



UNIVERSIDADE FEDERAL DO TOCANTINS
CAMPUS DE PALMAS
CURSO DE DIREITO

GIOVANNI FERNANDES ABREU DE OLIVEIRA

**A PARTICIPAÇÃO POPULAR NO PROCESSO DE REVISÃO
DO PLANO DIRETOR DE PALMAS-TO: UM ENSAIO À LUZ
DA TEORIA DA AÇÃO COMUNICATIVA EM HABERMAS**

Palmas/TO
2021

GIOVANNI FERNANDES ABREU DE OLIVEIRA

**A PARTICIPAÇÃO POPULAR NO PROCESSO DE REVISÃO
DO PLANO DIRETOR DE PALMAS-TO: UM ENSAIO À LUZ
DA TEORIA DA AÇÃO COMUNICATIVA EM HABERMAS**

Artigo foi avaliado e apresentado à UFT – Universidade Federal do Tocantins – Campus Universitário de Palmas, Curso de Direito, para obtenção do título de Bacharel, e aprovado em sua forma final pelo Orientador e pela Banca Examinadora.

Orientador: Dr. Aloísio Alencar Bolwerk.

Palmas/TO

2021

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
Sistema de Bibliotecas da Universidade Federal do Tocantins

- O48p Oliveira, Giovanni Fernandes Abreu de.
A participação popular no processo de revisão do plano diretor de Palmas-TO: um ensaio à luz da Teoria da Ação Comunicativa em Habermas. / Giovanni Fernandes Abreu de Oliveira. – Palmas, TO, 2021.
42 f.

Artigo de Graduação - Universidade Federal do Tocantins – Câmpus Universitário de Palmas - Curso de Direito, 2021.
Orientador: Aloisio Alencar Bohwerk

1. Direito Urbanístico. 2. Plano diretor. 3. Participação popular. 4. Ação Comunicativa. I. Título

CDD 340

TODOS OS DIREITOS RESERVADOS – A reprodução total ou parcial, de qualquer forma ou por qualquer meio deste documento é autorizado desde que citada a fonte. A violação dos direitos do autor (Lei nº 9.610/98) é crime estabelecido pelo artigo 184 do Código Penal.

Elaborado pelo sistema de geração automática de ficha catalográfica da UFT com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).

FOLHA DE APROVAÇÃO

GIOVANNI FERNANDES ABREU DE OLIVEIRA

A PARTICIPAÇÃO POPULAR NO PROCESSO DE REVISÃO DO PLANO DIRETOR DE PALMAS-TO: UM ENSAIO À LUZ DA TEORIA DA AÇÃO COMUNICATIVA EM HABERMAS

Artigo foi avaliado e apresentado à UFT – Universidade Federal do Tocantins – Campus Universitário de Palmas, Curso de Direito, para obtenção do título de Bacharel, e aprovado em sua forma final pelo Orientador e pela Banca Examinadora.

Data de aprovação: 31/03/2021.

Banca Examinadora:



Orientador Prof. Dr. Aloísio Alencar Bolwerk, UFT



Profa. Dra. Aline Sueli dos Salles Santos, UFT



Prof. Dr. João Aparecido Bazzoli, UFT

Palmas, 2021

*Aos meus pais e aos meus irmãos, pelos
esforços e apoio imensuráveis.*

AGRADECIMENTOS

Não há, felizmente, caminhada 100% individual. No decorrer da vida vão surgindo as pessoas, naturalmente. Algumas passam, outras ficam e nos marcam. É sobre estas últimas que irei me referir. Pois bem...

Agradeço, primeiramente, ao meu núcleo familiar: papai (Gilvaldo), mamãe (Maria Agricélia, famosa “Cecé”), maninho Gabriel Felipe, maninha Giovanna Gabriela e, claro, meu cachorro Murasakibara, queridíssimo “Mura”/fofurinha de bebê. Amo todos vocês. Foram e são essenciais no meu percurso, pelo apoio em todas as dimensões da vida, pelo entendimento dos meus surtos, e, principalmente, pelos incentivos dados e pelas palavras de conforto. Orgulho-me de cada um de vocês e tenho uma sorte gigante por ser dessa família linda. Faço aqui menção honrosa e *in memoriam* aos meus cachorros Rabito e Scooby, e aos meus gatos Meffy e Tigre Azul, eternizados em meu coração pelas antigas companhias de épocas mais solitárias.

Falando ainda em família, agradeço a Vilma Fernandes e Carlito Lima, por terem feito a criatura mais bela do mundo, a quem também agradeço: Wesley Lima, amadíssimo meu, deus africano, chique doutorando (parabéns de novo!), que me trouxe cor ao mundo, como sempre falo, e me inspirou no lado científico enquanto lia seus textos. Minha vida tem sido muito mais feliz contigo nesses anos e será ainda mais, prevejo.

Agradeço aos meus amigos fundamentais: Evayr Barros, Thaís Meneses e Lanne Ellen, por serem as criaturas mais fofas e humanas que já conheci na vida. Sem vocês, eu não seria eu e minha felicidade seria próxima do zero. Vocês sabem o tanto que fizeram por mim e eu agradeço pelo resto da vida por contar com seres especiais como vocês. Meus diamantes lapidados, moradores fixos do meu ser. Amor presumido.

Agradeço, é claro e óbvio, às minhas joias raras, preciosíssimas, da Universidade Federal do Tocantins, Bruna Aline e Camila Barbosa, sem as quais não existiria universidade feliz para mim. Obrigado por serem as criaturas mais doces e sensíveis que eu tive a honra de conhecer em Palmas; por aturarem meus surtos; minhas ansiedades; meus medos; pelas saidinhas para o cinema; pelos lanches; pelas conversas de intervalo... Se a universidade foi legal, falo com tranquilidade que foi por conta quase que exclusivamente de vocês, amores.

Faço menção em memória da queridíssima amiga da família, Rose Neiflan, que enquanto esteve entre nós nos alegrou com sua graça, e que me presenteou orgulhosa com uma caneca com chocolates deliciosos, assim que soube da minha aprovação no Enem. Memorável!

Agradeço à Milta Tina, amiga de minha cidade natal, Manaus-AM, pelos momentos que marcaram minha infância. Lembrança linda do Norte. Também menciono aqui os integrantes do grupo de amigos “AC4GL” (Amanda Barbosa, Claudiorrany Silva, Giseli Gonçalves e Lary Costa), que fizeram de Palmas, com nossos encontros, uma cidade divertida para mim desde 2014.

Agradeço, ademais, a uma professora em especial que tive em Irecê-BA, Solange Maciel, hoje aposentada, quem me tornou, com sua atuação em sala de aula, um sujeito apaixonado pela língua portuguesa, pela literatura, e que serviu de inspiração para o gosto que tenho pela escrita.

Agradeço, nesse embalo, aos meus professores da UFT, brilhantes e incomparáveis. Em especial ao meu professor e orientador Dr. Aloísio Bolwerk, que aceitou esta orientação de bom grado, fazendo-a com muita leveza, saber e carisma característico, evidenciando o sujeito emblemático pelo que é conhecido. E, de igual modo, ao professor Dr. João A. Bazzoli, por sua atuação ímpar nas questões urbanas, pela sua relevância regional, e por estudar temas relacionados à democracia participativa, que fez surgir a ideia deste trabalho. À professora Dra. Aline Salles, por aceitar o convite para a minha banca e pela participação brilhante na mesma.

No mais, agradeço à minha supervisora de estágio do Ministério Público do Estado do Tocantins, Geilza Araújo, e à chefe Maria das Neves, mulheres fortíssimas, nordestinas maravilhosas, simpatias em pessoas. Estendo aos demais colegas do Cartório de Segunda Instância, Legna, Talles e Sóstenis, pelas companhias no âmbito do aprendizado profissional.

RESUMO

O presente artigo teve como objetivo verificar a real efetividade da participação popular durante o processo de elaboração da Lei Complementar nº 400, de 2 de abril de 2018, que instituiu o novo plano diretor da cidade de Palmas-TO. A problemática foi analisada sob a perspectiva da Teoria da Ação Comunicativa em Habermas, tendo como base o método dialético. As considerações da pesquisa pairam sobre o plano diretor com arrimo na lei e em material doutrinário, seguidas de análise da relação entre o princípio democrático da participação popular e o conceito de ação comunicativa. Por fim, foram feitas conclusões no sentido de que não é possível afirmar, pelo menos sob a perspectiva da ação comunicativa, que houve efetiva participação popular no processo revisional do plano em razão do conjunto de controvérsias e artifícios que inviabilizaram a leitura do processo sob a ótica interpretativa habermasiana.

Palavras-chaves: Participação popular; Plano diretor de Palmas; Ação comunicativa.

ABSTRACT

This article aimed to verify the real effectiveness of citizen participation during the process of drafting Complementary Law N° 400, of April 2, 2018, which instituted the new urban plan for the city of Palmas-TO. The problem had been analyzed from the perspective of the Theory of Communicative Action in Habermas, based on the dialectical method. The research considerations hover over the urban plan supported by the law and doctrinal material, followed by an analysis of the relation between the democratic principle of citizen participation and the concept of communicative action. Finally, conclusions were made in the sense that it is not possible to affirm, at least from the perspective of communicative action, that there was effective citizen participation in the plan's revision process due to the set of controversies and devices that made it impossible to read the process under the Habermasian interpretative optics.

Keywords: Citizen participation. Palmas urban plan. Communicative action.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Quadro 1 - Ordem cronológica das principais mobilizações a respeito do processo de revisão do plano diretor de Palmas	26-27
--	-------

LISTA DE SIGLAS

UFT	Universidade Federal do Tocantins
CF	Constituição Federal
TAC	Teoria da Ação Comunicativa
MPE-TO	Ministério Público do Estado do Tocantins

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	13
2. CONSIDERAÇÕES GERAIS SOBRE O PLANO DIRETOR URBANÍSTICO	14
3. A TEORIA DA AÇÃO COMUNICATIVA EM HABERMAS	19
3.1 O conceito de ação comunicativa e o princípio democrático da participação popular.....	21
4. ANOTAÇÕES SOBRE A REVISÃO DO PLANO DIRETOR DE PALMAS	24
4.1 O início da revisão do plano diretor de Palmas	24
4.2 A controvérsia sobre a participação popular e sua repercussão	26
4.3 A Lei Complementar 400/2018: uma breve análise sobre o seu resultado elaborativo.	33
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	38
REFERÊNCIAS	39

1. INTRODUÇÃO

O presente artigo tem como objetivo verificar se houve, sob a perspectiva da Teoria da Ação Comunicativa de Habermas, devida participação popular durante o processo de elaboração da Lei Complementar nº 400 de 2 de abril de 2018, de Palmas-TO, que instituiu o novo plano diretor desta cidade (PALMAS, 2018). A temática ganha maior relevância não só pelo fato da capital do Tocantins ser jovem, mas também pela revisão desse Plano ter acontecido recentemente, com finalização no início de 2018.

A discussão sobre a participação popular na revisão do Plano Diretor da cidade de Palmas, capital do Estado do Tocantins, é frequente e cercada de controvérsias quanto à sua ocorrência de fato. Observa-se que nessa última revisão do Plano Diretor de Palmas persistiram problemas relacionados à falta de participação social durante o processo de elaboração desse instrumento, corroborando para uma visão excludente do município. Destacam-se, de antemão e como exemplos: os atos da revisão do Plano Diretor terem iniciado muito antecipadamente; a marcação de apenas três audiências públicas provisoriamente; e a pressa, no geral, para a conclusão da aprovação da lei referente, com claro objetivo de dificultar o acesso da população ao debate (BAZZOLI, 2019). Em outras palavras, uma tentativa de limitar a comunicação, o diálogo público com a sociedade.

Apresenta-se uma diferente compreensão acerca da participação popular, ao interpretá-la por meio da Teoria do Agir Comunicativo (TAC), do filósofo Jürgen Habermas, uma vez que a primeira também é atividade interativa, dialógica, comunicacional, encontrando respaldo, portanto, nessa última teoria que exalta o discurso consensual e se relaciona com democracia deliberativa ou participativa (HABERMAS, 1997). Como principal conceito teórico da TAC, toma-se a ação comunicativa, em um primeiro momento, como “uma forma de ação social em que os participantes se envolvem em igualdade de condições para [...] decidir [...] ações que visem determinar a sua vida social” (MÜLLER NETO; ARTMANN, 2011, p. 6). É nesta ação comunicativa que os sujeitos “[...] buscam entender-se e construir uma definição comum de cada situação e chegar a um consenso sobre algo no mundo” (HABERMAS, 1988, v. II, pp. 312-313, apud GUTIERREZ; ALMEIDA, 2013, p. 156). Esses sujeitos, para a presente pesquisa, seriam os cidadãos palmenses no geral, destinatários principais das políticas públicas do município, e esse “algo no mundo” seria o próprio processo de revisão do Plano Diretor de Palmas, que os impacta.

É indispensável, pela própria natureza do Plano Diretor, com viés de ordenação urbana, que haja participação dos respectivos cidadãos/habitantes no seu processo construtivo,

tanto é que essa é um requisito fundamental previsto no Estatuto da Cidade, Lei 10.257 de 10 de julho de 2001 (BRASIL, 2001, online). Destaca-se também que a comunicação em si está intrinsecamente ligada à vida em sociedade, não só pelo fato de o homem ser um sujeito social, político, no entendimento filosófico clássico, mas também pelo fato de este viver em uma democracia que vai além do simples ato de votar, como é o caso do Brasil, que possibilita participação direta do cidadão (por meio de audiências públicas, por exemplo).

Sendo assim, busca-se, no presente artigo, responder à pergunta: é possível afirmar que houve participação popular, sob a perspectiva da Teoria da Ação Comunicativa em Habermas, no processo de elaboração da LC 400/2018, que instituiu o novo Plano Diretor de Palmas? Nesse viés, ante o problema apresentado, apresenta-se o princípio democrático da participação popular presente nas regulamentações do Plano Diretor, nos âmbitos legal e teórico; em seguida identifica-se a relação entre o conceito de ação comunicativa em Habermas e o princípio democrático da participação popular dos Planos Diretores; e, por fim, analisa-se o processo de revisão do Plano Diretor de Palmas que já vigora, com apoio em obras específicas sobre esse evento.

A metodologia utilizada nesta pesquisa tem como base o método dialético, configurado como reflexivo por excelência (LAMY, 2011), a partir de conhecimentos de autores selecionados sobre os temas em evidência, quais sejam: revisão do Plano Diretor de Palmas-TO e participação popular relacionada à Teoria da Ação Comunicativa. Por meio do uso de artigos científicos, livros, portais de notícia online, blogs e sites de órgãos dos poderes públicos, que o presente artigo se fundamenta.

Dentro deste contexto, espera-se contribuir para a área do direito urbanístico, inserindo a democracia como ideal de participação popular, amparada em conceitos basilares da teoria habermasiana. Müller Neto e Artmann (2011, p. 7) afirmam que “quem alimenta a esfera pública com ações comunicativas é a sociedade civil”. Por isso, a sua abordagem pelo Direito é ideal, já que interfere diretamente na realidade dos cidadãos, devido à sua inerência.

2. CONSIDERAÇÕES GERAIS SOBRE O PLANO DIRETOR URBANÍSTICO

O plano diretor urbanístico pode ser definido como o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana. Esta definição é extraída da própria Constituição Federal, em seu art. 182, § 1º, confirmando-se em outro texto legal que o prevê e o regulamenta, qual seja, o Estatuto da Cidade, instituído pela Lei 10.257/2001, no seu art. 40. O § 1º do art. 40 desta mesma lei acrescenta ainda que “o plano diretor é parte integrante do processo de planejamento municipal, devendo o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias

e o orçamento anual incorporar as diretrizes e as prioridades nele contidas” (BRASIL, 2001, online).

No âmbito doutrinário, e por ser bastante clara a definição constitucional e infraconstitucional, segue-se o mesmo conceito sem grandes extensões (de instrumento básico da política desenvolvimentista e expansionista urbana), como encontrado, por exemplo, nas obras de Saule Júnior (1997, p. 73) e de Silva (2010, p. 137).

Silva (2010) vai além e explicita a denominação “plano diretor”, descrevendo que:

É *plano*, porque estabelece os objetivos a serem atingidos, o prazo em que estes devem ser alcançados (ainda que, sendo plano geral, não precise fixar prazo, no que tange às diretrizes básicas), as atividades a serem executadas e quem deve executá-las. É *diretor*, porque fixa as diretrizes do desenvolvimento urbano do Município (SILVA, 2010, pp. 137-138).

Em linhas gerais, o plano diretor urbanístico estabelece em seu conteúdo desde os esboços geográficos da cidade, até as políticas públicas específicas ou as metas que deverão ser seguidas para se alcançar o desenvolvimento pleno de cidades com mais de 20 mil habitantes. Interessante destacar que este fator numérico de habitantes acarreta na obrigatoriedade do plano, ou seja, cidades com mais de vinte mil habitantes são obrigadas a elaborem seus planos diretores (art. 182, § 1º da CF/88; art. 41, I, Estatuto da Cidade). Outras características de cidades obrigadas ao plano diretor estão expressas nos incisos II ao VI do art. 41 do Estatuto em comento (cidades integrantes de região metropolitana é um exemplo). Distinta obrigatoriedade é a da revisão periódica da lei instituidora, que deve ser feita, pelo menos, a cada 10 (dez) anos, segundo o diploma que rege as cidades (art. 40, § 3º).

A função primordial do plano diretor é a de garantir o bem estar da comunidade local, por meio da sistematização dos diversos tipos de desenvolvimento, seja ele físico, econômico e social (SILVA, 2010). Resumidamente, o objetivo geral do plano é a ordenação do espaço municipal, sempre visando à melhoria da qualidade de vida das pessoas locais.

Os princípios ganham uma atenção maior quando se trata de política urbana, uma vez que norteiam a ação dos gestores na implantação das diversas tratativas municipais. Devem, portanto, ser observados na elaboração de qualquer plano diretor, pois este é o instrumento basilar do ambiente urbano. Entre esses princípios, figuram: as funções sociais da cidade e da propriedade; o princípio do desenvolvimento sustentável; e o princípio da cidadania, em consonância com o princípio da soberania popular ou da participação popular.

O princípio da função social, que repercute na propriedade e na sua relação com a cidade, ganha relevância maior pela sua previsão literal na Carta Magna, notadamente em seu art. 5º, inciso XXIII, que emana que “a propriedade atenderá a sua função social” (BRASIL,

1988, online). Silva (2010) afirma, sobre o assunto, que, ao reputar a função social da propriedade como princípio da ordem econômica, “[...] a Constituição não estava simplesmente preordenando fundamentos às limitações, obrigações e ônus relativamente à propriedade privada, mas adotando um princípio de transformação da propriedade capitalista, [...] que condiciona a propriedade como um todo, não apenas seu exercício [...]” (SILVA, 2020, p. 74). Isto é, garante-se a propriedade enquanto esta atender à sua função, que é social. No contexto urbano, o princípio em comento tem fundamento jurídico no art. 182, § 2º, da CF/88, que dispõe que “a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor” (BRASIL, 1988, online). O plano diretor, por isso, apresenta-se como instrumento capaz de realizar essa função.

Rodrigues (2004), comentando o princípio da função social da propriedade urbana, analisa que

É necessário, para que a cidade cumpra sua função social, que a propriedade individual seja, no mínimo, relativizada, para garantir o acesso a todos os moradores à cidade. Essa relativização é expressa no Estatuto, em especial nos artigos que reconhecem o direito de usucapião urbano e, assim, indicam limites à especulação imobiliária (RODRIGUES, 2004, p. 11).

Assim, ao mesmo tempo em que o Estatuto da Cidade prevê o princípio da função social, o mesmo a garante, por conta de seus diversos instrumentos. O exemplo de Rodrigues (2004) é o da usucapião urbana, que, segundo o Estatuto, em seu art. 9º, é definida como a aquisição de domínio de área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados pela posse ininterrupta e sem oposição por cinco anos, quando usada para fins de moradia (BRASIL, 2001).

Quanto ao princípio do desenvolvimento sustentável, pode ser interpretado a partir do art. 2º, inciso I, do Estatuto da Cidade, que prevê a “garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental [...], para as presentes e futuras gerações” (BRASIL, 2001, online). Bichueti *et al.* (2018, p. 19), nesse aspecto, entende que “uma cidade sustentável proporciona qualidade de vida para seus cidadãos e para as futuras gerações através de soluções que visem conciliar aspectos ambientais e sociais”.

Outro princípio que certamente se encontra em constante discussão ao se falar em planos diretores urbanísticos é o da participação popular, expressão máxima da democracia vigente. Vale dizer que esse tem natureza constitucional, sendo entendido como parâmetro

ético-jurídico de promoção da cidade, que deriva da ideia de democracia participativa, por sua vez fundada no princípio da soberania popular (SAULE JUNIOR, 1997).

Torna-se essencial esse preceito democrático porque o plano diretor, como o instrumento principal que dá base às políticas públicas da cidade, precisa atender aos cidadãos, pois estes são os principais afetados por aquele, enquanto habitantes que recebem tais políticas. Assim, nada mais coerente do que assegurar que esses sujeitos sejam ouvidos, e mais: que estabeleçam comunicação direta com o Poder Público atuante.

Demonstração disso é o § 4º, do art. 40 do Estatuto da Cidade, que impõe:

§ 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; II – a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos; III – o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos (BRASIL, 2001, online, grifo nosso).

Campos (2015, p. 85) relata um dos motivos para essa garantia: “dividir o trabalho decisório, compartilhar o planejamento, faz com que os cidadãos assumam de forma mais incisiva o comprometimento de levar a efeito aquilo que se tornar norma urbanística”. Em outras palavras, quanto mais engajamento se tem dos destinatários das políticas, mais eficazes estas serão.

O conteúdo do plano diretor tem o mínimo legal exigido no art. 42 do Estatuto da Cidade, que versa da seguinte forma: I – a delimitação das áreas urbanas onde poderá ser aplicado o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, considerando a existência de infraestrutura e de demanda para utilização; II – disposições requeridas pelos arts. 25 (direito de preempção), 28 (outorga onerosa do direito de construir), 29 (alteração de uso do solo, mediante contrapartida), 32 (operações urbanas consorciadas) e 35 (transferência do direito de construir) desta Lei; e III – sistema de acompanhamento e controle (BRASIL, 2001).

Baseia-se esse conteúdo, portanto, nos aspectos físico (planejamento territorial), social (prestação de serviços essenciais e meios de usufruto para a população), econômico (previsão dos diversos fins do uso do solo, como o residencial, industrial, comercial) e administrativo-institucional (com a previsão dos meios institucionais necessários para a implementação, execução, continuidade e revisão) (SILVA, 2010).

Silva (2010) sintetiza as etapas de elaboração de um plano diretor, assim intituladas:

I - *Estudos preliminares*, que avaliam de forma sumária a situação e os problemas de desenvolvimento do Município e estabelecem as características e o nível de profundidade dos estudos subsequentes; estabelecem, assim, a política de planejamento municipal. II - *Diagnóstico*, que pesquisa e analisa em profundidade os problemas de desenvolvimento selecionados na etapa anterior, identifica as variáveis que devem ser consideradas para as soluções desses problemas e prevê

suas perspectivas de evolução. III - *Plano de diretrizes*, que estabelece uma política para as soluções dos problemas escolhidos e fixa objetivos e diretrizes da organização territorial. IV - *Instrumentação do plano*, que compreende a elaboração dos instrumentos de atuação, de acordo com as diretrizes estabelecidas, e identifica as medidas capazes de atingir os objetivos escolhidos (SILVA, 2010, p. 142).

Convém destacar que é na etapa de instrumentação do plano, no âmbito do Executivo municipal, que são feitas audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos diversos segmentos da comunidade (como as de bairros, de arquitetos, de engenheiros, de ambientalistas, entre outras). Nada mais é do que o “[...] plano propriamente dito, compreendendo relatórios, mapas, quadros, propostas de transformação e tudo o que a realidade existente aconselhar [...]” (SILVA, 2010, p. 144).

No tocante à iniciativa da lei do plano diretor, tem-se que esta pertence à prefeitura (Executivo municipal), seguindo-se as regras do processo legislativo estabelecido na lei orgânica dos municípios (SILVA, 2010). Não se exclui desse processo, de maneira alguma, a presença da população e de suas associações. Isto porque “quando se pensa no Estado Democrático de Direito, numa civilização moderna, sempre se pressupõe a organização e a participação da sociedade na definição das ações e comportamentos dos agentes do Estado” (SAULE JUNIOR, 1997, p. 51).

Silva (2010) também alerta outro ponto peculiar quando realça que, no processo de apreciação do projeto de lei do plano em questão pelo Legislativo municipal, “devem ser evitadas emendas que o desfigurem, lhe quebrem a coerência ou o tornem inexecutável, ou de mera satisfação de interesse individual ou em detrimento do interesse público” (SILVA, 2010, p. 145).

No que diz respeito à eficácia do plano diretor, as normas ordenadoras e disciplinadoras desse instrumento já podem apresentar essa característica, inclusive com aplicação imediata a partir da entrada em vigor, ressalvando-se os casos em que a lei referente deixar para momento posterior algumas disposições, como acontece geralmente com as questões relacionadas uso do solo e edificações (SILVA, 2010).

Por último, ressalta-se o aspecto da exequibilidade e viabilidade do plano diretor. É aplicando-se a respectiva lei que acontece execução do plano, valendo-se também dos seus instrumentos/mecanismos previstos no seu próprio conteúdo, com auxílio do controle social. Cabe aqui mencionar a frase de Silva (2010, p. 146), para quem “um plano que não seja executável é pior do que a falta de plano, porque gera custos sem resultados”. Isto é, o plano, para surtir seus efeitos, precisa contar com esse atributo da exequibilidade, com projetos demonstravelmente viáveis.

3. A TEORIA DA AÇÃO COMUNICATIVA EM HABERMAS

A Teoria da Ação Comunicativa (TAC) é uma teoria desenvolvida pelo filósofo Jürgen Habermas, fundada na comunicação dialógica, por meio da qual os sujeitos podem transformar a realidade social por meio de ações de caráter dialógico. Esta transformação é só possível por meio do diálogo consensual finalístico, livre de qualquer coerção social.

Gutierrez e Almeida (2013) sintetizam a complexa teoria em comento, afirmando que:

É uma teoria que se fundamenta no conceito de ação, entendida como a capacidade que os sujeitos sociais têm de interagirem intra e entre grupos, perseguindo racionalmente objetivos que podem ser conhecidos pela observação do próprio agente da ação. Habermas vai priorizar, para a compreensão do ser humano em sociedade, as ações de natureza comunicativa. Isto é, as ações referentes à intervenção no diálogo entre vários sujeitos. É, portanto, uma teoria da ação comunicativa (GUTIERREZ; ALMEIDA, 2013, p. 153).

Para se compreender melhor essa teoria de Habermas, é válido mencionar algumas categorias que lhe dão base. O mundo da vida, os subsistemas dirigidos pelo meio poder e pelo meio moeda, e as relações específicas entre a primeira e a segunda categorias formam as categorias habermasianas fundamentais. O mundo da vida é “onde se dá a busca comunicativa de consensos através da ação comunicativa” (GUTIERREZ; ALMEIDA, 2013, p. 153). Já os subsistemas, formam o ambiente onde os meios poder (esfera política/estatal) e moeda (mercado) exercem influência com ações estratégicas (GUTIERREZ; ALMEIDA, 2013).

Cabe destacar que o conceito de mundo da vida complementa o conceito de ação comunicativa, porque, consoante análise do próprio Habermas (1988, v. II, p. 169), “o acervo do saber provê os participantes da comunicação de *convicções de fundo aproblemáticas*, de convicções de fundo que eles supõem garantidas” (apud GUTIERREZ; ALMEIDA, 2013, p. 154, grifo dos autores). Dito de outro modo, o mundo da vida constitui o local onde ocorre a ação comunicativa, onde falante e ouvinte se encontram com vista ao consenso, munidos de convicções sem influências. Ou seja, o mundo da vida é o pano de fundo desse processo de entendimento (GUTIERREZ; ALMEIDA, 2013).

Quanto às ações estratégicas, estas são “características dos atores no interior dos subsistemas dirigidos pelos meios poder e moeda” (GUTIERREZ; ALMEIDA, 2013, p. 156). É por isso que as ações comunicativas e as ações estratégicas se encontram em uma evidente relação de contraposição. As primeiras referem-se a uma postura participativa, com a construção discursiva do consenso; enquanto que as segundas se referem a uma postura estratégica do Estado e do mercado, que inclusive colonizam o mundo da vida, espaço das ações comunicativas, por meio das maximizações de moeda e de poder. Isto faz com que haja o empobrecimento da comunicação pela ação dos subsistemas (GUTIERREZ; ALMEIDA,

2013). Em outro olhar, esta situação é explicada pelo fato de que “na dimensão do sistema econômico, o dinheiro exerce um papel preponderante em relação à linguagem, enquanto na política o poder está no lugar da linguagem” (MARQUES; MARTINS, 2016, p. 133).

Essa relação de oposição entre os dois tipos de ação pode ser entendida também da seguinte maneira: “[...] a ação comunicativa se distingue das interações do tipo estratégicas, porque todos os participantes perseguem sem reservas fins ilocucionários, com o propósito de chegarem a um acordo que sirva de base a uma coordenação nos planos de ação individuais” (BETTINE, 2017, p. 352). Os “fins ilocucionários” se referem aos chamados atos ilocucionários, que são aqueles em que “o agente realiza uma ação dizendo algo comunicativamente, buscando o entendimento” (BETTINE, 2017, p. 352). Difere-se, portanto, do ato locucionário e do ato perlocucionário. O primeiro é uma fala dita simplesmente ou uma oração puramente enunciativa, unilateral; enquanto que o segundo se expressa na busca, pelo falante, de um efeito no ouvinte, “mediante a execução de um ato de fala, pautado em ganhos egocêntricos” (BETTINE, 2017, p. 352).

É imperioso destacar que a relação percebida dentro dos próprios subsistemas, isto é, entre mercado/economia (meio dinheiro) e Estado (meio poder), é de dependência, de modo que “[...] o poder fica assimilado à estrutura do dinheiro” (HABERMAS, 1988, v. II, p. 242, apud GUTIERREZ; ALMEIDA, 2013, p. 158). Essas relações problemáticas seriam limitadas simplesmente pela norma jurídica, que delimitariam o papel de cada meio, preservando, assim, o mundo da vida. Ressalta-se, entretanto, que essa norma jurídica precisa também ser validada por processos argumentativos, para tornar-se legítima, dado que estes processos “[...] são essenciais para a legitimação do poder em sociedades baseadas no modelo do Estado Democrático de Direito” (MARQUES; MARTINS, 2016, p. 131).

Em suma, a Teoria da Ação Comunicativa:

[...] é uma teoria cuja categoria central é a ação comunicativa como definição complementar do MV, compreendido como o espaço de integração social, que mantém uma relação de tensão com as esferas sociais integradas sistemicamente (GUTIERREZ; ALMEIDA, 2013, p. 161).

Assim, o paradigma central da TAC seria, em síntese, a “confiança na capacidade das pessoas, argumentando, construírem consensos verdadeiros em condições de liberdade” (GUTIERREZ; ALMEIDA, 2013, p. 167). Cabe mencionar, como perspectiva para tanto, o fato de Habermas, implicitamente, sugerir uma atuação política correta que garanta o exercício da comunicação consensual, seja por meio da ampliação dos espaços de decisão, seja pela restrição das ações estratégicas dos subsistemas moeda e poder na sociedade.

3.1. O conceito de ação comunicativa e o princípio democrático da participação popular

O conceito mais relevante, de toda a TAC, é o conceito de ação comunicativa, uma vez que este dá nome à teoria habermasiana e demonstra, seguramente, ligação com o princípio democrático da participação popular. Isto porque “a teoria da ação comunicativa de Habermas apresenta uma concepção ético-normativa que oferece subsídios conceituais para uma reflexão acerca da formação de mecanismos de participação política da população” (MARQUES; MARTINS, 2016, p. 131).

Na análise sobre a teoria de Habermas, de Bettine (2017) aprecia que a ação comunicativa ocorre:

[...] quando os planos de ação dos atores implicados não se coordenam através de um cálculo egocêntrico de resultados, e sim **mediante atos de entendimento**. Na ação comunicativa, os participantes não se orientam primariamente ao próprio êxito, antes, perseguem seus objetivos interagindo com o outro. Os planos de ação harmonizam-se entre os sujeitos para definição compartilhada da situação. (BETTINE, 2017, p. 342, grifo nosso).

Nessa concepção, para Müller Neto e Artmann (2011, p. 3412), a ação comunicativa “corresponde a uma relação intersubjetiva, mediada linguisticamente, onde os enunciados com pretensões de validade devem ser aceitos (ou não) pelos interlocutores”. Acrescentam os autores, de forma contundente, que “a linguagem é uma forma de ação: seu componente performativo constitui-se numa maneira de relacionar-se intersubjetivamente com o mundo”. MÜLLER NETO; ARTMANN (2011, p. 3412).

É igualmente oportuna a interpretação de Marcos Luís Procópio (2012, p. 328), em resenha sobre o assunto, que define a ação comunicativa como um “processo interativo e dialógico de se chegar livremente a acordos sobre o que se deve fazer socialmente”. A relação com o princípio democrático da participação popular vai se operando na medida em que “os conceitos básicos habermasianos articulam-se com seu enfoque de política deliberativa e da teoria democrática, tendo a linguagem, a ação comunicativa, como categoria central” (MÜLLER NETO; ARTMANN, 2011, p. 3412).

Esta articulação, na ótica do Brasil, avista-se porque, segundo Santos e Avritzer (2002), a Constituição Federal de 1988 abriu espaço para a prática da democracia participativa (ou deliberativa), uma vez que incorporou elementos culturais novos surgidos na sociedade, frente à situação de institucionalidade emergente, que urgia transparência e inclusão das pessoas no debate público.

Sendo assim, a participação popular, na forma de princípio democrático e constitucional, é uma espécie de ação, isto é, a de participar, de fazer parte das discussões relevantes e de interesse dos cidadãos. A forma ideal com que essa participação se dá é

através da comunicação, esta que deve ser, dentro da perspectiva habermasiana, consensual. Portanto, a postura do cidadão na discussão de um plano diretor (garantida pelo Estatuto da Cidade), por exemplo, deve ser ativa. Tomando como panorama uma audiência pública, um dos instrumentos que viabilizam essa participação, não basta que os participantes sejam meramente ouvintes ou receptores, pois eles têm o direito também de fazer suas ponderações, de argumentarem seus pontos de vista em interação com os demais atores sociais, de forma que entrem em consenso, que se entendam. Dito de outro modo, é preciso que os cidadãos *ajam comunicativamente*.

Essa prática dos habitantes nas políticas urbanas permite que estes conheçam a própria cidade, incorporando-os ao processo político, além de gerar nesses sujeitos um entendimento sobre as forças controladoras do território (RODOVALHO; SILVA; RODRIGUES, 2019). Por outro lado, Guerra (2002), analisando o território como espaço de ação coletiva, expõe interessante fundamento social para esta práxis:

A participação dos atores econômicos e sociais nas políticas de desenvolvimento local advém de uma certa concepção de território como sujeito que apela à participação dos atores e ao reconhecimento de que cada território engendra uma vida coletiva. Esta definição transforma o território em um ecossistema no qual coexistem em rede todos os que participam do desenvolvimento, mesmo que ainda não estejam definidos os meios e as modalidades de conectar as diferentes redes [...] (GUERRA, 2002, p. 346).

Paralelo a esse pensamento, extrai-se que a vida está tão intrinsecamente ligada à cidade nos dias atuais que é ilógico excluir os cidadãos de pautas pertinentes ao seu local de convívio. O território é, por isso, um planejamento coletivo, que envolve todos os impactados por suas políticas.

Nesse aspecto, Velasques e Oliveira (2017) chamam atenção para o fato de que a participação da população no plano diretor não deve ser vista como mero detalhe no processo, mas sim como uma condição fundamental para o seu êxito, porque ela simboliza o exercício pleno da cidadania.

Os conflitos, no ponto de vista habermasiano, surgiriam justamente do fracasso da tentativa comunicacional consensual, em consonância com a interpretação de Gutierrez e Almeida (2013, p. 161), ao abordarem a categoria mundo da vida (“MV”), ponto sobre o qual explanam que “o MV, enquanto espaço que fornece as informações aproblemáticas necessárias para o diálogo, é o primado da solidariedade, onde o conflito representa o fracasso da busca comunicativa de consensos”. Prejudica-se esse consenso quando se lesa a situação ideal de fala. Esta pode ser compreendida, em visão geral, como a inexistência de qualquer coerção na ação comunicativa e caracteriza-se por universais pragmáticos ligados ao princípio

da igualdade, como, por exemplo, a igualdade de chance na utilização do discurso teórico (MÜLLER NETO; ARTMANN, 2011).

Desse modo, é possível concluir, num primeiro momento, que a ação comunicativa ou a ação da população de participar do debate sobre as políticas da cidade, em essencial sobre a elaboração de seu planejamento por meio de um plano diretor, evita conflitos sociais no território. Contudo, para que isso aconteça, é preciso sempre garantir a presença dos diversos atores nesse diálogo que visa ao consenso, ao entendimento. Infelizmente, este sempre é o grande problema, conforme infere Campos (2015, p. 85): “garantir que os segmentos sociais, econômicos e políticos participassem de planejar o território municipal”.

Em conformidade com o discutido, argumenta-se que a vida em sociedade depende, pois, de relações sociais recíprocas, como bem entende Bustamante (2013), que assente com o pensamento habermasiano sobre a ação comunicativa, bem como com o princípio democrático da participação popular:

Os processos se legitimam quando há o entendimento dos cidadãos acerca das regras de sua convivência, o que somente é possível quando há comunhão de valores. Neste caso, temos todos os interessados atuando ativamente, falando, agindo, intervindo, fazendo afirmações, trazendo problemas, apresentando novas declarações e tudo sempre nas mesmas condições de igualdade e com liberdade de comunicação, condições estas totalmente favoráveis ao diálogo e que Habermas identificou como sendo uma ética discursiva (BUSTAMANTE, 2013, p. 6).

Com isso, a participação popular, como meio de legitimação de processos que afetam a população, com fundamento constitucional e infraconstitucional nas mais variadas matérias, como na regulação de planos urbanísticos, pode ser concebida como uma forma de ação comunicativa. Isso porque participar é a ação do cidadão de se posicionar, de exercer voz no ambiente público, de comunicar-se, de expor sua opinião com o fim de se entender com os demais atores sociais, sempre em diálogo, levando em consideração o próximo, visando ao consenso através de atos de fala. Assim, nota-se que há fiel semelhança entre ambas as concepções.

Para tornar esta relação ainda mais evidente, o próprio autor da Teoria da Ação Comunicativa, Habermas (1997), estabelece o vínculo entre o poder comunicativo e a formação legítima do direito, ao afirmar que:

Os direitos de participação política remetem à institucionalização jurídica de uma formação pública da opinião e da vontade, a qual culmina em resoluções sobre leis e políticas. Ela deve realizar-se em formas de comunicação, nas quais é importante o princípio do discurso [...] (HABERMAS, 1997, pp. 190-191).

Ou seja, o próprio Direito pode ser colocado como constructo de comunicação, por assim aferir. Porém, resta questionar que tipo de comunicação o legitima. Em síntese, este

“[...] princípio do discurso estabelece que as normas sejam válidas apenas quando tenham o consentimento de todos os participantes de um discurso prático [...]” (MÜLLER NETO; ARTMANN, 2011, p. 3412). Isto é, não vale, na concepção habermasiana, a situação de um discurso seletivo, no qual poucos da sociedade participem em temas que extrapolam a escala individual do sujeito, como é o caso de discussões eminentemente do âmbito público, direcionados a uma coletividade. Em se tratando de uma população de um município, por exemplo, espera-se, ao menos, que grande parte de seus habitantes se movimentem e que, principalmente, tenham o espaço garantido para fazer valer suas reivindicações, para agirem comunicativamente. Caso contrário, surge a situação de processos democraticamente ilegítimos e planos inexecutáveis.

No mesmo teor relacional, Müller Neto e Artmann (2011), analisando a visão habermasiana de democracia, demonstram que “[...] a formação democrática da vontade dá-se sob a forma do discurso ético-político, tendo como pressuposto para a deliberação um consenso prévio, estabelecido culturalmente e compartilhado pelo conjunto dos cidadãos” (MÜLLER NETO; ARTMANN, 2011, p. 3408).

Por isso, é bastante manifesta a conexão entre o princípio democrático da participação popular e a ação comunicativa. Os dois constituem formas de comunicação que utilizam a linguagem como mecanismo reflexivo sobre as questões sociais e as relações de poder estabelecidas entre os membros da sociedade (TREVISOL, 2010).

4. ANOTAÇÕES SOBRE A REVISÃO DO PLANO DIRETOR DE PALMAS

4.1 O início da revisão do plano diretor de Palmas

Salienta-se que as discussões urbanas em Palmas-TO advêm de análises pré-estabelecidas que remontam ao início das legislações ordenadoras da jovem cidade, tornando-se mais notórias as voltadas aos planos diretores desse município, cercados de contestações por setores da população. Atualmente concentram-se na segunda versão do instrumento urbanístico, finalizada em 2018.

Não obstante, é adequado realçar que o primeiro plano diretor palmense formulado em conformidade com o Estatuto da Cidade data de 2007, ocasião em que a Lei Complementar nº 155/2007 entrou em vigor. Foi considerado o primeiro plano diretor participativo da cidade. Não obstante essa denominação, não deixou de receber críticas quanto ao seu processo de elaboração, porque, apesar de ter havido grande mobilização social nos estudos e processos primários de elaboração do esboço do chamado Plano Diretor Participativo, grande parte do que fora produzido com participação social restou desconsiderada no processo de aprovação

da referente lei na Câmara dos Vereadores, por pressão dos setores econômicos (BAZZOLI, 2019).

Nota-se, portanto, que o plano diretor no caso de Palmas é interrogado desde a versão passada por ignorar ou desmerecer a vontade e a voz popular. Esperava-se que a situação seria diferente na reformulação exigida para esse plano específico, o que aconteceria, pelo prazo legal, em 2017 (com 10 anos de intervalo), mas alguns fatores parecem negar esta expectativa.

Primeiramente, faz-se necessário destacar que o processo de elaboração do plano diretor de Palmas já concluído se deu de forma brusca. Bazzoli (2019) ressalta que:

[...] sem justificativas, o Executivo municipal instalou o processo de Revisão do Plano-Diretor Participativo de Palmas por meio do Decreto nº 1.089, em 6 de agosto 2015 (PALMAS, 2015), já em setembro publicou a chamada para três audiências públicas programadas para outubro, e finalmente informou a intenção de concluir o processo e remetê-lo à Câmara de Vereadores em novembro, com expectativas de obter a aprovação do Plano-Diretor Participativo de Palmas até início de dezembro de 2015. (BAZZOLI, 2019, p. 30)

Velasques e Oliveira (2017) problematizam a informalidade com que se deu o anúncio do processo de elaboração do novo instrumento urbanístico, tendo ocorrido em um evento universitário. Não atendeu, com isso, a exigência primária de ampla divulgação, trazendo, inclusive, temáticas prontas, predefinidas unilateralmente. Infere-se do exposto uma delicada pressão com força capaz de reduzir o acesso da população às propostas formuladas sem diálogo pelo Executivo. A população, principal afetada, viu-se obrigada a (re)agir, através de mobilizações que envolveram desde entidades de atuação ligadas ao urbanismo, até os movimentos sociais e grupos de pesquisa e extensão do nível superior, acentuadamente o Palmas Participa/UFT (BAZZOLI, 2019).

O Palmas Participa é um projeto de extensão da Universidade Federal do Tocantins surgido em 2015, que, segundo dados no Sistema de Informação e Gestão de Projetos (SIGProj), plataforma virtual vinculada ao Ministério da Educação (BRASIL, 2017, online), pretende “(...) criar um espaço de diálogo multidisciplinar sobre Palmas (...) para aportar as diversas perspectivas e abordagens sobre a cidade, tendo como linha condutora: cidade sustentável, qualidade de vida e igualdade”. Envolve, para tanto, a intervenção de diversos atores sociais, como a população em geral, entidades, instituições, movimentos sociais, especialistas e professores (BRASIL, 2017). Além disso, o projeto em análise

(...) pretende contribuir para a construção de um debate ‘fórum permanente’ sobre Palmas prestigiando os pensadores locais, que aporte à reflexão crítica sobre as múltiplas facetas da cidade e os seus habitantes. Deve-se considerar que além da própria tendência global da participação da sociedade nas decisões do poder público, a cultura da cidade a sua história e a diversidade originária da pluralidade de seus moradores (BRASIL, 2017, online).

Criou-se também um blog online, homônimo a esse projeto (o Blog “Palmas Participa”), em que constam as informações, debates e, principalmente, as manifestações produzidas pelos seus integrantes a respeito do processo de revisão do plano diretor de Palmas (UNIVERSIDADE FEDERAL DO TOCANTINS, 2015).

4.2. A controvérsia sobre a participação popular e sua repercussão

De início, segundo Velasques e Oliveira (2017), que analisam o tema com suporte no engajamento de grupos de pesquisa da Universidade Federal do Tocantins, houve surpresa na palestra inaugural para informação da revisão do plano diretor de Palmas, feita no Centro Universitário Luterano de Palmas (Ceulp/Ulbra), em 01 de setembro de 2015 (VELASQUES; OLIVEIRA, 2017). Por conta disso, nesta ocasião:

[...] vários questionamentos e colocações foram levantados pelo público presente, que evidenciaram a necessidade de debates mais aprofundados a fim de entender o que estava ocorrendo, provocando o agendamento de outra reunião, ocorrida em 22 de setembro de 2015, na mesma instituição. Nessa oportunidade, a gestão apresentou praticamente o mesmo conteúdo com maior tempo de explanação, porém houve comprometimento do tempo para debate (VELASQUES; OLIVEIRA, 2017, p. 98).

Repara-se que a população, apesar de ter conseguido o feito do novo agendamento na discussão inicial, o objetivo desta tentativa não surtiu efeito no final, pois seu tempo de fala foi exíguo. Consequentemente, as instituições de ensino superior foram as primeiras a reagir ao visível atropelo, seguidas de outros atores sociais. O quadro abaixo sintetiza, cronologicamente, os principais eventos frutos da repercussão do assunto:

Quadro 1 - Ordem cronológica das principais mobilizações a respeito do processo de revisão do plano diretor de Palmas.

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

do mérito, pela Justiça tocantinense	
Recurso de Apelação da ACP do MPE-TO improvido por acórdão do Tribunal de Justiça do Tocantins	06/11/2019

Fontes: Bazzoli, 2017; Ministério Público do Tocantins, 2015; Tribunal de Justiça do Tocantins, 2017, 2019; Palmas, 2016c.

Primeiramente, tem-se a Carta Aberta da Sociedade Palmense, emitida em 06 de outubro de 2015. Esta demonstra uma preocupação quanto à ausência de efetiva participação popular no processo de revisão do plano diretor municipal. No fim do seu corpo, a carta apresenta as seguintes conclusões, aferidas com unanimidade e como resultado da discussão da primeira reunião do respectivo fórum:

- a) a **Prefeitura Municipal de Palmas deverá suspender a Revisão do Plano Diretor** no formato em que vem sendo desenvolvido em razão da metodologia não atender às exigências do Estatuto da Cidade, Lei 10.257 de 10 de julho de 2001; b) Para a retomada dos trabalhos seria necessário a **instituição de novo Grupo de Trabalho (Núcleo Gestor) compostos por técnicos, gestores e a sociedade civil**. A este Grupo de Trabalho caberia à coordenação dos trabalhos a partir do diagnóstico, reuniões setoriais, outras **formas de participação popular, mas essencialmente a realização da leitura técnica, possibilitando assim a compreensão temática a ser desenvolvida futuramente nas audiências públicas**; c) A Prefeitura Municipal de Palmas deverá realizar **estudos para fundamentar a justificativa da realização da Revisão do Plano Diretor antecipada em um ano**. A legislação determina o prazo de 10 anos para a Revisão e caso haja necessidade de antecipação é obrigatório estudos que fundamentem a justificativa do ato antecipatório; d) É fundamental que a Prefeitura Municipal de Palmas, após a instituição de um novo Grupo de Trabalho (Núcleo Gestor) **disponibilize um Plano de Trabalho**, destacando as etapas de elaboração da Revisão, a partir do diagnóstico, reuniões setoriais, leitura comunitária, audiências públicas, sessões para aprovação de minuta de Lei Complementar e da remessa à Câmara de Vereadores. e) A “Carta aberta” será publicada no Facebook e no Blogger do Projeto para conhecimento público (BAZZOLI, 2017, p. 217, grifos nossos).

Demonstrando insatisfação de forma expressa, a Carta Aberta restou por problematizar que a não criação de espaços de negociação e a não construção de projetos coletivos inviabilizam o empoderamento da população, uma vez que esta é excluída da execução dos projetos públicos (BAZZOLI, 2017).

Alinhada à Carta Aberta mencionada, formulou-se uma Recomendação por parte do Ministério Público do Estado do Tocantins em 06 de outubro de 2015. Neste documento, disponibilizado no blog “Palmas Participa”, determinou-se a adoção de providências pela gestão da cidade. Foram estas, resumidamente: suspensão das três audiências públicas designadas inicialmente; apresentação de estudos justificadores da antecipação do processo revisional urbanístico; a destituição do Grupo de Trabalho Especial carente de representatividade popular; a consequente e imediata instituição de um novo Núcleo Gestor, com representatividade social; a elaboração de um cronograma que assegure a participação efetiva da população e associações representativas dos vários segmentos da sociedade, com

estudos sobre as necessidades primordiais da cidade; a divulgação em massa e antecipada pela imprensa falada e escrita, além de redes sociais; a realização de um processo de revisão participativo e plenamente diverso; realização de medidas necessárias de publicidade adequada e eficaz, com marcação de audiências com prazo mínimo de 15 dias de antecedência e com descentralização dos locais de realização, evitando prejuízo às jornadas de trabalho (MINISTÉRIO PÚBLICO DO TOCANTINS, 2015).

Extraí-se certo atendimento do Ministério Público estadual (MPE-TO) quanto às propostas ilustradas na Carta e reforça o apelo da sociedade, uma vez que adota em seu texto boa parte das recomendações dadas pelo grupo Palmas Participa, verificando-se as datas de divulgação simultâneas.

Em seguida a esta mobilização, tem-se o documento “Contribuição à Metodologia: Revisão do Plano Diretor de Palmas – Carta Aberta”. Por meio deste, o Palmas Participa relata a contribuição metodológica do seu fórum realizado em 12 de novembro de 2015, com o intuito de dar base para a construção de um instrumento urbanístico que comportasse participação e igualdade, e que tivesse uma concepção democrática. Pautou-se, principalmente, na criação de um Núcleo Gestor com necessária representatividade da sociedade civil, além de propostas metodológicas específicas, como as leituras técnicas e comunitárias (explicando que a cidade não pode ser exclusiva de especialistas, pois há vários olhares sobre a mesma realidade que não podem ser ignorados), e a garantia de publicidade ao processo de planejamento (BAZZOLI, 2017).

Na sequência, há a Manifestação de Representantes da Sociedade Civil Organizada por meio de ofício ao MPE-TO. Refere-se a uma solicitação de apoio feita em ofício de 26 de janeiro de 2016 pelo representante do novo Núcleo Gestor instituído pela Prefeitura de Palmas em resposta às recomendações do Ministério Público estadual. Nessa solicitação, os representantes da sociedade civil pedem o auxílio do órgão ministerial. No apelo disponibilizado no blog “Palmas Participa”, o representante da sociedade civil alega que “[...] após a realização de cinco reuniões desta Comissão Especial, o diálogo mostrou-se ineficaz por não haver a garantia efetiva da participação da sociedade civil na condução deste processo de revisão” (PALMAS, 2016c, online). A ineficácia ocorreu por conta da ausência de um Plano de Trabalho por parte da gestão municipal, além do fato de ter circulado à época na imprensa falsa aprovação de audiências pelo Núcleo social, segundo o próprio ofício. Relatam os representantes sociais, ao final, “[...] a impossibilidade de continuar os trabalhos relativos às atribuições da Comissão Especial sem um respaldo técnico jurídico e fiscalizador para

realização do acompanhamento dos trabalhos” (PALMAS, 2016c, online), requisitando, por conta disso, fiscalização do Ministério Público nas reuniões.

Retira-se do exposto a afronta ao diálogo consensual e a participação meramente simbólica dos atores populares, ocorrida somente por pressão ministerial (vide Recomendação do MPE-TO), situação em que os pontos de vista não são levados em considerações, desfavorecendo o entendimento por ação do monólogo, pela imposição, pela unilateralidade. Inabilita-se, assim, a ação comunicativa pela influência do próprio poder estatal, categoria habermasiana.

Seguidamente, tem-se uma nova Carta Aberta intitulada de “Manifestação contrária a forma de condução da Revisão do Plano Diretor”. Este documento, de 29 de janeiro de 2016, propõe temas reflexivos acerca do processo revisional do plano urbanístico de Palmas, com o objetivo de colaborar para a conscientização da população. Resgata, em um primeiro momento, por meio de breve histórico, as irregularidades durante a condução desse processo de revisão na cidade, separadas por alguns pontos, quais sejam: as precipitadas audiências, e a marcação antecipada de somente três; a falta de cronograma de atividades; a falta de atendimento integral às recomendações do MP, já apontadas neste artigo, em especial no que diz respeito à realização de estudos; Núcleo Gestor com baixa representatividade; inacessibilidade de informações dos documentos produzidos pelo município somado ao desprezo quanto às contribuições da sociedade; insatisfação do Núcleo Gestor diversificado instituído por pressão, que reclamou ao Ministério Público (conforme a já analisada “Manifestação de Representantes da Sociedade Civil Organizada”); e a frequente atuação do Palmas Participa no pedido insistente de participação popular. Conclui a Carta os seguintes apontamentos:

- 1) Concluimos que é imprescindível que a Prefeitura de Palmas realize estudos para fundamentar a justificativa da realização da Revisão do Plano Diretor antecipada em um ano;
- 2) A Prefeitura de Palmas deverá seguir as Recomendações do Ministério Público, portanto, todas as orientações previstas na legislação vigente deverão ser respeitadas;
- 3) Deverá ser construído um Plano de Trabalho e um cronograma de tarefas que respeite os princípios da proporcionalidade e razoabilidade, para conter na plenitude a participação do cidadão [...];
- 4) A observância pela Prefeitura de que no Núcleo Gestor não poderá ter membro que futuramente seja candidato a cargo eletivo nas eleições municipais, fato que invalidará o processo e acarretará na inconstitucionalidade da Lei do Plano Diretor, por razões óbvias, sendo esta questão já pacificada pelas jurisprudências dos nossos tribunais;
- 5) Retomar as contribuições encaminhadas pelo Fórum Palmas Participa, como a de se criar um site interativo, entre outras especificadas no documento encaminhado;
- 6) Não realizar durante 2016 atividades deliberativas relativas a realização do Plano Diretor por ser tratar de um ano eleitoral, ficando as audiências públicas necessárias para o início de 2017 [...];
- 7) Incluir no processo de Revisão do Plano Diretor os jovens estudantes das universidades e do ensino médio, criando grupos e comissões específicas participativas. Promover meios para a participação de pessoa com deficiência física e das pessoas idosas, em respeito aos estatutos correspondentes, com reuniões

interativas e monitoradas. Observa-se não haver na Comissão Especial representantes de entidades que agregam os casos citados, cabendo reprovação à atitude. (BAZZOLI, 2017, pp. 268-269)

Além de servir como respaldo à manifestação dos representantes do Núcleo Gestor que vinha sendo desconsiderado, observa-se que a nova Carta Aberta prezou mais especificamente pela representatividade total e efetiva da sociedade, incluindo, para tanto, e de forma explícita, grupos negligenciados até então, como o de jovens, o de idosos e o de pessoas com deficiência, incentivando um maior escopo de participação, com mais atores aptos a agirem comunicativamente. Outro ponto é que o documento também objetivou tecer ressalvas diretas quanto aos impedimentos éticos da composição das pessoas no processo revisional do plano, ao expressar que participantes que futuramente viessem a concorrer eleições não pudessem participar, bem como quanto à suspensão de audiências durante aquele ano eleitoral¹ (que era 2016), para reter quaisquer influências prejudiciais.

Pondera-se mais outro documento formalizado como repercussão do assunto: a “Contribuição do Seminário ‘Palmas em Foco: participação e direito à cidade’”. Datado de 04 de fevereiro de 2016, pontua todas as sugestões advindas da contribuição da sociedade civil e dos representantes dos poderes públicos participantes do Seminário em questão, realizado nos dias 02, 03 e 04 de fevereiro de 2016 pelo projeto de extensão “Palmas Participa”, da Universidade Federal do Tocantins, em parceria com a Defensoria Pública do Estado do Tocantins.

A conclusão dos trabalhos relativos ao Seminário proposto deu-se com a extração de um documento com sugestões metodológicas coletadas para fins de encaminhamento à Prefeitura e demais interessados no tema, nos seguintes termos:

Entendeu-se que a Prefeitura de Palmas restabeleceu o diálogo pelas várias manifestações dos gestores no evento com a sociedade civil organizada, por este motivo as sugestões elencadas são pertinentes, pois, em razão desta aproximação se vê a possibilidade do aproveitamento integral deste trabalho desenvolvido nos três dias de Seminário. Afasta-se a 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. O Plano de Trabalho em elaboração pelo Executivo Municipal que será submetido à Comissão Especial definirá efetivamente as condições de avanço do processo, tendo entre as sugestões a realizações de ações deliberativas apenas no ano de 2017, uma vez que a remessa da Revisão ao Legislativo Municipal este ano certamente contaminaria o projeto de lei complementar, resultado da Revisão (BAZZOLI, 2017, pp. 282-283).

¹ Sobre a relação entre o processo eleitoral e os instrumentos urbanísticos em Palmas, Bazzoli (2019) afirma haver uma espécie de apropriação política dessas pautas na cidade, pela influência de gestores e parlamentares com interesses eleitoreiros, aliada ao eleitorado distante, com baixo índice de cobrança.

Bazzoli (2019) ressalta, ainda, que a intransigência contínua da Prefeitura de Palmas em atender às orientações legais teve outra consequência repercussiva, o ajuizamento de Ação Civil Pública² pelo Ministério Público estadual em setembro de 2017. Requereu-se, nesta ACP (de nº 0031912-56.2017.8.27.2729) (TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO TOCANTINS, 2017), a

[...] suspensão das audiências públicas até o restabelecimento da devida divulgação e a participação popular no processo revisional, foram requeridas a efetiva participação popular nos termos da legislação vigente, a nulidade das atividades realizadas relacionados ao processo de revisão até a propositura na ação e que se procedesse à oitiva devidamente informada da população para elaboração do texto final do Plano-Diretor Participativo de Palmas, entre outros pedidos (BAZZOLI, 2019, p. 31).

Apesar dos esforços do órgão ministerial de fazer valer os interesses da sociedade, porém,

[...] foi negado o pedido liminar pelo poder Judiciário com o entendimento de que os dados apresentados pela Prefeitura seriam suficientes para cumprimento dos requisitos do Estatuto da Cidade [...], embora os relatórios das reuniões tenham se sustentado em duvidosos aspectos quantitativos e qualitativos (BAZZOLI, 2019, p. 31).

O recurso de Apelação (nº 0023234-57.2018.8.27.0000) interposto contra essa sentença do processo retromencionado também restou infrutífero, já que foi improvido pelo Tribunal de Justiça do Estado do Tocantins, em acórdão definitivo julgado em 06 de novembro de 2019, que confirmou os fundamentos da sentença em juízo (TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO TOCANTINS, 2018).

Sobre o papel do Judiciário nesse contexto revisional do plano diretor palmense, Bazzoli e Borges (2019) apontam relevantes conclusões:

As transformações políticas e sociais resultantes da redemocratização brasileira e o advento da Constituição Federal de 1988 conferem ao Poder Judiciário uma função política que permite a atuação voltada para o ativismo preocupado com a efetivação de direitos. De igual forma, confere um papel legitimador dos poderes e interesses do Estado, confirmando, por vezes, sua governabilidade. Revela-se, então, uma **necessidade de abertura do Poder Judiciário a formas legítimas e razoáveis de pressão e democratização**. Nesse sentido, faz-se necessário o papel dos sujeitos coletivos que possam discutir um Judiciário mais consciente do seu papel público, político e social, ao fim social da lei, à promoção do bem comum e à efetivação de direitos e à enunciação de novos direitos (BAZZOLI; BORGES, 2019, p. 331, grifos nossos).

É explícito, dessa forma, que o abalo da população perdurou durante todo o processo de revisão do plano, tendo um e outro avanço por força das reivindicações sociais, administrativas e com polêmica judicial, cuja estrutura precisa estar mais aberta para

² Ação Civil Pública é um tipo de ação utilizado por algum dos legitimados legais (por exemplo, os MPs) “para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos” (BRASIL, 1988, online), conforme disposição constitucional.

responder à sociedade. O processo revisional urbanístico, com todas essas controvérsias, prosseguiu e findou em abril de 2018, com a aprovação da nova Lei Complementar nº 400, de 2 de abril de 2018, que instituiu o novo Plano Diretor da cidade de Palmas-TO (BAZZOLI, 2019).

Fica nítido, portanto, que processos pautados pela garantia de participação popular, em especial em questões territoriais, tendem a ser objeto de intensa disputa política. Isto é, a participação social tende a incomodar determinados setores, principalmente o econômico, pelo receio da perda de eventuais privilégios. Por conta dessas garantias democráticas, atores hegemônicos encontraram uma nova forma de prevalecer sobre interesses e atores subordinados, ao passo em que transformam a participação em um processo de controle social organizado de cima para baixo (SANTOS; AVRITZER, 2002). Isto se percebe nas participações desconsideradas em Palmas, na medida em que a participação tenha se limitado à presença física ou até mesmo com algum tempo de fala curto, mas sem efeito algum, por ausência do essencial: o consenso. Por outro lado, constata-se a presença do prejudicial: as influências dos subsistemas.

Infere-se, em adição, que diversos meios relataram o processo de elaboração do novo plano diretor da cidade de Palmas-TO, como um site e uma página do Facebook criada pela prefeitura palmense (PALMAS, 2015, 2016b). Um jornal local chegou a tratar da controvérsia relacionada à ação do MPE-TO (CONEXÃO TOCANTINS, 2017). O coletivo Palmas Participa, em seu blog, enfrentou diretamente o tema da participação popular, por meio de suas mobilizações já analisadas, enquanto que os meios tradicionais fizeram breves notas a respeito (G1 TOCANTINS, 2016, 2017, 2018a, 2018b, 2018c). Sobre as audiências públicas, foram os sujeitos genericamente ouvidos, tendo como retorno comentários no sentido de eventualmente se levar em consideração o que fora dito, principalmente no que se refere ao tema da efetiva participação popular, conforme se pode perceber na ata da audiência inaugural disponibilizada em site específico da prefeitura (PALMAS, 2016a).

Bazzoli (2019), neste teor, afirma que:

As audiências públicas ocorridas não oportunizaram a contraposição pelas longas palestras do corpo técnico da gestão municipal e tempo reduzido para a inclusão da voz da comunidade, mesmo assim grande parte das sugestões colhidas nas reuniões comunitárias foi ignorada, não houve sequer devolutiva à sociedade pelo pequeno aproveitamento dessas sugestões (BAZZOLI, 2019, p. 32).

Consequentemente, o próprio processo fez com que não houvesse avanço nítido no texto final aprovado na Câmara, porque as pretensões populares, “[...] tanto às de cunho participativo como às de ver inseridas no texto legal as propostas de interesse social

contempladas pelas reuniões ocorridas e esvaziadas de participação popular” (BAZZOLI, 2019, pp. 31-32).

A Teoria da Ação Comunicativa em Habermas supõe que os mais diversos atores sociais se encontrem em posição de igualdade para que desempenhem sua ação comunicativa. Esta posição de igualdade somente pode ser garantida por meio das condições ideais de fala, livre de quaisquer influências. São estas influências que o mundo sistêmico/estratégico, contendo em seu bojo o poder estatal e o poder do mercado em uma relação subordinada, não hesita em exercer, corroborando, via de consequência, para desigualdades que nem sempre a própria norma jurídica posta como limitadora consegue frear.

4.3. A Lei Complementar 400/2018: uma breve análise sobre o seu resultado elaborativo.

Entre pontos polêmicos, contraditórios, omissos e até com erros materiais, a Lei Complementar nº 400/2018 de Palmas-TO (PALMAS, 2018) conseguiu aprovação no Legislativo e entrou em vigor (BAZZOLI, 2019). A referida lei também propõe “[...] um nível de complexidade desnecessário ao estabelecer o planejamento em macrozonas que são divididas em regiões de planejamento e por sua vez subdivididas em zonas” (BAZZOLI, 2019, p. 32); somado a isso, “[...] os memoriais descritivos divergem dos mapas apresentados na lei e isso poderá causar insegurança jurídica em sua aplicação” (BAZZOLI, 2019, p. 32).

Dominiquini (2018, online) destaca as alterações contidas no Plano Diretor aprovado que foram feitas sem efetiva participação popular, ou melhor, não legitimados pela população, entre as quais: a criação do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano e Habitação de Palmas (CMDUH), que à época não estava se reunindo como deveria, citando apuração do jornal regional “Conexão Tocantins”, que menciona o período de ausência pelo período de dezembro de 2017 até junho de 2018, o que dificultaria o desempenho das atividades de fiscalização e acompanhamento do plano; o ordenamento territorial da Região Sul de Palmas, constituído pelo Parque Linear da Orla, um Distrito Turístico e pela figura do MasterPlan, que impactaria em torno de 30 quadras da região referente e sem resolução de regularização fundiária para as mesmas; o Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV), previsto na minuta do plano diretor novo, sem limitação de abrangência, que poderia levar ao não uso, segundo o autor; o Programa Especial de Urbanização (PEU), criado pela Lei Complementar Nº 376, de 28 de junho de 2017, como mais um instrumento de planejamento da política urbanística do município de Palmas, que, dentre suas funções, teria a de melhoria ambiental de diversas áreas do território municipal, além de que, segundo o autor, deixou margem para alterações aleatórias no plano diretor; e a previsão do Distrito Turístico Regiões de Planejamento, que,

segundo a minuta do plano urbanístico, seria voltado ao desenvolvimento do turismo como setor econômico viabilizador de empreendimentos. Dominiquini (2018, online) conclui em sua análise preliminar do resultado da elaboração do plano de Palmas que este “dá indícios de que a participação popular e o plano participativo são extremamente elitistas”, uma vez que a maioria dos projetos aprovados se direciona ao setor econômico, sendo a população uma espécie de beneficiária coadjuvante, indireta.

Nesse sentido, Dominiquini (2018, online) aborda que:

De todos estes projetos fica clara a **predileção pelos projetos que beneficiem a elite monetária, a especulação imobiliária e grandes investidores**. As propostas discutidas nas assembleias foram vetadas e o foco desviado. A Cidade de Palmas tem pela frente 10 anos de um projeto especulativo do qual a sociedade palmense será coadjuvante, sendo que mais uma vez as decisões foram tomadas por um grupo minoritário de interesses plenamente econômico. (DOMINIQUINI, 2018, online, grifo nosso).

Por sua vez, Bazzoli (2019) destaca projetos e temas do novo Plano Diretor que não apresentam clara informação da forma sobre implantação, apontando para uma possível inexequibilidade no decorrer do prazo de vigência do atual plano. Entre esses, consta o Masterplan, que “define estratégias de ocupação de uma grande área vazia entre a Avenida Teotônio Segurado e o Lago de Palmas; porém, do ponto de vista do setor privado [...]” (BAZZOLI, 2019, p. 34), destacando ainda que o referido projeto, além de não atender ao interesse público, foi alvo de investigações da Polícia Federal em 2016, conforme o autor. Há também previsto o Parque Linear do Lago, “restrito ao interesse do setor imobiliário” (BAZZOLI, 2019, p. 34), e que constitui “um parque linear seguindo a orla do Lago de Palmas, planejado com foco nas condições climáticas do local, contemplando as especificidades da flora e da fauna, bem como os costumes sociais da população” (BAZZOLI, 2019, p. 34). Outro projeto é o Programa Habita Palmas, que, por sua vez, “define incentivos econômicos ao setor da construção” (BAZZOLI, 2019, p. 35).

Como mais um exemplo, tem-se o Programa Especial de Urbanização (PEU), que “atropela o planejamento urbano da cidade e altera regras para parcelamento e ocupação de glebas” (BAZZOLI, 2019, p. 35). A lei relativa a esse programa (LC 376/2017 de Palmas) teria sua vigência encerrada com a aprovação do novo plano diretor de 2018, porém “[...] a legislação foi alterada em 20 de dezembro de 2018 pela Lei Complementar nº 404” (BAZZOLI, 2019, p. 35), isto é, após a aprovação do plano outra lei renovou o assunto ao estendê-lo.

O Projeto do Distrito Turístico é assinalado como outro “projeto elaborado visando ao uso e à ocupação do Distrito Turístico de Palmas, região norte, área inserida na revisão do

Plano-Diretor da Capital, e será destinado à implantação de vários parques temáticos [...]” (BAZZOLI, 2019, p. 36). A problemática se insere na medida em que não houve tratativa do assunto durante o estudo técnico da revisão do Plano-Diretor, além de que obriga “[...] o poder público a carrear recursos, incentivar a especulação imobiliária e a ocupação de uma grande região sem consolidação” (BAZZOLI, 2019, p. 36). O projeto foi criado pela Lei Complementar nº 408, de 20 de dezembro de 2018, autoriza o Poder Público a desapropriar, alterar o uso do solo e até promover alienação da área respectiva, de 1002,60 ha (BAZZOLI, 2019).

A Macrozonas Regiões de Planejamento Zonas também é um ponto questionado, pois cria uma “subdivisão do planejamento de Palmas” (BAZZOLI, 2019, p. 36), consistindo em uma “complexidade desnecessária em razão do espaço geográfico e população atual de Palmas” (BAZZOLI, 2019, p. 36). O Polo Fluvial, também projeto previsto, consiste na “criação de sistema para uso do lago para transporte de passageiros e escoamento de produção” (BAZZOLI, 2019, p. 37). O problema se percebe na medida em que é de difícil concretização pelo prazo do plano e por ser sobremaneira dispendioso em relação a outras prioridades orçamentárias da cidade (BAZZOLI, 2019).

Outro ponto é a chamada Transição Rural-urbana. Representa-se por um “espaço territorial de transição rural-urbana em decorrência da fragilidade ambiental em especial pela presença significativa de corpos hídricos” (BAZZOLI, 2019, p. 37). O alerta é de que estas áreas tidas como tal podem acabar servindo como estoque para especulação imobiliária, tanto pela falta de reconhecimento de suas funções enquanto território como por suas inúmeras interações com o urbano (BAZZOLI, 2019).

Quanto ao Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios, é um instrumento que objetiva “[...] coibir a especulação imobiliária e para fomentar o cumprimento da função social da propriedade” (BAZZOLI, 2019, p. 38). Foi instituído no Plano Diretor de 2007 e, entre suas várias alterações, destaca-se a Lei Complementar nº 376 de 2017/Palmas, que diminuiu sua abrangência. Já o Imposto Predial Territorial Urbano Progressivo, é um instrumento de caráter extrafiscal que tem sua aplicação voltada para o aumento do adensamento urbano (ocupação do solo). Em Palmas é utilizado para controle dos vazios urbanos, tendo restrições feitas pela LC 411/2018, entre elas o fato de que “[...] o instrumento somente poderá ser aplicado em área superior a 5000m²” (BAZZOLI, 2019, p. 38), o que se considera um limitador.

O Sistema Municipal de Infraestrutura Verde (SisMIV) é um sistema que “[...] visa a identificar, classificar, preservar, recuperar, implementar e conectar as áreas de interesse

ambiental do município” (BAZZOLI, 2019, p. 38). Concebe-se como um “[...] sistema complexo e dispendioso foi criado sem detalhamento, apresentação da infraestrutura mínima e o orçamento necessário para a operacionalização inicial” (BAZZOLI, 2019, p. 38), além de não ter observado a legislação específica que fornece critérios não observados, como as constantes na Política Municipal de Meio Ambiente, demonstrando falta de estudos anteriores.

A ressalva principal que faz Bazzoli (2019, p. 40) acerca dos projetos evidenciados é que “parte dessas propostas não foram submetidas à participação popular e aos conselhos setoriais a que essas políticas estão afeitas e, além dessa indefinição, faltou discussão aprofundada sobre a aplicação de instrumentos urbanísticos, como IPTU Progressivo [...]”. Além de todas essas questões colocadas, “a revisão do Plano-Diretor propôs o aumento do tecido urbano da cidade e a criação de área significativa de expansão urbana [...] sem os devidos estudos sobre a densidade e ocupação” (BAZZOLI, 2019, p. 40).

O ato de ignorar a população e demais setores desta trouxe, assim, os próprios problemas estruturais do plano diretor aprovado. Como sustentado por Bazzoli (2019, p. 41), “[...] a revisão do Plano-Diretor Participativo de Palmas, aprovada e sancionada, possui o risco de acarretar, num futuro próximo, alterações econômicas e sociais relevantes ao conjunto dos cidadãos palmenses, bem como inseguranças graves na aplicação dessa lei [...]”.

Como bem assevera Guerra (2002):

Vivemos em sociedades de transição, de negócio e de negociação nas quais é difícil imaginar que seja possível agir sem considerar os outros e sem cooperar com eles. As posições sociais e institucionais são cada vez mais tênues, a sua definição e legitimidade devem ser reafirmadas constantemente (GUERRA, 2002, p. 345).

Isto é, ao se falar em participação popular, precisa-se de mais do que mera presença física nos espaços, requer-se uma ação devidamente comunicativa, em que todas as vozes valham por igual, sem que a voz do poder ultrapasse as de outras camadas apoderadas sem o necessário consentimento da população. Em outras palavras, que todos sejam reconhecidos como sujeitos capazes no processo dialógico.

Vale-se ressaltar, por último, porém, que não é só no processo de elaboração que existe ou se deve garantir a participação da população. Mesmo após pronto o plano diretor, a sociedade ainda pode fiscalizar o seu cumprimento, tendo instrumentos legais para tanto, o que o Estatuto da Cidade chama de “gestão democrática da cidade”, a saber:

Art. 43. Para garantir a **gestão democrática da cidade**, deverão ser utilizados, entre outros, os seguintes instrumentos: I – órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal; II – debates, audiências e consultas públicas; III – conferências sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e

municipal; IV – iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano; [...] (BRASIL, 2001, online, grifo nosso).

É necessário, portanto, que as gestões se atentem para a lei, o que é óbvio aferir, uma vez que o dever de qualquer pessoa incluída em um ordenamento jurídico, seja qual função exerça, é zelar por este, a fim de que sejam efetivas as normas referentes. Rodovalho, Silva e Rodrigues (2019), ao discorrerem sobre planejamento urbano participativo, afirmam que é de comum ocorrência nos municípios brasileiros o fato de que “[...] 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” (RODOVALHO; SILVA; RODRIGUES, 2019, p. 7).

Torna-se iminente, afinal, uma mudança de paradigma dos gestores, posto que a participação popular “[...] não pode ser confundida como mera informação à população pelos técnicos do projeto que já a concluíram. Essa mudança de paradigma colocaria o 'eu', hoje papel assumido pela gestão pública, em diálogo com o 'outro', neste caso a população local” (BAZZOLI, 2017, p. 48-49). A chave dessa concepção estaria, portanto,

[...] no protagonismo popular, a partir de um estabelecimento de um novo contrato social de múltiplas dimensões, com conteúdo que estabeleça diálogos constantes com o pensamento crítico, tendo em vista as premissas da sustentabilidade, da força participativa e da igualdade social (BAZZOLI, 2017, p. 50).

Em paralelo com a ação comunicativa, que exige diálogos consensuais de forma que se legitime o próprio direito (HABERMAS, 1997), faz-se crucial:

“[...] superar as barreiras à ação comunicativa frequentes na cultura brasileira e latinoamericana, como o autoritarismo, o populismo, o clientelismo, a cooptação, o corporativismo, o que torna sempre presente a possibilidade de colonização do espaço público” (MÜLLER NETO; ARTMANN, 2011, p. 3413).

Isto é, as influências dos subsistemas, materializadas por vezes na forma de autoritarismo (meio poder) ou corporativismo (meio mercado), por exemplo, precisam ser superadas para que haja real ação comunicativa. Com o rompimento desses obstáculos impostos por essas formas de influências externas, privilegia-se o diálogo consensual, que teria sua situação ideal preservada.

Rodvalho, Silva e Rodrigues (2019) consideram ainda, em semelhante teor, que:

O modelo de planejamento urbano participativo e gestão democrática, implantado após a aprovação do Estatuto da Cidade, encontra muitas dificuldades em seu processo de consolidação e produção de espaços urbanos mais justos e inclusivos. Seja dificuldades na institucionalização dos espaços democráticos de deliberação, de planejamento e gestão popular, ou pela cidadania pouco fortalecida e em construção da sociedade brasileira, ainda pouco compromissada com a função social da cidade e da propriedade urbana” (RODOVALHO; SILVA; RODRIGUES, 2019, p. 7).

Tem-se, assim, de um lado, um problema institucional, pela falta de ampliação do acesso e da ação nos debates públicos; de outro, uma postura democrática ainda em construção por parte dos cidadãos, por não se reconhecerem ou por não acreditarem em si como legítimos participantes, tendo em vista diversas exclusões históricas.

Então, na medida em que a população, mesmo que gradativamente, se conscientiza de seu papel de controle, fica mais viável que exerça sua participação na esfera pública. Exercendo particip(ação) comunicativa, avança-se em questões que se enfrentem principalmente por meio de diálogo consensual efetivo, como é o caso do plano diretor urbanístico, que expressamente dita o requisito ao prever a gestão democrática.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Pelas explicações, percebeu-se que o plano diretor é o principal instrumento da política urbanística, previsto constitucionalmente como essencial para algumas cidades. Na elaboração deste plano, notou-se ser indispensável a participação popular, porque a população é a principal afetada pelas diretrizes expostas nele, pois ordena os caminhos que a cidade deverá trilhar.

Ao examinar-se o princípio democrático da participação popular, entendido por meio do princípio fundamental da soberania do povo, de quem todo poder emana, segundo a Constituição Federal, notou-se que guarda estreita relação com o conceito de ação comunicativa. Isto porque, ao se falar em participação popular, toma-se por certo de que esta é uma ação dos sujeitos da cidade de colaborar, por meio de sugestões em diálogo, principal ferramenta de comunicação, com os caminhos da gestão pública, com a elaboração do plano diretor, com o próprio direito urbanístico. As normas urbanas só podem ser legitimadas, portanto, através de ação verdadeiramente comunicativa, que busca essencialmente ação, voz e consenso. Projetos não validados pelo consenso comunicativo não podem ser considerados, assim, como legítimos.

Pela análise das controvérsias percebidas durante o processo de criação da lei do novo Plano Diretor de Palmas, seja por meio dos diversos manifestos sociais, ações judiciais, audiências com baixa representatividade ou quando, mesmo havendo, encontrou-se ignorada, é possível vislumbrar indícios de influências externas prejudiciais ao diálogo consensual, principalmente do meio mercado, subsistema habermasiano, em problemática relação de com o Poder Público (meio poder).

As notícias da ocasião divulgadas em meios tradicionais pouco falaram a respeito do problema participativo diretamente, no máximo menções curtas e desviando o teor para

rivalidade política, corroborando para o papel de mídia meramente informativa. Por outro lado, pôde-se citar como um exemplo de meio comunicativo emancipador o portal online/blog do coletivo Palmas Participa (UFT), cujas ações comunicativas realizadas em seus fóruns dialógicos adentraram no núcleo do problema do processo revisional, informando de forma direta e explicativa a população a respeito de todo o processo que estava correndo.

Focou-se mais no processo de elaboração, tendo, ao final e por conta disso, uma breve análise do resultado legislativo correspondente (LC 400/2018/Palmas), isto é, de forma apenas a se ilustrar alguns pontos. Notou-se que os projetos aprovados beneficiam, em grande parte, o setor econômico, empresários, sendo a população eventual beneficiária indireta do que essa classe vir a propor para a cidade. Tratada como coadjuvante, tem-se que o seu esforço comunicativo não foi considerado e que a situação ideal de fala não existiu, visto que as influências impositivas prevaleceram em maioria.

Diante de todo o exposto, não se pode afirmar com veemência, ao menos na perspectiva da Teoria da Ação Comunicativa, em que os sujeitos buscam e respeitam o consenso, não limitados à simples conformação com propostas alheias, que houve participação popular dos sujeitos de Palmas durante o processo de elaboração da Lei Complementar nº 400, de 2 de abril de 2018, ficando a reflexão sobre os temas: cidades não inclusivas, ação dos sujeitos ocupantes do território, mídia democrática e sobre a própria democracia deliberativa.

Não ficam cerradas, contudo, outras possibilidades de pesquisa sobre o tema, visto que o plano diretor consiste em uma lei periódica e que será obrigatoriamente revista no futuro.

REFERÊNCIAS

- BAZZOLI, João Aparecido; BORGES, Nayara Gallieta. **Participação social na revisão do Plano Diretor de Palmas –TO: o Judiciário diante de sua função política.** In: SOUSA JUNIOR, José Geraldo de *et al.* **O direito achado na rua: Introdução crítica ao direito urbanístico.** Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2019, pp. 326-331. Disponível em: <https://livros.unb.br/index.php/portal/catalog/view/17/16/70-2>. Acesso em: 05 abr. 2021.
- BAZZOLI, João Aparecido; OLIVEIRA, Mariela Cristina Ayres de; SOUSA, Tatyana Oliveira (orgs.). **O papel da extensão universitária como indutora da participação social: Palmas participa.** Palmas, TO: EDUFT, 2017.
- BAZZOLI, João Aparecido. **Palmas em Foco: Contradições de uma Cidade Planejada.** Palmas: EDUFT, 2019. Disponível em: <http://download.uft.edu.br/?d=0264171f-909b-411c-a44c-288f32e66dd4;1.0:Palmas%20em%20foco,%20contradi%C3%A7%C3%B5es%20de%20uma%20cidade%20planejada.pdf>. Acesso em: 05 nov. 2020.
- BETTINE, Marco. **Um olhar sobre a construção do conceito de ação comunicativa na "Teoria da Ação Comunicativa"**. Sociologias, Porto Alegre, v. 19, n. 44, pp. 334-359,

Jan. 2017 . Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1517-45222017000100334&lng=en&nrm=iso. Acesso em 10 mar. 2021.
<http://dx.doi.org/10.1590/15174522-019004414>.

BICHUETI, Roberto Schoproni *et al.* **Desenvolvimento urbano sustentável: uma análise da produção científica internacional.** Rev. Adm. UFSM, Santa Maria, v. 11, edição especial, pp. 518-535, 2018. Disponível em:
<https://periodicos.ufsm.br/reaufsm/article/download/32024/pdf>. Acesso em: 05 abr. 2021.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 02 dez. 2020.

BRASIL. **Lei 10.257 de 10 de julho de 2001.** Estatuto da Cidade. Brasília, DF: Congresso Nacional, [2020]. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LEIS_2001/L10257.htm. Acesso em: 02 dez. 2020.

BRASIL. Ministério da Educação. **Sistema de Informação e Gestão de Projetos (SIGProj).** Protocolo do SIGProj: 268787.1400.45195.14042017. De: 28 fev. 2017 à 28 fev. 2019. Disponível em: http://sigproj.ufrj.br/apoiados.php?projeto_id=268787 . Acesso em: 21 mar. 2021.

BUSTAMANTE, Ana Paula. **A Aplicação do Agir Comunicativo de Habermas na Mediação Comunitária: O diálogo como instrumento transformador.** Sociologia, Antropologia e Culturas Jurídicas, XXII Encontro Nacional do CONPEDI/UNICURITIBA, Florianópolis, pp. 398-417, maio/jun. 2013. Disponível em:
<http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=514f94b7b871de0e>. Acesso em: 09 nov. 2020.

CAMPOS, Francieli de. **O paradigma da participação popular no planejamento urbano.** In: PAGANI, Elaine Adelina (org.). **Urbanismo, Planejamento Urbano e Direito Urbanístico: caminhos legais para cidades sustentáveis.** 1. ed. Uberaba: CNEC Edigraf, 2015. pp. 81-89. Disponível em: https://xaviervasques.com.br/wp-content/uploads/2016/05/file_555f3d5110d37.pdf. Acesso em: 09 nov. 2020.

CONEXÃO TOCANTINS. **Ministério Público requer suspensão das audiências públicas sobre a revisão do plano diretor de Palmas.** Conexão Tocantins, Palmas, TO, 27 set. 2017. Disponível em: <https://conexaoto.com.br/2017/09/27/ministerio-publico-requer-suspensao-das-audiencias-publicas-sobre-a-revisao-do-plano-diretor-de-palmas>. Acesso em: 10 mar 2021.

DOMINQUINI, Hugo Fabiano. **Análise da mobilização social e os instrumentos de participação social na elaboração do Plano Diretor de Palmas-TO sob a óptica do "Estatuto das Cidades".** Conteúdo Jurídico, Brasília-DF: 05 nov. 2020. Disponível em: <https://conteudojuridico.com.br/consulta/Artigos/52345/analise-da-mobilizacao-social-e-os-instrumentos-de-participacao-social-na-elaboracao-do-plano-diretor-de-palmas-to-sob-a-optica-do-quot-estatuto-das-cidades-quot>. Acesso em: 05 nov. 2020.

G1 TOCANTINS. **Plano Diretor de Palmas passa por revisão; entenda.** Palmas, TO, 2016. 1 vídeo (3m59s). Publicado pelo Portal G1 Tocantins. Disponível em:
<http://g1.globo.com/to/tocantins/bom-dia-tocantins/videos/t/edicoes/v/plano-diretor-de-palmas-passa-por-revisao/5376347>. Acesso em: 10 mar 2021.

G1 TOCANTINS. **Audiência Pública sobre Plano Diretor de Palmas é neste sábado; saiba mais detalhes.** Palmas, TO, 2017. 1 vídeo (6m32s). Publicado pelo Portal G1 Tocantins. Disponível em: <http://g1.globo.com/to/tocantins/videos/v/audiencia-publica-sobre->

plano-diretor-de-palmas-e-neste-sabado-saiba-mais-detalhes/6341752. Acesso em: 10 mar 2021.

G1 TOCANTINS. **Câmara de Vereadores aprova novo plano diretor de Palmas.** Palmas, TO, 30 mar. 2018, 1 vídeo (1m27s). Disponível em: <http://g1.globo.com/to/tocantins/jatv-1edicao/videos/t/edicoes/v/camara-de-veredores-aprova-novo-plano-diretor-de-palmas/6622871>. Acesso em: 10 mar 2021.

G1 TOCANTINS. **Na madrugada, vereadores aprovam novo Plano Diretor; veja principais projetos.** Palmas, TO, 30 mar. 2018. Disponível em: <https://g1.globo.com/to/tocantins/noticia/na-madrugada-veredores-aprovam-novo-plano-diretor-veja-principais-projetos.ghtml>. Acesso em: 10 mar 2021.

G1 TOCANTINS. **Prefeito Carlos Amastha sanciona novo Plano Diretor de Palmas com 19 vetos.** Palmas, TO, 2 abr. 2018. Disponível em: <https://g1.globo.com/to/tocantins/noticia/prefeito-carlos-amastha-sanciona-novo-plano-diretor-de-palmas-com-19-vetos.ghtml>. Acesso em: 10 mar 2021.

GUERRA, Isabel. **O território como espaço de ação coletiva: paradoxos e possibilidades do "jogo estratégico de atores" no planejamento territorial em Portugal.** In: SANTOS, Boaventura de Sousa (org.). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. pp. 341-372.

GUTIERREZ, G. L.; ALMEIDA M. A. B. de. **Teoria da Ação Comunicativa (Habermas): estrutura, fundamentos e implicações do modelo.** Veritas, Porto Alegre, v. 58, n. 1, p. 151-173, jan./abr. 2013. Disponível em: <https://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/veritas/article/download/8691/9031>. Acesso em: 09 nov. 2020.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia: entre facticidade e validade, vol. I.** Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

LAMY, Marcelo. **Metodologia da Pesquisa Jurídica: técnicas de investigação, argumentação e redação.** Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

MARQUES, Paulo Marcello Fonseca; MARTINS, Guilherme Paiva de Carvalho. **Teoria da ação comunicativa e estado de direito: a criação de ouvidorias no Brasil.** Revista Direito e Liberdade – RDL – ESMARN – v. 18, n. 3, pp. 129-157, set./dez. 2016. Disponível em: http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_informativo/bibli_inf_2006/Rev-Dir-e-Liberd_v.18_n.03.04.pdf. Acesso em: 10 mar. 2021.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO TOCANTINS. 23ª Promotoria de Justiça da Capital. **Recomendação nº 01/2015.** Palmas, TO, 6 out. 2015. Disponível em: <https://drive.google.com/file/d/0B-AvbqYy7M5nWE5zTzdrQUFfa2c/view>. Acesso em: 10 mar. 2021.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. 5º Ofício da Procuradoria da República no Estado do Tocantins. **Ação Civil Pública com Pedido de Antecipação de Tutela.** Palmas, TO, 18 set. 2015. Disponível em: <https://drive.google.com/file/d/0B-AvbqYy7M5nZXpMRzRkV0g0NFk/view>. Acesso em: 10 mar. 2021.

MULLER NETO, J. S.; ARTMANN, E. **Política, Gestão e Participação em Saúde: reflexão ancorada na teoria da ação comunicativa de Habermas.** Ciênc. saúde coletiva, Rio de Janeiro, v. 17, n. 12, pp. 3407-3416, dez. 2012. DOI: <https://doi.org/10.1590/S1413-81232012001200025>. Disponível em:

http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232012001200025&lng=pt&nrm=iso. Acesso em: 09 nov. 2020.

PALMAS. **Revisão do Plano Diretor de Palmas – TO**. Site da Prefeitura de Palmas. Palmas (TO): 2015. Disponível em: <http://planodiretor.palmas.to.gov.br>. Acesso em: 10 mar. 2021.

PALMAS. **Ata da Primeira Audiência de Consulta Pública da Revisão do Plano Diretor Participativo de Palmas realizada em 08 de junho de 2016 no Centro de Convenções Arnald Rodrigues**. Palmas (TO): 2016. Disponível em: <http://planodiretor.palmas.to.gov.br/media/arquivos/d24b61d85aa0470a846eceb520228ff9.pdf>. Acesso em: 10 mar. 2021.

PALMAS. **Plano Diretor Palmas**. Página do Facebook. Prefeitura de Palmas (TO): 2016. Disponível em: <https://pt-br.facebook.com/planodiretorpalmas>. Acesso em: 10 mar. 2021.

PALMAS. Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Sustentável. Comissão Especial de Revisão Do Plano Diretor. **Ofício/Manifestação nº?** [Solicitação de apoio do Ministério Público Estadual]. Palmas (TO), 26 jan. 2016. Disponível em: <https://drive.google.com/file/d/0B-AvbqYy7M5nUDVzT1JFTUZoTWs/view>. Acesso em: 10 mar. 2021.

PALMAS. **Lei Complementar Nº 400 de 2 de Abril de 2018**. Plano Diretor Participativo do Município de Palmas-TO. Palmas: Câmara Municipal, [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 em: 02 dez. 2020.

PROCÓPIO, Marcos Luís. **Resenha “Consciência Moral e Agir Comunicativo”**. CGS, Cadernos Gestão Social, Salvador, v.3, n.2, pp. 323-335, jul./dez. 2012. Disponível em: https://portalseer.ufba.br/index.php/cgs/article/download/31585/pdf_31. Acesso em: 09 nov. 2020.

RODOVALHO, S. A.; SILVA, M. A. R.; RODRIGUES, W. **Planejamento urbano participativo e gestão democrática em Palmas (TO) à luz da democracia deliberativa**. Revista Brasileira de Gestão Urbana, v. 11, 2019, e20190072. <https://doi.org/10.1590/2175-3369.011.e20190072>. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2175-33692019000100285&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 10 mar. 2021.

RODRIGUES, Arlete Moysés. **Estatuto da Cidade: função social da cidade e da propriedade. Alguns aspectos sobre população urbana e espaço**. Cadernos Metrópole, São Paulo (SP), n. 12, pp. 9-25, 2º sem. 2004. Disponível em: <http://www.suelourbano.org/wp-content/uploads/2017/09/RODRIGUES-2004-Estatuto-da-Cidade-funcao-social-da-cidade-e-da-propriedade.pdf>. Acesso em: 05 abr. 2021.

SANTOS, Boaventura de Sousa (org.). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SANTOS, Boaventura de Sousa; AVRITZER, Leonardo. **Introdução: para ampliar o cânone democrático**. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (org.). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. pp. 39-82.

SANTOS, Fabio da Silva. **O Estatuto da Cidade e a Necessidade de Aplicação no Baixo São Francisco**. Revista de Desenvolvimento Econômico – RDE, Salvador, ano 17, p. 408–430, dez. 2015. Disponível em: <https://revistas.unifacs.br/index.php/rde/article/view/4014/2736>. Acesso em: 26 nov. 2020.

SAULE JÚNIOR, Nelson. **Novas Perspectivas do Direito Urbanístico Brasileiro. Ordenamento Constitucional da Política Urbana. Aplicação e Eficácia do Plano Diretor.** Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1997.

SILVA, Jose Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro.** 6. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2010.

TREVISOL, M. G. **Ação comunicativa e pedagogia: alguns apontamentos sobre educação e mídia.** V CINFE, Congresso Internacional de Filosofia e Educação, Caxias do Sul-RS, maio 2010. Disponível em:

https://www.ucs.br/ucs/eventos/cinfe/artigos/arquivos/eixo_tematico7/Acao%20comunicativa%20e%20pedagogia%20alguns%20apontamentos%20sobre%20educacao%20e%20midia.pdf
. Acesso em: 10 nov. 2020.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO TOCANTINS. 1ª Turma da 2ª Câmara Cível. **Apelação nº 0023234-57.2018.8.27.0000.** Relator: Des. Moura Filho, 2018. Julgada em: 6 set. 2019.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO TOCANTINS. 1ª Vara da Fazenda e Registros Públicos de Palmas. **Ação Civil Pública nº 0031912-56.2017.827.2729.** Juiz: Manuel Farias de Reis Neto, 2017. Julgada em: 3 maio 2018.

TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 1ª REGIÃO. 2ª Vara Federal de Palmas. **Ação Civil Pública nº 0008316-13.2015.4.01.4300.** Juiz: Ademar Aires Pimenta da Silva, 2015. Julgada em: 2 maio 2016.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO TOCANTINS. Relatório de Extensão. **Projeto Palmas Participa.** In: BAZZOLI, J. A. (Coord). Cidade e Meio ambiente: estudo ampliado em perspectiva multidisciplinar. Proex - SIGProj: 268787.1400.45195.14042017. Blog Palmas Participa, 2015. Disponível em: <http://palmasparticipa.blogspot.com/>. Acesso em 10 mar. 2021.

VELASQUES, Ana Beatriz Araújo; OLIVEIRA, Lucimara Albieri de. **O atual processo de revisão do plano diretor participativo de Palmas/TO: considerações sob a ótica do Estatuto da Cidade.** In: BAZZOLI, João Aparecido (org.); OLIVEIRA, Mariela Cristina Ayres de (org.); SOUSA, Tatyana Oliveira (org). **O papel da extensão universitária como indutora da participação social: Palmas participa.** Palmas, TO: EDUFT, 2017. pp. 79-109.