantins, PPGDR/UFT, Palmas, 2012.

PIZZIO, A. Embates acerca da ideia de justiça social em relação a conflitos sociais e desigualdades. In: *Revista de Administração Pública* (RAP), v. 50, p. 355-375, 2016.

REDAÇÃO. Estudos sobre Palmas são discutidos durante lançamento do Plano de Ação Sustentável. *Prefeitura de Palmas*, Palmas, Instituto Municipal de Planejamento Urbano de Palmas, 26 jun. 2015. Disponível em: <https://www.palmas.to.gov.br/secretaria/instituto-municipal-de-planejamento-urbano-de-palmas-impup/noticia/1500167/estudos-sobre-palmas-sao-discutidos-durante-lancamento-do-plano-de-acao-sustentavel/>. Acesso em: 13 mai. 2019.

REDAÇÃO. Prefeitura atende recomendação do MPE e adia audiência pública da revisão do Plano Diretor. *Prefeitura de Palmas*, Palmas, Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Serviços Regionais, 28 jun. 2017. Disponível em: <https://www.palmas.to.gov.br/secretaria/>

desenvolvimento-urbano/noticia/1505066/prefeitura-atende-recomendacao-do-mpe-e-adia-audiencia-publica-da-revisao-do-plano-diretor/. Acesso em: 16 mai. 2019.

REDAÇÃO SECOM. Plano de Ação Palmas Sustentável será entregue nesta quinta-feira, 08. *Prefeitura de Palmas*, Palmas, Instituto Municipal de Planejamento Urbano de Palmas, 07 out. 2015. Disponível em: <https://www.palmas.to.gov.br/secretaria/instituto-municipal-de-planejamento-urbano-de-palmas-impup/noticia/1501032/plano-de-acao-palmas-sustentavel-sera-entregue-nesta-quinta-feira-08/>. Acesso em: 13 mai. 2019.

REDAÇÃO SECOM. Eixos temáticos são abordados na 1ª Audiência Pública de revisão do Plano Diretor. *Prefeitura de Palmas*, Palmas, Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Serviços Regionais, 08 jun. 2016. Disponível em: <https://www.palmas.to.gov.br/secretaria/desenvolvimento-urbano/noticia/1502768/eixos-tematicos-sao-abordados-na-1a-audiencia-publica-de-revisao-do-plano-diretor/>. Acesso em: 16 mai. 2019.

REDAÇÃO SEDURF. Pagamento de indenização a impactados do BRT é autorizado por Comitê de Desenvolvimento Urbano. *Prefeitura de Palmas*, Palmas, Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Serviços Regionais, 11 abr. 2017. Disponível em: <https://www.palmas.to.gov.br/secretaria/desenvolvimento-urbano/noticia/1504338/pagamento-de-indenizacao-a-impactados-do-brt-e-autorizado-por-comite-de-desenvolvimento-urbano/>. Acesso em: 02 mai. 2019.

ROCHA, D.; Urbanistas da Áustria estão em Palmas para desenvolver projeto de sustentabilidade. *Prefeitura de Palmas*, Palmas, 31 out. 2016. Disponível em: <https://www.palmas.to.gov.br/secretaria/gabinete/noticia/1503364/urbanistas-da-austria-estao-em-palmas-para-desenvolver-projeto-de-sustentabilidade/>. Acesso em: 13 mai. 2019.

ROCHA, D.; Comissão de Revisão do Plano Diretor de Palmas finaliza etapa Leitura Comunitária. *Prefeitura de Palmas*, Palmas, Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Serviços Regionais, 30 nov. 2016a. Disponível em: <https://www.palmas.to.gov.br/secretaria/desenvolvimento-urbano/noticia/1503540/comissao-de-revisao-do-plano-diretor-de-palmas-finaliza-etapa-leitura-comunitaria/>. Acesso em: 16 mai. 2019.

REDAÇÃO SECOM. Prefeitura de Palmas divulga julgamento final de propostas para as obras de infraestrutura financiadas pelo CAF. *Prefeitura de Palmas*, Palmas, 07 jan. 2020. Disponível em: <https://www.palmas.to.gov.br/secretaria/infraestrutura/noticia/1512551/prefeitura-de-palmas-divulga-julgamento-final-de-propostas-para-as-obras-de-infraestrutura-financiadas-pelo-caf/>. Acesso em: 14 jan. 2020.

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

RODRIGUES, A. M. *Moradia nas Cidades Brasileiras*. São Paulo: Contexto, 2001.

SANTOS, M. T. et. al. Plano Diretor de Palmas, Tocantins: Instrumento de ordenamento urbano ou de gestão das urgências? in: XVIII ENANPUR, 2019, Natal-RN. Disponível em: <http://anpur.org.br/xviiienanpur/anaisadmin/capapdf.php?reqid=361>. Acesso em: 28 mai. 2019.

SEDUH. *Caderno de Revisão do Plano Diretor*. Palmas: Instituto de Planejamento Urbano de Palmas, 2002.

SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL. MJ - Polícia Federal. Superintendência Regional no Tocantins. *RELATÓRIO - INQUÉRITO POLICIAL Nº 0005/2016-4-SR/PF/TO*. PROCESSO Nº: 00154237320164010000. Delegado de Polícia Federal: JÚLIO MITSUO FUJIKI. Palmas, 2017. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/wp-content/uploads/sites/41/2017/12/Relatorio-NOSSOTROS.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2019.

SOUZA, M. L. *A Prisão e a Ágora: reflexões em torno da democratização do Planejamento e da gestão das cidades*. Rio de Janeiro, Bertrand Brasil. 2006.

SOUZA, M. L. Participação Popular no Planejamento e na Gestão Orçamentária Municipal no Brasil: um Balanço e Algumas Questões. In: HARMANNS. K. *Participação Cidadã: Novos conceitos e Metodologias*. Fortaleza, Expressão Gráfica e Editora. 2004.

SOUZA, M. L. *Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e a gestão urbanos*. 7 Ed. Rio de Janeiro, Bertrand Brasil. 2010.

TOCANTINS. Lei nº 2.616, de 8 de agosto de 2012. Autoriza o Poder Executivo a instituir a Companhia Imobiliária do Estado do Tocantins - TerraPalmas, e adota outras providências. *Diário Oficial do Estado do Tocantins*: Palmas, TO, ano XXIV, n. 3.688, 08 ago. 2012. Disponível em: <https://central3.to.gov.br/arquivo/175658/>. Acesso 09 mai. de 2019.

TOCANTINS. Lei nº 2.766, de 5 de setembro de 2013. Autoriza a doação, para habitação de interesse social, dos bens imóveis que especifica, e adota outras providências. *Diário Oficial do Estado do Tocantins*: Palmas, TO, n. 3.958, 05 set. 2013. Disponível em: <http://www.al.to.leg.br/arquivo/38044>. Acesso 10 mai. de 2019.

TOCANTINS. Decreto nº 5.138 de 30 de outubro de 2014. Declara de utilidade pública, para fins de desapropriação, a área de terras que especifica, e adota outra providência. *Diário Oficial do Estado do Tocantins*: Palmas, TO, ano XXVI, n. 4246, 30 out. 2014a. Disponível em: <https://central3.to.gov.br/arquivo/199590/>. Acesso 01 mai. de 2019.

TOCANTINS. Decreto nº 5.166, de 10 de dezembro de 2014. Revoga o Decreto 5.138, de 30 de outubro de 2014. *Diário Oficial do Estado do Tocantins*: Palmas, TO, ano XXVI, n. 4246, 10 dez. 2014b. Disponível em: <https://central3.to.gov.br/arquivo/201120/>. Acesso 01 mai. de 2019.

VELASQUES, A. B. A. *A Concepção de Palmas (1989) e a Sua Condição Moderna*. Tese (Doutorado em Urbanismo). Universidade Federal do Rio de Janeiro. PROURB/ UFRJ: Rio de Janeiro, 2010.

VELASQUES, A. B. A., MACHADO, T. R., Revisitando Momentos da Revisão do Plano Diretor de Palmas de 2017, no Quebra-Cabeças do seu Processo Conflituoso. In: BAZOLLI, J. A.; OLIVEIRA, M. C. A. de; SOUSA, T. O. (Org.) *O Papel da Extensão Universitária como Indutora da Participação Social: Palmas Participa!* Palmas - TO: EDUFT. 2017.

VELOSO, R. de S.; *A contradição em processo em Palmas - TO: Especulação imobiliária e direito social à moradia em uma cidade de contrastes*. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional). - Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional, Universidade Federal do Tocantins, Palmas, 2014.

VIEIRA, K. da C. *Apropriação privada e valorização imobiliária na "orla" de Palmas-TO: onde e quando os projetos disfarçam os verdadeiros planos*. Dissertação (Mestrado em Ciências do Ambiente). - Programa de Pós-Graduação em Ciências do Ambiente, Universidade Federal do Tocantins, Palmas, 2019.

