



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO TOCANTINS
CAMPUS DE PALMAS
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO REGIONAL**

MARIA DA VITORIA COSTA E SILVA

**A PARTICIPAÇÃO POPULAR E SOCIAL: UMA ANÁLISE SOB A PERSPECTIVA
DO PLANEJAMENTO URBANO EM PALMAS - TO (BRASIL)**

**Palmas – TO
2025**

Maria da Vitoria Costa e Silva

A participação popular e social: Uma análise sob a perspectiva do planejamento urbano em Palmas - TO (Brasil)

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional da Universidade Federal do Tocantins (PPGDR-UFT), Campus Universitário de Palmas – TO, para obtenção do título de Doutora em Desenvolvimento Regional.

Linha de Pesquisa: Sociedade, Políticas Públicas e Desenvolvimento Regional.

Orientador: Professor Doutor João Aparecido Bazzoli.

Palmas – TO

2025

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

S586p Silva, Maria da Vitoria Costa e.
 A Participação Social e Popular: Uma Análise sob a Perspectiva do
 Planejamento Urbano de Palmas - TO (Brasil). / Maria da Vitoria Costa e Silva.
 – Palmas, TO, 2025.
 315 f.

 Tese (Doutorado) - Universidade Federal do Tocantins – Câmpus
 Universitário de Palmas - Curso de Pós-Graduação (Doutorado) em
 Desenvolvimento Regional, 2025.
 Orientador: João Aparecido Bazzoli

 1. Planejamento Urbano. 2. Participação Popular e Social. 3. Plano de
 Bairro. 4. Direito à Cidade Sustentável. I. Título

CDD 338.9

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).**

Maria da Vitoria Costa e Silva

A participação popular e social: Uma análise sob a perspectiva do planejamento urbano em Palmas - TO (Brasil)

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional da Universidade Federal do Tocantins (PPGDR-UFT), Campus Universitário de Palmas – TO, avaliada para a obtenção do título de Doutora em 15 de outubro de 2025 e aprovada em sua forma final pelo Orientador e pela Banca examinadora.

Linha de Pesquisa: Sociedade, Políticas Públicas e Desenvolvimento Regional.

Orientador: Professor Doutor João Aparecido Bazzoli.

Data da aprovação 15/10/2025.

Banca Examinadora:

Professora Doutora Sandra Catharinne Pantaleão Resende.
Avaliadora Externa – Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional e Direito à Cidade da Pontifícia Universidade Católica de Goiás (PPGDRDC/PUC/GOIÁS)

Professor Doutor José Alberto Tostes
Avaliador Externo – Programa de Desenvolvimento da Amazônia Sustentável (PPGDAS)

Professora Doutora Lia, de Azevedo Almeida
Avaliadora Interna – Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento da Universidade Federal do Tocantins (PPGDR/UFT)

Professora Doutora Ana Lúcia, de Medeiros
Avaliadora Interna – Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento da Universidade Federal do Tocantins (PPGDR/UFT)

Dedico este trabalho às memórias do meu pai José Bernardino da Silva, do meu irmão Antônio Gonçalves da Silva Neto, da minha prima e irmã de coração Adriana Pinto Silva, do esposo da minha prima Adriana Sá, Evaldo Borges Rezende, e da minha tia Maria Amélia Vieira da Silva que faleceram recentemente no percurso do meu doutorado, mas que permanecerão vivos nas minhas lembranças e no meu coração.

AGRADECIMENTOS

A Deus, minha base espiritual.

À minha mãe Juliêta Barros da Costa e Silva e ao meu pai José Bernardino da Silva (falecido), meus irmãos Antônio Gonçalves da Silva Neto (falecido), José Filho, Danilo, Adriana (falecida) e Diana, minhas cunhadas e cunhado, meus sobrinhos e sobrinhas, meus tios e tias, meus primos e primas, bem como os demais membros da minha família, pelo amor incondicional.

Ao meu orientador Professor João Aparecido Bazzoli, pela atenção e ensinamentos transmitidos, principalmente, as lições que me despertaram à participação democrática em prol de uma gestão urbana mais inclusiva, igualitária e sustentável. Agradeço por todo o aprendizado adquirido nos projetos de extensão sob sua coordenação, os quais, ao aproximar a universidade da sociedade, têm otimizado o compartilhamento entre os saberes técnicos e populares.

A toda equipe de professoras e professores, servidoras e servidores do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional da Universidade Federal do Tocantins, pela eficiência no trabalho, o atendimento de excelência e o compartilhamento de saberes. Aos colegas do doutorado pelo o apoio, pelas ricas discussões em sala de aula e pelo aprendizado no decorrer desses quatro anos de estudos e de pesquisas.

Às equipes que participaram dos projetos de extensão da Universidade Federal do Tocantins em que atuei como colaboradora. Um aprendizado para a vida.

Às doutoras e aos doutores que integraram as bancas de qualificação e da defesa final da presente tese, bem como contribuíram com as intervenções propositivas, gratidão pelas sugestões que enriqueceram este trabalho e pelo respeito e delicadeza no processo de arguição.

A toda família do Tribunal Regional Eleitoral do Tocantins por todo aprendizado, carinho, atenção e amizade.

Aos amigos e às amigas pela confiança, colaboração e compreensão por não me fazer presente em alguns momentos de desconcentração no decorrer do doutorado.

A todas as pessoas que diretamente e indiretamente auxiliaram no decorrer do meu doutorado, principalmente, as que tiveram comigo nos momentos difíceis.

Por fim, antecipo meus sinceros agradecimentos às futuras e aos futuros leitores desta tese, espero que as informações aqui contidas possam inspirar outras pesquisas que favoreçam a inclusão social e o acesso ao direito a uma cidade sustentável, bem como que estimule à participação social, força motriz indispensável ao fortalecimento da nossa democracia.

RESUMO

O desenvolvimento urbano de Palmas, Tocantins, tem sido historicamente marcado pela fragilização do acesso à terra e pela segregação socioespacial, problemas resultantes de uma lógica especulativa que o planejamento formal não consegue reverter. Academicamente, a lacuna na compreensão das dinâmicas de poder que moldam o território e a ausência de análises sobre alternativas que emergem da própria sociedade persistem. Diante desse cenário, esta tese se propôs a investigar a potência de um saber-fazer urbano construído desde a base, focando em práticas de resistência e proposição como contraponto ao planejamento hegemônico. O objetivo geral da pesquisa é investigar o papel e as dinâmicas da participação social no planejamento urbano de Palmas, através de seus canais institucionais formais e não formais, concentrando-se na comparação dos processos de participação na revisão do Plano Diretor Participativo (2016-2018) e na construção da Agenda Popular pelo Direito à Cidade (2024), orientada conceitualmente pelos Planos de Bairro, para identificar os alcances e os limites da democratização da gestão urbana. A pesquisa levanta a seguinte questão: de que maneira a aplicação de uma Agenda Popular pelo Direito à Cidade, orientada nos planos de bairro, pode transformar o desenvolvimento urbano em Palmas, fortalecendo a gestão democrática para tornar eficaz o Plano Diretor? Partiu-se da hipótese de que a emergência de uma participação qualificada, por meio de um planejamento territorializado de base comunitária, pode reverter o ciclo de ineficácia do planejamento formal. Para testar essa hipótese, a pesquisa qualitativa, estruturada como estudo de caso, utilizou a Escada de Participação de Sherry Arnstein como referencial analítico para avaliar a efetividade da participação em ambas as esferas. Os objetivos específicos incluíram a análise da participação social, a contextualização do processo de urbanização, a avaliação da revisão do Plano Diretor Participativo e a verificação empírica das implicações da Agenda Popular. Os resultados confirmaram a hipótese central de que: a participação na esfera institucional formal mostrou-se meramente protocolar, situada nos degraus mais baixos da escada de Arnstein (manipulação e consulta), enquanto que, no aspecto institucional não formal, a análise da Agenda Popular demonstrou um engajamento que alcança os degraus superiores de poder cidadão, caracterizando uma parceria efetiva e poder delegado, rumo ao controle social. Essa comparação direta evidencia que a apatia não é da sociedade, mas uma consequência de canais formais inadequados. A contribuição da tese se materializa na proposição de ferramentas para a transformação social e política, validando empiricamente os Planos de Bairro como instrumento-chave para superar a dissociação entre a cidade legal e a cidade real. Para isso, além desta tese, as contribuições culminam na entrega de uma minuta de projeto de lei para institucionalizar os Planos de Bairro e um *e-book*-guia (Plano de Bairro em Ação) para fomentar a organização comunitária e a otimização da política urbana local.

Palavras-chave: Planejamento Urbano. Participação Popular e Social. Planos de Bairro. Direito à Cidade Sustentável.

ABSTRACT

The urban development of Palmas, Tocantins, has historically been marked by the fragility of access to land and socio-spatial segregation, problems resulting from a speculative logic that formal planning cannot reverse. Academically, the gap in understanding the power dynamics that shape the territory and the absence of analyses of alternatives that emerge from society itself persist. In this context, this thesis aims to investigate the potential of an urban know-how built from the ground up, focusing on practices of resistance and proposition as a counterpoint to hegemonic planning. The overall objective of the research is to investigate the role and dynamics of social participation in the urban planning of Palmas, through its formal and non-formal institutional channels, concentrating on the comparison of participation processes in the revision of the Participatory Master Plan (2016-2018) and in the construction of the Popular Agenda for the Right to the City (2024), conceptually guided by Neighborhood Plans, to identify the scope and limitations of the democratization of urban management. This research raises the following question: how can the application of a Popular Agenda for the Right to the City, guided by neighborhood plans, transform urban development in Palmas, strengthening democratic management to make the Master Plan effective? The hypothesis is that the emergence of qualified participation, through community-based territorial planning, can reverse the cycle of ineffectiveness of formal planning. To test this hypothesis, the qualitative research, structured as a case study, used Sherry Arnstein's Ladder of Participation as an analytical framework to evaluate the effectiveness of participation in both spheres. Specific objectives included the analysis of social participation, the contextualization of the urbanization process, the evaluation of the revision of the Participatory Master Plan, and the empirical verification of the implications of the Popular Agenda. The results confirmed the central hypothesis that: participation in the formal institutional sphere proved to be merely protocol-driven, situated at the lower rungs of Arnstein's ladder (manipulation and consultation), while, in the non-formal institutional aspect, the analysis of the Popular Agenda demonstrated an engagement that reaches the higher rungs of citizen power, characterizing an effective partnership and delegated power, moving towards social control. This direct comparison shows that apathy is not a societal issue, but a consequence of inadequate formal channels. The thesis's contribution materializes in the proposition of tools for social and political transformation, empirically validating Neighborhood Plans as a key instrument to overcome the dissociation between the legal city and the real city. To this end, in addition to this thesis, the contributions culminate in the delivery of a draft bill to institutionalize Neighborhood Plans and an *e-book* guide (Neighborhood Plan in Action) to foster community organization and the optimization of local urban policy.

Keywords: Urban Planning. Popular and Social Participation. Neighborhood Plans. Right to the Sustainable City.

LISTAS DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACP	Área Conurbada de Palmas
ACIPA	Associação Comercial e Industrial de Palmas
ADCT	Atos das Disposições Constitucionais Transitórias
ALC	Área de Lazer e Cultura
APA	Áreas de Preservação Ambiental
APMS	Áreas Públicas Municipais
APPs	Áreas de Preservação Permanente
ATM	Associação Tocantinense de Municípios
AUIT	Área de Urbanização de Interesse Turístico
AVUs	Áreas Verdes Urbanas
BDTD	Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações
BHRAF	Bacia Hidrográfica do Ribeirão Água Fria
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BRT	<i>Bus Rapid Transit</i> (Transporte Rápido por Ônibus)
CAU	Conselho de Arquitetura e Urbanismo
CDL	Câmara de Dirigentes Lojistas de Palmas
CE	Constituição Estadual
CF	Constituição da Federal
CMEI	Centro Municipal de Educação Infantil
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
COBRAPE	Companhia Brasileira de Projetos e Empreendimentos
CREA	Conselho Regional de Engenharia e Agronomia
CRECI	Conselho Regional de Corretores de Imóveis
EC	Estatuto da Cidade
ed.	Edição de uma obra publicada
EIV	Estudos de Impacto de Vizinhança
ETE	Estação de Tratamento de Esgoto
EUA	Estados Unidos da América
FAETO	Federação da Agricultura e Pecuária do Estado do Tocantins
FECOMÉRCIO	Federação do Comércio de Bens, Serviços e Turismo

FIETO	Federação das Indústrias do Estado do Tocantins
FNDU	Fundo Nacional de Desenvolvimento Urbano
FUNAI	Fundação Nacional dos Povos Indígenas
IAB	Instituto de Arquitetos do Brasil
IBDU	Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICES	Iniciativas Cidades Emergentes e Sustentáveis
IDOM	Consórcio da Companhia Independente de Serviços Profissionais Integrados
IGOT/UL	Instituto de Geografia e Ordenamento do Território da Universidade de Lisboa
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPPLAM	O Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Maringá
IPTU	Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
MCID	Ministério das Cidades
MCMV	Minha Casa Minha Vida
MNLM	Movimento Nacional de Luta pela Moradia
MOCond	Macrozona de Ordenamento Condicionado
NEUCIDADES	Núcleo de Estudos Urbanos e de Cidades
OAB	Ordem dos Advogados do Brasil
ODS	Objetivo de Desenvolvimento Sustentável
ONGs	Organizações Não Governamentais
ONU	Organização das Nações Unidas
ONU/Habitat	Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos
OP	Orçamento Participativo
PAC	Plano de Aceleração do Crescimento
PDPP	Plano Diretor Participativo de Palmas
PDUP	Plano Diretor Urbanístico de Palmas
PMDs	Plano Diretores Municipais

PNE	Plano Nacional da Educação
PPGDR/UFT	Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional da Universidade Federal do Tocantins
PPA	Plano Plurianual
PPGDR/UFT	Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional da Universidade Federal do Tocantins
PVG	Planta de Valores Genéricos
RIDEs	Regiões Metropolitanas e Regiões Integradas de Desenvolvimento Econômico
RIMA	Relatório de Impacto Ambiental
RPDPP	Revisão do Plano Diretor Participativo de Palmas
SANEATINS	Companhia de Saneamento do Tocantins
SECOVI	Sindicato da Habitação e Condomínios
SEDUC/TO	Secretaria de Educação, Juventude e Esportes do Tocantins
SEPLAN/TO	Secretaria de Planejamento e Orçamento do Estado do Tocantins
SINDIMÓVEL	Sindicato dos Corretores de Imóveis
SINDUSCON	Sindicato da Indústria da Construção Civil de Palmas
SisMIV	Sistema Municipal de Infraestrutura Verde
SNDU	Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano
SPU/TO	Superintendência do Patrimônio da União do Tocantins
STJ	Superior Tribunal de Justiça
TCU	Tribunal de Contas da União
TJ/TO	Tribunal de Justiça do Estado do Tocantins
TO	Estado do Tocantins
TRE/TO	Tribunal Regional Eleitoral do Tocantins
UEMA	Universidade Estadual do Maranhão
UFT	Universidade Federal do Tocantins
ZEIS	Zonas Especiais de Interesse Social

LISTA DE FIGURAS

Figura 1	Produção científica anual sobre o direito à cidade (período 2001 a 2023)	67
Figura 2	Mapa mundial dos países que mais publicaram sobre o tema direito à cidade entre 2001 e 2023	67
Figura 3	Desenho afetivo para a construção do Plano de Bairro no Setor Aurenny IV em Palmas - 1ª Oficina	88
Figura 4	Foto grupo de trabalho construção Planos de Bairro Setor Aurenny IV - Palmas	89
Figura 5	Favelas ou Comunidades Urbanas Precárias - Tocantins - 2022	102
Figura 6	Favelas ou Comunidades Urbanas Precárias em Palmas - 2022	104
Figura 7	Mapa com destaque na cor verde clara, representa as ocupações e os loteamentos irregulares no Plano Norte de Palmas - TO	130
Figura 8	Mapa com destaque para a cor pink clara, destaca as ocupações e os loteamentos irregulares no Plano Diretor Sul de Palmas - TO	131
Figura 9	Foto da reunião comunitária no Setor Buritirana - revisão do Plano Diretor Participativo de Palmas (2016)	155
Figura 10	Foto da reunião comunitária no Setor Taquari - revisão do Plano Diretor Participativo de Palmas (2016)	159
Figura 11	Foto da reunião comunitária no Distrito de Taquaruçu – revisão do Plano Diretor Participativo de Palmas (2016)	164
Figura 12	Seminário Nós Propomos 2018	176
Figura 13	Reforma do Centro Comunitário Viver com Alegria	179
Figura 14	Alunos do CEM Santa Rita de Cássia de Palmas, Tocantins (Brasil), em Portugal - Congresso Iberoamericano Nós Propomos	179
Figura 15	Mapa dos setores integrantes da Agenda Popular em Palmas (2024) ..	190
Figura 16	Lançamento da Agenda Popular pelo Direito à Cidade em Palmas (2024).....	191

Figura 17	Roteiro das oficinas - Agenda Popular pelo Direito à Cidade	192
Figura 18	Eixos temáticos da Agenda Popular pelo Direito à Cidade	192
Figura 19	Fotos dos participantes da 1ª Oficina - setor Vila União de Palmas (2024)	203
Figura 20	Foto da 2ª Oficina realizada no setor Lago Norte de Palmas	203
Figura 21	Foto dos participantes da 3ª Oficina realizada no setor Taquaruçu Grande, Plano Diretor Sul, Zona Rural, Palmas	204
Figura 22	Foto dos participantes da 4ª Oficina realizada no setor Jardim Aurenny IV, Plano Diretor Sul, Palmas	204
Figura 23	Escada da Participação Cidadã (Arnstein, 1969)	208

FLUXOGRAMA

Fluxograma 1	Roteiro das atividades que orientaram a revisão do Plano Diretor Participativo de Palmas (2016-2018)	148
---------------------	--	-----

LISTA DE QUADROS

Quadro 1	Ações da Justiça Eleitorais do Tocantins por mais cidadania e democracia.....	26
Quadro 2	Desenho da pesquisa	40
Quadro 3	Principais Categorias Analíticas da Pesquisa	42
Quadro 4	Dissertações e teses sobre a urbanização no município de Palmas	44
Quadro 5	Arquivos dos documentos do processo de revisão do Plano Diretor Participativo de Palmas - TO, 2016/2018	46
Quadro 6	Documentos da revisão do Plano Diretor Participativo de Palmas analisados	46
Quadro 7	Delineamento Metodológico da Análise de Dados	50
Quadro 8	1ª Oficina do Jardim Aurenny IV/Palmas para elaboração do Plano de Bairro	89
Quadro 9	Municípios Tocantins, com mais de 20 mil habitantes, com Plano Diretor	105
Quadro 10	Avanços e desafios dos Planos Diretores Municipais no Brasil (2001-2019)	106
Quadro 11	Letra/Música “Taquarulua” (Dorivã) - Memória e Identidade de Taquaruçu	163
Quadro 12	Projetos que forneceram subsídios metodológicos e sociais para a Agenda Popular pelo Direito à Cidade em Palmas – TO	173
Quadro 13	Hidrata Palmas – Projeto do Colégio Estadual Dom Alano de Palmas	177
Quadro 14	Critérios para avaliação dos projetos no Seminário Nós Propomos	178
Quadro 15	Módulos do curso Assessores Populares em ODS (PPGDR/UFT/2022)	183
Quadro 16	Episódios transmitidos pelo projeto Cidade de Fato da UFT em 2024	187
Quadro 17	Amostra do universo das oficinas populares realizadas em Palmas (2024)	190

Quadro 18	Critérios para as observações de campo e avaliação da Agenda Popular	193
Quadro 19	Parceria TRE-TO e UFT para Formação de Multiplicadores Sociais.....	199
Quadro 20	Atividades da Agenda Popular pelo Direito à Cidade em Palmas (2024)	202
Quadro 21	Síntese Comparativa dos Modelos de Participação em Palmas	215

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	22
1.1	O interesse na temática: da experiência acadêmica à atuação profissional	24
1.2	Justificativa	27
1.3	Problema de pesquisa	29
1.4	Hipótese	30
1.5	Objetivo geral	31
1.5.1	Objetivos específicos	32
1.6	Aderência da pesquisa ao PPGDR/UFT.....	32
1.7	Organização e estrutura da tese	32
2	METODOLOGIA	36
2.1	Desenho da pesquisa	36
2.1.1	Principais categorias de análise	40
2.1.2	Da análise contextual e revisão bibliográfica	43
2.1.3	A participação institucional formal (plano diretor): um estudo de caso documental	44
2.1.4	A arena institucional não formal: a pesquisa-ação com a agenda popular	47
2.1.5	Procedimentos da análise de dados	47
PARTE I	REFERENCIAL TEÓRICO	51
3	A PARTICIPAÇÃO CIDADÃ E O PLANEJAMENTO URBANO: DESAFIOS NA EFETIVAÇÃO	51
3.1	Críticas ao planejamento urbano excludente	51
3.2	Conceito e diferenças entre participação popular e social	53
3.3	O papel da participação social no planejamento urbano no Brasil	55

3.4	Alternativas nacionais e internacionais para a participação no planejamento urbano	57
4	O DIREITO À CIDADE E AS NOVAS PERSPECTIVAS DO PLANEJAMENTO URBANO E DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL	64
4.1	A comunidade cívica e o desempenho institucional em Putnam: um mecanismo para o direito à cidade	72
4.2	Ação Comunicativa e Esfera Pública em Habermas: o ideal procedimental da democracia urbana	76
4.3	A Ecologia dos Saberes de Boaventura de Sousa Santos: a justiça cognitiva como condição para a participação	77
4.4	A pedagogia da autonomia: a formação do sujeito para a práxis urbana	78
4.5	Planos de bairro em escala local: fortalecendo o direito à cidade e à comunidade cívica para a gestão urbana democrática	80
5	O PLANEJAMENTO URBANO NA CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA DE 1988	90
5.1	A constitucionalização e a regulamentação da política urbana	90
5.2	O Estatuto da Cidade	95
5.3	A implementação do plano diretor pelos municípios: desafios e perspectivas para o futuro	99
6	A CONTEXTUALIZAÇÃO DA POLÍTICA URBANA DE PALMAS, TOCANTINS (BRASIL)	111
6.1	O impacto da especulação imobiliária no âmbito social	113
6.2	Reflexos da urbanização desordenada para o meio ambiente	126
	PARTE II RESULTADOS E DISCUSSÕES	134
7	OS MARCOS URBANÍSTICOS DE PALMAS E A TENSÃO ENTRE PLANEJAMENTO E PARTICIPAÇÃO SOCIAL	134

7.1	O plano diretor de 2007: avanços participativos e limites políticos	136
7.2	A revisão de 2018: o prenúncio de novos embates	139
7.2.1	Análise do processo de revisão do plano diretor participativo de Palmas - Tocantins (2016-2018)	141
7.2.2	Análise do plano de trabalho e das atas de audiências públicas	142
7.2.3	A leitura da cidade: diagnósticos das reuniões comunitárias na revisão do plano diretor	149
7.2.3.1	<i>Distrito de Buritirana: a identidade rural-urbana</i>	<i>151</i>
7.2.3.2	<i>Setor Taquari: retrato da urbanização incompleta</i>	<i>155</i>
7.2.3.3	<i>Distrito de Taquaruçu: a defesa da identidade e do meio ambiente</i>	<i>159</i>
7.2.3.4	<i>Zona rural de Taquaruçu Grande: a luta pela água e pela terra</i>	<i>164</i>
7.2.3.5	<i>Setores Lago Sul e Aurenys (Região Sul): a busca pela cidade</i>	<i>167</i>
7.2.4	O limite da lei e a crise da efetivação do direito à cidade em Palmas ...	168
8	A AGENDA POPULAR PELO DIREITO À CIDADE: UMA EXPERIÊNCIA INSTITUCIONAL NÃO FORMAL EM PALMAS	171
8.1	Ações do projeto Palmas Participa que contribuíram para a elaboração da agenda popular	171
8.1.1	O projeto Nós Propomos	173
8.1.2	Assessores Populares em Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS)	181
8.1.3	Projeto Cidade de Fato	185

8.2	A construção da agenda popular pelo direito à cidade em Palmas: relato de experiência (2024)	188
8.2.1	Percurso metodológico	189
8.2.2	Análise e resultados da agenda popular pelo direito à cidade	193
8.2.2.1	<i>A dimensão acadêmico-pedagógica</i>	<i>194</i>
8.2.2.2	<i>A dimensão comunitária e participativa</i>	<i>195</i>
8.2.2.3	<i>A dimensão político-institucional</i>	<i>197</i>
8.2.2.4	<i>A dimensão de conteúdo e replicabilidade</i>	<i>200</i>
9	ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS DADOS: OS DEGRAUS DA PARTICIPAÇÃO CIDADÃ EM PALMAS	205
9.1	A escada da participação de Arnstein como estrutura para análise cruzada dos resultados	206
9.2	Análise da participação social na revisão do plano diretor de Palmas (2016-2018)	209
9.3	Análise da agenda popular pelo direito à cidade em direção à parceria e ao controle cidadão	211
9.4	Síntese comparativa: os modelos de participação em disputa em Palmas e os fatores condicionantes do poder cidadão	213
9.4.1	Fundamentação teórica: o diálogo entre os resultados empíricos e o conceitual	215
9.4.2	Planos de bairro: a projeção do poder delegado e o avanço da gestão democrática	218

10	CONSIDERAÇÕES FINAIS	219
10.1	Apresentação e discussão dos resultados da pesquisa	219
10.2	Resposta à hipótese, à questão de pesquisa e aos objetivos da tese	220
10.3	Contribuições teóricas e práticas da pesquisa	222
10.4	Limitações do estudo e recomendações para pesquisas futuras	223
10.5	Produção científica realizada no decorrer da pesquisa	225
10.6	Ressonâncias da pesquisa: implicações para a atuação na Justiça Eleitoral	227
	REFERÊNCIAS.....	230
	APÊNDICE I: MINUTA DE PROJETO DE LEI PARA A INSTITUCIONALIZAÇÃO DOS PLANOS DE BAIRRO EM PALMAS – TO	252
	APÊNDICE II: <i>E-BOOK</i> PLANO DE BAIRRO	263

“Nenhum aspecto do espaço urbano brasileiro poderá ser jamais explicado/compreendido se não forem consideradas as especificidades da segregação social e econômica que caracteriza nossas metrópoles, cidades grandes e médias” (Villaça, 2012, p. 44).

1 INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988, ao dedicar um capítulo à Política Urbana, e sua posterior regulamentação pelo Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), inauguraram uma nova ordem jurídico-urbanística no Brasil. O Plano Diretor foi consolidado como o instrumento basilar para o desenvolvimento das cidades e a gestão democrática, por meio da participação cidadã, tornou-se um suporte obrigatório. Este marco legal representa a aspiração por espaços urbanos socialmente justos, ambientalmente equilibrados e que cumpram sua função social. Contudo, a materialização desses princípios enfrenta a resistência de forças históricas, gerando um profundo abismo entre a norma e a realidade urbana brasileira.

O principal entrave reside no conflito persistente entre os interesses da nova ordem constitucional e os interesses patrimonialistas tradicionais, hoje representados pela lógica neoliberal do mercado imobiliário, focada na apropriação do território para a geração de mais-valia. Nesse embate, a ausência de uma participação social efetiva emerge como um problema crônico. Os canais participativos são frequentemente instrumentalizados para legitimar decisões que mantêm privilégios e aprofundam as desigualdades, perpetuando um modelo de urbanização que, na prática, nega o direito à cidade para a maioria da população e a condena a condições precárias de moradia.

Este cenário nacional se manifesta de forma emblemática em Palmas, capital do Tocantins. Concebida em 1989 como um polo de modernização, sua origem tecnicista e centralizada não a isentou das contradições urbanas do país. Ao contrário, a cidade ilustra agudamente o problema: apesar de ser uma capital planejada, lidera o *ranking* de pessoas em moradias precárias no estado, com quase 30.000 habitantes vivendo em 22 favelas e comunidades urbanas, segundo dados do Censo do IBGE (2022). Essa alarmante realidade constitui a principal justificativa para este estudo, evidenciando a falência de um modelo de planejamento que promoveu a segregação e cujos sucessivos planos (1989, 1994, 2007 e 2018) mostraram-se inoperantes, sendo historicamente capturados por decisões a portas fechadas que beneficiam as elites política e econômica.

A problematização central desta tese reside na ineficácia crônica da participação social institucionalizada para reverter a lógica da segregação socioespacial em Palmas, que é

estimulada pela apropriação do espaço urbano pelo capital e reforçada pelos grupos político e econômicos da região. Essa dinâmica especulativa determina quem deve ter o direito à cidade, resultando na expulsão da população de baixa renda e dos demais grupos vulneráveis para as áreas periféricas, carentes de infraestrutura básica para uma vida digna. O problema de pesquisa reside na incapacidade comprovada do Plano Diretor de Palmas em atender aos interesses da comunidade local, em especial da população de baixa renda, permanecendo refém dos interesses patrimonialistas.

Diante da evidente fratura entre a cidade legal e a cidade real, e da constatação da inoperância dos mecanismos institucionais formais, emerge a pergunta central que orientou toda esta investigação:

De que maneira a aplicação efetiva de uma Agenda Popular pelo Direito à Cidade, orientada nos planos de bairro, pode transformar o modelo de desenvolvimento urbano em Palmas, revertendo a lógica da especulação imobiliária de modo a promover o fortalecimento da gestão urbana participativa e democrática para tornar eficaz o Plano Diretor Participativo de Palmas?

Para responder a esta questão, o objetivo geral desta tese foi estruturado para examinar o papel e as dinâmicas da participação social no planejamento urbano de Palmas, através de seus canais institucionais formais e não formais, concentrando-se na comparação dos processos de participação na revisão do Plano Diretor Participativo (2016-2018) e na construção da Agenda Popular pelo Direito à Cidade (2024), orientada conceitualmente pelos Planos de Bairro, para identificar os limites da democratização da gestão urbana.

O alcance desse propósito foi operacionalizado por meio dos objetivos específicos que envolveram o exame da contextualização do processo de urbanização em Palmas, a análise do papel da participação social (canais formal e não formal) na revisão do Plano Diretor Participativo e na construção da Agenda Popular.

Em relação ao percurso metodológico, adotou-se uma abordagem qualitativa, estruturada como um estudo de caso aprofundado sobre Palmas. A estratégia combinou a análise documental e exploratória de estudos prévios com uma etapa crucial de pesquisa-ação, marcada pelo envolvimento direto desta pesquisadora na construção da Agenda Popular.

Para a análise dos dados, utilizou-se como referencial teórico-analítico a Escada de Participação Cidadã de Sherry Arnstein (1969), que permitiu classificar os diferentes níveis de poder e engajamento em cada processo, fundamentando a análise comparativa.

A hipótese central confirmada neste trabalho foi de que a aplicação de uma Agenda Popular, por meio da metodologia territorializada dos Planos de Bairro, constitui o mecanismo

estratégico capaz de iniciar a transformação do modelo de desenvolvimento urbano de Palmas. Argumenta-se que esta abordagem ataca o problema em duas frentes: primeiro, ao criar poder cidadão real e organizado nos territórios, ela desafia diretamente a hegemonia da lógica especulativa; segundo, ao produzir diagnósticos e propostas concretas a partir da cidade real, ela gera a substância técnica e a legitimidade social necessárias para dar operacionalidade e eficácia ao Plano Diretor Municipal, transformando-o de uma peça de ficção jurídica em um instrumento de justiça social.

Assim, esta tese propõe ferramentas para a mudança, validando os Planos de Bairro como uma solução para a diferença entre a cidade legal e a real. O trabalho resultou também na entrega de um projeto de lei para formalizar esses planos e um *e-book*-guia (Plano de Bairro em Ação) para fomentar a organização comunitária.

1.1 O interesse na temática: da experiência acadêmica à atuação profissional

A presente pesquisa emerge da confluência de minhas experiências acadêmicas na Universidade Federal do Tocantins (UFT) e minha atuação profissional como servidora do Tribunal Regional Eleitoral do Tocantins (TRE-TO). Essa dupla perspectiva proporcionou um olhar multifacetado sobre as dinâmicas sociais e a gestão pública, fundamentando a escolha da temática.

Minha jornada acadêmica iniciou-se com o mestrado no Programa de Pós-Graduação em Prestação Jurisdicional e Direitos Humanos da UFT (2014-2016), com foco na judicialização da Saúde em Palmas (Silva, 2016). Os resultados da pesquisa revelaram que uma parcela significativa das demandas que chegam ao Poder Judiciário poderia ser evitada. Isso ocorreria se o Poder Executivo adotasse um planejamento urbano participativo e eficiente, pautado na cooperação entre governos, iniciativa privada e demais setores da sociedade, visando o atendimento ao interesse social.

Aprofundando essa reflexão, em 2017, tive a oportunidade de cursar a disciplina optativa “Política e Planejamento Urbano” no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional da UFT, ministrada pelo Professor João Aparecido Bazzoli. Essa disciplina me expôs a diversos projetos de extensão universitária, como o “Palmas Participa”, “Nós Propomos”, “Assessores Populares em Objetivos de Desenvolvimento Sustentável” e “Agenda Popular pelo Direito à Cidade”. Por meio de parcerias intersetoriais, esses projetos têm fomentado um debate permanente, crítico e fundamentado sobre a cidade de Palmas,

capacitando atores comunitários para uma gestão democrática e participativa da política urbana local.

Essas vivências acadêmicas despertaram um profundo interesse em compreender o papel da participação social no processo de urbanização de Palmas, especialmente na revisão do Plano Diretor Participativo do município. Essa questão se tornou ainda mais relevante após a regulamentação da política urbana pelo Estatuto da Cidade, cujas diretrizes enfatizam a indispensabilidade da gestão democrática no desenvolvimento das cidades.

Paralelamente, minha atuação na Justiça Eleitoral do Tocantins evidenciou a importância desta pesquisa, alinhando-se aos macrodesafios, aos objetivos do Planejamento Estratégico do Tribunal Regional Eleitoral do Tocantins 2021-2026 (Resolução TRE-TO nº 500, de 26 de fevereiro de 2021) e à missão do TRE-TO que é garantir a legitimidade do processo eleitoral para fortalecer a democracia.

Em decorrência dessa missão institucional, a Justiça Eleitoral no Tocantins tem implementado diversos canais de aproximação com a população local, buscando construir pontes inovadoras para a efetivação de uma gestão do processo eleitoral democrática, inclusiva e sustentável, por meio da educação política da sociedade.

Nesse propósito, o TRE-TO desenvolve programas institucionais permanentes com foco na transparência e na educação sociopolítica. Dentre eles, nos termos da Resolução TRE-TO nº 444, de 29 de abril de 2019, destacam-se:

i) O Agentes da Democracia Formação de Eleitores e Políticos do Futuro, lançado em 2 de março de 2018 antes dessa resolução, foca na formação dos novos eleitores e políticos do futuro, especialmente jovens estudantes do ensino médio. O programa capacita esses atores sobre o funcionamento do processo eleitoral, a importância do voto consciente, as formas de participação política e o combate à desinformação. Como resultado, cria-se uma rede de cidadania ativa que reverbera o conhecimento em suas comunidades, fortalecendo a cultura democrática desde a base;

ii) A Inclusão Política da Mulher: + Mulher +Democracia visa, essencialmente, fomentar a educação política da sociedade e, de forma mais específica, incentivar e promover a participação feminina na política. Seu objetivo é fortalecer os conceitos de cidadania e democracia, esclarecer sobre os direitos e deveres eleitorais das mulheres, e conscientizá-las sobre a importância de sua capacidade de votar e ser votada, enfatizando sua autonomia na escolha de candidatos e atuando no combate à violência política de gênero para, em última análise, reduzir a desigualdade de gênero nos espaços de poder;

iii) A Inclusão Sociopolítica dos Povos Indígenas e das Comunidades Quilombolas, que, através de ações itinerantes, leva os serviços da Justiça Eleitoral diretamente aos territórios, superando barreiras logísticas, geográficas e culturais. O resultado direto tem sido a garantia do alistamento eleitoral, a coleta biométrica e a regularização de títulos em locais remotos. Mais profundamente, os programas viabilizam a instalação de seções de votação dentro das próprias aldeias e quilombos, assegurando o exercício do voto e fomentando a representatividade política desses povos.

Além desses programas, temos outros projetos, como o Pop Rua Jud (em alinhamento com a política nacional do Conselho Nacional de Justiça - CNJ), voltado ao atendimento da população em situação de rua ou em extrema vulnerabilidade social. A iniciativa foca na emissão do título eleitoral que, frequentemente, é o primeiro ou único documento desse cidadão. O resultado transcende o direito ao voto: o título se torna um instrumento fundamental para o resgate da dignidade e o acesso a programas sociais, serviços de saúde e ao mercado de trabalho formal.

No Quadro 1 consta algumas dessas ações realizadas pela Justiça Eleitoral do Tocantins, cujo trabalho conta com a parceria de vários órgãos institucionais do Tocantins.

Quadro 1 - Ações da Justiça Eleitorais do Tocantins por mais cidadania e democracia

Ações dos Programas/Projeto TRE-TO e seus parceiros institucionais	Links para acesso
Agentes da Democracia	https://www.youtube.com/watch?v=XcCvZj3Hctc&list=PLdNdie2j-5WJCqtWwGJMr-h4OMvLhSyxX&index=5
+Mulher +Democracia	https://www.youtube.com/watch?v=J6Yd-DQQoeE&list=PLdNdie2j-5WLVTRFhY68fz3gbOM8ZargT&index=15
Inclusão Sociopolítica dos Povos Indígenas	https://www.youtube.com/watch?v=b2CCn1kCZV4&t=28s
Inclusão Sociopolítica das Comunidades Quilombolas	https://www.youtube.com/watch?v=DotcCJPGJUc
Pop Rua Jud	https://www.youtube.com/watch?v=y8nOfyKkDTo&t=112s

Fonte: Elaboração da autora com base nos vídeos do TRE-TO e TJ-TO disponibilizados no YouTube.

Essas ações, focadas em levar a cidadania a grupos historicamente excluídos e promover participação ativa, demonstram resultados concretos na ampliação do diálogo democrático por mais inclusão e cidadania. Essas atividades reforçam o entendimento de que a democracia plena exige a remoção de barreiras e a inclusão efetiva de todos os segmentos sociais.

Esses programas e projetos têm sido fundamentais para uma compreensão mais apurada da cidade de fato e dos diversos problemas que afetam as comunidades. Frequentemente, o planejamento urbano verticalizado, operacionalizado de cima para baixo, não consegue atender aos anseios da população. Essa lacuna poderia ser preenchida por um processo contínuo de escuta popular, no qual os atores comunitários pudessem contribuir nos debates e nas decisões sobre a cidade, por meio de um planejamento horizontal.

Através dessas iniciativas, a Justiça Eleitoral do Tocantins demonstra a possibilidade de realizar eleições com transparência e credibilidade, fomentando a participação democrática da sociedade no processo eleitoral brasileiro.

As sinergias entre essas experiências constituem fundamentos empíricos que determinaram a realização desta tese.

A soma dessas experiências – a acadêmica, com a percepção da necessidade de um planejamento urbano participativo e engajamento em projetos de extensão, e a profissional, com a imersão nos programas de fortalecimento da democracia e da educação cívica do TRE/TO – reforçou meu interesse em compreender o papel da participação social no planejamento da cidade de Palmas - TO.

O somatório dessas experiências despertou o interesse em explorar o tema tanto no campo institucional formal da política urbana local, com foco na revisão do Plano Diretor Participativo de Palmas, quanto no campo institucional não formal, analisando as ações interventivas populares executadas localmente em prol do direito à cidade, por meio da parceria entre a universidade e outros segmentos da comunidade, a exemplo da Agenda Popular.

Além de buscar a efetivação da gestão urbana participativa, democrática e inclusiva em Palmas, visa-se também otimizar as práticas de extensão na Universidade Federal do Tocantins e os programas e projetos institucionais na Justiça Eleitoral, voltados à inclusão sociopolítica, à democracia, à cidadania e à sustentabilidade.

1.2 Justificativa

A justificativa desta tese ancora-se na urgência gerada por um paradoxo central: Palmas, uma capital jovem e integralmente planejada, reproduz e aprofunda graves problemas urbanos que seu próprio planejamento deveria ter evitado. A cidade hoje é palco de uma acentuada especulação imobiliária, estimulada pelos poderes políticos e econômicos da região, que impulsiona a expansão territorial desordenada e resulta na proliferação de vazios urbanos. Este fenômeno, combinado a uma baixa densidade demográfica em áreas já infraestruturaadas, gera

exclusão e nega o direito à cidade à população de baixa renda, empurrada para periferias desprovidas de serviços básicos.

A urgência desta pesquisa é quantificável. Segundo dados do Censo Demográfico de 2022 (IBGE, 2022), Palmas lidera o *ranking* estadual de pessoas em situação de precariedade habitacional, com quase 30.000 de seus cidadãos residindo em 22 favelas e comunidades urbanas precárias (IBGE, 2022). Este dado alarmante não é um acaso, mas o resultado direto de um modelo de desenvolvimento que, historicamente, priorizou os interesses do capital em detrimento das dimensões social e ambiental, tornando o Estatuto da Cidade e o Plano Diretor instrumentos de baixa efetividade prática.

O planejamento urbano de Palmas, lamentavelmente replica a matriz de apropriação do espaço pelo capital observada nas grandes metrópoles brasileiras. Neste modelo, o território é tratado primariamente como mercadoria, não como um bem coletivo, o que se manifesta na legislação urbanística que, na prática, legitima a valorização de terrenos especulativos em detrimento da função social da propriedade e da cidade. Em vez de corrigir, o aparato formal de planejamento acaba por institucionalizar e subsidiar a segregação socioespacial.

A crítica a este modelo é fundamental, pois ele perpetua um ciclo vicioso: a legislação permite a criação de um vasto estoque de terra valorizada e vazia (os vazios urbanos), enquanto o poder público gasta recursos públicos para levar infraestrutura a novas periferias. Essa lógica não apenas é socialmente injusta, ao expulsar a população pobre para longe dos empregos e serviços, mas é economicamente insustentável e ecologicamente irresponsável, demonstrando a captura do Estado pelas elites fundiárias.

Academicamente, a justificativa reside na necessidade de preencher uma lacuna na compreensão das dinâmicas de poder que moldam o território palmense. Enquanto muitos estudos diagnosticam os problemas de apropriação do espaço pelo capital que nega o direito à cidade à população com poucos recursos, esta tese avança ao investigar as alternativas que emergem da própria sociedade.

Nesse sentido, a pertinência da pesquisa reside em analisar a potência de um saber-fazer urbano construído desde a base. Para preencher essa lacuna e enfrentar a urgência social, a tese se propõe a analisar, de forma comparativa, as dinâmicas de poder presentes no canal formal (revisão do Plano Diretor) e no canal não formal (Agenda Popular), investigando qual deles melhor reflete e atende às demandas de base.

O foco nestas alternativas populares não é um exercício meramente descritivo, mas busca compreender as práticas concretas de resistência e proposição - como as ocupações que se tornam bairros, as propostas para um plano diretor popular e as redes de economia solidária

- que constituem um verdadeiro contraponto ao planejamento hegemônico. Analisar a lógica, a escala e o potencial articulador dessas iniciativas é fundamental para vislumbrar os caminhos para uma gestão urbana que incorpore a inteligência coletiva e as demandas reais de seus cidadãos.

Ao analisar a contraposição entre um planejamento institucional formal capturado e uma agenda popular que busca se afirmar, a pesquisa visa não apenas aprofundar a crítica, mas também contribuir com subsídios teóricos e práticos para o fortalecimento dos movimentos sociais e para a construção de propostas que visem um desenvolvimento urbano verdadeiramente inclusivo e democrático.

1.3 Problema de pesquisa

O planejamento urbano de Palmas configura-se como um problema de pesquisa a partir da sua contradição fundamental: uma cidade concebida sob ideais de modernidade que, na prática, falhou em mitigar a desigualdade e a segregação, tornando-se ela mesma um vetor desses processos. O problema central não reside na ausência de legislação, visto que esta é avançada no país, mas na inoperância do aparato de planejamento formal, notadamente o Plano Diretor Participativo, que se mostra incapaz de conter a lógica da especulação imobiliária e de efetivar a função social da cidade e da propriedade.

Esta ineficácia evidencia um modelo de gestão urbana capturado por interesses hegemônicos, resultando em um distanciamento abissal entre o planejamento decidido nos gabinetes e as necessidades vivenciadas pela população em seus territórios. Contudo, o problema se complexifica ao observar que a apatia não é geral. Em contraposição à fragilidade institucional, surgem mobilizações sociais no campo não formal, que buscam construir uma agenda popular e afirmar o direito à cidade a partir das bases.

Essa dissociação entre o planejamento oficial e as mobilizações populares não é apenas um sintoma de ineficácia; ela ativamente produz uma cidade cindida. De um lado, existe a cidade legal, dos mapas e das leis do Plano Diretor, que avança lentamente e de forma seletiva. De outro, a cidade real, onde a vida cotidiana se desenrola em meio à precariedade e à luta por direitos básicos. Essa fratura alimenta um ciclo vicioso de deslegitimação: a incapacidade do planejamento formal em responder às demandas da população gera descrédito e afasta os cidadãos dos canais institucionais formais, o que, por sua vez, facilita ainda mais a captura desses espaços por interesses privados, aprofundando o ciclo de exclusão.

Nesse vácuo de legitimidade, a construção de uma agenda popular e de planos de bairro transcende o mero ato de protesto. Ela representa a proposição de uma nova epistemologia do planejamento urbano: um planejamento insurgente, que nasce de baixo para cima, fundamentado no conhecimento tácito e na vivência dos moradores. Tal abordagem desafia o paradigma tecnocrático dominante ao afirmar que o planejamento não é propriedade exclusiva de especialistas e do Estado, mas um processo social e político que deve ser construído a partir do território e de suas gentes.

Portanto, o problema não é a falha de um sistema, mas a fratura entre um modelo institucional disfuncional e uma potência participativa não institucionalizada. É neste ponto de fratura, e diante da proposição de um novo paradigma de planejamento, que se cristaliza o problema de pesquisa desta tese, formulado a partir da seguinte questão norteadora:

De que maneira a aplicação efetiva de uma Agenda Popular pelo Direito à Cidade, orientada nos planos de bairro, pode transformar o modelo de desenvolvimento urbano em Palmas, revertendo a lógica da especulação imobiliária de modo a promover o fortalecimento da gestão urbana participativa e democrática para tornar eficaz o Plano Diretor Participativo de Palmas?

Nesse contexto, a pesquisa torna-se um instrumento de intervenção e transformação. Ao validar empiricamente a eficácia da Agenda Popular e dos planos de bairro, a tese busca não apenas diagnosticar as falhas do sistema, mas também oferecer soluções concretas e replicáveis. Ela demonstra que a participação cidadã, quando genuinamente empoderada e organizada, é a chave para reverter a inoperância do planejamento formal e para construir uma cidade mais justa, onde a cidade legal e a cidade real possam, finalmente, convergir.

1.4 Hipótese

A hipótese central que orienta esta tese é a de que a emergência de uma participação social qualificada, por meio de um planejamento territorializado de base comunitária, pode reverter o ciclo de ineficácia do planejamento urbano formal em Palmas.

Nessa relação, a variável independente é a aplicação da Agenda Popular pelo Direito à Cidade, compreendida como um processo de construção de poder cidadão e planejamento insurgente de baixo para cima. A variável dependente é a transformação do modelo de desenvolvimento urbano em Palmas, traduzida pela superação da ineficácia do Plano Diretor. Argumenta-se que essa transformação ocorrerá em duas frentes: primeiro, a Agenda desafia diretamente a hegemonia da lógica especulativa ao criar poder cidadão real e organizado nos

territórios; segundo, ao produzir diagnósticos e propostas concretas a partir da cidade real, ela gera a substância técnica e a legitimidade social necessárias para dar operacionalidade e eficácia ao Plano Diretor Municipal, transformando-o de uma peça de ficção jurídica em um instrumento de justiça social.

A premissa desta hipótese é que a ineficácia do planejamento institucional não decorre apenas da falta de participação, mas da sua qualidade. O modelo vigente, pautado em audiências públicas e consultas formais, frequentemente se limita a um nível simbólico de participação, onde a sociedade é chamada a legitimar decisões pré-concebidas, sem poder de fato influenciá-las. Esse formato é facilmente capturado por atores com maior poder técnico e político, notadamente o mercado imobiliário e as elites locais, que ditam as regras do jogo e perpetuam um modelo excludente. A participação, nesse contexto, torna-se um ritual que mascara a manutenção do *status quo*.

A Agenda Popular, por sua vez, opera por uma lógica radicalmente distinta, atacando as causas dessa captura. Seu principal mecanismo de ação é a inversão epistemológica e política do planejamento.

Em vez de tratar o cidadão como um espectador, ela o posiciona como protagonista na produção de conhecimento sobre o território. Através dos Planos de Bairro, a Agenda pode promover diagnósticos e propostas que nascem da experiência vivida, do saber-fazer da comunidade, gerando uma base de informações mais rica e legítima que a dos estudos técnicos convencionais. Simultaneamente, este processo não é apenas técnico, mas fundamentalmente político, pois organiza os moradores, capacita lideranças e constrói uma força social autônoma capaz de negociar e pressionar o poder público.

Portanto, a hipótese não sugere que a Agenda Popular seja apenas uma alternativa, mas sim o instrumento necessário para dar vida ao planejamento formal. Ao construir poder cidadão organizado nos territórios e ao produzir propostas concretas e socialmente validadas, ela gera a pressão política e a substância técnica que faltam ao Plano Diretor. É essa combinação que tem o potencial de romper a captura do Estado, forçando a máquina pública a responder às demandas da cidade real e, finalmente, transformando o Plano Diretor de uma peça de ficção jurídica em um efetivo instrumento de justiça social.

1.5 Objetivo geral

A presente tese objetivou investigar o papel e as dinâmicas da participação social no planejamento urbano de Palmas, através de seus canais institucionais formais e não formais,

concentrando-se na comparação dos processos de participação na revisão do Plano Diretor Participativo (2016-2018) e de construção da Agenda Popular pelo Direito à Cidade (2024), orientada conceitualmente pelos Planos de Bairro, para identificar os alcances e os limites da democratização da gestão urbana.

1.5.1 Objetivos específicos

Para alcançar o objetivo geral, esta tese se propôs a:

- i) Analisar o papel da participação social (formal e não formal) no planejamento urbano de Palmas;
- ii) Contextualizar o processo de urbanização de Palmas, identificando os fatores que têm impulsionado a periferização e a segregação socioeconômica de grupos vulneráveis;
- iii) Avaliar a participação social na revisão do Plano Diretor Participativo de Palmas (2016-2018) e sua conformidade com as diretrizes do Estatuto da Cidade; e,
- iv) Verificar, empiricamente, as implicações da Agenda Popular pelo Direito à Cidade na formulação de práticas participativas e na efetivação do plano urbanístico em Palmas, sob a ótica dos Planos de Bairro.

1.6 Aderência da pesquisa ao PPGDR/UFT

Esta pesquisa demonstra plena aderência à linha de Sociedade, Políticas Públicas e Desenvolvimento Regional do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional da Universidade Federal do Tocantins (PPGDR/UFT). Adicionalmente, ela se alinha diretamente aos objetivos de fortalecimento da democracia estabelecidos no Planejamento Estratégico do Tribunal Regional Eleitoral do Tocantins (TRE/TO) 2021-2026 (Resolução TRE/TO nº 500/2021). Seu objetivo primordial é aprimorar a participação social democrática na implementação do Plano Diretor de Palmas, focando na promoção de um futuro urbano inclusivo, resiliente e sustentável, por meio da análise dos Planos de Bairro.

1.7 Organização e estrutura da tese

Esta tese se inicia com a **Introdução**, que constituiu o ponto de partida da investigação. Nesta seção, foram estabelecidos os eixos centrais do estudo: a justificativa, a delimitação do problema de pesquisa, a explicitação dos objetivos e a demonstração da aderência ao Programa

de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional da Universidade Federal do Tocantins, com a delimitação da linha de pesquisa Sociedade, Políticas Públicas e Desenvolvimento Regional.

Na sequência, o percurso metodológico que sustenta a presente investigação é detalhado no **Capítulo 2**, intitulado **Metodologia**. Esta seção transcende a mera descrição de procedimentos, dedicando-se a explicitar o rigoroso arcabouço lógico e procedimental que confere validade e transparência às análises. Dada a complexidade do objeto de estudo - a participação popular e social no planejamento urbano de Palmas, permeado por relações de poder, discursos em disputa e significados subjetivos -, a tese alinha-se a uma abordagem de natureza qualitativa. Tal escolha epistemológica justifica-se pela busca por uma profundidade interpretativa que revele os "comos" e "porquês" da democracia urbana, em contraposição à simples mensuração de sua incidência.

Para operacionalizar essa abordagem, o desenho de pesquisa foi estruturado em dois eixos analíticos complementares. O primeiro consiste em um estudo de caso retrospectivo da participação no processo de revisão do Plano Diretor Participativo (2016-2018), focando a arena institucional formal. Em contraponto, o segundo eixo emprega a pesquisa-ação para investigar as dinâmicas da mobilização autônoma da Agenda Popular pelo Direito à Cidade (2024), representando a arena institucional não formal. A articulação e o contraste desses eixos, apoiados pelo modelo da Escada de Participação Cidadã de Sherry Arnstein como principal ferramenta de análise, permitiram construir uma análise densa sobre os desafios e as possibilidades de avanço do controle social e da gestão democrática na produção do espaço urbano em Palmas.

Já a **Parte 1 – Referencial Teórico-Conceitual**, foi dividida em quatro capítulos.

O Capítulo 3: A Participação Cidadã e o Planejamento Urbano: Desafios na Efetivação, introduziu no conceito central da tese, a participação social, destacando sua essencialidade para um planejamento urbano que seja justo, eficaz e representativo. Este tópico, ao discutir a integração das diversas perspectivas cidadãs, visou legitimar as políticas urbanas e fomentar um senso de pertencimento.

Aprofundando essa base, o **Capítulo 4: O Direito à Cidade e as Novas Interfaces do Planejamento Urbano e da Participação Social**, conectou a participação social ao conceito fundamental do direito à cidade (Lefebvre, 2016 e Harvey, 2014), da comunidade cívica (Putnam, 2006) e do desempenho institucional, sublinhando como a confiança e o capital social são cruciais para o desenvolvimento urbano. A introdução aos planos de bairros e a escala local aqui foi estratégica, pois prepara o terreno para a discussão da operacionalização da participação em níveis micro, um tema que será revisitado na parte empírica.

Em seguida, o **Capítulo 5: Planejamento Urbano na Constituição Brasileira de 1998**, apresentou a discussão do plano teórico universal para o contexto jurídico específico do Brasil. Ao abordar a Constitucionalização e a Regulamentação da Política Urbana, especificamente o Estatuto da Cidade, esta seção buscou fazer alusão ao arcabouço legal que deveria garantir a participação popular no planejamento urbano local. O exame da Implementação do Plano Diretor pelos Municípios visou revelar os desafios e perspectivas que envolvem a construção da ponte entre a teoria ideal e a realidade da aplicação da lei.

Na sequência, o **Capítulo 6: Contextualização da Política Urbana de Palmas** serviu como a transição final para a parte empírica. Ela aplicou os conceitos teóricos e jurídicos discutidos à realidade específica de Palmas, destacando os problemas urbanos decorrentes da urbanização desordenada, como o impacto da especulação imobiliária no âmbito social e os reflexos para o meio ambiente. Este capítulo criou o cenário para a investigação empírica, mostrando como a ausência de uma participação social robusta e um planejamento urbano eficaz (conforme delineado nas seções anteriores) manifestam-se em problemas concretos na cidade.

A **Parte 2 – Resultados e Discussões**, abordagem empírica, dividiu-se em três capítulos.

O **Capítulo 7: Os Marcos Urbanísticos de Palmas e a Tensão entre Planejamento e Participação Social**, analisou os principais instrumentos do planejamento de Palmas, revelando a fragilidade da participação social nos processos de produção do espaço urbano. Esta seção demonstrou, na prática, a lacuna entre a intenção participativa da legislação (Capítulo 5) e a realidade da sua implementação em Palmas (Capítulo 6). O destaque para a análise do processo de revisão do Plano Diretor Participativo de 2018 reforçou essa desconexão.

Em contraponto, o **Capítulo 8: A Agenda Popular pelo Direito à Cidade - Uma Experiência Institucional Não Formal em Palmas**, ofereceu uma perspectiva diferente. Ao detalhar uma experiência institucional não formal de participação popular, ela ilustrou como a comunidade cívica (conceito do Capítulo 4: seção 4.1) pode se organizar e buscar a efetivação do Direito à Cidade, mesmo diante das fragilidades institucionais apontadas no Capítulo 6. Esta experiência serviu como um exemplo prático de engajamento cívico em resposta aos desafios urbanos de Palmas.

O **Capítulo 9: Análise e Discussão dos Dados – Os Degraus da Participação Cidadã em Palmas**, constituiu o ponto crucial onde os achados empíricos dos Capítulos 7 e 8 foram interpretados e validados. Aqui, os dados qualitativos foram contrastados com a Escada da Participação Cidadã de Arnstein (1969). Esta análise sistemática não só respondeu à pergunta

de pesquisa, mas também estabeleceu a contribuição original da tese, conectando-a à teoria da participação social (Capítulos 3 e 4) com a prática e os desafios de Palmas (Capítulos 6, 7 e 8).

Finalmente, o **Capítulo 10: Considerações Finais**, apresentou a síntese e o encerramento da tese, conectando todas as partes. Sintetizou as principais evidências e contribuições do trabalho, reforçando que este estudo almejou contribuir com o aperfeiçoamento da política urbana em Palmas e o ordenamento urbano mais inclusivo, democrático e sustentável, ecoando as bases fundantes estabelecidas no referencial teórico (Capítulos 3, 4, 5 e 6) com a parte empírica (Capítulos 7, 8 e 9).

O **Apêndice I: Minuta de Projeto de Lei para a Institucionalização dos Planos de Bairro em Palmas – TO** resultou na contribuição prática direta da pesquisa. A proposta de minuta de projeto de lei para institucionalizar os planos de bairro foi um desdobramento concreto da tese, visando fortalecer a aplicação do Plano Diretor Participativo. Esta proposição pretendeu contribuir para a efetivação do Direito à Cidade e da Comunidade Cívica em Escala Local (Capítulo 4), oferecendo uma solução para as fragilidades da participação observadas na parte empírica (Capítulos 7 e 8) e contribuindo para o futuro do planejamento urbano em Palmas.

O **Apêndice II: E-book Planos de Bairro em Ação**, apresenta-se uma estratégia com vistas a orientar os atores comunitários na execução do plano de bairro em escala local.

As contribuições materiais apresentadas nos apêndices I e II evidenciam o compromisso da tese com a transformação social e a aplicação prática do conhecimento acadêmico, característica fundamental da pesquisa-ação. Juntas, elas compõem uma intervenção sinérgica, atuando em duas frentes complementares e essenciais para a mudança:

i) De um lado, a minuta de projeto de lei representa uma incidência direta na esfera político-institucional, buscando criar o arcabouço jurídico necessário para a perenidade e a legitimidade da participação cidadã em escala local.

ii) De outro, o *e-book* volta-se para a base social, funcionando como uma ferramenta de capacitação e empoderamento que visa fomentar a autonomia e o protagonismo dos atores comunitários.

Essa dupla estratégia demonstra uma compreensão sofisticada de que a efetivação do direito à cidade depende tanto de estruturas institucionais sólidas quanto de uma cidadania ativa e informada, garantindo que a pesquisa não apenas diagnostique problemas, mas também entregue instrumentos concretos para a sua superação.

2 METODOLOGIA

A construção do conhecimento científico ancora-se, fundamentalmente, nas escolhas metodológicas que delineiam o percurso investigativo. Esta seção dedica-se a explicitar o arcabouço lógico, teórico e procedimental adotado para a consecução dos objetivos desta tese. Longe de se configurar como um receituário de técnicas, a metodologia representa o percurso procedimental que articula a formulação do problema, os pressupostos teóricos e o trabalho empírico, assegurando a coerência interna, o rigor analítico e a validade dos resultados. Trata-se da instância que confere transparência ao processo de pesquisa, permitindo a avaliação da fidedignidade do desenho investigativo e da robustez das inferências.

A adequação do desenho metodológico é determinada pela natureza do objeto de estudo. A presente tese debruça-se sobre a participação popular e social no planejamento urbano, um fenômeno intrinsecamente complexo e dinâmico. Tal objeto não se resume a variáveis mensuráveis; ele é constituído por processos sociais, disputas discursivas, relações de poder e significados subjetivos atribuídos pelos atores. Compreender as lógicas de ação, as estratégias e as experiências vividas que conformam a política urbana em Palmas exige, portanto, um delineamento de pesquisa que transcenda a busca por generalizações estatísticas, priorizando a profundidade interpretativa e a análise contextualizada.

Nessa perspectiva, a investigação alinha-se a uma abordagem de natureza qualitativa. Esta escolha não é fortuita, mas sim uma decorrência epistemológica da busca por compreender os "comos" e "porquês" da participação social, em detrimento da mensuração de sua frequência ou incidência. O foco recai sobre a elucidação dos processos e das estruturas que facilitam ou obstaculizam a democracia urbana no contexto específico de Palmas. Este capítulo está, portanto, estruturado para detalhar o desenho da pesquisa, as estratégias de coleta e os procedimentos de análise que operacionalizam essa escolha, fundamentando o percurso trilhado para a produção dos dados e a construção das análises subsequentes.

2.1 Desenho da pesquisa

O desenho metodológico adota uma abordagem qualitativa e exploratória (Minayo, 1994). A escolha se justifica pela natureza complexa do objeto - participação social permeada por poder, discursos e significados subjetivos - que exige análise contextualizada e aprofundada, e não generalização estatística.

O objetivo central é transcender a mera verificação de mecanismos, focando na avaliação da qualidade, efetividade e profundidade da influência cidadã nas decisões urbanas, conforme o Estatuto da Cidade. A tese é de caráter descritivo-explicativo: mapeia os canais de participação em Palmas (governo e sociedade civil) e busca identificar as dinâmicas de poder que resultam em efetividade ou simbolismo.

Para solidez e abrangência, utiliza-se a estratégia de estudo de caso múltiplo com diversidade metodológica intencional (Estudo de Caso Retrospectivo no Eixo 1 e Pesquisa-Ação no Eixo 2), permitindo análise comparativa e a captura da complexidade da política urbana em diferentes ângulos.

Para operacionalizar essa abordagem, a pesquisa estrutura-se a partir de um desenho composto de dois eixos analíticos complementares que permitem investigar a participação social em distintas arenas institucionais: a formal e a não formal. Esta distinção conceitual alinha-se à abordagem do neoinstitucionalismo, notadamente, a de Douglass North (1990, p. 3/4), que define as instituições como “as regras do jogo em uma sociedade”, ou, mais formalmente, como “as restrições humanamente concebidas que estruturam a interação humana”.

Segundo North (1990), as instituições existem para reduzir a incerteza que permeia as interações. A presente tese adota também a distinção crucial de North (1990) entre instituições (as regras) e organizações (os jogadores). Organizações, como a prefeitura, os conselhos, ou os movimentos sociais da Agenda Popular, “são os grupos de indivíduos unidos por um propósito comum para alcançar objetivos”, que agem e buscam tirar vantagem das oportunidades criadas pela estrutura institucional (North, 1990, p. 5).

North (1990) classifica essas restrições em duas categorias centrais: (1) instituições formais, que compreendem as regras escritas, como leis (a exemplo do Estatuto da Cidade), constituições e regulamentos oficiais que governam os processos participativos estatais (como o rito de revisão do Plano Diretor); e (2) instituições não formais (ou informais), que consistem em convenções, normas de comportamento e códigos de conduta derivados da cultura, que governam as interações da sociedade civil (como as práticas de mobilização da Agenda Popular). A presente tese analisa como a interação, e por vezes a tensão, entre essas duas esferas institucionais molda a estrutura de incentivos para a participação em Palmas. Esta estrutura de incentivos é o que determina se as organizações (atores) se engajarão em atividades produtivas (participação efetiva) ou em atividades que levam à estagnação (participação simbólica) (North, 1990).

O primeiro eixo consiste em um estudo de caso (Yin, 2015) de natureza retrospectiva, cujo objeto é verificar a participação social no processo de revisão do Plano Diretor Participativo de Palmas (2016-2018). Este método foi selecionado por sua adequação para a análise intensiva de um fenômeno complexo em seu contexto real, permitindo um exame pormenorizado de seus mecanismos e de sua dinâmica específica, aprofundando a compreensão sobre as estruturas de oportunidade, as tensões e os resultados alcançados dentro dos canais oficiais.

A análise retrospectiva desse eixo se beneficia do conceito de "dependência de trajetória" (*path dependence*) de North (1990, p. 100), o qual sustenta que as escolhas institucionais do passado, reforçadas por retornos crescentes, restringem o conjunto de escolhas atuais. Assim, uma possível inefetividade no processo de revisão do Plano Diretor de Palmas (2016-2018) pode ser tratado como um resultado incremental de uma matriz institucional herdada, e não como um evento isolado.

O segundo eixo da pesquisa configura-se como uma pesquisa-ação (Thiollent, 2011), orientada para o exame da participação social no processo de construção da Agenda Popular pelo Direito à Cidade em Palmas (2024), sob a ótica dos Planos de Bairro.

A escolha desse método justifica-se pela sua adequação a um fenômeno em pleno desenvolvimento, permitindo que a pesquisadora adote uma postura de imersão e colaboração para apreender a dinâmica da mobilização social. Sob a ótica de North (1990), a Agenda Popular pode ser vista como uma organização que emerge em resposta à estrutura de incentivos. Se as instituições formais (Eixo 1) impõem custos de transação proibitivos para a participação efetiva (custos para medir o desempenho do governo, monitorar ou fazer cumprir os acordos), a mobilização informal (Eixo 2) pode ser interpretada como uma tentativa de criar instituições alternativas que reduzam esses custos para os cidadãos e permitam capturar os ganhos da cooperação.

A articulação destes dois eixos estabelece um contraponto analítico fundamental para os objetivos da tese. Ao contrastar a lógica participativa institucional formal do Plano Diretor com a lógica informal autônoma da Agenda Popular, a pesquisa busca construir uma análise abrangente e versátil sobre os desafios e as possibilidades da democracia urbana em Palmas. A combinação do estudo de caso com a pesquisa-ação viabiliza, assim, um exame aprofundado das interações, lacunas e sinergias entre as esferas de participação governamental e da sociedade civil, contribuindo para uma compreensão mais completa da produção do espaço urbano.

A coleta de dados para ambos os eixos analíticos será realizada por meio da triangulação de técnicas qualitativas, visando garantir a robustez e a profundidade da análise. Serão

utilizadas: (a) análise documental de atas, relatórios, projetos de lei, manifestos públicos e materiais de divulgação dos processos participativos (Eixo 1); e (b) observação participante, aplicada especificamente no contexto da pesquisa-ação (Eixo 2).

O tratamento dos dados coletados terá como referencial analítico central o modelo da Escada da Participação Cidadã de Sherry Arnstein (1969).

Esse modelo tipológico será utilizado para classificar e interpretar os níveis de participação efetiva encontrados tanto no processo institucional formal do Plano Diretor (Eixo 1) quanto na mobilização informal da Agenda Popular (Eixo 2). A análise buscará identificar os graus de poder cidadão, que variam da "não participação" (manipulação, terapia) e "simbolismo" (informação, consulta, apaziguamento) até o "poder cidadão" (parceria, poder delegado, controle cidadão), permitindo avaliar criticamente a qualidade e a profundidade da democracia participativa nos casos estudados e desvelar as disputas em torno da política urbana.

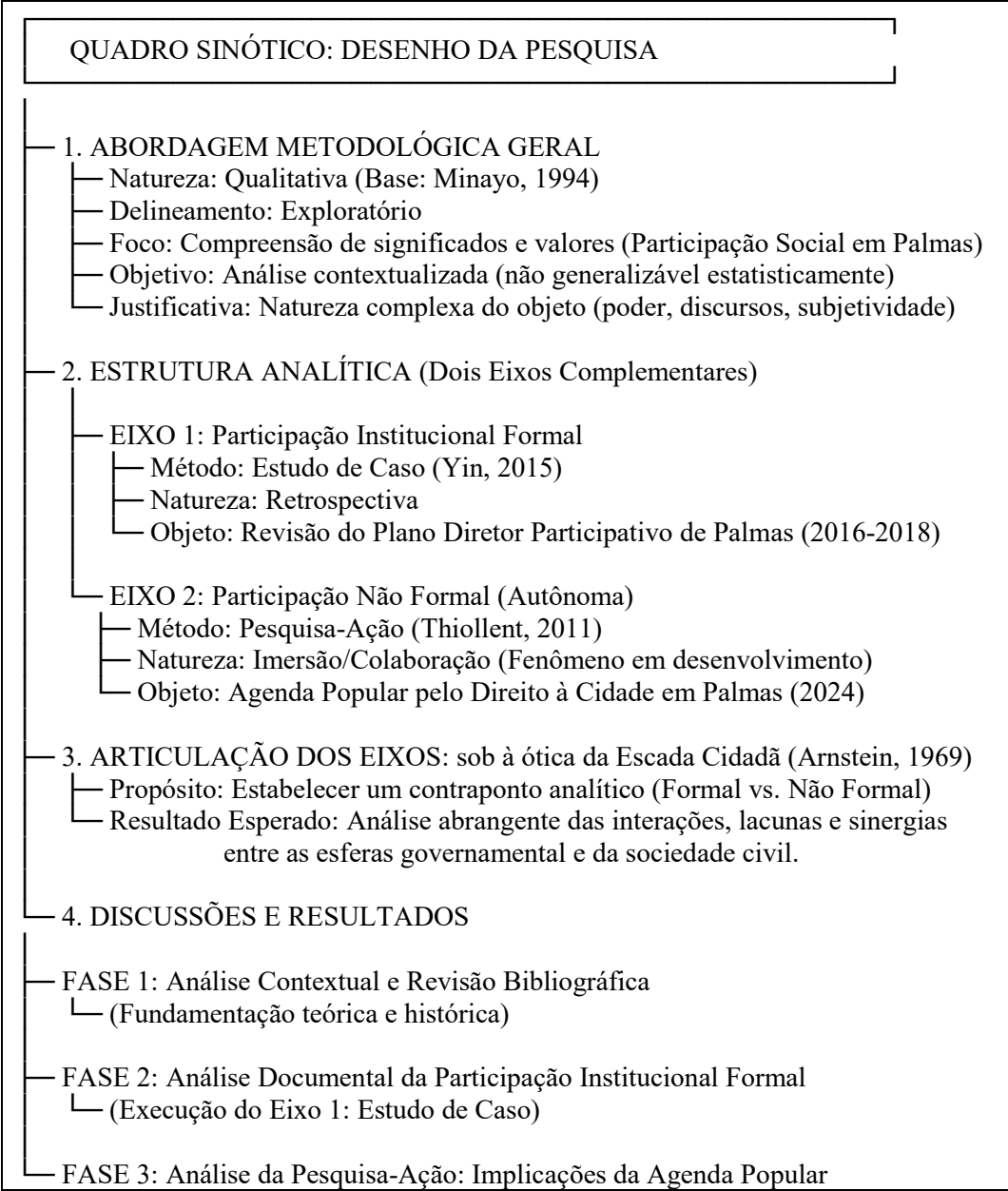
Ressalta-se que todos os procedimentos metodológicos obedecerão aos preceitos éticos da pesquisa. A análise documental e a observação participante respeitarão os princípios de fidedignidade e rigor científico. No caso da observação participante, a atuação da pesquisadora será pautada pela transparência junto aos grupos envolvidos, e a descrição de eventos e falas em manifestações públicas ou eventos oficiais será realizada com a devida contextualização.

O desenho metodológico se desdobra em quatro fases procedimentais sequenciais e interligadas:

- i) A Fase 1 consiste na Análise Contextual e Revisão Bibliográfica, estabelecendo a fundação teórica e histórica essencial para a compreensão do planejamento urbano em Palmas;
- ii) A Fase 2 é dedicada à Análise Documental da Participação Institucional Formal, que operacionaliza o Eixo 1 por meio da execução do estudo de caso retrospectivo do Plano Diretor; e a Análise da Pesquisa-Ação e Estudo de Campo, consolidando o Eixo 2 ao examinar o processo de construção da Agenda Popular;
- iii) A Fase 3, trata das articulações dos Eixos 1 e 2, com fundamento na Escada da Participação Cidadã de Sherry Arnstein (1969), referencial central para o tratamento dos dados. Ela permite classificar os achados de ambos os eixos (Formal *versus* Não Formal) em categorias claras (não participação, simbolismo, poder cidadão), atendendo diretamente ao objetivo de avaliar a qualidade e o grau de poder cidadão;
- iv) A Fase 4 culmina nas Discussões e Resultados, oferecendo uma visão integrada sobre as dinâmicas da participação formal e informal no planejamento urbano de Palmas.

No Quadro 2, consta o desenho desta pesquisa.

Quadro 2 - Desenho da Pesquisa



Fonte: Elaboração da autora (2025).

2.1.1 Principais categorias de análise

A análise dos dados coletados nesta tese é estruturada a partir de um conjunto de categorias teóricas centrais, que funcionam como lentes interpretativas interdisciplinares para a compreensão do fenômeno investigado. Estas categorias não emergiram espontaneamente dos dados, mas foram predefinidas com base na robusta fundamentação teórica e empírica discutida nesta pesquisa, alinhando-se aos objetivos específicos deste estudo. Elas representam os eixos conceituais que permitem organizar, classificar e codificar sistematicamente as informações,

garantindo que a análise permaneça focada nos construtos que sustentam a hipótese central do trabalho.

Este quadro analítico parte de uma categoria de diagnóstico - o Planejamento Urbano Excludente (Rolnik, 1999; Maricato, 2003) - e estabelece o Direito à Cidade (Lefebvre, 2016; Harvey, 2014) como o horizonte ético-político da investigação. Para avaliar a natureza do processo participativo, a tese mobiliza um conjunto de teorias complementares.

A Escada da Participação Cidadã (Arnstein, 1969) é usada para medir o nível de poder efetivo dos cidadãos. Para além do poder, analisa-se a qualidade do diálogo e a epistemologia do processo, recorrendo-se à ação comunicativa de Habermas (2012) para avaliar a busca por entendimento na esfera pública (Habermas, 2014), aos conceitos de ecologia de saberes (Santos, 2007a) e da pedagogia da autonomia (Freire, 1996), para investigar o reconhecimento dos saberes populares e o processo de empoderamento e autonomia dos sujeitos.

A articulação dessas diversas categorias teóricas não constitui um mero ecletismo, mas uma exigência metodológica imposta pela complexidade do objeto. A análise da participação urbana requer uma abordagem multidimensional. Esta abordagem integrada permite identificar não apenas a presença ou ausência da participação, mas quem participa, como e sob quais constrangimentos sociais específicos, refinando a crítica ao simbolismo. Esta lente é fundamental para diferenciar as dinâmicas de poder no Plano Diretor (Eixo Formal) e na Agenda Popular (Eixo Não Formal).

Para além da análise do processo em si, é crucial compreender as condições sociais que o viabilizam ou dificultam. Nesse sentido, a categoria de comunidade cívica (Putnam, 2006) é mobilizada para analisar o alicerce da participação: o capital social, a confiança e as redes de cooperação. O referencial também delimita os objetos concretos da análise, focando nos instrumentos formais da Gestão Democrática da Cidade (Estatuto da Cidade) e sua aplicação em escalas locais, como os Planos de Bairro, diferenciando os atores através da distinção entre Participação Popular e Social.

O propósito destas categorias analíticas não é, portanto, enquadrar a realidade empírica em "caixas" teóricas estanques, mas utilizá-las como ferramentas heurísticas para a interpretação. A intersecção dessas categorias permite ir além da dicotomia entre uma análise puramente estrutural e uma puramente processual. Esta estrutura integrada de categorias orientou tanto a análise documental do Plano Diretor quanto a análise empírica da Agenda Popular em Palmas. No Quadro 3 consta a síntese dessas categorias teóricas interdisciplinares.

Quadro 3 - Principais Categorias Analíticas da Pesquisa

Categoria Analítica	Conceito Central / Propósito na Tese	Principais Autores / Referências	Subcategorias / Dimensões Chave
1. Planejamento Urbano Excludente	Diagnosticar o modelo de urbanização hegemônico, baseado na segregação e especulação, que a participação social visa combater.	Raquel Rolnik (2002, 1999 e 1994), Ermínia Maricato (2003).	Lógica da acumulação de capital; especulação imobiliária; segregação socioespacial; legislação como instrumento de poder; vazios urbanos.
2. Direito à Cidade	Definir o horizonte ético e político da pesquisa; o objetivo final do planejamento e da participação.	Henri Lefebvre (2016), David Harvey (2014; 2005), Mark Purcell (2013; 2002).	Valor de uso vs. valor de troca; direito à apropriação (usar/moldar o espaço); direito à participação (decidir sobre o espaço); perspectiva interseccional (gênero, raça, classe).
3. Escada da Participação Cidadã	Ferramenta analítica central para avaliar a qualidade e o nível de poder da participação existente (o "como" da análise).	Sherry Arnstein (1969).	Nível de Não Participação: (Manipulação, Terapia); Nível de Tokenismo: (Informação, Consulta, Apaziguamento); Nível de Poder Cidadão: (Parceria, Poder Delegado, Controle Cidadão).
4. Ação Comunicativa e Esfera Pública	Analisar a qualidade do diálogo e o potencial de deliberação racional e busca de consenso nos espaços participantes.	Jürgen Habermas (2014; 2012).	Racionalidade comunicativa (vs estratégica); pretensões de validade (verdade, retidão, sinceridade); deliberação; mundo da vida vs. sistema.
5. Ecologia de Saberes	Avaliar a valorização dos saberes populares/técnico/científico no planejamento.	Boaventura de Sousa Santos (2019, 2007b).	Epistemologia do Sul; valorização da conexão do saber técnico e popular (ecologia dos saberes).
6. Pedagogia da Autonomia	Examinar a participação como processo pedagógico de empoderamento/conscientização.	Paulo Freire (1996).	Conscientização; diálogo (ação-reflexão-ação); leitura de mundo (práxis); autonomia e liberdade.
7. Comunidade Cívica	Analisar as condições sociais (o alicerce) necessárias para que a participação institucional seja efetiva e democrática.	Robert Putnam (2006).	Capital social (redes horizontais); confiança (reciprocidade); cooperação cívica (associações).
8. Gestão Democrática da Cidade	Identificar os mecanismos legais e formais de participação institucionalizados no Brasil, cujo funcionamento será avaliado.	CF/1988; Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001); Planos Diretores Palmas (2007 e 2018) e Avritzer (2018; 2008).	Planos diretores participativos; conselhos de políticas públicas (ConCidades); orçamento participativo.
9. Distinção: Participação Popular vs. Social	Categoria conceitual para diferenciar as formas de engajamento.	(Definição da própria tese)	Participação: ação direta e individual do cidadão e participação social (grupos organizados; associações).
10. Planos de Bairro (e Novas Perspectivas)	Analisar alternativas eficazes para planejamento em escala local.	(Autores diversos)	Empoderamento comunitário; cidades de 15 minutos/Compactas.

Fonte: Elaboração própria (2025).

2.1.2 Da análise contextual e revisão bibliográfica

Esta etapa inicial, de natureza predominantemente bibliográfica e documental, visou consolidar o embasamento teórico da pesquisa sobre o papel da participação popular e social no planejamento urbano e, na sequência, contextualizar o processo de urbanização de Palmas e identificar os fatores que têm impulsionado a periferização e a segregação socioespacial de grupos vulneráveis. Este levantamento constituiu parte do alicerce analítico teórico da tese, pois foi a partir da compreensão crítica das condições estruturais que moldam o espaço urbano palmense que a análise dos processos participativos ganhou densidade.

Ao articular o debate teórico sobre o direito à cidade e a democracia urbana com as contradições específicas da formação da capital, esta fase forneceu as abordagens teóricas e o panorama fático necessários para interpretar os dados empíricos das etapas subsequentes, não como eventos isolados, mas como processos enraizados em um histórico de disputas e desigualdades.

A dimensão bibliográfica, especificamente, debruçou-se sobre os conceitos centrais que informam o debate crítico do planejamento, notadamente as teorias sobre a produção social do espaço, a governança urbana e os limites da democracia participativa em contextos de forte influência do mercado imobiliário.

A síntese entre o aprofundamento teórico sobre a produção do espaço e a análise do arcabouço legal-institucional local permitiu consolidar um diagnóstico da lógica de urbanização palmense. Compreendeu-se que o padrão excludente observado não é um subproduto accidental, mas o resultado direto de um modelo de planejamento que, desde a concepção da capital, priorizou a valorização fundiária e os interesses do mercado em detrimento da função social da cidade. Esta constatação revelou que os processos participativos não operaram em um vácuo, mas sim em um terreno de disputa condicionado por uma lógica tecnocrática e mercadológica.

As atividades para a implementação deste objetivo específico apoiaram-se no seguinte trajeto: levantamento e Análise de Estudos sobre a Urbanização de Palmas, a partir da verificação aprofundada de estudos previamente conduzidos sobre a urbanização da cidade. Para este propósito foram realizadas pesquisas nos repositórios das universidades brasileiras e na Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD) com a utilização dos descritores “planejamento urbano Palmas” e “Urbanização Palmas”. Nessa abordagem foram selecionadas para exame 12 dissertações de mestrado e 6 teses de doutorado (conforme detalhado no Quadro 4), focadas na temática da urbanização no município de Palmas. A coleta e análise desse material ocorreram entre janeiro 2021 e janeiro de 2025.

Quadro 4 - Dissertações e teses sobre a urbanização no município de Palmas

Autor (a)	Título
Amaral (2009)	Especulação imobiliária e segregação social em Palmas do Tocantins: uma análise a partir dos programas habitacionais do período de 2000 a 2008. (Dissertação)
Arrais (2009)	Um estudo para a preservação e uso sustentável da área verde urbana do Córrego Brejo Comprido em Palmas – TO. (Dissertação)
Bazzoli (2007)	Os efeitos dos vazios urbanos no custo da urbanização da cidade de Palmas – TO. (Dissertação)
Bazzoli (2012)	Dispersão urbana e instrumentos de gestão: dilemas do poder local e da sociedade em Palmas/TO. (Tese)
Bazzoli, R. S. (2019)	Habitação como mercadoria: urbanização, financeirização e reificação da moradia em Palmas (TO). (Dissertação)
Bottura (2019)	Conflitos e produção de consensos na cidade neoliberal: a luta por moradia em Palmas/TO. (Tese)
Cesaro (2018)	Análise do potencial de expansão urbana e das ocupações irregulares na microbacia hidrográfica do Ribeirão Taquaruçu. (Dissertação)
Coradin (2020)	Dinâmica da cobertura e uso da terra na bacia hidrográfica do Ribeirão Água Fria, Palmas – TO: aspectos multitemporais à luz da legislação urbanística e ambiental. (Dissertação)
Guimarães (2016)	Palmas: capital tocantinense moderna. Análise do programa de asfalto comunitário nas quadras 507 Sul e 506 Norte. (Dissertação)
Lucini (2018)	Palmas, no Tocantins, terra de quem? As desapropriações e desposseções de terras para a implantação da última capital projetada do século XX. (Tese)
Marcílio Júnior (2016)	Palmas para além do Plano Diretor: diálogos entre o planejamento urbano e a produção do espaço urbano. (Dissertação)
Melo Junior (2008)	Co vyv ore retama: de quem é esta terra?: uma avaliação da segregação a partir dos programas de habitação e ordenamento territorial de Palmas. (Dissertação)
Molfi (2009)	A urbanização e os impactos ambientais em Palmas: o caso do Jardim Aurenny III. (Dissertação)
Nogueira (2017)	O processo de regularização fundiária na periferia de Palmas – TO. (Dissertação)
Oliveira (2016)	Centros urbanos e espaços livres públicos: produção e apropriação em Palmas – TO. (Tese)
Pelá (2014)	Uma nova (des)ordem nas cidades: o movimento dos sujeitos não desejados na ocupação dos espaços urbanos das capitais do cerrado – Goiânia, Brasília e Palmas. (Tese)
Rodvalho (2020)	A política urbana como instituição: o caso do planejamento e gestão urbanos em Palmas (TO) pós-estatuto da cidade (Tese)
Vieira (2019)	Apropriação privada e valorização imobiliária na “orla” de Palmas – TO: onde e quando os projetos disfarçam os verdadeiros planos. (Dissertação)

Fonte: Elaboração da autoria (2021/2025).

2.1.3 A participação institucional formal (plano diretor): um estudo de caso documental

Esta fase objetivou investigar como a participação da sociedade civil de Palmas se deu na construção de suas políticas urbanas, com foco especial na revisão do Plano Diretor Participativo, realizada entre 2016 e 2018. O objetivo principal foi avaliar a qualidade dessa

participação dentro dos canais oficiais, verificando se ela atendeu às diretrizes de gestão democrática exigidas pelo Estatuto da Cidade.

Para realizar essa avaliação, foi utilizada a metodologia de análise documental. A escolha se justifica por ser uma forma eficaz de acessar informações detalhadas e oficiais do processo, como atas de reuniões, listas de presença, propostas populares e relatórios de audiências públicas. Conforme aponta o sociólogo André Cellard (2008), esses documentos são fontes de dados extremamente ricas para a pesquisa em ciências sociais, permitindo um olhar aprofundado sobre os fatos.

A análise desses registros foi crucial para ir além do discurso oficial e descobrir se a participação popular foi genuína e influente. Em um processo tão decisivo quanto a revisão de um Plano Diretor - que molda o futuro da cidade por uma década -, a participação social não pode ser apenas simbólica. É fundamental que as propostas dos mais diversos grupos da sociedade, incluindo moradores de todas as regiões, movimentos sociais e setor produtivo, sejam ouvidas e levadas em conta na formulação da lei.

A documentação gerada funciona, portanto, como um registro histórico e um instrumento de controle social. Por meio dela, foi possível verificar se o poder público promoveu um diálogo verdadeiro com a população ou se apenas buscou legitimar decisões já tomadas. À época da revisão, diversas manifestações populares já questionavam a superficialidade e artificialidade da participação popular nesse processo.

Dessa forma, o exame minucioso desses documentos permitiu confrontar as críticas com os fatos, analisando o conteúdo das contribuições da sociedade e o destino que tiveram - se foram incorporadas, alteradas ou rejeitadas na redação final da Lei Complementar nº 400/2018, que instituiu o novo Plano Diretor palmense. Somente através dessa análise criteriosa tornou-se possível determinar se a revisão do Plano Diretor de Palmas foi, de fato, um processo democrático que refletiu os verdadeiros anseios da coletividade.

A operacionalização dessa análise documental ocorreu a partir dos seguintes procedimentos:

i) Coleta e compilação de documentos: foi realizada consulta no portal da Prefeitura Municipal de Palmas para coletar documentos referentes ao processo de revisão do Plano Diretor Participativo de Palmas (PDPP) entre 2016 e 2018. O levantamento conseguiu identificar 313 documentos, compilados em cinco fases (conforme Quadro 5): planejamento dos trabalhos, leitura da cidade com os mapas temáticos, diagnóstico municipal, diretrizes e propostas, projeto de lei, atas das reuniões da comissão, câmaras técnicas e outros documentos e ordenamento legal para a revisão do plano diretor.

Quadro 5 - Arquivos dos documentos do processo de revisão do Plano Diretor Participativo de Palmas – TO, 2016/2018

Arquivos do Plano Diretor de Palmas	
Fases	Total de Arquivos
Fase 1: Planejamento dos trabalhos	2
Fase 2: Leitura da cidade	200
Leitura da cidade/Mapas temáticos	57
Fase 3: diagnóstico municipal	13
Fase 4: diretrizes e propostas	3
Fase 5: projeto de lei	14
Atas de reuniões da comissão	11
Câmaras Técnicas	1
Outros documentos	8
Ordenamento Legal para revisão do plano diretor	4
Total de Documentos	313

Fonte: Prefeitura de Palmas (2016/2018).

ii) Seleção e análise qualitativa de documentos: para a análise documental foram selecionadas as amostras detalhadas no Quadro 6.

Quadro 6 – Documentos da revisão do Plano Diretor Participativo de Palmas analisados

Amostras analisadas nesta pesquisa
O Plano de Trabalho de Revisão do Plano Diretor Participativo de Palmas
As atas das audiências públicas
As atas das reuniões realizadas nos distritos de Buritirana, Taquari (área urbana), Taquaruçu Grande, Taquaruçu, Lago Sul e Arenys
Os mapas temáticos com a representação gráfica das áreas urbanas de Palmas, sobretudo as que estão com problemas de regularização fundiária
Os relatórios técnicos e demais registros que dimensionaram as ações executadas na revisão do PDPP e que subsidiaram a aprovação da Lei Complementar nº 400, em 2 de abril de 2018

Fonte: Elaboração da autora com base na revisão do PDPP - Prefeitura de Palmas (2016-2018).

O foco da análise direcionou, especificamente, para a voz e a atuação das comunidades periféricas selecionadas. A escolha metodológica por este recorte teve por fundamento a urgência de se questionar a prática da gestão democrática em face da negação histórica do direito à cidade a essa população. Assim, verificou se os mecanismos de participação institucional (como audiências públicas, reuniões comunitárias etc.) conseguiram superar as desigualdades estruturais, promovendo uma participação propositiva e influente, ou se perpetuaram a marginalização dessas comunidades no processo decisório.

As comunidades examinadas foram selecionadas com base nos critérios de vulnerabilidade socioeconômico e histórico de mobilização urbana dessas comunidades, as quais lutam por acesso às políticas públicas de qualidade, como moradia digna, regularização fundiária, educação, saúde, área de lazer, transporte público, meio ambiente sustentável, presença do poder público nessas regiões isoladas do centro urbano (subprefeitura) entre outras necessidades à vida com dignidade.

2.1.4 A arena institucional não formal: a pesquisa-ação com a agenda popular

Para a análise da participação institucional não formal, este estudo empregou a pesquisa-ação. Conforme preconiza Thiollent (2011), este método articula intrinsecamente pesquisa e ação, visando à transformação da realidade social a partir do envolvimento direto dos participantes.

Tal abordagem foi fundamental para o objetivo central desta etapa empírica: investigar o potencial da Agenda Popular pelo Direito à Cidade na formulação de novas práticas participativas em Palmas. A pesquisa-ação permitiu não apenas observar, mas também participar e analisar o processo de construção dos Planos de Bairro como instrumentos para a efetivação do planejamento urbano a partir da perspectiva cidadã.

No decorrer dessa investigação, esta pesquisadora se integrou ao processo como um facilitadora e colaboradora, e não como uma observadora neutra. Essa imersão permitiu uma compreensão aprofundada das dinâmicas internas do grupo, ao mesmo tempo em que exigiu uma vigilância constante para equilibrar a atuação engajada com a análise metodológica rigorosa da investigação.

A consecução do objetivo proposto nesta etapa desdobrou-se em dois momentos principais. Primeiro, foram examinadas as oficinas comunitárias da Agenda Popular em Palmas, realizadas em 2024, buscando compreender sua dinâmica e o envolvimento dos atores. Segundo, a partir dessa análise, foi investigado se a Agenda Popular constitui uma alternativa viável para qualificar as práticas participativas na cidade.

2.1.5 Procedimentos da análise de dados

A abordagem metodológica desta tese articula a análise documental com a pesquisa-ação. Essa combinação permitiu, de um lado, analisar criticamente o planejamento institucional

formal e, de outro, compreender em profundidade não formal, a partir de um envolvimento direto, as lógicas e práticas da Agenda Popular.

Para a análise dos dados, o referencial teórico-metodológico da Escada de Participação Cidadã de Sherry Arnstein (1969) foi fundamental. Este modelo clássico funciona como uma ferramenta analítica para desmistificar o conceito de participação, organizando-a em um gradiente de poder com oito degraus, agrupados em três níveis distintos. Partindo da base para o topo, os níveis são: Não Participação (degraus: 1. Manipulação e 2. Terapia), Tokenismo ou Simbolismo (degraus: 3. Informação, 4. Consulta e 5. Apaziguamento) e, finalmente, Poder Cidadão (degraus: 6. Parceria, 7. Delegação de Poder e 8. Controle Cidadão).

A aplicação do modelo permitiu superar a mera avaliação formal dos mecanismos participativos, viabilizando uma análise crítica sobre a qualidade e a profundidade da influência que os cidadãos de fato exercem sobre as decisões que afetam seus territórios.

A pertinência deste referencial é acentuada pelo conflito central que se investiga, funcionando como um mapa analítico para decodificar a disputa política pela cidade de Palmas ao contrastar as práticas do planejamento institucional formal com as dinâmicas de mobilização popular (não formal).

Nesse sentido, o objetivo foi qualificar a natureza de cada processo com base nos degraus da escada, revelando suas tensões subjacentes.

É importante ressaltar, contudo, que esta pesquisa não utiliza o modelo de Arnstein de forma dogmática. Reconhecem-se as críticas feitas ao seu caráter por vezes linear e à sua ênfase no conflito com o poder estatal. Para mitigar essas limitações, a análise foi enriquecida por um diálogo com outros referenciais do pensamento urbano crítico, como os conceitos de direito à cidade (Lefebvre, 2016), comunidade cívica (Putnam, 2006), produção capitalista do espaço (Harvey, 2005) entre outros. Estes ajudam a contextualizar as lutas por participação dentro de uma dinâmica mais ampla de acumulação capitalista e produção de desigualdades socioespaciais, garantindo que a interpretação dos degraus da participação cidadã seja sempre informada pelo contexto social, político e econômico.

Dessa forma, a operacionalização deste quadro analítico combinado - que articula a tipologia de Arnstein com as observações críticas sobre a produção do espaço - foi central para a análise dos dados empíricos. O objetivo foi aplicar este referencial não como uma simples grade de classificação, mas como uma ferramenta interpretativa para decodificar de que modo as disputas por participação, observadas tanto nos documentos oficiais quanto na pesquisa-ação, refletem e, ao mesmo tempo, desafiam os processos mais amplos que estruturam o

desenvolvimento urbano desigual em Palmas. O percurso analítico foi estruturado nas seguintes etapas articuladas:

- i) **Análise de Conteúdo Qualitativa:** o *corpus* de dados, composto pelos documentos oficiais e pelos múltiplos registros gerados durante a pesquisa-ação (relatórios, materiais coproduzidos), foi submetido à análise de conteúdo, buscando identificar categorias e temas emergentes relacionados à participação. Este material foi interpretado à luz dos degraus da Escada de Arnstein, classificando as práticas participativas observadas;
- ii) **Triangulação de Dados:** as informações obtidas por meio da análise documental e dos registros da pesquisa-ação foram sistematicamente cruzadas e comparadas para validar os achados, identificar convergências e divergências, e fortalecer a robustez das conclusões;
- iii) **Análise Comparativa:** foi comparado o nível de participação efetivado nos processos institucionais (formal e não formal), inferido a partir dos documentos, com o nível almejado e praticado nas iniciativas da Agenda Popular, compreendido através da pesquisa-ação;
- iv) **Análise Crítica da Efetividade:** avaliou-se a efetividade da participação em relação à sua capacidade de incidir sobre a lógica da especulação imobiliária e de fortalecer a gestão urbana democrática, conforme proposto no problema de pesquisa; e,
- v) **Procedimentos Éticos:** a pesquisa seguiu um rigoroso protocolo ético. No âmbito da pesquisa-ação, os objetivos e procedimentos foram discutidos e validados coletivamente com os participantes do grupo. Nos documentos públicos, garantiu-se a correta atribuição das fontes e o respeito aos direitos de imagem.

A metodologia foi criada para ir além da simples descrição da participação social em Palmas. Ao combinar a análise do processo institucional formal com a investigação em campo junto aos movimentos sociais, o objetivo foi compreender a fundo as dinâmicas de poder, as formas de atuação e as lógicas em conflito na cidade.

O objetivo, nesta primeira instância, foi produzir um conhecimento denso que subsidiasse a reflexão sobre novas alternativas para o fortalecimento do controle social e da participação cidadã na cidade. Para além da contribuição analítica, almeja-se que os resultados e as reflexões gerados por esta tese possam ecoar fora dos muros da academia. A intenção é que o diagnóstico produzido possa informar e qualificar o debate público, oferecendo insumos para que gestores, ativistas e cidadãos possam repensar e aprimorar as práticas e políticas de planejamento. Desta forma, a pesquisa busca contribuir, ainda que de forma modesta, para a construção de um futuro urbano em Palmas que seja efetivamente mais inclusivo, democrático e sustentável.

O Quadro 7, a seguir, apresenta a síntese do delineamento metodológico que orientou esta análise.

Quadro 7 - Delineamento Metodológico da Análise de Dados

Foco da Análise/Objetivo Específico	Abordagem Metodológica Predominante	Procedimento de Análise	Fonte de Dados/Evidências Empíricas
1 Análise do Modelo Institucional Não formal: Analisar o modelo de participação previsto e efetivado no planejamento oficial de Palmas (Revisão Plano Diretor 2016-2018).	Análise Documental.	Análise de conteúdo dos documentos oficiais; classificação das práticas descritas nos degraus da Escada de Arnstein.	Leis do Plano Diretor, decretos, leis de zoneamento; atas e relatórios de audiências públicas e reuniões comunitárias; documentos e relatórios de gestão.
2 Análise do Modelo Popular (Não Formal): Compreender em profundidade as práticas, lógicas e aspirações da Agenda Popular.	Pesquisa-Ação.	Análise de conteúdo dos registros da pesquisa-ação; interpretação das dinâmicas e práticas à luz da Escada de Arnstein; reflexão crítica sobre o processo.	Anotações de campo do pesquisador; atas de reuniões e assembleias do grupo; registros de oficinas; exames de vídeos das reuniões comunitárias; materiais coproduzidos com os participantes.
3 Análise Comparativa do Modelos: Confrontar o modelo institucional formal e o modelo popular não formal, identificando tensões e contradições.	Triangulação (Análise Documental + Pesquisa-Ação).	Análise Comparativa sistemática; cruzamento dos achados das etapas 1 e 2 para identificar padrões, lacunas e disputas.	Confronto direto entre os dados documentais e os dados gerados na pesquisa-ação.
4 Análise da Efetividade: Avaliar a capacidade de cada modelo de incidir sobre a realidade urbana de Palmas.	Análise Crítica (Síntese).	Análise crítica da efetividade, conectando os resultados da comparação com o referencial teórico amplo (Direito à cidade, produção do espaço).	Resultados consolidados da análise comparativa; Observações sobre os impactos (ou ausência deles) no contexto urbano, com base na Escada da Participação Cidadã de Arnstein (1969).

Fonte: Elaboração da autora (2025).

“[T]odo cidadão – uns mais, outros menos – pode e deve usar sua competência e sua especialidade como armas políticas. [...]. Sua atuação política pode se dar nas conversas com os amigos, nas mensagens pela internet, na hora de votar, quando escreve artigos ou livros, na vinculação a alguma associação – seja de bairro, seja profissional, seja sindical, seja uma ONG ou muitas outras -, na vinculação a um partido político etc., quando até mesmo não tiver nenhuma atuação política. Há muitas pessoas que acreditam que, por não terem nenhuma atuação política, elas são neutras. As que assim pensam [...] são politicamente ausentes e, por isso, colaboram para a manutenção do status quo” (Oscar Niemeyer - In Villaça, 2012, p. 21).

PARTE I - REFERENCIAL TEÓRICO

3 A PARTICIPAÇÃO CIDADÃ E O PLANEJAMENTO URBANO: DESAFIOS NA EFETIVAÇÃO

Este Capítulo discorre sobre a participação popular e social como fundamentos essenciais do planejamento urbano contemporâneo, um instrumento crucial para assegurar o acesso ao direito à cidade.

Ao longo das próximas seções, analisa-se como a participação cidadã molda ativamente o planejamento urbano e consolida-se como um mecanismo indispensável na construção de cidades mais justas e inclusivas.

Este exame crítico inicial sobre a teoria e a prática da participação estabelece as bases conceituais para o Capítulo 4, "Direito à Cidade e as Novas Perspectivas do Planejamento Urbano", onde será aprofundado como essas ideias se materializam em práticas inovadoras e transformadoras, especialmente no contexto brasileiro.

3.1 Críticas ao planejamento urbano excludente

A cidade, um construto social em perpétua evolução, é intrinsecamente moldada por complexas relações de poder e dinâmicas econômicas. No Brasil, a precariedade dos assentamentos populares não é um fenômeno isolado, mas sim um espelho contundente da lógica excludente que permeia o tecido urbano (Rolnik, 2002).

Raque Rolnik (2002) desafia a noção comum de que a ausência de planejamento é a causa primordial dos problemas urbanos. Pelo contrário, ela destaca que o planejamento, em muitas instâncias, é cooptado pela lógica da acumulação de capital, o que institucionaliza práticas que concentram recursos, reforçando a segregação e a desigualdade.

Nesse aspecto, a política urbana historicamente serviu como um instrumento para manter privilégios e aprofundar a exclusão. Isso ocorre através de planos e leis de uso do solo

que, na prática, valorizam e restringem as áreas de boa qualidade a poucos, enquanto empurram a população de baixa renda para periferias distantes ou áreas de risco ambiental (Rolnik, 2002). Esse modelo gera consequências negativas para toda a cidade, como o caos no sistema de transporte, problemas ambientais como enchentes e o aumento da especulação imobiliária e da violência urbana (Rolnik, 2002).

Diante desse cenário desafiador, essa urbanista brasileira propõe a adoção de novas perspectivas para o planejamento urbano. Para ela, uma política urbana verdadeiramente eficaz na luta contra a exclusão deve transcender a mera provisão de infraestrutura. Ela deve, sobretudo, abordar as raízes estruturais da desigualdade na organização do espaço.

O planejamento urbano precisa emergir de um pacto territorial e político local, que traduza uma estratégia conjunta e transparente para o futuro da cidade, fundamentada na corresponsabilidade e solidariedade cidadã (Rolnik, 1994).

A legislação urbanística muitas vezes opera como uma teia invisível e silenciosa de poder (Rolnik, 1999). Essa teia demarca territórios dentro da lei e fora da lei, cerceando a cidadania dos que residem nestes últimos (Rolnik, 1999). Tal constatação sublinha a urgência de uma legislação mais comprometida, justa e verdadeiramente inclusiva, um ideal que se alinha diretamente com o conceito de direito à cidade que exploraremos em detalhe no próximo capítulo.

Complementando essa análise crítica, Ermínia Maricato (2003) oferece uma perspectiva adicional e incisiva sobre a metrópole brasileira, a legislação urbanística e a persistente desigualdade. Maricato desvenda a íntima conexão entre a produção do espaço urbano e a acumulação de capital. Para ela, a metrópole não é apenas um conglomerado de edifícios, mas um verdadeiro campo de batalha onde convergem lógicas opostas: a da valorização imobiliária versus a premente necessidade de moradia digna para a maioria da população.

A legislação urbanística - englobando planos diretores, códigos de obras e leis de zoneamento - deveria, em tese, ser um instrumento de controle social e de promoção da justiça urbana. Contudo, Maricato (2003) demonstra como essas leis são frequentemente manipuladas e adaptadas para servir aos interesses do capital imobiliário, resultando em cidades profundamente fragmentadas.

A desigualdade é, inegavelmente, uma marca indelével desse processo. Enquanto certas áreas urbanas desfrutam de infraestrutura robusta e investimentos, transformando-se em espaços de alta valorização, outras são relegadas à informalidade, à precariedade e à ausência de serviços básicos. A falta de acesso à terra urbanizada, em conjunto com um mercado

imobiliário excludente, impulsiona parcelas significativas da população para a periferia, favelas e cortiços, onde as condições de vida são subumanas.

Maricato (2003) critica veementemente a ideia de que a desigualdade urbana é um subproduto inevitável do crescimento; pelo contrário, ela afirma ser o resultado direto de escolhas políticas e legislativas que priorizam a propriedade privada e a lógica do lucro em detrimento do direito fundamental à cidade para todos.

A especulação imobiliária, os vazios urbanos em áreas bem servidas de infraestrutura e a expulsão dos mais pobres para as bordas da cidade são manifestações concretas dessa lógica perversa. Isso exige uma reforma urbana profunda que transcenda a mera correção de distorções e promova uma redefinição radical da forma como o espaço é produzido e usufruído. Essa reforma implica em uma legislação que efetivamente priorize a função social da propriedade, que garanta o acesso à moradia digna e que promova a democratização da gestão urbana – um ideal central do direito à cidade que será aprofundado no Capítulo 4.

3.2 Conceito e diferenças entre participação popular e social

Considerando esse contexto, o papel da participação da sociedade na gestão das cidades passa a constituir um fundamento primordial para o desenvolvimento urbano inclusivo, democrático e sustentável, contrapondo-se à lógica neoliberal da apropriação do espaço (Harvey, 2005).

A participação no planejamento urbano pode ser compreendida em duas dimensões complementares e cruciais: a participação popular e a participação social. Essa distinção é fundamental para entender a amplitude do engajamento cidadão.

A participação popular refere-se ao envolvimento direto do cidadão nas discussões e tomadas de decisões políticas que impactam a vida comunitária. Ela vai muito além do simples ato de votar, concretizando-se por meio de diversos mecanismos estabelecidos, inclusive, na Constituição Federal de 1988 (CF/88), que visam a tornar a gestão pública mais responsável às demandas da base.

Exemplos Práticos de Participação Popular no Brasil (após a CF/88):

i) Plebiscito, referendo e iniciativa popular (incisos I, II e III do art. 14 da CF/88): esses são instrumentos de consulta direta à população sobre temas de relevante interesse. Em Palmas, Tocantins, por exemplo, um plebiscito poderia ser convocado para decidir sobre a criação de um novo bairro ou a alteração de uma importante lei municipal de zoneamento, conferindo poder decisório direto à população;

ii) Ação popular (art. 5º, inciso LXXIII, da CF/88 c/c Lei nº 4.717/1965): este é o meio pelo qual qualquer cidadão pode questionar judicialmente atos lesivos ao patrimônio público ou à moralidade administrativa. Um morador de Palmas, por exemplo, pode propor uma ação popular contra um projeto urbanístico que ele considere prejudicial ao meio ambiente ou à qualidade de vida local, agindo como fiscal da gestão pública;

iii) Reuniões comunitárias e audiências públicas: eventos que proporcionam a discussão direta de temas de interesse coletivo, como durante os processos de revisão de planos diretores ou planos de bairro. Em Palmas, audiências públicas são rotineiramente realizadas para debater o Plano Diretor Participativo, permitindo que a população apresente sugestões para o desenvolvimento sustentável da cidade, garantindo um espaço de fala e proposição;

iv) Ouvidorias: canais formais para que cidadãos apresentem sugestões, reclamações e denúncias sobre serviços públicos, influenciando, ainda que indiretamente, a gestão municipal e a qualidade dos serviços. Elas funcionam como um termômetro da satisfação e das necessidades da população.

Por sua vez, a participação social abrange um conceito mais amplo e engloba a participação popular. Contudo, ela se estende aos processos de colaboração cívica por meio de agrupamentos organizados. A participação social ocorre quando a população se estrutura em entidades formais e informais para atuar coletivamente na defesa de interesses específicos ou na proposição de soluções para problemas urbanos complexos.

Exemplos Concretos de Participação Social:

i) Associações de Moradores: representam os interesses específicos de comunidades locais. A Associação de Moradores do Setor Taquari, em Palmas, por exemplo, pode reivindicar melhorias substanciais na infraestrutura do bairro, como pavimentação asfáltica, sistemas de saneamento ou iluminação pública, agindo como um corpo organizado em prol de demandas coletivas;

ii) Organizações Não Governamentais (ONGs): atuam em diversas frentes, como moradia, saneamento, meio ambiente e direitos humanos. Em Palmas, ONGs focadas na sustentabilidade podem participar ativamente de debates sobre o uso e ocupação do solo em áreas de preservação ambiental ou na proposição de projetos de economia solidária, agregando expertise e voz a causas específicas;

iii) Conselhos Comunitários pelo Direito à Cidade: agrupamentos multifacetados focados na defesa e promoção do direito à cidade, articulando diversas demandas e lutas sociais. Esses conselhos reúnem diferentes atores sociais para discutir e propor políticas urbanas;

iv) Observatórios Urbanos e Fóruns de Discussão: espaços vitais de monitoramento, análise crítica e debate aprofundado sobre questões urbanas, como o renomado Observatório das Metrópoles, que congrega pesquisadores e ativistas para analisar e propor soluções inovadoras para os complexos desafios urbanos brasileiros, fomentando o conhecimento e a troca de experiências;

v) Demais projetos e organizações sociais: incluem uma vasta gama de iniciativas com propósitos e interesses comuns que visam impactar positivamente o ambiente urbano, desde cooperativas habitacionais até coletivos culturais, que através da organização coletiva buscam incidir nas políticas públicas.

A diferença fundamental reside no foco: a participação popular enfatiza o indivíduo cidadão e seus direitos diretos de intervenção, enquanto a participação social concentra-se na organização coletiva e na atuação estratégica de grupos e entidades na esfera pública.

Embora intrinsecamente interligadas, a participação social frequentemente confere uma capacidade de incidência e organização muito maior devido à sua estrutura coletiva e à sua capacidade de articulação em rede, complementando e potencializando a participação popular.

3.3 O papel da participação social no planejamento urbano no Brasil

A trajetória da participação social no planejamento urbano brasileiro é notável, especialmente ao analisarmos o contraste marcante entre o período antes e depois da Constituição de 1988.

No período que antecedeu 1988, o planejamento urbano no Brasil era predominantemente tecnocrático e centralizado. As decisões sobre o desenvolvimento das cidades eram tomadas, em grande parte, por técnicos e gestores públicos, com uma participação mínima ou inexistente da sociedade civil. Predominava um modelo de cima para baixo, onde a população era vista como mera receptora das políticas, e não como um agente ativo na sua formulação ou fiscalização.

Movimentos sociais urbanos já existiam, certamente, mas sua atuação era majoritariamente reivindicatória e de pressão, muitas vezes fora dos canais institucionais formais. As comunidades se organizavam para lutar por direitos básicos como moradia digna, saneamento básico e infraestrutura, mas essas demandas frequentemente esbarravam na ausência de mecanismos legais que garantissem sua inclusão nos processos decisórios. A legislação urbanística, como bem aponta Rolnik (1999), operava como uma teia invisível de poder, que não apenas definia territórios legais e ilegais, mas também limitava drasticamente a

cidadania de grande parte da população marginalizada, que vivia à margem das garantias e do planejamento formal.

A Constituição Federal de 1988 (CF/88) representou um divisor de águas na democratização do Brasil e, por extensão, na gestão urbana, como melhor abordado no Capítulo 5. Ela introduziu o conceito inovador de cidade democrática e estabeleceu as bases sólidas para uma gestão urbana muito mais participativa. O artigo 182 da CF/88 é categórico ao definir que a política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, deve ter como objetivo precípua ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante um plano diretor aprovado pela Câmara Municipal.

A CF/88 pavimentou o caminho para a promulgação do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), um marco legal fundamental para a participação social no planejamento urbano. O Estatuto da Cidade regulamentou os artigos constitucionais relacionados à política urbana e instituiu uma série de mecanismos legais de participação que, pela primeira vez na história brasileira, concederam respaldo jurídico e institucional à inclusão da sociedade civil nos processos de planejamento e gestão das cidades.

Entre os principais mecanismos legais de participação pós-1988 (Estatuto da Cidade e outras legislações) destacam-se:

i) Planos Diretores Participativos: o Estatuto da Cidade tornou obrigatória a elaboração e revisão participativa dos Planos Diretores para cidades com mais de 20 mil habitantes, exigindo a realização de audiências públicas, debates com a comunidade e a participação de diversos segmentos da sociedade em todas as etapas do processo. Leonardo Avritzer (2008) classifica os Planos Diretores como um desenho institucional de ratificação, onde a efetividade da participação depende mais da organização e mobilização da sociedade civil do que da mera vontade governamental, sublinhando a importância do engajamento popular;

ii) Conselhos das Cidades: embora o Conselho das Cidades (ConCidades) tenha passado por interrupções e recriações, sua existência em nível nacional e a proliferação de conselhos municipais de política urbana demonstram a institucionalização da participação. Esses conselhos são espaços permanentes de diálogo e deliberação entre poder público e sociedade civil, com a participação de representantes de diferentes setores. Avritzer (2008) os categoriza como Conselhos de Políticas Públicas, modelos de partilha de poder entre Estado e sociedade civil, cuja criação é legalmente determinada e sujeita a sanções em caso de não implementação, garantindo um certo nível de obrigatoriedade e impacto nas decisões;

iii) Orçamento Participativo (OP): embora não seja um mecanismo exclusivo do Estatuto da Cidade, o OP ganhou uma força sem precedentes após a CF/88 e foi amplamente regulamentado e implementado em diversas cidades brasileiras. Originado em Porto Alegre e difundido por mais de 170 cidades (Avritzer, 2008), o OP é um modelo de baixo para cima que permite o envolvimento direto dos cidadãos na decisão sobre a alocação de recursos públicos, tornando a gestão mais transparente, democrática e alinhada às necessidades da população;

iv) Estudos de Impacto de Vizinhança (EIV) e Relatórios de Impacto Ambiental (RIMA): instrumentos que exigem a participação da comunidade e a avaliação rigorosa dos impactos sociais e ambientais de grandes empreendimentos urbanos. Eles permitem que a população se manifeste e negocie sobre projetos que afetam diretamente seu cotidiano, seu patrimônio e o meio ambiente, conferindo-lhes poder de veto ou de proposição de mitigações;

v) Fundos de Desenvolvimento Urbano: permitem a destinação de recursos para projetos e políticas urbanas, com a possibilidade de gestão e fiscalização social, promovendo maior controle e transparência na aplicação desses fundos, e garantindo que os recursos sejam aplicados conforme as prioridades da comunidade;

vi) Gestão Democrática da Cidade: o Estatuto da Cidade consagra o princípio da gestão democrática da cidade, garantindo a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano, fortalecendo a cidadania ativa e a corresponsabilidade na construção da cidade.

Apesar desses avanços notáveis, Avritzer (2018) aponta para um mal-estar democrático pós-2013 no Brasil, caracterizado por uma série de crises políticas e sociais que têm fragilizado as estruturas de defesa de direitos e contribuído para a perpetuação de um urbanismo de exclusão. Isso demonstra que a mera existência de mecanismos legais não garante, por si só, uma participação efetiva e transformadora. A vontade política dos gestores e, crucialmente, a capacidade de organização e mobilização da sociedade civil são igualmente cruciais para que esses mecanismos se traduzam em mudanças reais.

3.4 Alternativas nacionais e internacionais para a participação no planejamento urbano

A busca por modelos e referenciais que aprimorem a participação no planejamento urbano é um processo contínuo e fundamental, impulsionado por experiências tanto no contexto brasileiro quanto no cenário internacional.

O Brasil, com sua complexa e diversificada infraestrutura da participação oferece importantes lições e alternativas para o aprimoramento da gestão democrática urbana e concretização do direito à cidade. Neste aspecto, Avritzer (2008) apresenta as seguintes contribuições:

i) **Desenho Participativo Interativo (Avritzer, 2008):** este autor argumenta que o sucesso das instituições participativas no Brasil não reside apenas em seu desenho institucional isolado, mas na forma como se articulam com a organização da sociedade civil e a vontade política de implementá-las. Isso sugere que a efetividade da participação está na interação dinâmica e sinérgica desses elementos, e não apenas na criação de novos mecanismos. Para Palmas, isso significa que a mera existência de um Plano Diretor Participativo não garante o engajamento; é preciso haver uma sociedade civil organizada e atuante e um poder público receptivo e proativo na colaboração;

ii) **Investimento em institucionalidade de baixo para cima:** fomentar a livre entrada e participação de cidadãos e associações da sociedade civil na deliberação de políticas, com a construção de mecanismos de representação popular, como a eleição de delegados e conselheiros. A prefeitura de Palmas poderia expandir e fortalecer o programa de Orçamento Participativo (OP) para todas as regiões da cidade, incentivando a criação de associações de moradores mais atuantes e a eleição direta de delegados por bairro. Esses delegados teriam voz ativa na definição de prioridades de investimento em infraestrutura, saneamento, lazer e segurança para suas comunidades, garantindo que as decisões reflitam as necessidades reais dos cidadãos da base;

iii) **Fortalecimento de arranjos de partilha de poder:** promover a criação e o apoio a instituições híbridas, onde atores estatais e da sociedade civil participam simultaneamente, com mecanismos legais que garantam a participação e prevejam sanções em caso de descumprimento.

Os Conselhos Municipais existentes, como os de Saúde, Educação, Meio Ambiente e Desenvolvimento Urbano, poderiam ter suas atribuições e autonomia ampliadas. Para o Conselho de Desenvolvimento Urbano, por exemplo, seria crucial garantir a participação equitativa de representantes da sociedade civil, do setor empresarial e do poder público, com poder deliberativo real sobre as políticas de uso e ocupação do solo, regularização fundiária e planejamento de novas áreas, evitando decisões unilaterais que não considerem o impacto social e ambiental;

iv) **Articulação entre sociedade civil e política:** é fundamental que haja uma interseção entre uma sociedade civil organizada e uma sociedade política disposta a propor e

sustentar formas diferenciadas de participação. Neste caso, a promoção de fóruns regulares de diálogo entre associações de bairro, os movimentos sociais, vereadores e secretários municipais. A criação de um Observatório Cidadão do Plano Diretor de Palmas, por exemplo, com participação da academia, sociedade civil e técnicos da prefeitura, poderia monitorar a implementação das políticas urbanas e oferecer propostas de ajustes, garantindo que o planejamento da cidade seja um processo contínuo e colaborativo, e não apenas um documento estático;

v) Centralidade das políticas participativas: a administração municipal pode atribuir centralidade às políticas participativas, garantindo que recebam recursos e apoio institucional adequados para serem efetivas e não serem ofuscadas por outros programas sociais. A administração municipal pode elevar o *status* das estruturas de participação dentro de sua própria organização, talvez criando uma Secretaria ou Coordenação Executiva de Participação Cidadã com autonomia e orçamento próprios.

Essa instância seria responsável por capacitar os conselheiros, divulgar as agendas de participação, facilitar o acesso à informação e assegurar que as deliberações dos fóruns e conselhos seja de fato incorporadas nas políticas públicas e no orçamento municipal, demonstrando um compromisso real com a democracia participativa em Palmas.

Contudo, a própria análise de Avritzer revela o paradoxo central da experiência brasileira, pois apesar de possuir uma das mais sofisticadas engenharias institucionais de participação do mundo, sua efetividade prática é constantemente posta à prova. A existência de conselhos, fundos e orçamentos participativos, por si só, não garante a redistribuição de poder. Sem uma sociedade civil forte e autônoma e sem uma vontade política genuína por parte dos governantes, esses espaços correm o risco de se tornarem meramente consultivos ou, pior, de serem instrumentalizados para legitimar decisões já tomadas, reproduzindo a mesma lógica excludente que pretendiam combater.

É precisamente essa tensão entre a promessa democrática dos mecanismos participativos e a sua real capacidade de influenciar as estruturas de poder que demonstra a necessidade de se trabalhar uma ferramenta analítica mais aguda para diagnosticar a qualidade da participação. Não basta perguntar se a participação existe, mas sim que tipo de participação está ocorrendo. É preciso um modelo que vá além da descrição dos arranjos institucionais e se concentre na questão crucial: o poder está, de fato, sendo transferido para os cidadãos? Essa indagação é o cerne da contribuição de teóricos internacionais que se debruçaram sobre o tema, oferecendo posturas críticas para avaliar o grau de empoderamento cidadão.

Outras alternativas também podem contribuir com esse processo participativo como as experiências de Consórcios Intermunicipais. Em vez de cidades isoladas, a criação de consórcios pode permitir a gestão compartilhada de políticas urbanas em regiões metropolitanas, ampliando a escala da participação e a complexidade dos desafios abordados. Por exemplo, a região metropolitana de Palmas, incluindo cidades como Paraíso do Tocantins e Porto Nacional, poderia se beneficiar de um consórcio para planejamento integrado de transporte, saneamento ou gestão de resíduos sólidos, envolvendo múltiplos atores e comunidades.

As Plataformas Digitais de Participação também podem ser uma opção participativa. Com o avanço da tecnologia, o desenvolvimento de plataformas *online* para consultas públicas, debates e apresentação de propostas pode complementar os mecanismos presenciais, ampliando o alcance e a acessibilidade da participação.

Embora a exclusão digital seja um desafio (no Brasil, cerca de 35,8 milhões de pessoas não acessaram a *internet* em 2023, segundo o IBGE, muitas delas em áreas rurais e entre idosos), essas ferramentas podem ser extremamente eficazes em centros urbanos com maior conectividade, como Palmas, democratizando o acesso à informação e à deliberação.

Em resumo, a concretização do direito à cidade através da gestão urbana aprimorada exige não apenas a criação de instituições participativas, mas um ambiente onde a organização da sociedade civil e a vontade política dos governantes se complementam, garantindo que a participação seja genuinamente deliberativa e com capacidade de influenciar as decisões públicas.

No cenário internacional, diversos modelos e conceitos enriquecem o debate e oferecem inspiração para aprimorar a participação no planejamento urbano, corroborando a relevância do direito à cidade e da participação cidadã. Para este trabalho destacamos o modelo da Escada da Participação Cidadã proposto por Sherry Arnstein (1969).

O propósito desse modelo é desmistificar a retórica da participação, oferecendo um instrumento para diagnosticar se os processos participativos resultam em uma genuína influência cidadã sobre as decisões ou se funcionam apenas como um ritual vazio.

Segundo Arnstein (1969), a participação, sem a correspondente redistribuição de poder, torna-se um exercício frustrante e alienador. A verdadeira participação, em sua definição, deve franquear o empoderamento dos cidadãos, atualmente desfavorecidos, permitindo sua inclusão consciente e autônoma nos processos de decisão política e econômica a respeito das questões urbanas.

Dessa forma, segundo essa autora, a análise de um processo participativo deve ir além da constatação de sua existência, focando na questão central: o poder foi, de fato, redistribuído? Para a operacionalização desta indagação, Sherry Arnstein (1969) dividiu a Escada da Participação Cidadã em oito degraus, subdivididos em três níveis distintos, que representam a progressão de poder.

O nível da Não Participação compreende os dois degraus inferiores, nos quais não há participação genuína. O objetivo real dos detentores do poder é cooptar os cidadãos para que aceitem propostas predefinidas. Vejamos:

i) Degrau 1 - Manipulação: os processos participativos são instrumentalizados para criar uma ilusão de influência popular. Comitês e associações são formados não para incorporar as demandas da comunidade, mas para persuadir os cidadãos e legitimar decisões já tomadas, como exemplo podemos citar, uma construtora, em conluio com o poder público, deseja aprovar um grande empreendimento imobiliário que irá gerar forte impacto ambiental. Para simular apoio popular, ela cria e financia uma Associação de Amigos do Bairro, composta por pessoas com interesses no projeto. Essa associação organiza um evento para apresentar o empreendimento, que é divulgado pela prefeitura como prova de que a comunidade aprovou a obra;

ii) Degrau 2 - Terapia: neste nível, a oposição ou a apatia dos cidadãos é tratada como uma patologia a ser curada. A participação assume a forma de sessões cujo objetivo é ajustar as atitudes da comunidade à agenda do poder público, em vez de solucionar as barreiras estruturais que geram o conflito. Veja esse exemplo: moradores de uma área periférica protestam contra a falta de transporte público e as más condições das ruas. Em resposta, a gestão municipal não apresenta um plano de investimentos, mas oferece um ciclo de palestras sobre empreendedorismo e resiliência, tratando a carência de infraestrutura como uma questão de atitude individual, e não como uma falha estrutural que exige uma solução pública.

O nível do Tokenismo (que pode ser traduzido como participação simbólica ou simulacro de participação), consiste no nível intermediário, os cidadãos recebem uma plataforma para expressar suas opiniões, mas sem a garantia de que estas serão consideradas no processo decisório final. Vejamos os exemplos:

i) Degrau 3 - Informação: a comunicação é unilateral e descendente. Embora a informação seja um pré-requisito essencial para a participação, neste degrau ela se limita a informar os cidadãos sobre seus direitos, responsabilidades e opções, sem oferecer um canal para negociação. Exemplo: a prefeitura decide alterar o sentido de vias importantes na região central da cidade. A decisão é publicada em uma nota no Diário Oficial e em uma pequena

seção no site da prefeitura, dias antes da mudança entrar em vigor. A informação foi fornecida (fluxo unilateral), mas não houve espaço, tempo ou canais para que os cidadãos e comerciantes locais pudessem debater a proposta ou sugerir alternativas;

ii) Degrau 4 - Consulta: ferramentas como audiências públicas, pesquisas de opinião e questionários são aplicadas. Contudo, há um compromisso formal de incorporar as opiniões coletadas nas decisões. Este processo pode gerar cinismo e desconfiança entre os participantes. Exemplo: convocação de uma audiência pública para debater o projeto de lei do novo Plano Diretor. Centenas de cidadãos comparecem, fazem críticas e protocolam sugestões. A equipe técnica da prefeitura anota tudo e agradece a valiosa contribuição. Semanas depois, o projeto de lei é enviado para a Câmara de Vereadores quase idêntico à sua versão original, ignorando as principais demandas apresentadas na audiência;

iii) Degrau 5 - Apaziguamento: representantes da comunidade são incluídos em conselhos ou comitês. No entanto, sua posição minoritária limita sua capacidade de influenciar as votações, tornando sua presença um mecanismo para mitigar conflitos sem alterar a estrutura de poder vigente. Exemplo: visando acalmar as críticas sobre a falta de transparência, a prefeitura cria o Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano. O conselho tem 20 membros, mas apenas duas vagas são destinadas a representantes da sociedade civil, que são escolhidos a dedo. Embora esses representantes tenham direito a voz e voto, são sempre superados pela maioria governista, servindo apenas para legitimar um processo que continua centralizado.

Já o nível de Poder Cidadão, corresponde aos graus mais altos da escada, onde ocorre uma transferência efetiva de poder e controle para os cidadãos, por exemplo:

i) Degrau 6 - Parceria: o poder é redistribuído por meio de negociação entre cidadãos e o poder público. As responsabilidades de planejamento e tomada de decisão são compartilhadas em estruturas como comitês conjuntos e mecanismos de resolução de conflitos. Exemplo: moradores de um bairro se organizam para transformar um terreno baldio em um parque. Eles criam um projeto e o apresentam à prefeitura. É formado um comitê gestor com poder de decisão dividindo as responsabilidades, onde a prefeitura fornece o maquinário, a equipe técnica e parte do material, enquanto a associação de moradores define o desenho do parque, organiza mutirões para o plantio e a construção, e fica responsável pela manutenção contínua. As decisões são tomadas em conjunto.

ii) Degrau 7 - Poder Delegado: os cidadãos obtêm autoridade decisória majoritária em um determinado plano ou programa. A comunidade detém poder de veto ou a maioria dos assentos em comitês, garantindo que sua agenda prevaleça. Um exemplo prático no contexto

brasileiro é a modalidade entidades do programa Minha Casa, Minha Vida. Exemplo: por meio de um programa de Orçamento Participativo, a prefeitura aloca uma verba específica para uma região da cidade. É eleito um conselho regional, composto majoritariamente por moradores, que recebe a autoridade para decidir como esse dinheiro será gasto (se na pavimentação de ruas, na reforma do posto de saúde ou na construção de uma quadra de esportes). A prefeitura tem a obrigação de executar a decisão tomada pelo conselho;

iii) Degrau 8 - Controle Cidadão: o ápice do modelo. Os cidadãos possuem controle gerencial e decisório completo sobre o planejamento, a gestão e a implementação de um programa, respondendo apenas à fonte de financiamento. Exemplo: uma comunidade consegue, através de instrumentos legais como o Termo Territorial Coletivo, a posse e a gestão de uma grande área. A própria comunidade, por meio de sua governança interna, tem autonomia total para decidir sobre o uso do solo, as regras de construção, a implementação de projetos agrícolas e a gestão dos recursos, sem precisar de aprovação da prefeitura para cada decisão. O poder público atua como um parceiro técnico quando solicitado, mas não como um tutor.

Esse modelo idealizado por Arnstein (1969) serve como um referencial crítico para avaliar o grau de poder que os cidadãos detêm no processo decisório. Modelos de participação que buscam alcançar os degraus mais altos, como a parceria, delegação de poder e controle cidadão, são considerados mais efetivos, pois indicam uma real redistribuição de poder e autonomia para as comunidades.

Considerando as bases estruturais da Escada de Participação Cidadã de Arnstein (1969), este modelo foi escolhido para a análise de dados deste estudo.

Para Maricato (2002), apesar das contradições e do descrédito, o planejamento urbano é essencial para assegurar a justiça social e a sustentabilidade ambiental nas cidades brasileiras. Nessa perspectiva, a análise urbana crítica exige que se rompa com a visão ideológica dominante que oculta a segregação.

O passo fundamental é a construção de um saber que parta da realidade vivida e dos processos que efetivamente moldam a cidade (Maricato, 2002). Portanto, a resposta a esse cenário exige uma reorientação radical da política urbana, fortalecendo o controle social sobre o uso do solo e democratizando a gestão das cidades, assegurando que o direito à cidade seja uma realidade para todos.

Diante de todas essas considerações, o desenvolvimento de novos instrumentos que fortaleçam o protagonismo e o envolvimento dos atores comunitários nas discussões e decisões políticas é mais do que imprescindível; é uma necessidade urgente para construir cidades mais justas e equitativas, pois a participação cidadã, para ser real e completa, deve ser direta, ativa e

estruturada por meio de mecanismos acessíveis que permitam aos cidadãos influenciar efetivamente o processo decisório, elevando-os na escada da participação de Arnstein (1969) e garantindo que o planejamento urbano seja, de fato, um instrumento para a concretização plena do direito à cidade para todos.

Este Capítulo visou estabelecer um panorama crítico sobre a participação popular e social no planejamento urbano, delineando seus conceitos, evoluções históricas no Brasil e principais mecanismos legais. Com essa base sólida, o Capítulo 4, aprofundará justamente o conceito do direito à cidade como um horizonte ético e político para o planejamento. Ele explorará como as dimensões da participação aqui apresentadas se articulam com as inovações teóricas e práticas do urbanismo contemporâneo, como a comunidade cívica, a formação de uma ação comunicativa da esfera pública e a importância da ecologia de saberes (técnicos e populares), bem como o papel dos planos de bairro, modelos que pretendem superar as limitações históricas e promover uma gestão urbana inclusiva e democrática, particularmente com foco na experiência e nos desafios enfrentados por Palmas, Tocantins.

4 O DIREITO À CIDADE E AS NOVAS PERSPECTIVAS DO PLANEJAMENTO URBANO E DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL

Os escritos de Henri Lefebvre (2016) sobre o direito à cidade emergem com uma poderosa resposta ao urbanismo neoliberal. Seu objetivo central é empoderar os moradores urbanos, incentivando a construção de uma nova política urbana pautada na autogovernança coletiva do espaço, onde a esfera pública deve permear os processos decisórios relacionados à produção do espaço urbano (Purcell, 2002; Purcell, 2013).

No final da década de 1960, em um contexto de crescentes desigualdades urbanas impostas pelo capitalismo, a expressão direito à cidade ganhou significativa relevância nos debates políticos e filosóficos, especialmente em Paris. Essa efervescência inspirou Lefebvre (2016) a formular seu ensaio seminal de 1968, intitulado “O Direito à Cidade”. Nele, o autor insurge-se contra os efeitos deletérios da força hegemônica capitalista que, ao se apropriar do espaço urbano e da força de trabalho coletivo, opera uma seletividade excludente sobre quem de fato tem direito à cidade.

Para Lefebvre (2016), a teoria do direito à cidade, concebida como valor de uso, representa uma postura contra-hegemônica à utilização da cidade como um mero produto ou mercadoria (valor de troca). Os argumentos que sustentam a tese lefebvriana enfatizam que:

[A] cidade e a realidade urbana dependem do valor de uso. O valor de troca e a generalização da mercadoria pela industrialização tendem a destruir, ao subordiná-las a si, a cidade e a realidade urbana, refúgios do valor de uso, embriões de uma virtual predominância e de uma revalorização do uso (Lefebvre, 2016, p. 14).

Nesse sentido, “[o] direito à cidade não pode ser concebido como um simples direito de visita ou de retorno às cidades tradicionais”, mas, ao contrário, “pode ser formulado como um direito à vida urbana, transformada, renovada” (Lefebvre, 2016, p. 127). Partindo dessa concepção lefebvriana, compreende-se que a vida urbana não é algo dado, mas um processo em constante disputa e reinvenção.

O direito à vida na cidade se manifesta intrinsecamente pelo respeito à prática da diferença. Essa prática pode ser compreendida não apenas como o direito de ser diferente, mas, crucialmente, como a possibilidade de criar o diferente (Reis, 2023).

Uma energia dinâmica, que possibilita diversas experiências na cidade, requer que as pessoas exerçam seu direito à cidade de forma ativa. Isso significa que elas devem criar novas conexões com o lugar e com os outros. É dessa relação plural entre os sujeitos e o espaço que nasce a verdadeira diversidade urbana (Reis, 2023).

Assim, o direito à cidade, em sua essência, contrapõe-se veementemente à urbanização capitalista. Ele se vincula à cidade viva, ou seja, “ao direito à vida urbana, transformada, renovada. O direito à cidade se concretiza em uma sociedade em outras bases, que não a capitalista” (Sanches, 2017, p. 320-321). Este direito abrangente congrega diversos elementos:

O direito à liberdade, à individualização na socialização, o direito ao *habitat* e ao habitar, o direito a participar da construção da cidade, bem como o direito de apropriação do produto construído, que o autor afirma ser bem diferente do direito de propriedade (Sanches, 2017, p. 321).

Corroborando essa perspectiva, David Harvey (2014) prenuncia que:

[O] direito à cidade deve ser entendido não como um direito ao que já existe, mas como um direito de reconstruir e recriar a cidade como um corpo político socialista com uma imagem totalmente distinta, que erradique a pobreza e a desigualdade social e cure as feridas da desastrosa degradação ambiental. Para que isso aconteça, a produção das formas destrutivas de urbanização, que facilitam a eterna acumulação de capital, deve ser interrompida (Harvey, 2014, p. 247).

Considerando esses aspectos expostos, na contemporaneidade, o interesse dos pesquisadores pela temática do Direito à Cidade tem se intensificado, especialmente a partir de

2019, onde o epicentro da pandemia de COVID-19 acendeu um novo e urgente alerta à humanidade sobre as condições de vida nas cidades. Este período evidenciou a necessidade premente de cuidados com as pessoas e com o meio ambiente (Nações Unidas/Brasil, 2021).

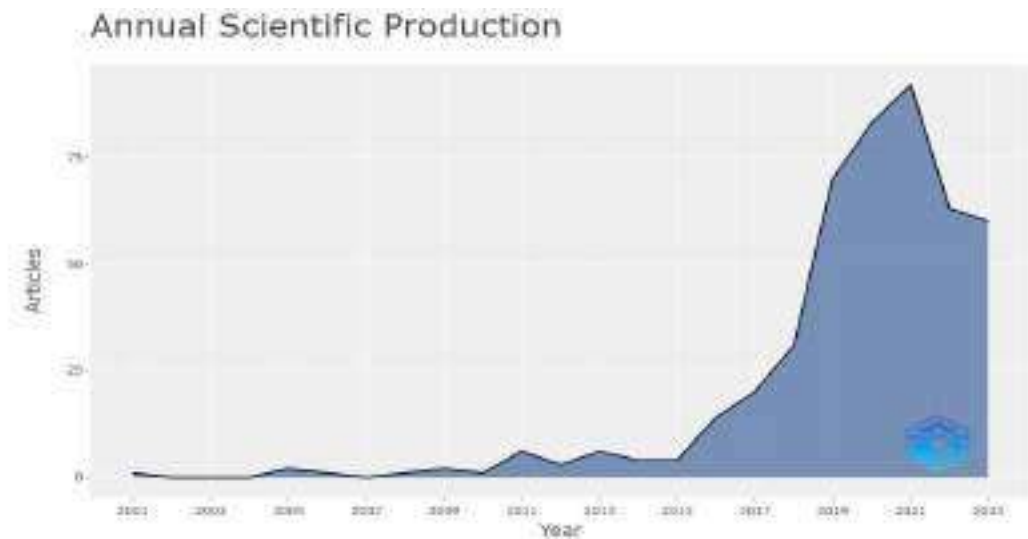
A crise sanitária global escancarou as desigualdades socioespaciais que estruturam as cidades brasileiras. A impossibilidade de seguir recomendações básicas de prevenção, como o distanciamento social e a higienização, em territórios marcados pela alta densidade populacional, moradias precárias e acesso deficiente à água e ao saneamento básico, revelou a face mais dura da violação do Direito à Cidade.

Neste cenário de vulnerabilidade intensificada, a produção e a apropriação do espaço urbano se tornaram questões ainda mais urgentes. A resposta à crise evidenciou a necessidade de políticas públicas que não apenas mitiguem os efeitos da pandemia, mas que também enfrentem as causas estruturais das desigualdades. Desse modo, o debate sobre o planejamento urbano e a participação social se renova, ganhando um novo senso de urgência e um foco na construção de cidades mais justas e resilientes para todos.

Populações de baixa renda, majoritariamente negras e residentes de periferias e favelas, foram desproporcionalmente afetadas, não apenas pela maior exposição ao vírus em transportes públicos lotados para manter atividades de trabalho essenciais, mas também pelos impactos econômicos que agravaram a insegurança alimentar e a vulnerabilidade social.

Dessa forma, a pandemia atuou como uma lente de aumento sobre uma crise urbana preexistente, tornando inadiável o debate sobre a necessidade de um planejamento urbano que priorize a vida e a dignidade de todos os seus habitantes. Conforme ilustrado pela Figura 1, o período que se inicia em 2019, coincidindo com o auge da pandemia de COVID-19 e o registro de milhões de mortes causadas pelo SARS-COV-2 (Síndrome Respiratória Aguda Grave), marcou um significativo aumento no interesse dos pesquisadores em discutir o direito à cidade. Essa maior atenção deve-se ao fato de que as cidades, particularmente os espaços urbanos desprovidos de infraestrutura básica para uma vida digna, tornaram-se focos de proliferação de casos de COVID-19 e de inúmeras mortes, sublinhando as profundas desigualdades e vulnerabilidades urbanas.

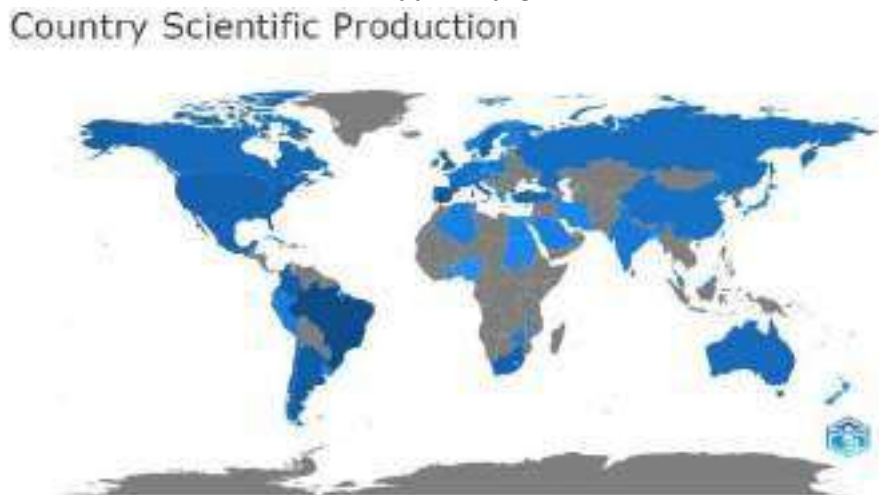
Figura 1 - Produção científica anual sobre o direito à cidade (período 2001 a 2023)



Fonte: Resultado pesquisado na *Web Of Science* rodada no *Bibliometrix/Biblioshiny* (2023)¹.

A Figura 2 ilustra a distribuição geográfica das publicações mais relevantes sobre o tema em análise. A intensidade da tonalidade azul no mapa indica o volume de publicações de cada país, sendo que tons mais fortes de azul representam uma maior produção acadêmica.

Figura 2 - Mapa mundial dos países que mais publicaram sobre o tema direito à cidade entre 2001 e 2023



Fonte: Resultado pesquisado Web Of Science rodada no Bibliometrix/Biblioshiny (2023).

¹ Resultados de pesquisa realizada na base de dados *Web of Science*, em 27/12/2023, a partir do descritor “*right to the city*” (direito à cidade), que, considerando o período de 2001 a 2023, encontrou 1.132 artigos publicados em periódicos internacionais, os quais revelaram o interesse dos pesquisadores em estudar a respeito do tema Direito à Cidade, especialmente a partir de 2019, epicentro da pandemia da COVID-19.

O direito à cidade, conforme conceitua Purcell (2003), desdobra-se em duas esferas essenciais e interligadas. A primeira é o direito à apropriação do espaço urbano, que garante aos cidadãos a liberdade de utilizar e aproveitar o ambiente da cidade em sua rotina. Isso significa mais do que apenas ter acesso; implica a capacidade de moldar e interagir ativamente com o espaço, tornando-o um local de vida plena e significativa.

A segunda esfera é o direito à participação, que permite aos moradores um papel ativo e central nas decisões sobre a gestão e administração da cidade. Esse aspecto é fundamental para assegurar que as políticas e o crescimento urbano espelhem as necessidades e aspirações de quem vive na cidade, promovendo uma governança mais democrática e inclusiva.

A pandemia de COVID-19, em particular, veio reforçar drasticamente a urgência e a necessidade do direito à cidade. Durante os períodos de isolamento e as restrições de mobilidade, a importância de espaços urbanos acessíveis, justos e adaptados às necessidades de saúde e bem-estar de todos ficou ainda mais evidente. As crises sanitárias evidenciaram como a apropriação adequada do espaço e a participação da população nas decisões urbanas são cruciais para a resiliência e a qualidade de vida nas cidades.

As evidências qualitativas apresentadas aqui reforçam as premissas de Henri Lefebvre (2016) sobre o direito à cidade. Esses *insights* sugerem caminhos promissores para o desenvolvimento de novas pesquisas que busquem alternativas viáveis para uma gestão urbana focada no desenvolvimento socioeconômico e ambiental, garantindo a dignidade humana. Juntos, os direitos de apropriação e participação formam a base para uma cidade mais justa, autossustentável e preparada para os desafios futuros, onde os cidadãos são agentes transformadores de seu próprio espaço.

Dikeç (2001) reflete que a cidade oferece um terreno fértil para a formação de uma ética da solidariedade política, informada espacialmente, que se contrapõe à dominação e à repressão. Dessa forma, o direito à cidade não se limita à formulação de direitos ou ao cultivo da política entre os habitantes; ele exige reconsideração profunda da dinâmica espacial que constitui a cidade.

Ademais, o direito à cidade não deve ser concebido apenas como uma prática de reivindicação de direitos, mas deve ser articulado de modo a confrontar as dinâmicas dos mercados imobiliários e os princípios subjacentes às formas pelas quais as relações sociais são espacializadas na cidade, incluindo a política urbana, o uso do solo e as leis de planejamento (Dikeç, 2001).

A teoria do direito à cidade, cunhada por Lefebvre (2016), tem sido revisitada e enriquecida por diversos pesquisadores, recebendo contribuições significativas que fortalecem sua relevância e aplicabilidade na vida ativa das cidades. Vejamos algumas contribuições:

1. Cidades Feridas - Memória, Cuidado e Ressignificação dos Espaços Urbanos: os estudos etnográficos de Till (2012) lançam luz sobre espaços urbanos densamente povoados, frequentemente marcados por histórias de violência e degradação física. O deslocamento forçado de seus residentes para regiões periféricas, desprovidas de infraestrutura básica, resulta em traumas individuais e sociais perpetrados pelo Estado. Till (2012, p. 1) metaforicamente denomina esses lugares como “cidades feridas”.

A inspiração para essa metáfora orgânica das cidades feridas reside nas práticas artísticas e políticas de residentes, artistas, educadores e ativistas de Bogotá (Colômbia), Cidade do Cabo (África do Sul) e Roanoke (Virgínia, EUA). Ao vivenciarem espaços urbanos imersos em opressão, insegurança e medo, esses grupos buscaram ressignificar o direito à cidade por meio de diversas manifestações sociais e teatrais, retratando a precariedade de suas vidas (Till, 2012). Esse movimento de representação da memória permitiu a ressignificação de espaços urbanos feridos e negligenciados pelos poderes locais (Till, 2012).

Consequentemente, a valorização do trabalho de memória e de uma ética do cuidado baseada no local – onde os próprios residentes compartilham suas experiências e buscam ressignificar os domínios urbanos onde vivem – pode oferecer alternativas viáveis para estimular o pertencimento dos atores locais. Tal engajamento os motiva a cuidar dos espaços urbanos, tornando-os mais seguros, resilientes, inclusivos e democráticos (Till, 2012).

Nas lições de Till (2012), a apreciação das realidades vividas pelos habitantes da cidade, incluindo manifestações culturais e dinâmicas sociais cotidianas, pode guiar os planejadores de políticas urbanas a tomar decisões mais apropriadas, democráticas e sustentáveis. Nessa perspectiva, o trabalho de memória e as práticas criativas dos residentes oferecem lições significativas sobre como reterorizar a cidade e repensar abordagens para o desenvolvimento de políticas urbanas locais, sem comprometer as gerações presentes e futuras (Till, 2012).

Os caminhos propostos por Till (2012), para reterorizar as cidades feridas, podem ser sintetizados em quatro pontos principais:

i) O espaço urbano não deve ser compreendido apenas como propriedade a serviço do poder econômico; as cidades precisam respeitar as experiências vividas por seus residentes e seus ressignificados; ii) O trabalho de memória, as manifestações culturais e artísticas, a ética do cuidado local e os cursos históricos, econômicos, sociais e políticos podem sustentar futuros mais justos e possíveis para a vida nas cidades; iii) Reteorizar a cidade implica prestar atenção

às formas sociais de vida, à política urbana, à sobrevivência cotidiana, à insurgência e à prática criativa que animam a cidade e a tornam habitável para a maioria de seus habitantes; e, iv) Os espaços urbanos devem ser entendidos como mundos habitados, infundidos com muitas formas de valor de uso, e não apenas como propriedade subordinada às formas capitalistas do valor de troca.

2. Desigualdades de Gênero, Raça e Classe no Acesso ao Espaço Urbano: ao analisar as desigualdades e o acesso aos espaços urbanos, Fenster (2005) aponta que as mulheres são frequentemente as mais prejudicadas na negação de acesso aos espaços urbanos, principalmente em decorrência das relações de poder patriarcais. O acesso das mulheres a espaços públicos, como ruas, parques e transportes, é muitas vezes marcado por situações de violência, terror e importunações, que se interseccionam com outras identidades, como nacionalidade, estado civil e orientação sexual (Fenster, 2005).

A questão de gênero tem sido lamentavelmente negligenciada tanto pela teoria quanto pelas práticas governamentais no que concerne à formação das cidades. Isso se manifesta na marginalização econômica, política e social das mulheres, bem como na prevalência da violência perpetrada nos espaços público e privado, que se tornam palcos de insegurança e medo (Beebejaun, 2017; Fenster, 2005).

As violências pautadas em classe, raça e gênero nos espaços urbanos, em escala global, regional e local, são vividamente retratadas por Rezende e Andrade (2022) com base nos seguintes parâmetro:

[N]ão é apenas a cidade que é tratada como mercadoria, mas as próprias pessoas: pessoas de baixa renda, principalmente negras, que acessam espaços urbanos elitizados, com inúmeros equipamentos públicos, opções de lazer e cultura, apenas como mão de obra ou prestadores de serviços de baixa remuneração, ou seja, aos marginalizados é permitida a ida ao centro apenas para venderem sua força de trabalho, reificada como seus próprios corpos (Rezende; Andrade, 2022, p. 5).

As observações de Rezende e Andrade (2022, p. 4) elucidam a necessidade de um “olhar interseccional para a cidade e a produção do espaço urbano”. Isso significa que não apenas fatores econômicos devem determinar os usos e limitações de um espaço social, mas também a classe social, a raça e o gênero tornam-se dimensões centrais para se repensar a produção do espaço. Diante disso, o direito de utilização do espaço urbano e o direito de participação implicam discussões sobre as relações de poderes patriarcais, que precisam ser ponderadas para

evitar a negação do direito à cidade a mulheres, pessoas negras e outros grupos marginalizados (Fenster, 2005)

3. Cidades Inteligentes do Neoliberalismo à Cidadania Engajada: Cardullo e Kitchin (2019) traçam um importante contraste entre o conceito de cidade inteligente neoliberal e a cidadania inteligente.

Em relação ao primeiro termo, os autores alertam para o urbanismo neoliberal, estruturado em um modelo de crescimento urbano orientado para o mercado. Este modelo subordina o território e a vida humana a estratégias especulativas de lucro, em detrimento de valores sociais, do uso adequado do território, da cidadania e da democracia. Nesse contexto, as cidades não são apenas locais de produção e experimentação de tecnologias urbanas, mas o cenário ideal para a expansão do consumo e do lucro (Cardullo; Kitchin, 2019).

Em oposição a esse modelo, Cardullo e Kitchin (2019) defendem a cidadania inteligente, compreendida como um conjunto de práticas culturais, simbólicas e econômicas, bem como um conjunto de direitos e deveres civis, políticos e sociais. A articulação desses elementos é capaz de despertar a consciência de cidadania dos residentes locais e o pertencimento, voltado ao acesso efetivo ao direito à cidade.

Seixas (2021) observa que as cidades modernas têm difundido a prática de jogos urbanos digitais, visando tornar os cidadãos e o espaço urbano mais lúdicos e criativos. Contudo, essas ações são criticadas. Embora tais brincadeira possam tornar a vida comunitária prazerosa e ter potencial para transformar a cidade, contrapondo-se às normas do capitalismo, é crucial reconhecer que nem todos os tipos de diversão têm o potencial de instrumentalizar a vida humana em prol de interesses econômicos.

É preciso buscar um novo modelo de cidadania comunitária, onde os interesses dos cidadãos prevaleçam sobre os do Estado e do mercado (Cardullo; Kitchin, 2019). Uma cidadania mais inclusiva e deliberativa, que use a tecnologia de forma democrática e coloque o cidadão no centro das iniciativas, pode transformar a vida urbana e garantir o acesso igualitário à cidade.

4. O Direito à Cidade no Contexto Brasileiro e sua Dimensão Protagonista: para Carvalho e Rodrigues (2016, p. 39-40) mais do que um simples preceito legal, o "Direito à Cidade" representa um chamado à ação. Ele articula a necessidade de romper com o modelo social e econômico dominante e de promover uma reconstrução política, visando a criação de cidades caracterizadas pela justiça social e pela sustentabilidade.

Purcell (2014) destaca que uma das primeiras e mais significativas iniciativas pelo direito à cidade surgiu no Brasil, com a organização urbana, especialmente dos moradores das

favelas das grandes cidades. Esses grupos se mobilizaram em defesa do direito à moradia, e seu trabalho foi fundamental para a criação e moldagem do Estatuto da Cidade, uma lei federal que passou a regulamentar o desenvolvimento da política urbana. O Estatuto estabelece diretrizes sobre a regularização de assentamentos informais, orientação sobre a função social da propriedade, entre outras providências.

Nas lições de Purcell (2014), o Estatuto da Cidade serve como uma importante inspiração e precedente para orientar outros grupos sociais a reinventar novas formas de viver a cidade, principalmente quando os interesses econômicos neoliberais se contrapõem ao acesso da população a usufruir da cidade.

Em síntese, na dimensão protagonizada por Lefebvre (2016) sobre o direito à cidade nos revela que não há soluções pré-determinadas. Pelo Contrário, sua efetivação demanda um empoderamento social contínuo, que incentive os cidadãos a se conscientizarem e a exercerem sua parcela de poder político. Somente assim será possível reinventar a vida urbana, garantindo mais dignidade e consonância com as expectativas de seus habitantes.

Considerando o debate sobre o direito à cidade, a próxima seção aborda a comunidade cívica como um fator essencial para o desenvolvimento de instituições eficazes, conforme a perspectiva de Robert Putnam (2006). A análise do engajamento cívico visa demonstrar como a participação cidadã ativa pode fortalecer estruturas que promovem espaços urbanos mais colaborativos, inclusivos e equilibrados.

4.1 A comunidade cívica e o desempenho institucional em Putnam: um mecanismo para o direito à cidade

Esta seção investiga as contribuições de Robert Putnam (2006) sobre a importância da comunidade cívica para o desempenho das instituições democráticas, dialogando diretamente com a busca por um direito à cidade mais pleno.

Ao longo de mais de duas décadas, a partir de 1970, Putnam conduziu uma extensa pesquisa empírica nas regiões norte e sul da Itália. Seu objetivo era desvendar por que alguns governos democráticos prosperam, enquanto outros enfrentam dificuldades. Os achados de Putnam (2006) revelaram que o diferencial para uma boa governança e para a prosperidade social e econômica reside nos valores do capital social, da confiança e da cooperação cívica entre os cidadãos locais e seus governos.

Essa perspectiva se alinha com o direito à cidade ao enfatizar que a qualidade de vida urbana e a eficácia das políticas públicas dependem da participação ativa e engajada dos

cidadãos. Heelsum (2005) complementa que o raciocínio de Putnam aponta para o risco de que o baixo envolvimento dos cidadãos em associações cívicas leve a um desligamento social e político, reforçando a apatia e fragilizando a democracia. Em outras palavras, sem uma comunidade cívica vibrante, a concretização do direito à cidade – que pressupõe participação e controle social sobre o espaço urbano – torna-se um desafio.

O estudo empírico de Putnam (2006) revelou que o norte e o sul da Itália abordavam os conflitos sociais de maneira distintas, impactando diretamente o desempenho institucional e, consequentemente, a capacidade de suas cidades oferecerem um direito à cidade igualitário aos seus habitantes.

Na região norte, prevaleciam relações sociais orientadas pela reciprocidade, com sistemas de participação cívica horizontais. Exemplos disso eram as confrarias, guildas e associações de mútua colaboração, que fomentavam o desempenho econômico e social das instituições, baseados no interesse coletivo (Putnam, 2006). Na região sul, por outro lado, havia um cenário de desconfiança, desordem e atraso, acentuado por relações sociais e políticas verticalizadas, resquícios de modelos de desenvolvimento tradicionais (Putnam, 2006).

Putnam (2006, 2019, p. 191) resume essa disparidade:

[A]s regiões cívicas se caracterizavam por uma densa rede de associações locais, pela ativa participação nos negócios comunitários, por modelos de política igualitários, pela confiança e observância da lei. Nas regiões menos cívicas, a participação política e social organizava-se verticalmente, não horizontalmente. A desconfiança mútua e a corrupção eram consideradas normais. Havia pouca participação em associações cívicas. A ilegalidade era previsível. Nessas comunidades as pessoas se sentiam impotentes e exploradas (Putnam, 2006, p. 191).

Essas diferenças tiveram um impacto significativo na reconfiguração das instituições italianas do século XX (Putnam 2006), resultando em um dinamismo robusto das instituições da região norte e um desempenho precário dos governos da região sul. Isso sublinha como a natureza da comunidade cívica é intrínseca à capacidade de uma cidade proporcionar bem-estar e oportunidade a seus cidadãos, um dos pilares do direito à cidade.

De acordo com Putnam (2006), a comunidade cívica se apoia em três eixos principais que são cruciais para a construção de cidades mais justas e democráticas, em sintonia com o direito à cidade: i) Capital Social: caracterizado por uma organização social baseada em relações horizontais de confiança, normas e sistemas colaborativos. Associações, partidos, clubes esportivos e sindicatos são exemplos de manifestações do capital social, essenciais para o desempenho e as ações coordenadas da sociedade; ii) Confiança: derivada de duas fontes

interligadas, regras de reciprocidade e sistemas de participação cívica (associações comunitárias, cooperativas, clubes esportivos). A confiança capacita as comunidades a resolverem seus dilemas através da colaboração coletiva; e, iii) Associações de Crédito Rotativo: representam a disposição da comunidade, por meio de diversas formas de organização, em contribuir regularmente para uma poupança informal. Esse mecanismo visa o desenvolvimento econômico e social, com ganhos mútuos ao final dos acordos.

A confiança é o componente básico do capital social, pois “promove a cooperação. Quanto mais elevado o nível de confiança numa comunidade, maior a probabilidade de haver cooperação. E a própria cooperação gera confiança” (Putnam, 2006, p. 180).

É crucial entender que o capital social, o desenvolvimento econômico e a revitalização comunitária dependem diretamente de cidades que elevam a qualidade de vida de seus cidadãos, perseguem a equidade social e a igualdade de gênero, facilitam o acesso aos bens comuns urbanos, impedem a apropriação privada e ampliam o bem-estar coletivo. Tal dinâmica sublinha a conexão intrínseca entre uma forte comunidade cívica e a materialização do direito à cidade.

A comunidade cívica é, portanto, fundamental para o desempenho eficiente das instituições (Putnam, 2006). Valentim (2009, p. 17) enfatiza que “uma comunidade cívica é caracterizada pelo interesse e participação de seus indivíduos nas questões públicas, no bem-estar coletivo em detrimento do interesse puramente individual e particular”.

A utilidade da comunidade cívica de Putnam foi testada por Heelsum (2005) para entender por que comunidades de imigrantes em cidades como Amsterdã, Roterdã, Utrecht e Haia (Holanda) são mais desenvolvidas do que outros grupos étnicos. O estudo concluiu que a perspectiva da comunidade cívica pode analisar o capital político de grupos étnicos em cidades, estreitando a relação entre participação política e comunidades cívicas. No entanto, para um modelo explicativo completo, fatores como tempo de ocupação no espaço, tamanho da população, cultura e atitudes políticas dos grupos étnicos devem ser adicionados (Heelsum, 2005).

O engajamento cívico e o capital social são determinantes para a qualidade da democracia multicultural, fundamental para o direito à cidade em contextos diversos. Andrews (2009) também observou, na Inglaterra, que a vida associativa está ligada ao capital social e que a participação política aumenta o respeito mútuo em áreas etnicamente diversas, sugerindo que o engajamento cívico pode mitigar externalidades negativas.

O engajamento cívico é um tema central para cientistas sociais e formuladores de políticas. Como um recurso social valioso, ele desempenha um papel fundamental na vida

política e social, com implicações significativas não só para a democracia, mas também para o desempenho econômico e a gestão de conflitos sociais.

D’Agostino (2008) aponta que a administração pública enfrenta desafios modernos para fazer a governança funcionar, e nesse contexto, a universidade desempenha um papel estratégico na promoção do engajamento cívico e na restauração dos parâmetros de uma comunidade cívica.

Contudo, é crucial considerar os obstáculos. Mak, Coulter e Fancourt (2021) revelam que as privações socioeconômicas em bairros podem impedir o engajamento artístico e cultural, exacerbando desigualdades sociais e afetando o bem-estar. Eles recomendam políticas de inclusão social em locais de alta privação para aumentar a motivação individual e a colaboração cívica.

Além disso, Bonomi Bezzo e Jeannette (2023) complementam que as privações estão associadas à redução de normas de obrigação cívica, impactando a propensão de moradores de áreas carentes ao engajamento. Indivíduos com baixa renda e educação são menos propensos a participar de associações, devido à pressão negativa da privação socioeconômica do bairro sobre a participação cívica, o que cria um ciclo vicioso onde a falta de participação pode exacerbar as próprias condições de privação, dificultando a busca por melhorias coletivas e a reivindicação de direitos no espaço urbano.

Segundo Dias (2005), a comunidade cívica de Putnam converge com o conceito da esfera pública, idealizada por Habermas (2014), no que se refere ao direito à cidade. Enquanto o direito à cidade enfatiza a participação democrática na construção e gestão do espaço urbano, a comunidade cívica oferece o alicerce social para que essa participação ocorra. Assim, vejamos:

[A] característica central da esfera pública é a participação igualitária e pública de um sujeito plural que discute os problemas a partir de um processo comunicativo ou dialógico, no qual prevalece a autoridade do melhor argumento. Outra característica central do conceito de esfera pública é a ideia de ampliação do domínio público ou de ampliação e/ou incorporação de novos temas, problemas e questões que passam a ser objeto de uma discussão pautada na argumentação racional de caráter público (Dias, 2005, p. 75).

Enquanto o núcleo institucional da esfera pública habermasiana é a sociedade civil – um conjunto de movimentos, organizações e associações que captam os problemas sociais –, para Putnam (2006), o cerne da comunidade cívica reside na força das “associações de indivíduos

que pensam da mesma forma e contribuem para um governo democrático eficaz” (Dias, 2005, p. 75).

Assim, a tese de Putnam de que o desempenho institucional é moldado pelo contexto social se confirma, com uma forte correlação entre modernidade econômica, desempenho institucional e a natureza da vida cívica (Fernandes, 2000).

Putnam (2006, p. 191) ressalta, no entanto que “o contexto social e a história condicionam profundamente o desempenho das instituições”. Sistemas clientelistas arraigados, por exemplo, podem minar a eficiência administrativa devido a rixas partidárias, corrupção e desconfiança. Por outro lado, relações horizontais, pautadas na confiança e na colaboração, podem contribuir para o desempenho eficiente das instituições (Putnam, 2006), reforçando a capacidade de uma cidade de atender aos direitos de seus habitantes.

Putnam (2006, p. 192) conclui:

Na comunidade cívica, as associações proliferam, as afiliações se sobrepõem e a participação se alastra por múltiplas esferas da vida comunitária. O contrato social que sustenta essa colaboração na comunidade cívica não é de cunho legal, mas, sim, moral. A sanção para quem transgride é não penal, mas a exclusão da rede de solidariedade e cooperação.

Nesse contexto, a colaboração cívica emerge como uma alternativa viável para o desenvolvimento eficiente das instituições e, conseqüentemente, uma variável importante a ser considerada em uma gestão urbana que se pretenda democrática e sustentável, alinhando-se aos princípios do direito à cidade.

4.2 Ação Comunicativa e Esfera Pública em Habermas: o ideal procedimental da democracia urbana

A comunidade cívica descrita por Putnam, alicerçada no capital social e na confiança, fornece a base sociopolítica para a participação. No entanto, ela não define o processo pelo qual essa participação deve ocorrer para gerar decisões legítimas e democráticas. É aqui que a teoria de Jürgen Habermas se torna central.

Conforme aponta Dias (2005, p. 75), a comunidade cívica de Putnam converge com o conceito da esfera pública, idealizada por Habermas (2014), no que se refere ao direito à cidade. Enquanto o núcleo institucional da esfera pública habermasiana é a sociedade civil – um conjunto de movimentos, organizações e associações que captam os problemas sociais –, para Putnam (2006), o cerne da comunidade cívica reside na força das “associações de indivíduos

que pensam da mesma forma e contribuem para um governo democrático eficaz” (Dias, 2005, p. 75).

A contribuição fundamental de Habermas (2014) é a distinção entre a ação instrumental e a ação comunicativa. O planejamento urbano tradicional é, historicamente, um campo de ação instrumental: o sistema (Estado e Mercado), através de seus especialistas (planejadores, engenheiros, juristas), impõe uma lógica técnica sobre o mundo da vida (a comunidade, os moradores). As decisões são tomadas com base na eficiência, no lucro ou na burocracia, e a participação popular é frequentemente usada apenas para legitimar decisões pré-concebidas.

Habermas (2012) propõe a ação comunicativa como o único caminho para a legitimidade democrática. Nela, os participantes da esfera pública – o espaço de debate livre entre cidadãos – não buscam impor suas vontades (ação estratégica), mas sim alcançar o entendimento mútuo através do diálogo racional, livre de coerção, onde prevalece a força do melhor argumento (Dias, 2005).

No contexto do planejamento urbano, a teoria de Habermas oferece um ideal normativo: o Direito à Cidade só pode ser efetivado se o planejamento deixar de ser uma ação instrumental do sistema para se tornar um processo de ação comunicativa no mundo da vida. A esfera pública, nesse sentido, é o espaço onde a comunidade cívica de Putnam pode atuar, debatendo e formulando consensos sobre o futuro da cidade.

A teoria da ação comunicativa de Habermas oferece o "como" procedimental para a democracia urbana, baseando a legitimidade no consenso racional alcançado na esfera pública. Contudo, essa concepção, centrada na força do "melhor argumento", corre o risco de privilegiar uma forma específica de racionalidade - muitas vezes técnica ou acadêmica -, podendo inadvertidamente silenciar os saberes populares, tradicionais ou vividos no "mundo da vida". É exatamente neste ponto de tensão, sobre quais saberes são considerados válidos no debate público e como eles interagem, que a proposta de Boaventura de Sousa Santos (2007b) sobre a Ecologia de Saberes se torna indispensável, oferecendo um caminho para ampliar e descolonizar o próprio conceito de conhecimento no planejamento democrático.

4.3 A Ecologia dos Saberes de Boaventura de Sousa Santos: a justiça cognitiva como condição para a participação

Embora o ideal da esfera pública habermasiana seja fundamental, sua aplicação em sociedades marcadas por profundas desigualdades estruturais, como a brasileira, levanta questões críticas. O que constitui o melhor argumento? Quem define o que é racional?

É neste ponto que a teoria de Boaventura de Sousa Santos oferece uma correção epistemológica crucial. Para Boaventura (Santos, 2019), o planejamento moderno, assim como o direito e a ciência, é fundado sobre um pensamento abissal: ele traça uma linha radical que separa o conhecimento técnico-científico (considerado universal, objetivo e único válido) de todos os outros saberes – os saberes da experiência, populares, indígenas, quilombolas, das mulheres (considerados locais, subjetivos, crenças ou ignorância).

Em uma esfera pública que pressupõe uma racionalidade única (a técnico-científica), o saber do morador sobre seu território é sistematicamente invalidado. A participação social torna-se, então, uma farsa: os cidadãos são chamados a dialogar, mas suas vozes só são ouvidas se traduzidas para a linguagem técnica dos planejadores.

Santos (2019) defende a tese do fim do império cognitivo, a partir da epistemologia do sul. O que equivale a necessidade de “transformar o mundo ao mesmo tempo que permanentemente o reinterpretemos; tanto quanto a própria transformação, a reinterpretação do mundo é uma tarefa coletiva” (Santos, 2019, p. 9).

Boaventura propõe, em contrapartida, uma "Ecologia dos Saberes" (Santos, 2007b). Trata-se de uma epistemologia do Sul (Santos, 2019) que parte do princípio de que o saber técnico é importante, mas não é o único. O saber da experiência vivida pelos moradores é igualmente válido e essencial para o diagnóstico e a solução dos problemas urbanos.

A Ecologia dos Saberes não é um relativismo onde tudo vale, mas um processo de tradução intercultural (Santos, 2007b). No planejamento urbano, isso significa criar espaços onde o conhecimento do arquiteto sobre o zoneamento possa dialogar horizontalmente com o conhecimento da moradora sobre os fluxos de insegurança, as redes de cuidado do bairro ou as áreas de alagamento que o mapa oficial ignora.

Portanto, para Boaventura (Santos, 2019; 2007b), não há justiça social (o Direito à Cidade) sem justiça cognitiva (o reconhecimento e valorização dos saberes populares). A participação social efetiva exige mais do que a esfera pública de Habermas (2014); exige uma descolonização dessa esfera, tornando-a um espaço de real encontro e tradução entre diferentes formas de saber.

4.4 A pedagogia da autonomia: a formação do sujeito para a práxis urbana

A efetivação do Direito à Cidade, impulsionada pelos fundamentos da comunidade cívica de Putnam (2006), pela ação comunicativa de Habermas (2012) e pela ecologia de saberes de Boaventura de Sousa Santos (2007b), exige mais do que um arcabouço social,

comunicacional e epistemológico. Ela demanda, fundamentalmente, a formação de um sujeito capaz de participar ativamente da transformação de sua realidade. É neste ponto que a Pedagogia da Autonomia de Paulo Freire (1996) torna uma ferramenta metodológica indispensável para as novas perspectivas do planejamento urbano.

Freire (1996, p. 14) desconstrói a lógica tradicional do planejamento - análoga ao que ele denuncia como "educação bancária" - onde o conhecimento (o plano) é depositado pelo especialista (o planejador) em um recipiente passivo (a comunidade). Para Freire, a prática democrática é incompatível com essa visão, pois "saber que ensinar não é transferir conhecimento, mas criar as possibilidades para a sua própria produção ou a sua construção" (Freire, 1996, p. 21) é o eixo central de uma prática libertadora.

A base filosófica dessa pedagogia reside na inconclusão dos sujeitos, pois a realidade social e urbana é um campo de intervenção. A finalidade do processo educativo (e, por extensão, do processo de planejamento participativo) é o desenvolvimento da autonomia. Esta não é um favor concedido, mas um "imperativo ético" (Freire, 1996, p. 24) que exige o respeito ao ser do educando (o cidadão). O planejador-educador que "ironiza o aluno, que o minimiza" ou invalida sua leitura de mundo, "transgride os princípios fundamentalmente éticos de nossa existência" (Freire, 1996, p. 24).

Este processo de construção da autonomia se viabiliza por meio de métodos que se conectam diretamente às seções anteriores deste capítulo. Primeiramente, Freire alinha-se à ecologia de saberes de Boaventura (2007b) ao demonstrar a importância do respeito aos saberes dos educandos, ou seja, dos saberes populares. O planejador-educador não deve descartar o "saber de experiência feito" da comunidade, mas sim "discutir com os alunos a razão de ser de alguns desses saberes em relação com o ensino dos conteúdos" (Freire, 1996, p. 15). Esta discussão promove a superação da "curiosidade ingênua" pela "curiosidade epistemológica", permitindo que a comunidade leia criticamente o seu próprio território (Freire, 1996, p. 17).

Em segundo lugar, a pedagogia freiriana radicaliza a ação comunicativa de Habermas (2012) através da exigência de "saber escutar" (Freire, 1996, p. 58). O diálogo em Freire não é apenas a troca de argumentos, mas a condição para a humanização. "Somente quem escuta paciente e criticamente o outro, fala *com* ele. [...] O que jamais faz quem aprende a escutar para poder falar *com* é falar impositivamente" (Freire, 1996, p. 43). O planejamento participativo deixa de ser um ato de "falar *a*" (comunicar decisões) para se tornar um ato de "falar *com*" (construir decisões) (Freire, 1996, p. 58).

Finalmente, a pedagogia da autonomia fornece o sentido último das novas perspectivas de planejamento: a *práxis*. A educação para Freire é, em sua essência, "uma forma de

intervenção no mundo" (Freire, 1996, p. 38). Ao formar sujeitos autônomos, que respeitam seus próprios saberes e dialogam criticamente, a pedagogia freiriana oferece o método pelo qual os instrumentos de planejamento, como os Planos de Bairro (a serem discutidos na seção seguinte), podem se tornar experiências concretas de transformação da realidade e de efetivação do Direito à Cidade.

4.5 Planos de bairro em escala local: fortalecendo o direito à cidade e à comunidade cívica para a gestão urbana democrática

Diante do desafio de construir um planejamento urbano que seja, ao mesmo tempo, cívico (Putnam, 2006), comunicativo (Habermas, 2014), epistemologicamente justo (Santos, 2019; 2007b) e pedagogicamente autônomo/libertador (Freire, 1996), os planos de bairro em escala local emergem como o instrumento prático capaz de materializar essas novas perspectivas de participação.

As deficiências da democracia representativa, manifestadas em desigualdades e injustiça sociais, têm impulsionado a sociedade civil a buscar nos planos de bairro um meio democrático para definir a esfera pública e influenciar as decisões sobre o direito à cidade. Nesse contexto, os planos de bairro ressurgem como um instrumento crucial do planejamento urbano, promovendo a participação popular na gestão democrática das cidades.

Eles funcionam como:

- i) Arenas para a Comunidade Cívica (Putnam, 2006): fortalecem redes de vizinhanças, associações comunitárias e conselhos municipais, construindo o capital social e a confiança necessários para a ação coletiva;
- ii) Esferas Públicas Locais, alicerçadas na ação comunicativa (Habermas, 2012): criam o espaço deliberativo onde a ação comunicativa pode ocorrer, permitindo que os moradores debatam e formulem consensos sobre as demandas do bairro;
- iii) Laboratórios de Ecologia dos Saberes (Santos, 2007b): são o local por excelência onde o saber técnico dos planejadores deve se encontrar com o saber vivido dos moradores; e,
- iv) Uma Pedagogia Autônoma nas relações urbanas: a construção do planejamento urbano é um ato coletivo por meio do qual todos ensinam e aprendem juntos a respeito de uma gestão urbana compartilhada, com o foco no bem-comum e na sustentabilidade da política urbana local.

O Plano de Bairro como instrumento de planejamento e empoderamento comunitário é uma ferramenta de planejamento urbano focada na eficiência das políticas sociais por meio da

colaboração cívica, envolvimento coletivo e participação ativa dos residentes. Seu objetivo é “reunir as demandas do bairro e, a partir delas, desenvolver uma estratégia de transformação com base na iniciativa da sociedade civil, mas com participação do poder público e do setor privado” (Jundiaí, 2021, p. 33).

Diversos estudos corroboram a importância dessa abordagem. Khorasgani e Villalobos (2023) destacam que os contextos urbanos, especialmente os bairros, são ricos em recursos para o desenvolvimento e a sustentabilidade. Em sua pesquisa no bairro de Bronzeville, Chicago, eles enfatizam a relevância das paisagens naturais para comunidades sustentáveis, pois promovem o sentimento de pertencimento e respeitam as memórias coletivas. Ao priorizar esses elementos, as comunidades se conectam com seus moradores e arredores, criando um tecido urbano mais vibrante, seguro e resiliente.

García, Biamont e Klopfenstein (2024) ressaltam que o mapeamento de ativos que registram os saberes comunitários, dando voz aos mais impactados pelas transformações dos espaços vividos, pode fornecer *insights* valiosos e mitigar deslocamentos em bairros que sofrem com processos de gentrificação.

A presença de fortes redes de vizinhança é identificada como uma fonte importante de capital social que qualifica a gestão urbana. Xerez e Fonseca (2019), em seus estudos em Alvalade, Lisboa, demonstra que essas redes são cruciais para a vivência do espaço público e funções urbanas como comércio e uso de equipamentos coletivos. Eles recomendam que os governos valorizem e dinamizem essas redes, dado o efeito positivo dessa força coletiva. O Plano de Alvalade, por exemplo, é considerado um paradigma do urbanismo em Portugal por ofertar a comunidade diferentes tipologias habitacionais, amplos passeios, espaços verdes, parques e unidades de vizinhança (Xerez; Fonseca, 2019, p. 578).

Além disso, os indicadores de vizinhança, como medidas quantitativas do potencial de um bairro, estão cada vez mais disponíveis e podem auxiliar na melhoria das condições de saúde da população, principalmente em bairros carentes (Bhatia, 2014). Complementarmente, Tasse, Chou e Hong (2021) apontam que guias de boas práticas de bairros, baseadas na *web* e alimentados pela própria comunidade, são ferramentas úteis para identificar rapidamente os pontos fortes e fracos, fortalecendo a tomada de decisões dos planejadores urbanos.

Kasioumi (2011), ao explorar o planejamento dos distritos de Hammarby Sjöstad (Suécia) e Quartier Vauban (Alemanha), destaca que o planejamento de bairro pode ser proativo quando governos locais investem em capital social para objetivos de sustentabilidade e planejadores urbanos aumentam a capacidade técnica por meio de alianças com as partes interessadas. Isso sugere que cidades em busca de sustentabilidade devem adaptar seus

processos de planejamento para uma nova mudança cultural, resgatando premissas como a colaboração cívica, o capital social e os planos de bairro.

Lima (2013) empreende suas pesquisas sobre os novos modelos de Cidades de 15 Minutos destacando as contribuições dos planos de bairro na Europa. Neste sentido, Lima (2013) descreve cinco exemplos:

- i) O programa alemão *Soziale Stadt* (criado em 1999) foca na participação e cooperação social para implementar projetos em bairros carentes, abordando emprego, envolvimento da vizinhança, educação, saúde, transporte, meio ambiente, cultura, esporte, recreação, integração, moradia e imagem pública;
- ii) A Estratégia Espanhola de Sustentabilidade Urbana e Local promove a sustentabilidade urbana, com planos para acessibilidade, mobilidade, gestão, construção, reabilitação e intervenções inclusivas em bairros carentes, baseando-se em princípios de ecoeficiência, equidade, solidariedade e participação cidadã;
- iii) O modelo francês *La Politique de la Ville* (surgido na década de 1970) – que funciona como um conjunto de ações estatais para modernizar bairros vulneráveis e reduzir desigualdades sociais, impulsionado por motins urbanos. Inclui contratos para melhoria da habitação, meio ambiente, educação, cidadania, prevenção da delinquência e acesso à saúde, estimulando a participação pública através do diálogo entre instituições e cidadãos;
- iv) O *New Deal for Communities*, na Inglaterra (anunciado em 1998), buscava reduzir lacunas entre bairros mais pobres. Embora tenha expirado em 2011, foi indiretamente substituído pelo *England Neighbourhood Planning* em 2012;
- v) A Estratégia de Desenvolvimento Sustentável da Suécia (primeira versão em 2002) integra políticas nacionais nos eixos econômico, social e ambiental, com ações para a construção de comunidades sustentáveis.

A discussão sobre o modelo da Cidade de 15 Minutos ganha destaque também com os estudos de Pozoukidou e Angelidou (2022). Essa premissa visa que as cidades sejam projetadas para que, em um raio de 15 minutos a pé ou de bicicleta, os cidadãos possam acessar todas as suas necessidades diárias (trabalho, moradia, alimentação, saúde, educação, cultura, esportes, lazer).

A vizinhança torna-se o elemento básico da organização espacial e funcional, promovendo bairros completos e autossuficientes. Em síntese, a Cidade de 15 Minutos é vista como uma alternativa para minimizar as tensões urbanas, especialmente após a pandemia de COVID-19, ao promover bem-estar e equilíbrio ambiental.

Já Farr (2013) documenta experiências de sucesso de planos urbanos sustentáveis, como o distrito de Kronsberg em Hannover, Alemanha, que alcançou eficiência energética desestimulando o uso de automóveis e criando redes permeáveis para pedestres.

Os planos de bairro de Civano e Tucson, Arizona (EUA), também respeitam a sustentabilidade com *designs* urbanos mais compactos, focados na comunidade e em estratégias de economia de energia, aproveitamento da água da chuva e energia solar, adaptando-se ao contexto desértico (Farr, 2013).

O autor também cita Poundbury, um desenvolvimento urbano experimental na Inglaterra, cujo plano diretor (1988) de Leon Krier focou na criação de um forte senso de lugar (Farr, 2013). Os elementos chave dessa proposta baseada no urbanismo sustentável, incluíram benefícios econômicos de lojas locais, espaços urbanos abertos, gestão de água pluviais, alta densidade, impacto do planejamento no consumo de energia das edificações, ruas permeáveis para pedestres, sistemas de carros compartilhados, gestão da demanda de deslocamentos, habitações livres de automóveis e infraestrutura de alto desempenho (Farr, 2013).

A criação de cidades compactas é outro aspecto relevante do planejamento urbano, (Monteiro *et al*, 2023). Cidades com maior concentração de oportunidades e interação podem reduzir distâncias, tráfego e a pegada de carbono. Políticas de planejamento que mitigam a expansão urbana e regeneram espaços fragilizados promovem a diminuição dos tempos de viagem e energia gasta em transporte, melhoram o transporte público e incentivam a caminhada e o ciclismo, resultando em um estilo de vida mais sustentável, igualitária e eficiente (Monteiro *et al*, 2023).

Shirazi (2020) adiciona que o modelo de cidade compacta é amplamente sugerido como um padrão de urbanismo sustentável, melhorando aspectos de habitabilidade social como a troca social, interação coletiva e atividade ao ar livre.

Em sua análise de dois bairros compactos em Berlim (Klausenerplatz e Samariterkiez), Shirazi identificou clara correspondência entre o uso do solo e as atividades sociais ao ar livre: bairros com padrões de uso misto são mais densos e intensivos, oferecendo oportunidades para cafés, restaurantes e pequenas lojas que promovem a socialização. A proximidade de instalações urbanas nesses bairros compactos estimula a caminhada e o uso da bicicleta, aumentando a acessibilidade.

Embora a reestruturação de bairros seja amplamente reconhecida como vital para a sustentabilidade urbana, a América Latina enfrenta obstáculos significativos. Chelleri, Schuetze e Salvati (2015) destacam que as principais barreiras frequentemente emergem dos próprios

gestores públicos, que tendem a priorizar interesses de mercado e lógicas neoliberais em detrimento de iniciativas de desenvolvimento mais sustentáveis e inclusivas.

O Plano Verde no México ilustra bem essa dinâmica. Focado em áreas cruciais como transporte, eficiência energética, conservação hídrica, gestão de resíduos e reflorestamento, ele demonstra potencial, como visto no sucesso pontual de *Valle del Chalco*. No entanto, sua implementação em larga escala esbarra consistentemente em impedimentos políticos e econômicos. A prevalência de agendas que subestimam o desenvolvimento sustentável em favor de ganhos imediatos ou lucrativos é um desafio persistente que impede a plena concretização desses planos na região.

Apesar desse cenário complexo, a América Latina também oferece exemplos inspiradores de como comunidades e governos locais, muitas vezes sob forte pressão popular, conseguem superar as barreiras impostas pelo poder público e pelo poder econômico neoliberal, impulsionando a sustentabilidade em nível de bairro. Medellín, na Colômbia, o bairro Comuna 13, foi sinônimo de violência e exclusão. No entanto, através de um processo intenso de investimento em infraestrutura social, como teleféricos que conectam áreas de morro ao centro, escadas rolantes públicas e bibliotecas-parque, a cidade demonstrou como a integração física e social pode revitalizar bairros inteiros.

Nesse aspecto, a priorização da inclusão social e da acessibilidade, impulsionada por uma forte visão política e apoio comunitário, superou a lógica de mercado que historicamente negligenciava essas áreas. O poder público, neste caso, agiu como facilitador de uma transformação profunda, desafiando a visão de que apenas grandes empreendimentos lucrativos poderiam gerar desenvolvimento.

No Brasil, a cidade de Curitiba, com o Modelo de Transporte e Planejamento Urbano Integrado, embora não seja um plano de bairro no sentido estrito, esse modelo de planejamento urbano, com seu sistema de ônibus de trânsito rápido (BRT) e o zoneamento de uso do solo associado, impactou profundamente a forma como os bairros se desenvolveram. A cidade priorizou o transporte público de massa e o uso misto do solo ao longo dos eixos de transporte, desestimulando a expansão desordenada e o domínio do transporte individual. Essa abordagem, que exigiu forte planejamento e regulação governamental, enfrentou e em grande parte superou pressões do setor imobiliário e automobilístico que tipicamente favorecem a expansão horizontal e a dependência do carro. O compromisso com uma visão de longo prazo para a cidade, que integra planejamento urbano e transporte, permitiu que muitos bairros se desenvolvessem de forma mais sustentável e com maior qualidade de vida.

Esses exemplos demonstram que, embora as barreiras políticas e econômicas sejam reais e significativas, a ação articulada entre governos visionários, participação cidadã ativa e a priorização de agendas sociais e ambientais pode efetivamente desafiar e reverter a lógica neoliberal que historicamente desfavorece o desenvolvimento sustentável nos bairros latino-americanos.

Além do exemplo de Curitiba, no Brasil, os planos de bairros emergem como instrumentos cruciais para a concretização do direito à cidade e o fortalecimento da comunidade cívica, especialmente após a regulamentação da política urbana pelo Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001). Ao descentralizar o planejamento e a gestão urbana, esses planos abrem caminho para uma participação mais efetiva dos cidadãos na construção de seus próprios espaços de vivência.

A essência do direito à cidade reside na capacidade dos cidadãos de moldar o ambiente urbano para atender às suas necessidades e aspirações, promovendo inclusão e justiça social. Os planos de bairro são ferramentas práticas para isso, permitindo que as comunidades, muitas vezes marginalizadas pelas grandes decisões urbanísticas, influenciem diretamente as políticas que afetam seu cotidiano. Essa abordagem fomenta a comunidade cívica, entendida como a ativa participação dos cidadãos na vida pública, o engajamento coletivo e a colaboração para o bem comum.

Considerando esses aspectos, com a regulamentação da política urbana pelo Estatuto da Cidade e a implementação do plano diretor, algumas cidades brasileiras estão institucionalizando os planos de bairro como catalizadores para a Política de Desenvolvimento urbano e o Plano Diretor Estratégico Municipal.

O município de São Paulo, pela Lei nº 16.050/2014, inseriu o plano de bairro em seu sistema de planejamento (arts. 347 a 351). A elaboração pode ser feita por associações de moradores ou subprefeituras, com a participação dos Conselhos Participativos Municipais e acompanhamento do Legislativo e do Núcleo de Planejamento. O Jardim Pantanal, em São Paulo, localizado na Várzea da Bacia do Rio Tietê, no distrito do Jardim Helena, exemplifica essa iniciativa. Originado de ocupações irregulares na década de 1980, o bairro historicamente enfrenta a ausência de infraestrutura básica e alagamentos recorrentes, que comprometem a saúde e a mobilidade dos moradores.

A elaboração do plano de bairro do Jardim Pantanal, conduzido pelo Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB/São Paulo, 2024), envolveu a comunidade em um mapeamento coletivo e afetivo, que possibilitou aos moradores expressarem suas percepções e memórias

sobre o lugar. Essa metodologia não só coleta dados, mas também fortalece o senso de pertencimento e a identidade local.

As demandas prioritárias, como a necessidade de obras de drenagem e melhorias na infraestrutura, foram validadas pela comunidade e alinhadas aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Agenda 2030. Esse processo ilustra como o plano de bairro se torna um espaço de reivindicação do direito à infraestrutura adequada e à segurança hídrica, impulsionado pela mobilização cívica.

Contudo, o caso do Jardim Pantanal também revela um desafio persistente: a dependência da boa vontade dos gestores públicos. A resistência em custear as obras de drenagem, sob a alegação de falta de condições financeiras, e a insistência na remoção da população demonstram que, mesmo com a participação popular, barreiras políticas e econômicas ainda podem impedir a plena concretização do direito à cidade. Isso sublinha a necessidade de mecanismos mais robustos de responsabilidade e prestação de contas e de estratégias consistentes para influenciar tomadores de decisão e promover mudanças em políticas públicas que garantam o acesso igualitário por parte da comunidade cívica.

O plano de bairro, estruturado em duas fases (Plano Emergencial e Propostas Iniciais, e elaboração do Plano de Bairro com grupos de trabalho e mapeamento coletivo efetivo), busca atender às demandas prioritárias da comunidade, alinhadas aos ODS da Agenda 2030 (IAB/São Paulo, 2022; 2024). No entanto, sua execução ainda depende da vontade do gestor público, que, sob alegação de custos, insiste na remoção da população, configurando uma lacuna de pesquisa a ser explorada em estudos futuros.

Jundiaí, São Paulo, também promulgou a Lei nº 9.817/2022, instituindo o plano de bairro Novo Horizonte, abrangendo diversos bairros adjacentes (Novo Horizonte, Fazenda Grande, Jardim Tulipas, Bom jardim, Parque Industrial e Distrito Industrial). Alinhado à Agenda 2030, seus objetivos incluem potencializar a proteção ambiental, melhorar a mobilidade e ampliar o uso de espaços públicos e equipamentos comunitários.

Embora o texto não detalhe a participação específica da comunidade na elaboração deste plano, a sua institucionalização e alinhamento com agendas globais de sustentabilidade indicam um reconhecimento da importância da escala local para o planejamento urbano. A inclusão de objetivos ambientais e de mobilidade ressoa com o conceito de cidades compactas e do modelo de Cidade de 15 Minutos, que buscam reduzir as distâncias, o tráfego e a pegada de carbono, promovendo um estilo de vida mais saudável e sustentável. Ao focar na qualificação dos espaços públicos e equipamentos comunitários, o plano de Jundiaí contribui diretamente para a promoção do direito à cidade com um espaço de encontro, lazer e bem-estar.

Em Maringá, Paraná, iniciativas lideradas por um projeto de extensão do curso de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Estadual de Maringá têm se dedicado à elaboração de planos de bairro nos setores Santa Felicidade e João de Barro I, na região sul da cidade. A escolha desses bairros reflete histórico de precariedade e vulnerabilidade socioeconômica, onde muitas famílias vivem em condições de “vida nua” (Agamben, 2002, p. 16), com a ausência quase total do poder público.

O processo de elaboração dos planos em Maringá foi dividido em fases que priorizam a escuta ativa e o engajamento comunitário: a cidade sentida, a cidade percebida, a cidade real e a cidade viva e desejada entre outras ações de mobilização e engajamento social (Silva, Nunes e Battistam, 2024).

Nessas dinâmicas, os moradores discutem suas relações com o bairro, identificando potencialidades e prioridades para a região, bem como elaboram os mapas afetivos para representar seus espaços vividos. As reivindicações, como a reforma de equipamentos públicos (centro de convivência, escolas municipais etc.), a revitalização de praças (como a Praça Zubi dos Palmares) e a ampliação de serviços públicos, evidenciam a busca por um ambiente urbano que garanta acesso ao lazer, educação, saúde e convívio social.

Esse exemplo ilustra o papel fundamental da universidade como intermediadora da comunidade cívica e da luta pelo direito à cidade em áreas onde o Estado é ausente. Ao promover a organização e a conscientização dos moradores, o projeto reforça a ideia de que o direito à mobilização, à participação e a usufruir de cidade não é apenas uma prerrogativa legal, mas uma conquista coletiva que emerge da mobilização local.

Mais recentemente, em Palmas, Tocantins, a Universidade Federal do Tocantins, por meio da prática de extensão “Agenda Popular pelo Direito à Cidade” (Bazzoli, Santos Silva, 2024), iniciou a construção de um plano bairro no setor Aurenny IV, na região sul da cidade. Em 26 de abril de 2025, a primeira oficina para este fim foi realizada.

Nessa primeira oficina, a equipe técnica da universidade e os moradores do Aurenny IV começaram a desenhar o Mapa Afetivo da comunidade, uma ferramenta que permite identificar os principais diagnósticos do bairro a partir da visão de quem vive ali. Os participantes puderam expressar tanto os pontos que trazem felicidade para os moradores – como espaços que possibilitam a convivência comunitária e as brincadeiras, e locais de acolhimento como o Centro Municipal de Educação Infantil (CMEI) – quanto os pontos que representam tristezas para a comunidade, incluindo a falta de infraestrutura, insegurança e a ausência de áreas para atividades de lazer.

A participação comunitária mostrou-se fundamental, não apenas para a coleta de dados, mas para a construção de um sentimento de pertencimento e responsabilidade coletiva em relação ao futuro do bairro, demonstrando que o engajamento direto dos moradores é essencial para o sucesso de qualquer projeto de desenvolvimento urbano sustentável e equitativo. Além disso, essa metodologia ressalta a importância de integrar o conhecimento popular e as vivências diárias dos cidadãos com a expertise acadêmica, criando um diálogo rico e produtivo que beneficia a todos os envolvidos no processo de planejamento.

A iniciativa em Palmas é um exemplo contemporâneo de como as instituições de ensino superior podem atuar como facilitadoras no engajamento cívico. Ao usar o mapa afetivo, a universidade não apenas coleta dados, mas também empodera os moradores, tornando-os protagonistas no processo de planejamento. Esse tipo de abordagem é vital para que o direito à cidade seja construído de baixo para cima, garantindo que as intervenções urbanas realmente reflitam as necessidades e os anseios daqueles que vivenciam o espaço diariamente.

As Figuras 3 e 4 ilustram o mapa afetivo e demonstra parte do grupo envolvido no plano de bairro.

Figura 3 - Desenho Afetivo para a construção do Plano de Bairro no setor Aurenny IV em Palmas – 1ª Oficina (26/4/2025)



Fonte: *Blog Palmas Participa* (2025).

Figura 4 - Foto grupo de trabalho construção planos de bairro setor Aurenly IV - Palmas



Fonte: *Blog Palmas Participa* (2025).

No Quadro 8, constam os *links* de acesso da primeira reunião e das prioridades do setor Aurenly IV em Palmas – TO para a elaboração do plano de bairro, em 2025.

Quadro 8 - 1ª Oficina do Jardim Aurenly IV/Palmas para elaboração do Plano de Bairro

Reunião Comunitária	Link de acesso
Moradores do Aurenly IV debatem o futuro que propõe a construção dos Planos de Bairro	https://www.youtube.com/watch?v=pkdHblgYVvg
Primeiros resultados do plano de bairro no Aurenly IV	https://www.youtube.com/watch?v=UyIVYsdfqJA&t=15s .

Fonte: *Blog Palmas Participa* (2025).

Apesar dos avanços observados, os planos de bairro no Brasil ainda enfrentam desafios significativos. A descontinuidade de políticas públicas, a falta de recursos financeiros e a resistência de gestores públicos que priorizam interesses do mercado em detrimento das demandas comunitárias são obstáculos reais (Chelleri; Schuetze; Salvati, 2015).

Os exemplos de São Paulo, Maringá, Jundiá, Palmas, entre tantas outras experiências em andamento no país, demonstram que os planos de bairro são mais do que meros instrumentos técnicos; são engrenagens dinamizadoras de participação cidadã e do empoderamento comunitário. Eles permitem que a voz dos moradores seja ouvida e que suas demandas sejam incorporadas no planejamento urbano, transformando o direito à cidade de um conceito abstrato em uma realidade tangível. No entanto, o sucesso desses planos depende não apenas da mobilização das comunidades, mas também da vontade políticas e da capacidade dos governos

de superar as barreiras que ainda impedem a implementação plena de um desenvolvimento urbano inclusivo e sustentável.

Por fim, para fortalecer o direito à cidade e a comunidade cívica através dos planos de bairro, é fundamental:

- v) Garantir a institucionalização e o financiamento adequado desses planos, tornando-os partes integrantes das políticas urbanas municipais;
- vi) Fortalecer a capacidade de articulação e pressão das comunidades, por meio de formação e apoio técnico, para que possam cobrar a implementação efetiva dos planos;
- vii) Promover a colaboração intersetorial, envolvendo não apenas o poder público, mas também universidades, organizações da sociedade civil e o setor privado, de forma transparente e ética;
- iv) Aprimorar os mecanismos de monitoramento e avaliação dos planos, com participação popular, para assegurar que os objetivos sejam alcançados e que as políticas sejam adaptadas quando necessário.

Em suma, os planos de bairro representam uma oportunidade vital para reequilibrar as relações de poder no planejamento urbano brasileiro, colocando os cidadãos e suas necessidades no centro das decisões.

5 O PLANEJAMENTO URBANO NA CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA DE 1988

Este capítulo explora a constitucionalização da política urbana no Brasil, analisando as interfaces do Estatuto da Cidade e os principais avanços e desafios na aplicação dos Planos Diretores pelos municípios brasileiros desde a redemocratização em 1988.

5.1 A constitucionalização e a regulamentação da política urbana

Ao longo da história constitucional brasileira, desde a Constituição do Império do Brasil de 1824, passando pelas de 1891, 1934, 1937, 1946 e 1967, foi a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 que, pela primeira vez, conferiu à política urbana o *status* de matéria constitucional. Dedicando um capítulo específico ao seu disciplinamento nos artigos 182 e 183 do Capítulo II, Título IV, a CF/88 marcou um divisor de águas.

É importante notar que, antes de 1988, embora nenhuma constituição tratasse especificamente da política urbana, a Constituição de 1934, em seu artigo 113, item 17, inovou ao dispor sobre o princípio da função social da propriedade. O direito à propriedade é

assegurado, contudo, seu exercício não deve se opor ao interesse social ou coletivo, conforme estipulado pela legislação.

A expropriação de bens por necessidade ou utilidade pública será realizada em conformidade com a lei e precedida de uma indenização justa e prévia. Em situações de risco iminente, tais como conflitos armados ou graves distúrbios internos, as autoridades governamentais poderão utilizar a propriedade privada na medida necessária ao bem comum, garantindo ao proprietário o direito a uma compensação posterior.

Nesse contexto, o direito urbanístico começou a emergir entre as décadas de 1930 e 1970, período em que o direito positivo sinalizava para a institucionalização do princípio da função social da propriedade (Sundfeld, 2006, p. 46). Contudo, a consolidação da política urbana como norma constitucional só se deu com a Carta de 1988.

Apesar da inovação constitucional, existia um rol extenso de leis infraconstitucionais anteriores a 1988 que já abordavam o tema. Destacam-se a Lei nº 4.132/1962 (desapropriação por interesse social), a Lei nº 6.151/1974 (Plano de Desenvolvimento 1975-1979) e a ainda vigente Lei nº 6.766/1979 (Parcelamento do Solo Urbano), entre outras legislações esparsas.

Estudos de Maricato (2010) registram o percurso que levou à constitucionalização da política urbana e à regulamentação dos artigos 182 e 183 da CF pelo Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001). Essa autora aponta que, na primeira metade do século XX, os embates pela reforma urbana foram intensos, com o Movimento Nacional de Reforma Urbana sendo fundamental para impulsionar a constitucionalização.

A partir de 1980, com a emergência de novos partidos, incluindo os de esquerda que saíam da clandestinidade, os movimentos sociais se intensificaram, visando o estabelecimento de uma nova ordem constitucional democrática. A participação desses movimentos foi essencial para a instauração de uma ordem constitucional cidadã (Maricato, Colosso e Comarú, 2018).

A Iniciativa Popular de Reforma Urbana, apresentada por Ermínia Maricato na Assembleia Nacional Constituinte de 1987, abriu espaço para discussões parlamentares e a aprovação de um arcabouço legislativo que inseriu a população no debate político. O objetivo era permitir que a sociedade participasse e fizesse escolhas racionais para o processo decisório, atendendo aos anseios e interesses coletivos (Maricato, 2010).

Para Villaça (2012), a grande novidade da luta pela constitucionalização do planejamento urbano, a partir de 1970, foi a inclusão da participação popular nesse debate. Segundo o autor, a participação social emergiu como um novo ingrediente para consubstanciar o roteiro técnico da elaboração da nova ordem democrática (Villaça, 2012). Isso explica por

que a cidadania e a dignidade da pessoa humana se tornaram eixos fundamentais da Constituição brasileira, tornando a participação popular primordial para o desenvolvimento da política urbana e do Estado Democrático de Direito.

Esse movimento de intervenção social, apoiado pelo Movimento da Reforma Urbana, obteve conquistas institucionais importantes, culminando na inserção de um capítulo específico para a política urbana na Constituição brasileira de 1988.

Assim, por meio dos artigos 182 e 183, a Constituição conferiu um papel fundamental, em especial, ao Poder Público Municipal, conforme diretrizes fixadas no Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), para a execução da política urbana local. Essa política visa ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana em prol do bem-estar dos cidadãos e do equilíbrio ambiental (art. 182, CF c/c o parágrafo único do art. 1º da Lei nº 10.257/2001).

Desse modo, o grande marco do desenvolvimento do direito urbanístico brasileiro ocorreu com a promulgação da Constituição de 1988, que fixou os parâmetros legais norteadores da política urbana (Sundfeld, 2006).

O terceiro momento importante no processo da redemocratização urbana foi a promulgação da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, conhecida como Estatuto da Cidade. Esta lei estabeleceu as diretrizes gerais da política urbana no país.

Após o Estatuto da Cidade, o arcabouço legislativo em prol da política urbana foi impulsionado com a aprovação de outras normas relevantes, como a promulgação e publicação das seguintes leis:

- i) Lei nº 11.124/2005, que instituiu o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social e criou o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social, visando garantir acesso à terra urbanizada e à habitação digna e sustentável para a população de baixa renda (incisos I, II e III, art. 2º);
- ii) Lei nº 11.445/2007, que estabeleceu as diretrizes nacionais para o saneamento básico;
- iii) Lei nº 11.977/2009, que dispôs sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida e a regularização fundiária de assentamentos urbanos;
- iv) Lei nº 12.305/2010, que instituiu a Política Nacional de Resíduos Sólidos;
- v) Lei nº 12.587/2012, que instituiu as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana, buscando contribuir para o acesso universal à cidade e a efetivação dos princípios da política de desenvolvimento urbano através do planejamento e gestão democrática do Sistema Nacional de Mobilidade Urbana (arts. 2º e 3º);

- vi) Lei nº 12.608/2012, que instituiu a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil;
- vii) Lei nº 13.089/2015, que instituiu o Estatuto da Metrópole, estabelecendo diretrizes para o planejamento, gestão e execução das funções públicas de interesse comum em regiões metropolitanas e aglomerações urbanas (art. 1º);
- viii) Lei nº 13.465/2017: que dispôs sobre a regularização fundiária rural e urbana, a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e a regularização fundiária na Amazônia Legal;
- ix) Decreto nº 9.310/2018, que instituiu normas gerais e procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana e estabeleceu procedimentos para a avaliação e alienação de imóveis da União.

Além desse arcabouço normativo, outras conquistas foram fundamentais para assegurar o desenvolvimento do planejamento urbano, como a criação do Ministério das Cidades em 2003, com objetivo de combater desigualdades sociais, humanizar cidades, ampliar o acesso à moradia, saneamento e transporte; a criação de secretarias nacionais de habitação, mobilidade urbana e saneamento ambiental; e a consolidação de espaços para a participação direta de lideranças sindicais, profissionais, acadêmicos e populares, a exemplo das Conferências Nacionais das Cidades e da criação do Conselho Nacional das Cidades em 2004 (Maricato, Colosso e Comarú, 2018).

Tonella (2013) destaca que as primeiras Conferências Nacionais das Cidades (2003, 2005, 2007, 2010 e 2013), coordenadas pelo Ministério das Cidades, trouxeram importantes contribuições para o fomento da política urbana participativa. Assim, destaca essa autora que:

- i) A 1ª Conferência Nacional (2003): com a realização prévia de conferências municipais e estaduais, visou garantir ampla participação popular. Tonella (2013, p. 40-41) afirma que essa conferência reuniu representantes de mais de 3 mil municípios, onde foram analisadas e votadas cerca de 1,2 mil propostas. As principais questões abordadas no documento incluíram a universalização do acesso à terra urbana, moradia digna, saneamento ambiental, água potável, trânsito seguro e ambiente saudável.

O controle social e a participação da sociedade nas decisões são princípios norteadores das políticas urbanas. O documento também destacou a preocupação com a inclusão de grupos étnicos e raciais, mulheres e a população de baixa renda. Concluiu-se que o direito à moradia digna exige uma rede complexa de ações, envolvendo tanto governos quanto a sociedade civil organizada.

- ii) A 2ª Conferência (2005): aprofundou discussões sobre participação e controle social, questão federativa, política urbana regional e metropolitana, financiamento e

desenvolvimento urbano. Deliberou sobre a criação de conselhos municipais das cidades com dotação orçamentária (Tonella, 2013).

iii) A 3ª Conferência Nacional (2007): focada nos avanços da construção democrática das cidades, resultou em 136 propostas divididas em seis eixos: intervenções urbanas e integração de políticas; intervenções urbanas e controle social; intervenções urbanas e recursos; capacidade administrativa e estrutura institucional; receitas municipais e ampliação de receitas próprias; e sistema nacional de desenvolvimento urbano (Tonella, 2013).

iv) A 4ª Conferência (2010): pautou quatro eixos temáticos, como a criação e implementação de conselhos das Cidades, planos e fundos em todas as esferas; aplicação do Estatuto da Cidade e efetivação da função social da propriedade; integração da política urbana no território (fundiária, mobilidade, habitação e saneamento); e relação entre programas governamentais e política de desenvolvimento urbano.

v) A 5ª Conferência Nacional (2013): com o tema "Quem muda a cidade somos nós: Reforma Urbana já", abordou a participação e controle social no Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano (SNDU), a criação de um Fundo Nacional de Desenvolvimento Urbano (FNDU), a criação de instrumentos de políticas de integração intersetorial e territorial, e políticas de incentivo à implantação de instrumentos de promoção da função social da propriedade.

Apesar desses avanços na gestão urbana democrática, em 2016, o *impeachment* da Presidente Dilma Rousseff representou um retrocesso à democratização do país, afetando direitos constitucionais, incluindo a política urbana. Houve cortes de investimentos, alterações no *modus operandi* da construção e gestão das políticas públicas urbanas e, consequentemente, a não realização da 6ª Conferência Nacional das Cidades, prevista para aquele ano. O governo do Presidente Michel Temer enfraqueceu o papel participativo dos Conselhos das Cidades (Pereira, 2018).

Ribeiro, Matela e Diniz (2023, p. 310), enfatizam que: "[a]pós o golpe parlamentar de 2016 e a vitória, em 2018, da coalizão ultraliberal-conservadora, reiniciou-se, com maior força ainda, o processo de desconstrução da nação".

Dessa maneira, no governo Bolsonaro (2019-2022), os Ministérios das Cidades e da Integração Nacional foram fusionados, tornando-se o Ministério do Desenvolvimento Regional. Contudo, em 1º de janeiro de 2023, no terceiro mandato do governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, o Ministério das Cidades foi recriado.

Desse modo, após mais de dez anos de espera, o Ministério das Cidades organizou a 6ª Conferência Nacional das Cidades, prevista para ocorrer em 2025/2026, com o tema:

"Construindo a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano: caminhos para cidades inclusivas, democráticas, sustentáveis e com justiça social". Os parâmetros legais foram estabelecidos pela Portaria MCID nº 175, de 28 de fevereiro de 2024.

Em síntese, a 6ª Conferência Nacional das Cidades propõe os seguintes objetivos (Brasil/MCID, 2024):

i) Promover a interlocução entre autoridades e gestores públicos dos entes federativos, em seus três níveis, com os diversos segmentos da sociedade sobre assuntos relacionados à Política Nacional de Desenvolvimento Urbano; ii) Mobilizar a sociedade para o estabelecimento de agendas, metas e planos de ação para enfrentar os problemas existentes nas cidades brasileiras; iii) Propiciar a participação popular de diversos segmentos da sociedade na formulação de proposições e na realização de avaliações sobre as formas de execução da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano e suas áreas estratégicas; e, iv) Propiciar e estimular a organização de conferências das cidades como instrumento para a garantia da gestão democrática das políticas de desenvolvimento urbano nas regiões, nos Estados, no Distrito Federal e nos Municípios.

Espera-se que esta nova Conferência Nacional das Cidades represente o retorno das discussões democráticas sobre as cidades e a busca por soluções viáveis para um planejamento urbano inclusivo, resiliente e sustentável.

5.2 O Estatuto da Cidade

A regulamentação da política urbana no país ocorreu a partir da promulgação da Lei nº 10.257/2001, denominada Estatuto da Cidade. Este pode ser concebido como um conjunto de normas e diretrizes gerais que disciplinam o desenvolvimento da política urbana no país.

Para Rolnik (2001), o Estatuto da Cidade se apoia em três bases estruturais:

- i) Um conjunto de novos instrumentos de natureza urbanística que visam induzir o uso e a ocupação do solo, respeitando sua função social;
- ii) A gestão social participativa, onde o protagonismo do cidadão deve mover os processos decisórios na escolha do futuro da cidade ideal; e,
- iii) A ampliação da regularização das posses urbanas, atuando nas fronteiras entre o legal e o ilegal.

Segundo Bassul (2002), o Estatuto da Cidade pode ser compreendido a partir de quatro eixos principais:

- i) Promoção da gestão democrática das cidades;

- ii) Oferta de mecanismos para a regularização fundiária;
- iii) Combate à especulação imobiliária; e,
- iv) Implementação da sustentabilidade ambiental, social e econômica dos núcleos urbanos.

Com base nesse corpo normativo, depreende-se que a participação popular se tornou um eixo indispensável para a gestão urbana e para a democracia. Sem a participação dos atores sociais no planejamento das cidades, não se pode falar em desenvolvimento urbano sustentável. São os atores comunitários que conhecem os verdadeiros problemas dos espaços urbanos onde vivem e, por isso, estão aptos a intervir, debater e propor contribuições para o bom desempenho das políticas de urbanização local.

Não obstante os avanços constitucional e infraconstitucional voltados à gestão urbana democrática, esperava-se que todas as cidades brasileiras, a partir de 2001, comessem a efetivar os instrumentos dessa política urbana. Contudo, o processo de urbanização em muitas cidades se agravou, como destaca Ermínia Maricato (2010, p. 20):

Apesar da euforia que acompanhou os movimentos sociais, apesar das gestões ‘democrático-populares’, apesar da nova política urbana e das importantes conquistas legislativas, as cidades pioraram, nesse período, de um modo geral, no Brasil. E não foi apenas no Brasil que as cidades apresentaram um aumento da pobreza, do desemprego, das favelas, dos moradores de rua, das crianças abandonadas e da violência como já foi destacado aqui. Fez parte desse quadro um aumento explosivo da dívida pública, cujos juros drenaram grande parte dos recursos públicos para o mercado financeiro. A herança de 25 anos de neoliberalismo não será superada facilmente.

Jatobá (2008) elucida que a não efetividade do planejamento urbano no cumprimento da função social da propriedade urbana se deve a fatores como:

- i) O tempo excessivo para a regulamentação de alguns dispositivos constitucionais e as dificuldades técnico-jurídicas na implementação dos instrumentos urbanísticos previstos;
- ii) A inexistência do Plano Diretor em muitos municípios, instrumento indispensável para a aplicação das previsões constitucionais e do Estatuto da Cidade;
- iii) O uso indevido dos instrumentos indutores do desenvolvimento urbano como simples estratégia de aumento de arrecadação municipal, sem contrapartida em investimentos sociais;
- iv) O desvirtuamento na utilização dos mecanismos de transferência do direito de construir, beneficiando mais grandes empreendimentos imobiliários do que intervenções sociais.

O autor acrescenta que "as cidades refletem o modelo de sociedade existente e que só se tornarão cidades melhores para todos no momento em que superar as dificuldades históricas para o desenvolvimento do país" (Jatobá, 2008, p. 42).

Raquel Rolnik (2023), ao reanalisar a política urbana de exclusão social, apresenta como característica comum das cidades brasileiras, independentemente da região, história ou economia, o contraste claro entre uma parte da cidade com alguma condição de urbanidade (pavimentada, ajardinada, arborizada, com infraestrutura completa) e outra parte, normalmente duas a três vezes maior, com infraestrutura incompleta e urbanismo inexistente, assemelhando-se mais a um acampamento do que a uma cidade.

A autora acrescenta que a política urbana de exclusão territorial pode ser desconstruída com base em três elementos: a estratégia da distribuição dos investimentos, a regulação urbanística e a gestão urbana. Segundo Rolnik (2023, p. 21-23), esses elementos podem contribuir para minimizar as políticas urbanas de exclusão caso ocorra:

i) Estratégia da distribuição dos investimentos: em vez de o gestor público privilegiar uma política de exclusão que beneficia apenas a classe detentora do capital, os grandes investimentos urbanos podem promover a redistribuição, abrindo oportunidades de desenvolvimento não só econômico, mas também social, cultural e ambiental;

ii) Estratégia de regulação: a produção de um urbanismo antiexclusão significa permitir o acesso igualitário à cidade para toda a população em todos os sentidos. Isso requer o estabelecimento de critérios para a construção da cidade para as pessoas, com regras de zoneamento e parcelamento que oportunizem a ocupação sustentável dos espaços urbanos, com moradias e espaços dignos, evitando que o território seja apropriado apenas por uma pequena parcela da classe detentora do capital especulativo;

iii) Gestão urbana: os processos decisórios devem evitar que as elites governem apenas para si mesmas. Para tanto, é fundamental a participação popular organizada, produzindo uma interface real com o poder público, onde os atores comunitários possam ser ouvidos e participar do planejamento da cidade, seja na tomada de decisões sobre investimentos ou no controle do território urbano, visando a construção de uma política urbana inclusiva e igualitária.

Assim, por meio da institucionalização da Lei nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade), aprovada há mais de vinte anos, os governos municipais e a sociedade têm à sua disposição um rol de instrumentos para a reestruturação da política urbana local (Rolnik, 2001; Bassul, 2002).

O Estatuto da Cidade, além de disponibilizar uma série de instrumentos aos municípios, só se efetivará por meio do Plano Diretor, sob a responsabilidade do Prefeito Municipal. Este

deve ser impulsionado pelas contribuições dos diversos segmentos da sociedade civil organizada, especialmente a participação dos atores sociais, para que cada cidade possa sonhar e crescer com mais justiça e beleza (Rolnik, 2001; Bassul, 2002).

Em síntese, o Estatuto da Cidade pode ser compreendido como o suporte jurídico e técnico à disposição dos gestores municipais para enfrentar e minimizar os problemas locais (Santin, 2003).

Consequentemente, o Gestor Municipal, na elaboração e/ou revisão do Plano Diretor, deve promover as condições necessárias para que a sociedade compreenda seu papel nesse processo de desenvolvimento da política urbana local. Isso pode ser alcançado por meio de parcerias intersetoriais que fomentem práticas de formação sobre os conhecimentos básicos do papel da sociedade na construção das políticas públicas e as especificidades de seus instrumentos normativos para a efetivação do direito à cidade.

Essa colaboração popular em torno das cidades, para Santos Júnior, Silva R. e Sant'Ana (2011), é uma peça-chave para a minimização das desigualdades locais e o desenvolvimento sustentável das cidades.

Assim, o bom funcionamento da gestão urbana democrática deve estar ligado a um debate público dinâmico e plural, não submetido apenas ao controle do Poder Executivo, tampouco do poder econômico ou político privado (Sarmiento, 2010). Ele deve ter como alicerce as contribuições coletivas, cuja comunidade local possa intervir e recriar novas possibilidades para a reconfiguração de espaços urbanos mais inclusivos e justos.

Nesses termos, o Estatuto da Cidade, além do aporte constitucional, orienta-se em valores e princípios da Carta das Nações Unidas de 1945, da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, da Declaração do Milênio da Organização das Nações Unidas de 2000, da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, bem como nos propósitos da Nova Agenda Urbana (IPEA, 2016), dentre outros acordos internacionais e tratados de direitos humanos.

Vale ressaltar que a Segunda Conferência das Nações Unidas sobre Habitação e Desenvolvimento Urbano Sustentável (Habitat II), realizada em 1996, em Istambul (Turquia), influenciou no Brasil grandes marcos importantes, como a aprovação do Estatuto da Cidade (2001), a criação do Ministério das Cidades (2003) e do Conselho das Cidades (2004) (IPEA, 2016).

O Brasil, signatário da Nova Agenda Urbana (Habitat III), participou ativamente de seu processo de elaboração, com a colaboração de mais de 2.500 pessoas em diversas etapas de trabalho, conforme o Relatório Brasileiro Habitat III (IPEA, 2016).

À luz desse contexto, o Estatuto da Cidade, ao estabelecer normas de ordem pública e de interesse social voltadas à regulação do uso da propriedade urbana visando o bem coletivo, a segurança e o bem-estar dos cidadãos, bem como o equilíbrio ambiental (Parágrafo único do art. 1º do EC), demonstra sua estreita relação com a Agenda 2030, em especial com o ODS 11. Este objetivo busca cidades e comunidades mais inclusivas, seguras, resilientes e sustentáveis (Nações Unidas/Brasil, 2015). Portanto, todas as estratégias voltadas à efetivação do Estatuto da Cidade, principalmente a implementação dos Planos Diretores Municipais (PDMs), estão alinhadas ao ODS 11 da Agenda 2030 e aos propósitos da Nova Agenda Urbana.

Nesse contexto, a sociedade tem um papel fundamental no redesenho do planejamento urbano estratégico, inclusivo e transformador, não podendo o Gestor Público criar empecilhos à gestão democrática das cidades. Logo, o Plano Diretor, como será abordado no próximo tópico, apresenta-se como um mecanismo potencializador da colaboração cívica voltada à construção de espaços urbanos mais humanizados e democráticos.

5.3 A implementação do plano diretor pelos municípios: desafios e perspectivas para o futuro

A Constituição brasileira 1988 e a subsequente promulgação do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001) transformaram o panorama do planejamento urbano no Brasil. Antes desses marcos, a elaboração de Planos Diretores já era presente na história do urbanismo brasileiro, com exemplos como o Plano Agache no Rio de Janeiro na década de 1930. Contudo, foi a partir da Constituição Federal de 1988 (arts. 182 e 183) que o Plano Diretor adquiriu *status* de norma constitucional, consolidando-se como o instrumento básico do planejamento urbano local (Santos Junior; Montandon, 2011).

A intenção do legislador, ao elevar o Plano Diretor a esse patamar, foi ressignificar seu sentido, alinhando-o a novas diretrizes, princípios e instrumentos voltados à promoção do direito à cidade e à sua gestão democrática (Santos Junior; Montandon, 2011, p. 28). Consequentemente, a abrangência dos Planos Diretores foi ampliada e seu sentido alterado, passando a ser intrinsecamente vinculados à definição da função social da cidade e da propriedade e ao plano de desenvolvimento urbano municipal (Santos Junior; Montandon, 2011). Desde então, o Plano Diretor se tornou obrigatório para todos os municípios brasileiros com população superior a vinte mil habitantes.

Considerando essas informações iniciais, este tópico visa contextualizar os principais avanços e desafios na implementação dos Planos Diretores pelos municípios brasileiros, mais

de vinte e quatro anos após a regulamentação da política urbana pelo Estatuto da Cidade. A análise se fundamenta em dados da Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC), dados gerais do IBGE (2022), o Acórdão nº 691/2019 do Tribunal de Contas da União (Brasil/TCU, 2019) e achados da literatura brasileira especializada.

Apesar da obrigatoriedade constitucional, a Pesquisa MUNIC revelou que, em 2021, apenas 53,1% dos municípios brasileiros haviam aderido ao Plano Diretor. Mais preocupante ainda, essa adesão não se traduziu, na prática, em avanços significativos no desempenho do planejamento urbano (Brasil/TCU, 2019). Em 2022, dos 5.570 municípios brasileiros, 3.935 possuíam mais de 20.000 habitantes, sendo, portanto, obrigados a ter o Plano Diretor. Contudo, a vasta maioria desses municípios ainda enfrenta problemas crônicos em áreas essenciais como saneamento básico, transporte, segurança, moradia, educação e saúde (IBGE, 2022), evidenciando desafios persistentes na efetivação do planejamento urbano.

Um indicativo marcante da ineficácia dos Planos Diretores na promoção da função social da cidade é o alarmante crescimento das favelas e comunidades urbanas precárias. Em 2010, o Brasil contabilizava mais de 11 milhões de pessoas vivendo em condições de desigualdade social em 6.329 favelas, distribuídas em 323 municípios. Doze anos depois, o Censo Demográfico de 2022 do IBGE identificou 12.348 favelas e comunidades urbanas precárias, espalhadas por 656 municípios, onde mais de 16 milhões de pessoas (16.390.815, equivalente a 8,1% da população total do país) vivem sem infraestruturas básicas, revelando a exclusão de uma parcela significativa da população do direito à cidade (IBGE, 2022).

O Estado do Tocantins, o mais jovem do Brasil, criado em 1988, reflete os desafios da política urbana nacional. Atualmente, mais de 42.363 pessoas vivem em 39 favelas e comunidades urbanas precárias concentradas em seis municípios: Palmas, Araguaína, Gurupi, Xambioá, Pedro Afonso e Goiatins (IBGE, 2022).

Palmas, a capital, destaca-se com 22 dessas comunidades, abrigando 29.857 pessoas em condições de precariedade. Setores como Lago Norte, Água Fria, Vila Fumaça, Jardim Taquari T-33, União Sul, Irmã Dulce, Loteamento Machado, Setor Universitário, Belo Horizonte/Vista Alegre, e, notavelmente, a região Taquari T-20-21-22-23-30-31-32-33-41-42-43 (com 10.889 moradores) são exemplos dessa realidade (IBGE, 2022).

Araguaína segue com 9.808 pessoas em 12 favelas, e Gurupi com 1.152 em duas. Municípios de menor porte como Xambioá (600 pessoas), Pedro Afonso (282 pessoas) e Goiatins (664 pessoas) também enfrentam essa problemática (IBGE, 2022).

A situação de Palmas é particularmente emblemática. Sendo uma capital planejada, concebida sob os preceitos de um urbanismo moderno que visava à organização e à

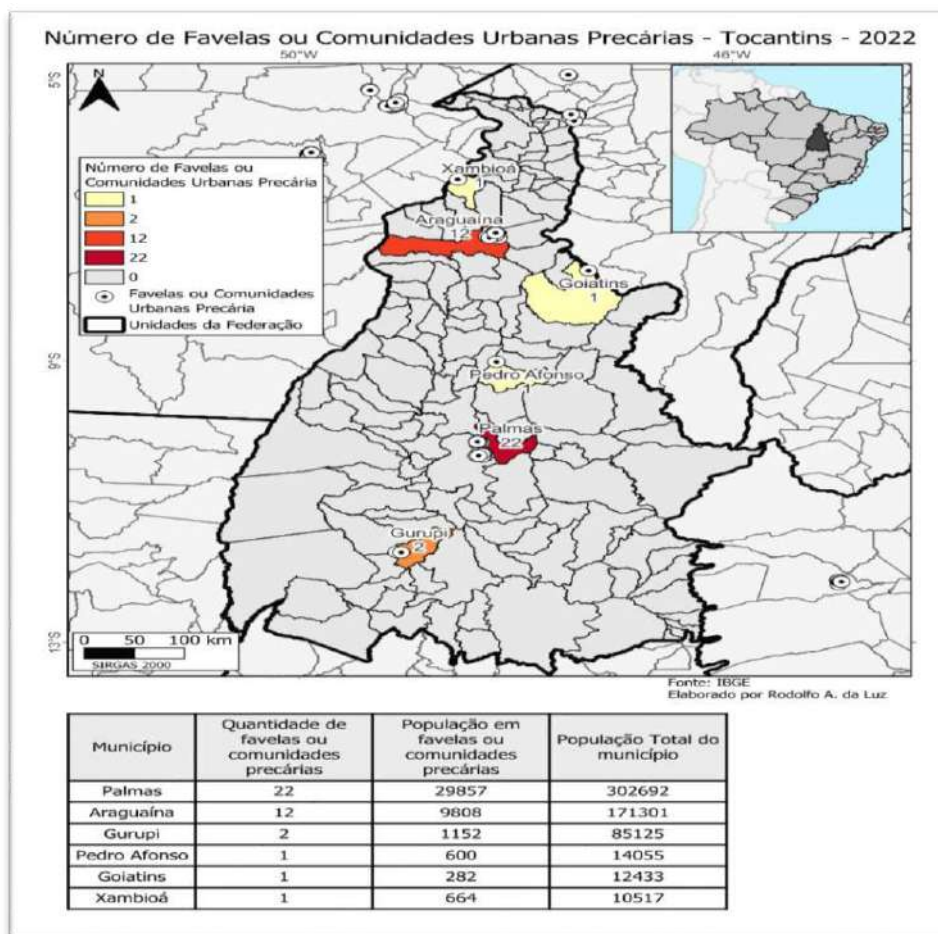
funcionalidade do espaço, a existência de 22 comunidades precárias e a concentração de quase 30 mil pessoas nessas áreas revelam uma profunda contradição entre o plano e a realidade. Esse quadro sugere que o crescimento da cidade não foi acompanhado por políticas habitacionais e de inclusão social eficazes, resultando em um modelo de segregação socioespacial que contradiz os ideais de sua fundação e desafia a efetividade do seu Plano Diretor.

Ademais, a presença de assentamentos precários em municípios de portes variados, incluindo cidades menores e com menor dinâmica econômica como Xambioá, Pedro Afonso e Goiatins, demonstra a capilaridade do problema no estado. Isso indica que a exclusão urbana e a dificuldade de acesso à moradia digna não são fenômenos restritos aos grandes centros de crescimento acelerado. Pelo contrário, trata-se de um desafio estrutural que permeia diferentes realidades municipais tocantinenses, evidenciando falhas sistêmicas na implementação da política urbana e na garantia de direitos fundamentais em todo o território.

Essa distribuição de assentamentos precários revela um padrão alarmante de desigualdade socioespacial no estado. Fica evidente a forte concentração do fenômeno nos maiores polos urbanos, Palmas e Araguaína, que juntos abrigam a esmagadora maioria da população que vive nessas condições. No entanto, a presença de favelas em municípios de portes variados, incluindo cidades menores, indica que a exclusão e a dificuldade de acesso à moradia digna são um desafio estrutural e capilarizado no Tocantins, não se restringindo apenas às áreas de crescimento acelerado.

A visualização espacial desses dados permite compreender melhor a dimensão e a localização geográfica desse desafio. Na Figura 5 consta o Mapa do Tocantins com a localização dos 6 municípios tocantinenses onde estão distribuídas as 39 favelas ou comunidades urbanas precárias.

Figura 5 - Favelas ou Comunidades Urbanas Precárias - Tocantins – 2022



Fonte: Elaborado pelo Geógrafo Rodolfo Alves da Luz, com base nos dados do último Censo Demográfico Brasileiro (IBGE, 2022).

A partir dos fundamentos teóricos e dos dados gerais aqui apresentados, será possível investigar as particularidades e as implicações do planejamento urbano na dinâmica socioespacial de Palmas.

O caso de Palmas merece uma análise particular, pois representa um paradoxo central no urbanismo brasileiro. Sendo uma capital planejada, a mais jovem do país e projetada para ser um modelo de desenvolvimento ordenado, a consolidação de um número tão expressivo de assentamentos precários em seu território revela uma profunda contradição entre o plano e a realidade vivida.

Esse descompasso se torna ainda mais evidente ao contrastar o ideal modernista do Plano Diretor original com a expansão urbana real. O projeto inicial previa uma cidade de baixa densidade, com grandes avenidas, superquadras funcionais e uma clara setorização de usos,

refletindo uma visão de ordem e controle. Contudo, essa concepção elitizada ignorou as dinâmicas de um canteiro de obras que atraía milhares de trabalhadores, resultando em uma cidade que cresceu para além de seus limites planejados, com a população de baixa renda se estabelecendo nas franjas e nos vazios urbanos deixados pela cidade formal.

Essa concentração não é apenas um dado estatístico; ela espelha as intensas pressões socioeconômicas, as falhas na gestão do solo urbano e a incapacidade do poder público em prover moradia acessível que marcaram o rápido crescimento da cidade. Um dos motores centrais dessa exclusão foi a especulação imobiliária. A valorização acelerada da terra na área planejada tornou-a inacessível para a maior parte da população, que era, paradoxalmente, a mão de obra que erguia a nova capital. A retenção de grandes lotes vazios aguardando valorização forçou a ocupação de áreas periféricas, muitas vezes desprovidas de infraestrutura básica, consolidando um modelo de cidade partida.

Dessa forma, a formação dos assentamentos precários em Palmas está diretamente ligada ao perfil dos migrantes que chegaram à cidade, especialmente a partir da década de 1990. Atraídos pela promessa de oportunidades na nova capital do país, esses novos habitantes - operários da construção civil, pequenos comerciantes e famílias em busca de trabalho - não encontraram lugar no mercado imobiliário formal. A autoconstrução em áreas de ocupação emergiu, então, não como uma escolha, mas como a única estratégia de sobrevivência e de acesso à cidade.

Portanto, a análise da distribuição interna dessas comunidades é crucial para diagnosticar as dinâmicas de segregação que moldaram a capital.

Essa distribuição não ocorre de forma aleatória, mas segue uma lógica espacial bem definida. As comunidades precárias concentram-se majoritariamente na porção sul da cidade e em suas franjas, ocupando vazios urbanos e áreas ambientalmente frágeis, distantes do centro político-administrativo e das áreas mais valorizadas do Plano Piloto. Essa geografia da exclusão materializa no território a cidade dual: de um lado, a cidade formal, dotada de infraestrutura e serviços; de outro, a cidade informal, marcada pela carência e pela luta diária pelo direito de morar. O mapa dessas ocupações, portanto, não é apenas um registro de localização, mas uma radiografia da desigualdade socioespacial de Palmas.

Na Figura 6 constam as 22 favelas/comunidades urbanas precárias localizadas no município de Palmas, com a população residente em cada setor.

Figura 6 - Favelas ou Comunidades Urbanas Precárias em Palmas – 2022

Fonte: Elaborado pelo Geógrafo Rodolfo Alves da Luz, com base nos dados do último Censo Demográfico brasileiro (IBGE, 2022).

Além desse contexto sobre Palmas, dos 139 municípios tocantinenses, nove possuem mais de 20 mil habitantes, sendo eles: Palmas, Araguaína, Gurupi, Porto Nacional, Paraíso do Tocantins, Araguatins, Colinas do Tocantins, Guaraí e Tocantinópolis. Contudo, apenas Palmas, Araguaína, Gurupi e Paraíso do Tocantins possuem seus Planos Diretores atualizados.

A ausência ou a desatualização do Plano Diretor nestes centros urbanos de médio porte representa um desafio significativo para a gestão territorial eficiente. Sendo a principal ferramenta de política de desenvolvimento e expansão urbana, conforme o Estatuto da Cidade, a falta de um planejamento revisado pode resultar em problemas como crescimento desordenado, uso inadequado do solo, carência de infraestrutura e aumento das desigualdades socioespaciais. Desta forma, a urgência na atualização desses instrumentos legais é crucial para garantir um desenvolvimento sustentável e a melhoria da qualidade de vida da população nessas cidades.

Araguatins, Colinas do Tocantins e Porto Nacional ainda não revisaram seus planos, enquanto Guaraí e Tocantinópolis estão em fase de elaboração (Quadro 9).

Quadro 9 - Municípios Tocantins, com mais de 20 mil habitantes, com Plano Diretor

Municípios do Estado do Tocantins como mais de 20 mil habitantes	População Total (IBGE – Censo Demográfico de 2022)	Plano Diretor Atual
Palmas	302.692	Lei Complementar nº 400, de 2 de abril de 2018
Araguaína	171.301	Lei Complementar nº 051, de 02 de outubro de 2017
Gurupi	85.125	Lei complementar nº 28, de 9 de novembro de 2018
Porto Nacional	64.418	Lei Complementar nº 05/2006 (mais de dezoito anos em revisão)
Paraíso do Tocantins	52.360	Lei complementar nº 058, de 2 de julho de 2019
Araguatins	31.918	Lei nº 879, 22 de dezembro de 2004 (mais de vinte anos sem revisão)
Colinas do Tocantins	34.233	Lei nº 960, de 28 de dezembro de 2006 (Mais de dezenove anos sem revisão)
Guaraí	24.775	Em 26 de maio de 2023, a Prefeitura de Guaraí protocolou na Câmara Municipal projetos de lei do Plano Diretor de Guaraí
Tocantinópolis	22.615	Desde 08 de abril de 2021, o Projeto de Lei encontra-se parado na Câmara Municipal de Tocantinópolis

Fonte: Elaboração da autora com base nas informações constantes do portal da *internet* de cada Prefeitura acima idenfitificada (2025).

Essa situação evidencia uma lacuna na revisão e atualização dos planos na maioria dos municípios tocantinenses com população obrigatória, sugerindo a ausência de um alinhamento efetivo entre o planejamento urbano local e as normas do Estatuto da Cidade.

O Tribunal de Contas da União (TCU), no Acórdão nº 691/2019 – TCU – Plenário, realizou auditoria sobre o funcionamento do planejamento urbano e a integração das políticas voltadas para a cidade. A atuação do TCU nesta área é de fundamental importância, pois o órgão fiscaliza a correta aplicação de recursos federais destinados a setores como habitação, saneamento e mobilidade, cuja eficácia depende diretamente de um planejamento municipal bem estruturado.

Com um enfoque de abrangência nacional, a auditoria buscou confrontar o que a legislação prevê com o que de fato acontece no território. Assim, o relatório, embasado em pesquisas do Observatório das Metrópoles (2011), IPEA e IBGE/MUNIC (1999-2025), reconheceu a evolução dos Planos Diretores Municipais, mas salientou a persistência de desafios, conforme demonstrado no Quadro 10.

Quadro 10 - Avanços e desafios dos Planos Diretores Municipais no Brasil (2001-2019)

Achados do TCU – TC 032.588/2017-0 – Acórdão nº 691/2019 – Plenário
O Estatuto da Cidade e os planos elaborados sobre o desenvolvimento da política urbana trouxeram avanços do ponto de vista normativo, mas restam questionamentos por parte da área acadêmica, dos movimentos sociais e dos próprios gestores públicos quanto à efetividade e a aplicabilidades dos instrumentos previstos nos PDMs.
Um dos principais problemas identificados diz respeito à aplicabilidade das diretrizes e dos instrumentos previstos nos planos diretores, os quais ainda não conseguiram demarcar, nos territórios, as áreas com irregularidades urbanas, ou mesmo apresentar, com clareza, a configuração especial dos instrumentos regulamentadores do uso e da ocupação do solo urbano local.
Há falta de harmonização entre as diretrizes do plano diretor e as revisões das leis de parcelamento, uso e ocupação do solo.
Política de habitação - apesar dos avanços dos discursos e dos projetos referentes ao direito à moradia, os planos diretores estabeleceram definições, diretrizes e objetivos relacionados à política habitacional, mas ainda não houve a efetividade desses instrumentos.
Saneamento básico - foi detectada fragilidades nas construções de diretrizes, instrumentos e programas que objetivam a ampliação do acesso aos serviços de saneamento, inclusive, os textos encontrados têm objetivos genéricos e de difícil aplicabilidade.
Mobilidade urbana - apesar de os PDMs incorporarem diretrizes para melhorar, estimular ou priorizar o transporte público, inclusive, com adoção de tarifas sociais, apresentaram um tratamento insuficiente aos modos ativos de deslocamento (a pé e de bicicleta).
Integração dos circuitos: outorga onerosa; operação urbana consorciada; e a zona especial de interesse social - os resultados apontaram que esses instrumentos estão mais presentes entre os municípios-núcleos de metrópoles e capitais regionais. Foi identificada a reprodução de textos legais de outros municípios, sem levar em consideração as especificidades locais. Os planos diretores que contemplaram referidos instrumentos não fizeram a demarcação espacial das áreas onde os mesmos deveriam ser implantados, o que revela a baixa capacidade técnica por parte de alguns municípios.
Foi constatada forte influência das iniciativas do governo federal na estruturação da política urbana no nível municipal em termos quantitativos, em razão, por um lado, da obrigatoriedade de elaboração dos PDs pelo Estatuto da Cidade, e por outro lado, pelas campanhas e iniciativas de fomento realizadas pelo Ministério das Cidades.
Em relação à existência de vários instrumentos de planejamento nos planos diretores, com as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), parcelamento do solo, zoneamento, uso e ocupação, operações urbanas consorciadas, entre outras, verificou-se que houve ampliação desses instrumentos por praticamente 95% dos municípios. Apontou-se, ademais, que os instrumentos que ocorriam com mais frequência nos planos eram a legislação do perímetro urbano e o código de obras, mas com baixa utilização da legislação sobre operação urbana consorciada.
Por fim, constatou-se que o planejamento urbano no Brasil tem evoluído, especialmente em razão da importância dada aos planos diretores por parte dos municípios, embora careçam de harmonização com as situações locais.

Fonte: Elaboração da autora com base no relatório do Acórdão nº 691/2019 – TCU – Plenário (Brasil/TCU, 2019).

Com base nesses dados, o TCU identificou cinco riscos que podem comprometer a política urbana integrada no Brasil: baixa governança municipal para ações urbanas; deficiência nos critérios de seleção de empreendimentos financiados com recursos federais; deficiências na atuação federal em Regiões Metropolitanas e Regiões Integradas de Desenvolvimento Econômico (RIDEs); deficiências na avaliação qualitativa e quantitativas dos Planos Setoriais;

e a falta de regularização fundiária e seus impactos no planejamento urbano (Brasil/TCU, 2019). Para cada risco, o TCU propôs ações de controle, determinado que a Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Urbana do Governo Federal avaliasse a incorporação de medidas para otimizar o planejamento urbano e os resultados de futuras auditorias.

Complementando essa perspectiva, Lima Neto, Krause e Balbim (2014) apontam que os Planos Diretores Municipais enfrentam grandes desafios em sua implementação, destacando a falta de coesão entre os atores (poder público, iniciativa privada e sociedade) e a incapacidade técnica no âmbito municipal para lidar com instrumentos complexos de gestão do parcelamento, uso e ocupação do solo.

Santos Junior e Montandon (2011) corroboram, indicando debilidades e deficiências de natureza técnica, operacional e participativa, como leituras técnicas e comunitárias mal elaboradas, ausência de recursos e pessoal qualificado, desinteresse em cadastros territoriais multifinalitários, desatualização de dados e falta de transparência, fragilidade nos processos de mobilização social e ineficácia dos Conselhos das Cidades.

Em uma busca nas bases de dados da Biblioteca Digital de Teses e Dissertações (BDTD), sob os descritores “planejamento urbano” ou “plano diretor”, verificou-se a existência de um corpo significativo de trabalhos científicos que abordam a implementação desses planos. Neste aspecto, duas dissertações de mestrado merecem destaque:

i) Mariana Levy Piza Fontes (2010) - “Planos diretores no Brasil: um estudo de caso”, investigando Santo André (São Paulo) e São Gabriel da Cachoeira (Amazonas).

ii) Herbert de Paula Giesteira Villela (2021): “Análise do processo participativo na Revisão do Plano Diretor do Município de Maringá – 2019/2020 – e o cumprimento da função social da cidade”.

Em Santo André, apesar da pouca autoaplicabilidade do plano anterior (Lei nº 7.333/1995), o novo Plano Diretor buscou enfrentar conflitos jurídico-urbanísticos para promover o desenvolvimento econômico, combater a segregação socioterritorial e o aumento de assentamentos informais em áreas de mananciais (Fontes, 2010).

A adoção de medidas como a oferta de áreas para habitação de baixa renda e a regularização fundiária (art. 8º, inciso III), bem como a proibição do uso especulativo de imóveis subutilizados (art. 8º, inciso V), visou reduzir a distância entre a cidade formal e informal e garantir o acesso à moradia à população de baixa renda (Fontes, 2010, p. 67).

Em São Gabriel da Cachoeira, situado na fronteira com Colômbia e Venezuela, em plena floresta amazônica, com vasta extensão territorial (109.185,00 km²) e dependência de vias fluviais, a diversidade étnico-cultural e linguística, com maioria indígena de mais de 20 etnias, gerou dificuldades iniciais na participação social (Fontes, 2010). Contudo, a mobilização da

Federação das Organizações Indígenas do Rio Negro e o apoio de órgãos como Forças Armadas, FUNAI, Polícia Federal e órgãos ambientais possibilitaram o diálogo entre gestores públicos, moradores urbanos e comunidades indígenas (Fontes, 2010).

Apesar dos esforços, Fontes (2010) identificou desafios comuns em ambos os planos, como a dificuldade na incorporação do componente democrático e na concretização da função social da propriedade, influenciados por fatores culturais, políticos e econômicos locais. No entanto, os processos dialógicos foram capazes de expor conflitos históricos, como a ilegalidade e a exclusão socioterritorial de grupos invisibilizados, como povos originários, negros, ribeirinhos e a população de baixa renda (Fontes, 2010).

Outras fragilidades apontadas por Fontes (2010, p. 119-122) incluem:

- i) A dependência de alterações legislativas posteriores para as diretrizes do plano, atrasando a regularização urbana e comprometendo a função social da propriedade;
- ii) A fragilidade jurídica dos Planos Diretores que, aprovados por lei ordinária, podem ser facilmente alterados por interesses políticos e econômicos, prejudicando políticas sociais;
- iii) A complexidade na articulação entre políticas setoriais prioritárias e orçamento;
- iv) A fragilidade nos processos de participação social;
- v) A ausência de critérios jurídicos claros para as relações entre mecanismos de participação direta e o regime democrático representativo, demandando aprofundamento sobre as competências deliberativas e consultivas desses arranjos institucionais para efetivar a gestão democrática.

Fontes (2010) recomenda que a elaboração e revisão dos Planos Diretores considerem a extensão territorial, tamanho populacional, capacidade de gestão e especificidades locais, estimulando uma cultura de participação social, política e econômica focada na função social da propriedade e no bem-estar coletivo.

A pesquisa de Villela (2021), ao analisar a revisão do Plano Diretor de Maringá (PR), mostrou que, embora a função social da propriedade e o direito à cidade fossem contemplados metodologicamente, a fragilidade nas estratégias de informação prejudicou a participação da população de baixa renda.

Para esse autor, a ativa participação de especuladores imobiliários e poderes políticos, cujos interesses frequentemente conflitam com o direito à cidade, reforça a necessidade de amplo acesso à informação para uma democracia participativa genuína.

Em relação ao processo de participação social na revisão do Plano Diretor de Maringá, segundo esse autor, ocorreu em diversas etapas e por meio de diferentes instrumentos:

i) **Fóruns Participativos (Audiências Públicas):** foram os eventos centrais para a mobilização e coleta de dados, especialmente durante a fase de Análise Temática Integrada. Nesses fóruns, os participantes eram divididos em Grupos de Trabalho (GTs) focados em eixos temáticos como Social, Econômico, Urbano e Ambiental;

ii) **Divulgação e Mobilização:** o Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Maringá (IPPLAM) foi responsável por deflagrar e conduzir o processo, divulgando amplamente os eventos em canais de comunicação municipal e no site da Prefeitura para incentivar a participação da população e entidades. A mobilização foi pensada como uma construção coletiva para integrar toda a população;

iii) **Coleta de Dados e Perfil dos Participantes:** questionários foram aplicados para traçar o perfil dos participantes (idade, gênero, escolaridade, renda, etc.) e entender suas motivações, que incluíam contribuir com o processo e exercer o direito de participação;

iv) **Conhecimento e Atuação:** muitos participantes demonstraram conhecimento sobre outras formas de engajamento no planejamento urbano, como o acompanhamento de processos legislativos, participação em associações de bairros, conselhos municipais e movimentos sociais.

Quanto aos principais desafios para a implementação da revisão do plano diretor de Maringá, apesar dos esforços para a participação social, o documento aponta desafios significativos para a implementação efetiva da revisão do Plano Diretor, especialmente no que tange à função social da cidade e ao direito à cidade. Nestes termos destaca:

i) **Participação Não Abrangente o Suficiente:** embora tenha havido observância legal ao preceito participativo, o processo não foi considerado abrangente o bastante para garantir integralmente a função social da propriedade. Isso sugere que a participação pode ter sido mais uma consulta, indicando a necessidade de expandir e descentralizar os espaços participativos, como pré-conferências e pré-audiências públicas;

ii) **Deficiência na Informação Acessível:** um dos maiores desafios foi a falta de disponibilização de informações claras e de fácil compreensão por parte do Poder Público;

iii) **Impacto da Falta de Informação:** a ausência de informação de qualidade pode comprometer o exercício dos direitos dos cidadãos e a sua capacidade de entender os impactos das ações urbanísticas, bem como de utilizar seus direitos civis e políticos para reivindicar um ambiente urbano saudável. A pesquisa enfatiza que, para que a participação seja efetiva, é crucial que os cidadãos possuam informações e conhecimentos suficientes para dirigir seus destinos e reivindicar seus direitos.

O documento conclui que, apesar das formalidades terem sido executadas, isso não garante por si só que a função social da cidade e o direito à cidade estejam plenamente assegurados em Maringá.

Adicionalmente, os estudos de Silva e Müller (2022) sobre a revisão do Plano Diretor Participativo de Passo Fundo (RS) revelaram baixa participação popular, com apenas 1.541 participantes e 963 contribuições em um universo muito maior de cidadãos. Essa representatividade de apenas 1,23% da população municipal evidencia a fragilidade da gestão democrática urbana, atribuída à falta de interesse social, ausência de divulgação e mobilização (Silva; Müller, 2022).

De forma sintética, os achados do TCU e as conclusões da literatura acadêmica convergem para um tripé de desafios que sistematicamente minam a efetividade dos Planos Diretores. O primeiro eixo é a fragilidade técnico-institucional dos municípios, manifestada na carência de equipes qualificadas, na desatualização de cadastros territoriais e na incapacidade de aplicar instrumentos urbanísticos complexos. O segundo é a dinâmica político-econômica, onde a lógica do mercado imobiliário e os interesses de grupos hegemônicos frequentemente se sobrepõem ao planejamento, resultando na captura do processo decisório e na descaracterização das propostas originais do plano. Por fim, o terceiro alicerce é a insuficiência do processo participativo, que, embora formalmente cumprido, muitas vezes falha em mobilizar e incluir os setores mais vulneráveis da população, tornando-se um palco para a legitimação de interesses que contrariam a própria essência do direito à cidade.

Essa dinâmica é agravada pela mercantilização do solo urbano, que entra em conflito direto com o princípio da função social da propriedade. O Plano Diretor, concebido para ser o mediador desse conflito em favor do interesse coletivo, muitas vezes se torna ele mesmo um instrumento disputado e moldado pelas forças do capital. A pressão do setor imobiliário por zoneamentos mais permissivos, maiores coeficientes de aproveitamento e alterações que valorizem seus empreendimentos pode transformar o plano em um mero chanceler da especulação.

Esse fenômeno explica, em grande parte, por que, mesmo em cidades com planos vigentes, a segregação socioespacial se aprofunda, enquanto o mercado formal produz uma cidade para poucos, a maioria da população de baixa renda é empurrada para periferias distantes ou para assentamentos precários, em um ciclo vicioso de exclusão que o planejamento urbano deveria, por princípio, combater.

Os resultados apresentados evidenciam que o planejamento urbano no Brasil, apesar dos avanços normativos trazidos pela Constituição de 1988 e pelo Estatuto da Cidade, enfrenta

obstáculos significativos em sua implementação prática. A disparidade entre a adesão formal aos Planos Diretores e a persistência de problemas urbanos, o crescimento das favelas e a baixa efetividade na aplicação dos instrumentos de política urbana sublinham a necessidade de uma transformação cultural na gestão pública.

Essa transformação deve priorizar a gestão democrática da cidade, o fortalecimento da capacidade técnica municipal, a promoção da transparência e o engajamento social efetivo.

Os desafios observados no contexto nacional e, especificamente, no Estado do Tocantins, servem como amostras introdutórias para uma análise mais aprofundada da realidade urbana. Neste sentido, o próximo capítulo se dedicará à contextualização do processo urbano na cidade de Palmas, buscando compreender como esses desafios e a aplicação, ou falta dela, dos instrumentos do Plano Diretor se manifestam na capital tocantinense. A partir dos fundamentos teóricos e dos dados gerais aqui apresentados, será possível investigar as particularidades e as implicações do planejamento urbano na dinâmica socioespacial de Palmas.

6 A CONTEXTUALIZAÇÃO DA POLÍTICA URBANA DE PALMAS, TOCANTINS (BRASIL)

A criação do Estado do Tocantins em 5 de outubro de 1988, por meio da Constituição Federal, marcou o desmembramento do norte de Goiás e sua integração à Região Norte do Brasil. A Constituição delegou ao Poder Executivo a responsabilidade de escolher uma capital provisória até que a sede definitiva fosse aprovada pela Assembleia Constituinte (§ 2º do art. 13 do ADCT, CF/1988).

Em 10 de janeiro de 1989, com a posse do primeiro governador do Tocantins, José Wilson Siqueira, Miracema do Tocantins foi designada a capital provisória (Bazzoli, 2012). É importante ressaltar que, em 1943, Miracema e Tocantínia já haviam sido palco de um importante manifesto chamado “Ao povo do Vale do Tocantins”, que defendia a criação do Território do Tocantins (Rodrigues, 2019, p. 11). Esse movimento reavivou os ideais de emancipação do antigo norte de Goiás, que estavam adormecidos desde o século XIX (Rodrigues, 2019).

As principais reivindicações do manifesto eram de ordem administrativa e econômica. Rodrigues (2019, p. 11-15) aponta a falta de vias de comunicação e transporte como um entrave aos negócios públicos, e a situação econômica como mais lamentável, pois o extremo norte do

estado estava mais próximo de Belém (Pará) e do sul do País – com os quais mantinha intercâmbio comercial – do que de Goiânia, a então capital de Goiás.

O autor menciona que o Coronel Lisias Augusto Rodrigues, um conhecedor da região, defendeu a criação do Correio Aéreo Militar do Interior do Brasil e um projeto de rodovia ligando o sul do País a Belém do Pará, a Transbrasiliana. Ele também redigiu um memorial ao “Chefe da Nação” sugerindo a criação do Território do Tocantins, com o apoio do interventor federal em Goiás, Pedro Ludovico (Rodrigues, 2019, p. 11-15). Portanto, a escolha de Miracema do Tocantins como capital provisória se deu, entre outros fatores históricos, pela sua influência política e por ter sido um local de articulação e manifestação em favor da criação do Tocantins.

Já a escolha da capital definitiva do Tocantins recaiu sobre Palmas, uma cidade planejada e construída do zero, que se tornou um marco na história urbana brasileira.

Localizada na região central do Brasil, Palmas está estrategicamente situada às margens do Lago de Palmas, formado pelo rio Tocantins. Essa posição geográfica foi crucial para o seu desenvolvimento como polo logístico e de crescimento regional.

A pedra fundamental de Palmas foi lançada em 20 de maio de 1989, simbolizando o início de sua construção. O projeto urbanístico de Palmas foi concebido pelos arquitetos e urbanistas Luiz Fernando Cruvinel Teixeira e Walfredo Antunes de Oliveira Filho. Inspirados no plano de Brasília, eles idealizaram um crescimento ordenado, com amplas áreas verdes e infraestrutura pensada para o futuro.

Os primeiros anos da urbanização de Palmas foram de intenso esforço e superação. A cidade foi erguida em um ambiente de cerrado, com a necessidade de construir do zero toda a infraestrutura básica: ruas, avenidas, redes de água, esgoto e energia elétrica. Operários e engenheiros trabalharam arduamente para transformar o ideal em realidade, enfrentando desafios logísticos e ambientais. A instalação oficial de Palmas como capital do Tocantins ocorreu em 1º de janeiro de 1990, marcando o início de uma nova fase para o estado.

No entanto, o rápido crescimento e o planejamento inicial nem sempre conseguiram conter os problemas urbanos centrais que surgiram. A cidade enfrenta desafios como a especulação imobiliária, que eleva o custo da terra e da moradia, contribuindo para a existência de vazios urbanos em áreas valorizadas enquanto a população de baixa renda é empurrada para as periferias. Essa segregação e periferização da população de baixa renda são reflexos diretos de um desenvolvimento urbano que, por vezes, prioriza o lucro em detrimento da função social da cidade. Assim, nas próximas seções, abordaremos em detalhes o impacto da especulação no âmbito social e seus reflexos para o meio ambiente.

6.1 O impacto da especulação imobiliária no âmbito social

Oliveira (2016) ao analisar o desenvolvimento de Palmas expõe o conflito existente entre o projeto urbanístico e a apropriação social do espaço.

Essa autora demonstra um contraste fundamental no planejamento urbano de Palmas: de um lado, o Centro projetado, monumental e simbólico do poder, mas com pouca vida pública e relações sociais estritamente formais. Do outro, os subcentros populares (Vila União e Taquaralto), que surgiram de forma mais orgânica, tornando-se espaços vibrantes de convivência, imprevisto e forte identidade comunitária, onde a alma do lugar de fato se manifesta.

A pesquisa revela que essa divisão não é acidental, mas sim o resultado de uma fragmentação socioespacial que reforça a desigualdade. Para Oliveira (2016), Palmas já nasceu multicêntrica, não por uma questão de funcionalidade, mas como um reflexo de uma gestão que segrega e demarca simbolicamente as diferenças de classe. Assim, cada centro urbano - seja o oficial ou os populares - serve para revelar e solidificar as disparidades sociais presentes na estrutura da cidade.

A tese de Oliveira (2016) destaca que a rigidez do planejamento urbano de Palmas produziu o oposto do desejado: espaços grandiosos, porém vazios de significado social. O estudo defende que, para construir cidades mais justas, o urbanismo deve valorizar a construção coletiva e as práticas cotidianas da população, priorizando o valor de uso do espaço. O papel do arquiteto, nesse contexto, é o de mediador para que o desenho urbano atenda às reais expectativas e necessidades dos seus cidadãos.

Aprofundando a análise sobre a gênese da estrutura socioespacial de Palmas, a pesquisa de Rodovalho (2020) argumenta que o processo de urbanização de Palmas, desde sua concepção, foi marcado pela forte atuação do governo estadual como principal agente indutor e fundiário.

Segundo Rodovalho (2020), a proposta urbanística inicial, datada de 1989, embora idealizasse uma cidade ecológica e humanística com ocupação controlada por fases, sofreu distorções imediatas em sua consolidação. A gestão e apropriação do projeto pautaram-se por uma política patrimonialista e clientelista, que ignorou as diretrizes técnicas de ocupação e o desenho do perímetro urbano.

A estratégia de implantação por etapas foi rapidamente rompida, com a distribuição de lotes e a construção de equipamentos públicos em fases posteriores às planejadas, o que

desvirtuou o plano original e estabeleceu desde cedo um padrão de ocupação dispersa e fragmentada (Rodvalho, 2020).

Essa ação estatal inicial, para essa pesquisadora, foi o principal mecanismo de produção de um espaço urbano de intensa segregação socioespacial e alta especulação imobiliária. A política habitacional do Estado promoveu uma inclusão marginal dos trabalhadores de baixa renda, que foram alocados em áreas periféricas e distantes do plano central, como o distrito de Taquaralto e os Jardins Aurenys. Enquanto isso, as quadras centrais e mais bem localizadas foram destinadas ao alto escalão do governo, empresários e funcionários públicos de maior poder aquisitivo. Essa diferenciação no acesso à terra urbana estabeleceu a base para a desigualdade que se consolidaria nas décadas seguintes, reforçando uma trajetória de desenvolvimento urbano excludente.

O período subsequente, de 1994 a 2007, que antecedeu o primeiro Plano Diretor Participativo (PDPP), não alterou essa lógica, pelo contrário, reforçou os padrões de dispersão, especulação e segregação. Ações como a criação de condomínios fechados de alto padrão em áreas de expansão e a contínua alocação de programas habitacionais para a população de baixa renda em setores periféricos, como o Jardim Taquari, consolidaram os gargalos urbanos de Palmas.

O resultado foi a consolidação de "um território marcado por uma hierarquização de acessos, de distâncias e de tempos de percursos segundo o nível social", evidenciando que os instrumentos de planejamento iniciais não foram capazes de promover um desenvolvimento com justiça social (Rodvalho, 2020, p. 156/157).

Melo Junior (2008), de igual modo, sustenta que a fragmentação territorial na capital foi um processo intencional, implementado pelo poder público desde a sua fundação. O autor argumenta que a moradia, especialmente a destinada à população de baixa renda, foi o principal instrumento de espoliação urbana e de ordenamento excludente. A lógica de ocupação, pautada pela valorização artificial do solo, determinou a produção de uma periferia distante, enquanto as áreas centrais, dotadas de infraestrutura, foram retidas para fins especulativos.

Essa política de segregação planejada materializou-se nos primeiros anos da capital. Enquanto o Governo Estadual vendia lotes nas áreas centrais em leilões públicos ou os utilizava como pagamento a empresas, impulsionando a especulação, a população de baixa renda e os operários da construção civil eram direcionados para a Região Sul, fora do Plano Diretor original (Melo Junior, 2008).

A primeira ação habitacional do governo, em 1990, foi a doação de 1.500 lotes no Jardim Aurenys I, um assentamento periférico implantado sem infraestrutura adequada. De acordo com

Melo Junior (2008), essa ação inaugurou uma política de doação de lotes na periferia que se estenderia pelos anos seguintes, consolidando uma cidade fragmentada e marcada pela grande distância física entre o centro e os bairros populares.

O resultado desse modelo, como aponta o autor, foi a criação de uma cidade descontínua, com imensos vazios urbanos nas áreas centrais e uma periferia densamente habitada, porém carente de serviços e equipamentos. A ocupação prematura da Região Sul, com a criação sucessiva dos Jardins Aurenys e de expansão do setor Taquaralto, contrariou o plano original de adensamento progressivo e reforçou a barreira horizontal que separa as diferentes classes sociais na cidade. Assim, a análise de Melo Junior (2008) revela que a segregação em Palmas não foi uma consequência indesejada do crescimento, mas o eixo sobre o qual o desenvolvimento urbano da capital foi estruturado.

A implantação de Palmas ocorreu em uma área rural já habitada, não em um espaço vazio como pode parecer (Lucini, 2018). Essas propriedades, antes agrícolas e de pecuária, foram rapidamente desapropriadas e transformadas em terras urbanas, loteadas e comercializadas pelo Estado. Esse processo beneficiou principalmente grupos econômicos da região (Lucini, 2018).

Os governos estaduais, entre 1990, 1991 e 1999, realizaram desapropriações arbitrárias e abusivas. Isso incluiu o cancelamento administrativo de matrículas de imóveis e a criação de novas matrículas em nome do Estado do Tocantins (Lucini, 2018). Enquanto as famílias resistiam, defendendo seu direito de uso da terra, as ações políticas e econômicas para desapropriação avançavam, prolongando as disputas judiciais (Lucini, 2018). O processo de desapropriação levou a um longo imbróglio jurídico (Lucini, 2018). Alguns dos proprietários de terras expropriados aceitaram a indenização monetária inicial oferecida, enquanto outros negociaram acordos mais vantajosos, que às vezes incluíam lotes de terras urbanas e rurais, além de dinheiro (Lucini, 2018).

Em 2003, o Tribunal de Justiça do Tocantins decidiu a favor do desapropriador, mas em 2005, o Superior Tribunal de Justiça (STJ) deu razão aos proprietários de terras afetados (Lucini, 2018). Após novos recursos e intervenções da Corregedoria-Geral da Justiça e do Conselho Nacional de Justiça (CNJ) em 2010, a decisão do STJ foi mantida. O CNJ determinou que o cartório de registro de imóveis de Palmas restaurasse todos os registros de imóveis que foram indevidamente cancelados no ato de desapropriação de 1999 (Lucini, 2018). Paralelamente, outros afetados que participaram das desapropriações de 1992 e 1993 também obtiveram ganho de causa no Tribunal de Justiça do Tocantins entre 2009 e 2016, em razão do descumprimento dos acordos pelo Estado (Lucini, 2018).

Após anos de luta, os proprietários de terras expropriados obtiveram suas reivindicações (Lucini, 2018). Seus registros de propriedade foram restabelecidos, resultando na devolução de suas terras e no pagamento de indenização monetária, além de dações em pagamento indenizatórias (Lucini, 2018).

A tese de Lucini (2018) concluiu que o processo de constituição de Palmas foi marcado por um contexto de insegurança fundiária e de propriedade desde o início. A pesquisa ressalta a importância da resistência dos moradores para contestar as arbitrariedades do Estado e, em última instância, garantir seus direitos por meio do sistema judicial. A resolução desses conflitos exigiu novas ações de desapropriação envolvendo o Estado do Tocantins, o município de Palmas e até mesmo o governo federal para atender às reivindicações dos proprietários originais e dos muitos compradores subsequentes dessas terras.

Para Harvey (2005), essa prática neoliberal demonstra como a acumulação de capital historicamente se manifesta na produção e apropriação capitalista do espaço, com as crises urbanas servindo de alimento para esse sistema. Ele explica que:

A teoria de Marx do crescimento sob o capitalismo situa a acumulação de capital no centro das coisas. A acumulação é o motor cuja potência aumenta no modo de produção capitalista. O sistema capitalista é, portanto, muito dinâmico e inevitavelmente expansível; esse sistema cria uma força permanentemente revolucionária, que, incessante e constantemente, reforma o mundo em que vivemos" (Harvey, 2005, p. 41).

O modo capitalista de produção fomenta crises urbanas que "podem se manifestar de diversos modos, dependendo das condições de circulação e de produção do momento" (Harvey, 2005, p. 43). Essas crises periódicas, causadas pela apropriação capitalista do espaço, geralmente "devem ter o efeito de expandir a capacidade produtiva e de renovar as condições de acumulação adicional. Podemos conceber cada crise como uma mudança do processo de acumulação para um nível novo e superior" (Harvey, 2005, p. 45). Assim, a cada crise, o capitalismo "é capaz de criar uma nova oportunidade para a acumulação" (Harvey, 2005, p. 46).

Os atos de desapropriação em Palmas, estimulados pelos governos estadual e municipal, criaram um "contexto de insegurança com relação à posse e à propriedade fundiária desde o início da implantação da cidade" (Lucini, 2018, p. 10-11), o que, por sua vez, fomentou a reprodução capitalista e a acumulação de capital (Harvey, 2005).

Esse contexto, provocou o surgimento dos vazios urbanos e segregação. Bazzoli (2007) ressalta que o desrespeito ao plano original de Palmas por parte das ações governamentais resultou em uma ocupação desordenada e espalhada. Isso levou à criação de núcleos urbanos

descontínuos e à existência de grandes vazios urbanos no centro da cidade. Essas áreas foram retidas intencionalmente para atender às estratégias de especulação imobiliária, estimuladas tanto pelo governo quanto por grupos políticos e privados.

Os vazios urbanos, frutos da especulação, provocaram a periferação e a segregação social em Palmas. Os "efeitos no Custo da Urbanização, pelo espalhamento da cidade, fator da baixa densidade urbana e do elevado custo/benefício decorrente da implantação de infraestrutura" (Bazzoli, 2007, p. 13) evidenciam o impacto negativo dessa dinâmica.

A dissertação de Bazzoli (2007), ao investigar os impactos econômicos dos vazios urbanos no custo de urbanização de Palmas, concluiu, em síntese, que:

i) Expansão Desordenada e Baixa Densidade: a ocupação de Palmas desviou-se do plano original, que previa uma densidade de 300 habitantes por hectare. A cidade cresceu de forma descontínua, espalhando-se e resultando em uma densidade real muito baixa (7,3 hab./ha em 2005), deixando um total de 4.127,81 hectares de vazios urbanos;

ii) Especulação Imobiliária como Causa: a principal razão para a existência de tantos vazios na área central, que já conta com infraestrutura, é a especulação imobiliária. A retenção de terras aguardando valorização é uma prática comum, incentivada pela grande diferença entre o valor de mercado dos imóveis e o valor venal utilizado para o cálculo do IPTU, o que torna barato manter um terreno desocupado;

iii) Elevado Custo de Urbanização: os vazios urbanos impactam diretamente o custo de urbanização. O espraiamento da cidade obriga o poder público a estender redes de infraestrutura (asfalto, água, energia) e serviços para áreas periféricas distantes, enquanto a infraestrutura já instalada na região central fica ociosa. O estudo mostra que o custo por domicílio para implantar essa infraestrutura é drasticamente maior em cenários de baixa densidade, como o de Palmas, em comparação com cenários de maior densidade.

A análise dos mecanismos de especulação é aprofundada por Amaral (2009), que investiga o período de 2000 a 2008 e aponta para uma articulação direta entre os poderes públicos e o capital privado para consolidar a segregação em Palmas. Segundo o autor, essa parceria foi institucionalizada de forma exemplar por meio do Projeto Orla (Lei nº 1.128/2000), que levou à criação da empresa de capital misto ORLA S/A. Essa entidade, na qual o Estado era acionista minoritário ao lado de 24 empresas privadas, recebeu a gestão da venda dos lotes urbanos de propriedade do Estado, direcionando os investimentos para a valorização de áreas nobres e reforçando a dinâmica de exclusão.

Amaral (2009) demonstra que o poder público não apenas promoveu o assentamento da população de baixa renda em áreas periféricas e distantes, como o Jardim Taquari, mas também

utilizou instrumentos fiscais que favoreceram a retenção especulativa de terras na área central. Uma das principais ferramentas para isso foi a manutenção de uma Planta de Valores Genéricos (PVG), usada para o cálculo do IPTU, com valores drasticamente defasados em relação aos preços de mercado (Amaral, 2009). Em 2008, essa diferença chegava a mais de 700% em algumas áreas, tornando o custo de manter um terreno vazio na região central extremamente baixo e incentivando a especulação imobiliária que gera os vazios urbanos (Amaral, 2009).

Essa lógica, segundo Amaral (2009), confirma que a expansão desordenada e o surgimento de uma periferia precarizada não foram acidentais, mas sim o resultado de um modelo de gestão territorial que priorizou o lucro imobiliário. Ao reter as áreas centrais para o capital e ao mesmo tempo usar os programas habitacionais para fixar a população de menor renda em loteamentos distantes, o poder público atuou como o principal agente na produção da segregação socioespacial, onerando a sociedade com os altos custos de uma cidade espalhada e fragmentada.

A pesquisa documenta a transformação da Orla de Palmas, demonstrando como o plano original para uma Área de Lazer e Cultura (ALC), com foco no valor de uso coletivo, foi sistematicamente substituído por um modelo de valor de troca impulsionado pelo mercado imobiliário. Esse processo foi consolidado pelo Projeto Orla e pela criação de uma parceria público-privada, que facilitou a transferência de terras públicas e gerou uma intensa especulação. A principal consequência social foi uma nítida segregação socioespacial, com a construção de condomínios de luxo na orla valorizada, enquanto projetos de habitação popular foram deslocados para áreas periféricas (Vieira, 2019).

Em sua visionária análise de 2007, João Bazzoli já alertava para a necessidade de conter a expansão descontrolada de Palmas, recomendando a redução do perímetro urbano de 28.415 para 16.000 hectares e a implementação de políticas públicas para adensar a região central, ocupando os vazios urbanos já dotados de infraestrutura.

Passadas quase duas décadas, em 2025, a recomendação de Bazzoli não apenas mantém sua validade, como se torna ainda mais urgente. Ao invés da compactação, Palmas vivenciou uma expansão contínua ao longo dos vetores Norte e Sul, intensificando o padrão de espraiamento que a pesquisa criticava. O fenômeno dos vazios urbanos na área central, impulsionado pela especulação imobiliária, persistiu, elevando o valor do solo e empurrando a população para periferias cada vez mais distantes.

Hoje, o debate sobre a revisão do Plano Diretor de Palmas inevitavelmente retoma o desafio central apontado por Bazzoli (2007): como viabilizar o adensamento de áreas já servidas para otimizar o altíssimo custo de urbanização e garantir um crescimento mais sustentável para

a capital. As soluções propostas em 2007 continuam a ser o caminho fundamental para corrigir os rumos da ocupação urbana da cidade.

Nogueira (2017) investigou a regularização fundiária na periferia de Palmas, com foco nos setores Santo Amaro I, II e Lago Norte. Neste aspecto, apontou que a formação de aglomerados subnormais na região norte da cidade está diretamente ligada a um perverso mecanismo de exclusão socioespacial. A população de baixa renda, incapaz de arcar com os altos custos de habitação e serviços na área central, é forçada a viver com suas famílias em áreas periféricas, nas margens do município.

As irregularidades urbanas no setor Santo Amaro I, localizado fora do perímetro urbano, foram resultado do microparcelamento de chácaras do loteamento Água Fria, concedidas pelo próprio governo do Estado através de Licenças de Ocupação (LO), em resposta à forte pressão por moradias. Este setor, que teve origem em 2000 com aproximadamente 250 famílias, foi a "primeira experiência (Projeto Piloto) em loteamento irregular do município a ser incluído na política pública de regularização fundiária" em Palmas, um processo iniciado em 2009 (Nogueira, 2017, p. 70).

Já o setor Santo Amaro II surgiu de uma ação emergencial do Governo do Estado e da Defensoria para abrigar famílias acampadas às margens da rodovia TO-10. O setor Lago Norte, embora em área rural, originou-se de ocupações irregulares e da luta por moradia, apresentando características urbanas, também decorrente do microparcelamento irregular de chácaras (Nogueira, 2017).

Em 2007, o setor Santo Amaro foi classificado no Plano Diretor de Palmas (inciso III do art. 25 da LC nº 155/2007) como Zona Especial de Interesse Social do Tipo 3, destinada à regularização de loteamentos irregulares, junto aos setores Irmã Dulce e União Sul (Nogueira, 2017).

Com a aprovação da Lei Complementar nº 400/2018, que instituiu o novo Plano Diretor Participativo de Palmas, outros setores foram incluídos para fins de regularização fundiária, como Lago Norte, Palmas Norte – Shalom, Fumaça e Água Fria, Vila Piauí, Córrego Machado, Setor Saramambaia, Setor Universitário - Taquaruçu 2ª Etapa, Santa Fé, Canaã, Taquari, Praça dos Anjos, Chácara Taquaruçu 1ª Etapa no Distrito de Taquaruçu, Vista Alegre e Belo Horizonte.

No entanto, os processos de regularização desses territórios permanecem lentos, dependendo da vontade das forças políticas locais. O trabalho de Nogueira (2017) concluiu que o processo de regularização fundiária em Palmas é incipiente e enfrenta diversas dificuldades,

necessitando que o município supere desafios para aplicar uma regularização sustentável e de interesse social que contribua para reverter o quadro de exclusão e desigualdade na cidade.

A conversão do espaço urbano em uma fronteira para a acumulação de capital tem como consequência direta a negação do direito à cidade para grande parte da população. Em Palmas, capital planejada do Tocantins, esse processo é particularmente evidente. A análise de Rodrigo Bazzoli (2019), complementada pela teoria da urbanização corporativa de Milton Santos (2020), revela como a moradia foi sistematicamente convertida em mercadoria, estabelecendo um ciclo de especulação e exclusão social que é perpetuado pelo próprio poder público.

Conforme aponta Rodrigo Bazzoli (2019), a transformação da moradia em um produto de mercado em Palmas ocorre por meio de processos interligados:

- i) Primeiramente, com a urbanização da nova capital, o solo, que antes tinha um valor de uso (terra para viver), foi ressignificado como meio de produção urbano, passando a ter um valor de troca focado na geração de lucro;
- ii) Em seguida, a financeirização impulsionada pelo mercado imobiliário priorizou esse valor de troca, o que resultou em um modelo de ocupação excludente e na intensa segregação socioespacial da população de baixa renda; e,
- iii) Por fim, a reificação consolidou essa desigualdade ao atribuir um valor de signo (*status*, prestígio) aos imóveis, alienando simbolicamente o espaço e definindo quem tem o direito de ocupar as áreas nobres da cidade.

Essa dinâmica é ampliada pela lógica da urbanização corporativa, descrita por Milton Santos (2020) como uma consequência da expansão capitalista sobre o território. Esse modelo cria um ciclo vicioso: o poder público incentiva um crescimento urbano disperso e a manutenção de vazios urbanos, que se tornam o combustível para a especulação imobiliária. A especulação, por sua vez, gera uma escassez artificial de terra urbanizada, elevando os preços e agravando a crise habitacional. Como resultado, a população de menor renda é empurrada para periferias distantes, cuja carência de infraestrutura cria novas oportunidades de investimento e valorização diferencial, alimentando novamente o capital especulativo. Essencialmente, a especulação se beneficia da própria crise que ajuda a criar.

Nesse cenário, o papel do poder público é paradoxal e central. Longe de ser um mediador neutro, o Estado atua como um agente ativo na perpetuação do problema. Em Palmas, o próprio governo iniciou o processo de segregação ao destinar a população de baixa renda para áreas periféricas, como Taquaralto e os Jardins Aurenys, enquanto retinha as áreas centrais para a venda especulativa.

Como argumenta Santos (2023), o Estado estimula a especulação e empurra os mais pobres para as bordas da cidade, forçando-os a arcar com os altos custos de transporte e serviços que o próprio poder público não fornece adequadamente. Assim, a atuação estatal, seja por ação direta ou omissão, torna-se um instrumento fundamental na manutenção de um modelo urbano que nega o direito à cidade para a maioria de seus habitantes.

A análise do processo de segregação em Palmas é aprofundada por Pelá (2014, p. 15), que introduz o conceito de "sujeitos não desejados" para se referir à classe trabalhadora - construtores, migrantes e camponeses - que, apesar de essencial para a materialização da capital, foi sistematicamente excluída de seu espaço planejado.

A autora argumenta que, em Palmas, diferentemente de Goiânia e Brasília, a segregação socioespacial foi institucionalizada pelo próprio poder público desde o início. Em vez de permitir ocupações espontâneas, o governo agiu de forma a empurrar os recém-chegados para áreas periféricas, como o distrito de Taquaralto, ou para loteamentos criados especificamente para esse fim, como os Jardins Aurenny I, II, III e IV, estabelecendo uma clara divisão entre a cidade legal e os espaços destinados aos “não desejados” (Pelá, 201, p. 15).

Contudo, Pelá (2014, p. 5) demonstra que esse processo de exclusão gerou um movimento dialético de resistência, resultando em uma "nova (Des)ordem" urbana. A classe trabalhadora, percebendo a precariedade e a distância de seus locais de moradia, organizou-se para reivindicar seu direito à cidade. Um dos exemplos mais marcantes foi a ocupação de áreas nobres dentro do plano original, como as Áreas Residenciais Noroestes (ARNOs) 31, 32 e 33, que mais tarde se tornaram a Vila União (Pelá, 2014). Essa ação, muitas vezes liderada por movimentos sociais como o Movimento Nacional de Luta pela Moradia (MNLN), representou um deslizamento de sentido no planejamento oficial, forçando o poder público a negociar e a reconhecer a permanência desses sujeitos em áreas que o capital imobiliário desejava reter para especulação (Pelá, 2014).

A tese de Pelá (2014) também contextualiza a criação de Palmas como uma estratégia geopolítica para a consolidação do agronegócio, funcionando como um portal da Amazônia. A construção da capital serviu para atrair a mão de obra necessária para a expansão da fronteira agrícola na região do MAPITO² (Maranhão, Piauí e Tocantins). Essa lógica de desenvolvimento, que prioriza o capital e a exploração de recursos, explica, segundo a autora, a própria estrutura excludente da cidade. Palmas nasce, portanto, como um reflexo das contradições do desenvolvimento brasileiro: moderna em sua arquitetura, mas arcaica em sua

² Pelá (2014) utiliza o termo "Mapito" para designar a área de expansão da fronteira agropecuária nos estados do Maranhão, Piauí e Tocantins, uma região de desmatamento recente no Cerrado.

estrutura social, reproduzindo a histórica relação de exploração da força de trabalho e de negação do direito à terra e à cidade.

Contudo, esse modelo excludente não foi aceito passivamente. A tese "Conflitos e produção de consensos na Cidade Neoliberal: a luta por moradia em Palmas/TO", de Bottura (2019, p. 99/261), documenta exatamente a resposta popular a essa mercantilização, dividindo a história dessa resistência em três fases:

i) 1ª Fase (1989-1995) – Origem dos pioneiros periféricos: como consequência direta da segregação imposta pelo Estado, que controlava o acesso à capital, surgiram as primeiras ocupações de baixa renda nas áreas periféricas. Essa fase inicial representa a resposta imediata e espontânea à negação do direito à cidade;

ii) 2ª Fase (1995-2005) – Insurgências e organização: caracterizada pela maior expressão do Movimento Nacional de Luta pela Moradia (MNLN), esta etapa marca o auge do confronto organizado contra o modelo especulativo. O movimento, formado por lideranças de áreas ameaçadas, entidades civis e membros da igreja, tornou-se a principal força de resistência;

iii) 3ª Fase (2005-2013) – Institucionalização e novos atores: marcada pela fragmentação do movimento original e pelo surgimento de grupos institucionalizados que buscaram captar recursos federais, como os do programa Minha Casa Minha Vida. A estratégia se deslocou do confronto direto para a negociação e a produção habitacional, adaptando-se a um novo cenário político.

Apesar do poder do capital especulativo, essas mobilizações sociais resultaram em importantes conquistas legislativas. A luta do MNLN e de outros grupos foi fundamental para a regularização fundiária de quadras nas ARNOs 31, 32, 33, 41, 43, 61, 71, 72, 73 e ARSEs 112 e 122 (Lei nº 836/1996). Além disso, a pressão popular contribuiu para a aplicação de marcos legais como o Estatuto da Cidade (2001) e a institucionalização do Plano Diretor de Palmas (2007), que foram cruciais para a regularização de diversos outros territórios e para a criação de programas como o de Regularização Fundiária Sustentável (Lei Complementar nº 378/2017) e a regularização de Áreas Públicas Municipais - APMS (Lei Complementar nº 379/2017)

Dessa forma, a tese de Bottura demonstra que, apesar das fortes estratégias de pacificação, a história de Palmas é também uma história de resistência que, além de moldar a ocupação física da cidade, produziu um legado legislativo concreto, fruto direto da luta popular pelo direito à moradia.

Bessa e Oliveira (2017) destacaram que a organização e produção do espaço urbano de Palmas se estruturaram a partir de três fatores interligados:

- i) Ordem Intencional (determinação): guiada pelo plano da cidade, que vislumbrava uma capital planejada;
- ii) Ordem Espontânea (indeterminação): resultante de ações individuais e coletivas, associadas às migrações de trabalhadores pobres;
- iii) Ordem Cambiante: uma dinâmica entre a intencionalidade e a espontaneidade, surgindo como reação às consequências inesperadas da ordem espontânea. Caracterizada por arbitrariedades, é impulsionada pela ação política local (estadual e municipal) e pelos agentes do mercado de terras e moradias, com suas articulações políticas e econômicas.

As ações relacionadas a essa ordem cambiante criam uma nova ordem intencional, marcada por estratégias públicas e privadas que desvirtuaram o plano original da cidade, gerando desordem na organização do espaço urbano (Bessa e Oliveira, 2017).

Em síntese, a configuração urbana de Palmas não é um desvio acidental de seu plano original, mas o resultado direto de um processo deliberado. A Ordem Cambiante, impulsionada por uma aliança entre o poder político e o capital imobiliário, efetivamente substituiu a Ordem Intencional do projeto modernista. Ferramentas como a criação de loteamentos periféricos para a população de baixa renda e a execução do Projeto Orla não foram ações isoladas, mas sim instrumentos estratégicos que consolidaram um modelo de cidade excludente e fragmentado.

A desordem aparente é, portanto, a expressão de uma nova ordem, que subverteu o ideal de uma capital integrada para dar lugar a um espaço urbano segregado, onde a lógica de mercado e os interesses de poucos se sobrepuseram à função social da cidade.

A concepção de Palmas como a última capital planejada do século XX no Brasil evoca a imagem de uma cidade moderna, racional e ordenada. Contudo, a análise aprofundada de seu desenvolvimento urbano revela um hiato significativo entre o projeto idealizado e a realidade socioespacial construída, marcada por desigualdades e déficits de infraestrutura. O diálogo entre o planejamento formal, expresso em seus Planos Diretores, e a produção efetiva do espaço urbano é permeado por contradições que refletem tanto lógicas de exclusão quanto a resiliência de seus habitantes.

A crítica ao modelo de desenvolvimento da cidade aponta para a existência de um planejamento excludente, no qual o próprio Estado desempenhou um papel central na segregação urbana.

A pesquisa de Marcílio Júnior (2016) evidencia essa dinâmica na Franja Urbano-Rural Norte, onde a criação da Área de Urbanização de Interesse Turístico (AUIT) legitimou a instalação de condomínios de alto padrão, como o Resort Polinésia e o Caribe, ao mesmo tempo em que assentamentos populares preexistentes, como Fumaça e Shalon, foram mantidos em

situação de irregularidade dentro da mesma zona. Este processo demonstra como o planejamento, em vez de promover a equidade, tornou-se um vetor para o capital especulativo imobiliário, produzindo um espaço de profundas contradições sociais e territoriais. As consequências dessa lógica de planejamento se materializam na carência de infraestrutura básica para a população.

O estudo de Guimarães (2016) sobre as quadras 507 Sul e 506 Norte revela que, após quase três décadas da fundação da cidade, os resultados do planejamento se mostraram insatisfatórios, forçando os moradores a se organizarem para garantir direitos básicos. A conquista da pavimentação asfáltica nessas áreas não foi uma entrega natural do poder público ou dos loteadores, mas o resultado de um longo processo de negociação e mobilização popular através de associações de moradores. Este cenário expõe a falha do poder municipal em fiscalizar a entrega dos loteamentos com a infraestrutura necessária, obrigando os cidadãos a lutarem por serviços que deveriam ter sido assegurados pelo próprio ato de planejar a cidade.

Em síntese, os estudos sobre Palmas convergem para um diagnóstico crítico. O planejamento que deveria guiar um desenvolvimento ordenado e democrático, conforme demonstrado por Marcílio Júnior (2016), operou como um mecanismo de segregação. Essa falha estrutural resultou em lacunas de infraestrutura que só foram preenchidas mediante a mobilização da própria comunidade, como ilustrado por Guimarães (2016). A cidade de Palmas, portanto, materializa a tensão entre a cidade planejada e a cidade produzida, cujo desenvolvimento expõe um modelo que privilegia o capital em detrimento do bem-estar coletivo, exigindo uma revisão crítica que incorpore as dinâmicas sociais que o plano original negligenciou.

De acordo com o Relatório Final: Estudo 3 Crescimento Urbano de Palmas (IDOM/COBRAPE, 2019), estudo realizado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) em parceria com a Prefeitura de Palmas e pelo consórcio IDOM e COBRAPE, como parte da Iniciativa Cidades Emergentes e Sustentáveis (ICES), delineou os desafios e cenários futuros para o crescimento da Área Conurbada de Palmas (ACP). A pesquisa destaca que, embora seja uma capital planejada, Palmas desenvolveu um padrão de ocupação urbana espraiado e de baixa densidade, resultando em grandes vazios urbanos, acentuada segregação socioespacial e a ocupação de áreas de risco ambiental, como zonas de inundação (IDOM/COBRAPE, 2019).

O diagnóstico aponta que o crescimento desordenado levou a uma fragmentação da cidade em três setores distintos: Palmas Norte, a área planejada que, no entanto, possui muitos vazios; Palmas Sul, que cresceu de forma mais desordenada; e o distrito de Luzimangues

(pertencente ao município de Porto Nacional, porém mais próximo de Palmas), que funciona como uma cidade-dormitório com vasta área urbanizada, mas pouca ocupação efetiva. Essa dinâmica é agravada pela especulação imobiliária, que força a população de menor poder aquisitivo a se assentar em áreas periféricas ou ambientalmente vulneráveis (IDOM/COBRAPE, 2019).

Com base neste diagnóstico, o estudo projetou três cenários para o desenvolvimento da ACP até 2050, quando a população é estimada em 652.691 habitantes:

i) Cenário Tendencial – A Comunidade do Espraçamento Urbano - este cenário assume a manutenção das tendências atuais de crescimento, o que resultaria em uma expansão de 260% da mancha urbana, que atingiria 16.776 hectares até 2050. A ocupação continuaria com baixas densidades (43 hab/ha no Setor Norte e 31 hab/ha nos setores Sul e Luzimangues) e uma morfologia espraçada. Consequentemente, os problemas de vazios urbanos e segregação social se intensificariam, e a população em áreas de risco aumentaria. O custo de investimento em infraestrutura para este modelo é o mais alto, estimado em R\$ 2,83 bilhões para a ACP (IDOM/COBRAPE, 2019);

ii) Cenário Ótimo – O Modelo de Cidade Compacta e Sustentável – em contraste, o Cenário Ótimo propõe um modelo urbano intervencionista, focado em adensamento e sustentabilidade. A estratégia central é absorver o crescimento populacional pela ocupação de vazios urbanos e pelo aumento da densidade para até 150 hab/ha no Setor Norte. Com isso, a expansão da mancha urbana seria de apenas 33%, e a população em áreas de risco seria reassentada. Este é o cenário mais eficiente, com um custo de infraestrutura estimado em R\$ 639 milhões (IDOM/COBRAPE, 2019); e,

iii) Cenário Intermediário – Uma Visão Realista e Planejada - buscando um caminho viável que equilibra as metas de sustentabilidade com as limitações práticas, este cenário propõe o adensamento das áreas já consolidadas, mas ainda prevê a necessidade de uma expansão controlada, resultando em uma mancha urbana de 9.607 hectares. As densidades seriam elevadas (média de 68 hab/ha), e o modelo exigiria a aplicação rigorosa de instrumentos de planejamento para orientar o crescimento. O custo de investimento associado é de R\$ 912 milhões, posicionando-se como uma alternativa viável entre o ideal e o tendencial (IDOM/COBRAPE, 2019).

A análise dos cenários futuros para Palmas revela uma encruzilhada crítica para o planejamento urbano. A continuidade do modelo atual, representada pelo Cenário Tendencial, levará a uma cidade insustentável, socialmente segregada e com custos de infraestrutura proibitivos. Em contrapartida, os cenários Ótimo e Intermediário demonstram que um

planejamento focado na compactação, no adensamento e na qualificação dos espaços existentes não é apenas uma alternativa mais sustentável e socialmente justa, mas também drasticamente mais econômica.

Portanto, o futuro de Palmas depende da capacidade de seus gestores e da sociedade de romperem com a lógica do espraiamento e adotarem, com vontade política, as diretrizes de um desenvolvimento urbano planejado e alinhado aos princípios do Estatuto da Cidade, transformando os desafios atuais em oportunidades para construir uma capital mais equilibrada e resiliente.

6.2 Reflexos da urbanização desordenada para o meio ambiente

Além do impacto social, a urbanização desordenada de Palmas tem gerado graves consequências ambientais, conforme revelam as pesquisas sumariadas neste tópico.

Molfi (2009) destaca os impactos nos córregos que cortam a cidade, como o assoreamento e a devastação das matas ciliares do Córrego Machado. Estes problemas são resultado de ocupações irregulares e das ações dos moradores do Jardim Aurenny III, um bairro periférico criado para abrigar a população impedida de ocupar a região central. O local também registrou sérias ocorrências de erosões em suas vias e quadras, intensificando os danos ambientais (Molfi, 2009).

O Córrego Machado é uma importante bacia hidrográfica, cuja sub-bacia que engloba o Jardim Aurenny III ocupa uma área de 1.996,9 hectares, sendo parte integrante da microbacia do Ribeirão Taquaruçu Grande, que abrange 469,71 km², ou 32,31% da área ocupada pelos contribuintes do Tocantins na região (Molfi, 2009).

Os estudos de Molfi (2009) indicam que os aspectos mais vulneráveis aos impactos são a hidrologia superficial, a geomorfologia e a pedologia da área.

A urbanização desordenada no leito do Córrego Machado prejudica a circulação e distribuição de água nas áreas urbanizadas (Molfi, 2009). A declividade média de até 20% no meio urbano acelera o assoreamento do solo e a degradação da bacia hidrográfica (Molfi, 2009). A pedologia da área é preocupante, pois o solo, um latossolo vermelho-amarelo, é notadamente friável diante do processo desordenado de urbanização (Molfi, 2009).

Molfi (2009, p. 82) ainda aponta a ausência de estudos ambientais na implantação do Jardim Aurenny III, realizada "sem o necessário conhecimento sobre as características do seu solo, principalmente no que se refere à sua geomorfologia, geotecnia e hidrogeologia".

Em síntese, Molfi (2209) apontou que a ausência de um planejamento que considerasse as características físicas do Jardim Aurenny III foi a principal causa dos graves problemas ambientais observados, como erosão e riscos de deslizamento. O estudo também demonstrou que a metodologia de superposição de mapas é uma ferramenta eficaz para diagnosticar e visualizar essas áreas de risco, reforçando a importância de integrar a análise ambiental em todos os projetos de urbanização para garantir o desenvolvimento sustentável das cidades.

Com base nesse diagnóstico, recomendou um conjunto de ações integradas para a recuperação da área. As medidas incluem a contenção de encostas por meio da criação de taludes ou muros de arrimo, a pavimentação de vias com a implantação de um sistema de drenagem pluvial, e a desobstrução e proteção das margens do córrego Machado e suas nascentes, recuperando a mata ciliar. Fundamentalmente, as áreas de alto risco devem ser desocupadas, com a demolição das edificações e a recuperação da topografia natural. Todo esse processo deve ser acompanhado pela elaboração de um plano de reassentamento que garanta o acesso a serviços básicos para as famílias que precisarem ser removidas.

A degradação dos recursos hídricos em Palmas também é objeto da análise de Arrais (2009), que em sua dissertação se debruçou sobre a situação da área verde do Córrego Brejo Comprido, um curso d'água que corta a cidade no sentido Leste-Oeste. A autora destaca que, embora o plano urbanístico original previsse uma generosa faixa de proteção de 80 a 100 metros, denominada Parque Linear, além da APP legal de 30 metros, a realidade da ocupação urbana gerou severos impactos ambientais.

O inventário realizado por Arrais (2009) revela um cenário de degradação que se estende desde a nascente, na zona rural, até a foz. Na sua origem, o loteamento de chácaras desrespeitou os recuos obrigatórios, alterando a área de preservação. Ao longo do trecho urbano, a pesquisa identificou pontos críticos de assoreamento, depósito de entulho, queimadas e supressão da mata ciliar. A autora aponta que a construção de avenidas que cortam o córrego, em especial as que utilizaram aterros, e a implantação de equipamentos como a Estação de Tratamento de Esgoto (ETE) da SANEATINS, que despeja efluentes diretamente no curso d'água, comprometeram intensamente a qualidade de suas águas e o ecossistema local.

A pesquisa de Arrais (2009) evidencia, portanto, a contradição entre a intenção do planejamento - que visava proteger e valorizar os fundos de vale como elementos paisagísticos e ecológicos - e a prática da gestão urbana, que permitiu uma série de intervenções danosas. A autora defende que o uso sustentável da área, por meio da implantação de um Circuito Ecológico com ciclovias e estações de apoio, aliado a uma legislação municipal mais efetiva e à participação social, seria a estratégia fundamental para reverter a degradação e garantir a

preservação do Córrego Brejo Comprido como um importante corredor ecológico e espaço de qualidade de vida para a população de Palmas.

Coradin (2020) encontrou problemas semelhantes ao analisar as mudanças de cobertura e uso da terra na Bacia Hidrográfica do Ribeirão Água Fria (BHRAF), um subsistema hídrico do Lago de Palmas, totalmente localizado na porção noroeste do município. Entre 1995 e 2000, foram detectadas inúmeras irregularidades ao longo da BHRAF, onde se instalaram diversas quadras (407N, 409N, 405N, 403N, 504N, 508N, 603N, 605N) e aglomerados urbanos como o Setor Santo Amaro. Este último surgiu do microparcelamento de chácaras concedidas pelo governo do estado com o intuito de fortalecer as atividades agrícolas no entorno da Capital, via licenças de ocupação.

Em suma, o estudo de Coradin (2020) apresenta uma análise crítica da dinâmica de uso e cobertura da terra na Bacia Hidrográfica do Ribeirão Água Fria (BHRAF), em Palmas-TO, investigando o período de 2008 a 2018. O trabalho demonstrou a contradição entre as políticas de planejamento urbano e a realidade ambiental de uma bacia hidrográfica essencial para o abastecimento público da Capital. A pesquisa parte do pressuposto de que a expansão urbana de Palmas se desviou de seu plano original, impulsionada pela especulação imobiliária, o que resultou em um crescimento desordenado sobre áreas ambientalmente sensíveis.

Através de uma análise multitemporal, o estudo revelou dinâmicas espaciais distintas dentro da bacia. O alto e o médio curso, protegidos pela Área de Proteção Ambiental Serra do Lajeado e pelo Parque Estadual do Lajeado, mantiveram um bom estado de conservação da vegetação nativa, com alterações pontuais voltadas para a pastagem. Em contrapartida, o baixo curso da bacia sofreu forte pressão do adensamento urbano, com um aumento de 0,89 km² em loteamentos irregulares. A principal via de degradação foi a conversão de Cerrado em pastagem, que, por sua vez, foi transformada em assentamentos urbanos, revelando a contínua e progressiva supressão da cobertura vegetal nativa na área mais próxima da mancha urbana consolidada.

O ponto central da crítica legislativa do estudo recai sobre o Plano Diretor de 2018. Em vez de conter o avanço sobre uma área já pressionada, a nova legislação expandiu o perímetro urbano sobre a bacia, legitimando um processo de ocupação predatório sem estudos ambientais prévios que o embasassem. A criação do Sistema Municipal de Infraestrutura Verde (SisMIV), que reclassificou as Unidades de Conservação, foi apontada como uma medida complexa e de eficácia questionável, uma vez que foi implementada de forma corretiva, e não preventiva (Coradin, 2020). Identificou-se conflitos de uso consolidados, como a presença de pastagens

em Áreas de Preservação Permanente (APPs) e a expansão de loteamentos irregulares em Áreas Verdes Urbanas (AVUs), demonstrando falhas de fiscalização e gestão (Coradin, 2020).

A conclusão da pesquisa foi de que a ocupação da BHRAF reflete uma desordem espacial intrinsecamente ligada à especulação imobiliária, que perpetua um modelo de cidade espraiada e socialmente segregada. O estudo enfatizou que as decisões do planejamento urbano em Palmas foram desarticuladas da capacidade de suporte do meio ambiente, comprometendo a segurança hídrica da capital. Portanto, a sustentabilidade da bacia e do abastecimento da cidade depende de uma reorientação para uma gestão integrada do território, na qual as políticas urbanas sejam subordinadas à proteção dos recursos naturais e apoiadas por uma fiscalização efetiva (Coradin, 2020).

Essas irregularidades também foram registradas por Cesaro (2018) ao analisar a viabilidade da expansão urbana sobre a microbacia do Ribeirão Taquaruçu, principal manancial de abastecimento de água de Palmas. O estudo confrontou o potencial de crescimento com as limitações físicas do território e, de forma crucial, com a capacidade de infraestrutura hídrica e de saneamento, oferecendo um diagnóstico sobre a sustentabilidade do desenvolvimento da capital tocantinense.

A análise revelou que a maior parte da bacia, cerca de 82%, é fisicamente inapta para o parcelamento urbano, em grande parte por estar contida em Áreas de Preservação Ambiental, como a APA da Serra do Lajeado (Cesaro, 2018). Apenas 11% do território da bacia apresenta características favoráveis à expansão. Mesmo assim, 13 ocupações irregulares já se instalaram na área, como as quatro principais (Irmã Dulce, União Sul, Taquaruçu 2ª Etapa, Vista Alegre e Belo Horizonte) exercendo pressão direta sobre os recursos hídricos.

A conclusão do trabalho foi de que a expansão urbana na bacia do Ribeirão Taquaruçu é insustentável no cenário atual (Cesaro, 2018). O sistema hídrico já opera com um comprometimento de vazão de 96,37%, acima do limite máximo recomendado de 75%. Além disso, o sistema de saneamento básico necessita de grandes investimentos apenas para atender a demanda existente, não comportando novos adensamentos. Qualquer crescimento urbano na área, sem uma revisão do sistema de abastecimento e saneamento, agravaria a situação, considerada crítica, colocando em risco a segurança hídrica de Palmas (Cesaro, 2018).

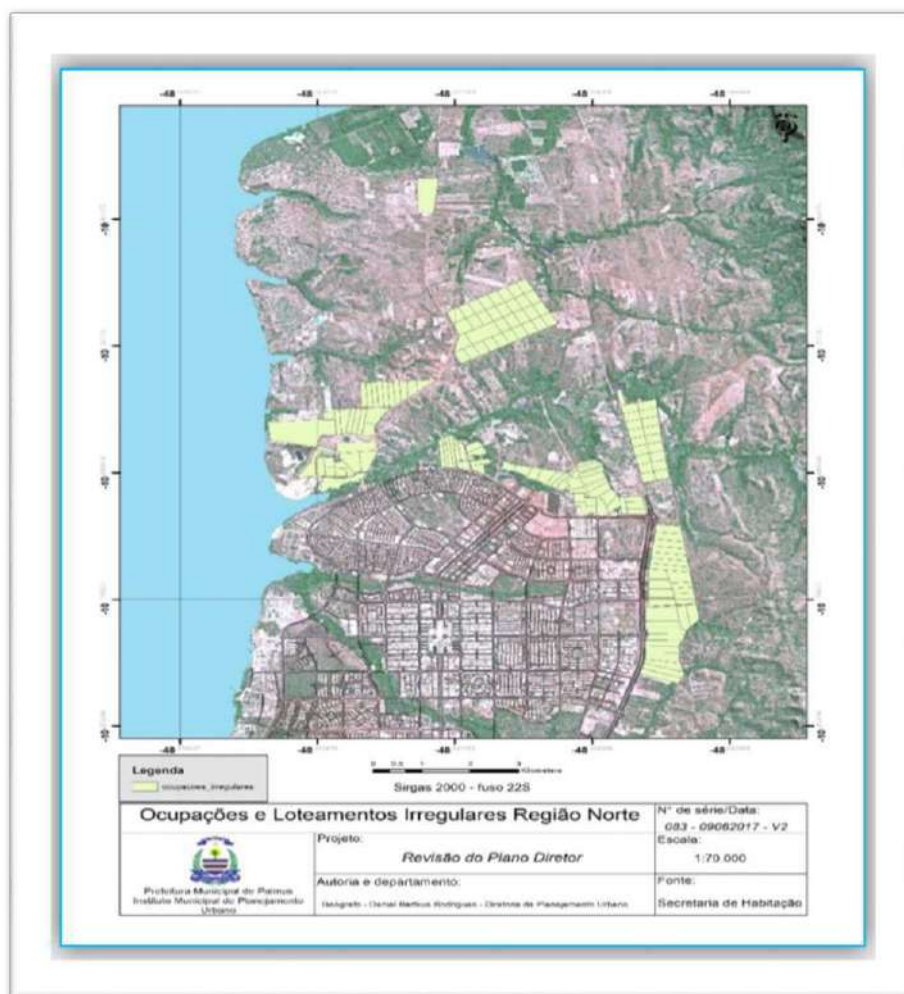
A expansão urbana desordenada em Palmas resultou em graves impactos ambientais, com loteamentos irregulares como Santo Amaro I, II e Lago Norte ocupando áreas de fragilidade ecológica (Nogueira, 2017). Essa ameaça aos ecossistemas é agravada pela carência de infraestrutura, que gera passivos ambientais significativos. A falta de rede de esgoto formal,

por exemplo, leva ao uso de fossas que contaminam o solo e a água, enquanto a conversão de áreas rurais em malha urbana precária elimina a vegetação nativa.

A destruição da vegetação nativa para dar lugar a essas ocupações é particularmente preocupante, pois acarreta a perda de serviços ecossistêmicos vitais, como a regulação do microclima e a infiltração de água no solo. Além disso, a impermeabilização do solo causada pela construção descontrolada aumenta o escoamento superficial, elevando o risco de inundações em períodos chuvosos, um problema recorrente na capital. Esses fatores somados demonstram que os impactos ambientais não são apenas localizados, mas representam uma ameaça à sustentabilidade urbana de Palmas como um todo.

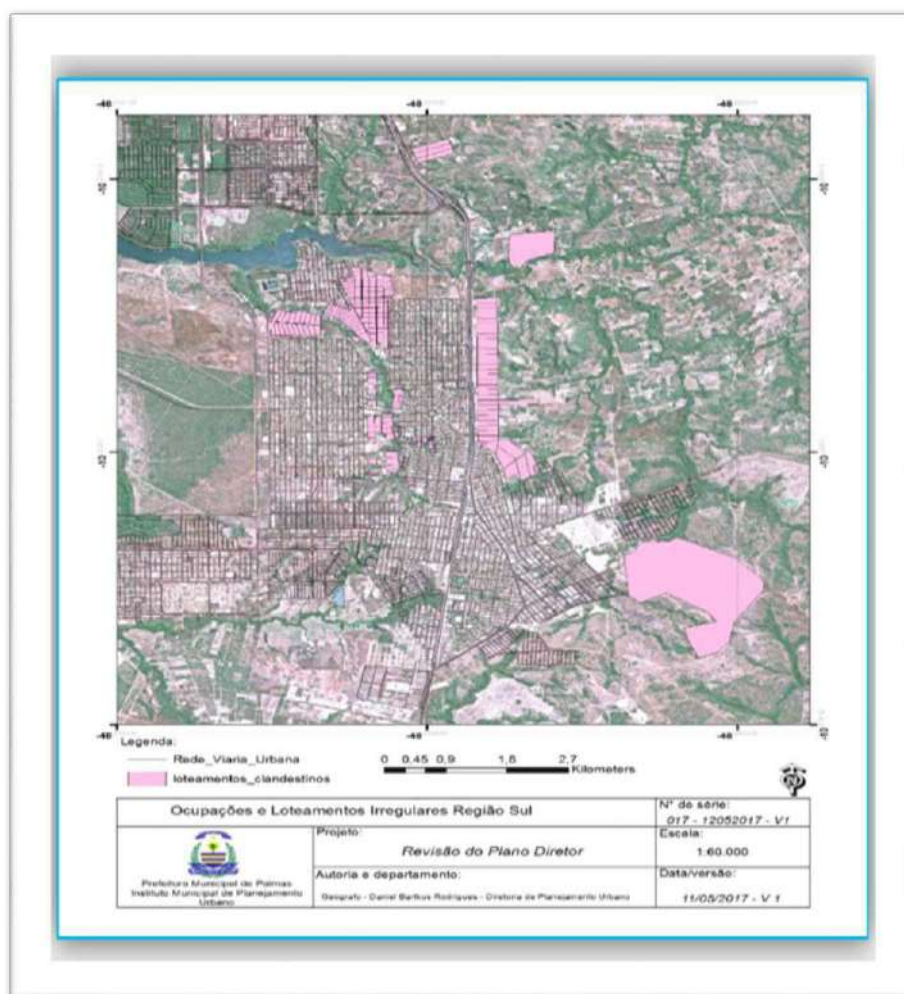
Conforme mapeamentos da Prefeitura de Palmas (Figuras 7 e 8), essa ocupação irregular se dispersa tanto pela zona norte quanto pela sul da cidade, ilustrando a dimensão do problema.

Figura 7 - Mapa com destaque na cor verde clara, representa as ocupações e os loteamentos irregulares no Plano Norte de Palmas – TO



Fonte: Palmas-TO (Município), Mapa Temático/Plano Diretor Norte (2016).

Figura 8 - Mapa com destaque para a cor pink clara, destaca as ocupações e loteamentos irregulares no Plano Diretor Sul de Palmas – TO



Fonte: Palmas-TO (Município), Mapa Temático/Plano Diretor Sul (2016).

O processo de segregação e periferização urbana em Palmas (TO) exibe características notavelmente semelhantes às observadas em outras grandes cidades brasileiras. Ao priorizar um modelo de desenvolvimento econômico neoliberal, a cidade intensifica o fenômeno da especulação imobiliária, o que, por sua vez, fomenta a expansão de uma cidade ilegal, onde a informalidade e a ilicitude desconfiguram o território e as relações sociais (Telles, 2010).

Essa dinâmica não se restringe ao aspecto físico-espacial; ela também altera costumes e valores éticos da sociedade, resultando na proliferação de problemas sociais e na emergência de um ambiente marcado pela insegurança, pelo medo e pela violação dos direitos humanos (Telles, 2010).

O modelo atual de planejamento urbano no Brasil reflete uma urbanização em crise expansiva (Maricato, 2015). Enquanto a força do mercado imobiliário, muitas vezes impulsionada por recursos de programas como o Minha Casa Minha Vida (MCMV), revoluciona bairros residenciais e periferias distantes, paradoxalmente, empurra a população de baixa renda para além dos limites históricos das cidades. Essa população é forçada a viver em condições subumanas nos arredores das grandes cidades, onde a oferta de serviços públicos e a atenção do Estado são precárias ou inexistentes (Maricato, 2015).

Os territórios periféricos, além da carência ou precariedade de serviços públicos essenciais ao bem-estar coletivo, são, em sua maioria, desprovidos de regulação fundiária e imobiliária. Essa lacuna cria um ambiente propício para a especulação, a corrupção política e a violência, que operam livremente sob o comando de milícias e/ou do crime organizado, ditando as regras em áreas onde a governança estatal é frágil ou ausente (Maricato, 2015).

Esse cenário político-econômico contraria os princípios da política urbana brasileira, que, com *status* de norma constitucional (arts. 182 e 183 da CF de 1988), visa garantir a função social da propriedade, o bem-estar social e o equilíbrio ambiental. Além disso, implica o descumprimento das diretrizes e instrumentos do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001), como o plano diretor.

Esse modelo de urbanização especulativa, presente em cidades de todos os portes no Brasil, alimenta uma rede de problemas e dramas sociais. Além da periferização e segregação da população vulnerável, ele ativa um cenário de informalidade, ilegalidade e ilicitude que transita livremente nos espaços e territórios urbanos, guiado por jogos de poder e interesses diversos (Telles, 2010). É nesse contexto que se desenvolvem a pobreza, o desemprego, a fome e, em suma, a precariedade urbana, com a maior tragédia concentrada nas periferias da cidade (Telles, 2010).

Em Palmas, este cenário se manifesta de forma emblemática. Apesar de ser a mais nova capital planejada do país, a cidade não escapou à lógica da especulação e da segregação. Desde sua fundação, o poder público atuou na criação de setores periféricos, como os Jardins Aurenys e Taquari, destinados à população de baixa renda e distantes da área central planejada.

A valorização excessiva dos lotes no Plano Diretor original manteve vastos vazios urbanos e empurrou a ocupação para áreas ambientalmente sensíveis, como as bacias dos ribeirões Taquaruçu e Água Fria. Dessa forma, Palmas reproduz o paradoxo brasileiro: uma cidade legal, formal e cara, que coexiste com uma cidade ilegal e precária, que se expande sobre áreas de risco e de proteção ambiental, demonstrando a falha do planejamento em garantir o direito à cidade para todos os seus habitantes.

Por fim, enquanto os estudos de Molli (2009), Arrais (2009), Coradin (2020) e outros detalham as consequências ambientais da ocupação desordenada em bacias hidrográficas e áreas periféricas, a análise de Vieira (2019) sobre a transformação da orla de Palmas oferece a chave para compreender a lógica sistêmica por trás dessa degradação. A pesquisa demonstra que o desordenamento ambiental da capital não se deu por ausência de um plano, mas, inversamente, pela subversão do projeto original, que previa a orla como uma Área de Lazer e Cultura (ALC) de acesso público e ambientalmente integrada ao lago.

A efetivação de projetos privados, no entanto, resultou na apropriação das margens do reservatório, restringindo o acesso público e transformando o que deveria ser um bem comum em um ativo exclusivo do mercado imobiliário. A mesma lógica especulativa que transformou a orla em um enclave de alto padrão é a que empurrou a ocupação de menor renda para as áreas ambientalmente frágeis dos córregos Machado, Brejo Comprido e Água Fria, descritas anteriormente.

Assim, a pesquisa de Vieira (2019) expõe a contradição fundamental da urbanização de Palmas: o conflito entre o discurso oficial de qualidade ambiental, presente nos planos diretores, e a prática de uma urbanização que privatiza a paisagem e limita o usufruto coletivo do espaço. O trabalho conclui que a degradação ambiental em Palmas não é uma série de acidentes isolados, mas o reflexo direto de um modelo de desenvolvimento que, na prática, sacrifica o equilíbrio ambiental e o bem-estar coletivo em favor de interesses especulativos.

“O desconhecimento da cidade real facilita a implementação de políticas regressivas carregadas de simbologia. O conhecimento é um antídoto necessário para o desmonte da representação ideológica e para o fornecimento de uma base científica para a ação. Na sociedade brasileira, podemos dizer que a realidade é subversiva ao pensamento conservador. Daí o potencial de uma ação pedagógica sobre o reconhecimento da cidade real, em especial da ‘cidade oculta’” (Maricato, 2002, p. 186).

PARTE II - RESULTADOS E DISCUSSÕES

7 OS MARCOS URBANÍSTICOS DE PALMAS E A TENSÃO ENTRE PLANEJAMENTO E PARTICIPAÇÃO SOCIAL

A trajetória de Palmas é indissociável da ideia de planejamento. Nascida sob o signo do modernismo, a capital foi concebida pelos arquitetos Luiz Fernando Cruvinel Teixeira e Walfredo Antunes para ser um modelo de urbanização, com uma malha urbana racional e funcional. O projeto original de 1989 previa uma cidade compacta e densa, com uma ocupação estimada em 300 habitantes por hectare, estruturada em superquadras e com um crescimento controlado para otimizar a infraestrutura (Bazzoli, 2019). No entanto, a história urbana de Palmas é marcada por um profundo abismo entre a cidade planejada e a cidade real.

Desde o início, a implementação do plano foi sistematicamente distorcida por interesses políticos e econômicos. Como aponta Bazzoli (2012), a estratégia de ocupação adensada foi abandonada em favor de um modelo espraiado e segregador.

O próprio poder público, ao invés de garantir a coesão territorial, promoveu a dispersão ao deslocar a população de baixa renda para bairros periféricos distantes, como os Jardins Aurenys e Taquaralto. Essa ação deliberada gerou imensos vazios urbanos na área central, retidos para fins de especulação imobiliária, e resultou em uma densidade demográfica real de apenas 12 habitantes por hectare, conferindo a Palmas o maior custo de urbanização *per capita* do Brasil (Bazzoli, 2012).

Esse processo de urbanização foi legalmente orientado por quatro marcos principais: o Projeto Urbanístico de 1989, o Plano Diretor de 1994, o Plano Diretor de 2007 e o Plano Diretor de 2018 (Rodvalho, 2020).

Os dois primeiros foram caracterizados pela ausência de participação popular, consolidando um modelo de desenvolvimento verticalizado que, segundo Bottura (2023, p. 117), corresponde à fase dos "pioneiros periféricos (1989 a 1995)", na qual a cidade se tornou um "laboratório socioespacial da política engendrada pela ideologia do neoliberalismo" (Bottura, 2023, p. 35).

A promulgação do Estatuto da Cidade em 2001 inaugurou uma nova fase, na qual a gestão democrática e participativa se tornou uma diretriz nacional. Contudo, mesmo sob essa nova égide, a tensão entre os interesses do capital imobiliário e as demandas por um direito à cidade inclusivo continuou a definir os rumos do planejamento em Palmas.

Este capítulo examina essa dinâmica e as relações de poder que a estruturam. Analisar como essa tensão se manifestou e evoluiu ao longo do tempo, especialmente após a exigência legal de participação, requer uma metodologia capaz de aprofundar um fenômeno contemporâneo em seu contexto real. Por essa razão, este capítulo adota o método de estudo de caso de Robert K. Yin (2015).

Para o exame dessas dinâmicas de poder presentes no planejamento urbano de Palmas, o aporte teórico está fundamentado em uma abordagem multidimensional.

Primeiramente, no campo da produção e apropriação do espaço, são cruciais os estudos de Henri Lefebvre (2016) sobre a produção social do espaço e de David Harvey (2014; 2005) sobre a produção capitalista do espaço e o Direito à Cidade (que é, fundamentalmente, um direito à apropriação do espaço). Essa perspectiva revela a manifestação do poder não apenas em grandes estruturas estatais, mas também em redes e práticas cotidianas que moldam o comportamento e as relações sociais. Nessa mesma direção, as reflexões de Mark Purcell (2013; 2002), que aprofundam o conceito do Direito à Cidade em contextos de disputa política, fornecem uma visão crítica para analisar quem tem o poder de definir o espaço urbano.

Em segundo lugar, para compreender a participação social e a democracia deliberativa, o arcabouço baseia-se em autores que valorizam a esfera pública e a ação cidadã. Em oposição à racionalidade instrumental que busca apenas o êxito, a ação comunicativa e o papel da esfera pública de Jürgen Habermas (2014; 2012) fundamentam a importância da participação social e dos processos democráticos de deliberação para a tomada de decisões mais democráticas. Complementarmente, a pedagogia crítica de Paulo Freire (1996) reforça a importância da conscientização e do diálogo horizontal como base para a emancipação e a intervenção social.

Por fim, o entendimento das práticas democráticas e das relações de poder que influenciam a participação é sustentado por Robert Putnam (2006) e seus estudos sobre capital social, essenciais para avaliar a capacidade de mobilização e confiança cívica da sociedade palmense. De igual modo, Leonardo Avritzer (2018; 2008) oferece o quadro da democracia deliberativa e dos arranjos participativos no Brasil. Por fim, Boaventura de Sousa Santos (2019; 2007b), com a proposição da Ecologia de Saberes, apresentou os fundamentos para valorizar o conhecimento prático e comunitário, contraposto ao saber técnico instrumental do planejamento tradicional.

A aplicação deste método, suportado por este arcabouço teórico, guia a investigação através de duas frentes: primeiramente, uma análise do Plano Diretor Participativo de 2007, explorando seus avanços e os limites impostos à sua efetivação. Em seguida, uma abordagem do conturbado contexto inicial da revisão do plano em 2018, preparando o terreno para a análise aprofundada de seu processo.

O Plano Diretor de 2007 representou a primeira tentativa significativa de incorporar as diretrizes do Estatuto da Cidade e a participação popular no planejamento urbano de Palmas. Esta seção investiga como sua implementação enfrentou resistências e distorções, refletindo a dificuldade de conciliar os ideais de inclusão com a realidade da especulação imobiliária. A análise buscará focar em seus resultados e nos desafios enfrentados, discutindo as barreiras estruturais que parecem impedir a plena efetivação da função social da cidade, como o desinteresse político em coibir o avanço do capital sobre o interesse público.

O processo de revisão do Plano Diretor em 2018 se tornou um palco de intensa disputa. Será demonstrado como a mobilização da sociedade civil, atenta às falhas do plano anterior, confrontou diretamente propostas de um poder público que, em muitos momentos, pareceu mais alinhado aos interesses de mercado do que às demandas da população. O embate sobre temas como adensamento, zonas de ocupação especial e instrumentos de controle urbanístico será utilizado para evidenciar a fragilidade dos canais de participação existentes e a necessidade de novas estratégias para garantir uma gestão urbana verdadeiramente democrática.

Portanto, ao focar neste estudo de caso, a pesquisa busca não apenas descrever os fatos, mas também compreender a lógica subjacente a eles. O objetivo é desvendar como as decisões de planejamento, mesmo quando amparadas pela legislação, podem ser neutralizadas por dinâmicas de poder e interesses econômicos. Analisar a trajetória de Palmas sob essa ótica permite extrair lições valiosas sobre os desafios do planejamento urbano no Brasil e sobre o potencial de mobilização social como contraponto a um modelo de desenvolvimento excludente.

7.1 O plano diretor de 2007: avanços participativos e limites políticos

O Plano Diretor Participativo de Palmas (PDPP) de 2007, instituído pela Lei Complementar nº 155, representou um marco na história do planejamento urbano local. Influenciado pela campanha nacional do Ministério das Cidades para a elaboração de planos diretores, o processo em Palmas, ocorrido entre 2005 e 2007, buscou incorporar genuinamente o conceito de gestão participativa (Bazzoli, 2019).

A metodologia adotada foi inovadora e dividida em quatro etapas. Destacou-se a fase preparatória, na qual a Prefeitura, em parceria com a Universidade Federal do Tocantins (UFT), promoveu um curso de especialização em Planejamento Urbano e Ambiental. Esta iniciativa, elogiada pelo Ministério das Cidades, qualificou técnicos e representantes da sociedade civil, fortalecendo a base técnica e social para a elaboração do plano (Bazzoli, 2019).

As etapas seguintes incluíram seminários temáticos e uma ampla leitura comunitária, que diagnosticou dez problemas urbanos prioritários, entre eles a ocupação desordenada, a especulação imobiliária e a exclusão social. Um dos resultados mais significativos da mobilização popular foi a aprovação da redução do perímetro urbano, uma vitória contra a tendência de expansão insustentável (Bazzoli, 2019).

Apesar do robusto processo participativo, a fase final revelou a fragilidade do poder popular frente aos interesses consolidados. Durante a tramitação na Câmara de Vereadores, o texto-base foi substancialmente alterado (Bazzoli, 2019). Questões cruciais, como a demarcação das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), foram modificadas para atender aos interesses do mercado imobiliário, desrespeitando as deliberações das audiências públicas (Bazzoli, 2019).

Como consequência, o PDPP de 2007 teve uma implementação irrisória. Bazzoli (2019) aponta que apenas 20% do plano foi de fato executado, o que demonstra sua baixa exequibilidade. Autores como Rodovalho (2020), Rodovalho e Silva (2020) e Pires Coriolano, Rodrigues e Oliveira (2017) corroboram essa análise, concluindo que, mesmo sob a égide do Estatuto da Cidade e com um processo democrático exemplar, prevaleceu a lógica da produção capitalista do espaço na forma concebida por Harvey (2005). Os instrumentos urbanísticos, embora bem formulados, foram neutralizados pelas pressões do setor imobiliário, perpetuando um modelo de cidade excludente e desigual (Maricato 2003; Rolnik, 2002, 1999, 1994).

O fracasso na implementação do PDPP de 2007 não se deveu à falta de vontade popular ou à carência de instrumentos técnicos, mas sim à captura política do processo decisório. O caso de Palmas ilustra como a participação social, mesmo quando bem estruturada em suas etapas iniciais, pode ser esvaziada em momentos-chave, como a aprovação legislativa. Esse descompasso entre o que é deliberado pela população e o que é, de fato, sancionado pelo poder público, gera um profundo descrédito nos canais formais de participação, alimentando um ciclo vicioso de desmobilização e aprofundamento das desigualdades.

A neutralização das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) é um exemplo paradigmático dessa captura. Embora as ZEIS fossem concebidas para garantir habitação digna para a população de baixa renda, sua manipulação na Câmara de Vereadores as transformou em

um instrumento a serviço da especulação. A ausência de um mecanismo de controle social efetivo sobre a execução do plano permitiu que os interesses privados se sobrepusessem à função social da cidade, consagrando uma visão de Palmas onde o direito à moradia e os demais serviços públicos básico à vida com dignidade são subordinados ao lucro imobiliário e especulativo.

Esse contexto de ineficácia do planejamento formal foi o pano de fundo para as mobilizações subsequentes da sociedade civil. O entendimento de que os canais institucionais são falhos e insuficientes para garantir o direito à cidade levou à busca por estratégias alternativas e não institucionais. A Agenda Popular, que viria a surgir anos depois, pode ser vista como uma resposta direta a essa experiência frustrada, uma tentativa de construir uma agenda urbana de forma autônoma e com maior poder de incidência, baseada na organização de base e na reivindicação direta.

Portanto, a análise do PDPP de 2007 não é apenas um registro histórico, mas uma lição estratégica para o planejamento urbano. Ela demonstra que a eficácia de um plano diretor não se mede apenas pela qualidade de seu texto ou pelo engajamento de suas etapas participativas, mas, sobretudo, pela sua capacidade de resistir às pressões políticas e econômicas durante sua implementação. A experiência do Plano Diretor de Palmas 2007 serve como um alerta sobre a necessidade de fortalecer a participação social em todas as fases do planejamento, desde a concepção até o monitoramento da execução, para que o planejamento se torne, de fato, um instrumento de transformação social.

Com base na análise do Plano Diretor Participativo de Palmas (PDPP) de 2007 e nos referenciais teóricos apresentados, extraímos as seguintes conclusões teóricas para esta seção:

i) A trajetória do PDPP 2007 revela as complexas dinâmicas de poder que permeiam o planejamento urbano. Com base nos referenciais teóricos que fundamentam este capítulo, o processo de elaboração do Plano Diretor de 2007 iniciou-se sob a égide dos ideais habermasianos (2014; 2012), buscando estabelecer uma esfera pública deliberativa onde a ação comunicativa entre diversos atores sociais pudesse levar a um entendimento mútuo e a um consenso racional sobre o desenvolvimento da cidade. A metodologia participativa, com seus seminários e leituras comunitárias, representou uma tentativa clara de gerar poder comunicativo a partir da base social da cidade.

ii) No entanto, essa tentativa de democratização enfrentou a lógica da acumulação capitalista (Harvey, 2005) na fase de tramitação legislativa e, principalmente, na implementação. A alteração substancial do plano, particularmente a manipulação das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) para beneficiar o mercado imobiliário, exemplificou a

força motriz da produção capitalista do espaço, que prioriza a acumulação em detrimento das necessidades sociais deliberadas coletivamente. Essa distorção demonstrou que, apesar da participação, o poder real de definir o espaço urbano (Purcell, 2013; 2002) permaneceu nas mãos das elites econômicas, neutralizando o consenso alcançado na esfera pública inicial.

iii) Como resultado, o PDPP de 2007 tornou-se ineficaz. Embora o processo participativo inicial tenha demonstrado a força positiva da ação comunicativa, ele não conseguiu se traduzir em poder administrativo efetivo. Tal ineficácia sugere que o processo pode não ter atingido a conscientização e o diálogo horizontal plenos (Freire, 1996), permitindo que o saber técnico-instrumental prevalecesse sobre o conhecimento prático e comunitário. A falta de arranjos institucionais robustos para o controle social e monitoramento pós-aprovação (Avritzer, 2018; 2008) permitiu a reversão dos avanços sociais conquistados.

iv) A ineficácia do plano e o consequente descrédito dos canais formais levaram a sociedade civil à busca por estratégias alternativas, como a Agenda Popular. Tais movimentos podem ser vistos como formas de resistência ou como tentativas de reconstruir uma esfera pública autônoma, alicerçada nas forças políticas surgidas das ruas e das comunidades (Habermas, 2014). Ao se deslocar dos canais formais, a sociedade manifesta uma Ecologia de Saberes (Boaventura de Sousa Santos, 2019; 2007b), valorizando o conhecimento prático da comunidade em contraponto à dominação do saber técnico-burocrático alinhado à lógica da acumulação.

Em suma, a experiência do PDPP 2007 confirma a visão do espaço urbano como um produto social contestado (Lefebvre, 2016), evidenciando que a participação social deve ser um processo contínuo de vigilância e luta em todas as etapas, da formulação à execução.

7.2 A revisão de 2018: o prenúncio de novos embates

O legado de baixa efetividade do Plano de 2007 tornou sua revisão decenal, prevista para 2017, um momento de alta expectativa e tensão. A experiência anterior deixara claro que a participação social, por si só, não era garantia de transformação se não fosse capaz de superar as barreiras políticas na fase de aprovação e implementação.

O processo de revisão, que culminaria na Lei Complementar nº 400 de 2018, já começou sob o signo do conflito. Em uma manobra que evidenciava a persistência de uma cultura política centralizadora, o Poder Executivo publicou o Decreto nº 1.089, em agosto de 2015, instituindo um grupo de trabalho para a revisão do plano sem qualquer previsão de participação popular.

Segundo Bazzoli (2019), a intenção era acelerar a aprovação de um novo texto ainda em 2015, contornando o debate público.

A ação gerou uma reação imediata, pois entidades da sociedade civil ligadas ao urbanismo e ao direito à cidade se mobilizaram contra o que consideraram um ato arbitrário. A pressão foi bem-sucedida e forçou a Prefeitura a recuar. Em novembro de 2015, o Decreto nº 1.151 foi editado, revogando o anterior e instituindo uma nova Comissão Especial com a finalidade expressa de "coordenar o processo de participação na revisão do Plano Diretor", conforme ementa deste respectivo decreto (p.1).

Esse embate inicial é fundamental para compreender o que estava em jogo. Ele demonstrou que, apesar dos avanços legais, a garantia da participação popular no planejamento de Palmas não era um dado adquirido, mas um campo de disputa que precisava ser constantemente vigiado e defendido pela sociedade. Com a garantia de um processo participativo, os trabalhos de revisão foram finalmente iniciados em 2016.

Apesar do recuo inicial do Poder Executivo, a desconfiança da sociedade civil não foi totalmente dissipada. As entidades e os movimentos sociais permaneceram vigilantes, monitorando cada etapa do processo para garantir que as diretrizes participativas do Estatuto da Cidade fossem, de fato, respeitadas. A experiência do plano de 2007 serviu como um alerta, mostrando que a participação inicial não se traduz necessariamente em resultados efetivos se os mecanismos de controle social forem frágeis.

A revisão do Plano Diretor entre 2016 e 2018, portanto, ocorreu em um cenário de dualidade. De um lado, havia a estrutura formal de audiências públicas, seminários, reuniões comunitárias e dos grupos de trabalho, buscando cumprir os requisitos legais, sem deixar de atender os interesses políticos e econômicos. De outro, a sociedade civil organizada, que passou a atuar de forma mais estratégica, munida de conhecimento técnico e jurídico, para defender suas propostas e evitar novas manipulações do texto-base.

A pauta da revisão se concentrou em temas cruciais que refletiam a urgência de uma cidade mais justa, como o adensamento e o combate à especulação imobiliária. A sociedade civil, em suas contribuições, buscou fortalecer instrumentos urbanísticos que priorizassem a função social da cidade, enquanto setores do mercado imobiliário pressionavam por flexibilizações que mantivessem a lógica de expansão horizontal e a valorização de terrenos vazios.

O confronto de visões ficou evidente nas audiências públicas, que se tornaram arenas de debate acalorado. A participação, antes vista como um simples requisito, transformou-se em um instrumento de reivindicação. Foi nesse contexto de disputa por narrativas e por espaços de

poder que a sociedade civil de Palmas reafirmou a importância da mobilização popular como contraponto aos interesses hegemônicos neoliberais.

Considerando esse cenário de tensão, a próxima seção se aprofundará no exame detalhado de como se deu o processo de revisão do Plano Diretor Participativo de Palmas entre 2016 e 2018. O objetivo é investigar como a participação social se desenrolou na prática, quais foram os principais pontos de disputa e em que medida o resultado final refletiu as demandas da sociedade frente aos persistentes interesses que moldam o território palmense.

7.2.1 Análise do processo de revisão do plano diretor participativo de Palmas - Tocantins (2016-2018)

Para compreender a dinâmica da participação social na mais recente revisão do plano diretor de Palmas, esta seção se dedica a uma análise sistemática da documentação oficial que registrou o processo, conduzido entre 2016 e 2018, e que culminou na aprovação da Lei Complementar nº 400/2018.

A análise baseia-se no acervo disponibilizado no portal da Prefeitura Municipal de Palmas, que compreende um universo de 313 documentos relativos à revisão do PDPP. Para os fins desta tese, foi selecionado um corpus documental específico, considerado essencial para reconstruir e avaliar o processo participativo. Os documentos examinados incluem:

- i) O Plano de Trabalho da Revisão do PDPP: o documento-guia que estabeleceu a metodologia, as fases, os objetivos e as responsabilidades institucionais;
- ii) Atas de Audiências Públicas: os registros das três principais audiências, que representam os fóruns de maior escala para debate público;
- iii) Atas de Reuniões Comunitárias: uma amostragem representativa das reuniões realizadas nos setores periféricos e distritos, especificamente em Buritirana, Taquari, Taquaruçu, Taquaruçu Grande, Lago Sul e Aurenys. A escolha destes locais se justifica por concentrarem populações de baixa renda e serem territórios vulneráveis aos problemas urbanos;
- iv) Documentos de Suporte: relatórios técnicos, diagnósticos e mapas temáticos que subsidiaram as discussões e a elaboração da minuta de lei.

Com base neste arcabouço documental, a análise subsequente examinou a dinâmica das interações entre o poder público e a sociedade civil durante a revisão do Plano Diretor. O exame cruzado do planejamento oficial (debates em larga escala e discussões comunitárias) forneceu os subsídios necessários para avaliar o alcance, os limites e a real influência do processo participativo que culminou na aprovação da Lei Complementar nº 400/2018.

A ausência de documentos específicos que detalhem as emendas e as alterações propostas pela Câmara de Vereadores ao texto final do plano é uma limitação notável. A análise se detém, portanto, na discrepância entre as propostas resultantes das etapas participativas e o texto da lei aprovada, inferindo as distorções que ocorreram no processo legislativo. A transparência incompleta do processo, especialmente na fase de tramitação, foi, em si, um achado relevante para a compreensão da fragilidade da participação institucionalizada formal.

A metodologia de análise apoia-se na Escada de Participação de Sherry Arnstein (1969), um referencial teórico que permite classificar o nível de poder delegado aos cidadãos. Ao analisar as atas e os relatórios, será possível identificar se a participação social limitou-se a um mero ato protocolar de consulta ou manipulação, ou se, de fato, alcançou os patamares de parceria e poder delegado, onde as propostas da sociedade civil têm impacto real nas decisões. A aplicação da escada de Arnstein ao caso de Palmas oferece um instrumento crítico para ir além da mera descrição do processo e avaliar sua efetividade de forma rigorosa.

A seleção dos setores periféricos para a análise das reuniões comunitárias não apenas reflete a preocupação com a vulnerabilidade social, mas também serve como um contraponto direto às discussões que ocorreram nos fóruns mais centrais. A comparação das demandas e dos debates entre esses diferentes territórios permitirá compreender se a voz das comunidades mais marginalizadas foi devidamente ouvida e incorporada no planejamento final, ou se a revisão do plano diretor perpetuou a lógica de priorizar os interesses das áreas mais consolidadas da cidade.

7.2.2 Análise do plano de trabalho e das atas de audiências públicas

O roteiro metodológico que norteou o Plano de Trabalho combinava uma "Leitura Técnica" com uma "Leitura Comunitária", organizadas em três eixos temáticos centrais: i) Desenvolvimento Territorial; ii) Meio Ambiente e Mudanças Climáticas; e, iii) Política Fiscal e Governança (Palmas-TO (Município) Plano de Trabalho, 2016, p. 43).

É fundamental destacar que a implementação desta estrutura democrática não foi uma concessão, mas sim uma vitória da sociedade civil. Conforme aponta Bazzoli (2019), houve uma intenção inicial do gestor público local de inibir a participação social. Em agosto de 2015, o Poder Executivo municipal iniciou o processo de revisão via Decreto nº 1.089/2015 e, no mês seguinte, anunciou três audiências públicas com a intenção de concluir todo o processo e remetê-lo à Câmara de Vereadores até novembro daquele ano.

Para o autor, esta manobra deixaria a sociedade de fora das discussões, contrariando o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001) e a Constituição Federal (arts. 182 e 183). Esta pretensão só não se efetivou pela intervenção da Ordem dos Advogados do Brasil Seccional do Tocantins (OAB-TO), de entidades ligadas ao urbanismo, aos movimentos sociais e de grupos de pesquisa da Universidade Federal do Tocantins, que reivindicaram o cumprimento das diretrizes participativas. Ações da Comissão Especial de Direito Urbanístico da OAB-TO e do projeto "Palmas Participa" foram cruciais para assegurar a participação social na revisão do plano (Bazzoli, 2019).

Na etapa inicial do processo, foi planejada a realização de quatro audiências públicas para a mobilização social, concebidas com os seguintes objetivos:

- i) Primeira Audiência Pública: apresentar o processo, pactuar estratégias, mobilizar a comunidade e identificar lideranças e entidades locais;
- ii) Segunda Audiência Pública: apresentar o diagnóstico municipal (consolidando as leituras técnica e comunitária) e colher sugestões para o seu aprimoramento;
- iii) Terceira Audiência Pública: apresentar as diretrizes e propostas resultantes das análises, abrindo espaço para contribuições da sociedade civil; e,
- iv) Quarta Audiência Pública: analisar as proposições para o projeto de lei e definir os critérios para o monitoramento do plano.

No que tange à mobilização, o plano de trabalho previa a capacitação das comunidades urbanas e rurais para o processo. Contudo, a análise dos documentos e das atas não permitiu verificar como essa mobilização e capacitação de fato ocorreram.

O procedimento para as reuniões comunitárias seguia um roteiro definido: a equipe técnica da prefeitura faria uma apresentação sobre a política urbana e os eixos de trabalho e, na sequência, os participantes dividir-se-iam em grupos temáticos para registrar as suas contribuições sobre os problemas locais (Palmas-TO, Plano de Trabalho, 2016).

A primeira audiência pública ocorreu em 8 de junho de 2016, com 199 participantes. Nela, foram destacadas sugestões como a integração das ações ao orçamento e a necessidade de desvincular a revisão do processo eleitoral. O Ministério Público recomendou analisar dispositivos não cumpridos da lei anterior. Os desafios centrais apontados foram a extensão territorial, os vazios urbanos e a especulação imobiliária. Também foram identificados temas críticos como a falta de mobilidade para incentivar a participação, a urgência da regularização fundiária (mais de 15 mil famílias irregulares à época), a falta de acessibilidade e o papel do mercado imobiliário na expansão de loteamentos irregulares (Palmas-TO, Ata 1ª Audiência Pública, 2016).

Apesar da relevância dos debates, a análise do encontro revelou baixa representatividade de lideranças da sociedade civil, sendo impossível verificar, pela lista de presença, a participação de atores das regiões periféricas.

A segunda audiência pública aconteceu em 22 de julho de 2017, no Jardim Aurenny III, e reuniu 405 pessoas para apresentar e aprovar o texto-base do Diagnóstico Municipal (Palmas-TO, Ata 2ª Audiência Pública, 2016).

Já a terceira audiência, realizada no auditório da Associação Tocantinense de Municípios (ATM), no dia 30 de setembro de 2017, com a presença de 455 participantes, tratou da apresentação dos temas essenciais do processo de revisão, como macrozoneamento, mudanças climáticas, meio ambiente, ordenamento territorial, política habitacional, regularização fundiária, desenvolvimento social, dentre outras pautas sobre as questões urbanas locais (Palmas-TO, Ata 3ª Audiência Pública, 2016). Nessa audiência, o público presente teve a oportunidade de apresentar algumas contribuições para serem debatidas no decorrer da elaboração do PDPP.

A ata da quarta audiência não foi encontrada no acervo da Prefeitura de Palmas. A ausência do registro da quarta audiência pública é uma falha processual de grande relevância. Esta etapa era designada para a análise final das proposições que comporiam o projeto de lei e, crucialmente, para a definição dos critérios de monitoramento do plano. Sem uma ata que documente esses debates e deliberações, a transparência do processo ficou irremediavelmente comprometida. Tornou-se impossível verificar como as contribuições sociais foram incorporadas (ou descartadas) na versão final do texto legal e, mais grave, fragilizou a capacidade da sociedade civil de fiscalizar a futura implementação do plano, uma vez que os indicadores e mecanismos de controle não foram pactuados publicamente.

Ao confrontar o processo com as diretrizes nacionais, nota-se um claro desalinhamento com a Resolução nº 25/2005 do Conselho das Cidades (Brasil/MCID, 2005). Esta norma orienta que as audiências públicas devem ocorrer em locais e horários aberto ao público e acessíveis à maioria da população (inciso II do art. 8º da Resolução nº 25/2005) para garantir a participação de diversos segmentos sociais.

A realização de reuniões em Palmas no horário das 14h às 16h, no período de trabalho para grande parte da população, representou outro obstáculo direto a essa diretriz. A falta de uma política de mobilidade para facilitar o acesso aos locais das reuniões e a baixa representatividade de áreas periféricas, como constatado, foram falhas que contrariaram o espírito da Resolução de promover uma gestão urbana plural e democrática.

Nesse contexto, a metodologia participativa não pode ser avaliada apenas pela sua existência formal, mas pela sua capacidade de influenciar as decisões. As barreiras de horário e acesso, somadas à ausência de uma capacitação comunitária comprovada, sugerem que o processo pode ter privilegiado a participação de atores com maior capital social e técnico, como representantes dos setores imobiliários, consultores e servidores públicos, em detrimento dos cidadãos mais diretamente afetados pelas carências urbanas. Consequentemente, as soluções propostas no plano correm o risco de refletir essa assimetria de poder, focando mais em questões de ordenamento territorial de interesse do mercado do que em soluções para a precariedade habitacional e a exclusão social vivida nas periferias.

Por outro lado, a luta da sociedade civil que garantiu a revisão participativa pode ser vista como a própria efetivação dos princípios defendidos pela Resolução nº 25/2005 e pelo Estatuto da Cidade. A exigência de um processo mais aberto, que resultou na realização de audiências em diferentes pontos da cidade - como o Centro de Convenções, uma escola no Jardim Aurenny III e a sede da ATM -, atende parcialmente à recomendação de “alternância dos locais de discussão” (inciso II do art. 5º da Resolução nº 25/2005). Este processo demonstra que, embora a implementação pelo poder público tenha tido falha em aspectos cruciais, o arcabouço normativo nacional serviu de fundamento para que a população reivindicasse e conquistasse, ainda que de forma imperfeita, seu direito à participação.

A tensão entre a norma e a prática revelou um campo de disputas pela definição do que é a "cidade". De um lado, uma visão tecnocrática e gerencialista, que trata a participação como um requisito a ser cumprido com o mínimo de disrupção possível ao projeto do poder público. De outro, uma visão alinhada ao direito à cidade, que compreende a participação como a essência da política urbana, um processo contínuo de deliberação e negociação sobre os rumos do desenvolvimento territorial. A intervenção da OAB-TO e dos movimentos sociais foi um claro posicionamento em favor da segunda visão, forçando a arena pública a se abrir para um debate que, inicialmente, pretendia-se restrito.

A análise do processo revela que não houve tempo suficiente para os atores comunitários tratarem de todos os problemas. Observa-se, neste primeiro momento, uma baixa participação da sociedade, o que demonstra um distanciamento das diretrizes do Estatuto da Cidade por uma gestão democrática. Essas evidências indicam que as primeiras ações do processo trataram muito mais de meras consultas para preencher requisitos formais do que de um diálogo genuíno entre gestores e sociedade.

Para Cruz (2019), este cenário refere-se a processos de pseudoparticipação, onde o poder público, apesar de informar e abrir espaços, não utiliza ferramentas que garantam a

influência dos participantes na tomada de decisão. Geralmente, as decisões já foram tomadas e a população é consultada apenas para cumprir a norma.

O contexto da pseudoparticipação em Palmas torna-se ainda mais evidente quando se analisa o tempo, o horário e a localização das audiências. Ao concentrar os encontros em horários de pico comercial e em locais de difícil acesso para a população periférica, a gestão municipal criou barreiras que, embora sutis, foram eficazes em moldar a composição do público e, conseqüentemente, as propostas apresentadas. Essa estratégia, longe de ser um acidente, parece uma tática deliberada para silenciar as vozes mais críticas e vulneráveis, garantindo que o debate público fosse dominado por atores com maior poder de mobilidade e tempo disponível, como empresários e técnicos.

A ausência de uma capacitação comunitária robusta e comprovada é outra peça-chave neste quebra-cabeça. O plano de trabalho previa essa capacitação, mas a falta de evidências documentais de sua execução sugere que esse foi um compromisso não cumprido. Sem o conhecimento técnico e jurídico necessário para compreender a complexidade do planejamento urbano, os cidadãos de baixa renda ficaram em desvantagem, incapazes de traduzir suas necessidades e anseios em propostas formalmente aceitáveis, o que facilitou a sua desconsideração na fase final do plano.

A relevância da intervenção da OAB-TO e de outros grupos organizados se destaca justamente nesse cenário. Esses atores, munidos de capital social e técnico, foram capazes de desafiar o poder público e de pautar o debate. No entanto, sua atuação, embora fundamental, não substituiu a participação massiva e qualificada da população. Ao atuar como mediadores, essas entidades expuseram a falha sistêmica do processo, mas também revelaram a necessidade de fortalecer a sociedade civil como um todo, para que a participação não dependa da intervenção de poucos, mas seja um direito exercido por muitos.

Nesse sentido, a lacuna na documentação sobre a quarta audiência pública não é apenas um problema de registro, mas um sintoma do próprio modelo de gestão. A ausência de uma ata que registre o debate sobre os mecanismos de monitoramento do plano diretor é o ápice da pseudoparticipação. Ela não só impossibilita a fiscalização social, como também garante que o poder público mantenha o controle total sobre a interpretação e a execução do plano, perpetuando o ciclo de ineficácia e de desalinhamento com os interesses populares.

A Lei Complementar nº 400/2018, que resultou de todo esse processo, pode ser vista não como o reflexo de um debate democrático, mas como a consolidação de um poder assimétrico. A análise cuidadosa dos documentos e das circunstâncias que cercaram sua aprovação revela que, apesar da aparência de um processo participativo, a essência do

planejamento urbano de Palmas continua a ser moldada por uma elite, que utiliza a burocracia e a falta de transparência para manter o controle sobre o desenvolvimento da cidade. O estudo do PDPP de 2007 e de sua revisão em 2018 oferece um retrato nítido da constante luta entre a cidade planejada e a cidade real, e da importância de se defender a participação social como um direito e não como uma mera formalidade.

A fragilidade da participação institucional formal não se encerra com a aprovação do plano, mas se prolonga na sua implementação. Sem mecanismos claros de monitoramento e controle social definidos em conjunto com a população, o plano corre o risco de tornar-se uma peça de ficção legal, ignorada na prática em favor de projetos que atendem a interesses particulares. A experiência de Palmas demonstra que a gestão urbana democrática exige vigilância, não apenas durante a elaboração de planos, mas ao longo de toda a sua vida útil.

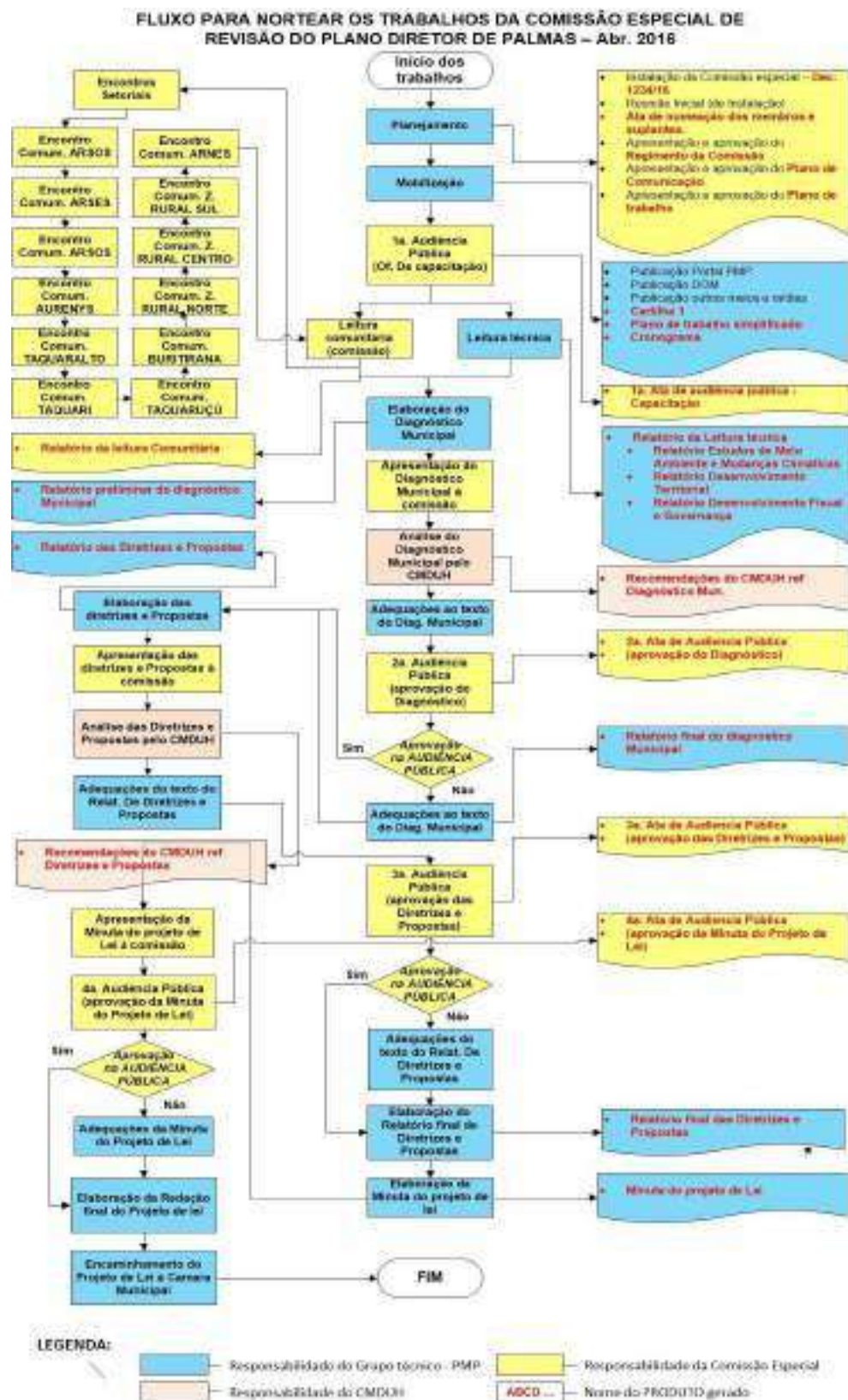
Nesse vácuo deixado pela ineficácia dos canais formais, a Agenda Popular pelo Direito à Cidade emerge como uma resposta insurgente. Ela representa a tentativa da sociedade civil de criar seus próprios instrumentos de planejamento e reivindicação, baseados na territorialidade e no conhecimento local. Diferente do modelo oficial, propenso à captura e à manipulação, a Agenda Popular busca construir uma base de poder legítima e autônoma, capaz de pressionar o Estado e de apresentar alternativas concretas para os problemas urbanos.

Nessa operação, o movimento atua como uma Ecologia de Saberes (Santos, 2019), valorizando o saber prático e comunitário, frequentemente desqualificado pela técnica hegemônica do planejamento tradicional. Essa iniciativa não é apenas uma reação; é um ato de conscientização e intervenção social (Freire, 1996), fundamental para a emancipação política da população. Essa insurgência se manifesta diretamente na luta por reverter a produção capitalista do espaço (Harvey, 2005) a partir da organização de base, afirmando a primazia do uso social sobre a lógica da acumulação.

O caso de Palmas configura-se como um campo de batalha simbólico. De um lado, a burocracia formal e a especulação imobiliária buscam manter o *status quo* por meio da pseudoparticipação como estratégia de legitimação. De outro, a sociedade civil, munida de uma visão insurgente de planejamento, luta para transformar a cidade de baixo para cima, afirmando o direito de todos os cidadãos à participação ativa.

No Fluxograma 1 consta o roteiro das atividades da revisão do PDPP.

Fluxograma 1 - Roteiro das atividades que orientaram a revisão do Plano Diretor Participativo de Palmas (2016-2018)



Fonte: Prefeitura de Palmas (2016 - 2018).

7.2.3 A leitura da cidade: diagnósticos das reuniões comunitárias na revisão do plano diretor

A Leitura da Cidade constituiu o procedimento formal de engajamento social previsto no Plano de Trabalho para a revisão do Plano Diretor Participativo de Palmas (PDPP). A finalidade precípua desta fase foi a consulta à sociedade civil organizada e aos cidadãos em geral a respeito de três eixos temáticos estruturantes: i) desenvolvimento territorial; ii) meio ambiente e mudanças climáticas; e iii) responsabilidade fiscal e governança. As diretrizes e propostas emanadas dessas discussões foram utilizadas como subsídio fundamental para a redação do novo PDPP, com vigência prevista para os dez anos seguintes (Palmas-TO, Plano de Trabalho, 2016).

Como suporte metodológico para as deliberações, o referido Plano de Trabalho estipulou a compilação de um arcabouço técnico e informativo. Este compreendia a legislação municipal afeta aos eixos, planos e projetos municipais em vigor, bases cartográficas e mapeamentos, bem como a elaboração de relatórios analíticos e mapas temáticos. Tal iniciativa visou capacitar a sociedade local a realizar um diagnóstico próprio do espaço urbano, potencializando a efetividade de sua participação na revisão do plano (Palmas-TO, Plano de Trabalho, 2016).

No decorrer da análise documental do processo revisional, foram identificadas 23 atas de reuniões comunitárias. A análise aprofundada de algumas amostras dessas atas constituiu o cerne desta seção, transcendendo a mera descrição do processo metodológico proposto pela gestão. Ao examinar os registros diretos das discussões, buscou-se compreender a natureza das demandas populares, os conflitos latentes no território e a capacidade de articulação dos atores sociais envolvidos.

As atas são aqui tratadas como fontes primárias que revelam as dinâmicas reais do diálogo entre poder público e comunidade, permitindo avaliar não apenas o que foi formalmente proposto, mas como as vozes da cidade foram de fato ouvidas, interpretadas e incorporadas na construção da política urbana. Este escrutínio foi fundamental para aferir a qualidade democrática e a efetividade do processo participativo conduzido.

A metodologia empregada pela equipe técnica municipal em cada plenária seguia um roteiro estruturado. Inicialmente, a equipe multidisciplinar - composta por arquitetos, urbanistas, engenheiros civis e ambientais, e geólogos - apresentava os conceitos basilares do Plano Diretor e da política urbana, contextualizando a localização dos setores por meio de mapas e ferramentas como o *Google Earth*. Em seguida, detalhava os eixos temáticos e solicitava que as contribuições dos participantes se concentrassem em três áreas: o diagnóstico

de conflitos locais, a identificação de potencialidades regionais e a proposição de soluções. Após o esclarecimento de dúvidas, a plenária era dividida em três grupos, respeitando os três eixos temáticos propostos, para discussões em salas específicas.

Na segunda etapa, cada grupo debatia os problemas e as potencialidades de sua região, formulando sugestões para aprimorar os serviços públicos e a política urbana. Por fim, na terceira etapa, os grupos retornavam à plenária para a validação e aprovação coletiva das propostas, que eram formalmente registradas em ata e em relatórios técnicos, posteriormente disponibilizados no portal da Prefeitura de Palmas.

Para garantir a participação, a gestão municipal promoveu uma ampla campanha de divulgação das reuniões, utilizando o Diário Oficial do Município, panfletagem, carros de som, notas no site oficial e comunicados em escolas públicas, convocando a comunidade a se envolver ativamente no processo revisional.

Uma análise do Plano de Trabalho revela uma concepção metodológica adequada, com um roteiro lógico e estratégias que viabilizaram a escuta e a contribuição de diversos arranjos organizacionais e da sociedade civil. As evidências indicam, ainda, que a equipe técnica demonstrou competência na condução dos trabalhos, fomentando um ambiente participativo e responsável, apesar do exíguo tempo para as discussões plenárias.

Não obstante os méritos do processo, o ponto crítico identificado foi a ausência de práticas formativas intersetoriais contínuas. Essa lacuna, apontada pelos próprios atores comunitários, representa uma falha do Poder Executivo em promover, por meio de parcerias com instituições de ensino superior, a capacitação necessária para qualificar e estimular a participação social. A demanda por formação contínua evidencia a percepção de que políticas urbanas mais eficientes dependem de uma cidadania mais informada e engajada.

A importância dessa formação transcende o ato de participar de uma reunião; ela é fundamental para catalisar uma mudança cultural que garanta o acesso equitativo ao direito à cidade. É a partir de espaços formativos, onde saberes técnicos e populares dialogam, que se fortalece o sentimento de pertencimento e a capacidade de zelar do bem comum, orientando um planejamento urbano mais horizontalizado e alinhado ao bem-estar coletivo e ao equilíbrio ambiental.

Essa perspectiva crítica encontra respaldo teórico nos trabalhos de Habermas (2014), para quem a esfera pública se organiza em torno da crítica e do debate livre, onde os melhores argumentos devem prevalecer nas decisões coletivas. A ação comunicativa (Habermas, 2012) reforça esse papel dialógico, enquanto Sarmento (2010) condiciona o bom funcionamento da democracia participativa à existência de um debate público plural, livre de controle estatal ou

de poderes privados. Tais fundamentos justificam a necessidade de práticas formativas que cultivem o pensamento crítico e a colaboração cívica na defesa do desenvolvimento urbano sustentável.

Para aprofundar a análise e verificar empiricamente as dinâmicas dessas consultas, este estudo, na sequência, examinou as atas de reuniões comunitárias realizadas em setores específicos de Palmas: Buritirana, Taquari (área urbana), Taquaruçu, Taquaruçu Grande, Lago Sul e Aurenys. A escolha desses setores justifica-se por sua localização periférica, onde reside predominantemente a população de menor renda, muitas vezes deslocada da área central do município devido ao alto custo de moradia e dos demais serviços sociais.

7.2.3.1 Distrito de Buritirana: a identidade rural-urbana

A reunião no Distrito de Buritirana, ocorrida na Escola Luiz Neto de Oliveira, em 4 de agosto de 2016, a partir das 14h, com 123 participantes, no âmbito da revisão do Plano Diretor Participativo de Palmas, expôs as necessidades de uma comunidade com forte caráter híbrido, entre o rural e o urbano. A principal força do encontro foi a alta qualidade do diagnóstico popular, que demonstrou uma consciência elevada sobre a interconexão dos problemas locais (Palmas-TO, Ata de reunião setor Buritirana, 2016).

Os moradores não se limitaram a listar carências de infraestrutura, mas apresentaram propostas de soluções integradas, que unem participação social, economia e ecologia, como o fomento de oficinas para capacitação social, criação da sede para a associação de moradores, produção de hortaliças de baixo impacto ambiental e criação de cinturões verdes de árvores frutíferas (Palmas-TO, Ata de reunião setor Buritirana, 2016).

Por outro lado, o ponto fraco foi um forte sentimento de abandono institucional, expresso na demanda pela criação de uma subprefeitura e na frustração com a cobrança de IPTU sem a devida contrapartida em serviços, o que evidencia uma relação de desconfiança com o poder público (Palmas-TO, Ata de reunião setor Buritirana, 2016).

O Distrito de Buritirana representa um laboratório de tensões inerentes ao planejamento urbano em uma capital jovem, sintetizando o conflito entre a cidade planejada e a cidade real. O diagnóstico popular de 2016 - que uniu questões de infraestrutura, sustentabilidade e fomento à economia verde - demonstrou uma maturidade cívica que contrastou fortemente com a lentidão do Executivo em responder à demanda de autonomia administrativa. A reivindicação da subprefeitura não era meramente política, mas a expressão de um profundo descontentamento com a lógica de gestão centralizada, que historicamente resultou no

abandono da periferia e na desconfiança da comunidade em relação à aplicação dos recursos públicos, como o IPTU.

A Lei Complementar nº 400/2018 fracassou em absorver o pleito central de governança, evidenciando a fragilidade da participação institucionalizada formal e a facilidade com que as propostas comunitárias podem ser descartadas na fase legislativa, conforme o conceito de pseudoparticipação. Contudo, a correção legislativa de 2025 (Lei nº 3.173) pode ser interpretada como uma vitória tardia da sociedade civil, forçada pela persistência da demanda e pela maturação do debate sobre o direito à cidade. Essa nova fase não apenas corrige a omissão histórica ao instituir a subprefeitura, mas também abre um caminho promissor para que Buritirana execute seu próprio projeto de desenvolvimento, integrando vocação rural e sustentabilidade urbana.

O Distrito de Buritirana foi oficialmente estabelecido pela Lei nº 544, de 19 de dezembro de 1995. Na mesma data, a Lei nº 543/95 delimitou seu perímetro urbano, consolidando sua estrutura administrativa.

Segundo o Censo 2022 do IBGE, este distrito não está incluído nos setores classificados pelo IBGE como Favelas e Comunidades Urbanas, apesar de sua localização periférica.

As contribuições da comunidade, oriundas do processo participativo, não apenas diagnosticaram problemas, mas, fundamentalmente, mapearam os caminhos para o futuro do distrito, revelando um conjunto de potências que, incorporadas ao planejamento urbano, podem catalisar um desenvolvimento mais justo e sustentável.

A análise aprofundada das propostas comunitárias indica que o Distrito de Buritirana representa uma oportunidade estratégica para um modelo de urbanismo que harmonize crescimento e sustentabilidade, com destaque para seus potenciais social e de governança, econômico verde e ambiental.

Em relação à compatibilidade das contribuições comunitárias no processo de revisão com o Plano Diretor de 2018, a avaliação da Lei Complementar nº 400/2018 (Plano Diretor Participativo de Palmas) revela que as contribuições da comunidade de Buritirana foram parcialmente incorporadas. O plano reconheceu a vocação do distrito ao estabelecer o Polo de Desenvolvimento Rural do PA Brejo Comprido, no Distrito de Buritirana, e ao enquadrá-lo na Macrozona de Ordenamento Condicionado (MOCond). Contudo, a principal lacuna foi a não incorporação da demanda por autonomia local, pois o texto legal omitiu a criação de subprefeituras.

Contudo, no primeiro semestre de 2025, a nova gestão do Poder Executivo de Palmas iniciou uma série de ações legislativas para aprofundar a implementação do Plano Diretor e

atender a demandas históricas. Em um movimento de grande impacto para os distritos, foi a publicação da Lei nº 3.173, de 15 de maio de 2025, que instituiu formalmente as subprefeituras como braços da administração municipal nos distritos.

Dando seguimento à nova lei, o Decreto nº 2.636, de 2 de junho de 2025, regulamentou a instalação das subprefeituras, e Buritirana foi confirmado como um dos primeiros distritos a serem beneficiados. O decreto detalhou os critérios para a escolha dos subprefeitos e subprefeituras, adotando um modelo que busca aliar representatividade comunitária e capacidade técnica, orientando-se a partir dos seguintes parâmetros:

- i) Formação de Lista Tríplice: a escolha final do(a) subprefeito(a) é de competência do Chefe do Executivo, a partir de uma lista com três nomes formada por meio de votação consultiva aberta aos moradores do distrito;
- ii) Critérios de Elegibilidade: os candidatos devem comprovar residência mínima de quatro anos no distrito e notório conhecimento das realidades locais.

Paralelamente à reestruturação administrativa, o Poder Executivo por meio do Decreto nº 2.642, de 20 de junho de 2025, instalou a Secretaria Municipal Extraordinária da Região Metropolitana de Palmas, com “a finalidade de promover o desenvolvimento regional e a melhoria da qualidade de vida na Metrópole de Palmas” (art. 1º), o que pode favorecer o desenvolvimento dos setores periféricos de Palmas.

Dessa forma, a legislação de 2025 não só corrige a omissão histórica da Lei Complementar nº 400/2018 ao criar a subprefeitura de Buritirana, como também avança na implementação das propostas econômicas e ambientais da comunidade, sinalizando um novo capítulo de desenvolvimento integrado e governança participativa para o distrito.

A trajetória de Buritirana demonstra, de forma inequívoca, a maturação de uma comunidade que transformou seu diagnóstico de abandono em um projeto de futuro. As propostas apresentadas em 2016, que uniam economia e ecologia, não eram apenas uma lista de demandas, mas a afirmação de uma identidade e de um potencial. Embora o Plano Diretor de 2018 tenha reconhecido parcialmente essa visão, foram as ações legislativas de 2025 que efetivamente entregaram ao distrito os dois instrumentos cruciais que lhe faltavam: governança e fomento.

Com a instituição da subprefeitura e a regulamentação de seu polo de desenvolvimento, Buritirana deixa para trás a condição de periferia rural para se posicionar como um laboratório de desenvolvimento integrado. O distrito possui, agora, o arcabouço legal e administrativo necessário para executar suas vocações, gerir seus recursos e construir sua própria prosperidade de maneira sustentável. A conjunção da autonomia administrativa com o incentivo econômico

direcionado estabelece um novo e promissor capítulo para Buritirana, consolidando seu caminho para se tornar um modelo de equilíbrio entre o rural e o urbano para todo o município.

Contudo, a aprovação de leis e decretos, embora represente uma vitória fundamental, não é um fim em si mesma. O sucesso desta nova fase dependerá da efetiva aplicação desses mecanismos e da vitalidade da participação social. Portanto, tornam-se indispensáveis estudos futuros que se dediquem a analisar e a verificar o impacto real da gestão participativa no cotidiano do planejamento local de Buritirana.

Igualmente crucial é a necessidade de uma fiscalização contínua e vigilante — exercida tanto pela academia quanto pela sociedade civil e, sobretudo, pela própria comunidade — sobre a implementação desses instrumentos legais e informais. Somente através deste ciclo de ação, análise e controle social será possível garantir que o potencial de Buritirana não se restrinja à letra da lei, mas floresça de fato em qualidade de vida e desenvolvimento justo para seus moradores.

A legislação de 2025 pode ser interpretada como um avanço significativo, mas sua eficácia real ainda será posta à prova. A criação das subprefeituras, por exemplo, é um passo crucial para aproximar a gestão do cidadão, mas sua efetividade dependerá da real autonomia de decisão e do orçamento disponível para essas novas instâncias. Se as subprefeituras se limitarem a ser meros braços burocráticos sem poder de deliberação, o sentimento de abandono institucional poderá persistir. A participação consultiva na escolha dos subprefeitos é um bom começo, mas o modelo precisa garantir que as vozes da comunidade não sejam apenas ouvidas, mas que tenham poder real de influência na agenda de desenvolvimento.

O polo de desenvolvimento rural, outra importante conquista, tem o potencial de fortalecer a economia local, mas sua implementação deve ser acompanhada de perto para evitar que se torne um instrumento de favorecimento a grupos específicos ou que acabe por gerar novos processos de especulação. É fundamental que os mecanismos de fomento econômico sejam transparentes e acessíveis aos pequenos produtores e empreendedores locais, e que o desenvolvimento sustentável seja uma prioridade inegociável, tal como proposto pela própria comunidade em 2016.

A Secretaria Municipal Extraordinária da Região Metropolitana de Palmas, por sua vez, introduz uma nova dimensão ao planejamento. A sua criação pode ser um passo para uma visão mais integrada do desenvolvimento urbano e rural, mas também traz o risco de centralizar as decisões em uma nova estrutura burocrática, distanciando-as das realidades locais. A eficácia desta secretaria dependerá da sua capacidade de dialogar com as comunidades e de incorporar as especificidades de cada distrito em sua estratégia regional.

Em suma, as recentes ações legislativas de 2025 representam uma vitória parcial da sociedade, demonstrando que a perseverança e a capacidade de organização podem, sim, influenciar o poder público. No entanto, o verdadeiro teste para a gestão democrática em Palmas ainda está por vir. A luta pela efetivação do direito à cidade não termina com a aprovação de uma lei, mas se renova a cada dia, na vigilância, na participação e na ação coletiva que garante que o planejamento seja, de fato, um instrumento de justiça social.

Na Figura 9 consta foto do público presente na reunião comunitária no Distrito de Buritirana em 2016 na revisão do PDPP.

Figura 9 - Foto da reunião comunitária no setor Buritirana – revisão do Plano Diretor Participativo de Palmas (2016)



Fonte: (Palmas-TO, Ata de reunião setor Buritirana, 2016).

7.2.3.2 Setor Taquari: retrato da urbanização incompleta

O Encontro Comunitário realizado no Setor Taquari em 18 de outubro de 2016 com 58 participantes, no âmbito da revisão do Plano Diretor de Palmas, constitui um documento sociológico fundamental. A reunião teve como objetivo ouvir as necessidades da comunidade para subsidiar o diagnóstico do município, dividindo as discussões em eixos de Desenvolvimento Territorial, Meio Ambiente e Governança. Embora a participação tenha sido restrita, os relatos registrados oferecem um diagnóstico contundente sobre a precariedade e a luta por direitos em uma das áreas de expansão da capital mais precarizada.

O epicentro do debate comunitário foi a demanda por regularização fundiária, identificada como o principal obstáculo para uma vida digna. Moradores da ocupação, autodenominada Comunidade Pinheirinho/Capadócia, destacaram que a ausência do título de propriedade os mantinha em um estado de insegurança jurídica e social, impedindo o acesso a serviços básicos. A falta de regularização foi diretamente associada à dificuldade de instalação de empresas e, consequentemente, à escassez de empregos na região, forçando os moradores a longos deslocamentos (Palmas-TO, Ata de reunião setor Taquari, 2016).

A partir da irregularidade fundiária, os participantes descreveram inúmeras carências que define a paisagem local. Foi relatada a ausência quase total de infraestrutura básica, incluindo saneamento, água tratada e energia em diversas áreas (Palmas-TO, Ata de reunião setor Taquari, 2016). A condição precária das vias foi um ponto recorrente, com menção específica à falta de pavimentação e aos buracos na Quadra T-20. Notavelmente, foi destacado que o transporte coletivo e o transporte escolar não atendiam a Quadra T-33, aprofundando o isolamento de seus residentes. A lista de reivindicações se estendeu à falta de creches, escolas de tempo integral, postos de saúde e segurança pública (Palmas-TO, Ata de reunião setor Taquari, 2016).

No eixo de Meio Ambiente, os debates revelaram que a exclusão socioespacial se manifestava também na degradação ecológica. O principal conflito apontado foi a ocupação irregular e o consequente assoreamento do Córrego Taquari (Palmas-TO, Ata de reunião setor Taquari, 2016). Os moradores associaram o desmatamento das margens à perda de vazão do córrego e ao afugentamento da fauna nativa, como tatus e macacos. Queimadas, poeira excessiva pela falta de asfalto, e o escoamento de esgoto a céu aberto foram outros problemas que evidenciavam a ausência de planejamento e fiscalização ambiental (Palmas-TO, Ata de reunião setor Taquari, 2016).

Apesar do cenário de abandono, a comunidade demonstrou notável resiliência e capacidade propositiva. A principal potencialidade identificada foi a possibilidade de transformar o degradado Córrego Taquari em um parque linear, convertendo um passivo ambiental em um ativo comunitário para o lazer. Outras propostas incluíram a demanda por cursos de capacitação profissional para aproveitar a mão de obra local e o incentivo a atividades econômicas, como a piscicultura e hortas comunitárias, aproveitando a proximidade com o lago. A visão de futuro registrada expressava o desejo por uma cidade completa, com um bairro urbanizado, com documentação, segurança, emprego e dignidade (Palmas-TO, Ata de reunião setor Taquari, 2016).

Segundo o Censo 2022 do IBGE, parte do território de Taquari está incluído nos setores classificados pelo IBGE como Favelas e Comunidades Urbanas Precárias (IBGE, 2022). Este dado é chocante, pois identifica Taquari como o aglomerado subnormal (favela) mais populoso de Palmas e o maior de todo o estado do Tocantins. Essa classificação confere validade oficial ao diagnóstico da comunidade de 2016 e ressalta o fracasso do planejamento em reverter o quadro de segregação até 2022, transformando o Taquari no maior símbolo de urbanização incompleta da capital.

As demandas expressas na reunião de 2016 encontraram correspondência teórica no Plano Diretor Participativo de Palmas (Lei Complementar nº 400/2018). O plano instituiu instrumentos urbanísticos capazes de endereçar as questões levantadas, com destaque para as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS). Este instrumento visa precisamente promover a regularização fundiária e urbanística de assentamentos precários e ocupações, alinhando-se diretamente à principal reivindicação dos moradores do Taquari. Adicionalmente, o plano estabelece diretrizes para a melhoria da infraestrutura, mobilidade e a recuperação ambiental de áreas degradadas, contemplando as demais solicitações da comunidade.

Contudo, em pesquisa realizada na legislação municipal de Palmas para o ano de 2025, não foi identificada, até a presente data, a promulgação de uma lei específica que tenha criado novos programas de urbanização ou acelerado de forma significativa a regularização fundiária no Setor Taquari. A efetividade dos instrumentos previstos em 2018 depende de ações administrativas e investimentos contínuos que, segundo os dados disponíveis, ainda não se materializaram em legislação nova e específica para o setor no ano corrente.

Em suma, a Reunião Comunitária de 2016 no Setor Taquari não foi apenas um registro de carências, mas um ato de cidadania que produziu um diagnóstico preciso sobre as barreiras ao direito à cidade. As reivindicações populares foram formalmente acolhidas pela legislação urbanística subsequente, com o Plano Diretor de 2018 incorporando os instrumentos necessários para sua resolução.

No entanto, a análise revela um hiato persistente entre a previsão legal e a sua efetiva implementação. O caso do Taquari exemplifica um desafio central do urbanismo brasileiro: a existência de marcos legais avançados não garante, por si só, a transformação da realidade. A concretização do direito à cidade para os moradores do Taquari permanece dependente da vontade política e da alocação de recursos para que os instrumentos do Plano Diretor transcendam o papel e promovam, de fato, a justiça socioespacial no território.

A análise do caso do Setor Taquari abre diversas lacunas para estudos futuros, essenciais para aprofundar a compreensão sobre os desafios da implementação de políticas urbanas. Uma

investigação primordial seria analisar os fatores específicos que obstruem a transição da norma, estabelecida no Plano Diretor de 2018, para a prática. Tal estudo poderia incluir uma análise orçamentária das gestões municipais pós-2018 para verificar os investimentos alocados para a urbanização de áreas precárias, um mapeamento dos entraves políticos e administrativos que impedem a aplicação das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) na região, e a verificação de eventuais conflitos judiciais que paralisam a regularização fundiária.

Outra vertente de pesquisa relevante seria um estudo de campo para avaliar a evolução da mobilização social no Taquari desde 2016, investigando como a comunidade percebe o Plano Diretor e quais são as estratégias de luta contemporâneas pelo direito à cidade, incluindo a percepção sobre a proposta de criação de um parque no Córrego Taquari. Essas pesquisas seriam cruciais para compreender os mecanismos que perpetuam a desigualdade urbana, mesmo diante de um arcabouço legal favorável.

Esse cenário de descompasso entre o que está na lei e o que acontece na realidade reforça a importância da participação não formal. A comunidade do Taquari, mesmo sem o suporte do poder público para a implementação do Plano Diretor, pode continuar a se organizar e a atuar como um agente de transformação. A criação de associações de moradores, a articulação com ONGs e a busca por parcerias com a academia são exemplos de estratégias que podem pressionar o poder público e, ao mesmo tempo, iniciar a resolução de problemas de forma autônoma.

A Agenda Popular pelo Direito à Cidade, que surge como contraponto a esse modelo de planejamento ineficaz, encontra no caso do Taquari um terreno fértil. A vivência da comunidade, com sua capacidade de produzir um diagnóstico preciso e de propor soluções integradas, é a base para a construção de um plano de bairro. Ao se apropriar de seu próprio planejamento, a comunidade pode dar vida aos instrumentos da Lei Complementar nº 400/2018, transformando a letra fria da lei em ações concretas de urbanização, regularização e recuperação ambiental.

A proposta de transformar o Córrego Taquari em um parque linear, por exemplo, ilustra o potencial da autogestão. Se a comunidade se organizar para buscar recursos e parcerias, ela pode iniciar a revitalização da área, não esperando que o poder público o faça, mas agindo como protagonista. Essa iniciativa, além de beneficiar o meio ambiente, fortalecerá os laços comunitários e criará um senso de pertencimento e responsabilidade coletiva sobre o espaço urbano.

Em última análise, o caso do Setor Taquari é uma poderosa metáfora para a luta pelo direito à cidade em Palmas. Ele mostra que o problema não é a falta de ideias ou de arcabouço

legal, mas a ausência de vontade política e a ineficácia dos canais formais de participação. A solução para os desafios urbanos reside na capacidade da sociedade de se organizar, de exigir a implementação das leis e de construir, a partir das bases, a cidade que se deseja. O Taquari, com suas lutas e propostas, é um exemplo vivo dessa potência transformadora.

Na Figura 10 consta foto da reunião comunitária no setor Taquari em Palmas na revisão do PDPP.

Figura 10 - Foto da reunião comunitária no setor Taquari – revisão do Plano Diretor Participativo de Palmas (2016)



Fonte: Palmas-TO, Ata de reunião setor Taquari, 2016.

7.2.3.3 Distrito de Taquaruçu: a defesa da identidade e do meio ambiente

A reunião comunitária para a revisão do Plano Diretor no Distrito de Taquaruçu, realizada em 16 de novembro de 2016 com 77 participantes, destacou-se pela enfática defesa da identidade cultural e ecológica local diante das pressões da expansão urbana.

O principal ponto forte do encontro foi nível de organização popular e a qualidade do diagnóstico apresentado. A comunidade demonstrou elevada consciência sobre a tensão entre a necessária preservação ambiental e o crescimento desordenado, apontando a degradação de nascentes, falta de regularização fundiária e o risco de descaracterização de seu patrimônio (Palmas-TO, Ata de reunião setor Taquaruçu, 2016).

As propostas foram específicas e estratégicas, como a criação de um anel viário para desviar o tráfego pesado e o fortalecimento da gestão ambiental (Palmas-TO, Ata de reunião setor Taquaruçu, 2016).

Em contrapartida, a principal fraqueza exposta foi um forte sentimento de desconfiança e a percepção de que as políticas públicas, especialmente as de turismo como o Festival Gastronômico, são implementadas de forma extrativista, gerando transtornos para a comunidade sem deixar um legado socioeconômico duradouro, o que aponta para uma falha de governança (Palmas-TO, Ata de reunião setor Taquaruçu, 2016).

Taquaruçu é o distrito mais famoso de Palmas, conhecido nacionalmente por seu potencial turístico, com mais de 80 cachoeiras catalogadas, trilhas e um clima serrano. É classificado como uma Área de Proteção Ambiental (APA), *status* que reforça a centralidade da pauta ambiental para seu desenvolvimento.

De acordo com o Censo 2022 do IBGE, o distrito não se encontra incluído nos setores identificados pelo IBGE como favelas ou comunidades urbanas precárias (IBGE, 2022).

Seu *status* legal foi consolidado pela Lei Municipal nº 28, de 29 de dezembro de 1989, que transferiu a sede do Município de Taquarussu do Porto para Palmas, criando os Distritos de Taquarussu, Taquaralto e Canela (art. 4º), sendo mantido como distrito de Palmas após a emancipação da capital. A Lei nº 989, de 27 de abril de 2001, alterou a grafia de Taquarussu do Porto, para simplesmente Taquaruçu, segundo sua etimologia.

O potencial de Taquaruçu, conforme identificado pela própria comunidade, é multifacetado e fortemente ancorado em seus ativos naturais e culturais (Palmas-TO, Ata de reunião setor Taquaruçu, 2016).

O ecoturismo foi apontado como a principal vocação, com base na exploração sustentável de suas paisagens, cachoeiras e vegetação nativa. A região, descrita por sua população como o "berço das águas" de Palmas, tem em seus recursos hídricos um patrimônio a ser protegido. A agricultura familiar, orgânica e agroecológica foi vista como uma via para o fortalecimento da economia local, juntamente com o fomento ao artesanato e às produções culturais (Palmas-TO, Ata de reunião setor Taquaruçu, 2016).

A análise da Lei Complementar nº 400/2018, que instituiu o Plano Diretor Participativo de Palmas, destaca que as contribuições da comunidade de Taquaruçu foram apenas parcialmente incorporadas. O plano reconheceu a importância da região ao enquadrá-la na Macrozona de Ordenamento Condicionado e prever instrumentos gerais de proteção ambiental e fomento ao turismo.

Contudo, demandas centrais e específicas, como a criação da subprefeitura e a construção do anel viário, foram omitidas do texto final da lei, frustrando as expectativas por maior autonomia de gestão e por uma solução definitiva para o tráfego pesado, o que reforçou o sentimento de distanciamento entre as propostas da comunidade e as decisões do poder público.

Em um novo cenário político, a gestão do Poder Executivo de Palmas em 2025 deu um passo decisivo para aprofundar a implementação do Plano Diretor. Por meio da Lei nº 3.173/2025, foram finalmente instituídas as subprefeituras, e o Decreto nº 2.636/2025 confirmou a instalação da estrutura em Taquaruçu, definindo um modelo de escolha do subprefeito a partir de lista tríplice formada em consulta à comunidade.

A aprovação desses novos marcos legais, contudo, não é um fim em si mesma. O sucesso desta nova fase dependerá da efetiva aplicação dos mecanismos e da vitalidade da participação social.

Portanto, tornam-se indispensáveis estudos futuros que se dediquem a analisar e a verificar o impacto real da gestão participativa no cotidiano do planejamento de Taquaruçu. Igualmente crucial é a necessidade de uma fiscalização contínua e vigilante - exercida tanto pela academia quanto pela sociedade civil e, sobretudo, pela própria comunidade - sobre a implementação desses instrumentos legais e informais. Somente através deste ciclo de ação, análise e controle social será possível garantir que o potencial de Taquaruçu não se restrinja à letra da lei, mas floresça de fato em qualidade de vida e desenvolvimento justo para seus moradores.

Nesse contexto, a vigilância deve transcender a mera observação, evoluindo para um modelo de monitoramento proativo e estruturado. Isso pode se materializar na criação de um Observatório do Desenvolvimento de Taquaruçu, uma plataforma cívica, possivelmente em parceria com instituições de ensino, dedicada a acompanhar a execução das políticas públicas no distrito. Tal iniciativa seria responsável por desenvolver e publicar indicadores de desempenho claros, como a qualidade da água dos córregos, o percentual de empreendedores locais nos eventos turísticos e a eficácia na resposta da nova subprefeitura às demandas da comunidade.

Nesse contexto, a vigilância deve transcender a mera observação, evoluindo para um modelo de monitoramento proativo e estruturado. Isso pode se materializar na criação de um Observatório do Desenvolvimento de Taquaruçu, uma plataforma cívica, possivelmente em parceria com instituições de ensino, dedicada a acompanhar a execução das políticas públicas no distrito. Tal iniciativa seria responsável por desenvolver e publicar indicadores de

desempenho claros, como a qualidade da água dos córregos, o percentual de empreendedores locais nos eventos turísticos e a eficácia na resposta da nova subprefeitura às demandas da comunidade.

A publicidade desses dados e a sua discussão em fóruns e conselhos locais são fundamentais para instrumentalizar a população, permitindo que a fiscalização seja baseada em evidências e que o processo participativo se torne um ciclo contínuo de planejamento, execução, avaliação e ajuste, assegurando que o desenvolvimento do distrito permaneça alinhado às aspirações de sua gente.

A criação da subprefeitura em 2025 representa um avanço significativo, mas sua legitimidade e eficácia dependerão de como a comunidade se apropriará desse novo instrumento. A seleção do subprefeito via lista tríplice, por exemplo, é um avanço em relação à nomeação direta, mas o processo pode ser comprometido por disputas internas ou por uma participação limitada. A vitalidade da participação social será crucial para garantir que a pessoa escolhida seja, de fato, um representante dos interesses coletivos e não de grupos minoritários.

Além disso, a demanda por um anel viário e outras soluções para o tráfego pesado, negligenciada no Plano Diretor de 2018, continua a ser um desafio urgente. A nova subprefeitura, com sua autonomia recém-adquirida, terá o papel de reavaliar e priorizar essa pauta, buscando recursos e soluções técnicas que preservem a tranquilidade e a segurança do distrito. A solução para esse problema não se resume a uma obra de infraestrutura, mas à preservação de um modo de vida, da qualidade do ar e da segurança dos moradores e turistas.

Apesar dos avanços legislativos, o histórico de desconfiança da comunidade em relação às políticas públicas extrativistas, como o Festival Gastronômico, permanece. A nova subprefeitura e a nova gestão municipal terão o desafio de reverter essa percepção, promovendo políticas de turismo e cultura que sejam genuinamente inclusivas, que gerem renda para os moradores locais e que fortaleçam a identidade do distrito, em vez de apenas explorar seus recursos.

Essa exigência por uma cidade mais justa e sustentável é reforçada, inclusive, nas representações culturais e nas memórias afetivas locais, a exemplo da música "Taquarulua" de Dorivã (2005), onde o cantor tocantinense celebra "Taquaruçu" e suas belezas naturais, defendendo o modo de vida serrano (Quadro 11). Isso exige uma mudança de mentalidade, com vistas a substituir um modelo de apropriação especulativa, para um modelo de desenvolvimento econômico, social e ambientalmente sustentável.

Quadro 11 – Letra/Música “Taquarulua” (Dorivã) - Memória e Identidade de Taquaruçu

Taquarucéu taquarusol taquaruçu Taquaramatazul Taquarucéu taquarusol taquaruçu Taquaramatazul. O sol que sobe a serra Iluminando o vale Brilha no sorriso das crianças Eu vi ah, eu vi os passarins Lavando as asas Nas cachoeiras e cascatas Foi tudo infância e coração E ai...Ah, e ai Me desdobrei em natureza Pra contemplar essa beleza Na poesia da canção. Taquaruceu taquarusol taquaruçu Taquaramatazul Taquarucéu taquarusol taquaruçu Taquaramatazul. E a lua no mirante E os grilos cantantes Salve a luz de Jorge e oxalá Ouvi ah ouvi um ancião Contando histórias São páginas vivas na memória Do povo humilde do lugar E ai...Ah, e ai Pro vai quem quer tô indo agora Rios vegetais gotas de aurora Vale, cacimba de a lua. Taquarucéu taquarusol taquaruçu Taquaramatazul Taquarucéu taquarusol taquaruçu Taquaramatazul.
Link para acesso da música: https://www.youtube.com/watch?v=SIJvJ-OIQnA&t=2s

Fonte: AmazoniCanToria LIVE solidária realizada em 09/07/2020 pelo SESC TO

Em última análise, o caso de Taquaruçu é uma poderosa ilustração de como o planejamento urbano é um processo contínuo de luta e de negociação. A comunidade soube diagnosticar seus problemas e propor soluções integradas, e agora possui, em tese, os instrumentos para implementá-las. No entanto, a batalha pela efetivação do direito à cidade ainda não está ganha. O sucesso dependerá da capacidade da comunidade de se manter organizada, de fiscalizar a nova gestão e de usar os novos instrumentos legais para construir o

futuro que ela mesma imaginou. A lição de Taquaruçu é que o direito à cidade não é um presente do poder público, mas uma conquista contínua da sociedade.

Na Figura 11 consta foto da reunião comunitária no distrito de Taquaruçu em Palmas na revisão do PDPP.

Figura 11 - Foto da reunião comunitária no distrito de Taquaruçu – revisão do Plano Diretor Participativo de Palmas (2016)



Fonte: (Palmas-TO, Ata de reunião setor Taquaruçu, 2016).

7.2.3.4 Zona rural de Taquaruçu Grande: a luta pela água e pela terra

Em 16 de agosto de 2016, a reunião comunitária para a revisão do Plano Diretor de Palmas (2016-2018) no setor de Taquaruçu Grande reuniu um conjunto de atores de diversos locais. Participaram do encontro membros da comunidade, produtores rurais, representantes sindicais, e lideranças de diversas associações, como a Associação "Água Doce", a Federação da Agricultura e Pecuária do Estado do Tocantins (FAETO), e as associações das regiões de Macaquinho, São Silvestre, Santa Fé e Francisco Galvão, totalizando 79 participantes.

Esse encontro trouxe à tona a urgência da crise hídrica, com denúncias de que a ocupação desordenada, o parcelamento ilegal do solo e os loteamentos irregulares estavam causando a destruição da mata ciliar e o assoreamento do Ribeirão Taquaruçu, principal fonte de abastecimento de água da Capital (Palmas-TO, Ata de reunião setor Taquaruçu Grande, 2016).

Durante o encontro, os moradores e produtores rurais de Taquaruçu Grande expressaram suas percepções sobre os pontos fortes, fracos e o potencial da região. Como pontos fortes, reconheceram o imenso valor ambiental da área como fonte de água e “pulmão da cidade”, além do potencial para turismo e produção agroecológica. Os pontos fracos centraram-se na crescente degradação causada pela especulação imobiliária, na precariedade dos serviços públicos (estradas, transporte, saúde etc.), na falta de regularização fundiária, na poluição dos córregos e nas queimadas anuais (Palmas-TO, Ata de reunião setor Taquaruçu Grande, 2016).

As soluções propostas não visavam novas leis, mas a aplicação efetiva da legislação existente, com fiscalização rigorosa, execução de programas de recuperação ambiental e apoio técnico e financeiro ao produtor rural (Palmas-TO, Ata de reunião setor Taquaruçu Grande, 2016).

Segundo o Censo 2022 do IBGE, esse setor não está incluído nos setores classificados pelo IBGE como Favelas e Comunidades Urbanas Precárias, apesar de sua localização periférica.

O Plano Diretor de 2018 (Lei Complementar nº 400/2018) respondeu a essas preocupações ao designar a área como Região de Planejamento Taquaruçu Grande, com diretrizes para conter a expansão desordenada e proteger as atividades rurais.

Por fim, a situação de Taquaruçu Grande exemplifica o desafio central de Palmas: conciliar a pressão por expansão urbana com a necessidade de preservação ambiental de sua principal bacia hidrográfica. As demandas da comunidade em 2016, focadas na aplicação da lei e na contenção da degradação, foram parcialmente incorporadas ao Plano Diretor de 2018. A tensão entre especulação imobiliária e a vocação rural/ambiental da região persiste.

Como potenciais lacunas a serem preenchidas por pesquisas futuras, são necessários estudos sobre a evolução da qualidade da água desde 2018 e a eficácia da fiscalização ambiental. A população pode fiscalizar a gestão urbana por meio da participação em Conselhos Municipais, do uso da Lei de Acesso à Informação, da atuação em associações de moradores e do uso dos canais oficiais para denunciar irregularidades.

A persistência dos problemas em Taquaruçu Grande, mesmo após a aprovação do Plano Diretor de 2018, indica que a mera existência de uma lei não é suficiente para garantir a proteção ambiental e o desenvolvimento sustentável. O hiato entre a norma e a prática, já observado em outros setores de Palmas, revela a necessidade de uma fiscalização robusta e contínua por parte da sociedade civil. A comunidade local, que demonstrou um profundo conhecimento de sua realidade, é a principal aliada na defesa da região.

Para fortalecer essa fiscalização, a comunidade de Taquaruçu Grande poderia se organizar em um comitê de monitoramento do Plano Diretor. Este comitê, composto por moradores, produtores rurais e parceiros de pesquisa, seria responsável por acompanhar de perto a aplicação das diretrizes do plano, registrar as denúncias de irregularidades (como novos loteamentos ilegais e desmatamentos) e sistematizar as informações para cobrar ações do poder público.

A crise hídrica, foco central da reunião de 2016, exige uma abordagem interdisciplinar e colaborativa entre o poder público, a iniciativa privada, a sociedade civil e as universidades. Além da fiscalização, é fundamental que a comunidade e o poder público trabalhem em conjunto para a execução de programas de recuperação ambiental do Ribeirão Taquaruçu e de suas nascentes. A mobilização de recursos, seja por meio de editais públicos, parcerias com o setor privado ou iniciativas de financiamento coletivo, seria crucial para financiar projetos de reflorestamento e de manejo sustentável.

A criação de uma subprefeitura em Taquaruçu Grande, seguindo o modelo já implementado em outros distritos de Palmas em 2025, seria um avanço significativo para enfrentar esses desafios. Uma gestão local, mais próxima da comunidade, teria maior capacidade de ouvir as demandas, de agilizar a fiscalização e de articular as ações necessárias para proteger o ambiente e apoiar o produtor rural. A autonomia local é um instrumento poderoso para transformar a visão da comunidade em políticas públicas efetivas.

As lições de Taquaruçu Grande ecoam o princípio do direito à cidade em sua totalidade: o planejamento não pode ser um processo de cima para baixo, onde as decisões são tomadas por técnicos e políticos distantes da realidade. Ele deve ser um processo de governança compartilhada, onde a sociedade civil, munida de conhecimento e mobilização, participa ativamente de todas as fases, desde o diagnóstico até a fiscalização. A luta por um Taquaruçu Grande mais justo e sustentável é, em essência, a luta por uma Palmas que valoriza e protege seu patrimônio natural e social.

A situação do setor demonstra que o capital imobiliário, em sua busca por lucros imediatos, representa uma ameaça direta à sustentabilidade da cidade. A descaracterização de áreas rurais e a degradação ambiental para dar lugar a novos empreendimentos não apenas violam a lei, mas colocam em risco o abastecimento de água de toda a população de Palmas. A defesa de Taquaruçu Grande, portanto, não é apenas uma causa local, mas um imperativo para o futuro de toda a capital palmense.

7.2.3.5 Setores Lago Sul e Aurenys (Região Sul): a busca pela cidade

A reunião comunitária para a revisão do Plano Diretor de Palmas, com foco nos setores Lago Sul e Aurenys, foi realizada em 24 de novembro de 2016, na Escola Municipal Margarida Lemos Gonçalves no Lago Sul de Palmas - TO. O evento contou com a participação de aproximadamente 56 pessoas, entre moradores, representantes da sociedade civil e técnicos da prefeitura, que debateram os desafios e as aspirações para a região.

Durante o encontro, os atores comunitários apresentaram um diagnóstico claro da realidade local, destacando como principais pontos fracos a grave falta de segurança pública, com relatos de assaltos, tráfico de drogas e atuação policial deficitária. A infraestrutura foi outra queixa central, com menções a ruas sem asfalto, ausência de rede de esgoto, iluminação precária e obras inacabadas. Os serviços públicos de saúde e transporte foram classificados como precários e insuficientes. Além disso, foram apontados problemas fundiários, como loteamentos irregulares, a concentração de equipamentos de grande impacto (presídio, aterro sanitário), o alto desemprego entre os jovens e a degradação ambiental, especialmente de córregos como o Machado (Palmas-TO, Ata de reunião setores Aurenys e Lago Sul, 2016).

Apesar dos desafios, a comunidade identificou pontos fortes e potenciais significativos. O capital humano, especialmente a mão de obra jovem, foi visto como um grande recurso para o desenvolvimento. A existência de áreas públicas e espaços disponíveis foi apontada como uma oportunidade para a construção de equipamentos comunitários e áreas de lazer, como um parque na região do Córrego Machado. O interesse da comunidade em projetos de sustentabilidade, como hortas e energia solar, e a busca por qualidade de vida através de atividades físicas também foram destacados como potencialidades locais (Palmas-TO, Ata de reunião setores Aurenys e Lago Sul, 2016).

Historicamente, os setores Aurenys foram estabelecidos no início dos anos 1990 como projetos de assentamento para os trabalhadores que construíam a capital, sendo parte fundamental da expansão da zona sul da cidade.

De acordo com o Censo 2022 do IBGE, esses setores não se encontram incluídos nos setores identificados pelo IBGE como favelas ou comunidades urbanas precárias (IBGE, 2022), apesar de sua situação periférica.

O Plano Diretor de Palmas, sancionado em 2018 (Lei Complementar nº 400/2018), absorveu várias das demandas da comunidade. As questões de habitação e regularização fundiária encontram amparo no capítulo sobre a Política de Habitação de Interesse Social e na definição das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS). As preocupações ambientais estão

alinhadas com a Política Municipal de Meio Ambiente, que prevê a proteção de nascentes e a criação de parques. Contudo, demandas específicas como a construção de hospitais e postos policiais, embora o plano reserve áreas para equipamentos públicos, dependem de políticas setoriais e decisões orçamentárias posteriores.

Até julho de 2025, não foram identificadas novas legislações de grande impacto para os setores, permanecendo o Plano Diretor de 2018 como principal norteador.

Para o futuro, estudos sobre o real impacto da implementação do plano, a evolução dos indicadores socioeconômicos e a eficácia das políticas de segurança seriam importantes para avaliar o progresso da região.

Os setores Lago Sul e Aurenys são emblemáticos no desenvolvimento de Palmas, refletindo uma história de expansão que, apesar de planejada em sua origem, resultou em significativos déficits de infraestrutura e serviços. A reunião de 2016 representou um momento crucial de participação democrática, permitindo que as necessidades da comunidade fossem incorporadas ao Plano Diretor de 2018. Este plano forneceu os instrumentos legais para corrigir distorções históricas e promover um desenvolvimento mais igualitário.

No entanto, a efetiva transformação desses setores em áreas com plena qualidade de vida depende da execução consistente de políticas públicas, de investimentos contínuos e do fortalecimento da participação social. O futuro da região está condicionado à capacidade do poder público de converter as diretrizes do plano em ações concretas, realizando a visão de uma comunidade mais segura, próspera e integrada ao restante da capital.

7.2.4 O limite da lei e a crise da efetivação do direito à cidade em Palmas

Com base na análise detalhada do processo de revisão do Plano Diretor Participativo de Palmas (2016-2018), esta seção permite extrair conclusões fundamentais sobre a natureza da participação social e a efetividade do planejamento urbano na capital tocantinense.

Fica evidente que a garantia da participação popular não é um processo consolidado, mas um campo de disputa contínua. A mobilização da sociedade civil foi decisiva para reverter uma tentativa inicial de condução centralizadora por parte do Poder Executivo, assegurando que o processo revisional fosse aberto ao diálogo, conforme preconiza o Estatuto da Cidade.

A análise das reuniões comunitárias revelou a riqueza e a heterogeneidade das demandas territoriais. De um lado, distritos como Buritirana, Taquaruçu e Taquaruçu Grande articularam projetos de futuro baseados na defesa de suas identidades rurais e ecológicas, pleiteando instrumentos de autonomia e desenvolvimento sustentável. De outro, setores da periferia

urbana, como Taquari e as regiões Lago Sul e Aurenys, expuseram um quadro de urbanização incompleta, com reivindicações centradas na efetivação de direitos básicos, como regularização fundiária, infraestrutura, segurança e acesso a serviços públicos. Em comum, todas as vozes convergiram para um diagnóstico de desconfiança e abandono institucional, clamando por um Estado mais presente e eficiente.

A avaliação do resultado final - a Lei Complementar nº 400/2018 - demonstra que, no plano normativo, muitas dessas demandas foram contempladas. O Plano Diretor incorporou instrumentos como as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) e o enquadramento de macrozonas com vocações específicas, criando um arcabouço legal teoricamente capaz de responder às reivindicações. Contudo, a análise da trajetória subsequente, incluindo a legislação mais recente de 2025, revela o ponto nevrálgico da questão urbana em Palmas: o profundo e persistente distanciamento entre a norma e sua implementação.

Os resultados são assimétricos: enquanto a demanda por autonomia de Buritirana e Taquaruçu foi finalmente atendida com a criação das subprefeituras, os problemas estruturais de Taquari e dos Aurenys, embora diagnosticados e dotados de instrumentos legais para sua solução, permanecem em grande parte sem resposta concreta.

Portanto, a principal conclusão desta seção é que a aprovação de um plano diretor participativo, embora seja uma vitória democrática crucial, representa apenas o início de um ciclo. A ineficácia em converter o plano normativo em políticas e serviços concretos reforça a perspectiva teórica de Henri Lefebvre de que o Direito à Cidade não é um direito concedido por lei, mas uma conquista contínua e um grito contra a apropriação capitalista do espaço. A persistência dos déficits estruturais, que coloca o valor de troca (o lucro imobiliário em áreas como Taquaruçu Grande) acima do valor de uso (água, saneamento, moradia digna), ilustra a análise de David Harvey sobre como a crise urbana se manifesta na contradição entre planejamento formal e a lógica destrutiva da acumulação.

Para transpor esse abismo entre a norma e a prática, a implementação do Plano Diretor de Palmas poderia ser fortalecida pela adoção de mecanismos de planejamento em escala local, que traduzam as diretrizes gerais em ações concretas e territorializadas. A elaboração de Planos de Bairro, por exemplo, permitiria detalhar as intervenções necessárias em cada setor, definindo prioridades de pavimentação, localização de equipamentos públicos e as regras específicas para a regularização fundiária em diálogo direto com os moradores. Outro instrumento crucial seria a vinculação do planejamento ao Orçamento Participativo, garantindo que a população não apenas opine sobre o plano, mas também delibere sobre a alocação de recursos para sua execução. A criação de um Sistema de Monitoramento Cidadão, com indicadores públicos e de

fácil acesso sobre o avanço das metas do plano, complementaria esse arranjo, aumentando a transparência e a capacidade de controle social sobre a gestão urbana.

Contudo, quando os mecanismos institucionais de implementação se mostram lentos ou insuficientes, a própria sociedade civil tende a criar novas formas de organização para incidir no debate público. É precisamente neste contexto de frustração com o ritmo da efetivação do Plano Diretor que emerge, em 2024, a Agenda Popular pelo Direito à Cidade em Palmas. Este movimento representa um novo ciclo de mobilização, que parte do acúmulo das experiências anteriores para construir uma plataforma política autônoma, de baixo para cima.

A próxima seção desta tese se debruçará sobre a análise deste novo instrumento de pressão política, investigando suas origens, suas pautas e seu potencial para reconfigurar a correlação de forças, na tentativa de, finalmente, forçar a materialização do direito a uma cidade justa e democrática para todos os palmenses. A Agenda Popular, ao se consolidar como um movimento articulado e estratégico, busca preencher o vácuo deixado pela ineficácia dos canais institucionais. Ao invés de apenas reagir às ações do poder público, a Agenda propõe uma plataforma própria, com propostas concretas para habitação, saneamento, mobilidade e meio ambiente. Essa abordagem proativa é fundamental para ir além da mera reivindicação e apresentar alternativas viáveis, demonstrando a capacidade da sociedade civil de ser um agente do planejamento.

O movimento da Agenda Popular também representa uma tentativa de reconectar as diferentes periferias de Palmas, cujas lutas, embora diversas, compartilham um mesmo diagnóstico de abandono e desigualdade. Ao articular as demandas de Taquari, dos Aurenys, do Lago Sul e de outros setores marginalizados, a Agenda busca construir uma frente de luta unificada, com maior poder de negociação e pressão. A força do movimento reside na soma dessas vozes e na capacidade de transformar as experiências individuais de precariedade em uma pauta política coletiva e poderosa.

A análise desse novo movimento é, portanto, crucial para entender o futuro do urbanismo em Palmas. Se a primeira fase da luta (2016-2018) foi a da conquista do direito à participação no plano, a fase atual é a da luta pela materialização do plano na vida das pessoas. A Agenda Popular se coloca como o principal ator nessa nova fase, desafiando a lógica de que a cidade é um produto para o lucro e reafirmando-a como um espaço de direitos e de pertencimento. A próxima seção desta tese, ao examinar a Agenda Popular pelo Direito à Cidade, buscará responder à pergunta central: como a sociedade civil, diante de um planejamento urbano formal ineficaz, pode construir sua própria agenda e, com isso, reconfigurar as forças de poder para, finalmente, concretizar o direito à cidade? A resposta a

essa questão pode fornecer valiosas lições não apenas para Palmas, mas para diversas cidades brasileiras que enfrentam desafios semelhantes.

8 A AGENDA POPULAR PELO DIREITO À CIDADE: UMA EXPERIÊNCIA INSTITUCIONAL NÃO FORMAL EM PALMAS

O espaço urbano não é um dado da natureza, mas sim um produto social resultante do trabalho humano coletivo (Villaça, 2012). Nessa perspectiva, o Estatuto da Cidade (EC) estabelece a participação popular e social como elementos estruturantes para a consolidação da democracia e para a efetivação de uma gestão urbana inclusiva e sustentável (art. 2º, incisos I, II, III).

É à luz deste arcabouço teórico e legal que este capítulo se debruça sobre a experiência de construção da Agenda Popular pelo Direito à Cidade em Palmas, ocorrida no ano de 2024. Esta agenda é fruto de uma ação de extensão da Universidade Federal do Tocantins (UFT), vinculada ao projeto Palmas Participa que, em 2024, teve o duplo objetivo de formar multiplicadores sociais e de elaborar, a partir da escuta ativa de atores comunitários, a referida agenda popular.

Para uma análise clara e organizada, o capítulo foi estruturado em duas partes. A primeira aborda o histórico e as ações do projeto Palmas Participa, analisando sua contribuição para o fortalecimento de uma cultura de planejamento participativo não formal em Palmas. A segunda, por sua vez, relata em detalhe a experiência de construção da Agenda Popular, descrevendo sua metodologia, seus principais eixos temáticos e principais contribuições para o planejamento urbano local.

8.1 Ações do projeto Palmas Participa que contribuíram para a elaboração da agenda popular

Este tópico tem como objetivo central analisar a trajetória e as ações do projeto de extensão "Palmas Participa", da Universidade Federal do Tocantins (UFT), demonstrando sua contribuição fundamental para o processo formativo de multiplicadores sociais e de mobilização cidadã que culminou com a subsequente elaboração da "Agenda Popular pelo Direito à Cidade" em Palmas.

O Palmas Participa, plataforma que articula as iniciativas aqui analisadas, possui uma gênese atrelada a um movimento de resistência e mobilização social. Criado em 2015, o projeto

emergiu em resposta às barreiras impostas pela gestão municipal durante o conturbado processo de revisão do Plano Diretor de Palmas (2016-2018), que à época buscava limitar a participação popular nos debates sobre o futuro da cidade (Bazzoli; Oliveira; Sousa, 2017).

Essa proposta nasceu como uma reação cívica para garantir o direito à participação, consolidou-se desde então como um instrumento de educação urbanística, constituindo-se hoje como o eixo central que agrega e dá coerência a um conjunto de ações voltadas ao fortalecimento da democracia no planejamento urbano.

Sob a chancela do "Palmas Participa", floresceram diversas frentes de atuação. Dentre elas, destacam-se três eixos principais que antecederam e forneceram os subsídios metodológicos e sociais para a Agenda Popular: o projeto "Nós Propomos", a formação de "Assessores Populares em Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS)" e o projeto "Cidade de Fato".

O projeto Nós Propomos direciona seu foco para o fomento da cidadania ativa entre jovens do ensino médio, estabelecendo uma ponte entre a universidade e a educação básica. Na sua metodologia, discentes universitários, após serem capacitados, atuam como monitores em escolas públicas, onde orientam os estudantes secundaristas a investigarem problemas socioambientais em seus próprios territórios. O processo incentiva o diálogo direto com a comunidade para o diagnóstico de demandas e a elaboração de propostas concretas de intervenção, transformando os jovens em protagonistas do planejamento local.

A iniciativa Assessores Populares em Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), por sua vez, concentra-se na capacitação de lideranças comunitárias, com o propósito de instrumentalizá-las com conhecimento técnico sobre a Agenda 2030 da ONU. O projeto traduz as metas globais dos ODS para a escala local, formando multiplicadores capazes de dialogar com o poder público e monitorar políticas, fortalecendo o controle social a partir da base comunitária.

Já o projeto Cidade de Fato volta-se para o diagnóstico da realidade urbana sob a perspectiva de seus próprios habitantes, buscando compreender a cidade vivida que frequentemente diverge da cidade planejada. Por meio de metodologias participativas como oficinas e mapeamentos afetivos, a iniciativa desvela as dinâmicas e carências dos espaços urbanos, especialmente nas periferias, valorizando o saber popular como subsídio para políticas públicas mais justas.

A análise a seguir será estruturada para, primeiramente, detalhar a concepção e a metodologia de cada uma dessas ações de extensão, conforme consta do Quadro 12. Em seguida, demonstrará como os aprendizados, as redes de colaboração e o capital social

construídos por meio desses projetos foram cruciais para a mobilização que culminou na construção da Agenda Popular pelo Direito à Cidade, evidenciando um processo contínuo e integrado de fomento à cidadania ativa em Palmas.

Quadro 12 - Projetos que forneceram subsídios metodológicos e sociais para a Agenda Popular pelo Direito à Cidade em Palmas - TO

Projeto	Público-Alvo	Metodologia e Foco	Contribuição para a Agenda
Nós Propomos	Jovens do Ensino Médio	Fomento à cidadania ativa; investigação de problemas socioambientais e elaboração de propostas em seus territórios.	Criação de protagonismo juvenil nas escolas de ensino médio e experiência em diagnóstico e proposição.
Assessores Populares em ODS	Lideranças Comunitárias	Capacitação em Agenda 2030 (ODS), traduzindo metas globais para o local, fortalecendo o controle social.	Formação de multiplicadores sociais capacitados e instrumentalização em conhecimento técnico para a implementação dos ODS.
Cidade de Fato	Habitantes Urbanos	Diagnóstico da realidade urbana por meio de metodologias participativas (oficinas, mapeamentos afetivos), focando na cidade vivida.	Valorização do saber popular e subsídios para o diagnóstico, uma contribuição interdisciplinar.

Fonte: Elaboração da autora com base nos seus estudos de campo (2017/2025).

8.1.1 O projeto Nós Propomos

O projeto "Nós Propomos" constitui uma ação de intervenção de origem portuguesa, iniciada em 2011 pelo Instituto de Geografia e Ordenamento do Território da Universidade de Lisboa (IGOT/UL). A iniciativa expandiu-se internacionalmente para países como Espanha, Colômbia, Peru, Moçambique e Brasil, consolidando-se como um instrumento de fomento ao exercício da cidadania entre estudantes de escolas públicas, com foco na gestão democrática dos espaços urbanos (Bazzoli; Silva; Sousa, 2020).

No ano de 2016, a proposta foi implementada no Estado do Tocantins a partir de uma parceria estratégica entre a Universidade Federal do Tocantins (UFT), a Secretaria de Estado

da Educação, Juventude e Esportes (SEDUC/TO) e o IGOT/UL. A finalidade central era estimular professores e alunos do ensino médio a desenvolverem uma reflexão crítica sobre a realidade urbana local, bem como a identificar e propor soluções para problemas socioambientais, visando à qualificação dos serviços públicos ofertados à comunidade (Bazzoli; Silva; Viana, 2017).

A estrutura metodológica do projeto partia da formação de estudantes universitários (graduandos e pós-graduandos) da UFT, que recebiam capacitação sobre os pressupostos da iniciativa, noções do Estatuto da Cidade e a importância da participação social na política urbana. Posteriormente, estes atuavam como monitores nas escolas de ensino médio parceiras, onde, após a apresentação da proposta, as equipes de estudantes secundaristas, sob a orientação de um docente da escola, realizavam trabalhos de campo. Esta etapa envolvia o diagnóstico do bairro, o diálogo com os moradores e a identificação de problemas locais que demandavam a atenção do poder público, sendo todas as ações discutidas e validadas em conjunto com a comunidade.

A participação da Universidade Federal do Tocantins (UFT) no projeto "Nós Propomos" é a materialização do princípio constitucional da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão, conforme estabelecido no artigo 207 da Constituição Federal de 1988.

A extensão, neste contexto, deixa de ser uma atividade secundária e se consolida como um processo educativo e cultural que articula a academia com a sociedade. Ao levar o conhecimento e a metodologia do planejamento urbano para as escolas de ensino médio e envolver estudantes universitários na função de monitores e capacitadores, a UFT cumpre seu papel de instituição pública a serviço da comunidade, aplicando o conhecimento gerado na pesquisa (sobre Direito à Cidade e gestão urbana) e integrando-o ao ensino (formação de graduandos e pós-graduandos), para promover a transformação social e o exercício da cidadania na prática.

Essa atuação extrapola os muros da academia e reforça a ideia de que a universidade deve ser um agente ativo no desenvolvimento social e urbano. O projeto, ao utilizar o conhecimento técnico-científico sobre o Direito à Cidade e o Estatuto da Cidade para capacitar jovens e comunidades, transforma esse saber em uma ferramenta de empoderamento cívico. Dessa forma, o "Nós Propomos" não é apenas uma iniciativa de extensão, mas sim um ciclo completo de educação, investigação e intervenção, onde o ensino é enriquecido pela experiência de campo, a pesquisa é validada pela aplicabilidade social, e a extensão garante que o conhecimento universitário contribua diretamente para a gestão democrática e inclusiva do território.

Por meio desse caminho metodológico percebe-se a sintonia desse projeto com os parâmetros da Constituição Federal Brasileira de 1988 que estabelece a educação como um direito de todos e dever do Estado e da família, clamando pela colaboração da sociedade para o pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho (art. 205 da CF/88). Nesse sentido, o projeto "Nós Propomos" dialoga diretamente com a função social da escola, que deve ir além da mera transmissão de conteúdo, atuando como um espaço de formação para a vida em sociedade e para a cidadania ativa. A efetivação desse direito constitucional exige que os currículos escolares trabalhem com temas que instrumentalizem os jovens a compreender e intervir na realidade, como é o caso do Direito à Cidade, um conceito que engloba a gestão democrática, a inclusão social e a sustentabilidade urbana.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB - Lei 9.394/1996), ao fixar as bases para a educação brasileira, e o Plano Nacional de Educação (PNE) – Lei nº 13.005/2014, com suas metas e estratégias, não podem se eximir da responsabilidade de incorporar a discussão sobre a participação cidadã e a gestão urbana nos níveis de ensino fundamental e médio. Ao estimular que os estudantes de ensino médio investiguem problemas socioambientais e proponham soluções (como faz o "Nós Propomos"), a escola atua como um laboratório de democracia, onde os alunos aprendem, na prática, a exercer a cidadania e a controlar socialmente as políticas públicas.

Essa integração curricular é fundamental para formar uma nova geração consciente de seu papel na construção de cidades mais inclusivas e sustentáveis. A experiência do "Nós Propomos", ao levar os estudantes a diagnosticar carências e elaborar propostas concretas, ensina que o espaço urbano é um produto social e que a gestão da cidade não é um processo apenas institucional, mas que exige a colaboração e a escuta ativa de todos. Ao fomentar a participação popular em idade escolar, semeia-se a cultura de que o planejamento urbano é uma responsabilidade coletiva, garantindo a efetividade do Estatuto da Cidade e a perenidade dos princípios democráticos na administração pública municipal.

Na fase subsequente, os estudantes, com o auxílio dos professores e das equipes técnicas da universidade, elaboravam projetos com propostas de melhoria para os problemas identificados. A culminância do ciclo de atividades anuais consistia na apresentação pública das propostas durante o Seminário Anual do Nós Propomos, um evento aberto à sociedade. Entre 2016 e 2018, os seminários foram sediados em Palmas, em diferentes espaços

institucionais: no auditório Cuíca da UFT (2016), no auditório do Quartel do Comando Geral da Polícia Militar (2017) e no auditório da Defensoria Pública do Estado do Tocantins (2018).

Durante esse triênio, o projeto contou com a participação de escolas públicas dos municípios de Araguaína, Gurupi e Palmas, sendo suas atividades integradas ao calendário letivo das instituições parceiras. A Figura 12 registra um momento do seminário de 2018, ocorrido no auditório da Defensoria Pública do Tocantins, em Palmas.

Figura 12 - Seminário Nós Propomos 2018



Fonte: *Blog Nós Propomos*³ (2018).

O legado do Nós Propomos nesse triênio (2016-2018) transcendeu a quantidade de escolas participantes, estabelecendo uma base fundamental de capital social e metodologia participativa em Palmas e outros municípios do Tocantins. A experiência de mobilizar centenas de estudantes do ensino médio para a discussão do Direito à Cidade foi crucial para consolidar uma cultura de intervenção não formal, preparando uma nova leva de jovens para o engajamento cívico. Os problemas identificados e as propostas elaboradas pelos estudantes, que eram discutidas em espaços públicos abertos à sociedade, funcionaram como um diagnóstico popular das demandas urbanas, sendo um precursor essencial dos eixos temáticos que seriam, posteriormente, aprofundados e sistematizados na Agenda Popular pelo Direito à Cidade.

No Quadro 13 consta um dos projetos apresentado à sociedade palmense, elaborado pelos alunos de ensino médio do Colégio Estadual Dom Alano de Palmas.

³ Projeto Nós Propomos! Disponível em: <http://nospropomos.blogspot.com/>.

Quadro 13 - Hidrata Palmas - Projeto do Colégio Estadual Dom Alano de Palmas

Problema identificado
A falta de acesso à água potável gratuita nos centros comerciais e de maior fluxo urbano em Palmas – TO.
Objetivo Geral
Propor a implementação de bebedouros públicos em locais da Avenida Juscelino Kubitschek de Oliveira, com maior fluxo de pessoas e incentivar o hábito do consumo de água. Além de contribuir com a melhoria da qualidade de vida da população por meio do acesso a água potável de qualidade e gratuita.
Ação de pesquisa
Referencial teórico sobre consumo de água necessário para saúde; Visita a Unidade de Saúde da Prefeitura a fim de identificar possíveis problemas de saúde por falta do consumo de água; Entrevistas com a população que frequenta as áreas comerciais de maior fluxo em nossa capital.
Estratégias
Sensibilizar os órgãos públicos competentes sobre a necessidade e a relevância social da proposta formulada; Buscar parcerias com entidades privadas de apoio a proposta.
Sugestões práticas
Solicitar a direção da escola para oficializar a Câmara de Vereadores sobre a ideia de implementação de bebedouros públicos na cidade. Fazer valer os princípios democráticos, a fim de dar manutenção a essa ideia importante para a cidade.

Fonte: Bazzoli; Silva; Sousa (2020).

Nas edições de 2017 e 2018, participaram diretamente do projeto mais de 45 alunos em Palmas, por edição, com repercussão interna nas escolas participantes, tendo atingido indiretamente mais de 500 alunos, por ano de atividade do Nós Propomos (Bazzoli; Silva; Sousa, 2020). Todos os trabalhos apresentados eram avaliados por uma banca composta por pessoas ligadas ao tema urbano, as quais exerciam atividades acadêmicas, comunitárias, empresariais ou atuavam em movimento sociais, profissionais autônomos e profissionais da educação (Bazzoli; Silva; Sousa, 2020).

A diversidade na composição da banca examinadora foi uma das bases do projeto, garantindo que as propostas dos estudantes fossem avaliadas sob múltiplas perspectivas. A presença de representantes de diferentes setores (acadêmico, comunitário, empresarial, social e profissional) legitimou o processo e enriqueceu o debate, ao demonstrar aos jovens que a questão urbana é complexa e exige o envolvimento de todos os segmentos da sociedade. Essa interação entre a juventude, o conhecimento técnico e a experiência prática dos avaliadores foi fundamental para a formação de uma nova geração de cidadãos mais conscientes e engajados.

O impacto indireto do projeto, alcançando mais de 500 alunos por ano, revela sua capacidade de ir além dos participantes diretos. As discussões e os trabalhos desenvolvidos nas escolas, as apresentações públicas e a própria divulgação do projeto na comunidade atuaram como multiplicadores de conhecimento, disseminando a importância do planejamento urbano e do direito à cidade. O Nós Propomos não se limitou a ser um projeto pedagógico, mas se

tornou uma ferramenta de conscientização cívica, plantando sementes de ativismo e de interesse pela política urbana em um público que, muitas vezes, é marginalizado do debate público

Cada avaliação era fundamentada em dez critérios estabelecidos pelos organizadores do evento (Quadro 14). Para cada projeto era atribuído uma nota numa escala de 0 a 10 pontos, onde as três melhores propostas eram premiadas.

Quadro 14 - Critérios para avaliação dos projetos no Seminário Nós Propomos

N.	CRITÉRIOS	NOTA 0 - 10 Pontos
1	O trabalho está plenamente adequado ao tema proposto (o conteúdo apresentado deverá estar vinculado às questões urbanas).	
2	A proposta é criativa (mostra a capacidade de produzir efeitos e transformar o ambiente segundo as necessidades comunitárias).	
3	A proposta é inovadora (demonstra mudança de processo no tratamento das questões urbanas e reflete pequenas melhorias e avanços nos benefícios proporcionados para a comunidade).	
4	A proposta é viável (análise subjetiva – Política, Social, Operacional – a proposta pode ser exequível, alcançar os resultados esperados e ter êxito na sua aplicação).	
5	Grau de impacto da proposta na comunidade (análise subjetiva – melhoria substantiva – a proposta poderá representar mudança substancial na melhoria da qualidade de vida na comunidade).	
6	Participação social (a proposta mostra que a comunidade estará envolvida no formulação, implantação e acompanhamento).	
7	A proposta é consistente (análise subjetiva - a proposta delimita claramente o objetivo de estudo, tem lógica, é razoável, apresenta crítica razoável).	
8	O grupo apresentou o trabalho com clareza na linguagem oral.	
9	O conteúdo do trabalho (<i>slides</i>) foi apresentado com redação estruturada e organizada de maneira lógica das partes.	
10	Segurança na defesa da ideia (o grupo foi seguro na apresentação, defendeu a proposta de maneira veemente, acredita na concretização e operacionalização, o problema identificado pelo grupo está sendo atendido pela proposta de resolução).	

Fonte: Bazzoli, Silva e Sousa (2020).

A divulgação do projeto transcendeu os seminários anuais. Discentes de graduação e pós-graduação apresentaram a iniciativa em eventos comunitários e feiras de negócios em Palmas. Em cada evento, era distribuída a obra *A Extensão Universitária* como indutora à cidade: a experiência do Nós Propomos, elaborada por universitários e coordenadores do projeto (Bazzoli et al, 2017). Um resultado prático ocorreu em 2018, quando o Colégio de Ensino Médio Santa Rita de Cássia, vencedor da edição de 2017, implementou sua proposta em

parceria com a Fundação Alphaville, que resultou na reforma do Centro Comunitário Viver com Alegria⁴, no Jardim Aurenny I, um espaço para convivência de idosos (Figura 13).

Figura 13 - Reforma do Centro Comunitário Viver com Alegria



Fonte: *Blog Nós Propomos Palmas* (2018).

Em 2018, esse trabalho foi apresentado no Congresso Iberoamericano do Nós Propomos, em Portugal (Figura 14).

Figura 14 - Alunos do CEM Santa Rita de Cássia de Palmas, Tocantins (Brasil), em Portugal - Congresso Iberoamericano Nós Propomos



Fonte: *Blog Nós Propomos* 2018.

⁴ Veja a história dessa ação interventiva que resultou na reforma do Centro Comunitário de Idosos Viver com Alegria, em Palmas, Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=dPhmwciRBAC&t=66s>.

Essa experiência permitiu aos estudantes não apenas apresentar o sucesso do "Nós Propomos", mas também ampliar sua visão de mundo e a compreensão sobre a relevância da participação social nos debates sobre a cidade.

Ademais, com o objetivo de reforçar a divulgação do projeto e orientar a formação de multiplicadores cívicos para a gestão urbana, foi desenvolvida uma significativa produção intelectual. Esta incluiu artigos, capítulos de livros, manuais e outras publicações, frequentemente apresentadas em seminários, congressos nacionais e internacionais, e publicadas em periódicos qualificados. Dentre os trabalhos que contaram com a participação desta pesquisadora, destacam-se:

Livros e Manuais Publicados/Organizados:

- i) BAZZOLI, João Aparecido *et al* (Orgs.). **A Extensão Universitária como indutora à cidade**: a experiência do “Nós Propomos”. Palmas, Tocantins: EDUFT, v. 1, 2017;
- ii) BAZZOLI, João Aparecido; SILVA, Maria da Vitoria Costa e; VIANA, Sandra Franklin Rocha. (Orgs.). Ebook: **A extensão Universitária como indutora à cidade**: a experiência do “Nós Propomos”. 1ª ed. Palmas: EDUFT, 2017; e,
- iii) BAZZOLI, João Aparecido; SILVA, Maria da Vitoria Costa e; VIANA, Sandra Franklin Rocha. (Orgs.). **Manual Nós Propomos**. v. 1. Palmas: EDUFT, 2017, 47p.

Artigos Publicados:

- i) BAZZOLI, João Aparecido; SILVA, Maria da Vitoria Costa e; SOUSA, Tatiana Oliveira. Extensão universitária ferramenta de participação social não formal contribuição de estudantes do ensino médio. **Cadernos de Pesquisa (UFMA)**, v. 27, p. 71-96, 2020. (Revista *Qualis A2*); e,
- ii) SILVA, Maria da Vitória Costa e; SOUSA, Tatiana de Oliveira. Relato de experiência do projeto “Nós Propomos no Tocantins em 2017”: proposta de educação cidadã para o protagonismo dos jovens na vida comunitária e política. **Revista Humanidades e Inovação da Universidade Estadual do Tocantins**, Palmas – TO, v. 8, n. 49, p. 375/382, 2021.

Com base nos resultados expostos, apesar do projeto "Nós Propomos" ter se demonstrado uma alternativa eficaz e não institucional que tem otimizado a formação de

multiplicadores sociais na área do urbanismo, no momento atual, encontra-se suspenso devido à carência de apoio por parte dos gestores públicos e privados.

A suspensão do projeto "Nós Propomos" devido à falta de apoio de gestores públicos e privados demonstra um grave *déficit* na cultura de planejamento participativo e na sustentabilidade das ações cívicas em Palmas. Embora o projeto seja uma iniciativa não formal da universidade, sua interrupção representa uma perda significativa na formação continuada de jovens protagonistas e no capital social acumulado. Essa descontinuidade sinaliza uma fragilidade na parceria entre academia e poder público e, principalmente, um desinteresse em alimentar os canais de democracia direta e educação cívica que são cruciais para a efetivação do Direito à Cidade. O Poder Público, ao negligenciar um projeto que comprovadamente prepara a nova geração para a gestão urbana inclusiva, compromete a capacidade futura da sociedade civil de exercer o controle social e de contribuir ativamente para o desenvolvimento sustentável do município.

8.1.2 Assessores Populares em Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS)

O projeto "Assessores Populares em Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS)" constituiu-se como uma iniciativa do grupo de trabalho Palmas Participa, da Universidade Federal do Tocantins (UFT), com início em 2021. Lançado em resposta aos impactos adversos da pandemia de COVID-19, o projeto teve como objetivo central a formação de agentes multiplicadores e a qualificação de cidadãos para apoiar a implementação dos ODS em âmbitos local e regional, visando à efetivação da Agenda 2030 no estado do Tocantins.

A metodologia da ação foi estruturada em duas fases sequenciais e complementares, que articularam teoria e prática:

i) Na primeira fase, de caráter formativo, os mestrandos do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional (PPGDR-UFT), no contexto da disciplina Seminários Interdisciplinares em Desenvolvimento Regional I e II, sob a coordenação do professor João Aparecido Bazzoli, receberam a fundamentação teórica sobre a Agenda 2030 e as diretrizes do projeto;

ii) A segunda fase, de natureza aplicada, envolveu a organização dos discentes em três grupos de trabalho para a elaboração dos módulos do curso. A concepção de cada módulo foi fundamentada em pesquisas de campo, que consistiram em visitas a bairros da cidade para identificar, documentar e analisar ações comunitárias já alinhadas aos ODS. O propósito era incorporar esses relatos de experiência diretamente no material didático.

Essa imersão em campo proporcionou aos estudantes um contato direto com as narrativas locais, articuladas pelos próprios moradores. O processo, eminentemente dialógico e participativo, fomentou nos discentes a percepção de seu pertencimento comunitário e de seu potencial como agentes de transformação para a melhoria dos serviços urbanos. As discussões em sala, enriquecidas pela vivência em campo, foram determinantes para a formatação final dos módulos. A título de exemplo, a edição de 2021 integrou a participação de atores comunitários, como artistas locais e entrevistados, cujas contribuições foram incorporadas ao conteúdo.

Em relação à execução e disseminação em contexto pandêmico, as atividades das edições de 2021 e 2022 foram conduzidas em formato híbrido, combinando estratégias síncronas e assíncronas para otimizar os processos.

As atividades síncronas, realizadas na plataforma *Google Meet*, incluíram aulas expositivas, palestras e debates com docentes e especialistas da área de planejamento urbano. As atividades assíncronas abrangeram leituras, reuniões de trabalho, oficinas com metodologias ativas, as visitas de campo e a realização de entrevistas.

Após a conclusão do desenvolvimento, as equipes promoveram o lançamento do curso. A disseminação para a sociedade ocorreu por meio do canal do projeto no *YouTube* e, na modalidade de Atividade de Extensão a Distância (AED), pela plataforma Eskada da Universidade Estadual do Maranhão (UEMA).

A formação dos Assessores Populares em ODS estabeleceu a ligação direta entre as demandas comunitárias e o arcabouço global de desenvolvimento, sendo fundamental para a construção da Agenda Popular pelo Direito à Cidade. Ao capacitar lideranças para decodificar os ODS e aplicá-los à realidade de Palmas, o projeto forneceu o instrumental técnico para que as futuras propostas da Agenda não fossem apenas reivindicações locais, mas sim diretrizes embasadas em metas internacionais de sustentabilidade e inclusão. Essa estratégia garantiu que a Agenda Popular tivesse uma visão de longo prazo (Agenda 2030) e um vocabulário reconhecido, elevando a qualidade técnica do debate promovido pela sociedade civil e preparando o terreno para o engajamento qualificado que culminaria na elaboração final da Agenda.

O Quadro 15 apresenta os *links* de acesso aos módulos do curso "Assessores Populares em ODS", referentes à edição de 2022.

Quadro 15 - Módulos do curso Assessores Populares em ODS (PPGDR/UFT/2022)

TEMA	LINK ACESSO
Lançamento/Abertura do curso Assessores Populares em ODS	https://www.youtube.com/watch?v=gOcb84nsHiM&t=54s
Agenda 2030 e as experiências com hortas urbanas em Palmas – TO	https://www.youtube.com/watch?v=E0dSTrd7D80&list=PLe7u67o-noABs3WIW_flwAiK2BcB_ifqb
ODS e as articulações sociais	https://www.youtube.com/watch?v=cmLla0TJzsM&list=PLe7u67o-noABs3WIW_flwAiK2BcB_ifqb&index=3
Mobilização e a institucionalização da Agenda 2030	https://www.youtube.com/watch?v=qw1S6IgeVw&list=PLe7u67o-noABs3WIW_flwAiK2BcB_ifqb&index=4

Fonte: Elaboração da autora com base no Palmas Participa e nas suas vivências empíricas como colaboradora do projeto Assessores Populares em ODS, 2022.

No ano de 2023, o curso "Assessores Populares em Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS)", foi implementado na modalidade híbrida pela plataforma da Universidade Federal do Tocantins (UFT), combinando atividades presenciais com transmissão pela plataforma de cursos *online* da universidade.

A execução de cada edição do projeto foi fortalecida pela colaboração de parceiros estratégicos, entre os quais se destacam o Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico (IBDU), o Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos (ONU-Habitat), a Rede ODS Brasil e o Núcleo de Tecnologias para Educação da Universidade Estadual do Maranhão (UEMA).

De modo geral, os resultados da iniciativa foram positivamente avaliados pelos discentes, que a consideraram vantajosa para a otimização de seus conhecimentos teóricos e práticos, contribuindo para a implementação dos ODS e de outras políticas sociais (Silva; Correia; Bazzoli, 2022).

Similarmente, o público externo, que acessou o curso por meio da plataforma Eskada (UEMA), avaliou o conteúdo e a carga horária como suficientes. Os participantes destacaram a clareza e o preparo dos expositores e atribuíram uma nota de 94 pontos (em 100) ao projeto, o que evidencia a alta receptividade da sociedade a esta modalidade de formação não formal voltada à sustentabilidade (Silva; Correia; Bazzoli, 2022).

Corroborando esses resultados, a análise empírica realizada por esta pesquisadora aponta a relevância das práticas formativas populares como instrumento para o debate de questões urbanas. Ao estimular o senso de pertencimento dos grupos envolvidos, a metodologia permitiu que os participantes ampliassem seus conhecimentos sobre políticas sociais e se capacitassem para atuar como novos multiplicadores, comprometidos com a qualificação dos serviços públicos e a sustentabilidade.

Como desdobramento, parte desses agentes sociais colabora em projetos em andamento dentro e fora do ambiente universitário, a exemplo da construção da agenda popular pelo direito à cidade em Palmas, tema que será aprofundado neste capítulo.

Com o fito de reforçar a divulgação do projeto e orientar a formação de multiplicadores para atuarem como colaboradores cívicos na gestão urbana, os mestrandos participantes foram incentivados a publicar seus trabalhos em periódicos e outros veículos acadêmicos. Essa estratégia resultou na produção de artigos, capítulos de livros, livros e manuais, sendo muitos desses trabalhos apresentados em seminários e congressos nacionais e internacionais. A seguir, são listadas algumas das publicações produzidas entre 2022 e 2024, que contaram com a colaboração desta pesquisadora:

Livro Publicado:

BAZZOLI, João Aparecido; SILVA, Maria da Vitória Costa e. **Agenda 2030 e sua divulgação pelo diálogo formativo**. 1. ed. Palmas: Editora da Universidade Federal do Tocantins, 2024. v. 1, 128 p.

Capítulos de Livro Publicados:

i) BAZZOLI, João Aparecido; SILVA, Maria da Vitória Costa e. A formação de multiplicadores em sustentabilidade. *In*: BAZZOLI, J. A; SILVA, M. V. C. (Orgs.). **Agenda 2030 e sua divulgação pelo diálogo formativo**. 1. ed. Palmas: Editora da UFT, 2024. v. 1, p. 10-18.

ii) SILVA, Maria da Vitoria Costa e.; CORREIA, Ítalo Schelive.; BAZZOLI, João Aparecido. Formação de multiplicadores Populares. *In*: VITÓRIA, Ângela Pierre; BAZZOLI, João Aparecido; AUSIQUE, John Jairo (Orgs.). **Um caminho para a institucionalização da Agenda 2030**: Instituições em rede. 1. ed. Rede ODS Brasil, 2022. v. 1, p. 89-101. Disponível em: <https://issuu.com/redeodsbrasil>.

O objetivo precípua que norteia o conjunto dessas iniciativas é o estímulo à participação social qualificada nas discussões sobre a cidade, de modo a viabilizar soluções eficazes para que os espaços urbanos e a sociedade alcancem um futuro mais igualitário e sustentável.

8.1.3 Projeto Cidade de Fato⁵

Para subsidiar as discussões da Agenda Popular, as equipes contaram com o suporte das ações desenvolvidas pelo projeto de extensão intitulado Cidades de Fato, vinculado à Universidade Federal do Tocantins (UFT). Desde sua criação em 2021, o projeto se consolidou como um espaço de diálogo amplo, democrático e interdisciplinar, dedicado a debater a cidade sob múltiplas perspectivas.

A metodologia do projeto consiste na realização de entrevistas com especialistas de diversas áreas do conhecimento e com estudantes pesquisadores, que são convidados a compartilhar suas experiências e reflexões sobre o direito à cidade. A abrangência temática é um dos eixos do projeto, que já explorou em seus episódios questões como mobilidade urbana, déficit habitacional e regularização fundiária, justiça ambiental, o papel dos espaços públicos e de lazer, a segregação socioespacial e as políticas culturais no contexto urbano de Palmas e de outras cidades.

As entrevistas são transmitidas pela Rádio Universitária UFT FM (96,9 MHz) e disponibilizadas na plataforma de áudio *Spotify*, ampliando o debate para além dos muros da universidade. A escolha por essa dupla plataforma é estratégica: enquanto a rádio FM garante um alcance amplo e democrático, chegando a ouvintes em diferentes localidades e perfis socioeconômicos, o *Spotify* cria um acervo permanente e de fácil acesso, permitindo que o conteúdo seja consultado a qualquer momento e por um público globalizado, engajando especialmente as novas gerações.

Em 2025, o projeto completou quatro anos de atividades contínuas, consolidado por parcerias institucionais estratégicas, como o Núcleo de Estudos Urbanos e de Cidades (NEUCIDADES) e a própria Rádio UFT FM. Atualmente sob a coordenação do professor João Aparecido Bazzoli, a iniciativa é movida por uma equipe de trabalho composta por estudantes bolsistas e voluntários engajados.

Para além do impacto externo, o "Cidades de Fato" cumpre uma função pedagógica fundamental na formação dos estudantes envolvidos. A participação nas etapas de produção,

⁵ Informações sobre o projeto Cidades de Fato da UFT podem ser acessadas por meio do endereço eletrônico: www.cidadesdefato.com.br.

roteirização, entrevista e edição dos programas proporciona aos discentes uma experiência prática em pesquisa e comunicação científica. Esse engajamento não apenas desenvolve competências técnicas, mas também aprofunda a consciência crítica e o senso de responsabilidade cívica, alinhando-se à missão da universidade de formar profissionais e cidadãos comprometidos com a transformação social.

Ao todo já foram transmitidas, pela Rádio UFT/FM e pelo *Spotify*, mais de 130 entrevistas à sociedade, tratando de variados temas relacionados com o direito à cidade.

O acúmulo de mais de 130 entrevistas representa mais do que um número expressivo; ele constitui um verdadeiro acervo teórico sobre a realidade urbana do Tocantins e do país. Ao reunir especialistas de diferentes campos, gestores públicos, ativistas e os próprios moradores, o projeto construiu um mosaico de vozes que, em conjunto, oferece um diagnóstico multifacetado e profundo dos nossos desafios. Esse acervo funciona como uma memória viva dos debates urbanos contemporâneos, documentando não apenas os problemas persistentes, mas também as soluções emergentes e as lutas sociais que moldam a cidade.

Essa produção contínua de conhecimento tem um impacto direto na qualificação do debate público local. Ao traduzir temas técnicos e complexos para uma linguagem acessível e ao dar visibilidade a pautas comunitárias, o "Cidades de Fato" empodera a sociedade civil. Ele fornece argumentos, dados e narrativas que podem ser mobilizados por movimentos sociais, associações de bairro e cidadãos em audiências públicas, conselhos municipais e na formulação de políticas. Dessa forma, o projeto atua como um catalisador para a participação social, ajudando a diminuir a distância entre o saber técnico e a ação política cidadã.

Dessa forma, o Cidades de Fato transcende sua função como projeto de extensão para se firmar como um instrumento vital na construção do debate público sobre o espaço urbano em Palmas e no Tocantins. Ao criar uma ponte sólida entre o conhecimento acadêmico e a vivência cotidiana da população, a iniciativa não apenas democratiza o acesso à informação, mas também fomenta uma consciência crítica sobre o direito à cidade.

A atuação do "Cidades de Fato" representa a etapa final de consolidação do conhecimento prévio que municia a construção da Agenda Popular. Os três projetos (Nós Propomos, Assessores Populares em ODS e Cidades de Fato) formam um ecossistema de educação cívica e mobilização social no "Palmas Participa". Se o "Nós Propomos" formou a base juvenil de ação e os "Assessores Populares" forneceram o instrumental técnico global, o "Cidades de Fato" sistematizou o *corpus* de conhecimento temático por meio de um amplo diálogo público. Este acervo, transmitido de forma acessível e contínua, garantiu que os participantes da Agenda Popular tivessem acesso a informações qualificadas, diversas e

criticamente analisadas, possibilitando a formulação de propostas mais informadas, estratégicas e representativas das múltiplas realidades de Palmas.

O Quadro 16 detalha uma seleção de episódios transmitidos pelo Cidade de Fato em 2024 e 2025.

Quadro 16 - Episódios transmitidos pelo projeto Cidade de Fato da UFT em 2024-2025

Entrevistado(a)/Resumo do Episódio	Link para Acesso
Giancarlo Moreira, professor da USP e Mestre em Políticas Públicas pela Universidade de Oxford, fala sobre a Tarifa Zero no transporte público.	https://creators.spotify.com/pod/show/professor-bazzoli/episodes/EP115---Tarifa-Zero-e-Sustentabilidade-Urbana-e2ofgtt/a-abhgm79
Sara Habersack, coordenadora e diretora do projeto de cooperação técnica Brasil- Alemanha (ANDUS) - da Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH, fala sobre a proposta de implantação de Parques Lineares na cidade de Palmas-TO.	https://creators.spotify.com/pod/show/professor-bazzoli/episodes/EP92---O-Ordenamento-Territorial-Municipal-como-instrumento-de-resilincia-urbana-e2gc11n/a-ab0ri00
Beatriz Fleury, professora da Universidade Estadual de Maringá, no Paraná, reflete sobre a incapacidade de instrumentos de planejamento atuais tratarem da produção do espaço urbano. Sugere a aplicação dos Planos de Bairros.	https://creators.spotify.com/pod/show/professor-bazzoli/episodes/EP105---Planos-de-Bairros-e2k1mk4/a-ab9vhvb
João Sette Whitaker, Diretor da FAU/USP, fala sobre o Plano de Bairros. Trata do desafio da proposta e da sua integração ao Plano Diretor Municipal.	https://creators.spotify.com/pod/show/professor-bazzoli/episodes/EP116---Plano-de-Bairros-nas-Cidades-de-Fato-e2orm2i/a-ab1lqe3
Arquiteto, urbanista e Professor Emérito da FAU-USP, Cândido Malta também atuou como Secretário de Planejamento de São Paulo. Ele é um defensor dos planos de bairro, conceito que aplicou no projeto da cidade de Matupá (MT). Atualmente, como cofundador do Movimento Defenda São Paulo, segue promovendo o planejamento urbano focado nas comunidades.	https://creators.spotify.com/pod/profile/professor-bazzoli/episodes/EP131---Reinvente-seu-Bairro-o-cidado-como-agente-de-transformao-e33bo55/a-abvblk8
Raquel Rolnik, urbanista brasileira. Nesta entrevista, Rolnik comenta sobre a redefinição das dinâmicas territoriais, destacando o momento de transição que vivemos e a importância da pesquisa para criar uma nova realidade.	https://creators.spotify.com/pod/profile/professor-bazzoli/episodes/EP133---A-redefinio-das-dinmicas-territoriais-a-partir-dos-ilegais--dos-informais-e-dos-ilcitos-e34fud3/a-ac0p6sn
Ermícia Maricato, arquiteta, urbanista, professora, pesquisadora e ativista brasileira, aborda sobre a reunião da rede nacional BR Cidades pautada no XXI Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional	https://creators.spotify.com/pod/profile/professor-bazzoli/episodes/EP137---A-rede-nacional-BrCidades-e-a-reforma-urbana-popular-e35ukm0/a-ac2unev

Fonte: Cidade de Fato 2024⁶.

⁶ Os demais episódios do projeto Cidades de Fato da UFT podem ser acessados por meio do endereço eletrônico: www.cidadesdefato.com.br.

O conjunto dessas experiências extensionistas foi essencial para a elaboração da Agenda Popular pelo Direito à Cidade em Palmas. Tais iniciativas forneceram a base diagnóstica, a articulação de atores e a fundamentação teórica que nutriram o movimento desde sua concepção. A Agenda nasceu, portanto, como um transbordamento natural do conhecimento acumulado, transformando o diálogo entre universidade e comunidade em uma ferramenta concreta de ação política. Ela representa a culminação desse processo, consolidando as demandas populares em uma plataforma coesa e propositiva, cujo processo de construção se passa a relatar.

8.2 A construção da Agenda Popular pelo Direito à Cidade em Palmas: relato de experiência (2024)

Como desdobramento das ações do projeto Palmas Participa e em resposta às demandas das comunidades locais, a elaboração da Agenda Popular pelo Direito à Cidade foi iniciada em 2024. O impulso para esta iniciativa partiu da constatação do agravamento das vulnerabilidades sociais e ambientais evidenciadas nos processos de segregação socioespacial e exclusão em territórios periféricos da capital tocantinense, que se agravaram em decorrência da pandemia de Covid-19.

A Agenda foi concebida como um instrumento para contrapor-se a esses cenários de desigualdade. Seus objetivos centrais foram o de fomentar o debate e construir propostas que qualificassem a função social da propriedade e da cidade, o bem-estar coletivo e o equilíbrio ambiental, com especial atenção à garantia do acesso igualitário da população de baixa renda ao direito à cidade.

O desenvolvimento do projeto consolidou-se a partir de uma ampla articulação interinstitucional, congregando uma rede de colaboradores que incluiu o Movimento BrCidades, o Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico (IBDU), o Núcleo de Estudos Urbanos e das Cidades (NEUCIDADES/UFT), a Clínica de Direitos Humanos da UFT/Palmas, o Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional (PPGDR/UFT), discentes da disciplina de Seminários do curso de Direito da UFT, o *Podcast* Cidades de Fato, além de associações de moradores dos setores Vila União, Lago Norte, Jardim Aurenny IV, Água Fria, Fumaça e Taquaruçu Grande, e demais residentes das regiões norte e sul de Palmas.

8.2.1 Percurso metodológico

A construção da Agenda foi metodologicamente estruturada em duas fases sequenciais e complementares:

- i) Capacitação Teórico-Metodológica: a primeira fase consistiu na preparação das equipes envolvidas. Por meio de palestras, seminários, oficinas e reuniões de trabalho, os participantes foram instrumentalizados com os referenciais teóricos e práticos necessários para a atuação em campo. Nessa etapa, foram definidos os objetivos, a metodologia, os potenciais desafios e as estratégias de mobilização comunitária;
- ii) Oficinas Comunitárias: com base na capacitação prévia, as equipes elaboraram um plano de ação detalhado para a segunda fase. Esta etapa culminou na realização de oficinas participativas em quatro bairros parceiros, momento central de escuta e construção coletiva das propostas da Agenda.

A abordagem metodológica que norteou o exame da Agenda foi a pesquisa-ação. Esta escolha fundamenta-se em sua capacidade de integrar o pesquisador, o fato social e os sujeitos em uma dinâmica de mútua transformação. Conforme preconiza Thiollent (2011), a pesquisa-ação visa não apenas refletir sobre uma determinada situação, mas intervir para resolver ou esclarecer seus problemas, ampliando tanto o conhecimento do pesquisador quanto o nível de consciência dos grupos envolvidos na ação. Trata-se de uma prática intrinsecamente cooperativa e participativa.

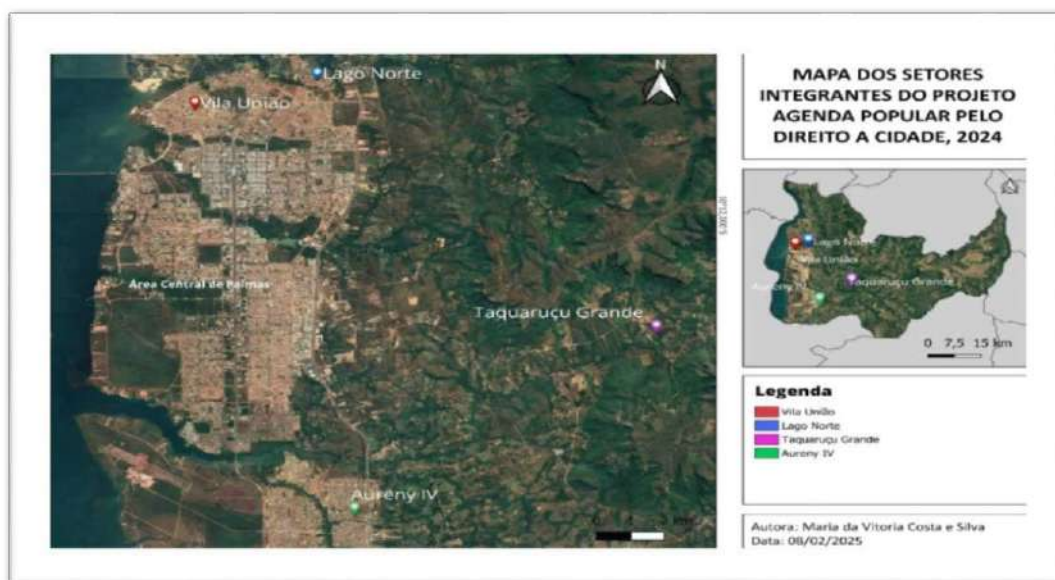
A dimensão política e social desse método é um de seus fundamentos, sendo concebido como uma "prática social e política" (Lorenzi, 2021, p. 12). O crescente interesse pela pesquisa-ação no meio acadêmico justifica-se por seu potencial de promover "o desenvolvimento voltado para a autonomia, alteridade, coletividade, dialogicidade [e] práticas democráticas capazes de produzir transformações nos contextos pesquisados" (Melo, 2024, p. 75-76).

O referencial filosófico-pedagógico desta prática encontra profunda ressonância no pensamento de Paulo Freire. Em suas obras, "Educação como prática da liberdade" (Freire, 1967) e "Pedagogia da autonomia" (Freire, 1996), Freire demonstra que o processo de conhecer, refletir, debater e agir sobre a própria realidade capacita os sujeitos a se reinventarem. A aprendizagem, nessa perspectiva, não é um ato de depósito, mas a criação contínua das "possibilidades para sua produção ou sua construção" (Freire, 1996, p. 12). Foi esse princípio de ação-reflexão-ação (*práxis*) que orientou as oficinas comunitárias.

O campo de investigação compreendeu o município de Palmas, Tocantins, com foco nas oficinas populares realizadas nos setores Vila União, Lago Norte, Taquaruçu Grande e Jardim

Aureny IV. A localização específica das comunidades que participaram ativamente da construção da Agenda Popular em 2024 é detalhada na Figura 15 e no Quadro 17.

Figura 15 - Mapa dos setores integrantes da Agenda Popular em Palmas (2024)



Fonte: Elaboração da autora com base nas observações de campo (2025).

Quadro 17 - Amostra do universo das oficinas populares realizadas em Palmas (2024)

Oficinas	Local/Data/Horário	Setores Periféricos Palmas
1ª	Colégio Militar da Vila União, 28/4/2024, 9h	Vila União – Plano diretor Norte
2ª	Associação dos Moradores, 24/5/2024, 19h	Lago Norte – Plano Diretor Norte
3ª	Associação dos Moradores, 2/6/2024, 9h	Taquaruçu Grande, Zona Rural
4ª	Associação dos Moradores, 30/8/2024, 19h	Jardim Aureny IV – Plano Diretor Sul

Fonte: Elaboração da autora com base nos registros de campo (2024).

O evento de lançamento da Agenda Popular pelo Direito à Cidade, em 6 de abril de 2024, foi concebido não apenas como um ato de formalização, mas como um momento fundacional para a metodologia do projeto. A solenidade, promovida pela urbanista Karine Corrêa e pelo Professor Bazzoli, imediatamente assumiu o caráter de uma oficina de trabalho colaborativa e consultiva.

O objetivo central foi submeter a minuta inicial do projeto ao escrutínio crítico dos diversos parceiros, que representam um amplo espectro de saberes acadêmicos e comunitários. Essa etapa foi essencial para garantir que o documento orientador nascesse do diálogo, aprimorando suas bases conceituais e metodológicas antes mesmo do início dos trabalhos em campo (Figura 16).

Figura 16 - Lançamento da Agenda Popular pelo Direito à Cidade em Palmas (2024)



Fonte: Palmas Participa (2024)⁷.

Nesse encontro, um dos principais encaminhamentos foi a definição dos eixos que guiariam todas as etapas do trabalho. Consensuou-se entre os parceiros do projeto e os atores comunitários presentes que a metodologia se desenvolveria a partir de duas questões centrais e mobilizadoras: Qual o bairro que temos? e Qual o bairro que queremos?. Essas perguntas-problema foram estabelecidas para estruturar tanto o diagnóstico da realidade local quanto a construção de propostas futuras.

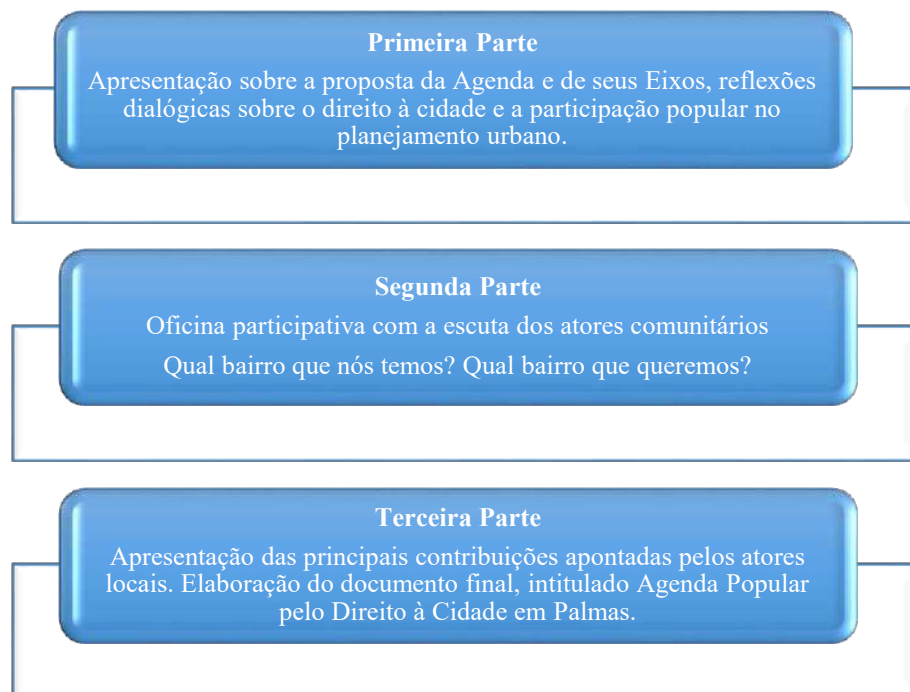
A escolha dessa abordagem dual é estratégica. A primeira pergunta instiga um profundo diagnóstico participativo, um mergulho na realidade vivida pelos moradores para mapear os desafios, as potências e as violações de direitos em seus territórios. Em contrapartida, a segunda questão abre o campo para a imaginação política e a construção de futuros possíveis, transformando a queixa em proposta.

Dessa forma, o método assegura que a Agenda não seja apenas um documento técnico, mas o reflexo de uma *práxis*, onde os sujeitos elaboram, a partir da crítica ao presente, o caminho para a cidade que almejam.

Na Figura 17, consta o protocolo dessa ação, com o roteiro das atividades desenvolvidas em cada oficina.

⁷ A reunião de lançamento da Agenda Popular pelo direito à Cidade em Palmas pode ser acessada por meio do seguinte *link*: <https://youtu.be/myp3iAEz0dc?t=10>.

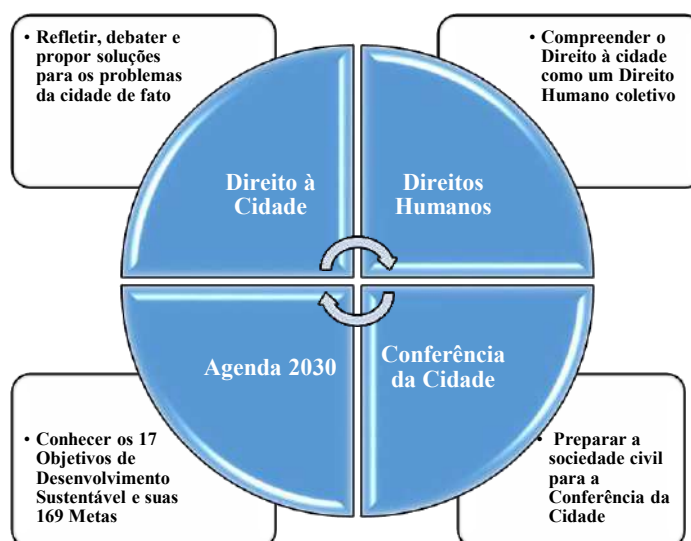
Figura 17 - Roteiro das oficinas – Agenda Popular pelo Direito à Cidade



Fonte: Elaboração da autora com base nas observações de campo e no caderno da Agenda Popular pelo Direito à Cidade (Bazzoli, Santos Silva, 2024).

A consolidação das propostas geradas por essa práxis foi organizada em eixos temáticos específicos. Tais eixos, que alicerçam a estrutura da Agenda Popular, estão sintetizados na Figura 18.

Figura 18 - Eixos temáticos da Agenda Popular pelo Direito à Cidade



Fonte: Elaboração da autora com base nas observações de campo e no caderno da Agenda Popular pelo Direito à Cidade (Bazzoli, Santos Silva, 2024).

Para a análise dos resultados e impactos da ação extensionista, esta pesquisadora estabeleceu quatro critérios avaliativos. Apresentados na forma de questões norteadoras (Quadro 18).

Quadro 18 - Critérios para as observações de campo e avaliação da Agenda Popular

Dimensão de Análise	Nº	Critério Analítico (Questões Norteadoras)
Acadêmico-Pedagógica	1	Em que medida a metodologia promoveu um diálogo efetivamente horizontal entre os saberes acadêmicos e comunitários, concretizando a indissolubilidade entre ensino, pesquisa e extensão? Qual foi a contribuição da experiência para a formação crítica e humanística dos discentes, complementando a formação teórica com a prática extensionista?
Comunitária e Participativa	2	Como os atores comunitários se apropriaram dos espaços de debate, e qual foi a abrangência da participação dos diferentes grupos sociais presentes no território?
Político-Institucional	3	Qual foi o papel estratégico das parcerias intersetoriais para fortalecer a legitimidade e a capacidade de ação e articulação da Agenda Popular? A Agenda Popular conseguiu se constituir como uma plataforma de incidência política, influenciando o debate público e sendo apresentada a instâncias do poder local?
Conteúdo e Replicabilidade	4	O conteúdo final do documento reflete as demandas levantadas nas oficinas e apresenta propostas viáveis e potentes para a transformação da realidade local? Quais elementos concretos da Agenda demonstram seu potencial como instrumento para subsidiar planos de bairro e fortalecer a colaboração cívica, sendo sua metodologia replicável em outros contextos?

Fonte: Elaboração da autora (2024).

Em síntese, o percurso metodológico desta tese articulou teoria e prática por meio da pesquisa-ação. Fundamentada em uma abordagem dialógica e freiriana, a investigação partiu da escuta ativa da comunidade, mobilizada pelas questões "o bairro que temos" e "o bairro que queremos", para construir coletivamente a Agenda Popular. A fase final desta metodologia consiste, portanto, na análise crítica de todo o processo, que será realizada com base nos quatro critérios avaliativos apresentados. Estes permitirão aferir a eficácia da ação em suas dimensões participativa, pedagógica e política, concluindo o ciclo da *práxis* investigativa.

8.2.2 Análise e resultados da agenda popular pelo direito à cidade

Este tópico avança da descrição metodológica para a análise substantiva da Agenda Popular pelo Direito à Cidade. O foco recai sobre a avaliação crítica dos resultados, alcances e desafios da iniciativa, superando a mera descrição do processo para adentrar em sua eficácia e seus impactos.

A análise será conduzida por meio dos quatro critérios avaliativos definidos na seção anterior (Quadro 17): o Acadêmico-Pedagógico, o Comunitário e Participativo, o Político-Institucional e o de Conteúdo e Replicabilidade.

Ao executar esta análise, objetiva materializar a etapa final da *práxis* da pesquisa-ação: a reflexão crítica sobre a ação. O conhecimento aqui produzido busca, portanto, oferecer contribuições situadas tanto para o debate acadêmico sobre planejamento urbano quanto para a luta dos movimentos sociais pelo direito à cidade em Palmas.

8.2.2.1 *A dimensão acadêmico-pedagógica*

A dimensão acadêmico-pedagógica do projeto "Agenda Popular pelo Direito à Cidade" evidencia o papel central da universidade como catalisadora da transformação social, ao colocar em prática a indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão. A iniciativa foi alicerçada na colaboração ativa de professores, graduandos e pós-graduandos da Universidade Federal do Tocantins (UFT), que atuaram como equipes técnicas e articuladores do processo.

No âmbito do ensino, a ação proporcionou uma experiência formativa ímpar para os estudantes, que, ao receberem orientação técnico-científica, foram capazes de aplicar e transmitir conhecimentos sobre o direito à cidade, a Agenda 2030 e o Estatuto da Cidade diretamente à comunidade. Este processo de educação de proximidade (Santos, 2007a) capacitou-os como colaboradores populares, despertando a conscientização política e participativa dos atores comunitários.

Do ponto de vista da pesquisa, o projeto contribuiu para minimizar a hierarquização tradicional entre pesquisadores e participantes. A metodologia da pesquisa-ação, fundamentada na escuta ativa e na dialogicidade, ressignificou a produção do conhecimento crítico, demonstrando que o pesquisador não atua isoladamente, mas em uma comunhão colaborativa cívica (Putnam, 2006). Para os docentes e pesquisadores, a experiência reforçou a importância de conectar os saberes populares aos conhecimentos técnicos, reinventando abordagens para os desafios urbanos via a ecologia de saberes (Santos, 2019; 2007b).

A extensão universitária cumpriu, assim, sua função primordial de estreitar laços com a sociedade, fomentando ações intersetoriais que validam a universidade como um espaço de reflexão, debate e busca por soluções eficazes para as complexidades do mundo contemporâneo.

8.2.2.2 *A dimensão comunitária e participativa*

A dimensão comunitária e participativa é o eixo central da "Agenda Popular pelo Direito à Cidade", manifestada desde a organização e mobilização para as oficinas até a consolidação das demandas. A escolha dos quatro bairros periféricos – Vila União, Lago Norte, Taquaruçu Grande e Aurenny IV – partiu do contato direto com lideranças locais, respeitando a autonomia e o contexto político das comunidades, como no caso de setores que optaram por não participar devido ao período eleitoral de 2024.

O engajamento da população foi notável, com um total de 137 participantes ao longo das quatro oficinas, envolvendo uma diversidade de atores sociais, como representantes de movimentos por moradia, defensores da educação, dos idosos, de pessoas com HIV/AIDS, de pessoas com deficiência, conselheiros municipais, líderes religiosos e jornalistas.

O percurso foi marcado por relatos emocionados, onde as histórias de vida demonstraram a dura realidade da exclusão e do abandono nos territórios periféricos. Os moradores, irredimidos com os problemas urbanos e com a inércia do poder público, foram os protagonistas na identificação e priorização das 54 demandas levantadas.

Planejar uma cidade tem sido, tradicionalmente, um exercício de adultos que discute sobre zoneamento, mobilidade, densidade e orçamentos em salas de reunião onde as perspectivas são moldadas por dados técnicos e visões de futuro econômico. No entanto, as vozes mais honestas e reveladoras sobre a vida urbana frequentemente vêm daqueles que mal alcançam a altura da mesa de discussões: as crianças. Incluir a perspectiva infantil no planejamento urbano não é um ato de benevolência, mas uma estratégia fundamental de inteligência social, que se torna ainda mais crítica e transformadora quando voltamos nosso olhar para as crianças das áreas periféricas.

Uma criança experimenta a cidade de forma sensorial e imediata. Sua escala é outra: um meio-fio alto é um obstáculo intransponível, um terreno baldio é um universo de aventuras e uma rua sem iluminação é uma fonte real de medo. Para elas, o direito à cidade se traduz em questões concretas como o direito de brincar na rua com segurança e ter uma praça bem cuidada perto de casa. Uma cidade que atende a essas necessidades é, invariavelmente, melhor para todos. Na periferia, essa perspectiva torna-se um diagnóstico preciso da desigualdade. Enquanto o planejamento foca em grandes obras, a criança aponta para o esgoto a céu aberto ou a falta de áreas de lazer, expondo as fraturas sociais com uma clareza que nenhum mapa técnico captura.

Trazer as crianças da periferia para o centro do debate é, portanto, um ato revolucionário que exige metodologias participativas e lúdicas, como oficinas de desenho e mapas afetivos. A

prova viva disso foi a emergência da participação infantil nas oficinas comunitárias da Agenda Popular. Embora não planejada inicialmente, a presença de crianças que acompanhavam seus pais levou à criação de um espaço dedicado a elas a partir da segunda oficina. Por meio de desenhos e reflexões, as crianças expressaram suas próprias demandas, como a falta de áreas de lazer e a necessidade de mais árvores, revelando a importância de sua inclusão e apontando uma lacuna para futuros estudos.

Essa iniciativa validou que a sociedade, em todas as idades, conhece profundamente seus problemas e possui plena capacidade de colaborar com a gestão das políticas urbanas. Ignorar a perspectiva infantil, especialmente a da periferia, é perpetuar um modelo de cidade que exclui e prioriza o concreto sobre a convivência. Escutar as crianças é um convite para repensar nossas prioridades e construir cidades onde o direito de brincar, de ir e vir com segurança e de pertencer ao seu espaço seja, de fato, universal e não um privilégio de poucos. Precisamos reverter esse quadro e colocar efetivamente a população no planejamento da cidade, para que possa construir um planejamento urbano de baixo para cima, a partir das necessidades locais de seu bairro e da sua comunidade.

Entretanto, este processo de base representa um contraponto direto ao modelo hegemônico de planejamento urbano que tem caracterizado a capital tocantinense. Historicamente, o planejamento de Palmas tem sido concebido em gabinetes, com a participação exclusiva dos poderes político e econômico, resultando em uma arquitetura da cidade que não reflete os interesses e as necessidades urgentes da população, sobretudo das comunidades periféricas com poucos recursos.

Esse modelo de planejamento, que marginaliza a participação popular, tem a perversa capacidade de replicar práticas tradicionais das grandes metrópoles brasileiras - como Rio de Janeiro, São Paulo, Recife, Salvador, Fortaleza e Belo Horizonte - capitais que enfrentam a expansão do crime organizado e de milícias que ocupam espaços onde a atuação estatal é deficiente ou ausente. Longe de ser um problema exclusivo dos grandes centros, essa lógica de planejamento às avessas tem sido disseminada para as cidades de pequeno porte com consequências igualmente graves.

A decisão política de beneficiar uma pequena elite econômica em detrimento da dignidade da maioria marginalizada tem levado novas gerações a experimentarem o abandono desde muito cedo, reforçando o estado de “vida nua, isto é, a vida *matável* e *insacrável* do *homo sacer*” - aquela vida biológica, despojada de sua dimensão política e jurídica, que pode ser impunemente sujeita à violência e à morte (Agamben, 2002, p. 16). A luta por um planejamento participativo é, portanto, uma luta pelo resgate da plena cidadania.

Esse paradigma excludente revela uma crise urbana e social de dimensão nacional. De acordo com o Censo brasileiro de 2022 do IBGE, 16.390.790 (dezesseis milhões, trezentos e noventa mil e setecentas e noventa pessoas) vivem em 12.348 (doze mil, trezentas e quarenta e oito) favelas e comunidades urbanas sem condições à vida com dignidade, o que acarreta a perda de nossos jovens para o crime organizado, e, conseqüentemente, o nosso futuro fica prejudicado. A urgência de um planejamento urbano de baixo para cima, fundamentado nas necessidades locais e na participação popular, emerge, assim, não apenas como uma pauta democrática, mas como uma estratégia essencial de sobrevivência e resgate da cidadania plena nos territórios historicamente negligenciados.

8.2.2.3 A dimensão político-institucional

A dimensão político-institucional do estudo analisa a interface entre as demandas populares e os instrumentos formais de planejamento e legislação. O projeto confrontou as reivindicações das comunidades com o Plano Diretor Participativo de Palmas (Lei Complementar nº 400/2018), o Plano Plurianual (PPA 2022-2025) e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). Constatou-se uma clara compatibilidade entre os problemas levantados nas oficinas e os princípios do Plano Diretor, revelando, contudo, uma falha em sua efetividade. A carência de serviços básicos nos bairros periféricos demonstrou que a implementação do plano não tem sido satisfatória.

A análise crítica se estendeu ao PPA de Palmas, que, embora contemple as questões urbanas discutidas, carece de indicadores que permitam avaliar o cumprimento das metas, especialmente as alinhadas aos ODS. As demandas populares dialogam diretamente com múltiplos ODS, com foco central no ODS 11 (Cidades e Comunidades Sustentáveis) e no ODS 9 (Indústria, Inovação e Infraestrutura), além de impactarem o Objetivo de Desenvolvimento Urbano Sustentável (ODUS) 1, referente ao Direito à Cidade.

A crítica ao planejamento "de cima para baixo", sem participação popular efetiva, foi um tema recorrente, especialmente em Taquaruçu Grande, onde os moradores se opuseram à transformação do setor em distrito sem estudos prévios dos impactos social e ambiental.

Como principal contribuição nesta dimensão, o estudo valida a tese de que instrumentos de participação mais próximos do território, como os Planos de Bairro, podem impulsionar a efetividade do planejamento institucional.

Assim, foi recomendada a alteração do Plano Diretor de Palmas para incluir os planos de bairro como um mecanismo viável para sua implementação e para superar a fragilidade do acesso igualitário à cidade.

Esta pesquisa impacta diretamente as atividades profissionais desta pesquisadora no Tribunal Regional Eleitoral do Tocantins (TRE-TO), fornecendo a base para o programa "Agentes da Democracia". A investigação possibilita a estruturação de metodologias pedagógicas (Fase 2 do plano - Quadro 18) que superam a linguagem jurídica tradicional. Com isso, a servidora-pesquisadora por meio deste estudo demonstra como oficinas bem formatadas e materiais didáticos otimizadores podem auxiliar a formação de multiplicadores sociais para dialogar com a juventude, focando no combate à desinformação e na literacia midiática, o que transforma os discentes da UFT em multiplicadores eficazes no ambiente escolar.

Para o programa de "Inclusão Sociopolítica dos Povos Indígenas e das Comunidades Quilombolas", a pesquisa subsidia a atuação profissional ao identificar as barreiras interculturais e burocráticas específicas. A pesquisadora, pautada por essa análise, pode orientar a parceria UFT-TRE para além do simples alistamento, focando na "tradução" dos conceitos de cidadania e na superação de entraves documentais (como a exigência de comprovante de residência), respeitando as formas de organização social e o tempo dessas comunidades tradicionais.

No que tange ao "Projeto Pop Rua Jud", a pesquisa aplicada à prática profissional da pesquisadora é vital para humanizar o atendimento e garantir a eficácia do mutirão. A atuação é informada pela compreensão de que o acesso ao título eleitoral é a última etapa; antes, é preciso destravar o acesso à documentação básica (RG, CPF). A parceria com a UFT, viabilizada pela pesquisadora, permite que os multiplicadores (ex: do Serviço Social) ofereçam a escuta qualificada e o acolhimento necessário, tratando a população em situação de rua com a dignidade que fundamenta o projeto.

Nesse sentido, a conexão estratégica entre a Justiça Eleitoral e a Universidade é vital para potencializar a formação de multiplicadores sociais, otimizando programas voltados à cidadania e à democracia. Esta parceria sinérgica une a *expertise* prática e o mandato institucional da Justiça Eleitoral com o conhecimento crítico, a metodologia pedagógica e a capilaridade da extensão universitária.

Os multiplicadores formados (discentes, docentes e técnicos) tornam-se vetores de transformação, capazes de traduzir a complexidade dos direitos políticos para as realidades específicas de cada grupo vulnerável. Eles não apenas levam informação, mas fomentam um entendimento profundo que conecta o exercício da democracia a conceitos práticos de

cidadania, incluindo a educação urbanística, que é essencial para debater o direito à cidade (no caso do Pop Rua Jud) e o direito ao território (para povos indígenas e quilombolas).

No intuito de contribuir com as reflexões acima e fomentar a aplicação prática da pesquisa, apresenta-se um plano de ação detalhado. Este plano visa tornar a parceria entre o TRE-TO e a UFT uma realidade efetiva na formação de multiplicadores sociais. Sugere-se que tal colaboração seja aprofundada, mormente através da integração com cursos *stricto sensu* (mestrado e doutorado), cujas pesquisas acadêmicas podem encontrar caminhos viáveis para a concretização e o aperfeiçoamento contínuo dessas políticas de cidadania, conforme detalhado no Quadro 19.

Quadro 19 - Parceria TRE-TO e UFT para Formação de Multiplicadores Sociais

Fase	Objetivo Principal	Ações Chave
Fase 1: Estruturação e Articulação (Meses 1-3)	Formalizar a parceria e alinhar as instituições.	1. Assinatura do Acordo de Cooperação Técnica (ACT). 2. Criação de um Comitê Gestor paritário (TRE-TO/UFT). 3. Mapeamento de recursos (UFT) e demandas (públicos-alvo).
Fase 2: Planejamento Pedagógico (Meses 3-5)	Desenvolver o conteúdo e a metodologia da formação.	1. Definição do perfil do multiplicador (aluno extensionista). 2. Garantia de certificação de horas de extensão (UFT). 3. Criação da matriz curricular: módulo base + módulos específicos (Agentes da Democracia, Indígena/Quilombola, Pop Rua Jud). 4. Produção de materiais de apoio (cartilhas, vídeos).
Fase 3: Execução e Formação (Meses 6-18)	Capacitar os multiplicadores e iniciar as atividades práticas.	1. Lançamento do Edital de Seleção de extensionistas (UFT/PROEX). 2. Realização do curso de formação (instrutores TRE-TO e UFT). 3. Início das Ações Práticas Supervisionadas (visitas a escolas, comunidades e participação em mutirões).
Fase 4: Monitoramento e Avaliação (Contínuo)	Medir os resultados, promover melhorias e dar visibilidade.	1. Reuniões trimestrais do Comitê Gestor. 2. Definição e acompanhamento de Indicadores de Sucesso (KPIs). 3. Realização de um Seminário de Boas Práticas e publicação de relatório final.

Fonte: Elaboração da autora com base nas pesquisas empíricas (2025).

8.2.2.4 A dimensão de conteúdo e replicabilidade

A dimensão de conteúdo e replicabilidade se concentra nas demandas concretas identificadas e no potencial do modelo para ser adaptado em outros contextos. O conteúdo principal da "Agenda Popular" foi a sistematização de 54 demandas populares, estruturadas em sete categorias que refletem as carências e anseios dos moradores das periferias de Palmas:

i) **Acessibilidade, Transporte Público e Mobilidade Urbana:** apontou-se a inadequação de calçadas e do transporte público para pessoas com deficiência, o alto custo da tarifa e a insegurança nos pontos de ônibus, que carecem de estrutura básica como banheiros e bebedouros. Como solução, os participantes exigiram o cumprimento da NBR9050, a melhoria da mobilidade, a busca por tarifa zero e a inclusão de novos modais de transporte;

ii) **Educação e Segurança:** a ausência de creches e escolas de tempo integral, a falta de professores e a insegurança dominada pelo crime organizado foram as principais queixas. Propôs-se a construção de unidades de ensino, a realização de concursos públicos, a instalação de postos policiais e uma presença mais efetiva do poder público nos bairros através de subprefeituras;

iii) **Infraestrutura, Lazer e Limpeza Urbana:** a falta de iluminação, saneamento básico, pavimentação de qualidade, áreas de lazer e coleta de lixo eficiente é uma realidade. As propostas incluem a promoção de infraestrutura completa, a duplicação de vias importantes como a Avenida NS-5 e a instalação de equipamentos comerciais e bancários nos bairros;

iv) **Meio Ambiente e Desenvolvimento Rural:** a preocupação com a expansão de invasões que comprometem córregos e nascentes foi central, especialmente em Taquaruçu Grande, onde se luta contra uma expansão urbana que ameaça o abastecimento de água da cidade. Exigiu-se fiscalização ambiental rigorosa e políticas de apoio a pequenos agricultores;

v) **Regularização Fundiária e Moradia:** a carência de moradias para a população de baixa renda e o crescimento de ocupações irregulares são problemas críticos. A comunidade pediu a fiscalização do poder público e a efetivação da regularização fundiária nos setores;

vi) **Saúde, Igualdade de Gênero e Direito do Idoso:** questões como o aumento de infecções por HIV/AIDS e o crescente número de pessoas em situação de rua foram levantadas, demandando garantia de acesso à saúde, abrigos públicos e mais postos de saúde com profissionais qualificados;

vii) **Participação Popular:** foi criticada a falta de divulgação das ações de interesse público e a linguagem técnica da administração, que dificulta o controle social. Sugeriu-se a

promoção de ações formativas para estimular a participação e a inserção dos planos de bairro como forma de fomentar o engajamento na execução do plano diretor.

Neste ponto, a dimensão de conteúdo se conecta diretamente com a proposta central de parceria entre a Justiça Eleitoral e a Universidade. O conteúdo sistematizado nas 54 demandas não se limita ao urbanismo; ele é a própria substância da cidadania negada. Questões como "Saúde e Pessoas em Situação de Rua" (item vi) e "Regularização Fundiária" (item v) são a pauta central de projetos como o Pop Rua Jud. Da mesma forma, a crítica à "falta de divulgação" e à "linguagem técnica" (item vii) justifica a necessidade de programas como os "Agentes da Democracia". Portanto, a "Agenda Popular" oferece o "o quê" (as demandas reais) e o "como" (a metodologia da escuta) para a formação prática dos multiplicadores sociais.

Em termos de replicabilidade, o estudo aponta caminhos claros. A metodologia da "Agenda Popular" pode ser aplicada em outras cidades para diagnosticar problemas urbanos de forma participativa. Além disso, sugere-se que outros projetos, como o "Nós Propomos" da UFT e os "Agentes da Democracia" da Justiça Eleitoral, possam incorporar a participação infantil em suas discussões.

Por fim, a lacuna identificada sobre o papel da infância no debate urbano nas escolas de Palmas é explicitamente apontada como uma sugestão para futuras pesquisas, garantindo a continuidade e o aprofundamento do tema.

A Agenda Popular pelo Direito à Cidade superou a função de um mero diagnóstico para se consolidar como um instrumento de ação política. Ao canalizar a indignação dos moradores em uma pauta organizada, o projeto evidenciou o abismo existente entre as diretrizes do Plano Diretor de Palmas e a realidade de exclusão vivida nos bairros periféricos. O resultado aponta para urgência de uma gestão urbana participativa, construída de baixo para cima, que não apenas lista carências, mas também aponta caminhos e exige a efetivação de direitos.

A proposta para a criação de Planos de Bairro surge como a principal inovação político-institucional do projeto. Estes planos funcionariam como instrumentos de microplanejamento, traduzindo as metas gerais do Plano Diretor em ações concretas e contextualizadas para cada território. Diferente do planejamento em macroescala, um Plano de Bairro detalharia as prioridades de investimento em infraestrutura, equipamentos públicos e serviços sociais com base nas especificidades e vocações daquela comunidade, garantindo que o orçamento municipal responda de forma mais ágil e precisa às necessidades imediatas da população.

Adicionalmente, o legado do projeto transcende o documento final. O processo fomentou uma sinergia virtuosa entre a universidade e a comunidade, onde o rigor técnico-científico se aliou ao saber popular.

Essa colaboração capacitou moradores, formando novas lideranças comunitárias com conhecimento sobre legislação urbana e mecanismos de participação.

Assim, mais do que um relatório de problemas, a iniciativa construiu um capital social e intelectual nos territórios, fortalecendo a capacidade da sociedade civil de dialogar, fiscalizar e negociar com o poder público de forma contínua. Em suma, a Agenda Popular transcende a função de um mero evento participativo para se consolidar como um relevante instrumento de diagnóstico e articulação social.

Sua metodologia demonstra ser um modelo de governança urbana replicável, capaz de traduzir o conhecimento empírico e as vivências locais em um conjunto de demandas estruturadas e legítimas. Ao fazer isso, o projeto fomenta o capital social e a agência política dos cidadãos, fortalecendo a cultura democrática no âmbito municipal. A experiência oferece, assim, subsídios práticos que desafiam os modelos tecnocráticos e centralizados de gestão. Valida-se, portanto, como uma via eficaz para a construção de políticas públicas mais responsivas e alinhadas às necessidades reais da comunidade.

O documento final, que consolida as 54 demandas e as análises do projeto, foi lançado em 9 de novembro de 2024 e está disponível para consulta pública no *Blog Palmas Participa*.

Os registros detalhados e os *links* de acesso para cada uma das quatro oficinas, mencionados no estudo original, compõem o acervo primário desta pesquisa e podem ser consultados para um aprofundamento nos debates que a originaram (Quadro 20).

Quadro 20 - Atividades da Agenda Popular pelo Direito à Cidade em Palmas (2024)

Atividades	Links para Acesso
Reunião de apresentação da Agenda Popular pelo Direito à Cidade em Palmas/TO	https://www.youtube.com/watch?v=myp3iAEz0dc&t=6s
1ª Oficina – setor Vila União, Palmas/TO	https://www.youtube.com/watch?v=-ISNQn5ZB8k&t=20s
2ª Oficina – setor Lago Norte, Palmas/TO	https://www.youtube.com/watch?v=d0iFuP3dm_w&t=2s
3ª Oficina – setor Taquaruçu Grande (Zona Rural), Palmas/TO	https://www.youtube.com/watch?v=Mavl8JMRh24
4ª Oficina – setor Areny IV, Palmas/TO	https://www.youtube.com/watch?v=gf-pG4u43gM
A “Agenda Popular pelo Direito à Cidade”, lançada em 9 de novembro de 2024	https://palmasparticipa.blogspot.com/p/agenda-popular-caderno.html

Fonte: Elaboração da autora, com base no *Blog Palmas Participa* 2024.

Nas Figuras 19 a 22 constam as fotos dos participantes de cada oficina comunitária da Agenda Popular.

Figura 19 - Fotos dos participantes da 1ª Oficina - setor Vila União de Palmas (2024)



Fonte: *Blog Palmas Participa* (2024).

Figura 20 - Foto da 2ª Oficina realizada no setor Lago Norte de Palmas



Fonte: *Blog Palmas Participa* (2024).

Figura 21 - Foto dos participantes da 3ª Oficina realizada no setor Taquaruçu Grande, Plano Diretor Sil, Zona Rural, Palmas



Fonte: *Blog Palmas Participa* (2024).

Figura 22 - Foto dos participantes da 4ª Oficina realizada no setor Jardim Aurenny IV, Plano Diretor Sul, Palmas



Fonte: *Blog Palmas Participa* (2024).

Além do registro acadêmico, a Agenda Popular nasce com o propósito de incidir na realidade. Recomenda-se, portanto, que os gestores públicos utilizem este documento como um

subsídio técnico e social para a elaboração de leis orçamentárias (PPA, LDO e LOA) e para a revisão dos planos setoriais do município. Para as lideranças comunitárias e movimentos sociais, a Agenda serve como uma ferramenta de gestão urbana e monitoramento, permitindo a fiscalização das políticas públicas e qualificando o debate com o poder executivo e legislativo. A sua efetividade dependerá da apropriação contínua por todos os atores envolvidos na construção de uma cidade mais justa.

Por fim, este trabalho aponta para outros desdobramentos e novas linhas de pesquisa. Destaca-se, com especial relevância, a lacuna identificada quanto à participação infantil no planejamento urbano. Sugere-se a criação de um projeto futuro, em parceria com a rede municipal de educação, para desenvolver e aplicar metodologias lúdicas que insiram de forma sistemática as crianças no debate sobre o direito à cidade.

Outras possibilidades incluem a realização de estudos longitudinais para medir o impacto real da Agenda nas políticas de Palmas ao longo do tempo e a aplicação comparativa desta metodologia em outras cidades da Amazônia Legal, a fim de compreender as particularidades e semelhanças dos desafios urbanos na região.

9 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS DADOS: OS DEGRAUS DA PARTICIPAÇÃO CIDADÃ EM PALMAS

Este capítulo realiza a análise crítica e comparativa das formas de participação cidadã que moldam o desenvolvimento urbano da capital. O objetivo busca desvendar os diferentes níveis de influência popular, examinando os modelos de engajamento que se encontram em constante disputa pelo poder de definir os rumos da cidade. Para tanto, a discussão é estruturada em uma progressão lógica que vai da teoria à análise prática e, finalmente, à síntese.

Na subseção 9.1, reapresenta as bases estruturais da Escada da Participação de Sherry Arnstein como Ferramenta Analítica. Este referencial teórico clássico é fundamental para o capítulo, pois oferece um modelo para graduar a participação desde formas simbólicas e não participativas até níveis genuínos de poder cidadão. A "escada" servirá como a ferramenta através da qual as iniciativas de participação em Palmas serão rigorosamente avaliadas.

Em seguida, o capítulo aplica essa ferramenta a dois casos de estudo contrastantes. A subseção 9.2 foca na esfera institucional formal, com a análise do Papel da Participação Social na Revisão do Plano Diretor na Escada de Arnstein. A investigação se concentra em determinar se este processo oficial transcendeu os degraus inferiores da escada, caracterizados pela mera

Informação e pelo Apaziguamento, ou se conseguiu de fato incorporar a voz da população nas decisões estratégicas.

Em contrapartida, a subseção 9.3 volta-se para a mobilização autônoma da sociedade civil, através da análise da Agenda Popular pelo Direito à Cidade na Escada de Arnstein. Aqui, o exame busca compreender como os movimentos sociais, por meio de suas próprias pautas e estratégias, lutam para ascender na escada, almejando alcançar os patamares de Parceria e Controle Cidadão, onde a influência sobre as políticas públicas é real e efetiva.

Finalmente, a subseção 9.4 conclui as discussões anteriores em uma síntese comparativa dos Modelos de Participação em Disputa em Palmas. Este trecho final confronta diretamente o modelo institucionalizado formal com o modelo popular (não formal), identificando as tensões, as contradições e, crucialmente, os fatores condicionantes do poder cidadão. Ao fazer isso, o capítulo não apenas oferece um diagnóstico dos "degraus" da participação em Palmas, mas também aponta para os desafios e as possibilidades para a construção de uma cidade mais democrática e justa.

9.1 A escada da participação de Arnstein como estrutura para análise cruzada dos resultados

Com o fundamento teórico da Escada da Participação de Sherry Arnstein devidamente estabelecido no Capítulo 2, este estudo avança agora para a sua aplicação prática. O modelo de Arnstein será empregado como a principal ferramenta metodológica para a análise cruzada dos resultados empíricos, permitindo uma avaliação crítica da distribuição de poder. O propósito é transcender a mera descrição dos mecanismos participativos para diagnosticar, de fato, a qualidade e a efetividade da influência cidadã nos casos investigados.

A análise será metodicamente estruturada em torno dos três níveis macro da escada: Não Participação, Graus de Tokenismo e Poder Cidadão. Cada processo participativo será sistematicamente avaliado e enquadrado em um dos oito degraus do modelo, desde a manipulação e terapia, passando pelos níveis informativos ou consultivos do tokenismo, até alcançar os patamares de parceria, poder delegado ou controle cidadão. Esta classificação rigorosa possibilitará uma comparação direta e objetiva entre as diferentes práticas estudadas.

Para que a classificação seja robusta, a análise considerará três dimensões-chave em cada caso: i) o grau de controle exercido pelos cidadãos sobre a agenda e os recursos decisórios; ii) a natureza da comunicação, verificando sua polaridade (se é unidirecional de *informação* ou dialógica de *negociação*); e iii) a capacidade de prestação de contas que o arranjo participativo

impõe aos detentores do poder. Este modelo assegura que o posicionamento na Escada de Arnstein reflita não apenas o desenho institucional formal, mas a prática efetiva da interação entre o Estado e a sociedade civil. Essa abordagem sistêmica previne a superestimação do nível de participação meramente pela existência de canais, exigindo a prova concreta da redistribuição de autoridade.

Para além de apenas classificar cada iniciativa em um degrau, a análise se aprofundará nas dinâmicas e nos fatores que justificam essa posição. Serão examinados os mecanismos específicos que facilitam ou restringem a ascensão na escada, investigando as relações de poder, os fluxos de comunicação e a capacidade real dos cidadãos de influenciar as decisões. Dessa forma, o diagnóstico não se limitará a um rótulo, mas buscará expor as causas e consequências do nível de participação alcançado em cada contexto.

A complexidade da análise reside, portanto, em evitar uma interpretação binária dos resultados, reconhecendo que a participação é um processo fluido e dinâmico, podendo haver oscilações entre os degraus em diferentes momentos de um mesmo ciclo decisório. Por exemplo, um processo que começa no nível de informação pode, por pressão social organizada, ascender momentaneamente ao nível de parceria, demonstrando a tensão constante entre poder instituído e ação cidadã. O mapeamento dessas trajetórias participativas e dos seus gatilhos será essencial, fornecendo uma visão mais sofisticada e realista da governança estudada.

A partir dessa análise aprofundada e individualizada, será realizada uma síntese comparativa. Ao justapor os diferentes casos no espectro da escada, o estudo buscará identificar padrões recorrentes, estratégias bem-sucedidas e obstáculos comuns. O objetivo desta etapa cruzada é compreender quais variáveis contextuais - sejam elas institucionais, políticas ou sociais - parecem correlacionar-se com níveis mais elevados e genuínos de participação, gerando *insights* que transcendem as particularidades de cada caso.

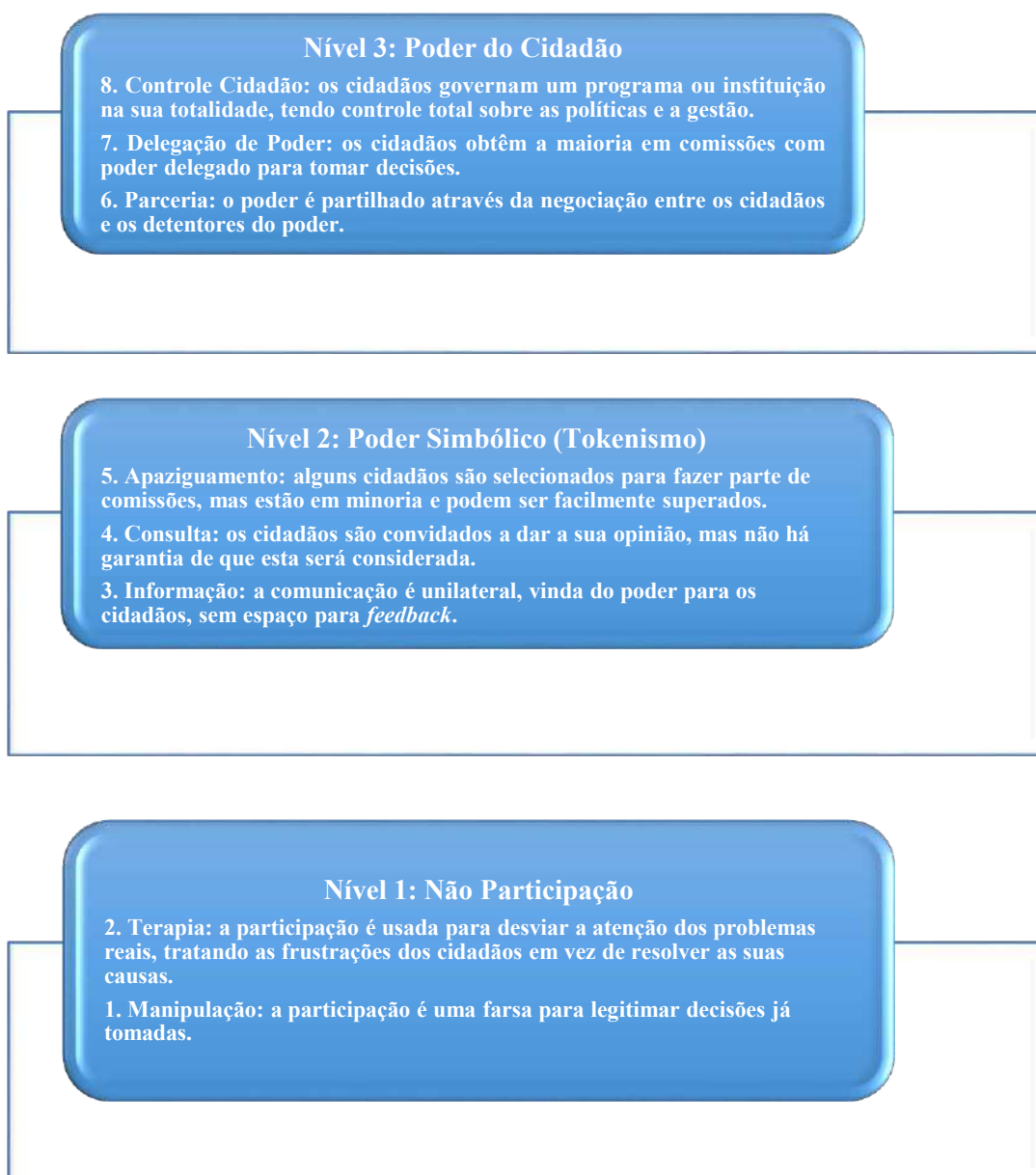
A adoção deste percurso metodológico é deliberada para contrapor uma visão superficial e frequentemente romantizada da participação. Em muitos contextos, a simples existência de canais participativos é equivocadamente celebrada como um avanço democrático, sem uma análise crítica do poder efetivamente exercido pelos cidadãos. O modelo de Arnstein, portanto, funciona como um antídoto contra essa ingenuidade analítica, exigindo que a investigação busque evidências concretas da redistribuição de poder e não se contente com o discurso oficial ou a formalidade dos ritos participativos.

Dessa maneira, a aplicação da Escada da Participação visa a ir além de um mero exercício de classificação acadêmica. O diagnóstico preciso do nível de influência cidadã em cada caso tem o potencial de gerar recomendações práticas para o aprimoramento de futuros

processos participativos. Ao identificar as barreiras que impedem a ascensão na escada, o estudo busca oferecer subsídios concretos para gestores públicos, planejadores e a sociedade civil na construção de arranjos institucionais (formais e não formais) que promovam parcerias mais autênticas e, em última instância, fortaleçam a democracia local, transformando a participação de um ato simbólico em um instrumento efetivo de poder cidadão.

A Figura 23 apresenta o desenho da Escada da Participação Cidadã de Arnstein (1969), em uma versão adaptada que servirá de guia visual e conceitual para a análise de dados desenvolvida neste capítulo.

Figura 23 - Escada da Participação Cidadã (Arnstein, 1969)



Fonte: Elaboração da autora com base na Escada da Participação Cidadã de Arnstein (1969).

Ao aplicar a Escada de Arnstein desta forma, será possível realizar uma análise cruzada que revelará padrões e disparidades nas relações de poder entre os gestores públicos e as comunidades. A metodologia pretende confrontar a retórica da participação com a realidade da sua implementação, demonstrando, por meio da comparação entre os casos, como diferentes arranjos institucionais e contextos políticos resultam em níveis distintos de poder cidadão.

Em suma, a Escada da Participação não será utilizada apenas como um referencial teórico, mas como uma régua analítica para medir e comparar o grau de poder efetivamente exercido pelos cidadãos. Esta abordagem metodológica permitirá extrair conclusões sobre a natureza da participação nos cenários investigados, oferecendo um diagnóstico comparativo da profundidade democrática de cada experiência.

9.2 Análise da participação social na revisão do plano diretor de Palmas (2016-2018)

Sob a ótica da Escada de Arnstein, esta seção analisa a Participação na Revisão do Plano Diretor Participativo de Palmas (2016-2018), a fim de investigar se o poder cidadão foi efetivo ou apenas simbólico.

1. O processo não começou bem. Em 2015, a gestão municipal tentou revisar o Plano Diretor de forma apressada, por decreto e com poucas audiências. Na Escada de Arnstein, essa atitude se enquadra no degrau mais baixo de todos: a Manipulação (Degrau 1). Trata-se de uma Não Participação, onde se cria um teatro participativo para legitimar decisões que já foram tomadas nos bastidores.

Felizmente, essa manobra foi impedida pela forte reação da sociedade civil organizada. A Ordem dos Advogados do Brasil (OAB-TO), universidades e movimentos sociais pressionaram e forçaram o poder público a recuar e a estruturar um processo mais aberto. Este momento foi crucial: foi a luta que tirou a revisão do degrau zero e colocou a população dentro do jogo.

Essa luta inicial foi crucial, pois forçou o poder público a abandonar a não participação e a estruturar um processo que, ao menos formalmente, ascendesse na escada.

2. O Plano de Trabalho resultante, com suas "Leituras Técnica e Comunitária", estabeleceu um roteiro metodológico para audiências e reuniões. Contudo, a estrutura proposta – apresentação técnica seguida de coleta de sugestões – posicionou o processo no degrau da Consulta (Degrau 4). Este é um nível de Tokenismo, onde os cidadãos são ouvidos e suas opiniões colhidas, mas não há qualquer garantia de que suas contribuições influenciarão as decisões.

A realização de audiências em horários de trabalho, sem política de mobilidade, reforça o caráter simbólico do processo, limitando a participação e revelando as barreiras para uma escalada a níveis mais altos de poder. Apesar da relevância dos debates nas três audiências públicas realizadas, onde se destacaram temas como a especulação imobiliária e a urgência da regularização fundiária, a baixa representatividade de lideranças de regiões periféricas confirmou os limites da Consulta (Degrau 4). O processo cumpria a norma, mas o poder de agenda e de decisão permanecia firmemente nas mãos dos gestores.

3. As reuniões comunitárias foram metodologicamente estruturadas, também, para que se enquadrassem como Consulta (Degrau 4), embora tenha gerado um diagnóstico popular mais positivo. É na análise dos resultados e das respostas institucionais a essas demandas que podemos identificar movimentos mais complexos na Escada de Arnstein.

A metodologia das reuniões era estruturada e permitiu a escuta. No entanto, a ausência de práticas formativas contínuas, uma lacuna apontada pelos próprios participantes, revela uma falha em capacitar os cidadãos para uma participação mais qualificada – um elemento essencial para se avançar para os níveis de poder compartilhado.

O verdadeiro teste de um processo participativo está em seus resultados. Quando analisamos a lei aprovada em 2018 e o que aconteceu nos anos seguintes, percebemos que a escalada na escada do poder foi muito desigual para as diferentes comunidades de Palmas. Vejamos:

i) Os que subiram mais alto: as comunidades rurais de Buritirana, Taquaruçu Grande e Taquaruçu tinham demandas claras por mais autonomia para gerir seus territórios e proteger suas identidades. No Plano Diretor de 2018, essas demandas principais foram ignoradas, embora outras propostas menores tenham sido incluídas. Este é um exemplo de Apaziguamento Simbólico, o quinto degrau da escada. A gestão faz pequenas concessões para acalmar a população, mas evita mudanças que alterem de fato o poder.

Contudo, a história não terminou aí. A luta dessas comunidades continuou e, em 2025, Buritirana e Taquaruçu conquistaram a criação de subprefeituras, com o gestor local sendo escolhido a partir de uma lista votada pela própria comunidade. Este foi um salto impressionante para o sétimo degrau da escada: o Poder Delegado (Degrau 7). Aqui, o poder de administrar o território foi efetivamente transferido para a comunidade, representando a mais significativa vitória popular de todo o processo.

ii) Os que ficaram no meio do caminho: as comunidades periféricas de Taquari, Lago Sul e Aurenys lutavam por direitos básicos: regularização de suas casas, infraestrutura e segurança. O Plano Diretor de 2018 atendeu a essas demandas no papel. Foram criados

instrumentos legais, como as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), que teoricamente resolveriam os problemas. Esta foi, novamente, uma estratégia de Apaziguamento Simbólico (Degrau 5). A lei deu uma resposta, mas, na prática, pouco ou nada foi implementado nos anos seguintes.

Essas comunidades ficaram presas nos degraus do meio da escada, no reino do Tokenismo. Elas participaram, suas demandas viraram lei, mas a vida real não mudou. Isso demonstra a face mais frustrante da Participação Simbólica (Degrau 5): ela cria a ilusão de progresso, mas mantém a população no mesmo lugar.

Ao usar a Escada de Arnstein, a história da revisão do Plano Diretor de Palmas fica mais nítida. Não foi um processo único, mas uma disputa constante por poder, degrau a degrau. Começou com uma tentativa de Manipulação (não participação), foi forçada pela sociedade civil a se tornar um exercício de Consulta (participação simbólica) e seus resultados revelaram táticas de Apaziguamento (Degrau 5).

A conclusão principal é que a escalada foi desigual. Enquanto a persistência de algumas comunidades as levou ao topo da escada, alcançando o Poder Delegado (Degrau 7), outras permaneceram com as mãos vazias, presas no Tokenismo. O caso de Palmas é um exemplo claro de que aprovar um plano participativo é apenas o começo da jornada. O verdadeiro direito à cidade só é conquistado quando a sociedade civil continua a lutar para subir a escada, transformando promessas em poder real e garantindo que o plano saia do papel para, de fato, construir um território mais justo para todos.

9.3 Análise da agenda popular pelo direito à cidade em direção à parceria e ao controle cidadão

A iniciativa "Agenda Popular pelo Direito à Cidade", iniciada em 2024 em Palmas, representa um avanço significativo na Escada de Participação Cidadã de Arnstein. A análise de sua metodologia e de seus resultados demonstra um movimento consciente para superar os níveis de Não Participação e Poder Simbólico, consolidando-se firmemente no degrau de Parceria e construindo as bases para ascender aos níveis de Delegação de Poder e Controle Cidadão.

O próprio impulso para a criação da Agenda nasce como uma contraposição a um cenário de exclusão e inércia do poder público, característico dos degraus inferiores da escada. A metodologia não se limita aos degraus de Informação (Degrau 3) e Consulta (Degrau 4), embora os utilize como ferramentas iniciais.

1. Informação (Degrau 3): a fase de Capacitação Teórico-Metodológica serviu para instrumentalizar as equipes e a comunidade com referenciais sobre direito à cidade, Estatuto da Cidade e outros temas. Contudo, diferentemente de um processo meramente informativo (unilateral), o objetivo foi criar uma base de conhecimento compartilhado para a ação coletiva, um pré-requisito para uma participação mais elevada.

2. Consulta (Degrau 4): as Oficinas Comunitárias e o evento de lançamento, que submeteu a minuta do projeto ao escrutínio dos parceiros, representam uma forma de consulta. No entanto, o processo transcendeu a mera coleta de opiniões. As perguntas-guia ("Qual o bairro que temos?" e "Qual o bairro que queremos?") não visavam apenas ouvir, mas estruturar uma práxis, transformando a queixa em proposta concreta, onde os moradores foram protagonistas na identificação e priorização das 54 demandas.

A Agenda Popular é um exemplo claro do degrau de Parceria (Degrau 6), onde o poder é redistribuído por meio da negociação entre os cidadãos e os detentores do conhecimento técnico. Vários elementos do projeto confirmam essa análise:

i) Metodologia de Pesquisa-Ação: a escolha deste método, que integra pesquisador e sujeitos em uma dinâmica de mútua transformação, é a essência da Parceria (Degrau 6). O texto destaca a busca por um diálogo efetivamente horizontal entre os saberes acadêmicos e comunitários e uma comunhão colaborativa cívica;

ii) Articulação Interinstitucional: a rede formada por UFT, BrCidades, IBUDU, associações de moradores e outros parceiros demonstra uma estrutura de governança compartilhada, onde diferentes atores colaboram em pé de igualdade para um objetivo comum;

iii) Protagonismo Comunitário: os moradores não foram objetos de estudo, mas sujeitos ativos. A validação de que a sociedade conhece profundamente seus problemas e possui plena capacidade de colaborar e a emergência não planejada da participação infantil reforçam que a comunidade teve poder real para moldar o processo e o conteúdo da Agenda;

iv) Construção Coletiva do Conhecimento: inspirado na pedagogia freiriana, o projeto se baseou na premissa de que o conhecimento é construído na ação-reflexão-ação. Isso materializa a parceria, pois nem o saber acadêmico se sobrepõe ao popular, nem vice-versa; eles se fundem para criar um novo entendimento e propostas concretas.

Embora a Agenda, na fase inicial, não tenha alcançado os degraus mais altos da escada, seu principal legado político-institucional é a criação de um caminho claro para alcançá-los.

v) Incidência Política para a Delegação de Poder (Degrau 7): a Agenda se constituiu como uma plataforma de incidência política. O resultado final não foi apenas um diagnóstico, mas uma pauta organizada para pressionar o poder público. A principal proposta nesse sentido

é a criação de Planos de Bairro. Esta recomendação é um chamado explícito para a institucionalização de um mecanismo de Delegação de Poder (Degrau 7), onde as comunidades teriam autoridade formal para definir prioridades e influenciar diretamente o orçamento e as ações em seus territórios, superando a fragilidade do acesso igualitário à cidade;

vi) Aspiração ao Controle Cidadão (Degrau 8): o projeto fortaleceu o capital social e intelectual nos territórios, capacitando novas lideranças e fomentando uma cultura de participação contínua. Ao propor que os Planos de Bairro sejam o mecanismo de execução do Plano Diretor, a Agenda aponta para um futuro onde a comunidade não apenas participa, mas exerce controle sobre a implementação das políticas urbanas que a afetam diretamente. O Controle Cidadão (Degrau 8) é, portanto, o horizonte para o qual todo o processo aponta.

A Agenda Popular pelo Direito à Cidade em Palmas (2024) é um processo dinâmico que se posiciona de forma exemplar nos degraus superiores da Escada de Arnstein. Ela efetivamente estabelece um modelo de Parceria (Degrau 6), articulando universidade e comunidade de forma horizontal e produtiva. Mais importante ainda, ela não se contenta com este nível: ao sistematizar demandas e, crucialmente, ao propor a criação de Planos de Bairro, a Agenda se firma como um instrumento estratégico que visa ativamente a Delegação de Poder (Degrau 7), com o objetivo final de alcançar um verdadeiro Controle Cidadão (Degrau 8) sobre o planejamento e o futuro dos territórios de Palmas.

9.4 Síntese comparativa: os modelos de participação em disputa em Palmas e os fatores condicionantes do poder cidadão

A análise comparativa entre a Revisão do Plano Diretor (2016-2018) e a Agenda Popular pelo Direito à Cidade (2024) revela a existência de dois modelos de participação fundamentalmente opostos em disputa em Palmas. Enquanto o primeiro representa um modelo *top-down* (de cima para baixo), reativo e controlado pelo Estado, que tende a limitar a participação ao nível simbólico, o segundo inaugura um modelo *bottom-up* (de baixo para cima), proativo e liderado pela sociedade civil, que busca ativamente a construção de poder cidadão genuíno.

O ponto de partida de cada processo define sua natureza. O Plano Diretor nasceu de uma tentativa de Manipulação (Degrau 1) por parte do poder público, e a participação só ocorreu como uma concessão, forçada pela pressão da sociedade civil. Isso condicionou todo o processo a uma dinâmica de disputa por um espaço limitado, mantendo-o, em sua maior parte, nos degraus da Consulta (Degrau 4) e do Apaziguamento (Degrau 5). Em contraste, a Agenda

Popular foi uma iniciativa autônoma, uma construção da sociedade civil articulada com a universidade, que não esperou pela permissão do Estado para se organizar, estabelecendo desde o início um modelo de Parceria (Degrau 6).

A metodologia empregada em cada caso foi um fator decisivo para os resultados. No Plano Diretor, as audiências públicas, mesmo quando bem-intencionadas, funcionaram como um mecanismo de Consulta formal (Degrau 4), sem um compromisso real com a capacitação dos cidadãos ou com a incorporação de suas demandas, resultando em Tokenismo (Nível 2 da Escada).

Já a Agenda Popular utilizou a pesquisa-ação e a pedagogia freiriana não apenas para ouvir, mas para instrumentalizar e empoderar os participantes, transformando a consulta em uma ferramenta para a construção da Parceria (Degrau 6), onde o conhecimento e as decisões são produzidos coletivamente.

A análise dos desfechos revela o principal fator condicionante do poder cidadão em Palmas: a persistência da mobilização para além dos canais oficiais e a capacidade de transformar demandas em propostas de poder. No processo do Plano Diretor, as comunidades rurais só alcançaram o Poder Delegado (subprefeituras) porque sua luta continuou por anos após a revisão, enquanto as periferias urbanas foram contidas pelo Apaziguamento (promessas legais não implementadas). A Agenda Popular parece ter aprendido essa lição, pois seu principal resultado não foi apenas uma lista de demandas, mas uma proposta política estratégica – a criação de Planos de Bairro – que visa precisamente institucionalizar o Poder Delegado (Degrau 7).

Em síntese, a disputa pela participação em Palmas se dá entre um modelo que oferece a participação como um ato simbólico (Nível 2 da Escada) para legitimar decisões estatais e um modelo que a constrói como um ato político para disputar o poder decisório (Nível 3 da Escada). O caso do Plano Diretor demonstra que a participação concedida pelo Estado raramente ultrapassa o Tokenismo, a menos que seja confrontada por uma pressão social implacável e duradoura. A Agenda Popular, por sua vez, representa uma evolução tática da sociedade civil, que agora busca não apenas reagir, mas criar sua própria pauta, fortalecer suas bases e propor novos arranjos institucionais, indicando um caminho mais promissor para que o Poder Cidadão deixe de ser uma exceção para se tornar a regra.

No Quadro 21 consta a síntese comparativa dos modelos de participação em Palmas.

Quadro 21 - Síntese Comparativa dos Modelos de Participação em Palmas

Critério de Análise	Revisão do Plano Diretor (2016-2018)	Agenda Popular pelo Direito à Cidade (2024)
Modelo de Participação	<i>Top-down</i> (de cima para baixo), reativo.	<i>Bottom-up</i> (de baixo para cima), proativo.
Iniciativa / Origem	Poder público, com participação como concessão.	Sociedade civil organizada em articulação com a universidade.
Metodologia Principal	Audiências públicas e reuniões comunitárias articuladas como consultas.	Pesquisa-ação, oficinas de cartografia social, pedagogia freiriana.
Papel da Sociedade Civil	Reativo, de pressão e disputa por espaço.	Protagonístico, de construção e proposição.
Posição na Escada de Arnstein	Predominantemente no nível de Tokenismo (Consulta e Apaziguamento).	Parte do nível de Poder Cidadão (Parceria), rumo ao Poder Delegado.
Resultado Principal	Conquistas pontuais (subprefeituras) via pressão contínua; promessas não implementadas.	Construção de uma pauta política e proposta estratégica (Planos de Bairro).
Fator Condicionante Chave	A persistência da mobilização pós-processo foi decisiva para ganhos reais.	A autonomia e a construção de propostas de poder como estratégia inicial.

Fonte: Elaboração da Autora com base nos estudos empíricos desta tese.

Desta forma, a análise comparativa não apenas contrapõe dois eventos isolados no tempo, mas revela uma curva de aprendizado e uma evolução estratégica da sociedade civil palmense. A experiência com o Plano Diretor, marcada pela frustração com os limites do modelo de participação tutelada, serviu de estímulo para a busca de uma nova abordagem, materializada na Agenda Popular.

Fica evidente que a superação do tokenismo e o avanço em direção a um genuíno poder cidadão em Palmas não dependem da benevolência estatal, mas da capacidade da sociedade de se auto-organizar, qualificar suas demandas e, crucialmente, transformar sua pauta reativa em propostas concretas de poder e de novos arranjos institucionais.

9.4.1 Fundamentação teórica: o diálogo entre os resultados empíricos e o conceitual

O rigor da análise comparativa em Palmas é conferido pela sistemática articulação entre os dados empíricos e o referencial teórico da tese. As categorias analíticas forneceram o quadro metodológico robusto para diagnosticar o problema estrutural, definir o horizonte político-utópico e avaliar a qualidade da participação. Neste sentido, o modelo *top-down* do Plano Diretor é diagnosticado como reflexo do Planejamento Urbano Excludente, nos termos

apontados por Rolnik (2002, 1999, 1994) e Maricato (2003), caracterizado pela segregação e especulação.

Em contrapartida, a Agenda Popular buscou ativamente a concretização do Direito à Cidade, na forma dimensionada por Lefebvre (2016) e Harvey (2014, 2005), pautando a luta pelo valor de uso e o direito à apropriação do espaço.

O nível de poder de cada processo foi precisamente medido pela Escada da Participação Cidadã (Arnstein, 1969), que revela a transição do nível do Tokenismo (Degraus 4 e 5 – Consulta e Apaziguamento) para o nível do Poder Cidadão (Degraus 6 e 7 – Parceira e Poder Delegado – rumo ao Controle Cidadão – Degrau 8 da escada).

Por fim, as categorias da Pedagogia da Autonomia (Freire, 1996), da Ecologia de Saberes (Santos, 2019, 2007b) e da Ação Comunicativa (Habermas, 2014, 2012) iluminaram as condições metodológicas e epistemológicas desta pesquisa que busca estimular a construção de um planejamento urbano mais efetivo, inclusivo e sustentável, de modo que a sociedade civil tenha condições de superar a racionalidade estratégica estatal e possa construir uma base autônoma para a deliberação e o empoderamento.

A escolha dessas categorias não foram arbitrárias, mas responde à necessidade de ir além da mera descrição dos eventos participativos. Elas permitiram que a tese estabelecesse uma crítica densa aos limites da participação concedida pelo Estado, expondo como os mecanismos formais da Gestão Democrática da Cidade são frequentemente cooptados para perpetuar as estruturas de poder do sistema, conforme a crítica de Habermas (2014, 2012) sobre a colonização do mundo da vida.

A dicotomia entre os modelos *top-down* e *bottom-up*, evidenciada pela análise, demonstra que a efetividade da participação está ancorada na autonomia e na capacidade da sociedade de mobilizar seu próprio capital social. A experiência do Plano Diretor confirmou que a participação sem o empoderamento metodológico - a ausência de uma verdadeira Pedagogia da Autonomia (Freire, 1996) e Ecologia de Saberes (2019, 2007b) - está condenada a ser meramente simbólica, ou seja, reduzida aos degraus mais baixos da Escada de Arnstein.

Os resultados comparativos em Palmas encontram seu rigor analítico na articulação de diversas categorias teóricas da tese, que permitiram diagnosticar o problema, definir o horizonte de luta e avaliar a qualidade da participação, conforme descrito no Quadro 22.

Quadro 22 - Matriz de Articulação: categorias analíticas teóricas e sua incidência empírica

Categoria Analítica	Aplicação no Estudo de Caso	Referencial Central
Planejamento Urbano Excludente	O Plano Diretor (2016-2018) é diagnosticado como reflexo de um modelo hegemônico de segregação e especulação, que a participação social visa combater.	Raquel Rolnik (2002, 1999, 1994), Ermínia Maricato (2003).
Direito à Cidade	A Agenda Popular (2024) define o horizonte ético-político da busca pelo valor de uso do espaço e o direito à participação (decisão sobre o espaço), em contraposição à lógica do valor de troca (especulação).	Henri Lefebvre (2016), David Harvey (2014), Purcell (2013, 2002).
Escada da Participação Cidadã	Ferramenta central para avaliar o nível de poder na participação. O Plano Diretor se encaixou no Tokenismo (Consulta/Apaziguamento), enquanto a Agenda Popular ascendeu ao Poder Cidadão (Parceria, visando o Poder Delegado).	Sherry Arnstein (1969).
Pedagogia da Autonomia	A metodologia da Agenda Popular (pesquisa-ação, Freire) serviu para a conscientização e empoderamento dos participantes, transformando a participação em um processo pedagógico e de <i>práxis</i> (ação-reflexão-ação).	Paulo Freire (1996).
Ecologia de Saberes	A Agenda Popular valorizou a conexão do saber popular com o técnico-científico, superando a mera Informação (Degrau 2 de escada de Arnstein) e reforçando a produção de conhecimento coletivo, crucial para a Parceria (Degrau 6).	Boaventura de Sousa Santos (2019, 2007b).
Ação Comunicativa e Esfera Pública	A Agenda Popular representa um esforço para estabelecer uma racionalidade comunicativa (diálogo e deliberação) autônoma, contrastando com a racionalidade estratégica (visando o controle) do Estado no Plano Diretor.	Jürgen Habermas (2014; 2012).
O fortalecimento do Capital Social, da Confiança e Poder da Esfera Pública	Na aplicação da Agenda Popular foi possível constatar a força das redes de engajamento cívico, das normas de reciprocidade e da confiança que permitem que os cidadãos cooperem para o benefício mútuo. A partir dessa experiência, Palmas terá um caminho seguro ao seu desenvolvimento urbano, que perpassa pela construção de uma sociedade cívica robusta, capaz de transcender a mera formalidade e exercer poder real na esfera pública.	Putnam (2006).

Fonte: Elaboração da Autora com base nos resultados desta tese.

Desta forma, a análise demonstra que o avanço para um genuíno Poder Cidadão depende diretamente da capacidade da sociedade de construir capital social (Putnam, 2006) e de aplicar metodologias que garantam a horizontalidade do diálogo e a valorização da Ecologia de Saberes (Santos, 2019, 2007b), transformando a simples mobilização reativa em uma proposta política estratégica capaz de criar novos arranjos institucionais.

9.4.2 Planos de bairro: a projeção do poder delegado e o avanço da gestão democrática

A proposição dos Planos de Bairro emerge como o resultado mais estratégico e promissor da Agenda Popular, configurando o elemento-chave que projeta a concretização do Direito à Cidade em Palmas. Esta iniciativa demonstra a curva de aprendizado da sociedade civil, que, após a frustração com o Tokenismo no Plano Diretor, busca agora criar instrumentos eficazes de poder local.

O principal objetivo dos Planos de Bairro é a Institucionalização do Poder Delegado (Degrau 7). Ao levar o planejamento e a gestão para a escala local, a proposta visa transferir o poder de decisão e implementação diretamente para as comunidades. Isso representa um salto qualitativo, transformando a conquista pontual obtida pelas comunidades rurais no passado (pós-Plano Diretor) em uma regra institucional permanente, garantindo a efetividade do Poder Cidadão.

Além disso, a institucionalização da participação contínua na esfera local permite a Superação do Planejamento Urbano Excludente. Os Planos de Bairro atuam como um mecanismo de combate à lógica hegemônica de segregação e especulação que historicamente marginaliza as periferias. Eles garantem que o planejamento seja moldado pelo valor de uso defendido pela população, e não apenas pelo valor de troca do mercado imobiliário.

Por fim, a proposta contribui para o fortalecimento da Gestão Democrática da Cidade ao exigir a criação de novos arranjos institucionais que extrapolam o escopo dos Planos Diretores de macroescala. Este novo patamar demanda a articulação de uma verdadeira Ação Comunicativa em nível de bairro, onde o mundo da vida dos cidadãos possa influenciar e moldar diretamente o sistema de gestão pública. Ao focar nos Planos de Bairro, a sociedade palmense sinaliza que a luta não é mais por ser ouvida (Consulta), mas sim por decidir e governar o próprio espaço, consolidando a participação como um ato político para a disputa do poder decisório, e não como um ato simbólico de legitimação estatal.

“O que precisamos fazer é construir uma política urbana que consiga parar a máquina de produção da exclusão territorial” (Rolnik, 2023).

10 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Chegamos ao capítulo final desta tese, que se propôs a investigar uma questão central para o futuro de Palmas: como superar a crônica ineficácia do planejamento urbano formal. O percurso investigativo foi orientado pela hipótese central de que a emergência de uma participação social qualificada, por meio de um planejamento territorializado de base comunitária, pode reverter o ciclo de captura e inoperância do planejamento formal em Palmas.

A premissa desta hipótese é que a falha não reside na ausência de participação, mas em sua qualidade. O modelo vigente, pautado em audiências públicas formais, frequentemente se limita a um ritual simbólico, facilmente capturado por interesses hegemônicos que perpetuam um modelo urbano excludente. A pesquisa, portanto, analisou a aplicação da variável independente - a Agenda Popular pelo Direito à Cidade, compreendida como um processo de planejamento insurgente "de baixo para cima" - e seu potencial de impacto sobre a variável dependente: a transformação do modelo de desenvolvimento urbano.

Para testar esta hipótese, o estudo adotou um desenho de eixos analíticos contrapostos. De um lado, investigou-se o modelo de participação institucional na revisão do Plano Diretor de 2018. De outro, a pesquisa-ação junto à Agenda Popular em 2024 permitiu analisar a emergência de uma alternativa que, conforme se argumenta, atua como o reforço necessário para dar vida ao planejamento formal.

Este capítulo final visa, portanto, apresentar os resultados que validam a hipótese e discutir as contribuições e os novos caminhos que se abrem a partir deste estudo.

10.1 Apresentação e discussão dos resultados da pesquisa

A investigação empírica, ao analisar os processos participativos em Palmas, confirmou a hipótese central desta tese. Os resultados demonstram a existência de dois modelos de planejamento em disputa, cujas lógicas e resultados distintos validam as premissas e os mecanismos propostos na hipótese.

O primeiro resultado reside na desmistificação do modelo de participação institucional, que, conforme previsto na premissa da hipótese, revelou um ritual simbólico e ineficaz. A

análise da revisão do Plano Diretor (2016-2018) demonstrou um processo confinado aos degraus de Consulta e Apaziguamento da Escada de Arnstein. A aprovação de instrumentos como as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) no papel, sem sua efetiva implementação, evidencia a captura do processo e sua incapacidade de alterar a lógica de especulação e segregação, confirmando que a baixa qualidade da participação perpetua a inoperância do planejamento formal.

Em contraposição, o segundo resultado crucial emerge da análise da Agenda Popular, a variável independente. Esta iniciativa validou o mecanismo de ação da hipótese ao operar a inversão epistemológica e política do planejamento. Ao posicionar o cidadão como protagonista na produção de conhecimento sobre o território, a Agenda construiu uma força social autônoma capaz de pressionar o poder público. O processo impactou positivamente a variável dependente, pois: (1) contestou a lógica especulativa ao propor usos sociais para o território; (2) fortaleceu a gestão democrática ao criar uma plataforma de controle social; e (3) aumentou a eficácia do Plano Diretor ao propor os Planos de Bairro como seu instrumento de implementação.

Fica demonstrado, portanto, que os avanços na participação cidadã não são concessões, mas conquistas de um modelo insurgente. A Agenda Popular atua como instrumento previsto na hipótese, gerando a pressão política e a substância técnica que faltam ao planejamento formal e apontando um caminho para que este se torne um efetivo instrumento de justiça social.

Em síntese, os resultados revelam o choque entre dois modelos: um planejamento institucional formal que, ao se limitar a uma participação simbólica, torna-se refém da especulação imobiliária, e um planejamento insurgente informal que, por meio da Agenda Popular, constrói uma força social autônoma capaz de disputar os rumos da cidade. Esta dualidade, observada na prática, não apenas ilustra o conflito urbano em Palmas, mas valida de forma inequívoca a hipótese de que a participação qualificada e territorializada é o vetor fundamental para a transformação do planejamento em um instrumento de justiça socioespacial.

10.2 Resposta à hipótese, à questão de pesquisa e aos objetivos da tese

Com base nos resultados expostos, a hipótese central da tese foi confirmada. A pesquisa demonstrou que a aplicação de uma Agenda Popular, enquanto processo de participação qualificada e territorializada, tem o potencial de transformar o modelo de desenvolvimento urbano de Palmas. A resposta à questão de pesquisa decorre diretamente desta confirmação: os Planos de Bairro emergem como o mecanismo concreto para reverter a lógica especulativa, pois

institucionalizam um canal de poder cidadão capaz de disputar o orçamento, definir prioridades locais e fiscalizar a implementação do Plano Diretor, tornando-o eficaz.

Para chegar a esta conclusão, os objetivos específicos da tese foram plenamente atendidos:

i) Analisou-se o papel da participação social (institucional e não institucional), concluindo-se que o modelo institucional formal do planejamento urbano de Palmas tende ao Tokenismo (Apaziguamento e Consulta), enquanto o modelo institucional não formal, representado pela Agenda Popular, constrói uma parceria efetiva e aponta para a delegação de poder;

ii) O exame da contextualização do processo de urbanização de Palmas revelou que a periferização e a segregação socioespacial não são acidentais nem meras consequências do crescimento, mas sim o resultado direto das estratégias empreendidas pelas forças políticas e econômicas dos grupos tradicionais, que utilizaram o planejamento urbano como um instrumento de controle territorial; de forma mais crítica, essa dinâmica assegurou o domínio das elites ao inibir qualquer processo efetivo de construção participativa no planejamento local, garantindo que a fundação e a expansão da capital servissem prioritariamente aos interesses do capital imobiliário em detrimento da justiça social e da inclusão;

iii) A pesquisa sobre o problema do planejamento formal de Palmas-TO, evidenciado na revisão do Plano Diretor de 2018, conclui que, apesar de o processo de avaliação da participação social ser formalmente participativo, ele se revelou falho e ineficaz por não garantir a influência real da população nas decisões; dessa forma, a pseudo-participação não conseguiu corrigir as desigualdades territoriais, mas serviu como legitimação institucional para manter intacta a lógica excludente e segregacionista da cidade, consolidando o controle do planejamento pelas forças políticas e econômicas tradicionais e perpetuando a desigualdade socioespacial; e,

iv) A pesquisa demonstrou, por meio da metodologia de pesquisa-ação, o potencial transformador da Agenda Popular pelo Direito à Cidade, verificando empiricamente que ela se constitui como o contraponto democrático necessário à gestão urbana hegemônica e segregacionista de Palmas, cuja revisão do Plano Diretor (2016-2018) confirmou a falência da participação formal e a manutenção da lógica excludente. Sua relevância reside no fato de representar uma inovação institucional crucial para qualificar a democracia urbana, ao oferecer mecanismos concretos para superar a pseudo-participação e o controle elitista do planejamento; assim, a proposição estratégica dos Planos de Bairro surge não apenas como uma ferramenta

de gestão territorial, mas como uma plataforma fundamental para desafiar a lógica da periferização e efetivar, de modo radical e inclusivo, o direito à cidade e a justiça socioespacial.

Desta forma, o percurso da tese se revela como uma jornada lógica e coesa. O cumprimento dos objetivos específicos não representou etapas isoladas, mas sim a construção progressiva dos alicerces que sustentam a conclusão principal. Ao diagnosticar o contexto histórico, desvendar a ineficácia do modelo vigente e, por fim, analisar empiricamente uma alternativa insurgente, a pesquisa articulou as evidências necessárias para responder de maneira robusta tanto à questão de pesquisa quanto à hipótese, demonstrando como os Planos de Bairro, nascidos da Agenda Popular, constituem a resposta prática e teórica aos impasses do desenvolvimento urbano de Palmas.

10.3 Contribuições teóricas e práticas da pesquisa

Esta tese oferece contribuições que transcendem o diagnóstico do caso de Palmas, dialogando com os campos do planejamento urbano, dos estudos da participação e das políticas públicas.

No plano teórico, a principal contribuição reside na aplicação empírica e comparativa da Escada de Participação de Sherry Arnstein. O estudo não apenas utilizou o modelo como referencial, mas o operacionalizou como uma ferramenta analítica para desvendar as dinâmicas de poder em dois modelos antagônicos de participação, revelando como uma mesma cidade pode abrigar simultaneamente práticas de Tokenismo (Apaziguamento e Consulta) e de Poder Cidadão (Parceria e Poder Delegado). Adicionalmente, a pesquisa enriquece o debate sobre o planejamento insurgente, demonstrando que este pode evoluir de uma prática de resistência para uma ação propositiva, capaz de gerar inovações institucionais - como os Planos de Bairro - que desafiam a epistemologia tecnocrática dominante.

Por fim, a tese conecta o caso de uma capital planejada na Amazônia Legal às grandes teorias urbanas, ilustrando como conceitos como o direito à cidade (Lefebvre, 2016), acumulação por espoliação (Harvey, 2014 e 2005) e a comunidade cívica (Putnam, 2006) se materializam em contextos específicos.

No plano prático, as contribuições são diretas e tangíveis, materializadas em quatro eixos principais:

- i) Em primeiro lugar, a própria Agenda Popular pelo Direito à Cidade é um produto concreto desta pesquisa, um documento que sistematiza as demandas populares e serve como plataforma política para movimentos sociais;

ii) Em segundo lugar, a tese oferece um subsídio qualificado para a gestão pública, apresentando um diagnóstico aprofundado sobre as falhas do planejamento municipal e uma proposta clara: a institucionalização dos Planos de Bairro. Para materializar essa proposta, disponibiliza-se no Apêndice uma minuta de projeto de lei que dispõe sobre a institucionalização dos Planos de Bairro como instrumentos complementares à implementação do Plano Diretor Participativo de Palmas;

iii) Em terceiro lugar, e como ferramenta direta para o empoderamento comunitário, a pesquisa produziu um *E-book* didático, também apresentado em Apêndice, com o objetivo de guiar e auxiliar as comunidades e as escolas públicas na elaboração de seus próprios planos;

iv) Finalmente, o próprio processo de pesquisa-ação fomentou o empoderamento, fortalecendo o capital social, capacitando atores locais e fornecendo uma metodologia replicável para que outras comunidades possam construir suas pautas de reivindicação e qualificar o controle social sobre a gestão urbana.

Desta forma, a principal contribuição desta investigação reside na sua capacidade de transcender a dicotomia entre teoria e prática. A pesquisa não se limita a um diagnóstico acadêmico, mas estabelece uma ponte sólida entre a análise teórica e a ação transformadora. Ao utilizar o rigor conceitual para fundamentar a criação de instrumentos práticos - como a Agenda, a minuta de lei e o guia comunitário -, a tese materializa o conceito de pesquisa engajada. Gera-se, assim, um círculo virtuoso: a teoria ilumina a prática, enquanto a prática valida e enriquece a teoria, resultando em um conhecimento que é, ao mesmo tempo, academicamente robusto e socialmente relevante.

10.4 Limitações do estudo e recomendações para pesquisas futuras

Toda investigação científica possui fronteiras, e o reconhecimento de suas limitações é fundamental para a honestidade intelectual e para o avanço do conhecimento. A principal limitação desta tese reside em seu recorte temporal. Por analisar um processo em pleno desenvolvimento - a Agenda Popular de 2024 -, o estudo pôde avaliar sua concepção, metodologia e potencial, mas não seus impactos de longo prazo.

Outra limitação inerente à metodologia da pesquisa-ação é sua profundidade contextual, que, embora seja sua força, restringe a generalização direta dos resultados das quatro oficinas para a totalidade dos bairros de Palmas, funcionando mais como um modelo de processo do que um censo de demandas.

Essas limitações, contudo, abrem um fértil e necessário campo para investigações futuras. A partir do processo de elaboração da Agenda Popular, foi possível identificar lacunas específicas que demandam aprofundamento científico. Nesse aspecto, como trabalhos futuros, sugere-se:

i) Averiguar, por meio de estudo de campo, a questão urbana do setor Taquaruçu Grande, tendo em vista o impasse existente entre o interesse do Poder Público em transformá-lo em distrito e o anseio da população local que visa a permanência como área rural para proteção ambiental;

ii) Acompanhar a implementação do Plano Diretor de 2018, analisando a interlocução entre Poder Público e sociedade civil com vistas à minimização da especulação imobiliária e da segregação social nos setores periféricos;

iii) Analisar o desenvolvimento da prática de extensão da Universidade Federal do Tocantins que, a partir de 2025, está trabalhando na implantação do plano de bairro no setor Aurenny IV, uma reivindicação popular que servirá como estudo de caso para a eficácia deste instrumento;

v) Investigar a operacionalização do processo de regularização fundiária pela Prefeitura de Palmas nos múltiplos setores já designados em lei, como Irmã Dulce, União Sul, Santo Amaro, Lago Norte, Taquari, dentre outros;

vi) Verificar, no âmbito das escolas de Palmas, o papel da participação infantil na discussão sobre a cidade e quais projetos institucionais estão sendo desenvolvidos para otimizar o engajamento cidadão desde a base;

vii) Averiguar, no âmbito da Justiça Eleitoral tocantinense, se a proposta desta tese, para a formação de multiplicadores sociais, será efetivada e quais seus resultados para a otimização dos programas Agentes da Democracia; Inclusão Sociopolítica dos Povos Indígenas e das Comunidades Quilombolas, bem como para o projeto Pop Rua Jud.

Os limites desta pesquisa, aqui reconhecidos, não representam um ponto final. Pelo contrário, eles abrem um novo e fértil campo para futuras investigações sobre a dinâmica urbana de Palmas.

A principal contribuição desta tese é analisar a Agenda Popular na prática, confirmando seu valor como uma ferramenta poderosa para entender os problemas da comunidade e construir uma forma de gestão mais participativa. Por isso, os temas sugeridos para futuros trabalhos não são aleatórios; eles são o resultado direto das preocupações e dos problemas apontados pelos próprios moradores durante o processo. Este estudo funciona, assim, como um mapa inicial dos

desafios da cidade, cujo maior mérito não é dar respostas prontas, mas sim organizar e dar respaldo acadêmico às perguntas feitas por quem vive o dia a dia de Palmas.

Por fim, espera-se que os resultados e as reflexões desta tese possam enriquecer o debate sobre o futuro da Capital tocantinense. A construção de uma cidade verdadeiramente justa e sustentável vai além dos planos técnicos e dos projetos de engenharia; ela acontece de fato quando fortalecemos, de forma contínua, o diálogo e a negociação entre o poder público e a sociedade.

A Agenda Popular, e as pesquisas que ela inspira, são no fundo um convite para que todos - gestores, técnicos e cidadãos - assumam sua parte na responsabilidade de construir uma cidade definida não apenas por seu planejamento grandioso, mas, principalmente, pela energia de sua democracia e pela atenção às necessidades humanas de suas comunidades.

O legado desta tese, portanto, não se encerra em suas próprias páginas, mas se projeta como um convite à ação contínua e à vigilância cívica. Ao mapear os desafios e ao mesmo tempo fornecer ferramentas para o empoderamento, a pesquisa reforça que a cidade é um projeto em permanente construção, cuja qualidade depende diretamente da vitalidade de seu debate público. Que este trabalho sirva não como um ponto de chegada, mas como um subsídio para fortalecer a convicção de que o direito à cidade é, antes de tudo, o direito de participar ativamente de sua transformação cotidiana.

10.5 Produção científica realizada no decorrer da pesquisa

A jornada de construção desta tese foi intrinsecamente ligada à produção de conhecimento fomentada pelas disciplinas do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional da Universidade Federal do Tocantins. A seguir, apresenta-se a relação da produção científica desenvolvida pela pesquisadora em colaboração com docentes e discentes ao longo do doutorado, cujas reflexões teóricas e investigações empíricas foram fundamentais para a maturação dos argumentos e para o resultado final deste trabalho.

Livros publicados/organizados (2024):

- BAZZOLI, João Aparecido.; SILVA, Maria da Vitoria Costa e (Orgs.). **Agenda 2030 e sua divulgação pelo diálogo formativo**. 1ª ed. Palmas: EDUFT, 2024, v. 1. 128p.

Capítulo de livro (2022-2024):

- BAZZOLI, João Aparecido; SILVA, Maria da Vitoria Costa e. A formação de multiplicadores em sustentabilidade. *In: João Aparecido Bazzoli e Maria da Vitória Costa e Silva (Orgs.). Agenda 2030 e sua divulgação pelo diálogo formativo*. 1ª ed. Palmas: EDUFT, 2024, v. 1, p. 10-18.
- SILVA, Maria da Vitoria Costa e.; CORREIA, Ítalo Schelive; BAZZOLI, João Aparecido. Formação de multiplicadores populares. *In: Ângela Pierre Vitória; João Aparecido Bazzoli; John Jairo S. Ausique (Orgs.). Um caminho para a institucionalização da Agenda 2030: instituições em rede*. 1 ed. V. 1, p. 89-101, Rede ODS Brasil, 2022.

Artigos completos publicados em periódicos (2022/2024):

- COSTA E SILVA, Maria da Vitoria; CORREIA, Ítalo Chelive; SILVA, Lucas Braga da; OLIVEIRA, Nilton Marques de; ALMEIDA, Lia de Azevedo; BAZZOLI, João Aparecido. O papel das universidades na institucionalização da Agenda 2030: análise da implementação dos ODS nas universidades federais da amazônia legal. **Revista Capim Dourado: Diálogos em Extensão**, v. 6, p. 44-77, 2024. (*Qualis A4*).
- SILVA, Mônica Araújo Rocha; SILVA, Maria da Vitoria Costa e; RODRIGUES, Waldecy; CORREIA, Ítalo Chelive; BAZZOLI, João Aparecido. A institucionalização da Agenda 2030 em tempos de covid-19: uma revisão sistemática de literatura. **Revista REDES** (Santa Cruz do Sul), v. 28, p. 1-24, 2023. (*Qualis A1*).
- COSTA E SILVA, Maria da Vitoria; CORREIA, Ítalo Chelive; BAZZOLI, João Aparecido. Homenagem ao centenário de Paulo Freire: extensão universitária como prática de educação libertadora para um desenvolvimento mais sustentável. **Revista Humanidades & Inovação**, v. 10, p. 352-365, 2023. (*Qualis B2*).
- SILVA, Maria da Vitoria Costa e; CORREIRA, Ítalo Chelive; SILVA, Lucas Braga; RODRIGUES, Waldecy; BAZZOLI, João Aparecido. Revisão bibliométrica: o papel da inteligência artificial na implementação dos objetivos de desenvolvimento sustentável em tempos de covid-19. *Revista BARU*, v.8, p. 1-21, 2022. (*Qualis A1*).
- COSTA E SILVA, Maria da Vitoria; PAIXÃO, Adriano Nascimento; RODRIGUES, Waldecy; BAZZOLI, João Aparecido. Contribuição da inteligência artificial no desenvolvimento de energias renováveis: uma revisão bibliométrica de literatura.

International Journal of Environmental Resilience Reserarch and Science (IJERRS), v. 4, p. 1-20, 2022. (*Qualis C*).

- COSTA E SILVA, Maria da Vitoria; PIZZIO, Alex; BAZZOLI, João Aparecido. O surgimento de regiões periféricas no processo de urbanização de Palmas, Tocantins (Brasil): desafios ao direito a uma cidade sustentável. **Revista Interface**, v. 22, p. 60-80, 2022. (*Qualis A2*).

10.6 Ressonâncias da pesquisa: implicações para a atuação na Justiça Eleitoral

Conforme delineado na introdução, esta tese nasceu da confluência entre a jornada acadêmica e a atuação profissional desta pesquisadora na Justiça Eleitoral do Tocantins. Agora, ao final do percurso, a pesquisa retorna ao seu ponto de partida, oferecendo contribuições que podem qualificar e fortalecer as ações de educação para a cidadania desenvolvidas pelo TRE-TO. A tese validou empiricamente que as metodologias participativas de baixo para cima, fundamentadas na escuta ativa e na construção coletiva, são substancialmente mais eficazes para o engajamento cívico do que os modelos tradicionais e verticalizados.

Este achado dialoga diretamente com a missão do TRE-TO de fortalecer a democracia. Assim, os programas institucionais da Justiça Eleitoral podem ser enriquecidos com a incorporação das práticas metodológicas testadas na Agenda Popular. Em vez de apenas transmitir informações sobre o processo eleitoral e a participação política, tais programas podem adotar uma abordagem de pesquisa-ação, na qual os participantes são estimulados a diagnosticar os desafios à participação democrática em seus próprios territórios (escolas, aldeias, comunidades) e a construir coletivamente propostas para superá-los. Essa mudança de enfoque transforma a educação política de um ato de instrução para uma prática de cidadania.

Dessa forma, ao adotar as lições desta tese, a Justiça Eleitoral pode aprimorar suas ferramentas de aproximação com a sociedade, não apenas para garantir a legitimidade do processo eleitoral, mas para atuar como um agente dinamizador na formação de uma cultura cívica mais robusta, crítica e participativa. A pesquisa, que se beneficiou da visão proporcionada pela atuação no tribunal, devolve agora um conhecimento validado que pode potencializar o impacto de suas ações, fechando um ciclo virtuoso entre a produção acadêmica e o serviço público.

Além disso, para que essa transformação se concretize, é essencial o desenvolvimento de planos de ação bem definidos. Esses planos devem ter como objetivo principal não só a implementação das sugestões propostas, mas também a capacitação dos próprios cidadãos para

se tornarem agentes de mudanças nas suas comunidades. Ao criar mecanismos que permitam aos beneficiários dos programas da Justiça Eleitoral do Tocantins se tornarem multiplicadores, a instituição investe em uma estratégia de longo prazo que fortalece a autonomia e o engajamento comunitário. Dessa maneira, a disseminação de informações e a conscientização sobre a importância da participação cívica deixam de ser uma tarefa exclusiva do órgão e passam a ser uma responsabilidade compartilhada, gerando um efeito cascata positivo que amplia o alcance e a sustentabilidade das iniciativas.

A colaboração entre a Justiça Eleitoral e a Universidade é fundamental. A universidade serve como uma ponte, facilitando a análise de políticas e a criação de projetos que formam futuros líderes. Essa parceria beneficia ambas as partes: a academia ganha um campo prático para pesquisas, enquanto a Justiça Eleitoral se aprofunda em estudos para tomar decisões mais eficazes. A sinergia promove uma governança transparente, alinhando a atuação do tribunal com as necessidades da comunidade e consolidando a educação cívica como ferramenta de transformação social.

A concretização dessa sinergia exige a formalização de uma parceria estratégica e perene entre o TRE-TO e as Universidades. Esta aliança pode ser fundamental para o desenvolvimento de programas robustos de formação continuada, focados especificamente na capacitação de multiplicadores sociais. Ao unir a expertise prática e a capilaridade da Justiça Eleitoral com o rigor acadêmico e a capacidade de pesquisa da universitária cria-se o ambiente ideal para desenvolver metodologias de engajamento que sejam, simultaneamente, academicamente validadas e socialmente relevantes, garantindo que os agentes formados possam atuar efetivamente como pontes entre a instituição e suas comunidades.

Contudo, para além da formação de agentes externos, essa parceria deve avançar decisivamente para a estruturação de programas *stricto sensu*. A criação de linhas de pesquisa em mestrados e doutorados profissionais ou acadêmicos, voltadas aos desafios da Justiça Eleitoral, da cidadania e da participação social, é crucial para otimizar a capacitação de alto nível dos servidores e servidoras do próprio Poder Judiciário. Este investimento qualifica o corpo técnico do tribunal, permitindo que atuem não apenas como executores de políticas, mas como pesquisadores e formuladores de estratégias de engajamento cívico.

O objetivo último dessa capacitação aprofundada é consolidar o conceito de uma "justiça de proximidade" (Santos, 2007a). Servidores e servidoras com formação em nível de mestrado e doutorado estarão mais bem preparados para decodificar as complexidades sociais do Tocantins e aplicar as metodologias participativas validadas por esta tese. Eles se tornam, assim, a ponte intelectual e prática entre a instituição e o cidadão, habilitados a fomentar o

diálogo e a construir soluções de cidadania *com* as comunidades, e não apenas *para* elas, efetivando o acesso à justiça em sua dimensão mais ampla e democrática.

Por fim, este trabalho reforça que a transformação de uma cidade não é apenas técnica, mas um processo político que exige escuta popular, organização e colaboração. A Agenda Popular e os Planos de Bairro são a prova viva de uma democracia em constante construção no território.

REFERÊNCIAS

- AGAMBEN, Giorgio. **Homo sacer: O poder soberano e a vida nua**. Belo Horizonte: UGMG, 2002. 197p.
- AMARAL, Francisco Otaviano Merli de. **Especulação imobiliária e segregação social em Palmas do Tocantins: uma análise a partir dos programas habitacionais do período de 2000 a 2008**. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) - Universidade de Brasília, 2009. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/handle/10482/4114>. Acesso em: 28 set. 2022.
- ANDREWS, Rhys. *Civic Engagement, Ethnic Heterogeneity, and Social Capital in Urban Areas: Evidence from England*. **Urban Affairs Review**, 44(3), 428-440, 2009. DOI: <https://doi.org/10.1177/1078087408321492>. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/1078087408321492>. Acesso em: jan. 2025.
- ARNSTEIN, Sherry R. *A ladder of citizen participation*. **Journal of the American Institute of Planners**, 35(4), 1969, p. 216-224. DOI: <https://doi.org/10.1080/01944366908977225>. Disponível em: https://www.nebraskachildren.org/file_download/872e8b2f-826f-4eb8-94e4-0aa3ca7efc49. Acesso em: 3 ago. 2025.
- ARRAIS, Mônica Avelino. **Um estudo para a preservação e uso sustentável da área verde urbana do Córrego Brejo Comprido em Palmas - TO**. 2009. 243 f., Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) - Universidade de Brasília, Brasília, 2009. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/handle/10482/9545>. Acesso em: 6 fev. 2022.
- AVRITZER, Leonardo. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. **Revista de Opinião Pública**. Vol. 14, nº 1, 2008. <https://doi.org/10.1590/S0104-62762008000100002>. Acesso em: 11 jul. 2025.
- AVRITZER, Leonardo. O pêndulo da democracia no Brasil: uma análise da crise 2013-2018. **Novos Estudos – CEBRAP**, 37(2): 273-289, 2018. <http://dx.doi.org/10.25091/S01013300201800020006>. Acesso em: 12 jul. 2025.
- BASSUL, José Roberto. Reforma urbana e Estatuto da Cidade. **EURE (Santiago)**, Santiago, v. 28, n. 84, p. 133-144, sept. 2002. DOI: <http://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612002008400008>. Acesso em: 27 fev. 2023.
- BAZZOLI, João Aparecido. **Os Efeitos dos Vazios Urbanos no Custo de Urbanização da Cidade de Palmas-TO**. 2007. 154 f (Dissertação (Mestrado em Ciências do Ambiente) - Universidade Federal do Tocantins, Palmas. Disponível em: https://docs.uft.edu.br/share/proxy/alfresco-noauth/api/internal/shared/node/GK8ZYXw2QOmgA3xD50ajMA/content/joaoaparecido_2007.pdf. Acesso em: 8 abr. 2023.
- BAZZOLI, João Aparecido. **Dispersão urbana e instrumentos de gestão: dilemas do poder local e da sociedade em Palmas/TO**. 2012. 336 f. Tese (Doutorado em Ciências Humanas) - Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia. DOI: <https://doi.org/10.14393/ufu.te.2012.94>. Acesso em: 8 abr. 2023.
- BAZZOLI, João Aparecido. **Palmas em foco: contradições de uma cidade planejada**. Palmas: EDUFT, 2019.

BAZZOLI, João Aparecido; NUNES, Sérgio Claudino L.; SILVA, Maria da Vitoria Costa e; VIANA, Sandra Franklin Rocha Viana, SILVA, Wainesten Camargo (org.). **A extensão universitária como indutora à cidadania: a experiência do “Nós propomos”**. Palmas-TO: EDUFT, 2017.

BAZZOLI, João Aparecido; OLIVEIRA, Mariela Cristina Ayres de; SOUSA, Tatyana Oliveira (org.). **O papel da extensão universitária como indutora da participação social: Palmas participa**. Palmas-TO: EDUFT, 2017.

BAZZOLI, João Aparecido. **Projeto de Extensão universitária “Cidade de Fato” - UFT**. Neucidades, 2024. Disponível em: <https://www.cidadesdefato.com.br/> Acesso em: 15 jan. 2024.

BAZZOLI, João Aparecido; SANTOS SILVA, Karine Correia (org.). **Agenda popular pelo direito pelo direito à cidade**. Palmas-TO. 2024. Disponível em: <https://palmasparticipa.blogspot.com/>. Acesso em: 15 jan. 2024.

BAZZOLI, João Aparecido; SILVA, Maria da Vitória Costa e. A formação de multiplicadores em sustentabilidade. In: BAZZOLI, J. A; SILVA, M. V. C. (org.). **Agenda 2030 e sua divulgação pelo diálogo formativo**. 1. ed. Palmas: Editora da UFT, 2024. v. 1, p. 10-18.

BAZZOLI, João Aparecido; SILVA, Maria da Vitória Costa e. **Agenda 2030 e sua divulgação pelo diálogo formativo**. 1. ed., v. 1. Palmas: Editora da Universidade Federal do Tocantins, 2024.

BAZZOLI, João Aparecido; SILVA, Maria da Vitoria Costa e; SOUSA, Tatiana Oliveira. Extensão universitária ferramenta de participação social não formal contribuição de estudantes do ensino médio. **Cadernos de Pesquisa (UFMA)**, v. 27, p. 71-96, 2020. DOI: <https://doi.org/10.18764/2178-2229.v27n1p71-96>. Acesso em: 15 jan. 2024.

BAZZOLI, João Aparecido; SILVA, Maria da Vitoria Costa e; VIANA, Sandra Franklin Rocha (org.). Ebook: **A extensão Universitária como indutora à cidade: a experiência do “Nós Propomos”**. 1ª ed. Palmas: EDUFT, 2017. Disponível em: <https://nospropomos.blogspot.com/p/blog-page.html>. Acesso em: 7 ago. 2025.

BAZZOLI, João Aparecido; SILVA, Maria da Vitoria Costa e; VIANA, Sandra Franklin Rocha Viana. (Org.). **Manual “Nós Propomos”**. Palmas-TO: EDUFT, 2017. Disponível em: <https://nospropomos.blogspot.com/p/blog-page.html>. Acesso em: 17 fev. 2025.

BAZZOLI, Rodrigo de Sousa. **Habitação como mercadoria: urbanização, financeirização, e reificação da moradia em Palmas (TO)**. 2019. 199f. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Universidade Federal do Tocantins, Programa de Pós-Graduação em Geografia. Porto Nacional-TO, 2019. Disponível em: <http://repositorio.uft.edu.br/handle/11612/1235>. Acesso em: 6 fev. 2022.

BEEBEEJAUN, Yasminah. *Gender, urban space, and the right to everyday life*. **Journal of Urban Affairs**. 39:3, 323-334, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/07352166.2016.1255526>. Acesso em 30 dez. 2023.

BESSA, Kelly; OLIVEIRA, Cláudia fernanda Pimental de. Ordem e desordem no processo de implantação de Palmas: a capital projetada do Tocantins. **GEOUSP Espaço e Tempo (Online)**, [S. l.], v. 21, n. 2, p. 497-517, 2017. DOI: <https://doi.org/10.11606/issn.2179->

[0892.geousp.2017.117161](https://doi.org/10.1377/hlthaff.2014.0661). Acesso em: 1 maio 2023.

BHATIA, Rajiv. *Case study: San Francisco's use of neighborhood indicators to encourage healthy urban development*. **Health Aff (Millwood)**. Nov; 33(11):1914-22, 2014. DOI: <https://doi.org/10.1377/hlthaff.2014.0661>. Acesso em: 28 jan. 2025.

BONOMI BEZZO, Franco; JEANNET, Anne-Marie. *Civic involvement in deprived communities: A longitudinal study of England*. **The British Journal of Sociology**, 74(5), 837–857, 2023. DOI: <https://doi.org/10.1111/1468-4446.13024>. Acesso em: 24 jan. 2025.

BOTTURA, Ana Carla de Lira. **Conflitos e produção de consensos na cidade neoliberal: a luta por moradia em Palmas/TO**. 2019. 351 p. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) Universidade de São Paulo, Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, São Carlos – São Paulo, 2019. DOI: <https://doi.org/10.11606/T.102.2019.tde-25112019-103505>. Acesso em: 14 jul. 2025.

BOTTURA, Ana Carla de Lira. **Palmas, cidade neoliberal: conflitos, produção de consensos e luta pela moradia**. 1ª ed. Curitiba: Appris, 2023.

BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934 (16 de julho de 1934). **D.O. DE 16/07/1934. REPUBLICAÇÃO: D.O. DE 19/12/1935**. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/legislacao/92083/constituicao-da-republica-dos-estados-unidos-do-brasil-34> Acesso em: 26 abr. 2025.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia de Assuntos Jurídicos. **DOU de 5 de outubro de 1988**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm Acesso em: 19 janeiro 2023.

BRASIL. Lei nº 4.132, de 10 de setembro de 1962. Define os casos de desapropriação por interesse social e dispõe sobre sua aplicação. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia de Assuntos Jurídicos. **DOU de 7.11.1962**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L4132.htm Acesso em: 28 abr. 2025.

BRASIL. Lei nº 4.717, de 29 de junho de 1965. Regula a ação popular. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia de Assuntos Jurídicos. **DOU de 5.7.1965 e republicado em 8.4.1974**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14717.htm Acesso em 23 jun. 2025.

BRASIL. Lei nº 6.151, de 4 de dezembro de 1974. Dispõe sobre o Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), para 1975 a 1979. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia de Assuntos Jurídicos. **DOU de 6.12.1974**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1970-1979/l6151.htm Acesso em: 28 abr. 2025.

BRASIL. Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979. Dispõe sobre o parcelamento do solo urbano e dá outras providências. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia de Assuntos Jurídicos. **DOU de 20.12.1979**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6766.htm Acesso em: 28 abr. 2025.

BRASIL. Decreto nº 9.310, de 15 de março de 2018. Institui as normas gerais e os procedimentos aplicáveis à Regularização Fundiária Urbana e estabelece os procedimentos

para a avaliação e a alienação dos imóveis da União. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia de Assuntos Jurídicos. **DOU de 16.3.2018 e retificado em 19.3.2018**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/d9310.htm Acesso em: 28 abr. 2025.

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia de Assuntos Jurídicos. **DOU de 23.12.1996**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm Acesso em: 18 nov. 2025.

BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Estatuto da Cidade. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia de Assuntos Jurídicos. **DOU de 11.7.2001 e retificado em 17.7.2001**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm. Acesso em 2 dez. 2020.

BRASIL. Lei nº 11.124, de 1 de junho de 2005. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia de Assuntos Jurídicos. **DOU de 17.6.2005**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/111124.htm. Acesso em: 28 abr. 2025.

BRASIL. Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007. Estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico; cria o Comitê Interministerial de Saneamento Básico; [...] e revoga a Lei nº 6.528, de 11 de maio de 1978. (Redação dada pela Lei nº 14.026, de 2020). Presidência da República. Casa Civil. Subchefia de Assuntos Jurídicos. **DOU de 8.1.2007 e retificado em 11.1.2007**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/111445.htm Acesso em: 28 abr. 2025.

BRASIL. Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; [...] e dá outras providências. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia de Assuntos Jurídicos. **DOU de 8.7.2009**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/111977.htm Acesso em: 28 abr. 2025.

BRASIL. Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010. Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; altera a Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998; e dá outras providências. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia de Assuntos Jurídicos. **DOU de 3.8.2010**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/112305.htm Acesso em: 28 abr. 2025.

BRASIL. Lei nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012. Institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana; [...] e dá outras providências. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia de Assuntos Jurídicos. **DOU de 4.1.2012**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112587.htm Acesso em: 28 abr. 2025.

BRASIL. Lei nº 12.608, de 10 de abril de 2012. Institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil - PNPDEC; dispõe sobre o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil - SINPDEC e o Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil - CONPDEC; autoriza a criação de sistema de informações e monitoramento de desastres; [...] e dá outras providências. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia de Assuntos Jurídicos. **DOU de 11.4.2012**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112608.htm Acesso em: 28 abr. 2025.

BRASIL. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia de Assuntos Jurídicos. **DOU de 26.6.2014 - Edição extra**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113005.htm Acesso em: 18 nov. 2025.

BRASIL. Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; [...] e dá outras providências. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia de Assuntos Jurídicos. **DOU de 12.7.2017 e retificado em 6.9.2017 e publicado texto consolidado no DOU de 8.9.2017**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113465.htm Acesso em: 28 abr. 2025.

BRASIL. Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015. Institui o Estatuto da Metrópole, altera a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, e dá outras providências. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia de Assuntos Jurídicos. **DOU de 13.1.2015**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113089.htm Acesso em: 28 abr. 2025.

BRASIL/MCID. Portaria MCID nº 175, de 28 de fevereiro de 2024. Aprova o Regimento interno e convoca a 6ª Conferência Nacional das Cidades. **DOU 01/03/2024 | Edição: 42 | Seção: 1 | Página: 4**. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-mcid-n-175-de-28-de-fevereiro-de-2024-546045579> Acesso em: 28 abr. 2025.

BRASIL/MCID. Resolução nº 25, 18 de março 2005. Ministério das Cidades. **DOU Seção 1, Edição nº 60 Pág.102 de 30/03/2005** Disponível em: <https://www.gov.br/cidades/pt-br/composicao/orgaos-colegiados/arquivos/conselho-das-cidades/resolucoes/resolucao-25-2005.pdf/view> Acesso em: 27 jul. 2025.

BRASIL/TCU. Acórdão nº 691/2019 – TCU – Plenário. Processo 032.588/2017-8. Ministério das Cidades (vinculador). Relator: Vital do Rêgo. Seção Plenária 27/3/2019. Ata 9/2019-Plenário. **DOU Seção 1 nº 74, quarta-feira, 17 de abril de 2019**. Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/servlet/INPDFViewer?jornal=515&pagina=225&data=17/04/2019&captchafield=firstAccess> Acesso em: 1 jun. 2024.

CARDULLO, Paolo.; KITCHIN, Rob. Smart urbanism and smart citizenship: the neoliberal logic of ‘citizen-focused’ smart cities in Europe. **Environment and Planning C: Politics and Space**, v.37, n.5, p.813-830, Oct. 2019. <https://doi.org/10.1177/0263774X18806> Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/0263774X18806508> Acesso em: 30 dez. 2023.

CARVALHO, Cláudio.; RODRIGUES, Raoni. **O direito à cidade**. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2016. ISBN-978-8584404643. 77p.

CELLARD, André. A análise documental. *In*: POUPART, Jean; DESLAURIERS, Jean-Pierre; GROULX, Lionel-H.; LAPERRIÈRE, Anne; MAYER, Robert; PIRES, Álvaro P. Tradução de Ana Cristina Nasser **A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos**. Petrópolis, RJ: Vozes, p.295-316, 2008. ISBN 978-85-326-3681-2. 464p. p.295-316. Disponível em: <https://www.scribd.com/document/425730264/8-CELLARD-Andre-a-Analise-Documental-in-POUPART-Jean-Et-All-a-Pesquisa-Qualitativa> Acesso em: 25 nov. 2024.

CESARO, Monnalisa Valadares Marinho de. **Análise do potencial de expansão urbana e das ocupações irregulares na microbacia hidrográfica do Ribeirão Taquaruçu**. 2018. 116f. Dissertação (Mestrado Profissional em Engenharia Ambiental) – Universidade Federal do Tocantins, Palmas-TO, 2018. Disponível em: <https://repositorio.uft.edu.br/handle/11612/1060>. Acesso em: 7 fev. 2022.

CHELLERI, Lorenzo; SCHUETZE, Thorsten; SALVATI, Luca. Integrating resilience with urban sustainability in neglected neighborhoods: challenges and opportunities of transitioning to decentralized water management in Mexico City. **Habitat International**, v.48, p.122-130, Aug. 2015. <https://doi.org/10.1016/j.habitatint.2015.03.016> Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0197397515000648?via%3Dihub> Acesso em: 26 jan. 2025.

CORADIN, Marcieli. **Dinâmica da cobertura e uso da terra na bacia hidrográfica do Ribeirão Água Fria, Palmas-TO: aspectos multitemporais à luz da legislação urbanística e ambiental**. 2020. 121f. Dissertação (Mestrado Profissional em Engenharia Ambiental) – Universidade Federal do Tocantins -TO. Disponível em: <https://repositorio.uft.edu.br/handle/11612/2319>. Acesso em: 7 fev. 2022.

CORIOLOANO, Germana Pires; RODRIGUES, Waldecy; OLIVEIRA, Adão Francisco de. Estatuto da Cidade e seus instrumentos de combate às desigualdades socioterritoriais: o Plano Diretor Participativo de Palmas (TO). **Revista Brasileira de Gestão Urbana**, [S.l.], v.5, n.2, p.131-145, 2017. Disponível em: <https://periodicos.pucpr.br/Urbe/article/view/22030>. Acesso em: 26 jun. 2025.

COSTA e SILVA, Maria da Vitoria; CORREIA, Ítalo Schelive.; BAZZOLI, João Aparecido. Homenagem ao centenário de Paulo Freire: extensão universitária como prática de educação liberatdora para um desenvolvimento mais sustentável. **Revista Humanidades & Inovação**, v.10, p 352-365, 2023. Disponível em: <https://revista.unitins.br/index.php/humanidadeseinovacao/article/view/7920>. Acesso em: 25 maio 2025.

COSTA e SILVA, Maria da Vitoria, PIZZIO, Alex; BAZZOLI, João Aparecido. O surgimento de regiões periféricas no processo de urbanização de Palmas - Tocantins (Brasil): desafios ao direito a uma cidade sustentável. **Revista Interface (Porto Nacional)**, v.22, n.22, p.60-80, 2022. Disponível em: <https://sistemas.uft.edu.br/periodicos/index.php/interface/article/view/14368>. Acesso em: 6 maio 2025.

COSTA e SILVA, Maria da Vitoria; PAIXÃO, Adriano Nascimento; RODRIGUES, Waldecy; BAZZOLI, João Aparecido. Contribuição da inteligência artificial no desenvolvimento de energias renováveis: uma revisão bibliométrica de literatura.

International Journal of Environmental Resilience Research and Science (IJERRS), v.4, n.3, p.1-20, Edição semestral 2022. DOI: <https://doi.org/10.48075/ijerrs.v4i3.28946>. Disponível em: <https://saber.unioeste.br/index.php/ijerrs/article/view/28946> Acesso em: 7 ago. 2025.

COSTA e SILVA, Maria da Vitoria; CORREIA, Ítalo Schelive; SILVA, Lucas Braga da; OLIVEIRA, Nilton Marques de; ALMEIDA, Lia de Azevedo; BAZZOLI, João Aparecido. O papel das universidades na institucionalização da Agenda 2030: análise da implementação dos ODS nas universidades federais da Amazônia legal, Brazil. **Capim Dourado: Diálogos em Extensão**, [S.l.], v.6, n.2, p.44-77, 2024. DOI: <https://doi.org/10.20873/v6/A>. Disponível em: <https://sistemas.uft.edu.br/periodicos/index.php/capimdourado/article/view/16411>. Acesso em: 5 maio 2025.

CRUZ, Rafael Barreto Castelo da. **Proposta metodológica para participação popular na definição de estratégia em planejamento urbano**. 209. Tese (Doutorado em Engenharia) – Escola Politécnica da Universidade de São Paulo, 2019. DOI: <https://doi.org/10.11606/T.3.2020.tde-09012020-084256>. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/3/3146/tde-09012020-084256/pt-br.php>. Acesso em: 6 ago. 2025.

D'AGOSTINO, Maria J. Fostering a civically engaged society: The University and service learning. **Journal of Public Affairs Education**, v.14, n.2, p.191-204. 2008. DOI: <https://doi.org/10.1080/15236803.2008.12001519>. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/15236803.2008.12001519>. Acesso em: 17 fev. 2025.

DIAS, Rodrigo Araújo. Comunidade cívica: o círculo virtuoso democrático da eficácia institucional. **Revista Organizações e Democracia**, v.6, n.1/2, p.69-81, 2005. DOI: <https://doi.org/10.36311/1519-0110.2005.v6n1/2.404>. Disponível em: <https://revistas.marilia.unesp.br/index.php/orgdemo/article/view/404>. Acesso em: 11 fev. 2023.

DIKEÇ, Mustafa. Justice and the spatial Imagination. **Environment and Planning A: Economy and Space**, v.33, n.10, p.1785-1805, 2001. DOI: <https://doi.org/10.1068/a3467>. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/10.1068/a3467>. Acesso em: 17 fev. 2025.

DORIVÃ, Passarim do Jalapão (Dorivan Borges da Silva). **Taquarulua** (Música). **Taquarulua** (Dorivã) AmazoniCanToria. 2005. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=SIJvJ-OIQnA&t=2s>. Acesso: 16 nov. 2025.

FARR, Douglas. **Urbanismo sustentável: desenho urbano com a natureza**. Tradução de Alexandre Salvaterra. Porto Alegre: Bookman, 2013.

FENSTER, Tovi. The right to the gendered city: different formations of belonging in everyday life, **Journal of Gender Studies**, v.14, n.3, p.217-231, 2005. DOI: <https://doi.org/10.1080/09589230500264109>. Disponível em:

<https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/09589230500264109>. Acesso em: 28 dez. 2023.

FERNANDES, Antônio Sérgio Araújo. A comunidade cívica em Walter e Putnam. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, n.51, p.71-96, 2000. <https://doi.org/10.1590/S0102-64452000000300006>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ln/a/yZygcmLdWmmRThKjXRYZndR/?lang=pt>. Acesso em: 22 de jan. 2024.

FONTES, Mariana Levy Piza. **Urban master plans in Brazil: a case study**. 2010. 336f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo. 2010. Disponível em: <https://repositorio.pucsp.br/jspui/handle/handle/5352>. Acesso em: 13 de mai. 2024.

FREIRE, Paulo. **Educação como prática da liberdade**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1967.

FREIRE, Paulo. **A pedagogia da autonomia: saberes necessários à prática educativa**. 25.ed. São Paulo: Paz e Terra, 1996. 76p.

GARCÍA, Ivis; BIAMONT, Aanthony; KLOPFENSTEIN, Jacob. A case study of story mapping, neighborhood change, and community assets of Ballpark, Salt Lake City. **Land**, v.13, n.10, p.1573, 2024. DOI: <https://doi.org/10.3390/land13101573>. Disponível em: <https://www.mdpi.com/2073-445X/13/10/1573>. Acesso em: 30 jan. 2025.

GUIMARÃES, Lucas José. **Palmas capital tocantinense moderna: análise do programa de asfalto comunitário nas quadras 507 Sul e 506 Norte**. 2016. 97f. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Universidade Federal do Tocantins, Porto Nacional-TO, 2016. Disponível em: <https://repositorio.uft.edu.br/handle/11612/334>. Acesso em: 7 fev. 2022.

HABERMAS, Jürgen. **Teoria do agir comunicativo**, Tomo 1: racionalidade da ação e racionalização social. Tradução Paulo Astor Soethe; revisão da tradução Flávio Beno Siebeneichler. São Paulo: WMF Martins Fontes, 1.ed., 2v., 2012.

HABERMAS, Jürgen. **Mudança estrutural da esfera pública: investigação sobre uma categoria da sociedade burguesa**, Tradução Denilson Luís Werle. 1.ed., São Paulo: Editora Unesp, 2014.

HARVEY, David. **A produção Capitalista do Espaço**. Coleção Geografia e Adjacências. São Paulo: Annablume, 2005. 252p.

HARVEY, David. **Cidades Rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana**. Tradução Jeferson Camargo. São Paulo: Martins Fontes – selo Martins, 2014. 294p.

HEELSUM, Anja Van. Political participation and civic community of ethnic minorities in four cities in the Netherlands. **Politics**, v.25, n.1, p.19-30, 2005. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1467-9256.2005.0022>. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/10.1111/j.1467-9256.2005.00225.x>. Acesso em: 24 de jan. 2025.

IAB. Instituto de Arquitetos do Brasil. Departamento de São Paulo. **Plano de bairro - Jardim Pantanal**: fase 1. São Paulo: Instituto Alana, 1.ed., 2022. ISBN 978-65-88653-15-9. Disponível em: <https://alana.org.br/wp-content/uploads/2022/12/Plano-Bairro-Jardim-Pantanal.pdf>. Acesso em 3 fev. 2025.

IAB. Instituto de Arquitetos do Brasil. Departamento de São Paulo. **Plano de bairro - Jardim Pantanal**: fase II. São Paulo: Instituto Alana, 2024. ISBN 978-65-88653-27-2. 124p. Disponível em: <https://alana.org.br/wp-content/uploads/2024/03/Plano-Bairro2.acessibilizado.pdf>. Acesso em: 3 fev. 2025.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo Demográfico 2022**. 2022. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/to/palmas.html> Acesso em: 25 abr. 2025. Este site não traz este título; traz **Cidades e Estados 2022**.

IDOM/COBRAPE. (IDOM engenharia e arquitetura) (COBRAPE- Companhia Brasileira de Projetos e Empreendimentos). **Relatório Final**: Estudo 3 - Crescimento Urbano. Palmas. Palmas, TO: [s.n.], 2019. 323p. Disponível em: <http://planodiretor.palmas.to.gov.br/media/arquivos/0a2d61ac61c845b595e064d1d8ac81ab.pdf>. Acesso em: 28 abr. 2025.

IPCC. *Intergovernmental Panel on Climate Change* (Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas). Climate Change 2021: The Physical Science Basis. In: IPCC Sixth Assessment [S.l.], Report Working Group 1: The Physical Science Basis, 2021. Disponível em: <https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg1/>. Acesso em: 17 ago. 2021.

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Relatório brasileiro para o Habitat III**. Brasília: ConCidades, 2016. Disponível em: <https://habitat3.org/wp-content/uploads/National-Report-LAC-Brazil-Portuguese.pdf>. Acesso em: 28 abr. 2025.

JATOBÁ, Sérgio Ulisses Silva. O plano diretor e a função social da propriedade urbana. In: Brasil. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur). **Boletim Regional, Urbano e Ambiental (BRUA)**, n.1, dez. 2008. Repositório do Conhecimento do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/server/api/core/bitstreams/8534cf04-8981-46c1-99b1-a8f27046df1e/content>. Acesso em: 5 de fev. 2023.

JUNDIAÍ (Município). **Plano de bairro: Novo Horizonte e Região**. Unidade de Gestão de Planejamento Urbano e Meio Ambiente. Jundiaí: SP, dez. 2021. 203p. Disponível em: https://jundiai.sp.gov.br/planejamento-e-meio-ambiente/wp-content/uploads/sites/15/2022/05/3-plano-de-bairro-2022-01_paisagem.pdf. Acesso em: 5 de fev. 2025.

JUNDIAÍ (Município). Lei nº 9.817, de 31 de agosto de 2022. Institui o Plano de Bairro Novo Horizonte. **Imprensa Oficial do Município de Jundiaí. Edição Extra 5139, 05 de setembro de 2022**. Disponível em: <https://jundiai.sp.gov.br/planejamento-e-meio-ambiente/wp-content/uploads/sites/15/2022/09/plano-de-bairro.pdf>. Acesso em: 5 de fev. 2025.

KASIOUMI, Eirini. Sustainable urbanism: vision and planning process through an examination of two model neighborhood developments. **Berkeley Planning Journal**, v.24,

n.1, p.91-113, 2011. DOI: <http://dx.doi.org/10.5070/BP324111867>. Disponível em: <https://escholarship.org/uc/item/8f69b3wg>. Acesso em: 28 jan. 2025.

KHORASGANI, Ali Moazzeni; VILLALOBOS, Maria H. Mindscape and its effect on cities sustainability: a case study of Bronzeville neighborhood – Chicago. **Chinese Jurnal of Urban and Environmental Studies.**, v.11, n.3, p.2350016, 2023. DOI: <https://doi.org/10.1142/S2345748123500161>. Disponível em: https://www.worldscientific.com/doi/10.1142/S2345748123500161?srsltid=AfmBOop61TSKt4M7edKMLFkwh74G9ucOIpEZ30gBy-RqQfL_djQLhshR Acesso 26 em: janeiro 2025. LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. Tradução de Cristina C. Oliveira. Itapevi, SP: Nebli, 2016.

LIMA NETO, Vicente Correia.; KRAUSE, Cleandro Henrique; BALBIM, Renato Nunes. **Instrumentos Urbanísticos à luz dos planos diretores: uma análise a partir de um circuito completo de intervenção**. Rio de Janeiro, IPEA, 2014. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/entities/publication/2c9f8e95-eef1-4fdf-b156-f8789996425b>. Acesso em: 5 maio 2024.

LIMA, Tiago Miguel Pinto de. **Planos de bairro: experiências europeias e potenciais lições para o contexto português**. 2013. 89 f. Dissertação (Mestrado em Engenharia do Ambiente, Perfil de Ordenamento do Território e Impactes Ambientais) – Faculdade de Ciências e Tecnologia – Universidade Nova Lisboa. Lisboa: Portugal, 2013. <http://hdl.handle.net/10362/11062>. Disponível em: https://run.unl.pt/handle/10362/11062?locale=pt_PT. Acesso em: 5 maio 2024.

LORENZI, Gisele Maria Amim Caldas. **Pesquisa-ação: pesquisar, refletir, agir e transformar**. [livro eletrônico]. Curitiba: Intersaberes, 2021.

LUCINI, Andréia Cristina Guimarães Cantuária. **Palmas, no Tocantins, terra de quem? As desapropriações e desposseções de terras para a implantação da última capital projetada do século XX.2018**. 2018. 230f. Tese (Doutorado em Ciências do Ambiente) – Universidade Federal do Tocantins, Palmas, 2018. Disponível em: <http://repositorio.uft.edu.br/handle/11612/1041>. Acesso em: 28 set. 2022.

MAK, Hei Wan; COULTER, Rory; FANCOURT, Daisy. Associations between neighbourhood deprivation and engagement in arts, culture and heritage: evidence from two nationally-representative samples. **BMC Public Health**, v.21, n.1685, 16 Sep. 2021. DOI: <https://doi.org/10.1186/s12889-021-11740-6>. Disponível em: <https://link.springer.com/article/10.1186/s12889-021-11740-6>. Acesso em: 25 jan. 2025.

MARCÍLIO JÚNIOR, Ricardo Tadeu. **Palmas para além do Plano Diretor: diálogos entre o planejamento urbano e a produção do espaço urbano**. 2016. 82f. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Universidade Federal do Tocantins, Porto Nacional, 2016. Disponível em: <http://repositorio.uft.edu.br/handle/11612/263>. Acesso em: 12 fev. 2022.

MARICATO, Ermínia. Urbanismo na periferia do mundo globalizado: metrópoles brasileiras. São Paulo **Em Perspectiva**, v.14, n.4, p.21-33, out. 2000. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0102-88392000000400004>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/spp/a/fZCnFGwPC3Yks9tXCg4MP8B/?lang=pt>. Acesso em: 14 fev. 2022.

MARICATO, Ermínia. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias: planejamento urbano no Brasil. *In*: ARANTES, Otília Beatriz Fiori; VAINER, Carlos Bernardo; MARICATO, Ermínia. **A cidade do pensamento único**: desmanchando consensos 3.ed. Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 2002. 192p. p.123-192. Disponível em: <https://www.studocu.com/pt-br/document/universidade-estadual-paulista/arquitetura-v-aspectos-sociais-da-habitacao/a-cidade-do-pensamento-unico-otilia-arantes-carlos-vainer-erminia-maricato/39162747>. Acesso em: 14 fev. 2022.

MARICATO, Ermínia. MetrÓpole, legislação e desigualdade. **Estudos Avançados**, São Paulo, v.17, n.48, p.151-166, ago. 2003. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0103-40142003000200013>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ea/a/LJf4kyjgfBw9PyLxBxbNRbf/?lang=pt>. Acesso em: 14 fev. 2022.

MARICATO, Ermínia. O Estatuto da cidade periférica. *In*: CARVALHO, Celso Santos; ROSSBACH, Anaclaudia (org.). **O Estatuto da Cidade Comentado**. São Paulo: Ministério das Cidades: Aliança das Cidades, p.5-22, 2010. 120p. p.3-20. Disponível em: https://professor.ufrgs.br/dagnino/files/maricato_2010_estatuto_da_cidade_periferica.pdf. Acesso em: 14 fev. 2022.

MARICATO, Ermínia. **Para entender a crise urbana**. 1.ed. São Paulo: Expressão Popular, 2015. 112p.:il. Disponível em: https://territoriosinsurgentes.com/wp-content/uploads/2021/03/MARICATO_Para-entender-a-crise-urbana-Cap-1.pdf. Acesso em: 14 fev. 2022.

MARICATO, Ermínia; COLOSSO, Paolo; COMARÚ, Francisto de Assis. Um projeto para as cidades brasileiras e o lugar da saúde pública. **Saúde Debate** [Internet], n.42 (spe3): 199-211, nov. 2018. DOI: <https://doi.org/10.1590/0103-1142018S315>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/sdeb/a/RxcZftZwDrP4xQ8Twk9NyPG/?lang=pt>. Acesso em: 5 maio 2023.

MELO, Geovana Ferreira (org.). **Pesquisa-ação colaborativa**: fundamentos e experiências investigativas. eBook. Jundiaí, SP: Paco Editorial, 2024. ISBN: 978-85-462-2432-6. 240p. Disponível em: <https://editorialpaco.com.br/ebook/gratis/9788546224326.pdf>. Acesso em: 5 maio 2024.

MELO JUNIOR, Luiz Gomes de. **Co yvy ore retama**: de quem é esta terra? Uma avaliação da segregação a partir dos programas de habitação e ordenamento territorial de Palmas. 2008. 165f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) - Universidade de Brasília, Brasília, 2008. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/handle/10482/4115>. Acesso em: 12 fev. 2022.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. Ciência, técnica e arte: o desafio da pesquisa social. *In*: DESLANDES, Suely Ferreira; CRUZ NETO, Otavio; GOMES, Romeu; MINAYO, Maria Celina de Souza (org.). **Pesquisa social**: teoria, método e criatividade. Petrópolis, RJ: Vozes, 1994. 128p. Cap. I, p.9-30. Disponível em: <https://wp.ufpel.edu.br/franciscovargas/files/2012/11/pesquisa-social.pdf>. Acesso em: 6 maio 2023.

MOLFI, Paulo Roberto. **A urbanização e os impactos ambientais em Palmas: o caso do Jardim Aurenny III**. 2009. 130f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) - Universidade de Brasília, 2009. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/handle/10482/4495>. Acesso em: 6 fev. 2022.

MONTEIRO, João; PARA, Marvin; SOUSA, Nuno; NATIVIDADE-JESUS, Eduardo; OSTORERO, Carlo; COUTINHO-RODRIGUES, João. Filling in the spaces: compactifying cities towards accessibility and active transport. **ISPRS - International Journal of Geo-Information**, v.12, n.3, p.120, Mar. 2023. DOI: <https://doi.org/10.3390/ijgi12030120>. Disponível em: <https://www.mdpi.com/2220-9964/12/3/120>. Acesso em: 1 fev. 2025.

NAÇÕES UNIDAS/BRASIL. **Transformando nosso mundo: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável**, [S.l.], 15 set. 2015. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/91863-agenda-2030-para-o-desenvolvimento-sustentavel>. Acesso em: 15 fev. 2022.

NAÇÕES UNIDAS/BRASIL. **Relatório ONU: próximos 18 meses são cruciais nos esforços globais para reverter os impactos da pandemia**. Nações Unidas Brasil. [S.l.], 2021. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/134651-onu-proximos-18-meses-sao-cruciais-nos-esforcos-globais-para-reverter-os-impactos-da>. Acesso em: 15 fev. 2022.

NAÇÕES UNIDAS/BRASIL. **Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável no Brasil**. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs>. Acesso em: 15 fev. 2022.

NOGUEIRA, Maria Jozeane. **O processo de regularização fundiária na periferia de Palmas - TO: o caso dos setores Santo Amaro I, II e Lago Norte**. 2017. 125f. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Universidade Federal do Tocantins, Porto Nacional, 18 maio 2017. <http://hdl.handle.net/11612/595>. Disponível em: <http://repositorio.uft.edu.br/handle/11612/595>. Acesso em: 7 fev. 2022.

NORTH, Douglass C. **Institutions, Institutional Change and Economic Performance**. Cambridge: Cambridge University Press, 26 Oct. 1990. 152p.

OLIVEIRA, Lucimara Albieri de. **Centros urbanos e espaços livres públicos: produção e apropriação em Palmas – TO**. 2016. Tese (Doutorado em Paisagem e Ambiente) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, 2016. DOI: <https://doi.org/10.11606/T.16.2017.tde-19122016-174111>. Disponível em: <https://teses.usp.br/teses/disponiveis/16/16135/tde-19122016-174111/pt-br.php>. Acesso em: 12 fev. 2022.

PALMAS PARTICIPA (Município). **Apresentação da Agenda Popular pelo Direito à Cidade**. YouTube, duração: 1:12:34. 2024. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=myp3iAEz0dc&t=8s>. Acesso em: 15 jan. 2025.

PALMAS-TO (Município). **Decreto nº 1.089, de 6 de agosto de 2015**. (Revogado pelo Decreto nº 1.151, de 27/11/2015). Institui o Grupo de Trabalho Especial para revisão e regulamentação do Plano Diretor de Palmas, na forma que especifica. 2015a. Disponível em: <https://legislativo.palmas.to.gov.br/media/leis/decreto-1.089-2015-08-06-11-8-2016-14-52-50.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2025.

PALMAS-TO (Município). Decreto nº 1.151, de 27 de novembro de 2015. Institui Comissão

Especial com a finalidade de coordenar o processo de participação na revisão do Plano Diretor do município de Palmas, conforme especifica. 2015b. **DOM Palmas, ano VI nº 1.389, 27 de novembro de 2015**. Disponível em: <http://diariooficial.palmas.to.gov.br/media/diario/1389-27-11-2015-19-34-57.pdf>. Acesso em: 1 jun. 2025.

PALMAS-TO (Município). **Decreto nº 1.234, de 20 de abril de 2016**. (Acrescido pelo Decreto nº 1.263, de 15/06/2016). Cria Comissão Especial para coordenar o processo de participação na revisão do Plano Diretor do município de Palmas, e adota outras providências. <https://legislativo.palmas.to.gov.br/media/leis/decreto-1.234-2016-04-20-10-8-2016-13-51-38.pdf>. Acesso em: 19 jul. 2025.

PALMAS-TO (Município). Decreto nº 2.636, de 6 de janeiro de 2025. Dispõe sobre a estrutura organizacional da administração direta do Município de Palmas, no âmbito do Poder Executivo, [...] e adota outras providências. Prefeitura Municipal de Palmas. Casa Civil. Este texto não substitui o publicado no **DOM nº 3.626 de 6/1/2025**. Disponível em: <https://legislativo.palmas.to.gov.br/media/leis/decreto-2.636-2025-01-06-10-1-2025-16-3-5.pdf>. Acesso em: 19 jul. 2025.

PALMAS-TO (Município). Decreto nº 2.642, de 15 de janeiro de 2025. Instala a Secretaria Municipal Extraordinária da Região Metropolitana de Palmas, e adota outras providências. Prefeitura de Palmas, Casa Civil. **DIÁRIO OFICIAL DO MUNICÍPIO DE PALMAS Nº 3.634 - 16 DE JANEIRO DE 2025**. Disponível em: <http://diariooficial.palmas.to.gov.br/media/diario/3634-16-1-2025-21-16-30.pdf>. Acesso em: 19 jul. 2025.

PALMAS-TO (Município). Lei nº 28, de 29 de dezembro 1989. Transfere a sede do Município de Taquarussu do Porto para Palmas. **Inserção no Sistema LeisMunicipais: 03/12/2004**. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/to/p/palmas/lei-ordinaria/1989/3/28/lei-ordinaria-n-28-1989-transfere-a-sede-do-municipio-de-taquarussu-do-porto-para-palmas>. Acesso em: 10 jun. 2025.

PALMAS-TO (Município). Lei nº 468, de 6 janeiro de 1994. Aprova o Plano Diretor Urbanístico de Palmas (PDUP) e dispõe sobre a divisão do solo do Município, para fins urbanos. **Publicado no DOM - Palmas em 6 jan 1994**. Disponível em: <https://legislativo.palmas.to.gov.br/media/leis/lei-ordinaria-468-1994-01-06-15-1-2019-16-58-47.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2025.

PALMAS-TO (Município). **Lei nº 543, 19 de dezembro de 1995**. Delimita o perímetro urbano dos Distritos de Palmas, Buritirana, Taquarussu e dá outras providências. Disponível em: <https://legislativo.palmas.to.gov.br/media/leis/LEI ORDINÁRIA Nº 543 de 19-12-1995 9-49-53.pdf>. Acesso em: 18 jul. 2025.

PALMAS-TO (Município). **Lei nº 544, de 19 de dezembro de 1995**. Altera a Lei nº 33/90, de 13 de fevereiro de 1990, que fixa a divisão Distrital de Palmas. Disponível em: <https://legislativo.palmas.to.gov.br/media/leis/LEI%20ORDINARIA%20N%C2%BA%20544%20de%2019-12-1995%2012-38-40.pdf>. Acesso em: 28 abr. 2025.

PALMAS-TO (Município). **Lei n.º 869, de 09 de fevereiro de 2000**. Dispõe sobre a instalação e funcionamento de estabelecimentos distribuidores e revendedores de gás

liquefeito de petróleo e de gases do ar, no Município de Palmas e dá outras providências. Disponível em:

<https://legislativo.palmas.to.gov.br/media/leis/LEI%20ORDINARIA%20N%C2%BA%20869%20de%2009-02-2000%2015-22-40.pdf>. Acesso em: 28 abr. 2025.

PALMAS-TO (Município). Lei nº 989, de 27 de abril de 2001. Fica alterado a grafia das palavras Taquarussu do Porto, para simplesmente Taquaruçu, segundo sua verdadeira etimologia. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/to/p/palmas/lei-ordinaria/2001/99/989/lei-ordinaria-n-989-2001-fica-alterado-a-grafia-das-palavras-taquarussu-do-porto-para-simplesmente-taquarucu-segundo-sua-verdadeira-etimologia> Acesso em: 18 jul. 2025.

PALMAS-TO (Município). **Lei nº 2.669, de 23 de dezembro de 2021**. Institui o Plano Plurianual (PPA 2022-2025) “Palmas para o Amanhã”. Disponível em: <https://legislativo.palmas.to.gov.br/media/leis/lei-ordinaria-2.669-2021-12-23-16-1-2023-18-57-44.pdf>. Acesso em: 18 jul. 2025.

PALMAS-TO (Município). Lei nº 3.173, de 8 de abril de 2025. Dispõe sobre a organização da estrutura administrativa do Poder Executivo do Município de Palmas e adota outras providências. Estado do Tocantins. Câmara Municipal de Palmas. Mesa Diretora. REPUBLICADA por ter saído no **DOM nº 3.623, de 1º de janeiro de 2025, págs. nºs 1 a 26**, por constar incorreção quanto ao original. Disponível em: <https://legislativo.palmas.to.gov.br/media/leis/lei-ordinaria-3.173-2025-04-08-15-4-2025-13-47-54.pdf>. Acesso em: 19 jul. 2025.

PALMAS-TO (Município). Lei Complementar nº 378, de 6 de julho de 2017. Institui o Programa de Regularização Fundiária Sustentável no Município de Palmas, conforme determina o art. 100 da Lei Complementar Municipal nº 155, de 28 de dezembro de 2007, e adota outras providências. **Publicado no DOM - Palmas em 6 jul 2017**. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=345943>. Acesso em: 1º jun. 2025.

PALMAS-TO (Município). Lei Complementar nº 379, de 6 de julho de 2017. Autoriza a regularização fundiária de Áreas Públicas Municipais (APMS), ocupadas irregularmente, conforme especifica. (Alterado pela Lei Complementar nº 397, de 15 de fevereiro de 2018). (Alterado pela Lei Complementar nº 414, de 19 de julho de 2019). **Publicado no DOM - Palmas em 6 jul 2017**. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=345942>. Acesso em: 1º jun. 2025.

PALMAS-TO (Município). Lei Complementar nº 400, 2 de abril de 2018. Plano Diretor Participativo do Município de Palmas. **Inserção no Sistema LeisMunicipais: 12/04/2018**. Disponível em: <https://legislativo.palmas.to.gov.br/media/leis/lei-complementar-400-2018-04-02-4-4-2018-9-25-47.pdf>. Acesso em: 19 jan. 2023.

PALMAS-TO (Município). **Lei Complementar nº 155 de 28 de dezembro de 2007**. Plano Diretor, Plano de Trabalho, Revisão do Plano Diretor Participativo de Palmas. Disponível em: <http://planodiretor.palmas.to.gov.br/media/arquivos/4a95f63fac7b449e8ac80730759cae2f.pdf>. Acesso em: 19 jan. 2023.

PALMAS-TO (Município). Revisão do Plano Diretor Participativo de Palmas: **Ata reunião setor Buritirana**. Disponível em: <http://planodiretor.palmas.to.gov.br/arquivos/>. Acesso em: 18 jul. 2025.

PALMAS-TO (Município). Revisão do Plano Diretor Participativo de Palmas. **Ata do Encontro Comunitário do Distrito de Buritirana**. p.3-6, 4 ago. 2016. 40p. Disponível em: <http://planodiretor.palmas.to.gov.br/media/arquivos/e24a040d33984feb8be6aafb0839a64b.pdf>. Acesso em: 18 jul. 2025.

PALMAS-TO (Município). Revisão do Plano Diretor Participativo de Palmas. **Ata do Encontro Comunitário – Zona Rural: Taquari/Agrotins**, 14 out. 2016, p.3-4. Disponível em: <http://planodiretor.palmas.to.gov.br/media/arquivos/5b2bd605c8e6472c909ebd80bc1e73b6.pdf>. Acesso em: 18 jul. 2025.

PALMAS-TO (Município). Revisão do Plano Diretor Participativo de Palmas: **Ata da reunião do setor Taquaruçu**. 2016. Disponível em: <http://planodiretor.palmas.to.gov.br/arquivos/>. Acesso em: 18 jul. 2025.

PALMAS-TO (Município). Revisão do Plano Diretor Participativo de Palmas. **Ata do Encontro Comunitário – zona rural, Taquaruçu Grande**, p.3-5, 16 ago. 2016. 45p. Disponível em: <http://planodiretor.palmas.to.gov.br/media/arquivos/ce92c5de7bad479791b65630d4f8ffe0.pdf>. Acesso em: 19 jul.2025.

PALMAS-TO (Município). Revisão do Plano Diretor Participativo de Palmas. **Ata do Encontro Comunitário. Área urbana – Setores Aurenys e Lago Sul**, p.3-5, 24 nov. 2016. Disponível em: <http://planodiretor.palmas.to.gov.br/media/arquivos/bcf101a2176c4c588792a42849d9818d.pdf>. Acesso em: 18 jul. 2025.

PALMAS-TO (Município). Revisão do Plano Diretor Participativo de Palmas. **Ata 1ª audiência pública**. 2016. Disponível em: <http://planodiretor.palmas.to.gov.br/arquivos/>. Acesso em: 19 jul. 2025.

PALMAS-TO (Município). Revisão do Plano Diretor Participativo de Palmas. **Ata da 2ª audiência de consulta pública**, 22 jul. 2017. 113p. Disponível em: <http://planodiretor.palmas.to.gov.br/media/arquivos/106d91d43f2e4f92a98788960c88369b.pdf>. Acesso em: 19 jul. 2025.

PALMAS-TO (Município). Revisão do Plano Diretor Participativo de Palmas: **Ata 3ª audiência pública**, set. 2017. Disponível em: <http://planodiretor.palmas.to.gov.br/media/arquivos/7ff6c8c020f244da87f8028ea3ad4b5f.pdf>. Acesso em: 19 jul. 2025.

PALMAS-TO (Município). Revisão do Plano Diretor Participativo de Palmas. **Mapa Temático – Lotes Irregulares Plano Diretor Norte**. 2016. Disponível em: <http://planodiretor.palmas.to.gov.br/arquivos/>. Acesso em: 28 abr. 2025.

PALMAS-TO (Município). Revisão do Plano Diretor Participativo de Palmas. **Mapa**

Temático – Lotes Irregulares Plano Diretor Sul. 2016. Disponível em: <http://planodiretor.palmas.to.gov.br/arquivos/>. Acesso em: 28 abr. 2025.

PALMAS-TO (Município). Revisão do Plano Diretor Participativo de Palmas. Plano de Trabalho. Disponível em: <http://planodiretor.palmas.to.gov.br/arquivos/>. Acesso em: 28 abr. 2025.

PELÁ, Márcia Cristina Hizim. **Uma nova (des) ordem nas cidades: o movimento dos sujeitos não desejados na ocupação dos espaços urbanos das capitais do cerrado - Goiânia, Brasília e Palmas.** 2014. 268f. Tese (Doutorado em Geografia) - Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2014. Disponível em: <http://repositorio.bc.ufg.br/tede/handle/tede/4051>. Acesso em: 8 de abr. 2023.

PEREIRA, Elson Manoel. A política urbana brasileira e o ideário crítico da reforma urbana introduzido na Constituição de 1988. **Confluências - Revista Interdisciplinar de Sociologia e Direito**, v.20, n.2, p.73-87, 2018. DOI: <https://doi.org/10.22409/conflu20i2.p546>. Disponível em: <https://periodicos.uff.br/confluencias/article/view/34560>. Acesso em 1º mai. 2024.

POZOUKIDOU, Georgia.; ANGELIDOU, Margarita. Urban Planning in the 15-Minute City: revisited under sustainable and smart city developments until 2030. **Smart Cities**, v.5, n.4, p.1356-1375, 2022. DOI: <https://doi.org/10.3390/smartcities5040069>. Disponível em: <https://www.mdpi.com/2624-6511/5/4/69>. Acesso em: 1 fev. 2025.

PURCELL, Mark. Excavating Lefebvre: The right to the city and its urban politics of the inhabitant. **GeoJournal**, v.58, p.99-108, Oct. 2002. DOI: <https://doi.org/10.1023/B:GEJO.0000010829.62237.8f>. Disponível em: <https://link.springer.com/article/10.1023/B:GEJO.0000010829.62237.8f>. Acesso em: 14 abr. 2025.

PURCELL, Mark. Citizenship and the right to the global city: reimagining the capitalist world order. **International Journal of Urban and Regional Research**, v.27, n.3, p.564-590, Sep. 2003. DOI: <https://doi.org/10.1111/1468-2427.00467>. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/1468-2427.00467>. Acesso em: 30 dez. 2023.

PURCELL, Mark. The right to the city: the struggle for democracy in the urban public realm. **Policy & Politics**, v.41, n.3, p.311-327, 1 Jul. 2013. Disponível em: <https://doi.org/10.1332/030557312X655639>. Disponível em: <https://bristoluniversitypressdigital.com/view/journals/pp/41/3/article-p311.xml>. Acesso em: 14 abr. 2025.

PURCELL, Mark. Possible worlds: Henri Lefebvre and the right to the city. **Journal of Urban Affairs**, v.36, n.1, p.141-154, 2014. DOI: <https://doi.org/10.1111/juaf.12034>. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1111/juaf.12034>. Acesso em: 15 abr. 2025.

PUTNAM, Robert D.; LEONARDI, Robert; NANETI, Raffaella Y. **Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna.** Tradução Luiz Alberto Lonjardim. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 5.ed., 2006. 260p. Disponível em: <https://humana.social/wp-content/uploads/2017/01/PUTNAM-Robert-1993-Comunidade-e->

[Democracia-A-Experi%C3%Aancia-da-It%C3%AAlia-Moderna.pdf](#). Acesso em: 15 abr. 2025.

REIS, Ana Beatriz Oliveira. O direito à cidade como direito à diferença. **Revista Cidades**, Brasil, v.15, n.25, p.19-32, 2023. DOI: <https://doi.org/10.36661/2448-1092.2023v15n25.13088>. Disponível em: <https://periodicos.uffs.edu.br/index.php/cidades/article/view/13088>. Acesso em: 25 abr. 2025.

REZENDE, Ana Flávia; ANDRADE, Luís Fernando Silva. Direito do negro à cidade: de uma formação socioespacial racista à utopia Lefebvriana. **Revista Brasileira de Gestão Urbana (URBE)**, n.14, p.e20210438, 2022. DOI: <https://doi.org/10.1590/2175-3369.014.e20210438>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/urbe/a/ndTHt3YjRgxTXzQBMysYhGb/?lang=pt>. Acesso em: 31 dez. 2023.

RIBEIRO, Luiz César de Queiroz; MATELA, Igor Pouchain; DINIZ, Nelson. O urbano como antinacão: para entender a crise das metrópoles brasileiras. **Cadernos Metrôpole**, v.26, n.59, p.309-331, Apr.-Jun. 2024. DOI: <https://doi.org/10.1590/2236-9996.2024-5914>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/cm/a/Cwj447S586ch4X74Rp5pTMj/?lang=pt>. Acesso em 1 maio 2024.

RODOVALHO, Sarah Afonso. **A política urbana como instituição: o caso do planejamento e gestão urbanos em Palmas (TO) pós-Estatuto da Cidade**. 2020. 271f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Regional) - Universidade Federal do Tocantins, Palmas. 2020. Texto disponibilizado pelo orientador. Acesso em: 18 fev. 2025.

RODOVALHO, Sarah Afonso; SILVA, Mônica Aparecida da Rocha. Política Urbana como Instituição: complexidades e limitações na implementação do Plano Diretor Participativo de Palmas (2007) para viabilizar uma mudança institucional. **Redes, Revista do Desenvolvimento Regional**, v.25, n.4, ed. especial, p.1576-1602, 2020. <https://orcid.org/0000-0002-3323-7712>. Disponível em: <https://seer.unisc.br/index.php/redes/article/view/15170>. Acesso em: 18 fev. 2025.

RODRIGUES, Lysias Augusto. **Roteiro do Tocantins**. 6.ed. Palmas: Alexandre Acampora, 2019.

ROLNIK, Raquel. Planejamento Urbano nos Anos 90: novas perspectivas para velhos temas. In: RIBEIRO, Luís Cesar de Queiroz; SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves (org.). **Globalização, Fragmentação e Reforma Urbana** - o futuro das cidades brasileiras na crise. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2.ed., 1994. 430p. p.351-360. Disponível em: <https://www.observatoriodasmetropoles.net.br/wp-content/uploads/2022/04/Globalizacao-fragmentacao-e-reforma-urbana-o-futuro-das-cidades-brasileiras-na-crise.pdf>. Acesso em: 11 jul. 2025.

ROLNIK, Raquel. Para além da lei: legislação urbanística e cidadania (São Paulo 1886-1936). In: SOUZA, Maria Adélia Aparecida de; LINS, Sonia Correia; SANTOS, Maria do Pilar Costa; SANTOS, Murilo da Costa. (org.). **Metrôpole e Globalização-conhecendo a cidade de São Paulo**. São Paulo: Editora CEDESP, 1999. Disponível em: <https://raquelrolnik.wordpress.com/wp-content/uploads/2009/08/paraalemdalei.pdf>. Acesso em: 11 jul. 2025.

ROLNIK, Raquel. Estatuto da Cidade: instrumento para as cidades que sonham crescer com justiça e beleza. In: SAULE Júnior, Nelson; ROLNIK, Raquel. Estatuto da Cidade: novas perspectivas para a reforma urbana. **Cadernos Pólis**, São Paulo, n.4, 2001. 72p. p.5-9. Disponível em: https://scholar.google.com/citations?view_op=view_citation&hl=pt-BR&user=-4TEqksAAAAJ&citation_for_view=-4TEqksAAAAJ:hqOjcs7Dif8C. Acesso em: 28 fev. 2023.

ROLNIK, Raquel. É possível política urbana contra a exclusão? **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo - Editora Cortez, v.72, p. 53-61, 2002. Referências adicionais: Brasil/Português; Meio de divulgação: Impresso. ISSN/ISBN: 01016628. Disponível em: <https://raquelrolnik.wordpress.com/wp-content/uploads/2009/08/politicaurbanacontraexclusao.pdf>. Acesso em: 11 jul. 2025.

ROLNIK, Raquel. **Política urbana no Brasil**. Portugal: Azougue – Oca Editorial, 2023. 92p.

SANCHES, Jussara Romero. O direito à cidade. **Revista do Direito Público**, Londrina, v. 12, n.1, p.318-321, abr. 2017. ISSN: 1980-511X. 10.5433/24122-107817-1X.2017v17n1p318 Disponível em: https://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/bibli_informativo/bibli_inf_2006/Rev-Dir-Pub_v.12_n.1.12.pdf. Acesso em: 13 fev. 2022.

SANTIN, Janaína Rigo. O Estatuto da Cidade e a gestão democrática municipal. **Revista Interesse Público**, v.5, n.21, p.220-229, 2003. Disponível em: https://www.researchgate.net/profile/Janaina-Santin/publication/43694068_O_estatuto_da_cidade_e_a_gestao_democratica_municipal/link/s/5575072008ae7536374ff55e/O-estatuto-da-cidade-e-a-gestao-democratica-municipal.pdf. Acesso em: 28 fev. 2023.

SANTO ANDRÉ (Município). São Paulo. Lei nº 7.333, de 26 de dezembro de 1995. Dispõe sobre o Plano Diretor do Município de Santo André. **Publ. "D. Grande ABC", 29.12.95, Cad. Class., p.14.** (Vetado pelo Sr. Prefeito, e mantido pela Câmara Municipal, Publ. "D. Grande ABC", 16.03.96, Cad. Class., p.13). Disponível em: <http://www4.cmsandre.sp.gov.br:9000/arquivo/31541>. Acesso em: 28 abr. 2025.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Para uma revolução democrática da Justiça**. São Paulo: Cortez, 2007a. 120p.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Para além do pensamento abissal: das linhas globais a uma ecologia de saberes [online]. **Revista crítica de Ciências Sociais**, n.78. p.3-46, 2007b. DOI: <https://doi.org/10.4000/rccs.753>. Disponível em: <https://journals.openedition.org/rccs/753>. Acesso em: 24 out. 2025.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **O fim do império cognitivo: a afirmação das epistemologias do sul**. 1.ed. Belo Horizonte: Audiência Editora, 2019. 480p.

SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves dos e MONTANDON, Daniel Todtmann. Síntese, Desafios e Recomendações. In: SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves dos e MONTANDON, Daniel Todtmann (org.). **Os Planos diretores Municipais Pós-Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas**. Rio de Janeiro: Letra Capital – Observatório das Cidades, Cap. I, p.27-

56, jan. 2011. 296p. Disponível em:

https://bibliotecadigital.gestao.gov.br/bitstream/123456789/302/2/Livro_Os_planos_diretores_municipais_ps_EC_balano_critico_e_perspectivas.pdf. Acesso em: 24 out. 2025.

SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves dos; SILVA, Renata Helena da; SANT'ANA, Marcel Claudio. Introdução. In: SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves dos e MONTANDON, Daniel Todtmann (org.). **Os Planos Diretores Municipais Pós-Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas**. Rio de Janeiro: Letra Capital, p.13-26, 2011. Disponível em:

https://bibliotecadigital.gestao.gov.br/bitstream/123456789/302/2/Livro_Os_planos_diretores_municipais_ps_EC_balano_critico_e_perspectivas.pdf. Acesso em: 8 jan. 2025.

SANTOS, Milton. **A urbanização brasileira**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 5.ed., v.1, abr. 2023. 176p.

São Paulo (Estado). Lei nº 16.050, de 31 de julho De 2014. Aprova a Política de Desenvolvimento Urbano e o Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo e revoga a Lei nº 13.430/2002. **Publicado no DOM - São Paulo em 1 ago 2014**. Disponível em:

<https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-16050-de-31-de-julho-de-2014>. Acesso em: 10 jun. 2025.

SARMENTO, Daniel. **Livres e iguais: estudos de direito constitucional**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1.ed., jan. 2010. 308p.

SEIXAS, Eunice Castro. *Urban (digital) play and right to the city: a critical perspective*.

Frontiers in Psychology, v.12, 8 Mar. 2021. 1 <https://doi.org/10.3389/fpsyg.2021.636111>

Disponível em:

<https://www.frontiersin.org/journals/psychology/articles/10.3389/fpsyg.2021.636111/full>.

Acesso em: 31 dez. 2023.

SHIRAZI, M. Reza. Compact urban form: neighbouring and social activity. **Sustainability** v.12, n.5, p.1987, 2020. DOI: <https://doi.org/10.3390/su12051987>. Disponível em:

<https://www.mdpi.com/2071-1050/12/5/1987>. Acesso em: 1 fev. 2025.

SILVA, Beatriz Fleury e; NUNES, Layane Alves; BATTISTAM, Maysa Pinhata. Experiência participativa de luta pelo direito à cidade: o caso do plano de bairro Santa Felicidade e João de Barro I em Maringá/PR. In: **Anais do Encontro Nacional da Associação de Pesquisa e Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo: Encruzilhadas – convergências e dispersões**. Rio de Janeiro (RJ) FAU/UFRj, 2024. Publicado em 5 fev. 2025. Disponível em:

<https://www.even3.com.br/anais/enanparq8/852491-experiencia-participativa-de-luta-pelo-direito-a-cidade--o-caso-do-plano-de-bairro-santa-felicidade-e-joao-de-bar>. Acesso em: 28 abr. 2025.

SILVA, Maria da Vitoria Costa e. **A judicialização da saúde: plataforma estratégica para o acesso a mais saúde e promoção de direitos humanos no estado do Tocantins**. 2016. 133f. Dissertação (Mestrado em Prestação Jurisdicional de Direitos Humanos) – Universidade Federal do Tocantins, Palmas: 2016. Disponível em:

https://repositorio.uft.edu.br/handle/11612/137?locale=pt_BR. Acesso em: 28 abr. 2025.

SILVA, Maria da Vitória Costa e; SOUSA, Tatiana de Oliveira. Relato de experiência do projeto “Nós Propomos no Tocantins em 2017”: proposta de educação cidadã para o

protagonismo dos jovens na vida comunitária e política. **Revista Humanidades e Inovação**. Universidade Estadual do Tocantins, Palmas – TO, v.8, n.49, p.375-382, 2021. Disponível em: <https://revista.unitins.br/index.php/humanidadesinovacao/article/view/4160>. Acesso em: 6 maio 2025.

SILVA, Maria da Vitoria Costa e.; CORREIA, Ítalo Schelive. S.; BAZZOLI, João Aparecido. Formação de multiplicadores populares. In: VITÓRIA, Ângela Pierre; BAZZOLI, João Aparecido; AUSIQUE, John Jairo S. (org.). **Um caminho para a institucionalização da Agenda 2030**: Instituições em rede. Rede ODS Brasil, 1.ed., v.1, p.89-101, 2022. 102p. Cap.6, p.89-98. Disponível em: <https://ods.uema.br/wp-content/uploads/2022/04/Um-caminho-para-institucionalizacao-da-Agenda-2030-2.pdf>. Acesso em: 6 maio 2025.

SILVA, Maria da Vitoria Costa e.; CORREIA, Ítalo Chelive; SILVA, Lucas Braga; RODRIGUES, Waldecy; BAZZOLI, João Aparecido. Revisão bibliométrica: o papel da inteligência artificial na implementação dos objetivos de desenvolvimento sustentável em tempos de covid-19. **BARU – Revista Brasileira de Assuntos Regionais e Urbanos**, v.8, p.1-21, 2022. DOI: <https://doi.org/10.18224/baru.v8i1.9145> Disponível em: <https://seer.pucgoias.edu.br/index.php/baru/article/view/9145>. Acesso em: 6 maio 2025.

SILVA, Mônica Araújo Rocha; SILVA, Maria da Vitoria Costa e; RODRIGUES, Waldecy; CORREIA, Ítalo Chelive; BAZZOLI, João Aparecido. A institucionalização da Agenda 2030 em tempos de covid-19: uma revisão sistemática de literatura. **Revista REDES** (Santa Cruz do Sul), v. 28, p. 1-24, 2023. <https://doi.org/10.17058/redes.v28i1.17171>. Disponível em: <https://seer.unisc.br/index.php/redes/article/view/17171>. Acesso em: 6 maio 2025.

SILVA, Thaisa Leal da; MÜLLER, Letícia. A participação comunitária na consolidação da cidadania: a revisão do Plano Diretor Participativo de Passo Fundo. **Cadernos de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo**, São Paulo, v.22, n.2, p.118-135, 2022. DOI: <https://doi.org/10.5935/cadernospos.v22n2p118-135>. Disponível em: <https://editorarevistas.mackenzie.br/index.php/cpgau/article/view/14436>. Acesso em: 23 jun. 2025.

SUNDFELD, Carlos Ari. O estatuto da cidade e suas diretrizes gerais. In: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio (org.). **Estatuto da cidade**: comentários à Lei Federal nº 10.257/2001. São Paulo: Malheiros, 2.ed., 2006. 453p.

TASSE, Dan; CHOU, Jennifer; HONG, Jason. Generating neighborhood guides from social media. **Proceedings of the International AAAI Conference on Web and Social Media**, v.10, n.2, p.26-31, 2021. DOI: <https://doi.org/10.1609/icwsm.v10i2.14822>. Disponível em: <https://ojs.aaai.org/index.php/ICWSM/article/view/14822>. Acesso em: 29 jan. 2025.

TELLES, Vera da Silva. **A cidade nas fronteiras do legal e ilegal**. Editora Argvmentvm: Belo Horizonte, 2010. 276p.

THIOLLENT, Michel. **Metodologia da pesquisa-ação**. São Paulo: Cortez, 18.ed., 2011. 54p.

TILL, Karen E. Wounded cities: nemory-work and a place-based ethics of care. **Political Geography**, v.31, n.1, p.3-14, Jan. 2012. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.polgeo.2011.10.008>. Disponível em:

<https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0962629811001806?via%3Dihub>. Acesso em: 28 dez 2023.

TOCANTINS (Estado). Lei nº 836, de 15 de maio de 1996. Autoriza, o Chefe do Poder Executivo, a regularizar a ocupação nos assentamentos que especifica e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado nº 517**. Disponível em: <https://www.al.to.leg.br/arquivos/31775.pdf>. Acesso em: 1º jun. 2025.

TOCANTINS (Estado). Lei nº 1.128, de 1º de fevereiro de 2000. Institui o Projeto Orla e adota outras providências. **Publicado no Diário Oficial do Estado nº 885**. Disponível em: <https://www.al.to.leg.br/arquivos/25019.pdf>. Disponível em: <https://www.al.to.leg.br/arquivos/25019.pdf>. Acesso em: 28 abr. 2025.

TONELLA, Celene. Políticas urbanas no Brasil: marcos legais, sujeitos e instituições. **Sociedade e Estado** [online], v.28, n.1, p.29-52, abr. 2013. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0102-69922013000100003>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/se/a/bJXnyw9HfzBzJb3nR6gx8CJ/?lang=pt>. Acesso em: 16 de jan. 2022.

TRE-TO. Resolução nº 444, de 29 de abril de 2019. Instituir, no âmbito do Tribunal Regional Eleitoral do Tocantins, os seguintes programas permanentes: Inclusão Sociopolítica dos Povos Indígenas; Agentes da Democracia Formação de Eleitores e Políticos do Futuro; Inclusão Política da Mulher: + Mulher + Democracia e Inclusão Sociopolítica das Comunidades Quilombolas. Tribunal Regional Eleitoral – TO. **Publicado no DJE-TO-TRE, nº 76, de 2.5.2019, p. 2-3 e no DJE-TRE-TO, nº 93 de 27.05.2021, p.40-41**. Disponível em: <https://www.tre-to.jus.br/legislacao/compilada/resolucao/2019/resolucao-tre-no-444-de-29-de-abril-de-2019>. Acesso em: 14 jul. 2025.

TRE-TO. Resolução nº 500, de 26 de fevereiro de 2021. Aprova o Planejamento Estratégico do Tribunal Regional Eleitoral do Tocantins para o período 2021-2026 e dá outras providências. Tribunal Regional Eleitoral – TO. **Publicado no DJE-TRE-TO, nº 37 de 02.03.2021, p.17**. Disponível em: <https://www.tre-to.jus.br/legislacao/compilada/resolucao/2021/resolucao-no-500-de-26-de-fevereiro-de-2021>. Acesso em: 14 jul. 2025.

VALENTIM, Rosa de Fátima. **Distribuição da renda, confiança e civismo: uma avaliação crítica de comunidade e democracia**, de Robert Putnam. 2009. 193g. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Regional) - Universidade de Santa Cruz do Sul, Rio Grande do Sul, 2009. <http://hdl.handle.net/11624/347>. Disponível em: <http://repositorio.unisc.br:8080/jspui/handle/11624/347>. Acesso em: 23 jan. 2025.

VIEIRA, Kássia da Costa. **Apropriação privada e valorização imobiliária na “orla” de PalmasTO: onde e quando os projetos disfarçam os verdadeiros planos**. 2019. 137f. Dissertação (Mestrado em Ciências do Ambiente) - Universidade Federal do Tocantins, Palmas-TO, 2019. <http://hdl.handle.net/11612/1188>. Disponível em: <https://repositorio.uft.edu.br/handle/11612/1188>. Acesso em: 25 abr. 2025.

VILLAÇA, Flávio José Magalhães. **Reflexões sobre as cidades brasileiras**. São Paulo: Studio Nobel, 2012. 296p.

VILLELA, Hebert de Paula Giesteira. **Análise do processo participativo na Revisão do Plano Diretor do Município de Maringá – 2019/2020 e o cumprimento da função social da cidade**. 2021. 90f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Universidade Estadual de Maringá. Maringá, PR, 2021. Disponível em:

<http://repositorio.uem.br:8080/jspui/handle/1/7514>. Acesso em: 8 jun. 2024.

XEREZ, Romena; FONSECA, Jaime R. S. Capital social e redes de vizinhança nas cidades: o caso do bairro de Alvalade. **Análise Social**, [S.l.], v.54, n.232, p.562-593, 2019.

<https://doi.org/10.31447/AS00032573.2019232.06>. Disponível em:

<https://revistas.rcaap.pt/analisesocial/article/view/22159>. Acesso em: 26 jan. 2025.

YIN, Robert. K. **Estudo de caso: planejamento e método**. Tradução: Cristhian Matheus Herrera. 5.ed. Porto Alegre: Bookman, 2015. 247p.

**APÊNDICE I: MINUTA DE PROJETO DE LEI PARA A INSTITUCIONALIZAÇÃO
DOS PLANOS DE BAIRRO EM PALMAS – TO**

Autora da Proposta

MARIA DA VITORIA COSTA E SILVA

Orientador

PROFESSOR JOÃO APARECIDO BAZZOLI



**Palmas – TO
2025**

Produto do Doutorado em Desenvolvimento Regional
Universidade Federal do Tocantins

MARIA DA VITORIA COSTA E SILVA

Proposta de Projeto de Lei aprovado banca do Doutorado do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional da Universidade Federal do Tocantins (PPGDR/UFT)), Campus de Palmas, como proposta de melhoria à efetivação do Plano Diretor Participativo do Município de Palmas (Lei Complementar nº 400/2018).

Data da Aprovação: 15/10/2025.

BANCA EXAMINADORA

Professor Doutor **João Aparecido Bazzoli, Orientador** – PPGDR/UFT

Professora Doutora **Sandra Catharinne Pantaleão Resende**, Avaliadora Externa, PPGDRDC/PUC/GOIÁS

Professor Doutor **José Alberto Tostes**, Avaliador Externo, PPGDAS

Professora Doutora **Lia de Azevedo Almeida**, Avaliadora Interna, PPGDR/UFT

Professora Doutora **Ana Lúcia de Medeiros**, Avaliadora Interna, PPGDR/UFT

DADOS SOBRE A AUTORA E O ORIENTADOR

MARIA DA VITORIA COSTA E SILVA

Bacharel em Direito pela UNIRG

Mestre em Prestação Jurisdicional e Direitos Humanos (UFT/ESMAT)

Doutora em Desenvolvimento Regional (PPGDR/UFT)

Servidora do Tribunal Regional Eleitoral do Tocantins

Colaboradora de Projetos de Extensão da UFT

Atua em pesquisas sobre participação social e direito à cidade

JOÃO APARECIDO BAZZOLI

Professor do curso de Direito da Universidade Federal do Tocantins (UFT)

Docente do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional (UFT)

Coordenador de vários Projetos de Extensão da UFT

Atua em pesquisas sobre participação social e direito à cidade

Palmas – TO
2025

PROJETO DE LEI [NÚMERO]/[ANO]

Dispõe sobre a institucionalização dos Planos de Bairro como instrumentos complementares à implementação do Plano Diretor Participativo de Palmas, institui a sua abordagem na grade curricular da rede municipal de ensino e estabelece outras providências.

A CÂMARA MUNICIPAL DE PALMAS aprova:

CAPÍTULO I

DAS DISPOSIÇÕES GERAIS E OBJETIVOS

Art. 1º Esta Lei institui os Planos de Bairro no Município de Palmas, Capital do Estado do Tocantins, como instrumento complementar à implementação da Lei nº 400, de 2 de abril de 2018, que instituiu o Plano Diretor Participativo de Palmas.

§ 1º Os Planos de Bairro objetivam garantir a gestão democrática e a sustentabilidade do planejamento urbano local, em consonância com o disposto na Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001 (Estatuto da Cidade).

§ 2º A Prefeitura de Palmas coordenará, fomentará e disseminará boas práticas, por meio de parcerias intersetoriais, para a efetivação dos Planos de Bairro, permitindo a participação da população local nas discussões e decisões referentes aos planos, projetos, programas e ao planejamento da política urbana sustentável da cidade.

§ 3º Por meio dos Planos de Bairro, os atores comunitários terão a oportunidade de contribuir para a melhoria da gestão pública e dos serviços públicos essenciais ao bem-estar social e ao equilíbrio ambiental, buscando a racionalização do uso dos recursos públicos.

§ 4º A área de atuação dos Planos de Bairro abrangerá todos os bairros e setores de Palmas.

§ 5º As áreas de abrangência dos Planos de Bairro serão definidas a partir da escuta popular, observando-se as identidades comuns relacionadas aos aspectos socioeconômicos e culturais reconhecidos

por seus moradores.

Art. 2º Cada Plano de Bairro deverá conter, no mínimo, propostas para melhorar os seguintes aspectos:

I - a infraestrutura dos espaços urbanos, prioritariamente nos setores periféricos, com a oferta de habitação, saneamento básico, postos de saúde, educação, cultura, transporte, esporte, lazer, assistência social e outros serviços públicos essenciais à vida digna;

II - a retenção de atividades especulativas de imóveis urbanos que resultem em sua subutilização ou não utilização;

III - a garantia da acessibilidade democrática aos equipamentos urbanos;

IV - a oferta de passeios públicos, mobiliário urbano e as condições de circulação de pedestres, ciclistas e pessoas com deficiência ou mobilidade reduzida;

V - a qualidade ambiental das áreas residenciais;

VI - a promoção da regularização fundiária e a urbanização sustentável de áreas ocupadas pela população de baixa renda;

VII - o sistema viário local e o controle de tráfego;

VIII - a oferta de áreas verdes e de serviços públicos que garantam a convivência social;

IX - as condições adequadas e sustentáveis para o comércio de rua;

X - a limpeza, arborização e jardinagem dos passeios, espaços e praças públicas;

XI - as ações de conscientização social e ambiental para promover uma cultura da coleta seletiva do lixo, nos termos da Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010;

XII - a segurança pública, em especial, no entorno dos equipamentos públicos como escolas, postos de saúde, paradas e terminais de ônibus, praças e hospitais;

XIII - as condições para o desenvolvimento de atividades econômicas que possibilitem a oferta de educação e empregos aos jovens, especialmente da população de baixa renda;

XIV - o acesso da população às plataformas digitais que permitam o acompanhamento e a fiscalização da execução dos serviços públicos;

XV - os incentivos aos pequenos produtores locais para estimular as hortas comunitárias e o cinturão verde, oportunizando condições de trabalho, segurança alimentar e nutricional à população palmense;

XVI - as ações que viabilizem a criação de novas associações de moradores e o fortalecimento dos conselhos municipais;

XVII - as parcerias com as universidades para auxiliar na formação de multiplicadores sociais urbanos e na elaboração de planos e projetos de melhoria para os serviços públicos locais.

Art. 3º Constituem objetivos dos Planos de Bairro:

I - potencializar a colaboração cívica e as parcerias intersetoriais para o fomento de práticas formativas que estimulem a participação social;

II - elaborar, a partir da participação cidadã, planos e projetos que apresentem soluções de melhorias para os bairros, especialmente os periféricos de Palmas;

III - manter um diálogo constante com gestores públicos, urbanistas, universidades e demais especialistas, com foco no desenvolvimento sustentável do planejamento urbano;

IV - ampliar o uso e qualificar os equipamentos e espaços de uso comunitário;

V - utilizar as plataformas digitais de modo sustentável para otimizar os processos dialógicos comunitários e a participação da população nas decisões referentes ao planejamento urbano e demais interesses coletivos.

CAPÍTULO II

DA EDUCAÇÃO PARA A CIDADANIA

URBANA E OS PLANOS DE BAIRRO

Art. 4º Fica instituída, como matéria obrigatória na grade curricular das escolas da rede municipal de **ensino fundamental**, a abordagem teórica e prática sobre o planejamento urbano e a elaboração dos Planos de Bairro.

§ 1º A implementação da matéria de que trata o caput deste artigo será realizada de forma transversal e interdisciplinar, integrando-se as disciplinas já existentes como Geografia, História, Sociologia e Artes, ou através da criação de um componente curricular específico, a critério da Secretaria Municipal de Educação.

§ 2º O objetivo pedagógico é fomentar nos estudantes a consciência crítica sobre o espaço urbano, o direito à cidade, o exercício da cidadania ativa e a importância da participação popular na construção



de bairros mais justos, sustentáveis e democráticos.

Art. 5º O conteúdo programático a ser trabalhado com os estudantes deverá abranger, no mínimo:

I - Noções sobre o Estatuto da Cidade e o Plano Diretor de Palmas;

II - Diagnóstico dos problemas e potencialidades do bairro onde a escola está inserida, envolvendo a comunidade escolar;

III - Metodologias participativas para a coleta de dados e propostas;

IV - Elaboração de um “Plano de Bairro Escolar” como projeto prático, com propostas de melhorias para a infraestrutura, meio ambiente, mobilidade, lazer e cultura no entorno da escola e da comunidade;

V - Acompanhamento das propostas junto aos órgãos públicos competentes e conselhos municipais.

Art. 6º O Poder Executivo Municipal, por meio da Secretaria de Educação em parceria com a Secretaria de Planejamento Urbano e outras pertinentes, promoverá a capacitação continuada dos profissionais de educação para a aplicação desta Lei.

§ 1º Para subsidiar as atividades pedagógicas, o Poder Executivo providenciará a elaboração e distribuição de um E-book sobre Planos de Bairro, com conteúdo e linguagem que possam ser adaptados para aplicação pelas escolas de ensino fundamental.

§ 2º Fica autorizado o Poder Executivo a firmar convênios e parcerias com universidades e organizações da sociedade civil para a produção do material didático de que trata o parágrafo anterior e para a formação continuada dos educadores.

CAPÍTULO III

DAS DISPOSIÇÕES FINAIS

Art. 7º Os planos de desenvolvimento do bairro, após submissão aos Representantes das Subprefeituras, serão aprovados por Decreto do Prefeito Municipal.

Art. 8º As ações referentes aos Planos de Bairro devem estar alinhadas ao Estatuto da Cidade, à Agenda 2030 e considerar os objetivos, diretrizes e metas do Plano Plurianual vigente, as prioridades fixadas nas Leis de Diretrizes Orçamentárias e as programações estabelecidas no Orçamento Anual.

Art. 9º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Palmas - TO, ____ de _____ de 20____.

CÂMARA MUNICIPAL DE PALMAS - TO

JUSTIFICATIVA

A construção de uma sociedade digna demanda, dos poderes públicos e da colaboração social, o aprimoramento contínuo dos sistemas de gestão administrativa. Isso garante a consolidação racional e eficaz de políticas públicas que respeitem a função social da propriedade, o bem-estar social e o equilíbrio ambiental, beneficiando as gerações presentes e futuras.

Esse processo exige a promoção de novas interfaces que estabeleçam práticas contínuas de acesso ao direito à cidade, que compreende o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à educação, saúde, infraestrutura urbana, transporte, serviços públicos, trabalho e lazer, conforme o inciso I do art. 2º do Estatuto da Cidade.

O atual Plano Diretor Participativo de Palmas ainda não produziu os efeitos esperados pela sociedade palmense, em grande parte devido a interesses políticos e econômicos que minimizam o desenvolvimento sustentável da política urbana local. Assim, torna-se fundamental inovar com mecanismos que aprimorem os planos, projetos e o planejamento sustentável da cidade, visando mitigar um cenário crescente de desigualdades e injustiças sociais que afetam diretamente a população de baixa renda e os grupos vulneráveis.

A proteção dos direitos humanos, consolidada na Constituição Federal de 1988 e nas leis infraconstitucionais, como o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), assegura o acesso ao direito à cidade. O Estatuto, em particular, abre caminhos para a gestão democrática e a cooperação entre governos, iniciativa privada e demais setores da sociedade, buscando a concretização de espaços urbanos mais seguros, humanizados, resilientes e que promovam a dignidade para todos.

Com a inclusão do Capítulo II, este projeto avança ao reconhecer que a formação para a cidadania começa na escola. Ao tornar obrigatória a discussão e elaboração de Planos de Bairro no ambiente escolar, preparamos as futuras gerações para serem agentes de transformação em suas próprias comunidades,

fortalecendo a cultura da participação democrática desde a juventude e garantindo a sustentabilidade de longo prazo do planejamento urbano participativo.

Diante disso, é essencial que os projetos legislativos e executivos municipais foquem na instituição de novos mecanismos que fortaleçam a autonomia das comunidades, especialmente as dos bairros periféricos. Isso lhes permitirá participar democraticamente nas decisões do município que se referem aos interesses públicos e ao bem comum.

A inércia dos Poderes Legislativo e Executivo na condução da urbanização de Palmas tem negligenciado a população carente. Sem recursos econômicos para arcar com os altos custos de moradias e serviços no centro urbano, essa população é obrigada a residir em áreas periféricas, desprovidas de infraestrutura essencial para uma vida digna. Tal situação tem intensificado a judicialização do direito humano fundamental à vida, e, aliada à ausência de espaços dialógicos entre gestores públicos e a comunidade, resulta na ineficácia de novos direitos sociais consagrados na Constituição, evocando um cenário de violações aos direitos humanos.

Nesse sentido, a qualidade da execução das políticas urbanas locais, a cargo dos Poderes Executivo e Legislativo, não pode ser alcançada sem o desenvolvimento de formas alternativas de sociabilidade que incluam o direito de escuta das comunidades interessadas. Este processo de construção democrática da cidade exige a aproximação dos Poderes Públicos com a sociedade para, primeiramente, ouvir seus clamores e histórias e, subsequentemente, compartilhar saberes e experiências que possam fundamentar a construção de uma cidade mais justa, inclusiva e igualitária.

Com base nessas justificativas, espera-se que os poderes Executivo e Legislativo municipais acolham os termos desta proposta, que visa estimular a gestão democrática na construção da cidade, garantindo que a população possa usufruir do direito à cidade sustentável em igualdade de condições.

A proposta encontra amparo na Constituição Federal de 1988, especialmente nos artigos 6º e 205, que estabelecem a educação como direito de todos e dever do Estado e da família, promovida e incentivada com a colaboração da sociedade para o pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para a cidadania e sua qualificação para o trabalho. Da mesma forma, o art. 207 ressalta o princípio da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão nas universidades, permitindo sua colaboração com o Poder Público e a comunidade para a efetivação das políticas públicas locais.

Além disso, a proposta é respaldada pelos artigos 182 e 183 da CF/1988, que conferem status de norma constitucional à política urbana, a qual só pode ser concebida por meio da gestão democrática e da participação popular na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de



desenvolvimento urbano, nos termos das diretrizes do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001).

Diante dos fundamentos expostos, a presente Proposta de Lei é considerada constitucional e plenamente legal. Nestes termos, a iniciativa legislativa busca o apoio dos nobres Parlamentares da Câmara Municipal de Palmas para sua aprovação e publicação, a fim de que surta seus efeitos legais.

APÊNDICE

Para auxiliar a efetivação deste projeto de Lei Municipal, inclui-se um e-book intitulado Plano de Bairro em Ação: **O que temos? O que queremos? – Um Guia para Transformar sua Comunidade.**

O e-book foi concebido para funcionar como uma ponte entre o texto da lei e a ação prática da comunidade. Sua principal função é traduzir a linguagem técnica e os conceitos do urbanismo em um roteiro metodológico claro, acessível e replicável. Ao seguir o guia, os moradores e lideranças locais são capacitados a:

1. Realizar um Diagnóstico Participativo: Identificar coletivamente as potencialidades e os desafios de seu território (a fase “O que temos?”), qualificando o debate com dados e percepções locais.
2. Construir uma Visão de Futuro: Definir de forma colaborativa as prioridades, os anseios e as soluções para o bairro (a fase “O que queremos?”), fortalecendo a identidade e o senso de pertencimento.
3. Fomentar o Protagonismo Cidadão: Transformar os residentes de meros espectadores em agentes ativos na construção de políticas públicas, garantindo que o desenvolvimento urbano seja verdadeiramente ascendente — do bairro para a cidade.

Dessa forma, o e-book não apenas informa, mas capacita. Ele oferece as ferramentas necessárias para que a participação popular, prevista em lei, ocorra de maneira organizada, propositiva e eficaz, tornando-se o catalisador que transforma a letra da lei em uma realidade concreta e visível nas comunidades.

APÊNDICE II – *E-BOOK* PLANO DE BAIRRO





UNIVERSIDADE FEDERAL DO TOCANTINS
CAMPUS DE PALMAS
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO REGIONAL

Autora: **Maria da Vitoria Costa e Silva**
Orientador: **Professor Doutor João Aparecido Bazzoli**

PLANO DE BAIRRO EM AÇÃO: O QUE TEMOS? O QUE QUEREMOS?

UM GUIA PARA TRANSFORMAR SUA COMUNIDADE.



AUTORA DO PLANO DE BAIRRO
Maria da Vitoria Costa e Silva

BANCA EXAMINADORA

Professor Doutor **João Aparecido Bazzoli, Orientador** – PPGDR/UFT

Professora Doutora **Sandra Catharinne Pantaleão Resende**, Avaliadora Externa,
PPGDRDC/PUC/GOIÁS

Professor Doutor **José Alberto Tostes**, Avaliador Externo, PPGDAS

Professora Doutora **Lia de Azevedo Almeida**, Avaliadora Interna, PPGDR/UFT

Professora Doutora **Ana Lúcia de Medeiros**, Avaliadora Interna, PPGDR/UFT

POJETO GRÁFICO
Sikiu Freitez

IMAGENS
Google Gemini

PLANO DE BAIRRO EM AÇÃO
O QUE TEMOS? O QUE QUEREMOS?

MARIA DA VITORIA COSTA E SILVA

Plano de Bairro apresentado à banca do Doutorado do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional da Universidade Federal do Tocantins (PPGDR/UFT)), Campus de Palmas, como proposta de melhoria à efetivação do Plano Diretor Participativo do Município de Palmas.

ORIENTADOR: Professor Doutor João Aparecido Bazzoli.

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

C837p	Costa e Silva, Maria da Vitoria. Plano de Bairro: O que temos? O que queremos?. / Maria da Vitoria Costa e Silva. – Palmas, TO, 2025. 52f. E-book - Universidade Federal do Tocantins – Câmpus Universitário de Palmas - Curso de Pós-Graduação (Doutorado) em Desenvolvimento Regional, 2025. Orientador: João Aparecido Bazzoli 1. Planejamento Urbano. 2. Plano Diretor. 3. Planos de Bairro. 4. Direito à Cidade Sustentável. I. Título CDD 338.9
-------	--

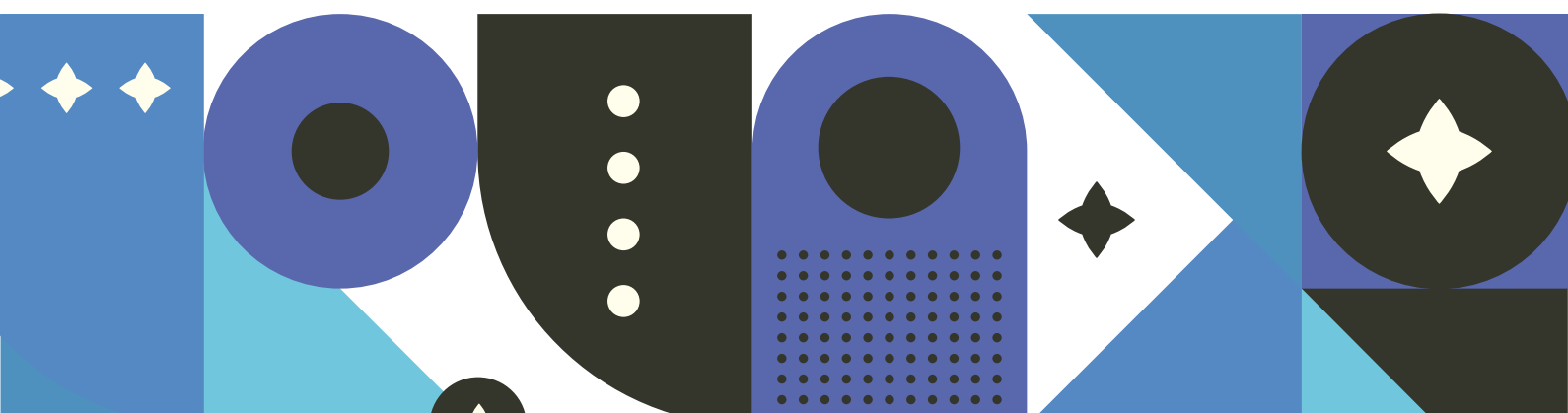
TODOS OS DIREITOS RESERVADOS – A reprodução total ou parcial, de qualquer forma ou por qualquer meio deste documento é autorizado desde que citada a fonte. A violação dos direitos do autor (Lei nº 9.610/98) é crime estabelecido pelo artigo 184 do Código Penal.

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

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	7
1. INTRODUÇÃO	8
2. AS RAÍZES DO NOSSO DIREITO: POR QUE FAZER UM PLANO DE BAIRRO?	10
2.1 O Direito à Cidade: de Lefebvre a Milton Santos	11
2.2 A Gestão Democrática no Brasil: O Estatuto da Cidade	12
2.3 A Agenda 2030 e os ODS: Nosso bairro no Mapa do Mundo	12
2.4 A Força das Parcerias Intersetoriais	13
2.5 As Vozes da Experiência: Ermínia Maricato, Paulo Freire e Raquel Rolnik	13
3. O PRIMEIRO PASSO: MOBILIZAÇÃO E AÇÃO COMUNICATIVA	15
3.1 Como Fazer - Da Ideia à Ação Coletiva.....	16
3.1.1 Forme o Grupo Motor: A Ecologia de Saberes na Prática.....	16
3.1.2 Divulgue a Ideia de Forma Criativa	16
3.2 Realize a Primeira Reunião Aberta	17
3.2.1 Defina as Regras do Jogo Democrático.....	17
4. DIAGNÓSTICO COMUNITÁRIO: O PRIMEIRO PASSO PARA TRANSFORMAR A REALIDADE DO SEU BAIRRO	19
4.1 A Inspiração Filosófica e Sociológica	20
4.1.1 A Pedagogia da Autonomia de Paulo Freire: Lendo o Mundo para Reescrevê-lo	20
4.1.2 O Olhar da Rua de Jane Jacobs: A Sabedoria do Cotidiano	21
4.2 Métodos Práticos para o Diagnóstico Comunitário.....	21
4.2.1 Mapeamento Afetivo e Coletivo: O Raio-X Visual do Bairro.....	21
4.2.2 Levantamento de Dados Oficiais: A Visão Técnica.....	22
4.2.3 Escuta Ativa da Comunidade: Amplificando as Vozes	22
4.3 Dica Prática para Engajamento	23
5. DESENHANDO O AMANHÃ: DESENVOLVIMENTO COMO LIBERDADE	24
5.1 Como Fazer: Metodologias para a Construção e Priorização Coletiva.....	25
5.1.1 Oficina de Futuro: A Transição da Análise para a Proposta	25
5.1.2 Colaboração Cívica: Coletas dos Eixos Temáticos/Propostas/Ideias	25
5.1.3 Sistematização e Consolidação das Propostas.....	26
5.1.4 A Arte Democrática de Priorizar.....	26
6. A ARQUITETURA DO CONSENSO: ESTRUTURANDO O PLANO DE BAIRRO	28
6.1.1 Exemplo de Plano de Bairro Pronto	30
7. TIRANDO O PLANO DO PAPEL: IMPLEMENTAÇÃO E MONITORAMENTO CONTÍNUO	36

7.1 Estratégias de Incidência Política.....	37
7.2 O Monitoramento Contínuo	37
8. FERRAMENTAS, ALIADOS E INSPIRAÇÕES	39
8.1 Parcerias Estratégicas: Ninguém Constrói Nada Sozinho.....	39
8.1.1 A Universidade como uma Aliada: Ensino, Pesquisa e Extensão.....	40
8.1.2 Exemplos que Inspiram: Iniciativas em Palmas, Tocantins.....	41
8.1.3 Leituras Essenciais para Aprofundar	42
8.1.4 Ferramentas Digitais para o Planejamento Comunitário	43
8.1.5 Organizações de Referência no Brasil.....	43
8.1.6 Documentários para Inspirar	44
9. CAPÍTULO BÔNUS: UM BAIRRO QUE EDUCA – O PLANO COMO FERRAMENTA PEDAGÓGICA	46
9.1 Por que Levar o Plano de Bairro para a Escola?	57
9.2 Como Adaptar a Metodologia: Um Roteiro para Educadores.....	48
9.2.1 Passo 1: O Ponto de Partida – O Olhar dos Estudantes (Diagnóstico).....	48
9.2.2 Passo 2: A Proposição de Futuros – A Escola que Queremos no Bairro que Sonhamos (Diretrizes e Propostas)	48
9.2.3 Passo 3: A Apresentação – A Voz dos Estudantes Ecoa (Validação e Incidência).....	49
CONCLUSÃO	50
REFERÊNCIAS	51



APRESENTAÇÃO: O PODER DE TRANSFORMAR O BAIRRO ONDE VIVEMOS

Você já olhou pela janela e pensou no que poderia ser diferente no seu bairro?

Uma praça mais bem cuidada, uma rua mais segura e iluminada, mais árvores, um ponto de ônibus coberto, um espaço cultural para os jovens, uma rampa de acessibilidade que falta na calçada.

Esse sentimento, essa inquietação que mistura frustração e sonho, é a semente de toda grande transformação. Muitas vezes, essa semente morre por não saber como brotar, por acreditarmos que mudar a cidade é uma tarefa para especialistas distantes, trancados em seus gabinetes.

Este e-book nasce para provar o contrário. Ele foi criado para transformar essa inquietação em ação organizada, estratégica e eficaz. Ele é um guia, um companheiro de jornada, que combina as mais importantes teorias do urbanismo cidadão com um passo a passo prático e acessível. Aqui, você não encontrará fórmulas mágicas, mas um caminho sólido e fundamentado, para que você e seus vizinhos possam se tornar os verdadeiros protagonistas do planejamento do lugar onde vivem.

Acreditamos que o conhecimento é poder. Por isso, ao longo destes capítulos, vamos apresentar não apenas o “como fazer”, mas também o “porquê”. Vamos entender de onde vem o nosso direito de participar, conhecer as leis que nos protegem e nos inspirar em pensadores que dedicaram suas vidas a lutar por cidades mais humanas e justas.

Use este guia como uma caixa de ferramentas.

Leia os capítulos na ordem ou consulte a seção que mais faz sentido para o momento atual do seu grupo. Adapte as ideias, questione, dialogue e, acima de tudo, comece. O futuro do seu bairro está esperando para ser construído por vocês. A cidade que queremos começa aqui, na nossa rua, no nosso bairro, no nosso lugar.

Boa Leitura!

Maria da Vitoria Costa e Silva
Palmas - TO, 29/07/2025

INTRODUÇÃO: QUANDO A INQUIETAÇÃO VIRA AÇÃO

Olhe pela sua janela. Reconheça a paisagem que molda seus dias: a árvore que marca as estações, a risada das crianças, o cheiro de pão fresco da padaria. Agora, perceba também as pequenas fraturas no cenário: o poste com a luz queimada, o terreno baldio que implora por vida, a calçada irregular que se torna uma barreira.

Essa mistura de afeto pelo que temos e frustração pelo que poderia ser é familiar a todos nós. É a semente de um sentimento comum: a **inquietação**.

Ela se manifesta como um incômodo silencioso, uma sensação de que nosso bairro, essa extensão do nosso lar, poderia nos oferecer mais segurança, mais beleza, mais vida. Essa inquietação muitas vezes se disfarça de impotência, nos fazendo acreditar que a mudança é algo complexo, distante, responsabilidade de outros. E nos leva a perguntar em voz baixa: **Será que as coisas não poderiam ser melhores por aqui?**

Este guia existe porque a resposta a essa pergunta é um retumbante **SIM**. E ele nasce exatamente no ponto de virada. No momento em que a inquietação deixa de ser um peso que nos paralisa e se transforma no combustível que nos move. É aqui que ela, finalmente, vira **AÇÃO**.

O poder para que essa melhoria aconteça não reside em um gabinete distante, mas na força que surge quando vizinhos decidem usar sua inquietação compartilhada para dialogar, sonhar e, principalmente, agir juntos. A ferramenta para isso é o **PLANO DE BAIRRO**.

Pense nele não como um documento técnico, mas como a materialização da sua vontade de mudar. Ele é o método que transforma o sentimento de “algo está errado” em um diagnóstico claro, respondendo à pergunta: **“O que temos?”**. E canaliza o desejo de melhoria em um projeto coletivo, respondendo à questão fundamental: **“O que, juntos, queremos construir?”**.

Lembre-se: o maior especialista no seu bairro é você. É o morador que conhece cada história, o comerciante que entende o fluxo das pessoas, os pais que sabem onde falta segurança, o jovem que anseia por espaços de cultura. A união dessas visões é a matéria-prima da transformação.

Este e-book é o seu aliado para navegar essa jornada. Ele não é um tratado teórico, mas um guia prático que vai pegar na sua mão e mostrar, passo a passo, como transformar a inquietação em iniciativa, as ideias em projetos e os sonhos em um plano de ação concreto.

Afinal, a grande transformação de um bairro não começa com uma obra, mas com uma decisão

interna: a de não mais aceitar a inquietação como destino, mas usá-la como ponto de partida.

Você está pronto para transformar sua inquietação em ação? Vamos começar.

**AS RAÍZES DO NOSSO DIREITO:
POR QUE FAZER UM PLANO DE BAIRRO?**



Antes de colocar a mão na massa, é fundamental entender que a luta por um bairro melhor não é um pedido de favor, mas a reivindicação de um direito. Conhecer as ideias e as leis que nos amparam nos dá legitimidade, fortalece nossos argumentos e nos inspira a ir além.

Em meio à agitação do dia a dia, entre o ir e vir para o trabalho, a escola e os lares, muitas vezes não nos damos conta da complexa teia que forma o espaço que habitamos: nosso bairro, nossa cidade. Questionar a qualidade das calçadas, a ausência de praças, a dificuldade do transporte público ou a falta

de saneamento básico não é apenas um exercício de reclamação, mas o despertar para um direito fundamental: o direito a uma vida urbana digna, justa e democrática.

Este capítulo lança um olhar sobre as raízes desse direito, explorando por que a construção de um Plano de Bairro é uma ferramenta poderosa para transformar nossa realidade local e, conseqüentemente, o mundo.

2.1 O Direito à Cidade: de Lefebvre a Milton Santos

A ideia do “Direito à Cidade” foi cunhada pelo filósofo e sociólogo francês Henri Lefebvre, em sua obra de 1968. Para ele, este direito vai muito além do simples acesso aos recursos urbanos (2016). Trata-se de um clamor por uma participação ativa na construção e transformação da cidade, um direito de não apenas “usar” a cidade, mas de “pertencer” a ela em sua plenitude (Lefebvre, 2016).

Lefebvre criticava a cidade capitalista, que prioriza o valor de troca – a especulação imobiliária, os grandes empreendimentos – em detrimento do valor de uso, ou seja, as necessidades e os desejos de seus habitantes (Lefebvre, 2016).

No Brasil, o geógrafo Milton Santos (2022) aprofundou e adaptou essa discussão à nossa realidade. Ele nos mostrou como a globalização se manifesta de forma perversa no território, aprofundando as desigualdades (Santos, 2022). Para Santos, o espaço geográfico não é neutro; ele é palco de lutas e de poder (Santos, 2022).

A cidade, em sua visão, é um espaço do cidadão, um lugar onde as carências e as lutas por direitos se tornam visíveis (2007).

Milton Santos (2022; 2007) defendia que é a partir do lugar, do bairro, da rua, que podemos construir uma outra globalização, mais humana e solidária.

A luta pelo Direito à Cidade, nesse sentido, é a luta por um espaço que promova a cidadania e não o consumo (Lefebvre, 2016).

2.2 A Gestão Democrática no Brasil: O Estatuto da Cidade

As ideias de Lefebvre e Santos ecoaram nos movimentos sociais urbanos brasileiros e culminaram na conquista de um marco legal fundamental: a Lei nº 10.257/2001, conhecida como Estatuto da Cidade.

Essa lei regulamentou os artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988 e estabeleceu as diretrizes gerais da política urbana no Brasil.

O coração do Estatuto da Cidade é o princípio da gestão democrática. Ele reconhece que as decisões sobre o futuro das cidades não podem ser tomadas apenas nos gabinetes do poder público. A lei prevê uma série de instrumentos para garantir a participação popular no planejamento e na gestão urbana, como:

- i) **Audiências públicas:** espaços de debate aberto entre poder público e comunidade;
- ii) **Conselhos de política urbana:** órgãos com representantes do governo e da sociedade civil para formular, fiscalizar e deliberar sobre as políticas;
- iii) **Iniciativa popular de projetos de lei:** a possibilidade de a população propor leis de interesse urbanístico;
- iv) **Plano Diretor Participativo:** a principal ferramenta de planejamento municipal, que deve ser elaborada com a participação de todos.

Fazer um Plano de Bairro é, portanto, exercer um direito garantido por lei. É a oportunidade de a comunidade se organizar, diagnosticar seus problemas, apontar soluções e apresentá-las ao poder público, influenciando diretamente as decisões que afetam seu cotidiano.

2.3 A Agenda 2030 e os ODS: Nosso Bairro no Mapa do Mundo

Em 2015, os países-membros das Nações Unidas adotaram a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, um plano de ação global com 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). Esses objetivos buscam erradicar a pobreza, proteger o planeta e garantir que todas as pessoas desfrutem de paz e prosperidade (NAÇÕES UNIDAS/BRASIL, 2015).

O ODS 11, em particular, tem como meta “tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis”. Ele nos conecta diretamente à discussão do Plano de Bairro. Ao planejar nosso bairro, estamos contribuindo para o alcance das metas globais, como:

- i) Garantir o acesso de todos à habitação segura e a preços acessíveis;
- ii) Proporcionar acesso a sistemas de transporte seguros e sustentáveis;
- iii) Aumentar a urbanização inclusiva e sustentável;
- iv) Proteger e salvaguardar o patrimônio cultural e natural;

- v) Reduzir o impacto ambiental adverso das cidades.

Pensar nosso bairro à luz dos ODS significa inseri-lo em um mapa global de desenvolvimento, reconhecendo que as ações locais têm o poder de gerar um impacto em escala mundial.

2.4 A Força das Parcerias Intersetoriais

A complexidade dos desafios urbanos exige soluções que ultrapassem os muros de uma única organização ou setor. A construção de um Plano de Bairro se fortalece imensamente com o estabelecimento de parcerias intersetoriais, que envolvem a colaboração entre:

- i) O poder público: secretarias municipais, subprefeituras, etc.;
- ii) A iniciativa privada: empresas locais, associações comerciais;
- iii) A sociedade civil organizada: associações de moradores, ONGs, coletivos culturais, instituições religiosas;
- iv) As universidades e instituições de pesquisa: que podem oferecer suporte técnico e conhecimento especializado.

Essas parcerias permitem a soma de diferentes saberes, recursos e capacidades. Uma associação de moradores pode ter o conhecimento profundo das necessidades locais; uma universidade pode auxiliar com metodologias de diagnóstico; uma empresa pode apoiar com recursos; e o poder público pode integrar as propostas nas políticas oficiais. Juntos, esses atores podem alcançar resultados que seriam impossíveis de se obter isoladamente.

Ao trabalhar o seu Plano de Bairro, não esqueça dessas parcerias que podem otimizar o processo do planejamento urbano local!

2.5 As Vozes da Experiência: Ermínia Maricato, Paulo Freire e Raquel Rolnik

Nossa caminhada em busca de cidades mais justas é inspirada por grandes pensadores e ativistas brasileiros que dedicaram suas vidas a essa causa.

Ermínia Maricato, arquiteta e urbanista, é uma voz incansável na denúncia da cidade ilegal, a cidade construída pela população de baixa renda sem o apoio do Estado, e na defesa da função social da pro-

priedade (Maricato, 2014). Ela nos ensina que a questão urbana no Brasil é, antes de tudo, uma questão de desigualdade social e que a legislação avançada que temos precisa sair do papel e se converter em prática transformadora (2014).

Paulo Freire, o patrono da educação brasileira, embora não fosse um urbanista, nos legou um método de educação popular que é fundamental para a gestão democrática das cidades. Freire defendia uma educação que parte da realidade do indivíduo, que valoriza seus saberes e que o capacita a intervir no mundo para transformá-lo (Freire, 1996). A educação tem na sua essência a prática da liberdade (Freire, 1987). Assim, a participação popular no planejamento urbano, para ser efetiva, precisa ser um processo pedagógico, de construção coletiva de conhecimento e de consciência cidadã (Freire, 1996; 1987).

Raquel Rolnik, arquiteta e urbanista, ex-relatora especial da ONU para o Direito à Moradia Adequada, tem sido uma voz crítica contundente sobre como a moradia se tornou uma mercadoria e um ativo financeiro, distanciando-se de sua função social. Sua obra nos alerta para os perigos da guerra dos lugares, onde o capital financeiro dita as regras do desenvolvimento urbano, muitas vezes em detrimento dos direitos dos moradores (Rolnik, 2015).

As lições desses mestres nos mostram que a luta pelo direito à cidade é contínua e multifacetada. Fazer um Plano de Bairro é um ato político e pedagógico, um passo concreto para construir, a partir do nosso lugar, a cidade que desejamos e a que temos direito.

O PRIMEIRO PASSO: MOBILIZAÇÃO E AÇÃO COMUNICATIVA



Um plano de bairro não nasce da mente de um único especialista, mas da inteligência coletiva e da alma de uma comunidade. O primeiro e mais decisivo passo é unir as pessoas, transformando a insatisfação individual em um potente movimento coletivo. Esta etapa fundamental se inspira em ideias poderosas que nos ajudam a entender por que a união em torno do diálogo é tão transformadora.

O filósofo alemão Jürgen Habermas, com sua Teoria da Ação Comunicativa (2014), nos ensina que as decisões mais justas e legítimas são aquelas que emergem de um diálogo amplo, aberto e honesto. O

objetivo é criar uma “esfera pública” em nosso bairro, um espaço onde o melhor argumento prevaleça, não a força, o poder econômico ou o grito mais alto (Habermas, 2012).

Contudo, para que este diálogo seja verdadeiramente rico, precisamos trabalhar a “ecologia de saberes”, conceito do sociólogo português Boaventura de Sousa Santos (2007). Ele nos alerta que o conhecimento técnico dos especialistas é importante, mas não é o único que conta. O saber da moradora idosa que conhece cada canto da rua, do comerciante que entende os fluxos do bairro e da mãe que sabe os caminhos mais seguros para as crianças são igualmente valiosos. Um plano de bairro só funciona quando promove o encontro e o respeito entre todos esses saberes (Santos, 2007).

Finalmente, o economista indiano Amartya Sen, vencedor do Prêmio Nobel, redefine o que significa desenvolvimento. Para ele, o verdadeiro desenvolvimento é a expansão das liberdades e das capacidades das pessoas de escolherem e realizarem a vida que desejam (2018). Fazer um plano de bairro, portanto, é mais do que pedir por um poste ou uma praça; é um exercício de ampliar nossas liberdades: a liberdade de viver em um ambiente seguro e saudável, de ter acesso ao lazer e à cultura, e, fundamentalmente, a liberdade de participar ativamente das decisões que moldam nosso destino.

3.1 Como Fazer - Da Ideia à Ação Coletiva

Com essas ideias como nosso alicerce, vamos aos passos práticos para iniciar a mobilização.

3.1.1 Forme o Grupo Motor: A Ecologia de Saberes na Prática

Tudo começa pequeno. Reúna um núcleo inicial de pessoas engajadas – pode ser você e mais dois ou três vizinhos. O segredo é, desde o início, construir um grupo que reflita a ecologia de saberes do bairro (Santos, 2007). Convide lideranças comunitárias já existentes (da associação de moradores, de grupos religiosos, do time de futebol), comerciantes locais, professores, agentes de saúde, artistas, jovens e idosos. A diversidade desde o primeiro momento é a semente de um plano verdadeiramente representativo e potente.

3.1.2 Divulgue a Ideia de Forma Criativa

A mobilização é, em essência, uma campanha de comunicação para despertar o entusiasmo e o sentimento de que “agora vai!”. Apresento algumas sugestões:

- i) **Material gráfico:** crie cartazes simples e diretos (“Quer um bairro melhor? Sua voz faz a diferença! Participe da construção do nosso plano”) e espalhe em locais de grande circulação: padarias, farmácias, pontos de ônibus, muros de escolas e postos de saúde;
- ii) **Ação digital:** crie um grupo de WhatsApp ou Telegram para ser o canal oficial de informações, debates e lembretes. Use as redes sociais (Facebook, Instagram) para postar fotos, vídeos curtos e convites, mostrando quem são as pessoas que já estão participando;
- iii) **O Poder do Boca a Boca:** nada supera o calor da conversa pessoal. Fale com seus vizinhos na calçada, com o dono do bar, com os pais na porta da escola. Explique a ideia de forma simples e apaixonada, focando nos benefícios concretos e no poder da união.

3.2 Realize a Primeira Reunião Aberta

Marque uma grande reunião de lançamento em um local neutro, acolhedor e acessível, como o pátio de uma escola, o salão da comunidade ou até mesmo uma praça em um fim de tarde. Apresento algumas dicas:

- i) **Dica prática:** comece esta reunião com uma dinâmica quebra-gelo que valorize as pessoas. Peça para cada um dizer seu nome, há quanto tempo mora no bairro e qual o seu maior sonho e sua maior preocupação para o lugar. Anote os sonhos e as preocupações em um grande papel visível para todos. Este ato simples é o início da construção do nosso diagnóstico coletivo e cria um poderoso sentimento de pertencimento e propósito comum;
- ii) **A pauta deve ser clara:** apresentar a ideia, explicar que o objetivo é ampliar as liberdades de todos (como diria Amartya Sen) e convidar cada presente a ser parte ativa deste movimento.

3.2.1 Defina as Regras do Jogo Democrático

Para que o processo seja justo, transparente e duradouro, é crucial que o grupo defina suas próprias regras de funcionamento desde o início. Este é o momento de criar nossa própria “esfera pública”, como propõe Habermas (2014).

Veja com isso pode ser feito:

i) **Tomada de decisão:** as decisões serão por consenso (o ideal para fortalecer o grupo) ou por votação? Se por votação, qual será a maioria necessária (simples, dois terços)?

ii) **Frequência e formato das reuniões:** serão semanais, quinzenais? Haverá uma pauta clara, enviada com antecedência? É fundamental garantir tempo de fala para todos e criar um ambiente onde as pessoas se sintam seguras para discordar respeitosamente;

iii) **Distribuição de tarefas:** quem ficará responsável pela comunicação, pelo registro das atas, pela pesquisa de dados, pelo contato com outros parceiros? Criar pequenas comissões (Comunicação, Articulação, Pesquisa, etc.) pode ser muito eficaz para distribuir o trabalho e manter todos engajados.

O primeiro passo é um ato de coragem e esperança. Ao mobilizar nossos vizinhos, não estamos apenas iniciando um projeto; estamos exercitando nosso direito à cidade e afirmando que o futuro do nosso bairro pertence a nós.

DIAGNÓSTICO COMUNITÁRIO: O PRIMEIRO PASSO PARA TRANSFORMAR A REALIDADE DO SEU BAIRRO



Para construir um futuro melhor para um lugar, é essencial, antes de tudo, compreender profundamente a sua realidade atual. Assim como um médico não pode tratar uma doença sem um diagnóstico preciso, não podemos propor soluções eficazes para uma comunidade sem antes compreender as vivências locais, ouvindo seus moradores e analisando seus desafios e potencialidades.

Este processo, conhecido como diagnóstico participativo, é uma investigação coletiva que une o conhecimento técnico de especialistas ao saber valioso da experiência de quem vive o cotidiano do bairro. A seguir, exploramos as ideias que inspiram essa abordagem e as ferramentas para colocá-la em prática.

4.1 A Inspiração Filosófica e Sociológica

Um diagnóstico comunitário é, em sua essência, um ato de olhar e escutar. É o esforço coletivo para compreender o território que habitamos não apenas como um conjunto de ruas, edificações e infraestruturas, mas como um organismo vivo, pulsante de histórias, relações, conflitos e sonhos. Para realizar essa tarefa com a profundidade que ela merece, um levantamento meramente técnico ou estatístico seria insuficiente. Precisamos ir além dos dados quantitativos para tocar a alma da comunidade.

É neste ponto que a Filosofia e a Sociologia nos oferecem as ferramentas indispensáveis. Elas nos convidam a questionar o óbvio e a enxergar as dinâmicas invisíveis que moldam nosso cotidiano. Se a Sociologia nos ajuda a decifrar como as relações sociais, as estruturas de poder e as práticas culturais constroem o espaço e definem o acesso a oportunidades, a Filosofia nos inspira a refletir sobre os valores fundamentais que devem nortear nosso futuro comum: o que é justiça em nossa comunidade? O que significa ter uma vida boa neste lugar? Como podemos fortalecer os laços que nos unem?

Esta seção, portanto, serve como a bússola moral e intelectual para todo o diagnóstico que se segue. Nela, ancoramos nossa análise em princípios que reconhecem cada morador como protagonista na construção de seu próprio habitat, inspirados por conceitos como o Direito à Cidade, que defende não apenas o acesso aos recursos urbanos, mas o direito de transformar e reinventar o espaço coletivo (Lefebvre, 2016).

Ao mergulhar nesta inspiração filosófica e sociológica, não buscamos respostas prontas, mas sim as perguntas certas. Perguntas que nos levarão a um diagnóstico mais humano, crítico e, consequentemente, mais potente para operacionalizar as transformações que almejamos. Convidamos todos os leitores a se juntarem a nós nesta reflexão, para que o plano deste bairro seja, acima de tudo, um reflexo de nossos mais elevados valores e aspirações coletivas.

4.1.1 A Pedagogia da Autonomia de Paulo Freire: Lendo o Mundo para Reescrevê-lo

O educador brasileiro Paulo Freire, uma das maiores referências mundiais em pedagogia, defendia que a verdadeira transformação social começa quando as pessoas se tornam capazes de analisar criticamente a sua própria realidade (Freire, 1996). Para ele, antes de ler a palavra, é preciso ler o mundo (1996).

Aplicado ao contexto de um bairro, isso significa que os moradores são os protagonistas da mu-

dança. Ao se reunirem para discutir seus problemas — como a falta de segurança, a precariedade do transporte ou a ausência de espaços de lazer — e investigar suas causas, eles deixam de ser meros espectadores e se tornam agentes de transformação. O diagnóstico é, portanto, o momento de “ler o mundo” do bairro para, coletivamente, poder “reescrevê-lo” com novas soluções e projetos (Freire, 1996; 1987).

4.1.2 O Olhar da Rua de Jane Jacobs: A Sabedoria do Cotidiano

Jane Jacobs (2011), uma influente pensadora e ativista urbana, criticava duramente os planejadores que, de seus escritórios distantes, com mapas e estatísticas, pretendiam ditar o futuro das cidades. Para ela, esses técnicos ignoravam a complexa dança da vida urbana, um balé de interações sutis que só quem vive na rua consegue perceber (2011).

Os verdadeiros especialistas na dinâmica de um bairro são seus próprios moradores. Eles sabem qual esquina é perigosa à noite, onde as crianças se sentem seguras para brincar e qual pequeno comércio funciona como o verdadeiro “coração” da comunidade, um ponto de encontro e confiança. O diagnóstico participativo busca exatamente essa união: combinar a análise de dados técnicos com o saber insubstituível da experiência vivida.

4.2 Métodos Práticos para o Diagnóstico Comunitário

Para realizar um diagnóstico completo e engajador, podem ser utilizadas diversas ferramentas que se complementam.

4.2.1 Mapeamento Afetivo e Coletivo: O Raio-X Visual do Bairro

Esta é uma das ferramentas mais poderosas e visuais do diagnóstico. O objetivo é criar um mapa que represente não apenas a geografia física, mas também os sentimentos e percepções dos moradores sobre o local onde vivem. Passos para a elaboração do mapeamento afetivo e colaborativo:

- i) **Consiga um mapa grande:** imprima um mapa do bairro em um formato que permita a colaboração de várias pessoas, ou projete-o em uma parede;
- ii) Crie uma legenda de sentimentos: utilize adesivos ou canetas coloridas para representar diferen-

tes percepções. Por exemplo:

- **Verde:** Potencialidades (lugares que gostamos, pontos de encontro, áreas verdes bem cuidadas);
- **Vermelho:** Problemas (locais com acúmulo de lixo, ruas esburacadas, pontos de insegurança);
- **Azul:** Sonhos (onde poderia haver uma praça, uma ciclovia, um centro cultural).

iii) **Organize caminhadas exploratórias:** faça a divisão dos participantes em pequenos grupos e peça que caminhem por diferentes áreas do bairro, marcando suas observações no mapa, fotografando e filmando o que encontrarem;

iv) **Consolide as informações:** em uma reunião plenária, junte todas as marcações em um único grande mapa. Este mapa consolidado se tornará um poderoso “raio-x” visual do bairro, refletindo a visão coletiva da comunidade.

4.2.2 Levantamento de Dados Oficiais: A Visão Técnica

O conhecimento da comunidade ganha ainda mais força quando complementado por dados técnicos e oficiais. A **Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011)** garante a qualquer cidadão o direito de solicitar dados à prefeitura e a outros órgãos públicos. Informações relevantes incluem:

- i) **Demografia:** população total, distribuição por idade, gênero e faixa de renda;
- ii) **Infraestrutura:** cobertura de saneamento básico, qualidade da iluminação pública, linhas de ônibus e seus horários;
- iii) **Equipamentos Públicos:** localização e capacidade de escolas, postos de saúde, creches e centros de assistência social;
- iv) **Segurança:** índices de criminalidade por tipo de ocorrência na região.

4.2.3 Escuta Ativa da Comunidade: Amplificando as Vozes

Para aprofundar a compreensão da realidade, é fundamental ouvir ativamente os moradores por meio de diferentes abordagens:

i) Rodas de conversa: organize encontros temáticos (exemplo: um sobre saúde, outro sobre educação, um terceiro sobre lazer) para permitir um debate aprofundado sobre questões específicas;

ii) Entrevistas: converse com perfis diversos de moradores: os mais antigos, que guardam a memória histórica do bairro; comerciantes locais; jovens; e líderes comunitários e religiosos. Suas histórias e perspectivas são dados qualitativos de imenso valor;

iii) Questionários: elabore pesquisas simples, que podem ser aplicadas online (via Google Forms, por exemplo) ou em formato impresso. Distribua-os em locais de grande circulação, como supermercados, terminais de ônibus ou na saída de escolas, para alcançar um público mais amplo e diversificado.

Na construção desse novo caminho torna-se fundamental a criação de formas de participação mais horizontais e populares (com a ajuda da educação popular) para que as pessoas se tornem cidadãs mais ativas e conscientes, superando o modelo tradicional das políticas públicas brasileiras, que é visto como centralizador e pouco participativo (Valla, 2014).

4.3 Dica Prática para Engajamento

Ao final da fase de diagnóstico, organize uma “Exposição do Bairro”. Apresente o mapa afetivo, as fotografias, os vídeos e os principais dados levantados em um evento aberto a toda a comunidade. Isso não apenas valoriza o trabalho realizado por todos, mas também serve como uma poderosa ferramenta para engajar ainda mais moradores nas próximas fases do planejamento do futuro do bairro.

Para que esse evento fique melhor, cada participante pode levar uma contribuição para um lanche, como um bolo, um suco, um refrigerante, pães de queijo etc., para que juntos possam conhecer e discutir sobre o diagnóstico de seu bairro.

DESENHANDO O AMANHÃ: DESENVOLVIMENTO COMO LIBERDADE



Com o diagnóstico socioterritorial em mãos, inicia-se a etapa mais propositiva e transformadora do Plano de Bairro: a construção coletiva de uma visão de futuro e a definição estratégica das ações prioritárias. Este momento do processo dialoga diretamente com a influente abordagem do economista indiano Amartya Sen (2018).

Em sua obra seminal, “Desenvolvimento como Liberdade”, Sen (2018) argumenta que o verdadeiro desenvolvimento transcende o mero crescimento econômico. Ele deve ser medido pela expansão das **capacidades** dos indivíduos, ou seja, de suas liberdades e oportunidades reais para escolherem e reali-

zarem o tipo de vida que valorizam (Sen, 2018).

Sob essa ótica, um Plano de Bairro se converte em uma ferramenta para a expansão de capacidades locais. A revitalização de uma praça não é apenas uma intervenção física; é a ampliação da capacidade de convivência, lazer e saúde da comunidade. A qualificação da iluminação pública representa a expansão da liberdade fundamental de ir e vir com segurança a qualquer hora. Portanto, o objetivo não é apenas solucionar problemas pontuais, mas sim ampliar os horizontes de possibilidades para todos os moradores.

5.1 Como Fazer: Metodologias para a Construção e Priorização Coletiva

Para traduzir os sonhos em propostas concretas e factíveis, é fundamental a aplicação de métodos participativos que garantam a organização das ideias e a legitimidade das escolhas.

5.1.1 Oficina de Futuro: A Transição da Análise para a Proposta

A “Oficina de Futuro” é o evento central desta fase. Trata-se de um encontro criativo e estruturado, cujo objetivo é catalisar a transição da análise de problemas para a formulação de soluções inovadoras. O ponto de partida é a apresentação clara e visual do diagnóstico realizado na etapa anterior, garantindo que todos os participantes compartilhem de um mesmo entendimento sobre a realidade do bairro.

5.1.2 Colaboração Cívica: Coletas dos Eixos Temáticos/Propostas/Ideias

Para fomentar a criatividade, os participantes podem ser divididos em grupos menores, focados em eixos temáticos identificados no diagnóstico (exemplo: Meio Ambiente e Espaços Públicos; Mobilidade e Acessibilidade; Cultura e Economia Local). Utilizando ferramentas como cartolinas ou post-its, cada grupo é incentivado a gerar o máximo de ideias e soluções, sem censura ou filtros iniciais. O foco nesta etapa é a quantidade e a diversidade das propostas.

5.1.3 Sistematização e Consolidação das Propostas

Após a coleta das ideias ou propostas, o grupo de trabalho do plano deve realizar a tarefa de sistematizar as dezenas de ideias geradas. Este trabalho consiste em agrupar propostas similares, refinar a redação e transformá-las em projetos mais concretos e compreensíveis. Por exemplo, ideias como “plantar mais árvores”, “limpar o córrego” e “ter uma horta” podem ser consolidadas no eixo “Sustentabilidade Ambiental” e detalhadas em propostas como:

- i) Projeto de arborização e qualificação das calçadas;
- ii) Programa de revitalização e manejo comunitário do córrego;
- iii) Criação da horta comunitária no terreno [identificar local].

5.1.4 A Arte Democrática de Priorizar

Dado que os recursos (tempo, dinheiro, capacidade técnica) são finitos, a priorização é um momento crucial para garantir a viabilidade do plano. Essa escolha deve ser transparente e democrática, refletindo os anseios da maioria. Seguem algumas sugestões:

i) **Votação por pontos:** este é um método ágil e visualmente impactante para aferir a preferência coletiva. As propostas consolidadas são expostas em um painel e cada participante recebe um número limitado de adesivos (geralmente entre 3 e 5). O participante pode distribuir seus pontos como desejar, alocando todos em uma única proposta que considera fundamental ou distribuindo-os entre várias. As propostas que recebem mais pontos são consideradas prioritárias.

ii) **Matriz de priorização:** para uma análise mais aprofundada, pode-se utilizar uma matriz que avalia cada proposta com base em critérios pré-definidos com o grupo. Critérios comuns incluem:

- **Impacto na comunidade:** o quanto a proposta melhora a vida dos moradores?
- **Urgência:** Qual a necessidade de resolver este problema agora?
- **Viabilidade/Factibilidade:** qual a facilidade de execução em termos de custo, tempo e complexidade técnica?

A combinação dessas técnicas resulta em uma lista de projetos e ações priorizados pela própria comunidade, constituindo o núcleo do Plano de Ação do bairro – um roteiro claro que reflete seus valores, atende às suas necessidades mais urgentes e materializa suas aspirações de futuro.

A ARQUITETURA DO CONSENSO: ESTRUTURANDO O PLANO DE BAIRRO



Todas as conversas, mapas, sonhos e prioridades precisam agora ser traduzidos em um documento claro, coeso e convincente. Esta é a fase de transformar a energia da participação em um instrumento técnico e político. O Plano de Bairro é a formalização da voz da comunidade. Ele precisa ser bem escrito para ser compreendido tanto por um novo morador quanto por um secretário municipal.

Estrutura Sugerida para o Plano de Bairro:

Capa: Nome do plano, nome do bairro, data e uma foto representativa.

Sumário: Para facilitar a navegação.

1. Apresentação e Introdução:

Quem somos: Breve histórico da comunidade e do grupo que liderou o processo.

Nossa Jornada: Descrever como o plano foi feito (metodologia), quantas reuniões aconteceram, quantas pessoas participaram. Isso dá legitimidade ao documento.

2. Diagnóstico: O Bairro que Temos

Caracterização do Bairro: Apresentar dados oficiais (população, localização, etc.).

A Leitura Comunitária: Resumir os principais pontos levantados no diagnóstico participativo, dividido por temas (Mobilidade, Meio Ambiente, Segurança, Lazer, etc.).

Mapas e Imagens: Incluir o mapa síntese do diagnóstico e fotos que ilustrem os problemas e as potencialidades. Este é o coração do diagnóstico.

3. Diretrizes e Objetivos: O Bairro que Queremos

Visão de Futuro: Escrever um parágrafo que resuma o grande sonho da comunidade para o bairro daqui a 5 ou 10 anos.

Diretrizes: Definir os grandes eixos norteadores. Exemplo: “Promover a mobilidade sustentável”, “Garantir espaços públicos de qualidade”, “Fortalecer a economia local”.

Objetivos Estratégicos: Para cada diretriz, estabelecer objetivos mais específicos. Exemplo: Para “Promover a mobilidade sustentável”, um objetivo pode ser “Priorizar a segurança do pedestre e do ciclista”.

4. Propostas e Ações: O Caminho para Chegar Lá

Esta é a parte mais importante. Detalhar cada uma das propostas priorizadas pela comunidade. Para cada proposta, criar uma “ficha”:

Nome da Proposta: (Exemplo: Revitalização da Praça Central).

Objetivo: (O que se quer alcançar com ela).

Descrição: (O que será feito em detalhes).

Localização: (Onde será implementada).

Atores Envolvidos: (Quem pode ajudar: prefeitura, ONGs, empresas, a própria comunidade).

Estimativa de Custo e Fontes de Recurso: (Pode ser uma estimativa simples: baixo, médio, alto. Fontes: orçamento municipal, emendas parlamentares, parcerias, mutirões).

5. Considerações Finais e Próximos Passos:

Resumir a importância do plano e conclamar o poder público e a sociedade a apoiarem sua implementação.

Validação em Assembleia

Depois de redigida a primeira versão, ela deve ser apresentada, discutida e aprovada em uma grande assembleia comunitária. O documento só se torna, de fato, o Plano de Bairro após receber o aval coletivo.

6.1.1 Exemplo de Plano de Bairro Pronto

Atenção: O exemplo a seguir é totalmente fictício. Os nomes do bairro (“Vila da Esperança”), de locais, e os dados apresentados foram criados com o único objetivo de servir como um modelo prático de como a estrutura sugerida para o plano de bairro pode ser montada e preenchida. Ele serve apenas como um guia para a sua comunidade.

Plano de Desenvolvimento do Bairro Vila da Esperança

(Inclua uma linda Capa. Seja criativo!)

Plano de Desenvolvimento do Bairro Vila da Esperança Um Futuro Construído por Nós Julho de 2025

(Foto: Uma imagem vibrante da feira local ou de crianças brincando no parque do bairro.)

Sumário

1. Apresentação e Introdução.....	Página 3
o 1.1. Quem Somos: A Força da Vila.....	Página 3
o 1.2. Nossa Jornada Participativa.....	Página 4
2. Diagnóstico: O Bairro que Temos.....	Página 5
o 2.1. Caracterização do Bairro.....	Página 5
o 2.2. A Leitura Comunitária.....	Página 6
o 2.3. Mapa dos Sonhos e Desafios.....	Página 8
3. Diretrizes e Objetivos: O Bairro que Queremos.....	Página 9
o 3.1. Nossa Visão de Futuro.....	Página 9
o 3.2. Diretrizes Estratégicas.....	Página 9
4. Propostas e Ações: O Caminho para Chegar Lá.....	Página 11
o 4.1. Ficha de Proposta: Parque Linear Córrego Limpo.....	Página 12
o 4.2. Ficha de Proposta: Calçadas Seguras para Todos.....	Página 13
o 4.3. Ficha de Proposta: Centro Comunitário em Ação.....	Página 14

1. Apresentação e Introdução

1.1. Quem Somos: A Força da Vila - O bairro Vila da Esperança, nascido há mais de 40 anos a partir do sonho de famílias trabalhadoras, é hoje um lar para mais de 8 mil pessoas. Somos uma comunidade vibrante, multicultural e resiliente. Este plano é fruto do trabalho da Associação de Moradores da Vila da Esperança (AMVE), em conjunto com voluntários, comerciantes e cidadãos comprometidos com o futuro do nosso bairro.

1.2. Nossa Jornada Participativa Este documento é o resultado de 6 meses de intenso trabalho coletivo. Foram realizadas 8 oficinas temáticas, 3 caminhadas de diagnóstico pelo bairro e uma grande audiência pública, envolvendo diretamente mais de 350 moradores de todas as idades. A metodologia “Nosso Bairro, Nossas Regras” garantiu que cada voz fosse ouvida e que as prioridades aqui definidas representassem o desejo coletivo.

2. Diagnóstico: O Bairro que Temos

2.1. Caracterização do Bairro

- **Localização:** Zona Leste da cidade de Metrópolis.
- **População:** 8.215 habitantes (Censo 2022).
- **Infraestrutura Básica:** 95% de cobertura de saneamento básico, 1 posto de saúde, 2 escolas municipais.

2.2. A Leitura Comunitária

- **Mobilidade:** Calçadas estreitas e esburacadas, falta de ciclovias e pontos de ônibus sem abrigo são as principais queixas. O tráfego intenso na Avenida Principal em horários de pico gera insegurança.
- **Meio Ambiente:** O Córrego Limpo, que corta o bairro, apresenta trechos com poluição e descarte irregular de lixo. Há poucas áreas verdes qualificadas.
- **Segurança:** A iluminação pública é precária em ruas secundárias, gerando percepção de insegurança, especialmente para mulheres e idosos no período noturno.
- **Lazer e Cultura:** A Praça da Matriz é o único grande espaço de lazer, porém carece de manutenção e de uma agenda cultural ativa. Os jovens sentem falta de opções de esporte e cultura.

(Página com o Mapa Síntese do Diagnóstico e fotos que ilustram os problemas, como calçadas quebradas, o córrego poluído e a praça mal cuidada).

3. Diretrizes e Objetivos: O Bairro que Queremos

3.1. Nossa Visão de Futuro: Em 10 anos, a Vila da Esperança será um bairro com ruas seguras e acessíveis para todos, com um parque linear vibrante nas margens do nosso córrego recuperado. Seremos referência em convivência comunitária, com espaços públicos de qualidade e uma economia local forte e criativa.

3.2. Diretrizes Estratégicas

Diretriz 1: Mobilidade Amigável e Segura

Objetivo 1.1: Garantir a acessibilidade e segurança de pedestres e ciclistas.

- **Objetivo 1.2:** Qualificar o transporte público no bairro.
- **Diretriz 2: Meio Ambiente Saudável e Espaços Públicos Aconchegantes**
 - **Objetivo 2.1:** Despoluir e revitalizar as margens do Córrego Limpo.
 - **Objetivo 2.2:** Ampliar e qualificar as áreas verdes e de lazer.
- **Diretriz 3: Comunidade Integrada e Próspera**
 - **Objetivo 3.1:** Fortalecer o sentimento de pertencimento e a convivência.
 - **Objetivo 3.2:** Fomentar o comércio e os serviços locais.

4. Propostas e Ações: O Caminho para Chegar Lá

(A seguir, as fichas detalhadas das propostas prioritárias)

FICHA DE PROPOSTA 01

- **Nome da Proposta:** Parque Linear Córrego Limpo
- **Objetivo:** Criar uma área de lazer, esporte e convivência ao longo do córrego, promovendo a educação ambiental e a recuperação ecológica do curso d'água.
- **Descrição:** Implantação de pista de caminhada, ciclovia, pequenas “ilhas” de convivência com

bancos e mesas, plantio de árvores nativas e instalação de painéis informativos sobre a fauna e flora locais. O projeto inclui ações de limpeza contínua em parceria com as escolas.

- **Localização:** Margens do Córrego Limpo, no trecho entre a Rua das Flores e a Avenida Principal.
- **Atores Envolvidos:** Prefeitura (Secretarias de Meio Ambiente e Obras), ONGs ambientais, escolas do bairro, comunidade para mutirões de plantio.
- **Estimativa de Custo e Fontes de Recurso:** Alto. Fontes: Orçamento municipal, emendas parlamentares, fundos de compensação ambiental de empresas.

FICHA DE PROPOSTA 02

- **Nome da Proposta:** Calçadas Seguras para Todos
- **Objetivo:** Reformar e adequar as calçadas do bairro, garantindo acessibilidade universal e segurança para todos os pedestres.
- **Descrição:** Nivelamento do piso, implantação de rampas de acessibilidade nas esquinas e faixas de pedestres, e alargamento de trechos críticos, especialmente no entorno do posto de saúde e das escolas.
- **Localização:** Ação prioritária nas ruas de maior movimento de pedestres: Rua do Comércio, Rua da Escola e entorno da Praça da Matriz.
- **Atores Envolvidos:** Prefeitura (Secretaria de Obras), comerciantes locais (adoção e manutenção de suas calçadas), comunidade (fiscalização e mutirões de pequenos reparos).
- **Estimativa de Custo e Fontes de Recurso:** Médio. Fontes: Orçamento municipal, parcerias com a iniciativa privada local.

(As demais fichas de propostas seguiriam o mesmo modelo.)

5. Considerações Finais e Próximos Passos

O Plano de Desenvolvimento do Bairro Vila da Esperança é mais do que um documento; é um pacto. É a materialização do nosso direito à cidade e do nosso compromisso em construí-la. Conclamamos

a Prefeitura Municipal, a Câmara de Vereadores e toda a sociedade a se unirem a nós na implementação destas propostas, que transformarão não apenas a paisagem, mas a vida em nosso bairro. Os próximos passos incluem a apresentação formal deste plano ao poder público, a formação de grupos de trabalho por proposta e o monitoramento contínuo dos resultados. A Vila da Esperança está pronta para o futuro.

(Aprovado em Assembleia Comunitária em 28 de julho de 2025)

TIRANDO O PLANO DO PAPEL: IMPLEMENTAÇÃO E MONITORAMENTO CONTÍNUO



O maior risco de qualquer plano é virar letra morta em uma gaveta. A aprovação do documento em assembleia não é o fim da jornada, mas o início da fase mais desafiadora: a luta pela sua implementação. Como nos alertam Raquel Rolnik (2015) e Ermínia Maricato (2014), o espaço urbano é um campo de disputas, e a implementação do plano exigirá estratégia, pressão e resiliência.

7.1 Estratégias de Incidência Política

Protocolo oficial: o primeiro passo é protocolar o Plano de Bairro na prefeitura, na subprefeitura (se houver) e na Câmara de Vereadores. Isso o torna um documento oficial e obriga o poder público a dar uma resposta.

Agende reuniões: não espere ser chamado. Peça reuniões com o subprefeito, os secretários das áreas envolvidas (obras, meio ambiente, transporte) e com os vereadores que representam a região. Apresente o plano de forma objetiva e profissional.

Use a lei a seu favor: use o plano para pautar as discussões do Plano Diretor, da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei Orçamentária Anual (LOA). O plano mostra onde o dinheiro público deve ser investido no bairro. Fiscalize!

Pressão da mídia: divulgue o plano para a imprensa local (jornais de bairro, rádios comunitárias, blogueiros). Uma reportagem sobre as demandas da comunidade pode acelerar a resposta do poder público.

7.2 O Monitoramento Contínuo

A implementação não acontecerá da noite para o dia. É preciso um acompanhamento constante.

Crie o comitê de acompanhamento: forme um grupo menor e permanente, com membros da comunidade, para monitorar o andamento de cada proposta. Este comitê será o “guardião” do plano.

Crie um “Plano de Voo”: o comitê deve criar um cronograma, definindo responsáveis e prazos para cada etapa de negociação e cobrança.

Mantenha a comunidade informada: use os canais de comunicação (grupos de WhatsApp, redes

sociais, murais no bairro) para informar sobre cada avanço e cada dificuldade. A transparência mantém a mobilização acesa.

Fique atento! A frustração e o cansaço são os maiores inimigos nesta fase. Por isso, é vital **celebrar as pequenas vitórias**. Uma rua que foi recapeada, um poste de luz que foi trocado, uma reunião produtiva com um secretário – tudo deve ser comemorado publicamente. Essas pequenas conquistas renovam a energia do grupo e mostram que a luta vale a pena. A mudança é um processo, construído passo a passo.

FERRAMENTAS, ALIADOS E INSPIRAÇÕES



Esta jornada não precisa ser solitária. Há um vasto universo de conhecimento, ferramentas e, o mais importante, aliados estratégicos que podem inspirar e fortalecer o trabalho de vocês.

8.1 Parcerias Estratégicas: Ninguém Constrói Nada Sozinho

A máxima de que “a união faz a força” nunca foi tão verdadeira como nos projetos de transformação social. Enquanto a energia e a dedicação do grupo são o motor de qualquer iniciativa, são as parcerias

estratégicas que funcionam como o combustível, permitindo que as ideias alcancem novos patamares e gerem um impacto muito mais amplo e duradouro. Universidades, poder público, empresas locais e outras organizações da sociedade civil não são apenas fontes de recursos, mas também de conhecimento, legitimidade e alcance. Nesta seção, vamos explorar como identificar, abordar e cultivar essas alianças, transformando boas intenções em ações conjuntas e eficazes.

8.1.1 A Universidade como uma Aliada: Ensino, Pesquisa e Extensão

As universidades públicas são parceiras estratégicas e muitas vezes subutilizadas pela comunidade. A Constituição Federal, em seu artigo mais importante sobre o tema, estabelece um princípio fundamental, a **indissoabilidade entre ensino, pesquisa e extensão**, previsto no artigo 207 da CF/88, que dispõe:

As universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, e obedecerão ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão.

Isso significa que o papel da universidade não é apenas dar aulas (ensino) ou fazer pesquisas de laboratório (pesquisa). Ela tem o dever constitucional de se conectar com a sociedade e devolver seu conhecimento para a comunidade através da **extensão**.

Projetos de extensão universitária são o canal perfeito para essa parceria. Alunos e professores de cursos como Arquitetura e Urbanismo, Direito, Serviço Social, Geografia, Comunicação e Engenharia podem oferecer um apoio técnico valiosíssimo para a elaboração do Plano de Bairro, como: ajudar na coleta e análise de dados para o diagnóstico; facilitar oficinas e reuniões; elaborar mapas e desenhos técnicos para as propostas; oferecer assessoria jurídica sobre os direitos da comunidade; ajudar a redigir o documento final, entre outras contribuições.

Procure a Pró-Reitoria de Extensão da universidade federal ou estadual da sua cidade e conheça os projetos em andamento. É uma parceria onde todos ganham: a comunidade recebe apoio qualificado e os estudantes têm uma experiência de aprendizado real e cidadã.

8.1.2 Exemplos que Inspiram: Iniciativas em Palmas, Tocantins

Em Palmas, já existem projetos e programas que são aliados naturais para quem está construindo um Plano de Bairro. Conhecê-los e se conectar a eles pode acelerar e qualificar imensamente o trabalho da sua comunidade:

i) **Nós Propomos (UFT):** Geralmente vinculado a universidades e escolas, este projeto incentiva jovens estudantes a investigarem um problema em seu bairro ou cidade e a desenvolverem uma proposta de solução, que depois é apresentada ao poder público. Ele se conecta diretamente com as fases de **Diagnóstico e Elaboração de Propostas** do seu plano. Os jovens do seu bairro podem se tornar excelentes pesquisadores da realidade local;

ii) **Palmas Participa (UFT):** Este é um canal institucional da Universidade Federal do Tocantins (UFT) que pode intermediar ações populares junto à Prefeitura de Palmas para fomentar a participação cidadã. Fique atento às audiências públicas, conselhos e plataformas digitais deste programa. Ele é o espaço natural para apresentar as demandas levantadas no diagnóstico e, principalmente, para protocolar e defender o **Documento Final** do seu Plano de Bairro;

iii) **Assessores Populares em ODS (UFT):** Este projeto forma lideranças comunitárias para que entendam e apliquem os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) em suas realidades. Ter um Assessor Popular em ODS no seu grupo de trabalho é um diferencial imenso. Ele ajudará a conectar as propostas do bairro com a Agenda 2030, fortalecendo a argumentação do plano e abrindo portas para parcerias com organizações que trabalham com esse tema.

iv) **Cidade de Fatos (UFT):** Projetos com este nome geralmente se dedicam a coletar, organizar e publicizar dados sobre a cidade. Trata-se de um observatório urbano, uma fonte riquíssima de informações para a fase de Diagnóstico do seu plano. Procurar os dados do “Cidade de Fatos” sobre seu bairro pode economizar tempo e trazer informações técnicas que complementarão perfeitamente a percepção dos moradores.

v) **Agentes da Democracia do (TRE-TO):** Tem como escopo fundamental o fomento da participação ativa de estudantes no processo eleitoral. A iniciativa visa ao desenvolvimento da consciência cívica e à capacitação do jovem eleitor para o exercício pleno de seus direitos políticos. Por meio de ações educativas, busca-se preparar os jovens para que atuem como agentes de transformação social e representantes políticos em suas comunidades, fortalecendo a cultura democrática desde a base.

vi) **Inclusão Sociopolítica dos Povos Indígenas (TRE-TO):** Objetiva a efetivação dos direitos de cidadania e a garantia das liberdades individuais e coletivas dos povos indígenas no estado do Tocan-

tins. A metodologia do projeto pauta-se pelo respeito integral aos seus usos, costumes, línguas, crenças e tradições, assegurando que a inclusão no processo político-eleitoral ocorra de maneira culturalmente adequada e que fortaleça sua autonomia e representatividade.

vii) Inclusão Sociopolítica das Comunidades Quilombolas (TRE-TO): Visa assegurar a plena cidadania às comunidades quilombolas, promovendo sua inclusão social e a conscientização cívica. O programa desenvolve ações para preparar e estimular a participação ativa desses povos na vida política e democrática do Tocantins, reconhecendo suas especificidades históricas e culturais e fomentando o engajamento em processos decisórios.

viii) Programas de Incentivo à Participação Feminina e +Mulher +Democracia (TRE-TO): Estes programas são direcionados à promoção da igualdade de gênero e à equiparação de oportunidades entre homens e mulheres no âmbito político e institucional. Suas diretrizes incluem a proposição de políticas internas de valorização feminina e a implementação de mecanismos para prevenir e coibir o assédio, a violência e a discriminação de gênero. Adicionalmente, buscam incentivar a candidatura de mulheres a cargos eletivos e de poder, por meio de ações de educação e conscientização política.

ix) Pop Rua Jud (Poder Judiciário do Tocantins): A iniciativa “Pop Rua Jud” tem como objetivo central garantir o acesso à justiça e a outras políticas públicas essenciais para a população em situação de rua e vulnerabilidade social. O projeto atua na remoção de barreiras sociais, promovendo a inclusão por meio da oferta itinerante de serviços fundamentais, como a emissão de documentos civis e o atendimento jurídico, viabilizando o exercício da cidadania por parte de um segmento social historicamente marginalizado.

8.1.3 Leituras Essenciais para Aprofundar

Seguem algumas sugestões de leituras para otimizar as atividades e os conhecimentos dos grupos de bairro:

i) **“Morte e Vida de Grandes Cidades”** de Jane Jacobs (2011): um clássico sobre a importância de observar a vida real das ruas.

ii) **“O Direito à Cidade”** de Henri Lefebvre (2016): a base filosófica para entender nosso direito de transformar o espaço.

iii) **“Por uma Outra Globalização”** de Milton Santos (2022): para entender o espaço como pro-

duto social e lugar da cidadania.

iv) **“Pedagogia do Oprimido”** de Paulo Freire (1987): mais que um livro sobre educação, uma lição sobre como promover a consciência crítica e a ação transformadora.

v) **“Guerra de Lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças”** de Raquel Rolnik (2015): essencial para entender as forças econômicas que moldam nossas cidades hoje.

vi) **“Brasil Cidades: alternativas para a crise urbana”** (organizado por Ermínia Maricato) (2013): uma coletânea de artigos que traçam um panorama da questão urbana no Brasil e apontam saídas.

8.1.4 Ferramentas Digitais para o Planejamento Comunitário

i) **Google My Maps:** gratuito e fácil de usar, permite criar mapas colaborativos, adicionar fotos, vídeos e descrições. Perfeito para a fase de diagnóstico.

ii) **Canva:** plataforma de design gráfico intuitiva para criar materiais de divulgação de aparência profissional (cartazes, posts para redes sociais, convites) mesmo sem experiência.

iii) **WhatsApp / Telegram:** essenciais para a comunicação rápida, organização de grupos e mobilização da comunidade.

iv) **Google Forms / SurveyMonkey:** ferramentas gratuitas para criar, distribuir e analisar questionários online, facilitando a coleta de dados.

v) **Trello / Asana:** ferramentas de gestão de projetos que podem ajudar o comitê de acompanhamento a organizar as tarefas, definir prazos e monitorar o progresso de cada proposta.

8.1.5 Organizações de Referência no Brasil

Instituto Pólis: atua há décadas na formulação de propostas para cidades mais justas e democráticas.

Observatório das Metrópoles: rede nacional de pesquisa que produz dados e análises críticas sobre as cidades brasileiras.

BRCidades: articulação nacional de movimentos, coletivos e acadêmicos que debate e constrói propostas para a reforma urbana.

Meu Rio / Minha Sampa: exemplos de laboratórios de ativismo que usam a tecnologia para mobilizar cidadãos em torno de causas locais.

Podcast Cidade de Fato (Palmas-TO): Trata-se de um projeto que busca, por meio de um podcast, instituir um espaço de debate interdisciplinar e democrático sobre as múltiplas dimensões da vida urbana. A iniciativa articula temas como habitação, mobilidade e sustentabilidade climática, promovendo o diálogo entre especialistas, gestores públicos, movimentos sociais e a população em geral.

Instituto brasileiro de Direito Urbanístico (IBDU): Missão precípua é a promoção da cidadania por meio da defesa e efetivação do direito à cidade e à moradia digna, visando à construção de uma sociedade mais justa, equitativa e solidária. Em síntese, busca o fortalecimento do Estado Democrático de Direito mediante a participação qualificada em processos legislativos, a colaboração na formulação de políticas públicas e a incidência estratégica nos tribunais, com o objetivo de garantir a aplicação dos princípios da função social da cidade e da propriedade.

Além disso, visa a articulação entre academia e movimentos sociais, como estratégia fundamental a conexão entre a reflexão acadêmica e as lutas sociais que se desenvolvem no território urbano. Atua também na proposição de soluções e prevenção de retrocessos. Seu trabalho visa promover mudanças concretas e duradouras na efetivação do direito a cidades mais inclusivas e democráticas para todos.

Plataforma Eskada (UEMA): Iniciativa da Universidade Estadual do Maranhão (UEMA) que promove a expansão do Ensino a Distância (EaD). A plataforma tem como objetivo otimizar os processos de ensino-aprendizagem, oferecendo suporte a programas de nível técnico, superior, especialização e idiomas, com alcance nacional e internacional.

Rede ODS Brasil: Está engajada na efetivação das Agendas de Desenvolvimento da Organização das Nações Unidas (ONU) no Brasil. Sua atuação consiste em promover ações sistemáticas que contribuem tanto para a implementação prática quanto para o acompanhamento rigoroso do progresso das metas estabelecidas.

8.1.6 Documentários que Inspiram

“Urbanizado” (Urbanized, 2011): um olhar global sobre os desafios e soluções no design de cidades. Mostra como diferentes culturas enfrentam problemas semelhantes.

“A Escala Humana” (The Human Scale, 2012): baseado no trabalho do urbanista Jan Gehl, o filme é uma bela defesa de cidades planejadas para pessoas, e não para carros.

“Era das Cidades” (2012): Série brasileira que discute os desafios das metrópoles no país, como mobilidade, saneamento e moradia.

“Protagonismo entre gerações (2018)”: uma ação prática do projeto Nós Propomos em Palmas que mudou a vida dos idosos de um setor periférico local. (Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=dPhmwciRBAc>).

CAPÍTULO BÔNUS:
UM BAIRRO QUE EDUCA - O PLANO
COMO FERRAMENTA PEDAGÓGICA



A transformação de um bairro, em sua essência, é um projeto de futuro. E onde o futuro é semeado com mais intensidade do que na escola? Levar a metodologia do Plano de Bairro para dentro dos muros escolares é uma estratégia poderosa para enraizar a cidadania ativa desde cedo e transformar o próprio ato de aprender.

Este capítulo é um convite para educadores, diretores e toda a comunidade escolar a verem o bairro não apenas como o entorno da escola, mas como um vasto território de aprendizagem. Ao aplicar este

guia com os estudantes, a escola transcende seu papel tradicional e se torna um polo catalisador da transformação local, formando não apenas alunos, mas cidadãos conscientes e atuantes.

9.1 Por que Levar o Plano de Bairro para a Escola?

Levar o Plano de Bairro para dentro dos muros da escola representa uma poderosa estratégia de fortalecimento da cidadania e de construção de um futuro mais participativo e conectado com a realidade local.

Ao transformar a escola em um polo de discussão e elaboração de propostas para o território, transcende-se o ensino tradicional, abrindo espaço para que estudantes, educadores e toda a comunidade escolar se reconheçam como agentes de transformação do lugar onde vivem.

Essa iniciativa insere crianças e adolescentes no centro dos debates sobre as melhorias urbanas, ambientais e sociais, permitindo que suas vozes e perspectivas moldem o desenvolvimento do bairro e, ao mesmo tempo, desenvolvam um senso de pertencimento e responsabilidade cívica desde cedo.

O Plano de Bairro, como instrumento de planejamento urbano essencialmente participativo, encontra na escola um terreno fértil para florescer. Através dessa integração, a comunidade escolar não apenas aprende sobre gestão urbana e políticas públicas de maneira prática e significativa, mas também contribui ativamente para a criação de um diagnóstico preciso das necessidades e potencialidades do seu entorno.

A elaboração de um plano que considere as demandas por mais áreas de lazer, segurança no trajeto para a escola, melhorias na infraestrutura ou a valorização do patrimônio cultural local, quando debatida no ambiente escolar, ganha a riqueza do olhar intergeracional e a energia inovadora dos jovens.

A aproximação entre o planejamento do bairro e o projeto político-pedagógico da escola dá origem ao conceito de “Bairro-Escola”, no qual o território se converte em uma extensão da sala de aula. Nesse modelo, o aprendizado se torna uma experiência viva, que dialoga diretamente com o cotidiano dos alunos e os incentiva a aplicar conhecimentos em prol de um bem comum. Dessa forma, ao trazer o Plano de Bairro para a escola, semeia-se a base para uma sociedade mais engajada, consciente de seus direitos e deveres, e capacitada para construir coletivamente a cidade que deseja.

Veja alguns benefícios que subsidiam essa prática:

i) **Cidadania na prática:** a metodologia transforma conceitos abstratos como “democracia”, “participação social” e “bem comum” em uma experiência concreta e vivida pelos estudantes;

ii) Aprendizagem interdisciplinar: o processo é um projeto natural que conecta Geografia (mapeamento), História (pesquisa sobre o bairro), Português (redação de propostas), Artes (desenhos e maquetes) e Matemática (análise de dados e orçamentos);

iii) Fortalecimento do vínculo Escola-Comunidade: a escola abre seus portões e se posiciona como um ator central no diálogo sobre o futuro do bairro, fortalecendo laços com as famílias e outros moradores;

iv) Protagonismo juvenil: oferece aos jovens uma oportunidade real de expressar suas necessidades, sonhos e de influenciar positivamente o lugar onde vivem, estudam e se divertem.

9.2 Como Adaptar a Metodologia: Um Roteiro para Educadores

A estrutura do Plano de Bairro pode ser adaptada para se tornar um projeto pedagógico vibrante ao longo de um semestre ou ano letivo.

9.2.1 Passo 1: O Ponto de Partida – O Olhar dos Estudantes (Diagnóstico)

A fase de diagnóstico se torna uma grande expedição investigativa. O objetivo é fazer com que os alunos “leiam” o território com seus próprios olhos. Atividades sugeridas:

i) Mapa afetivo: peça para os alunos desenharem o bairro, destacando com cores diferentes os lugares que amam, os que evitam, os que consideram perigosos e os que gostariam que existissem;

ii) Diário de bordo do trajeto: incentive-os a registrar o caminho de casa para a escola, anotando problemas (calçadas ruins, falta de iluminação, lixo) e potencialidades (uma árvore bonita, um comércio amigável);

iii) Entrevistas: promova a interação com moradores antigos, comerciantes e líderes comunitários para que os alunos conheçam a história e as diferentes visões sobre o bairro.

9.2.2 Passo 2: A Proposição de Futuros – A Escola que Queremos no Bairro que Sonhamos (Diretrizes e Propostas)

Com o diagnóstico em mãos, a sala de aula se transforma em uma “oficina de futuro”. Atividades sugeridas:

- i) **Chuva de ideias criativa:** peça para que desenhem, construam maquetes com materiais reciclados ou escrevam pequenas histórias sobre como seria o bairro ideal;
- ii) **Ficha de proposta simplificada:** adapte a ficha de propostas do guia para uma linguagem acessível. Ajude os alunos a transformar uma ideia (“queremos um parquinho legal”) em uma proposta estruturada (“Proposta de Reforma do Parquinho da Praça X”, com descrição do que precisa ser feito e por quê);
- iii) **Priorização em sala:** use o método de votação por pontos em um painel na sala para que os próprios alunos escolham as propostas mais importantes para eles.

9.2.3 Passo 3: A Apresentação – A Voz dos Estudantes Ecoa (Validação e Incidência)

Este é o auge do projeto, onde o trabalho dos alunos ganha um propósito público. Ações sugeridas:

- i) **Feira do “Nosso Bairro do Futuro”:** organize um evento na escola para que as turmas apresentem seus diagnósticos e propostas para outras classes, pais e a comunidade;
- ii) **Apresentação para o Poder Público:** convide representantes da subprefeitura, um vereador local ou secretários municipais para irem à escola e ouvirem as propostas diretamente dos estudantes. Essa experiência é inesquecível e ensina sobre incidência política de forma prática.

Ao final, o “Mini Plano de Bairro” criado pelos alunos se torna um documento legítimo, cheio de novas ideias, que pode e deve ser incorporado ao plano maior da comunidade. Mais do que isso, a semente da participação terá sido plantada, e esses jovens enxergarão a cidade, para sempre, como algo que também pertence a eles e que eles têm o poder de moldar.

CONCLUSÃO:

A CIDADE COMEÇA NO NOSSO BAIRRO

Chegamos ao final deste guia, mas a sua jornada está apenas começando. Esperamos que, mais do que informado, você se sinta agora inspirado, capacitado e, acima de tudo, acompanhado. A construção de um Plano de Bairro é um ato de coragem. É a decisão coletiva de deixar de ser espectador para se tornar protagonista da história do seu lugar.

O caminho, como vimos, é desafiador. Ele exigirá paciência para ouvir opiniões divergentes, persistência para superar a burocracia, e resiliência para não desanimar diante dos obstáculos.

Haverá momentos de cansaço e frustração. Mas cada pequena vitória – cada reunião produtiva, cada novo morador que se junta ao processo, cada proposta que sai do papel e se materializa na paisagem – é um passo na construção não apenas de um bairro melhor, mas de uma democracia mais forte e de uma cidadania mais viva.

O Plano de Bairro é mais do que um documento técnico; é o registro de uma utopia coletiva, um pacto de futuro. É a prova de que a inteligência e o afeto da comunidade, quando organizados, são a força mais poderosa para a transformação urbana.

Olhe novamente pela sua janela. A cidade que você sonha não é um ideal distante. Ela começa aí, no seu metro quadrado, na sua calçada, na sua rua.

A cidade que queremos começa aqui, no nosso bairro, no nosso lugar.

Mãos à obra!

REFERÊNCIAS

BRASIL/PLANALTO. **Constituição da República Federativa do Brasil 1988**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Último acesso em: 29 jul. 2025.

BRASIL/PLANALTO. **Lei nº 10.257**, de 10 de julho de 2001. Estatuto da Cidade. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm. Último acesso em: 29 jul. 2025.

BRASIL/PLANALTO. **Lei nº 12.527**, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm. Último acesso em: 29 jul. 2025.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia da autonomia: saberes necessários à prática educativa**. 25ª Ed. São Paulo: Paz e Terra, 1996.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia do oprimido**. 17ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

HABERMAS, Jürgen. **Mudança estrutural da esfera pública: investigação sobre uma categoria da sociedade burguesa**. Tradução Denilson Luís Werle. 1ª ed., São Paulo: Editora Unesp, 2014.

HABERMAS, Jürgen. **Teoria do Agir Comunicativo: racionalidade da ação e racionalização social**. Tradução Pauko Astor Soethe. (2 vols.). São Paulo: WMF Martins Fontes, 2012.

JACOBS, Jane. **Morte e Vida de Grandes Cidades (Kindle)**. Tradução Carlos S. Mendes Rosa. 3ª ed. São Paulo: editora São Paulo: WMF Martins Fontes, Coleção Cidades, 2011.

LEFEBVRE, Henri. **O Direito à Cidade**. Tradução de Cristina C. Oliveira. Itapevi, SP: Nebli, 2016.

MARICATO, Ermínia. **Impasse da política urbana no Brasil**. Petrópolis: Vozes, 2014.

NAÇÕES UNIDAS/BRASIL. **Transformando nosso mundo: a Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável**. 2015.

ROLNIK, Raquel. **Guerra dos lugares: A colonização da terra e da moradia na era das finanças**. São

Paulo: Boitempo, 2015.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Para além do pensamento abissal:** das linhas globais a uma ecologia de saberes. Novos Estudos. CEBRAP (7), 2007. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0101-33002007000300004>. Acesso em: 29 jul. 2025.

SANTOS, Milton. **O espaço do cidadão.** 7ª. Ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2007.

SANTOS, Milton. **Por uma outra globalização:** do pensamento único à consciência universal. 34ª Ed. Rio de Janeiro: Record, 2022.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como Liberdade** (*Kindle*). Tradução Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia de Bolso, 2018.

VALLA, Victor Vincent. **II Caderno de educação popular em saúde.** Brasília: Ministério da saúde, 2014.