



## **PLANO DIRETOR DE PALMAS, TOCANTINS: Instrumento de ordenamento urbano ou de gestão das urgências?**

### **Autores:**

Marli Terezinha dos Santos - MPE-TO - marlisantos@mpto.mp.br

Laryssa Rezende Simão - UFT e MPE-TO - laryresi@gmail.com

José Maria da Silva Júnior - MPE-TO - josemariajunior@mpto.mp.br

Marlon Rodrigues Mesquita de Freitas - MPE-TO - marlonfreitas@mpto.mp.br

### **Resumo:**

No contexto em que Palmas está inserido, o espaço urbano é visto como uma mercadoria acessível a poucos. A cidade é esparsa com extenso perímetro urbano e infraestrutura permeada de vazios. Pensar a cidade é buscar o porquê dessa forma contraditória de consolidação do espaço, seja pela omissão do poder público, pela especulação imobiliária ou por outros aspectos que influem na configuração do espaço urbano. Como instrumento de ordenamento do território e de garantia da função social da cidade, o Plano Diretor e o seu processo revisional possibilita o atendimento das necessidades da população e a promoção de debates sobre questões e problemas no cenário urbano/rural dos municípios. Nesse quadro, o direito à cidade e à cidadania se materializa no cotidiano. O presente artigo analisa a revisão do Plano Diretor do Município de Palmas-TO, com o objetivo de questionar o seu processo revisional e demonstrar seus reflexos e perda da garantia de direitos e do usufruto da cidade pela população.



## PLANO DIRETOR DE PALMAS, TOCANTINS:

Instrumento de ordenamento urbano ou de gestão das urgências?

### RESUMO

No contexto em que Palmas está inserido, o espaço urbano é visto como uma mercadoria acessível a poucos. A cidade é esparsa com extenso perímetro urbano e infraestrutura permeada de vazios. Pensar a cidade é buscar o porquê dessa forma contraditória de consolidação do espaço, seja pela omissão do poder público, pela especulação imobiliária ou por outros aspectos que influem na configuração do espaço urbano. Como instrumento de ordenamento do território e de garantia da função social da cidade, o Plano Diretor e o seu processo revisional possibilita o atendimento das necessidades da população e a promoção de debates sobre questões e problemas no cenário urbano/rural dos municípios. Nesse quadro, o direito à cidade e à cidadania se materializa no cotidiano. O presente artigo analisa a revisão do Plano Diretor do Município de Palmas-TO, com o objetivo de questionar o seu processo revisional e demonstrar seus reflexos e perda da garantia de direitos e do usufruto da cidade pela população.

**Palavras-chave:** Plano Diretor; Ministério Público; Processo participativo; Direito à cidade, Palmas-TO.

### Abstract

In the context in which the municipality of Palmas, Tocantins State Capital, is inserted, urban space is seen as a commodity accessible to a few. The city is sparse with extensive urban perimeter and infrastructure permeated by empty spaces. To think of the city is to seek the reason for this contradictory way of consolidating space, either by the omission of public power, real estate speculation or other aspects that influence the configuration of urban space. As an instrument for territorial planning and guaranteeing the social function of the city, the Master Plan and its review process make it possible to meet the needs of the population and promote debates on issues and problems in the urban / rural scenario of the municipalities. In this context, the right to the city and citizenship is materialized in everyday life. This article analyzes the revision of Palmas' Master Plan, with the objective of questioning its revision process and demonstrating its reflexes and loss of rights guarantee and loss of urban life quality by the population.

**Keywords:** Master Plan; Public Prosecutor Service; Participatory process; Right to the city, Palmas-TO.

## INTRODUÇÃO

De acordo com a Constituição Federal, a política de desenvolvimento municipal tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes, independentemente de estarem situados na zona rural e/ou urbana. O Plano Diretor (PD) é parte integrante dessa política, em que se define como cada porção do território cumprirá sua função social, a fim de que os instrumentos, demais normativas e planos se articulem com os objetivos e estratégias para um desenvolvimento urbano socialmente justo e sustentável. Esse instrumento deve ser elaborado com a participação democrática de todos os segmentos da sociedade, sejam eles governamentais, empresariais e da sociedade civil.

No contexto de planejamento e ordenamento territorial, o Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001), que regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece em seu art. 2º as diretrizes da política urbana em território nacional. Essas diretrizes devem também nortear o Plano Diretor e se referem principalmente à garantia do direito a cidades sustentáveis; a gestão democrática por meio da participação da população; a cooperação entre os governos e iniciativa privada para atender ao interesse social; o planejamento do desenvolvimento das cidades; a oferta de equipamentos urbanos, bem como o ordenamento e controle do uso do solo. Além e, especialmente, a justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização.

O art. 40, § 4º, do Estatuto da Cidade, estabeleceu para o Plano Diretor a exigência da participação da sociedade em todas as suas etapas, desde a sua elaboração, implementação, monitoramento, fiscalização e execução. O Conselho Nacional das Cidades, por sua vez, na Resolução nº 25/2005, previu regras quanto ao processo participativo dos Planos Diretores municipais que determinam como deve ser a participação social, a divulgação das ações e a sua organização.

Frente a importância atribuída ao instrumento do Plano Diretor municipal pelo ordenamento jurídico brasileiro, deve-se destacar a necessidade de seu planejamento ser cuidadoso, respeitar a participação popular e garantir o bem-estar social, a sustentabilidade econômica e ambiental do município, e, acima de tudo, combater interesses econômicos e políticos que aumentam o custo-cidade, deterioram o meio ambiente e transformam o ambiente urbano num espaço inviável para se viver. Se por um lado a aprovação do Plano Diretor não elimina a necessidade de elaboração de outras normas municipais sobre a ocupação dos espaços urbanos, por outro, fica clara a definição de que nenhuma lei municipal pode contrariar os princípios constitucionais relacionados ao pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade – enaltecendo-se o papel das diretrizes do art. 2º do Estatuto da Cidade, fundamentado no art. 182, caput, da CF (MUKAI, 2006).

Assim, cada etapa de elaboração do plano diretor deve permitir a transparência de conteúdos e dos processos de elaboração, debater as potencialidades, fragilidades e inter-relações e, também os dados a serem utilizados para embasar diagnósticos e formulações de propostas confiáveis. Além disso, o trabalho de planejamento precisa levar em conta as tendências em curso nos municípios vizinhos e na sua região de inserção.

Além de promover ações de sensibilização, mobilização e capacitação voltadas para lideranças comunitárias e movimentos sociais, o Município deve realizar oficinas e debates com a população a respeito da cidade. O Plano deve ainda ser discutido e compreendido com equidade, independentemente das posições de cada segmento social, com o intuito de atender às necessidades e propostas que representem os interesses da maioria da população e a concretização do compromisso com a construção de uma cidade igualitária, conforme dispõe a Resolução nº 25/2005, do Conselho das Cidades.

Existem diferentes meios de inclusão da população nos debates sobre as questões urbanas, como: entrevistas, oficinas de leitura comunitária, audiências públicas, mapas mentais, orçamento participativo, dentre outros. Nesse aspecto, o processo participativo reflete diretamente na forma como os usuários entenderão o espaço para apropriar-se deste. As propostas são construídas em conjunto e o seu resultado baseia-se no conhecimento técnico dos responsáveis pela sua implantação e no conhecimento empírico de todos os colaboradores e vivenciadores do território.

Nessa perspectiva, o processo coletivo de construção da cidade e de imaginários sociais possibilita não só a ampliação das apropriações subjetivas de cada espaço em si, como também permite a reflexão acerca da construção e dos significados simbólicos dentro do ambiente que permeia cada vivenciador desse local (PEREIRA, 2006).

Portanto, pensar a cidade, e mais, fazer-se cidadão, pressupõe uma construção conjunta e apoiada nos preceitos da Constituição Federal. Nesse contexto, no estudo de caso abordado no presente artigo, a revisão do Plano Diretor de Palmas-TO (Lei Complementar nº 400, de 2 de abril de 2018), serão apresentados os impactos de 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.

No momento em que a população se vê perdendo diversas conquistas e direitos, no processo de revisão do PD em Palmas, observa-se não somente a tomada de decisões sem legítimas consultas públicas, mas a superficialidade e artificialidade da participação popular frente a essa cidade tratada como mera mercadoria<sup>1</sup>. Nesse contexto, a cidade se perde enquanto

---

1- "A cidade [em questão é tratada não apenas] como uma mercadoria, mas também, e, sobretudo, uma mercadoria de luxo, destinada a um grupo de elite de potenciais compradores." (VAINER, 200

espaço político de construção da cidadania e de defesa dos direitos dos cidadãos (VAINER, 2002), e as decisões políticas acontecem de maneira “elitizada”, sem o compromisso ou interesse real de atender as necessidades da população, principalmente da residente em áreas de periferia.

O processo de elaboração do Plano Diretor de Palmas de 2018 recebeu duras críticas quanto à participação popular e conseqüentemente resultou em perdas significativas para a cidade, no sentido de garantir a fruição da sua função social, como será adiante detalhado. O Plano Diretor de Palmas-TO denota diversas inconsistências que prejudicam não só a população e fragilizam o seu território como um todo, mas a sua própria viabilidade enquanto local de morar, de existir e de se incluir, frente ao cenário fragmentado e segregador em que restou configurado o seu espaço urbano. Nesse aspecto, algumas abordagens são fundamentais para a compreensão das lacunas e falhas de seu processo revisor.

## 1. PALMAS, A REVISÃO DE SEU PLANO DIRETOR E AS INCONSISTÊNCIAS DE SEU PROCESSO

A LC nº 400, de 2 de abril de 2018, que instituiu o Plano Diretor de Palmas, possui 307 artigos e 16 anexos, dois com textos e 14 com mapas. Está dividida em sete títulos: I) Da Política Municipal de Desenvolvimento; II) Dos Princípios e Objetivos do Plano Diretor; III) Do Ordenamento Territorial; IV) Do Meio Ambiente e das Mudanças Climáticas; V) Das Demais Políticas Setoriais; VI) Dos Instrumentos para Implementação do PD; VII) Das Disposições Gerais e Transitórias.

Como o objetivo principal do legislador, quando instituiu a obrigatoriedade do Plano Diretor, foi garantir que cada porção do território cumpra sua função social, é fundamental ter como norte, na análise dos impactos urbanísticos da LC nº 400/2018, a definição de função social da cidade instituída pela própria Lei. Assim, no parágrafo único do art. 5º da LC nº 400/2018, temos a seguinte definição:

“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 - art. 5º da LC nº 400/2018)

É possível verificar que alguns artigos e incisos da própria Lei contribuem para que a função social da cidade deixe de ser garantida. Percebe-se, pois, que não só a função social da cidade é prejudicada, visto que há artigos e incisos que ferem princípios da própria Lei, em redação eivada

de subterfúgios semânticos que ferem os preceitos da Constituição Federal e da legislação basilar<sup>2</sup> sobre o tema, escamoteando a real e absurda expansão da área urbana, conforme analisado a seguir.

O processo de revisão também foi comprometido pela constante atuação do Município em produzir legislação urbanística, embasada no Plano Diretor em revisão (Lei nº 155/2007), ou seja, em instrumento passível de alterações, comprometendo a lisura do trabalho, gerando desconfiança, já que as leis elaboradas interferem diretamente na garantia da fruição das funções sociais da cidade, especialmente pela perda de espaços institucionais consolidados nos parcelamentos do solo, legalmente instituídos, destinados ao lazer, à educação, à segurança e áreas verdes.

No quadro a seguir, observa-se a produção legislativa ocorrida no período de revisão do Plano Diretor, a partir de levantamento do Centro de Apoio Operacional de Urbanismo, Habitação e Meio Ambiente - Caoma - MPTO, com base no Diário Oficial do Município.

---

2- A elaboração do Plano Diretor também deve obedecer não só aos comandos da Constituição Federal (1º, 3º, 170, 182, 186, 225, entre outros), como também às normas basilares afetas ao tema, nas diferentes esferas de competência, tais como o Estatuto da Cidade (Lei Federal no 10.257/2001) e a Política Nacional do Meio Ambiente (Lei Federal 6.938/81).



**Quadro 1: Legislação urbanística divulgada durante o período de revisão do Plano Diretor.**

Quadro comparativo das legislações criadas no período de revisão do Plano Diretor de Palmas-TO				
Legislação	Data	Nº Diário Oficial	Assunto	Destaques (alterações)
Lei Complementar nº 322	21/08/15	1326	Autoriza o Poder Executivo a desafetar áreas urbanas, de propriedade do Município de Palmas, e adota outras providências.	Desafeta APMS nos setores Jardim Janaína, Jardim Aeroporto e Jardim Aurenny III, exclusivamente para os procedimentos afetos às desapropriações da obra do BRT.
Lei Complementar nº 376	28/06/17	1784	Cria o Programa Especial de Urbanização de Palmas (PEU), como instrumento de planejamento da política urbanística do município de Palmas, e dá outras providências.	Substitui a Lei Complementar nº 201 de 30 de dezembro de 2009, em que se destaca o beneficiamento dos grandes empreendimentos imobiliários com a aplicabilidade do PEU em áreas urbanas não implantadas (com no mínimo 40.000m²), bem como em áreas de urbanização específica e áreas urbanas já implantadas.
Lei Complementar nº 378	06/07/17	1790	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.	Substitui a Lei nº 2.225 de 04 de janeiro de 2016, permite a desafetação e a mudança dos índices urbanísticos para o PRF, em que é possível regularizar ocupações consolidadas até dezembro de 2016, por no mínimo cinco anos, ininterruptamente. Bem como define as áreas prioritárias para a regularização.
Lei Complementar nº 379	06/07/17	1790	Autoriza a regularização fundiária de Áreas Públicas Municipais (APMS), ocupadas irregularmente, conforme específica.	Autoriza o poder executivo a regularizar as APMS que perderam sua destinação inicial (listadas no anexo a esta lei) por meio de desafetação e alienação, com ou sem ônus, com autorização feita mediante decreto e a promoção de audiências públicas. Considera família de baixa renda com a renda familiar bruta de seis salários mínimos. Aplica como instrumentos a regularização a doação, concessão do direito real de uso e a venda direta por meio de dispensa de licitação.
Lei Complementar nº 382	13/07/17	1795	Dispõe sobre a extinção, mediante dação em pagamento, permuta e desafetação de imóveis de propriedade do município de Palmas, de débitos ou créditos da Fazenda Pública, e outros decorrentes de regularização fundiária sobre imóveis de interesse social, objeto de desapropriação ou em áreas de ocupação consolidada, na forma que específica, e adota outras providências.	Os débitos ou créditos da Fazenda Pública, de qualquer natureza, e outros decorrentes de regularização fundiária sobre imóveis de interesse social, objeto de desapropriação ou em áreas de ocupação consolidada, podem ser extintos mediante dação em pagamento, permuta e desafetação de imóveis de propriedade do município de Palmas, em que é autorizado pelo poder executivo a desafetação e alienação dos bens imóveis recebidos pelo município de Palmas por meio de dação em pagamento, de regularização fundiária e de doação, bem como os demais imóveis que compõem o acervo dominial municipal.
Decreto nº 1535 (Revogado)	22/01/18	1923	Dispõe sobre a desafetação e alteração de usos dos solos de áreas públicas municipais, conforme específica.	Afim de promover solução amigável dos litígios surgidos com os proprietários de áreas nos setores:irmã Dulce 1ª Etapa; Universitário e Lago Norte foram desafetadas vinte e quatro APMS, disponibilizadas para oferecer nas negociações dos processos administrativos.
Decreto nº 1536 (Revogado)	22/01/18	1923	Dispõe sobre a desafetação e alteração de usos dos solos de áreas públicas municipais, conforme específica.	Autoriza a regularização fundiária de 24 Áreas Públicas Municipais (APMS), ocupadas irregularmente, por meio de desafetação.
Lei Complementar nº 397	16/02/18	1940	Altera o Anexo Único à Lei Complementar nº 379, de 6 de julho de 2017, que autoriza a regularização fundiária de Áreas Públicas Municipais (APMS), ocupadas irregularmente	Passa a vigorar o anexo único contendo noventa e seis APMS com autorização para sua regularização fundiária.
Decreto nº 1.582	29/03/18	1968	Dispõe sobre a desafetação das áreas públicas municipais que específica e adota outras providências	Autoriza a desafetação de seis APMS, que passam a categoria de bens dominiais.
Decreto nº 1.583	29/03/18	1968	Aprova o loteamento da gleba urbana denominada "ARSO 122", que específica.	Aprova o loteamento da gleba urbana denominada "ARSO 122", com área total de 361.920,00 m².
Decreto nº 1585	02/04/18	1969	Cria a Área Específica de Planejamento (AEP) denominada "Fazenda Janaína", nos termos da Lei Complementar nº 376, de 28 de junho de 2017.	Cria a Área Específica de Planejamento denominada "Fazenda Janaína", referente a área de 1.122,00, com a concessão de incentivos fiscais e dos instrumentos urbanísticos consoante o art. 6º da Lei Complementar nº 376, de 2017, quando aplicável. Têm-se na assinatura do termo de compromisso Urbanístico, a condição para regularização da situação fiscal por parte do requerente.
Decreto nº 1.586	02/04/18	1969	Dispõe sobre a desafetação e alteração de usos dos solos de áreas públicas municipais, conforme específica.	Autoriza a regularização fundiária de 56 Áreas Públicas Municipais (APMS), por meio de desafetação.

Fonte: Compilação Centro de Apoio Operacional de Urbanismo, Habitação e Meio Ambiente-CAOMA-MPTO, 2018.

## 1.1 PARTICIPAÇÃO POPULAR

A participação popular, enquanto possibilidade de inclusão dos diversos agentes e grupos sociais, nas discussões de temáticas urbanas e na tomada de decisões comunitárias contribui para o apontamento de novas soluções e perspectivas, fazendo do processo uma construção democrática e descentralizada, em que há a possibilidade de se recuperar e consolidar os ideais

do direito à cidade e a função social dos seus instrumentos urbanos, como o Plano Diretor (BOUCINHAS, 2007). Só a partir de metodologias participativas, as decisões urbanas terão significado àqueles que produzem os espaços e aos que irão utilizá-los, pois possibilita a cada indivíduo o compartilhamento de suas particularidades a fim de que coletivamente haja uma construção baseada na troca do saber de cada um em pensar, ouvir, perceber e finalmente entender os “ideais” e aprendizados individuais e coletivos.

Como garantia a essa participação da sociedade nas tomadas de decisão, o Estatuto da Cidade define:

“Art. 40. O plano diretor, aprovado por lei municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana. (...)”

§ 4º No processo de elaboração do plano diretor e na fiscalização de sua implementação, os Poderes Legislativo e Executivo municipais garantirão: I – a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade”.

Na análise do processo dito “participativo” pelo município de Palmas, realizada no presente artigo, foram estabelecidos critérios de níveis de participação dos 25 encontros promovidos no processo de revisão do PD durante o ano de 2016. Tem-se: uma audiência pública, uma reunião da Comissão Especial, oito reuniões setoriais e quatorze encontros comunitários.

Como metodologia de análise foi estabelecida uma verificação qualitativa em nível participativo fraco, médio e bom. Sendo o Nível Fraco: interferências dos participantes por interesses pessoais, que não objetivem um ganho comum. Há poucas discussões relevantes à Revisão do Plano Diretor de Palmas; ou com a participação de apenas membros de uma mesma instituição. Nível Médio: discussões pertinentes à Revisão do Plano Diretor de Palmas, mas com a participação de poucos integrantes da comunidade ou com predomínio de funcionários da Prefeitura. Nível Bom: discussões pertinentes à Revisão do Plano Diretor de Palmas cuja participação popular tenha representantes de várias instituições sociais. Na leitura de cada uma das atas e da lista de presença dos 25 encontros, constatamos que oito reuniões tiveram participação fraca, doze foram de nível médio e duas de nível bom.

Quadro 2: Exemplos de nível qualitativo de participação durante as reuniões setoriais e encontros comunitários na revisão do Plano Diretor.

AVALIAÇÃO- ATAS DAS REUNIÕES DA REVISÃO DO PLANO DIRETOR DE PALMAS			NÍVEL DE PARTICIPAÇÃO
REUNIÃO	Nº DE PESSOAS	NÍVEL DE PARTICIPAÇÃO	QUALITATIVO
Reunião Setorial- Zona Urbana: UFT, ULBRA, IFTO, FACTO	504	Bom	1-Questiona o estudo de caso de anúncio de venda de lotes irregulares; 2- Questiona a solução de esgoto desses loteamentos, prejuízo para córregos, impermeabilidade do solo, barreiras físicas para animais; 3-Questiona o gasto com infraestrutura; 4- Qual o destino da arrecadação dos impostos, onde são aplicadas? 5-Questiona a punição da população sem o estudo aprofundado da implantação dos loteamentos; 6-Questiona a má utilização dos espaços públicos; 7-Questionamento acerca do cadastro multifinalitário que traria muita informação urbano/rural; 8-Questionamento acerca dos condomínios fechados (uma cidade boa não precisa de tantos muros).
Reunião Setorial- Zona Urbana: Movimentos sociais e Ong's	50	Médio	1-Questionamento de que a prefeitura está fazendo reunião há mais de 60 (sessenta) dias e não está convidando o Conselho de Desenvolvimento Urbano; 2-Loteamentos que já existem e ao redefinir da cidade, não querem expansão; 3-Ocupação na região da APA da serra de Lajeado desrespeitando várias normativas e leis: vigiar ou punir; 4-Especulação imobiliária com muitos imóveis- prefeitura teria como comprar esses 5000 (cinco mil) lotes para fazer moradia para quem paga aluguel, moradias populares; 5- 1000 pessoas morado na região do Córrego Machado que é área verde; 6-Existência de projeto para regularizar as APMs de Palmas; 7-Possibilidade de revitalizar a áreas no fundo da UPA SUL, que é uma área insegura; 8-Necessidade de uma política de acessibilidade; 9-O que falta para terminar a construção da praia das ARNOS
Encontro comunitário- Área urbana: Região das ARSE'S- 1ª Reunião	67	Fraco	1-Existência de associações, grêmios, etc, na região; 2-Existência de até três postos de combustíveis em uma única quadra; 3- Altos valores aplicados de IPTU 4-Cobrança da tarifa de esgoto sem funcionamento.

Fonte: Interpretação dos dados fornecidos pelas Atas das Reuniões Setoriais e Encontros Comunitários fornecidos pela Prefeitura de Palmas, 2018.

Nesse levantamento de dados feito a partir das Atas fornecidas pela Prefeitura de Palmas em 2017, constata-se que os principais tópicos apresentados pela comunidade são ligados à ausência de delimitação precisa do que é rural e do que é urbano; à afirmação de que o vazio urbano prejudica a população mais carente; à existência de desmatamentos da zona rural para

ocupação urbana, sem critério; à mobilidade urbana deficiente; à ineficiência da fiscalização da ocupação irregular; às severas consequências ambientais, econômicas e sociais da ocupação irregular na zona rural; à ineficiência da arborização urbana e ao IPTU muito alto para um serviço precário; mencionam também a ocupação da área de preservação permanente dos rios e ribeirões da bacia hidrográfica do Taquaruçu; a doação de Áreas Públicas Municipais para igrejas; o monopólio do serviço de transporte urbano e a expulsão dos mais carentes da zona central.

Os tópicos de discussão mencionados acima nem sempre aparecem explícitos e diretos nos registros das atas, a exemplo da menção, na ata, de “delimitação precisa sobre as terras urbanas e o problema de lotes desocupados”, o que constatamos como “vazios urbanos” e “delimitação precisa do que é rural e do que é urbano”. Os participantes muitas vezes apresentavam desabaços que pouco tem ligação com o Plano Diretor, como o questionamento do motivo da não implantação da Embrapa em Buritirana ou mesmo de ausência de asfalto numa determinada região. As participações mais diretamente ligadas ao tema Plano Diretor estão proporcionalmente relacionadas à proximidade do grupo da sociedade com o tema, ou melhor dizendo, as reuniões em que havia mais pessoas de setores sociais que mais conheciam o instrumento Plano Diretor e sua importância para o próximo decênio tiveram mais contribuições contundentes e focadas no objeto do trabalho: o Plano Diretor.

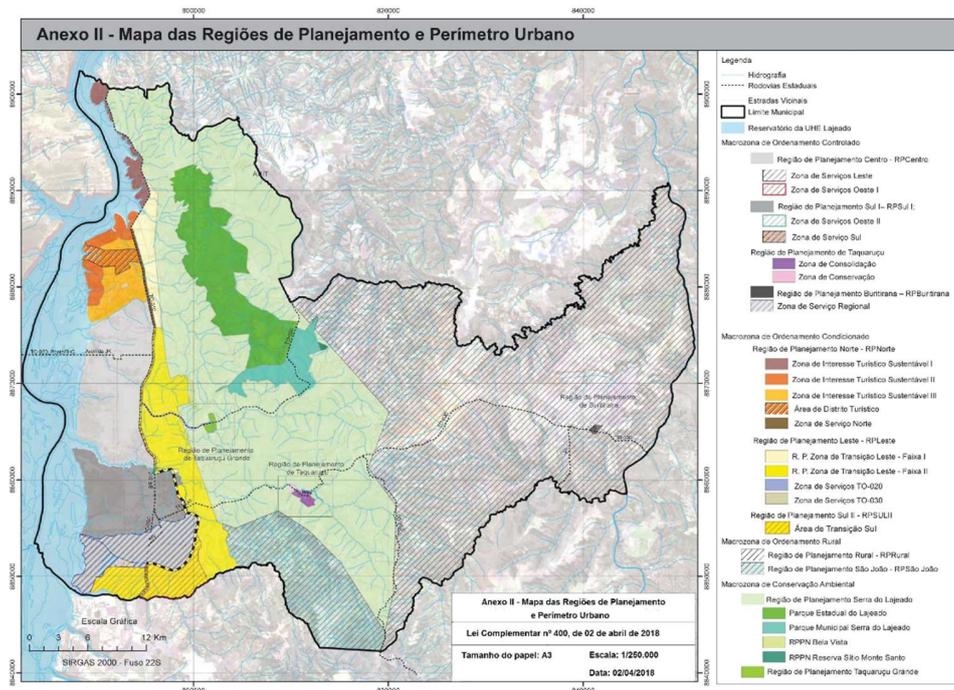
Portanto, a participação social durante a revisão do PD não foi cumprida satisfatoriamente, seja pela metodologia empregada, que garantisse ampla participação de diferentes atores sociais, ou mesmo pela ausência de capacitação dos líderes comunitários e setoriais que poderiam potencializar a participação 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.

## 1.2 EXPANSÃO URBANA

O ordenamento territorial previsto na Lei Complementar (LC) nº 400/2018 divide o município em quatro macrozonas: 1) Macrozona de Ordenamento Controlado (MOCont); 2) Macrozona de Ordenamento Condicionado (MOCond); 3) Macrozona de Ordenamento Rural (MOR) e, 4) Macrozona de Conservação Ambiental (MCA). As Macrozonas estão divididas em Regiões de Planejamento, e estas, por sua vez, em Zonas, identificadas de acordo com características socioeconômicas.

Mapa 1: Mapa das Macrozonas e Regiões de Planejamento da LC nº 400/2018.



Fonte: Anexo II da LC nº 400/2018.

Segundo as diretrizes fixadas pelo artigo 43 da mesma lei, a referida Macrozona de Ordenamento Controlado (MOCond) foi caracterizada como “um espaço de transição rural-urbano”, sob a justificativa de sua “fragilidade ambiental e pela presença significativa de corpos hídricos”.<sup>3</sup> Pela própria justificativa, decorrente das características preponderantes da área, é patente a impropriedade desta área territorial para parcelamento do solo para fins urbanos.

Nesse sentido, dispõe o parágrafo 1º do art. 43 da LC nº 400/2018, que “Os corpos hídricos presentes na MOCond constituem mananciais para o abastecimento da cidade de Palmas”, o que reforça a importância de preservação da biodiversidade local e torna

---

3- De acordo com a LC nº 400/2018, art. 43: “A Macrozona de Ordenamento Condicionado – MOCond apresenta restrições de ocupação e edificação, configurando-se em um espaço territorial de transição rural-urbana em decorrência da fragilidade ambiental em especial pela presença significativa de corpos hídricos. (...) § 2º A MOCond tem como diretriz precípua impedir a expansão urbana (...) e a alta densidade (...).

imprescindível o controle da ocupação no território<sup>4</sup> e a preservação dos recursos naturais. O enunciado confirma expressamente que a referida Macrozona de Ordenamento Condicionado – MOCond não se presta à expansão urbana, em razão dos atributos e fragilidades ambientais nela presentes.

No entanto, contraditoriamente, nos próprios dispositivos relacionados à Macrozona de Ordenamento Condicionado – MOCond, embora não denominada oficialmente, constitui área efetivamente destinada pela lei em outros dispositivos, precipuamente à urbanização, como será demonstrado a seguir.

De fato, começando pela expressão “alta densidade”<sup>5</sup>, na 1ª parte do citado § 2º do artigo 43, da Lei Complementar nº 400/2018, ao regular a Região de Planejamento Norte – RPNorte, admite “a presença de condomínios residenciais com densidade demográfica limitada nos termos dos arts. 170 e 171” (art. 46). Tratando das Zonas de Interesse Turístico Sustentável refere-se ao “mapa” e aos “parâmetros urbanísticos” indicados nos Anexos VII e VIII da Lei. Em seguida refere-se a “diretrizes urbanísticas” (art. 46, § 3º).

Mais adiante, em evidente contradição ao escopo conceitual de impedir a expansão urbana, em face das fragilidades ambientais da área (art. 43, Caput), estabelece como diretrizes da Região de Planejamento Norte: “favorecer desenho urbano que integre tanto as áreas verdes como os enclaves de maior densidade e área de ocupação de baixa densidade, propiciando equilíbrio entre a urbanização, o desenvolvimento socioeconômico e a conservação ambiental” (art. 47, III); “adotar parâmetros urbanísticos de uso e ocupação do solo em consonância com os Planos de Gestão da Orla, visando à continuidade de tratamento do espaço urbano e à melhoria da qualidade socioambiental” (art. 47, VI); “sendo permitida densidade demográfica média” (art. 47, § 2º).

Após, em continuidade, dispõe que “Caracterizam-se como empreendimentos turísticos os hotéis, resorts, pousadas, clubes, parques temáticos, campos de golfe, condomínios de veraneio, estruturas de apoio náutico e todo empreendimento que atenda às necessidades da indústria do turismo, (art. 47, § 3º). E ainda, “Os empreendimentos turísticos deverão ser dotados de infraestrutura urbana, compreendendo sistema de drenagem urbana, água potável, coleta de resíduos sólidos, esgotamento sanitário, pavimentação e iluminação pública” (art. 47, § 5º).

---

4 - Cabe observar que o controle da ocupação do território é imprescindível para todas as áreas do município.

5- Alta densidade, conforme estabelece a própria LC nº 400/2018 em seu artigo 170, VII, é aquela que permite uma ocupação de “150 (cento e cinquenta) até 300 (trezentos) habitantes por hectare”.



Mais adiante, ao tratar da Zona de Interesse Turístico Sustentável I – ZITSI, dispõe: “Incluem-se na ZITS I a Ilha Canela, Ilha Capital e Ilha das Cobras, localizadas dentro do Lago da UHE Lajeado, cujos índices urbanísticos serão definidos na Lei de Uso e Ocupação do Solo” (art. 48, § 2º), e ainda: “Os usos e atividades admitidos na ZITS I são: (...) “comercial e de serviço de apoio ao setor turístico, com atividades de lazer, recreação, hospedagem”; “institucional”; “condomínios de veraneio” (art. 49, II; II e IV).

As mesmas previsões relativas às características de área de expansão do perímetro urbano são encontradas no art. 50: “permitido o uso residencial na forma de condomínio de veraneio”; no art. 52, I, II e IV: “equipamentos de comércio e de serviços”; “comercial e de serviço de apoio” e “condomínios de veraneio”;

Mais especificamente ao regular a Região de Planejamento Leste, formada pela Zona de Transição Leste, Faixa I e Faixa II (art. 56 a 62), a LC n.º 400/2018, referindo-se à obediência a “parâmetros urbanísticos restritivos” (art. 57), “densidades máximas, baixíssima e muito baixa” (art. 58, I), e mais especificamente ao prever que “Fica admitido o uso misto (...) que terão seus índices de ocupação estabelecidos em lei específica” (58, § 2º); que “Novos condomínios poderão ser admitidos” (art. 59, Caput); “Chácaras e atividades recreativas” (art. 64, II); “Zona onde não será permitido o uso residencial” (art. 64, § 1º); “a ocupação urbana, quando permitida, será restrita à densidade de ocupação muito baixa e baixíssima” (art. 64, § 2º).

Como se vê, a redação dos dispositivos acima escancara a real finalidade da criação da referida Macrozona de Ordenamento Condicionado – MOCond que é possibilitar, ao em vez de de “impedir” a “expansão urbana” de Palmas, conforme estabelece a diretriz do artigo 43, §2º.

Desse modo, não há dúvidas de que a Macrozona de Ordenamento Condicionado – MOCond destina-se à expansão urbana da Capital, embora tal finalidade não tenha sido expressamente reconhecida na Lei do Plano Diretor, obviamente para mascarar a real destinação dessa vasta área do território municipal, cuja dimensão é de aproximadamente 20.083,93 hectares, além do injustificável acréscimo na Macrozona de Ordenamento Controlado – MOCont, como já referido, informação, aliás, que não consta nas justificativas do Macrozoneamento e que também, pasme-se, foi omitida dos memoriais descritivos dos Anexos XIV e XV da LC n.º 400/2018.

A análise do processo revisional do Plano Diretor de 2007 (LC n.º 155/2007) que levou à edição do Plano Diretor de 2018 (LC n.º 400/2018) e o próprio teor da referida lei evidenciam que não foram respeitadas as diretrizes do artigo 2º do Estatuto da Cidade, em especial no que se refere à expansão injustificada do perímetro urbano, tanto com a ampliação da área urbana de 17.431 (dezessete mil, quatrocentos e trinta e um) hectares, então existente no Plano Diretor de 2007 (LC n.º 155/2007), em cerca de mais 5.000 (cinco mil) hectares, resultando em cerca de 22.431 (vinte e dois mil, quatrocentos e trinta e um) hectares, consistente na área que restou denominada de Macrozona de Ordenamento Controlado (MOCont) pelo artigo 10 da LC n.º 400/2018, quanto pela criação da Macrozona de Ordenamento Condicionado (MOCond), com o acréscimo de mais aproximadamente 20.200 (vinte mil e duzentos) hectares à área urbanizável

do município, totalizando o esdrúxulo patamar de aproximadamente 43.275,67 hectares de efetiva área urbana para a Capital do Tocantins.

Quadro 3: Classificação das Macrozonas de acordo com a densidade habitacional.

Macrozona	Região de Planejamento(RP)	Densidade	Área (ha)
Macrozona de Ordenamento Condicionado	Zona de Serviço Norte	Não é permitido habitação	329,09
	Zona de Serviços TO-020		216,14
	Zona de Serviços TO-030		148,20
	R. P. Zona de Transição Leste-Faixa II	Muito Baixa	2.104,44
	ZITS I		1.338,22
	R. P. Zona de Transição Leste Faixa I		1.984,25
	R. P. Sul II		3.473,34
	R. P. Zona de Transição Leste Faixa II		2.224,33
	R. P. Zona de Transição Leste Faixa II		3.313,43
	ZITS II		Média
	ZITS III	Densidades Variadas	3.142,88
Macrozona de Ordenamento Controlado	Zona de Serviços Leste	Não é permitido habitação	335,69
	Zona de Serviços Sul		145,08
	Zona de Serviço Regional Sul		4.943,73
	RP Buritirana	Baixa	69,79
	RP Taquaruçu	Média-alta	330,02
	R. P. Centro	Alta	10.277,22
	R. P. Sul I	Muito Alta	7.090,21
<b>TOTAL</b>			<b>43.275,7</b>

Fonte: Interpretação dos dados fornecidos pela LC nº 400/2018.

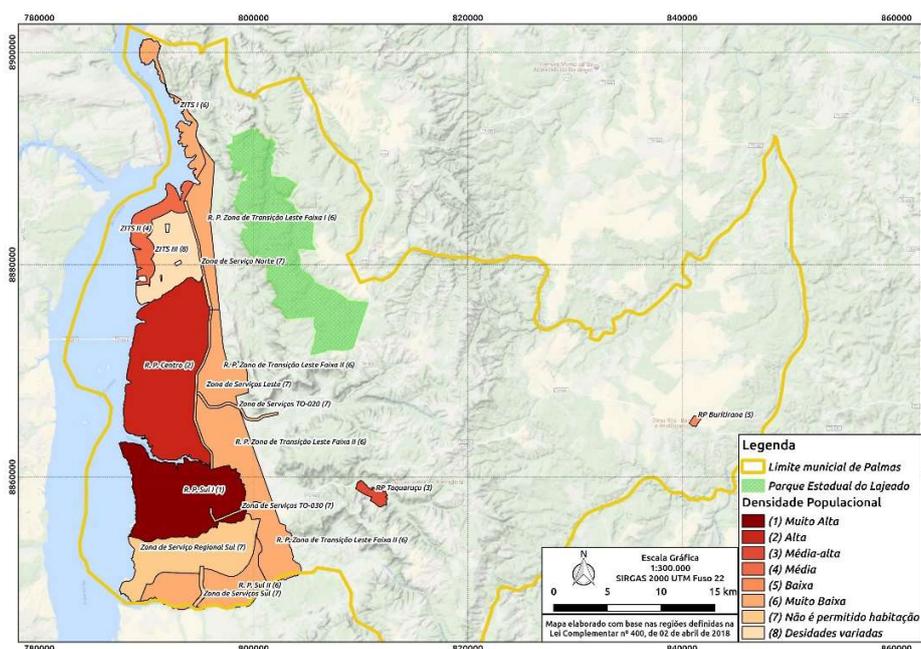
A Capital do Tocantins foi fundada em 26 de julho de 1989, por meio da Lei Estadual nº 70, abrangendo inicialmente uma área urbana de 11.085 hectares. O Plano Diretor de 2007 (LC nº 155/2007), pelo seu art. 16, sem justificativa plausível, aumentou o perímetro urbano oficialmente definido para o total de 17.431 ha. Pelo Plano Diretor de 2018 (LC nº 400/2018) o perímetro urbano, como tal reconhecido (MOCont), com base no seu art. 10, passou para



23.520,80 ha, e efetivamente, com base nas disposições dos arts. 43 a 68, que caracterizam a Macrozona de Ordenamento Condicionado (MOCond), com cerca de 20.083 ha, aumentou a área urbana ao insustentável patamar de aproximadamente 43.275,7 ha.

Uma cidade que embora tenha hoje, segundo dados estimados pelo IBGE, 2018, menos de 300 mil habitantes (291.855 habitantes), planeja insustentavelmente, a partir de análises feitas com base nos artigos nºs 170 e 171 da LC nº 400/2018, um perímetro urbano capaz de suportar mais de cinco milhões e meio de habitantes<sup>6</sup>. Demonstra-se, portanto, a aleatoriedade do planejamento 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, na qual o conceito de bem público se perde na lógica da cidade mercadoria, em que o bem de todos confunde-se com o bem de alguns, mais poderosos (MARICATO, 2001).

Mapa 2: Mapa das densidades de acordo com a LC nº 400/2018.



Fonte: CAOMA-MPTO, 2018. Quadro 4: Estimativa da capacidade máxima de habitantes no perímetro urbano e de expansão urbana, de acordo com a LC nº 400/2018.

6 - Dados obtidos a partir do cálculo do quantitativo de habitantes, com base nas densidades fornecidas pelo art. nº 170 da LC nº 400/2018, no qual foram escolhidos os valores máximos estipulados nesse mesmo artigo, para demonstrar a capacidade máxima prevista com a implantação desse Plano Diretor.

Quadro 4: Estimativa da capacidade máxima de habitantes no perímetro urbano e de expansão urbana, de acordo com a LC nº 400/2018.

Densidades	Área (ha)	Densidade (hab/ha)	Número de Habitantes
Muito Alta	7.090,21	301	2.134.152
Alta	10.277,22	300	3.083.166
Média-alta	330,02	149	49.173
Média	1.809,61	80	144.769
Baixa	69,79	32	2.233
Muito Baixa	14.438,00	16	231.008
Não é permitido habitação	6.117,93	0	0
Densidades Variadas	3.142,88	-	-
<b>TOTAL:</b>	<b>43.275,7</b>		<b>5.644.501</b>

Fonte: Interpretação dos dados fornecidos pela LC nº 400/2018.

Nesse aspecto, tendo como base metodológica a projeção aritmética de acordo com os censos de 2000 e 2010 (utilizados no método das componentes demográficas do IBGE), o Caoma fez uma projeção do crescimento urbano populacional do município de Palmas para os próximos dez anos, além disso fez um estudo, se as taxas de crescimento populacional permanecessem as mesmas, da quantidade de tempo necessário para que Palmas tenha 5.644,501 habitantes, conforme a capacidade prevista pela revisão do Plano Diretor, Lei nº 400/2018.

De acordo com a projeção aritmética, a variação populacional é resultado da divisão da diferença entre as populações dos dois censos (2000 e 2010), pela diferença entre os anos desses censos, respectivamente, tal que:  $K_a = \frac{P_2 - P_1}{t_2 - t_1}$

$$t_2 - t_1$$

Depois de encontrada a variável  $K_a$ , tem-se o cálculo da População do ano escolhido, de forma que essa quantidade de habitantes é determinada pela soma da população do último censo à multiplicação da variável encontrada pela diferença do ano escolhido ao ano do último censo, tal que:  $P = P_2 + K_a (t - t_2)$ .

A partir desses cálculos, tendo como base os censos de 2000 e 2010, foi possível verificar as seguintes projeções:

PROJEÇÃO DE CRESCIMENTO	
ANO	HABITANTES
2000	137.355
2007	178.386
2010	228.332
2018	291.855
2028	392.090
2605	5.644.501

Verifica-se, portanto, que na próxima revisão do Plano Diretor do município de Palmas em 2018, haverá apenas 392.090 habitantes, no entanto, o atual PD tem capacidade para 5.644,501 hab, e serão necessários, se as taxas de crescimento populacional permanecerem iguais, 577 anos para que Palmas alcance esse contingente populacional, um período de tempo absurdo, comparado ao universo temporal da revisão de um PD, apenas 10 anos.

Também sob o prisma das normas gerais de Direito Urbanístico traçadas pela União para nortear a elaboração ou revisão dos Planos Diretores pelos Municípios, expressas no Estatuto das Cidades (Lei Federal nº 10.257/2001), o subterfúgio de esconder a pretensão da expansão urbana sob o pretexto da criação de uma Macrozona de Ordenamento Condicionado – MOCcond, com inafastáveis características de expansão urbana, não encontra amparo nas disposições do artigo 42-B e incisos;

De fato, o art. 42-B, do Estatuto da Cidade, estabelece expressamente os requisitos para a eventual ampliação do perímetro urbano municipal, nos seguintes termos:

“Art. 42-B. Os Municípios que pretendam ampliar o seu perímetro urbano após a data de publicação desta Lei deverão elaborar projeto específico que contenha, no mínimo: I - demarcação do novo perímetro urbano;”

Portanto, a criação de uma Macrozona de Ordenamento Condicionado – MOCcond, sob pretexto de impedir a “expansão urbana” “em decorrência da fragilidade ambiental em especial pela presença significativa de corpos hídricos” (art. 43, *Caput*), com uma área de cerca de 20.200 (vinte mil e duzentos) hectares, que permite no seu interior toda espécie de usos urbanos, como já citado, nega afrontosamente os próprios objetivos legais que justificaram a sua instituição. Além disso, contraria a primeira exigência da norma geral estabelecida no art. 42, I, *Caput*, do Estatuto das Cidades, para a ampliação da área urbana, em relação ao Plano Diretor de 2007, que é a efetiva “demarcação do novo perímetro urbano”.

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.

O aumento da área urbana, com a presença significativa de vazios urbanos em áreas com infraestrutura como no município de Palmas fere as diretrizes gerais estabelecidas no Estatuto da Cidade, especialmente a instituída no inciso IV do seu art. 2º “planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente”. O Poder Público Municipal não pode formular e executar uma política urbana descriteriosa, que promova, mantenha ou não corrija as distorções do desenvolvimento urbano desordenado.

A expansão urbana promovida pelo novo Plano Diretor de Palmas fere até mesmo o conceito da função social da cidade contido no parágrafo único do art. 5º da própria Lei Complementar nº 400/2018<sup>7</sup>. Além disso, essa expansão implica em deixar de garantir o direito à cidade sustentável, visto que a sustentabilidade, no Estatuto da Cidade, não se limita ao equilíbrio ambiental, mas recai também sobre as dimensões econômicas e sociais da urbe.

Ademais, essa expansão urbana causa profundos impactos nas condições econômicas e sociais da população e do mercado imobiliário, especialmente porque onera a administração municipal que deverá arcar com a implantação da infraestrutura de acesso até a gleba parcelada e dos serviços públicos necessários para atendimento da população que nela se instalar. “Esta oneração, naturalmente, exige maior quantidade de recursos financeiros públicos para investimentos e despesas de manutenção que, ao final, recaem sobre toda a população da cidade sem qualquer contrapartida pelos responsáveis pelo parcelamento do solo em tais condições” (MUKAI, 2006, p. 07).

Permitir a urbanização de área superior à necessidade de espaço, levando em conta a projeção de crescimento populacional da década, implica não utilizar o planejamento para dirigir, orientar e induzir a expansão urbana e a distribuição da população em conformidade com a projeção de crescimento demográfico do município. Assim, a expansão da forma prevista no Plano Diretor de Palmas de acordo com a LC nº 400/2018 deixa de prevenir e corrigir as distorções de

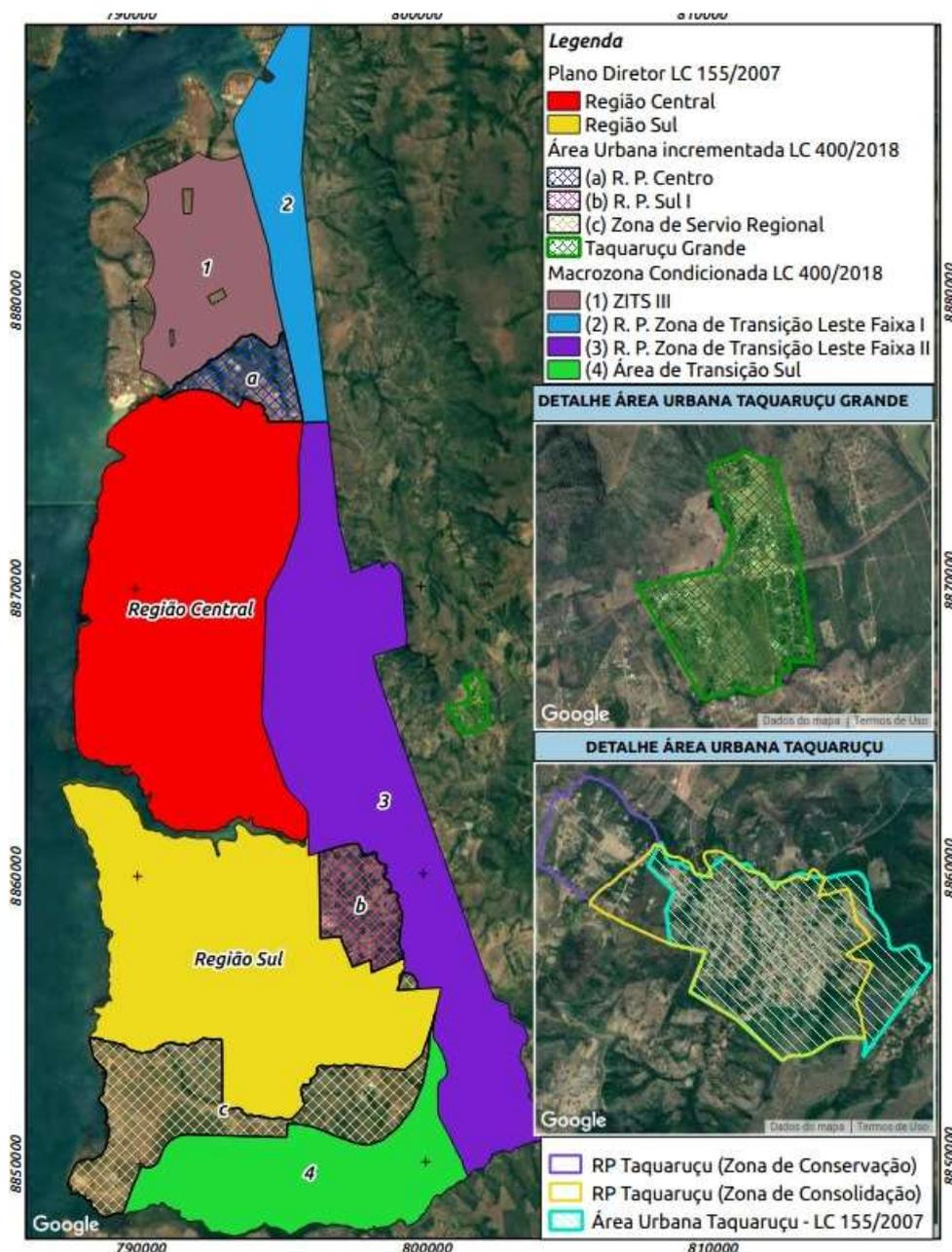
---

7 - “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”.



ocupação do território e passa a fomentar o agravamento de novos distúrbios do crescimento urbano, com inevitáveis efeitos negativos sobre o meio ambiente.

Mapa 3: Comparação entre as áreas urbanas dos Planos Diretores de 2007 (LC nº 155/2007) e de 2018 (LC nº 400/2018).



Fonte: Centro de Apoio Operacional de Urbanismo, Habitação e Meio Ambiente-CAOMA-MPTO/2018.

As distorções apontadas já foram comprovadas pelo próprio município de Palmas. O vazio urbano da cidade é demonstrado pelos dados do IPTU. Segundo dados da prefeitura de Palmas (IPTU/2017) 121.487 (cento e vinte e um mil e quatrocentos e oitenta sete) imóveis pagam IPTU e desse total, 67.716 (sessenta e sete mil e setecentos e dezesseis) ou 55,74 % são edificados e 53.771 ou 44,26% são imóveis não edificados. Levando em conta que dos 55,74% edificados há IPTU de apartamentos, que ocupam espaço vertical, indica que há mais áreas vazias dentro da zona urbana do município.

Neste sentido, explica MUKAI (2006) que como o município já dispõe de lotes suficientes para abrigar a população por tempo superior a dez anos, situação concreta de Palmas, legalmente não há necessidade de novas áreas para parcelamento. Ele sugere ainda que, caso a quantidade de lotes não atenda às expectativas de uma ou outra classe social, ou estejam os lotes vagos comprometidos por alguma circunstância ambiental, o Plano Diretor estabeleça novas áreas de expansão. No entanto, como critério técnico geral para a definição quantitativa da expansão é importante estabelecer a projeção da população por dez anos, levando em consideração a média de pessoas por família e o tamanho médio de um lote urbano.

Insistir na expansão urbana como a solução aparentemente mais fácil para a falha da gestão municipal em conter loteamentos para fins urbanos na zona rural significa negar a aplicação das diretrizes gerais do Estatuto da Cidade e do art. 182 da Constituição Federal, promovendo-se a desordem urbanística e não a ordem urbanística, ignorando as funções sociais da cidade e da propriedade. Inclusive ferindo o conceito de função social da cidade presente na própria Lei Complementar nº 400/2018, como mencionado acima.

Para MUKAI (2006) a ampliação arbitrária e abusiva do perímetro urbano ou de expansão urbana, sem planejamento consistente, nega também a aplicação ao princípio constitucional que estabelece a subordinação do direito de propriedade à promoção de sua função social, conforme incisos XXII e XXIII do art. 5º e § 2º do art. 182 da Constituição Federal. Ele argumenta ainda, que:

“(…)a autonomia assegurada no art. 18 da Constituição Federal destina-se exclusivamente à promoção do interesse coletivo nos termos nesta prescritos e na legislação nacional dela decorrente em cujo âmbito se destaca o Estatuto da Cidade. Extrapolar os balizamentos constitucionais e contrariar as leis nacionais sob o pretexto da autonomia local significa abuso de poder com desvio de finalidade e, portanto, prática de inconstitucionalidade e de ilegalidade. Eis que a inconstitucionalidade implica conduta ilegal mais grave na medida em que se trata de infração à principal lei do País” (MUKAI, 2006 p. 10).

No tocante ao Plano Diretor de Palmas, a proposta de ordenamento territorial deixou de abordar a justa distribuição dos ônus e benefícios da urbanização. A expansão urbana, quando necessária e pactuada democraticamente no debate sobre o desenvolvimento urbano futuro de cada município, deve ser planejada para que ocorra sem prejuízos urbanísticos, ambientais e

sociais, distribuindo de forma justa os ônus e os benefícios da urbanização e evitando processos especulativos tão tradicionais na mudança de uso rural para urbano.

Ora, caso os moradores de Palmas, efetivamente capacitados e preparados para as audiências públicas, fossem informados de que o tamanho da área urbana prevista na proposta de Lei implicaria em custos insustentáveis para a cidade, e que, inevitavelmente, seriam financiados pelo contribuinte, por certo não permitiriam esse viés de expansão do Plano Diretor em análise.

Além do mais, pesquisadores da economia urbana afirmam que a valorização na mudança de solo rural para urbano corresponde à maior valorização na “vida de um terreno” sem regulação. Essa valorização é apropriada pelos proprietários de terras e torna essa operação muito atrativa para os que entendem a parcela da terra apenas como mercadoria, configurando a mais-valia urbanística. A recuperação dessa mais-valia urbanística pela cidade é um dos meios de garantir o desenvolvimento sustentável das cidades brasileiras (SOTTO, 2015). Além do que essa medida passa a ser um processo de gestão de urgências, como bem define Telles e Cabanes:

“Parece que se perderam de vez as conexões que articulam o econômico, o político, o urbano e social: a economia é coisa que parece transitar definitivamente em outra galáxia de referências, a política passa a se reduzir ao problema da gestão das urgências de um presente imediato e o urbano parece se desconectar de vez com a política, para ser confinado às formas diversas, velhas e novas, de gestão da pobreza.” (TELLES e CABANES, p. 37, 2006).

É fundamental não expandir a zona urbana sem comprovada necessidade. Conforme o modelo aprovado, torna-se inviável a aplicação de instrumentos que garantam a recuperação da valorização imobiliária apropriada pelos proprietários de terras na passagem do uso rural para o urbano, para evitar um crescimento descontínuo da mancha urbana, onerosa para o conjunto da cidade em decorrência da necessidade inevitável da implantação de infraestruturas urbanas.

## 2. CONCLUSÃO

No Plano Diretor de Palmas, o cuidado exigido pelo Legislador para esse processo de planejamento deixou de ser seguido, o que pode comprometer a função social da cidade e da propriedade e macular o objetivo primordial de um Plano Diretor que é garantir o bem-estar social, sem comprometer a sustentabilidade ambiental e econômica do município. A Lei aprovada propõe um território cada vez mais urbano, cujo processo de urbanização se dá de forma acelerada e desigual, à margem de um planejamento articulado, gerando deficit e sobrecarga sobre a infraestrutura, serviços públicos, os recursos naturais, o clima e muitos outros aspectos fundamentais para a qualidade de vida.

A cidade (área urbana) aparece de forma dispersa, demandando a extensão das redes de infraestrutura e serviços públicos e deixando para trás vazios urbanos em áreas já com



infraestrutura, áreas já urbanizadas que deveriam ser ocupadas e otimizadas. Assim, o planejamento e a gestão territoriais, presentes no Plano Diretor de Palmas, falharam na sua função de ordenar de modo articulado as formas adequadas e justas de apropriação das terras urbanas e rurais, propiciando um planejamento para regulação do preço da terra para se evitar a extensiva expansão do perímetro urbano, processos especulativos e valorização excessiva, bem como garantir o acesso à terra para as camadas mais pobres da população.

Seguindo as trilhas de organização das cidades historicamente construídas, a revisão do Plano Diretor de Palmas, além de estabelecer uma profunda desigualdade social concebida de forma consciente e estrutural (cindida socioespacialmente), resulta em um espaço marcado pela perda do sujeito, cidadão, e detentor de direitos políticos, a quem é negado o usufruto do espaço urbano. Nesse sentido, a revisão do PD se dá apenas como instrumento de gestão da pobreza ou das urgências de um presente imediato. Como resultado, tem-se um PD com participação incipiente, soluções tomadas de forma arbitrária e elitizada, e que não refletem a real necessidade da população. Pelo contrário, conformam o espaço urbano de maneira segregadora, excludente e inviável, principalmente para as camadas sociais mais necessitadas. É dentro desta pesada herança que Palmas se consolida, na qual é necessário, mais do que entender a sua lógica de organização, é preciso pensar quais as saídas possíveis para transformar essa cidade (perdida na lógica do espaço de negócios) e trazer à tona os conflitos e as contradições que se delineiam no espaço público.

### 3. REFERÊNCIAS

BOUCINHAS, Caio. Espaço público e projeto participativo. In: GITAHY, Maria Lúcia Caira; LIRA, José Tavares Correia de (Org.). *Cidade: Impasses e Perspectivas*. São Paulo: FAU/Annablume/FUPAM. 177-193, 2007.

BRASIL. Estatuto da Cidade. *Lei 10.257 De 10 De Julho De 2001, Que Estabelece Diretrizes Gerais Da Política Urbana*. Brasília: Câmara dos Deputados, 1ª Edição, 2001.

BRASIL, Conselho das Cidades. *Resolução nº 25 de 18 de março de 2005 – Recomendações sobre o Plano Diretor*. Brasília: Ministério das Cidades, 2005.

BRASIL, Conselho das Cidades. *Resolução Recomendada nº 83 de 08 de dezembro de 2009 – que emita orientações com relação à revisão ou alteração de Planos Diretores*. Brasília: Ministério das Cidades, 2009.



XVIII ENANPUR  
NATAL 2019  
27 a 31 maio

MARICATO, Ermínia. *Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana*. Petrópolis: Editora Vozes, 2001.

MUKAI, Toshio. *Parecer*. São Paulo: 2006.

PEREIRA, Raul. *O sentido da Paisagem e a Paisagem Consentida: projetos participativos na produção do espaço livre público*. Tese de doutorado- USP. São Paulo, 2006.

SOTTO, Debora. *A recuperação de mais-valias urbanísticas como meio de promoção do desenvolvimento sustentável das cidades brasileiras: uma análise jurídica*. (Doutorado) Direito Urbanístico, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC-SP. São Paulo. 366 p. 2015.

TELLES, Vera da Silva; CABANES, Robert (Org.). *Nas Tramas da Cidade: trajetórias urbanas e seus territórios*. São Paulo: Associação Editorial Humanistas, 2006.

VAINER, Carlos Bernardo. Pátria, empresa e mercadoria. Notas sobre a estratégia discursiva do Planejamento Estratégico Urbano (83). In: ARANTES, Otília. VAINER, Carlos. MARICATO, Ermínia. *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. 3ª ed. Petrópolis: Vozes, pp. 75-103, 2002.