

## A cidadania insurgente na revisão do plano diretor participativo de Palmas – TO.

*The insurgent citizenship in the review of the participative master plan of Palmas -TO.*

*La ciudadanía insurgente en la revisión del plan director participativo de Palmas – TO.*

RODOVALHO, Sarah Afonso

*Arquiteta e Urbanista, Mestre e Doutoranda em Desenvolvimento Regional pela Universidade Federal do Tocantins (UFT). Professora e pesquisadora da UFT no Curso de Arquitetura e Urbanismo, sarahrodovalho@uft.edu.br*

ROCHA SILVA, Mônica Aparecida da

*Cientista Social, Mestre em Integração da América Latina pela USP, Doutora em Ciências Sociais pela UnB e Pós-Doutorado na Universidad Nacional Autónoma de México – UNAM, Professora e pesquisadora da UFT no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional, monicars@uft.edu.br.*

### RESUMO

Esse artigo tem como objeto a experiência de revisão do Plano Diretor Participativo de Palmas (PDPP), completada em 2018, na qual a organização da sociedade civil, fortalecida por uma cidadania insurgente levou as instituições de controle a intervir e o poder executivo municipal a repensar e reorganizar a metodologia de trabalho. Por meio da análise documental foi possível apresentar os momentos decisivos de atuação da cidadania insurgente em construção em Palmas, capaz de agir ativamente em favor da democracia participativa. A experiência vivida na interação sociedade civil e Estado no planejamento e gestão urbanas em Palmas nos últimos cinco anos de vigência do PDPP foi o recorte abordado neste artigo.

**PALAVRAS-CHAVES:** Cidadania insurgente; Plano Diretor Participativo, Palmas - TO

### ABSTRACT

*This article aims to review the Participatory Master Plan of Palmas (PDPP), completed in 2018, in which the civil society organization, strengthened by an insurgent citizenship, led the control institutions to intervene and the municipal executive power to rethink and reorganize the work methodology. Through documentary analysis it was possible to present the decisive moments of action of the insurgent citizenship under construction in Palmas, capable of acting actively in favor of participatory democracy. The experience of civil society and state interaction in urban planning and management in Palmas in the last five years of the PDPP has been the focus of this article.*

**KEY WORDS:** Insurgent citizenship; Participatory Master Plan, Palmas - TO

### RESUMEN

*Este artículo tiene como objeto la experiencia de revisión del Plan Director Participativo de Palmas (PDPP), completada en 2018, en la cual la organización de la sociedad civil, fortalecida por una ciudadanía insurgente llevó a las instituciones de control a intervenir y al poder ejecutivo municipal a repensar y reorganizar la metodología de trabajo. Por medio del análisis documental fue posible presentar los momentos decisivos de actuación de la ciudadanía insurgente en construcción en Palmas, capaz de actuar activamente en favor de la democracia participativa. La experiencia vivida en la interacción sociedad civil y Estado en la planificación y*

gestión urbanas en Palmas en los últimos cincuenta años de vigencia del PDPP fue el recorte abordado en este artículo. **PALABRAS CLAVE:** Ciudadanía insurgente; Plan Director Participativo, Palmas - TO

## 1 INTRODUÇÃO

Depois dos anos de 1980 tem-se uma nova etapa na consciência popular urbana no Brasil, pois houve o fortalecimento dos movimentos populares, principalmente com a mobilização estimulada pelo fim da ditadura e elaboração da nova Constituição Federal. Nas cidades o eleitorado urbano pôde desenvolver uma cidadania política independente e de oposição, pois a urbanização resultou maior acesso à educação básica, a mídia de massa, ao mercado consumidor e à propriedade fundiária.

No processo de formação urbana do Brasil o acesso à terra como proprietário legal se manteve restrito a classe mais rica, a intensa urbanização fez da ocupação irregular e ilegal o único meio de acesso à terra para a maioria dos cidadãos, constituindo a partir daí um complexo processo de legitimação da posse e da propriedade (HOLSTON, 2013). Oliveira (2003, p. 59) afirma que que a autoconstrução da habitação é o fator explicativo para que os pobres e operários urbanos sejam proprietários de suas residências, mesmo que em favelas.

Holston (2013) afirma que neste processo de construção da própria cidade através da consolidação de suas casas e bairros, os moradores desenvolveram uma formulação distinta de cidadania, a **cidadania insurgente**, que desestabiliza os privilegiados. Através da autoconstrução que transformou as periferias em espaço de futuros alternativos, da organização de movimentos sociais e na busca pela legalidade da propriedade da terra, foram alcançadas novas esferas participativas de cidadania ampliando seus direitos de cidadãos nas periferias. Para o autor, o direito à cidade foi materializado como os direitos de contribuidor ou da parte interessada, a nova cidadania resulta da convicção de que os cidadãos urbanos conquistam seus direitos e respeito construindo a cidade e pagando suas contas.

A **cidadania insurgente** fez florescer diversos aspectos inovadores na Constituição Federal do Brasil de 1988 – a Constituição Cidadã, que entre as inovações aprovadas, estão os artigos 182 e 183 que tratam da Política Urbana, aqueles mais relacionados aos problemas da propriedade da terra e da moradia ilegal. Em 2001, com o Estatuto da Cidade esses artigos foram regulamentados alcançando pontos notáveis para a cidadania brasileira.

A elaboração e aprovação do PDPP sob aos moldes do Estatuto da Cidade só foi realizada em 2005, e seguiu sua implementação até 2012 sob orientação de uma mesma gestão municipal (2005 - 2012),



que foi responsável, por além da elaboração, por cinco anos de implementação e monitoramento da política urbana municipal. Posteriormente, nova gestão (2013 - 2018), assumi o executivo municipal, sendo o responsável pela implementação e monitoramento dos últimos cinco anos de vigência do PDPP e por sua revisão.

A experiência vivida na interação sociedade civil e Estado no planejamento e gestão urbanos em Palmas nesses cinco anos é que serão o recorte abordado neste artigo. Tem como objeto a experiência de revisão do Plano Diretor Participativo de Palmas (PDPP), completada em 2018, na qual a organização da sociedade civil, fortalecida por uma **cidadania insurgente** levou as instituições de controle a intervir e o poder executivo municipal a repensar e reorganizar a metodologia de trabalho. Por meio da análise documental foi possível apresentar os momentos decisivos de como a atuação da cidadania insurgente, em construção em Palmas, ativamente trabalhou em favor da democracia participativa.

## 2 CONTEXTUALIZAÇÃO

A partir de 2013 a cidade de Palmas experimenta em sua gestão municipal algumas alterações, principalmente a adoção por uma prática mais relacionada ao Planejamento Estratégico em detrimento da implementação do PDPP. Segundo Souza (2010) essa prática de planejamento remete ao planejamento das atividades empresariais, que foi difundido no Brasil e na América Latina pela ação de agências e consultores internacionais. Segundo Vainer, o discurso do planejamento estratégico se estrutura basicamente sobre a articulação da cidade como “mercadoria, empresa e pátria”, visto a necessidade de “ser vendida em um mercado extremamente competitivo” (2009, p.78) e ainda a necessidade de que “a cidade esteja unificada, toda, sem brechas, em torno do projeto” (2009, p.91).

A gestão criou o Instituto Municipal de Planejamento Urbano de Palmas (IMPUP) que teve sua atuação prática em duas vertentes, uma interessada em promover o desenvolvimento econômico e o adensamento urbano por meio de um transporte público de massa e outra com a elaboração do *Plano de Ação Palmas Sustentável*, produto da Iniciativa Cidades Emergentes e Sustentáveis (ICES) do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).

O *Plano de Ação Palmas Sustentável* foi apresentado a sociedade em junho de 2015, e entregue oficialmente pela CAIXA em outubro de 2015, o objetivo do plano era nortear o desenvolvimento sustentável de Palmas para as próximas cinco décadas. Esse plano foi construído e tratado pela gestão como o projeto de cidade que seria capaz de tornar Palmas mais competitiva e atrair investimentos

internacionais (PALMAS, 2015a). No final de setembro de 2015, foi anunciado um aporte de investimentos de R\$ 3 bilhões para serem aplicados em projetos de sustentabilidade em Palmas, com recursos do BID por meio da ICES. Nesse contexto que inicia o processo de revisão do PDPP.

Para o transporte público de massa, foi elaborado o projeto de *Bus Rapid Transit* (BRT). A intenção da gestão foi de incluir o projeto de Palmas no Pacto de Mobilidade Urbana do Governo Federal, anunciado em junho de 2013. Em janeiro de 2014 o projeto do BRT foi apresentado em audiência pública em Palmas, como exigência do Estatuto da Cidade para aprovação do projeto.

O projeto foi dividido em duas fases: BRT Palmas Sul e o BRT centro. A primeira fase do projeto BRT Palmas Sul, teve o contrato assinado em dezembro de 2014 entre a prefeitura e a CAIXA, com valor do investimento da ordem de R\$ 237.915.304,00 (duzentos e trinta e sete milhões, novecentos e quinze mil e trezentos e quatro reais), liberados pelo MCidades. A segunda fase, o BRT Centro, teve seu recurso na ordem de R\$ 226.550.00,00 (duzentos e vinte e seis milhões e quinhentos mil reais), liberado e aprovado em dezembro de 2015, pela Secretaria do Tesouro Nacional e CAIXA.

Os dois financiamentos foram bloqueados pela Justiça, um em outubro e outro em dezembro de 2015, devido a problemas na viabilidade financeira do empreendimento. Mesmo com os recursos bloqueados a gestão deu continuidade ao processo licitatório para construção do BRT Palmas Sul. Em abril de 2017 autorizou o pagamento de indenizações na ordem de R\$ 3,8 milhões às 44 famílias que seriam impactadas pelas obras do BRT Palmas Sul, por meio das dotações do Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano (PALMAS, 2015).

### 3 A AÇÃO DA CIDADANIA INSURGENTE NA REVISÃO DO PDPP

O início da Revisão do PDPP se deu em 2015, dois anos antes da finalização de sua vigência. O *Plano de Ação Palmas Sustentável* foi considerado pela gestão como diagnóstico de leitura técnica e comunitária e as metas como propostas, que já estavam prontas quando da *Primeira Apresentação Pública da Revisão do Plano Diretor de Palmas*, realizada em 1º set. de 2015, menos de um mês depois do decreto nº 1.089, de 6 de ago. de 2015<sup>i</sup>, instituir o Grupo de Trabalho Especial para revisão e regulamentação do Plano Diretor de Palmas.

Este evento causou preocupação aos seus ouvintes (professores, alunos e pesquisadores ligados aos campos da arquitetura, urbanismo e planejamento urbano) e diversos questionamentos, quanto aos

procedimentos metodológicos e participativos do processo, que demandaram outro evento dia 23 de set. de 2015.

Na sequência, ignorando as repercussões negativas, em 24 de set. de 2015 a Prefeitura publicou no Diário Oficial do Município, o aviso de três audiências públicas – 14, 15 e 16 de out. de 2015 – com a finalidade discutir os parâmetros para a revisão do PDPP voltados às diretrizes do *Palmas Sustentável*. E também convocou reunião do Conselho de Desenvolvimento Urbano e Habitação da Cidade de Palmas (CDUH) para 30 de set. de 2015, na qual seria apresentado a *Revisão do PDPP*.

Neste momento, os ouvintes da primeira apresentação começam a se organizar de maneira efetiva e apresentam uma *Carta ao Conselho de Desenvolvimento Urbano e Habitação da Cidade de Palmas*. Nesta questionavam além do procedimento metodológico, a convocação prematura das audiências e algumas propostas: como a de mobilidade, que reconhecia no projeto de instalação do BRT como a única solução (OLIVEIRA; VELASQUES, 2017).

Outra frente de organização foi a instituição do fórum *Palmas Participa*, coletivo multidisciplinar com o objetivo de discutir as questões da cidade. Teve como produto da primeira reunião *Carta aberta à sociedade palmense - o Plano Diretor Municipal: Palmas Participa*, de 6 de out. de 2015. A carta conclui que a prefeitura deveria suspender as audiências marcadas, instituir um novo grupo de trabalho com a participação social, justificar a antecipação da revisão do PDPP e observar todas as etapas metodológicas previstas: plano de trabalho, leitura técnica e comunitária, diagnóstico e propostas (BAZOLLI, 2017).

Em 6 de out. de 2015, o Ministério Público Estadual (MPE) emitiu a Recomendação nº 01/2015, indicando que fosse destituído o grupo de trabalho especial responsável pela Revisão do PDPP visto que ele era composto apenas por servidores municipais. Ainda, que as audiências fossem suspensas para garantir a transparência, acesso às informações e a efetiva participação popular. O MPE como instituição interessada na defesa da ordem jurídica e da cidadania, age aqui motivado pelas manifestações realizadas pela sociedade civil organizada<sup>ii</sup>, que alerta para as irregularidades no processo.

No dia 9 de out. de 2015, na reitoria da UFT aconteceu uma reunião com representantes da gestão e a sociedade civil organizada. Discutiram o cancelamento das audiências públicas; a criação de uma agenda de reuniões para ampliar a discussão com entidades diretamente envolvidas no processo; e a revisão do processo metodológico adotado.



Desse modo, dia 12 de out. de 2015, a Prefeitura de Palmas cancelou as audiências públicas previstas. O que configurou uma importante vitória da cidadania insurgente em Palmas. A gestão que acreditava já ter realizado o processo de revisão do PDPP, recua em favor de ampliar o debate.

Para reestruturar a revisão do PDPP, a gestão instituiu nova Comissão Especial composta por membros do Poder Público e com três representantes da sociedade civil. Velasques e Machado (2017) afirmam que do início de 2016 até out. de 2016, a revisão foi colocada em prática conforme o interesse da gestão, desconsiderando as manifestações apontadas. Bazolli (2017) destaca o interesse em concluir o processo de revisão PDPP ainda no primeiro mandato do prefeito que findava em 2016.

Entretanto, a atuação da cidadania insurgente não cessou, em reunião da Comissão Especial do dia 28 de jan. de 2016, foi apresentada as *Considerações da Representação das Entidades Educacionais a Respeito da Proposta de Plano de Trabalho para Execução da Revisão do Plano Diretor Participativo de 2007*. Estavam nas ponderações do documento: a importância do PDPP como um pacto social que necessita de debate maduro; a obrigatoriedade legal de se apontar os motivos de antecipar a revisão; a necessidade de atualização do Cadastro Técnico Multifinalitário e espacialização da realidade urbana; o acesso aos dados e fontes utilizados no *Palmas Sustentável* (VELASQUES; MACHADO, 2017).

Em 29 de jan. de 2016, foi publicada pelo coletivo *Palmas Participa* a *Carta Aberta aos Palmenses para Apontar Temas para Reflexão Acerca da Revisão do Plano Diretor*, elucidando que o processo de Revisão do Plano Diretor de Palmas avançava sem observar os procedimentos instituídos pela legislação; reforçando a necessidade de paridade na composição da comissão especial e de ampliar os espaços de discussão (BAZOLLI, 2017).

Nos dias 2, 3 e 4 fev. de 2016, aconteceu o *Seminário Palmas em Foco: participação e direito à cidade*, realizado pelo coletivo *Palmas Participa* e pelo Núcleo de Defesa dos Direitos Humanos da Defensoria Pública do Estado do Tocantins. Teve como produto um documento contendo o compromisso da Prefeitura de Palmas em restabelecer o diálogo com a sociedade e não realizar um trabalho apressado (BAZOLLI, 2017).

A partir daí, em 20 abr. de 2016, foi publicado o Decreto nº 1.234<sup>iii</sup> que criou uma outra Comissão Especial para coordenar o processo de participação na revisão do PDPP (PALMAS, 2016). Em junho de 2015, foi realizada a primeira audiência pública, ainda pautada pelos três eixos temáticos apresentados pelos documentos *Palmas Sustentável*; e disponibilizado um site para o acompanhamento das atividades relativas à revisão do PDPP.



Dentro das atividades participativas e propositivas promovidas pelo coletivo *Palmas Participa*, aconteceu outro evento em agosto de 2016 denominado *Palmas em foco: dinâmicas e dilemas de uma cidade*. Em 16 de nov. de 2016 o MPE expediu nova recomendação à prefeitura de Palmas orientando: ampliar a participação popular e de setores técnicos; ampliar divulgação das reuniões setoriais, audiências públicas e reuniões de trabalho; disponibilizar os documentos produzidos.

Como outra importante conquista da cidadania insurgente, destaca-se neste segundo ato o convencimento do executivo municipal de desvincular a revisão do PDPP do término do mandato eleitoral, possibilitando um processo em seu tempo de construção social. A partir daí foram realizadas diversas reuniões setoriais para a realização da leitura comunitária até nov. de 2016 (ROCHA 2016a).

Com a reeleição do prefeito no pleito de 2016, a revisão do PDPP foi retomada em 2017, o Decreto n° 1.346, de 20 de mar. de 2017<sup>iv</sup> reestruturou a Comissão Especial (PALMAS, 2017). Essa nova composição contou com número maior de membros da sociedade civil organizada. A segunda audiência pública foi marcada para a data de 8 de jul. de 2017, entretanto em 27 de jun. de 2017, o MPE expediu recomendação para a suspensão dela, a fim de garantir a publicidade das informações e cronograma das atividades no prazo mínimo de 15 dias antes do evento. No dia 28 de jun. de 2017, e a audiência pública foi adiada para o dia 22 de jul. de 2017.

No dia 26 de set. de 2017, o MPE tomou uma medida mais drástica e ajuizou Ação Civil Pública (ACP) requerendo decisão liminar para suspensão dos trabalhos de Revisão do PDPP, alegando a má divulgação do processo de participação e dos documentos produzidos. Aqui é possível observar outra conquista da cidadania insurgente em Palmas, capaz de cobrar e mobilizar a instituição de controle e garantir seus direitos. Entretanto, deixa de conseguir conquistas efetivas.

A gestão continuou com o andamento do processo. A terceira audiência pública aconteceu 30 de set. de 2017, a quarta em 9 de dez. de 2017 e em 14 de dez. de 2017, o Executivo enviou o Projeto de Lei de Revisão do PDPP para votação na Câmara de Vereadores. O MPE expediu recomendação para adiamento e ampliação na quantidade da audiência na Câmara para ampliar os espaços de discussões, entretanto não foi atendido.

Dia 17 de mar. de 2018, em única audiência pública na Câmara de Vereadores a Revisão do PDPP foi apreciado e em 29 de mar. de 2018 foi a aprovado, com 35 emendas. No dia 2 de abr. de 2018, foi sancionada a Lei Complementar nº 400 de 02 de abril de 2018, que dispõe sobre o novo Plano Diretor



Participativo de Palmas. Em maio de 2018, a justiça extinguiu a ACP movida pelo MPE visto que a Lei Complementar nº 400/2018 já havia sido aprovada.

#### 4 CONCLUSÃO

A experiência da cidadania insurgente expressa na revisão do PDPP demonstrou ser capaz de mobilizar a sociedade e as instituições de controle, o que levou em alguns momentos o poder executivo municipal reorganizar a metodologia de trabalho e ampliar os espaços de participação popular. Em que pese que no final as ações do MPE não tenham obtido sucesso e que as propostas aprovadas em 2018 ainda sejam bastante semelhantes as apresentadas em 2015, vale ressaltar que a cidadania insurgente tem sido fortalecida pelos processos de participação popular.

As inovações no modo de se fazer planejamento e gestão urbanos previstos no Estatuto da Cidade, que propunham o planejamento participativo e a gestão democrática das cidades, continuam a mobilizar parcela da sociedade em buscar a consolidação de projetos de cidades mais inclusivas, em um processo ampliação da cidadania.

#### 6 REFERÊNCIAS

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

HOLSTON, J. *Cidadania Insurgente: disjunções da democracia e da modernidade no Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 2013.

OLIVEIRA, F. *Crítica à Razão Dualista. O Ornitorrinco*. São Paulo: Boitempo Editorial. 2003.

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

PALMAS. Decreto nº 1.089, de 6 de agosto de 2015. Institui o Grupo de Trabalho Especial para revisão e regulamentação do Plano Diretor de Palmas, na forma que especifica. Palmas, 2015.

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

PALMAS. *Decreto nº 1.234, de 20 de abril de 2016*. Cria Comissão Especial para coordenar o processo de participação na revisão do Plano Diretor do município de Palmas, e adota outras providências. Palmas, 2016.

PALMAS. *Decreto nº 1.346, de 20 de março de 2017*. Reestrutura a Comissão Especial, instituída pelo Decreto nº 1.234, de 20 de abril de 2016, com a finalidade de coordenar o processo de participação na revisão do Plano Diretor do município de Palmas, conforme especifica. Palmas, 2017.



PROJETER  
GRUPO DE PESQUISA EM  
PROJETO DE ARQUITETURA  
E PERCEPÇÃO DO  
AMBIENTE



UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE



ARQUITETURA E URBANISMO - UFRN



PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM  
PLANEJAMENTO URBANO



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ



UNIVERSIDADE  
POSITIVO

## ARQUITETURA E CIDADE: PRIVILÉGIOS, CONFLITOS E POSSIBILIDADES

Curitiba, de 22 a 25 de outubro de 2019



SOUZA, M. L. *Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e a gestão urbanas*. 7 Ed. Rio de Janeiro, Bertrand Brasil. 2010.

VAINER, C. Pátria, Empresa e Mercadoria. Notas sobre a estratégia discursiva do Planejamento Estratégico Urbano. In: ARANTES, O. *A Cidade do Pensamento Único*. 5 Ed. Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 2009.

VELASQUES, A. B. A., MACHADO, T. R., Revisitando Momentos da Revisão do Plano Diretor de Palmas de 2017, no Quebra-Cabeças do seu Processo Conflituoso. In: BAZOLLI, J. A.; OLIVEIRA, M. C. A. de; SOUSA, T. O. (Org.) *O Papel da Extensão Universitária como Indutora da Participação Social: Palmas Participa!*, Palmas – TO: EDUFT. 2017.

---

<sup>i</sup> Posteriormente revogado pelo Decreto nº 1.151, de 27/11/2015 (PALMAS, 2015).

<sup>ii</sup> Aqui compreendido pelos participantes das duas frentes de ação realizadas até aquele momento.

<sup>iii</sup> Acrescido pelo Decreto nº 1.263, de 15 /06/2016 e pelo Decreto nº 1.302 de 04/11/2016 e Revogado pelo Decreto nº 1.346, de 20/04/2017 (PALMAS, 2015).

<sup>iv</sup> Alterado pelo Decreto nº 1.401, de 15 /06/2017 e Decreto nº 1.425, de 31/07/2017 (PALMAS, 2017).

