



UnB

**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE DIREITO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO**

MARCOS JÚLIO VIEIRA DOS SANTOS

**QUANDO O ESPAÇO CONCEBIDO SUPERA O ESPAÇO VIVIDO:
A INFLUÊNCIA DO CAPITAL SOBRE O PLANEJAMENTO URBANO EM
PALMAS/TO E A (IM)POSSIBILIDADE DE UM PLANO DIRETOR ACHADO
NA RUA**

Brasília 2023

MARCOS JÚLIO VIEIRA DOS SANTOS

**QUANDO O ESPAÇO CONCEBIDO SUPERA O ESPAÇO VIVIDO:
A INFLUÊNCIA DO CAPITAL SOBRE O PLANEJAMENTO URBANO EM
PALMAS/TO E A (IM)POSSIBILIDADE DE UM PLANO DIRETOR ACHADO
NA RUA**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Brasília como requisito parcial para a obtenção do título de mestre em Direito.

Área de concentração: Direito, Estado e Constituição

Orientador: Prof. Dr. Benedito Cerezo Pereira Filho

Brasília 2023

**QUANDO O ESPAÇO CONCEBIDO SUPERA O ESPAÇO VIVIDO:
A INFLUÊNCIA DO CAPITAL SOBRE O PLANEJAMENTO URBANO EM
PALMAS/TO E A (IM)POSSIBILIDADE DE UM PLANO DIRETOR ACHADO
NA RUA**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Brasília como requisito parcial para a obtenção do título de mestre em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Benedito Cerezzo Pereira Filho

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dr. Benedito Cerezzo Pereira Filho (orientador)
Faculdade de Direito – Universidade de Brasília (UnB)

Prof. Dr. Alexandre Bernardino Costa
Faculdade de Direito – Universidade de Brasília (UnB)

Profa. Dra. Lucimara Albieri de Oliveira
Faculdade de Arquitetura e Urbanismo – Universidade Federal do Tocantins (UFT)

Profa. Dra. Daniela Marques de Moraes (suplente)
Faculdade de Direito – Universidade de Brasília (UnB)

DEDICATÓRIA

Dedico esta obra a todos os palmenses, de nascimento e/ou de coração, que fazem dessa cidade o seu lar.

EPÍGRAFE

*Se o direito à cidade é um grito e uma exigência, então este grito só é escutado e esta exigência somente possui força se há um espaço a partir do qual e no qual este grito é audível e esta exigência, visível. No espaço público – na esquina das ruas ou nos parques, nas ruas ao longo dos tumultos e manifestações – as organizações políticas podem se representar para uma população mais ampla e essa representação confere aos gritos e demandas alguma força. Ao reivindicar o espaço público, ao criar espaços públicos, os grupos sociais tornam-se eles próprios público.
(Don Mitchell).*

AGRADECIMENTO

Essa seção é dedicada a todos aqueles que contribuíram para a construção dessa dissertação. Agradeço primeiramente a Deus por me permitir realizar meu sonho e poder me preparar para a docência como sempre desejei.

Agradeço imensamente a minha família por me apoiar incondicionalmente nessa jornada e ao meu namorado por me suportar quando o estresse e a ansiedade me transformaram em uma companhia não tão agradável.

Dedico também esse espaço ao meu querido orientador Benedito Cerezo Pereira Filho, que me acolheu como aprendiz e para quem gostaria de dizer que sua postura sensível e poética me inspira. Tenho certeza de que nossos caminhos se cruzaram por uma razão, por isso torço muito para que possamos estar juntos em diversas outras oportunidades no futuro.

Estendo esse agradecimento também a todos os professores do Programa com os quais tive o prazer de frequentar as aulas em que pude aprender não apenas novas teorias ou abordagens metodológicas, mas principalmente pude ampliar meus horizontes para me tornar um ser humano melhor.

Outro agradecimento especial dedico a todos os alunos do PPGD-UnB, que sempre muito solícitos e prestativos acolhem com carinho especial aqueles que vêm de outros estados quando tudo é novo e desconhecido. Dedico um agradecimento especial a Amanda Liz, que me deu enorme suporte na reta final da pesquisa.

Por fim, presto reverência a toda a Universidade de Brasília e a todos aqueles que contribuem para o funcionamento desse panteão das ciências. Fazer parte dessa escola sempre foi um sonho, que realizo com muita alegria e com a certeza de que essa foi a melhor escolha. Espero poder voltar e tão logo contribuir com a produção, preservação e celebração de saberes nessa universidade tão necessária.

RESUMO

Essa dissertação apresenta uma análise crítica do processo participativo de revisão do plano diretor de Palmas/TO, considerando os desafios e tensões políticas envolvidas no planejamento urbano municipal. A pesquisa se baseou em fundamentos teóricos de Henri Lefebvre (2001) e Roberto Lyra Filho (2012), e Herrera Flores (2009) que abordam a influência da luta de classes, o papel do direito e a emancipação dos espoliados na formação do espaço urbano, a partir de uma concepção da cidade como espaço de direitos humanos intimamente ligado ao conceito de sustentabilidade como ratificado em tratados internacionais e programas das Nações Unidas. Além disso, foi adotada a perspectiva teórica do direito achado na rua, que busca a transformação do direito existente por meio da luta popular dos excluídos com fundamento no princípio da cidadania democrática, nesse contexto, emerge o conceito do direito à cidade achado na rua que representa a reinvenção da experiência urbana por meio do engajamento político coletivo. Esse modelo teórico sustenta as ações dos movimentos sociais urbanos que lutam pela reforma do modelo urbano no Brasil e sua trajetória de luta política em defesa do princípio da função social da propriedade, consolidado pela Constituição Federal de 1988. É nesses termos que se dá a investigação sobre o planejamento urbano e o direito à cidade em Palmas, Tocantins, a mais recente capital do Brasil, que apesar de criada sob a influência dessas novas diretrizes urbanísticas, ainda enfrenta problemas urbanos persistentes, como a privatização do espaço urbano e a segregação socioespacial. A pesquisa adotou a Teoria das Representações Sociais (JODELET, 1989; 2018) como metodologia que permitiu uma análise mais contextualizada dos encontros e desencontros entre as visões conceituais e as experiências cotidianas dos cidadãos, especialmente aqueles envolvidos em movimentos sociais engajados na reforma urbana. No que diz respeito aos seus resultados, nota-se que há obstáculos que afetam a participação efetiva dos cidadãos na construção plano diretor de Palmas/TO como a desigualdade de acesso e a influência dos interesses econômicos sobre o projeto conduzido pelo poder público. A judicialização do direito à cidade, que também é observada como uma consequência da incapacidade do poder público de cumprir a função social da propriedade urbana, também não surtiu efeito em Palmas, ainda assim as lideranças populares locais insistem na concretização do direito à moradia.

Palavras-chave: Cidade; Rua; Participação; Sustentabilidade; Palmas

ABSTRACT

This dissertation presents a critical analysis of the participatory process of revising the master plan of Palmas/TO, considering the challenges and political tensions involved in municipal urban planning. The research was based on theoretical foundations by Henri Lefebvre (2001), Roberto Lyra Filho (2012), and Herrera Flores (2009), which address the influence of class struggle, the role of law, and the emancipation of the excluded in the formation of urban space, intimately linked to the concept of sustainability and as ratified in international treaties and United Nations programs. Additionally, the theoretical perspective of "law found on the street, which seeks the transformation of existing law through the popular struggle of the excluded, based on the principle of democratic citizenship, was adopted. In this context, the concept of the right to the city, found on the streets, emerges, representing the reinvention of urban experience through collective political engagement. This theoretical model supports the actions of urban social movements that fight for the reform of the urban model in Brazil and their trajectory of political struggle in defense of the principle of social function of property, as consolidated by the 1988 Federal Constitution. It is within these terms that the investigation of urban planning and the right to the city takes place in Palmas, Tocantins, the most recent capital of Brazil. Despite being created under the influence of these new urban guidelines, the city still faces persistent urban problems, such as the privatization of urban space and socio-spatial segregation. The research adopted the Theory of Social Representations (JODELET, 1989; 2018) as a methodology, allowing for a more contextualized analysis of the encounters and mismatches between conceptual visions and the everyday experiences of citizens, especially those involved in social movements engaged in urban reform. Regarding its results, there are obstacles affecting the effective participation of citizens in the construction of Palmas/TO's master plan include inequality of access and the influence of economic interests over the project embraced by public administration. The judicialization of the right to the city is also observed as a consequence of the inability of government to fulfill its social function of the urban property had no effect in Palmas. Nevertheless, local popular leaders insist on the realization of the right to social housing.

Keywords: City, Street, Participation, Sustainability, Palmas

LISTA DE ABREVIATURAS

AA - Áreas Administrativas
AAC - Áreas Ambientalmente Controladas
AANO - Área Administrativa Noroeste
AAOPM - Associação de Apoio à Organização Popular de Moradia
AAP - Áreas Ambientais Protegidas
ACP - Ação Civil Pública
ACS - Áreas de Comércio e Serviços
AD-TOCANTINS - Agência de Desenvolvimento do Tocantins
AERIA - Áreas Especiais de Relevante Interesse Ambiental
ALC - Áreas de Lazer e Cultura
ALC-NO - Área de Lazer e Cultura Noroeste
ANC - Assembleia Nacional Constituinte-ANC
APC - Áreas Prioritárias de Conservação
APP - Áreas de Preservação Permanente
AR - Áreas Residências
ARNE - Área Residencial Nordeste
ARNO - Área Residencial Noroeste
ARSE - Área Residencial Sudeste;
ARSO - Área Residencial Sudoeste
ASR-NE - Área de Serviços Regionais Nordeste
ASR-SE - Área de Serviços Regionais Sudeste
AV - Áreas Verdes
AVU - Áreas Verdes Urbanas
BID - Banco Interamericano de Desenvolvimento
BNH - Banco Nacional da Habitação
BRT - *Bus Rapid Transit*
CAIXA - Caixa Econômica Federal
CAOMA - Centro de Apoio Operacional Meio Ambiente e Urbanismo
CEB - Comunidades Eclesiais de Base
CENOG - Casa do Estudante do Norte Goiano

CGFMHIS - Conselho Gestor do Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social
CMDUH - Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano e Habitação
CODETINS - Companhia de Desenvolvimento do Tocantins
CONAM - Confederação Nacional das Associações de Moradores
CONORTE - Comissão de Estudos dos Problemas no Norte Goiano
CV - Corredores Verdes
ECOTERRA - Associação de Preservação Ambiental e Valorização da Vida
EHIS - Empreendimento de Habitação de Interesse Social
FACOMTO - Federação de Associações Comunitárias do Tocantins
FGTS - Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FJP - Fundação João Pinheiro
FMHIS - Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social
FNMP - Fundo Nacional pela Moradia Popular
FNRU - Fórum Nacional da Reforma Urbana
GETAT - Grupo de Trabalhadores da Terra
HABITAT I - Primeira Conferência das Nações Unidas para Assentamentos Humanos
HABITAT II - Segunda Conferência das Nações Unidas para Assentamentos Humanos
HABITAT III - Terceira Conferência das Nações Unidas sobre Moradia e
Desenvolvimento Urbano Sustentável
IAC - Instituto de Atenção às Cidades
ICES - Iniciativa Cidades Emergentes e Sustentáveis
IMPUP - Instituto Municipal de Planejamento Urbano de Palmas
MCA - Macrozona de Conservação Ambiental
MCID - Ministério das Cidades
MCond - Macrozona de Ordenamento Condicionado
MCont - Macrozona de Ordenamento Controlado
MILM - Movimento Independente de Luta pela Moradia
MNLM - Movimento Nacional de Luta pela Moradia
MOR - Macrozona de Ordenamento Rural
MPE - Ministério Público do Tocantins
MTST - Movimento Trabalhadores Sem Teto
NAIR - Nova Escola Jurídica Brasileira

NOVATINS - Comissão de Instalação da Nova Capital
ODANR - O Direito Achado na Rua
ONG - Organização Não Governamental
ONU - Organização das Nações Unidas
ONU-HABITAT - Agência das Nações Unidas para Assentamentos Humanos/Programa das Nações Unidas para Assentamentos Humanos
OPM - Organização Popular Moradia
PAC - Programa Aceleração do Crescimento
PEHIS - Plano Estadual de Habitação de Interesse Social
PLHIS - Plano Local de Habitação de Interesse Social
PMCMV - Programa Minha Casa Minha Vida
PNH - Política Nacional de Habitação
SFH - Sistema Financeiro de Habitação
SINDUSCON - Sindicato das Indústrias da Construção Civil do estado do Tocantins
SISMIV - Sistema Municipal de Infraestrutura Verde
SNHIS - Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social
TJTO - Tribunal de Justiça do Tocantins
TRS - Teoria das Representações Sociais
UFT - Universidade Federal do Tocantins
UMM - União dos Movimentos de Moradia
UNMP - União Nacional pela Moradia Popular
ZEIS - Zonas Especiais de Interesse Social
ZSRS - Zonas de Serviços Regionais Sul

LISTA DE FIGURAS

- Figura 1 - Trajetória do processo de urbanização ocidental.
- Figura 2 - Esquema da dialética social e jurídica.
- Figura 3 - Projeto básico de implantação de Palmas/TO.
- Figura 4 - Malha viária urbana de Palmas/TO.
- Figura 5 - Zoneamento previsto pelo plano original de Palmas/TO.
- Figura 6 - Proposição do uso de solo para a cidade de Palmas/TO.
- Figura 7 - Plano de ocupação da cidade de Palmas
- Figura 8 - Disposição das quadras dadas em pagamento pelo território de Palmas/TO.
- Figura 9 - Grande distância a ser percorrida diariamente pelos moradores da área sul.
- Figura 10 - Planta genérica de valores do solo urbano X Ocupação por faixas de renda em Palmas/TO.
- Figura 11 - Loteamentos públicos e privados abertos na região sul de Palmas/TO.
- Figura 12 - Distribuição das primeiras ocupações sociais sobre o território de Palmas/TO.
- Figura 13 - Distribuição das ocupações dirigidas pelo MNLM pelo território de Palmas/TO.
- Figura 14 - Distribuição das ZEIS pelo território de Palmas/TO conforme a LC 155/2007.
- Figura 15 - Mapa da evolução dos conflitos fundiários em Palmas/TO.
- Figura 16 - Linha do tempo das conquistas dos movimentos sociais em Palmas/TO.
- Figura 17 - Infográfico das fases de execução do ICES.
- Figura 18 - Círculo temático adotado pela ICES.
- Figura 19 - Ações estratégicas sobre competitividade no Plano de Ação Palmas Sustentável.
- Figura 20 - Ações estratégicas sobre desenvolvimento territorial do Plano de Ação Palmas Sustentável.

Figura 21 - Ações estratégicas sobre governança fiscal e administrativa do Plano de Ação Palmas Sustentável.

Figura 22 - Tipologia das áreas urbanizadas na orla de Palmas/TO.

Figura 23 - Proposta de intervenção urbana na orla de Palmas/TO nos termos do Plano de Ação Palmas Sustentável.

Figura 24 - Fluxograma do plano de trabalhos da Comissão Especial de Revisão do Plano Diretor de Palmas/TO.

Figura 25 - Círculo temático e eixos setoriais que orientam o Plano de Ação Palmas Sustentável.

Figura 26 - Mapa do macrozoneamento urbano em Palmas/TO nos termos da LC 400/2018.

Figura 27 - Mapa das regiões de planejamento e perímetro urbano de Palmas/TO nos termos da LC 400/2018.

Figura 28 - Mapa das Zonas de Interesse Turístico e Sustentável no município de Palmas/TO nos termos da LC 400/2018.

Figura 29 - Mapa das áreas de desenvolvimento econômico sustentável e inovação em Palmas/TO nos termos da LC 400/2018.

Figura 30 - Mapa do Sistema Municipal de Infraestrutura Verde (SISMIV) de Palmas/TO nos termos da LC 400/2018.

Figura 31 - Metodologia de cálculo do déficit e da inadequação dos domicílios para as unidades da federação e regiões metropolitanas no Brasil.

Figura 32 - Densidade demográfica das macrozonas de ordenamento territorial de Palmas/TO nos termos da LC 400/2018.

Figura 33 - Disposição das ZEIS pelo território de Palmas/TO conforme a LC 400/2018.

LISTA DE TABELAS

- Quadro 1 – Matriz espaço-temporal para a teoria marxiana.
- Quadro 2 – Eixos estruturantes do diamante ético dos direitos humanos.
- Quadro 3 – Mudança do paradigma na questão urbana e habitacional.
- Quadro 4 – Resumo das áreas do plano básico de Palmas/TO.
- Quadro 5 – Etapas previstas pelo plano para a ocupação da malha urbana de Palmas/TO.
- Quadro 6 – Empresas beneficiadas com dação em pagamento (1990).
- Quadro 7 – Panorama das primeiras ocupações sociais da cidade de Palmas/TO.
- Quadro 8 – Panorama das ocupações dirigidas pelo MNLM em Palmas/TO.
- Quadro 9 – Tipos de ZEIS que foram propostas no ato de revisão do Plano Diretor de Palmas que resultou na aprovação da LC nº 155/2007.
- Quadro 10 – Doação de glebas urbanas aos movimentos sociais urbanos em Palmas/TO (2013).
- Quadro 11 – Disposição das glebas urbanas da orla de Palmas lindeiras à Avenida Parque, conforme a Lei Complementar n. 386/1993.
- Quadro 12 – Consolidação das etapas para a construção de um plano diretor participativo nos termos do guia de elaboração para municípios e cidadãos de autoria do Ministério das Cidades.
- Quadro: 13 – Descrição dos Projetos Habitacionais de Interesse Social desenvolvidos pelo município de Palmas/TO.
- Quadro 14 – Zonas Especiais de Interesse Social em Palmas/TO definidas pela LC 400/2018.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	17
2 PERCURSO METODOLÓGICO.....	20
3 DIREITO À CIDADE ACHADO NA RUA: UM ENCONTRO ENTRE LEFEBVRE E LYRA FILHO.....	26
3.1 DIREITO À CIDADE, HUMANISMO DIALÉTICO E DIREITOS HUMANOS	36
3.2 DIREITO À CIDADE, COLONIALIDADE E NEOLIBERALISMO.....	43
3.3 DIREITO À CIDADE E O DIREITO ACHADO NA RUA.....	48
3.3.1 Direito à Cidade e a Cidadania Democrática Achada na Rua.....	51
3.3.2 Movimentos Sociais Urbanos e Sociedade Civil Organizada.....	56
3.4 O DIREITO À CIDADE ACHADO NA RUA E A GESTÃO DEMOCRÁTICA DAS CIDADES.....	59
3.4.1 A Política Urbana Achada na Rua e a Gestão Democrática das Cidades no Brasil...	61
3.5 DIREITO À CIDADE E ACESSO À JUSTIÇA.....	65
4 DA VILA DA PALMA À CIDADE DE PALMAS: BREVE RESGATE DESDE A EMANCIPAÇÃO DO ESTADO DO TOCANTINS À CONSOLIDAÇÃO DA SUA CAPITAL.....	70
4.1 PALMAS, UM SONHO ECOLÓGICO, HUMANÍSTICO E NEOLIBERAL..	72
4.2 SONHO OU PESADELO? DA PRIVATIZAÇÃO DO ESPAÇO À SEGREGAÇÃO SOCIOESPACIAL EM PALMAS/TO.....	79
4.3 O PAPEL DOS MOVIMENTOS SOCIAIS E SOCIEDADE CIVIL ORGANIZADA NA (RE)CONFIGURAÇÃO DO ESPAÇO URBANO EM PALMAS/TO.....	86
5 PARTICIPA PALMAS: O DIREITO À CIDADE ACHADO NA RUA, GESTÃO DEMOCRÁTICA E O MAIS RECENTE PROCESSO DE REVISÃO DO PLANO DIRETOR DA CAPITAL TOCANTINENSE.....	97
5.1 O PLANO DE AÇÃO PALMAS SUSTENTÁVEL.....	98
5.2 A OCUPAÇÃO DA ORLA DE PALMAS/TO: MAIS UM CAPÍTULO DA DIALETIZAÇÃO DO ESPAÇO.....	105
5.3 A INFLUÊNCIA DO PLANO DE AÇÃO PALMAS SUSTENTÁVEL SOBRE O PROCESSO DE REVISÃO DO PLANO DIRETOR DE PALMAS E O DESAFIO DA GESTÃO DEMOCRÁTICA DA CIDADE.....	109
5.4 MINISTÉRIO PÚBLICO ACHADO NA RUA E A JUDICIALIZAÇÃO DOS INTERESSES ECONÔMICOS (IN)VISÍVEIS.....	120
5.5 A INFLUÊNCIA DO PLANO DE AÇÃO PALMAS SUSTENTÁVEL SOBRE A LEI COMPLEMENTAR MUNICIPAL n° 400/2018.....	125
5.5 A ATUAÇÃO SECUNDÁRIA DOS MOVIMENTOS SOCIAIS NO PROCESSO DE REVISÃO DO PLANO DIRETOR E O DEBATE SOBRE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL EM PALMAS/TO.....	135
5.5.1 Habitação de Interesse Social como Síntese do Direito à Moradia Achado na Rua e seus Reflexos em Palmas/TO.....	141

5.6 REPRESENTAÇÕES SOBRE HABITAÇÃO NO NOVO PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO DE PALMAS/TO.....	150
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	158
REFERÊNCIAS.....	164

1 INTRODUÇÃO

A urbanização da vida em sociedade é um fenômeno antigo, especialmente no ocidente, é fato entretanto que as características marcantes das cidades se alteram no decorrer do tempo, em razão de marcas históricas específicas que também alcançam relações sociais, culturais e principalmente econômicas, afinal o modo de produção capitalista também reflete o modelo urbano vigente (LEFEBVRE, 2001).

É a partir desse substrato crítico que Henri Lefebvre (2001) aponta o reflexo da luta de classes sobre o espaço urbano constitui como espaço em construção, sobre o qual se observa uma disputa entre burguesia e classe operária, inclusive sobre a ocupação do território, o que dá origem a segmentações entre centro e periferia.

Diante deste quadro que a classe trabalhadora se organiza social e politicamente através de teias cada vez mais complexas nas quais prevalece sobretudo a luta pela reformulação e reorganização do espaço urbano como forma de alcançar a tomada dos espaços públicos não ocupados, superando a segregação socioespacial (FRANK; FUENTES, p. 19; GOHN, 2008, p. 446).

Desse modo, as ruas se tornam palco para lutas e reivindicações de diversos direitos, inclusive aqueles sobre si mesmas, isto é, o direito à cidade, especialmente no que diz respeito a um modelo de gestão democrática das urbes, no qual possa haver participação popular no processo de produção do espaço urbano.

Surgem assim os movimentos sociais urbanos, conforme elucidado por Manuel Castells (1988), a partir de uma investigação que atravessa Europa e América Latina, inclusive no Brasil, onde trajetória da reforma urbana também conta ainda hoje com a organização social ativa na busca pela materialização de direitos conexos à questão urbana e ao modo de vida nas cidades.

Esse processo também diz respeito a um movimento de origem internacional fundado na consolidação dos direitos humanos e sua capilaridade temática que compreende o fenômeno urbano como preponderantemente humano e, portanto, a imprescindível para a realização da dignidade material defendida por Herrera Flores (2009).

Na literatura brasileira, o mote que Lefebvre (2001) denomina de direito à cidade encontra respaldo na fortuna crítica de o direito achado na rua preconizada por

Roberto Lyra Filho (2012) e José Geraldo de Sousa Júnior (2008). Aqui o protagonismo jurídico da sociedade civil organizada em torno de sujeitos coletivos de direitos, cuja atuação é fundada no princípio da cidadania democrática e na busca pela transformação do direito burguês.

A comunhão do direito à cidade achado na rua marca a trajetória dos movimentos sociais urbanos brasileiros desde meados da ditadura militar até a consolidação de uma nova política urbana recepcionada pela Constituição Federal de 1988, ratificada pelo Estatuto das Cidades (2001), na qual se reconhece a importância da função social da propriedade e necessidade de instrumentos estratégicos de planejamento e gestão democrática das cidades.

É com este cabedal conceitual, histórico e político que nascem os planos diretores participativos enquanto canais institucionais ímpares de participação popular que se discute a reconstrução do espaço urbano a partir de seu atual estado, mas em direção às suas transformações e novos caminhos (CERQUEIRA, 2016, p. 44)

No presente caso, tem-se a cidade de Palmas–Tocantins, como objeto de investigação, ou seja, mais jovem capital do país, que apesar de ter sido fundada sob a égide dos instrumentos reformistas consagrados pela constituição cidadã conta com um desenho socioespacial excludente e segregacionista, ainda que difundido sob a túnica de moderno e arrojado (LIMA; SANTOS, 2019, p. 06).

Partindo deste pressuposto, esta pesquisa tem como mote a realização uma análise do último processo de revisão participativa do plano diretor da capital tocantinense, enquanto espaço político constituído dialeticamente, no qual se enunciam direitos a partir do conflito de interesses postos.

Diante disso, seus objetivos finalísticos são compreender as principais propostas legislativas que deram origem ao projeto de revisão do Plano Diretor de Palmas/TO; investigar os conflitos de interesses postos durante as discussões travadas dentro das audiências públicas participativas, bem como as principais reivindicações dos movimentos sociais; por fim, analisar os resultados da atuação dos movimentos sociais envolvidos nesse processo, pela leitura do texto legislativo aprovado, apontando avanços e retrocessos.

Ao passo que a pesquisa evoluiu, identificou-se outro importante estágio desse processo: a judicialização. Esse fenômeno trouxe à baila um novo marco teórico para

esta investigação: as discussões sobre acesso à justiça e suas consequências jurídicas (juridicização), políticas (judicialização das políticas públicas) e sociais (efetividade).

Na prática, a participação dos movimentos sociais durante a revisão do plano diretor de Palmas foi reduzida em razão da forte influência de interesses econômicos patrocinados não só pela capital imobiliária local, mas também devido à sobreposição de um projeto de intervenção urbana de origem internacional sobre a leitura comunitária sobre a cidade.

2 PERCURSO METODOLÓGICO

A dialética é conceito chave do qual compartilham a crítica epistemológica da cidade, segundo Lefebvre (2001) — e também do direito, conforme Lyra Filho (2012) — e para compreender o significado deste axioma é preciso retornar à filosofia hegeliana, na qual nasce a ideia de oposições lógicas formais e materiais, segundo as quais a negação de uma premissa não leve ao seu cancelamento abstrato, mas à criação de um conteúdo mais abrangente, novo e mais complexo (BOTTOMORE, 1988, p. 54).

Ao herdar essas concepções a filosofia marxiana propõe a separação entre o ideal e o material e propõe uma dialética material que considera as oposições ou conflitos exclusivos ou “reais” (a luta de classes) que se pressupõem mutuamente, de modo a constituir uma oposição inclusiva, isto é, que seja capaz de gerar diferentes configurações no decorrer da história (BOTTOMORE, 1988, p. 102).

Ainda nessa toada, Lefebvre (2000, p. 206) imprime a perspectiva dialética sobre o espaço urbano ao desnudar a oposição entre o espaço absoluto (fragmentos da natureza) e o espaço abstrato, ou o conjunto de coisas-signos que fomentam suas relações formais em um conflito estruturante que faz nascer o espaço diferencial, marcado pela prática social.

A partir desses considerações axiológicas, a cidade passa a ser vista como mediação das relações humanas que se constroem em torno da atividade de atores produtores do espaço que geram oposições paradigmáticas que contribuem para dialetização desse quadro estático com base nas relações de força, de aliança os conflitos, os ritmos sociais e os tempos produzidos no e por esse espaço (LEFEBVRE, 2000, p. 292).

Além da categoria analítica chamada de espaço material ou espaço percebido, que diz respeito à realidade cotidiana (o emprego do tempo) e a realidade urbana (os percursos e redes ligando os lugares do trabalho, da vida “privada”, dos lazeres), o fenômeno urbano se estrutura em torno da distinção entre representações do espaço e o espaço de representações, termos cuja diferenciação semântica revela uma contradição evidente entre o espaço concebido — ou aquele dos cientistas e tecnocratas “retalhadores” e “agenciadores” — e o espaço vivido, constituído através das imagens e símbolos que o acompanham (LEFEBVRE, 2000, pp. 60-65).

Tem-se, portanto a dialética do espaço dominante numa sociedade cujas concepções tendem para um sistema de signos verbais, elaborados intelectualmente versus o espaço dos “habitantes” e “usuários”, ou o espaço dominado, tendente para sistemas mais ou menos coerentes de símbolos e signos não verbais, em que a imaginação tenta modificar e apropriar (LEFEBVRE, 2000, p. 68-72).

Para ilustrar essa diferenciação basta imaginar o espaço material (percebido) composto por ruas, prédios e muros. Já o espaço conceitual (concebido) é aquele traduzido por meio de mapas, estatísticas e normas sobre planejamento e regulação. E por fim, o espaço representado (vivido) é marcado pela prática social, cultural e artística, que têm os afetos como núcleos constitutivos (HARVEY, 2006, p. 140).

Essas considerações aproximam sobremaneira os esforços metodológico-investigativos de Lefebvre à Teoria das Representações Sociais (TRS), enquanto metodologia que busca a compreensão de formas de conhecimento de caráter prático socialmente elaborado e compartilhado que concorrem para a construção de uma realidade comum a um conjunto social, bem como o conjunto de interpretações que regem suas relações com o mundo e com os outros, também chamado de senso comum (JODELET, 1989, p. 4).

Assim sendo, o ato de representar, corresponde ao processo pelo qual o sujeito relaciona-se com um objeto cognoscível (concreto ou abstrato) e essa atividade de significação e instrumentalização cognitiva possibilita diagnósticos da realidade, construção de identidades, além de prescrição e justificação, comportamentos e práticas sociais individuais e coletivas (JODELET, 1989, p. 5).

A operacionalização desta metodologia se organiza em torno de eixos como a identificação das condições de produção e circulação de um saber social produzido quando condicionados pela cultura e linguagem típicas das sociedades que cultivam. Fatores estes que consideram também as normas sociais e jurídicas como categorias analíticas (JODELET, 2018, p. 431).

Também é preciso considerar os “processos e estados de disseminação” de conhecimento, examinando sua cadeia de formação, com especial foco sobre sua “base experiencial, suas funções e sua eficácia”. Dessa forma será possível obter o status epistemológico do senso comum analisado enquanto valor da realidade e relação com

objeto representado “seja uma distorção de seus elementos, seja uma retirada ou uma adição de suas propriedades ou significados” (JODELET, 2018, p. 432-433).

Ao contribuir para a teoria das representações, Lefebvre (1983, p. 276) ressalta a importância dessa categoria analítica dada a valorização da experiência, prática e arte como forma de afastar o cientificismo fetichizado e erudito, tendo em vista que das funções da teoria das representações sociais é qualificar esse saber de prático, desvendando a experiência a partir da qual ele se produz, os quadros e condições nos quais se insere, e sobretudo fazer despertar para agir sobre o mundo e o outro, esclarecendo suas funções e sua eficácia sociais (JODELET, 1989, p. 10).

Isso significa dizer que a posição ocupada pelas representações no ajustamento prático do sujeito a seu meio faz com que seja qualificada, por alguns, de compromisso psicossocial que pode ser traduzido em uma prática emancipatória, se anunciada por sujeitos espoliados, como forma de reorganizar conteúdos e refazer significados e sentidos.

Com base nesses apontamentos, a Teoria das Representações Sociais será referenciada aqui como metodologia de pesquisa para desvendar as representações sobre o espaço urbano em Palmas (TO), confrontando concepções ditas científicas provenientes principalmente das leis e diretrizes de planejamento urbano e aquelas cultivadas pelos habitantes e usuários dessa cidade.

O objetivo central é compreender de que modo essas concepções do espaço vivido (representado) importam em reivindicações de direitos novos, ainda não contempladas perante as representações simbólicas deste mesmo espaço, a partir da análise do último processo de revisão do plano diretor participativo da capital tocaninense.

Aqui, ressalta-se a importância do levantamento bibliográfico exploratório e qualitativo capaz de subsidiar e auxiliar a análise empírica. O referencial teórico baseia-se no chamado direito à cidade proposto por Lefebvre (1999; 2001; 2016) e Harvey (2006; 2012), em congruência com O Direito Achado na Rua pensado por Lyra Filho (2012) e Sousa Júnior (2012), além das discussões sobre acesso à justiça travados por Capelletti e Garth (1988).

Para uma melhor contextualização desse panorama de forças políticas sociais e econômicas envolvidas foi feito uma retrospectiva histórica a respeito da criação da

cidade de Palmas a partir de uma análise do projeto urbanístico original da nova capital elaborado pelo escritório de arquitetura Grupo Quatro (1989), em oposição à cidade real marcada pelas desigualdades socioespaciais que ensejam a dialetização do espaço urbano palmense e a atuação dos movimentos sociais urbanos locais na reconfiguração do espaço urbano a partir da pesquisa de Bottura (2019).

Já os objetivos específicos desta pesquisa dizem respeito a uma análise do cenário que deu origem à revisão do plano diretor municipal através do resgate de pesquisas e análises anteriores realizados sobre a cidade de Palmas seguido por um debate sobre a regularidade formal do processo de revisão do plano diretor da capital tocantinense a partir da análise da ação judicial que levou tais questões ao Tribunal de Justiça do Tocantins (TJTO).

Por fim, tem-se uma análise do papel desempenhado pelos movimentos sociais urbanos durante as audiências públicas participativas como parte indissociável de um cenário repleto de conflitos sociais, jurídicos e políticos deflagrados, identificando também suas principais reivindicações e os obstáculos para a concretização dessas demandas.

A análise específica aqui tentada se voltará uma análise do texto das atas de audiências públicas participativas no intuito de capturar as imagens construídas pelos sujeitos coletivos de direitos sobre a realidade urbana na qual estão inseridos para compreender as intervenções solicitadas por esses agentes políticos.

Em consonância ao método de Jodelet (2018, p. 430), o corpus pesquisado refere-se ao arcabouço documental produzido antes, durante e após o processo de revisão do plano diretor participativo da capital tocantinense, desde as normativas administrativas que deram início ao procedimento revisório, as atas de audiências públicas e por fim, análise do instrumento normativo resultante dessas discussões.

Foram analisados, portanto, os decretos que instituíram a chamada Comissão Especial de Coordenação de Revisão do Plano Diretor Participativo de Palmas, suas atas de suas reuniões de membros e seu plano de trabalho. Também se cita aqui o Plano de Ação Palmas Sustentável, documento que influencia sobremaneira os termos das discussões realizadas durante a construção do novo plano diretor de Palmas.

Nesse ponto, insere-se uma análise da petição inicial que iniciou a ação civil pública apresentada pelo Ministério Público do Tocantins e a contestação anexada pela

Procuradoria Municipal sobre as dificuldades encontradas participação popular no processo de revisão do plano diretor de Palmas seguido por um exame das decisões judiciais interlocutória, terminativa e definitiva prolatadas pelo poder judiciário tocantinense e as escolhas argumentativas para mediar esse conflito.

Em seguida, foram analisadas as atas dos encontros setoriais realizadas pela Comissão Especial de Revisão do Plano Diretor, mais especificamente aquela realizada com os movimentos sociais e organizações não governamentais (ONGs). Depois de constatada a predominância das discussões sobre habitação nesta reunião participativa, também foram inspecionados os relatórios setoriais produzidos pela própria Prefeitura de Palmas sobre o diagnóstico do déficit habitacional na cidade.

O relatório final de diretrizes e propostas para o novo plano diretor da capital do Tocantins também foi analisado com especial atenção aos objetivos propostos para as políticas sobre habitação e moradia. Por fim, restou uma análise do texto da Lei Complementar Municipal nº 400/2018, que materializa o mais recente instrumento de planejamento urbano de Palmas nos mesmos termos.

A opção pela análise dos documentos oficiais se deve ao fato de que o próprio Estatuto das Cidades determina a publicidade quanto aos documentos e informações produzidas durante o processo de construção do plano diretor municipal, mediante o acesso de qualquer interessado a estes arquivos (BRASIL, 2001).

Os passos investigatórios propostos devem obedecer à análise de conteúdo desenvolvida por Bardin (1977, p. 65), cujo método busca identificar a produção dos objetos (e conceitos) sociais sob o enfoque da atividade psicológica, isto é, identificando percepções genéricas construídas e difundidas dentro do corpus pesquisado.

Quando essa proposta analítica se volta para conteúdo escrito, como aqui proposto, seu objetivo se volta para a manipulação da mensagem (conteúdo e expressão) para evidenciar uma realidade não óbvia, que extrapola aquela da própria mensagem. Por isso, opera-se a partir da captura das chamadas unidades de codificação no texto analisado, inseridas nas chamadas unidades de contexto para posterior análise semântica de códigos dados pelo próprio texto (BARDIN, 1977, p. 36-37).

No que refere a sua estrutura, esta dissertação foi organizada em partes, das quais um e dois são o texto de apresentação e percurso metodológico. Já as partes três e

quatro dão conta de toda a construção teórico-bibliográfica que fundamenta esta pesquisa, discorrendo especialmente sobre a confluência entre as escolas de pensamento de Henri Lefebvre e Roberto Lyra Filho, a partir de alguns pontos de intersecção como direitos humanos, colonialidade, neoliberalismo e acesso à justiça.

Também com bases nessa fortuna teórica que se lançou um olhar histórico-conceitual sobre o florescimento do direito à cidade no Brasil através das lentes do direito achado na rua como forma de explicar a organização e evolução dos sujeitos coletivos, direitos ao longo do tempo, especialmente aqueles engajados com a reforma urbana.

Já as partes cinco, seis e sete abordam o cerne da pesquisa aqui proposta ou a análise do mais recente processo de revisão do plano diretor participativo de Palmas/TO, bem como suas consequências, isto é, qual o conteúdo central do novo instrumento de planejamento municipal e em que medida essas novas diretrizes respondem às reivindicações populares por direitos.

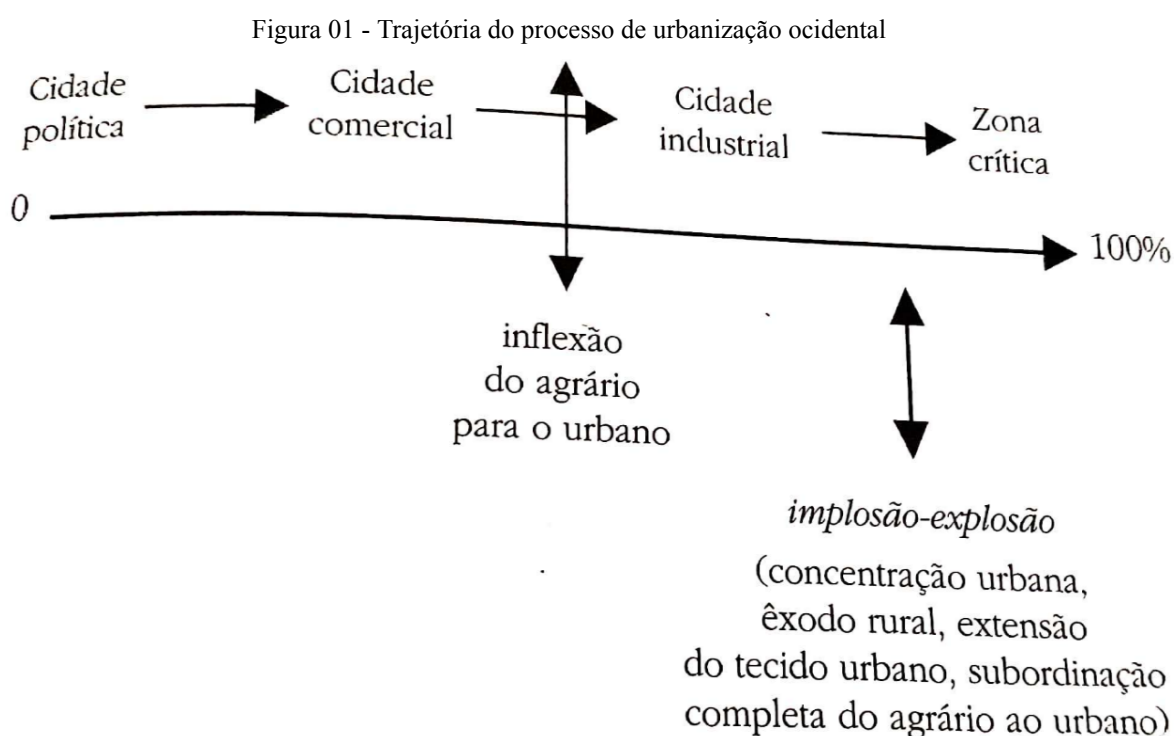
Antes da coleta e interpretação dos dados foi realizado um passeio histórico pelas circunstâncias nas quais a capital do Tocantins nasceu e cresceu com objetivo de elucidar o contexto no qual a pesquisa se insere. Dessa forma, foram identificadas tensões e conflitos de interesses entre agentes do mercado imobiliário, governo local e os movimentos sociais nascentes.

Também é fundamental citar o papel do capital internacional incluído nessa dialética política e social que marca a produção do espaço em Palmas ao longo de toda sua história e, portanto, também foi determinante para a entendimento do lugar da sociedade civil e como se dá a ponderação de direitos presentes no novo plano diretor municipal da mais nova capital do Brasil.

3 DIREITO À CIDADE ACHADO NA RUA: UM ENCONTRO ENTRE LEFEBVRE E LYRA FILHO

É fato que as cidades se apresentam como objetos de estudos de diversas ciências, apresentando as diferentes perspectivas dos diversos saberes necessários para a sua complexa compreensão. Nessa toada, as discussões aqui travadas têm origem na obra de Lefebvre (2001) publicada originalmente em 1968 sob o título “O Direito à Cidade” e seus aportes filosóficos e sociológicos sobre a temática referenciada em seu nome.

Esse livro nasceu em um contexto de efervescência social decorrente de um “ponto crítico” da urbanização do ocidental, considerando sua sobreposição sobre o campo a partir do triunfo do capitalismo industrial, conforme a seguinte linha temporal (LEFEBVRE, 2001, p. 09-10):



Fonte: LEFEBVRE, 2001, p. 10.

Para explicar essa “zona crítica” que caracteriza o modelo urbano pós-industrial, Lefebvre (1999; 2001; 2016) toma emprestado diversos termos clássicos da teoria

marxista (ou marxiana), motivo pelo qual sua obra encontra confluência com os escritos de Lyra Filho (1983). Seguindo esta tendência e em conformidade com a metodologia inicialmente proposta, a compreensão do arcabouço teórico se dará através da identificação destes termos-chave enquanto indicadores temáticos que estruturam o debate proposto por estes dois autores.

Para iniciar esse debate, é fundamental compreender que a crítica de Lefebvre (2001, p. 11-33), reside no fato de que a cidade capitalista deixa de ser espaço dedicado à concretização das relações humanas para se tornar produto, assumindo a condição de mercadoria sobre a qual vigoram os ditames da propriedade privada. Desta feita, seu valor de uso se vê superado pelo valor de troca e, por conseguinte tem-se a estratificação social refletida também sobre o espaço urbano.

Desse momento em diante os grandes capitalistas (burguesia) passam a reivindicar para si a propriedade do espaço urbano e seus fragmentos em detrimento do proletariado, a quem cabe apenas a própria força de trabalho. Assim, a cidade torna-se um bem que não pertence ao proletariado, embora tenha sido produzida/transformada por essa classe (LEFEBVRE, 2016, p. 50).

Neste compasso, nasce o feitiço urbano (fetiche), segundo o qual a cidade ganha vida e seu arquétipo é subvertido, transformando-se em um conceito contido em si mesmo para ocultar o protagonismo humano, enquanto produtor inicial deste fenômeno (LEFEBVRE, 2001, p. 51-55; BOTTOMORE, 1988, p. 243).

Como consequência desta sobreposição econômica sobre o ambiente urbano, vem o conceito de urbanismo, enquanto ideologia, que oculta as contradições das relações econômicas e eleva o conceito de espaço à condição de fator preponderante e sob qual se volta a racionalidade e o cientificismo propagadores das ideias e do modo de vida burguês (LEFEBVRE, 2001, p. 43).

Por essa razão, configura-se uma realidade dialética sobre o espaço urbano na qual a unidade é segregadora, a partir da divisão entre urbano e o suburbano (o não urbano), o bairro nobre e a periferia, cuja problemática advém do fato de que sobre ela paira o véu de normalidade, uma espécie de alienação urbana, em que esta contradição é vista como típica dos processos de urbanização, quando na verdade diz respeito a um quadro premeditado e proposital (LEFEBVRE, 2001, p. 25, 45; 2016, p. 136).

Esse amalgamado de armadilhas capitalistas é responsável por gerar uma prática

social urbana conflituosa, na qual a luta de classes se materializa não só através da distribuição e ocupação do espaço, mas também na produção de seus símbolos e afetos representativos. Neste contexto, a cidade nada mais é do que o resultado da mediação destes interesses opostos (LEFEBVRE, 2001, p. 09-11; HARVEY, 2006, p. 19-21).

São essas as balizas que determinam a criação e significação do ambiente urbano a partir dessas três perspectivas: 1) ocupação ou espaço material (sensorial); 2) simbolismo ou espaço representado (imagético); 3) e afeto ou o espaço afetivo (sentido), as quais tornam-se evidentemente dialéticas, conforme demonstra o quadro a seguir: (LEFEBVRE, 2000, p. 11-70).

Quadro 1 – Matriz espaço-temporal para a teoria marxiana

Espaço Material (espaço experimentado)	Representação do espaço (conceitualização)	Espaço representado (espaço vivido)
Mercadorias úteis, processo de trabalho concreto, notas e moedas (dinheiro local, propriedade privada / fronteiras do Estado, capital fixo, usinas, ambientes construídos, espaços de consumo, piquete de greve, espaços ocupados (sit-ins), tomada da Bastilha ou do Palácio de Inverno.	Valores de uso e trabalho concreto: exploração no processo de trabalho (Marx) vs trabalho como jogo criativo; mapas de propriedade privada e de exclusões de classe; mosaico de desenvolvimentos geográficos desiguais.	Alienação vs satisfação criativa; individualismo isolado vs solidariedades sociais; lealdade ao lugar, à classe, à identidade, etc.; privação relativa, injustiça; falta de dignidade; raiva vs satisfação.
Troca material, comércio, circulação e fluxo de mercadorias, energia, força de trabalho, dinheiro, crédito ou capital, percurso periferia centro da cidade e migração, depreciação e degradação, fluxo de informação e agitação do fora	Valor de troca (valor em movimento): esquemas de acumulação; cadeias de mercadorias; modelos de migrações e de diásporas, modelos de <i>input/output</i> , teorias de “fixos” espaço temporais, aniquilação do espaço pelo tempo, circulação do capital através do ambiente construído; formação do mercado mundial, redes; relações geopolíticas e estratégias revolucionárias	Fetichismo da mercadoria e do dinheiro (desejo perpétuo insatisfeito); ansiedade / euforia face à compressão espaço temporal; instabilidade; insegurança; intensidade da ação e do movimento vs repouso; “tudo o que é sólido desmancha no ar” ...
Processo de trabalho abstrato, capital fictício; movimentos de resistência; manifestações repentinas e irrupções expressivas de movimentos políticos (anti-guerra, 1968, Seattle...), “o espírito revolucionário desperta”	Valores-dinheiro: o valor como tempo de trabalho socialmente necessário; como trabalho humano objetivado em relação com o mercado mundial; as leis do valor em movimento e o poder social do dinheiro (globalização); esperanças e medos revolucionários; estratégias de mudança.	Valores: hegemonia capitalista (“não há alternativa”); consciência proletária; solidariedades internacionais, direitos universais; sonhos utópicos; multidão; empatia com os outros; “um outro mundo é possível”

HARVEY, 2006, p. 30-31, (adaptado).

É a partir desse controverso cenário que Lefebvre (2001, p. 117-118) propõe o

chamado “direito à cidade [...] formulado como direito à vida urbana transformada, renovada”, no qual seus agentes principais serão aqueles que de fato habitam, isto é, apropriam-se de seu espaço e envolvem-se politicamente com ele, (re)produzindo-o, transformando-o e fazendo frente ao processo de espoliação, em vez de apenas transitar sobre esses espaços como sujeitos passivos.

Para essa transformação urbana, Lefebvre (2001, p. 43-45; 2008, p. 123-135) se afasta da multidisciplinaridade por entender que a comunhão de diversas perspectivas científicas parcelares sobre a cidade é instrumento de dominação, e por isso, reafirma a necessidade da reinvenção científica sobre o espaço urbano, a qual deve ser capitaneada pela classe operária e fundamenta uma proposta vai de encontro à concepção tripartida de representação urbana.

O sucesso da revolução urbana, portanto, passa inexoravelmente pela ocupação dos espaços materiais e simbólicos (significação e afeto) em direção à emancipação da classe trabalhadora urbana, a fim de concretizar um conceito de liberdade enquanto eliminação dos obstáculos que impedem o múltiplo desenvolvimento das possibilidades humanas e criação de uma forma de associação digna de sua condição (BOTTOMORE, 1988, p. 202; HARVEY, 2006, p. 23; LEFEBVRE, 2008, p. 123-135).

O uso do vocábulo direito à cidade traz consigo uma inegável correlação com as ciências jurídicas, no entanto, para que este vínculo seja reconhecido é necessário filiar-se a uma escola jurídica que replique suas bases marxistas. Esse é o caso da Nova Escola Jurídica Brasileira (NAIR), coletivo de juristas antipositivistas e não naturalistas comprometidos com o socialismo democrático (LYRA FILHO, 1982, p. 4-5).

Esses são os axiomas que alicerçam a nova epistemologia jurídica denominada humanismo dialético (LYRA FILHO, 1982, p. 7-10), a qual tem como bases a diferenciação humana a partir da consciência e autogestão, os quais inseridos no cenário histórico-dialético portam-se como instrumentos para uma práxis libertadora possível (FEITOZA, 2014, p. 24-43).

Ao desenvolver o lastro teórico que fundamenta a NAIR Lyra Filho, se refere à dialética, classe dominante, emancipação, libertação, elites, ideologia, opressão, os quais deixam claro sua orientação marxista (COSTA; COELHO, 2017, p. 27).

Na esteira da teoria marxista, o humanismo dialético busca conciliar a compreensão do homem como um sujeito cognoscente profundamente influenciado pelo

contexto histórico e social (homem total) com a ideia de um ser humano cuja essência é a liberdade (LYRA FILHO, 1983a, p. 14-15). Desse modo, fica clara a tentativa de construir a teoria de um direito possível de bases filosóficas e sociológicas factíveis de modo a não incorrer nas mesmas críticas tecidas às velhas ideologias jurídicas.

Vale lembrar que a obra de Lyra Filho compreende este termo a partir de três concepções diferentes, a primeira delas diz respeito à ideologia enquanto crença, isto é, senso comum; a segunda se refere à ideologia enquanto falsa consciência, ou seja, uma apreensão de mundo deformada. Já a terceira concepção trata da ideologia como instituição, a qual dá origem à inércia humana e cristaliza a sociedade de classes (FEITOZA, 2014, p. 81-84).

Desse modo, consolida-se a seguinte definição:

Em síntese, a formação ideológica (fato-instituição social), oriunda, em termos gerais, de contradições da estrutura sócio-econômica (mas não exclusivamente redutível a estas, pois, com relativa independência, aparece, subsiste ou se dissolve) cristaliza um repertório de crenças, que os sujeitos absorvem e que lhes deforma o raciocínio, devido à consciência falsa (isto é, a inconsciência de que eles são guiados por princípios recebidos como evidências e que, na verdade, constituem meras conveniências de classe ou grupo encarapitados em posição de privilégio (LYRA FILHO, 2012, pp. 12-13).

Ao se desvencilhar das falsas concepções sobre o direito, Lyra Filho (1986, p. 263) garante que:

- a) Não tomamos a norma pelo direito;
- b) Não definimos a norma pela sanção;
- c) Não reconhecemos apenas ao Estado o poder de 'normar' e sancionar;
- d) Não nos curvamos ante o fetichismo do chamado direito positivo, seja ele costumeiro ou legal;
- e) Não fazemos do direito um elenco de restrições à liberdade, como se esta fosse algo a deduzir a contrario sensu do que sobra, depois de sancionado o furor criativo de ilicitudes, quer pelo Estado quer pelos micro-organismos concorrentes, que estabelecem o poder social dividido (o chamado poder dual)

É com base nesses postulados que os juristas da NAIR consolidam sua clássica máxima de que o positivismo é castrado e o jusnaturalismo é impotente. Isso significa dizer que ambas as perspectivas jurídicas cometem o mesmo equívoco ao possibilitarem a legitimação de ordem ideológica burguesa, seja pela via do legalismo ou graças ao universalismo não-universal (LYRA FILHO, 1982, p. 6; CHAUI, 1986, p. 23-24).

Desse modo, Lyra Filho (2012, p. 07-13) posiciona sua teoria na perspectiva crítica do direito, a partir de uma visão epistêmica do mundo marcada pelo protagonismo do homem (humanismo), o historicismo e a dialética, além da busca constante pela concretização da liberdade, isto é, a emancipação.

Vale destacar que Lyra Filho (1986, p. 312) aprofunda a concepção marxista de emancipação e atribui ao direito popular, a necessidade de alcançar um modelo de liberdade harmônica, não lesiva aos demais, atendendo ao ponto atual mais avançado de conscientização dos melhores padrões de liberdade em convivência.

Nesse compasso, Lyra Filho e a NAIR constituem uma nova epistemologia jurídica marcada pela dialética e medida por uma ontologia do ser social cujo objetivo é estruturar uma nova epistemologia ética pautada na generalidade humana, resgatando e fortalecendo a teoria marxista, a partir de uma “enérgica reação contra certa hegemonia do neopositivismo no cenário filosófico e suas tentativas de homogeneização cada vez mais explícita da vida social, submetida aos imperativos do cálculo e da quantificação” (TERTULIAN, 1996, pp. 55-57).

É nesse ponto que a ontologia jurídica pode contrapor-se ao “positivismo lógico”, que, ao partir das “leis ou, subsidiariamente, de outras tantas normas sociais da ordem instituída”, constitui-se “numa espécie de hierarquia, que culmina em ordenamento único, pleno, hermético e consagrado, sob a égide estatal, reduzindo o fenômeno jurídico a simples norma da classe dominante”, pois “as simples derivações infraestruturas encurtam a visão, tornando-a simplista e unilinear, ou seja, mecanicista (LYRA FILHO, 1980, p. 16; 1981, p. 17).

Nesse cenário teórico, a ontologia do ser social pretende dar destaque à heterogeneidade e à diferenciação existentes no tecido social, em um movimento de clara negação ao confisco do indivíduo, a partir da reelaboração de dados empíricos em busca das categorias, como formas de ser e determinações da existência consubstanciadas em suas formas de transição (LUKÁCS, 1981, p. 375).

Assim, diz-se que uma ontologia dialética tem base nos fenômenos materiais e é a partir deles que se procura deduzir o ‘ser’ de alguma coisa, buscado, assim, no interior da própria cadeia de transformações. Tal como é o direito que “vem a ser”, nas transformações incessantes do seu conteúdo e forma de manifestação concreta dentro do mundo histórico e social (LUKÁCS, 1981, p. 375; LYRA FILHO, 2012, p. 13).

Por fim, a nova epistemologia jurídica tem como pressupostos: a) engajamento com o socialismo democrático; b) recusa ao jusnaturalismo; c) existência de um sentido objetiva da história; d) existência de uma vanguarda que identifica os direitos humanos e conduz o processo histórico; e) o caráter positivista dos discursos constitucionalistas; f) caráter místico e não científico da dialética (LYRA FILHO, 1980, p. 42-43; COSTA; COELHO, 2017, p. 72-89).

Em resumo, a ontologia jurídica do ser social inaugura um direito reinventado, reflexivo e profundo como a filosofia, mas ao mesmo tempo real e concreto como a sociologia. Um direito que não se reduz à norma, mas se comunica através dela; ou que não se fundamenta por princípios cósmicos, mas se preocupa com sua legitimidade (COSTA et. al, 2021, p. 205).

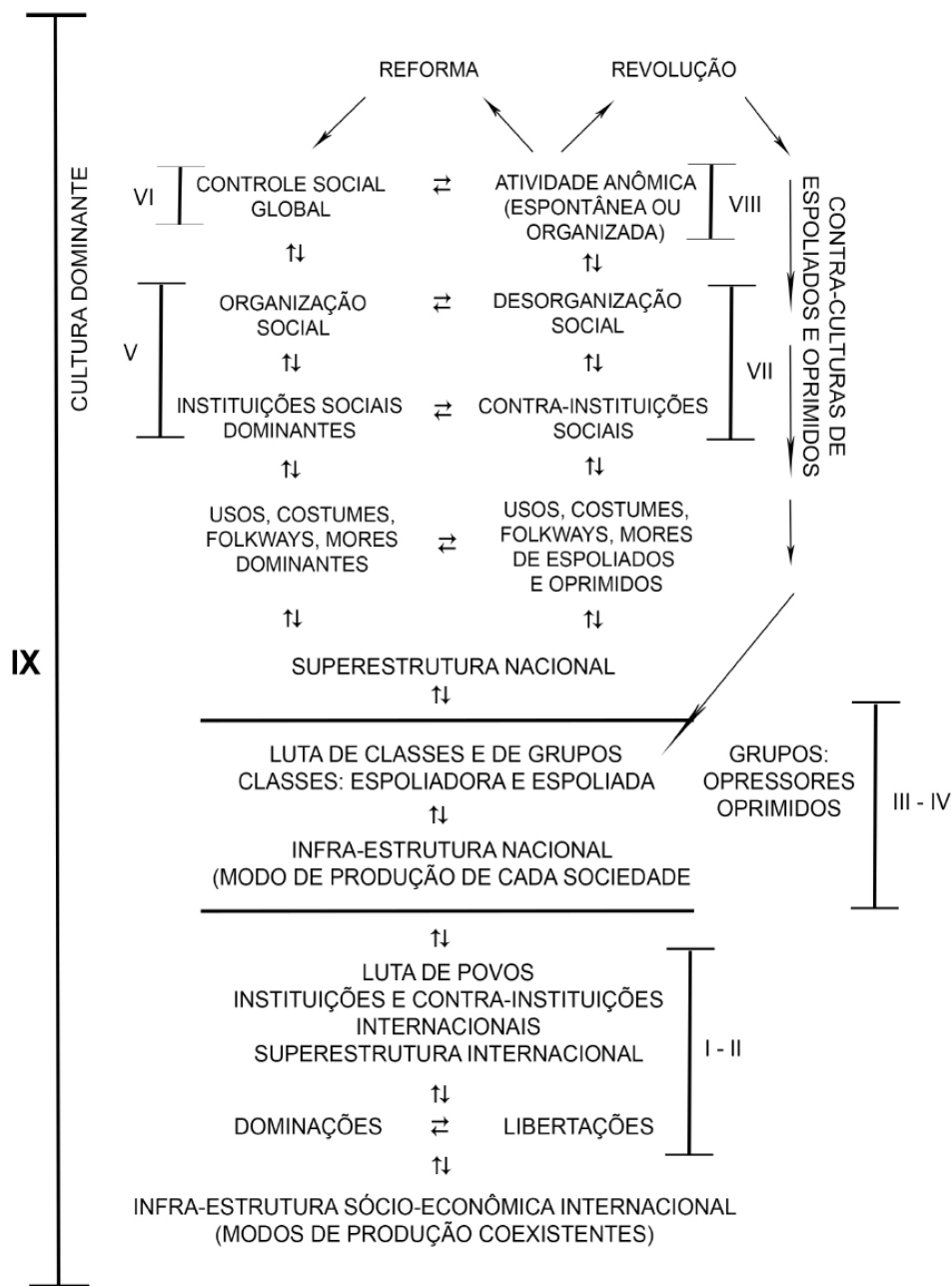
Isso porque ao adotar uma concepção materialista da história enquanto axioma analítico de seu direito refundado, Lyra Filho repete o giro epistemológico realizado por pela filosofia marxista ao realocar o objeto científico de sua teoria desde o idealismo para o campo social. Nasce assim uma preocupação com a fundamentação sociológica jurídica¹, movimento que coloca Lyra Filho no rol dos clássicos da sociologia jurídica brasileira (BOTTOMORE, 1988, p. 404; LYRA FILHO, 2012, p. 57-76; ENGELMANN; MADEIRA, 2013, p. 200).

Na perspectiva lyriana, o Direito e a Sociologia são dois sistemas científicos distintos e autônomos, mas que comunicam em alguns aspectos, e nesse ínterim surge a Sociologia Jurídica com o objetivo de “[...] esquematizar os pontos de integração do fenômeno jurídico na vida social, bem como perceber sua peculiaridade distintiva e sua essência verdadeira”. (LYRA FILHO, 2012, p. 61).

Por estar inserido em um contexto social, histórico e dialético o direito é movimento, portanto cabe à sociologia jurídica capturar “quadros” analíticos para traçar comparativos evolutivos (ou regressivos), já que a atividade sócio normativa é pautada pela luta de classes e, portanto, é marcado por avanços (reforma ou revolução) e retrocessos (conservadorismo) (LYRA FILHO, 2012, p. 61).

¹ A despeito da desambiguação Sociologia do Direito e Sociologia Jurídica, Lyra Filho (2012, p. 61) esclarece que o primeiro conceito cuida de uma percepção analítica mais restrita e específica sobre as repercussões de um único direito ou instituto jurídico em determinado grupo social. Por outro lado, o último conceito se refere ao estudo geral das estruturas jurídicas e suas correlações com a sociedade.

Figura 02- Esquema da Dialética Social e Jurídica



Fonte: Lyra Filho 2012, p. 83, apud FEITOZA, 2014, p. 106.

Esse fluxograma apresenta as minúcias da dialética social e jurídica da qual parte a teoria de Lyra Filho (2012, p. 83) e apresenta os nove pressupostos do contexto econômico-social-jurídico dos quais partem a crítica lyriana. São eles, a) a economia capitalista e seu modelo de produção dá origem uma sociedade dividida em classes (III-IV); b) essa estratificação socioeconômica tem como consequência a luta de classes

e a dialética como pressuposto, os quais refletem inclusive na criação do direito (V); c) nos bastidores da sociedade classista, os setores dominantes produzem um direito rígido, controlador, dominante (VI); d) o direito tem raízes internacionais, padronizantes, em um movimento descendente (I); e) porém, o direito não se mantém estático (II); f) nesse dinamismo dialético a organização social dos espoliados dá conta de uma atividade contestadora cujo o objetivo é a desorganização dos institutos sociais e jurídicos (VII); g) no âmago do embate dialético, essa celeuma entre tese e antítese gera um anomia transformadora (VIII); h) e assim nasce um novo direito, a síntese jurídica (LYRA FILHO, 2012, p. 84-90).

Ao tempo, as classes dominantes assumem o comando do Estado e controlam as produções jurídico-legislativas e culturais através das ideologias produtoras de alienação, as quais imprimem uma passividade aos já espoliados. Por outro lado, estes últimos organizam-se em um movimento paralelo de contracultura e *contra legem* no intuito de reformar ou revolucionar os instrumentos antes controlados pelos opressores (LYRA FILHO, 2012, p. 86).

É no centro desse conflito que o já mencionado socialismo democrático emerge como solução pacificadora, à medida em que pressupõe o fim das classes sociais e uma efetiva participação popular na criação de jurídica e cultural, ou emancipação (LYRA FILHO, 2012, p. 91-100).

À luz desse dinamismo dialético Lyra Filho (2012, p. 99) define o direito como um processo dinâmico, constante e inacabado, segundo o qual as novas conquistas brotam de um vir-a-ser historicamente considerado, onde ao mesmo tempo que se enriquece nos movimentos de libertação das classes e grupos ascendentes, definha nas opressões e contradições que o contradizem.

Essas considerações deixam claro que a nova teoria jurídica proposta por Lyra Filho alinha filosofia e sociologia jurídicas, buscando revisar compreensões clássicas dessas duas ciências como pressupostos para a refundação do direito, assim como fez Lefebvre (2001, p. 49, 135-136) ao se debruçar sobre a reinvenção do fenômeno urbano.

Em termos específicos, tanto o pai do direito à cidade, quanto o fundador da Nova Escola Jurídica Brasileira preconizam teorias marcadas por uma dialética epistemológica, isso significa dizer que ambos reconhecem a existência de um conflito estruturante de natureza política e social que se apresenta como instrumento de

reconstrução das práticas urbanas e jurídicas em direção à emancipação de grupos espoliados, dada a desigualdade de condições entre os dois pólos (WILLIAMS, 2007, p. 140-141).

Trata-se, portanto, de um verdadeiro embate entre os hegemônicos e contra hegemônico, o constituído *versus* o instituinte, que permite observar o processo pelo qual as categorias, noções ou formas de consciência surgem umas das outras para formar totalidades cada vez mais inclusivas, até que se complete o sistema de categorias, noções ou formas, como um todo (BOTTOMORE, 1988, p. 101-102; RUBIO, 2021, p. 163).

Dado o ponto de inflexão no qual se encontram as cidades desde que cobertas pelo domo da ideologia urbanística industrial (Figura 01), a crítica radical desse modelo, cabe predominantemente à filosofia para uma superação de velhos paradigmas a respeito da cidade (LEFEBVRE, 2001, pp. 141-147).

Esse novo paradigma crítico nasce a partir da teoria marxista e, portanto, conta com o protagonismo da classe trabalhadora. Também por isso, essa refundação da epistemologia urbana passa inexoravelmente por uma nova prática social urbana, orientada para ressignificação de seu cotidiano de modo a desfazer as consequências do capitalismo sobre o espaço urbano, a partir da sua ocupação, apropriação e atribuição de novos valores, inclusive no que se refere à sua gestão (LEFEBVRE, 2001, pp. 141-147).

Desse modo, observa-se que a intersecção entre Lefebvre e Lyra Filho nasce preponderantemente de suas bases teóricas e metodológicas, já que ambos reconhecem a insuficiência da filosofia clássica como pressuposto analítico de suas obras e filiam-se ao método e à crítica marxista, ainda que em parte. Além dos pressupostos teóricos e metodológicos, os dois autores parecem estar em sintonia graças à temporalidade que os aproxima, isto porque, ambos produziram a partir da segunda metade do século XX.

Em resumo, fica claro que, sob ambas as perspectivas, há um quadro dialético de conflito de forças que dá conta das produções jurídica e urbana. Fato é que nesse contexto não há equilíbrio de forças, já que uma das classes se sobressai sobre a outra graças ao poder das ideologias dominantes.

Partindo deste ponto, a revolução jurídica e urbana deve concentrar-se especialmente em desconstituir o véu ideológico que cobre a sociedade. Longe de ser

uma utopia, essa transformação é possível a partir da prática social reinventada, empoderada e emancipatória.

A capilaridade temática de suas proposições permite uma intensa dependência entre ambas e, por isso, uma transformação das cidades requer também uma transformação do direito, o que dá ao jurista um papel fundamental e estratégico nesse processo.

3.1 DIREITO À CIDADE, HUMANISMO DIALÉTICO E DIREITOS HUMANOS

Para discutir o direito à cidade e suas repercussões nas sociedades contemporâneas é imprescindível fazê-lo a partir da ótica dos direitos humanos, afinal, “vivemos em uma época em que ideais de direitos humanos se deslocaram para o centro da cena tanto política como eticamente, visto isso, uma considerável energia é gasta na promoção do seu significado para a construção de um mundo melhor” (HARVEY, 2012, p. 73).

Por isso, é fundamental discutir seu conceito e sua trajetória a fim de perceber como e quando o direito à cidade assume também essa roupagem. Nesse sentido, é necessário lembrar que os direitos humanos são categorias jurídicas antigas nas sociedades humanas e por isso tomaram corpo e trouxeram consigo diversos significados e abrangências, personificando-se em diferentes sujeitos, seletos, de acordo com o período histórico e àqueles que o anunciavam (BOBBIO, 2004, p. 378).

Nota-se desde logo o caráter histórico-evolutivo dos direitos humanos, razão pela qual Vasak (1982, p. 11-40) ponderou sobre sua progressividade inaugurando sua divisão didática em gerações e depois dimensões sequenciais, as quais não admitem retrocessos. Fixa-se assim a segmentação entre i) direitos civis e políticos; ii) direitos sociais econômicos e culturais; iii) direitos humanos transindividuais; iv) direitos de manipulação genética; v) direitos relativos à evolução cibernética (WOLKMER, 2002, p. 19-23).

Enquanto filhos do direito natural e universal, seus primeiros codinomes foram “verdades auto evidentes” e “direitos inerentes ao homem”, fato que atraiu inúmeras críticas em diferentes momentos e provenientes de diversos interlocutores, tal como Jeremy Bentham, que lhes apelidou de abstrações metafísicas, e Hannah Arendt (1989,

p. 117), para quem os direitos humanos não passavam de um ideal republicano de vida comunal reduzido a um idealismo fútil (HUNT, 2008, p. 120-125).

Apesar disso, os direitos humanos desembarcam em meados do século XX sob uma nova roupagem e um novo mecenas. A recém-criada Organização das Nações Unidas patrocina a famosa Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 (DUDH), a qual tem como substrato o princípio da dignidade humana (ONU, 2009).

Ainda que pretensamente universal, há uma nítida dialética em seu âmago, especialmente no que se refere ao significado do conceito de humanidade, o qual ampara seu pilar primeiro, ou sobre que sujeitos a égide da dignidade se estende, fator que revela seus paradoxos teóricos e práticos (DOUZINAS, 2009, p. 25; 2012, p. 6).

Ainda que a memória histórica da conquista dos direitos humanos indique em seu âmago a vitória de uma ideologia burguesa (DOUZINAS, 2009, p. 25), há que se destacar, porém, a existência de alguns autores preocupados com a função emancipatória dos direitos humanos, como é o caso de Cançado Trindade (2006, p. xxxi-xxxii) para quem:

O Direito dos Direitos Humanos não rege as relações entre iguais; opera precisamente em defesa dos ostensivamente mais fracos. Nas relações entre desiguais, posiciona-se em favor dos mais necessitados de proteção. Não busca um equilíbrio abstrato entre as partes, mas remediar os efeitos do desequilíbrio e das disparidades. Não se nutre das barganhas da reciprocidade, mas se inspira nas considerações de *ordre public* em defesa dos interesses superiores, da realização da justiça. É o direito de proteção dos mais fracos e vulneráveis, cujos avanços em sua evolução histórica se têm devido em grande parte à mobilização da sociedade civil contra todos os tipos de dominação, exclusão e repressão. Neste domínio de proteção, as normas jurídicas são interpretadas e aplicadas tendo sempre presentes as necessidades prementes de proteção das supostas vítimas.

No entanto, a mesmo tempo em que estes direitos alicerçam o florescimento de ideais de liberdade e não opressão para alguns, também são referenciados como instrumento para intervenções exploratórias, imperialistas e colonialistas em desfavor de outros, ainda que disfarçadas de missões civilizatórias (SANTOS, 2013, p. 17-25).

Percebe-se aqui, uma tendência histórica de contradição entre a pretensão teórica universalista e a aplicabilidade dos direitos humanos, uma vez que a apropriação do discurso se torna maleável e até mesmo vazio, para justificar interesses econômicos e políticos de nações dominantes.

Tais considerações sobre o desequilíbrio de forças entre as pessoas denotam uma

dialética social embrionária e reforçam perfeitamente o cenário de desigualdades sociais persistentes nos territórios que formalmente afirmam a igualdade em seus textos jurídicos, mesmo que faticamente ainda careçam materialização com efetividade.

Retomando o humanismo dialético, os direitos humanos desempenham papel estratégico na epistemologia jurídica pensada por Lyra Filho, uma vez que nascidos da *luta de classes*, eles se apresentam como categoria jurídica especial, capaz de movimentar o esquema dialético em direção à emancipação dos oprimidos, assim como fez a burguesia, no passado (LYRA FILHO, 2012, p. 91).

De volta ao esquema da dialética social e jurídica (Figura 02), os direitos humanos nada mais são do que a mediação (instrumento) da emancipação. Em tese, eles seriam responsáveis pela síntese jurídica, isto é, a superação do conflito entre tese e antítese, porém, na prática, traduzem o processo dialético (LYRA FILHO, 2012, p. 100-101).

Apesar de rejeitar a clássica categorização evolutiva dos direitos humanos, essa definição reconhece sua progressividade sob uma perspectiva histórica e dialética e torna possível a inclusão de novos direitos humanos, novas reivindicações, novos processos de luta, legítimos à medida em que a história evolui e a vida humana se transforma, ganhando novos contornos e novas necessidades.

Herrera Flores (2009, p. 72), autor que realiza um célebre diálogo teórico com Lyra Filho (2012), corrobora sua concepção ao assumir que “[...] os direitos humanos mais do que direitos “propriamente ditos” são processos, ou seja, resultados sempre provisórios de luta que os seres humanos colocam em prática para ter acesso aos bens necessários para a vida”.

Ao anuir com a ontologia do ser social aplicada aos direitos humanos e rejeitar suas orientações ideológicas, Herrera Flores (2009, p. 28 e 120) propõe sua compreensão materialista destes, enquanto prática e representação social emancipatória, fundada em um intervencionismo humanitário não-violento que nasce de uma ordem econômica, social e institucional profundamente desigual e excludente.

A esquematização desse modelo é denominada como diamante ético dos direitos humanos e sua compreensão depende da percepção de que se trata de uma forma geométrica organizada em três dimensões e dezesseis lados, que abrigam conceitos interdependentes conectados por um viés material da dignidade humana, que garante

acesso igualitário e generalizado aos bens que garantem com que a vida seja digna de ser vivida (HERRERA FLORES, 2009, p. 31).

Figura 03 - Diamante ético dos direitos humanos



Fonte: HERRERA FLORES (2009, p. 118).

Para sistematizar seu modelo teórico Herrera Flores (2009, p. 139-140) toma emprestado da linguística² as três dimensões de seu prisma para construir um enquadramento analítico dos direitos humanos que reúne, em primeiro plano, discussões sobre sintaxe, isto é, a respeito de: a) propor sentidos à investigação e à práxis; b) ordenar o trabalho e a investigação; e c) conformar um *ethos* complexo e relacional.

Em seguida vem a semântica, a qual se refere aos seus sentidos, seus significados, suas potencialidades teóricas e políticas. E por último, a pragmática, ou como se transformam, sob que condições podemos expor práticas inovadoras, com que obstáculos concretos nos encontramos na hora de dinamizar os direitos (HERRERA FLORES, 2009, p. 139-140).

O teorema de Herrera Flores propõe uma visão completa sobre os direitos humanos, porque os pensa desde sua coerência e coesão internas (fundamentos), passando por uma discussão sobre suas possibilidades teóricas e práticas enquanto

² Segundo Marcos Bagno (2001) a sintaxe é o estudo da relação que os signos linguísticos (palavras e outros elementos) mantêm entre si; já a semântica se refere à relação destes mesmos signos mantêm com as coisas que eles designam; e por fim, a pragmática diz respeito ao estudo da relação que os usuários possuem com os signos linguísticos, bem como com os demais falantes.

potência, ou um vir a ser, até desembocar em uma análise do factível, da aplicabilidade real desses direitos e sua maleabilidade.

Quadro 2 – Eixos estruturantes do diamante ético dos direitos humanos

Eixo Conceitual	Eixo Material
<p>TEORIAS</p> <p>Formas de observar um processo, ou uma coisa, que permite ter uma ideia sobre suas características.</p> <p>Ex.: o trabalho é uma obrigação, todos temos direitos humanos, os direitos se conquistam.</p>	<p>FORÇAS PRODUTIVAS</p> <p>As tecnologias, tipos de trabalho e processos econômicos que levam à produção de um bem ou serviço.</p> <p>Ex.: produção industrial, produção agrícola, etc.</p>
<p>VALORES</p> <p>Preferências individuais ou coletivas, majoritárias ou minoritárias, a respeito de alguma coisa, bem ou situação social e que permite manter relação com os outros.</p> <p>Ex.: a cooperação é boa, o trabalho dignifica, o dinheiro é a medida da felicidade.</p>	<p>RELAÇÃO SOCIAL DE PRODUÇÃO</p> <p>Forma de se relacionar daqueles que intervêm na produção de bens e serviços, tanto entre eles como com a natureza; todos os aspectos pelos quais se determina o acesso a esses bens.</p> <p>Ex.: forma cooperativa, empresa privada, negócio, familiar; trabalho livre, etc.</p>
<p>POSIÇÃO</p> <p>Lugar que se ocupa nas relações sociais e que determina a forma de acesso aos bens.</p> <p>Ex.: pobre, rico, classe média, camponês ou urbano; marginalizado ou incluído.</p>	<p>DISPOSIÇÕES</p> <p>Consciência da posição que se ocupa no processo de acesso aos bens e consciência de como se atua no dito processo.</p> <p>Ex. Sou favorecido ou desfavorecido; explorado ou receber vantagens; maltratado ou tratado como igual; etc.</p>
<p>ESPAÇO</p> <p>Lugares físicos, geográficos, humanos ou culturais em que ocorre o conjunto de relações sociais.</p> <p>Ex.: a cidade; a família; a classe social; o grupo religioso.</p>	<p>HISTORICIDADE</p> <p>As causas históricas e os grupos sociais que deram origem a um processo social, como também os efeitos v a atual situação desse processo social no momento da análise.</p> <p>Ex.: o desemprego - quando se originou, quais as suas causas, em que situação se está no momento da análise (segue-se sem trabalho, em trabalho precário, etc.).</p>
<p>NARRAÇÕES</p> <p>Formas como definimos as coisas ou situações; modos a partir dos quais as coisas ou situações nos são definidas; e, também, à forma pela qual nos dizem como devemos participar das relações sociais.</p> <p>Ex: novelas, textos, discursos ou imagens que nos transmitem, por exemplo, a mensagem de que o meio ambiente é necessário; que a propriedade privada é a melhor forma de propriedade, que tal pessoa é boa ou é má, culta ou inculta, desenvolvida ou marginalizada.</p>	<p>DESENVOLVIMENTO</p> <p>Processo e situação atual de criação de condições sociais, econômicas e culturais que permitam ou impeçam o acesso aos bens.</p> <p>Ex.: países desenvolvidos e com pleno acesso aos bens; com acesso limitado, excluídos, etc.</p>
<p>INSTITUIÇÕES</p> <p>Normas, regras e procedimentos que articulam hierárquica e burocraticamente a resolução de um conflito ou satisfação de uma expectativa.</p> <p>Ex.: parlamento, família,</p>	<p>PRÁTICAS SOCIAIS</p> <p>Formas de organização e ação a favor ou contra uma situação de acesso aos bens que se pretende obter.</p> <p>Ex.: grupo organizado em mobilização pelo acesso; indivíduos isolados é em inatividade.</p>

Fonte: Herrera Flores, 2009, p. 120-121.

A comunicação entre esses conceitos explica as diversas interpretações sobre os direitos humanos desde diversos axiomas, sejam eles teóricos ou práticos, além do que possibilita uma visão completa dessa categoria de direitos, alcançando seus fundamentos, seus significados e sua aplicabilidade.

Em termos específicos, o cerne do modelo de Herrera Flores reconhece a interdisciplinaridade dos direitos humanos, seu dinamismo enquanto possibilidade de abraçar “novos direitos humanos”. Esse também é o caso do direito à cidade, pois à medida que o fenômeno urbano alcança o centro do debate econômico, social e político, sua equiparação à categoria dos direitos humanos é inegável, uma vez que o cotidiano das urbes é de interesse coletivo e difuso e seu espaço se apresenta como *mediação* para realização dos diversos direitos (humanos) implicados (HARVEY, 2012, p. 73; SAULE JÚNIOR, 2019, p. 149).

Para tanto, é preciso recorrer novamente ao ponto de vista de Lefebvre (2001, p. 119-127) para observar o direito humano à cidade sob uma perspectiva crítica para que a aplicabilidade não se mostre eivada das inconsistências teóricas e práticas apresentadas até aqui. O primeiro passo é reconhecer a morte do *homo urbanus*, isto é, o velho humanismo responsável pelo determinismo econômico e o sectarismo classista sobre a consciência urbanística da modernidade capitalista (LEFEBVRE, 2001, p. 121)

Dada a incapacidade da filosofia liberal em conceber uma cidade comunal e democrática, no seu lugar deve nascer uma nova epistemologia humanística pautada pela: a) filosofia; b) a análise crítica da realidade; c) a arte e; d) a ação política. Estes quatro fatores serão responsáveis pelo giro epistêmico (transdução) em direção à um modelo socialista de cidade capaz de prospectar e satisfazer as necessidades humanas, sejam elas clássicas ou novas (LEFEBVRE, 2001, pp. 125-128),

No que refere a essa dimensão política, tem-se os direitos humanos enquanto instrumento de combate às desigualdades e injustiças, a partir de uma postura combativa e libertadora, especialmente perante o cenário dialético que marca a produção do espaço urbano, a interpretação do direito à cidade enquanto direito humano permite o estabelecimento de um processo de luta em prol uma nova filosofia e uma nova prática social urbana transformadoras (LEFEBVRE, 2016; ESCRIVÃO FILHO; SOUSA JÚNIOR, 2019, p. 28-29).

Importante destacar que essa revolução urbana está consubstanciada em uma reorganização: a) econômica (planificação orientada às necessidades humanas); b) política (controle democrática do aparelho estatal, autogestão generalizada; c) cultural permanente (LEFEBVRE, 2001, p. 141-142).

Mais uma vez, os percursos teóricos de Lyra Filho e Lefebvre se encontram, afinal o direito à cidade só pode ser categorizado como direito humano a partir da perspectiva histórico-dialética, não fixista e emancipatória do direito. E ao mesmo tempo, ambos preveem a síntese dialética (tanto urbana quanto jurídica) a partir da consolidação de um estágio político socialista e democrático fundamentado por um novo paradigma humanista que nega a perspectiva filosófica e sociológica vigente e seus dogmas.

Por fim, é preciso reconhecer que as categorias analíticas de Herrera Flores para os direitos humanos, bem como aquelas discutidas por Lefebvre sobre a cidade também se conectam. Isso porque fica claro, por exemplo, que a dimensão semântica de um corresponde à perspectiva concebida do outro, em razão de ambas referirem-se à representação ou significação, seja dos direitos humanos ou da cidade.

Assim como a percepção (experiência) urbana está para a dimensão pragmática dos direitos humanos — já que as duas dizem respeito à prática material ou real dos dois conceitos comparados — a perspectiva vivida ou afetiva do espaço e da urbe correspondem à sintaxe dos direitos humanos, visto que tratam da esfera cultural e comportamental de ambos.

A concepção de dignidade material é capaz de produzir uma definição de cidade enquanto espaço no qual o homem urbano (sujeito de direitos) possa viver a cidade de modo que tenha acesso aos bens e serviços básicos que garantam a concretização de uma vida digna e também possa participar das decisões que afetam seus meios de vida (ONU, 2010, p. 3).

No entanto, este objetivo primeiro garante a ideia de cidade de direitos humanos, o qual tem sido amparo para a transformação da cidade em categoria jurídica internacional patrocinado pela Organização das Nações Unidas (ONU), a qual assume o papel de legislador supranacional sobre esse e diversos outros direitos, definindo inclusive padrões de atualização jurídica (LYRA FILHO, 2012, p. 84).

Por isso, a consolidação do direito à cidade positivo passa inexoravelmente pelo

estabelecimento de uma nova ordem jurídica global, regional e local norteadas pela Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), que apesar de não discorrer de forma inequívoca sobre a cidade e suas questões correlatas, reforça a necessidade de um ambiente ou comunidade na qual o ser humano seja capaz de construir laços e que possibilitem seu pleno desenvolvimento (ONU, 2009, p. 05).

3.2 DIREITO À CIDADE, COLONIALIDADE E NEOLIBERALISMO

Apesar de sua matriz epistemológica marxista, é fato que o direito à cidade de Lefebvre (2001, p. 35-36) concentra uma experiência ocidental e mais precisamente europeia. Esse paradigma pode e deve ser revisitado a partir da crítica decolonial, epistemologia crítica, nascida a partir do fim do colonialismo europeu do século XX, estendendo seu olhar sobre os reflexos desse fenômeno e antecipando críticas ao processo de globalização (MALDONADO-TORRES, 2008).

A crítica decolonial sobre modelo capitalista considera axiológico que sua abrangência transpõe questões econômicas e produtivas ao naturalizar um modo de vida liberal europeu, consolidando um padrão epistemológico nessa direção:

Em primeiro lugar está a suposição da existência de um metarrelato universal que leva a todas as culturas e a todos os povos do primitivo e tradicional até o moderno. A sociedade industrial liberal é a expressão mais avançada desse processo histórico, e por essa razão define o modelo que define a *sociedade moderna*. A sociedade liberal, como norma universal, assinala o único futuro possível de todas as outras culturas e povos. Aqueles que não conseguirem incorporar-se a esta marcha inexorável da história estão destinados a desaparecer. Em segundo lugar, e precisamente pelo caráter universal da experiência histórica europeia, as formas do conhecimento desenvolvidas para a compreensão dessa sociedade se converteram nas únicas formas válidas, objetivas e universais de conhecimento (LANDER, 2005, p. 13).

Desse modo, a hegemonia do capitalismo também diz respeito à constituição de uma ideologia da preponderância do modo de vida europeu (eurocentrismo) e, portanto, ocidental (ocidentalismo) sob a alcunha de modernidade. A centralidade europeia determina a cisão binária do mundo moderno entre o eu e o outro, o europeu e o não europeu, a civilização e a barbárie, processo esse, que se legitima a missão civilizatória, ou colonização dos povos para além do continente europeu (MIGNOLO, 2005; CASTRO-GÓMEZ, 2005).

Essa concepção está umbilicalmente ligada à expansão do capitalismo moderno. Afinal, foi só a partir da colonização da América que pôde o capital consolidar-se e obter predominância mundial, tornando-se precisamente o eixo em torno do qual todas as demais formas foram articuladas para os fins de se tornar o modo de produção dominante (DUSSEL, 2005, p. 115).

Mesmo após o fim das administrações colonialista, é fato que esse fenômeno de múltiplas e enredadas constelações da matriz de poder colonial do sistema-mundo patriarcal/capitalista/colonial/moderno (GROSFOGUEL, 2008, p. 132), de acordo com o qual a Europa também concentrou sob sua hegemonia o controle de todas as formas de subjetividade, da cultura, e em especial do conhecimento e da produção do conhecimento” (QUIJANO, 2005, p. 121).

Segundo Escobar (2005, p. 68), a modernidade universalizante europeia se insere inclusive sobre a noção de lugar, natureza e espaço e, portanto, reverberam na concepção e representação sobre a cidade, à medida em que gera um processo de desterritorialização e despertencimento. Isso significa dizer que o conceito de localidade é paulatinamente substituído por uma ideia de globalidade, ou espaço global sobre o qual há um intenso trânsito de pessoas, intercâmbios culturais, mas principalmente a livre circulação do capital.

Não à toa, os projetos urbanísticos se igualam, as cidades compartilham não só os mesmos padrões estéticos, como também o mesmo padrão de ocupação do espaço, em que opulência dos centros comerciais e turísticos contrasta com a precariedade de vida cotidiana (HARVEY, 2012, p. 81).

Nesse compasso, a crítica epistemológica desenhada pelos estudos decoloniais passa necessariamente pelo resgate da tradição marxista iniciada por Lefebvre, sua visão dialética sobre o espaço urbano e a perspectiva analítica tripartida, isso porque, a clássica segmentação taxonômica do espaço nas dimensões material, conceitual e afetiva é adaptada para discutir perspectivas como produção, poder e significado (ESCOBAR, 1995, p. 59; ARANTES, 2009, p. 108).

A epítome do direito à cidade consiste na reconciliação das dimensões social e material do espaço enquanto produto das relações sociais e ao mesmo tempo da relação entre sociedade e natureza para a recuperação do componente político do espaço através do conceito de território e ratifica a ideia de que a sociedade produz a si mesma e

paulatinamente transforma a natureza a partir do momento em que dela se apropria (CORONIL, 1997, p. 08, 28).

A partir desses pressupostos, Coronil (1997, p. 41) propõe uma perspectiva analítica holística do espaço e da natureza que abarca tanto a produção de mercadorias quanto a formação dos agentes sociais implicados, unificando as ordens materiais e culturais dentro das quais os seres humanos formam a si mesmos enquanto fazem seu mundo no bojo de um processo historicamente constituído.

Segundo essa definição é possível reconstruir criticamente o significado passado colonial das nações periféricas como lugar de modernidade subalterna partindo da reinvenção da divisão internacional do trabalho que também é uma divisão internacional das nações e da natureza:

O propósito não é nem homogeneizar nem catalogar as múltiplas formas da modernidade, menos ainda elevar a periferia por meio de um mandato semântico, mas sim desfazer as taxonomias imperiais que fetichizam a Europa como portadora exclusiva da modernidade e esquecem a constituição transcultural dos centros imperiais e das periferias colonizadas. A crítica dos lócus da modernidade feita de suas margens cria as condições para uma crítica inerentemente desestabilizadora da própria modernidade. Ao desmontar-se a representação da periferia como a encarnação do atraso bárbaro, desmistifica-se a auto representação europeia como a portadora universal da razão do progresso histórico (CORONIL, 1997, p. 74 apud LANDER, 2005, p. 19).

Assim como ao longo de todo o texto até aqui construído, a correlação entre espaço, natureza e colonialidade deve passar não só pelo crivo epistêmico de Lefebvre (2001), mas também de Lyra Filho (2012), com quem a crítica decolonial compartilha o apreço pela emancipação, ou giro decolonial. Essa conexão passa pelo intermédio dos escritos de Milton Santos (2001), cuja obra se concentra em discutir os efeitos da globalização e o papel emancipatório da geografia.

Ao discutir a globalização como marca da pós-modernidade, Santos (2001, p. 23-36) corrobora a crítica feita por Quijano (2002, p. 6) sobre esse fenômeno ao reconhecer que se trata de um projeto de perpetuação do sistema mundo colonialista através da universalização perversa e totalitária da técnica científica em prol da maximização do capitalismo (cientificismo).

Assim como Lyra Filho (1980) fez para com o direito, Milton Santos (1978) destaca a urgência de uma geografia nova, marcada pelo protagonismo humano e

pautada na emancipação frente a velhos dogmas epistemológicos reducionistas em direção à reconstrução dos conceitos de território e espaço.

Estabelece-se assim, uma correlação entre os dois, visto que o território antecede o espaço e alcança questões políticas e relações de poder, as quais interferem em sua delimitação e regulação. Por outro lado, o espaço só pode ser compreendido através de condicionantes como forma, função, processo e totalidade (SANTOS, 1978, p. 122).

É partir dessa definição que Milton Santos (1978) define o espaço social como categoria analítica na qual sua dimensão material é dinâmica e dada a partir de um processo de intervenção contínua realizada pelo sujeito social para a instrumentalidade das formas a partir das condições e necessidades do seu tempo histórico, desde uma abordagem que também considere diferentes contextos sociais e seus técnicas particulares.

Essas considerações teóricas são fundamentais para compreender a questão urbana contemporânea e a face outra da ideologia urbanística que afeta especialmente os países em desenvolvimento e apoia-se na uniformização do sistema financeiro internacional, que assenta um novo modelo de colonialidade, agora protagonizado pelos Estados Unidos da América (EUA) e no qual a Europa figura como coadjuvante (ARANTES, 2006, p. 60-75).

Nesses termos, entra em cena um outro fator preponderante que contribui com a colonialidade de poder e sua relação com a ideologia urbanística do Terceiro Mundo, qual seja, a reinvenção do capitalismo em sua versão neoliberal, o qual se estrutura a partir de alguns eixos como: a) reforma e disciplina fiscal; b) prioridade de gastos públicos; c) liberalização do comércio e das políticas de financiamento; d) investimento externo direto; e) privatização de empresas estatais; f) desregulamentação dos mercados; g) garantia do direito à propriedade (WILLIAMSON, 1992, p. 43-45).

Nas palavras de Harvey (2008, p. 7) a neoliberalização envolveu um processo de “destruição criativa” das velhas formas de organização social, lançando um novo olhar sobre a reprodução do capital em direção a uma virada mercadológica pautada pelos direitos individuais e o predomínio da propriedade privada.

Nesse novo modelo de financeirização cujo protagonismo divide-se entre o Fundo Monetário Internacional (FMI) e Banco Mundial (BID) também se volta para um novo programa de urbanização das nações da periferia do capitalismo global, desde que

implementado com baixos padrões, em oposição à satisfação das necessidades humanas, como aquele realizado em países centrais (ARANTES, 2006, p. 65).

Quadro 3 – Mudança do paradigma na questão urbana e habitacional

Paradigma Moderno	Paradigma do Banco Mundial/BID
Padrão universal de urbanização moderna	Urbanização com baixos padrões no Terceiro Mundo
Estudo de habitação segundo as necessidades humanas (2° CIAM) (<i>housing need</i>)	Estudo de habitação segundo a capacidade de pagamento individual (<i>ability to pay</i>)
Espaço mínimo (exige regulação)	Custo mínimo (exige desregulação)
Casa padronizada para todos os trabalhadores	Padrões de acordo com a renda de cada trabalhador
Produção em massa pela industrialização da construção	Produção em massa pelo desbloqueio da capacidade de empreendimento individual (<i>self help</i>)
Subsídio público na oferta do bem e serviço	Ação pública norteadada pelo <i>full cost recovery</i> e subsídio eventual à demanda comprovadamente incapaz de pagar (abaixo da linha da pobreza)
Zoneamento da cidade segundo funções e critérios de eficiência	Desregulação do solo urbano para intensificar seu highest and best use pelo mercado

FONTE: ARANTES, 2006, p. 66.

A necessidade da adoção da reforma política de caráter neoliberal para aquisição de crédito junto aos organismos financeiros internacionais se apresenta como nova roupagem do neocolonialismo e colonialidade de poder, dado que se concentra na reforma política de nações desde o sul global como forma de conservar a antiga divisão social do trabalho e intensificar a dependência econômica entre centro e periferia do capitalismo (HARVEY, 2008, p. 48-50).

As repercussões do novo liberalismo são evidentes também sobre a questão urbana. Em outras palavras, se para Lefebvre (2001) o despertar do capitalismo moderno representou a mercantilização do espaço urbano e uma crescente demanda de absorção do capital excedente pelas cidades, Rolnik (2019) garante que o triunfo do neoliberalismo transformou as cidades em ativos financeiros dedicados ao capital especulativo.

Como consequência o espaço urbano torna-se laboratório neoliberal onde se observa brutal concentração de riqueza, a lacuna da desigualdade social torna-se cada vez maior e o ideal da cidade de direitos humanos se mostra cada vez mais inalcançável em virtude da debilidade na satisfação das necessidades básicas dos cidadãos.

A partir da soma desses fatores é imprescindível pensar o espaço urbano de

maneira crítica, com vistas à desconstrução de amarras determinadas pelo capitalismo em qualquer estágio. Em vista disso, a nova geografia crítica fornece as bases reformistas para uma análise dialética sobre a relação do homem com a natureza em direção também a um giro epistemológico decolonial ou emancipatório capaz de superar o estado de colonialidade dos povos do sul.

3.3 DIREITO À CIDADE E O DIREITO ACHADO NA RUA

O Direito Achado na Rua (DANR) é parte do enorme legado deixado pela Nova Escola Jurídica Brasileira (NAIR) e, enquanto seu principal herdeiro epistemológico, essa proposta teórica e prática traz consigo os aspectos fundamentais filosóficos e sociológicos para um direito reinventado, tal como preconizou a vanguarda liderada por Lyra Filho (SOUSA JÚNIOR, 1993, p. 07).

Na trincheira deixada pelo humanismo dialético de Lyra Filho, o humanismo emancipatório de O Direito Achado na Rua propõe, do mesmo modo, um ser humano real marcado pelo equilíbrio entre a impotência e a super força, ou seja como “sujeito capaz de restituir a confiança de seu poder em quebrar as algemas que o aprisionam nas opressões e espoliações [...]” (SOUSA JÚNIOR, 2008, p. 277-278; COSTA; SOUSA JÚNIOR, 2009, p. 18-19).

É esse homem (sujeito de direitos) factível, que antes de mais nada um agente histórico, responsável pela conquista da liberdade no tempo e no espaço no qual está inserido, a qual se torna fundamento para um novo projeto jurídico (SOUSA JÚNIOR, 2008, p. 127-129).

Nesse mesmo compasso, a expressão que nomeia o este conjunto de reflexões (DANR) rememora o já mencionado diálogo com a filosofia marxiana, ao passo ela carrega consigo a crítica marxista ao idealismo enquanto pressuposto filosófico, a qual Lyra Filho replica à perspectiva jurídica:

Por isso mesmo dei à exposição sistemática do meu humanismo dialético, num compêndio alternativo de Introdução à ciência do direito, o título de Direito achado na rua, que aplica ao nosso campo de estudos o epigrama hegeliano nº 3 de Marx (MARX-ENGELS, 1983, EB 608): “Kant e Fichte buscavam o país distante, /pelo gosto de andar lá no mundo da lua./ mas eu tento só ver (...) o que pude encontrar bem no meio da rua (LYRA FILHO, 1986, p. 263).

Ao realizar esse giro epistemológico em direção ao materialismo enquanto pressuposto teórico, tal como na filosofia marxiana, surge para O Direito Achado na Rua a necessidade de discutir as condições sociais para a realização de seus objetivos sob o enfoque da Sociologia Jurídica. É no seio desse ramo ou perspectiva das ciências jurídicas que Sousa Júnior (2002, p. 43-51; 2008, p. 236-238) vai discorrer sobre o processo de realização de novos direitos.

Sua nomenclatura já adverte sobre o intuito de desnudar uma “concepção de Direito que emerge, transformadora, dos espaços públicos – a rua – onde se dá a formação de sociabilidades reinventadas que permitem abrir a consciência de novos sujeitos para uma cultura de cidadania e de participação democrática” (SOUSA JÚNIOR, 2008, p. 05).

No bojo da dialética social do direito, este processo é capitaneado especialmente por movimentos sociais enquanto sujeitos coletivos de direitos emergentes, os quais, segundo essa definição, reúnem e representam os espoliados na seara democrática e jurídica (SOUSA JÚNIOR, 2002, p. 53-66; 2008, p. 259-269).

Desse modo, sua atuação precípua tem conteúdo político e está direcionada à institucionalização de direitos novos, nascidos no âmbito das distintas e diversas experiências sociais e delimitadas pelo tempo (história) e espaço (SOUSA JÚNIOR; ESCRIVÃO FILHO, 2019, p. 99). Como se vê, a proposta de O Direito Achado na Rua é possibilitar uma justiça democrática e plural.

A analogia de rua, enquanto epíteto para quaisquer espaços públicos onde o direito nasce, através da interação social, torna evidente a necessidade de que estes lugares estejam ao alcance do povo, a quem compete a atividade criadora dos institutos jurídicos (SOUSA JÚNIOR, 2008, p. 14).

Desse conjunto de propósitos se observa a simbiose entre o DANR e a democracia, isto é, o fortalecimento de um deles implica diretamente no desenvolvimento do outro. Ademais, é fundamental destacar que os referido novos direitos acima citados não necessariamente encontram o caminho da institucionalidade, uma vez que este não é um pressuposto para a caracterização das categorias jurídicas.

É a partir dessa “fortuna crítica” (SOUSA JÚNIOR, 2008, p. 12) que desde 1986 o coletivo (DANR) empresta seu nome a um grupo de pesquisas responsável por

repensar a investigação jurídica a partir dos seguintes marcos: i) a observação da realidade do Direito; ii) a análise das relações de dominação e opressão ideologicamente entranhadas em sua cotidianidade; iii) a potencialidade de vir-a-ser outra realidade mais digna e libertária (SOUSA JÚNIOR; ESCRIVÃO FILHO, p. 221).

Em decorrência disso, o DANR consolidou-se como um curso e como linha de pesquisa vinculada à Universidade de Brasília (UnB), cujos objetivos principais são:

- 1) determinar o espaço político no qual se desenvolvem as práticas sociais que enunciam direitos ainda que *contra legem*;
- 2) definir a natureza jurídica do sujeito coletivo capaz de elaborar um projeto político de transformação social e elaborar a sua representação teórica como sujeito coletivo de direito;
- 3) enquadrar os dados derivados destas práticas sociais criadoras de direitos e estabelecer novas categorias jurídicas (SOUSA JÚNIOR, 2008, p. 07).

Alguns dos frutos destas pesquisas têm sido consolidados em um conjunto coletâneas temáticas, cujas publicações iniciaram-se ainda em 1987. Já em 2019 foi lançado o volume 9 (nove) dessa coleção intitulado “Introdução Crítica ao Direito Urbanístico”, no qual a correlação entre O Direito Achado na Rua e o direito à cidade é o tema central dos textos ali publicados (SOUSA JÚNIOR et al., 2019, p. 18; 2021, p. 20).

As discussões travadas no bojo de o DANR se fornecem um prisma analítico que permite desvendar o processo de nascimento e concretização do direito urbanístico em diversas partes do globo, especialmente no Brasil, onde esta trajetória foi capitaneada por movimentos sociais novos enquanto sujeitos coletivos de direitos atuantes para a institucionalização jurídica dessa nova realidade humana (SCHVARBERG et al., 2019b, p. 87).

A esse respeito, Schvarsberg (2019a, p. 14) recupera as três categorias analíticas sobre a cidade e, com auxílio do conceito de espaço social sugere que O Direito Achado na Rua opera na dimensão concebida e representada do universo urbano ao revelar a cidade que tão ostensivamente excluída, que não cabe em leis, mapas ou estatísticas.

Ainda na esteira dessa interpretação tripartida do âmbito urbano, é possível tecer outros pontos de intersecção entre as duas propostas teóricas mencionadas, pois também as dimensões percebidas (experiência) e vivida (afeto) do cotidiano e da vida nas urbes pode ser alterado com apoio da fortuna a crítica que caracteriza a proposta do DANR.

Esse giro pode ser efetivado com auxílio de uma educação jurídica

emancipatória com fulcro de proporcionar capacitação teórica orientada à prática social transformadora dos sujeitos em âmbito coletivo e individual (SOUSA JÚNIOR, 2008, p. 167), segundo a qual é fundamental considerar que para combater o elemento ideológico é imprescindível um despertar de consciência sobre o protagonismo de cada um no mundo, ou melhor, na cidade, não há melhor expressão capaz de definir tal experiência, se não empoderamento urbano.

Retomando os escritos do autor francês, os espaços públicos — a rua — são os melhores lugares para o desenvolvimento da práxis urbana — ou seja, a vivência na cidade — (LEFEBVRE, 2001, p. 118), visto que são de todos e para todos, os lugares onde a cidade acontece, onde se vive a cidade. Por isso, conhecê-los e discutir as diferentes percepções sobre o mesmo espaço é um passo fundamental para entender do que trata o direito à cidade.

Ainda que a cidade seja uma só, é única para cada habitante que a enxerga (afetivamente) e dela usufrui (experiência) de formas completamente diferentes uns dos outros. Por isso, conhecer a cidade e a realidade urbana é também fundamental para a organização das pautas e reivindicações sobre ela, buscando sua transformação. Desse modo, percebe-se que se os ideais de Lyra Filho e Lefebvre confluem e O Direito Achado na Rua é a mediação que garante essa confluência.

A revolução urbana só pode ser deflagrada a partir da transposição da ideologia urbanística a partir de uma reestruturação filosófica, científica e política. E para a concretização desse objetivo é na rua que esse processo se dará, a partir da reinvenção das sociabilidades da classe trabalhadora a partir de sua coletividade, desde uma formação teórica à dimensão atitudinal (prática) de cunho político.

3.3.1 Direito à Cidade e a Cidadania Democrática Achada na Rua

As problematizações sobre o direito à cidade, os direitos humanos e o Direito Achado na Rua trazem à baila a necessidade de reformulação das discussões sobre democracia e cidadania, vez que estes vocábulos estão presentes no debate público desde a antiguidade, assumindo diversos significados e justificações.

De imediato se nota a inegável associação entre o termo cidadania e a palavra cidade, seja por sua semelhança gráfica ou semântica; já a democracia se posiciona

enquanto pressuposto para concretização dos conceitos outros. Assim sendo, cabe aqui discutir de que forma estes axiomas se relacionam com o direito à cidade de Lefebvre.

O início dessa jornada se dá a partir da origem da palavra cidadania, a qual está intimamente ligada à concepção de democracia da cultura greco-romana, na qual nascem os modelos políticos que inspiram contemporaneidade, isto é, desde a democracia grega, à república da antiga Roma, referindo-se à capacidade popular de exercer poder de decisão sobre os temas concernentes à vida em comunidade, seja enquanto *politikon* ou *civitas* (COSTA; IANNI, 2018, p. 43-47).

Esse panorama histórico demonstra que as ideias de cidadania e democracia nascem e caminham lado a lado a partir de um contexto urbano, no qual a ideia de cidade é sinônimo de comunidade, existindo uma intrínseca ligação entre os três conceitos. Há de se mencionar, no entanto, a contradição desses cenários, uma vez que estes modelos continham vieses profundamente excludente e por isso o chamado *status civitas* estava reduzido a um seleto grupo de sujeitos (COMPARATO, 1993; DAHL, 2012, p. 04-06).

A partir de momentos históricos posteriores, as noções clássicas de cidadania e democracia foram completamente descaracterizadas graças à ascensão de regimes políticos centralizadores e unipessoais, ou ao desaparecimento da lógica comunal urbana. É só a partir da Revolução Francesa que o binômio democracia/cidadania assume contornos libertários e fundamenta a inspiração teórica que nascimento dos direitos do homem, a partir do seu lema: “liberdade, igualdade e fraternidade” (BOBBIO, 2004).

Também forjada sob a égide dos direitos humanos, está a mais famosa das definições sobre cidadania, isto é, aquela pensada por Arendt (1989, p. 332, **grifo nosso**), segunda a qual:

O homem do século XVIII se emancipou da história. A história e a natureza tornaram-se ambas, alheias a nós, no sentido de que a essência do homem já não pode ser compreendida em termos de um nem de outra. Por outro lado, a humanidade, que para o século XVIII, na terminologia kantiana, não passava de uma ideia reguladora, tornou-se hoje de fato inelutável. Esta nova situação, na qual a “humanidade” assumiu de fato um papel antes atribuído à natureza ou à história, significaria nesse contexto **que o direito a ter direitos, ou o direito de cada indivíduo de pertencer à humanidade, deveria ser garantido pela própria humanidade**. Nada nos assegura que isso seja possível.

Nesse contexto, a equiparação entre cidade e comunidade foi substituído, ou melhor, ampliado para que cidade signifique humanidade. Entretanto, há uma crítica consistente à viabilidade desse ideal de fraternidade, uma vez que na prática este princípio representou um ataque à diversidade e ao pluralismo, assim como ocorreu durante o fenômeno do totalitarismo (LAFER, 1988, p. 22; VIEIRA, 2002, p. 15).

Outro célebre autor a discorrer sobre esta associação entre cidadania e direitos humanos foi T. H. Marshall (1967) que constrói sua concepção tripartida de cidadania através de um estudo de caso da própria Inglaterra e o processo histórico progressivo de conquista das dimensões desses direitos e estabelece que participação integral do indivíduo na comunidade depende do gozo de direitos civis, políticos e sociais.

Esta trajetória tem início ainda no século XVIII, quando houve a conquista dos direitos de liberdades individuais frente ao estado absolutista e prossegue para o século XIX, no qual o estabelecimento da forma parlamentarista de governo face à monarquia, consolida em uma clara reivindicação democrática. Por último, a aurora do século XX trouxe consigo a ideia do bem-estar social e o fortalecimento da última trincheira da cidadania inglesa (MARSHALL, 1967, p. 62-63).

Embora bastante celebrada, é fato que a cidadania liberal de Marshall resulta de uma construção teórica abstrata que se esquivava de obstáculos fáticos para concretização de seus ideais, bem como furta-se de discutir tais direitos enquanto produto de lutas sociais, a partir de uma ótica dialética (SAES, 2000, p. 5). Ainda assim, sua proposta inspira diversos outros diagnósticos semelhantes, como é o caso do Brasil, onde José Murilo de Carvalho (2020) refaz o percurso histórico da cidadania brasileira à maneira de Marshall.

O Brasil inicia sua caminhada cívica na retaguarda e já com o peso de um passado responsável por uma tradição embrionária, porém pouco encorajadora. É só a partir do segundo quinto do século XIX que o Brasil se torna independente, conservando suas bases políticas, econômicas e sociais coloniais (CARVALHO, 2020, p. 23).

Nesse contexto, os direitos políticos saem na frente, ainda que marcados pelo voto censitário e letrado, em um país onde a imensa maioria da população era analfabeta. O marco divisório da segunda dimensão da cidadania brasileira vem só no segundo terço do século XX (CARVALHO, 2020, p. 31-81)

Os regimes políticos ditatoriais iniciados não só no Brasil como também em diversos outros países latino-americanos impulsionaram a ascensão do estado providência aliado ao populismo paternalista deixaram suas contribuições para a conquista e expansão dos direitos sociais na região (CARVALHO, 2020, pp. 93-114).

Esse quadro custou enormes retrocessos às já frágeis cidadanias e democracias locais, atrasando sobremaneira a conquista da terceira e última fronteira da cidadania liberal. No caso brasileiro, foi só a partir do fim da última ditadura civil-militar do país, já próxima à última década do século XX, que nasceu a ordem política e jurídica capaz de alçar os direitos civis ao rol de direitos positivos integrantes da noção de cidadania (CARVALHO, 2020, p. 211-218).

Ao comparar a realidade inglesa com a brasileira, percebe-se o nascimento tardio de uma ideia de cidadania no sul global e ao mesmo tempo, vê-se uma trajetória abrupta, já que o traçado evolutivo que se deu em três séculos na Europa, o Brasil e seus semelhantes gastaram pouco mais de um século e meio.

Somam-se o fato de que aquele processo que Marshall faz parecer constante, progressivo e cumulativo, na realidade brasileira é marcado por saltos adiante e passos regressivos. Em verdade, trata-se de uma marcha inacabada, que ainda no tempo presente conta com constantes avanços e retrocessos.

Nesse compasso, a categorização da cidadania liberal se mostrou insuficiente para diversos outros autores, especialmente para aqueles que pensam este conceito no âmbito de nações não europeias e colonizadas, como é caso da América Latina, onde o universalismo epistemológico esconde desigualdades sociais, econômicas e políticas que marcam a concretização dos direitos humanos e por conseguinte da ideia de cidadania (LANDER, 2005, pp. 12-14).

De posse desse cabedal crítico, Camilo (2015, p. 85-87) une a crítica do pensamento decolonial de Lander (2005) ao humanismo pedagógico, dialógico e emancipatório de Freire (1970) para propor uma definição dialética e materialista de cidadania:

[...], apreende-se que a cidadania é uma condição da realidade democrática, somente exercida “na” e “para” a realidade, e tem, somente a partir do diálogo com essa mesma realidade, condições de realização e melhor efetivação. Visto que, não é um atributo apenas individual, é em uma condição coletiva de efetivação, pois não se vivencia a cidadania efetiva que não seja frente a outros concidadãos e a outras cidadanias

A presente conceituação correlaciona-se sobremaneira à perspectiva de cidadania democrática de O Direito Achado na Rua por apontar desde logo a imprescindibilidade e retroalimentação desses dois conceitos, além disso, destaca a coletividade enquanto pressuposto para tal conquista, bem como seu caráter plural.

Neste ponto, percebe-se a rica correlação entre o Direito Achado na Rua e a obra do patrono da educação brasileira, que embora não citado formalmente por Lyra Filho, lhe empresta diversos princípios e categorias analíticas. Além do que, pode-se dizer que os dois autores compartilham de uma mesma leitura crítica do mundo (SOUSA JÚNIOR, 2019, p. 2.785).

Sobre o pluralismo na perspectiva jurídica, quem melhor o define é Wolkmer (2021, p. 220), enquanto fenômeno caracterizado pela "existência de mais do que uma realidade, de múltiplas formas de ação e diversidade de campos sociais e culturais com particularidade própria, envolvendo o conjunto de fenômenos autônomos e elementos heterogêneos que não se reduzem entre si".

Ao se aprofundar nesse conceito e sua factibilidade, Wolkmer (2015, p. 276-328) desenvolve um modelo democrático comunitário-partitivo fundado na perspectiva decolonial, que conta com os seguintes axiomas:

- a) a legitimidade dos novos sujeitos sociais;
- b) sistema das necessidades humanas fundamentais;
- c) a reordenação democrática e descentralizada de um espaço público comunitário e participativo;
- d) a defesa pedagógica de uma ética concreta da alteridade;
- e) consolidação de processos conducentes a uma racionalidade emancipatória.

Estas bases são capazes de teorizar e materializar a cidadania democrática, popular e ativa preconizada por O Direito Achado na Rua, a partir de uma ética da diferença intimamente conectada aos direitos humanos e que alicerça um novo paradigma de participação social e política, racional, coletivo e difuso.

Paulatinamente, este modelo alcança também os propósitos da gestão urbana pensado por Lefebvre, especialmente no que diz respeito à participação popular, democrática e orientada à satisfação das necessidades humanas.

3.3.2 Movimentos Sociais Urbanos e Sociedade Civil Organizada

De acordo com o modelo teórico de O Direito Achado na Rua os sujeitos coletivos de direitos são agentes estratégicos na concretização da cidadania e criação de novos direitos nascidos dos contextos populares, visto que são responsáveis por reinventar o conceito de espaço público e transformar o fazer jurídico. Movimentos sociais são o exemplo primeiro, no entanto tem-se assistido ao surgimento novos protagonistas sociais e jurídicos provenientes da sociedade civil organizada

A esse respeito Avritzer (2012, p. 384) esclarece que o termo “sociedade civil” surge no século XIX enquanto fenômeno cunhado pela Ciência Política para designar a separação entre sociedade e Estado a partir do advento da democratização moderna e a especialização cada vez maior desta última categoria analítico-conceitual (SOUSA JÚNIOR, 2008; AVRITZER, 2007).

De modo geral estes novos protagonistas sociais e políticos têm sua autopoiese catalisada por conjunturas de opressão e exclusão social, política e econômica, porém embaladas pela efervescência dos direitos sociais, assumem proposta reivindicatória de natureza social, política e também jurídica desde a Europa à América Latina e Brasil (SOUSA, 1995, p. 451).

O aparecimento desses novos atores sociais e políticos despertou tão logo o interesse das ciências humanas e sociais, que passam dedicar especial atenção a este fenômeno. Sob o ponto de vista da filosofia Chauí (apud SOUSA JÚNIOR, 2008, p. 272-273), destaca que essa irrupção marca o rompimento de uma tradição epistemológica individualista e abre espaço para uma nova cultura de coletividade, ou de sujeitos coletivos de direitos, cuja a luta política multitudinal.

Do outro lado, ao optar pela vertente sociológica, Gonh (2010, p. 41-42) constrói uma noção de movimento social pautada na ideia de uma identidade coletiva, orientada a determinados objetivos construídos a partir de estratégias de mobilização específicas, destacando também a convergência intrínseca entre movimentos e classes sociais. Desse modo, a autora corrobora diversas teses que se baseiam na perspectiva dialética dos movimentos sociais (FRANK; FUENTES, 1988, p. 34).

Ainda sobre este tema, Sousa (1995, p. 454) aproxima os movimentos sociais ao Direito Achado na Rua ao elucidar esse fenômeno a partir de três eixos: a) a

constituição de uma identidade coletiva pautada na sociabilidade; b) a existência de um campo de conflito; c) capacidade de criação de direitos.

Sob a ótica jurídica, cita-se o pluralismo como pressuposto para garantir que estes novos sujeitos coletivos disponham de “múltiplos espaços de novas sociabilidades, onde os direitos são entendidos enquanto práticas sociais que para a construção (conflitiva e não isenta de ambiguidades) da cidadania”. Isso a partir de um processo permanente que coloca as questões jurídicas no cerne de sua ação política com especial enfoque para a criação de novos direitos pautados na busca pela justiça social e a prática instituinte (SILVA, 1991, p. 3).

Nessa toada, cita-se os processos constitucionais ou assembleias constituintes, que no bojo da hegemonia jurídico-constitucional se apresentam como pontos de inflexão da criação jurídica e, por isso, contam com uma ampla participação popular através de coletivos extraparlamentares que lutam por suas demandas sociais históricas frente aos conservadorismos fixistas (BRANDÃO, 2011, p. 147).

É em virtude desse notável conflito de agendas que para a fortuna crítica do Direito Achado na Rua este espaço público de (re)construção do direito é “arena” na qual se materializa a dialética social e jurídica e onde se observa o confronto entre o poder popular espoliado e emergente dito “instituinte” versus o poder hegemônico e legitimado por sua interdependência com o Estado, por isso chamado de “instituído” (BRITO, 2018, p. 89; SANCHEZ RUBIO, 2021, p. 163-164).

Sob a ótica do direito à cidade, Castells (1988, p. 459- 487) foi o primeiro a cunhar o termo “movimentos sociais urbanos” ao mapear esse fenômeno desde a França, Canadá e Chile, a partir do advento insurgências nas cidades cujo o engajamento compatível com a ideia revolução urbana nos termos de Henri Lefebvre, a partir de diferentes repertórios de atuação.

O raiar da década de 1990 antecipa um novo paradigma político-participativo, visto que os movimentos sociais não ocupam mais sozinhos o centro desse debate. Isso graças a uma tendência mundial de emergência de novos atores políticos, tal como as organizações não-governamentais (ONGs), entre outros movimentos populares em rede, conectados pela defesa de temáticas comuns (GOHN, 2010; LAVALLE, 2004; LAVALLE et. al, 2011).

Essa nova configuração, impulsionada pelo descrédito do modelo político formal

dá origem uma nova proposta democrático-participativo pautada em uma visão alargada de esfera pública, segundo o qual “organizações criadas por atores da sociedade civil com um problema na área de políticas sociais tendem a assumir a função de representá-los em organismos encarregados de políticas públicas” (AVRITZER, 2007, p. 457).

A brevidade deste modelo de institucionalização da sociedade civil se deve uma onda neoliberal que alterou substancialmente esse “paradigma participativo”, o pretexto das medidas de austeridade contingenciamento da crise econômica que também significaram a retirada de direitos já consolidados e retrocessos em políticas públicas (AVRITZER, 2007; FEDOZZI, 2001; COSTA, 2021, p. 135).

É nesse cenário que os movimentos sociais ressurgem em busca da preservação de direitos ameaçados, especialmente na cidade, que se torna principal palco de suas reivindicações, inclusive sobre elas mesmas, ou seja, o direito à cidade e sua gama de demandas sociais correlatas.

Ao mesmo tempo, lidam com o velho estigma de criminalização, uma herança dos anos de chumbo, invocada pelo contexto neoliberal para justificar uma violenta repressão em nome da manutenção da ordem e segurança pública, mas que escondem a perpetuação de *status quo* (BRITO; OLIVEIRA, 2022, p. 16).

Diante de todas estas considerações, fica claro que embora sejam um fenômeno de difícil conceituação, os movimentos sociais são agentes transformadores estratégicos no interior da dialética social (que é também jurídica), afinal nascem no seio das sociedades e carregam consigo toda a sua complexidade e multiplicidade de ideologias, repertórios, interesses e agendas.

Cabe aqui enquadrá-los como a “vanguarda capaz de orientar o processo de transformação jurídica a partir da instrumentalização dos direitos humanos”, conforme antecipava Lyra Filho (2012) como forma de superar uma soberania popular abstrata e impraticável (COSTA; COELHO, 2017, p. 82).

Cabe a esses sujeitos coletivos de direitos portar-se como catalisadores do dinamismo social e jurídico, graças a sua disponibilidade de colocarem-se na fronteira tênue entre o velho e o novo, reafirmando reivindicações permanentes e anunciando novos desígnios, isto é, enquanto seus pés tocam o chão, seus olhos voltam-se ao horizonte.

3.4 O DIREITO À CIDADE ACHADO NA RUA E A GESTÃO DEMOCRÁTICA DAS CIDADES

Nesse ponto, é válido destacar que o conceito de cidade de direitos humanos se diferencia da ideia de direito à cidade pensado Lefebvre (2001), à medida em que este último exige a não apenas a promoção da dignidade humana material na cidade, mas uma reinvenção do modelo urbano vigente, enquanto reivindicação uma “reivindicação pela função social da cidade e sua gestão democrática” como forma de dar “voz aos grupos de pessoas que foram marginalizados pelo modelo hegemônico de desenvolvimento urbano” (CHUECA, 2016, p. 120).

O tratamento dado às cidades nos tratados internacionais das Nações Unidas encontra-se condicionado pela centralidade dos conceitos de “moradia” e “sustentabilidade”. Os Pactos Internacionais de Direitos que compõem a Carta de São Francisco contribuem para uma concepção alargada deste primeiro termo, ao compreender que morar também significa ter acesso à infraestrutura e serviços públicos de qualidade como forma de fomentar a dignidade humana (BRASIL, 1992a; 1992b).

Na mesma direção, a Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente Humano, também chamado de Conferência de Estocolmo (1972) apresenta-se como prelúdio para as tratativas internacionais sobre a temática urbana, visto que designa as cidades sob o epíteto de “meio ambiente artificial” e por isso, lança mão de medidas de proteção e metas para o desenvolvimento sustentável desses espaços (BRITO, 2013, p. 67).

Foi só a partir da Primeira Conferência das Nações Unidas para Assentamentos Humanos - HABITAT I (1976) que a Declaração de Vancouver apresentou como meta a participação social individual e coletiva no planejamento e gestão de assentamentos humanos e políticas públicas voltadas para estes ambientes:

A participação pode ser concebida, de cima para baixo, como o envolvimento dos escalões superiores do governo na tomada de decisões de grupos menores; lateralmente, como a cooperação entre interesses setoriais, paralelos ou concorrentes; ou, da base para cima, como envolvimento direto dos moradores na construção do decisões e implementação de programas que lhes digam respeito. As duas primeiras formas de participação são a base de estratégias, procedimentos de planejamento, implementação de programas e, em geral, [...]; o último, sob o rótulo na participação popular, está se tornando

um elemento indispensável de um verdadeiro processo democrático³ (UN, 1976, p. 75).

Ainda que ampla, a definição de participação política aqui adotada não reconhece a cidade como espaço dialético e, portanto, rejeita a ideia de conflito de interesses. Desse modo, o conceito de participação popular aqui recepcionado não se conecta com os pressupostos da emancipação das classes suburbanas e refere-se apenas a uma visão formal de democracia.

Nos anos seguintes as discussões questões urbanas ganharam ainda mais relevância no cenário internacional. Ainda em 1978 nasceu a Agência das Nações Unidas para Assentamentos Humanos (ONU-HABITAT), que foi posteriormente transformada em um programa de pleno direito do sistema ONU (BRASIL, 2013, p. 31; UN, 1977, p. 100).

A Segunda Conferência das Nações Unidas para Assentamentos Humanos-HABITAT II, aconteceu vinte anos depois de sua primeira edição (1996), também impulsionada pela realização da Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável (RIO +20) e com o objetivo de reiterar princípios e ações programáticas já conhecidas e ao mesmo tempo assumir novos compromissos (UN, 1996, p. 5; BRASIL, 1996, p. 13-16).

Sobre a gestão democrática das cidades a Agenda Habitat segue na mesma direção de sua antecessora ao prescrever a necessidade de “adotar instrumentos de consulta e mecanismos institucionais, tais como órgãos colegiados e fóruns específicos, que assegurem eficiência, transparência e participação democrática de todos os segmentos interessados” (FERNANDES, 2003, p. 53).

A Terceira Conferência das Nações Unidas sobre Moradia e Desenvolvimento Urbano Sustentável - HABITAT III (2016) foi impulsionada pelo lançamento Agenda 2030 e seus 17 Objetivos para Desenvolvimento Sustentável (ODS), dentre os quais está a promoção de cidades sustentáveis (UN, 2016, p. 82).

³ *Participation can be conceived, from the top downwards as the involvement of the higher echelons of government in the decision-making of smaller groups; laterally, as the co-operation between parallel or competing sectoral interests; or, from the base upwards, as the direct involvement of residents in the making of decisions and implementation of programmes which concern them. The first two forms of participation are the basis of strategies, planning procedures, implementation of programmes, in general, management at human settlements; the last, under the label of popular participation, is becoming an indispensable element of a truly democratic process.*

A partir daqui surge uma nova nomenclatura que consolidou a tendência de interpretar questões urbanas a partir da interdependência dos direitos humanos sociais e aqueles relativos ao meio ambiente. A Nova Agenda Urbana, lançada neste encontro, também foi responsável por trazer à baila uma definição política de direito à cidade que mais se aproxima da concepção de cidade de direitos humanos:

Compartilhamos uma visão de cidades para todos e todas, aludindo ao uso e ao gozo igualitários de cidades e assentamentos humanos, com vistas a promover a inclusão e a assegurar que todos os habitantes, das gerações presentes e futuras, sem discriminação de qualquer ordem, possam habitar e produzir cidades e assentamentos humanos justos, seguros, saudáveis, acessíveis física e economicamente, resilientes e sustentáveis para fomentar a prosperidade e a qualidade de vida para todos e todas. Registramos os esforços empenhados por alguns governos nacionais e locais no sentido de integrar esta visão, conhecida como “**direito à cidade**”, em suas legislações, declarações políticas e estatutos (ONU, 2016, p. 05, **grifo nosso**).

A HABITAT III contou com a contribuição de cerca de trinta mil “vozes” participantes, responsáveis por articular um projeto programático em prol de um novo modelo de vida nas urbes para os próximos vinte anos (ONU, 2016, p. 82). No entanto, ao contrário das conferências pregressas, o quesito “gestão democrática das cidades” não foi recepcionado por suas declarações oficiais.

3.4.1 A Política Urbana Achada na Rua e a Gestão Democrática das Cidades no Brasil

No contexto, brasileiro, o Estado assume a dianteira do planejamento territorial urbano, construindo uma agenda programática fundada na garantia da segurança nacional. Nasce assim uma política urbana setorial guiada pelo tecnicismo intervencionista e preponderância de questões econômicas sobre o espaço social (SOUZA, 1999, p. 111-144).

Não à toa, esse projeto acentuou desigualdades sociais e a privatização do espaço urbano, o que determinou a organização dos movimentos sociais urbanos brasileiros, cuja luta amparada pelos escritos de Lefebvre (2001) e protagonizada pelo Movimento Nacional pela Reforma Urbana (que posteriormente viria a se chamar

Fórum Nacional da Reforma Urbana - FNRU)⁴ uma articulação social que nasce da ideia de uma entidade assessora dos movimentos urbanos ainda em meados de 1970 (SAULE JÚNIOR; UZZO, 2009; MARICATO, 1997, p. 309-325).

A atuação expressiva desse que coletivo ocorreu durante a Assembleia Nacional Constituinte (ANC) de 1987, que apresentou uma Proposta de Emenda Popular referendada por cerca de 160 mil assinaturas para ser incorporada ao texto da constituição nascente para incluir um capítulo especial para a política nacional urbana (MARICATO, 1997, p. 309-325).

O texto apresentado guardava semelhança com o já arquivado Projeto de Lei nº 775/1983 e se estruturava em quatro eixos principais: i) propriedade imobiliária urbana; ii) política habitacional; iii) transporte e serviços públicos; iv) gestão democrática das cidades. Sobre este último quesito, suas propostas diziam respeito à participação dos trabalhadores na gestão de serviços, realização de conselhos democráticos, audiências públicas, plebiscitos, referendos, além de iniciativa legislativa popular com poder de veto (BASSUL, 2008, p. 08; MARICATO, 1997, p. 309-325).

Ainda que recepcionado pelo texto constitucional promulgado, o texto da emenda popular pela reforma sofreu forte oposição e por isso foi alterado para comportar reivindicações e concessões mútuas de setores progressistas e conservadores (TRINDADE, 2012, p. 139-165), razão pela qual a redação foi fixada da seguinte forma:

CAPÍTULO II DA POLÍTICA URBANA

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

§ 1º O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

§ 2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

§ 3º As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro.

§ 4º É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para

⁴ Em seu próprio sítio virtual o FNRU (2023, s/p.) se define como articulação nacional entre movimentos sociais populares, ongs, entidades de classe e instituições de pesquisa engajados em prol do direito à cidade e que posiciona como resistência e contestação contra o estágio de desigualdades que marca a produção dos espaços urbanos brasileiros em direção a um modelo de cidade justa, inclusiva e democrática.

área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:

I - parcelamento ou edificação compulsórios;

II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;

III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.

Art. 183. Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

§ 1º O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil.

§ 2º Esse direito não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez.

§ 3º Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião (BRASIL, 1988).

A tímida herança da emenda da reforma urbana se faz presente à medida em que política urbana constitucional prescreve o princípio da função social das cidades, ao mesmo tempo que consolida um modelo descentralizado de planejamento e gestão urbanística, segundo qual cabe às administrações municipais a condução de programas de desenvolvimento urbanos individualmente considerados.

Ainda nessa toada, cabe destacar os chamados planos diretores municipais assumem status constitucional e relevante protagonismo enquanto instrumentos básicos da política de desenvolvimento e expansão urbana em conjunto a instrumentos de gestão orçamentária (FONTES, 2019, p. 369-371).

A não recepção de alguns institutos trazidos pelo projeto de emenda popular, especialmente no que se refere aos dispositivos sobre gestão democrática das cidades a pressão constante do FNUR, contribuiu para a aprovação da norma regulamentar conhecida como Estatuto das Cidades, que dispõem sobre a execução da política urbana constitucional (MARICATO, 2002).

A Lei Complementar 10.257/2001 elenca a gestão democrática das cidades entre as diretrizes que norteiam a política urbana brasileira, cujo objetivo finalístico é “pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana”. Ademais, a referida espécie legislativa prescreve a criação de órgãos colegiados e representativos de gestão de política urbana além realização de conferências, consultas e audiências públicas sobre o tema (BRASIL, 2001).

Estes dispositivos trazem consigo a concepção alargada de participação cultivada pela ONU-HABITAT ao incluir canais de diálogo com a população como forma de “garantir o pleno exercício da cidadania”. Ao mesmo tempo, nota-se uma atenção ao fenômeno da institucionalização da sociedade civil quando citados termos como “participação [...] de associações representativas dos vários segmentos da comunidade” (BRASIL, 2001).

A partir de 2003 abre-se um novo capítulo na trajetória política da reforma urbana no Brasil, dada a criação Ministério das Cidades (MCID), o qual articula a política de desenvolvimento urbano entre governo, setor privado e organizações não-governamentais, orientando-se em políticas setoriais em torno de i) habitação; ii) saneamento básico; iii) transporte urbano; iv) trânsito (MARICATO, 2006, pp. 214-216).

Para viabilizar uma gestão democrática o Ministério das Cidades institui o Conselho das Cidades (ConCidades), órgão consultivo cuja segmentação de membros abrange além de representantes das esferas federal, estadual e municipal, abriga também movimentos populares, entidades empresariais, coletivos de trabalhadores, pesquisadores e organizações não-governamentais (ROLNIK, 2009, p. 31-50).

Esse quadro institucional inaugura modelo de interação entre Estado, sociedade civil e movimentos sociais, que embora celebrado como parceria frutífera, também é alvo de críticas por demonstrar uma contradição evidente e promover uma controversa interdependência entre agentes políticos classicamente opostos (ABERS et. al, 2014; DAGNINO, 2004; ALFONSÍN et al., 2019).

Amparado nesse arcabouço que nasce a Campanha Nacional de Sensibilização e Mobilização em prol dos Planos Diretores Participativos como forma de implementar e disseminar esses instrumentos de planejamento urbano como também um instrumento democrático, ainda que essa iniciativa tenha alimentado a construção de textos legais rígidos e eivados de tecnicismo (BRASIL, 2004; ROLNIK, 2019, p. 13).

É fato, entretanto, que esta experiência não perdurou, afinal o fisiologismo político-partidário esvaziou a agenda original do ministério e ao mesmo tempo, o triunfo do neoliberalismo alterou o curso da reforma urbana no país. Ademais, a política de expansão de financiamento habitacional adotada para incluir as classes médias e baixas também contribuiu para a financeirização ou privatização do espaço urbano,

acentuando fenômenos como a disparidade socioespacial e a gentrificação social (ROLNIK, 2019, p. 13).

O mais duro golpe diz respeito à substituição da política fundiária focando apenas na regularização dominial, além de extinguir instrumentos de regularização de interesse especial e específico e por fim, houve o desmonte do modelo de gestão da política urbana e a exclusão de movimentos sociais e a sociedade civil organizada dos canais institucionais de participação política (ALFONSÍN et al., 2019, p. 358-365).

Esse rearranjo de forças instituintes e institucionais trouxe novos e velhos repertórios de atuação, visto que as antigas demandas sociais foram convertidas em direitos positivos, que embora garantidos pela letra da lei, ainda carecem de factibilidade (TATAGIBA; et al., 2012; ALFONSÍN; et al., 2016, p. 421-449).

3.5 DIREITO À CIDADE E ACESSO À JUSTIÇA

O estabelecimento da ideia de cidade de direitos humanos e a consequente consolidação de um direito à cidade como parte indissociável da normatividade internacional, garantiu um processo de positivação ou constitucionalização do direito à cidade, fenômeno que vai de encontro aos debates sobre acesso à justiça e protagonismo do poder judiciário em relação aos demais poderes republicanos, graças a um conjunto de fatores associados que também têm os direitos humanos como pano de fundo (CHUECA, 2016, p. 103-120; SOUSA SANTOS, 1999, p. 141).

Do ponto de vista teórico, o triunfo do humanismo epistemológico possibilitou o destacamento das marcas sociológicas e antropológicas sobre o direito em substituição a um paradigma analítico normativista e cuja nova configuração aborda a sistemática dos tribunais como importante objeto da pesquisa enquanto espaço representativo de onde se desenvolve o conflito judicial (SOUSA SANTOS, 1999, p. 141).

Sob o ponto de vista das ciências jurídicas, cabe ressaltar o fortalecimento das cartas constitucionais, enquanto tentáculo dos tratados internacionais de direitos humanos e por conseguinte, seu estabelecimento enquanto parâmetro interpretativo para os demais ramos dos sistemas jurídicos internos, em um processo denominado de constitucionalização do direito (BARROSO, 2012, p. 31-63).

Assim sendo, os tribunais ganham ainda mais envergadura na posição de guardiões dessas constituições. Nesse sentido, cabe a eles a palavra final sobre a concretização desses direitos humanos positivos, em direção ao florescimento de uma etnologia do direito, isto é, um estudo comparativo dos sistemas jurídicos, a partir da pesquisa constitucional comparada que também abrange a comparação entre Côrtes (SOUSA SANTOS, 1999, p. 150; BENVINDO, 2014, p. 75).

Por outro lado, a crescente demanda por métodos alternativos de resolução de conflitos também contribui para uma nova abordagem sobre acesso à justiça, em um primeiro momento, na contramão do protagonismo dos tribunais, até que os próprios assumem a tarefa de implementar esses mesmos métodos para solução de celeumas jurídicas (GALANTER, 2015, p. 37-49).

Na esfera social, o direito de acesso à justiça se coloca como última instância da cidadania a partir da clássica definição de Marshall (1963, p. 63), segundo a qual o alcance aos tribunais é pressuposto para a consolidação do estado de direito liberal.

Por outro lado, a literatura crítica do direito identifica o litígio judicial estratégico como parte do repertório de ações coletivas promovidas por grupos sociais espoliados (SOUSA SANTOS, 1999, p. 146).

Na dimensão política, a hegemonia da doutrina de Estado de Bem-Estar Social traz consigo uma nova dimensão dos direitos humanos, nascidos no bojo da crítica marxista ao capitalismo e influenciados pela Revolução Bolchevique, os direitos sociais, dentre os quais está a discussão sobre acesso à justiça, especialmente no que diz respeito aos mais pobres (WOLKMER, 2002, p. 15; CAPELLETTI, 1985, pp. 08-25).

Nesse cabedal científico, jurídico, social e político emerge o Projeto Florença de Acesso à Justiça, grupo multidisciplinar liderado por Mauro Capelletti e financiado pela Fundação Ford cujas pesquisas dão conta de um diagnóstico realizado a partir diversos países do globo, o qual foi capaz de amparar a clássica categorização chamadas ondas de acesso à justiça (CAPELLETTI; GARTH, 1988, p. 7-9).

A primeira onda discute tentativa de assegurar assistência jurídica aos mais pobres antes e durante o procedimento judicial, já a segunda diz respeito à tutela de direitos difusos, coletivos, ou individuais homogêneos. E por fim, a terceira onda dá conta da necessidade de reforma dos instrumentos jurídicos e judiciais a fim de possibilitar um sistema mais humano e democrático (CAPELLETTI, 1985, pp. 08-25).

Essas últimas considerações consolidam as perspectiva histórico-dialética do conceito de justiça, o qual é determinado pelo tempo histórico do qual se ouve e ao mesmo tempo do sujeito que a profere, ou como assevera Aguiar (2020, p. 215), trata-se de uma “bailarina inconstante e volúvel que troca de par no decorrer da história”.

E assim também é o debate sobre o acesso à justiça, isto é, necessita-se de uma visão que deve estar adstrita às teorias do seu tempo, absorta daquelas de outros idos (PEREIRA FILHO; MORAES, 2012, p. 36).

Ainda que de maneira tardia, o Brasil também integrou esse movimento quando da promulgação da Constituição Federal de 1988, a qual entre outros instrumentos garantiu no rol dos direitos e garantias fundamentais a inafastabilidade da apreciação judicial e a possibilidade de assistência judiciária gratuita (BRASIL, 1988).

Nesse mesmo compasso, o texto da chamada constituição cidadã constitui um novo poder judiciário brasileiro ao dedicar capítulos temáticos a cada uma das instituições que o compõem, explicitando composições e competências não só dos tribunais, mas de todos os órgãos representativos que estruturam este conjunto harmônico de forças institucionais da nova democracia brasileira (BRASIL, 1988).

Neste percurso há dois momentos elementares para essa evolução, no qual o primeiro deles se refere à expansão de uma concepção individual de acesso à justiça a partir da estruturação dos juizados de pequenas causas (ou juizados especiais como viriam a se chamar posteriormente). E posteriormente, a expansão do acesso coletivo à justiça, cuja gênese remonta à ascensão política dos movimentos sociais e sua demanda por direitos sociais também emergentes (JUNQUEIRA, 1996, p. 386-400).

Ainda nessa toada, pode se mencionar os impactos do Consenso de Washington como um terceiro fator que influencia substancialmente o tom dos debates sobre acesso à justiça nos países latinoamericanos ao recomendar diversas reformas nos sistemas de justiça sob o pretexto de garantir eficiência e previsibilidade jurídicas como forma de viabilizar o investimentos estrangeiros (SEMER, 2021, p. 20-85).

Essas recomendações de caráter profundamente colonialista resultaram na inclusão da visão privatista sobre a administração da justiça por meio da criação de mecanismos de gestão e controle do poder judiciário e a concentração de poderes na figura do Supremo Tribunal Federal, o qual se consolidou como Côrte Constitucional (SEMER, 2021, p. 20-85).

Essa nova configuração em que os tribunais são também agentes políticos dá vazão a um novo modelo de participação política contemporânea que vai além da dimensão eleitoral/republicana e é dada através da representação/substituição jurídico-processual, sendo determinada por conceitos chave como legitimidade e capacidade postulatória para concretização de direitos fundamentais seja pela interpretação das leis ou dos princípios que as antecedem (AVRITZER, 2012, p. 383-398).

A expansão do terceiro poder da república resulta em dois novos fenômenos jurídico-políticos que são enfrentamento de questões políticas e administrativas através da sistemática judicial (juridicização da política) e a atribuição ao poder judiciário da palavra final sobre produção de políticas públicas (judicialização da política) (VERONESE, 2009, p. 249-281).

É a partir desse cabedal de fatores que o direito à cidade alcança também os tribunais, isto é, os recorrentes conflitos fundiários urbanos exigem uma resposta do poder judiciário brasileiro a respeito da ponderação entre a garantia da propriedade privada em contraponto ao cumprimento de sua função social

Nesse sistema, cabe destaque especial ao papel preponderante do Ministério Público e Defensoria Pública, como instituições permanentes e essenciais à prestação jurisdicional e acesso à justiça mediante a tutela de direitos individuais e coletivos e cuja atuação está intimamente ligada à realização da justiça (BRASIL, 1988).

A popularização e juridicização das discussões sobre de planejamento urbanos, também trouxe a judicialização de procedimentos e mecanismos voltados para este fim, cabendo aos tribunais a análise da regularidade e legalidade da produção e vigência de documentos orientadores voltado para esta finalidade (OLIVEIRA, 2019, p. 35).

No plano da justiça comum também se destacam os casos das cidades de Fortaleza (CE), São Paulo (SP) e Palmas (TO), em que os movimentos sociais e a sociedade civil assumem a titularidade de ações judiciais sobre a feitura dos planos diretores ao lado do Ministério Público, que desponta como representante destes coletivos e guardião dos seus direitos, utilizando-se da ação civil pública como instrumento mais adequado (OLIVEIRA, 2019, p. 43).

Também nos tribunais superiores já foi discutida a legalidade dos processos de construção dos planos diretores participativos, inclusive com reconhecimento de

repercussão geral do tema, especialmente no que diz respeito à ausência de participação popular como questão prejudicial capaz de macular sua constitucionalidade desses instrumentos normativos de planejamento urbano (VIOTTO; TAVOLARI, 2016, p. 548-549).

São estas as razões que tornam imprescindível a associação entre as discussões sobre direito à cidade e acesso à justiça em termos gerais e específicos, especialmente dados os objetivos propostos por esta pesquisa face ao mais recente processo de revisão do plano diretor participativo da capital tocantinense, no qual coube ao Tribunal de Justiça do Estado do Tocantins a palavra final sobre a conformidade e validade do procedimento político e jurídico que reestruturou seu planejamento urbano municipal.

4 DA VILA DA PALMA À CIDADE DE PALMAS: BREVE RESGATE DESDE A EMANCIPAÇÃO DO ESTADO DO TOCANTINS À CONSOLIDAÇÃO DA SUA CAPITAL

A criação da cidade Palmas materializa o triunfo de um longo percurso histórico de cento e oitenta anos (1808-1988) que se inicia ainda na era colonial quando a então capitania de Goiás foi dividida em duas comarcas. A administração da porção norte coube ao ouvidor Joaquim Teotônio Segurado, cuja residência oficial localizava-se na Vila de São João da Palma, ou Vila da Palma, em referência ao rio de mesmo nome (NASCIMENTO, 2011, p. 33-37).

Ainda que tenha durado só até 1822, essa cisão administrativa semeou o projeto da autonomia do norte goiano. Soma-se a isso o fortalecimento econômico da região a partir do projeto de integração e ocupação da região amazônica, a mudança da capital federal para a região centro oeste e a transição para o modal rodoviário do país, que atribuiu importância estratégica para rodovias que cortam o estado (RODRIGUES; OLIVEIRA, 2013, p. 47-51).

Nesse percurso destaca-se o protagonismo da Casa do Estudante do Norte Goiano (CENOG), da Comissão de Estudos dos Problemas no Norte Goiano (CONORTE) e do Grupo de Trabalhadores da Terra (GETAT), representantes da sociedade civil e movimentos sociais engajados na luta pela criação do estado do Tocantins (NASCIMENTO, 2011, p. 44-45).

Foi apenas durante a Assembleia Nacional Constituinte de 1987 que o desmembramento do estado de Goiás se concretizou, a partir de proposta de emenda popular articulada com apoio do então deputado José Wilson Siqueira Campos, que viria a ser o primeiro governador eleito do novo ente federativo (NASCIMENTO, 2011, p. 48; SILVA, 2010, p. 17-18).

Art. 13. É criado o Estado do Tocantins, pelo desmembramento da área descrita neste artigo, dando-se sua instalação no quadragésimo sexto dia após a eleição prevista no § 3º, mas não antes de 1º de janeiro de 1989.

§ 1º - O Estado do Tocantins integra a Região Norte e limita-se com o Estado de Goiás pelas divisas norte dos Municípios de São Miguel do Araguaia, Porangatu, Formoso, Minaçu, Cavalcante, Monte Alegre de Goiás e Campos Belos, conservando a leste, norte e oeste as divisas atuais de Goiás com os Estados da Bahia, Piauí, Maranhão, Pará e Mato Grosso.

§ 2º O Poder Executivo designará uma das cidades do Estado para sua Capital provisória até a aprovação da sede definitiva do governo pela Assembleia Constituinte.

§ 3º O Governador, o Vice-Governador, os Senadores, os Deputados Federais e os Deputados Estaduais serão eleitos, em um único turno, até setenta e cinco dias após a promulgação da Constituição, mas não antes de 15 de novembro de 1988, a critério do Tribunal Superior Eleitoral, obedecidas, entre outras, as seguintes normas:

I - o prazo de filiação partidária dos candidatos será encerrado setenta e cinco dias antes da data das eleições;

II - as datas das convenções regionais partidárias destinadas a deliberar sobre coligações e escolha de candidatos, de apresentação de requerimento de registro dos candidatos escolhidos e dos demais procedimentos legais serão fixadas, em calendário especial, pela Justiça Eleitoral;

III - são inelegíveis os ocupantes de cargos estaduais ou municipais que não se tenham deles afastado, em caráter definitivo, setenta e cinco dias antes da data das eleições previstas neste parágrafo;

IV - ficam mantidos os atuais diretórios regionais dos partidos políticos do Estado de Goiás, cabendo às comissões executivas nacionais designar comissões provisórias no Estado do Tocantins, nos termos e para os fins previstos na lei.

§ 4º Os mandatos do Governador, do Vice-Governador, dos Deputados Federais e Estaduais eleitos na forma do parágrafo anterior extinguir-se-ão concomitantemente aos das demais unidades da Federação; o mandato do Senador eleito menos votado extinguir-se-á nessa mesma oportunidade, e os dos outros dois, juntamente com os dos Senadores eleitos em 1986 nos demais Estados.

§ 5º A Assembleia Estadual Constituinte será instalada no quadragésimo sexto dia da eleição de seus integrantes, mas não antes de 1º de janeiro de 1989, sob a presidência do Presidente do Tribunal Regional Eleitoral do Estado de Goiás, e dará posse, na mesma data, ao Governador e ao Vice-Governador eleitos.

§ 6º Aplicam-se à criação e instalação do Estado do Tocantins, no que couber, as normas legais disciplinadoras da divisão do Estado de Mato Grosso, observado o disposto no art. 234 da Constituição.

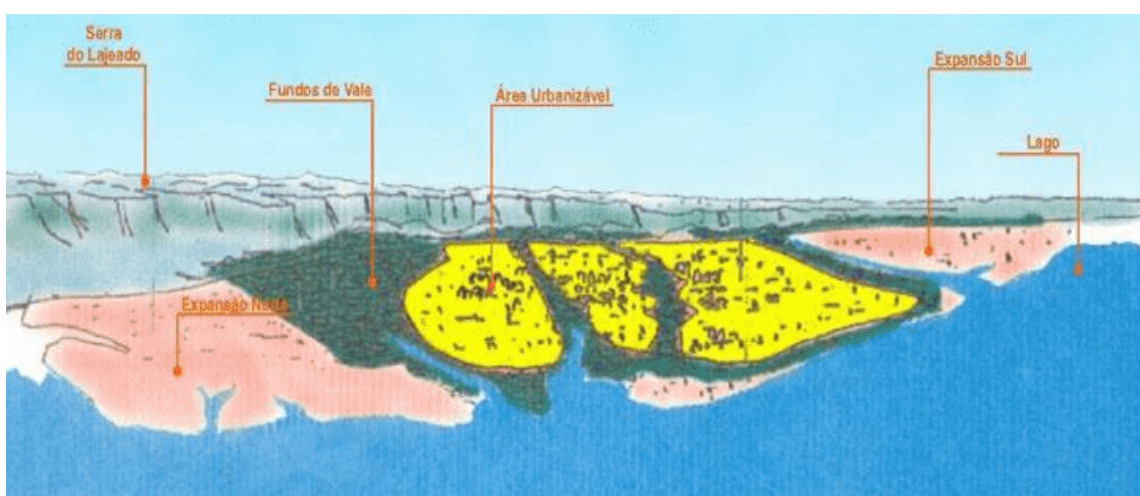
§ 7º Fica o Estado de Goiás liberado dos débitos e encargos decorrentes de empreendimentos no território do novo Estado, e autorizada a União, a seu critério, a assumir os referidos débitos (BRASIL, 1988).

Ainda que diversas cidades já consolidadas no antigo norte goiano tenham reivindicado posição como futura capital, o governo estadual implantou a Comissão de Instalação da Nova Capital (NOVATINS) e por meio dela optou pela construção de uma nova cidade localizada às margens do rio que empresta seu nome ao estado. Nesse local onde estava situado o povoado Canela, o qual foi anexado como distrito do município nascente (TEIXEIRA, 1995, p. 93).

4.1 PALMAS, UM SONHO ECOLÓGICO, HUMANÍSTICO E NEOLIBERAL

A cidade de Palmas foi planejada para resgatar a memória da sede administrativa da Comarca do Norte e seu sítio urbano delimitado naturalmente pela Serra do Lajeado e pelo lago da Usina Hidrelétrica Luís Eduardo Magalhães, enquanto principais condicionantes do traçado urbano (NASCIMENTO, 2020, p. 12; GRUPO QUATRO, 1989, p. 11).

Figura 3 – Projeto básico de implantação de Palmas/TO



Fonte: GRUPO QUATRO, 2023 (adaptado).

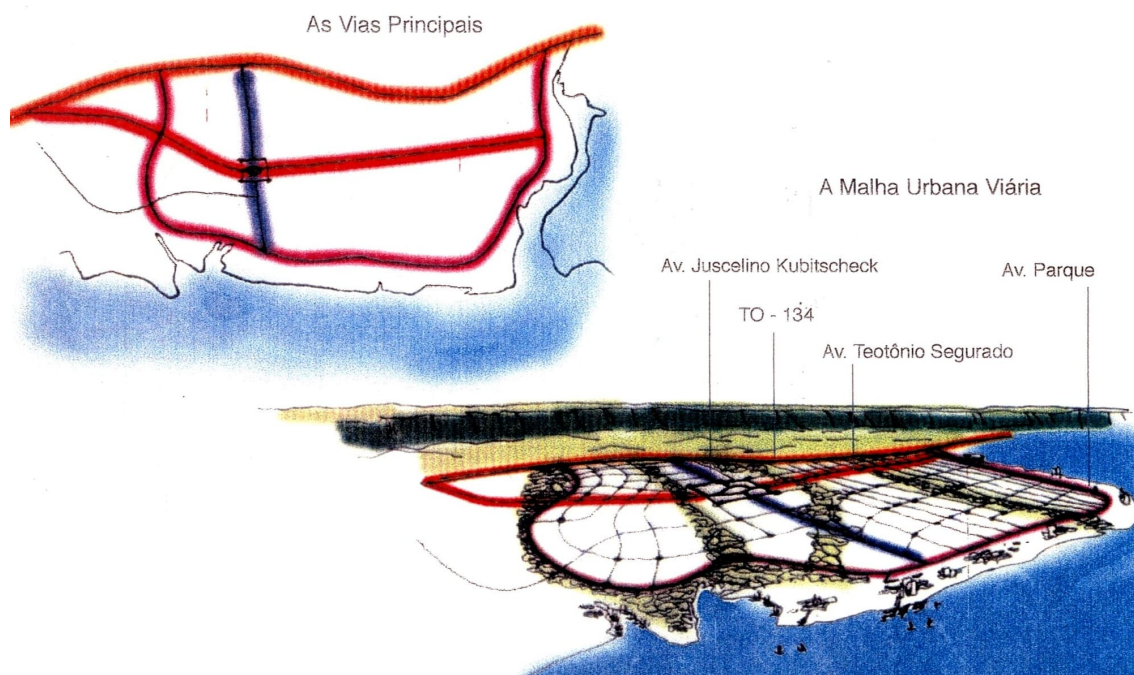
Os planos iniciais foram interrompidos pela Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 160 proposta pela Ordem dos Advogados do Brasil para impugnar diversos atos administrativos do novo governo estadual, inclusive a criação da capital (BRASIL, 1989). A solução para este impasse jurídico se deu por meio da troca administrativa entre Palmas e seu município vizinho, Taquaruçu do Porto, que ao ceder sua autonomia para a capital, foi anexado a ela na condição de distrito em conjunto com o povoado de Buritirana (NASCIMENTO, 2020, p. 17).

O projeto urbanístico assinado por Luís Fernando Cruvinel Teixeira e Walfredo Antunes Filho, que compunham o quarteto de arquitetos conhecidos GRUPO QUATRO foi estruturado em torno de um eixo viário iniciado a partir do deslocamento da TO 134 (hoje chamada de TO 010) e balizado pela Avenida Parque, cujo traçado margeia o lago (GRUPO QUATRO, 1989; TEIXEIRA, 2009, p. 95).

O croqui proposto pelos arquitetos resgatou a memória daquele desenhado para Brasília, desse modo, suas perimetrais estruturantes foram posicionadas de forma perpendicular receberam os nomes de Avenida Juscelino Kubitschek (sentido norte-sul) e Avenida Teotônio Segurado (sentido leste-oeste) em homenagem ao presidente cujo ideário desenvolvimentista inspirou Siqueira Campos e ao defensor pioneiro da autonomia tocaninense (REZENDE, 2019, p. 110; TEIXEIRA, 2009, p. 94).

No cruzamento entre estas duas avenidas encontra-se a Praça dos Girassóis, que tal como a Praça dos Três Poderes foi projetada para abrir os principais prédios públicos do poder estadual, entre eles o Palácio Araguaia, sede do Executivo, o Palácio João d'Abreu, sede do Legislativo, e o Palácio Feliciano Machado Braga, sede do Judiciário (TEIXEIRA, 2009, p. 95).

Figura 4 – Malha viária urbana de Palmas/TO



Fonte: GRUPO QUATRO, 2023

O conceito urbanístico de Palmas fundou-se na ideia “um sonho ecológico e humanístico” (GRUPO QUATRO, 1989, p. 8), pautando-se no reflexo de discussões ambientais já consolidadas no cenário internacional ao tempo da criação da nova capital.

Seu plano urbanístico a concebia como uma “cidade aberta”, um “processo sem fim” (TEIXEIRA, 2009, p. 97). Segundo essa definição, ainda que houvesse alterações futuras, o plano piloto da cidade estruturou-se em torno dos seguintes princípios:

- a) A flexibilidade: entende-se como fundamental que o partido que determina o desenho do tecido urbano possa reproduzir-se conforme a necessidade de implantação de novos equipamentos, ocupando, um espaço pré-determinado de expansão, capaz de abrigar uma população futura em níveis metropolitanos. Esta expansão controlada permite uma implantação gradativa que mantenha as características do conjunto. Os determinantes principais da ocupação estarão lançados em todo o espaço disponível para a urbanização, e devem ser organizados em legislação própria. Como resultado deste traçado teremos parcelas do tecido urbano em forma de grandes quadras, onde os adquirentes terão liberdade de criação, obedecendo a legislação, que conterà preceitos gerais de densidade, padrão e disposição da infraestrutura;
- b) Qualidade Ambiental: a configuração física da nova cidade, procura minimizar o impacto climático resultante das estruturas construídas, devendo estas respeitar o ambiente regional e local. A harmonia do conjunto das edificações e sua implantação, condiciona uma relação produtiva e equilibrada com a reserva ecológica e o lago, que resultará da futura barragem do Lajeado;
- c) Viabilidade: a construção da cidade deve situar-se dentro das condições econômicas locais, estaduais e nacionais. Assim sendo, a economia deve ser buscada tanto nos aspectos de infra como de superestrutura. Isto se fará através da adoção de densidades que respeitem padrões econômicos humanos, de um desenho urbano modular e despojado e também pela implantação gradativa de todo o tecido urbano sem perda das características do conjunto. (GRUPO QUATRO 1989, p. 11).

As entrelinhas desses princípios antecipam a ocupação controlada e pré-ordenada da cidade como palavras de ordem do projeto básico de implantação da capital do Tocantins. Isso porque almeja um crescimento uniforme do tecido urbano, sem que haja a clivagem do espaço urbano entre “centro e periferia” (GRUPO QUATRO, 1989, p. 10).

O endereçamento da cidade e sua nomenclatura identifica suas funções e as direções geográficas na qual estão inseridos. Dessa forma têm-se: a) as áreas administrativas (AA) lindeiras à Praça dos Girassóis e aquelas que compõem o Paço Municipal; b) áreas residenciais (AR) destinadas à habitação, c) áreas de comércio e serviços (ACS), voltadas para atividade econômica; d) áreas de lazer e cultura (ALC), pensadas para atividade recreacional; e) e a área verde (AV), que abriga parques e corredores ecológicos (REZENDE, 2019, p.122; TOCANTINS, 1993).

A distribuição dessas áreas sobre o espaço urbano absoluto foi ilustrada de forma

a atribuir protagonismo às quadras residenciais, enquanto “unidades básicas de organização da vida urbana” (TEIXEIRA, 2009, p. 96; GRUPO QUATRO, 1989, p. 15-16).

Vale mencionar também que a nomenclatura dessas unidades residenciais também foi proposta considerando suas posições em relação às avenidas Teotônio Segurado e Juscelino Kubistchek, dessa forma tem-se as Áreas Residenciais Nordeste (ARNEs); Áreas Residenciais Noroeste (ARNOs); Áreas Residenciais Sudeste (ARSEs) e Áreas Residenciais Sudoeste (ARSOs) (NASCIMENTO, 2020, p. 44).

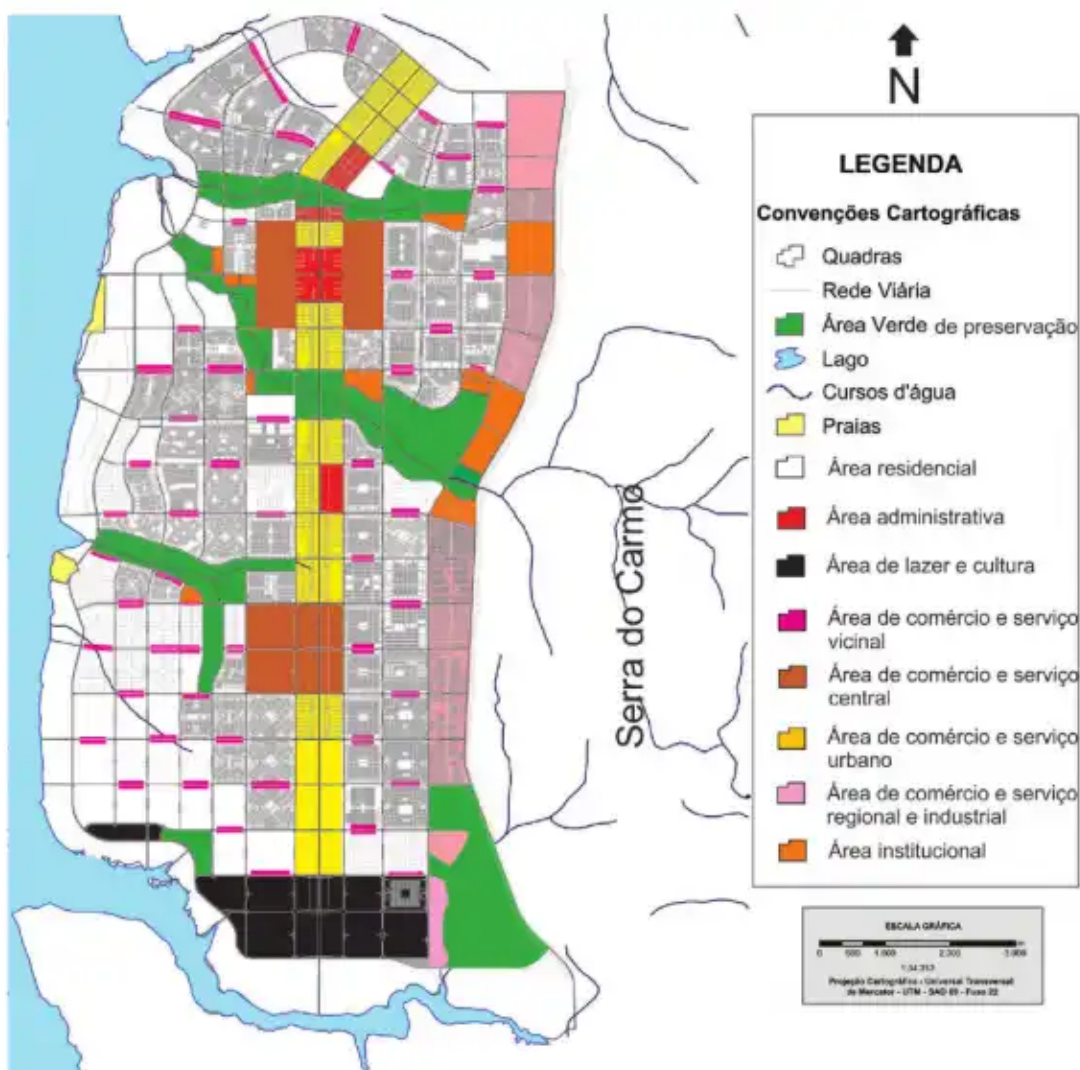
Inicialmente o tamanho das zonas urbanas e suas devidas tipologias seguia as seguintes proporções de área:

Quadro 4 – Resumo das áreas do plano básico de Palmas/TO

TIPOLOGIA	ÁREA (%)
Zonas Residenciais	53
Zonas Institucionais	1.5
Zonas de Serviços Regionais	3.2
Zonas de Serviços Metropolitanos	6.1
Centro Urbano	1.2
Ensino	1.1
Lazer Recreação	9.9
Áreas Verdes	9
Sistema Viário	15

Fonte: GRUPO QUATRO, 1989, p. 11.

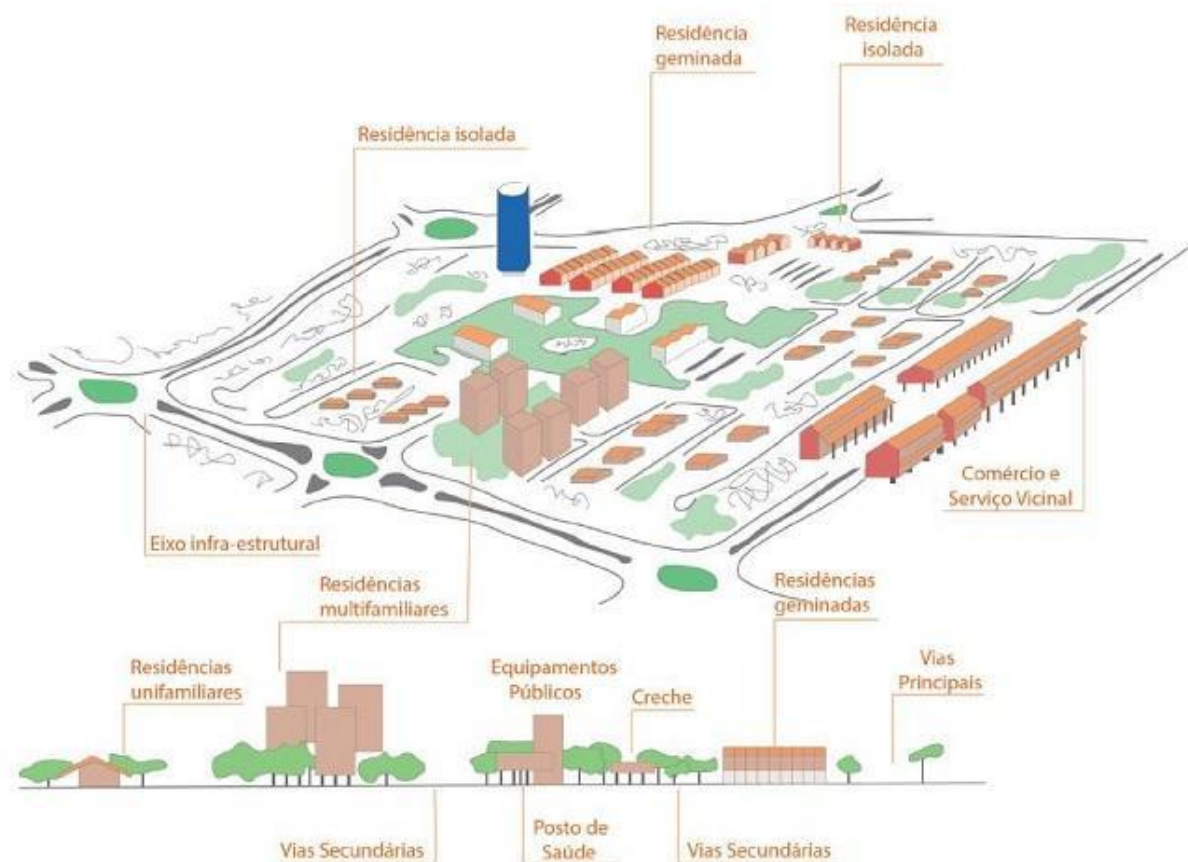
Figura 5 – Zoneamento previsto pelo plano original de Palmas/TO



Fonte: Lira, 1995, p. 267 apud ALBIERI; et. al. 2014, p. 190.

As quadras em formato quadrado, cujo interior deve estar voltado para habitação familiar e sempre conectados a áreas verdes e áreas comerciais e aparelhados com equipamentos de serviços públicos e preferencialmente ligadas ao eixo estrutural, foram projetadas na proporção de 700Mx700m para abrigar entre oito de doze mil habitantes, de modo que a densidade populacional não ultrapasse 300 hab./hec. (TEIXEIRA, 2009, p. 95; GRUPO QUATRO, 1989, p. 15-16).

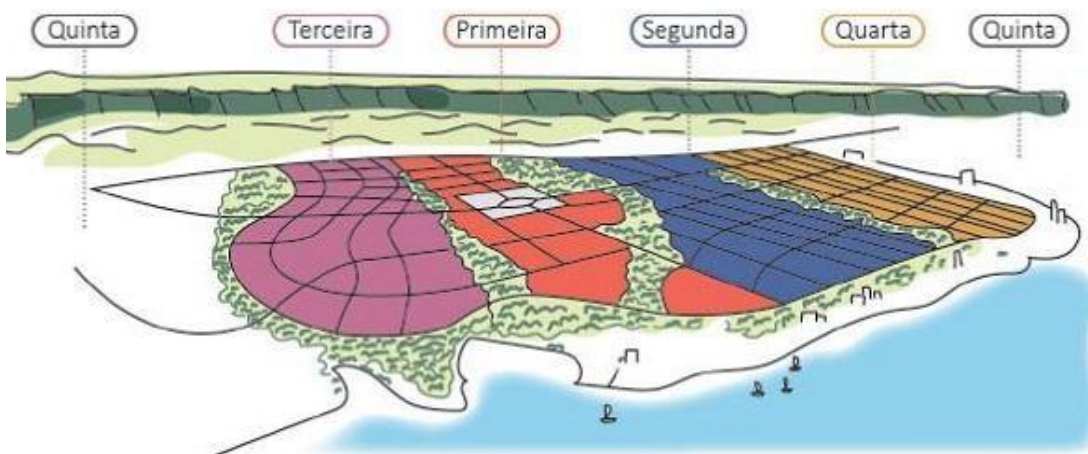
Figura 6 – Proposição do uso de solo para a cidade de Palmas/TO



FONTE: PALMAS, 2005, p. 9 apud ALBIERI; MENEZES, 2019, p. 168.

A consequência da rigidez do projeto de urbanização seria movimento de expansão centrípeta, concentrada e por etapas, determinadas pelo crescimento populacional e adensamento urbano, estabelecendo mecanismos para facilitação da drenagem urbana, para baratear a implantação do sistema (ALBIERI, 2016, p. 110).

Figura 7 – Plano de ocupação de Palmas/TO



Fonte: GRUPO QUATRO, 2014 apud ALBIERI, 2019, p. 162.

Quadro 5 - Etapas previstas pelo plano para a ocupação da malha urbana de Palmas/TO

Primeira Etapa	Ocupação da área central (Praça dos Girassóis, entre córrego Sussuapara e Córrego Brejo Comprido) com aproximadamente 2100 hectares, seguindo os parâmetros de adensamento proposto seriam 200.000 habitantes.
Segunda Etapa	Ocupação ao sul da primeira fase (entre Córrego Brejo Comprido e Córrego da Prata), com cerca de 2500 hectares e 260.000 habitantes
Terceira Etapa	Ocupação ao norte da primeira fase (entre Sussuapara e Ribeirão Água Fria) com aproximadamente 1700 hectares e 185.000 habitantes.
Quarta Etapa	Ocupação ao sul da segunda fase (entre Córrego da Prata e Ribeirão Taquaruçu Grande) com aproximadamente 4500 hectares e 440.000 habitantes.
Quinta Etapa	Área de expansão ao sul e ao norte do projeto piloto de Palmas (ao sul do Ribeirão Taquaruçu Grande) que completariam a ocupação com mais 800.000 habitantes.

Fonte: PALMAS, 2017h, p. 2-3.

O plano de expansão foi pensado aos moldes neoliberais, visto que “o projeto foi concebido para que o governo invista o mínimo em infraestrutura, deixando isso em parte para a iniciativa privada” (GRUPO QUATRO, 1989, p. 4) Segundo a tendência apontada por Arantes (2006, p. 6) o plano básico de Palmas “proíbe o setor público de adotar subsídios ou doar terras para qualquer fim”, isso porque havia uma “intenção clara de formar um mercado que regulasse os preços dos lotes” (GRUPO QUATRO, 1989, p. 10-11).

Nesse contexto, a privatização do espaço tinha o setor imobiliário como alvo específico, dado a uma pré-concepção de que se o “mercado residencial existir, as outras atividades se seguem naturalmente a fim de servir aos moradores”. Por esta razão “o empresário ou a empresa que quisesse servir a este mercado, compraria a quadra maior, agenciaria os financiamentos junto ao sistema financeiro e venderia lotes, conjuntos urbanizados e similares a partir de projeções” (GRUPO QUATRO, 1989, p. 20).

Apesar da rigidez, o projeto original da cidade já previa que a “gestão pública do processo de evolução urbana [...] deveria cuidar do detalhamento, aperfeiçoamento e correção do plano, de acordo com as exigências de cada contexto” (TEIXEIRA, 2009, p. 97).

Entretanto, o predomínio de questões políticas geradoras de constantes desvirtuamentos do programa ocupação original trouxe uma ocupação dialética sobre o espaço, dado o crescimento desordenado da cidade, além de um evidente processo de espoliação⁵ e segregação socioespacial motivados pela mercantilização da área urbanizável.

4.2 SONHO OU PESADELO? DA PRIVATIZAÇÃO DO ESPAÇO À SEGREGAÇÃO SOCIOESPACIAL EM PALMAS/TO

A implantação da cidade de Palmas demandou, desde logo, a desapropriação de diversas propriedades rurais sobre as quais o futuro território municipal se sobrepunha. O governo estadual tomou as rédeas do processo de transformação do espaço priorizando a construção de ambientes e prédios político-administrativos, bem como a instalação dos servidores públicos pioneiros (TEIXEIRA, 2009, p. 97).

Para fomentar esse plano, o governo tocantinense criou a Companhia de Desenvolvimento do Estado do Tocantins (CODETINS) constituída sob a forma de sociedade de capital mista, cujos objetivos de conduzir ou participar de empreendimentos públicos ou privados incluindo aqueles sobre organização urbana, moradia popular e modais de transporte (TOCANTINS, 1989, p. 2).

⁵ O termo espoliação urbana aqui referenciado foi desenvolvido por Lúcio Kowarick (1979) para designar a ausência ou precariedade de bens ou direitos coletivos intrínsecos ao ambiente urbano como instrumento fundamental para a reprodução e exploração dos trabalhadores a partir da lógica da escassez.

Logo após a sua criação, a CODETINS celebra um convênio com a prefeitura de Palmas para gerir parte do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) repassado pelo governo federal como pré-requisito para atuação da estatal na implantação da capital, acordo esse que na prática consolida um modelo de administração paralela alinhada aos interesses do governo estadual (TOCANTINS, 1991; NASCIMENTO, 2020, p. 21).

O modelo de trabalho desta companhia contava com forte participação de empresas privadas e a mercantilização do espaço urbano, utilizando-o inclusive como moeda de troca para indenização de proprietários desapropriados ou como dação em pagamento em favor de pessoas jurídicas responsáveis por obras e serviços prestados ao poder público (BOTTURA, 2019, p. 55-56).

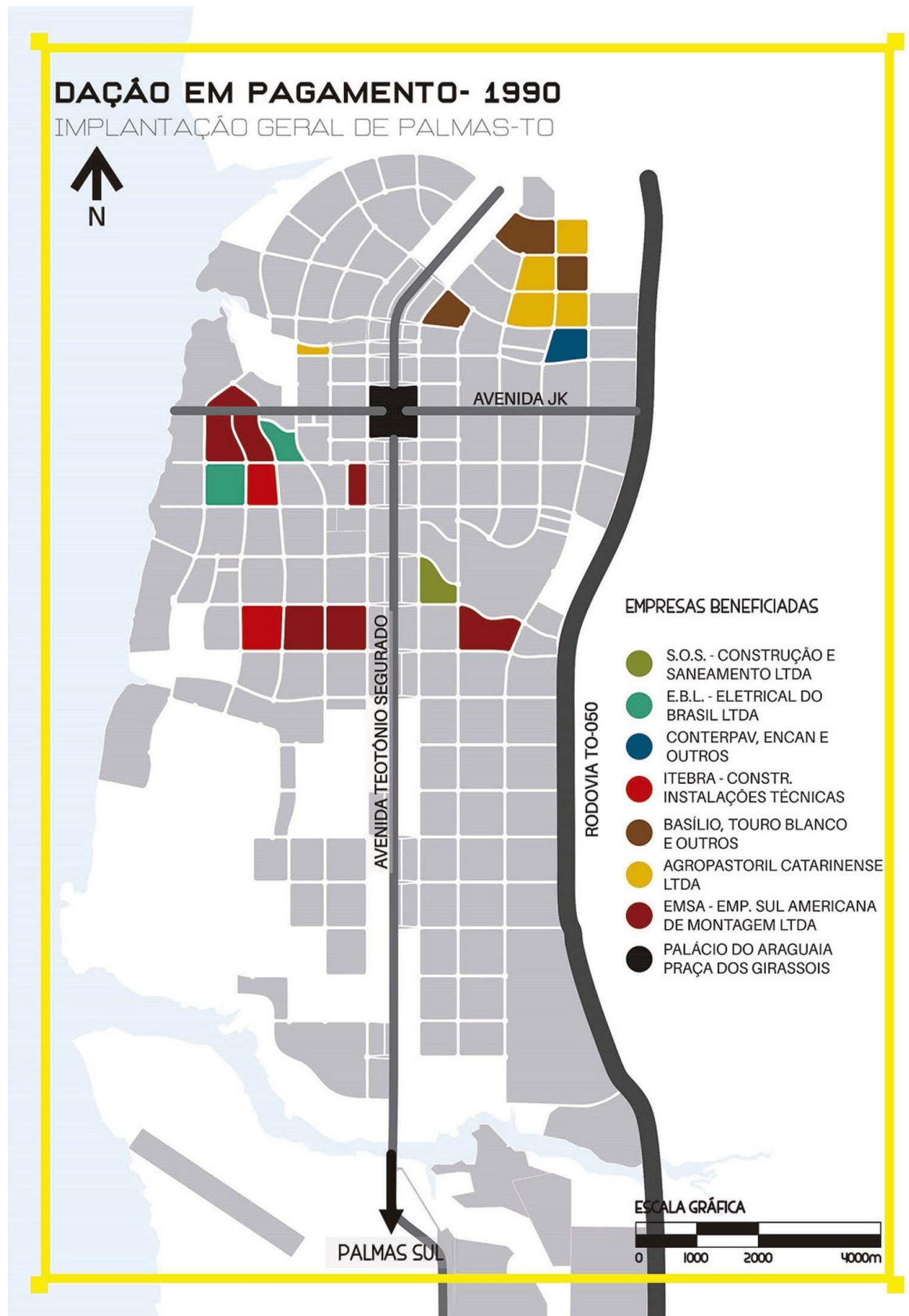
Dessa forma, diversas quadras das áreas urbanas centrais, de onde deveria partir o processo de urbanização, tornaram-se propriedade privada de construtoras, empresas de engenharia e empresários rurais, conforme se observa pelo quadro seguinte:

Quadro 6 – Empresas beneficiadas com dação em pagamento (1990).

PESSOAS JURÍDICAS	ÁREAS DADAS EM PAGAMENTO (1990)
AGROPASTORIL CATARINENSE LTDA	ARNEs 53, 54, 63, 74 e ARSO 23
BASÍLIO, TOURO BLANCO E OUTROS	ARNEs 41, 64 e 71
CONTERPAV, ENCAN E OUTROS	ARNE 24
EBL – ELETRICAL DO BRASIL LTDA	ARSOs 12 e 24
EMSA – EMPRESA SUL-AMERICA DE MONTAGENS LTDA	ARNO 14, ARSE 52, ARSOs 13, 14, 21, 51 e 52
ITEBRA – CONSTR. INSTALAÇÕES TÉCNICAS	ARSOs 23 e 53
S.O.S. – CONSTRUÇÃO E SANEAMENTO LTDA	ARSE 41

Fonte: BOTTURA, 2019, p. 55-56 (adaptado).

Figura 8 – Distribuição das quadras dadas em pagamento sobre o território de Palmas/TO.



Fonte: BOTTURA, 2019, p. 56.

Alinhado a esse movimento, a atividade empresarial da Companhia de Desenvolvimento do Tocantins previu o financiamento de glebas urbanas especialmente para funcionários públicos de primeiro e segundo escalão vinculados à administração estadual e municipal, dando-lhes condições especiais de parcelamento para aquisição de lotes residenciais (BOTTURA, 2019, p. 137; BESSA; OLIVEIRA, 2017, p. 506).

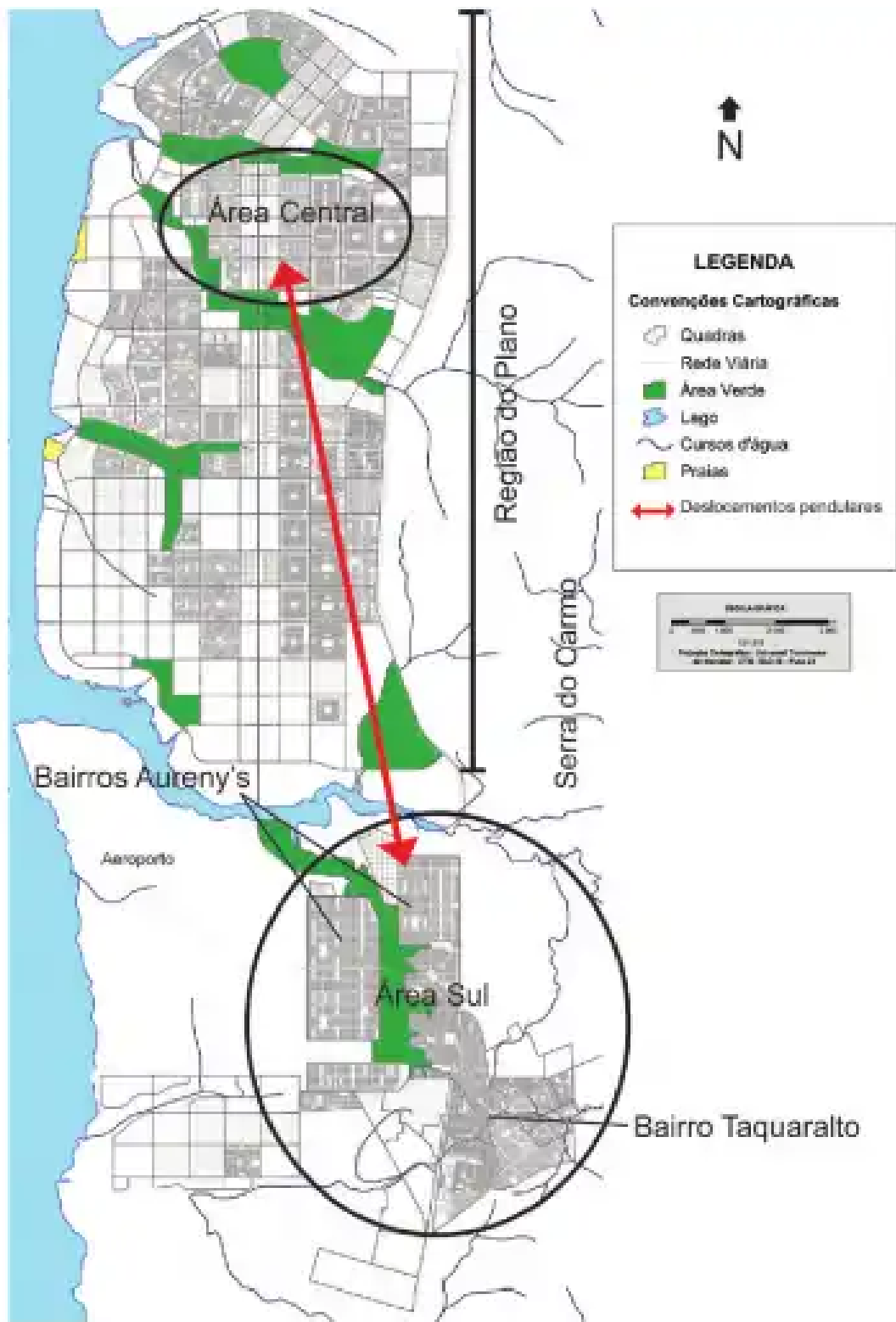
Para fomentar este plano, foi proposta a comercialização dessas áreas por meio de arrendamentos mercantis, também chamados de *leasing*, uma modalidade de contrato atípico misto, que se vale de conceitos de vários outros é formado por um complexo de relações negociais com vislumbres de locação, promessa de compra e venda, mútuo, financiamento e mandato (TOCANTINS, 1989; VENOSA, 2013, p. 598).

Segundo o arquiteto Teixeira (2009, p. 98) “a estratégia de implantação por etapas do plano básico, a partir do núcleo central, foi logo rompida pelo governo estadual”. Em seu lugar foi praticado um projeto de ocupação marcado pela “distinção entre pessoas de maior e menor poder aquisitivo” (OLIVEIRA FILHO; TEIXEIRA, 1991, p. 107).

Nesse momento germina a semente da periferização da cidade de Palmas, cujo fato histórico marcante foi a existência de barreiras policiais nas medições da cidade para impedir a entrada dos mais pobres na área reservada ao plano diretor original (BOTTURA, 2019, p. 135; CARVALHO et. al., 2018).

Para abrigar os trabalhadores de baixo poder aquisitivo foram abertos os bairros Lago Norte (expansão norte) e Jardim Aurenny I, II, III e IV (expansão sul). Esses últimos foram abertos próximos ao distrito de Taquaralto, região cujo povoamento data da década de 1970 e anexado à Palmas em 1995 (BOTTURA, 2019, p. 135; CARVALHO et. al., 2018, p. 11-12, NASCIMENTO, 2020, p. 46).

Figura 9 – Grande distância a ser percorrida diariamente pelos moradores da área sul

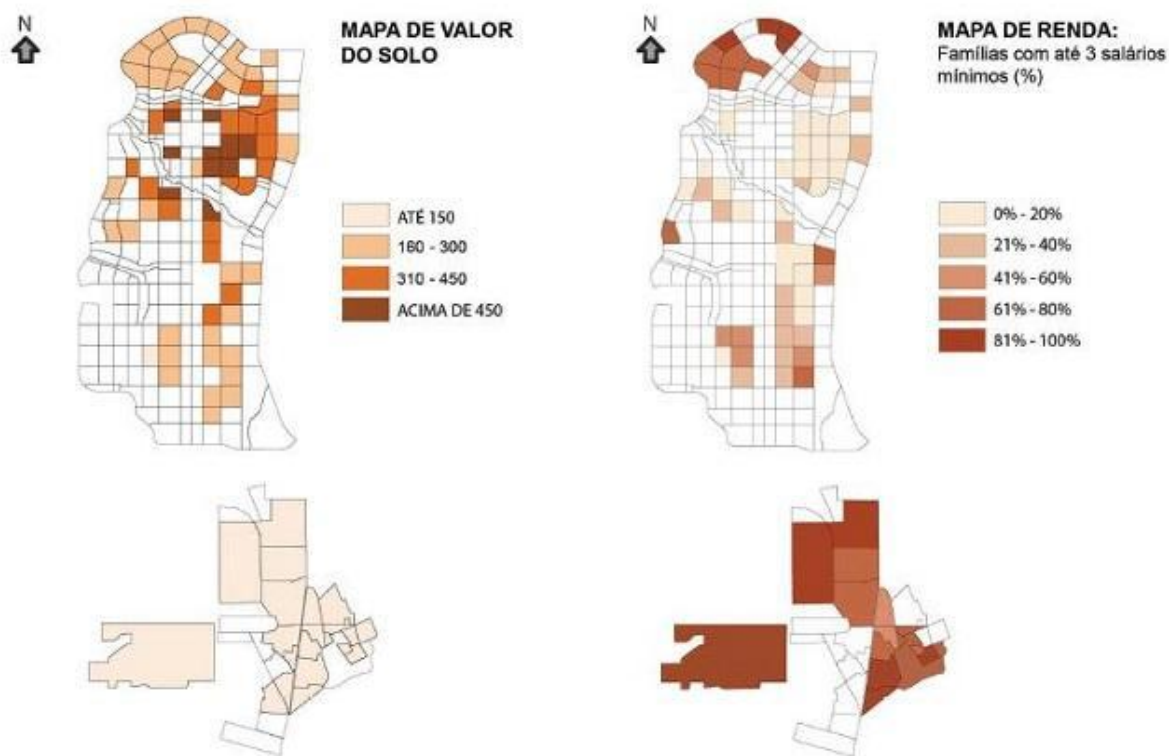


Fonte: ALBIERI; et. al. 2014, p. 175.

A partir desse momento fixam-se dois pólos opostos e concomitantes de urbanização da capital Palmas, a saber, a região central e a expansão sul, os quais irão determinar a velocidade de crescimento as direções para as quais a cidade se expande, ainda que em desacordo com o plano piloto.

No decorrer dos anos a dialetização do espaço se intensificou, haja vista que as quadras privadas próximas ao centro político-administrativo passaram a sediar empreendimentos comerciais e imobiliários como lojas, shoppings e condomínios fechados como estratégia de valorização imobiliária. Nesse cenário, a ocupação do espaço urbano sob o critério de renda tornou-se evidente em Palmas, apesar de muito combatida pelo plano urbanístico original da cidade (BOTTURA, 2019, p. 58-59).

Figura 10 – Planta genérica de valores do solo urbano X Ocupação por faixas renda em Palmas/TO

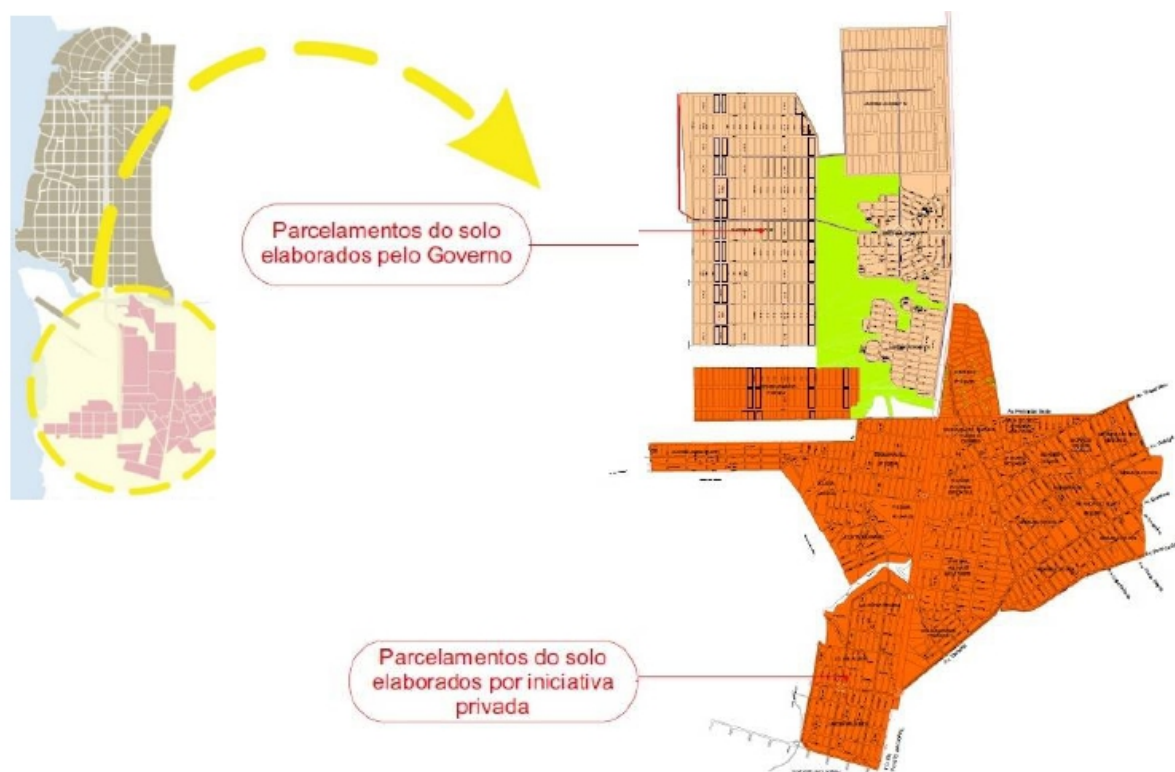


Fonte: ALBIERI; MENEZES, 2019, p. 165.

O povoamento do extremo sul foi mais acelerado e também por isso, marcado por notáveis contradições e desigualdades, visto que grande parte dessas áreas foi destinada à moradia popular e a doação dos lotes públicos foi marcada pelo clientelismo político, ao mesmo tempo em que algumas glebas foram parceladas e comercializadas pela iniciativa privada, fomentando o mercado imobiliário também na periferia. Em

consequência disso, observa-se uma região mais fragmentada, onde os índices de adensamento populacional são superiores à média de outras localidades no município (BAZOLLI, 2007, p. 35; BOTTURA, 2019, p. 122; BESSA; LUCINI; SOUZA, 2018, p. 146).

Figura 11 – Loteamentos públicos e privados abertos na região sul de Palmas/TO



Fonte: BOTTURA, 2019, p. 139.

É nesse cenário dialético de espoliação dos mais pobres em razão da interdependência entre Estado e o setor imobiliário que surgiram diversas ocupações informais dirigidas por trabalhadores pioneiros, posteriormente organizados através de movimentos sociais como forma promover sua função social da propriedade e reivindicar uma divisão mais justa e igualitária do sítio urbano.

Em termos práticos essa configuração administrativa demonstra uma forte inclinação neoliberal, nesse contexto o Estado funciona como agente facilitador do livre mercado garantidor da propriedade privada, utilizando-se inclusive do monopólio da violência por meio de suas forças de segurança (HARVEY, 2008, p. 06).

4.3 O PAPEL DOS MOVIMENTOS SOCIAIS E SOCIEDADE CIVIL ORGANIZADA NA (RE)CONFIGURAÇÃO DO ESPAÇO URBANO EM PALMAS/TO

Logo nos primeiros anos de instalação da cidade de Palmas surgiram algumas ocupações informais, dentre as quais estava o chamado Golfo Pérsico, iniciada nas proximidades da Praça dos Girassóis (AANO-20) e cujo pioneirismo inspirou a existência de outros assentamentos, além de interferir diretamente na configuração do espaço urbano em Palmas (BOTTURA, 2019, p. 140-145).

A destruição do Golfo Pérsico se deu em virtude de um incêndio de origens desconhecidas. O despejo forçado levou parte de seus ocupantes a se deslocarem para outra ocupação em curso, a chamada Vila União, cuja localização corresponde às atuais ARNOs 31, 32 e 33, embora sua identidade e nomenclatura popular tenham atravessado o tempo e permaneçam até o presente (BOTTURA, 2019, p. 145-154).

A explosão das ocupações informais transformou a cidade em palco de uma guerra de narrativas patrocinadas pelo então governador Siqueira Campos e corroborada pelos meios de comunicação hegemônicos, nas quais vigorava uma concepção criminalizadora da luta pela terra e pela moradia. Esse estigma embasou o uso da força policial e violência institucional como marca do enfrentamento aos movimentos insurgentes neste primeiro momento (ALVES OLIVEIRA, 2018, p. 39).

A partir de 1991, a vitória do governador Moisés Avelino representou o triunfo de um grupo de oposição ao primeiro governo tocantinense. Esse novo quadro político favoreceu a irrupção de ocupações informais da cidade de Palmas graças a uma previsão popular de alteração dos rumos do projeto de implantação urbana e graças à ideia de que o novo governo se aproximaria dos espoliados (BOTTURA, 2019, p. 144).

Logo nos primeiros meses do ano foram deflagrados diversos focos de ocupação informal que podem ser condensados e visualizados pelo quadro e imagem seguintes:

Quadro 7 – Panorama das primeiras ocupações sociais da cidade de Palmas/TO

OCUPAÇÃO INFORMAL	RESULTADO
ASR-SE 85	Dispersada
ARSOs 101, 102 e 112	Reassentamento (ARSEs 112 e 122).

ARNO 32; ARNO 33; ARSE 24; ARSE 62; ARSO 32; ASR-NE 15, ARSE- SE-55; ASR-SE-65, ASR-SE-75	Regularização (as Áreas de Serviço Regional- ASR - tiveram suas finalidades alteradas para tornarem-se residenciais).
ASR-SE 15 (Jardim Palacinho)	Removida (Reassentamento ARNEs 51 e 61).

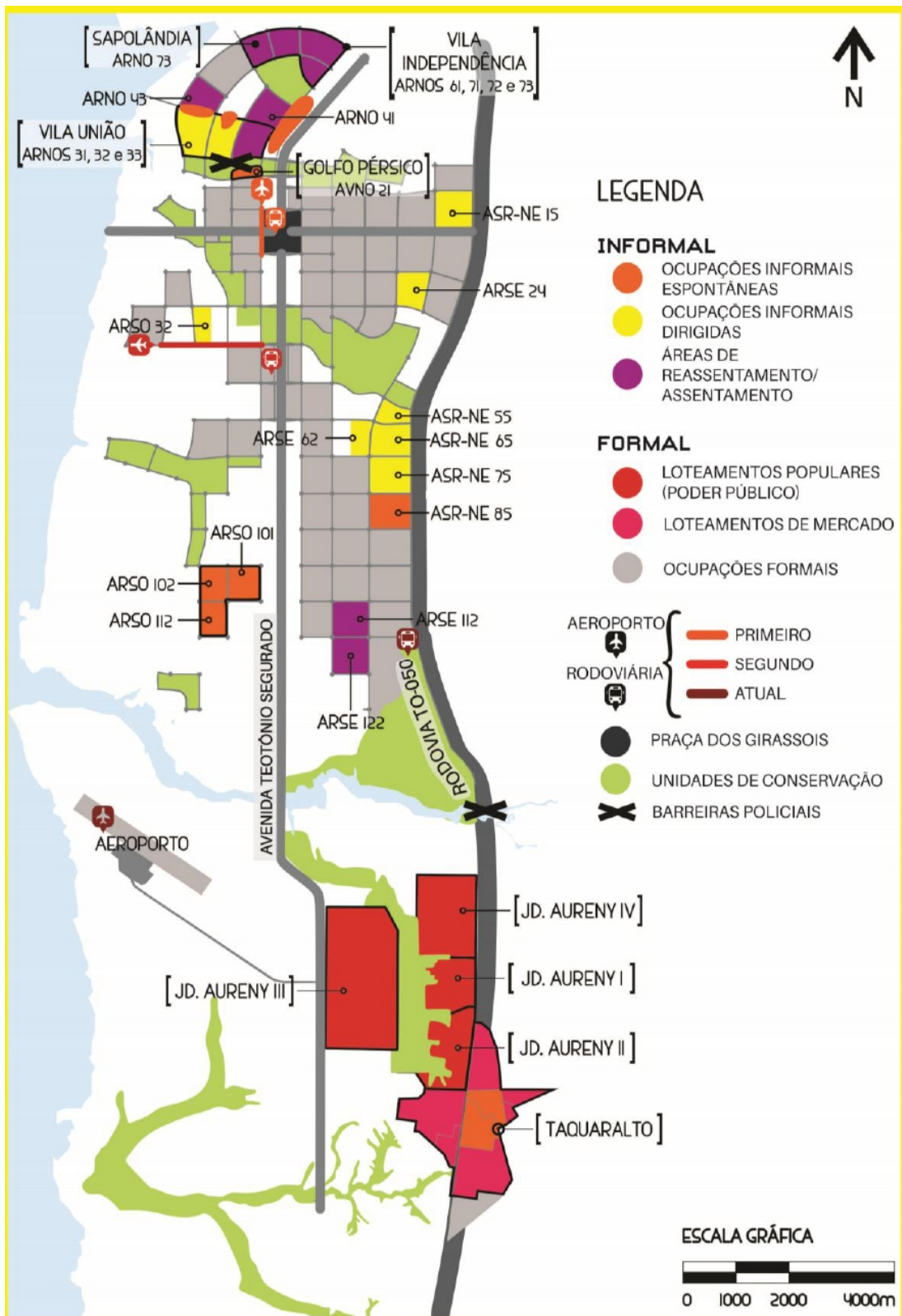
Fonte: BOTTURA, 2019, p. 135-164 (adaptado).

Além do cenário de conflito fundiário e habitacional, o surgimento dos movimentos sociais urbanos em Palmas foi impulsionado pelo contexto nacional de fortalecimento do Fórum Nacional pela Reforma Urbana (FNUR) pós 1988 e a inclusão do direito à cidade na constituição federal brasileira (ALVES OLIVEIRA, 2018, p. 54).

Assim como nos grandes centros urbanos brasileiros, as raízes da organização social política da sociedade civil no Tocantins remontam à atividade contestadora das Comunidades Eclesiais de Base (CEBs), que foram responsáveis, em parte, pela ocupação da chamada Vila Independência, localizado nas bordas da já existente Vila União (SAULE JÚNIOR; UZZO, 2009; BOTTURA, 2019, p. 154).

Para regularização da ocupação foram destinadas quatro quadras na região: as ARNOs 61, 71, 72 e 73, entretanto a ocorrência de alagamentos nesta última quadra levou seus habitantes a apelidar a região de Sapolândia e requerer realocação para as ARNOs 41 e 43 (BOTTURA, 2019, p. 154).

Figura 12 – Distribuição das primeiras ocupações sociais sobre o território de Palmas/TO



Fonte: BOTTURA, 2019, p. 115.

Ademais, o retorno de Siqueira Campos ao governo do Tocantins a partir de 1995 e sua já conhecida forma de condução da urbanização da cidade, antecipa a reformulação dos repertórios de atuação e da mobilização social inicialmente propostos. A partir desse ponto essa atuação ganha um nome e vestes de institucionalidade com a criação da unidade tocantinense do Movimento Nacional de Luta pela Moradia (MNLN) (ALVES OLIVEIRA, 2018, p. 54; BOTTURA, 2019, p. 177).

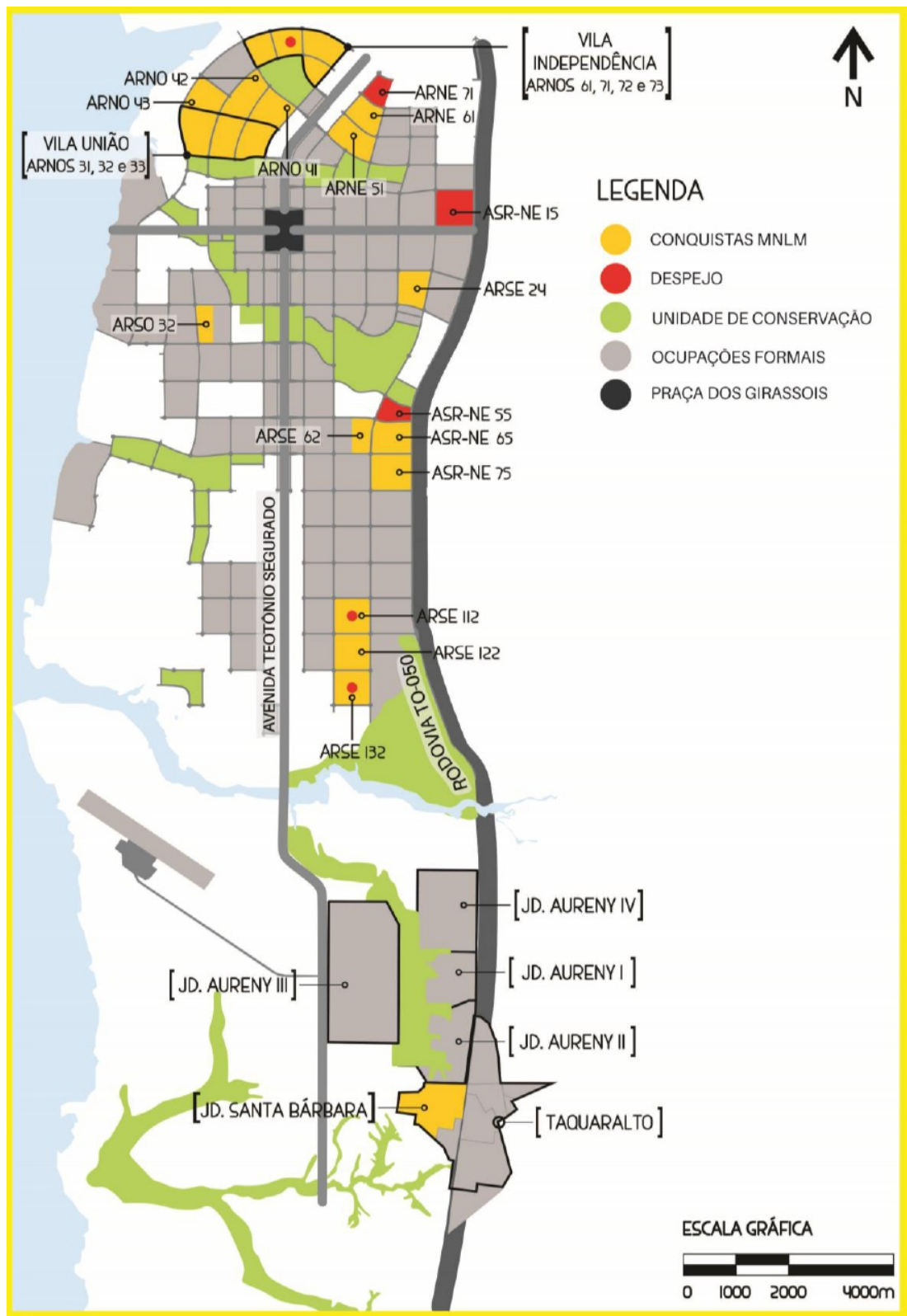
Seu protagonismo e a promoção de ocupações de áreas públicas e privadas foi capaz de alterar, ao menos em parte, o projeto urbanístico inicial do município incluindo trabalhadores no mapa, promovendo a redistribuição de terras e reivindicando o direito referenciado em seu nome, conforme se vê pelo quadro abaixo:

Quadro 8 – Panorama das ocupações dirigidas pelo MNLN em Palmas/TO

NOME	ANO	CONTEXTO	RESULTADO
ARNO 42	1999	Cercado pelas ARNOS 41 e 43, que receberam as famílias reassentadas da ocupação conhecida como Sapolândia	Regularizada
Comunidade Dom Helder Câmara (ARNE 71)	1999	Proximidade das ARNEs 51 e 61, que abrigaram os reassentados da ocupação Jardim Palacinho (ASR-SE 15).	Dispersão / ocupação da ARNO 72 / Reassentamento no extremo sul da capital (Jardim Santa Bárbara).
Assentamento Olga Benário Prestes (ARSE 132).	2000	Proximidade com as ARSEs 112 e 122, as quais já haviam sido ocupadas.	Regularizada.

Fonte: BOTTURA, 2019, p. 177-219 (adaptado).

Figura 13 – Distribuição das ocupações dirigidas pelo MNLM pelo território de Palmas/TO



Fonte: BOTTURA, 2019, p. 171.

Ainda que reconhecido o pioneirismo do MNLM na democratização do espaço urbano e conquista de direitos, as mudanças nos cenários políticos e jurídicos em nível local, regional e nacional favoreceram o surgimento de novos atores sociais advindos, em sua maioria, de movimentos de dissidência deste sujeito coletivo primeiro (BOTTURA, 2019, p. 241).

Fixa-se assim unidades tocaninenses de organizações sociais com tradição em todo o país como a União de Movimentos por Moradia (UMM), que posteriormente deu origem à União Nacional pela Moradia Popular (UNMP) e o Movimento Trabalhadores Sem Teto (MTST), bem como a Federação das Associações Comunitárias do Tocantins (FACOMTO), um braço regional da Confederação Nacional das Associações de Moradores (BOTTURA, 2019, p. 241-255).

Também é fundamental citar a emergência de outros sujeitos coletivos de direitos originalmente regionais como o Organização Popular de Moradia (OPM) e outros formatados de modo distinto àquele adotado pelos movimentos sociais clássicos, ainda que conectados a eles, como é o caso da Associação das Costureiras do Estado do Tocantins vinculada a UNMP (BOTTURA, 2019, p. 250).

No contexto regional, a extinção da CODETINS e sua substituição pela Agência de Desenvolvimento do Estado do Tocantins (AD-TOCANTINS) simbolizava o fim do estágio de implantação da capital Palmas e anunciava o início de uma era tão caótica quanto sua antecessora, a expansão urbana (TOCANTINS, 1996).

Conforme já discutido, a eleição de Luiz Inácio Lula da Silva para a presidência da república, a criação do Ministério das Cidades e o estabelecimento de um novo modelo governança política com participação ativa de movimentos sociais forneceu novos instrumentos de desenvolvimento urbano e favoreceu o florescimento de projetos reformistas, ainda que eivados de forte apelo neoliberal (BOTTURA, 2019, p. 225).

Nesse período foi realizado o primeiro processo de revisão participativa do plano diretor de Palmas (2007) no qual a contribuição dos movimentos sociais possibilitou a criação das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), nos termos do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), que estabelece unidades específicas do solo urbano sob as quais vigoram condições especiais de parcelamento e construção destinadas a regularização fundiária (BRASIL, 2009; CORIOLANO et al., 2013, p. 146).

Em Palmas, as ZEIS foram propostas como meio para a regularização fundiária de ocupações dirigidas pelos movimentos sociais urbanos e como forma de enfrentar o fenômeno dos vazios urbanos, conforme demonstra o quadro seguinte:

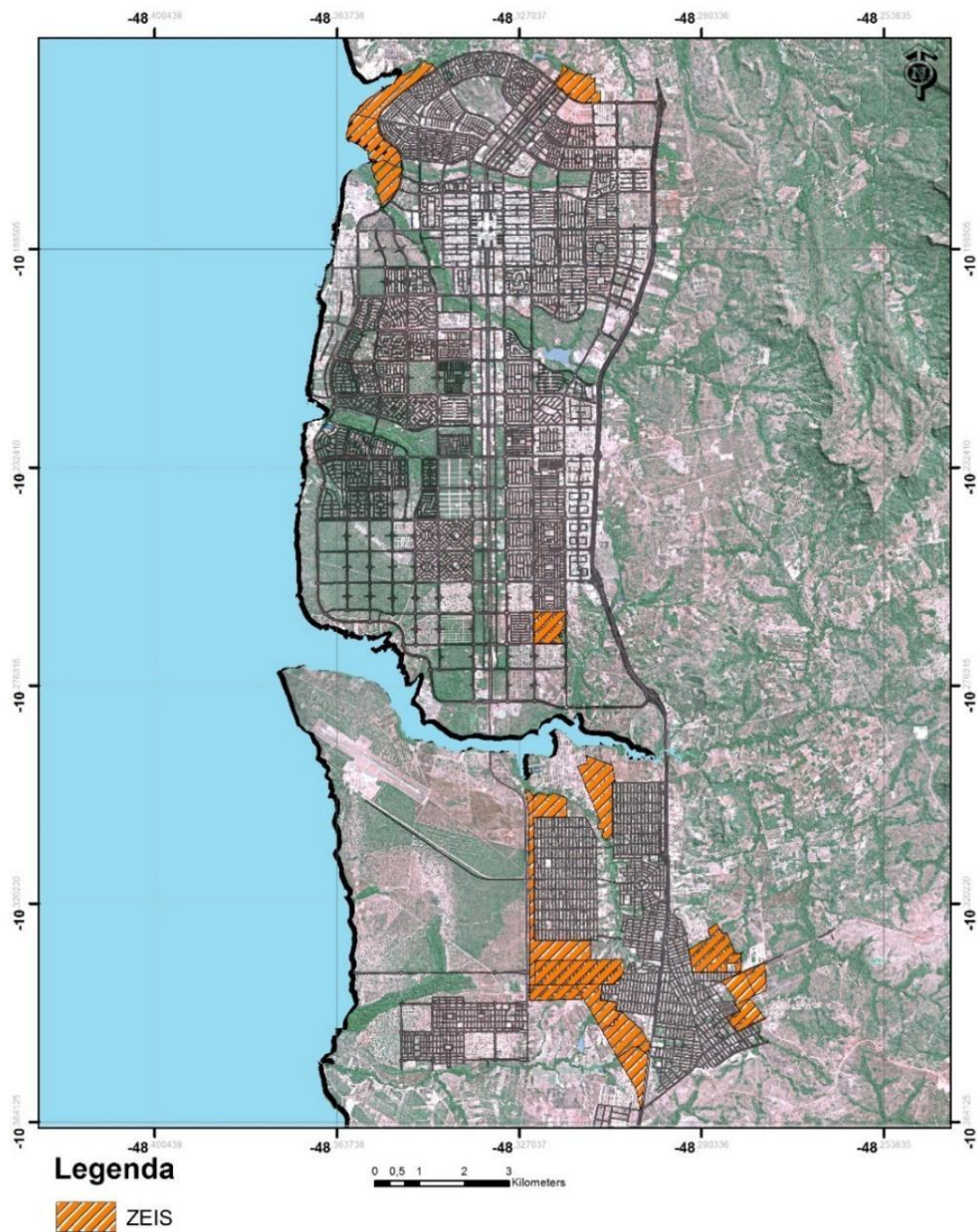
Quadro 9 – Tipos de ZEIS que foram propostas no ato de revisão do Plano Diretor de Palmas que resultou na aprovação da LC nº 155/2007

TIPO DE ZEIS	DESCRIÇÃO	SITUAÇÃO FINAL
ZEIS TIPO I	Glebas urbanas, públicas ou particulares, para fins de loteamentos de interesse social	Permaneceram somente as quadras ALCNO-33, ALCNO 43 e ARSE-132, sendo incluída a quadra ALCNO-13
ZEIS TIPO II	Loteamentos regulares aprovados ou não, sem infraestrutura completa, passível de consórcio e parcerias com o poder público, visando à construção de habitações de interesse social.	Morada do Sol (Setor I, Setor II, e Setor III), Jardim Janaína, Jardim Aeroporto, Santa Fé - 2ª Etapa, Lago Sul, Jardim Santa Helena, Jardim Sônia Regina e Jardim Irenilda.
ZEIS TIPO III	Loteamentos irregulares para fins de regularização.	Irmã Dulce e União Sul, localizados na região sul de Palmas, e o Santo Amaro, na região norte.
ZEIS TIPO IV	Lotes multifamiliares (HM), vazios e/ou subutilizados, com infraestrutura básica localizados em quadras dentro da Área de Ocupação Preferencial das avenidas JK e Teotônio Segurado.	Proposta totalmente eliminada do texto da proposta de lei.

Fonte: PALMAS, 2017g, p. 8.

A distribuição das ZEIS reconhecidas pela Lei Complementar n. 155/2007 demonstra a intensidade do processo de expansão da periferia capital tocantinense, visto que a maior parte destas áreas está fora do plano diretor básico, exceto a ARSE 132, cuja ocupação foi dirigida pelo Movimento Nacional de Luta pela Moradia sob epíteto de Assentamento Olga Benário Prestes.

Figura 14 – Distribuição das ZEIS pelo território de Palmas/TO conforme a LC n° 155/2007



Zonas de Especial Interesse Social		N° de série/Data: 067 - 05062017 - V2
 Prefeitura Municipal de Palmas Instituto Municipal de Planejamento Urbano	Projeto: <i>Revisão do Plano Diretor</i>	Escala: 1:180.000
	Autoria e departamento: Geógrafo - Daniel Bartkus Rodrigues - Diretoria de Planejamento Urbano	Fonte: <i>Lei N° 155 - Plano Diretor de Palmas</i>

Fonte: Palmas, 2007.

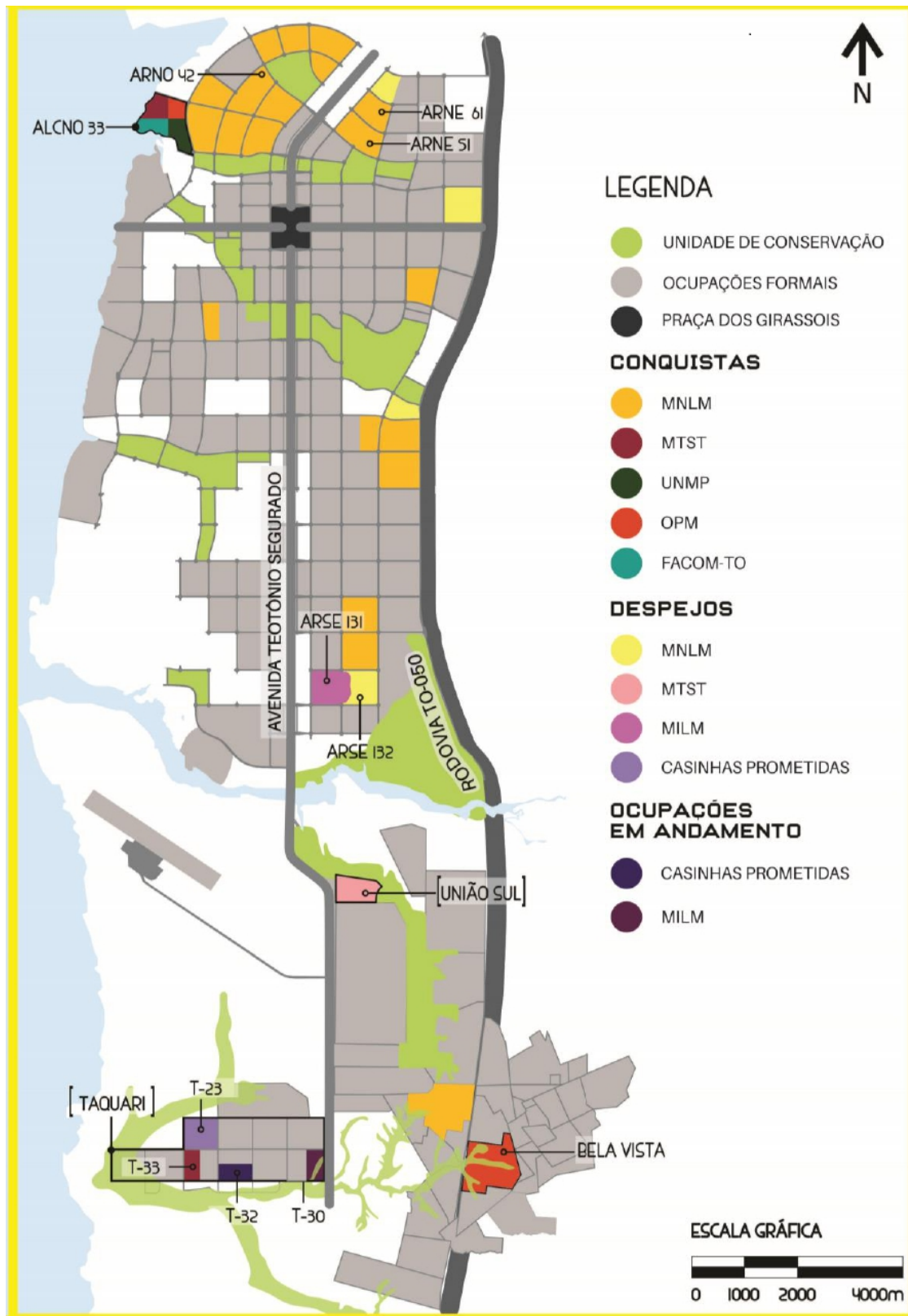
O estabelecimento das ZEIS pela lei municipal também motivou a administração estadual a doar diversos lotes ainda sob seu domínio localizadas na ALC-NO 33 para diferentes entidades e associações ligadas aos movimentos sociais de luta pela moradia estabelecidos em Palmas por meio das Leis estaduais 2.766/2013, e 2.809/2013 (TOCANTINS, 2013a; 2013b).

Quadro 10 – Doação de glebas urbanas da ALC-NO 33 aos movimentos sociais urbanos em Palmas/TO (2013)

GLEBAS DOADAS	SUJEITOS COLETIVOS DE DIREITOS BENEFICIADOS
Lote Multifamiliar (HM) 01, Alameda 02, com área de 9.005,40 m ² , Matrícula n. 98.862 e HM 02, Alameda 02, com área de 12.761,88 m ² , Matrícula n. 98.863.	Federação das Associações Comunitárias e de Moradores do Tocantins – FACOMTO.
Lote Multifamiliar (HM) 03, Alameda 06, com área de 12.669,47 m ² , Matrícula n. 98.864 e HM 04, Alameda 02, com área de 9.018,20 m ² , Matrícula n. 98.865.	Associação Tocantinense de Preservação Ambiental e Valorização da Vida – ECOTERRA (ligada à União Nacional pela Moradia Popular- UNMP).
Lote Multifamiliar (HM) 16, Alameda 12 com área de 8.110,37 m ² , Matrícula n. 98.877.	Associação Estadual de Apoio à Moradia Urbana e Rural (ligada ao Movimento dos Trabalhadores Sem Teto-MTST).
Lote Multifamiliar (HM) 09, Alameda 09 com área de 17.697,28 m ² , Matrícula n. 98.870.	Associação de Apoio à Organização Popular de Moradia – AAOPM (ligada à Organização Popular de Moradia- OPM).
Lote Multifamiliar (HM) 14, Alameda 10, com área de 11.235,76 m ² , Matrícula n. 98.875 e HM 15, Alameda 12, com área de 10.570,84 m ² , Matrícula n. 98.876.	Associação das Costureiras do Estado do Tocantins (ligada à União Nacional pela Moradia Popular- UNMP).
Lote Multifamiliar (HM 06), Alameda 08, com área de 3.591,83 m ² , Matrícula n. 98.867; HM 07, Alameda 05, com área de 5.722,52 m ² , Matrícula n. 98.868 e Hm 08, Alameda 02, com área de 9.018,20 m ² , Matrícula n. 98.869.	Associação de Moradores da Quadra 407 Norte (ligada à União Nacional pela Moradia Popular- UNMP).

Fonte: Elaboração própria.

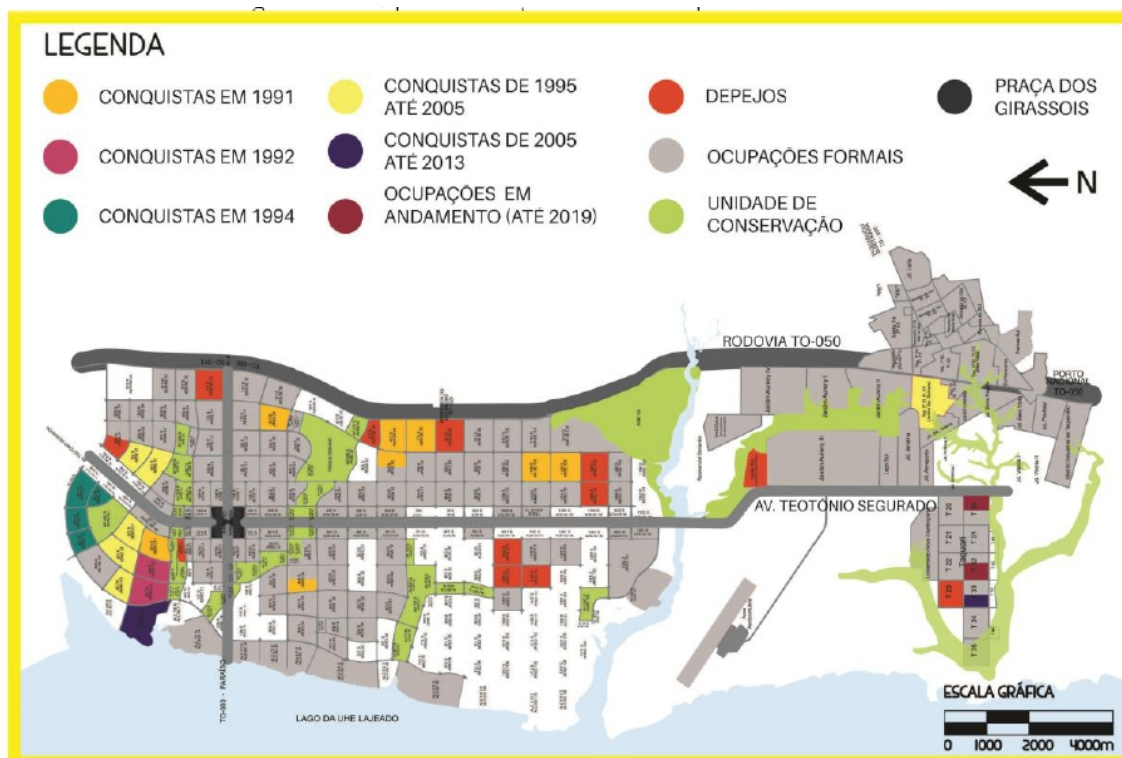
Figura 15 – Mapa da evolução dos conflitos fundiários em Palmas/TO



Fonte: BOTTURA, 2019, p. 224.

A trajetória recuperada neste tópico apenas destaca o protagonismo desses sujeitos coletivos de direitos na reconfiguração do espaço urbano em Palmas em comparação ao movimento de ocupação da cidade. A atuação contestadora dos movimentos sociais sobre o espaço em Palmas não se encerrou, algumas ocupações recentes ainda são tema de diversos debates políticos.

Figura 16 – Linha do tempo das conquistas dos movimentos sociais urbanos em Palmas/TO



Fonte: BOTTURA, 2019, p. 281.

Por fim, cabe discutir quais as mais recentes reivindicações dos movimentos sociais urbanos em Palmas, mesmo depois de quase trinta anos de atuação que conta com altos e baixos. Para tanto, o canal participativo aberto para a revisão do plano diretor municipal se mostra como momento oportuno para a leitura desse conflituoso cenário de diferentes interesses políticos, econômicos e sociais.

5 PARTICIPA PALMAS: O DIREITO À CIDADE ACHADO NA RUA, GESTÃO DEMOCRÁTICA E O MAIS RECENTE PROCESSO DE REVISÃO DO PLANO DIRETOR DA CAPITAL TOCANTINENSE

Para compreender o contexto em que o Plano Diretor Participativo de Palmas é preciso voltar ao ano de 2013, quando o empresário Carlos Amastha assume a prefeitura da capital com um programa de governo com foco para o desenvolvimento urbano. Para viabilizar esta agenda foi criado o Instituto Municipal de Planejamento Urbano de Palmas (IMPUP), com as seguintes competências:

- I- promover estudos e pesquisas para o planejamento integrado do desenvolvimento do município de Palmas;
[...]
- III – articular as políticas e diretrizes setoriais públicas e privadas que interfiram na estruturação urbana do Município e na região do entorno;
[...]
- V – captar recursos e atrair investimentos para viabilizar a implantação de planos, programas e projetos do Município;
- VI – desenvolver nos órgãos da Administração Municipal o sentido de racionalização do desenvolvimento do Município em todos os seus aspectos;
- VII – propor a adequação ou reformulação das legislações de parcelamento, ordenamento e uso do solo do Município;
[...]
- IX – produzir e coordenar a execução de projetos especiais que interfiram na paisagem urbana do Município (PALMAS, 2014).

Amparado nesses objetivos institucionais, o IMPUP viabilizou não só a realização do plano diretor participativo como também projetos de reforma no modelo de transporte público da capital por meio do *Bus Rapid Transit* (BRT) e o Plano de Ação Palmas Sustentável, vinculado à Iniciativa Cidades Emergentes Sustentáveis (ICES) e financiado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e Caixa Econômica Federal (CAIXA).

A implantação do BRT em Palmas nasce como consequência dos esforços do Ministério das Cidades em prol desta modalidade de transporte público urbano concebido como sustentável e com custo eficiente (BRASIL, 2008). O projeto foi financiado com recursos do Programa Aceleração do Crescimento (PAC) através da CAIXA e teve todo o seu trâmite concomitante às discussões sobre o plano diretor participativo de Palmas.

Esse empreendimento tornou-se um tópico recorrente nas audiências públicas promovidas pelo poder público municipal, entretanto a deflagração de uma operação policial com objetivo de apurar suspeitas de fraude no processo licitatório seguida de uma Ação Civil Pública apresentada pelo Ministério Público Federal com pedido de suspensão dos repasses federais e uma recomendação do Tribunal de Contas da União pela paralisação das obras (DURÃES; MOTA, 2017).

Cabe destacar que o mérito da referida ação civil pública foi julgado procedente em primeiro grau de jurisdição, o que acabou impedindo a continuidade do projeto e a materialização de seus reflexos no instrumento de planejamento urbano municipal com a consequente declaração de ilegalidade do projeto apreciado e condenação das partes à devolução dos valores recebidos. Os autos se encontram em fase recursal junto ao Tribunal Federal da Primeira Região (DURÃES; MOTA, 2017).

Já o projeto Palmas Sustentável mostrou influência considerável sobre a produção dos relatórios técnicos que nortearam as proposições administrativas sobre o último plano diretor participativo e, portanto, apresenta inegáveis reflexos sobre o texto da Lei Complementar 400/2018, que materializa o texto do novo plano diretor de Palmas e por isso, será objeto de análise nesta pesquisa.

5.1 O PLANO DE AÇÃO PALMAS SUSTENTÁVEL

O Plano de Ação Palmas Sustentável é um projeto de assistência técnica em infraestrutura focado em cidades médias que apresentam taxas de crescimentos superiores às médias nacionais e um contexto de estabilidade social e governamental, vinculado à Iniciativa Cidades Emergentes e Sustentáveis (ICES), desenvolvido pelo BID e CAIXA em conjunto com uma organização da sociedade civil denominada Instituto Pólis (PALMAS, 2015, p. 19 e 38).

O programa lançado pela ICES encontra respaldo nas aproximações entre o Programa Internacional de Assentamentos Humanos (ONU-HABITAT) e o programa ambiental das Nações Unidas potencializada pela Agenda 2030 e seus 17 Objetivos para Desenvolvimento Sustentável (ODS), dentre os quais está a promoção de cidades sustentáveis (UN, 2016, p. 82).

Nessa toada, a Nova Agenda Urbana e a Declaração de Quito sobre Cidades e

Assentamentos Urbanos para Todos consolidam um projeto programático em prol de um novo modelo de vida nas urbes que apresenta a sustentabilidade como palavra-chave, uma vez que esse termo se repete 171 vezes ao longo do primeiro texto (UN, 2016).

É com base nesses propósitos que os planos de ação para cidades emergentes conta com um projeto de transformação para a sustentabilidade dividido em seis fases de execução que passam pela: (i) seleção e convite da cidade (preparação); (ii) identificação de indicadores sociais deficitários no que refere à sustentabilidade (análise e diagnóstico); (iii) seleção dos indicadores prioritários (priorização); (iv) construção de soluções (plano de ação); (v) implementação das ações e intervenções programadas (pré-investimento); e por fim, (vi) acompanhamento dos resultados (monitoramento) (PALMAS, 2015, p. 54-56).

Figura 17 - Infográfico das fases de execução do ICES



Fonte: PALMAS, 2015, p. 55.

O documento que concretiza os princípios, diretrizes e ações programáticas do plano de desenvolvimento urbano de Palmas apresenta o conceito de “sustentabilidade urbana” como mote, isso porque os termos “sustentabilidade” e “sustentável” se repetem cerca de 519 vezes ao longo de todo o texto (PALMAS, 2015).

Para conceituar a expressão chave, o Plano de Ação resgata o conceito de desenvolvimento sustentável lançado pelo Relatório Brundtland (também chamado de Nosso Futuro Comum) que o define como aquele que “encontra as necessidades atuais sem comprometer a habilidade das futuras gerações de satisfazer suas próprias necessidades.” (BRUNDTLAND, 1991, p. 46).

A partir desta definição primeira, o conceito de cidade sustentável fixa-se como:

Uma cidade sustentável é aquela que oferece alta qualidade de vida a seus habitantes, sem comprometer os recursos e possibilidades de futuras gerações. É uma cidade com infraestrutura que leva em conta a escala humana, que minimiza seus impactos sobre o meio natural e é capaz de se adaptar à mudança do clima. Ela conta também com um governo local com capacidade fiscal e administrativa para manter o seu crescimento econômico e para conduzir suas funções urbanas com participação ativa da sociedade (PALMAS, 2015, p. 38).

O conceito de cidade sustentável apresentado pelo Projeto Palmas Sustentável fixa os quesitos (i) mudança climática, (ii) capacidade fiscal e governança e (iii) desenvolvimento urbano, os quais foram formatados com base na perspectiva tripartite de sustentabilidade apresentada pela Nova Agenda Urbana, que considera os seguintes princípios e compromissos:

(...) garantir a sustentabilidade ambiental, promovendo o uso de energias limpas e o uso sustentável da terra e dos recursos no desenvolvimento urbano; protegendo ecossistemas e a biodiversidade, favorecendo a adoção de estilos de vida saudáveis em harmonia com a natureza; promovendo padrões de consumo e produção sustentáveis; fortalecendo a resiliência urbana; reduzindo o risco de desastres; e propiciando a mitigação e a adaptação às **mudanças climáticas**.

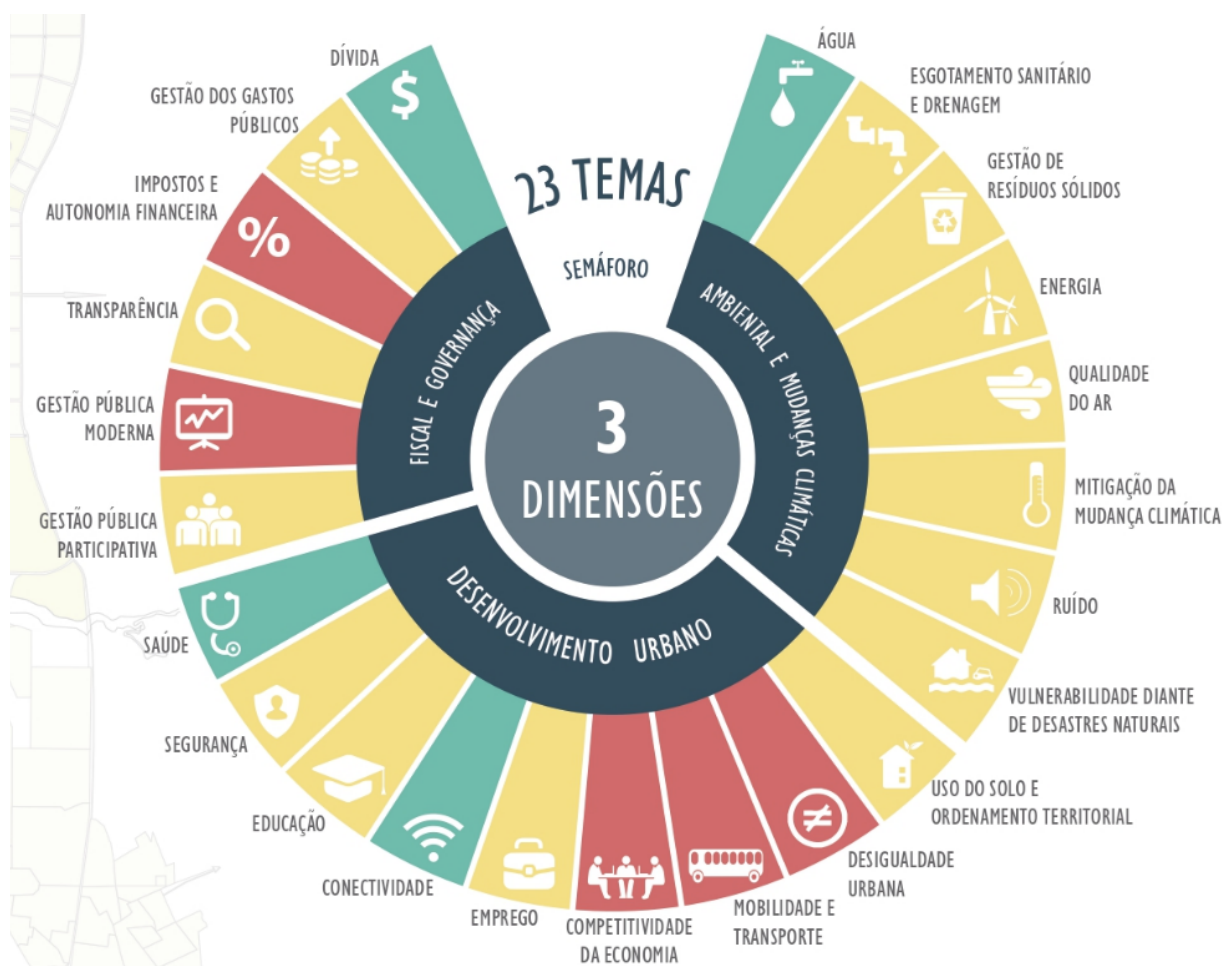
(...)
desenvolvimento e implementação de **políticas urbanas** no nível apropriado, inclusive por meio de parcerias locais, nacionais e entre diversos atores, construindo sistemas integrados de cidades e assentamentos humanos e promoção da cooperação entre todos os níveis de governo para permitir-lhes alcançar o desenvolvimento urbano integrado sustentável;
fortalecimento da **governança urbana**, com instituições e mecanismos sólidos que empoderem e incluem atores urbanos, assim como freios e contrapesos apropriados, conferindo previsibilidade e coerência aos planos de desenvolvimento urbano para possibilitar a inclusão social, o crescimento econômico sustentado, inclusivo e sustentável e a proteção do meio ambiente

(...)

fomentar estruturas e instrumentos efetivos, inovadores e sustentáveis, que reforcem as **finanças municipais** e sistemas fiscais locais para criar, sustentar e compartilhar o valor gerado pelo desenvolvimento urbano sustentável de maneira inclusiva (UN, 2016, p. 08, **grifei**).

Essa percepção tripartida do conceito de desenvolvimento sustentável que articula-se na indissociabilidade entre as perspectivas ambiental, econômica e social (UN, 2016, p. 11), organiza a seleção dos 23 temas setoriais que determinam o estabelecimento de 120 indicadores sociais, econômicos e políticos que embasam a proposição das ações programáticas prescritas, segundo a imagem abaixo (PALMAS, 2015, p. 19).

Figura 18 - Círculo temático adotado pela ICES



FONTE: PALMAS, 2015, p. 60

Quando apresentadas as linhas estratégicas que orientam a proposição das ações programáticas do projeto Palmas Sustentável nota-se que a ideia de sustentabilidade vem acompanhada de uma inclinação neoliberal, visto que a meta de “usar o território de uma forma mais equilibrada” também significa “avançar para um gestão pública mais eficiente” através do “controle social do dinheiro público” para “tornar Palmas uma cidade mais competitiva” (PALMAS, 2015, p. 32).

É perceptível a correlação destas estratégias com o discurso adotado pela Emenda Constitucional n. 19/1998, responsável por alocar a doutrina neoliberal para o texto da constituição brasileira ao apontar a necessidade de reforma administrativa para incorporar a dimensão da eficiência no serviço público e contribuir para o equilíbrio das contas públicas (BRASIL, 1998).

O diagnóstico setorial revelou a conectividade como potencial e os indicadores ambientais como principais debilidades identificadas, dentre os quais estão saneamento e drenagem, gestão de resíduos sólidos urbanos e energia (PALMAS, 2015, p. 63-81). O conjunto de medidas atreladas aos objetivos estratégicos proposto demandam inclusive a revisão do plano diretor (PALMAS, 2015, p. 200), conforme indicam as tabelas a seguir:

Figura 19 - Ações estratégicas sobre competitividade no Plano de Ação Palmas Sustentável
Tabela de ações da Linha Estratégica 1

Ord	Ação	Responsável	Natureza da Ação					Custos (mil R\$)			Prazo
			Ação Executiva			Ação Normativa Institucional	Ação Colaborativa	Pré-investimento	Investimento	Total	
			Recursos próprios	Recursos governamentais a fundo perdido	Financiamento bancário/ agência de fomento						
Diretriz A: Aproveitamento da potencialidade logística de Palmas											
1	Implantação de Porto Seco, e Centro de Apoio de Logística e Parque Tecnológico	SEDEM					700	6.000	6.700	C	
Diretriz B: Incentivo à inovação											
2	Adequação do Centro de Inovação e Aceleração de Empresas de Palmas - CIAP	SEDEM					1.200	380	1.580	C	
3	Construção do Centro Tecnológico de Palmas - CETEP	SEDEM					6.000	1.200	7.200	C	
Diretriz C: Implantação do polo de comércio e turismo											
4	Estruturação do polo Turístico de Taquaruçu	SEDEM					318	2.862	3.180	C	
5	Revitalização e fortalecimento das Feiras	SEDEM					100	900	1.000	C	
6	Criação do Mercado Municipal	SEDEM					300	4.000	4.300	C	
7	Implantação do projeto Estação Ponte Museu	SEDEM					1.000	700	1.700	C	
Diretriz D: Desenvolvimento dos setores estratégicos											
8	Apoio à Piscicultura	SEDEM					380	0	380	C	
9	Implantação do Cinturão Verde	SEDEM					1.200	0	1.200	C	

Fonte: PALMAS, 2015, p. 198.

Vale lembrar que a linha estratégica 01 se refere ao aumento da competitividade econômica da cidade de Palmas e a linha estratégica 02 diz respeito ao uso do território municipal de uma forma mais equilibrada, ainda que não haja maiores explicações sobre o significado ou extensão desse termo. (PALMAS, 2015, p. 196, 228).

Figura 20 - Ações estratégicas sobre desenvolvimento territorial do Plano de Ação Palmas Sustentável
Tabela de ações da Linha Estratégica 2

Ord	Ação	Responsável	Natureza da Ação					Custos (mil R\$)			Prazo
			Ação Executiva			Ação Inovativa Institucional	Ação Colaborativa	Pré-investimento	Investimento	Total	
			Recursos próprios	Recursos governamentais a fundo perdido	Financiamento bancário/agência de fomento						
Diretriz A: Reordenamento da ocupação urbana											
24	Revisão do Plano Diretor	IPUP/ SEMDUS						2.000	0	2.000	C
25	Revisão da legislação urbanística complementar	IPUP/ SEMDUS						3.000	0	3.000	C
26	Revisão do Plano Local de Habitação de Interesse Social	Sehab						500	0	500	C
27	Revisão do Plano de Regularização Fundiária	Sehab						500	0	500	C
Diretriz B: Incentivo a novas centralidades											
28	Plano de revitalização e estruturação de um centro local no Taquaralto	IPUP						286	11.450	11.736	C
Diretriz C: Urbanização e requalificação urbana											
29	Projeto e construção do Paço Municipal	IPUP						10.000	90.000	100.000	L
30	Projeto Orla	IPUP						12.000	120.000	132.000	L
Diretriz D: Preservação e recuperação ambiental											
31	Criação do SMUC	SEMDUS						0	100	100	C
32	Recuperação ambiental e implantação dos parques urbanos	SEMDUS						2.500	25.000	27.500	C
33	Diagnóstico Fundiário do Córrego do Machado	SEHAB						1.660	0	1.660	C
34	Plano de manejo da UC do Tiúba	SEMDUS						200	0	200	C
35	Plano de arborização urbana	SEMDUS						300	5.000	5.300	M
36	Implantação de sistema de drenagem sustentável	IPUP						6.000	54.000	60.000	M
Diretriz E: Integração urbana dos assentamentos informais											
37	Construção de unidades habitacionais de interesse social	SEHAB						0	538.768	538.768	M
38	Urbanização e regularização fundiária dos assentamentos precários	SEHAB						7.000	70.000	77.000	L
Diretriz F: Melhoria do transporte coletivo											
39	Construção do BRT	IPUP/ SAMT						11.600	476.885	488.485	C
40	Projeto da nova rede de transporte coletivo municipal integrada ao BRT	IPUP/ SAMT						2.500	0	2.500	C
41	Programa de qualificação dos pontos de parada do transporte coletivo da cidade	IPUP/ SAMT						0	6.698	6.698	C
42	Modernização da frota com atendimento à legislação de acessibilidade	IPUP/ SAMT						0	45.500	45.500	C

Fonte: PALMAS, 2015, p. 230.

Por fim, tem-se a linha estratégica 03 que cuida do aprimoramento da gestão municipal em direção ao princípio da eficiência administrativa (PALMAS, 2015, p. 240).

Figura 21 - Ações estratégicas sobre governança fiscal e administrativa do Plano de Ação Palmas Sustentável

Tabela de ações da Linha Estratégica 3

Ord	Ação	Responsável	Natureza da Ação					Custos (mil R\$)			Prazo
			Ação Executiva			Ação Normativa Institucional	Ação Colaborativa	Pré-investimento	Investimento	Total	
			Recursos próprios	Recursos governamentais a fundo perdido	Financiamento bancário/agência de fomento						
Diretriz A: Fortalecimento da autonomia financeira e eficiência fiscal											
60	Revisão do código tributário municipal e atualização dos cadastros imobiliários, mobiliários e multifinalitário e oficialização do endereçamento	SEFIN						0	20.176	20.176	C
61	Atualização da Planta Genérica de Valores - PGV	SEFIN						0	1.200	1.200	C
62	Reformulação do termo de cooperação com os cartórios	SEFIN						0	0	0	C
63	Fortalecimento da tributação sobre a atividade econômica	SEFIN						0	400	400	C
64	Aumento da eficiência da administração tributária municipal	SEFIN						0	200	200	C
65	Eficiência da administração financeira	SEFIN						800	1.890	2.690	C
Diretriz B: Modernização da gestão pública como instrumento de controle social do dinheiro público											
66	Atualização do levantamento aerofotogramétrico e geoprocessamento	SEFIN						0	4.827	4.827	C
67	Implantação do gerenciamento eletrônico de documentos (ged)	SEFIN						0	17.900	17.900	C
68	Controle do custeio	SEFIN						0	11.000	11.000	C
69	Gestão de compras	SEFIN						0	12.900	12.900	C
70	Informatização do processo de atendimento ao contribuinte	SEFIN						2950	9.000	11.950	C
71	Construção de uma sede administrativa	SEFIN						0	10.0000	10.0000	C
Total								3.750	179.493	183.243	

Fonte: PALMAS, 2015, p. 241.

Uma análise destas ações programáticas revela o papel central do direito como instrumento da concretização da ideologia neoliberal, afinal as tão almejadas reformas administrativas e tributárias na gestão municipal em Palmas só serão possíveis através da mudança do aparato legislativo que estrutura os atuais quadros institucionais.

Tal como reconhece Lyra Filho (2012, p. 84-90) a integridade da infraestrutura econômica capitalista necessita de uma superestrutura jurídica rígida baseada em usos e costumes dominantes que legitimam a reprodução do modelo de sociedade classista e ao mesmo tempo coíbem movimentos contra institucionais de alteração e reorganização do modo de produção posto.

No quesito competitividade a reforma legislativa do Plano Diretor de Palmas permitiria a inclusão de diversos empreendimentos imobiliários e o favorecimento da iniciativa privada, como no caso do Projeto Orla, que ocupa um capítulo inteiro do Plano de Ação Palmas Sustentável, tamanha sua importância.

5.2 A OCUPAÇÃO DA ORLA DE PALMAS/TO: MAIS UM CAPÍTULO DA DIALETIZAÇÃO DO ESPAÇO

O empreendimento conhecido como “Projeto Orla” trata da urbanização da faixa costeira do lago da Usina Hidrelétrica de Lajeado e sua cota de alagamento, que afeta a área urbana de Palmas. Vale lembrar que o plano básico do projeto de urbanização da cidade já previa a ocupação dessa área de orla urbana, desde que obedecido o princípio de acesso de todos os habitantes da cidade ao lago (GRUPO QUATRO, 2023; TEIXEIRA, 2009, p. 95).

Para a concretização destes objetivos a orla de Palmas foi segmentada em diversas áreas de lazer e cultura (ALCs) e áreas verdes (AV), classificadas como área de baixa densidade populacional e destinada às atividades de recreação, educação e cultura. Entretanto, o interesse das construtoras e incorporadoras na área levou à alteração de sua destinação inicial e sua conversão em um empreendimento imobiliário (TOCANTINS, 1993; 2000a; VIEIRA, 2019, p. 35).

Quadro 11- Disposição das glebas urbanas da orla de Palmas lindeiras à Avenida Parque, conforme a Lei Complementar n. 386/1993

Orientação geográfica	Quadras de macro parcelamento
ALC-Noroeste	ALC NO 14; ALC NO 13; ALC NO 33; ALC NO 43
ALC-Sudoeste	ALC SO 14; ALC SO 34; ALC SO 55; ALC SO 64; ALC SO 86; ALC SO 106; ALC SO 116; ALC SO 126; ALC SO 141
ALC-Sudeste	ALC SE 141
AV-Sudoeste	AV SO 134; AV SO 141
AV-Sudeste	AV SE 145

Fonte: VIEIRA, 2019, p. 35

Ainda no ano 2000 o governo do Tocantins criou em parceria com o Sindicato das Indústrias da Construção Civil do Estado do Tocantins (SINDUSCON), a Orla Participações e Investimentos S/A, uma pessoa jurídica de direito privado, responsável pela implantação do croqui desenhado por Ruy Ohtake e posteriormente assumido pelo GRUPO QUATRO (TOCANTINS, 2000b, VIEIRA, 2019, p. 43-52).

Não demorou muito para que a destinação urbana da orla de Palmas fosse convertida em área residencial de alto padrão, dando origem ao bairro conhecido como Orla 14. Em contrapartida, a empresa Orla S/A também se torna responsável pelo loteamento do Jardim Taquari, um bairro localizado no extremo sul da capital, por meio da modalidade de investimento conhecida subsídio cruzado (VIEIRA, 2019, p. 57-58).

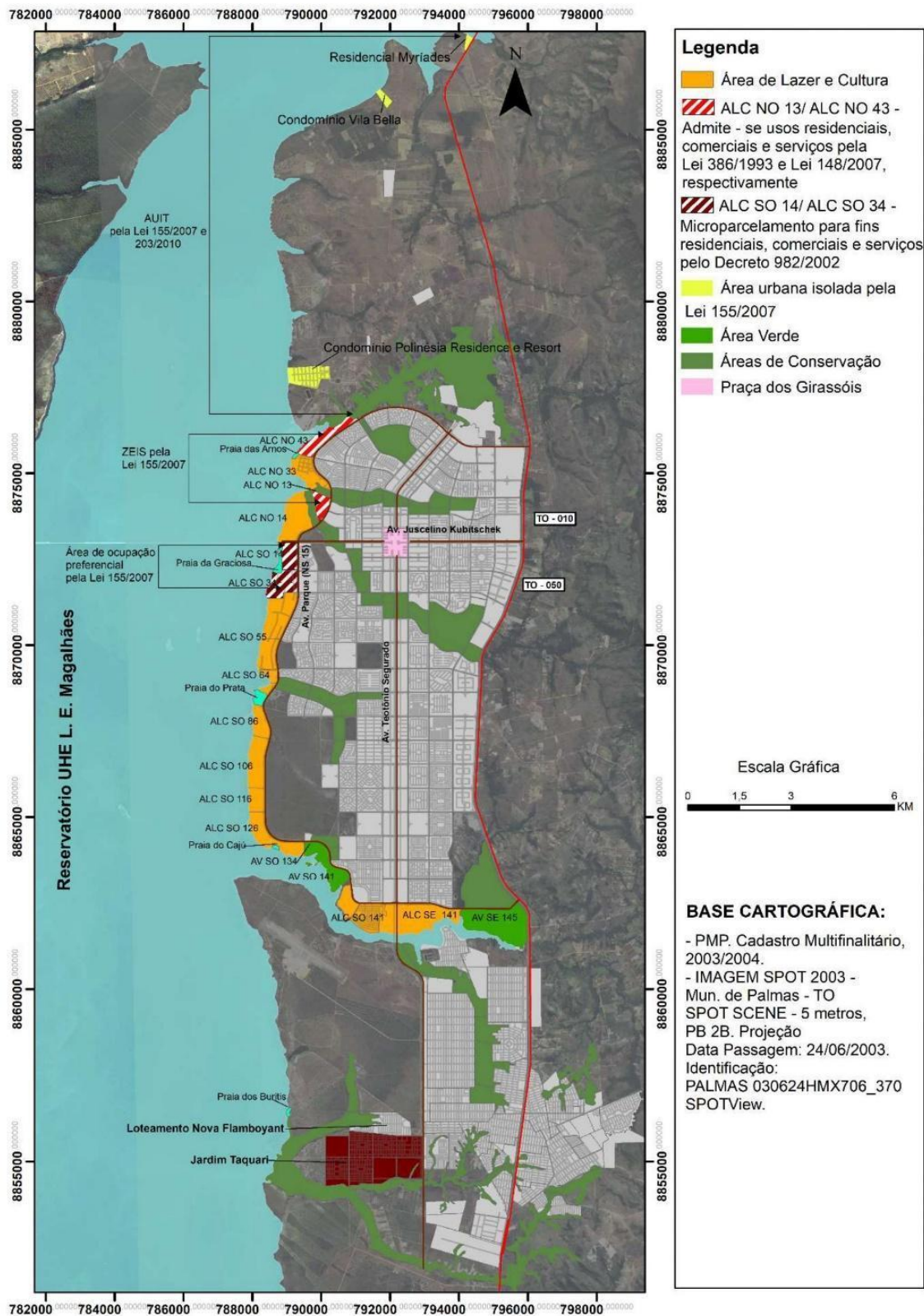
Vale lembrar que o bairro Jardim Taquari é fruto de uma ocupação conduzida pelo MTST, que foi posteriormente desapropriada pelo governo estadual para fins de reforma urbana e aparelhado com recursos do Fundo de Apoio à Moradia Popular, destinado à edificação e melhoria das condições habitacionais das famílias de baixa renda e instituído pela mesma lei de criação do Projeto Orla (TOCANTINS, 2000a; VIEIRA, 2019, p. 58-59).

Mais uma vez fica configurada a dialetização do espaço urbano palmense e a segregação socioespacial, à medida em que observa ação do próprio Estado ao fomentar a construção de bairros de alto padrão habitacional em uma área especial da cidade e ao mesmo tempo promover habitação de baixos padrões na periferia como forma de compensação.

O processo de ocupação da orla de Palmas se torna ainda mais controverso quando da revisão do plano diretor participativo de Palmas em 2007 e a já mencionada criação das ZEIS em áreas públicas estaduais localizadas na nesta região (ALC NO 33 e 43) e posteriormente a doação de lotes públicos à entidades ligadas aos movimentos sociais urbanos (PALMAS, 2007; TOCANTINS, 2013a; 2013b).

Ao mesmo tempo, a valorização e especulação imobiliária trazida pelo Projeto Orla também trouxe para a região condomínios residenciais fechados e resorts, consolidados como Áreas Urbanas Isoladas por estarem localizadas fora do perímetro urbano estabelecido pela legislação municipal (PALMAS, 2007; VIEIRA, 2019, p. 66).

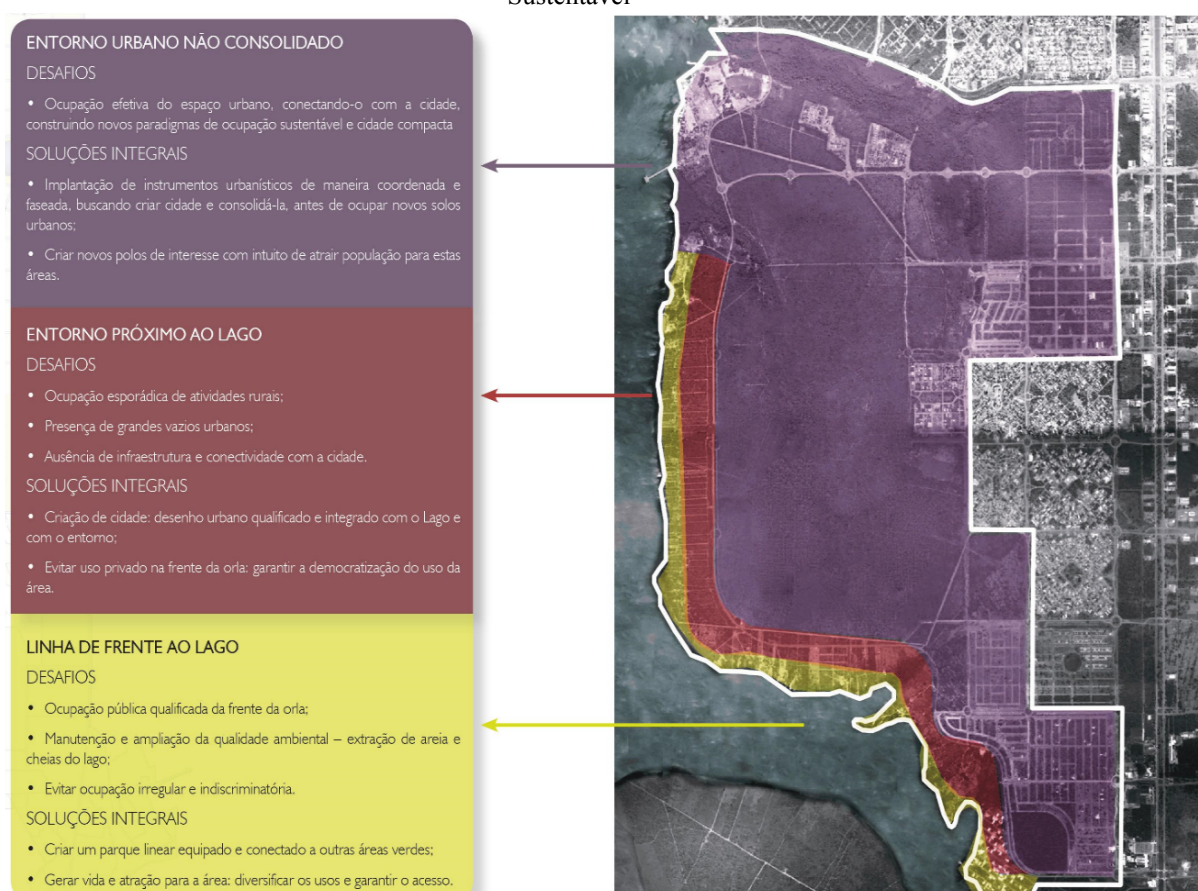
Figura 22 - Tipologia das áreas urbanizadas na orla de Palmas/TO



Fonte: VIEIRA, 2019, p. 69

É neste cenário profundamente dialético que o Plano de Ação Palmas Sustentável propõe um modelo de intervenção estratégica integral no entorno do lago de Palmas através da recriação do projeto orla como forma de solucionar o vazio populacional desta porção do território de Palmas. Além da área de preservação ambiental permanente fixada, a nova proposta prevê também a realização de atividades ligadas ao lazer, turismo, cultura, mas também por atividades terciárias e habitação (PALMAS, 2015, p. 252).

Figura 23 - Proposta de intervenção urbana na orla de Palmas/TO nos termos do Plano de Ação Palmas Sustentável



Fonte: PALMAS, 2015, p. 252.

Cabe aqui inserir uma análise crítica sobre a real efetividade do parcelamento dessa porção do território de Palmas como condição para a ocupação populacional, visto que esse plano desconsidera fatores como a especulação imobiliária e a supervalorização das glebas urbanas na orla como pré-requisitos para compreensão a respeito da ocupação desigual do solo em Palmas e a existência de vazios urbanos.

A partir desses prismas analíticos percebe-se que esse projeto de intervenção urbanística na orla de Palmas corrobora o atual quadro de segregação socioespacial na cidade e retoma um programa de gentrificação urbana com o fortalecimento de uma região onde estão presentes moradias de alto padrão valorizadas pela presença de áreas verdes e atrações turísticas.

Ao longo de seus quatro anos de execução, o Plano de Ação Palmas Sustentável alcançou as discussões sobre a revisão participativa do plano diretor de Palmas. Na verdade, a necessidade de reforma da legislação urbanística sugerida pelo programa de investimento indica que as mudanças no planejamento urbano da capital do Tocantins aconteceram para satisfazer os objetivos da iniciativa internacional.

Também por isso, houve críticas provenientes de diversos interlocutores a legitimidade do processo de revisão e sua condução condicionada aos ditames do capital internacional, inclusive na esfera judicial, o que justifica a aproximação do debate sobre direito à cidade e acesso à justiça e que, portanto, também serão objeto de análise a seguir.

5.3 A INFLUÊNCIA DO PLANO DE AÇÃO PALMAS SUSTENTÁVEL SOBRE O PROCESSO DE REVISÃO DO PLANO DIRETOR DE PALMAS E O DESAFIO DA GESTÃO DEMOCRÁTICA DA CIDADE

O processo de revisão do Plano Diretor Participativo de Palmas teve início a partir do decreto 1.089 de 16 de agosto de 2015, que instituiu um grupo especial de trabalho para este fim nos termos do Estatuto das Cidades. Em sequência, as primeiras audiências públicas sobre o tema foram organizadas para os dias 14, 15 e 16 de outubro do mesmo ano (RODOVALHO; ROCHA SILVA, 2019, p. 9).

Desde logo, surgiram diversas críticas sobre a forma com a qual o grupo de trabalho foi constituído, isso porque não havia representantes da comunidade ou sociedade civil entre seus membros, dado que este locus foi preenchido por agentes públicos municipais. Atento a estas irregularidades o Ministério Público do Estado do Tocantins (MPE) recomendou a suspensão total do processo de revisão, destituição do Grupo de Trabalho e maior garantia de participação popular (TOCANTINS, 2018, p. 1).

Cabe destacar aqui o papel fundamental da Universidade Federal do Tocantins (UFT), que através de um de seus órgãos de pesquisa e extensão interdisciplinares o Instituto de Atenção às Cidades (IAC) apresentou um parecer técnico sobre o processo de revisão do plano diretor de Palmas com as seguintes sugestões:

- a) Recomenda-se que o órgão responsável por assegurar participação popular na revisão do Plano Diretor esteja subordinado ao CMDUH, diferenciando a “Equipe Técnica” coordenada pelo IPUP da “Comissão Especial para coordenar o processo de participação na revisão do Plano Diretor;
- b) Recomenda-se que sejam incluídos como produtos da Fase 1 uma listagem dos grupos sociais organizados de Palmas;
- c) Recomenda-se rever a validade de todas as ações de revisão do Plano Diretor realizadas anteriormente ao lançamento do site da revisão do plano, em atendimento à antecedência de disponibilização dos dados e informações sobre a cidade e o processo de revisão obrigatória, de pelo menos 15 dias (TOCANTINS, 2017a, p. 25).

Vale mencionar também a publicação da “Carta Aberta aos Palmenses para Apontar Temas para Reflexão Acerca da Revisão do Plano Diretor”, de autoria do coletivo Palmas Participa também vinculado à Universidade Federal do Tocantins, na qual se destaca:

- 1) A necessidade de um NÚCLEO GESTOR para acompanhar a elaboração da proposta de Revisão, atendendo a legislação vigente, com efetiva representatividade da população e seja constituído através de critérios democráticos e transparentes;
- 2) A necessidade de uma análise crítica do Plano Diretor Vigente, com a finalidade de analisar a razão de alguns instrumentos definidos na Lei não terem sido ainda implantados;
- 3) A obrigatoriedade da participação popular em todas as etapas do processo de Revisão, com a devida sensibilização e mobilização das comunidades;
- 4) A Metodologia correta a ser empregada para realização das Leituras técnicas e comunitárias, de acordo com o Estatuto das Cidades;
- 5) Publicidade das Ações e o Cronograma das atividades programadas;
- 6) Descentralização e Diversidade do processo (TOCANTINS, 2017a, p. 24).

As críticas provenientes de diversos interlocutores sobre a composição da Comissão Especial motivaram diversas alterações neste órgão e uma pequena suspensão dos seus trabalhos. Em um período de dois anos a composição da referida comissão foi alterada ao menos oito vezes através dos decretos 1.089/2015; 1.151/2015; 1.234/2016; 1.263/2016; 1.302/2016; 1.346/2017; 1.401/2017 e 1.425/2017 (RODOVALHO; ROCHA SILVA, 2019, p. 9).

Foi só a partir de abril de 2016 que processo de revisão do plano diretor de Palmas tomou forma, a partir da criação de uma nova comissão especial, composta por representantes vinculados ao poder público municipal, sociedade civil, movimentos sociais populares, classe empresarial, entidades profissionais, acadêmicas, conselhos de classe e até mesmo representantes da maçonaria (PALMAS, 2016i).

No ano seguinte a comissão foi novamente reestruturada, consolidando-se com os seguintes membros:

1) Representantes do Poder Público Municipal:

- a) Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano, Regularização Fundiária e Serviços Regionais;
- b) Procuradoria-Geral do Município;
- c) Secretaria Municipal da Habitação;
- d) Secretaria Municipal de Infraestrutura, Serviços Públicos, Trânsito e Transporte;
- e) Secretaria Municipal de Planejamento, Gestão e Desenvolvimento Humano;
- f) Casa Civil do Município de Palmas;
- g) Secretaria Municipal de Governo;
- h) Secretaria Municipal de Finanças;
- i) Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico e Emprego;
- j) Secretaria Municipal de Desenvolvimento Rural;
- k) Instituto Municipal de Planejamento Urbano de Palmas;
- l) Fundação Municipal do Meio Ambiente;
- m) Agência Municipal de Turismo

2) Representantes do Poder Público Estadual:

- a) Instituto Natureza do Tocantins (Naturatins);
- b) Companhia Imobiliária do Estado do Tocantins (Terrapalmas);
- c) Secretaria de Planejamento e Orçamento do Estado do Tocantins;
- d) Instituto de Terras do Estado do Tocantins (Itertins);

3) Representante do Poder Público Federal:

- a) Superintendência do Patrimônio da União no Tocantins (SPU/TO);
- b) Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra);
- c) Caixa Econômica Federa;

4) Representantes da Sociedade Civil

4.1. Movimentos Sociais Populares:

- a) Instituto Social do Tocantins (Isto);
- b) Federação das Associações e Entidades Rurais do Tocantins (FAERTO);
- c) União Nacional Por Moradia Popular (UNMP);
- d) Movimento Nacional de Luta pela Moradia (MNLM);

4.2. Representantes da Classe Empresarial:

- a) Companhia de Saneamento do Tocantins/Odebrecht Ambiental/Saneatins;
- b) Sindicato da Indústria da Construção Civil no Estado do Tocantins (Sinduscon);
- c) Loja Maçônica Grande Oriente do Brasil;
- d) Sindicato da Habitação do Estado do Tocantins (Secovi/TO);
- e) Associação Comercial e Industrial de Palmas (Acipa);

4.3. Entidades Acadêmicas:

- a) Universidade Federal do Tocantins (UFT);
- b) Instituto Federal de Ciência e Tecnologia do Tocantins (IFTO);

c) Universidade Luterana do Brasil (Ulbra);

4.4. Entidades de Classe e Profissionais:

a) Instituto dos Arquitetos do Brasil - Departamento Tocantins (IAB);

b) Ordem dos Advogados do Brasil (OAB/TO);

c) Conselho Regional de Engenharia e Agronomia do Tocantins (CREA);

d) Conselho Regional dos corretores de Imóveis (CRECI);

e) Associação dos Engenheiros Ambientais do Tocantins (AMB-TO);

f) Conselho de Arquitetura e Urbanismo (CAU-TO) (PALMAS, 2017i, p. 1-4).

A nova formação da Comissão Especial de Palmas adota a mesma distribuição e filiação de membros adotada pelo Conselho Nacional das Cidades e por isso permanecem as críticas sobre a numerosa participação entes ligados ao poder público de um modo geral, afinal, eram treze membros representativos do executivo municipal, mais três membros representativos da união federal e quatro membros ligados ao poder executivo estadual.

Sobre os movimentos sociais populares, que são o foco desta pesquisa, insta destacar que dentre os titulares desta comissão foram identificados sujeitos coletivos de direitos clássicos entidades sociais mais recentes, movimento que marcam a pluralização de agentes político-sociais em âmbito regional e local.

Apesar da enorme quantidade de membros, durante as dez reuniões oficiais realizadas pela Comissão Especial para definir o plano de trabalhos de todo o processo de revisão do plano diretor participativo de Palmas foi possível constatar uma maior presença de agentes do poder público e a ausência de diversos setores da sociedade civil.

Destaca-se a ausência recorrente dos membros ligados aos movimentos sociais populares, já que seus representantes não estiveram presentes em sete reuniões. A falta de quórum motivou inclusive o cancelamento de uma das reuniões oficiais e a mudança no regimento da comissão para contornar essa situação:

Após a leitura de todo o Regimento o [...] representante do SECOVI/TO, propôs [...] que Art. 9º fosse alterado o texto para: “Considera-se quórum para a realização das Reuniões da Comissão Especial a presença de 60% de seus membros em primeira chamada e, após 20 (vinte) minutos, com 50% de seus membros”, não havendo contraproposta o Sr. Secretário Messias e coordenador da Comissão encaminhou para votação, o que foi aceito por unanimidade (PALMAS, 2016a, p. 01).

Cabe aqui questionar o interesse por trás da institucionalização da ausência dos

movimentos sociais, notadamente quando a proposta parte dos representantes do poder econômico e mercado imobiliário como neste caso, principalmente quando esses interesses convergem com os objetivos dos agentes públicos cooptados pelo capital estrangeiro através do projeto Palmas Sustentável.

Depois de constituída, a própria Comissão Especial editou o “Plano de Trabalho de Revisão do Plano Diretor Participativo de Palmas”, organizado em torno de cinco fases, sendo elas: 1) planejamento do trabalho; 2) leitura técnica e comunitária da cidade; 3) elaboração do diagnóstico; 4) diretrizes e propostas; 5) projeto de lei (PALMAS, 2016h, p. 18).

O detalhamento das fases também inclui a publicização do processo de revisão do plano diretor e a mobilização da comunidade durante o planejamento dos trabalhos, além da realização dos encontros comunitários para coleta das contribuições populares durante a chamada leitura técnica e comunitária.

Por último, a elaboração dos diagnósticos determina a consolidação das sugestões e proposições feitas pelos cidadãos para confecção do projeto de lei que será enviado à Câmara Municipal para ser transformado em lei.

Vale lembrar que esta segmentação foi emprestada do Guia para Elaboração do Plano Diretor Participativo editado pelo MCID, o qual, considera dez etapas para a construção desse instrumento de planejamento urbano:

Quadro 12 - Consolidação das etapas para a construção de um plano diretor participativo nos termos do guia de elaboração para municípios e cidadãos de autoria do Ministério das Cidades

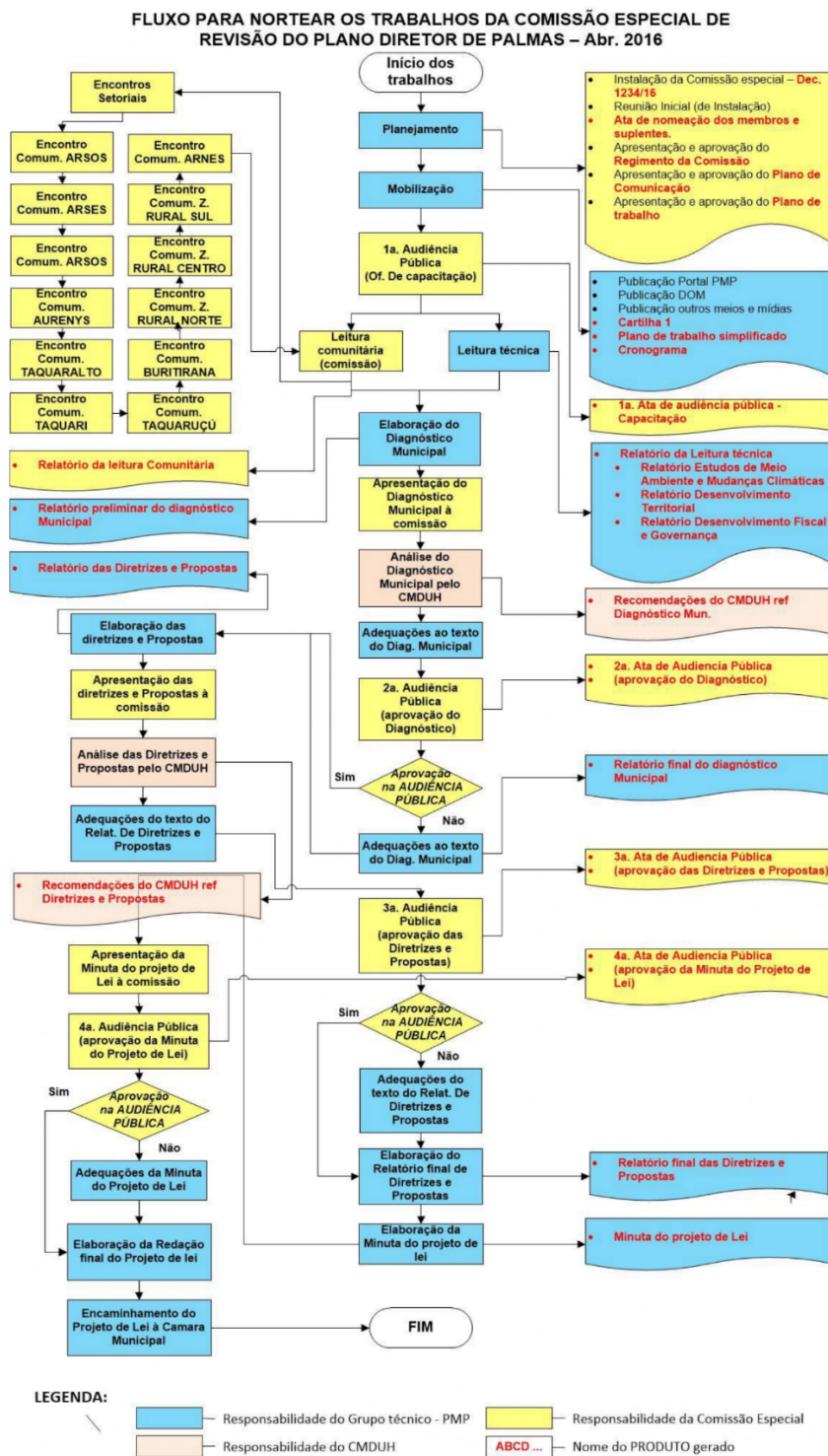
ETAPAS DA CONSTRUÇÃO PARTICIPATIVA DO PLANO DIRETOR	ASPECTOS A DESTACAR
1 Constituir o Núcleo Gestor	Equipe de coordenação
2 Preparar o processo	As condições locais
3 Lançar e divulgar	Por que e como participar
4 Capacitar	O que é um plano Diretor
5 Ler a Cidade (Leitura Técnica e Comunitária)	A cidade que temos
6 Formular a estratégia	A cidade que queremos ter
7 Construir o Pacto e o Projeto de Lei	O caminho para a cidade viável
8 Discutir na Câmara Municipal, para aprovar	A cidade que podemos ter
9 Implementar projetos	A cidade em transformação
10 Monitorar	Por e para uma cidade melhor

Fonte: BRASIL, 2004, p. 51.

No caso de Palmas, nota-se que a chamada Comissão Especial de Coordenação de Revisão do plano diretor atua como Núcleo Gestor. No que se refere ao plano de trabalho pode-se afirmar que as fases de preparação e divulgação do processo, bem como a capacitação dos atores sociais envolvidos foram suprimidas e substituídas pela fase planejamento do trabalho, ainda que não esteja claro se esses passos foram de fato realizados nesse estágio do processo.

Ademais, o referido plano de trabalho não contempla os mecanismos e critérios adotados para implementação e monitoramento do projeto aprovado, elegendo a última audiência pública como momento oportuno para o estabelecimento dessas diretrizes. As sequências das ações propostas podem ser observadas pelo fluxograma a seguir:

Figura 24 - Fluxograma do plano de trabalhos da Comissão Especial de Revisão do Plano Diretor de Palmas/TO



Fonte: PALMAS, 2016h, p. 49

O texto do referido plano de trabalho repete os termos “sustentável” e “sustentabilidade” 25 vezes ao longo de suas 57 páginas como forma de contextualizar a revisão do plano diretor como instrumento para o desenvolvimento urbano sustentável:

Para tanto, deve definir instrumentos de indução ao **desenvolvimento sustentável do município**, objetivando uma mudança de paradigma ao acesso à terra urbanizada ou rural para atender às distintas demandas dos vários segmentos da população, o direito à moradia, ao emprego, à locomoção, aos serviços urbanos de saúde, educação, lazer, dentre outros, e a uma gestão democrática e participativa (PALMAS, 2016h, p. 6, **grifo nosso**).

Aqui a comissão de revisão menciona o Plano de Ação Palmas Sustentável de maneira inequívoca como base de dados para a realização das leituras sobre o processo de revisão do plano diretor da capital tocantinense, especialmente no que se refere às fases de leitura técnica e realização dos diagnósticos urbanos:

A Leitura Técnica dar-se-á a partir do levantamento de dados pré-existentes, tais como: dados demográficos de fontes oficiais de pesquisa, estudos, mapas e diagnósticos realizados pelos diversos órgãos da Prefeitura Municipal de Palmas. **Nesta etapa serão considerados todos os estudos realizados que possuem uma interface com o Plano Diretor, principalmente os estudos realizados pelo Programa Palmas Sustentável** (PALMAS, 2016h, p. 26-27, **grifo nosso**).

Também a metodologia de leitura comunitária foi exatamente a mesma adotada pelo Programa de Ação Palmas Sustentável:

De acordo com a metodologia amplamente relatada, a abordagem dos temas para o desenvolvimento do Diagnóstico do Município foi dividida em três eixos, que deverão ser analisados de forma articulada, quais sejam: Desenvolvimento Territorial, Meio Ambiente e Mudanças Climáticas e Fiscal e Governança. Assim, seguindo a recomendação do documento intitulado “Plano Diretor passo a passo” de autoria do Instituto Pólis, bem como o Estudo “Palmas Sustentável” (PALMAS, 2016h, p. 30, **grifo nosso**).

Fixada essa âncora metodológica, foram propostos encontros setoriais com entidades de classe e moradores da capital “a fim de se estabelecer um diálogo com diversos setores da sociedade e coletar informações e proposições pertinentes para elaboração do diagnóstico, bem como das diretrizes e propostas que irão compor a Lei do Plano Diretor” (PALMAS, 2016h, p. 20).

Nesse contexto, as contribuições dos participantes desta etapa foram captadas e consolidadas através de “Relatórios Técnicos, contendo as principais problemáticas, os conflitos e potencialidades” de cada região da cidade através das três diretrizes programáticas emprestados do Plano de Ação Palmas Sustentável (PALMAS, 2016h, p. 43):

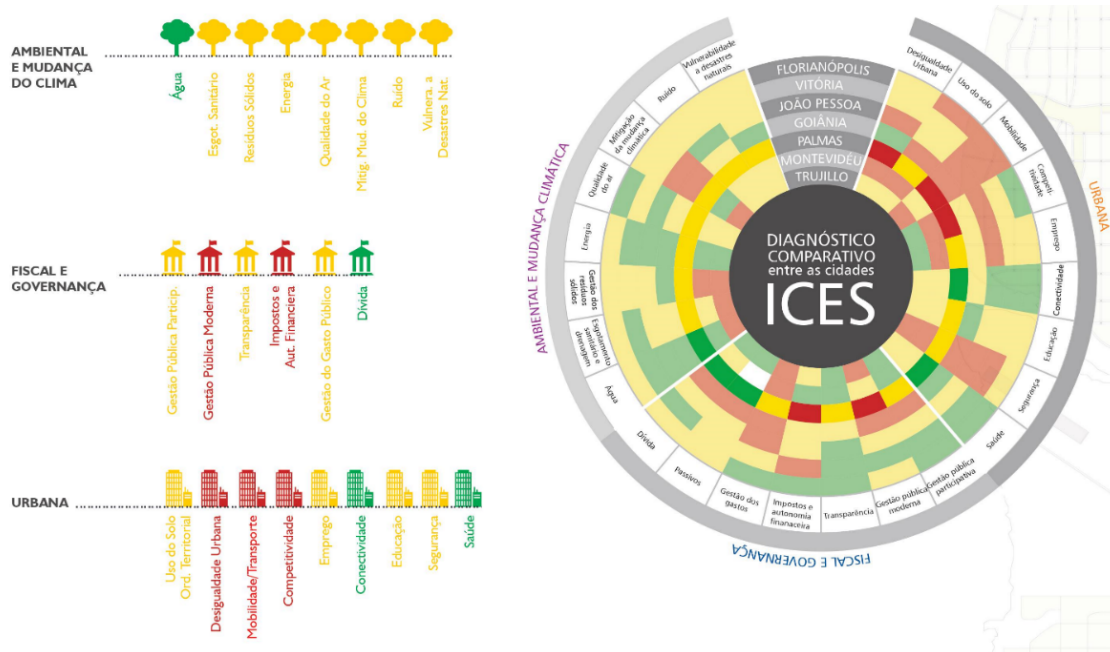
Meio Ambiente e Mudanças Climáticas: Caracterização Ambiental, Áreas com Riscos de Ocupação, Áreas Especialmente Protegidas, Qualidade Ambiental, Saneamento, Mitigação das Mudanças Climáticas;

Desenvolvimento Territorial: Uso do Solo e Ordenamento Territorial, Infraestrutura Urbana e Serviços Públicos (educação, saúde, tec.), Mobilidade e Transporte, Estrutura Fundiária e Habitação, Atividades Econômicas e Competitividade;

Fiscal e Governança: Finanças Públicas Municipais, Gestão Pública Participativa, Gestão Pública Moderna, Transparência, Impostos e Autonomia Financeira, Gestão do gasto público e dívida (PALMAS, 2016, p. 19).

Fica evidente que os indicadores temáticos que serão categorizados durante as reuniões setoriais e comunitárias são os mesmos elencados pelo programa de transformação em desenvolvimento sustentável apresentado pelo BID através do ICES.

Figura 25 - Círculo temático e eixos setoriais que orientam o Plano de Ação Palmas Sustentável



Fonte: PALMAS, 2016, p. 23

As chamadas reuniões setoriais foram conduzidas em conjunto com agentes econômicos, entidades de classe, instituições de ensino e movimentos sociais populares com arregimentação de atores de forma muito semelhante aos membros representativos titulares da Comissão Especial de Revisão do Plano Diretor:

Reunião Setorial 01: Caixa Econômica Federal;

Reunião Setorial 02: Federação das Indústrias do Estado do Tocantins (FIETO); Sindicato da Indústria da Construção Civil do Estado Do Tocantins (SINDUSCON); Conselho Regional de Engenharia e Agronomia do Estado do Tocantins (CREA/TO); Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Estado do Tocantins (CAU/TO);

Reunião Setorial 03: Ordem dos Advogados Do Brasil/Seccional Tocantins (OAB-TO), Conselho de Arquitetura e Urbanismo-TO (CAU/TO e o Conselho Regional de Engenharia e Agronomia do Estado Do Tocantins (CREA/TO);

Reunião Setorial 04: Federação do Comércio Do Tocantins – (FECOMÉRCIO); Associação Comercial e Industrial de Palmas (ACIPA); Câmara de Dirigentes Lojistas de Palmas (CDL);

Reunião Setorial 05: Caixa Econômica Federal (CEF); Sindicato das Empresas de Compra, Venda, Locação, Administração de Imóveis e Condomínios Residenciais e Comerciais do Estado do Tocantins (SECOVI); Conselho Regional de Corretores de Imóveis – 25º Região (CRECI) e Sindicato dos Corretores de Imóveis do Estado Do Tocantins (SINDIMÓVEIS)

Reunião Setorial 06: Academias (Universidade Federal do Tocantins- UFT; Centro Universitário Luterano de Palmas -CEULP/ULBRA; Instituto Federal de Ciência e Tecnologia do Tocantins-IFTO e Faculdade Católica do Tocantins- FACTO);

Reunião Setorial 07: Movimentos Sociais e ONGs⁶

Uma primeira análise dos agentes setoriais ouvidos revela uma preponderância de representantes do capital imobiliário, tal como a Caixa Econômica Federal, que obteve uma reunião exclusiva para discutir os empreendimentos urbanos sobre sua responsabilidade como obras do Programa Minha Casa Minha Vida, o BRT e projetos ligados ao Plano de Ação Palmas Sustentável (PALMAS, 2016b, p. 6).

Já as audiências comunitárias foram organizadas da seguinte forma:

1º Encontro Comunitário – a ser realizado na região das ARNES;

2º Encontro Comunitário - a ser realizado na região das ARNOS;

3º Encontro Comunitário – a ser realizado na região das ARSES;

4º Encontro Comunitário – a ser realizado na região das ARSOS;

5º Encontro Comunitário – a ser realizado na região das AURENYS;

6º Encontro Comunitário – a ser realizado no Setor de TAQUARALTO e REGIÃO;

7º Encontro Comunitário - a ser realizado no Setor de TAQUARI;

8º Encontro Comunitário - a ser realizado no Distrito de TAQUARUÇU;

⁶ A consolidação dos encontros setoriais aqui citados foi feita através da captura dos arquivos que integram a fase 02- Leitura da cidade, disponíveis no portal <http://planodiretor.palmas.to.gov.br/arquivos/>

- 9º Encontro Comunitário** – a ser realizado no Distrito de BURITIRANA e REGIÃO LESTE;
- 10º Encontro Comunitário** – a ser realizado na ZONA RURAL NORTE;
- 11º Encontro Comunitário** – a ser realizado na ZONA RURAL CENTRAL;
- 12º Encontro Comunitário** – a ser realizado na ZONA RURAL SUL (PALMAS, 2016h, pp. 21-22).

As quatro audiências públicas municipais foram realizadas entre os encontros setoriais e as reuniões comunitárias com pautas pré-definidas e organizadas da seguinte forma:

1ª Audiência Pública:

- a) Apresentação à comunidade de todo o processo de Revisão do Plano Diretor Municipal, elencando todas as fases a serem seguidas e explicando a importância desse Instrumento;
- b) Pactuação das estratégias para a revisão do Plano Diretor, em observância aos requisitos legais;
- c) Mobilização e importância da participação comunitária na revisão do PD;
- d) Identificação de entidades, associações e movimentos sociais atuantes no município e identificação das lideranças locais

2ª Audiência Pública:

- a) Apresentação do resultado da Oficina de Sensibilização e Nivelamento;
- b) Apresentação do Diagnóstico Municipal - resultado da coleta e análise dos dados da Leitura da Leitura Técnica e Comunitária (Encontros Setoriais e Comunitários);
- c) Sugestões da Sociedade Civil para o aprimoramento do Diagnóstico Municipal

3ª Audiência Pública:

- a) Apresentação das Diretrizes e Propostas - resultado da coleta e análise dos dados da Leitura Técnica e da Leitura Comunitária (Encontros Setoriais e Comunitários);
- b) Sugestões da Sociedade Civil para o aprimoramento do Relatório das Diretrizes e Propostas;

4ª Audiência Pública:

- a) Apreciação das Proposições do Projeto de Lei do Plano Diretor;
- b) Definição dos critérios para o monitoramento do Plano Diretor Municipal (PALMAS, 2016h, p. 23-24).

O balanço final do plano de trabalho do processo de revisão do plano diretor de Palmas demonstra que apesar da realização das reuniões e encontros setoriais e populares precisa-se considerar que as diretrizes temáticas tomadas do Plano de Ação Palmas Sustentável limitaram as contribuições produzidas pela comunidade ao restringir os assuntos que foram objeto de discussão.

Desse modo, surge questionamento sobre a legitimidade desses atos como instrumento de gestão e planejamento urbano democrático, ou mero instrumento para a

concretização das metas e ações programáticas daquele projeto internacional, razão pela qual o procedimento administrativo foi transformado em lide judicial.

5.4 MINISTÉRIO PÚBLICO ACHADO NA RUA E A JUDICIALIZAÇÃO DOS INTERESSES ECONÔMICOS (IN)VISÍVEIS

Ainda durante a fase preparatória do processo de revisão do plano diretor de Palmas, o Ministério Público do Tocantins foi provocado, por isso a promotoria de justiça determinou a realização de um procedimento administrativo capitaneado pelo Centro de Apoio Operacional Meio Ambiente e Urbanismo (CAOMA), o qual apurou em seu relatório e parecer técnico que:

O processo de elaboração de Plano Diretor, **apesar de realizar audiências públicas, encontros comunitários e reuniões setoriais, não contemplou a participação popular conforme recomendado pelo Estatuto da Cidade e as Resoluções 25 e 83 do Conselho das Cidades.**

As principais lacunas estão ligadas à **falta da capacitação dos grupos representantes da sociedade civil**, o espaço de tempo reduzido em que foram realizadas as leituras comunitárias, além da **divulgação inexpressiva** e a disponibilização de informações sem antecedência necessária para a população apropriar-se dos temas discutidos (TOCANTINS, 2017a, p. 10).

De posse dessas constatações o MPE optou pela judicialização dessas demandas por meio de uma Ação Civil Pública. Na petição inicial, a repetição do termo “participação” 84 vezes ao longo de todo o texto, sugere que a petição inicial protocolada apresenta a ausência de participação popular qualificada como tese central da lide em questão (TOCANTINS, 2017a).

Essa baixíssima participação popular permitiria, em última análise, o favorecimento de alguns setores econômicos em detrimento do bem-estar social, especialmente considerando que:

O Chefe do Executivo Municipal de Palmas (...) deu início à REVISÃO DO PLANO DIRETOR DE PALMAS, em evento restrito e fechado para poucos convidados, na Universidade Luterana de Palmas - ULBRA, em setembro de 2015 e que naquela ocasião, apresentou, apenas para alunos do curso de Arquitetura daquela instituição e alguns arquitetos e professores, o Projeto já pronto para a REVISÃO DO PLANO DIRETOR, denominado de Projeto "Palmas Sustentável" (TOCANTINS, 2017a, p. 03).

A questão da publicidade dos atos e documentos produzidos pela Comissão

Especial de Revisão do Plano Diretor de Palmas surge nesse contexto como pressuposto para alcançar, informar e permitir a participação popular no processo. Assim, o ministério público tocantinense recomendou a divulgação dos trabalhos de comissão através das ferramentas virtuais na Internet, como a criação de um site e publicação dos eventos e reuniões em redes sociais, sugestão que fora acatada pela gestão municipal (TOCANTINS, 2017a, p 7).

Apesar de positiva a divulgação dos trabalhos da comissão de revisão do plano diretor por meio de sítios digitais, existe o obstáculo referente aos limites da conectividade dos habitantes residentes de algumas regiões da capital, como áreas rurais e bairros periféricos, onde os provedores de internet não estão presentes por questões econômicas e estruturais.

Nesse ponto, também cabe mencionar que apesar de citadas inúmeras vezes pela Prefeitura Municipal em sede de contestação o plano de comunicação não foi apresentado nos autos do processo, as únicas informações encontradas sobre ele foram retiradas das atas das reuniões internas da Comissão Especial, nas quais se garante que:

O material [*de divulgação*] será entregue a todos os componentes da comissão, para juntos, traçar estratégias e ações nas divulgações nas escolas, universidades, associações e igrejas. (...) os meios de divulgação para a população serão via rádio, TV, carro de som e *busdoor* (PALMAS, 2017a, p. 02).

Insta destacar que as recomendações repassadas pelo Ministério Público são provenientes das resoluções 25/2005 e 83/2009 de autoria do Ministério das Cidades, as quais emitem orientações com relação à revisão e alteração dos planos diretores prescrevem especialmente:

Art. 4º No processo participativo de elaboração do plano diretor, a publicidade, determinada pelo inciso II, do § 4º do art. 40 do Estatuto da Cidade, deverá conter os seguintes requisitos:

I – ampla comunicação pública, em linguagem acessível, através dos meios de comunicação social de massa disponíveis;

II- ciência do cronograma e dos locais das reuniões, da apresentação dos estudos e propostas sobre o plano diretor com antecedência de no mínimo 15 dias;

III- publicação e divulgação dos resultados dos debates e das propostas adotadas nas diversas etapas do processo (BRASIL, 2005, p. 2).

Ainda sobre esse tópico, ao ser questionado sobre a publicidade das audiências

pública, o poder público respondeu em sua contestação processual destacando a comunicação feita por meio do Diário Oficial do Município (TOCANTINS, 2017c, p. 3) sem considerar as limitações práticas para encontrar e acompanhar as publicações feitas por meio deste instrumento de imprensa oficial.

Ainda segundo o Ministério Público tocantinense a Comissão Especial contrariou as determinações do Ministério das Cidades ao não propor “ações de sensibilização, mobilização e capacitação”, as quais deveriam voltar-se “preferencialmente, para as lideranças comunitárias, movimentos sociais, profissionais especializados, entre outros atores sociais” (BRASIL, 2005, p. 2).

Nesses termos, a ausência de capacitação permitiu que a população “ignorasse inconscientemente o que ocorria”, enquanto o executivo municipal propunha “diversas alterações no planejamento original da cidade de Palmas sem dar a oportunidade aos seus habitantes de conhecer as propostas e discutir, as consequências da aplicação desses novos projetos” (TOCANTINS, 2017a, p. 09).

A partir dessas considerações, a promotoria de defesa da ordem urbanística de Palmas pediu pela concessão de medida liminar para suspensão imediata dos trabalhos de revisão do plano diretor municipal e a anulação dos atos praticados antes do funcionamento do sítio virtual Palmas Participa para regularização do feito em conformidade com o princípio da gestão democrática das cidades (TOCANTINS, 2017a, p. 44).

Cabe aqui destacar que em termos teóricos o Ministério Público enquanto instituição estatal surge em contexto absolutista para legitimar o poder do rei, entretanto depois do advento dos direitos humanos como fundamento do chamado estado democrática de direitos, este órgão teve suas competências redesenhadas e passou a zelar pelo efetivo respeito dos poderes e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados pelos pactos internacionais de direitos (MEYER-PFLUG, 2012, p. 180).

Na tradição jurídica brasileira, o Ministério Público tem se posicionado como defensor dos direitos sociais, ainda que atuando na direção contrária dos interesses dos governantes. É também nesse contexto que surge a ação civil pública enquanto instrumento garantidor de direitos e coletivos fundando-se, em última análise, no princípio do acesso à justiça (MAZZILLI, 2008, p. 413; CARVALHO, 2004, p. 74).

É com esse mote que o Ministério Público do Tocantins se utiliza de sua

legitimidade processual para questionar a revelia popular no processo de construção e revisão da política de planejamento urbano em Palmas. No caso concreto pode-se falar em um ministério público achado na rua que patrocina uma proposta de plano diretor popular em oposição aos interesses econômicos do mercado imobiliário local fortalecidos pelo capital estrangeiro.

No entanto, é necessário observar finalmente a análise feita pelo juízo, que ao analisar os requisitos da antecipação de tutela mencionou apenas aspectos formais do procedimento de revisão do plano diretor de Palmas ao considerar a realização das audiências públicas apesar da baixa participação apontada pelo requerente:

Em que pese a narrativa do Ministério Público, os instrumentos exigidos pela lei acima citada estão sendo utilizados pelo Município, como o próprio *Parquet* afirma em sua inicial, ao mencionar que as reuniões públicas acontecem, e que são formadas comissões para acompanhamento dos projetos (TOCANTINS, 2017b, p. 02).

Na verdade, a manifestação do juízo de piso sugere que os argumentos do *parquet* foram totalmente desconsiderados, afinal o julgador afirma que a suspensão do rito administrativo em caráter liminar impedia a realização de importantes debates, ainda que a petição inicial tenha sido inteiramente construída para demonstrar a ausência de participação popular tornava essas discussões inócuas:

Ademais, neste momento a revisão do plano encontra-se na fase de debates, sendo que não restaram decididas ou concluídas quaisquer alterações no referido plano. (...) Suspender as audiências públicas, como pretende o Ministério Público, não ajudaria no processo de inclusão da sociedade na discussão sobre a revisão do plano diretor. Ao contrário, iria estagnar debates que são importantes para o andamento dos trabalhos de revisão (TOCANTINS, 2017b, p. 02).

Ato contínuo, a Prefeitura de Palmas foi chamada aos autos para contestar a tese lançada pelo Ministério Público Estadual, oportunidade em que alegou ter acatado diversas recomendações apresentadas pelo órgão ministerial na tentativa de se adequar aos ditames legais.

E assim como na petição inicial rebatida, a contestação apresentada pela Procuradoria Municipal de Palmas o termo “participação” 54 vezes para demonstrar que a população palmense esteve presente em todas as fases do processo de revisão do plano diretor (TOCANTINS, 2017c, p. 2-55).

Diante disso, no intuito de assegurar a legitimidade da revisão do Plano Diretor Participativo de Palmas (PDPP) em todas suas etapas (processo de elaboração, implementação e execução), **foram realizadas diversas reuniões comunitárias e setoriais, audiências públicas de sensibilização e nivelamento, que permitiram o envolvimento de todos os atores no processo de revisão, garantindo a participação do Poder Público e da sociedade civil em todas as etapas do processo, promovendo assim, a construção de cenários adequados a realidade do município de Palmas** (TOCANTINS, 2017c, p. 3).

Apesar do debate sobre a participação popular enquanto critério de legitimidade para construção do principal instrumento de planejamento urbano municipal em Palmas, a palavra final do poder judiciário tocantinense se furtou do debate material e se ateuve apenas aos aspectos formais do processo judicial ao extingui-lo “sem resolução do mérito [...] diante da ausência superveniente do interesse processual” (TOCANTINS, 2018, p. 7).

Em termos práticos, a cognição profunda da situação fática beneficiou-se da não suspensão dos atos administrativos da comissão especial de revisão do plano diretor, uma vez que todo esse procedimento já havia se materializado a partir da aprovação da Lei Complementar 400/2018. Nesse momento, a Ação Civil Pública deixou de ser instrumento processual adequado para o questionamento da constitucionalidade da nova lei municipal:

A presente Ação Civil Pública foi proposta com o objetivo de se declarar a nulidade de todas as ações de trabalho realizadas anteriormente ao lançamento do Site da Revisão, decorrentes das irregularidades praticadas no Processo Revisional do Plano Diretor desta cidade. Os documentos juntados pelo Requerido e **não questionados pelo Requerente**, demonstram que todos os atos previstos em legislação própria, no que pertine à Revisão do Plano Diretor, foram adotados, culminando na Lei Complementar nº 400, de 02 de abril de 2018 que dispõe sobre o Plano Diretor Participativo do Município de Palmas-TO. Deste modo, perdeu-se, então, a necessidade da tutela jurisdicional, o sentido da busca do ato-fim da Ação Civil Pública. Portanto, outro caminho não me resta senão extinguir a presente demanda diante da perda superveniente do interesse do autor (TOCANTINS, 2018, p. 06).

A mesma análise meramente procedimental também foi acolhida pelo Tribunal de Justiça do Tocantins (TJTO) em fase recursal:

Acaso o julgamento do mérito ocorresse, haveria, em verdade, metamorfose processual e a ação civil pública faria às vezes, inadvertidamente, de ação direta de inconstitucionalidade de lei em tese na análise da forma e de vícios

ocorridos no processo legislativo municipal, o que, dessa forma, ofenderia as balizas do ordenamento jurídico brasileiro, seja pela inadequada via eleita, em razão da utilização de ação civil pública ao invés de ação direta de inconstitucionalidade, seja pela incompetência do órgão, por competir ao Tribunal de Justiça analisar, em processo objetivo, a invalidade, formal e material, de lei (TOCANTINS, 2019, p. II).

Esses excertos revelam o predomínio de questões processuais sobre a análise do mérito. Nessas condições, o zelo pelo rito sugere uma tentativa de se esquivar do enfrentamento de uma matéria jurídica controversa que pressupõem a discussão de temas como a luta de classes. Os questionamentos sobre os interesses econômicos postos e sua correlação com a conduta adotada pelo poder executivo municipal também não foram discutidos.

Ademais, não foi encontrada nenhuma informação sobre ação direta de inconstitucionalidade com objetivo de impugnar a lei complementar que consolidou o novo plano diretor participativo de Palmas, apesar disso não se pode desconsiderar a importante atuação extrajudicial do Parquet, que possibilitou a correção de algumas inconsistências procedimentais.

5.5 A INFLUÊNCIA DO PLANO DE AÇÃO PALMAS SUSTENTÁVEL SOBRE A LEI COMPLEMENTAR MUNICIPAL n° 400/2018

O novo Plano Diretor Participativo de Palmas foi aprovado na “calada da noite” (BAZOLLI, 2019, s/p) o que impediu a presença da comunidade durante a discussão e votação do texto final e permitiu a continuidade de pontos controversos discutidos desde apresentação da demanda judicial como a ausência de legitimidade popular e a identidade com o Plano de Ação Palmas Sustentável.

A esse respeito nota-se que o novo plano diretor de Palmas/TO escolhe a sustentabilidade como conceito chave para o planejamento urbano na cidade, repetindo este termo e suas flexões 86 vezes ao longo de todo o texto para fixar a importância de um espaço urbano que proporcione “o acesso à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações” (PALMAS, 2018).

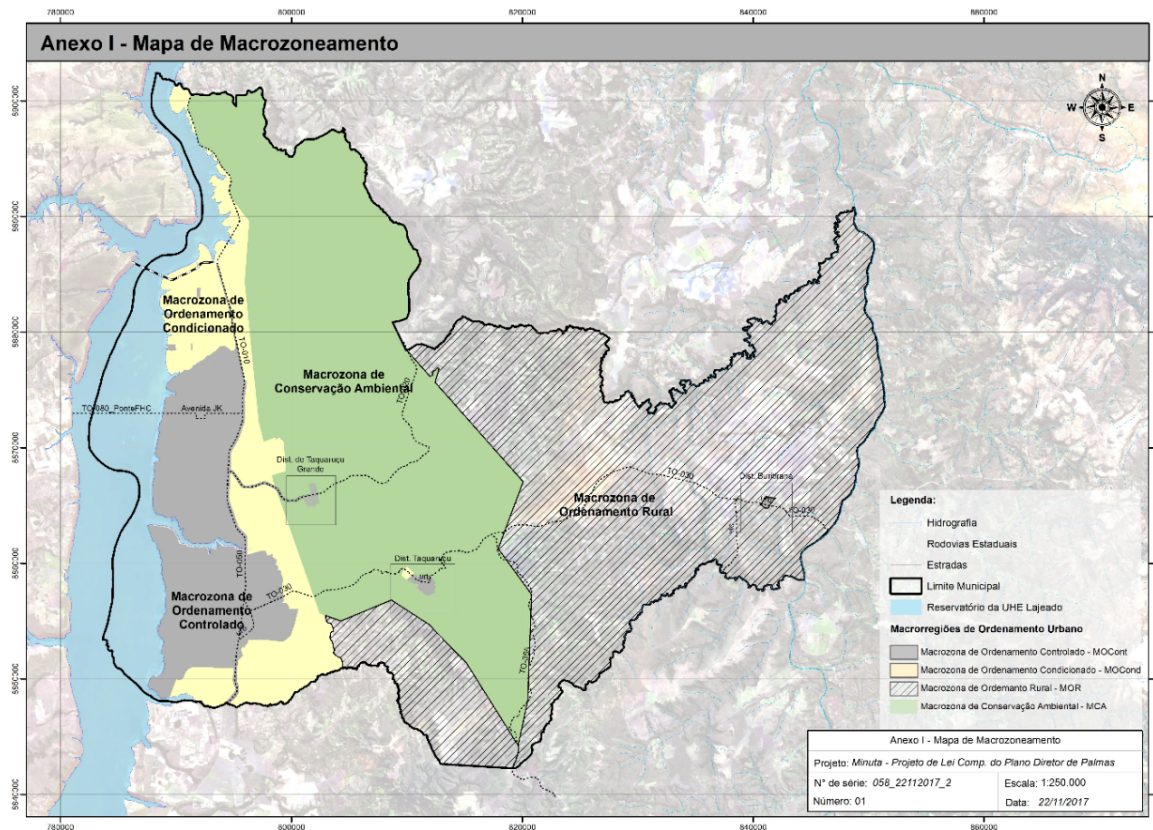
E, assim como no Plano de Ação Palmas Sustentável, a promoção da

sustentabilidade urbana no Plano Diretor Participativo de Palmas se articula em torno da reorganização territorial, meio ambiente e mudança climática e governança municipal, por isso, não serão analisados todos os contextos em que o termo sustentabilidade aparece, mas apenas aqueles em que essa palavra-chave se encontra associada a esses eixos temáticos (PALMAS, 2018; PALMAS, 2016, p. 30-32).

No primeiro quesito é fundamental destacar que o novo ordenamento territorial do município de Palmas encontra-se dividido em quatro grandes áreas definidas conforme sua utilidade e atividades desenvolvidas, sendo elas: Macrozona de Ordenamento Controlado (MOCont), marcada pela presença de atividades predominantemente urbanas e a Macrozona de Ordenamento Condicionado (MOCond), área fixada como rural pelo plano diretor anterior e atualmente marcada como faixa de transição (PALMAS, 2018).

A Macrozona de Ordenamento Rural (MOR) contém áreas não urbanizadas onde predomina agricultura e pecuária de subsistência e por fim, a Macrozona de Conservação Ambiental (MCA) onde estão localizadas áreas de preservação e conservação da biodiversidade e parques e corredores ecológicos (PALMAS, 2018).

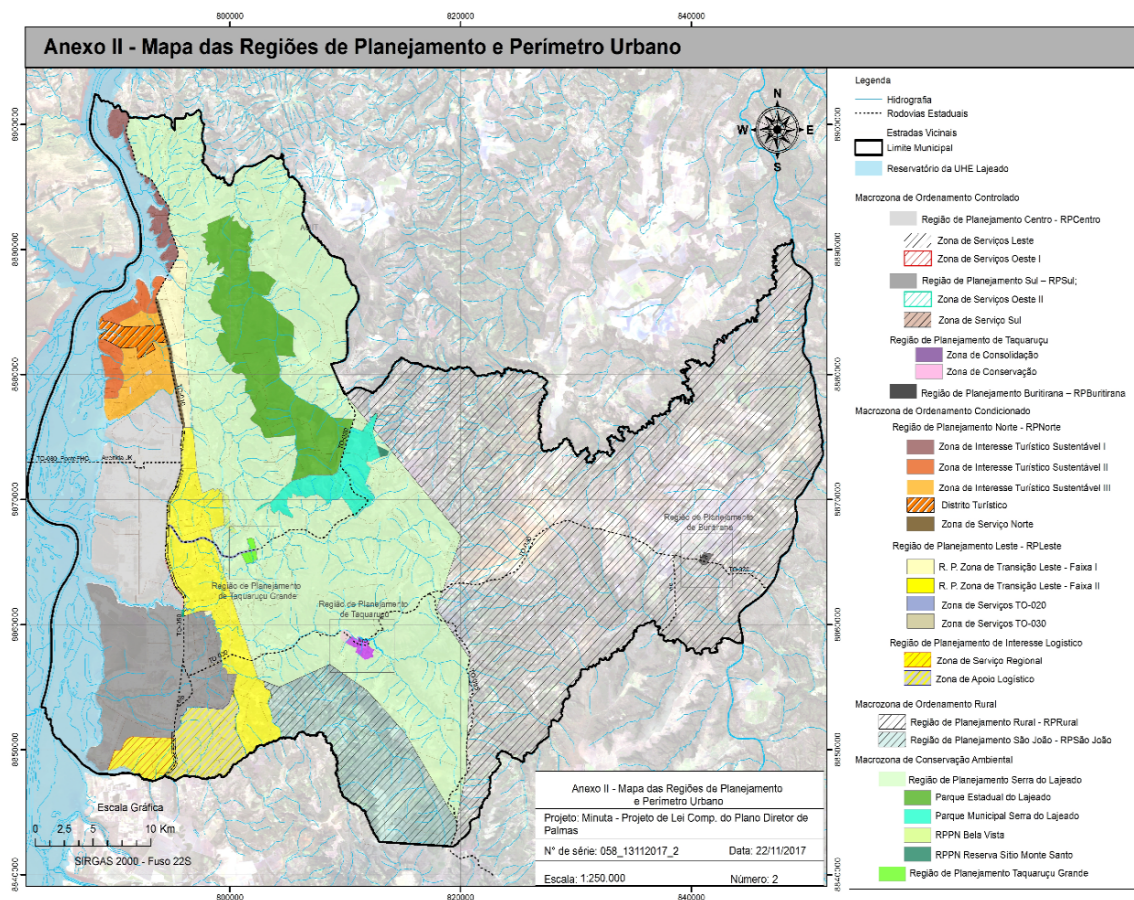
Figura 26 - Mapa do macrozoneamento urbano em Palmas/TO nos termos da LC 400/2018



Fonte: PALMAS, 2018 (Anexo 01)

As macrozonas são divididas em regiões de planejamento, as quais integram a malha urbana e as zonas de serviços, onde situam-se empreendimentos logísticos e turísticos, nos quais vigora o princípio da ocupação e uso sustentáveis do solo urbano.

Figura 27 - Mapa das regiões de planejamento e perímetro urbano de Palmas/TO nos termos da LC 400/2018



Fonte: Palmas 2018 (Anexo II).

É com esse mote que foram criadas as Zonas de Interesse Sustentável (ZITS), localizadas na MOCond e destinadas a “empreendimentos turísticos, de lazer, recreação e cultura, sendo permitidos condomínios de veraneio de muito baixa densidade e atividades agrícolas”, cujo perfil habitacional é marcado pela presença de condomínios privados e fechados (PALMAS, 2018).

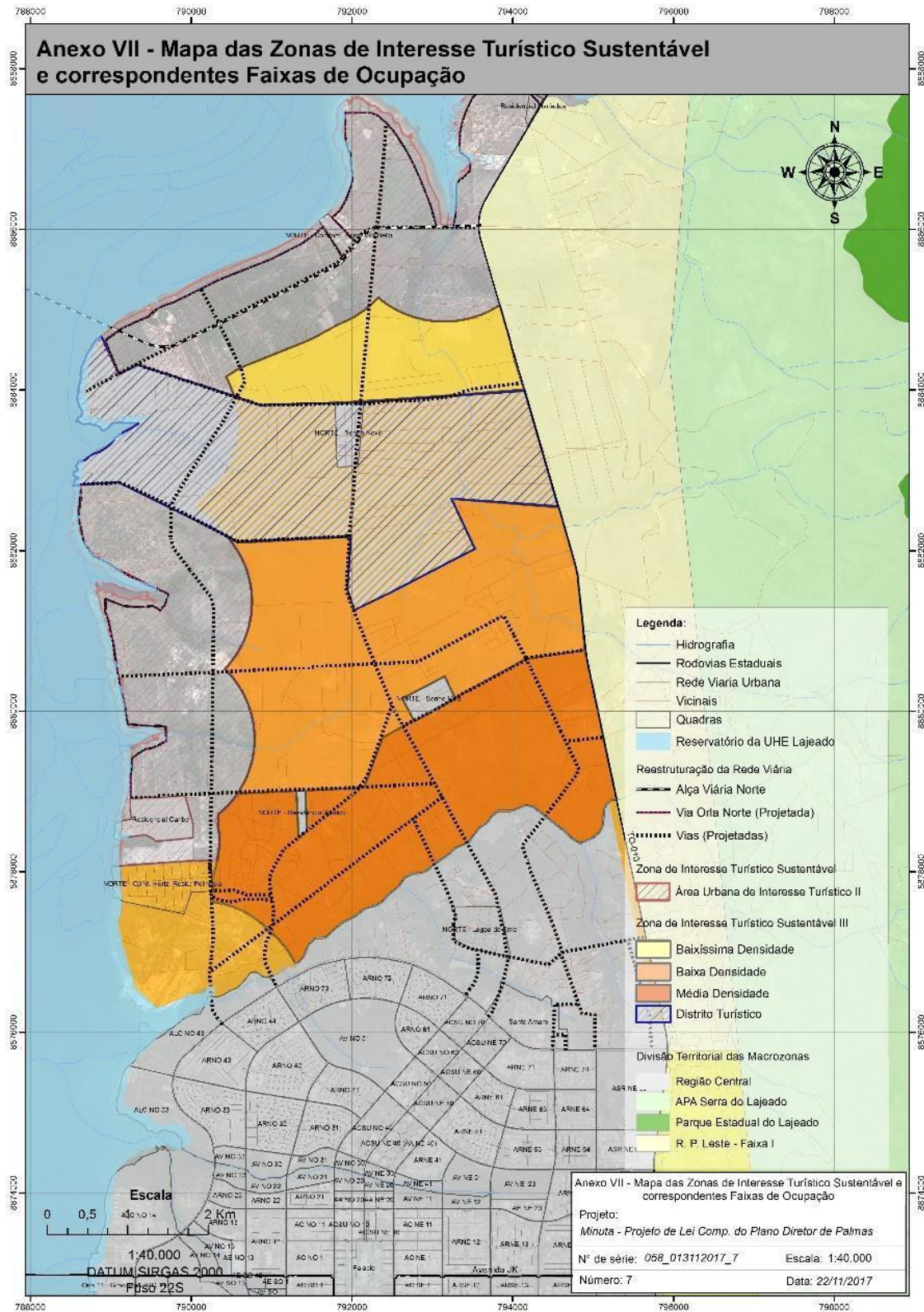
Destaca-se também o papel da MOCont onde se localizam as áreas de desenvolvimento econômico sustentável e inovação como é o caso do Projeto Orla definida como área de intervenção urbanística prioritária destinada a construção de “condomínios residenciais e de lazer e clubes, integrando o uso comercial e de serviços, com implantação de equipamentos de cultura e esporte” (PALMAS, 2018).

Esses empreendimentos são os mesmos propostos nos termos do plano de intervenção estratégica na orla do lago de Palmas, preconizado pelo Plano de Ação Palmas Sustentável, em que o conceito de sustentabilidade esconde na verdade um

movimento evidente de correspondência aos interesses do capital imobiliário local e a continuidade da tendência de mercantilização do espaço.

Cabe destacar também as restrições de ocupação demográfica dentro dessas áreas a partir do processo de supervalorização do espaço com o pretexto de aproveitamento do potencial turístico. Os baixos padrões de densidade demográfica também contribuem para a segregação e a gentrificação sobre a orla de Palmas/TO.

Figura 28 - Mapa das Zonas de Interesse Turístico e Sustentável no município de Palmas/TO nos termos da LC 400/2018

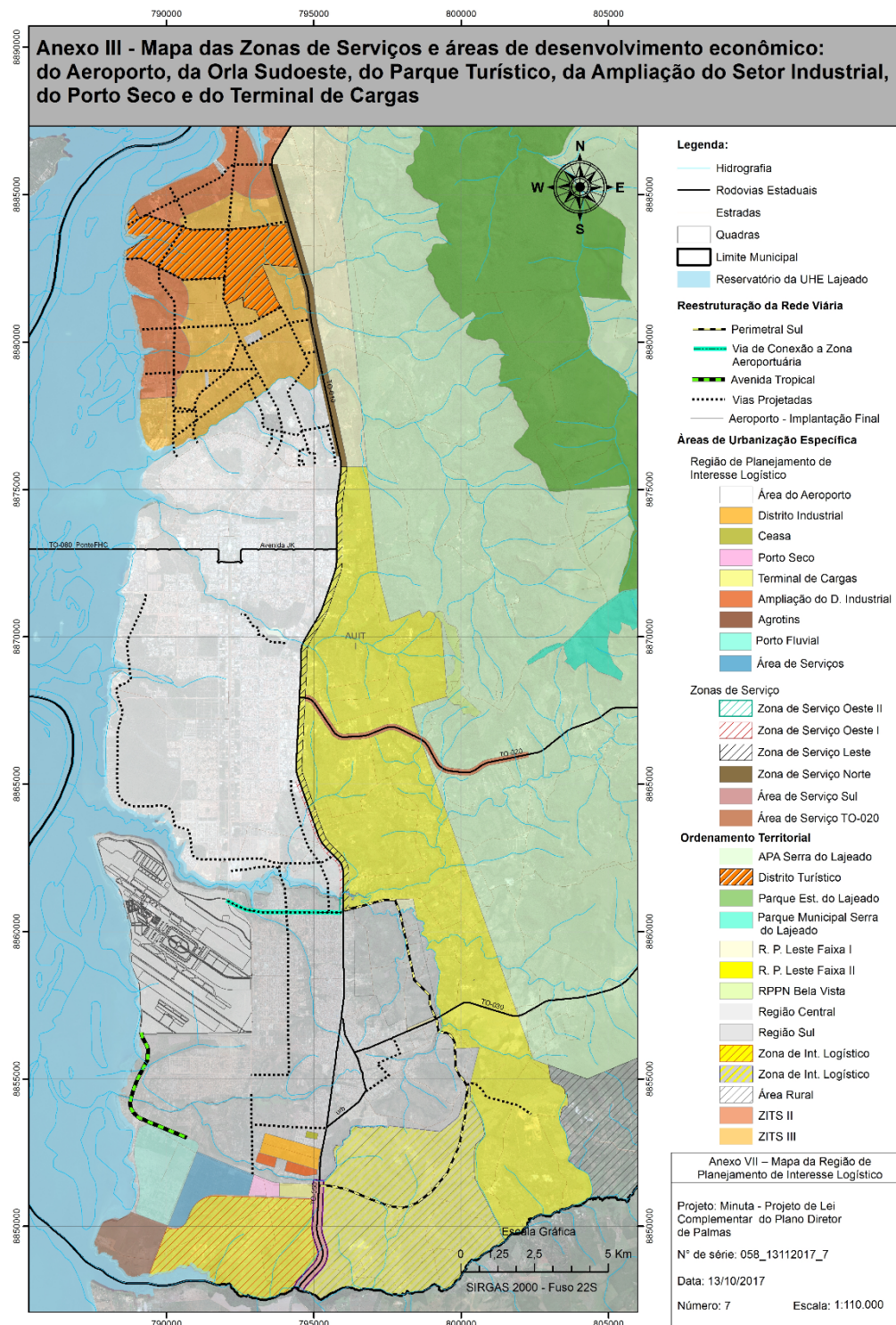


Fonte: PALMAS, 2018 (Anexo VII).

Outra mudança territorial que atende aos propósitos do Projeto Palmas Sustentável que também sugere o aproveitamento das potencialidades logísticas da capital mediante a implantação de um Porto Seco, um Parque Tecnológico e um Centro de Apoio Logístico, que teriam como funções “promover o deslocamento de cargas e mercadorias com segurança e conseqüentemente atrair empresas de grande porte para a cidade” (PALMAS, 2015, p. 66 e 160).

Esses empreendimentos integram o texto do novo Plano Diretor de Palmas como instrumentos da Região de Planejamento de Interesse Logístico (RPLogístico) que integrados à Zonas de Serviços Regionais Sul (ZSRS), área posicionados estrategicamente próximas ao eixo rodoviário e ao aeroporto e desenvolvidos para abrigar esses e outros polos como o Sistema de Logística de Cargas e o Setor Industrial (PALMAS, 2018).

Figura 29 - Mapa das áreas de desenvolvimento econômico sustentável e inovação em Palmas/TO nos termos da LC 400/2018



Fonte: PALMAS, 2018 (Anexo III).

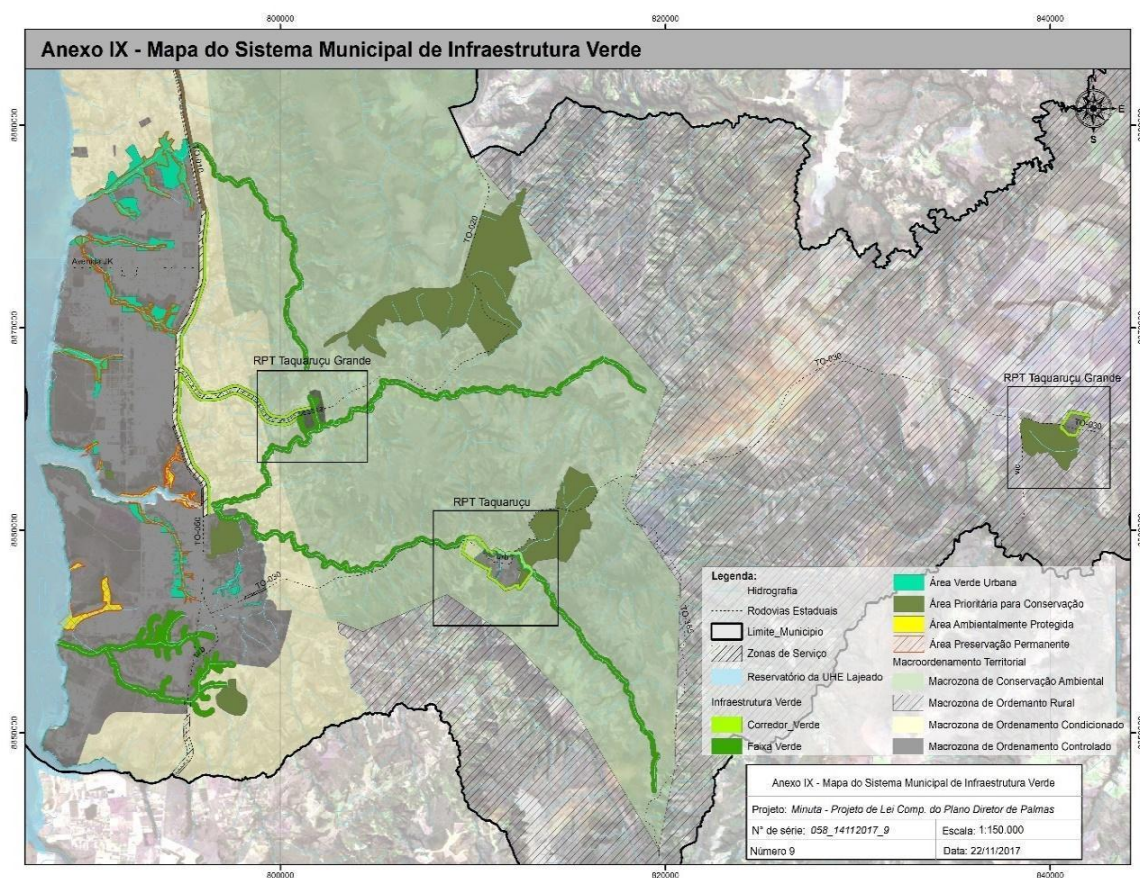
A diretriz referente ao meio ambiente e mudanças climáticas também ganha um título próprio e específico no texto do plano diretor participativo de Palmas, em que o termo sustentabilidade ocorre cinco vezes em sua conceituação clássica, isto é, referindo-se à garantia da proteção, preservação do meio ambiente, termo que surge 43 vezes ao longo de todo o texto (PALMAS, 2018).

É com esse mote que a Lei Complementar nº 400/2018 institui o Sistema Municipal de Infraestrutura Verde (SISMIV), com objetivo de:

(...) identificar, classificar, preservar, recuperar, implementar e conectar as áreas de interesse ambiental do Município, buscando uma melhor gestão do patrimônio ambiental por elas constituído, respeitadas as vocações e as características físicas, ambientais, sociais, econômicas, históricas e culturais de cada uma das áreas contempladas pelo Sistema e de seus respectivos entornos (PALMAS, 2018).

Integrado às zonas urbana e rural a partir da MCA, a infraestrutura verde em Palmas organiza-se a partir de Áreas de Preservação Permanente (APPs) e Áreas Especiais de Relevante Interesse Ambiental (AERIAS) das quais fazem partes Áreas Ambiental Protegidas (AAPs), Áreas Verdes Urbanas (AVUs), Corredores Verdes (CVs), Áreas Ambientalmente Controladas (AACs) e Áreas Prioritárias de Conservação (ACPs) (PALMAS, 2018).

Figura 30 - Mapa do Sistema Municipal de Infraestrutura Verde (SISMIV) de Palmas/TO nos termos da LC 400/2018



Fonte: PAMAS, 2018 (Anexo IX).

Por último, tem-se a noção de sustentabilidade associada ao aprimoramento dos mecanismos de governança municipal. Nesse eixo temático há também o termo eficiência que se repete 16 vezes para contextualizar o modelo de gestão dos recursos e serviços, inclusive no que diz respeito à redução do impacto ambiental (PALMAS, 2018).

A busca por eficiência no planejamento urbano de Palmas concentra-se em um primeiro momento na otimização do uso do espaço urbano, melhorando a mobilidade e a qualidade do transporte público, garantindo assim a acessibilidade e contribuindo para a redução da emissão de poluentes (PALMAS, 2018). Cabe aqui destacar que esse objetivo vai de encontro ao interesse em implantar o BRT Palmas como instrumento de mobilidade urbana

Além disso, há também a busca pela eficiência energética, que envolve a adoção de práticas sustentáveis e a produção de energia limpa, o que também inclui a gestão racional dos recursos hídricos como desdobramento do clássico conceito de sustentabilidade (PALMAS, 2018).

A partir desta análise, é possível observar que a utilização dos mesmos temas centrais, inspirados no Plano de Ação Palmas Sustentável, na elaboração do novo plano diretor participativo da mesma cidade, resultou em uma convergência tanto teórica quanto prática entre os dois projetos urbanos.

A ênfase na sustentabilidade não apenas direciona a escolha de princípios e diretrizes para o planejamento urbano em Palmas, mas também serve como base para a concepção de empreendimentos imobiliários e logísticos propostos pelo plano de investimentos do capital internacional.

5.5 A ATUAÇÃO SECUNDÁRIA DOS MOVIMENTOS SOCIAIS NO PROCESSO DE REVISÃO DO PLANO DIRETOR E O DEBATE SOBRE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL EM PALMAS/TO

Em virtude da não concessão da suspensão liminar das atividades da Comissão Especial do Plano Diretor as atividades propostas pelo plano de trabalho seguiram seu curso normal, especialmente os encontros setoriais, as audiências públicas e as reuniões comunitárias. Desse modo, surge a necessidade de identificar os principais sujeitos coletivos de direitos que estiveram presentes nestes eventos, suas principais reivindicações e os conflitos decorrentes.

Já durante os encontros setoriais houve uma audiência específica para a coleta de contribuições de movimentos sociais e organizações não governamentais a respeito das debilidades e potencialidades urbanas de Palmas. Nesse momento além da representação da União Nacional de Moradia Popular, que integra a Comissão Especial de Revisão, também se fizeram representadas a Federação das Associações Comunitárias do Tocantins (FACOMTO) e a União dos Movimentos de Moradia do Tocantins (UMM-TO) (PALMAS, 2016c, p. 3-7).

Uma leitura breve da ata deste encontro sugere que os representantes sociais populares convergem ao mencionarem o déficit habitacional na cidade como fator

associado aos impactos da especulação imobiliária sobre a produção do espaço urbano, especialmente no que diz respeito aos altos custos da cidade, a segregação socioespacial e os vazios urbanos (PALMAS, 2016c, p. 4).

A disposição do termo “habitação” que surge 36 vezes ao longo de 28 páginas da ata temática na verdade sugere que a discussão sobre esse tema já estava pré-fixado, isso porque já no início da reunião, antes mesmo da coleta de contribuições dos agentes setoriais, o então presidente do IMPUP “disse estar muito feliz em ver todos reunidos em prol da questão da habitação, que a questão habitacional é uma preocupação da gestão para todas as rendas [...] devido à inflação atual” (PALMAS, 2016c, p. 3).

Também o coordenador técnico de revisão do plano diretor destacou a importância dos movimentos sociais nesse momento, já conectando sua atuação aos desafios da política habitacional em Palmas, visto que “vivem o problema da habitação de perto”, por isso “suas opiniões são fundamentais para esse processo” (PALMAS, 2016c, p. 6).

Já na reunião setorial realizada junto às instituições de ensino de Palmas, em data imediatamente anterior ao encontro com os movimentos sociais e ONGs, o mesmo coordenador técnico de revisão “mostrou o calendário de reuniões em caráter de convite para as próximas reuniões, em especial, a próxima, que terá o foco habitação” (PALMAS, 2016d, p. 5).

Nesse ponto é fundamental lembrar que o tema “estrutura fundiária e habitação” já fazia parte dos indicadores importados do Plano de Ação Palmas Sustentável vinculado ao eixo temático nomeado de desenvolvimento territorial, englobando as seguintes problemáticas:

- a) Demanda Demográfica (estimativa da necessidade de incremento do estoque habitacional para atender o crescimento da população);
- b) Densidade Habitacional (a densidade é o parâmetro de planejamento para cada subdivisão da cidade, implementada através de restrições: índice de ocupação e índice de aproveitamento);
- c) Parcelamentos irregulares, situação fundiária das invasões (áreas públicas ou privadas) e edificações, lotes e glebas vazios ou subutilizados;
- d) Déficit Habitacional: domicílios improvisados, domicílios rústicos, coabitação familiar, domicílios em cômodos alugados ou cedidos, famílias pobres com aluguel excessivo;
- e) Inadequação Habitacional (necessidade de melhorias/ampliação de unidades habitacionais e/ou de implantação ou melhorias de infraestrutura e dos serviços urbanos);
 - 1) Adensamento excessivo;
 - 2) Domicílios com carência de infraestrutura;

- 3) Domicílios sem banheiro;
- 4) Habitações precárias e coletivas (PALMAS, 2015, p. 38).

A partir dessas diretrizes o texto do construído pelo projeto Palmas Sustentável cita o termo “habitação” 13 vezes para mencionar potenciais e obstáculos sobre essa temática na cidade, já atrelado ao Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) para a concretização do direito à moradia na capital tocantinense:

A estimativa realizada com base nos dados sobre o número de famílias vivendo nestes assentamentos do Plano Local de Habitação de Interesse Social de Palmas apontou 3660 pessoas sem acesso ao serviço, o que equivaleria a 1,6% da população de Palmas. Assim, calculou-se o percentual de 98,4% da população municipal atendida pelo serviço (PALMAS, 2015, p. 75).

Apesar dos bons indicadores, o levantamento feito pelo Fundação João Pinheiro, que subsidia o diagnóstico realizado pelo Plano de Ação Palmas Sustentável, sugere que “18% das moradias de Palmas precisam ser substituídas e a carência de infraestrutura atinge 26% do total de domicílio” (PALMAS, 2015, p. 201).

Também nesse diapasão a regularização fundiária é uma preocupação conexa à discussão habitacional, visto que a cidade de Palmas apresenta irregularidades jurídica e urbanística no acesso à terra urbana. Estima-se que em Palmas, 26,2% de moradias estejam localizadas em assentamentos informais” (PALMAS, 2015, p. 211).

Para superar esse cenário de precariedade habitacional, o Plano de Ação Palmas Sustentável prescreve um “processo permanente de produção de habitação social em áreas com infraestrutura e próximas a pólos de emprego”. O sucesso desse projeto está condicionado à “revisão do Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS)” para consolidar “informações mais precisas sobre as necessidades habitacionais existentes no município”. (PALMAS, 2015, p. 139, 201).

Nesse ponto cabe lembrar que essa proposta já foi discutida pelo plano diretor de 2007 quando discutiu-se a criação de ZEIS em lotes vazios ou subutilizados com infraestrutura básica próximos às avenidas JK e Teotônio Segurado, àquela época determinados como eixos de ocupação prioritária, entretanto essa ideia foi completamente abandonada e substituída pela implementação de habitação de interesse social apenas na periferia (PALMAS, 2017g, p. 8).

Ademais, o Plano Palmas Sustentável sugere que a superação do déficit

habitacional em Palmas depende, portanto, da finalização e expansão dos atuais projetos de construção de unidades habitacionais por meio do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), bem como a partir da definição de zonas habitacionais criadas pelo novo Projeto Orla (PALMAS, 2015, pp. 209, 251, 261).

A concretização dessa meta esbarra, entretanto, no projeto de gentrificação social formatado para a orla de Palmas dado que as baixas densidades populacionais pré-determinadas para essa região da capital e a supervalorização do solo que já é realidade, fatores esses que impedem a instalação de moradia para famílias de baixa renda nessa porção do território.

Nesse contexto em que a discussão temática já estava pré-determinada e o diagnóstico habitacional já estava pronto, as contribuições dos movimentos sociais esvaziaram-se e limitaram-se à diagnósticos genéricos dos problemas urbanos da capital. Nas palavras da presidente da FACOMTO:

(...) saudou a todos e afirmou que como conselheira do Ministério das Cidades tem participado de reuniões em outras cidades e é preocupante como o Plano Diretor de outras cidades não atende as necessidades da população. Lembrou que Palmas em poucos anos já está com problemas de grandes centros, como uma cidade espalhada com um custo operacional muito grande, temos que rever os valores de mercado, as taxas para que o cidadão possa morar no centro que é um direito dele. A cidade é pra o trabalhador, para todos nós. Afirmou que quando estamos ordenados, a cidade flui e traz progresso para todos, em uma cidade espalhada e desordenada tudo fica mais caro e difícil para todos. Afirmou ser contra a expansão desordenada, mas a favor da regularização fundiária e da reforma urbana (PALMAS, 2016c, p. 4).

Ao corroborar tais apontamentos, o representante da UNMP aponta críticas à privatização do espaço e especulação imobiliária ao mencionar que:

(...) a especulação imobiliária é latente em nosso município, precisamos ocupar os espaços e somente teremos isso quando a prefeitura tiver uma política que de fato reprima isso. As pessoas que mais precisam de moradia têm que morar distante dos centros urbanos onde estão os equipamentos da prefeitura que elas precisam (...) (PALMAS, 2016c, p. 10).

É também a partir deste prisma que o coordenador regional do UMM-TO questiona:

(...) fala-se muito na questão da especulação imobiliária, a maioria dos imóveis estão na mão de poucos e grande parte mora de aluguel, muito pouco

tem sido feito para eliminar isso, a gente sabe que o IPTU progressivo vai dar resultados, e nós do movimento de luta pela moradia, um especulador bota à venda e outro vai lá em compra. E as pessoas que moram de aluguel, então queria saber se a prefeitura teria como comprar esses 5000 (cinco mil) lotes para fazer moradia para quem paga aluguel, moradia popular? O que está sendo feito para que essas áreas irem para as mãos de quem realmente precisa (PALMAS, 2016c, p.7-8).

Ao sugerir uma solução para esse conflito o representante da UNMP lembrou uma sugestão levantada durante os preparativos para a 6ª Conferência Nacional das Cidades que refere à possibilidade “encontrar uma forma de obrigar o loteador de deixar parcela para habitação, sugerindo uma parcela de 20%” (PALMAS, 2016c, p. 10).

Também durante os encontros comunitários foram identificados três representantes de movimentos sociais quando realizados encontros na área residencial sul (ARSOs e ARSEs), os quais insistiram na questão da habitação. O integrante da Comissão Especial e coordenador da UNMP que ratificou suas preocupações com o abandono dos projetos habitacionais de interesse popular:

(...) informa que há uma área chamada Portelinha, carente de saneamento e infraestrutura, Quadra 1.306 e 1,304, bastante habitada com empreendimentos habitacionais do PAC 1 e que no local não há infraestrutura, pavimentação, e existem quase mil unidades abandonadas, e muitas delas deverão ser demolidas pela falta de qualidade e deterioração; informa ainda que o Município retomou a obra de algumas dessas unidades habitacionais, que estão em fase de acabamento, e há expectativa de que sejam distribuídas em breve; informa ainda que estas obras já consumiram 20 milhões de reais e no início da implantação já foram identificados problemas e continuam sem conclusão; as famílias esperam ansiosas a conclusão dessas obras, pois a parte abandonada está abrigando marginais, praticando crimes, consumindo drogas e afetando toda a Quadra e região (PALMAS, 2016e, p. 15-17).

Já o coordenador da Organização Popular de Moradia (OPM) ratifica as críticas anteriores e aponta que os problemas que envolvem moradia na capital tocantinense estão relacionados à especulação imobiliária, que também contribui para o processo de segregação socioespacial e sugere a habitação popular como solução:

(...) coordenador da Organização Popular por Moradia – OPM inicia apontando conflito na questão da moradia em Palmas, que mais de 20 mil famílias não possuem casa própria; que a potencialidade da cidade é que está dotada de espaços para esse fim, citando quadra ARSE 52 e ARNO 73 que estão desocupadas e utilizadas em especulação imobiliária; informa que o encontro dos movimentos sociais pró moradia sugeriu que um percentual de loteamentos fosse destinado à moradia popular e opina que os preços dos

lotes nos parcelamentos estão sendo vendidos a preços muito altos, desviando a população para Luzimangues questiona o motivo de não se oferecer imóveis à preços acessíveis; que a proposta dos movimentos sociais é que se destine 15% dos lotes nos futuros loteamentos à habitação popular e que haja quadras inteiramente vendidas a preços acessíveis aos interessados em adquirir sua casa própria (PALMAS, 2016f, p. 13).

Por outro lado, quando realizado o encontro comunitário no bairro Jardim Taquari, a representação do Movimento dos Trabalhadores Sem Teto (MTST) pugnou pela regularização fundiária de uma ocupação popular localizada nas extremidades desse bairro, batizada de Pinheirinho Vive, mais popularmente conhecida como Capadócia (PALMAS, 2016g, p. 4).

Na fase das audiências públicas foram encontradas as atas de apenas três desses encontros gerais, nos quais foi identificada a participação de apenas movimento social popular de nome Movimento Independente de Luta pela Moradia (MILM)⁷ cuja representante também é membro da associação de moradores do bairro Jardim Taquari, e por isso, indicou a necessidade pontual de regularização fundiárias das quadras T30 e T33, que integram o referido bairro (PALMAS, 2017b, p. 8).

O que se depreende da análise das circunstâncias nas quais se deu a participação dos movimentos sociais no processo de revisão do plano diretor de Palmas é que a discussão sobre questões urbanas pré-fixadas esconde a preponderância dos objetivos já traçados pelo Plano de Ação Palmas sobre as necessidades e interesses populares, especialmente de grupos sociais espoliados, ainda que presentes nesse espaço institucional de participação política.

As contribuições desses sujeitos coletivos de direitos estiveram adstritas ao tema da habitação e nesse compasso tecem críticas ao modelo de cidade deflagrado em Palmas em virtude da especulação imobiliária que se posiciona como temática secundária. Em termos de reivindicação de direitos, os movimentos sociais urbanos palmenses buscam a concretização do direito à moradia por meio da sugestão para o estabelecimento de quotas destinadas à habitação popular nos loteamentos privados.

⁷ Segundo Bottura (2019, p. 257-260) o surgimento do Movimento Independente de Luta pela Moradia se deu em 2014 quando um conjunto de famílias passou a ocupar moradias populares em construção localizadas nas ARSEs 131 e 132 cujas obras haviam sido paralisadas e a partir desse momento constituíram-se a partir um sujeito coletivo novo e autônomo, apesar do apoio de organizações já existentes. .

5.5.1 Habitação de Interesse Social como Síntese do Direito à Moradia Achado na Rua e seus Reflexos em Palmas/TO

O direito à moradia ocupa o centro das discussões urbanísticas desde o estabelecimento do conceito de “cidade de direitos humanos” inaugurado pela Declaração Universal de Direitos Humanos, que reforça a necessidade de garantir um ambiente ou comunidade na qual o ser humano seja capaz de construir laços e que possibilitem seu pleno desenvolvimento (ONU, 2009, p. 5).

Já nesse texto o direito à moradia ganha especial destaque dado que o artigo 25 garante que “todo ser humano tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família saúde e bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis” (ONU, 2009, p. 6).

Nessa toada, os pactos internacionais que a compõem apresentam uma concepção alargada do direito à moradia ao garantir a inviolabilidade do domicílio e compreender que morar também significa ter acesso à infraestrutura e serviços públicos de qualidade como forma de fomentar a dignidade humana (BRASIL, 1992a; 1992b).

Não à toa as Nações Unidas, guardiãs da DUDH, propuseram conferências e diversas normativas internacionais com o tema “assentamentos humanos” enquanto sinônimo de habitação ou moradia, formalizando inclusive a criação de um programa de pleno direito do sistema ONU sobre esse tema (ONU-HABITAT) (BRASIL, 2013, p. 31).

O decurso do tempo trouxe novas preocupações e novas frentes de atuação abraçados pelo conceito de habitação, que, portanto, em temática e transversal presente em diversas normativas internacionais sob diferentes perspectivas como o uso das políticas de habitação no combate às epidemias ou como vetor para combate à desigualdade de gênero (FERNANDES, 2003, p. 221).

No Brasil, o triunfo das políticas habitacionais ocorre a partir de 1930, quando os direitos sociais assumem a dianteira da concepção de cidadania e a criação de institutos de seguridade social permite também a construção de moradias populares através do investimento estatal transformando o paradigma privatista da habitação (BONDUKI, 1994, p. 711-719; CARVALHO, 2020, p. 117).

A criação do Sistema Financeiro de Habitação (SFH), coordenado pelo Banco

Nacional da Habitação (BNH) e financiado pelo recém-criado Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), marca a estruturação de um modelo que influencia inclusive a atual formatação da política de habitação, apesar da extinção do BNH e a instituição da Caixa Econômica Federal (GUINANCIO, 2017, p. 35; SCHVARBERG, 1996, p. 146).

A promulgação da constituição cidadã onde os termos “moradia” surge seis vezes e o termo “habitação” aparece cinco vezes. Nesses termos o texto constitucional ratificou o status social do direito à moradia, inclusive como um dos fundamentos da política urbana e atribuiu ao poder público a responsabilidade de promover programas de moradia e melhorias habitacionais (BRASIL, 1988).

No Estatuto das Cidades os termos “habitação” e “moradia” surgem sete e dez vezes, respectivamente, com objetivo de corroborar as diretrizes apresentadas pelo texto constitucional e especificar instrumentos de planejamento urbano criados para a concretização do direito à moradia por meio da habitação de interesse social e regularização fundiária urbana (BRASIL, 2001).

Também o Ministério das Cidades, criado a partir do compromisso do governo Lula com o Projeto Moradia formulado por lideranças sociais e especialistas também inclui a habitação como eixo temático que orienta a atuação institucional do órgão, que se serve de diversos programas habitacionais pré-existentes e instituídos sob sua competência (MARICATO, 2006, p. 215).

A nova Política Nacional de Habitação (PNH) inaugurada pelo MCID reconheceu a necessidade de investimento em habitação para a população de baixa renda como forma de reduzir o déficit habitacional no Brasil. Nesse contexto, dá-se a promulgação da Lei nº 11.125/2005 que criou o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) (MARICATO, 2006, p. 218; BRASIL, 2005).

Essa normativa descende do Projeto de Lei nº 2.710/1992 assinado pela União Nacional pela Moradia Popular (UNMP), União dos Movimentos de Moradia de São Paulo (UMM-SP), Confederação Nacional das Associações de Moradores (CONAM), Central de Movimentos Populares (CMP) e o Movimento Nacional de Luta pela Moradia (MNLN), levado à Câmara Federal por meio da iniciativa popular com intuito de criar o Fundo Nacional pela Moradia Popular (FNMP) (BRASIL, 1992, p. 55).

Ainda que passados treze anos para sua concretização, o SNHIS representou o

triunfo do direito à moradia achado na rua, que tem como principais beneficiários os próprios movimentos sociais populares e suas entidades representativas, financiado pelas contribuições trabalhistas e gerido democraticamente nos termos da proposta original (BRASIL, 1992, p. 51-55, BRASIL, 2005).

Apesar de a adesão ao SNHIS ser facultativa, o ingresso de estados e municípios ao programa está condicionada a elaboração de planos estaduais e locais habitação de interesse social, construídos com a participação de atores institucionais e sociedade civil assim como os planos diretores participativos (BRASIL, 2005b, p. 66-71).

O diagnóstico setorial sugerido pelo PLHIS também toma emprestado os eixos adotados pela Fundação João Pinheiro e considera uma avaliação do déficit habitacional em termos quantitativos e qualitativos, isto é, propõe não só a construção de moradias, mas também a melhoria das condições estruturais de assentamentos já existentes (BRASIL, 2005b, p. 83-106), conforme demonstra o quadro abaixo:

Figura 31 - Metodologia de cálculo do déficit e da inadequação dos domicílios para as unidades da federação e regiões metropolitanas no Brasil

BRASIL, UNIDADES DA FEDERAÇÃO E REGIÕES METROPOLITANS	
DÉFICIT HABITACIONAL	
<ul style="list-style-type: none"> • Componentes: <ul style="list-style-type: none"> • Reposição do estoque <ul style="list-style-type: none"> - Domicílio rústicos • Incremento do estoque <ul style="list-style-type: none"> - Domicílios improvisados - Coabitação familiar <ul style="list-style-type: none"> - famílias conviventes secundárias - Cômodos alugados e cedidos (coabitação disfarçada) - Ônus excessivo com aluguel 	<ul style="list-style-type: none"> • Detalhamento: <ul style="list-style-type: none"> • Cálculo para áreas: <ul style="list-style-type: none"> - urbana - rural <ul style="list-style-type: none"> - total - aglomerado rural de extensão urbana - restante das áreas rurais - aglomerados subnormais • Cálculo por faixas de renda familiar
INADEQUAÇÃO DOS DOMICÍLIOS	
<ul style="list-style-type: none"> • Componentes: <ul style="list-style-type: none"> - Densidade excessiva de moradores por dormitório - Carência de serviços de infra-estrutura (energia elétrica, abastecimento de água, esgotamento sanitário, coleta de lixo) - Inadequação fundiária urbana - Inexistência de unidade sanitária domiciliar exclusiva 	<ul style="list-style-type: none"> • Detalhamento: <ul style="list-style-type: none"> • Cálculo para áreas: <ul style="list-style-type: none"> - urbana - aglomerados subnormais • Cálculo por faixas de renda familiar

Fonte: BRASIL, 2009, p. 87.

Foi nesses termos que o estado do Tocantins construiu o Plano de Habitação de Interesse Social organizado a partir de um plano de ação voltado para a produção e melhoria habitacional, regularização fundiária, urbanização e integração de assentamentos precários e por último, desenvolvimento institucional (assistência técnica, monitoramento, avaliação e gestão) (TOCANTINS, 2012, p. 40).

Em Palmas, a implementação dos efeitos do Sistema de Habitação de Interesse Social ocorre simultaneamente à aprovação da primeira versão do plano diretor participativo, estabelecido pela Lei Complementar nº 155/2007, que utiliza o termo "habitação" em 19 ocasiões ao longo do texto, sendo que em 10 delas é especificamente para se referir à habitação de interesse social (PALMAS, 2007).

Nesses termos, a “inclusão em programas de habitação de interesse social, respeitados os critérios definidos por lei específica, para os adquirentes de lotes em loteamentos aprovados antes de 2006” era um dos objetivos centrais do planejamento urbano municipal para a década subsequente, ainda que esse objetivo não tenha sido

alcançado por diversos fatores, como se verá adiante (PALMAS, 2007).

Para tanto ficou determinada a criação de “áreas especiais de habitação de interesse social próxima do mercado de trabalho e dos eixos de transporte coletivo”, entretanto segundo um diagnóstico realizado pela própria Prefeitura de Palmas esse objetivo não pôde ser alcançado devido à falta de um programa específico de desenvolvimento econômico e disponibilização de áreas públicas municipais (PALMAS, 2007; 2016, p. 12).

Para articular a política habitacional proposta o poder público municipal ficou encarregado da elaboração de uma Política Municipal de Habitação constituído de um Fundo Municipal de Habitação financiado por taxas oriundas da outorga onerosa do direito de construir e mudança de uso de solo, além administrado por um Conselho Gestor (PALMAS, 2007).

Ademais, caberia ao executivo municipal: a promoção de empreendimentos habitacionais destinados a famílias com renda não superior a salários mínimos, a administração de um cadastro único de habitação e a criação de um banco de lotes. Por fim, cabe mencionar o papel do Conselho Municipal de Desenvolvimento e Habitação (CMDUH), responsável, entre outras coisas, pelo monitoramento das metas estabelecidas pelo plano diretor (PALMAS, 2007).

No entanto, a política municipal de habitação não foi transformada em lei, o que impossibilitou a aplicação de recursos e realização de ações concretas, ainda que o cadastro de habitação tenha sido alimentado. Também nesse sentido vale mencionar que o Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS), embora tenha sido criado, não foi implementado até o momento (PALMAS, 2016j, p. 15).

Já o CMDUH não foi fortalecido a ponto de impedir os desvirtuamentos das diretrizes propostas pelo Plano Diretor Participativo de 2007 e a criação do Instituto de Planejamento Urbano de Palmas esvaziou algumas de suas funções, inclusive no que refere às contribuições para a revisão participativa posterior da legislação urbanística (PALMAS, 2016j, p. 69-70).

Na fase preparatória da revisão decenal do plano diretor participativo subsequente foi feito um levantamento dos empreendimentos habitacionais construídos na capital, que identificou a predominância de recursos externos como o Programa Cheque Moradia do conduzido pelo governo estadual e o Fundo de Arrendamento

Residencial, vinculado ao Programa Minha Casa, Minha Vida (PALMAS, 2017c, p. 02-18).

Já os projetos marcados como “habitação de interesse social” estão localizados na periferia da cidade e foram assim classificados considerando apenas as faixas de renda correspondentes às famílias beneficiadas, embora apenas um deles tenha sido efetivamente financiado pelo Fundo de Habitação de Interesse Social:

Quadro 13 - Descrição dos Projetos Habitacionais de Interesse Social desenvolvidos pelo município de Palmas/TO

Programa/Projeto de Habitação de Interesse Social:	Localidade:	Fonte de Financiamento:
Habitação de Interesse Social/Cheque Moradia	Jardim Aureny III, QD. 30-A	Orçamento Geral da União/Prefeitura de Palmas/Cheque Moradia
Projeto Construindo Juntos	ARSE 132	Orçamento Geral da União/Cheque Moradia
Programa de Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários (Projeto Cidade Solidária)	Loteamento Lago Sul (Taquaralto)	Orçamento Geral da União/Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social/Prefeitura de Palmas
Programa Meu Teto (Projeto Vila do Sol)	Aureny III, HM 01	Resolução nº 460 – FGTS/Cheque Moradia
PAC/PPI- Intervenção em Favelas (Projeto Meu Teto)	ARSE 131, ARSE 132, ARNE 54 e Buritirana	Orçamento Geral da União
Programa de Habitação de Interesse Social (Projeto Construindo Juntos)	ARSE 132	Crédito Solidário (Orçamento Geral da União) e Cheque Moradia
Projeto Habitação de Interesse Social	ARSE 131 e ARSE 132	Orçamento Geral da União

Fonte: Palmas, 2017c, p. 04-13.

Ainda que sua importância tenha sido destacada pelos representantes do executivo municipal em reunião setorial com os movimentos sociais populares, a política de habitação de interesse social não foi de fato construída e concretizada na cidade de Palmas. A ausência de um plano local articulado para esse programa e a presença de um único empreendimento financiado com recursos específicos são resultado dessa lacuna política institucional.

Ainda assim nota-se a constante presença da ARSE 132 ou Comunidade Olga Benário Prestes, uma ocupação dirigida pelo Movimento Nacional de Luta pela Moradia, devidamente regularizada e integrada ao plano diretor municipal e principal beneficiada pelos programas de moradia popular em Palmas/TO.

Isso porque é preciso também considerar o momento histórico e político-social brasileiro, em que os movimentos sociais dispunham de prestígio e abertura institucional capaz de amparar esse protagonismo frente às políticas públicas setoriais em colaboração com os governos, inclusive na esfera municipal. No caso de Palmas também merece destaque a eleição de vereadores apoiados pelos movimentos sociais urbanos (BOTTURA, 2019, p. 219).

Passados dez anos, o cenário já não era mais o mesmo, a investida neoliberal trouxe consigo certo descrédito para as organizações sociais e seu enfraquecimento institucional e o desmonte gradual dos canais de participação da sociedade civil. Esse contexto foi determinante também para a mudança de paradigma no planejamento urbano (ALFONSÍN; et. al. 2019, p. 359-364).

Inserido nessa transição do social ao liberal o relatório final diretrizes e propostas setoriais pensadas para o mais recente instrumento de planejamento urbano de Palmas reconhece o déficit habitacional que afeta a cidade e propõe como metas preliminares a atenção às famílias de menor renda:

OBJETIVO 1 Aumentar a disponibilidade de áreas regulares de habitação para famílias de menor renda e ampliar a oferta de moradia.

Disponibilizar terra para a provisão habitacional;

Promover mix de programas e projetos de mais baixo custo (lote urbanizado, regularização fundiária, reforma e ampliação, requalificação, assistência técnica);

Entender a política de habitação como um instrumento de construção da cidade, de inclusão e diversidade urbana (PALMAS, 2017d, p. 63-64).

Ao mesmo tempo, a primeira diretriz propositiva deste mesmo eixo temático diz respeito à reestruturação das ZEIS enquanto áreas estrategicamente destinadas à regularização fundiária e habitação de interesse social, desde que condicionadas à intervenção do capital imobiliário privado:

DIRETRIZ ESTRATÉGICA 1 Promover a readequação das zonas de interesse social – ZEIS, entendida como um instrumento de Zoneamento, que possibilita obter um menor custo tanto para o empreendedor quanto para o consumidor, sem implicar em desapropriação:

Definir zonas (ZEIS) ou áreas (AEIS) com o objetivo de flexibilização das tipologias habitacionais, estabelecendo diretrizes que permitam a ocupação por famílias de menor renda;

Adotar os seguintes critérios para as tipologias de ZEIS:

ZEIS 1 de vazios urbanos – quadras a serem reservadas para empreendimentos de HIS, sem implicar em desapropriação. Nessa modalidade, o empreendedor adequar seu produto, direcionando esforços

para atender um público de menor renda-
 ZEIS 2 para empreendimentos habitacionais (parcerias) - loteamentos regulares aprovados ou não, sem infraestrutura completa, passível de consórcio e parcerias com o poder público, visando à construção de Habitações de Interesse Social;
 ZEIS 3 de Regularização Fundiária – áreas para regularização fundiária de interesse social (Reurb-S) e específico (Reurb-E).
 Promover/apoiar iniciativas para a provisão habitacional/moradias acessíveis, viabilizando pequenos empreendimentos, vilas, programas de lotes urbanizados, aluguel social, ou outras tipologias;
 Critérios para instituir novas ZEIS: em áreas próximas aos eixos de transporte, regiões com infraestrutura básica implantada, e previsão da instalação de novos equipamentos públicos (PALMAS, 2017d, p. 64).

No anteprojeto do novo plano em Palmas a mercantilização do espaço determina a produção de moradia com base em critérios de renda (capacidade de pagamento) do trabalhador. Nesse modelo, a desregulação e flexibilização das normas garante um maior e melhor aproveitamento do capital imobiliário (ARANTES, 2006, p. 66):

DIRETRIZ ESTRATÉGICA 2 Definir percentual para Habitação de Mercado Popular (HMP) para todos os novos parcelamentos.
 Promover a integração de diversas classes sociais, através de diversidade do uso do solo urbano, incentivando a formação de comunidades integradas, com a transformação das quadras em bairros;
 Definir um percentual, em todos os novos parcelamentos, para produção de terrenos, para venda voltada ao mercado de menor renda – até 6 salários-mínimos;
 Promover a flexibilização, no âmbito das HMP (Ex.: Habita-Palmas), dos parâmetros urbanísticos e edílios (PALMAS, 2017d, p. 64-65).

Por fim, nota-se a convergência entre as propostas apresentadas e o diagnóstico programática evidenciado pelo Plano de Ação Palmas Sustentável, especialmente no que se refere ao aprimoramento dos mecanismos de gestão dos programas habitacionais com vistas à eficiência da máquina pública:

DIRETRIZ ESTRATÉGICA 3: Diversificar a produção habitacional objetivando o enfrentamento dos diversos componentes do déficit habitacional e a transparência das ações.
 Prever novos programas que enfrentem outros componentes do déficit habitacional e que não fiquem tão propensos a recursos externos, por exemplo: regularização fundiária, oferta de lotes urbanizados, melhorias urbanas e habitacionais, assistência técnica, programas de incentivo aos empreendedores da construção civil, incentivo às famílias que necessitam de financiamentos imobiliários (conforme a faixa de renda), etc;
 Instituir um programa de Aluguel Social, proporcionando condições para a população de menor renda ocupar as zonas mais centrais da cidade e, ao mesmo tempo, dar uso aos imóveis vagos ou com baixa ocupação;
 Instituir um programa de Assistência Técnica Gratuita, destinando serviços especializados para o desenvolvimento de projetos habitacionais de interesse social;

Implementar um programa de oferta de lote urbanizado, com escritura e infraestrutura, com o objetivo de atender a população, promovendo empreendimentos compatíveis com a renda das famílias;
Promover a permanente revisão e atualização do Cadastro Habitacional do Município. Criar sistema de acompanhamento do Cadastro Habitacional, que propicie aos usuários e órgãos de controle acompanhar, com transparência, a distribuição dos benefícios habitacionais (PALMAS, 2017d, p. 65).

O sucesso dessas ações programáticas conta com a definição de novas metas para o Plano Local de Interesse Social, que a partir de seu fortalecimento institucional deverá voltar-se para a produção pública e privada de habitação de interesse social, reforma e ampliação de conjuntos habitacionais, além de urbanização de assentamentos precários e promoção de regularização fundiária (PALMAS, 2017e, p. 2-8).

O plano de metas do PLHIS apresenta as fontes de financiamento da habitação de interesse social de forma confusa ao misturar recursos do FNHIS e do PMCMV e PAC, ademais a comissão técnica propõe uma segmentação dos investimentos conforme as seguintes faixas de renda:

Grupo I – Famílias em situação de miséria absoluta, incapaz de arcar com quaisquer ônus decorrente de financiamentos onerosos, essas famílias deverão ser incluídas em programas integralmente subsidiados.

Grupo II – Famílias que mantêm um dispêndio regular com o item moradia, ainda que insuficiente para lhes assegurar acesso a uma solução adequada, permitindo que apenas uma parcela do custo de aquisição venha a onerar os seus limitados orçamentos de subsistência.

Grupo III – Famílias cujas capacidades aquisitivas e carências habitacionais possam ser plenamente equacionadas por meio de programas e projetos financiados com recursos onerosos de baixo custo.

Grupo IV – Famílias com capacidade aquisitiva e padrões de dispêndio orçamentário, compatíveis com aqueles exigidos pelo mercado (PALMAS, 2017e, p. 6).

É a partir desse arcabouço que a Lei Complementar 400/2018 recepciona a temática da habitação em seu texto, cabe agora analisar de que forma essa nova lei municipal representa esse conceito e organiza o conjunto de objetivos e metas para a concretização do direito à moradia na capital tocantinense.

5.6 REPRESENTAÇÕES SOBRE HABITAÇÃO NO NOVO PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO DE PALMAS/TO

O texto consolidado pela LC nº400/2018 o termo habitação surge 37 vezes ao longo de todo o documento, referindo-se inclusive a habitação de interesse social, que deve ser incentivada de forma integrada com “equipamentos sociais e culturais e a proteção e ampliação de áreas livres e verdes” como pressuposto para o desenvolvimento urbano de Palmas (PALMAS, 2018).

A política habitacional também está atrelada ao conceito de sustentabilidade, visto que deve também compatibilizar-se com as políticas, programas, projetos e ações governamentais relacionadas com o saneamento, saúde, recursos hídricos, biodiversidade e uso e ocupação do solo” (PALMAS, 2018, p. 23).

Em sequência, o termo habitação se repete seis vezes para contextualizar os índices de densidade demográfica permitidas para as subáreas do macrozoneamento urbano, segundo sua tipologia, conforme a figura abaixo:

Figura 32 - Densidade demográfica das macrozonas de ordenamento territorial de Palmas/TO nos termos da LC 400/2018

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

Fonte: SANTOS; et. al. 2019, p. 14.

O presente quadro demonstra o espraiamento da população em um projeto de expansão da terra urbanizável em Palmas considerando a instalação dos empreendimentos imobiliários e logísticos oriundos do Plano de Ação Sustentáveis e ratificados pelo Plano Diretor Participativo de Palmas e projetando o crescimento populacional futuro da cidade.

Em termos específicos, o capítulo denominado “Política Habitacional e as Zonas Especiais De Interesse Social” apresentado pela Lei Complementar 400/2018 repete o mesmo texto trazido pela sua antecessora, a LC 155/2007, e fixa como princípios da facilitação de acesso à moradia e terra urbanizada para famílias de menor renda, garantindo inclusão social e integração com demais políticas de desenvolvimento urbano (PALMAS, 2007; 2018, p. 29-31).

Nesse ponto insere-se um novo princípio — não especificado no programa de planejamento urbano anterior — que se refere à gestão democrática e o controle social na implementação das políticas de produção de habitação de interesse social no município. Já o critério definidor das famílias beneficiárias das políticas de habitação de interesse social permanece fixado como renda não superior a seis salários-mínimos (PALMAS, 2018, p. 29).

A nova política municipal de habitação de Palmas foi proposta a partir do diagnóstico do Plano Local de Habitação de Interesse Social e pauta-se no enfrentamento ao déficit habitacional qualitativo e quantitativo, inclusive com uso de tecnologias socioambientais para o desenvolvimento sustentável com vistas à implementação de habitação incremental ou progressiva⁸ (PALMAS, 2018, p. 29).

Ainda que o PLHIS não tenha sido implementado em Palmas o novo plano diretor atribui importância estratégica a esse instrumento para produção futura de moradia. Nessa toada os sujeitos coletivos de direitos tais como entidades sociais, cooperativas e associações também surgem como parceiros na produção social de moradia (PALMAS, 2018, p. 29).

Ademais permanece estruturado o Fundo Municipal de Habitação de Interesse

⁸ O conceito de *incremental house* parte do princípio que de que a casa deve evoluir junto com as pessoas, ou seja, como uma estrutura viva, que pode adaptar-se às necessidades e desejos dos moradores. Essa modalidade é particularmente pertinente em contexto de habitação social, com vistas percepção das identidades dos moradores como forma de evitar a falta de identificação com o imóvel, considerando contextos em que as pessoas passam de casas que elas próprias construíram, para soluções muitas vezes de uniformização (CHORA, 2015, p. 19).

Social (FMHIS) administrado pelo seu Conselho Gestor (CGFMHIS) e financiado com recursos da outorga onerosa do direito de construir e alteração de uso do solo como principal suporte para a produção de unidades habitacionais juntamente com Fundo Municipal de Meio Ambiente (PALMAS, 2018, p. 29).

O cadastro municipal da habitação também continua como estratégia de desenvolvimento da política habitacional em Palmas como forma de satisfazer o requisito da transparência desse modelo de gestão, com prioridade para pessoas em situação de vulnerabilidade, nos termos do relatório técnico setorial elaborado no âmbito da Comissão Especial de Revisão do Plano Diretor Participativo de Palmas:

- a) população idosa de baixa renda, sem apoio familiar;
- b) pessoas com deficiência;
- c) população em situação de rua;
- d) mulheres vítimas de violência doméstica;
- e) população de baixa renda atingida por remoções em razão de desastres ambientais ou que habitam áreas de risco de inundações, erosões e deslizamento (PALMAS, 2018, p. 29).

A reserva de terras urbanizáveis destinadas à habitação de interesse social, que foi a principal reivindicação dos movimentos sociais populares, foi atendida mantendo-se através do chamado banco de lotes, ainda que essa ação programática não tenha sido implementada anteriormente. Também nesse quesito foi ratificada sugestão de reserva de um percentual de glebas urbanas destinadas especificamente à habitação de interesse social:

Na região sudoeste especificamente nas quadras ARSO 73, ARSO 74, ARSO 75, ARSO 76, ARSO 103, ARSO 104, ARSO 105, ARSO 106, ARSO 113, ARSO 114, ARSO 115, ARSO 116, ARSO 122, ARSO 123, ARSO 124, ARSO 125, ARSO 126, ARSO132, ARSO 133, ARSO 135, ARSO 151, ALC SO 86, ALC SO 106, ALC SO 116, ALC SO 126 e ALC SO 141, deverá ser destinado no mínimo, 5% (cinco por cento) da área total das glebas para habitação de interesse social, promovendo o acesso sustentável à cidade e a integração de diferentes faixas de renda, atendendo os preceitos da política Municipal de habitação definidos neste plano diretor (PALMAS, 2016, p. 30).

A recepção da maior contribuição dos sujeitos coletivos de direitos se deu de forma restritiva, isso porque as sugestões de reserva de 20 ou 15 por centos dos lotes para habitação social foi reduzido a cinco por cento estabelecidos em áreas pré-determinadas localizadas nas macrozonas de ordenamento controlado e

condicionado e por outro lado, o texto não esclarece de que forma essa meta poderá ser concretizada.

A marca neoliberal também é evidente no texto do novo plano diretor de Palmas, especialmente quanto à habitação, vez que esse conjunto de políticas públicas deve incentivar o mercado local da construção civil, a partir do estabelecimento de unidades habitacionais destinadas ao mercado popular denominadas Empreendimentos de Habitação de Interesse Social (EHIS), fomentadas a partir de regras específicas de zoneamento, uso do solo e edificações; incentivos fiscais e tributários; desenvolvimento de parcerias público-privadas (PALMAS, 2018, p. 30).

No que se refere às Zonas Especiais de Interesse Social, o novo plano diretor de Palmas manteve a perspectiva já predominante de associar habitação e regularização fundiária, dessa forma a LC 400/2018 ratifica ZEIS já criadas pela sua antecessora, reúne outras zonas especiais criadas por leis esparsas e consolida novas unidades de parcelamento urbano diferenciado.

Quadro 15 - Zonas Especiais de Interesse Social em Palmas/TO definidas pela LC 400/2018

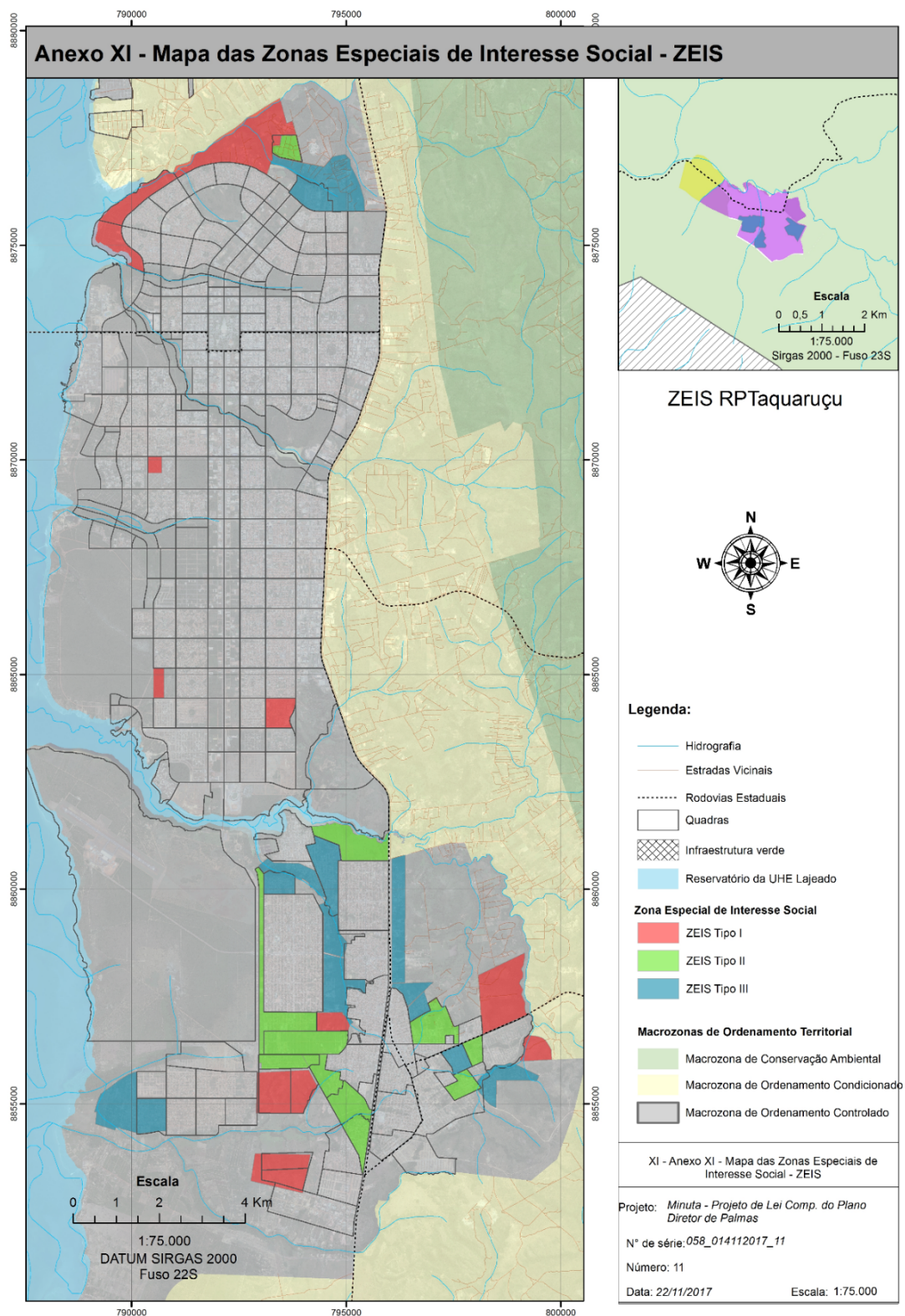
TIPOS DE ZEIS	CARACTERÍSTICAS/ABRANGÊNCIA
ZEIS TIPO 01	Glebas urbanas, públicas ou particulares, para fins de Loteamentos de Interesse Social, englobando a: ALC NO 33; ALC NO 43; Zeis de expansão norte, parte da ARSO 52, parte da ARSO 122, ARSE 132; ZEIS Palmas Sul - Jardim América I e II; o remanescente do loteamento Lago Sul, área remanescente do Santo Amaro.
ZEIS TIPO 02	Loteamentos regulares sem infraestrutura completa, passível de consórcio e parcerias com o poder público, visando à construção de Habitações de Interesse Social ou regularização urbanística, abrangendo: Morada do Sol - Setores I, II e III; Jardim Janaína; Jardim Aeroporto; Santa Fé - 2ª Etapa; Lago Sul; Jardim Santa Bárbara; Jardim Santa Helena; Jardim Sônia Regina; Jardim Irenilda; Loteamento Recanto das Emas; Loteamento Sonho Meu, com parcela adjacente denominado Mirante da Serra; e Loteamento Sonho Novo.

ZEIS TIPO 03	Loteamentos e ocupações para fins de regularização fundiária, respeitadas as condicionantes ambientais: Irmã Dulce; União Sul; Santo Amaro; Lago Norte; Palmas Norte - Shalom, Fumaça e Água Fria; Vila Piauí; Córrego Machado; Setor Saramamdaia; 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.
--------------	---

Fonte: Lei Complementar 400/2018, p. 30 (adaptado).

A disposição das novas ZEIS pelo ordenamento territorial de Palmas replica a configuração criada pelo plano diretor anterior, isto é, o estabelecimento de zonas de habitação especiais para famílias de baixa renda apenas na periferia, o que demonstra a exclusão socioespacial na capital do Tocantins.

Figura 33 - Disposição das: ZEIS pelo território de Palmas/TO conforme a LC 400/2018



Fonte: PALMAS, 2018 (Anexo XI).

É destacável também a contradição do planejamento urbano da cidade ao aquiescer a essa formatação desigual que se estende não só ao espaço, mas também a todas questões de infraestrutura, acesso aos espaços públicos e oferta de serviços básicos que dela decorrem.

Para encerrar este tópico, cabe destacar que discussão sobre o direito à moradia no bojo da construção do novo plano diretor participativo de Palmas/TO foi determinado nos termos do diagnóstico do déficit habitacional qualitativo e quantitativo conforme quis o Plano de Ação Palmas Sustentável assim como diversos outras temáticas e políticas setoriais aqui mencionados.

Nesses termos, é fundamental destacar a lacuna deixada pelo texto da Lei Complementar 400/2018, cujo conteúdo programática que diz respeito ao tema da habitação no novo plano diretor participativo de Palmas repete em grande parte o texto do seu antecessor, a Lei Complementar 155/2007, ainda que a maior parte desses objetivo e metas não tenham sido sequer atendidas ou implementadas apenas em parte nesse prazo de dez anos.

Isso também significa dizer que não houve avanço no debate sobre habitação em Palmas, isso porque o cerne das discussões priorizadas pelo executivo municipal para a construção do novo plano diretor da capital tocantinense eram na verdade os grandes empreendimentos urbanísticos proposto pelo Plano de Ação Palmas Sustentável e o BRT Palmas.

Ao mesmo tempo em que permanecem preservados diversos instrumentos especiais de planejamento urbano, como as ZEIS, o novo ordenamento urbanístico municipal prescreve em seu texto a marca neoliberal das parcerias público privadas. Vale lembrar que esse modelo de gestão está inserido na cidade desde a sua criação, pois foi o *modus operandi* utilizado pela CODETINS e segue mesmo após a extinção da companhia.

Nesse cenário, os movimentos sociais urbanos apoiam sua trajetória histórica e sua permeabilidade institucional para se contrapor aos interesses do capital imobiliário e crítica às consequências nefastas de sua busca pela mercantilização do espaço. Os instrumentos jurídicos que ainda restam preservados também são invocados para reivindicar habitação social para os mais vulneráveis, apesar dos obstáculos encontrados.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A investigação científica proposta nesta dissertação voltou-se para o processo de revisão do plano diretor participativo de Palmas/TO por considerar que esse procedimento administrativo um momento político ímpar para o planejamento urbano municipal marcado especialmente pelo conflito estruturante de interesses entre os diversos atores sociais e econômicos que determinam a produção do espaço urbano.

Por isso, as bases teóricas aqui referenciadas resgatam as críticas de Henri Lefebvre sobre as consequências da luta de classes na configuração do espaço urbano em conjunto com escritos de Roberto Lyra Filho, no que refere ao papel do direito também dialético para a superação desse paradigma urbanístico ocidental patrocinado pelo capitalismo.

Esse conceito encontra respaldo inclusive na perspectiva do estado democrático de direitos, que têm os direitos humanos como fundamento. Nesse contexto, a cidade também deve ser encarada como espaço no qual o sujeito humano pode encontrar sua dignidade material defendida por Herrera Flores, autor que assim como Lefebvre e Lyra Filho aponta para a necessidade de emancipação dos excluídos.

Essa concepção de cidade de direitos humanos marca também a consolidação de tratados e programas internacionais sobre as cidades, capitaneados pela Organização das Nações Unidas, que passa a contar também como um programa especial para assentamentos humanos (ou ONU-HABITAT) como forma de articular uma coordenação internacional multinível para discussão de questões urbanas relevantes, a partir do princípio da gestão democrática das cidades.

Inserir-se aqui a perspectiva teórica e crítica do direito achado na rua, que também descende da obra de Lyra Filho e seu pupilo José Geraldo de Sousa Júnior, que indicam o caminho da transformação do direito vigente por meio da luta popular dos espoliados reunidos em torno de sujeitos coletivos de direitos e legitimidades pelo substrato da cidadania democrática.

A partir desses prismas, nasce a ideia de direito à cidade achado na rua, ou seja, uma reinvenção da vivência urbana através da experiência política coletiva. Esse modelo teórico também subsidia a atuação dos chamados movimentos sociais urbanos engajados com a reforma do modelo urbano excludente no Brasil.

Essa trajetória de luta política e social pautada pelo poder da coletividade encontra seu auge na assembleia constituinte de 1987 em que os movimentos sociais urbanos defenderam a inclusão de instrumentos urbanísticos reformistas amparados pelo princípio da função social da propriedade em oposição à supremacia do seu caráter privatista.

A recepção de um capítulo especialmente dedicado à política urbana na Constituição Federal de 1988 marca uma nova era para o debate sobre o direito à cidade no Brasil, principalmente a partir da virada para o século XXI quando foi sancionado o Estatuto das Cidades enquanto norma regulamentar do texto constitucional consolidando um novo modelo de planejamento e gestão das cidades brasileiras.

A chamada positivação do direito à cidade possibilita inclusive o deslocamento das discussões relativas ao planejamento e gestão urbanística para os tribunais, o que também alcança o debate sobre acesso à justiça e judicialização das políticas públicas. A construção dos planos diretores também já se transformou em demanda jurídica em Palmas e outras capitais brasileiras.

No que se refere ao poder executivo, a criação do Ministério das Cidades em 2003 trouxe ao campo político um agente centralizador de um arcabouço de programas e ações voltadas para o desenvolvimento urbano a partir de eixos temáticos estratégicos pré-definidos como mobilidade e habitação. Também foi responsável por realizar a cooperação entre movimentos sociais e demais representações da sociedade civil junto ao governo federal no que se refere ao planejamento urbano.

É a partir desse arcabouço conceitual que essa dissertação traz algumas considerações sobre o planejamento urbano e direito à cidade da mais nova capital do Brasil, Palmas, no Tocantins, fundada em 1989 e, portanto, já sob o respaldo das matrizes urbanísticas reformulados ainda no ano anterior pela assim chamada constituição cidadã, mas, ainda assim, não deixa de registrar os já velhos problemas urbanos como privatização do espaço urbanizável e segregação socioespacial.

Em termos metodológicos foi utilizada a Teoria das Representações Sociais para contextualizar os encontros e desencontros entre a cidade conceitual, ou aquela traduzida por estatísticas e mapas, em oposição à cidade real encontrada a partir da vivência de seus habitantes, especialmente aqueles marginalizados e articulados por meio de movimentos sociais engajados com a reforma urbana.

O primeiro passo para essa contextualização foi um passeio histórico pela criação e consolidação da mais nova capital brasileira, o que revelou que a cidade proposta sobre o conceito de um sonho ecológico e humanístico se materializou como a capital da livre iniciativa, implantada sob o prisma do neoliberalismo.

É nesse cenário que começam as primeiras ocupações de áreas municipais públicas e privadas como forma de reação à espoliação urbana. Também se organizam os primeiros sujeitos coletivos de direitos ou movimentos sociais urbanos em Palmas, os quais assumem o protagonismo na reconfiguração do espaço apesar das repressões constantes realizadas pelo braço armado do Estado.

Já na primeira década dos anos 2000 Palmas passou por um período de crescimento exponencial, momento que também determinou a construção de seu primeiro plano diretor participativo legitimado pelos diversos instrumentos políticos e normativos postos sob tutela do Ministério das Cidades.

Nessa oportunidade os movimentos sociais urbanos apoiaram-se um contexto social e político profícuo em que os canais de participação institucional com a sociedade civil e as bases legais possibilitaram a aprovação da Lei Complementar 155/2007 constituída por diversos mecanismos dedicados à reforma urbana principalmente zonas especiais de interesse social destinados à habitação social e regularização fundiária.

Já o mais recente processo de revisão do plano diretor de Palmas começa a partir de 2016 quando o cenário político no Brasil já se encontra desfavorável para organizações sociais e sociedade civil organizada graças um contra-ataque neoliberal em que houve destruição dos canais institucionais de participação social e revogação ou alteração de diversos instrumentos administrativos e jurídicos catalisadores da reforma urbana, além de o retorno de um paradigma de criminalização da articulação popular.

Em Palmas, a eleição de um chefe do poder executivo municipal comprometido com uma agenda neoliberal fez nascer o Instituto Municipal de Planejamento Urbano de Palmas (IMPUP), responsável por mediar diversos empreendimentos voltados para o desenvolvimento urbano na capital tocantinense.

Um desses grandes projetos urbanísticos intermediados pelo IMPUP é a inclusão de Palmas na Iniciativa Cidades Emergentes e Sustentáveis (ICES) financiado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e que tem como agente articulador no

Brasil a Caixa Econômica Federal, o que deu origem ao Plano de Ação Palmas Sustentável.

Esse conjunto de ações programáticas fundado no conceito de sustentabilidade se organiza em torno de três eixos orientadores temáticos, quais sejam: desenvolvimento territorial; meio ambiente e mudança climática; e política fiscal e governança. Dentre suas diversas sugestões está a revisão do plano diretor Palmas e sua compatibilização com as mudanças propostas para a cidade.

Ato contínuo a Prefeitura de Palmas promove a efetiva revisão do plano diretor municipal com evidente protagonismo do IMPUP apesar da criação de uma Comissão Especial. Em termos formais a referida revisão legislativa apresenta inconsistências quanto à publicidade dos atos administrativos obrigatórios, balizados inclusive por orientações do Ministério das Cidades, o que teria gerado baixos índices de participação popular.

Quem apontou essas críticas foi o Ministério Público do Estado Tocantins (MPE) que optou pela judicialização dos atos do poder executivo por meio de uma Ação Civil Pública quando provocado por diversos interlocutores técnicos ligados à Universidade Federal do Tocantins. A ação veio acompanhada de um pedido de antecipação de tutela para suspensão imediata dos trabalhos da comissão.

A não concessão da decisão liminar foi também determinante para a negativa dos pedidos finais já que os juízos de primeiro e segundo grau optaram por uma interpretação processual restritiva ao considerar que a continuidade dos atos administrativos até a aprovação da Lei Complementar 400/2018 torna incabível o questionamento da sua legalidade por meio de uma Ação Civil Pública em razão da perda de objeto jurisdicional.

A inexpressiva participação popular constatada pelo órgão ministerial se refere também aos movimentos sociais locais, que embora fizessem parte da comissão especial na condição de membros da sociedade civil, notou-se uma ausência desses sujeitos coletivos nas reuniões oficiais do grupo de coordenação dos trabalhos. Essa ausência foi inclusive contornada com a retificação do quórum necessário para a aprovação das decisões tomadas em plenário.

A princípio, as contribuições dessas lideranças sociais se dariam durante um encontro setorial específico no qual as discussões sobre habitação foram

pré-selecionadas e pré-formatadas nos termos apresentados pelo Plano de Ação Palmas Sustentável, o que sugere que as metas do planejamento urbano consolidadas pelo novo plano diretor de Palmas não satisfazem às demandas populares, mas prestam reverência ao programa internacional em questão.

Nas entrelinhas desse instrumento de desenvolvimento urbano nada participativo os representantes dos sujeitos coletivos de direitos tecem críticas à preponderância do capital imobiliário sobre as políticas habitacionais na capital do Tocantins e seus reflexos sobre o atual quadro de segregação espacial, espraiamento da malha urbana e ocupação irregular de áreas urbanas, em virtude da privatização do solo e encarecimento da moradia.

Nesses termos as lideranças sociais sugerem a reserva de glebas urbanas para habitação social destinada a famílias de baixa renda e em outras situações de vulnerabilidade social em consonância com o que determina Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, um dispositivo especial levado ao parlamento por meio de um projeto de iniciativa popular organizado por uma união de movimentos de luta pela moradia em prol da concretização desse direito.

O poder público municipal de Palmas constata por si que, embora o Plano Local de Habitação de Interesse Social tenha sido institucionalizado, nunca foi devidamente implementado. Ademais, o diagnóstico realizado pelo IMPUP também afirma que a maior parte das metas relativas à habitação lançadas pela Lei Complementar 155/2007 não foram implementadas ou foram apenas parcialmente implementadas.

Vale mencionar que esses mesmos dados também fundamentam o diagnóstico propositivo apresentado pelo Plano de Ação Palmas Sustentável, que também prevê um conjunto de ações programáticas voltadas para o enfrentamento do déficit habitacional em termos quantitativos, isto é, a construção e oferta de moradias, mas também termos qualitativos, o que diz respeito à superação da precariedade de assentamentos já existentes como melhorias estruturais e até regularização fundiária.

No cenário internacional soma-se o fato de que o direito à moradia se encontra intimamente ligado ao conceito de sustentabilidade, não à toa a mais referente conferência das nacionais unidas para assentamentos urbanos associa em seu nome habitação e desenvolvimento sustentável, máxima que marca inclusive a edição da nova agenda de desenvolvimento urbano mundial.

E essa foi também a abordagem adotada pelo executivo municipal e ratificada pelo poder legislativo, ou seja, o texto aprovado pela Lei Complementar 400/2018 que traz a sustentabilidade como princípio organizador de todo o seu texto nos mesmos eixos temáticos decorrentes do Plano de Ação Palmas Sustentável como condição para o financiamento internacional.

No que se refere ao direito à moradia, o novo instrumento de planejamento urbano resgata dispositivos não concretizados pelo plano diretor anterior, notadamente no que se refere à política de habitação de interesse social reformulados para atender ao programa Palmas Sustentável.

O pedido específico dos movimentos sociais urbanos locais foi atendido, mas apresenta notáveis fragilidades, isso porque a reserva de glebas urbanas para habitação de interesse social deu-se em percentual bem menor do que aquele sugerido pelos seus líderes e ao mesmo tempo não apresenta instrumentos hábeis para a materialização dessa meta, o que impede a real mudança de status quo do capital imobiliário local.

No fim, se depreende que no mais recente processo de revisão do plano diretor de Palmas a influência do capital internacional sobre o planejamento urbano dificultou a construção do direito à cidade achado na rua dada a limitação das contribuições da experiência de seus próprios habitantes sobre a definição das políticas setoriais estratégicas.

Nesse contexto de preponderância do interesse privado em que a participação social é critério meramente formal foram observados inúmeros obstáculos para a concretização de direitos, os movimentos sociais populares adotaram uma postura adaptativa para reivindicar mudanças no paradigma social e urbano dentro dos limites estabelecidos para concretizar reivindicações.

E ainda que seja possível identificar pequenas conquistas consolidadas no texto legal sancionado, também é fundamental reconhecer que letra de lei não significa direito concretizado. O processo de materialização da dignidade virtual também demanda luta social e somente uma análise posterior poderá medir os efeitos práticos das já escassas garantias incluídas como metas do planejamento urbano em Palmas/TO.

REFERÊNCIAS

ABERS, Rebecca; SERAFIM, Lizandra; TATAGIBA, Luciana. Repertórios de interação estado-sociedade em um estado heterogêneo: a experiência na Era Lula. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 57, n. 2, p. 325-357, jun. 2014.

AGUIAR, Roberto. **O que é justiça**: uma abordagem dialética. Brasília: Senado Federal, Conselho Editorial, 2020.

ALBIERI, Lucimara; MENEZES, Wanellyse Sousa. A acentuação da segregação socioespacial em Palmas (Tocantins, Brasil), por meio do processo de verticalização, **OCULUM ENSAIOS**, Campinas, v. 16, n. 01, 2019, p. 157-178.

ALBIERI, Lucimara. **Centros urbanos e espaços livres públicos**: produção e apropriação em Palmas-TO. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) — Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016. Disponível: <https://repositorio.uft.edu.br/handle/11612/486?mode=full>. Acesso em: 20 mai. 2023.

ALBIERI, Lucimara; *et. al.* Identificação da estrutura espacial urbana: O caso de Palmas. In: KNEIB, Erika Cristine. (Org.). **Projeto e cidade: centralidades e mobilidade urbana**. Universidade Federal de Goiás: Goiânia, 2014. Disponível em: https://files.cercomp.ufg.br/weby/up/403/o/PROJETO_E_CIDADE_CENTRALIDADE_S_E_MOBILID%282%29.pdf Acesso em: 18 jun. 2023.

ALFONSIN, Betânia Moraes; *et. al.* A ordem jurídico-urbanística nas trincheiras do Poder Judiciário, **Direito & Práxis**, Rio de Janeiro, v. 7, n. 14, p. 421-453, 2016.

ALFONSIN, Betânia Moraes; *et. al.* A política urbana que nós amávamos tanto: balanço e perspectivas do Direito Urbanístico no Brasil. In: SOUSA JÚNIOR, José Geraldo de [*et al.*] (Orgs). **O Direito Achado na Rua**: Introdução crítica ao Direito Urbanístico. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2019, v. 9, 495 p.

ALVES OLIVEIRA, Alecsandre **O Movimento Nacional de Luta pela Moradia em Palmas**: a imagem dos sem-tetos e de sua causa no Jornal do Tocantins (1998-2007). Dissertação (Mestrado em Comunicação e Sociedade), Universidade Federal do Tocantins, Palmas, 2018.

ARANTES, Pedro Fiori. Em busca do urbano: Marxistas e a cidade de São Paulo nos anos de 1970, **Novos Estudos**, n. 83, mar. 2009, p. 103-127.

ARANTES, Pedro Fiori. O ajuste urbano: As políticas do Banco Mundial e do BID para as cidades, **PósFAU**, n. 20, 2006, p. 60-75. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/posfau/article/view/43485>. Acesso em: 6 nov. 2022.

ARENDT, Hannah. **As origens do Totalitarismo**. São Paulo: Cia das Letras, 1989.

AVRITZER, Leonardo. Sociedade civil e Estado no Brasil: da autonomia à interdependência política. **Opinião Pública**, Campinas, v. 18, n. 2, novembro 2012, p. 383-398.

AVRITZER, Leonardo. Sociedade Civil, Instituições Participativas e Representação: Da Autorização à Legitimidade da Ação. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 50, n. 3, 2007, p. 443-464.

BAGNO, Marcos. **Português ou brasileiro?** um convite à pesquisa. São Paulo: Parábola Editorial, 2001.

BARDIN, Laurence. **Análise de Conteúdo**. Tradução: Luís Antero Reto e Augusto Pinheiro. Lisboa: Persona, 1977.

BASSUL, José Roberto. A constitucionalização da questão urbana. In: DANTAS, Bruno *et. al.* (Orgs.). **Constituição de 1988: o Brasil 20 anos depois**. Brasília: Senado Federal, Instituto Legislativo Brasileiro, 2008.

BAZZOLI, João. O controverso Plano Diretor da Cidade de Palmas. **Coluna Justificando: Mentis inquietas pensam Direito**, 2019 (on line). Disponível em: <https://www.justificando.com/2019/09/02/controverso-plano-diretor-da-cidade-de-palmas/>. Acesso em 25 maio. 2021.

BAZOLLI, João Aparecido. **Os efeitos dos vazios urbanos no custo da urbanização da cidade de Palmas-TO**. Dissertação (Mestrado em Ciência do Ambiente) - Universidade Federal do Tocantins, Palmas, 2007.

BESSA, Kelly; OLIVEIRA, Cláudia Fernanda Pimentel de. Ordem e desordem no processo de implantação de Palmas: a capital projetada do Tocantins. **Geosp**, São Paulo, v. 21, n. 2, p. 497-517, ago. 2017. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/geosp/article/view/117161>. Acesso em: 10 abr. 2023.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Tradução: Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BOTTOMORE, Tom. **Dicionário do pensamento marxista**. Brasil: Zahar, 1988.

BOTTURA, Ana Carla de Lira. **Conflitos e produção de consensos na cidade neoliberal: a luta por moradia em Palmas/TO**. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo). Universidade de São Paulo: São Carlos, 2019. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/102/102132/tde-25112019-103505/pt-br.php>. Acesso em: 10 abr. 2023.

BRANDÃO, Lucas Coelho. **Os movimentos sociais e a Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988: entre a política institucional e a participação popular**. Dissertação (Programa de Pós-graduação em Sociologia). Universidade de São Paulo: São Paulo, 2011.

BRASIL, **Constituição da República Federativa de 1988**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 2 dez. 2022.

BRASIL, Decreto nº 591 de 06 de julho de 1992. Pacto Internacional Sobre Direitos Econômicos, Sociais E Culturais. Promulgação. (Adotado Pela Xxi Sessão Da Assembleia-Geral Das Nações Unidas, Em 19/12/1966). **Diário Oficial da União**, 07 de jul. 1992, sec. 01, p. 8.713. Acesso em: 2 dez. 2022.

BRASIL, Decreto nº 592 de 06 de julho de 1992. Atos Internacionais. Pacto Internacional Sobre Direitos Civis e Políticos. Promulgação. **Diário Oficial da União**, 07 de jul. 1992, sec. 01, p. 8.716. Acesso em: 2 dez. 2022.

BRASIL, Lei n. 10.257 de 10 de julho de 2001. Regulamenta Os Arts. 182 E 183 Da Constituição Federal, Estabelece Diretrizes Gerais Da Política Urbana E Dá Outras Providências. **Diário Oficial da União**, 11 de jul. sec. 01.

BRASIL, Lei nº 11.124 de 16 de junho de 2005a. 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. **Diário Oficial da União**, seção 01, ano CXLII, nº 115, 17 jun. 2005. Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=1&data=17/06/2005&totalArquivos=96>. Acesso em: 2 dez. 2022.

BRASIL, Ministério das Cidades: Conselho das Cidades. Resolução nº 25 de 18 de março de 2005b. **Diário Oficial da União**, seção 1, edição nº 60, Brasília, 30 mar. 2005, p. 102. Disponível em: <http://planodiretor.mprs.mp.br/arquivos/resolucao25.pdf>. Acesso em: 2 dez. 2022.

BRASIL, Ministério das Cidades: Secretaria Nacional de Habitação. **Curso à Distância: Planos Locais de Habitação de Interesse Social**. Brasília, 2009 (on line). Disponível em: <http://planodiretor.mprs.mp.br/arquivos/planoslocais.pdf> acesso em: 03/06/20

BRASIL, Ministério das Cidades: Secretaria Nacional de Transportes e Mobilidade Urbana. **Manual do BRT- Bus Rapid Transit: Guia de Planejamento**. 2008 (online). Disponível: <https://antigo.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosSEMOB/Biblioteca/ManualBRT.pdf>. Acesso em: 2 dez. 2022.

BRASIL, Projeto de Lei nº 2.710/1992. Cria o Fundo Nacional de Moradia Popular-FNMP e o Conselho Nacional de Moradia- CNMP. **Diário Oficial do Congresso Nacional**, seção 1, ano XLVII, nº 44, Brasília, 08 abr. 1992. Disponível em: <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD08ABR1992.pdf#page=51> Acesso em: 2 dez. 2022.

BRASIL. Emenda Constitucional n° 19 de 04 de junho de 1998. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da administração pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividade a cargo do distrito federal, e dá outras providências. **Diário Oficial Eletrônico**, pt. 01, 05 jun. 1998. Disponível em: <https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=EMC&numero=19&ano=1998&ato=2a7UTUE9UNJpWT684> Acesso em: 2 dez. 2022. .

BRASIL. Ministério das Cidades. **Plano Diretor Participativo: Guia para elaboração pelos municípios e cidadãos**. Brasília, 06 ago. 2004. Disponível em: https://bibliotecadigital.economia.gov.br/bitstream/123456789/181/2/Livro_Plano_Diretor_GUIA_DE_ELABORACAO.pdf. Acesso em: 2 dez. 2022.

BRASIL, Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. **Direito à moradia adequada**. Brasília: Coordenação Geral de Educação em SDH/PR, Direitos Humanos, Secretaria Nacional de Promoção e Defesa dos Direitos Humanos, 2013.

BRASIL, Senado Federal. Relatório n. 04 de 1996. **Relatório da delegação do Senado Federal destinada a participar da Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos (HABITAT 2)**: Brasília, 1996. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4129750&ts=1594013016199&disposition=inline>. Acesso em: 30 set. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade (Medida Liminar) 160/Tocantins**. Min. Rel. Octávio Gallotti. Decisão Plenária. Brasília, 12 dez. 1989. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/peticaoInicial/verPeticaoInicial.asp?base=ADI&numProcesso=160>. Acesso em 15 abr. 2023.

BRITO, Lauro Gurgel de. **Cidade e Democracia**: agenda das novas arenas de luta urbana a partir do Movimento Pau de Arara. Tese (Doutorado em Direito) — Universidade de Brasília: Brasília, 2018. Disponível em: https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/34703/1/2018_LauroGurgeldeBrito.pdf. Acesso em: 10 out. 2022.

BRITO, Lauro Gurgel de. **Direito à moradia em cidades sustentáveis**: parâmetros de políticas públicas habitacionais. Dissertação. (Mestrado em Direito) — Universidade Estadual de Rio Grande do Norte: Natal, 2013. Disponível em: https://repositorio.ufrn.br/bitstream/123456789/13968/1/DireitoMoradiaCidades_Brito_2013.pdf. Acesso em: 10 out. 2022.

BRITO, Lauro Gurgel de; OLIVEIRA, Tiago Santiago Dias de. Intensificação do controle estatal: O sentido da criminalização dos movimentos sociais. In: NOGUEIRA, Jailson Alves *et. al.* (Orgs.). **Estado e Sociedade**: potencialidades e limites na concretização de direitos. Mossoró: Edições UERN, 2022.

BRUNDTLAND, Gro Harlem. Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. **Nosso Futuro Comum**. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1991.

CAPELLETTI, Mauro. Acesso à Justiça. Tradução: Tupinambá Pinto de Azevedo, R. **Min. Públ. Nova Fase**, Porto Alegre, v. 01, n. 18, 1985, p. 8-26.

CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. Desafios e conquistas do direito internacional dos direitos humanos no início do século XXI. In: Curso de Direito Internacional Organizado pela Comissão Jurídica Interamericana da OEA, 33, 2006, Rio de Janeiro. **Anais**. p. 407-490.

CARVALHO, Eduardo Santos de. Ação civil pública: instrumento para a implementação de prestações estatais positivas. In: **Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, nº 20, p. 67-92, jul./dez. 2004.

CARVALHO, Giulino Orsi Marques de; PEREIRA, Olívia de Campos Maia; SANTOS, Marcos Antônio dos. Palmas em três atos: projeto urbanístico, implantação e consolidação da capital do Tocantins. **Revista Observatório**, Palmas, v. 4, n. 2, abr/jun. 2018, p. 236–264. Disponível em: <https://sistemas.uft.edu.br/periodicos/index.php/observatorio/article/view/4289>. Acesso em: 5 abr. 2023.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: O longo caminho**. 26 ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2020.

CASTELLS, Manuel. **A questão urbana**. Tradução de Arlete Caetano, 8 ed. Paz e Terra: São Paulo, 1988.

CASTRO-GÓMEZ, Santiago. Ciências sociais, violência epistêmica e o problema da invenção do outro. In: LANDER, Edgardo. (Org.). **A colonialidade do saber: eurocentrismo e ciências sociais. Perspectivas latinoamericanas**. *Coleccion Sur Sur*; CLACSO: Buenos Aires, 2005.

CERQUEIRA, Raquel. **Quem participa? Participação Popular e Direito à Cidade: Um Estudo de caso do Plano Salvador 500**. Dissertação (Mestrado em Direito) — Universidade de Brasília, Brasília, 2016. Disponível em: https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/22144/1/2016_RaquelCerqueiraSantos.pdf. Acesso em: 11 jun. 2022.

CHAUÍ, Marilena. Roberto Lyra Filho ou da dignidade política do direito. In: ARAUJO LYRA, Doreodó (Org.) **Desordem e processo: estudos sobre Direito em homenagem a Roberto Lyra Filho**. Porto Alegre: Safe, 1986.

CHORA, Maria Inês de Barros Martinho. **Habitação Incremental e Decisão Participada: Uma Metodologia para o Bairro do Barruncho**. 87f. (Mestrado Integrado em Arquitetura). Faculdade de Arquitetura. Universidade de Lisboa, Lisboa, FA-UL, 2015.

CHUECA, Eva Garcia. *Human rights in the city and the right to the city: Two different paradigms confronting urbanization*. In B. Oomen, M. Davis, & M. Grigolo (Eds.), **Global Urban Justice: The Rise of Human Rights Cities**, Cambridge: Cambridge University Press, 2016, p, 103-120.

COMPARATO, Fábio Konder. A nova cidadania. **Lua Nova**, São Paulo, n. 28-29, abr. 1993.

CORONIL, Fernando. *The Magical State. Nature, Money and Modernity in Venezuela*. Chicago: Chicago University Press, 1997.

COSTA, Alexandre Araújo; COELHO, Inocêncio M. **Teoria Dialética do Direito: A filosofia jurídica de Roberto Lyra Filho**. Brasília: Faculdade de Direito- UnB, 2017.

COSTA, Alexandre Bernardino. O Direito Achado na Rua e o neoliberalismo da austeridade. In: In: SOUSA JÚNIOR, José Geraldo de *et al.* (Org) **O Direito Achado na Rua: Introdução crítica ao direito como liberdade**. Brasília: OAB Editora; Editora Universidade de Brasília, 2021. v. 10, 728 p.

COSTA; Alexandre Bernardino; DIEHL; Diego Augusto; LEMOS, Eduardo Xavier; VERAS, Mariana Rodrigues. A trajetória teórica e prática de o direito achado na rua: Humanismo dialético e crítica à descartabilidade do ser humano. In: SOUSA JÚNIOR, José Geraldo de *et al.* (Org). **O Direito Achado na Rua: Introdução crítica ao direito como liberdade**. Brasília: OAB Editora; Editora Universidade de Brasília, 2021. v. 10, 728 p.

COSTA, Alexandre Bernardino; SOUSA JÚNIOR, José Geraldo de. O Direito Achado na Rua: uma ideia em movimento. In: COSTA, Alexandre Bernardino *et al.* (Orgs.). **Introdução crítica ao direito à saúde**. Brasília: CEAD/UnB, 2009.

COSTA, Maria Izabel Sanches; IANNI, Aurea Maria Zollner. O conceito de cidadania. In: **Individualização, cidadania e inclusão na sociedade contemporânea**: uma análise teórica [online]. São Bernardo do Campo, SP: Editora UFABC, 2018, p. 43-73. ISBN: 978-85-68576-95-3. <https://doi.org/10.7476/9788568576953.0003>

DAGNINO, Evelina. Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando? In: MATO, Daniel (coord). **Políticas de ciudadanía y sociedad civil entiempos de globalización**. Caracas: Faces, *Universidad Central de Venezuela*, 2004. p. 95-110.

DAHL, Robert A. **A democracia e seus críticos**. Tradução: Patrícia de Freitas Ribeiro; revisão de tradução: Aníbal Mari. São Paulo: Editora MWF Martins Fontes, 2012.

DOUZINAS, Costas. **O fim dos direitos humanos**. Tradução Luzia Araújo. Porto Alegre: Editora Unisinos, 2009.

DOUZINAS, Costas. Os Paradoxos dos Direitos Humanos. In: Anuário do Núcleo Interdisciplinar de Estudos e Pesquisas em Direitos Humanos/UFG. Pensar Direitos Humanos: Desafios à educação nas sociedades democráticas. 2011, Goiânia. **Anais**. v.1, n. 1. Tradução: Caius Brandão.

DURÃES, Yara Coelho; MOTA, Karine Alves Gonçalves. Análise da Ação civil Pública: Projeto BRT – Palmas. **Conteúdo Jurídico**, Brasília-DF: 16 nov 2017. Disponível em: <https://conteudojuridico.com.br/consulta/Artigos/51022/analise-da-acao-civil-publica-projeto-brt-palmas>. Acesso em: 28 abr 2023.

DUSSEL, Enrique. Europa, modernidade e eurocentrismo. In: LANDER, Edgardo. (Org.). **A colonialidade do saber: eurocentrismo e ciências sociais. Perspectivas latinoamericanas. Coleccion Sur Sur; CLACSO, Ciudad Autonoma de Buenos Aires, Argentina.** setembro 2005.

ENGELMANN, Fabiano; MADEIRA, M. Lígia. Estudos sociojurídicos: apontamentos sobre teorias e temáticas de pesquisa em sociologia jurídica no Brasil. **Sociologias (UFRGS. Impresso)**, v. 15, p. 182-209, 2013.

ESCOBAR, Arturo. O lugar da natureza e a natureza do lugar: Globalização ou pós-desenvolvimento? In: LANDER, Edgardo. (Org.). **A colonialidade do saber: eurocentrismo e ciências sociais. Perspectivas latinoamericanas. Coleccion Sur; CLACSO, Ciudad Autonoma de Buenos Aires, Argentina.** setembro 2005.

FACHIN, Zulmar; PAGLIARINI, Antônio Coutinho. Movimentos Sociais na Constituição Brasileira de 1988: A Construção da Democracia e dos Direitos Humanos. **Revista Direitos Humanos e Democracia**, Ijuí-RS, ano 6, nº 12, jul/dez. 2018

FEDOZZI, Luciano. Práticas Inovadoras de Gestão Urbana: o paradigma participativo. **R. paran. Desenv.**, Curitiba, n. 100, p. 93-107, jan./jun. 2001.

FEITOZA, Pedro Rezende Santos. **O direito como modelo avançado de legítima organização social da liberdade: A teoria dialética de Roberto Lyra Filho.** 144f. Dissertação (Mestrado em Direito). Universidade de Brasília: Brasília, 2014.

FERNANDES, Marlene. **Agenda Habitat para Municípios.** Rio de Janeiro: IBAM, 2003.

FÓRUM NACIONAL DE REFORMA URBANA. **Quem somos.** (online). Disponível em: <https://forumreformaurbana.org.br/>. Acesso em: 18 jun. 2023.

FRANK, André Gunder; FUENTES, Marta. Dez teses acerca dos movimentos sociais. **Lua Nova**, São Paulo, n. 17, jun. 1989. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ln/a/HWC6mySwxm5GvCkK5bhXVrt/?lang=pt>. Acesso em 25 mai. 2021.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia do Oprimido**, 17 ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

GALANTER, Marc. Acesso à justiça em um mundo em capacidade social em expansão. **Revista Brasileira de Sociologia do Direito**, Porto Alegre, ABraSD, v. 2, n. 1, p. 37-49, jan./jun., 2015

GOHN, Maria da Glória. Abordagens Teóricas no Estudo dos Movimentos Sociais na América Latina. **Caderno CRH**, Salvador, v. 21, n. 54, p. 439-455, set./dez. 2008.

GOHN, Maria da Glória. Classes Sociais e Movimentos Sociais. In: **Reprodução social, trabalho e Serviço Social**. CFESS, ABEPSS, CEAD, UNB, Vol. 02, 2010.

GROSGOUEL, Ramón. Para descolonizar os estudos de economia política e os estudos pós-coloniais: Transmodernidade, pensamento de fronteira e colonialidade global. Tradução: Maria Inês Ferreira, **Revista Crítica de Ciências Sociais**, n. 80, jan./jul. 2008. Disponível em: <https://journals.openedition.org/rccs/697>. Acesso: 06 nov. 2022.

GRUPO QUATRO. **Plano Diretor de Palmas-TO** (on line). 2023. Disponível em: <https://grupoquatro.com.br/portfolio/plano-diretor-palmas/>

GRUPO QUATRO. Projeto da capital do estado do Tocantins. **Plano básico/memória**. Palmas: Governo do estado do Tocantins: NOVATINS, 1989.

GUINANCIO, Cristiane. **Do espaço doméstico ao público: o acolhimento da vida das famílias na habitação social**. 295 f. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo). Universidade de Brasília, Brasília, 2017. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/handle/10482/25178> Acesso em: 28 abr 2023.

HARVEY, David. O direito à cidade. Tradução: Jair Pinheiro. **Lutas Sociais**, São Paulo, n.29, p.73-89, jul./dez. 2012.

HARVEY, David. **O neoliberalismo: história e implicações**. Tradução: Adail Sobral, Maria Stela Sobral. Edições Loyola, São Paulo, 2008.

HARVEY, David. *Space as a keyword*. In: Castree, N. e Gregory, D. (org.) **David Harvey: a critical reader**. Malden e Oxford: Blackwell, 2006. Tradução livre: Leticia Giannella. Revisão técnica: Rogério Haesbaert e Juliana Nunes.

HERRERA FLORES, Joaquín. **A (re)invenção dos direitos humanos**. Tradução: Carlos Roberto Diogo Garcia; Antônio Henrique Graciano Suxberger; Jefferson Aparecido Dias. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2009.

HOLANDA CAMILO, Christiane de. Direitos humanos e educação em direitos humanos em diálogo com Paulo Freire: Discussões sobre igualdade, diferença, Cidadania e democracia. In: **Anais do V Seminário Pensar Direitos Humanos**, v. 01, n. 01, Goiânia, 2014, p. 62-91.

HUNT, Lynn. **Inventing Human Rights: a History**. London: W.W. Norton & Company, 2008.

JODELET, Denise. Ciências sociais e representações: estudo dos fenômenos representativos e processos sociais, do local ao global. **Sociedade e Estado**, [S. l.], v. 33, n. 02, p. 423–442, 2018. DOI: 10.1590/s0102-699220183302007. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/sociedade/article/view/19925>. Acesso em: 22 jul. 2023.

JODELET, Denise. Représentations sociales: un domaine en expansion. In: _____. (Ed.). **Les représentations sociales**. Paris: PUF, 1989, pp. 31-61. Tradução: Tarsó Bonilha Mazzotti. Revisão Técnica: Alda Judith Alves-Mazzotti. UFRJ- Faculdade de Educação, dez. 1993.

JUNQUEIRA, Eliane Botelho. Acesso à justiça: um olhar retrospectivo. **Revista Estudos Históricos**, v. 9, n. 18, p. 389-402, 1996.

KOWARICK, Lúcio. **Espoliação Urbana**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.

LAFER, Celso. **A reconstrução dos direitos humanos – Um diálogo com o pensamento de Hannah Arendt**. São Paulo: Companhia das Letras, 1988.

LANDER, Edgardo Ciências Sociais: saberes coloniais e eurocêntricos. In_ (Org.). **A colonialidade do saber: eurocentrismo e ciências sociais. Perspectivas latinoamericanas**. *Coleccion Sur Sur; CLACSO, Ciudad Autonoma de Buenos Aires*, Argentina. setembro 2005.

LAVALLE, Adrian Gurza. Após a participação: Nota introdutória. **Lua Nova**, São Paulo, 84: 13-23, 2011.

LAVALLE, Adrian Gurza; CASTELO, Graziella; BICHER, Renata Mirândola. Quando novos atores saem de cena. Continuidades e mudanças na centralidade dos movimentos sociais. **Política & Sociedade**, São Paulo, n° 05, out. 2004.

LEFEBVRE, Henri. **A produção do espaço**. Tradução: Doralice Barros Pereira e Sérgio Martins. Paris: Éditions Anthropos, 2000.

LEFEBVRE, Henri. **A revolução urbana**. Tradução: Sérgio Martins. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2008.

LEFEBVRE, Henri. **Espaço e política: O direito à cidade II**. Tradução: Margarida Maria de Andrade; Pedro Henrique Denski; Sérgio Martins. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2016.

LEFEBVRE, Henri **O direito à cidade**. Tradução de Rubens Eduardo Frias. São Paulo: Centauro, 2001.

LIMA, Eduardo José Silva; SANTOS, Laís Pereira. A Luta pela Moradia em Palmas-TO: Ocupações e Resistências. In: **Anais do 2º Encontro Internacional História e Parcerias**, v. 01, n. 01, Rio de Janeiro/RJ, 2021.

LYRA FILHO, Roberto. A Nova Escola Jurídica Brasileira, **Revista Direito e Avesso**, n. 1, Brasília, 1982, p. 13-18.

LYRA FILHO, Roberto. Desordem e processo: um posfácio explicativo. In: ARAÚJO LYRA, Doreodó (Org.) **Desordem e processo**: estudos sobre Direito em homenagem a Roberto Lyra Filho. Porto Alegre: Safe, 1986.

LYRA FILHO, Roberto. **Karl, meu amigo**: Diálogo com Marx sobre o direito. Porto Alegre: Fabris, 1983a.

LYRA FILHO, Roberto. Humanismo Dialético. **Direito e Avesso**, Brasília, Ano II, n.3, p.15-103, 1983b.

LYRA FILHO, Roberto. **Para um Direito sem dogmas**. Porto Alegre: Safe, 1980.

LYRA FILHO, Roberto. **O que é Direito**. São Paulo: Brasiliense, 2012.

MALDONADO-TORRES, Nelson. *La descolonización y el giro des-colonial*, **Tabula Rasa**, n. 09, Bogotá, jul/dez. 2008.

MARICATO, Ermínia. **Brasil, cidades: Alternativas para a crise urbana**. Petrópolis: Vozes, 2002.

MARICATO, Ermínia. O MINISTÉRIO DAS CIDADES E A POLÍTICA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO. **IPEA**: políticas sociais- acompanhamento e análise, n. 12, fev, 2006.

MARICATO, Ermínia. Reforma Urbana: Limites e Possibilidades. Uma Trajetória Incompleta". In: RIBEIRO, Luiz César de Queiroz; SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves dos. (orgs.). **Globalização, Fragmentação e Reforma Urbana**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1997, p. 309-325.

MARSHALL. T. H. **Cidadania, Classe Social e Status**. Tradução: Meton Porto Gadelha, Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967.

MAZZILLI, Hugo Nigro. O Ministério Público depois da Constituição de 1988. In: MARTINS, Ives Gandra; REZEK, Francisco. **Constituição Federal anotada**.: São Paulo: Revista dos Tribunais e Centro de Extensão Universitária, 2008.

MEYER-PFLUG, Samantha Ribeiro. O MINISTÉRIO PÚBLICO NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988. **Revista Jurídica da Escola Superior do Ministério Público de São Paulo**, v. 2: São Paulo, nov. 2012. Disponível em: https://www.esmp.sp.gov.br/revista_esmp/index.php/RJESMPSP/article/view/46 acesso em: 18/06/2023.

MIGNOLO, Walter D. A colonialidade de cabo a rabo: o hemisfério ocidental no horizonte conceitual da modernidade. In: LANDER, Edgardo. (Org.). **A colonialidade do saber: eurocentrismo e ciências sociais. Perspectivas latinoamericanas.** *Colección Sur Sur*, CLACSO, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina. setembro 2005.

NAÇÕES UNIDAS BRASIL. **Declaração Universal dos Direitos Humanos.** UNIC/Rio de Janeiro: 2009.

NAÇÕES UNIDAS. **Nova Agenda Urbana**, Quito, 2016. Disponível em: <https://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-Portuguese-Brazil.pdf>. Acesso em 06 dez. 2022.

NASCIMENTO, Junio Batista. **Palmas: sua história, trajetória e conquistas**, 2 ed. WR Gráfica: Palmas, 2020.

NASCIMENTO, Junio Batista. **Tocantins: História e geografia.** 7ª ed. Bandeirante: Goiânia, 2011.

OLIVEIRA, Bruno de Sousa. **Planejamento urbano, poder judiciário e participação popular: estudos de caso sobre a judicialização de processos de revisão de planos diretores.** Monografia (Graduação em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2019.

PALMAS, Comissão Especial de Revisão do Plano Diretor Participativo. **Ata de Reunião Ordinária, nº 02/2016.** Palmas: 18 maio, 2016a. Disponível em: <http://planodiretor.palmas.to.gov.br/media/arquivos/5eff78e91fbd49c2a93e195ad811032a.pdf>. Acesso em 18, mar. 2023.

PALMAS, Comissão Especial de Revisão do Plano Diretor Participativo. **Ata de Reunião Setorial – Zona Urbana: Caixa Econômica Federal**, nº 01/2016. Palmas, 09 ago. 2016b. Disponível em: <http://planodiretor.palmas.to.gov.br/media/arquivos/e0c49bd244884201b997b53a1b3f0bbd.pdf>. Acesso em 18, mar. 2023.

PALMAS, Comissão Especial de Revisão do Plano Diretor Participativo. **Ata de Reunião Ordinária, nº 08/2017.** Palmas: 29 maio, 2017a. Disponível em: <http://planodiretor.palmas.to.gov.br/media/arquivos/5eff78e91fbd49c2a93e195ad811032a.pdf>. Acesso em: 18, mar. 2023.

PALMAS, Comissão Especial de Revisão do Plano Diretor Participativo. **Ata De Reunião Setorial – Zona Urbana: Movimentos Sociais e Ongs**, nº 03/2016. Palmas, 03, nov. 2016c. Disponível em: <http://planodiretor.palmas.to.gov.br/media/arquivos/c0a04829a461419ca4f872df0a320dd1.pdf>. Acesso em 22 jun. 2023.

PALMAS, Comissão Especial de Revisão do Plano Diretor Participativo. **Ata de Reunião Setorial – Zona Urbana: UFT, ULBRA, IFTO e FACTO**, nº 02/2016.

Palmas, 31, out. 2016d. Disponível em:
<http://planodiretor.palmas.to.gov.br/media/arquivos/5D131050EBF4472EB0872B8A8C399227.pdf>. Acesso em 22 jun. 2023.

PALMAS, Comissão Especial de Revisão do Plano Diretor Participativo. **Ata do Encontro Comunitário – Área Urbana: Região das Arse's – 1ª reunião, nº 03.** Palmas, 10, nov. 2016e. Disponível em:
<http://planodiretor.palmas.to.gov.br/media/arquivos/c0cf643c98be458681a838178fbfb576.pdf>. Acesso em 23 jun. 2023..

PALMAS, Comissão Especial de Revisão do Plano Diretor Participativo. **Ata do Encontro Comunitário – Área Urbana: Região das Arse's – 2ª reunião, nº 03.** Palmas, 17, nov. 2016f. Disponível em:
<http://planodiretor.palmas.to.gov.br/media/arquivos/5cafcac1f29f4748b0fa122258467b59.pdf> acesso em 23 jun. 2023.

PALMAS, Comissão Especial de Revisão do Plano Diretor Participativo. **Ata do Encontro Comunitário – Área Urbana: Setor Taquari, nº 07.** Palmas, 18 out. 2016g. Disponível em:
<http://planodiretor.palmas.to.gov.br/media/arquivos/06e9f3f3ec364cceb628949b6babe5a3.pdf>, Acesso em 23 jun. 2023.

PALMAS, Comissão Especial de Revisão do Plano Diretor Participativo. **Ata de Audiência Pública, nº 03.** Palmas, 30 set. 2017b. Disponível em:
<http://planodiretor.palmas.to.gov.br/media/arquivos/7ff6c8c020f244da87f8028ea3ad4b5f.pdf>. Acesso em 23 jun. 2023.

PALMAS, Comissão Especial de Revisão do Plano Diretor; Instituto Municipal de Planejamento Urbano. **Leitura Técnica: Descrição dos Projetos Habitacionais Desenvolvidos pelo Município de Palmas. (Anexo 28).** Palmas, 10 maio. 2017c. Disponível em:
<http://planodiretor.palmas.to.gov.br/media/arquivos/8b821a930a7f4a0bbf9eae49ec43d72.pdf>. Acesso em 23 jun. 2023.

PALMAS, Comissão Especial de Revisão do Plano Diretor; Instituto Municipal de Planejamento Urbano. **Diretrizes Estratégicas e Propostas: Relatório Final. Revisão do Plano Diretor Participativo de Palmas.** Palmas, nov. 2017d. Disponível em:
<http://planodiretor.palmas.to.gov.br/media/arquivos/287b41ff89c640e28cedf551b520a8ca.pdf>. Acesso em 23 jun. 2023.

PALMAS, Comissão Especial de Revisão do Plano Diretor; Instituto Municipal de Planejamento Urbano. **Leitura Técnica: Programas e Ações do PLHIS. (Anexo 32).** Palmas, 10 nov. 2017e. Disponível em:
<http://planodiretor.palmas.to.gov.br/media/arquivos/14ec63c1e2c9428ab3f9487296721801.pdf>. Acesso em 23 jun. 2023..

PALMAS, Comissão Especial de Revisão do Plano Diretor; Instituto Municipal de Planejamento Urbano. **Leitura Técnica: Metas, Recursos e Fontes de Financiamento**

do **PLHIS. (Anexo 33)**. Palmas, 10 nov. 2017f. Disponível em: <http://planodiretor.palmas.to.gov.br/media/arquivos/720174cffdb94c41be9d57e0d6854a13.pdf>. Acesso em 23 jun. 2023.

PALMAS, Comissão Especial de Revisão do Plano Diretor; Instituto Municipal de Planejamento Urbano. **Leitura Técnica: Evolução e crescimento urbano. (Anexo 80)**. Palmas, 28 abr. 2017h. Disponível em: <http://planodiretor.palmas.to.gov.br/media/arquivos/49af59c5d5984572add3bb0683bb38b9.pdf>. Acesso em 23 jun. 2023.

PALMAS, Comissão Especial de Revisão do Plano Diretor; Instituto Municipal de Planejamento Urbano. **Leitura Técnica: Análise do uso e ocupação da área urbana, centralidades e mudanças de uso. (Anexo 81)**. Palmas, 10, maio. 2017g. Disponível em: <http://planodiretor.palmas.to.gov.br/media/arquivos/2528967b91164510b8099993c5e09ff2.pdf>. Acesso em 23 jun. 2023.

PALMAS, Lei Complementar nº 155 de 28 de dezembro de 2007. **Dispõe sobre a política urbana do município de palmas, formulada para atender ao pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e a garantia do bem-estar de seus habitantes, conforme estabelece a constituição federal/88, em seus arts. 182 e 183, e o estatuto da cidade, lei federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001**. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=176542#:~:text=Disp%C3%B5e%20sobre%20a%20pol%C3%ADtica%20urbana,%2F1988%2C%20em%20seus%20arts>. Acesso em 23 jun. 2023.

PALMAS, Lei n. 386 de 17 de fevereiro de 1993. **DISPÕE SOBRE A DIVISÃO DA ÁREA URBANA DA SEDE DO MUNICÍPIO DE PALMAS EM ZONAS DE USO E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS**. (on line). Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/to/p/palmas/lei-ordinaria/1993/38/386/lei-ordinaria-n-386-1993-dispoe-sobre-a-divisao-da-area-urbana-da-sede-do-municipio-de-palmas-em-zonas-de-uso-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 03, abr. 2023.

PALMAS, Lei Complementar nº 400 de 02 de abril de 2018. Plano Diretor Participativo do Município de Palmas-TO. **Diário Oficial do Município de Palmas**, ano ix, nº 1.969, 02 abr. 2018. Disponível em: <http://diariooficial.palmas.to.gov.br/media/diario/1969-suplemento-1-2-4-2018-22-7-46.pdf>. Acesso em 22 jun. 2023..

PALMAS, Lei nº 2.098 de dezembro de 2014. **Altera a Lei 1.981, de 18 de julho de 2013, que cria o Instituto Municipal de Planejamento Urbano de Palmas, na parte que especifica**. (on line). Disponível em: <https://legislativo.palmas.to.gov.br/media/leis/lei-ordinaria-2.098-2014-12-19-30-3-2015-11-52-38.pdf> acesso em 18 jun. 2023.

PALMAS, **Plano de Trabalho**. Revisão do Plano de Revisão do Plano Diretor Participativo de Palmas (Lei nº 155/2007). 2016h. Disponível em: <http://planodiretor.palmas.to.gov.br/media/arquivos/4a95f63fac7b449e8ac80730759cae>

2f.pdf. Acesso em 22 jun. 2023.

PALMAS. Decreto nº 1.234, de 20 de abril de 2016i. **Cria Comissão Especial para coordenar o processo de participação na revisão do Plano Diretor do município de Palmas, e adota outras providências.** Disponível em: <https://legislativo.palmas.to.gov.br/media/leis/decreto-1.234-2016-03-20-11-4-2017-9-31-41.pdf>. Acesso em 23 jun. 2023.

PALMAS. Decreto nº 1.346, de 20 de março de 2017i. **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.** Disponível em: <https://legislativo.palmas.to.gov.br/media/leis/decreto-1346-2017-03-20-21-6-2017-9-1-1.pdf>. Acesso em 25 jun. 2023.

PALMAS. **Plano de Ação Palmas Sustentável.** 2015 (online). Disponível em: https://www.palmas.to.gov.br/media/doc/16_10_2017_15_13_22.pdf. Acesso em 22 jun. 2023.

PALMAS. Prefeitura Municipal; Instituto Municipal de Planejamento Urbano de Palmas. **Análise do texto da Lei Complementar nº 155/2007: Plano Diretor Participativo de Palmas/TO.** Palmas, out. 2016j (on line). Disponível em: <http://planodiretor.palmas.to.gov.br/media/arquivos/9e40cd18fb114e498ecff299587c2da4.pdf>. Acesso em 22 jun. 2023.

PEREIRA FILHO, Benedito Cerezzo. Cidadania, constituição e atuação processual. **Em tempo**, v. 1, n. 1, ago. 1999.

PEREIRA FILHO, Benedito Cerezzo; MORAES, Daniela Marques. A tutela dos direitos e a remodelação do papel reservado ao juiz como corolário principiológico do acesso à justiça. **Pensar**, Fortaleza, v. 17, n. 1, p. 33-56, jan./jun. 2012

PORTO-GONÇALVES, Carlos Walter. Apresentação da edição em português. In: LANDER, Edgardo. (Org.). **A colonialidade do saber: eurocentrismo e ciências sociais. Perspectivas latinoamericanas.** *Coleccion Sur Sur*, CLACSO, Ciudad Autonoma de Buenos Aires, Argentina. setembro 2005.

QUIJANO, Aníbal. Colonialidade, poder, globalização e democracia. **Novos rumos**, ano 17, n. 37, 2002.

REZENDE, Mayara Dayanne Sousa. **GRUPO QUATRO: Trajetória Profissional na Arquitetura E No Urbanismo (1972-1990).** Dissertação. 155f. (Programa de Pós-Graduação em Projeto e Cidade). Universidade Federal de Goiás, Goiânia. 2019. Disponível em: <https://repositorio.bc.ufg.br/tede/bitstream/tede/10312/5/Disserta%C3%A7%C3%A3o%20-%20Mayara%20Dayanne%20Sousa%20Rezende%20-%202019.pdf>. Acesso em 22 jun. 2023.

RODOVALHO, Sara Afonso; ROCHA SILVA, Mônica Aparecida da. **A cidadania insurgente na revisão do plano diretor participativo de Palmas – TO**. In: 9º Seminário Projetar, v. 03, Curitiba, 2019. Anais.

RODRIGUES, Waldecy; OLIVEIRA, Thiago José Arruda de. O norte do Goiás antes do Tocantins: as decisões do estado que influenciaram no processo de criação desta nova unidade da federação. **Fronteiras**, Dourados, v.15, n.26, p.57-71, 2013. Disponível em: <https://www.redalyc.org/pdf/5882/588265642003.pdf>. Acesso em 22 jun. 2023.

ROLNIK, Raquel. Democracia no fio da navalha: limites e possibilidades para a implementação de uma agenda de reforma urbana no Brasil. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v. no 2009, n. 2, p. 31-50, 2009.

ROLNIK, Raquel. **Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças**. São Paulo: Boitempo, 2019.

RUBIO, David Sánchez. DIREITO ACHADO NA RUA, ENTRE LO CONSTITUYENTE, LO INSTITUYENTE E LAS PRAXIS DE LIBERACIÓN. In: SOUSA JÚNIOR, José Geraldo de *et al.* (Orgs). **O Direito Achado na Rua: Introdução crítica ao direito como liberdade**. Brasília: OAB Editora; Editora Universidade de Brasília, 2021. v. 10, 728 p.

SAES, Décio de Azevedo Marques de. **Cidadania e capitalismo: uma crítica à concepção liberal de cidadania**. Instituto de Estudos Avançados (Universidade de São Paulo), São Paulo, n. 8, abr. 2000.

SANTOS, Milton. **Por uma Geografia Nova**. São Paulo: Hucitec, Edusp, 1978.

SANTOS, Milton. **Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal**. 6 ed. Record: Rio de Janeiro/São Paulo, 2001.

SAULE JÚNIOR, Nelson. A cidade como um bem comum, pilar emergente do direito à cidade. In: SOUSA JÚNIOR, José Geraldo de [*et al.*] (Orgs). **O Direito Achado na Rua: Introdução crítica ao Direito Urbanístico**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2019, v. 9, 495 p.

SCHVARSBURG, Benny. Habitação e urbanização popular: os recursos do trabalhador? A apropriação da “fonte de Manon” em Brasília. In: PAVIANI, Aldo. (Org.). Brasília, moradia e exclusão. Brasília: Editora Universidade de Brasília. 1996.

SCHVARSBURG, Benny. O direito à cidade achado nas ruas metropolitanas brasileiras. **Paper do NAEA**, 2019a, Volume 28, No 2 (412) ISSN 15169111. Disponível em: <https://periodicos.ufpa.br/index.php/pnaea/article/view/8105/5956>

SCHVARSBURG, Benny; SILVA, Camila Maia Dias; PEDROSA, Flávia. O Direito Urbanístico achado nas ruas brasileiras. In: SOUSA JÚNIOR, José Geraldo de [*et al.*]

(Orgs). **O Direito Achado na Rua: Introdução crítica ao Direito Urbanístico**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2019b, v. 9, 495 p.

SILVA, Ana Amélia da. **Cidades, leis e direitos: (RE)Pensando a cidadania**. In: XV Encontro Anual da ANPOCS, Caxambu-MG, out. 1991.

SILVA, Valéria Cristina Pereira. **Palmas, a última capital planejada do século XX: Uma cidade em busca do tempo**. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2010.

SOUSA JÚNIOR, José Geraldo; ESCRIVÃO FILHO, Antônio. **Para um debate teórico-conceitual e político sobre os direitos humanos**. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2019.

SOUSA JÚNIOR, José Geraldo de. **Direito como liberdade: o Direito achado na rua: experiências populares emancipatórias de criação do Direito**. 2008. 338 f. Tese (Doutorado em Direito) — Universidade de Brasília, Brasília, 2008. Disponível em: <http://repositorio.unb.br/handle/10482/1401>. Acesso em 25 mai 2021.

SOUSA JÚNIOR, José Geraldo de. Introdução: O Direito Achado na Rua 30 anos. In: [et al.] (Orgs). **O Direito Achado na Rua: Introdução crítica ao direito como liberdade**. Brasília: OAB Editora; Editora Universidade de Brasília, 2021. v. 10, 728 p.

SOUSA JÚNIOR, José Geraldo de. O Direito Achado na Rua: concepção e prática. In: (Org.). **Introdução Crítica ao Direito: série O direito achado na rua**, vol. 01, 4ª ed. Brasília: Universidade de Brasília, 1993.

SOUSA JÚNIOR, José Geraldo de. O Direito Achado na Rua: condições sociais e fundamentos teóricos. **Rev. Direito Práx.**, Rio de Janeiro, vol. 10, nº 4, 2019, p. 2776-2817.

SOUSA JÚNIOR, José Geraldo de. **Sociologia Jurídica: Condições Sociais e Possibilidades Teóricas**, 1 ed. Sérgio Antônio Fabris Editor: Porto Alegre, 2002,

SOUSA, Nair Heloísa Bicalho. Trabalhadores pobres: privação, exclusão e rebeldia. **Revista Sociedade e Estado**, vol. 10, nº 2, jul/dez. 1995, p. 439-473.

SOUSA SANTOS, Boaventura de. *Human Rights: A Fragile Hegemony*. In: CRÉPEAU, François; SHEPPARD, Colleen. **Human Rights and Diverse Societies: Challenges and Possibilities**. Newcastle: Cambridge Scholars Publishing, 17-25.

SOUSA SANTOS, Boaventura de. **Pela Mão da Alice: O social e o político da pós-modernidade**, 7 ed. Porto: Edições Afrontamento, 1994.

SOUZA, Maria Adélia. O II PND e a política urbana brasileira: uma contradição evidente. In: DEÁK, Csaba; SCHIFFER, Sueli Ramos. (Orgs.). **O Processo de Urbanização no Brasil**. 1ª ed. São Paulo: EDUSP, 1999, v. 1, p. 111-144.

TATAGIBA, Luciana; et. al. Ocupar, reivindicar, participar: sobre o repertório de ação

do movimento de moradia de São Paulo. **Opinião pública**, Campinas, v. 18, n. 2, p. 399-426, nov. 2012.

TEIXEIRA, Luís Fernando Cruvinel. A formação de Palmas. **Revista UFG**, Goiânia, ano XI, n. 06, jun. 2009. Disponível em: <https://revistas.ufg.br/revistaufg/article/view/48234>. Acesso em: 03 abr. 2023.

TEIXEIRA, Luís Fernando Cruvinel; OLIVEIRA FILHO, Walfredo Antunes. O ideal e o real. [Entrevista concedida a] Hugo Segawa. **Revista Projeto**, São Paulo, n. 146, 1991, p. 103-108.

TOCANTINS. LEI Nº 830, DE 03 DE MAIO DE 1996. Cria a Agência de Desenvolvimento do Estado do Tocantins - AD-Tocantins, e dá outras providências. **DOE n. 514**. 04 maio 1996. Disponível em: <https://www.al.to.leg.br/arquivos/7085.pdf> acesso em: 07/04/2023.

TOCANTINS. LEI Nº 1.128, DE 1º DE FEVEREIRO DE 2000a. Publicado no **Diário Oficial nº 885** Institui o Projeto Orla e adota outras providências. <https://www.al.to.leg.br/arquivos/25019.pdf>

TOCANTINS. LEI Nº 1.199, DE 19 DE DEZEMBRO DE 2000b. Autoriza a AD-TOCANTINS a participar do capital social de empresa privada, e adota outras providências. Publicado no **Diário Oficial nº 999**. <https://www.al.to.leg.br/arquivos/7445.pdf> acesso em: 25/06/2022.

TOCANTINS. LEI Nº 2.766, DE 5 DE SETEMBRO DE 2013a. Autoriza a doação, para habitação de interesse social, dos bens imóveis que especifica, e adota outras providências. **DOE n. 3.958**. 06 set 2013. Disponível em: <https://www.al.to.leg.br/arquivos/7085.pdf> acesso em: 07/04/2023.

TOCANTINS. LEI Nº 2.809, DE 26 DE DEZEMBRO DE 2013b. Altera a Lei 2.766, de 5 de setembro de 2013, que autoriza a doação, para habitação de interesse social, dos bens imóveis que especifica, e adota outras providências. **DOE n. 4.033**. 27 dez. 2013. Disponível em: <https://www.al.to.leg.br/arquivos/7085.pdf> acesso em: 07/04/2023.

TOCANTINS, Plano de Habitação de Interesse Social do Estado do Tocantins: Produto 12: **Relatório Final do Plano de Ação**. Palmas, 2012 (on line). Disponível em: <https://central3.to.gov.br/arquivo/160404/> acesso em 03/06/2023.

TOCANTINS, Tribunal de Justiça. Ação Civil Pública nº 0031912-56.2017.827.2729. **Sentença**. Autor: Ministério Público do Estado do Tocantins. Réu: Município de Palmas. Relator: Juiz de Direito Manuel de Farias dos Reis Neto. Palmas 02 maio, 2018.

TOCANTINS, Tribunal de Justiça. Ação Civil Pública nº 0031912-56.2017.827.2729. **Petição Inicial**. Autor: Ministério Público do Estado do Tocantins. Réu: Município de Palmas. Relator: Juiz de Direito Manuel de Farias dos Reis Neto. Palmas, 05 maio. 2017a.

TOCANTINS, Tribunal de Justiça. Ação Civil Pública nº 0031912-56.2017.827.2729. **Decisão**. Autor: Ministério Público do Estado do Tocantins. Réu: Município de Palmas. Relator: Juiz de Direito Roniclay Alves de Moraes, 28, set. 2017b.

TOCANTINS, Tribunal de Justiça. Ação Civil Pública nº 0031912-56.2017.827.2729. **Contestação**. Autor: Ministério Público do Estado do Tocantins. Réu: Município de Palmas. Relator: Juiz de Direito Manuel de Farias dos Reis Neto. Palmas, 27 nov. 2017c.

TOCANTINS. Tribunal de Justiça. **Recurso de Apelação Civil nº 0023234-57.2018.827.0000**. Apelante: Ministério Público do Estado do Tocantins. Apelado: Município de Palmas. Relator: Desembargador Moura Filho. Palmas 06 nov. 2019.

United Nations. General Assembly. Resolution A/RES/32/162. Institutional arrangements for international co-operation in the field of human settlements. New York, 1977.

United Nations. Report of Habitat: United Nations Conference on Human Settlements (Habitat I). United Nations Publication: New York, 1976. Disponível em: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N76/967/11/PDF/N7696711.pdf?OpenElement>. Acesso em: 24 set. 2022.

United Nations. Report of Habitat: United Nations Conference on Human Settlements (Habitat II). United Nations Publication: New York, 1996. Disponível em: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G96/025/00/PDF/G9602500.pdf?OpenElement>. Acesso em: 24 set. 2022.

United Nations. The United Nations Conference On Housing And Sustainable Urban Development (Habitat Iii). United Nations: New York, 2016. Disponível em: <https://habitat3.org/wp-content/uploads/Habitat-III-the-conference.pdf>. Acesso em: 24 set. 2022.

VAZAK, Karel. *Human Rights: The Legal Situation. In: __ (Editor General). The international dimensions of human rights. Vol. 1. UNESCO: Connecticut: Greenwood Press, 1982, p. 11-40.*

VENOSA, Sílvio de Salvo, **Direito civil: contratos em espécie**. 13. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

VERONESE, Alexandre. A judicialização da política na América Latina: panorama da teoria contemporânea. **Revista Escritos**, Fundação Casa de Rui Barbosa, Rio de Janeiro, 2009. Disponível: <http://escritos.rb.gov.br/numero03/artigo13.php>.

VIEIRA, Kássia da Costa. **Apropriação privada e valorização imobiliária na “Orla” de Palmas-TO: onde e quando os projetos disfarçam os verdadeiros planos**. 2019. 137f. Dissertação (Mestrado em Ciências do Ambiente) – Universidade Federal do

Tocantins, Programa de Pós-Graduação em Ciências do Ambiente, Palmas, 2019. <http://repositorio.uft.edu.br/handle/11612/1188> acesso em: 24/09/2022.

VIEIRA, Oscar Vilhena. A Gramática dos Direitos Humanos. **Boletim Científico ESMPU**, Brasília, a-I, nº, p. 13-33, jul/set. 2002.

VIOTTO, Aline; TAVOLARI, Bianca. As disputas pela interpretação constitucional do plano diretor. **Revista Direito e Práxis**, Rio de Janeiro, Vol. 07, N. 14, 2016, p. 531-566.

WILLIAMS, Raymond. **Palavras-chave**: um vocabulário de cultura e sociedade. Tradução: Sandra Vasconcelos. São Paulo: Boitempo, 2007.

WILLIAMSON, John. Reformas políticas na América Latina na década de 80, **Revista de Economia Política**, v. 12, n. 1, jan/mar. 1992. Disponível em: <https://centrodeeconomiapolitica.org/repos/index.php/journal/article/view/1401/1387> Acesso em: 07 nov. 2022.

WOLKMER, Antônio Carlos. Direitos Humanos: Novas Dimensões e Novas Fundamentações. **Revista Direito em Debate**, Florianópolis, vol. 11, num. 16-17, 2013, p. 16-32.

WOLKMER, Antônio Carlos. PLURALISMO JURÍDICO COMUNITÁRIO-PARTICIPATIVO: processos de descolonização desde o Sul. In: SOUSA JÚNIOR, José Geraldo de *et al.* (Orgs). **O Direito Achado na Rua**: Introdução crítica ao direito como liberdade. Brasília: OAB Editora; Editora Universidade de Brasília, 2021. v. 10, 728 p.

WOLKMER, Antônio Carlos. **Pluralismo jurídico**: Fundamentos de uma Nova Cultura no Direito. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.