



Diário Oficial DO MUNICÍPIO DE PALMAS SUPLEMENTO

ANO VIII SUPLEMENTO AO DIÁRIO Nº 1.786

PALMAS - TO, SEXTA-FEIRA, 30 DE JUNHO DE 2017

SUMÁRIO

Página

Secretaria de Des. Urbano, Reg. Fundiária e Serv. Regionais..1

Secretaria de Desenvolvimento Urbano, Reg. Fundiária e Serv. Regionais

PORTARIA Nº 155/2017, DE 30 DE JUNHO DE 2017

Dispõe sobre o processo de revisão do Plano Diretor Participativo do Município de Palmas e dá outras providências.

O SECRETÁRIO DE DESENVOLVIMENTO URBANO, REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E SERVIÇOS REGIONAIS e COORDENADOR DA COMISSÃO DE REVISÃO DO PLANO DIRETOR DE PALMAS, e o PRESIDENTE DO INSTITUTO MUNICIPAL DE PLANEJAMENTO URBANO DE PALMAS, no uso das atribuições legais que lhe foram conferidas pelo Decreto Municipal 1.346 de 20 de março de 2017 e Lei nº 1.981, de 18 de julho de 2013, alterada pela Lei nº 2.098 de 19/12/2014, que cria o Instituto Municipal de Planejamento Urbano de Palmas.

CONSIDERANDO o disposto no art. 182, da Constituição Federal, que estabelece que a política de desenvolvimento urbano tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes, mediante diretrizes específicas;

CONSIDERANDO que a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 (Estatuto da cidade), no inciso I do § 4º do art. 40, determina que no processo de elaboração do plano diretor e na fiscalização de sua implementação, os Poderes Legislativo e Executivo municipais devem garantir a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade;

CONSIDERANDO que a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 (Estatuto da cidade), no inciso II do § 4º do art. 40, dispõe sobre a obrigatoriedade da publicidade dos documentos e informações produzidos quando da elaboração/revisão do Plano Diretor;

CONSIDERANDO que a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 (Estatuto da cidade), no inciso II do § 4º do art. 40, dispõe sobre o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos no processo de elaboração/revisão do plano diretor;

CONSIDERANDO a Resolução nº 25, de 18 de março de 2005, do Conselho das Cidades, que no seu art. 4º inciso II, no processo participativo para elaboração do plano diretor, dispõe sobre a necessária 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;

CONSIDERANDO que o artigo 4º, da Resolução n. 83 do Conselho das Cidades, estabelece que, no processo de revisão ou alteração do Plano Diretor deve realizar audiências OU consultas Públicas, garantindo a participação popular e de associações representativas dos vários segmentos da sociedade;

CONSIDERANDO que o § 1º, inciso I, II e III do artigo 4º, da Resolução n. 83 do Conselho das Cidades, estabelece que, as audiências públicas no processo de revisão ou alteração do Plano Diretor devem ser divulgadas em órgãos públicos de ampla circulação de pessoas, ter conteúdo debatido conforme divulgado, e ainda, ampla divulgação em diversos meios de comunicação;

CONSIDERANDO a necessidade de dar publicidade aos documentos produzidos na Revisão do Plano Diretor Participativo de Palmas e,

CONSIDERANDO a Portaria nº 151, de 29 de junho de 2017, que estabelece a nova data para realização da audiência pública e dispôs sobre a publicação do relatório do diagnóstico no Diário Oficial.

RESOLVE:

Art. 1º Disponibilizar o Relatório do Diagnóstico da Revisão do Plano de Diretor de Palmas, para que chegue ao conhecimento de todos.

Art. 2º - O Relatório do Diagnóstico em sua íntegra, bem como seus anexos, e demais documentos pertinentes ao Processo de Revisão do Plano Diretor de Palmas estão disponíveis no site da Revisão do Plano Diretor de Palmas, no endereço <http://planodiretor.palmas.to.gov.br/>

Art. 3º - A presente Portaria entrará em vigor na data de sua publicação.

Palmas – TO, 30 de junho de 2017.

RICARDO AYRES DE CARVALHO
Secretário de Desenvolvimento Urbano, Regularização Fundiária e Serviços Regionais e Coordenador da Comissão de Revisão do Plano Diretor de Palmas

EPHIM SHLUGER
Presidente do Instituto de Planejamento Urbano de Palmas



REVISÃO DO PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO
DE PALMAS – DIAGNÓSTICO MUNICIPAL PRELIMINAR

JUNHO/2017

RELATÓRIO TÉCNICO

PREFEITURA MUNICIPAL DE PALMAS

CARLOS HENRIQUE AMASTHA
Prefeito de Palmas

CINTHIA RIBEIRO
Vice-Prefeita

SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO URBANO, REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E SERVIÇOS REGIONAIS

Coordenação Geral da Revisão do Plano Diretor

RICARDO AYRES
Secretário de Desenvolvimento Urbano, Regularização Fundiária e Serviços Regionais

INSTITUTO DE PLANEJAMENTO URBANO DE PALMAS

Coordenação Técnica

EPHIM SHLUGER
Presidente do Instituto de Planejamento Urbano de Palmas

Coordenação dos Trabalhos Técnicos

IAPURÉ OLSEN
Secretário Executivo do Instituto de Planejamento Urbano de Palmas

MARCUS VINICIUS MENDES BAZONI
Coordenador de Projetos Urbanísticos do IPUP

Equipe técnica/Relatoria

DANIEL BARTKUS RODRIGUES
Geógrafo

LOANE ARIELA SILVA CAVALCANTE
Engenheira Ambiental

RAQUEL GONÇALVES FRANÇA
Engenheira Agrônoma

Equipe técnica

ADRIANO SILVA PINTO
Engenheiro Ambiental

GIORDANE MARTINS SILVA
Arquiteto e Urbanista

TATIANE GOMES DE BRITO COSTA
Engenheira Ambiental

WANDERSON LOPES OLIVEIRA
Engenheiro Ambiental

LINHA TEMÁTICA: DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL

Coordenador

LUCÍDIO GOMES AVELINO FILHO
Superintendente de Urbanismo da Secretaria de Desenvolvimento Urbano, Regularização Fundiária e Serviços Regionais

CLÁUDIA FERNANDA PIMENTEL DE OLIVEIRA
Arquiteta e Urbanista

Equipe técnica

USO DO SOLO E ORDENAMENTO TERRITORIAL

CIDICLEI ALCIONE BIAVATTI
Jornalista
Técnico em Agropecuária

Revisor da base cartográfica

DANIELA DA ROCHA FIGHERA
Arquiteta e Urbanista
Advogada

Relatora da Revisão do Plano Diretor

ERALDO LUIS LOPES CARVALHO
Arquiteto e Urbanista
Revisor da Planilha de Lançamento

GUILHERME ANTONIO MANTOVANI
Coordenador de Projetos Urbanísticos do IPUP

Revisor da Planilha de Lançamento

HITALLO RICARDO PANATO PASSOS
Procurador do Município

MÁRCIA PANATO PASSOS
Advogada
Relatora da Revisão do Plano Diretor

MARLI RIBEIRO NOLETO
Arquiteta e Urbanista
Relatora da Revisão do Plano Diretor

MÔNICA RODRIGUES DA SILVA
Coordenadora das Câmaras Técnicas
Diretora de Monitoramento

ROSANA DELMUNDES BEZERRA
Arquiteta e Urbanista
Relatora da Revisão do Plano Diretor

TAYNARA CRISTINA M. BRANDÃO
Relatora da Revisão do Plano Diretor

LINHA TEMÁTICA: MEIO AMBIENTE E MUDANÇAS CLIMÁTICAS

Coordenador

EVERCINO MOURA JÚNIOR
Presidente da Fundação de Meio Ambiente

ROBSON FREITAS CORREA
Arquiteto e Urbanista
Diretor de Planejamento do IPUP

VANESSA CHAGAS MITT SILVA MITT
Arquiteta e Urbanista

ATIVIDADES ECONÔMICAS E COMPETITIVIDADE

ALAN BARROS BITAR
Diretor de Ciência e Inovação da Secretaria de Desenvolvimento Econômico

JOÃO ANTONIO PEREIRA
Arquiteto e Urbanista

LÁZARO GOMES DE SOUSA
Economista

RARIANY MONTEIRO
Internacionalista
Diretora de Inclusão Social e Produtiva da Secretaria de Desenvolvimento Econômico

ESTRUTURA FUNDIÁRIA E HABITAÇÃO

ELIAS MARTINS NETO
Arquiteto e Urbanista
Diretor de Regularização Fundiária da Secretaria de Desenvolvimento Urbano, Regularização Fundiária e Serviços Regionais

LÚCIO MILHOMEN CAVALCANTE PINTO
Arquiteto e Urbanista

MOBILIDADE E TRANSPORTE

FREDERICO COLI MENDES
Engenheiro Civil

JOSEÍSA MARTINS VIEIRA FURTADO
Arquiteta e Urbanista

INFRAESTRUTURA URBANA E SERVIÇOS PÚBLICOS

ALEXANDRE PAIXÃO
Arquiteto e Urbanista

LINHA TEMÁTICA: FISCAL E GOVERNANÇA

Coordenador

CHRISTIAN ZINI
Secretário de Finanças

JOÃO MARCIANO JÚNIOR
Auditor do Tesouro Municipal
Secretário Executivo de Finanças

Equipe técnica

JOSÉ AUGUSTO RODRIGUES SANTOS JÚNIOR
Assessor Executivo de Orçamento da Secretaria de Finanças

LUELY MÁRCIA FERREIRA AIRES
Auditor do Tesouro Municipal da Secretaria de Finanças

Colaboradora do IPUP

ANDRÉ LUÍS CAMARGO CASTRO
Arquiteto e Urbanista

DENISE DE MORAES RECH
Arquiteta e Urbanista
Diretora de Projetos Urbanísticos do IPUP

GEDHEON LAMARTINNE DE SOUSA GARRIDO
Estagiário

GRACIELA DE SÁ ANDRADE
Assistente Administrativo

JALIS DIAS CARDOSO
Motorista

SUMÁRIO

1.	INTRODUÇÃO.....	10
2.	CONTEXTUALIZAÇÃO.....	11
2.1.	CONTEXTUALIZAÇÃO HISTÓRICA E REGIONAL.....	11
2.1.1.	Breve histórico sobre a criação do Estado do Tocantins.....	11
2.1.2.	Projeto e implantação da cidade de Palmas.....	13
3.	METODOLOGIA.....	16
3.1.	ETAPA 1 - PLANEJAMENTO.....	18
3.2.	ETAPA 2 – LEITURA DA CIDADE: TÉCNICA E COMUNITÁRIA.....	18
3.2.1.	Leitura Técnica da Cidade.....	18
3.2.2.	Leitura Comunitária.....	19
3.3.	ETAPA 3 – ELABORAÇÃO DO DIAGNÓSTICO.....	20
4.	RELATÓRIO DIAGNÓSTICO TÉCNICO E COMUNITÁRIO.....	21
4.1.	ZONEAMENTO.....	21
4.1.1.	Introdução ao Tema.....	21
4.1.2.	Áreas Estruturantes.....	21
4.1.2.1.	Adensamento.....	21
4.1.2.2.	Expansão.....	25
4.1.3.	Parcelamento do Solo Urbano.....	28
4.1.4.	Uso e Ocupação do Solo.....	31
4.1.4.1.	Uso e Ocupação do Solo de Interesse Público.....	32
4.1.4.2.	Uso e ocupação do solo de interesse estratégico.....	33
4.2.	MEIO AMBIENTE.....	38
4.2.1.	Introdução ao Tema.....	38
4.2.2.	Vulnerabilidade Ambiental e Riscos Naturais.....	38
4.2.3.	Áreas Especialmente Protegidas.....	51
4.2.4.	Planejamento e Gestão Ambiental.....	57
4.2.5.	Riscos aos Mananciais.....	61
4.2.6.	Ruídos.....	65
4.3.	MUDANÇAS CLIMÁTICAS.....	67
4.3.1.	Introdução ao Tema.....	67
4.3.2.	Gases de Efeito Estufa.....	68
4.3.3.	Arborização.....	78
4.3.4.	Conforto Térmico.....	80
4.4.	PAISAGEM URBANA.....	84

PREFEITURA MUNICIPAL DE PALMAS

CARLOS ENRIQUE FRANCO AMASTHA
Prefeito de Palmas

ADIR CARDOSO GENTIL
Secretário da Casa Civil do Município

IDERLAN SALES DE BRITO
Diretor do Diário Oficial do Município



ESTADO DO TOCANTINS
CASA CIVIL DO MUNICÍPIO
IMPRENSA OFICIAL

<http://diariooficial.palmas.to.gov.br>
Av. JK - 104 Norte - Lote 28 A

Ed. Via Nobre Empresarial - 7º Andar - Palmas - TO
CEP - 77006-014 Fone: (63) 2111-2507
CNPJ: 24.851.511/0001-85

4.4.1. Introdução ao Tema.....	84
4.4.2. Espaço Público.....	84
4.4.3. Arborização.....	87
4.4.4. Caminhos/Calçadas.....	89
4.4.5. Muros.....	91
4.4.6. Conforto Térmico.....	92
4.5. INFRAESTRUTURA.....	95
4.5.1. Introdução ao Tema.....	95
4.5.2. Resíduos Sólidos.....	95
4.5.3. Abastecimento de Água.....	96
4.5.4. Esgotamento Sanitário.....	97
4.5.5. Drenagem.....	97
4.5.6. Pavimentação.....	98
4.5.7. Iluminação Pública.....	99
4.6. MOBILIDADE URBANA.....	99
4.6.1. Introdução ao Tema.....	100
4.6.2. Sistema Viário.....	100
4.6.3. Sistema de Transporte.....	102
4.6.4. Ciclovias.....	104
4.6.5. Acessibilidade/Calçadas.....	104
4.6.6. Estacionamento.....	105
4.6.7. Segurança Viária.....	105
4.7. POLÍTICA HABITACIONAL.....	108
4.7.1. Introdução ao Tema.....	108
4.7.2. O déficit habitacional e a insuficiência da oferta.....	108
4.7.3. A segregação dos mais pobres.....	112
4.7.4. Falta de oferta de terra urbanizada.....	113
4.7.5. Desafios da governança e da participação popular.....	114
4.8. REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA.....	116
4.8.1. Introdução ao Tema.....	116
4.8.2. Ausência de regularização fundiária.....	117
4.8.3. Conflitos fundiários e problemas urbanísticos.....	119
4.8.4. Planejamento das ações de regularização fundiária.....	120
4.9. DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO.....	122
4.9.1. Introdução ao Tema.....	122
4.9.2. Indústria.....	123
4.9.3. Comércio e Serviço.....	126
4.9.4. TURISMO.....	131
4.9.5. Introdução ao Tema.....	131
4.9.6. Índices de Competitividade – Palmas.....	133
4.9.7. Taquaruçu.....	138
4.9.7.1. Negócios relacionados à atividade Turística no Distrito de Taquaruçu.....	139
4.10. DESENVOLVIMENTO SOCIAL.....	143
4.10.1. Introdução Ao Tema.....	143
4.10.2. Saúde.....	143
4.10.3. Educação.....	146
4.10.4. Cultura e Lazer.....	153
4.10.5. Assistência Social.....	154
4.11. INSTRUMENTOS DA POLÍTICA URBANA.....	159
4.11.1. Introdução ao Tema.....	159
4.11.2. Instrumentos de Política Urbana: Estatuto da Cidade x Plano Diretor Participativo de Palmas.....	162
4.11.2.1. A Regulamentação dos Instrumentos Previstos no Plano Diretor Participativo.....	165
4.11.2.2. Análise dos Instrumentos não Passíveis de Regulamentação Específica.....	170
4.11.2.2.1. Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias, Lei de Orçamento Anual.....	170
4.11.2.2.2. Imposto Predial e Territorial Urbano.....	171
4.11.2.2.3. Desapropriação.....	172
4.11.2.2.4. Planos, Programas e Projetos setoriais.....	172
4.11.2.2.5. Programas e Projetos Especiais de Urbanização.....	174
4.11.2.2.6. Contratos de Concessão dos Serviços Públicos Urbanos.....	174
4.11.2.2.7. Contratos de Gestão com Concessionária Pública Municipal de Serviços Urbanos.....	174
4.11.2.2.8. Convênios e Acordos Técnicos, Operacionais e de Cooperação Institucional.....	175
4.11.2.2.9. Termo Administrativo de Ajustamento de Conduta.....	175
4.11.2.2.10. Serviços Administrativos e limitações administrativas.....	176
4.11.2.2.11. Análise dos Instrumentos Regulamentados.....	176
4.11.2.2.12. Lei de Parcelamento do Solo Urbano.....	176
4.11.2.2.13. Lei de Uso e Ocupação do Solo.....	177
4.11.2.2.14. Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios e Imposto Territorial e Predial Urbano - IPTU Progressivo no Tempo.....	179
4.11.2.2.15. IPTU com alíquotas maiores em áreas vazias urbanas para fins de incentivo de ocupação.....	183
4.11.2.2.16. Contribuição de Melhoria.....	183
4.11.2.2.17. Incentivos e benefícios fiscais.....	184
4.11.2.2.18. Planta Genérica de Valores atualizada.....	186
4.11.2.2.19. Zonas Especiais de Interesse Social.....	186
4.11.2.2.20. Outorga Onerosa do Direito de Construir.....	188
4.11.2.2.21. Licenciamento Ambiental.....	191
4.11.2.2.22. Tombamento.....	192
4.11.2.2.23. Concessão de Direito Real de Uso.....	192
4.11.2.2.24. Concessão, Permissão ou Autorização de uso de bens públicos municipais.....	193
4.11.2.2.25. Dação de Imóveis em pagamento da dívida.....	193
4.11.2.3. Dos Instrumentos Não Regulamentados.....	194
4.11.2.3.1. Planos de Desenvolvimento Econômico e Social.....	195
4.11.2.3.2. Instituição de Unidades de Conservação.....	195
4.11.2.3.3. Zoneamento Agro-Econômico-Ambiental e Zoneamento Ecológico-Econômico.....	196
4.11.2.3.4. IPTU reduzido em imóveis construídos em áreas de adensamento prioritário.....	196
4.11.2.3.5. Taxas e tarifas públicas específicas.....	196
4.11.2.3.6. IPTU ecológico.....	197
4.11.2.3.7. ISSQN ecológico.....	197
4.11.2.3.8. Desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública.....	198
4.11.2.3.9. Transferência do Direito de Construir.....	198
4.11.2.3.10. Operações Urbanas Consorciadas.....	199
4.11.2.3.11. Consórcio Imobiliário.....	200
4.11.2.3.12. Direito de Preferência.....	201
4.11.2.3.13. Direito de Superfície.....	201
4.11.2.3.14. Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança.....	202
4.11.2.3.15. Compensação Ambiental.....	203
4.11.2.3.16. Concessão de Uso Especial para fins de Moradia.....	203
4.11.2.3.17. Assistência técnica e jurídica gratuita para as comunidades e grupos sociais menos favorecidos.....	203
4.12. INSTRUMENTOS JURÍDICOS, ECONÔMICOS E URBANÍSTICOS.....	206
4.12.1. Introdução ao Tema.....	206
4.12.2. Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios.....	206
4.12.3. Imposto Territorial e Predial Urbano – IPTU Progressivo no Tempo.....	207
4.12.4. Imposto Territorial e Predial Urbano – IPTU reduzido em imóveis construídos em áreas de adensamento prioritário, Do IPTU Ecológico e do ISS Ecológico, Incentivos e Benefícios Fiscais, Desapropriação com pagamento em Títulos da Dívida Pública, Operações Urbanas Consorciadas, Consórcio Imobiliário, Direito de Preferência, Direito de Superfície, Tombamento.....	208
4.12.5. Taxas e Tarifas Públicas Específicas.....	209

4.12.6. Contribuição de Melhorias.....	209
4.12.7. Planta Genérica de Valores.....	209
4.12.8. Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS.....	210
4.12.9. Outorga Onerosa do Direito de Construir e da Mudança de Uso.....	211
4.12.10. Outorga Onerosa de Potencial Construtivo Adicional.....	212
4.12.11. Transferência do Direito de Construir.....	222
4.12.12. Licenciamento Ambiental.....	223
4.12.13. Compensação Ambiental.....	223
4.12.14. Macrozoneamento.....	224
4.12.15. Ordenamento e Uso e Ocupação do Solo.....	230
4.12.16. Evolução e crescimento urbano.....	232
4.13. SISTEMA DE ACOMPANHAMENTO E CONTROLE.....	234
4.13.1. Introdução ao Tema.....	234
4.13.2. Monitoramento e Governança.....	234
5. CONCLUSÃO.....	235

1. INTRODUÇÃO

O Plano Diretor, definido pela Constituição Federal e pelo Estatuto das Cidades - Lei nº 10.257, de 10 de julho 2001, é o instrumento básico que norteia a política de desenvolvimento e de ordenamento territorial do Município, tendo como premissa orientar as ações do Poder Público, visando compatibilizar os interesses coletivos em prol da distribuição justa dos benefícios da urbanização.

Para tanto, estabelece princípios e objetivos, diretrizes e instrumentos e define normas gerais de ordenamento territorial, com a finalidade de assegurar a função social da cidade e o bem-estar da coletividade, com foco nas dimensões social, econômica e ambiental.

O Plano Diretor consiste em um pacto social entre os diferentes setores da sociedade e o governo municipal, com vistas a um processo de planejamento e gestão participativos, pela construção de uma cidade mais humana, inclusiva e sustentável, capaz de proporcionar qualidade de vida, tanto para a população atual, em sua totalidade, quanto para as próximas gerações, orientando o desenvolvimento do Município, pelo menos, por um horizonte de dez anos.

O Plano Diretor integra o sistema municipal de planejamento e gestão, devendo o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual incorporar as diretrizes e prioridades nele contidas, bem como as condições de implementação das políticas setoriais, programas e projetos para a viabilização do desenvolvimento integrado, equilibrado e sustentável de todo o território do Município, em cumprimento ao determinado pelo Estatuto da Cidade.

Como instrumento de planejamento, o Plano Diretor tem uma natureza físico-territorial, sendo por essa razão de caráter extremamente estratégico, já que todas as atividades econômicas, sociais e ambientais, protagonizadas tanto pelos agentes públicos quanto os privados, se materializam no espaço urbano. As Leis de Uso e Ocupação do Solo, Parcelamento, Código Ambiental e até o Código Tributário deverão ser com ele compatibilizados, para que tenhamos um arcabouço jurídico coerente e autossustentável.

Tendo em vista que o Estatuto da Cidade prevê a obrigatoriedade de revisão do Plano Diretor em até dez anos, por iniciativa do Poder Executivo, consoante o artigo 40, § 3º, a Prefeitura Municipal de Palmas está empreendendo sua atualização, através de um processo participativo e inovador, criando as bases para uma gestão mais moderna e eficiente, prevendo seu constante monitoramento por parte da administração municipal e consequente ambiente propício para o efetivo controle social.

Ao longo dessa etapa de Diagnóstico para a Revisão do Plano Diretor, além das leituras comunitárias, setoriais e técnicas, foram incorporados os subsídios gerados pelo Plano de Ação Palmas Sustentável, elaborado em 2013 (Programa ICES - parceria Prefeitura Municipal de Palmas com o IDOM, Instituto Polis, Caixa Econômica e BID) e as Câmaras Técnicas, realizadas pelo IPUP, com vistas a ampliar o pensamento sobre a cidade, trazendo acadêmicos de nossas universidades e especialistas com expertise nas diversas áreas, que são objeto do Plano Diretor, bem como as contribuições assimiladas a partir das audiências públicas realizadas.

Com base no cenário atual desenhado pelo Diagnóstico, Palmas se prepara para formular as Propostas e Diretrizes que vão adequar o Plano Diretor vigente às exigências atuais do desenvolvimento sustentável do Município, a potencialização de seu papel regional, à ampliação de sua competitividade, com dinamização da economia, maior qualidade de vida de seus habitantes, e harmonia com o meio ambiente.

2. CONTEXTUALIZAÇÃO

2.1. CONTEXTUALIZAÇÃO HISTÓRICA E REGIONAL

2.1.1 Breve histórico sobre a criação do Estado do Tocantins

A história de criação do Estado do Tocantins está relacionada ao sentimento de abandono político experimentado pela população da região, que via a parte sul da comarca de Goiás recebendo investimentos e se desenvolvendo, enquanto que a parte norte seguia "esquecida". Para suprir essa demanda e, principalmente, incentivar o povoamento dessa região e o desenvolvimento da navegação dos rios Tocantins e Araguaia, o Alvará de 18 de março de 1809 dividiu a Capitania de Goiás em duas comarcas: a Comarca do Sul e a Comarca do Norte. A Comarca do Norte recebeu a denominação de Comarca de São João das Duas Barras, tendo como ouvidor o desembargador Joaquim Theotônio Segurado.

Em 1821, Joaquim Theotônio rebelou-se contra o isolamento imposto à região, proclamando o Governo Autônomo do Tocantins. Apesar da pouca duração desse governo, a iniciativa serviu para espalhar o sentimento separatista entre a população. Mais tarde, em 1920, a divisão entre o Norte e o Sul de Goiás foi novamente defendida por José Pires do Rio, ministro da Viação e Obras Públicas do presidente Rodrigues Alves. Essa bandeira foi também abraçada, em 1944, pelo Brigadeiro Lysias Rodrigues, tendo o seu projeto acatado pelo presidente Getúlio Vargas e despachado para o IBGE. Contudo, as oposições internas e promessas políticas não cumpridas provocaram desgastes e enfraqueceram a luta, tendo a proposta sido arquivada pela Comissão de Constituição e Justiça da Administração Federal, em 1949.

Alguns anos mais tarde, impulsionado pela política do desenvolvimentismo e da integração nacional do Governo Juscelino Kubitschek, o projeto da BR-153 e a construção de Brasília destacaram Goiás no cenário nacional, o que estimulou o lançamento em Porto Nacional do movimento Pró-Criação do Tocantins, em 13 de maio de 1956, liderado pelo Juiz de Direito daquela Comarca, o Dr. Feliciano Machado Braga, com o apoio dos poderes legislativo e executivo local.

A aprovação da Emenda da deputada Almerinda Arantes à Constituição Estadual criando o Estado do Tocantins, através do desmembramento de Goiás a partir do paralelo 13º, seria um passo em direção à criação do Tocantins, mas dependia também da realização de um plebiscito na região e da aprovação pelo Congresso Nacional, conforme estabelecia a Constituição Federal. No entanto, o artigo de solicitação do plebiscito, feito pelo deputado Paulo Malheiros, foi rejeitado em agosto de 1957, pela Assembléia Legislativa de Goiânia. Juntamente com a derrota da realização do plebiscito, se deu a transferência do engajado juiz Dr. Feliciano Machado Braga da região norte para Anápolis, enfraquecendo o movimento.

O discurso separatista veio novamente à tona com a criação do estado do Mato Grosso do Sul, que conseguiu em 1977 a aprovação pelo governo federal do projeto de criação do Estado. Neste contexto, o deputado Siqueira Campos, apresentou trabalho sobre a redivisão territorial, propondo a criação de doze territórios, entre eles o do Tocantins. Foi apresentado também projeto de consulta plebiscitária para a posterior criação do Território do Tocantins, aprovado pela Câmara de Deputados e que, no ano seguinte, foi arquivado pelo Senado Federal. A criação do Estado do Tocantins foi aprovada, somente, em 27 de julho de 1988, pelo voto de 503 deputados, sistematizado e pelo Plenário da Assembleia Nacional Constituinte e, enfim, legitimada no dia 05 de outubro de 1988, com a promulgação da oitava Constituição Brasileira.

Figura 01: Mapa do Brasil no início do século XIX e mapa político atual do Brasil com destaque para a localização do Estado do Tocantins no país.



Fonte: Adaptado de PALMAS, 2014. Iniciativa de cidades emergentes e sustentáveis (ICES).

Percebe-se, então, que a criação do Estado do Tocantins foi resultado de uma luta que começou no século XIX e continuou com um projeto de lei aprovado pelo Congresso Nacional, em 1985, após ter sido vetado em duas ocasiões pelo presidente da República, José Sarney, que considerava o plano oneroso e desprovido de interesse público.

2.1.2. Projeto e implantação da cidade de Palmas

Quando o Estado do Tocantins foi instalado, adotou como capital provisória a cidade de Miracema do Norte, hoje denominada Miracema do Tocantins. A busca para a instalação da capital definitiva levou algumas outras cidades a pleitearem a vaga, dentre elas: Araguaina, Gurupi e Porto Nacional. Porém, com a necessidade de uma localização adequada, infraestrutura e planejamento urbano, foi decidido construir uma nova cidade para a sede da capital do novo Estado.

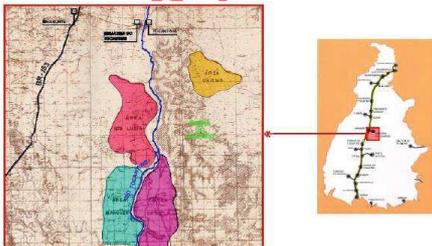
A Constituição Estadual do Tocantins, promulgada em 5 de outubro de 1989, definiu Palmas como a capital do Estado, estabelecendo a data 1º de janeiro de 1990 para a transferência da capital provisória de Miracema do Tocantins para Palmas.

Criada para ser a capital do mais novo estado do Brasil, Palmas foi a última cidade planejada construída do século XX. A sua pedra fundamental de construção foi lançada no dia 20 de maio de 1989, ficando sua instituição como capital determinada pela Lei Estadual nº 70, de 26 de julho do mesmo ano.

No levantamento de uma adequada área para localização de uma cidade que pudesse representar um pólo de irradiação de desenvolvimento para o Estado, a presença da rodovia Belém-Brasília, do eixo projetado da Ferrovia Norte-Sul e do Rio Tocantins - cruzando quase que em paralelo uma faixa central do Estado na direção norte-sul, foi evidentemente considerada pelas vantagens econômicas, garantia de acesso e de recursos hídricos indispensáveis à infraestrutura da futura cidade. A margem direita do Rio Tocantins, que era tida como a mais atrasada do Estado, além de possuir precário acesso, já possuía um povoamento considerável em torno de cidades como Porto Nacional, Miracema do Tocantins e Paraíso do Tocantins, poderia ser positivamente influenciada pela presença da capital, formando uma forte rede de cidades a ser consolidada no coração do Estado, sob o impulso multiplicador da criação de Palmas.

Um grande quadrilátero de 90x90km, depois estendido para 90x112km, foi indicado pela Fundação IBGE como a área mais favorável à construção da capital. A partir daí, os estudos prosseguiram, resultando na seleção de um quadrilátero menor de 32x32km, incluindo terras das duas margens do Rio Tocantins. O sítio finalmente escolhido foi aquele situado à margem direita do Rio Tocantins, cercado pelas serras do Carmo e do Lajeado, na região central do Estado, possibilitando que qualquer município do Tocantins esteja mais próximo de Palmas do que da capital de qualquer outro estado com que este faz divisa: Bahia, Goiás, Pará, Piauí, Maranhão e Mato Grosso.

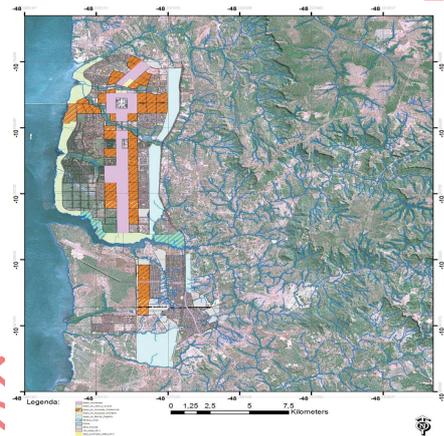
Figura 02: Quadrilátero 90x90 escolhido para a implantação de Palmas.



Fonte: PALMAS, 2014. Iniciativa de cidades emergentes e sustentáveis (ICES). A localização escolhida, além de estar situada no centro geodésico do Brasil, é dotada de importantes rodovias, ferrovia e significativos corpos hídricos, o que poderia levar Palmas a um patamar relevante de desenvolvimento urbanístico, ambiental, político e econômico.

O sítio urbano de Palmas tem alguns limites bem demarcados pelo Rio Tocantins e a Serra do Lajeado. As três vias principais têm funções específicas fundamentais: a TO-050 é a via de articulação de Palmas com o Estado do Tocantins; a Avenida Theotônio Segurado é a principal via urbana da cidade; e a Avenida Parque acompanha o contorno do lago, definindo uma área designada para lazer e cultura.

Figura 03: Divisão das zonas de uso previstas no Projeto Urbanístico de Palmas.



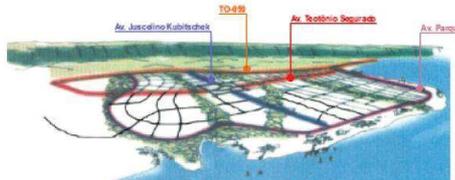
Fonte: PALMAS, 2017.

Organização: Geógrafo Daniel Bartkus Rodrigues, 2017.

Palmas foi concebida através de um projeto urbanístico modernista, abrangendo uma área urbana com 11.085ha, com capacidade para abrigar cerca de 1 milhão e 200 mil habitantes. O plano-básico, seguindo a característica modernista de setorialização das atividades, previu áreas específicas para moradia, comércio, indústria,

poder público e áreas mistas, com um sistema viário composto de largas avenidas, usando rotatórias para evitar cruzamento de trânsito. Esse plano previa fases de ocupação e adensamento, estabelecendo diretrizes para seu crescimento e desenvolvimento com um eixo central adensado, onde se concentram serviços urbanos.

Figura 04: Malha urbana viária de Palmas.



Fonte: PALMAS, 2002. Caderno de Revisão do Plano Diretor.

Entretanto, a exemplo de outras cidades, o modelo modernista setorializado e extremamente planejado não se sustentou diante das necessidades dinâmicas da cidade. Aliado à falta de regulamentação dos instrumentos urbanísticos e à inexistência de um sistema de informações georreferenciadas sobre o município, o crescimento da mancha urbana de Palmas não seguiu as diretrizes traçadas, nem as etapas de sua ampliação, tampouco as densidades planejadas, gerando nas regiões centrais um grande número de vazios urbanos e, nas regiões periféricas, uma densa concentração da população de menor poder aquisitivo.

3. METODOLOGIA

A Constituição Federal e o Estatuto das Cidades, Lei nº 10.257/2001 e suas portarias, dão rumo ao processo e definem passos básicos necessários para elaboração/ revisão dos planos diretores para cidades acima de 20 mil habitantes, garantindo a participação da sociedade civil organizada.

Uma das definições da norma legal é instituir uma Comissão com a função de definir diretrizes e apoiar as decisões de forma participativa.

No caso específico de Palmas, onde o processo já vem sendo discutido em grupos técnicos desde 2014/2015, tendo seu início formal em março de 2016, com a instituição da Comissão Especial para elaboração da Revisão do Plano Diretor, temos mais algumas normas que optou-se por seguir, quais sejam:

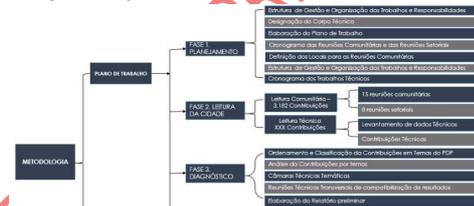
- Resoluções do Ministério da Cidade;
- Recomendações do MPE;
- Estatuto da Cidade;
- Plano Diretor Participativo/ Guia para elaboração pelos Municípios e Cidadãos - Instituto Polis.

A metodologia para a revisão do Plano Diretor de Palmas observou, além das normas citadas acima, o cuidado na aplicação de diversas técnicas, tanto na coleta de contribuições da comunidade geral, dos setores da sociedade civil organizada e do corpo técnico multidisciplinar, como no processamento, análise e relatório base de informações.

Subsidiada pela regulação descrita acima, logo de início, a Comissão Especial definiu e aprovou um PLANO DE TRABALHO e um PLANO DE COMUNICAÇÃO, que vêm norteando as ações e o processo de trabalho.

A Revisão do Plano Diretor Participativo foi distribuída em cinco fases, conforme fluxograma abaixo descrito:

Figura 05: Fluxograma das Fases do Processo de Revisão do Plano Diretor.



Fonte: IPUP, 2017

3.1. ETAPA 1 - PLANEJAMENTO

A fase de Planejamento foi iniciada com a implantação da Comissão para revisão do Plano Diretor de Palmas e deve seguir até o término efetivo dos trabalhos. Todos os planos relevantes e importantes do processo foram definidos e/ou aprovados com apoio da Comissão, excetuando-se aspectos técnicos que, obviamente foram definidos pelo grupo técnico em suas formas de representação.

Os trabalhos para a Revisão do Plano Diretor do Município de Palmas foram conduzidos pela Prefeitura Municipal, em conjunto com a Comissão de Revisão do Plano Diretor, integrando a sociedade em todo o processo, através das oficinas de sensibilização e nivelamento da comunidade, encontros setoriais, reuniões comunitárias e audiência pública, realizados nas diversas regiões da cidade.

3.2 ETAPA 2 – LEITURA DA CIDADE: TÉCNICA E COMUNITÁRIA

A leitura da cidade consistiu na identificação das principais fragilidades e potencialidades existentes no Município, com vistas a subsidiar as alterações posteriores da Lei nº 155 de 28 de dezembro de 2007, que dispõe sobre a política urbana do Município de Palmas.

Para assegurar a participação da comunidade e garantir a construção de cenários adequados à realidade do município de Palmas, foram realizadas diversas reuniões que permitiram o envolvimento de todos os segmentos da sociedade no processo da Revisão do Plano Diretor Participativo de Palmas – RPDP.

A Leitura Técnica e a Leitura Comunitária foram divididas em 03 (três) eixos temáticos:

1. Meio Ambiente e Mudanças Climáticas;
2. Desenvolvimento Territorial;
3. Fiscal e Governança.

3.2.1 Leitura Técnica da Cidade

A leitura técnica consistiu na identificação das temáticas, de forma a identificar os principais aspectos que devem ser considerados na definição de uma política de desenvolvimento urbano para o Município.

As atividades desempenhadas pela equipe técnica foram:

- Levantamento e análise das legislações municipais relacionadas as temáticas apresentadas;
- Levantamento e sistematização de Planos, Estudos e Projetos do município;
- Levantamento, sistematização e análise de mapeamentos do município;
- Produção de Relatórios Técnicos e Mapas Temáticos Anexos do Diagnóstico.

Da leitura técnica apurou-se 173 relatórios, com as respectivas contribuições técnicas.

3.2.2 Leitura Comunitária

Nesta etapa foi construída uma análise crítica participativa da realidade local, através da avaliação de resultados obtidos durante de todas as fases do processo de revisão, divididas em três fases a saber: Oficina de Sensibilização e nivelamento da comunidade; encontros setoriais com as Entidades classistas representativas, reuniões comunitárias e audiência pública.

Ao todo foram realizadas 23 (vinte e três) consultas à comunidade, sendo estas divididas em 15 (quinze) reuniões Comunitárias e 08 (oito) encontros Setoriais, abrangendo as zonas Urbanas e Rurais. Foram recebidas 3.182 contribuições.

Para realização das consultas, o território do Município foi dividido em 15 Regiões de Planejamento, para garantir que todos os atores representativos da sociedade pudessem participar e se posicionar quanto aos conflitos, potencialidades e futuras propostas de intervenção em áreas prioritárias e urgentes.

Todos os encontros comunitários, reuniões setoriais e audiência pública foram amplamente divulgados, através do Diário Oficial do município de Palmas – TO, panfletagens, convites e cartazes.

A leitura comunitária iniciou-se com a primeira Audiência de Mobilização, Sensibilização e Nivelamento da Comunidade. Em seguida, ocorreram os Encontros Setoriais e as reuniões comunitárias, finalizando com a confecção dos relatórios das leituras técnicas e comunitárias, feita pela equipe técnica em conjunto com a Comissão de Revisão do Plano Diretor.

3.3 ETAPA 3 – ELABORAÇÃO DO DIAGNÓSTICO

Concluída a etapa da leitura técnica e comunitária, iniciou-se a elaboração do Diagnóstico Municipal pela equipe técnica, que será remetida à Comissão Especial de Revisão do Plano Diretor, a qual poderá sugerir alterações à redação e, posteriormente, encaminhá-lo para análise do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano e Habitação, ao qual competirá a expedição de Recomendações, se assim se fizer necessário.

A metodologia dos trabalhos para composição do Relatório Preliminar de Diagnóstico foi conduzida da seguinte forma:

1. Distribuição da equipe técnica nos diversos temas e subtemas pré-definidos, conforme suas áreas de conhecimento;
2. Pesquisa e elaboração da síntese dos dados conforme padrão definido para adequar-se às fases seguintes dos trabalhos;
3. Pesquisa e formatação de contribuições técnicas a partir de outros estudos pré-existentis;
4. Padronização das contribuições temáticas que ocorreram ao longo dos trabalhos e enriqueceram os debates como Fóruns, Reuniões Técnicas, oficinas, etc.;
5. Lançamento de todas as contribuições e suas identificações na PLANILHA GERAL DAS CONTRIBUIÇÕES;
6. Classificação da PLANILHA GERAL DAS CONTRIBUIÇÕES;
7. Definição das classificações de interesse (dimensão, Temas, Subtemas, etc.);
8. Análise e redação do resumo por TEMAS/ MACROTEMAS, todas as contribuições agrupadas no banco de dados sob o ponto de vista dos conflitos (utilizando filtros no banco de dados das contribuições classificadas). Estes resumos foram base para o relatório preliminar do DIAGNÓSTICO;
9. Realização das Reuniões/ Técnicas de Compatibilização dos Resultados do Diagnóstico Municipal, com o cruzamento dos temas, considerando sua transversalidade e cruzamentos necessários;
10. Edição do Relatório preliminar do DIAGNÓSTICO MUNICIPAL;

11. Submeter e validar com grupo estratégico o DIAGNÓSTICO DA CIDADE;

12. Apresentação do DIAGNÓSTICO PRELIMINAR para a Comissão Especial para RPDP;

13. Apresentação do DIAGNÓSTICO PRELIMINAR para o Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano;

14. Submeter o DIAGNOSTICO PRELIMINAR à 2ª Audiência Pública.

4. RELATÓRIO DIAGNÓSTICO TÉCNICO E COMUNITÁRIO

O Grupo de Trabalho, com base no diagnóstico técnico e comunitário, procedeu à leitura do cenário atual, provável e o desejável, para definição das estratégias e as ferramentas e/ou instrumentos urbanísticos que poderão ser aplicados, conforme relatórios abaixo descritos:

4.1. ZONEAMENTO**4.1.1. Introdução ao Tema**

Este estudo tem o objetivo de fortalecer os instrumentos como ferramenta complementar ao Plano Diretor na efetivação do direito à cidade, pautado na visão do território com seus desafios, consolidando as matérias de parcelamento, uso e ocupação do solo em uma única lei e analisar e orientar o adensamento demográfico, orientar o crescimento, melhorar a mobilidade, qualificar a vida nas quadras, promover o desenvolvimento econômico e o parcelamento do solo urbano do município de Palmas sobre o Plano Diretor Participativo de Palmas de 2007 – Lei Complementar Nº 155, de 28 de dezembro de 2007.

Reordenar o processo de ocupação do território do município de Palmas equilibrando de forma adequada o aproveitamento urbanístico dos espaços públicos e privados.

4.1.2. Áreas Estruturantes**4.1.2.1. Adensamento**

Sem uma boa reestruturação do adensamento demográfico previsto para Palmas, a falta de atividades econômicas e institucionais, a simplificação sobre as regras do parcelamento, uso e ocupação do solo, qualificação na paisagem e de uso residencial em conformidade com os processos de produção e transformação do espaço urbano previsto no do Plano Diretor de Palmas.

Há não aproximação do emprego e dos serviços urbanos às moradias, a não promoção de habitações de interesse social de forma integrada das quadras com o território, com oferta de serviços públicos e empregos com instalação de equipamentos sociais em locais com carência de serviços públicos, em especial saúde e educação.

Com a falta de vários segmentos que qualificam um bom adensamento urbano na cidade, que nos proporciona uma forma de adensamento fora dos eixos de ocupação prioritário com o surgimento de novas e pequenas cidades dentro da mesma cidade, tais como os loteamentos em áreas não urbanas que estão se proliferando ao longo do município de Palmas.

À cidade proporcionou vários espaços vazios, sem serviços públicos de boa qualidade dificultando para o próprio poder público municipal a instalação de equipamentos urbanos em função das grandes distâncias apresentadas entre as áreas adensadas das não adensadas.

Desta forma, os lotes urbanos estão com valores não adequados com a realidade da cidade, fazendo com que a população de Palmas vá para as áreas não urbanas, promovendo um alto custo de vida, sem infraestrutura em algumas áreas residenciais e comerciais já consolidadas.

E com isso, paga-se pelo custo alto para se morar em Palmas, pois a falta de um bom adensamento representa um custo de vida alto e de sobra uma especulação imobiliária aterrorizante em função dos grandes vazios.

A forma de incentivar grandes arranha céus na cidade achando que irá adensar, está completamente errada, pois adensamento construtivo não representa adensamento populacional, muito menos demográfico. Será que não é à hora de reavermos a aplicabilidade de alguns instrumentos urbanísticos em Palmas? Acredito que sim, até porque a proposta dos instrumentos são outras.

Por isso temos ineficiência em transporte público com tarifa alta, IPTU caro e em seguida a aplicação do IPTU progressivo no tempo e no espaço, aplicação da Outorga Onerosa do Direito de Construir, preço de lotes caros dentro da área urbana e da área com maior centralidade dentro do município de serviços públicos, violência nas áreas não ocupadas e ocupadas irregularmente e falta de segurança pública.

Demonstra-se claro a fragilidade de densidade. Segundo Acioly e Davidson (1998), e Alves (2011). Formas de calcular a Densidade: Densidade bruta e Densidade líquida.

Densidade bruta – Expressa o número total de pessoas residindo numa determinada zona urbana dividida pela área total em hectares, incluindo-se escolas, espaços públicos, logradouros, áreas verdes e outros serviços públicos. A densidade habitacional bruta mede o número total de unidades dividida pela área total da gleba. Toda área incluída dentro da poligonal de um assentamento deve ser considerada para efeito da determinação da densidade bruta.

Densidade Líquida - Expressa o número total de pessoas residindo numa determinada zona urbana dividida pela área estritamente utilizada para fins residenciais. A densidade habitacional líquida expressa o número total de unidades dividido pela área exclusivamente ao uso habitacional.

Segundo Acioly e Davidson (1998), e Alves (2011). Indicadores de Densidade: Densidade demográfica, Densidade habitacional e Densidade edificada ou construída.

Densidade Demográfica – Número total de moradores dividido pela área urbana usada como referência. É também denominada densidade populacional e geralmente expressa em habitantes por hectare (habitantes/ha), toda via em áreas mais amplas pode ser utilizada a medida em habitantes por quilometro quadrado (habitantes/km²).

Densidade habitacional – Também chamada de densidade residencial, esta medida expressa o número total de unidades habitacionais construídas em uma determinada área urbana. É representada em unidades habitacionais por hectare (unidades habitacionais/ha ou habitações/ha).

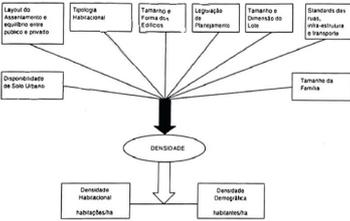
Densidade edificada ou construída – Expressa o total de metros quadrados da edificação por hectare, ou seja, o total da área construída existente dentro da poligonal do assentamento ou bairro, medida em m² por hectare. Assim, se utiliza toda a área do assentamento urbano.

Figura 06 - Vantagens e desvantagens da baixa e da alta densidade



Fonte: Claudio Acioly & Forbes Davidson

Figura 07 - Fatores que influenciam a densidade urbana

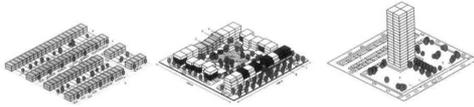


Fonte: Claudio Acioly & Forbes Davidson

Observe os exemplos abaixo:

Três áreas com 75 unidades habitacionais por hectare. Demonstrando como o mesmo número de unidades habitacionais pode ser diferentemente arranjado no espaço urbano.

Figura 08 - Arranjos de unidades habitacionais



Fonte: Alves (2011).

A densidade pode ser considerada bastante significativa para o desempenho da cidade, porém quando ultrapassa níveis mínimos de salubridade passa a contribuir para a existência de diversos impactos ambientais tornando-se um sério problema para manutenção da cidade. Portanto está na hora de repensarmos o adensamento de Palmas, visto que a região central da cidade apresenta infraestrutura ociosa, que, portanto, poderiam ser adensadas evitando-se a expansão para periferia (crescimento horizontal), que estão sem infraestrutura suficiente para suportar a população atual.

4.1.2.2. Expansão

A questão da expansão urbana foi bastante citada nas contribuições do Plano Diretor, sendo tratada com preocupação tanto pela comunidade, como pelos técnicos, como nas câmaras setoriais. A partir das contribuições coletadas, é necessário que o assunto receba atenção especial em todas as áreas de planejamento, sendo que em algumas existem conflitos específicos, inerentes a essas áreas.

Nas Áreas de Planejamento (AP) denominadas AP 09, AP 10, AP 11, AP 12 AP 13, AP 14 e AP 15, localizadas na área rural do município, foram apontados alguns conflitos relacionados principalmente à descaracterização da zona rural e das áreas de produção agrícola. Isso em razão da prática de micro parcelamento das propriedades, sem contudo respeitar a legislação que regulamenta tal prática. A Lei Federal nº 5.868/1972, que cria o Sistema Nacional de Cadastro Rural, em seu Art. 8º determina que "para fins de transmissão, a qualquer título, na forma do artigo 65 da Lei n. 4.504/1964, nenhum imóvel rural poderá ser desmembrado ou dividido em área de tamanho inferior à do módulo calculado para o imóvel ou da fração mínima de parcelamento fixado no § 1º deste artigo, prevalecendo a de menor área".

§ 1º - A fração mínima de parcelamento será:

- a) o módulo correspondente à exploração hortifrutigranjeira das respectivas zonas típicas, para os Municípios das capitais dos Estados;
- b) o módulo correspondente às culturas permanentes para os demais Municípios situados nas zonas típicas A, B e C;
- c) o módulo correspondente à pecuária para os demais Municípios situados na zona típica D. (BRASIL, 1972, s/p.).

Segundo o Instituto de Colonização e Reforma Agrária - INCRA, no município de Palmas a Fração Mínima de Parcelamento - FMP, é de 4 hectares, conforme tabela abaixo:

Figura 09 - Índices Básicos de 2013 - Sistema Nacional de Cadastro Rural

UNIDADE GEOGRÁFICA	ZP	MÓD.	ZEM				LIM. URB.	SITUAÇÃO CADASTRAL	NÚMERO DE LOTES	ÁREA TOTAL (HA)	ÁREA ÚTIL (HA)	ÁREA ESP. (HA)
			FMP	SMF	SMR	SMI						
170302 NOVA ROSALÂNDIA	004	4	80	80	3	75	175	53.016,0	516,3	A		
170101 NOVO ACRÓDIO	007	4	80	80	4	90	418	327.185,7	2.614,7	A, PA		
170100 NOVO ALEGRE	008	4	80	80	4	90	77	16.684,4	200,7	A		
170200 NOVO ANDARAÍ	008	4	80	80	4	90	54	48.143,5	1.300,7	A		
170507 OLIVEIRA DE FATIMA	004	4	80	80	3	75	100	17.903,4	205,9	A		
172000 PALMAS	007	4	80	80	8	90	2.183	203.889,0	2.219,0	A, PA, C		

Fonte: INCRA, 2013.

Entretanto, existem algumas situações em que o parcelamento do imóvel rural pode ser menor que o acima determinado. De acordo com a Lei nº 13.001, de 20 de junho de 2014, fica estabelecido que:

Art. 27. O art. 8º da Lei n. 5.868, de 12 de dezembro de 1972, passa a vigorar com as seguintes alterações:

Art. 8º - O disposto neste artigo não se aplica:

- § 4º - O disposto neste artigo não se aplica:
 - I - aos casos em que a alienação da área destine-se comprovadamente a sua anexação ao prédio rústico, confrontante, desde que o imóvel do qual se desmembre permaneça com área igual ou superior à fração mínima do parcelamento;
 - II - à emissão de concessão de direito real de uso ou título de domínio em programas de regularização fundiária de interesse social em áreas rurais, incluindo-se as situadas na Amazônia Legal;
 - III - aos imóveis rurais cujos proprietários sejam enquadrados como agricultor familiar nos termos da Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006; ou

IV - ao imóvel rural que tenha sido incorporado à zona urbana do Município." (NR). (BRASIL, 1972, s/p.).

No caso de Palmas, importante faz-se ressaltar dois itens contidos no artigo da lei acima. O inciso III, que trata da agricultura familiar, sendo que essa atividade apenas se configura nos termos da Lei nº 11.326, de 24 de julho de 2006:

Art. 3º Para os efeitos desta Lei, considera-se agricultor familiar e empreendedor familiar rural aquele que pratica atividades no meio rural, atendendo, simultaneamente, aos seguintes requisitos:

- I - não detenha, a qualquer título, área maior do que 4 (quatro) módulos fiscais;
- II - utilize predominantemente mão-de-obra da própria família nas atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento;
- III - tenha renda familiar predominantemente originada de atividades econômicas vinculadas ao próprio estabelecimento ou empreendimento;
- IV - tenha percentual mínimo da renda familiar originada de atividades econômicas do seu estabelecimento ou empreendimento, na forma definida pelo Poder Executivo; (Redação dada pela Lei nº 12.512, de 2011)
- IV - dirija seu estabelecimento ou empreendimento com sua família. (BRASIL, 1972, s/p.).

Já o item inciso IV, da mesma lei, discorre sobre a incorporação de imóvel rural à zona urbana, que obviamente não é o caso de Palmas. Diante de todo exposto, e de acordo com as contribuições obtidas nas leituras comunitárias, de câmaras setoriais e técnicas, a preocupação com a descaracterização da zona rural de Palmas é precedente, visto que essa ocupação que não visa o desenvolvimento de atividade produtiva da cadeia agropecuária traz implicações e impactos altamente prejudiciais, que tem influência para além da questão da produção. Isso porque fica evidente que o grande adensamento nas áreas rurais mais próximas da cidade tem mudado completamente o perfil dos moradores desses locais.

A ocupação para além do perímetro urbano, adentrando na chamada zona rural, está criando um grande número de assentamentos, que visam o micro parcelamento quase que exclusivamente para fins de lazer ou veraneio, residenciais e especulações imobiliária. Essa mudança abrupta, tanto na paisagem natural como na característica da população residente, tem gerado uma pressão muito grande nos produtores que realmente tem tanto vocação quanto interesse em permanecer com suas áreas destinadas à produção agropecuária, principalmente com o cultivo de hortaliças e a criação de peixes e pequenos animais.

Acrescente-se ainda, a apreensão da população dessas áreas com relação à mudança na tributação dos terrenos, que poderá ser praticada pela prefeitura municipal, em razão da mudança de característica de rural para urbano. Também foi elencada a falta de informações sobre a zona rural e a necessidade de uma melhor discussão sobre as zonas rural e urbana.

Outra questão apontada pelos participantes das consultas comunitárias foi em relação ao alto preço dos imóveis na zona urbana, que obriga a população a buscar alternativas mais baratas. Assim, os assentamentos irregulares e clandestinos vão surgindo próximos do perímetro urbano de Palmas, ao mesmo tempo em que outros tantos são criados e aprovados na margem esquerda do lago, no distrito de Luzimangues, que pertence ao município de Porto Nacional.

A preocupação com as questões ambientais também foi relatada pela comunidade, principalmente as relacionadas à água, pois a poluição resultante da ocupação completamente desordenada coloca em risco as condições que formam as mananciais da região, incluindo toda a bacia do Ribeirão Taquarussu Grande, responsável pelo abastecimento de água potável à população palmensense.

4.1.3. Parcelamento do Solo Urbano

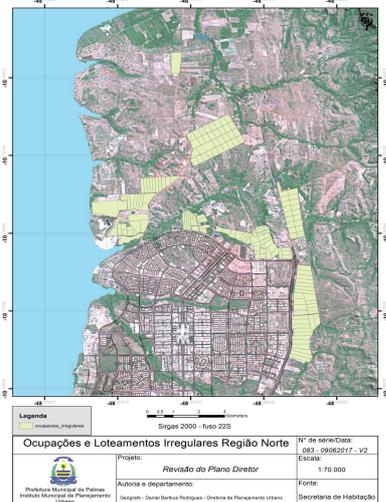
Sem uma boa disciplina do parcelamento do solo urbano, uso e ocupação, que regula a divisão ou redução do solo, objetivar e intensificar as atividades econômicas, diversificação do uso do solo e qualificação da paisagem ao longo dos eixos de estruturação urbana, a reconhecimento e estruturação das áreas dos centros, promovendo qualidade ambiental, incentivar construções sustentáveis reduzindo emissões de gases de efeito estufa, consumindo menos água e energia, otimizando a utilização do espaço público e contribuindo para a melhoria das condições ambientais.

Deve haver limitação, maior critério, na instalação de empreendimentos de médio e grande porte. Se não forem observadas às condições urbanísticas do seu entorno, propondo melhor equilíbrio entre as áreas públicas e privadas, melhor interface entre o logradouro público e o edifício, compatibilizando a densidade demográfica e a infraestrutura existente, avaliando a continuidade e a conectividade do sistema viário, não adequando do uso do solo aos diversos meios de transporte não motorizados, em especial à adoção de instalações que incentivem o uso da bicicleta.

Já se observa um crescimento e ocupações desordenadas próximas aos córregos com parcelamentos irregulares, inclusive perto do aterro sanitário, fracionamento em módulos rurais em zona rural, em especial aos distritos de Taquarucu e Buritirana.

Ressaltando que todos esses parcelamentos irregulares causam desmatamentos na mata ciliar, ocupam as margens dos córregos e do lago, incluindo as áreas de transição (urbano e rural). Sendo assim, a cidade de Palmas, necessita de uma atualização com equipamentos modernos monitorando o território, para os agentes fiscalizadores possam intervir de imediato quando ocorrer tais ocupações.

Figura 10 - Locamentos irregulares no município de Palmas



Entende-se que não é somente um processo fiscalizatório, mas também punitivo para os que ocupam e executam edificações irregulares, tanto na área urbana como na área rural, cobrindo tal prática e garantindo qualidade de vida, sem segregação sócio espacial e sem desmatamento de árvores protegidas.

Para que Palmas no futuro não venha sofrer com mais ocupações desordenadas é necessário e obrigatório respeitar os leitos dos cursos d'água naturais perenes e intermitentes, as áreas às margens do lago, as faixas de domínio público das rodovias evitando com que o município tenha no futuro que realizar e regularizar de forma fundiária as áreas públicas e privadas.

O parcelamento não pode ser tratado como parte da cidade que não tem vida própria, nele habitam pessoas, precisando de saneamento, infraestrutura básica como: água, energia, saúde, escola, transporte público que corresponda com tanta justa e adequada a realidade das pessoas, não esquecendo que com o serviço inovador e fiscalizar tanto aos que vendem e como aqueles que ocupam de forma irregular sejam responsáveis por seus atos.

Figura 11 - Rodovias Estaduais e Federais

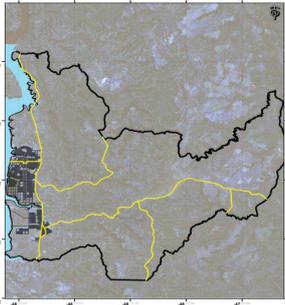
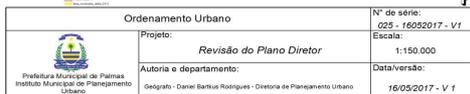
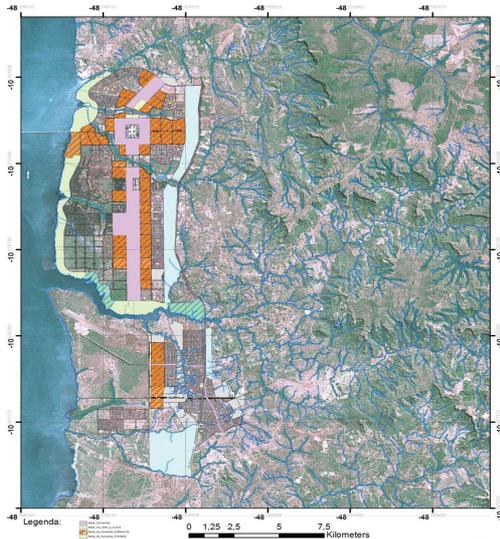


Figura 12 - Ordenamento urbano



4.1.4. Uso e Ocupação do Solo

No processo de elaboração/revisão do PDP é fundamental o conhecimento da configuração espacial de Palmas, materializada no território, conforme a especificidade das funções urbanas exercidas. A análise do uso e ocupação do solo vai permitir a identificação de áreas homogêneas em suas características e dinâmicas, o papel que desempenham na estrutura urbana, possibilitando hierarquização, definição funcional e o zoneamento das atividades.

Conforme a metodologia adotada para a elaboração do Diagnóstico, foram classificadas as contribuições advindas da leitura técnica e da leitura comunitária, sob a ótica dos conflitos identificados¹. Neste contexto metodológico, o tema "uso e ocupação do solo" foi abordado sob dois ângulos - o interesse público e o interesse estratégico.

4.1.4.1. Uso e Ocupação do Solo de Interesse Público

No que diz respeito ao **interesse público**, as reuniões comunitárias (Áreas de Planejamento - AP 1; AP 2; AP 3; AP 4; AP 5; AP 6; AP 7; AP 8) evidenciaram preocupação à respeito do uso de grande parte das áreas públicas municipais (APMs) - declarando que elas não estariam voltadas para a comunidade como um todo, visto que, as atividades ali desenvolvidas não são totalmente de cunho comunitário.

A comunidade também alega desconhecer os critérios adotados para a doação ou concessão das APMs. No entanto, a esse respeito, cabe destacar que, de acordo com a legislação vigente, na aprovação de projetos de microparcelamento de uma gleba, 5% da área total é obrigatoriamente designada como APM², para instalação de equipamentos públicos. Desta forma, reforça-se a necessidade de consulta à comunidade, na eventual mudança de uso desses espaços, que são, por sua destinação, bem de uso comum do povo. Em uma das reuniões setoriais, foi relatado o caso de uma área pública doada para uma associação, que desempenha atividades comunitárias durante apenas 32 horas mensais, sendo o restante do tempo, destinado às atividades de cunho particular.

Ainda no que diz respeito às áreas de uso comum do povo, é preciso destacar as Áreas Verdes Não Aedificandi (AVNA). Essas áreas, de acordo com o Plano Básico de Palmas (GRUPOQUATRO, 1989), destinam-se à implantação ou preservação de arborização e ajardinamento, cujo objetivo é assegurar condições ambientais e paisagísticas, podendo ser parcialmente utilizadas para implantação de equipamentos urbanos e comunitários. Nas reuniões setoriais, foi relatado que muitas dessas áreas têm seus usos alterados, sem consulta prévia à comunidade local. Nessas áreas, a Prefeitura Municipal de Palmas desenvolve um programa/projeto denominado "Adote uma área verde (Adote um Jardim)"³, para incentivar o envolvimento da comunidade no cuidado

¹ Ver detalhamento na metodologia e Plano de Trabalho.

² Podendo ser APM, AV, e/ou institucionais.

³ Neste programa, o adotante se compromete a cuidar das áreas.

dessas áreas. No entanto, percebe-se que, em muitos casos, tais objetivos foram totalmente desvirtuados.

Sob um olhar mais técnico, outro ponto levantado nas leituras, foi à falta de vigilância do poder público, pois não existe uma política de acompanhamento/monitoramento eficaz na destinação das áreas públicas, sejam elas áreas públicas, institucionais ou áreas verdes.

4.1.4.2. Uso e ocupação do solo de interesse estratégico

As áreas de interesse estratégico são recortes espaciais do território municipal, cujas características têm importância relevante para a promoção do desenvolvimento do Município como um todo.

Nas contribuições comunitárias e técnicas, destaca-se como área de interesse estratégico, a zona de influência do aeroporto da capital, na qual deveriam ser definidas as formas de ocupação, o gabarito das edificações e demais restrições e/ou permissões⁴.

Também foi cobrada através dos encontros comunitários atenção especial com relação às Unidades de Conservação - UCs, definidas na Lei Complementar nº 155/2007, e que ainda não têm seus planos de manejo definidos, deixando essas áreas de notável interesse ambiental fragilizadas diante das dificuldades de controle urbanístico e ambiental por parte do poder público.

Outro ponto relevante nas contribuições técnicas foi que, apesar de Palmas ter nascido a partir de um projeto urbanístico denominado Projeto da Capital do Estado do Tocantins: Plano Básico/Memória, elaborado pelo Grupo Quatro Arquitetura Sociedade Simples Ltda. (GRUPOQUATRO, 1989)⁵ definiu, os parâmetros de ocupação e de circulação, a área de sua implantação, as bases do traçado urbano, a localização de edifícios e dos espaços públicos estruturantes, as formas espaciais segundo suas funções e as etapas de ocupação, a implantação da cidade não se deu conforme projetado. A desvirtuação do projeto original resultou numa mancha urbana em expansão, com formação de periferias nas franjas da cidade e vazios urbanos nas áreas centrais.

No que diz respeito ao projeto original, os técnicos corroboram com a afirmativa de Oliveira et. al. (2015), de que foi feito numa perspectiva predominantemente

⁴ Cabe ressaltar que o Instituto de Planejamento Urbano de Palmas - IPUP, nesse momento, está na fase de elaboração de uma minuta de lei referente a esse tema.

⁵ Escritório de planejamento que elaborou o projeto de Palmas, tendo como coordenadores os arquitetos Luiz Fernando Cruvinel Teixeira e Walfredo Antunes de Oliveira Filho.

físico-territorial, além de muito flexível, o que teria facilitado ingerências políticas e de especulações imobiliárias.

Foi apontado também, tanto nas leituras técnicas como nas comunitárias, a quantidade excessiva de instrumentos legais relativos ao uso e ocupação do solo e ao zoneamento criados, ao longo do tempo, em nome do ordenamento territorial do Município, mas que acabam dificultando o controle urbanístico (tabela 01). A demanda comunitária, traduzida em linguagem técnica, é de consolidação dessas normas urbanísticas em um único instrumento, que seja auto-aplicável, facilitando o controle do uso do solo pelo governo municipal.

Figura 14 - Tabela - Legislação municipal que rege o zoneamento, uso e ocupação do solo de Palmas.

Nº DA LEI/ANO	ASSUNTO
Lei Ordinária nº 386/1993 (Renumerada como LC nº 321/2015)	Dispõe sobre a divisão da Área Urbana da Sede do Município de Palmas em Zonas de Uso da Área de Urbanização Prioritária I.
Lei Ordinária nº 468/94	Aprova o Plano Diretor Urbanístico de Palmas (PDUP) e dispõe sobre a divisão do solo do Município, para fins urbano.
LC nº 94/2004	Dispõe sobre o uso e ocupação do solo da Área de Urbanização Prioritária II.
LC nº 155/2007	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.
LC nº 164/2008	Regulamenta o uso de terrenos comerciais e residências para licenciamento, instalação e funcionamento de Estações Rádio-Base - ERB, de telefonia celular no município de Palmas.
LC nº 195/2009	Dispõe sobre a Regulamentação e Aplicação do Parcelamento, Edificação e Utilização Computadorizada - PEUC do solo urbano não edificado subutilizado ou não-utilizado.
LC nº 203/2010	Regulamenta os usos admitidos e índices urbanísticos da Área de Urbanização de Interesse Turístico - AUIT do município de Palmas.
LC nº 274/2012	Dispõe sobre a aplicação da Outorga Onerosa do Direito de Construir e da Mudança de Uso.

Fonte: Anexo B1 - Análise do Uso e Ocupação da Área Urbana, Centralidades e Mudanças de Uso e Ocupação.

Ainda a esse respeito, a Lei Complementar nº 155/2017, em seu artigo 20 aponta que as Leis nº 386/1993 e nº 94/2004, já deveriam ter sido revidas, no entanto, o que ocorreu foram apenas modificações pontuais que não atenderam e/ou atendem às necessidades de maior abrangência de interesse coletivo.

A Lei 386/1993, além de dividir a área urbana da sede do Município em zonas de uso, também estabelece atributos de Uso e Ocupação do Solo, com Índices Urbanísticos (Taxas de Ocupação, Índice de Aproveitamento, Alagostamentos obrigatórios e outros), além de atividades e usos permitidos, com função de ordenar territorialmente a cidade. Mas devido a falta de revisão, muitos desses índices não atendem as atuais necessidades de uso da cidade, necessitando readequação.

Por outro lado, a comunidade apontou regiões da cidade que não são amparadas por nenhuma legislação, a exemplo dos dois distritos, Taquaruçu e Buritirana. E outras regiões, que são tratadas como um grande contínuo territorial, apesar das diferenças evidentes de suas características ambientais e socioeconômicas, como a área rural.

São muitos os conflitos de uso e ocupação do solo apresentados nas discussões promovidas para a Revisão do Plano Diretor do Município. Os vazios urbanos da área central; espraçamento da malha urbana; concentração de população de baixa renda nas periferias da cidade; a ausência de centralidade principal definida por meio de um desenho urbano; a expansão urbana que avança para área rural sem nenhuma regulamentação quanto à ocupação residencial, comercial e/ou serviços; a ausência de controle urbanístico nas áreas de mananciais; a ausência de uma zona de transição com parâmetros urbanísticos entre a ocupação urbana e a rural/agrícola/ áreas especialmente protegidas; a falta de planos de manejo para as áreas especialmente protegidas; as alterações de uso e ocupação do solo realizadas de forma pontual; a falta de diretrizes para implantação de grandes equipamentos institucionais (presídios, cemitérios, crematórios); a falta de diretrizes de uso e ocupação do solo para as chácaras urbanas; o uso de instrumentos originalmente urbanísticos com a finalidade predominantemente precadatória, entre outros.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Planilha para Análise Diagnóstico - 31/05/2017- IPUP.

LEI Nº 16.402, DE 22 DE MARÇO DE 2016.

LEI Nº 16.402, DE 22 DE MARÇO DE 2016 - Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo.

OLIVEIRA, C. F. P.; BESSA, K. **Ordem e Desordem no Processo de Implantação de Palmas, A Capital Projetada do Tocantins**. In: XIV SIMPOSIO NACIONAL DE GEOGRAFIA URBANA GT 1:

Reestruturação Urbana: Agentes, Redes, Escalas e Processos Espaciais 2015. Anais... Fortaleza. P. 7-20.

INCRA - Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. **Sistema Nacional de Cadastro Rural - Índices Básicos**. Brasília, 2013.

LEI Nº 155, DE 28 DE DEZEMBRO DE 2007 - Plano Diretor Participativo de Palmas.

_____. **Lei n. 13.001**, de 20 de junho de 2014. Dispõe sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária; concede remissão nos casos em que especifica; altera as Leis nos 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, 14.775, de 17 de setembro de 2008, 12.844, de 19 de julho de 2013. Lei n. 9.782, de 26 de janeiro de 1999, 12.806, de 7 de maio de 2013, 12.429, de 20 de junho de 2011, 5.868, de 12 de dezembro de 1972, 8.918, de 14 de julho de 1994, 10.696, de 2 de julho de 2003; e dá outras providências. Brasil, 2014.

_____. **Lei n. 11.326**, de 24 de julho de 2006. Estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais. Brasil, 2006.

_____. **Lei n. 94**, de 17 de novembro de 2004. Dispõe sobre o uso e a ocupação do solo da Área de Urbanização Prioritária II e dá outras providências. Palmas, 2004.

ALVES, Susana Ricardo. *Densidade Urbana: compreensão e estruturação do espaço urbanononos territórios de ocupação dispersa*. 2011. 101 f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura com especialização em Planejamento Urbano e Territorial) - Faculdade de Arquitetura, Universidade Técnica de Lisboa, Lisboa, 2011.

ALMEIDA, Rita de Cássia de. *Levantamento histórico e ocupação urbana da unidade de estudo*. In: SCHIEL, Dietrich et al. (Org). **O estudo de bacias hidrográficas**. Uma estratégia para educação ambiental. São Carlos: Rima, 2002. p.37-42.

ACIOLY, Claudio. **Densidade urbana: um instrumento de planejamento e gestão urbana**. Tradução de Claudio Acioy e Forbes Davidson. Rio de Janeiro: Mauad, 1998.

ACIOLY, Claudio; DAVIDSON, Forbes. *Densidade urbana: um instrumento de planejamento e gestão urbana*. Rio de Janeiro: Mauad, 1998.

_____. **Lei n. 386**, de 17 de fevereiro de 1993. Dispõe sobre a divisão da área urbana da sede de município de Palmas em zonas de usos e dá outras providências. Palmas, 1993.

_____. **Lei n. 468**, de 6 de janeiro de 1994. Aprova o Plano Diretor de Palmas (PDU) e dispõe sobre a divisão do município, para fins urbanos. Palmas, 1994.

GRUPOQUATRO S/C. **Palmas: memória da concepção**. Palmas: Prefeitura de Palmas, 1989.

BRASIL. **Lei n. 5.868**, de 12 de dezembro de 1972. Cria o Sistema Nacional de Cadastro Rural, e dá outras providências. Brasil, 1972.

de estiagem) tem um aumento significativo, na sua maioria associados à incidência humana, causada principalmente por queimadas indevidas e sem controle de materiais na zona urbana (devido à prática de queima de resíduos sólidos e também da utilização do fogo para limpeza dos terrenos) e na zona rural (limpeza da área/postagem). Há ainda preocupação quanto às queimadas no Parque Municipal Serra do Lageado, que é de responsabilidade do município, e na área do aeroporto. A baixa umidade do ar sazonal e o aumento da emissão de poluentes tem implicações na saúde da população com aumento dos atendimentos nos postos e hospitais do município, principalmente por crianças e idosos. Não há corpo efetivo e capacitado de Agentes de Prevenção e Combate às Queimadas e Desastres Naturais na Defesa Civil Municipal. A falta de fiscalização, dificultando o monitoramento mais eficiente e constante dos riscos e a fiscalização, sendo que o município possui uma grande extensão territorial aliada ao reduzido número de fiscais. Falta combate efetivo das queimadas no município.

Em relação à seca, foram identificados em visita técnica na região do P.A. Sítio e do Loteamento São Silvestre (região do Maaquinho e Cotovelo) em 2016, muitos pontos de captação de água superficial e subterrânea sem autorização, e consequentemente sem critério e ordenamento para o uso, e também córregos, nascentes e sistemas totalmente secos, ocasionando queda da produtividade agrícola, prejuízo social e econômica à população rural. No Diagnóstico Ambiental da Bacia Hidrográfica do Córrego Prata feito em 2016 foram observados vários pontos de captação irregular em nascentes/leito de córrego (captação superficial) ou poços rasos (captação de água subterrânea). A água captada em nascentes ou poços é utilizada para o consumo humano, irrigação de hortaliças e plantas frutíferas, além da dessedentação de animais (porcos e galinhas).

Foram identificados também intervenções humanas em áreas de preservação permanente, como o represamento do Córrego Brejo do Camelo, tubos de plástico e construção de pier improvisado e concretagem em nascente do córrego, aterramento de área com RCC e solos retirados de outros locais, aterramento em área de vereda e construção de habitação em APP de vereda. A empresa Odebrecht Ambiental/Saneamts realizou a medição da vazão no principal afluente do Córrego Prata nos meses de julho, agosto e setembro (período de estiagem) entre os anos de 2004 e 2012, sendo observada uma diminuição brusca na vazão do afluente, conforme o gráfico da Figura 15, fato que vem se intensificando com a urbanização da área. Já em um Afluente (sem nome) do Córrego Santa Bárbara foi feita visita em 2015 onde foi identificado que toda a APP do corpo hídrico foi impactada pela supressão da vegetação e construções irregulares, pelas atividades de aterramento para construção de avenidas e aterramento para área de lazer e obras de drenagem ou confinamento do canal por meio de manilhas de concreto.

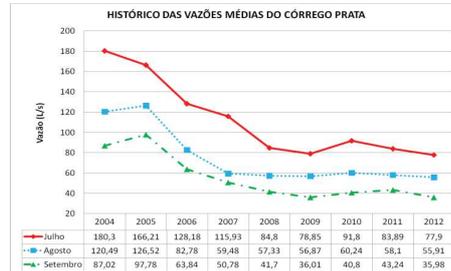
Consequentemente à ausência da APP, o corpo hídrico está sendo impactado por graves processos erosivos. Ainda foi observado a captação de água

superficial e subterrânea ilegais, indisponibilidade hídrica nos períodos de estiagem e possível nascente confinada em manilha de concreto. Observa-se ainda que além de ser obrigatório respeitar a Área de Preservação Permanente conforme o Código Florestal Lei Federal nº 12.651/2012, a nascente do Córrego (sem nome) está inserida na Unidade de Conservação Santa Bárbara, instituída pela Lei Complementar Municipal nº 155/2008. Segundo o Relatório IDOM (2015), os indicadores ICES mostram que não houve seca nos últimos 10 anos, possivelmente porque parte do lençol freático oferta 15% da demanda local, e por isto os valores de escoamento poderiam ser maiores aos estimados (considerados bastante conservadores). Mesmo assim, é evidente que nos meses mais secos o balanço hídrico é menor, como mostra a Figura 02. É possível ver que nos meses chuvosos existe um superávit, enquanto nos meses secos (julho e agosto) está em linha quase que se sobrepõem, podendo inclusive apresentar quatro dias de déficit, que representariam uma demanda maior que a oferta.

E segundo o Plano Municipal de Saneamento Básico (2013) o Índice de Perdas no Sistema de Distribuição de água municipal é de 33,44% do total disponibilizado, sendo considerado alto. Observa-se ainda que as precipitações médias em 2015 e 2016 foram as menores nos últimos 10 anos, que a água está sendo usada de forma incorreta por condomínios, havendo captações clandestinas em córregos como na Água Fria, barramento de nascentes e córregos para o uso particular e ocupações irregulares (APA Serra do Lageado e Ribeirão Taquaruçu), afetando a quantidade e qualidade das águas dos mananciais de Palmas. A bacia do Córrego Prata é a que apresenta maior grau de antropização entre as bacias hidrográficas desse município, sendo que a nascente encontra-se dentro de área protegida, sem delimitação de seu raio de proteção. Por fim, nota-se que não existe Mapeamento e Diagnóstico Ambiental de todas as nascentes e bacias hidrográficas que estão inseridas no município de Palmas, e consequentemente ações para mitigar os possíveis problemas, como também não há monitoramento constante e nem programas efetivos de Recuperação de Áreas Degradadas para amenizar os danos da seca.

A indisponibilidade hídrica já é um fato concreto na vida da população de Palmas, afetando inclusive o abastecimento de água em algumas regiões da zona urbana no período de estiagem como também zona rural, não havendo ações emergenciais efetivas. Nota-se ainda que não há ações suficientes para fiscalizar e coibir as captações irregulares de água, incentivos para o reaproveitamento e reuso da água nem de educação ambiental sobre a água e preservação de áreas de preservação permanente. Observa-se ainda inúmeros casos de desrespeito à Legislação Ambiental.

Figura 15 - Gráfico com a média histórica da vazão do principal afluente do Córrego Prata.



Fonte: Odebrecht Ambiental/Saneamts (2015).

Figura 16: Balanço hídrico do cenário atual, em linha, o volume de escoamento da chuva e em amarelo a demanda ao longo do ano, para o cenário atual).



Fonte: IDOM (2015).

4.2. MEIO AMBIENTE

4.2.1. Introdução ao Tema

A elaboração deste diagnóstico sobre o Meio Ambiente teve como embasamento teórico os conflitos/problemas apontados nas leituras comunitárias, setoriais e técnicas realizadas junto à população de Palmas, e, corpo técnico da Prefeitura Municipal, que foram agrupados em 48 subtemas, de assuntos diversos sobre a cidade, por meio de classificação a partir de critérios estabelecidos, para posterior discussão de cada subtema a partir dos conflitos/problemas associados a esses.

Os subtemas relacionados ao Tema Meio Ambiente foram: Vulnerabilidade/Riscos, Áreas Especialmente protegidas, Planejamento e Gestão Ambiental, Ruídos e Riscos aos Mananciais.

A partir de então, considerando os assuntos que tratavam os subtemas e, as áreas de atuação dos técnicos de Meio Ambiente envolvidos no processo de revisão (técnicos designados pelo Decreto nº 1347 de 20 de março de 2017 e técnicos da Fundação de Meio Ambiente), esses foram encaminhados a cada técnico, que elaboraram os textos que compuseram este documento.

Nesta etapa dos trabalhos, os Distritos do Município foram tratados de forma conjunta, não sendo individualizados os conflitos para cada região. Não foram analisadas as potencialidades registradas nas leituras realizadas.

4.2.2. Vulnerabilidade Ambiental e Riscos Naturais

Segundo o Ministério das Cidades (2006), risco natural é um fenômeno físico ou um processo natural potencialmente prejudicial, que pode causar sérios danos sócio-econômicos às comunidades expostas (ex: inundação, tempestade, seca, terremoto etc.). Já vulnerabilidade é o grau de perda para um dado elemento, grupo ou comunidade dentro de uma determinada área passível de ser afetada por um fenômeno ou processo; tem uma conotação negativa e está relacionado sempre com perdas. O município de Palmas não apresenta grandes riscos de desastres naturais e também não foi registrado nenhum acontecimento histórico com elevado número de vítimas (ICES, 2015). Talvez por isso não há um banco de dados completo com o histórico dos riscos/desastres e o monitoramento constante das áreas mais vulneráveis.

Em relação às queimadas, foi diagnosticado o aumento no decorrer dos anos e em todo o município, tanto na zona urbana, nas áreas verdes, na Serra do Lageado e na zona rural, afetando a qualidade do ar e a saúde da comunidade. Palmas apresenta focos de incêndio o ano todo, porém nos meses de agosto, setembro e outubro (época

Sobre inundações fluvial, o Relatório IDOM de Vulnerabilidade e Riscos Ambientais (2015) diagnosticou que 87% dos registros de desastres que ocorreram em Palmas (2008-2013) estão relacionados aos eventos hidro-meteorológicos, sendo que a principal ameaça para a cidade são os riscos de inundações. Foi diagnosticada periculosidade para inundações em área com habitações no Ribeirão Taquaruçu Grande para um período de retorno de 500 anos. As inundações, enxurradas e alagamentos têm maior ocorrência nos meses de janeiro, fevereiro e março, período caracterizado por altos índices pluviométricos na região. O evento está bastante relacionado com o aumento das áreas impermeabilizadas (pavimentadas ou compactadas) no decorrer dos anos na área urbana do município, o que reduz a superfície de infiltração natural do solo, e também com o aumento das construções às margens de rios. Os canais de cheia não comportam a demanda de drenagem atual, sendo estimado que esta situação vá piorar com o aumento de novas construções oriundas do desenvolvimento da cidade (diminuição da infiltração pela ocupação no entorno da bacia e consequentemente aumento do canal de escoamento). Não há políticas públicas para evitar os danos causados. Algumas áreas que deveriam ser protegidas mostram sinais de degradação e alteração ao adentrar na zona rural e urbana de Palmas, seja pelo desmatamento ou por processos de degradação ambiental de suas margens (Plano Municipal de Saneamento Básico de Palmas, 2014).

Dados dos relatórios de ocorrências na cidade de Palmas indicam que, a incidência de desastres relacionados ao período de chuvas tem aumentado gradativamente desde o ano de 2008, bem como o grau de risco em que os moradores de tais áreas estão sujeitos, totalizando uma quantidade de 39 ocorrências, sendo que 85% das ocorrências se concentram na região sul da capital (Aureny's e Taquaruçu) e 15% na região centro conforme Figura 03 (Defesa Civil, 2017). A Bacia do Córrego Cipó não foi inserida dentro de Unidade de Conservação, permitindo assim a ocupação às margens do corpo hídrico, comprometendo as nascentes, contribuindo para o assoreamento do córrego e prejudicando o processo de escoamento das águas pluviais (recebe a drenagem dos bairros Morada do Sol I e II). Foi constatado que a bacia urbana do Córrego Cipó apresenta baixo índice de cobertura por rede de drenagem, e que, aliado aos altos índices pluviométricos em curtos espaços de tempo, fazem situações de risco para os moradores localizados às margens das cabeceiras do córrego Cipó (Figura 04).

Segundo o PMSB (2014), os atuais índices de cobertura para as bacias hidrográficas urbanas existentes no município estão em sua totalidade abaixo dos patamares desejáveis, o que indica alguma deficiência no sistema do atendimento necessário. Falta o Diagnóstico Ambiental de todas as bacias hidrográficas que estão inseridas no município de Palmas e medidas para auxiliar no aumento da infiltração dos terrenos e a recarga do aquífero, diminuindo o escoamento superficial e consequentemente, o número de pontos de alagamentos no município (Artigos 19, 37 e 58 da Lei Complementar nº 155/2007).

Figura 17: Mapa de Ocorrências de Desastres relacionados ao período de chuvas – 2008/2014.

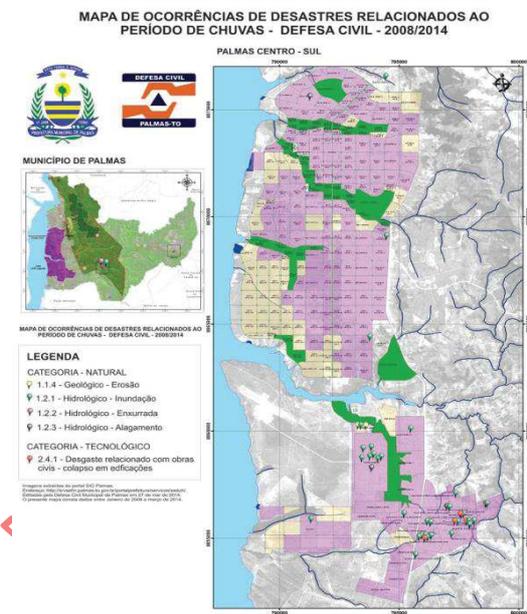


Figura 18: Mapa de Riscos de Enchentes e Inundações da Bacia urbana do Córrego Cipó.



Para os processos erosivos, o Relatório Técnico do Diagnóstico Ambiental da Bacia Hidrográfica do Córrego Prata (2016) observou que o principal processo erosivo na Bacia do Prata ocorre ao longo do seu canal, e é resultado do mau dimensionamento do sistema de drenagem urbana a montante do córrego, onde verifica-se que um grande volume de águas pluviais é direcionado para o leito do córrego em épocas chuvosas, sem passar por pontos de dispersão de energia de fluxo, provocando a perda de áreas da vegetação marginal e alargando o leito do córrego. Ressalta-se que as águas do sistema de drenagem urbana carregam grande quantidade de sedimentos em períodos chuvosos, assoreando e gerando maior turbidez da água (Figura 05). Desde 2015 a voçoroca da

área verde AV 304 (AVSE 33), na bacia hidrográfica do córrego Brejo Comprido vem sendo monitorada pela Fundação de Meio Ambiente de Palmas, sendo que em que foi emitida uma Autorização Ambiental à Secretaria Municipal de Infraestrutura, Serviços Públicos, Trânsito e Transporte (SEISP) no intuito de promover a sua recuperação. De lá pra cá a SEISP vem contrariando as recomendações da Autorização emitida pela FMA, descumprindo os prazos e algumas exigências, o que vem piorando a situação de erosão do local (Figura 06). Algumas obras foram feitas, como a construção da bacia de retenção no ponto de lançamento da drenagem e a construção de patamares de concreto para dissipar a energia das águas, porém não foram suficientes para conter o avanço do processo erosivo. Em 2017 surgiram novos processos erosivos que aprofundaram ainda mais a leito do canal e carrearam uma grande quantidade de sedimentos para o jusante do córrego e o lago do Parque Cesamar, criando bancos de sedimentos (assoreamento), além de uma notável quantidade de partículas em suspensão, deixando a água do lago turva, com aspecto barrento. Segundo o Relatório de Monitoramento Ambiental (2016) referente às obras de drenagem pluvial executada na continuação da Avenida NS-06 (entre as áreas verdes 206N e 306N) e de responsabilidade da Secretaria Municipal de Infraestrutura, Serviços Públicos, Trânsito e Transporte de Palmas (SEISP), foi verificado supressão da vegetação em uma área superior a necessária para instalar o ponto de lançamento da drenagem, sendo que parte desta está dentro da APP (0,15 ha) e da Unidade de Conservação do Sussuapara, e que o Córrego Sussuapara encontra-se parcialmente assoreado no local devido ao não cuidado na execução da obra (Figura 07). Já em um Aflente (sem nome) do Córrego Santa Bárbara foi feita vistoria em 2015 onde foi identificado que toda a APP do corpo hídrico foi impactada pela supressão da vegetação da APP e construções irregulares, pelas atividades de aterramento para construção de avenidas e aterramento para área de lazer e obras de drenagem o confinamento do canal por meio de muros de concreto. Consequentemente à ausência da APP, o corpo hídrico está sendo impactado por graves processos erosivos (Figura 08). Observa-se ainda que além de ser obrigatório respeitar a Área de Preservação Permanente conforme o Código Florestal Lei Federal nº 12.651/2012, a nascente do Córrego (sem nome) está inserida na Unidade de Conservação Santa Bárbara, instituída pela Lei Complementar Municipal nº 155/2008. O Córrego Tiúba, que fica dentro da Unidade de Conservação (UC) Tiúba, está bastante degradado, podendo ser observado supressão vegetal, assoreamento e erosão, intensificada pelo sistema de drenagem da quadra 1.112 Sul segundo relato de moradores. Apresenta ainda pouco volume de água e curso interrompido no período de seca (Figura 09). O mau dimensionamento da rede de drenagem pluvial tem ocasionado a criação e expansão de diversos processos erosivos junto à rede e drenagem e cursos hídricos do município, apresentando divergência em relação a Artigo 57 da Lei Complementar nº 155/2007. Foi diagnosticado também assoreamento nos Córregos Coqueiminho, Taquaruçu Grande e Pequeno, São João e no Lago de Palmas. Falta o Diagnóstico Ambiental de todas as bacias hidrográficas que estão inseridas no município de Palmas, o mapeamento e o monitoramento dos processos erosivos e a recuperação das áreas que lá estão deparadas. Há necessidade de melhor

planejamento e redimensionamento da rede de drenagem (distribuir a carga em mais pontos de lançamento e/ou obras que consigam diminuir efetivamente a energia das águas pluviais), pois está ocasionando diversos processos erosivos nos corpos hídricos do município, como também medidas para auxiliar no aumento da infiltração dos terrenos e a recarga do aquífero, diminuindo o escoamento superficial e consequentemente a erosão e o assoreamento dos corpos hídricos.

Figura 19 - Assoreamento ao longo do Córrego Prata e afluentes.



Figura 20 - Fotos da voçoroca na área verde AV 304 (AVSE 33), na bacia hidrográfica do córrego Brejo Comprido.



Figura 21 - Fotos referente às obras de drenagem pluvial executada Avenida NS-06.





Talude sem cobertura vegetal e ponto de lançamento da drenagem.



Solo não compactado no entorno da obra.

Fonte: Fundação de Meio Ambiente de Palmas.

Figura 22 – Fotos do Aflente (sem nome) do Córrego Santa Bárbara.



Enchão das margens do Córrego



Vão de rua sobre o Córrego.



Assoreamento no Córrego.

Fonte: Fundação de Meio Ambiente de Palmas.

Figura 23 – Fotos do Córrego Tiúba.



Supressão vegetal da APP.



Assoreamento.



Trecho de aflente do Córrego Tiúba em estágio avançado de erosão.

Fonte: Fundação de Meio Ambiente de Palmas.

Foi diagnosticada ainda em relação às Unidades de Conservação que o perímetro das áreas não considerou as nascentes dos córregos inseridos nestas, que estão em área rural. Todo o perímetro da UC Brejo Comprido é cortado por vias estruturantes da cidade, seccionando-a; é delimitada pela TO-010, incorrendo na separação da nascente do Ribeirão Brejo Comprido de seu leito; possui em toda sua extensão a ocorrência de rede de energia elétrica, o que incorreu na supressão de grande massa vegetal para tal, que altera a paisagem local. Na UC Prata é prevista a construção de vias estruturantes que cortam a área da UC pela Lei de parcelamento urbano de Palmas. Já a UC Suçupara encontra-se numa das regiões mais adensadas de Palmas, entre a região Norte/Nordeste e Sudeste/Sudoeste. E a área da UC Tiúba sofre forte pressão para a aprovação de parcelamento urbano pelos atuais proprietários das terras e não há diretrizes específicas que determinem seu uso. A nascente do Ribeirão Brejo Comprido sofre influência direta do lançamento da drenagem pluvial local. O desmatamento e ocupações irregulares em todo o entorno da cidade, inclusive em áreas de proteção ambiental, e desrespeito à legislação ambiental; não há regulamentação específica municipal para o uso e destinação da área da faz do Ribeirão Suçupara, entre a Avenida Parque e o Lago, caracterizada por grande representação de espécie vegetal adensada;

extração ilegal de madeira na área da antiga Assembleia Legislativa. Na região do Morada do Sol há cerâmica que queima palha de arroz. E contaminação do lençol freático e remoção do solo sem licenciamento. Na fauna foi diagnosticado a diminuição da diversidade faunística, existência de caçadores (zona rural), caça predatória e cativo, pesca periódica com correntes e redes, suinocultura influenciando na conservação das nascentes, perda e afugentamento da fauna com a ocorrência de desmatamento e queimadas. Na região de Buritirana observou-se poluição do solo, da água e do ar por agrotóxico e dispersão de material particulado no ar por atividades agrícolas (calcário), inclusive no período noturno; e também degradação do Córrego São Silvestre devido ao arrendamento por produção de soja (Buritirana), Poluição dos mananciais (esgoto, agrotóxico, criação de animais, lixo), degradação das nascentes, qualidade da água comprometida prejudicando à saúde da população, falta de preservação e ocorrência de lodo no lago, próximo à margem. No Córrego Taquaruzinho há lançamento de resíduos sólidos e descarte de animais mortos, e no Córrego São João há captação irregular de água, contaminação das águas por óleo de motor/bomba. A ocupação no entorno do Córrego do Machado e o Córrego Sumidouro está secando. Sobre o sistema de esgotamento sanitário há conflito de uso da água (no local de saída do esgoto da ETE Aurenly há atividades de lazer que promovem o contato de banhistas com a zona de mistura do esgotamento sanitário com braço do Lago da UHE Lajeado), e falhas no tratamento da ETE Prata. Não universalização do serviço de saneamento básico no município decorrente de baixa densidade populacional em algumas áreas no município, incluindo o perímetro urbano. No aterro sanitário foi diagnosticada a contaminação do lençol freático (solo com boa capacidade de drenagem consequentemente é possível a percolação de efluentes no solo caso não haja uma eficiente impermeabilização das células do aterro), presença de insetos (moscas) e odores devido à presença do aterro (proximidade com moradios). Aumento na produção dos resíduos sólidos domiciliares e industriais, na Bacia do Córrego Prata.

No período de estiagem o município de Palmas sofre com o aumento das queimadas (representam um grande risco e está associada à cultura da queima para limpeza de áreas, ocasionando aumento dos atendimentos de saúde) e com a indisponibilidade hídrica em algumas regiões (foram identificados muitos pontos de captação de água superficial e subterrânea irregulares, intervenções humanas em áreas de preservação permanente, como supressão da vegetação, represamento irregular dos córregos, poluição e concretação em nascentes e ocupações irregulares, diminuição no vazão dos corpos hídricos, e que as precipitações médias em 2015 e 2016 foram as menores nos últimos 10 anos). As consequências destas ações são a degradação das áreas de proteção ambiental provocando lentamente a morte e o desaparecimento dos corpos hídricos afetando a quantidade e qualidade das águas dos mananciais e consequentemente a população. Já no período de chuva, a população sofre com as inundações (bastante relacionadas com o aumento das áreas impermeabilizadas/pavimentadas ou compactadas- e com o aumento das construções às margens de rios

no decorrer dos anos, sendo a região dos Aurenly's e Taquaralto concentra 85% das ocorrências) e com o aumento dos processos erosivos (grande parte relacionado ao mau dimensionamento do sistema de drenagem urbana, onde um grande volume de águas pluviais é direcionada para o leito dos córregos sem passar por pontos de dispersão de energia de fluxo, provocando também perda de áreas da vegetação marginal e assoreamento, sendo que em alguns pontos a situação vem piorando, pois a Secretaria Municipal de Infraestrutura, Serviços Públicos, Trânsito e Transporte (SEISP), responsável por algumas obras, vem contrariando as recomendações da Fundação de Meio Ambiente de Palmas). Foi diagnosticada ainda a poluição do solo, da água e do ar por agrotóxico na região de Buritirana; poluição dos mananciais (esgoto, agrotóxico, criação de animais e lixo); desmatamento e ocupações irregulares inclusive em áreas de proteção ambiental, desrespeito à legislação ambiental, caça e pesca predatória; conflito de uso da água no braço do lago (atividades de lazer e zona de mistura do efluente da ETE Aurenly) e contaminação do lençol freático do aterro sanitário e proximidade com moradios. As queimadas não possuem um controle efetivo atualmente, pois faltam Agentes de Prevenção e Combate às Queimadas e Desastres Naturais na Defesa Civil Municipal e sistema de monitoramento constante (Sala de Situação foi desativada), falta também o Diagnóstico Ambiental de todas as bacias hidrográficas que estão inseridas no município de Palmas, assim como monitoramento constante e programas efetivos de recuperação das áreas degradadas. Nota-se ainda que não há ações suficientes para fiscalizar e coibir os inúmeros casos de desrespeito à Legislação Ambiental e incentivos para o reaproveitamento e reuso da água, e que há necessidade de melhor planejamento e redimensionamento da rede de drenagem urbana, como também medidas para auxiliar no aumento da infiltração da água no solo e diminuir o escoamento superficial.

4.2.3. Áreas Especialmente Protegidas

As Áreas Especialmente Protegidas tiveram como primícias para sua criação a Constituição de 1988, que em seu artigo 225 trata sobre as questões ambientais no país. O caput do capítulo remete a uma norma-princípio, enunciativa do direito de todos de meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem como, "impõe de forma genérica o dever tanto da coletividade quanto do Poder Público de preservar o meio ambiente, especificou alguns deveres a este último" (PEREIRA e SCARDUA, 2008). Entre os deveres, está o de definir espaços territoriais a serem especialmente protegidos, de alteração e supressão permitidas somente por meio de lei.

Tais espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos tem o fim de assegurar a efetividade do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, como rege a Constituição.

É importante salientar que espaços territoriais especialmente protegidos não se confundem com unidades de conservação. Estas são espécies do gênero espaços territoriais especialmente protegidos (PEREIRA e SCARDUA, 2008).

Após a Constituição é aprovada a Política Nacional de Meio Ambiente, que regulamenta o artigo 225 da Constituição e define as diretrizes e objetivos para a proteção especial de espaços ambientalmente relevantes.

Pelo posto, o Ministério do Meio Ambiente os espaços protegidos "Englobam as Unidades de Conservação (UCs), mosaicos e corredores ecológicos, espaços considerados essenciais, do ponto de vista econômico, por conservarem a sociobiodiversidade, além de serem provedores de serviços ambientais e geradores de oportunidades de negócios." (Brasil, 2017)

Visando reduzir a subjetividade no processo de seleção de áreas prioritárias para conservação, o Ministério do Meio Ambiente recomenda a metodologia baseada no Planejamento Sistemático de Conservação (PSC) a qual prioriza a definição de áreas em função da sua importância. Seus métodos se assemelham ao conjunto de informações descrito anteriormente, objetivando a identificação de alvos de conservação que incluem: "a) alvos de biodiversidade (endemismos, espécies raras, ameaçadas, etc.), b) unidades filogeomorfológicas (considerado como um indicador de biodiversidade), c) alvos de uso sustentável (áreas de beleza cênica, que forneçam serviços ecológicos, que contenham espécies de uso comercial ou cultural) e d) alvos de persistência e processos (áreas importantes para serviços ambientais)" (Coriolano e Pinheiro, 2011).

No escopo de discussões que compõem o Plano de Trabalho para revisão do Plano Diretor de Palmas, foram registradas contribuições da comunidade, de setores estratégicos e dos técnicos da Prefeitura Municipal sobre as Áreas Especialmente Protegidas em Palmas, que apontaram questões sobre Ocupação e desmatamento de Área de Proteção Permanente dos Córregos municipais, Ocupações de áreas ambientalmente sensíveis, e uso irregular dentro da Área de Preservação Ambiental Serra do Lajeado – APA Lajeado, além das considerações sobre as Unidades de Conservação – UCs, criadas em 2007 pela atual Lei nº 155/2007.

No que diz respeito às UCs criadas na Área Urbana de Palmas, parte delas já eram Áreas Verdes, conforme Lei de parcelamento do Município. A criação das UCs na Lei do PD fez com que qualquer alteração nos limites, ou, na exclusão desses, exija toda a mobilização da comunidade e dos agentes políticos e de gestão municipais, para sua aprovação. Com isso, as áreas criadas e previstas na Lei, ficam "asseguradas" contra ações de mobilização de interesses não coletivos, em favor de sua exclusão/alteração. Ressalta-se que não havia no Município nenhuma Unidade de Conservação Municipal criada até a referida Lei, apesar dessa ação ser uma das obrigações da Gestão Municipal, conforme previsão da Constituição Federal e Políticas Estaduais e Municipais vigentes.

Por outro lado, dada a necessidade de proteção dos corpos d'água que ocorrem naquelas áreas, sujeitos a uma situação de vulnerabilidade pelas ocorrências de usos/ações degradantes nessas, como supressão das vegetações, ocorrência de pontos de lançamento de drenagem pluvial, ocupações das margens e entorno, entre outros, a criação dessas áreas na Lei que determina o Plano Diretor da cidade, se fez fator de "segurança" para estas, pois aumentou o nível de restrição de seus usos. Contudo, dada a falta de implantação plena das Unidades de Conservação, conforme normativas do Ministério do Meio Ambiente - MMA, definindo seus usos a partir do enquadramento em categorias, fez com que as UCs criadas não cumprissem plenamente um papel ambiental, mas, tornaram-se espaços sem usos definidos, apenas, restritivos.

Sobre as Unidades de Conservação criadas pelo Plano Diretor em vigor, um dos questionamentos registrados foi quanto ao critério adotado para a delimitação de seus perímetros, que, em parte das Unidades criadas na Região Central de Palmas, não incluiu as nascentes dos Córregos existentes em cada uma delas. Notou-se que todas as Unidades criadas tiveram como critério de delimitação de seus perímetros, as Áreas de Proteção Permanente dos Córregos que as compõem, extrapolada por áreas adicionais, em algumas Unidades, ora delimitadas pelo sistema vigente existente, ora não, remetendo a ideia de que o objetivo de criação dessas foi a proteção dos cursos d'água.

Outro aspecto levantado, também relacionado à delimitação do perímetro das UCs, diz respeito à região da Faz dos Córregos Taquarussu e Brejo Comprido, que deságuam em perímetro urbano de Palmas. Foi registrada a ausência de regulamentação específica para a área. De acordo com a Lei, a delimitação das UCs dos respectivos Córregos não obteve a faz dessas. Essa área encontra-se em uma Área de Lazer e Cultura – ALC, em que é possível a ocupação para clubes, espaços de cultura, entre outros. Porém, nessa área observou-se a ocorrência de adensada massa vegetal, com representações de espécies do Cerrado, que conecta essas duas Unidades ao lago de Palmas. Dado o acesso, e a composição de flora, recurso hídrico, e localização geográfica, essa região torna-se de grande importância para a troca gênica da fauna que utiliza desse espaço.

Sobre a situação fundiária das UCs, estima-se que das 14 existentes, 4 são áreas de domínio municipal; 8, particulares; 1 terras do Estado do TO e 1 não há informação sobre sua situação. Dessa forma, dada a possibilidade de desapropriação de alguma área, tal fator seria determinante para a implementação da UC, pois incorre na necessidade de um investimento pecuniário por parte do poder público para uma possível desapropriação, ou, nos casos em que forem áreas estaduais, de uma articulação política favorável para o repasse dessas, fatores que precisam ser previstos antecipadamente, quando da criação de espaços protegidos.

Nas áreas das UCs criadas, foram registradas contribuições que dizem respeito a ocupações irregulares e regulares em seus perímetros.

A partir de estudos realizados em algumas UCs, identificou-se a ocorrência de espécie vegetal relacionada na lista da flora ameaçada de extinção no Brasil, formulada pelo IBAMA. Com esse dado, nota-se que a realização de estudos em cada área, ou, em futuras áreas a serem implantadas UCs é fator primordial para a decisão de sua implantação, ou não. Um fator que reforça essa situação foi a observação de exemplares de fauna que são de interesse da comunidade para caça. Com isso, comprova-se que esses ambientes são necessários para a preservação dessas populações animais, que ocorrem mesmo em meio urbano, e que utilizam desses espaços para circulação, e sobrevivência.

Tal situação demonstra ainda indicativos quanto a vulnerabilidade das áreas. Além da prática de caça, ocupações irregulares, supressão de vegetação, captura de animais, a ocorrência de queimadas foi situação também registrada, tendo sua origem associada a agentes antrópicos locais.

Quanto a fauna nas UCs, observou-se a ocorrência de espécies com hábitos arbóreos, que necessitam de vegetação para seu desenvolvimento. Com isto, a supressão de vegetação torna-se fator determinante para a presença, ou não, dessas. Além disso, registrou-se ainda que as áreas das UCs onde se encontra grande ocorrência de remanescentes vegetais, são utilizadas pela fauna como locais de escape, diante das pressões que sofrem pelas ocupações ocorridas em seu redor.

Em todas as UCs em que as nascentes se localizam no perímetro urbano da cidade, estas se encontram degradadas, ou, em estado de vulnerabilidade que pode comprometer sua função ambiental. Destaca-se que foram registradas ocorrências de grande pressão antrópica nesses locais. Fator importante também registrado é a ocorrência de afloramento do lençol freático em pontos diversos dentro das UCs.

Nas UCs em que constam ocupações irregulares e regulares, entre as ocorrências registradas tem-se a ocorrência de disposição inadequada de resíduos sólidos, esgoto, e captação de água para consumo, sendo esta, motivo de preocupação e monitoramento, de modo a analisar se o lençol freático não se encontra poluído pelas atividades citadas. No caso das ocupações irregulares, fatores como supressão da vegetação, alteração da paisagem pela movimentação de terra e realização de cortes no terreno, voltados a construção de edificações, abertura de vias e construção de passagens (pontes), são fatores que têm gerado a depreciação da qualidade ambiental. Como resultado, pode ser considerada a alteração da vazão dos corpos hídricos, diminuindo a oferta de água para a população.

Uma situação relevante é que nas UCs em que o domínio das terras é de particulares, a pressão para parcelamento das áreas é constante, pois, conforme textos do Código Tributário, por estarem em perímetro urbano, essas áreas são passíveis de sua cobrança. Considerando que as atividades desenvolvidas nas áreas são relacionadas a criação de gado e animais domésticos, basicamente voltados a subsistência dos moradores locais, para evitar o pagamento de altos valores cobrados, os proprietários optam por parcelar a área e comercializar os lotes.

Situação de grande importância constatada em parte das UCs criadas é o impacto dos pontos de lançamento de drenagens, no lençol dos Córregos inseridos nelas. Tal situação tem levado a deslocamento de nascentes (UC Suçupara), processos erosivos no lençol dos córregos, em nível de formação de voçorocas (UC Suçupara, Parque Cesamar) e carreamento de grande quantidade de partículas sólidas para os lençóis dos córregos, incorrendo no assoreamento desses.

A partir de levantamentos bibliográficos realizados, observou-se que não há estudos de caracterização para todas as UCs criadas pela Lei nº 155 de 28/12/2007. Com esse cenário, algumas áreas têm seus usos, conflitos e potencialidades totalmente desconhecidos, impedindo a gestão adequada dessas.

Apesar da previsão na Lei nº 155/2007, para formação de Corredores Ecológicos, este instrumento, ou, tipo de área especialmente protegida, não foi regulamentada para conexão entre as UCs criadas. Este fator, associado as informações de circulação de espécies animais nas UCs, se implementado, poderia ser o potencializador da garantia de ambientes adequados para a reprodução e manutenção animais e vegetais.

Registra-se ainda a integração deficiente entre as ações municipais e estaduais de proteção de espaços. Não há no Cadastro Estadual de Unidades de Conservação, o registro da APA Papagaio Galego, criada pelo Decreto de 2012, em fase de regulamentação pelo órgão ambiental.

Sobre as nascentes localizadas no Município, ações como repascimento, aterramento para ocupação urbana e para construção de estruturas para atrações artísticas (Área Urbana de Taquaruçu), foram as maiores ocorrências registradas.

Observa-se que entre as contribuições das Reuniões com a Comunidade e, as Setoriais, no que diz respeito às Áreas Especialmente Protegidas de Palmas, os problemas levantados relacionam-se ao uso e ocupação irregular dessas Áreas, tanto em área urbana, quanto rural, bem como, a exploração predatória dos seus componentes naturais (água), o que reflete a ausência de medidas que controlem, ou impeçam, essas. Entre as ações registradas estão o uso dessas áreas para atividades de lazer, recreação e barramentos. É fato de destaque a afirmação de que na APA, essa ocupação irregular tem sido "regularizada", conforme o registro a seguir: "CONSEGUE-SE DOCUMENTOS SEM PASSAR PELOS TRÂMITES LEGAIS DAS ÁREAS RURAIS PARA USO IRREGULAR DENTRO DA APA DA SERRA DO LAJEADO", demonstrando uma possível vulnerabilidade na Área, a ocupações/parcelamentos irregulares.

Fato notado ainda são as ações de supressão de vegetação às margens dos Córregos, nas Áreas de Preservação Permanente - APP. Essa realidade foi registrada nas diversas zonas de planejamento da cidade, tanto em área urbana, quanto na rural. Associado ao desmatamento, foi registrada a ocorrência de ocupação desses espaços com moradias. Tais registros se deram em áreas às margens de diversos córregos do Município, não se limitando aos situados no perímetro urbano, ou rural. Sobre essa situação, considerando os Distritos de Taquaruçu e Buitirana, a ocupação de APPs e o parcelamento irregular das chácaras em torno de seus perímetros urbanos, são os grandes problemas enfrentados na região.

Foram registradas ainda ações que envolvem o uso e alteração de corpos hídricos no Município. São elas: Desvio do Córrego São João, Desmatamento, erosão e assoreamento do Córrego Taquari e Degradação de mananciais potáveis de água (Urbana e rural).

No que concerne a Legislação que trata das Áreas Especialmente Protegidas, o que inclui as Áreas Verdes (conforme Lei complementar nº 468 e Decreto nº 035), Praias, Margem do Lago, e todas as criadas no artigo 26 da Lei nº 155/2007, se observa a sobreposição de atos legais, redundância de ações, conflitos de definições/conceitos da Política Municipal e a Lei Complementar nº 155/2007; áreas com a mesma função ambiental mas que contém definições conflitantes na Política Municipal e na Lei nº 155/2007, bem como, áreas criadas com o objetivo de proteção ambiental, mas sem a realização de estudos prévios, para definição de sua real vocação.

Com tudo exposto, é possível verificar que apenas a criação de Unidades de Conservação e espaços territorialmente protegidos, não foram suficientes para a adequada gestão dessas Áreas. Nota-se que, a falta de diretrizes específicas para a gestão de cada uma delas (Áreas Verdes, APP, Sítios arqueológicos e paleontológicos, Áreas de ETA e ETE, e todas as citadas no artigo 26 da lei), bem como, de estudos sobre tais, foram fatores fundamentais para o não sucesso na proteção desses espaços. Fato também importante é a falta de previsão orçamentária para as suas implementações.

É fato também a necessidade de ações voltadas à proteção de APP e nascentes dos corpos hídricos de todo o Município. Conforme conflitos analisados, a degradação desses espaços territoriais vem gerando grandes impactos ambientais locais, o que remete a uma expectativa de evolução de impactos a nível regional, podendo comprometer a qualidade e quantidade de oferta hídrica no Município. Por outro lado, considerando que os outros espaços territorialmente protegidos foram criadas na Lei, mas não tiveram nenhuma ação voltada à sua implementação, há necessidade de ampliar as ações de gestão ambiental, de forma a atender todos eles, evitando situações irremediáveis nestes.

É notório ainda que, durante a vigência da atual Lei, problemas antes identificados nas atuais UCs evoluíram, e outros, tiveram seus efeitos apenas paralisados, mas não remediados. A legislação é de confusa compreensão, com sobreposições entre

os instrumentos legais já existentes, bem como, entre as conceituações das áreas, além de, criar Áreas sem qualquer diretriz que norteie seus usos.

4.2.4. Planejamento e Gestão Ambiental

O conflito "falta de fiscalização ambiental" é um dos principais coletados nas leituras comunitárias, setorial, técnica e outros relacionados com o tema planejamento e gestão ambiental e foi apontado em todas as áreas de planejamento da revisão do Plano Diretor. O conflito coletado, falta de fiscalização ambiental, foi relacionado com o número reduzido de fiscais ambientais capacitados para realizar os procedimentos adequados em relação às atividades/empreendimentos potencialmente poluidores modificadores do meio ambiente, como ocupação desordenada do território municipal. A fiscalização e o monitoramento ambiental são instrumentos da política municipal de meio ambiente (Lei nº 1011/2001) fundamentais para o planejamento e gestão ambiental no município. O conflito indica a ocorrência contínua de transgressões ambientais, como o microparcelamento irregular do solo rural para fins de urbanização, e que a fiscalização ambiental não consegue cobrir devido o número reduzido de fiscais, falta de capacitação e estruturação.

Os conflitos relacionados com a ocupação irregular da área rural coletados nas leituras comunitárias, setorial, técnica e outros e apontados em todas as áreas de planejamento da revisão do Plano Diretor, se referem aos passivos ambientais e econômicos que o município vem assumindo decorrentes da ocupação irregular do solo rural, principalmente, do microparcelamento irregular do solo rural para fins de urbanização, que é um dos maiores problemas do município, que possui normas regulamentares, mas não são respeitadas, logo, o planejamento e gestão ambiental são imprescindíveis para minimizar diversos problemas como este.

Os conflitos relacionados à gestão dos recursos hídricos foram coletados nas leituras comunitárias, setorial, técnica e outros e apontados em todas as áreas de planejamento da revisão do Plano Diretor. Esses conflitos apontam a necessidade de programas, projetos e ações voltados para a preservação e conservação das microbacias do município com o envolvimento dos ribeirinhos, proprietários rurais, comunidade do entorno das microbacias, usuários de água e outros, pois o uso e a ocupação do solo pelas atividades antrópicas, com degradação das áreas de preservação permanente, dos córregos e suas nascentes, associado aos usos de água superficial e subterrânea sem um controle mais rígido pelo poder público vem resultando em escassez e redução no abastecimento de água tratada, que vem se agravando a cada ano no período de estiagem. Portanto, a elaboração de estudos de diagnósticos ambientais das microbacias, de seus respectivos planos de usos múltiplos, de monitoramento da qualidade das águas, de zoneamento ecológico-econômico, de projetos de preservação, conservação e recuperação de APPs degradadas e outros, com o envolvimento de todos, são necessários e fazem parte do planejamento e da gestão ambiental, que deverá levar em consideração o meio ambiente, com as áreas de risco, vulnerabilidade, áreas prioritárias para conservação, seja para assentamento da população, na localização de empreendimentos ou mesmo para a realização das atividades próprias para determinada área.

Alguns conflitos relacionados com a APA Serra do Lajeado coletados nas leituras setoriais e individual e apontados nas AP 9, AP 10, AP 11, AP 12, AP 13, AP 14 e AP 15, áreas de planejamento da revisão do Plano Diretor, indicam que a Unidade de Conservação estadual, a qual é gerida pelo NATURALINS, órgão gestor da UC, apresenta problemas relacionados com uso e ocupação do solo por atividades/empreendimentos irregulares, pois a APA possui plano de manejo com zoneamento definido, onde as atividades/empreendimentos potencialmente poluidores com pretensão de instalação dentro dos limites da UC devem obter anuência do órgão gestor. As áreas especialmente protegidas também devem ser consideradas no planejamento e gestão ambiental para definição das diretrizes de uso e ocupação do solo, devendo considerar os planos de manejo das UCs existentes, e buscar articular ações de controle em conjunto com outros atores.

Os conflitos relacionados com o aterro sanitário e mineração coletados em leitura comunitária e apontados na AP 13, área de planejamento da revisão do Plano Diretor, indicam que algumas atividades/empreendimentos em operação estão em conflito com várias famílias que estão residindo em áreas próximas, entendendo-se que devido o aumento da urbanização e da ocupação irregular da zona rural e a falta de diretrizes de uso e ocupação do solo para a área rural são os principais fatores causadores destes conflitos. Vale ressaltar que na área urbana também existem alguns conflitos semelhantes, principalmente, relacionados às estações elevatórias e de tratamento de esgoto localizadas próximas às residências. Logo, para minimizar os impactos de vizinhança percebidos nesses conflitos é necessário maior controle sobre as atividades/empreendimentos e ocupações irregulares no território, desta forma, os instrumentos, planejamento e gestão ambiental, são essenciais para o poder público na construção do zoneamento, principalmente para a zona rural, buscando evitar novos conflitos semelhantes.

Os conflitos relacionados com as queimadas coletados em leitura técnica e individual foram apontados em todas as áreas de planejamento da revisão do Plano Diretor e associados ao tema planejamento e gestão ambiental. Estes conflitos indicam que a ocorrência de queimadas tem causado vários danos ambientais e à saúde humana, e os custos para reparação destes, principalmente relacionados à saúde pública, são superiores aos recursos financeiros gastos pelo poder público com as ações executadas, sendo estas, somente, de combate às queimadas. Além disso, os conflitos indicam que o poder público tem encontrado dificuldades para realizar o planejamento e executar ações de prevenção, controle e combate às queimadas que sejam satisfatórias ao minimizar os danos sofridos com a ocorrência das queimadas, que vem se tornando um problema cada vez mais comum e característico da cidade, principalmente, entre os meses de agosto e outubro, contudo, este cenário negativo pode ser mudado através do planejamento e gestão ambiental com o envolvimento de todos.

Os conflitos relacionados com as áreas especialmente protegidas, coletados nas leituras técnica e comunitária, foram apontados em quase todas as áreas de planejamento da revisão do Plano Diretor e associados ao tema planejamento e gestão ambiental. Estes conflitos indicam que o modelo, criação de unidades de conservação, adotado para proteção dos córregos presentes na área urbana apresenta procedimentos legais burocráticos para regulamentar e consolidar as UCs, dificultando até mesmo a implantação de projetos que visam a preservação e conservação dessas áreas, sendo necessário a alteração da definição dessas áreas como UCs para Parques, mas mantendo o objetivo de preservação e conservação para estas áreas. Além disso, outro fator que dificulta a regulamentação e consolidação de algumas UCs é a situação fundiária, já que muitas dessas áreas são propriedades particulares. Outra situação são os problemas relacionados com a ocupação irregular do solo nessas áreas, devido à ineficiência da fiscalização ambiental. Outra crítica é que a delimitação proposta para as UCs na Lei nº 155/2007 não foi precedida de estudos ambientais e, assim, contrariando a legislação federal. Atualmente, o texto da Lei nº 155/2007 que trata das UCs é um entrave para a gestão dessas áreas, devendo o planejamento ambiental para a cidade ser realizado anteriormente para embasar a criação das Áreas Especialmente Protegidas e não ao contrário, como está no Plano Diretor atual. Em relação às áreas verdes, verifica-se que não foi criado o Sistema Municipal de Áreas Verdes, com o intuito de gerir estas áreas e, com isso, não foram objeto de gestão e implementação específica, com a definição de diretrizes para seu uso e ocupação, limitando sua implantação e gestão eficientes, incorrendo em ocupações e usos irregulares e/ou instrumentos adicionais nessas áreas. Além dos problemas existentes nas áreas verdes situadas no núcleo urbano central/sul, é necessário observar a situação das áreas verdes dos distritos municipais, principalmente, em Taquaruçu, região de grande relevância e fragilidade ambiental que vem sendo degradada pela ocupação irregular do solo em áreas verdes, públicas e particulares. Atualmente, a demanda de criação e gestão de parques, áreas verdes e unidades de conservação pela população e poder público é alta e, ainda, tecnicamente, é essencial para o crescimento da cidade, que é um organismo vivo, sendo necessário a criação de um sistema municipal de áreas protegidas, que deve ser produto do planejamento e gestão ambiental, através do qual todas as áreas prioritárias para preservação deverão ser mapeadas e previstas no zoneamento do município.

Os conflitos relacionados com o desmatamento e impactos na fauna coletados nas leituras setorial, técnica e comunitária foram apontados em quase todas as áreas de planejamento da revisão do Plano Diretor e associados ao tema planejamento e gestão ambiental. Estes conflitos indicam a ocorrência de desmatamento de vegetação

nativa motivada pela ocupação irregular do solo em área rural e instalação de atividades/empreendimentos contrariando a política de sustentabilidade, podendo estar associado à falta de consciência ambiental e a ineficiência da fiscalização ambiental. Indacam, também, que o desmatamento nas áreas verdes urbanas ocorrem sem critérios e, às vezes, realizado pelo próprio poder público municipal, que pode ser associado à falta de interrelação conceitual e setorial na gestão pública municipal, principalmente, entre as áreas de engenharia e meio ambiente. Outro conflito observado, se refere à arborização urbana, que vem sofrendo muitas perdas de indivíduos arbóreos pela falta de programa de controle e combate às pragas e doenças, além disso, a roçagem praticada pela gestão nas áreas públicas não preserva mudas plantadas pela própria gestão. Os conflitos também indicam que na instalação de novos loteamentos e condomínios ocorre desmatamento em áreas que não deveriam, inclusive áreas públicas municipais, e que as compensações ambientais definidas são consideradas ineficientes. Foi indicado também nos conflitos a ocorrência de atufamento da fauna, presença de animais peçonhentos e atropelamento de animais silvestres, que pode estar associada ao desmatamento de áreas, que são habitat ou refúgio de animais, tanto na zona urbana ou rural. Muitas medidas podem ser revistas ou adotadas através do planejamento ambiental para minimizar as ocorrências de desmatamento desnecessários na área urbana, além disso, com o fortalecimento da gestão ambiental o poder público pode estar mais presente no desenvolvimento de ações com o intuito de proteger os recursos naturais e controlar o desmatamento em conjunto com outros atores responsáveis.

Os conflitos relacionados com o fortalecimento da gestão ambiental coletados nas leituras individuais, técnica e comunitária foram apontados em quase todas as áreas de planejamento da revisão do Plano Diretor e associados ao tema planejamento e gestão ambiental. Os conflitos indicam que o poder público municipal deve fortalecer o órgão ambiental, bem como dotá-lo de capacidade e autonomia para gerir a aplicabilidade da política ambiental, investindo em estruturação, recursos financeiros e recursos humanos na área técnica, que através do planejamento ambiental bem elaborado poderá desenvolver programas, projetos e ações com o envolvimento de todos e, assim, contribuindo para um meio ambiente mais saudável.

Os conflitos relacionados com programas e instrumentos da Lei nº 155/2007 coletados em leitura técnica foram apontados em quase todas as áreas de planejamento da revisão do Plano Diretor e associados ao tema planejamento e gestão ambiental. Os conflitos indicam que programas, sistemas e instrumentos da política urbana e ambiental previstos na Lei nº 155/2007 não foram implementados e/ou efetivados pela gestão pública no prazo estabelecido, sendo estes essenciais no planejamento e gestão ambiental do município. Outra questão é que a referida lei não esclarece as implicações para a não implementação e/ou efetivação dos programas, sistemas e instrumentos previstos.

4.2.5. Riscos aos Mananciais

A leitura comunitária e técnica realizada para contribuir com a revisão do Plano Diretor apontou que em diversos locais da cidade há ações/atividades que ofereçam riscos aos mananciais.

O problema da falta d'água já é uma realidade e foi levantado em vários pontos do município (áreas de planejamento), as causas são inúmeras: a gestão do recurso hídrico não é realizada pelo município, e sim pelo órgão estadual, o Instituto Natureza do Tocantins – Naturatins e isso implica na divergência ou na ausência de decisões, ações de monitoramento e fiscalização, e gestão de políticas públicas de extrema importância para a manutenção do recurso.

O microparcelamento de áreas rurais de forma desordenada e a ocupação crescente das matas ciliares na área urbana leva ao uso desordenado das APPs e geram os desmatamentos, os assoreamentos, as captações e bombeamentos sem autorização e ou irregulares e por consequência sem a devida gestão, monitoramento e fiscalização do órgão responsável, diminuindo a vazão dos corpos hídricos inviabilizando a captação de água para consumo, comprometendo a sua qualidade e comprometendo os seus outros usos (Figura 10).

Figura 24 – Fotos relacionadas aos Riscos aos Mananciais.



Bombeamento de água sem autorização do órgão gestor, e consequente seca do rio.



Barragem de sacos de cimento, sem autorização e ciência do órgão competente.



Desvio do córrego sem autorização a fim de abastecer uma propriedade.



Leito seco do córrego devido.



Barragem sem autorização no córrego Água Fria.



Represamento/desvio do córrego Água Fria sem autorização.



Barragem de alvenaria no córrego Água Fria sem autorização.



Construção irregular no córrego Água Fria.



Como de captação de água no córrego Água Fria sem autorização.



Loteamentos irregulares na zona rural, ocupação de APP e consequentemente captação irregular de água.



Captação de água sem autorização.



Poço aberto sem autorização do órgão ambiental competente.



Poço aberto sem autorização.



Captação de água sem autorização.



Atividade licenciada mas em desacordo com o que foi autorizado pelo órgão competente.



Captação sem autorização.

Fonte: Fundação de Meio Ambiente de Palmas.

Outro ponto levantado é a realização de obras públicas com o assoreamento de nascentes e corpos hídricos, podemos citar aberturas de ruas nas áreas urbanas e estradas vicinais na zona rural, a implantação e manutenção de rede de drenagem, esgoto e abastecimento público sem a execução das medidas mitigadoras propostas, ou seja, obras realizadas de maneira malefente do ponto de vista ambiental, causando graves danos.

Uso desordenado da água: bombeamento sem autorização ou irregular; construção de barragens ou realização de desvios nos cursos d'água; todas essas situações acontecem sem a devida autorização ou são irregulares e consequentemente não são fiscalizadas pelos órgãos responsáveis.

A falta de conhecimento/cadastramento dos usuários dos recursos hídricos gera uma série de problemas: falta de conhecimento de dados técnicos dos recursos hídricos dificulta a gestão e o planejamento das ações ligadas a esse recurso, assim como a falta de técnicos para realizar os trabalhos em todas as áreas técnicas.

A abertura de poços na zona rural para abastecimento público sem o conhecimento técnico necessário compromete os lençóis freáticos e consequentemente as nascentes e os seus cursos hídricos.

As atividades agropecuárias que são realizadas no município não são licenciadas pelo município e consequentemente não são monitoradas e fiscalizadas quanto à sua operação/realização e quanto ao uso da água, assim como o controle de uso de agrotóxicos e outros defensivos nas lavouras.

O perímetro das áreas das Unidades de Conservação não considerou as nascentes dos córregos inseridos nestas, que estão em área rural, com consequente falta de proteção das nascentes, mesmo sendo APP os limites não são respeitados, falta

fiscalização por parte do órgão responsável, e a revisão dos limites das UC para inserir as nascentes dos corpos hídricos nas áreas especialmente protegidas.

A degradação da Bacia do Prata está ocorrendo em tempo integral, ou seja, caso não sejam tomadas medidas urgentes, o Córrego Prata poderá estar bastante comprometido em poucos meses, devido a atividades autorizadas dentro da micro-bacia sem os cuidados necessários para conter erosão, assoreamento, poluição do solo e da água.

Os riscos aos mananciais estão associados ou tem como causa a impossibilidade de gestão por parte do município; no desordenamento do uso do solo das áreas associadas aos córregos, nascentes e as suas APPs e consequentemente aos desmatamentos, assoreamentos, poluição que compromete a vazão e os demais usos da água; a falta de medidas mitigadoras por parte do poder público na execução das obras de infraestrutura associadas aos corpos d'água; a falta de conhecimento técnico e a falta de servidores para a realização de atividades de levantamento, monitoramento, fiscalização e tratamento desses dados.

Informação técnica: Papel do MPE: investigar criminalmente na área rural é considerado mais grave por causa das nascentes.

4.2.6. Ruídos

A leitura técnica e comunitária realizada para contribuir com a revisão do Plano Diretor apontou que em diversos locais da cidade há emissão de som oriundo de veículos ou de comércio acima dos limites toleráveis, o que vem por causar diversos transtornos à população em geral.

A Fundação Municipal de Meio Ambiente de Palmas, juntamente com a Guarda Metropolitana por meio da Gerência de Fiscalização Ambiental, vem atuando para coibir práticas infracionais contra o meio ambiente, dentre elas, atua para coibir a emissão de ruídos acima dos limites legais e poluição sonora.

Essas instituições têm emitido Autos de Infração acerca dessas infrações em todo o território do município, sendo essa atividade infracional recorrente em toda a cidade de Palmas. Levantamento realizado pela Fundação Municipal de Meio Ambiente de Palmas aponta que aproximadamente 450 processos de auto de infração foram emitidos referente a poluição sonora e perturbação do sossego público.

As emissões são originárias principalmente de veículos, que estacionam em praças e outras áreas públicas e acabam por emitir som em volume que agride os cidadãos, e também são oriundas de bares e estabelecimentos comerciais que instalam

caixas de som em alto volume direcionados à avenida, o que causa transtornos aos pedestres e demais usuários.

Ainda, um problema ligado ao assunto trata-se da desatualização da legislação ambiental acerca do tema, uma vez que o Decreto nº 6.514/2008, que dispõe sobre as infrações e sanções administrativas ao meio ambiente, estabelece o processo administrativo federal para apuração destas infrações não define especificamente infrações relacionadas à emissão de ruídos acima de limites toleráveis ou definidos em legislação.

Trata-se, dessa feita, de um problema ambiental grave, pois os transtornos a população são imensuráveis, que deve ser abordado num planejamento territorial no qual atividades emissoras de ruídos devem ser direcionadas para locais os quais as atividades não impactem as áreas urbanas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Espaços Protegidos. Disponível em <http://www.mma.gov.br/areas-protegidas>. Acesso em: 05 jun. 2017.

Consórcio IDOM-COBRAPÉ. Vulnerabilidade e Riscos Ambientais, 2015.

CORIOLOANO, Caroline Pires; PINHEIRO, Renato Torres. *Unidades de conservação em área urbana: o (des)caso de Palmas/TO. Revista Jus Navigandi*, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 16, n. 3002, 20 set. 2011. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/20025>. Acesso em: 2 jun. 2017.

FUNDAÇÃO Municipal de Meio Ambiente. Dados de atuações por poluição sonora e perturbação do sucesso público, 2017.

ICES. Plano de Ação Palmas Sustentável, 2015.

PEREIRA, Polyana Faria; SCARDUA, Fernando Paiva. Espaços territoriais especialmente protegidos: conceito e implicações jurídicas. *Espaços territoriais especialmente protegidos: conceito e implicações jurídicas. Ambient. soc.*, Campinas, v.11, n.1, p.81-97, June 2008. Available from: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-753X2008000100007&lng=en&nm=iso>.accession 01 June 2017. <http://dx.doi.org/10.1590/S1414-753X2008000100007>.

4.3. MUDANÇAS CLIMÁTICAS

4.3.1. Introdução ao Tema

Considerar a redução das emissões de Gases de Efeito Estufa - GEE e os riscos climáticos no planejamento da cidade pode conferir eficiência e durabilidade às iniciativas municipais, além de diminuir custos de adaptação e de possíveis emergências provocadas pelos fenômenos associados à mudança do clima. As decisões municipais em relação ao clima têm consequências que vão além de seus limites geográficos e do período de uma gestão administrativa. O que se decide hoje irá determinar as emissões e o clima no médio e longo prazo. Neste cenário, o Município de Palmas mostra comprometimento com a questão climática, integrando o importante acordo do Compacto dos Prefeitos firmado em Paris durante a COP 21 em 2015. Em paralelo aos esforços de mitigação necessários para conter o avanço do aquecimento global, é preciso agir e reagir aos efeitos que já são irreversíveis e se fazem sentir nas cidades.

Agrava o fato de que elevação das temperaturas em algumas áreas nas cidades poderá ser ainda mais alta que a média global em função do efeito "ilha de calor". A ilha de calor é um fenômeno comum na maioria das cidades provocado principalmente pelo modelo de urbanização que prioriza a impermeabilização do solo em detrimento da massa vegetal e arbórea nativa, assim como a escolha do padrão construtivo das edificações que potencializam o aquecimento interno e externo das estruturas construídas. Estudos realizados em Palmas demonstraram que o modelo de urbanização adotado na cidade já causa um processo de desequilíbrio no balanço de energia que altera a condição do clima local e, em alguns locais, têm-se a formação das ilhas de calor.

Palmas tem por natureza clima bastante quente, que agravado pelo processo de urbanização, já justifica medidas urgentes para atenuar as altas temperaturas a que os cidadãos estão expostos. Com a tendência de aumento da temperatura média global, esse padrão climático será potencializado e as consequências para as áreas social, ambiental e econômica são imprevisíveis. Diante desses fatos, o município de Palmas se posiciona de forma a enfrentar o problema para buscar soluções que visem maior conforto térmico diante das condições atuais e, também, para tornar a cidade mais resiliente às mudanças climáticas que virão, incorporando a temática como prioritária na revisão do Plano Diretor Participativo de Palmas.

Assim, a elaboração deste diagnóstico sobre as Mudanças Climáticas teve como embasamento teórico os conflitos/problemas apontados nas leituras comunitárias, setoriais e técnicas realizadas junto à população de Palmas, e, corpo técnico da Prefeitura Municipal. Essas contribuições foram classificadas a partir de critérios previamente estabelecidos quanto a abrangência, tipo de contribuição (conflito, potencialidade, solução e informação) e tema (48 subtemas). Após a classificação, os subtemas foram distribuídos entre os técnicos envolvidos no processo de revisão do plano diretor (designados pelo Decreto nº 1.347 de 20 de março de 2017) para a elaboração do diagnóstico, com a orientação de que fossem abordados nessa fase as contribuições classificadas como conflitos. Nesta etapa dos trabalhos, os Distritos do Município foram tratados de forma conjunta, não sendo individualizados os conflitos para cada região. Não foram analisadas as potencialidades registradas nas leituras realizadas.

4.3.2. Gases de Efeito Estufa

O planejamento ambiental das cidades para ações de mitigação e adaptação às mudanças climáticas passa inicialmente pela realização do inventário de emissões GEE, o qual deve permitir que o agente público local e os membros da comunidade tenham um claro entendimento sobre os setores que mais contribuem para as emissões totais. No intuito de enfrentar as mudanças do clima global o Município de Palmas estabeleceu referenciais estratégicos, tendo seu ponto de partida no desenvolvimento de um inventário de emissões de GEE entregue no ano de 2015. Este estudo abrangeu as cidades de Palmas e Porto Nacional e envolveu os setores de maior relevância (Tabela 1), seguindo a metodologia mais recente descrita no Protocolo Global para Comunidades - GPC (do inglês: Global Protocol for Community Scale GHG Inventories) do Instituto Cidades - ICLEI (do inglês: International Council for Local Environmental Initiatives).

Figura 25 - Tabela 01 - Fontes de Emissão⁶

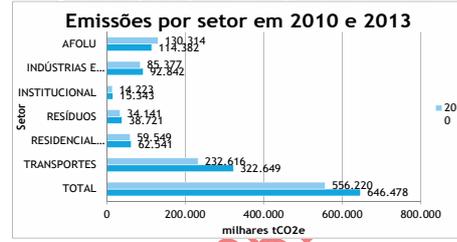
Setor	Esopo 1	Esopo 2	Esopo 3
AFOLU	Emissões de metano de criação de gado	Emissões de metano de criação de aves	Emissões de metano de criação de suínos
Industrial e IPPU	Graxas e Lubrificantes	IPCC, HFCs e SF6	Consumo de energia elétrica pelo setor
Institucional	Consumo de combustíveis fósseis	Consumo de energia elétrica	
Residencial e Serviços	Consumo de combustíveis fósseis	Consumo de energia elétrica	
Resíduos	RCS	Resíduos Sólidos, Incombustíveis e Compostáveis	Resíduos Sólidos, Incombustíveis e Compostáveis
Transportes	Aviação, navios, navios, aviões e outros	Estações de tratamento de águas residuais	Estações de tratamento de águas residuais

Fonte: Consórcio IDOM-COBRAPÉ (2015).

⁶ AFOLU: Agricultura, Silvicultura e Outros Usos da Terra; IPPU: Graxas e Lubrificantes.

O inventário concluiu que o total de emissões de GEE em 2010 foi de 556.220 toneladas de CO₂e, enquanto em 2013 o total de emissões foi de 446.478 toneladas de CO₂e, havendo um acréscimo de 16% nas emissões entre 2010 e 2013 (Gráfico 1).

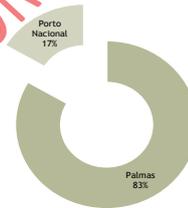
Figura 26 - Comparativo para as Emissões por Setor em 2010 e 2013.



Fonte: Consórcio IDOM-COBRAPÉ (2015).

Foi constatado também que o município de Palmas foi responsável por mais de um quarto das emissões GEE da região de estudo, o que é resultado, principalmente, da diferença de população entre os dois municípios (Gráfico 2).

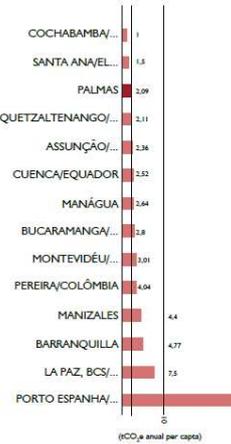
Figura 27 - Contribuição dos Municípios para as Emissões de GEE.



Fonte: Elaboração Consórcio IDOM-COBRAPÉ (2015).

Tem-se ainda que a média per capita de emissões registradas na região de estudo em 2013 ficou abaixo das médias das outras cidades com características semelhantes, conforme demonstra o Gráfico 3.

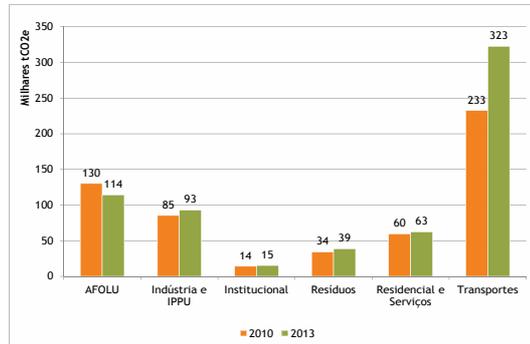
Figura 28 - Comparação entre emissões per capita.



Fonte: Consórcio IDOM-COBRAPÉ (2015).

Entre os setores considerados, o de Transportes sofreu a maior variação entre os dois anos estudados, apresentando um aumento de 39% entre 2010 e 2013, como pode ser visualizado no Gráfico 4. Assim, esse setor foi responsável pela emissão de 322.649 toneladas CO₂e em 2013, que equivale a 1,04 tCO₂e/hab/ano, o que representou quase a metade do total de emissões daquele ano.

Figura 29 - Comparativo para as Emissões por Setor em 2010 e 2013.



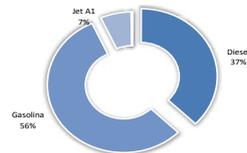
Fonte: Consórcio IDOM-COBRAPÉ (2015).

O aumento nas emissões do setor Transporte é reflexo do acréscimo de 26% da frota de automóveis dos municípios estudados, que passaram a contar com 42.619 automóveis a mais em 2013. Esse aumento é considerado tendencial e proporcional ao crescimento populacional. Dessa forma, a frota de automóveis tende a continuar sendo protagonista nas emissões futuras, salvo pela implementação de ações de mitigação.

Houve também, porém em menor escala, aumentou na emissão da aviação, principalmente devido ao aumento das emissões oriundas do consumo de JET A1, que tem um fator de emissão superior ao da gasolina, e que teve um aumento de 35%, impulsionando as emissões.

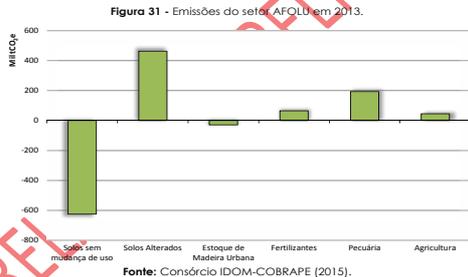
Dessa forma, resta o entendimento de que os grandes responsáveis pelas emissões de GEE no Setor de Transporte são os gases oriundos da combustão de combustíveis fósseis (diesel, gasolina e Jet A1), conforme demonstra o Gráfico 5.

Figura 30 - Emissões do setor de Transportes em 2013.



Fonte: Consórcio IDOM-COBRAPÉ (2015).

O setor AFOLU aparece como segundo maior emissor. Observou-se nos dados apresentados no Gráfico 6 que, apesar das emissões provocadas pelo uso e alteração do solo, as áreas verdes que se mantiveram como tal durante o período estudado contribuíram consideravelmente para o sequestro de carbono da atmosfera.



Fonte: Consórcio IDOM-COBRAPÉ (2015).

O sequestro de carbono é naturalmente realizado pelas florestas, principalmente em sua fase de crescimento, quando as árvores demandam uma quantidade muito grande de carbono para se desenvolver e, com isso, retiram grande quantidade desse elemento do ar.

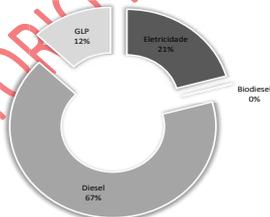
Em 2003 a Prefeitura de Palmas criou projeto que objetivava o sequestro de carbono na área urbana. Para viabilizar esse projeto, foi aprovada a Lei nº 1182, de 13 de maio de 2003, que tratava da Política Municipal de Mudanças Climáticas, sendo esta a primeira lei municipal a tratar do tema no Brasil.

A Lei nº 1182/2003 se limitou a regular as ações do município em relação aos projetos nas áreas florestal e energética, autorizando a extinta Agência Meio Ambiente e Turismo - AMATUR a negociar e comercializar os créditos de carbono fixados nas áreas verdes especiais e, também, a contratar assessoria técnica para orientação das diretrizes dos projetos na área de mudanças climáticas (Palmas, 2003).

Na gestão seguinte, o projeto de sequestro de carbono não chegou a ser implementado e a Lei nº 1182/2003, embora ainda em vigência, perdeu sua eficácia. Assim, a descontinuidade da política provocou um "turnover" que retrou a questão climática da agenda do município por algum tempo.

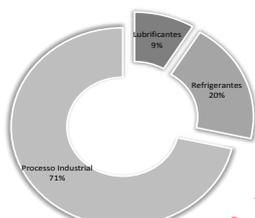
Retomando ao inventário, o Setor Industrial (IPPU, Cargas e Lubrificantes) foi o terceiro que mais emite, embora apresente emissão consideravelmente inferior ao Setor de Transportes. Nesse setor a base da matriz energética não renovável com alta emissão de GEE (Gráficos 7 e 8).

Figura 32 - Emissões Setor Industrial em 2013.



Fonte: Consórcio IDOM-COBRAPÉ (2015).

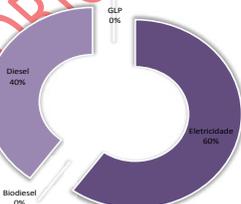
Figura 33 - Emissões do setor IPPU em 2013.



Fonte: Consórcio IDOM-COBRAPÉ (2015).

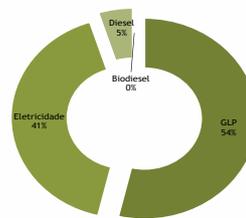
Observa-se que os Setores Residencial, Serviços e Institucional apresentaram menores taxas de emissão. Isso pode ser consequência da maior variação da matriz energética desses setores, apresentando uma maior participação da energia elétrica hídrica (Gráficos 09 e 10).

Figura 34 - Emissões Setor Institucional em 2013.



Fonte: Consórcio IDOM-COBRAPÉ (2015).

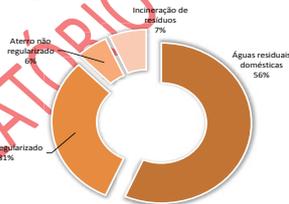
Figura 35 - Emissões do setor Residencial e de Serviços em 2013.



Fonte: Consórcio IDOM-COBRAPÉ (2015).

Quanto ao setor de Resíduos, obteve-se que o biogás produzido pela degradação dos resíduos do Aterro Sanitário é responsável por 31% do total de emissões, enquanto as águas residuais domésticas são responsáveis por 56% das emissões do Setor de Resíduos (Gráfico 11).

Figura 36 - Emissões do setor de Resíduos em 2013.



Fonte: Consórcio IDOM-COBRAPÉ (2015).

O estudo realizado pelo Consórcio IDOM/CPBRAPE também elaborou cenários tendenciais de emissões, o chamado Cenário Tendencial Esperado, ou de Negócios Como de Costume - BAU (Business As Usual). Esses cenários foram elaborados

para os anos de 2020, 2030, 2040 e 2050, e visam fornecerem uma base de dados que auxilie na compreensão de como as emissões GEE evoluirão caso sejam mantidas as características e projeções atuais, com o objetivo de subsidiar o planejamento das ações de curto, médio e longo prazo e o estabelecimento de metas e redução das emissões identificadas.

Quanto aos cenários tendências, as emissões projetadas para Palmas e Porto Nacional no ano de 2020 ultrapassam o valor de 809 mil tCO₂e, em 2030 chega a mais de 825 mil, em 2040 o valor é acima de 1,1 milhões de tCO₂e e em 2050 chega a mais de 1,5 milhões tCO₂e (Tabela 2).

Figura 37 - Tabela 02 - Emissões GEE em 2013, 2020, 2030 e 2050.

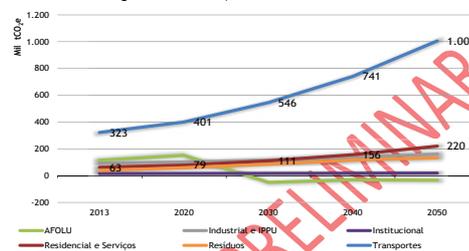
Setor	2013		2020		2030		2040		2050	
	Total (tCO ₂ e)	Per capita (tCO ₂ e)	Total (tCO ₂ e)	Per capita (tCO ₂ e)	Total (tCO ₂ e)	Per capita (tCO ₂ e)	Total (tCO ₂ e)	Per capita (tCO ₂ e)	Total (tCO ₂ e)	Per capita (tCO ₂ e)
AFOLU	114.382	0,37	151.506	0,40	50.072	0,11	30.772	-0,05	-	-0,05
Industrial e IPPU	92.842	0,30	101.857	0,27	119.113	0,25	136.209	0,24	160.753	0,24
Institucional	15.343	0,05	16.082	0,04	17.137	0,04	18.191	0,03	19.246	0,03
Residência e Serviços	62.541	0,20	79.058	0,21	110.888	0,23	156.068	0,27	220.252	0,33
Resíduos	38.721	0,13	59.894	0,16	84.917	0,18	116.964	0,20	133.183	0,20
Transportes	322.649	1,04	401.057	1,06	545.546	1,15	740.803	1,29	1.005.521	1,49
TOTAL	846.478	2,09	809.255	2,15	825.529	1,73	1.137.461	1,98	1.504.674	2,23

Fonte: Elaboração Consórcio IDOM-COBRAPÉ.

Enquanto em termos absolutos as emissões aumentaram de 646 mil para mais de 1,5 milhões de tCO₂e, no quesito per capita a evolução foi de 2,09 para 2,23 tCO₂e/hab, crescimento relativamente baixo, fato devido à maior parte do aumento de emissões estar relacionada justamente ao crescimento da população.

Com relação aos setores-chaves, o Setor de Transportes se destaca por ser o maior contribuinte para geração de emissões GEE em todos os anos analisados, atingindo um aporte de 680 mil tCO₂e até 2050. Este fato está relacionado com a tendência de aumento da frota de veículos e a consequente dependência de combustíveis fósseis (Gráfico 12).

Figura 38 - Emissões por setor no Cenário BAU.



Fonte: Consórcio IDOM-COBRAPÉ (2015).

O serviço de transporte público oferecido na cidade de Palmas é deficitário, o que reduz o interesse da população em usá-lo. Por outro lado, a ausência de ciclovias e calçadas seguras e sombreadas, além do desconforto térmico provocado pela alta temperatura da cidade, torna o uso da bicicleta e da caminhada alternativa pouco interessante. Esses fatores associados desestimulam a população a usar o transporte coletivo e os modos de transporte de baixo carbono, o que contribui para o aumento de veículos particulares em circulação e, consequentemente, o aumento na emissão de GEE, o que reforça a tendência do Cenário BAU para esse setor.

O Setor Residencial e de Serviços apresenta a segunda tendência mais acentuada de crescimento ao longo dos anos. O Setor Industrial e IPPU será o terceiro maior emissor em 2050, porém sua tendência de crescimento é relativamente baixa. O Setor de Resíduos é o quarto a se destacar no cenário tendencial, apresentando um acréscimo potencial de suas emissões. As contribuições do setor Institucional mantiveram-se relativamente baixas no período projetado, com um crescimento moderado (Gráfico 02).

O setor de maior variação foi o AFOLU. A partir de 2020 as emissões de CH₄ oriundas do reservatório deixam de existir, registrando uma forte redução nessa emissão, passando a conferir ao setor um sequestro perto de 50 mil tCO₂e em 2030. Contudo, a

precisão de crescentes perdas de área verde, assim como a tendência de aumento da pecuária diminuir o sequestro promovido anteriormente, chegando a 2050 na ordem de 34 mil tCO₂e. (Gráfico 12).

Dessa forma, observa-se que o setor de Transportes, pela sua amplitude, e Residencial e Serviços, pela crescente demanda, apresentam os principais desafios a serem abordados para redução das emissões GEE, o que os tornam o foco na proposta de medidas de mitigação para a construção de um cenário inteligente.

O Setor AFOLU possui um dos maiores potenciais de sequestro, já que chegará em 2020 sequestrando apenas 2% do total emitido, podendo aumentar essa contribuição significativamente.

4.3.3. Arborização

A presença da vegetação traz benefícios relevantes no processo de amenização climática do meio urbano, pelas criações de microclimas agradáveis, que contribuem significativamente para o bem estar dos cidadãos. (PAZ 2009).

O Diagnóstico de Arborização de Palmas (DAP 2015) identificou que a arborização da cidade é composta por 46,90% de espécies nativas do cerrado, 37,17% proveniente de outros países e 15,93% oriundas de outras regiões brasileiras. Foi identificado também que a arborização é composta de 87,54% de árvores e 12,46% de palmeiras. Quanto ao porte, 41,49% dos indivíduos é de médio porte, 39,30% de grande porte e 19,21% de pequeno porte. Destes, 64,19% já atingiram a idade adulta, 22,54% são ainda jovens e 13,27% mudas.

O Diagnóstico também apontou diversos problemas relacionados à arborização urbana de Palmas que também foram percebidos pela comunidade e pelas contribuições técnicas.

A arborização deficiente ou insuficiente foi assunto recorrente nas fases de Leitura Comunitária e Técnica. Isso demonstra que há grande sensibilidade da população quanto aos malefícios causados pela ausência das árvores nos espaços públicos.

Outra queixa constante da comunidade foi a ausência ou deficiência de arborização nos passeios públicos, canteiros centrais, calçadas e ciclovias, o que foi posto como um fator dificultador ou até impeditivo para o uso desses modais de transporte, devido ao grande desconforto térmico em função das altas temperaturas da cidade associadas a uma infraestrutura não adaptada e não adequada.

O Diagnóstico da Arborização de Palmas identificou que os principais problemas relacionados às calçadas estão na escolha inadequada das espécies arbóreas que muitas vezes danificam a estrutura da calçada. Também há conflitos com equipamentos públicos pela falta de manutenção, poda insuficiente ou ausência de área permeável que permita a infiltração (DAP 2015).

A falta de arborização em espaços públicos como praças e áreas de lazer também foi citada em várias reuniões comunitárias, o que tem inviabilizado o uso desses espaços e afetado o convívio social, devido ao grande desconforto térmico em que as pessoas ficam expostas nessas áreas.

O DAP 2015 constatou que em algumas Áreas Verdes Não Edificantes - AVNE há grandes áreas desprovidas de vegetação, e, quando isso ocorre, há elevado número de espécies exóticas. Foi notado também que a manutenção e fiscalização dessas AVNE é deficiente, pois foi encontrado grande acúmulo de entulho e lixo, além de ocupações irregulares.

A baixa arborização no interior das quadras também foi recorrentemente citada como um conflito a ser solucionado. A falta de arborização aliada a infraestrutura instalada que prioriza a impermeabilização do solo e o uso de materiais construtivos de alta absorção de calor contribuem para o aparecimento de ilhas de calor, o que pode aumentar a sensação de calor no interior das quadras.

A substituição de espécies nativas por exóticas e problemas de manutenção das áreas arborizadas, como, por exemplo, a roçagem ineficiente, também foram citados.

Em relação à manutenção, o DAP destaca que ocorre um manejo inadequado, vinculado ao não preparo do solo para o plantio, ao tamanho inapropriado das covas, a não eliminação de pragas e a falta de adubação pós-plantio, fazendo com que muitas árvores apresentem problemas fitossanitários ou associados ao crescimento e estrutura deficiente.

Apesar disso, a fitossanidade foi considerada boa em 87,55% das árvores analisadas, 6,00% apresentaram uma condição fitossanitária regular, 4,14% ruim e 0,30% dos indivíduos analisados estavam mortos.

Também foi manifestada nas contribuições comunitárias, setoriais e técnicas a ideia de que há certa omissão dos gestores municipais e também da população quanto à falta de critério para a extração de espécies que poderiam ser aproveitadas na arborização urbana ou no paisagismo.

Essa questão foi abordada pela ótica da derrubada irregular, que foi atribuída à falta de fiscalização e punição por parte dos órgãos fiscalizadores e, também, à falta de conscientização da população, que retiram as árvores pelos mais diversos motivos. A gestão municipal também foi alvo de críticas e apontada como responsável pela derrubada desnecessária de árvores adultas e em crescimento.

Até mesmo os desmatamentos autorizados pelo órgão ambiental foram, em alguns casos, considerados desnecessários e abusivos, principalmente os desmatamentos relacionados a novos microparcelamentos, o que indica que há falhas nas legislações ambientais e urbanísticas que tratam do tema.

Na zona rural o cenário também é preocupante. A grande ocorrência de queimadas, de desmatamento irregular das margens de rios e nascentes e, também, de desmatamento de grandes áreas vegetadas para dar lugar a pastagens e a lotamentos irregulares, além de causarem grande pressão aos recursos naturais, principalmente aos hídricos, também contribuem para a redução do sequestro de CO₂ da atmosfera além de alterar o microclima dessas áreas, tornando-as mais quentes.

Embora a gestão municipal tenha realizado ações no sentido de melhorar a arborização da malha urbana, como, por exemplo, a elaboração do Diagnóstico e do Plano de Arborização em 2015 e a manutenção de um viveiro que abastece o replantio realizado pelo município e faz doações de mudas à população, estas ações tem mostrado insuficientes para suprir o déficit de arborização de Palmas.

O grande anseio da população por mais áreas arborizadas está relacionado, principalmente, a questão do grande desconforto térmico percebido nas áreas em que as árvores são inexistentes ou insuficientes.

Embora exista essa demanda clara sobre a principal função que a arborização deve exercer, percebe-se que há uma dificuldade de planejamento, priorização de áreas e execução de um plano de ação orientado para um plantio gradativo e que efetivamente cumpra com a função de amenizar o micro clima local.

4.3.4. Conforto Térmico

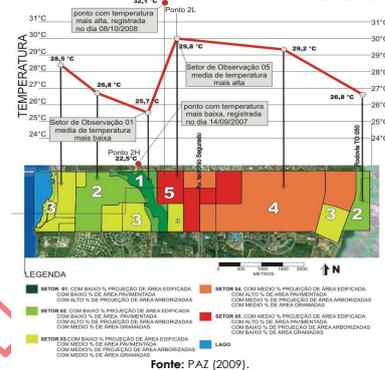
O modelo de urbanização que tem sido desenvolvido nas cidades contemporâneas tem causado grandes alterações nas condições climáticas locais, sendo cada vez mais recorrente o fenômeno das ilhas de calor. Embora em um contexto geral saiba-se quais as principais causas que provocam essas alterações, que passam especificamente pela construção civil e padrão construtivo e, também, pelas escolhas dos planejadores urbanos, existem variações locais que devem ser consideradas e que distinguem as cidades umas das outras.

Dessa forma, a teoria generalista não se aplica irremediavelmente a qualquer situação, uma vez que as cidades possuem características específicas que as diferenciam no que diz respeito à disponibilidade de recursos, situação ambiental, economia, cultura,

desenho urbano, arquitetura urbana, entre outras. Visto que o município de Palmas não possui estudo próprio sobre conforto térmico, optou-se por basear esse diagnóstico em estudos acadêmicos feitos especificamente para a cidade de Palmas.

Em estudo realizado por PAZ (2009) foi identificado que, em horários próximos de aferição das temperaturas, os pontos localizados em áreas cujo uso e a ocupação do solo são bastante adensados e com pouca vegetação apresentaram temperaturas mais elevadas, podendo ser identificadas como ilhas de calor. Por outro lado, os pontos de coleta localizados em ambientes com maior densidade de vegetação foram os que apresentaram menores temperaturas, e pode ser consideradas ilhas de frescor (Figura 27).

Figura 39 - Resumo da análise estatística com as temperaturas médias de cada setor.



A presença da vegetação causou tamanho impacto que, em determinado dia de coleta, constatou-se uma diferença de temperatura de 8,4 °C entre uma área com vegetação densa (Avenida JK com Avenida NS-05) e outro localizado na mesma avenida a aproximadamente 500m de distância, mas sem vegetação. O local com muita vegetação apresentou-se menos quente que o local com pouca vegetação (PAZ 2009).

Em estudo realizado por Freitas (2015) também foi observado que as temperaturas tendiam a baixar em áreas próximas ao corpo hídrico e/ou com grande adensamento de massa arbórea, como o ponto próximo ao Museu Palocínio e o ponto no fim da Av. Teotônio Segurado na parte norte. Ao contrário, as temperaturas tendiam a aumentar conforme aproximação nas áreas com ausência de elementos vegetativos, altamente adensadas, com solos com baixa permeabilidade e utilização excessiva de materiais absorventes de calor, bem como o alto tráfego de veículos, como no eixo central da Av. JK e Av. Teotônio Segurado.

O estudo apontou que o acúmulo de calor nas Av. JK e Teotônio Segurado é causado pelo tráfego intenso e pela vegetação instalada que constitui-se, na maioria dos casos, em árvores de pequeno porte sem copa densa, vegetação rasteira ou espécies inapropriadas para o sombreamento (como as palmeiras) o que leva a uma maior exposição solar das superfícies descobertas (FREITAS, 2015).

Assim, ficou evidenciado que a vegetação melhora as condições microclimáticas da cidade, desempenhando o papel fundamental de amenizar a radiação solar, reduzir a temperatura e a umidade relativa do ar, entre outras funções (PAZ 2009).

Nosso modelo de urbanização também tem grande parcela de responsabilidade na alteração do clima local. Palmas possui vastas áreas impermeabilizadas em detrimento da vegetação nativa, que são revestidas com material que possui grande potencial de reter, conduzir e dissipar calor na estrutura, irradiando essa carga térmica para o meio ambiente depois que o sol se põe. Isso faz com que a cidade se transforme em uma grande ilha de calor durante a noite, se comparada a área do seu entorno.

Alguns projetos arquitetônicos da cidade também não seguem diretrizes que busquem o conforto térmico das edificações e dos seus arredores, e que, muitas vezes, potencializa a sensação de calor. São vários os exemplos de construções que não priorizam o conforto térmico interno e externo, como, por exemplo, os prédios com fachada espelhada, especialmente as voltadas para o lado oeste (poente).

Como exposto, o modelo de urbanização e construção adotados em Palmas, que muitas vezes priorizou a estética e a impermeabilização do solo, já causam um processo de desequilíbrio no balanço de energia que altera a condição do clima local. Considerando as altas temperaturas registradas na cidade e, ainda, o advento das mudanças climáticas, a tendência é que esse processo seja potencializado e as consequências diante da vulnerabilidade social, ambiental e econômicas são imprevisíveis.

Por esse motivo, deve-se promover o planejamento urbano e rural climaticamente responsável para adaptar a cidade às altas temperaturas a que já está exposta, e, principalmente, para aumentar a resiliência frente aos desafios que virão caso o aumento da temperatura global se confirme.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

FREITAS, T. P. F. **O Campo Térmico de Palmas/TO em Episódios de Primavera-Verão e de Outono-Inverno: contribuições ao planejamento urbano**. Dissertação (mestrado em Ciências do Ambiente) - Universidade Federal do Tocantins - UFT, Palmas, 2015, pg. 151.

IDOM: COBRAPE. Estudo 1: Mitigação das Mudanças Climáticas. Palmas, TO, 2015, pag. 46

PAZ, L. H. F. **A Influência da Vegetação Sobre o Clima Urbano de Palmas - TO**. Dissertação (mestrado em Arquitetura e Urbanismo) - Universidade de Brasília - UNB, Brasília, 1999, pg. 132.

4.4. PAISAGEM URBANA

Figura 40 – Vista aérea de Palmas.



Fonte: Prefeitura Municipal, 2017.

4.4.1. Introdução ao Tema

Para CULLEN (2006), "paisagem urbana é um conceito que exprime a arte de tornar coerente e organizado, visualmente, o emaranhado de edifícios, ruas e espaços que constituem o ambiente urbano". A paisagem urbana reinventa a organização das cidades, criando espaços agradáveis para viver.

Para a análise da paisagem urbana de Palmas, foi necessário observarmos o espaço público e seus diferentes usos pela população, a arborização urbana e a integração da natureza exuberante com a cidade, a caminhabilidade, os muros e fachadas dos edifícios e o conforto térmico nos ambientes externos.

4.4.2. Espaço Público

O espaço público é uma opção aos espaços cada vez mais confinados e socialmente estratificados em que vive a comunidade atual. Por isso, estes espaços devem ser acessíveis a toda a população e distribuídos igualmente por todo o território do município.

Figura 41 – Vista do Parque Cesamar em Palmas.



Fonte: Prefeitura Municipal, 2017.

Nas leituras técnicas e comunitárias, foram elencadas 46 contribuições sobre o espaço público, reforçando a falta que a população sente destes locais.

Observou-se que a maior reivindicação da comunidade quanto ao tema é a falta de opções de lazer saudável, de espaços públicos para convívio e prática de esportes consubstanciada em praças e parques urbanos em todo o território do município. Algumas regiões, porém, receberam destaque quanto à falta de áreas de lazer, tais como as quadras 603, 706 e 1303 Sul, toda a região norte e o loteamento Sonho Meu, o qual possui praças públicas inutilizadas. Foram solicitados ainda equipamentos específicos, como uma praça adequada aos idosos.

Destacou-se, dentre as contribuições, a falta de áreas disponíveis para a instalação de equipamentos públicos de grande porte, além da destinação imprópria, através de concessões ou doações, das áreas públicas existentes, o que resulta em poucas praças disponíveis, principalmente, no interior das quadras.

A paralisação da obra da praia das ARNOS também foi questionada, visto que sem opções de lazer na região, a população precisa deslocar-se para outros locais mais distantes, em busca de equipamentos.

Verificou-se também, na análise da leitura comunitária, uma preocupação com a subutilização de áreas públicas municipais e de áreas verdes, muitas vezes abandonadas pela gestão pública, ou com sua destinação original alterada, tais como as APMS 8-B e 9-B da quadra ARNO 33, as quais foram pavimentadas e transformadas em estacionamento, para atender ao comércio da região.

Constatou-se, ainda, uma inquietação por parte da população quanto à falta de manutenção dos equipamentos públicos existentes, dos jardins e canteiros e à depredação e mau uso do bem público, vandalismo no mobiliário urbano e violência de todas as ordens nestes locais. Com efeito, a falta de manutenção e estruturação e a roçagem ineficiente da maioria das áreas verdes contribui para o aumento da criminalidade.

Outra apreensão verificada nas leituras técnica e comunitária é a verticalização da cidade e a descaracterização da paisagem, principalmente da serra e do lago. A poluição visual e a falta de aproveitamento da beleza cênica desses encantos têm preocupado os cidadãos palenses, conforme constatado.

Figura 42 – Vista do Lago de Palmas.



Fonte: Prefeitura Municipal, 2017.

A leitura técnica observou que foi elaborado o Termo de Referência relacionado ao Plano de Paisagismo Sustentável de Palmas, porém não houve continuidade neste processo. Além disto, para o corpo técnico responsável pela leitura da cidade, o paisagismo de Palmas não considera o conceito de Paisagem Cultural, que considera o sentimento de pertencimento e identificação da população junto ao espaço que ocupa.

Com efeito, verifica-se que a população não se sente pertencente à cidade de Palmas, e grande parte deste problema deve-se à questão da falta de arborização na cidade, a qual torna-se um impeditivo para o uso das ruas e dos espaços públicos, dificuldade relatada em leitura comunitária pelos moradores da quadra ARNE 64, por exemplo.

Através da análise dos pontos acima mencionados, entendemos que cabe ao Poder Público promover a implantação de praças e parques nos locais previstos pelo macro zoneamento, tanto no interior quanto nos demais locais especificados, de

forma a estimular a integração da população com o espaço público, mediante arborização, instalação de mobiliário urbano e a adequada manutenção dos mesmos. Da mesma forma, deve ser prioridade do Poder Público zelar pela paisagem urbana, afetada pela verticalização das edificações, de forma a valorizar o contato da população com a natureza exuberante da região.

4.4.3. Arborização

Segundo o Instituto Brasileiro de Florestas, além da função paisagística, a arborização urbana proporciona benefícios à população, tais como:

- Proteção contra ventos;
- Diminuição da poluição sonora;
- Absorção de parte dos raios solares;
- Sombreamento;
- Ambientação aos pássaros;
- Absorção da poluição atmosférica, neutralizando os seus efeitos na população.

Acerca dos conflitos que envolvem a arborização urbana na cidade de Palmas, foram elencadas 34 contribuições dentre as leituras técnica e comunitária. Verificamos que a população está descontente com a arborização urbana em vários aspectos.

Figura 43 – Arborização urbana em Palmas.



Fonte: Prefeitura Municipal, 2017.

Primeiramente, levantou-se a quantidade de espaços vazios, com pouca arborização e a falta de reflorestamento nas quadras que encontram-se nesta situação, tanto internamente, quanto externamente. Conforme a população, na atual gestão houve a maior devastação nas áreas verdes, desmatamento de áreas públicas e privadas e a derrubada de indivíduos arbóreos foi maior do que o plantio dos mesmos, sendo observada certa omissão por parte da população e dos gestores municipais quanto à derrubada de espécies que poderiam ser aproveitadas na arborização urbana ou no paisagismo.

Conforme a leitura técnica, averiguou-se que, com a derrubada de árvores nas imediações da loja HAVAN, houve adensamento da avenida, o que, possivelmente, tenha contribuído para o aumento do número de casos de dengue na região. O mesmo ocorre em várias outras áreas da cidade, visto que não há preocupação com este tema, por parte da gestão pública.

Constatou-se que a população sente falta de locais adequados ao plantio de árvores, definidos pela gestão pública, de forma a evitar conflitos com o passeio público e a rede de distribuição de energia. Desta forma, há um déficit muito grande de arborização nas calçadas e até mesmo nas residências. Devido à falta de orientação técnica para a manutenção e preservação dos indivíduos, muitos deles não são devidamente cuidados e acabam sofrendo com a poda incorreta e o mau uso de agrotóxicos, o que acarreta na morte de muitos deles.

Apurou-se que a população não aprova o plantio de árvores inadequadas à região do cerrado e a substituição de árvores nativas por exóticas. A comunidade também considera o impacto do uso de espécies arbóreas em conflitos com equipamentos públicos e a insuficiência ou ausência de área permeável que permita a infiltração de água e aeração do solo.

Nas reuniões comunitárias verificou-se a insatisfação da população quanto à falta de arborização dos espaços públicos, sendo citadas a praça da quadra 1303 Sul, a Avenida CO 09, a região das ARNOS, o Setor Morada do Sol e a ARNE 64. Afirmouse, ainda, que a questão da arborização em Palmas é um impeditivo para o uso das ruas e dos espaços públicos.

Os agrupamentos arbóreos cumprem maior influência na redução da temperatura do ar e da radiação incidente que uma única árvore. Assim, o agrupamento/arranjo de elementos arbóreos tem grande importância na composição dos espaços externos, pois a definição do plano de massa arbórea serve como um instrumento para o desenho da paisagem que visa à requalificação do ambiente urbano.

Na leitura técnica, foi possível observar que locais com ausência de elementos vegetativos, apresentaram alta temperatura do ar, como por exemplo, o eixo central do encontro das Av. JK e Av. Teotônio Segurado, a qual se apresentou mais elevada, com a alta densidade de ocupação e pouca presença de massa arbórea, implicando em um estresse térmico.

O acúmulo de calor nessas avenidas é causado, principalmente, pela inexistência de vegetação, ou o uso de espécies de pequeno porte, sem copa densa, vegetação rasteira ou espécies inapropriadas para o sombreamento (como as palmeiras) o que leva a uma maior exposição solar das superfícies descobertas, contribuindo bastante para a formação das ilhas de calor.

Em cidades com altas temperaturas, a arborização nas calçadas, em áreas comerciais, estimula a circulação de pedestres, fomenta o comércio, proporciona maior segurança e da "vida às ruas. Na maioria dos casos, tenta-se resolver as altas temperaturas com climatização, o que poderia ser amenizado pela arborização.

Entendemos, assim, que a ausência da vegetação expressiva contribui para o aumento da temperatura, o que afeta diretamente o convívio social, fazendo com que as pessoas não tenham estímulo em ocupar os espaços públicos e as ruas. A arborização urbana é, portanto, uma preocupação relatada tanto na leitura comunitária quanto técnica e feita por parte de moradores de todas as regiões do Município, desde o setor norte até o sul.

4.4.4. Caminhos/Calçadas

Conforme disposto na NBR 9050, as calçadas devem ser acessíveis a todos, dando prioridade às pessoas com deficiência física ou mobilidade reduzida. Para tanto, a implantação de calçadas deve considerar questões voltadas às: dimensões mínimas, desníveis máximos, pisos adequados, dentre outros.

Figura 44 – Vista aérea do canteiro central da Avenida Teotônio Segurado em Palmas.



Fonte: Prefeitura Municipal, 2017.

Nas leituras técnicas e comunitárias, foram elencadas apenas 13 contribuições relativas às calçadas. Este número, entretanto, não significa a falta de conflitos nesta área.

O primeiro conflito destacado deve ser a prioridade de uso de veículos. Observamos que a cidade de Palmas possui um sistema de trânsito fluido, com vias largas. Mas exatamente o ponto forte para o trânsito de veículos, torna-se um problema para a circulação de pedestres, visto que maiores distâncias precisam ser percorridas. Conforme Pedro Paulino Guimarães, em seu livro "Configuração Urbana - Evolução, Avaliação, Planejamento e Urbanização", a maior parte das pessoas, no cumprimento de suas rotinas diárias, está disposta a andar aproximadamente entre 500 e 1000 metros. Sabemos que o macro parcelamento de Palmas foi planejado com um eixo entre rotatórias aproximado de 750 metros, o que aumenta sobremaneira as distâncias a serem percorridas pelos pedestres.

Somadas à dificuldade quanto à priorização dos veículos em detrimento dos pedestres, a população de Palmas padecer ainda com a falta de calçadas. Muitas regiões ainda não possuem calçadas executadas, o que dificulta a caminhabilidade do cidadão, que precisa transitar pelo leito rodoviário, colocando-se em risco de acidentes.

Além dos trechos desatendidos por calçadas, existem aqueles cujas calçadas existentes necessitam de adequações, por estarem em desacordo com as normas de acessibilidade, dentre outros conflitos.

O primeiro deles é a falta de continuidade e a irregularidade entre os passeios. Como não há normalização, nem tampouco fiscalização das calçadas, cada proprietário a executa como bem entender, fazendo com que o pedestre encontre mais dificuldade em transitar pela calçada do que pela via. Observamos, na leitura comunitária, que em alguns locais a calçada foi interrompida completamente, como no caso da rotatória entre a 405 e a 407 Sul. A falta de manutenção, o uso de materiais inadequados e erros na execução do passeio público, também contribuem para a falta de mobilidade dos pedestres.

Outro conflito levantado pela população é a obstrução de calçadas através de edificações irregulares na Área Central, através da exposição de equipamentos indevidos ou o uso irregular do passeio público com a colocação de mesas e cadeiras, por parte de alguns empreendimentos. Por fim, verificamos que a ausência, ou a deficiência de arborização nas calçadas desestimula a população à caminhada, devido às altas temperaturas da cidade.

Concluímos, portanto, que este Plano Diretor deve propor formas de estimular a construção acessível de calçadas arborizadas, contínuas, livres e desobstruídas, de forma a estimular a caminhabilidade, tornando esta uma prática agradável, mesmo em meio à fortes temperaturas e grandes distâncias a serem percorridas.

4.4.5. Muros

Dentre todas as contribuições técnicas e comunitárias, apenas duas referem-se ao uso de muros.

Na leitura comunitária, verificamos uma preocupação quanto à exigência da legislação municipal em estabelecer os fundos dos lotes para as avenidas, criando assim, quilômetros de muros. Esse fator contribui para a insegurança da população, que necessita caminhar grandes distâncias sem nenhuma observação. A leitura técnica observou que a utilização de lotes residenciais limítrofes às avenidas para a abertura de comércio agregou uso às faixas das avenidas diminuindo, assim, os corredores murados, propostos pelo plano original.

Figura 45 – Lotes Lindeiros às Avenidas.



Fonte: Prefeitura Municipal, 2017.

Constatamos, ainda, na leitura técnica, que os muros das casas tornam-se inibidores da formação da comunidade, visto que os moradores fecham-se dentro dos lotes, não estabelecendo contato com a vizinhança. O mesmo ocorre com os condomínios fechados, os quais promovem segregação social e insegurança pública, devido ao isolamento.

Percebemos, contudo, que este assunto deve ser mais bem debatido, de forma a encontrar uma solução adequada tanto aos costumes, quanto à paisagem urbana, clima e segurança da população.

4.4.6. Conforto Térmico

Ao todo, foram citados 15 conflitos relativos ao conforto térmico nas leituras técnica e comunitária. No entanto, temos ciência de que este assunto permeia outros temas como a arborização e as calçadas, por exemplo.

É notório o incômodo da população palmensa quanto ao calor excessivo da cidade. A falta de conforto térmico afeta pedestres, comerciantes e até mesmo alunos da rede pública, provocando-lhes mal estar. Segundo a comunidade, as temperaturas médias de 2015 e 2016 aumentaram em relação aos valores registrados em anos anteriores e grande parte deste problema tem origem na descaracterização da área rural. Os loteamentos clandestinos localizam-se, em sua grande maioria, na área da APA do lajeado, onde podem-se encontrar grandes porções de terra desmatada com a finalidade do micro parcelamento.

Figura 46 – Vista do Lago de Palmas



Fonte: Prefeitura Municipal, 2017.

Na leitura técnica verificou-se, portanto, que a falta de arborização da cidade, ou a arborização realizada com o uso de espécies com baixo nível de sombreamento, é o principal vetor na formação das ilhas de calor. Outros fatores são a verticalização do espaço urbano, a qual tende a dificultar a circulação dos ventos e a aumentar as superfícies de absorção da radiação, gerando um acúmulo das

temperaturas. Além disso, as temperaturas tendem a elevar-se nas áreas de grande adensamento urbano, baixa permeabilidade do solo e a utilização excessiva de materiais absorventes de calor, bem como o alto tráfego de veículos.

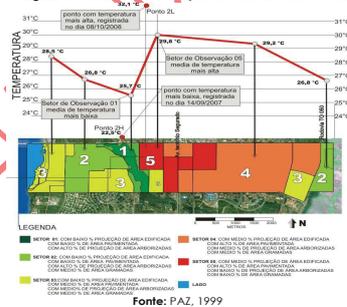
Observou-se, na leitura técnica, uma inquietação quanto à falta de acompanhamento do Poder Público na derrubada de indivíduos arbóreos, tal como ocorreu no Condomínio Alphaville, onde foram derrubados 620 mil indivíduos arbóreos, quantidade incompatível com o plantio feito pela prefeitura. Na ARSO S1, restam ainda 2.000 ha de mata fechada e, se nada for feito, milhares de indivíduos serão derrubados com o micro parcelamento.

Verificamos, também, que o desconforto térmico provocado pela alta temperatura da cidade, desestimula a população ao uso da bicicleta e da caminhada, que são modos de transporte de baixo carbono.

Nas avenidas, faltam também abrigos sombreados, os quais tornam o deslocamento do pedestre mais confortável. A lei de Uso e Ocupação do Solo exige a construção de marquises para edificações em determinadas ruas, no entanto, a falta de continuidade entre calçadas e entre prédios, principalmente devido à grande quantidade de lotes vazios, faz com que a lei ainda não alcance o objetivo desejado.

Concluímos que o conforto térmico pode ser alcançado mediante ações práticas do Poder Público, em parceria com a comunidade.

Figura 47 – Resumo da formação de ilhas de calor em Palmas.



Fonte: PAZ, 1999

CONCLUSÃO

A paisagem urbana é o primeiro contato de um visitante com uma cidade, é o que atrai os olhares, é o que faz com que se sinta bem em viver em um local. A paisagem urbana é o que conecta um morador à sua cidade, criando identidade e o sentimento de fazer parte de um local e não apenas transitar por ele.

Por isso, cabe ao Poder Público zelar por esta potencialidade e fomentar seu desenvolvimento, através da criação de regulamentações aplicáveis e condizentes com o avanço de nossa capital.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

CULLEN, GORDON. *Paisagem Urbana*. Portugal, 2006.

GUIMARÃES, PEDRO PAULINO. *Configuração Urbana: Evolução, Avaliação, Planejamento e Urbanização*. São Paulo: ProLúvros, 2004. 260 p.l.

INSTITUTO BRASILEIRO DE FLORESTAS. *Paisagem Urbana*. <http://www.ibflorebras.org.br/a-paisagem-urbana.html>. Acesso em 08 de Junho de 2017.

PAZ, Luiz Hildebrando. *A Influência da Vegetação Sobre o Clima Urbano de Palmas - TO*. Dissertação (mestrado em Arquitetura e Urbanismo) - Universidade de Brasília - UNB, Brasília, 1999. pg. 131.

4.5. INFRAESTRUTURA

4.5.1 Introdução ao Tema

A Infraestrutura Urbana pode ser entendida como um conjunto de obras que constituem, os suportes do funcionamento das cidades e que possibilitam o uso urbano do solo, isto é, o conjunto de redes básicas de condução e distribuição de rede viária, água potável, redes de esgotamento, energia elétrica, gás, telefone, entre outras, que viabilizam a mobilidade das pessoas, o abastecimento e a descarga, a dotação de combustíveis básicos, a condução das águas, a drenagem e o gerenciamento dos resíduos sólidos.

A Infraestrutura Urbana deve priorizar os moradores das cidades respeitando suas especificidades, bem como a sustentabilidade do meio ambiente.

Dessa forma, dotar uma cidade de infraestrutura significa subsidiar sua população de dignidade urbana com respeito à saúde, qualidade de vida e segurança. Assim, quanto mais dotada de infraestrutura que seja eficiente em sistemas de abastecimento de água, sistema de esgotamento sanitário, gerenciamento e manejo de resíduos sólidos, drenagem urbana e manejo de águas pluviais, pavimentação e qualificação de vias e iluminação pública, e investir em ações indispensáveis à Infraestrutura Urbana.

Parte dessas ações está devidamente planejada através do Plano Municipal de Saneamento Básico (PMSB) que contempla diversos objetivos, metas e ações para universalização do acesso aos serviços públicos de saneamento pela população. Em outra vertente, as ações estruturadas na ampliação da iluminação pública de qualidade e sustentável revertem o modo de planejamento para o setor, antes ineficiente e de alto custo para eficiente e de baixo custo.

A Infraestrutura Urbana adequada reverte em grandes benefícios para a Administração Pública, uma vez que, as ações de ampliação e manutenção já foram pensadas otimizando sua execução a custos mais baixos ao passo que a população poderá ser beneficiada de infraestrutura eficiente e de baixo custo, bem como ampliação do atendimento por demais equipamentos comunitários em razão da boa prática de gestão dos recursos orçamentários e financeiros.

4.5.2 Resíduos Sólidos

Na fase de diagnóstico foi possível identificar, com base nos dados do PMSB, que a cidade de Palmas possui 100% da população urbana atendida com coleta de resíduos sólidos, sendo que todo material coletado é destinado ao aterro sanitário localizado na área rural do município.

Os serviços de coleta dos resíduos sólidos são terceirizados para uma empresa que realiza os serviços durante todos os dias da semana. Vale destacar que a

coleta também ocorre nas áreas rurais em pontos estratégicos, de forma que facilita a disposição adequada por parte da população rural e não onere os serviços.

Algumas iniciativas de implantar a coleta seletiva já foram iniciadas, tendo uma boa adesão no início e aos poucos sendo esvaziada. Nesse sentido, foram relatadas algumas críticas direcionadas à administração pública pela falta de incentivo e implantação de programas e ações de envolvimento da comunidade.

Na diagnóstico foram identificadas associações de catadores de materiais recicláveis distribuídos na região norte, centro e sul da cidade. Tais associações realizam os serviços de catação, separação e comercialização do material gerado.

Foi relatado também a falta ou ineficiência do sistema de coleta em algumas regiões da cidade, embora a coleta fosse realizada, caracterizando assim, uma demora na prestação dos serviços. Vale lembrar que os dias e horários de realização das coletas dos resíduos são disponibilizados à população através de campanhas de distribuição da programação porta a porta e também através do site da Prefeitura de Palmas.

A ampliação de campanhas de educação ambiental voltadas para a não geração, reuso e reciclagem dos resíduos foi apontada como uma das formas de contribuir para diminuição dos resíduos sólidos e consequente redução da poluição, bem como conscientizar a população quanto aos hábitos corretos de gerenciamento de resíduos.

4.5.3 Abastecimento de Água

Na fase de diagnóstico foi possível identificar, com base nos dados do PMSB, que a cidade de Palmas possui 99% da população urbana atendida com abastecimento de água com padrões de qualidade no atendimento sendo respeitados. O Sistema de Abastecimento de Água (SAA) está em sua maior parte integrado à ETA 006, que abastece parte da região central de Palmas (Plano Diretor) e da região Sul (Aureny, Taquaralto, Taquari). Existem ainda outros sistemas que complementam as vazões necessárias ao abastecimento, compondo assim o abastecimento da sede municipal. O SAA conta ainda com o abastecimento dos Distritos de Burilirana e Taquarucu, que possuem sistemas de produção e distribuição independentes. Todas as captações existentes no município possuem outorga expedida pelo Instituto de Natureza do Tocantins - NATURATINS.

O Contrato de Concessão nº 385/99 para exploração dos serviços públicos de água e esgoto no Município de Palmas prevê a exploração dos serviços de água na zona urbana do município, cujo perímetro urbano é determinado pela Lei Municipal Complementar nº 155/2007. Dessa forma, o abastecimento de água na zona rural do município é realizado de forma individualizada e de responsabilidade de cada unidade/propriedade.

Dentre as contribuições dadas sobre o Sistema de Abastecimento de Água (SAA), diagnosticou-se que no período de estiagem algumas regiões da cidade sofreram com falta e interrupções no abastecimento de água. Tal situação traz prejuízos à população pela privação de um bem extremamente necessário às atividades humanas.

4.5.4 Esgotamento Sanitário

O Contrato de Concessão nº 385/99 para exploração dos serviços públicos de água e esgoto no Município de Palmas prevê a exploração dos serviços de esgotamento sanitário na zona urbana do município, cujo perímetro urbano é determinado pela Lei Municipal Complementar nº 155/2007. Dessa forma, o esgotamento sanitário na zona rural do município é realizado de forma individualizada, e de responsabilidade de cada unidade/propriedade.

Na fase de diagnóstico foi possível identificar, com base nos dados do PMSB, que o Sistema de Esgotamento Sanitário (SES) de Palmas atende apenas 50,3% da população urbana do município, sendo que, deste montante, 100% do volume coletado é tratado. Já os Distritos de Burilirana e Taquarucu não possuem sistema de esgotamento sanitário. Porém com base nos investimentos realizados da época do PMSB até os dias atuais o percentual de atendimento com esgotamento sanitário chegou aos 84% da população, ou seja antecipando a meta de universalização, sendo que, deste montante, 100% do volume coletado é tratado.

Na Região Sul, o SES que atende apenas três bairros: o Aureny I, II e III, atualmente ampliou o atendimento para Taquaralto, Santa Fé, Morada do Sol, Santa Bárbara e parte do Taquari. O tratamento do esgoto coletado nas regiões dos Aureny's são direcionados para a ETE Aureny, sendo que os demais estão sendo tratados por ETEs compactas que serão transformadas em Estações Elevatórias de Esgoto (EEE) com destinação para a ETE Aureny.

Na Região Central a implantação do sistema de esgotamento sanitário do Plano Diretor de Palmas foi concebida inicialmente para a instalação de uma unidade de tratamento para cada uma das bacias existentes no Plano Diretor. Atualmente cinco bacias de esgotamento compõem o sistema de esgotamento sanitário do Plano Diretor. No entanto, para o tratamento dos esgotos gerados na Região Central estão em operação duas ETEs: a ETE Prata e a ETE Vila União. As quadras que compõem a bacia do Prata têm seus esgotos tratados na ETE Prata e as quadras que compõem as bacias do Brejo Comprido e Sussupara têm seus esgotos tratados na ETE Vila União.

4.5.5 Drenagem

O sistema de drenagem deve ser entendido como o conjunto de infraestrutura existente em uma cidade para realizar a coleta, o transporte e o lançamento final das águas superficiais. Inclui ainda a hidrografia e os talvegues.

Atualmente, o sistema de drenagem urbana aponta para a preservação dos cursos d'água, sua despoluição e a manutenção das várzeas de inundação, de forma que não sejam necessárias obras estruturantes, reduzindo-se custos de implantação e problemas provocados pelas mesmas, tirando proveito de seu potencial urbanístico como áreas verdes e parques lineares.

Como a exemplo de outras cidades do Brasil, o crescimento do município de Palmas tem problemas recorrentes de infraestrutura local. Cresce a ocorrência e a frequência de inundações em áreas urbanas causadas pela expansão das cidades.

Concluído, entende-se que um sistema de drenagem urbana eficiente é aquele que promove o transporte das águas da chuva após a sua ocorrência, não causando transtorno ao funcionamento habitual da área urbana, tão pouco dos corpos receptores dessas águas. Ou seja, a ocorrência de inundação ou alagamentos em menor escala na zona urbana presume a inexistência destas estruturas de drenagem ou ainda a inadequação das mesmas. Deve-se considerar ainda a falta de planejamento e gestão do uso do solo.

Dentre as contribuições dadas sobre Drenagem, diagnosticou-se que a cidade de Palmas possui pontos de alagamentos isolados, em locais conhecidos, e algumas enxurradas em áreas de córregos que recebem as contribuições de chuva. Foi identificado também que, as precipitações possuem ocorrências sazonais e de grandes intensidades em pequenos espaços de tempo, ocasionando alagamentos temporários em razão disso e também da falta de drenagem nesses locais.

Também foi relatado que existem quadras da cidade com rede de drenagem executada, porém as mesmas não se encontram em carga, ou seja, em funcionamento com as bocas de lobo abertas e coletando as águas precipitadas.

Outro fator apontado, diz respeito à falta de manutenção dos sistemas que a compõe, bem como o possível dimensionamento inadequado. Foi relatado também a influência do sistema de drenagem diretamente nos pontos de lançamentos, locais frágeis, que por falta de mecanismos de dissipação de energia acabam sofrendo impactos negativos diretos.

Num outro apontamento foi dito sobre a necessidade de se criar mecanismo de se implantar drenagens sustentáveis a partir das novas obras a serem contratadas, visando minimizar os alagamentos gerados com o escoamento superficial e potencializar a infiltração da água no solo aumentando o período de concentração.

A ausência de redes de drenagem nas ruas e avenidas da cidade além de causar transtornos aos usuários acaba diminuindo a vida útil do pavimento, aumentando a incidência de buracos e consequentemente prejuízos à administração pública e à população.

Foi destacada ainda, a execução de algumas obras de drenagem em pontos críticos de alagamentos, melhorando as condições referente aos serviços de atendimento de drenagem.

4.5.6 Pavimentação

Diante da demanda por infraestrutura, a Pavimentação é um dos componentes com maior apelo, visibilidade e reclamação. Sua falta é imensamente criticada pela população carente do serviço.

Vale ressaltar que, Palmas possui uma característica diferente, pois as áreas loteadas em seu território são de domínio particular ou de domínio estadual, pois este que já levou a administração municipal a não executar serviços de infraestrutura pela falta de regularização fundiária do local.

A pavimentação existente na cidade, em sua grande maioria, possui uma idade avançada o que acaba gerando, principalmente nos períodos de chuva, a ocorrência de muitos buracos. Essa situação acaba demandando da administração municipal ações imediatas de controle e manutenção para garantir aos usuários o menor prejuízo possível, no entanto, os transtornos gerados são inevitáveis, porém possíveis de serem minimizados.

Nos últimos anos os serviços de manutenção da pavimentação da malha viária urbana tem passado por serviços de reapecamento e rejuvenescimento, além de ampliações com a execução de novas obras em ruas e avenidas da cidade, em sua grande maioria, precedidas por sistemas de drenagem pluvial.

4.5.7 Iluminação Pública

A Iluminação Pública é um serviço de responsabilidade exclusiva da Prefeitura, tem como finalidade iluminar avenidas, ruas, praças, abrigos de transportes coletivos, passarelas, entre outras áreas públicas de livre acesso.

A ausência de ações, planos e políticas municipais voltados para a temática da eficiência energética e as leis municipais relacionadas à temática da eficiência energética foram regulamentadas e sua implementação segue lenta. Foi lembrado também que o custo de instalação do sistema de energia solar é muito alto o que acaba inviabilizando a adoção por parte da maioria da população.

Considerando o grande potencial de energia solar, a implementação de ações voltadas para a eficiência energética da iluminação pública e dos prédios públicos, para a ampliação do uso de aquecedores solares, poderiam auxiliar na redução do consumo de energia elétrica e, também, no aumento da renda de famílias de baixa renda.

Na cidade ainda existem áreas com deficiência de iluminação pública o que acaba aumentando a possibilidade de ocorrência de delitos gerando insegurança para a população.

4.6. MOBILIDADE URBANA

4.6.1. Introdução ao Tema

Pensar a mobilidade urbana de modo mais eficiente em termos sociais, econômicos e ambientais, é sustentabilidade. Pensar a mobilidade urbana com mais tecnologia e inovação, é um dos mais urgentes desafios deste século.

A Mobilidade Urbana Sustentável além de priorizar os pedestres, os ciclistas e os usuários do transporte público coletivo, respeita e contribui com o meio ambiente. Cidades que adotam medidas que atendam a esse público-alvo seguem uma significativa parcela dos princípios do Desenvolvimento Urbano Sustentável.

Investir em um Sistema de Transporte Público Coletivo eficiente: em Calçadas Acessíveis; em Cicloviárias, Ciclofaixas e Ciclorotas seguras; em Arborização; em Sinalização Viária; em Educação para o Trânsito; em Fiscalização de Trânsito; em Projetos Urbanísticos e de Engenharia de Tráfego que resultem num trânsito com maior fluidez e segurança viária; é investir em ações indispensáveis à Mobilidade Urbana Sustentável.

Investir em planejamento, por meio de um Plano de Mobilidade Urbana Sustentável é fundamental para que a mobilidade se desenvolva integrada ao desenvolvimento da cidade. Portanto, o Plano de Mobilidade Urbana deve estar totalmente integrado ao Plano Diretor, que por sua vez, deve estar atento ao respeito e à qualidade de vida das pessoas, assim como, à sua integridade, inclusão e igualdade social.

A Mobilidade Urbana Sustentável humaniza a cidade proporcionando um maior convívio entre as pessoas nas ruas, além de contribuir com a sua saúde física e mental. Controlar o uso dos veículos individuais, além de reduzir conflitos no trânsito e a poluição do ar com a redução da emissão de CO₂, faz com que as pessoas caminhem mais e, por sua vez, deem mais valor ao meio ambiente, à arborização e às demandas da coletividade e, naturalmente, se tornem menos individualistas e mais igualitárias.

4.6.2. Sistema Viário

Sistema viário do município é o conjunto de rodovias municipais, estaduais e federais existentes e projetadas.

Neste sentido, dentre as contribuições coletadas sobre o sistema viário, verifica-se que na zona rural há falta de estradas e que grande parte das que existem, necessitam de manutenção. O não atendimento a essa demanda tem prejudicado o desenvolvimento dos potenciais locais, dificultando o escoamento da produção rural.

A má condição das estradas rurais (buracos, assoreamento, ausência ou falta de condições/manutenção das pontes) tem comprometido também o acesso das veículos dos servidores da saúde e, até mesmo, dos ônibus escolares que, em muitos casos, sofrem danos mecânicos.

Considerando as áreas rurais citadas nas contribuições, temos a região da comunidade Piabanha e do Assentamento Vereador, cujas estradas estão mal conservadas e há falta de pontes e bueiros. Também foi citado o Jaú, cujo acesso apresenta riscos de acidentes de trânsito no retorno da Rodovia, pela inexistência de um trevo (aproximadamente Km 18) e ainda; o acesso à escola Apriégio Thomaz Matos que, em função do mau estado de conservação das suas estradas vicinais, apresenta dificuldades. Foi diagnosticado também, a falta de capina e de patrol nas vias vicinais /serviços, após as chuvas.

Já nas contribuições dadas sobre o sistema viário urbano, foi dito que há falta de planejamento e que o desenho das avenidas (muito largas) é desfavorável ao pedestre.

Ainda sobre o planejamento, foi observado o conflito existente entre o Transporte de Carga Urbana e a Estrutura Viária Urbana. Foi proposto, então, que tal conflito seja considerado nos estudos de uso e ocupação do solo, evitando assim, problemas na circulação viária por conta da necessidade diária dos serviços de carga e descarga que, por sua vez, demandam vagas exclusivas de estacionamento e rotas pré definidas, as quais contribuem com a mitigação dos impactos ambientais (vibrações, ruído, contaminação do ar, contaminação do solo, resíduos sólidos e líquidos, acidentes com cargas perigosas).

Quanto ao Transporte de Carga Pesada, foi ressaltada a necessidade de um anel viário para desviar esse tráfego, tanto nas regiões Norte e Central, quanto na Região Sul, em Taquaralto, cujas vias, em determinadas épocas do ano (ex.: colheita) ficam sobrecarregadas por grandes caminhões.

Considerando a forte presença de rotatórias em nosso Sistema Viário, foram destacados também os conflitos e os acidentes que ocorrem em seus cruzamentos, por conta do seu traçado, principalmente em função dos raios de acesso que são pequenos e estrangulam as avenidas LOS e NSs, dificultando a fluidez do trânsito local. Dessa forma, constatou-se que há falta de investimento para a readequação das rotatórias já implantadas.

Ainda sobre as rotatórias, foi questionado se é positivo mantê-las nas NSs, por conta do alto fluxo de veículos nos sentidos Norte/Sul e Sul/Norte, destacando os itinerários dos ônibus urbanos.

A sinalização viária horizontal e vertical nas rotatórias também foi destacada como falta e responsável por parte dos conflitos.

Foi observada ainda a presença de mobiliários urbanos muito próximos ao meio-fio, comprometendo a segurança viária, assim como, a existência de acessos aos

prédios, pelas avenidas, muito próximos às rotatórias, o que compromete a fluidez e a segurança da faixa livre (à direita).

Outros pontos importantes foram destacados nas contribuições sobre o sistema viário e, dentre eles: a falta de continuidade e/ou duplicação de algumas vias com grande fluxo de veículos, gerando transtornos no trânsito e, em alguns casos, comprometendo a eficiência do transporte público coletivo; a falta de sinalização viária, destacando a ausência de faixas de pedestres em pontos estratégicos, como em áreas escolares (ex.: na Av. NS-06, para a Escola Militar); e a dificuldade de acesso à algumas quadras por ainda não haver a duplicação da respectiva avenida de acesso (ex.: acesso às quadras 606 Sul e 304 Sul), assim como, por haver falhas ou ausência de sinalização viária nesses locais, mas também, por haverem poucas opções (vias) de acessos às quadras (ex.: Quadra 404 Sul, com apenas uma via de acesso), gerando conflitos nos horários de pico.

A Marginal Oeste também foi citada em função da ausência de meio-fio e sinalização viária e, ainda, em função dos usos irregulares, improvisados e desordenados das áreas verdes existentes entre a via e os loteamentos, como vias de acesso aos empreendimentos e como áreas de estacionamento, o que pode resultar em conflitos e riscos de acidentes. No entanto, os proprietários dos terrenos situados à margem oeste da TO-050 alegam a utilização da faixa de Área Verde como acesso por motivos logísticos, de visibilidade pelo eixo de transporte e ainda pela largura das vias internas das quadras serem subdimensionadas, impossibilitando o acesso de veículos de grande porte. Sugerem, portanto, que tal situação seja levantada e avaliada pela Prefeitura.

Para finalizar, foi citado o desrespeito à estrutura viária, resultando em danos à pavimentação asfáltica, causados por obras públicas inacabadas (ex.: buracos em via do Setor Aurenhy II); o Loteamento Lago Sul que, de acordo com uma contribuição dada, desrespeitou a largura da Avenida Teotônio Segurado e do Aeroporto, cuja informação deve ser avaliada e ainda; a preocupação com a outorga onerosa onde, caso não seja mais bem cuidada pelo Poder Público, poderá prejudicar o fluxo de veículos nas vias urbanas de Palmas.

De um modo geral, a essência do conflito, referente ao sistema viário de Palmas, está ligada ao mau estado e conservação das estradas na zona rural, incluindo a ausência de pontes e bueiros, à ausência de sinalização viária na malha viária urbana, à falta de continuidade de vias urbanas, com alto fluxo de veículos, aos conflitos nas entradas das quadras cujas avenidas não são duplicadas, ao traçado das rotatórias e, ao transporte de carga pesada nas vias urbanas.

4.4.3. Sistema de Transporte

Dentre as contribuições dadas sobre o Sistema de Transporte, diagnosticou-se que na zona rural o serviço de transporte público é precário por falta de infraestrutura, com destaque para a má conservação das estradas, que acarreta na demora do transporte escolar, o que tem prejudicado a saúde das crianças.

Além da má conservação das estradas, os ônibus escolares também se encontram mal conservados e em pouca quantidade disponíveis, resultando em superlotação e até na falta do atendimento. Foi, então, exemplificada a falta de transporte escolar para a fazenda Dona Abadia e; a falta de transporte público para os chocareiros.

Nas contribuições dadas sobre o sistema de transporte urbano, também foi destacada a sua deficiência por falta de investimento em infraestrutura urbana voltada ao transporte público. Foi dito que tal falta, compromete também a sinalização viária voltada aos ônibus, assim como, a quantidade e a eficiência dos abrigos nos pontos de ônibus (foi cobrada a climatização dos abrigos), além de resultar nas grandes distâncias entre eles.

Destacam ainda que o congestionamento nas rotatórias surge, não apenas pelo seu traçado, mas também, pelo tráfego intenso nas avenidas Ns e, seguem relatando que a locomoção dos ônibus para o centro da cidade é demorada (ineficiente).

Foi dito que a quantidade de ônibus é insuficiente e que nos horários de pico faltam ônibus. Foi destacada ainda que os horários são irregulares e que no período noturno a falta do transporte público é agravada. A falta de acessibilidade para os usuários do transporte público também foi apontada, assim como, a existência de ônibus sem ar condicionado.

Dentre as contribuições, foi ressaltada a falta de concorrência no sistema de transporte como um problema e; foi sugerido que o BRT deveria incentivar a ligação de Palmas e Porto Nacional, visto que esta era a proposta de planejamento urbano pioneira da cidade. Em contrapartida, outra contribuição questiona a viabilidade econômica para se manter o BRT, no futuro.

Apesar da Avenida Teotônio Segurado ser o eixo estruturador do transporte coletivo, foi apontado como um problema e; foi sugerido que a pequena extensão neste alinhamento incorporado à região central. Este deve ser um item importante a ser levado em consideração pelos planos de políticas públicas de ocupação urbana e mobilidade, já que a linha troncal de transporte coletivo deveria trafegar preferencialmente por áreas com alta densidade populacional e alta atratividade de pessoas.

Também foi citada a dificuldade de acesso aos equipamentos públicos no interior das quadras, os quais não são diretamente servidos pelo transporte coletivo, pois a quadra não foi desenhada para este fim.

Quanto às demandas por transporte público mais pontual, foram citados o Setor Maria Rosa, o Lago Norte, a Qd. 1303 Sul, a ligação entre as ARNES e a Av. JK e o Sonho Meu onde há uma demanda por melhor atendimento, tanto em horários quanto em itinerários.

Há o entendimento de que a baixa qualidade do sistema de transporte leva ao uso do automóvel e, que o uso excessivo da automação causa poluição local, problemas de segurança viária e disputa pelo espaço público (estacionamentos).

4.4.4. Cicloviás

Dentre as contribuições dadas sobre Cicloviás, diagnosticou-se que Palmas precisa de mais cicloviás e que os trechos existentes devem ser melhor sinalizados, oferecer maior acessibilidade e serem interligados, pois são vistos como inacabados.

Outra questão é a dificuldade de se criar na população uma ideia de potencializar o uso da bicicleta, tendo em vista a falta de arborização, que gera o desconforto térmico e; a falta de conhecimento dos traçados das vias internas às quadras, pois cada quadra apresenta um desenho diferente.

A ausência de cicloviás seguras, somada ao desconforto térmico provocado pela alta temperatura da cidade, desestimula a população ao uso da bicicleta, que é um modal de transporte não poluente e mais saudável.

4.4.5. Acessibilidade/Calçadas

Dentre as contribuições dadas sobre Acessibilidade, diagnosticou-se que há uma grande falta de acessibilidade em Palmas.

Além das grandes distâncias a serem percorridas, considerando o desenho urbano da Região Central de Palmas, há muitos trechos sem calçadas ou com calçadas inacessíveis, o que dificulta consideravelmente a locomoção dos pedestres e, em especial, dos portadores de deficiência física ou com mobilidade reduzida. Além das barreiras físicas (degraus, mobiliários urbanos, mercadorias expostas) e piso inadequado ou danificado, a falta de rampas, em conformidade com a NBR 9050, principalmente nas travessias (ex.: nas faixas de pedestres), compromete fortemente a acessibilidade das calçadas.

Foi destacado ainda que a acessibilidade nos pontos de ônibus, assim como nos próprios ônibus, deve ser priorizada, tendo em vista a proposta de se investir em mobilidade urbana sustentável, onde o transporte público coletivo e os não motorizados são priorizados.

Outro ponto levantado nas contribuições foi a falta de sinalização de endereçamento, tanto nas avenidas quanto nas vias locais de Palmas, ou mesmo, as poucas que existem, serem conflituosas, o que agrava os problemas ligados à acessibilidade.

Foi destacada também a falta de acessibilidade nos prédios públicos e em avenidas com um alto fluxo de pedestres, como: Av. JK e Av. Tocantins e, dentre as regiões com maior carência de calçadas acessíveis, houve um destaque para as ARNES.

Promover a acessibilidade entre os bairros também foi apontado como uma das soluções para reduzir os grandes percursos que os pedestres se veem obrigados a percorrer na região central de Palmas.

Portanto, a falta de calçadas acessíveis, somada a falta de arborização, aos longos percursos a serem percorridos e ao transporte público ainda deficiente, compromete a implantação da mobilidade urbana sustentável, fazendo com que as pessoas optem pelo uso dos veículos individuais.

4.6.6. Estacionamento

Dentre as contribuições dadas sobre Estacionamento, foi apontada a falta de áreas de estacionamento em Palmas, destacando a falta de bolsões de estacionamento nas AC.

Foi destacada também a falta de estacionamento nas ruas de pedestre, assim como, a existência de estacionamentos inacabados e sem as devidas sinalizações de trânsito.

Analisando a essência do conflito, sobre estacionamentos, constata-se que a falta de uma mobilidade urbana sustentável, onde o transporte público é eficiente e satisfatório e, onde as calçadas e cicloviás, somadas a uma boa arborização, estimulam as pessoas a deixarem seus veículos individuais, reduziria significativamente a atual demanda por áreas destinadas exclusivamente a estacionamentos.

4.6.7. Segurança Viária

Dentre as contribuições dadas sobre Segurança Viária, a falta de sinalização viária horizontal e vertical, nas vias de Palmas, foi apontada como uma grande e importante demanda. Foi também considerado como um problema que compromete a segurança viária, o estrangulamento de algumas avenidas, por falta da continuidade da sua duplicação, gerando conflitos no trânsito, e ainda; o grande fluxo de veículos no interior de algumas quadras, resultando em constantes conflitos, assim como; o alto tráfego de veículos nas entradas das quadras, nos horários de pico, citando como exemplo, as quadras 706 Sul e 404 Sul.

A falta de segurança acarretada também pela falta de campanhas educativas para o trânsito e fiscalização, foram apontados como parcialmente responsáveis pela imprudência, dando como exemplo, o excesso de velocidade dos veículos e o desrespeito à sinalização, principalmente nos cruzamentos e nas faixas de pedestres. As faixas de pedestres em áreas escolares e, como exemplo, a existente na Marginal Oeste, no Setor Santa Bárbara, tiveram destaque considerando os constantes riscos de acidentes de trânsito.

Outro ponto citado como conflituoso foram os comércios voltados para as avenidas estreitando as vias e causando conflitos, principalmente, com os ônibus. Em contrapartida, foi observado que a utilização de lotes residenciais lindeiros às avenidas para a abertura de comércio trouxe também benefícios para a cidade. Um benefício que pode ser citado é o uso agregado às faixas das avenidas que, pelo Plano Original, são os fundos dos lotes residenciais, os quais transformariam as avenidas em corredores murados, causando insegurança aos transeuntes. Entretanto, esses comércios não dispõem de locais próprios para estacionamento, o que faz com os usuários ocupem uma faixa inteira da avenida onde está situado, causando transtornos no trânsito, além da ocupação indevida das calçadas em certas regiões da cidade.

Outros fatores que também comprometem a segurança viária, de acordo com as contribuições, são: a alta velocidade dos caminhões de lixo; a presença de animais silvestres nas pistas, os quais são constantemente atropelados e; até mesmo o Festival Gastronômico, cuja demanda de veículos é enorme e, com isso, gera alguns conflitos no trânsito, necessitando, anualmente, de um tratamento diferenciado.

A então Rodovia TO-050, hoje BR-010, também foi apontada como perigosa, em função dos muitos acidentes de trânsito que nela ocorrem, destacando os riscos de acidentes envolvendo os pedestres, durante as travessias.

De um modo geral, a falta de sinalização viária, a falta de campanhas educativas e a falta de fiscalização são a essência dos conflitos apontados nas contribuições e que resultam na falta de segurança viária. Investir nesse "tripé", assim como, na engenharia de tráfego, com intervenções em pontos críticos e em obras viárias que contemplem não apenas a segurança dos condutores de veículos, como também, dos ciclistas e pedestres, é indispensável.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

PREFEITURA MUNICIPAL DE PALMAS. **Caderno de Revisão do Plano Direto – Tutorial – ANEXO 01- Sistema Viário**. Disponível em: <<http://http://planodiretor.palmas.to.gov.br/arquivos/>>. Acesso em: 12 de maio 2017.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PALMAS. **Caderno de Revisão do Plano Direto – Tutorial – ANEXO 02- Calçadas**. Disponível em: <<http://http://planodiretor.palmas.to.gov.br/arquivos/>>. Acesso em: 12 de maio 2017.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PALMAS. **Caderno de Revisão do Plano Direto – Tutorial – ANEXO 03- Cicloviás**. Disponível em: <<http://http://planodiretor.palmas.to.gov.br/arquivos/>>. Acesso em: 12 de maio 2017.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PALMAS. **Caderno de Revisão do Plano Direto – Tutorial – ANEXO 04- Transporte Coletivo**. Disponível em: <<http://http://planodiretor.palmas.to.gov.br/arquivos/>>. Acesso em: 12 de maio 2017.

4.7. POLÍTICA HABITACIONAL

4.7.1. Introdução ao Tema

Entender a questão habitacional como um dos principais elementos que influenciam positivamente ou negativamente no processo de crescimento das cidades, e que interfere sobre as demais áreas do planejamento e dos investimentos públicos, é importante para dedicar a devida atenção a uma parcela quase sempre esquecida da diversidade. Não é à toa que uma das grandes questões de um processo de discussão de políticas urbanas é justamente: "onde os pobres vão morar?" (MARICATO, 2010). As respostas a esta pergunta são primordiais para o desenvolvimento sustentável da cidade, passando as questões ambientais, os gastos com transportes, os investimentos em infraestrutura, saúde, educação, equipamentos públicos, governança, etc.

As ações na área habitacional não são contabilizadas apenas com a construção da casa, mas também com uma política que abranja diferentes faixas de renda e que atinja diversas necessidades habitacionais: construção de unidades habitacionais, regularização fundiária de áreas ocupadas, oferta de lotes urbanizados, aproveitamento da infraestrutura já existente, assistência técnica, etc.

Existem muitos obstáculos para o planejamento e a execução dos empreendimentos habitacionais de interesse social, o que envolve também uma diversidade de agentes; grandes investimentos financeiros; e, um determinado tempo para a sua concretização.

Entender os procedimentos adotados pelas diferentes instâncias de governo (Federal ou Estadual) e os procedimentos específicos dos agentes responsáveis por repasses e acompanhamento de recursos são exigências para o bom andamento de cada programa. Essa complexidade perpassa diferentes áreas de atuação, bem como as limitações da administração pública, que acabam sendo fatores determinantes para o sucesso de empreendimentos e projetos de interesse social.

Durante as discussões técnicas e comunitárias da Revisão do Plano Diretor de Palmas, diversos assuntos foram tratados referentes ao tema da Política Habitacional, que serão analisados a seguir.

4.7.2. O déficit habitacional e a insuficiência da oferta

Um dos principais problemas pontuados pela comunidade tratou da falta de moradia digna destinada aos mais pobres – e do aumento considerável dos loteamentos irregulares (que serão aprofundados no tema "Regularização Fundiária").

De acordo com os apontamentos das reuniões comunitárias e setoriais, Palmas está sendo excluída e negligenciando as pessoas sem moradia, o que chama muita a atenção por ser uma cidade tão jovem e que poderia oferecer melhores oportunidades para as classes de menor renda. Junte-se a isto as condições insalubres das moradias em diferentes partes da cidade, em especial nas áreas mais pobres e sem infraestrutura e nem segurança da posse.

Estas percepções gerais da comunidade, apreendidas com base na vivência da cidade real, encontram paralelo quando são buscados os dados da leitura técnica.

O conceito de déficit habitacional está ligado diretamente às deficiências do estoque de moradias. Engloba aquelas sem condições de serem habitadas devido à precariedade das construções ou em virtude de desgaste da estrutura física. Elas devem ser repostas. Inclui ainda a necessidade de incremento do estoque, devido à coabitação familiar forçada (famílias que pretendem constituir um domicílio unifamiliar), aos moradores de baixa renda sem condições de suportar o pagamento de aluguel e aos que vivem em casas e apartamentos alugados com grande densidade de pessoas. Inclui-se ainda a moradia em imóveis e locais com fins não residenciais. O déficit habitacional pode ser entendido, portanto, como "déficit por reposição do estoque" e "déficit por incremento de estoque" (BRASIL, 2009).

Figura 48 – Tabela Déficit Habitacional ou Quantitativo em Palmas/ 2000 e 2010.

	2000		2010	
	Absoluto	Percentual	Absoluto	Percentual
Domicílios improvisados	497	1,40	810	1,40
Coabitação familiar	2.007	5,72	3.270	5,72
Residentes em cômodos	1.669	4,76	2.720	4,76
Domicílios rústicos	2.375	6,77	3.870	6,77
TOTAL	6.548	18,65	10.670	18,65

Fonte: Plano Local de Habitação de Interesse Social de Palmas – PLHIS. Prefeitura de Palmas, 2010. Com dados da Fundação João Pinheiro (FJP), Centro de Estatísticas e Informações (CEI), 2000.

As habitações inadequadas não proporcionam condições desejáveis de habitação, o que não implica, contudo, necessidade de construção de novas unidades. Pelo conceito adotado, são possíveis de serem identificadas somente as localizadas em áreas urbanas. Não são contempladas as áreas rurais que apresentam formas diferenciadas de adequação não captadas pelos dados utilizados. Como inadequados são classificados os domicílios com carência de infraestrutura, com adensamento excessivo de moradores, com problemas de natureza fundiária, cobertura inadequada, sem unidade sanitária domiciliar exclusiva ou em alto grau de depreciação (BRASIL, 2009).

Figura 49 – Inadequação de moradias ou Déficit Qualitativo em Palmas/ 2000 e 2010.

	2000		2010	
	Absoluto	Percentual	Absoluto	Percentual
Inadequação fundiária	814	2,37	1.326	2,37
Adensamento excessivo	3.599	10,48	5.865	10,48
Domicílios sem banheiro	4.405	12,82	7.178	12,82
Carentes de infraestrutura	12.830	37,35	20.906	37,35
TOTAL	21.648	63,02	35.275	63,02

Fonte: Plano Local de Habitação de Interesse Social de Palmas – PLHIS. Prefeitura de Palmas, 2010. Com dados da Fundação João Pinheiro (FJP), Centro de Estatísticas e Informações (CEI), 2000.

Outro dado para o planejamento habitacional, de médio e longo prazo, diz respeito ao acréscimo de novas unidades habitacionais a partir da demanda populacional futura – crescimento populacional vegetativo e migratório, formação de novas famílias, etc. – daí a necessidade do Cálculo da Demanda Demográfica e das Necessidades Habitacionais Futuras. No PLHIS de Palmas foi feita uma projeção para o ano de 2020.

Figura 50 – Estimativa para Demanda Demográfica Futura em Palmas para 2020.

Ano	Qnd domicílios estimados	Até 3 SM	De 3 a 5 SM	Total de domicílios de baixa renda	Total do acréscimo de população por novos domicílios entre 2010-2020
2010	57.389	22.941	10.669	33.630	-
2015	68.011	27.211	12.643	39.854	-
2020	78.554	31.429	14.603	46.032	12.402

Fonte: Plano Local de Habitação de Interesse Social de Palmas – PLHIS. Prefeitura de Palmas, 2010.

Figura 51 – Necessidades Habitacionais em Palmas para 2020.

Demanda demográfica futura	(+)	12.402
Déficit Habitacional Básico em 2010		10.670
Necessidades Habitacionais	=	23.072

Fonte: Plano Local de Habitação de Interesse Social de Palmas – PLHIS. Prefeitura de Palmas, 2010.

Interligado à temática da demanda habitacional, muitos participantes das reuniões comunitárias e setoriais trouxeram questionamentos quanto às dimensões da oferta habitacional, afirmando que as moradias populares construídas eram em número insuficiente. Questionaram também sobre obras de habitação de interesse social que encontravam-se paralisadas ou em ritmo lento para conclusão – obras do PAC – Programa de Aceleração do Crescimento, e PMCMV – Programa Minha Casa Minha Vida.

Os dados da produção habitacional devem ser confrontados com os números do déficit habitacional (2010) e da demanda futura por novas unidades habitacionais (calculada até 2020), para se ter ideia da efetividade da política de habitação do município.

De acordo com a planilha "Oferta Habitacional / Tabela síntese de programas habitacionais", com dados da Secretaria Municipal de Habitação (2017), podem ser feitas algumas ponderações:

- O número de unidades habitacionais contratadas chegou a 7.119 unidade entre os anos de 2005 e 2017 (parte entregue e parte em execução), com um investimento na ordem de R\$ 263.170.821,08 (considerando os valores diretos dos contratos, sem correção monetária do período), sendo 5.477 concluídas e entregues, e restando a conclusão de 1.642 unidades habitacionais;
- No período até 2010 foram concluídas aproximadamente 3.053 unidades habitacionais, e 2.424 entre o período de 2010/2017. O número de unidades produzidas até o ano de 2010 é importante para a análise pois é o ano de referência para o cálculo do déficit habitacional, que chegou a 10.670 unidades habitacionais (PLHIS). Portanto, naquela data, considerando a produção habitacional do período, o déficit habitacional teria reduzido para 7.617 unidades habitacionais – número ainda bastante elevado para ser enfrentado, com a produção de aproximadamente 760 novas unidades habitacionais a cada ano, até 2020;
- Do total de unidades produzidas desde 2010, a maior parte foi decorrente do Programa Minha Casa Minha Vida (MCMV) – que teve um total de 2.837 unidades habitacionais contratadas (MCMV 1 e 2), sendo 2.119 já concluídas e entregues, e 512 unidades habitacionais a concluir;
- Tomando os dados disponíveis e o período de 2010 a 2020 (PLHIS), temos uma demanda de aproximadamente 760 unidades habitacionais para enfrentamento do déficit habitacional, acrescidas de mais 1.250 unidades habitacionais ao ano para suprir a demanda demográfica calculada para 2020, ou seja, a necessidade de construção de aproximadamente 2.010 unidade habitacionais ao ano – até 2020;
- Em paralelo, tomamos a produção entre os anos de 2010 a 2017 que chegou a 2.424 unidades habitacionais, ou seja, aproximadamente 347 unidades habitacionais a cada ano.

Esta análise demonstra uma grande incongruência entre a demanda e o que o poder público vem conseguindo suprir, necessitando de novas estratégias para o financiamento e execução dos programas habitacionais.

Por ser uma política bastante onerosa, nota-se a grande dependência de programas federais, estando o município propenso a uma agenda externa de indisponibilidade de recursos. Apesar dos esforços do poder público, ainda há muito o que avançar para conseguir "zerar" o déficit e ter uma previsibilidade de produção habitacional de acordo com a taxa de crescimento da cidade.

4.7.3. A segregação dos mais pobres

De diferentes maneiras, e tratado por diferentes agentes, um assunto que foi trazido à discussão foi quanto à segregação social e espacial dos mais pobres. Esta exclusão é claramente expressa na localização dos conjuntos habitacionais voltados ao público de menor renda e no surgimento – e conivência por parte do poder público – dos loteamentos irregulares periféricos.

Do ponto de vista de alguns dos participantes, os lotes onde são implantados os programas habitacionais são incompatíveis para este uso. Tal afirmação encontra diversas interpretações, incompatíveis quanto ao arte: quanto ao tamanho; quanto a localização; quanto à disponibilidade de infraestrutura e rede de serviços; etc. (AMARAL, 2009). Neste caso específico, um fator determinante quanto à definição dos projetos habitacionais diz respeito ao custo da terra.

O município não detém a posse de glebas de terras para essa finalidade, o que lhe resta são terrenos definidos em lei para áreas públicas – destinadas a equipamentos públicos, áreas verdes, etc. Em alguns casos a prefeitura realiza a alteração do uso do solo, destinando terrenos para projetos habitacionais – de preferência que permitam um maior adensamento e um melhor aproveitamento do lote.

Nos programas habitacionais mais recentes, principalmente no Programa Minha Casa Minha Vida, a definição da localização dos empreendimentos habitacionais é feita pela própria construtora, uma vez que o programa permite a compra e urbanização das áreas onde serão implantadas as unidades habitacionais. O empreendedor busca terras cujos valores estejam enquadrados nas suas expectativas de custos e lucros, priorizando aquelas áreas de menor valor, mas localizadas nas áreas periféricas da cidade.

A maior parte dos projetos habitacionais desenvolvidos na cidade foram localizados nas áreas periféricas, decorrente da menor valorização de terras e de ocupações populares desenvolvidas nesses locais. Se por um lado o valor da terra é menor do que em áreas centrais, sendo pago dentro dos limites orçamentários do programa habitacional definido, o poder público terá outros custos para arcar, para dar a devida habitabilidade e urbanidade a estes locais: custos com infraestrutura adicional; novos equipamentos públicos; transporte; etc.

Já a população atendida deverá arcar com outros custos que muitas vezes nem são considerados: maior distanciamento das oportunidades de emprego; maior quantidade de horas gastas para acessar as benesses do centro da cidade – comércio, educação, lazer, etc.

4.7.4. A falta de oferta de terra urbanizada

A falta de áreas destinadas a moradias populares e a especulação imobiliária foram temas apontados durante as consultas públicas do processo de revisão do plano diretor. O acesso à terra volta ao centro do debate, sendo um "nó" difícil de ser desatado (MARICATO, 2011).

Podemos analisar que a oferta de terra urbanizada e regularizada seria uma política pública a ser desenvolvida pela Prefeitura e/ou pelo Governo do Estado que teria efetividade ao enfrentamento da questão habitacional no município. A maior parte dos assentamentos informais encontrados no território do município – na área urbana ou rural – não foram advindos de ocupações espontâneas, e sim da organização de loteamentos informais e da venda dos terrenos – sem segurança de posse e sem infraestrutura.

Uma parte das famílias teria algum recurso a investir desde que os valores fossem condizentes com sua renda, ou que houvesse algum tipo de subsídio. Esta realidade pode ser vista no Distrito de Luzimangues, município de Porto Nacional, próximo à capital (PINTO, 2012). Nesta localidade vem sendo produzidos e comercializados terrenos com infraestrutura e a devida documentação, a preços que os trabalhadores conseguem pagar. O mesmo não vem sendo feito em Palmas, onde os vazios urbanos permanecem intocados à espera de uma maior valorização.

Outro problema que foi levantado foi quanto a falta de mecanismos que reservem parte da porção das glebas a serem parceladas para habitação de interesse social – instrumento conhecido também como "cota de solidariedade", instituído em planos diretores de outros municípios. Este mecanismo não é de todo estranho à política urbana de Palmas, uma vez que na Lei nº 468, de 06 de janeiro de 1994, já havia a previsão da transferência de 12% (doze por cento) dos lotes residenciais ao patrimônio do Município, a serem utilizados pelo seu Programa Habitacional (art. 53). Este mecanismo foi revogado pela Lei Complementar nº 38, de 27 de julho de 2001. Considerando os loteamentos aprovados desde então, a Prefeitura perdeu aproximadamente 25.000 (vinte e cinco mil) lotes, que seriam reservados para habitação de interesse social.

A reserva de áreas para habitação social tem previsão também com a utilização das Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS, definidas no Plano Diretor Participativo (PALMAS, 2007), e que necessitam passar por reformulação. Dentre as ZEIS criadas para fins de regularização fundiária, apenas duas foram regulamentadas – Santo Amaro e Canaã. As demais áreas, apesar de estarem em processo de regularização, ainda não possuem um instrumento específico para definir suas diretrizes. O mesmo se aplica para as ZEIS de áreas vazias que foram reformuladas e suprimidas durante o processo de aprovação da lei, comprometendo o alcance do instrumento.

Apesar da aplicação de diferentes instrumentos jurídicos, urbanísticos e fiscais, não se conseguiu interferir no valor da terra ou ampliar o parcelamento e a oferta de lotes urbanizados, dificultando a compra por parte de famílias de menor renda. Sem uma solução habitacional adequada e sem acesso a loteamentos formais a população de baixa renda vem recorrendo às ocupações irregulares.

4.7.5. Desafios da governança e da participação popular

Apesar das muitas demandas acumuladas, alguns avanços são notados na execução da política habitacional do município. Um deles refere-se à questão institucional, havendo desde 2005 a consolidação de um órgão específico para sua execução. A Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação – SEDUH, foi criada com o objetivo de coordenar os programas e projetos habitacionais do município, até então inexistentes ou desconexos em várias secretarias. Também foi criado um Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social – FMHIS, e instituído o seu Conselho Gestor – de caráter deliberativo.

A estrutura foi desenhada com o intuito de somar esforços à construção de uma política urbana visando uma maior efetividade das ações no âmbito habitacional e do desenvolvimento urbano. Atualmente o município conta com uma Secretaria de Habitação – SEHAB, com pessoal técnico qualificado no planejamento e execução dos programas habitacionais.

Foi instituído no município um Plano Local de Habitação de Interesse Social – PLHIS (PALMAS, 2010), com um diagnóstico das problemáticas habitacionais e um plano de ação. O PLHIS acabou não sendo posto em prática pelo poder público e pela sociedade, sendo pouco conhecido o seu conteúdo, metas e programas. O plano necessita ser incorporado ao dia a dia das secretarias afins à temática de HIS, passando pela constante análise dos Indicadores, monitoramento, avaliação, atualização e revisão.

Com relação à governança há ainda a cobrança por parte da população de mais transparência das ações e proximidade com as famílias a serem atendidas. No primeiro caso pode-se citar a melhoria constante e o controle social do processo de Cadastro Habitacional, que segue as normas mais atuais dos programas habitacionais, procedimentos para classificação ou sorteio, etc. Um problema detectado

pela equipe técnica é que muitas famílias não atualizam os dados constantes no cadastro, que atualmente chega a mais de 25 mil famílias, porém, destas, aproximadamente 8.500 famílias estão aptas para receber benefícios de programas habitacionais.

Já no segundo caso estuda-se a possibilidade de diversificar as soluções habitacionais, com a implantação de outros programas, como, por exemplo, um projeto de Assistência Técnica e Social às famílias que residem em situação subnormal ou que queiram fazer melhorias nas suas residências – enfrentando outros componentes do déficit habitacional, sem focar apenas na produção de novas unidades habitacionais.

São necessidades apontadas no próprio PLHIS de Palmas, trabalhando com o incremento e ampliação da política habitacional de interesse social.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AMARAL, Francisco Otaviano do. **Especulação imobiliária e segregação social em Palmas do Tocantins: Uma análise a partir dos programas habitacionais no período de 2000 a 2008**. Dissertação de Mestrado. Brasília: UnB, 2009.
- BRASIL. **Déficit habitacional no Brasil 2007**. Brasília: Ministério das Cidades e Secretaria Nacional de Habitação, 2009.
- MARICATO, Ermínia. **O Estatuto da cidade periférica**. In O Estatuto da Cidade: comentário, organizadores Celso Santos Carvalho, Anacleudia Rossbach. – São Paulo: Ministério das Cidades e Aliança das Cidades, 2010.
- _____. **O impasse da política urbana no Brasil**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2011
- PREFEITURA MUNICIPAL DE PALMAS. **Plano Local de Habitação de Interesse Social de Palmas – PLHIS**. Palmas, 2010.
- _____. Lei nº 468, de 04 de janeiro de 1994.
- _____. Lei Complementar nº 38, de 27 de julho de 2001.
- _____. Lei Complementar nº 155, de 28 de dezembro de 2007.
- PINTO, Lúcio Milhagem Cavalcante. **Luzimangues: Processos Sociais e Política Urbana no Gênesis de uma "Nova Cidade"**. Palmas: UFT, 2012.

4.8. REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

4.8.1. Introdução ao Tema

A irregularidade fundiária de áreas ocupadas no município de Palmas está presente no território desde o início do seu processo de implantação e entende-se como um dos grandes problemas a serem vencidos, utilizando dos instrumentos do Estatuto da Cidade, do Plano Diretor e de leis específicas que tratam do controle urbano e da regularização fundiária.

Ao longo dos anos, o processo de ocupação apresentou um forte crescimento periférico marcado pelo surgimento de bairros, setores, condomínios, entre outros, de maneira regular e irregular, propiciando uma distribuição fragmentada e descontínua do solo urbano – grandes parcelas de terras, com melhor localização, ficaram vazias e sem uso.

A concentração de terra urbana pelo mercado imobiliário, a ausência de uma política habitacional em escala capaz de atender ao crescimento populacional, o perfil socioeconômico da maior parcela de seus habitantes, sem a renda que permita o acesso à moradia no mercado formal, são características que acabam propiciando a busca por soluções improvisadas de acesso à moradia, com a construção de moradias em áreas impróprias, sem infraestrutura e sem condições de segurança e de acesso aos serviços públicos. Atualmente há um grande número de ocupações irregulares localizadas dentro e fora do perímetro urbano, ocupando uma porção significativa do território.

O município não pode ser refém do crescimento desordenado. A regularização fundiária vem como instrumento importante para o planejamento urbano e para viabilizar o acesso ao direito à moradia, tendo importância para o atendimento dos interesses particulares dos envolvidos e para o atendimento dos interesses públicos, melhorando a qualidade da cidade e oferecendo oportunidades à população de menor renda.

No atual Plano Diretor do Município de Palmas (2007) a Regularização Fundiária é conceituada como o processo de intervenção pública, sob os aspectos jurídico, físico e social, que objetiva legalizar a permanência de populações moradoras de áreas urbanas ocupadas irregularmente para fins de habitação, implicando acessoriamente melhorias no ambiente urbano do assentamento, no resgate da cidadania e da qualidade de vida da população beneficiária. Esta mesma conceitualização é reafirmada na legislação específica que aprofundou a discussão do tema no âmbito do município, Lei nº 2.225, de 4 de janeiro de 2016.

Ou seja, o foco da política fundiária do município não está apenas na questão documental das áreas irregulares mas em garantir também o direito à moradia digna, com segurança da posse e urbanidade.

Dentre os regramentos da legislação de abrangência nacional que trata da regularização fundiária, uma grande alteração vem se processando no momento que se discute a Revisão do Plano Diretor de Palmas, trata-se da Medida Provisória nº 759, de 22 de dezembro de 2016, que dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal, institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União, e dá outras providências. A MP revogou todo o capítulo que tratava da regularização fundiária na Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, trazendo novas definições e procedimentos para a regularização fundiária no país.

4.8.2. Ausência de regularização fundiária

Durante as discussões da Revisão do Plano Diretor de Palmas, diversos assuntos foram tratados referentes ao tema da Regularização Fundiária: regularização de terras rurais e dos assentamentos, ocupação de áreas públicas e loteamentos irregulares na área urbana e rural da capital.

Foi bastante destacado pelos produtores rurais que a questão fundiária das propriedades do campo ainda são um grande gargalo, havendo muitas indefinições quanto aos processos de titulação. Estes procedimentos são do âmbito do Governo Estadual (por meio do ITERTINS – Instituto de Terra do Tocantins) e da União (por meio do INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária). O município foi cobrado a dar a devida atenção a esta realidade e de tentar organizar parcerias entre os diferentes órgãos executores da política fundiária rural.

Outro problema antigo, e que ainda persiste, é quanto à ocupação de áreas públicas – destinadas originalmente para equipamentos públicos e áreas verdes nas quadras aprovadas na cidade. Esta situação foi sendo consolidada ao longo dos anos, com as famílias construindo inicialmente com barracos e posteriormente promovendo melhorias habitacionais, murando os terrenos, construindo novas habitações, etc. Não há no município a frequência de novas ocupações de áreas públicas, mas existe a necessidade de definição da política pública para as áreas já ocupadas.

Um dos principais problemas pontuados pela comunidade tratou da situação dos loteamentos irregulares que surgiram ao longo dos anos, em especial os loteamentos com características urbanas nas áreas rurais – fora do perímetro urbano da cidade. Esse tipo de parcelamento, apesar de ser uma solução precária de moradia para as famílias de menor renda (em alguns casos), contribui com um processo de expansão urbana desordenada, influenciando de maneira negativa na sustentabilidade do município – ocupação esparsa; maiores custos com infraestrutura pública e oferta de serviços; etc.

Em 2012 (PRFS) já se identificava loteamentos clandestinos fora do perímetro urbano definido em lei, mas com uma ocupação ainda bastante baixa. Uma das áreas mais populosas era contígua à área urbana da Região Norte, o Setor Lago Norte. Esta ocupação passou por uma aceleração de ocupação a partir de 2013 com a autorização para ligação de rede de água e o atendimento por outros serviços urbanos – energia elétrica, coleta de lixo e transporte público. Esta característica vem se estendendo na maior parte da região norte do município, próximo aos loteamentos/condomínios regulares implantados na Área de Interesse Turístico (AUIT) e dos loteamentos isolados – reconhecidos pelo Plano Diretor Participativo (2007). Grande parte das propriedades rurais desta área vem perdendo sua vocação de produção rural sendo utilizadas para edificações de recreio ou mesmo parcelamentos clandestinos.

Com base nos levantamentos mais atuais realizados pela Equipe Técnica da Prefeitura, do Conselho de Arquitetura e Urbanismo – CAU, e do Ministério Público Estadual – MPE, foi demonstrado que há um avanço muito grande de ocupações irregulares com características urbanas, sem legalização e sem infraestrutura e equipamentos públicos, abrangendo diferentes classes de renda. O que apareceu de mais preocupante neste diagnóstico foi quanto à fragilidade ambiental envolvida, principalmente na região Leste da capital, envolvendo a APA Serra do Lajeado, o Parque Estadual da Serra do Lajeado, bem como os principais corpos hídricos responsáveis pelo abastecimento de água da cidade.

Na região do Taquarussu Grande, por exemplo, a Associação Água Doce fez um relato da situação do parcelamento irregular das propriedades rurais: "Não existe mais módulo rural – há um processo de loteamento irregular – condomínios rurais – microparcelados até o Ribeirão Taquarussu, desmatando a mata ciliar e burlando a legislação."

De acordo com os apontamentos das reuniões comunitárias e setoriais, o poder público vem sendo omisso por não promover uma fiscalização mais eficiente, não apenas no surgimento das novas áreas irregulares mas também no acompanhamento e controle das áreas já identificadas. A falta de punição aos promotores dos loteamentos irregulares faz parecer à população que são áreas aptas e propícias à ocupação urbana. Muitos loteamentos irregulares e clandestinos são comercializados por imobiliárias, com anúncios em panfletos impressos, em sites de venda de imóveis e nas redes sociais, com a emissão de documentos de compra e venda registrados em cartório, etc. – o que transmite um aparente ar de legalidade ao processo.

A discussão em torno dos loteamentos irregulares retoma necessariamente questões sobre o baixo adensamento urbano e a ocupação das vazias urbanas, que foram definidos como temas prioritários do Plano Diretor Participativo (2007) e também nos estudos de crescimento urbano do Plano Palmas Sustentável (2015), sendo necessariamente observados nesta revisão. Qualquer decisão de ampliar o perímetro urbano compromete a sustentabilidade da cidade, ao mesmo tempo que deve ser elaborada uma política clara de como serão tratadas as áreas periurbanas, que ao longo do tempo vem perdendo suas características estritamente rurais. Neste viés, a zona periurbana não deve ser tratada como um todo homogêneo, havendo diferenciações conforme a localização e o interesse público e da comunidade.

No perímetro urbano, a política de regularização vem avançando, talvez não na velocidade que as comunidades envolvidas ansiam. As ações para a regularização fundiária são complexas e morosas, devendo ser traçados planos específicos de regularização para cada área, tratando das diferentes dimensões envolvidas (urbana, social, jurídica e ambiental).

Áreas como a Praça dos Anjos, Jardim Santa Bárbara e Santo Amaro tiveram seu processo de regularização concluído. Outros já foram iniciados mas aguardam a transposição de diferentes obstáculos – Imã Dulce, União Sul, Taquarussu 2ª Etapa, Loteamento Canaã, Setor Vista Alegre e Novo Horizonte, Jardim Taquari e Córrego Machado.

4.8.3. Conflitos fundiários e problemas urbanísticos

A regularização fundiária interfere em situações que ocasionam diversos conflitos, principalmente por tratar das questões de propriedade. Alguns desses conflitos afloraram nas reuniões com a comunidade com o apontamento dos conflitos fundiários, na cidade e no campo.

Uma realidade colocada pelos moradores da área rural de Palmas foi quanto aos conflitos decorrentes das áreas produtivas com as áreas de reserva ambiental, Áreas de Preservação Permanente (APP's) e unidades de conservação.

O mesmo se repete na área urbana com o choque entre a questão da propriedade de áreas classificadas como unidades de conservação, ou áreas onde não é permitido o parcelamento e a ocupação – as margens dos córregos, linhas naturais de drenagem, fundos de vales, etc. Em muitos destes locais há também conflitos quanto à questão da propriedade, com disputas jurídicas envolvendo os moradores, os antigos proprietários e o Governo do Estado – que promoveu desapropriações no passado. Em algumas localidades foram relatados casos de remoção de famílias, sem uma solução adequada para a questão de moradia – remoção de ribeirinhos (região norte), remoção de ocupações em programas habitacionais (Taquari e ARSE 131), etc.

Foi apontado ainda pela comunidade e permanência do conflito entre o Município e o Estado em relação à administração fundiária da cidade. Conflito que retoma a própria formação histórica de Palmas, não refletindo o cenário atual – as áreas que pertenciam ao Estado estão hoje, em grande parte, na posse de particulares, decorrente de um processo da venda de glebas e lotes, da dação em pagamento por serviços de infraestrutura ou indenizações, ou ainda por meio de decisões judiciais contra o Estado.

Na questão urbanística foi bem destacado pela população o problema com a ausência de infraestrutura e equipamentos públicos (dentre os mais mencionados constam: a coleta de lixo e a disponibilidade de linhas de ônibus), necessitando portanto da regularização fundiária plena dos diversos loteamentos irregulares. Naquelles setores onde já havia a presença do poder público nas ações de regularização fundiária, o que foi relatado foi quanto à ineficiência na aplicação de recursos, a exemplo das intervenções no Córrego Machado e Santo Amaro.

Apareceram também situações que dizem respeito à questão produtiva e fiscal nas ocupações irregulares. Há uma grande dificuldade da regularização da documentação para instalação de negócios pela indefinição do zoneamento e das atividades permitidas, principalmente nas áreas fora do perímetro urbano. Na área urbana existem grandes dificuldades na instalação de empresas por conta da falta de documentação dos terrenos e da impossibilidade da regularização edilícia – impedindo a emissão de alvarás e habite-se. Apesar destas impossibilidades e deficiências há a cobrança do Imposto Territorial Urbano (IPTU) em terrenos sem documentação.

4.8.4. Planejamento das ações de regularização fundiária

Durante as discussões da revisão do Plano Diretor, uma das razões apontadas por alguns participantes com relação à baixa eficiência da prefeitura na regularização fundiária seria causada por conta da falta de planejamento das ações. As afirmações devem ser ponderadas e a crítica absorvida e avaliada, porém o poder público vem tentando realizar um planejamento que atinja a eficácia nesta área.

Em 2012 a Prefeitura de Palmas concluiu o seu Plano de Regularização Fundiária Sustentável (PRFS), onde foi realizado um diagnóstico bastante aprofundado da questão fundiária em Palmas. O plano foi elaborado por uma equipe local de técnicos da própria prefeitura e contou com a assessoria de uma equipe multidisciplinar especializada na política de regularização fundiária e foi realizado em diferentes momentos – reuniões técnicas, coleta de informações, reuniões comunitárias, visitas in loco, aplicação de questionário socioeconômico, audiências públicas, etc. A proposta foi convertida em lei no ano de 2016 – Lei Ordinária nº 2.225, de 04/01/16.

O setor responsável pela execução desta política está inserido na Secretaria de Desenvolvimento Urbano, Regularização Fundiária e Serviços Regionais (SEDURF), através da Superintendência de Regularização Fundiária. O departamento vem acumulando experiência para a realização dos trabalhos de regularização fundiária nas suas diferentes dimensões (urbana, jurídica, social e ambiental), e é responsável pelas atividades técnicas e pelo atendimento às famílias. Para avançar mais nesta política, faz-se necessária a ampliação da estrutura técnica e logística, condizente com a dimensão do problema.

No PRFS estão delineados os critérios gerais e os procedimentos para a regularização fundiária, bem como os principais instrumentos jurídicos que o município pode utilizar para legalização das áreas. Apesar de ser um avanço, não retira a necessidade de elaboração de novas leis municipais (que autorizem desapropriações e mudanças de uso do solo, por exemplo).

Dentre os instrumentos do Plano Diretor que tratam da regularização fundiária, um dos mais importantes são as Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS, sendo necessária a discussão da definição de novas áreas – daquelas já criadas, para fins de regularização fundiária, apenas duas foram regulamentadas – ZEIS Santo Amaro e ZEIS Canaã. As demais ZEIS previstas ainda não possuem um instrumento específico para definir suas diretrizes. Isto decorre, principalmente, do fato dos processos não terem avançado o suficiente para munir de informações técnicas necessárias.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

PREFEITURA MUNICIPAL DE PALMAS. **Plano de Regularização Fundiária Sustentável – PRFS**. Palmas, 2012.

- _____. **Plano Palmas Sustentável**. Palmas, 2015.
- _____. Lei Complementar nº 155, de 28 de dezembro de 2007.
- _____. Lei Ordinária nº 2.225, de 4 de janeiro de 2016.
- BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001.
- _____. Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009.
- _____. Medida Provisória nº 759, de 22 de dezembro de 2016.

4.9. DESENVOLVIMENTO ECONÓMICO⁷

4.9.1. Introdução ao Tema

A execução eficiente da gestão pública urbana depende da qualidade da execução do Plano Diretor para buscar o desenvolvimento das funções sociais da cidade e da vantagem competitivas e comparativas que as cidades oferecem as partes interessadas (stakeholders).

Na área econômica, Palmas foi a capital com a maior taxa média de crescimento anual. O Produto Interno Bruto (PIB) de Palmas cresceu o triplo da média nacional de 2002 a 2012 de 5,8% em comparação com o 3,2% nacional, avançado principalmente pelos setores de construção civil e comércio. A economia de Palmas desenvolveu-se baseada principalmente no setor público, porém esta tendência tem sido reduzida gradativamente nos últimos anos.

De acordo com os dados do IBGE, observamos que nos últimos 10 anos o PIB gerado em Palmas, em termos reais, cresceu 76%. De um lado, o setor de serviços expandiu 112%, por outro lado, a indústria reduziu em 6% sua geração de riqueza. (IBGE 2010), conforme é possível observar a participação na tabela abaixo.

Figura 52 – Estratificação Atividade Econômica – 2012.



Fonte: RAIS/IBGE, 2012.

⁷ Nota Técnica: As variáveis deste relatório são compostas por dados estatísticos e pesquisa de opinião realizada em reuniões comunitárias e setoriais ao longo de todo processo participativo da revisão do Plano Diretor, conforme aprovação do Plano de Trabalho. A coleta dos dados é realizada com base nos anexos construídos contribuições participativas, análises técnicas.

Palmas apresenta uma estrutura de atividade econômica muito heterogênea, marcada pela presença de setores público, dada a vocação administrativa do município, que coexiste com atividades de baixa produtividade e com baixa capacidade de pagamento, tais como comércio, construção civil, entre outros. Alguns problemas decorrentes da base econômica local e da ineficiência na gestão municipal surgiram como temas críticos em Palmas.

A baixa condição de competitividade da economia local expressa no percentual da população abaixo da linha de pobreza, além de temas como percentual de moradias localizadas em assentamentos informais, a distribuição de renda da população urbana e a mobilidade surgem como fragilidades que precisam ser enfrentadas.

Ademais, o orçamento municipal apresenta significativa dependência de recursos transferidos pelos governos federal e estadual, que em função da falta de agilidade administrativa, implica em morosidade na aprovação de novos projetos e investimentos, associada ao elevado custo Palmas deixa de citar as oportunidades e a atratividade necessárias à expansão da atividade econômica. Nesse sentido, a revisão do Plano Diretor Participativo de Palmas tem por objetivo contribuir para o fortalecimento e à diversificação da base econômica municipal, utilizando-a como instrumento de dinamização da economia e redução das desigualdades sociais.

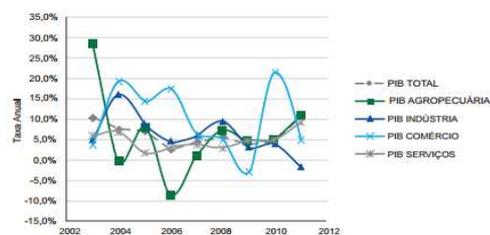
4.9.2. Indústria

A atividade econômica industrial do Estado do Tocantins, contempla 3.175 unidades de produção, ativas e formais, que geram 31.332 empregos formais, destas, 97,19% são Micro e Pequeno Porte, e estão concentradas em 47% no Setor da Construção Civil e Mobiliário, seguido da Indústria Mecânica, Metalúrgica e de Material Elétrico com 18% e 14% das indústrias são do Ramo da Alimentação. Em detrimento da conjuntura política mais adversa dos últimos anos, o setor industrial foi o segmento mais impactado na economia, tendo uma retração em 2016 de 6% no estado do Tocantins, como é possível observar abaixo.

O município de Palmas é o primeiro colocado na distribuição das unidades de produção e do emprego formal do segmento industrial nos 20 (vinte) maiores municípios do Estado⁸, com 625 unidades de produção (31,2% do total) e 42,5% dos empregos formais em Palmas. O segmento contribuiu com 16,32% do PIB em 2013⁹.

⁸ Cabe destacar o estudo elaborado pelo Cempre
⁹ Palmas, Araguaína, Paraisópolis do Tocantins, Gurupi, Pedro Afonso, Porto Nacional, Colméia, Miracema do Tocantins, Guaraí, Colinas do Tocantins, Xambioá, Almas, Araias, Dianópolis, Natividade, Peixe, Taguatinga, Nova Olinda, Bandeirantes do Tocantins, Cristalândia.
 10 IBGE...

Figura 53 – Taxa Anual de Crescimento da Economia do Tocantins – 2003 a 2011.



Fonte: IEL Pesquisa/IO, 2016.

Analisando a distribuição das indústrias por segmento em Palmas, observa-se uma concentração no segmento de indústrias da Construção Civil e do Mobiliário (40,15%). Na sequência tem-se a Indústria Mecânica, Metalúrgica e de Material Elétrico com 27,77% e a Indústria da Alimentação com 9,90%. Os demais resultados podem ser observados no gráfico a seguir.

Figura 54 – Segmentos: REGIONAL PALMAS.



Fonte: IEL Pesquisa/IO, 2016.

Apesar da relativa baixa participação na composição do PIB em Palmas, o segmento de indústria foi apontado como o um dos segmentos de maior potencial para o desenvolvimento econômico em Palmas. Foram apontados como desafio para seu desenvolvimento a falta de incentivos para a atração de indústrias de transformação da matéria prima local, majoritariamente agrícola, de forma a promover a agregação de valor nos bens e serviços da região, como mandioca, verduras, peixes, galinha, arroz e feijão. Ainda foi apontada a necessidade de destinação de áreas adequadas para instalação dos diferentes portes da indústria, servida com infraestrutura básica de qualidade.

Neste sentido, a cidade de Palmas possui 5 áreas destinadas para indústria com um total de 3.260.774,56 m², conforme demonstrado na tabela abaixo. Estas áreas apesar de destinadas para indústria ainda apresentam ociosidade parcial, em função do uso inadequado por parte dos beneficiários que não atendem os critérios de uso¹⁰. Outro fator determinante para implantação de forma eficiente das áreas industriais é a carência de infraestrutura básica, nos quais inibem o interesse de instalação de indústrias em Palmas.

Figura 55 – Distritos Industriais Palmas.

Nome	Localização	Marco Reg.	Resp.	Área	Sector Ativo	Lotes
Tocantins I - Palmas	ASRNE 55 - 412 Norte	Decreto nº 3.079/06/07/2007	Estado	215.648,64m²	Pré-moldados, material plástico, fabricação de peças em gesso, atacado de alimentos.	223
Área empresarial da 512 sul	512 sul Palmas	Em processo	Estado	258.750,44 m²	Cerealista Santa Fé, Rodas Engenharia, Locação e equipamentos.	88
Distrito Industrial: Tocantins II 612 Norte	ASRNE 65 - 612 Norte	Em processo	Estado	831.128,78 m²	Em fase de implantação	255
Distrito Ecodustrial e Atacadista - Palmas	Plano Diretor sul, Palácio do Trabalho	Decreto nº 189/96, 27/07/1996	Estado	1.242.258,70 m²	Distribuidoras de bebida e alimentos, marrocaria, produtos siderúrgicos, pré-moldados, indústria de asfalto, concessionárias de veículos.	469
Distrito Industrial de Toaquarato	Toaquarato	Decreto nº 188, 27/07/2006	Município	712.988,87m²	Empresa de transporte, cerâmica, fabricação de peças em gesso e metalúrgica	560

Fonte: Elaboração própria, dados da Sec. Municipal de Desen. Econômico e Emprego/ Sec. Estadual de Desen. Econômico, Ciência, Tecnologia e Cultura, 2017.

¹⁰ Planilha de contribuição, filtrada no item Indústria e comércio.
¹¹ Para mais informações consultar Decreto nº 188, de 27 de julho de 2006 - <https://legislativo.palmas.to.gov.br/media/jsp/DECRETO%20N%27%20DE%20JULHO%20DE%202006%20-8-56.pdf>

Em ação recente a Secretaria Municipal de Desenvolvimento e Econômico e Emprego notificou 178 empresas para verificação de conformidade legal com os critérios estabelecidos no decreto Nº 188, de 27 de julho de 2006¹³, tendo como resultado o cancelamento de 48 processos e a retorno dos lotes ao município.

Outro ponto importante destacado pela comunidade é a ausência de planejamento territorial integrado voltado para o aproveitamento da posição geográfica estratégica das vias próximas a TO-050 para escoamento da produção regional. Neste aspecto cabe destacar a necessidade de diálogo das múltiplas esferas para um planejamento econômico regional.

Foi destacado ainda o potencial de um aeroporto industrial, na qual já se havia sido iniciado estudos, sem avanços significativos de resultados. Ainda, foi destacada a importância do mesmo na atuação como catalizador da atividade econômica da região, integrando multimodalidades de ferrovia, hidrovia, rodovia e aeroporto, além de fomentar empregos mais próximos da região mais densa e com menor renda per capita de Palmas.

Assim, apesar da conjuntura política e econômica mais adversa das últimas décadas para o setor industrial, ao longo dos anos de 2007 à 2017, apenas a destinação de áreas reservadas para este segmento se mostrou relevante mas não suficiente para a inserção de Palmas como destino atraente para instalação de indústrias estratégicas integradas as cadeias produtivas locais. Ainda, as deficiências de integração de infraestrutura associadas a uma alta carga tributária no estado e a falta de investimento em inovação, colaboram para a perda de competitividade da indústria em Palmas.

4.9.3. Comércio e Serviço

De maneira mais global, os setores de Comércio e de Serviços, incluindo neste a Construção Civil, contribuem com serviços essenciais para a economia de acordo com a Nomenclatura Brasileira de Serviços (NBS), representam somados 72,9% do PIB em 2009 do Brasil, conforme as Contas Nacionais do IBGE. A relevância do comércio na economia brasileira pode ser observada na geração de emprego e renda, é setor que agrega maior número de empresas (47% do total) e o segundo que mais emprega (26,75%), conforme tabela abaixo.

Figura 56 - Empresas e pessoas ocupadas por setor (2011).

TABELA 1 - Empresas e pessoas ocupadas por setor (2011)

Setores	Números de Empresas	Pessoal ocupado
Comércio	47,0%	26,7%
Serviços	35,9%	37,0%
Construção Civil	5,0%	7,8%
Demais	12,0%	28,5%
Total	100%	100%

Fonte: Cadastro Sebrae de empresas - CSE, 2011.

Para análise dos segmentos de comércio e serviço é importante compreender as características da população e suas mudanças recentes, nas quais se tornam fundamentais para compreender o perfil de consumo e o mercado de bens e serviços em Palmas.

Figura 57 - Crescimento Anual da População de Palmas, Região de Influência Tocantins - 2007 a 2016

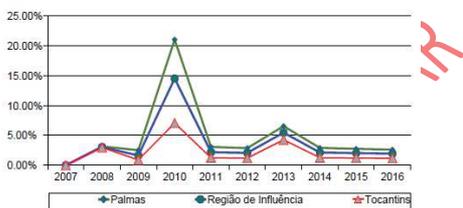
Períodos	Palmas	Região de Influência	Tocantins
2007	0,00%	0,00%	0,00%
2008	3,15%	3,05%	2,97%
2009	2,52%	1,64%	0,90%
2010	21,02%	14,52%	7,07%
2011	3,07%	2,19%	1,26%
2012	2,87%	2,07%	1,20%
2013	6,54%	5,47%	4,27%
2014	2,91%	2,14%	1,27%
2015	2,76%	2,04%	1,22%
2016	2,61%	1,95%	1,17%

Fonte: IBGE, Censo Demográfico 2010 e Cadastro Central de Empresas 2011

A cidade Palmas foi planejada para absorver 2 milhões de habitantes, nos seus 27 anos de existência recebeu grandes contingentes migratórios, resultando em intenso crescimento demográfico, que apesar de não ter concretizado a previsão inicial

de absorção populacional, mantém-se elevado em relação à média nacional, conforme é possível observar nos índices de crescimento no quadro acima.

Figura 58 - Crescimento Anual da População de Palmas, Região de Influência¹⁴ e Tocantins - 2007 a 2016.



Fonte: Anexo: Perfil Popacional de Palmas, Região de Influência e Tocantins 2007 - 2016. Revisão do Plano Diretor Palmas 2017.

Nota-se que o crescimento populacional de Palmas é superior à média do Estado, no entanto há tendência de diminuição, uma vez que outras regiões de Tocantins apresentem crescimento mais intenso. Ainda sobre a população de Palmas, a cidade manteve crescimento demográfico acima das médias nacionais e da região de influência, tendo seu maior índice no ano de 2010, 21,02% a taxa anual.

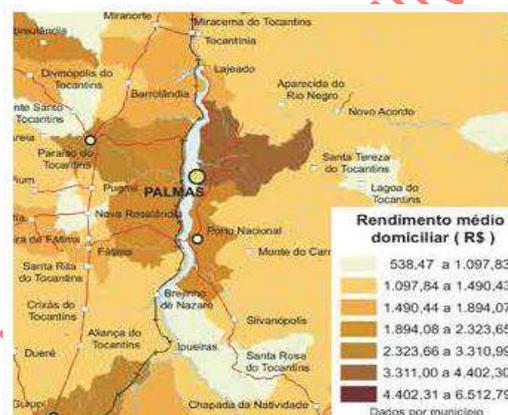
A cidade Palmas se destaca por apresentar bons índices de desenvolvimento humano e indicadores socioeconômicos igualmente positivos. De acordo com o Atlas de Desenvolvimento Humano do Brasil, Palmas registrou a maior taxa de crescimento no Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) entre todas as 27 capitais do País no período entre 1991 e 2010. Em 1991, Palmas tinha o pior IDH entre as capitais, com 0,437, atingindo um índice de 0,788 em 2010 e saltando para a 10ª posição no ranking nacional. A qualidade do sistema público de educação e de saúde, bem como a renda per capita acima da média nacional, 12ª entre as capitais em 2010 segundo o IBGE são alguns dos pontos que, tradicionalmente, associam Palmas à imagem de uma cidade próspera e com desenvolvimento adequado.

¹⁴ Considera-se como Região de Influência do desenvolvimento econômico e social de Palmas os municípios limítrofes (Aparecida do Rio Negro, Lajeado, Miracema do Tocantins, Monte do Carmo, Novo Acorado, Porto Nacional e Santa Tereza), além de Paranaíba do Tocantins por se tratar de uma cidade de porte considerável do ponto de vista populacional e de localização estratégica às margens da BR 153.

Em 2014, o salário médio mensal era de 4,1 salários mínimos. A proporção de pessoas ocupadas em relação à população total era de 51,6%. Na comparação com os outros municípios do estado, ocupava as posições 1º de 139 e 1º de 139, respectivamente. Já na comparação com municípios do Brasil todo, ficava na posição 51º de 5570 e 70º de 5570, respectivamente.

Considerando domicílios com rendimentos mensais de até meio salário mínimo por pessoa, tinha 30% da população nessas condições, o que o colocava na posição 139º de 139 dentre os municípios do estado e na posição 4.669º de 5570 dentre os municípios do Brasil como mostra o mapa abaixo¹⁵.

Figura 59 - Rendimento Médio Domiciliar - 2011



Fonte: IBGE, Censo Demográfico 2010 e Cadastro Central de Empresas 2011.

¹⁵ IBGE - <https://cidades.ibge.gov.br/v4/brasil/to/palmas/panorama>.

Ainda sobre o perfil socioeconômico de Palmas, segundo o Sistema Nacional de Empregos em Palmas (SINE)¹⁶ do total de cadastrados no sistema de procura de empregos, 70% destes possuem residência na região sul e 30% na região central de Palmas, com renda familiar declarada de R\$937,00 a R\$ 1.800,00. Quanto a oferta de vagas, oficial de serviços gerais, auxiliares de cozinha, cozinheiro, atendente de balcão, operador de caixa, assistente administrativo, cabeleireiro, motorista entregador, recepcionista, arte finalista, auxiliar de escritório, mecânico de auto, seralheiro, marceneiro e electricista, ajudante de obra, pedreiro, mestre de obra e carpinteiro são os mais ofertados e 85% destes estão localizados na região central de Palmas.

O dado acima colabora para análise territorial de ofertas de empregos em Palmas, no qual estão destacados no mapa abaixo de polos de emprego na cidade. Considerando os polos de emprego, é importante destacar que estão distribuídos de forma equidistante dos bairros de maior adensamento da cidade localizados na região sul, acarretando um pêndulo longo de transporte diário dos trabalhadores a seus locais de trabalho. (Locais de acesso a empregos em Palmas).

Deste modo, apesar da concentração na setor de atividade econômica em Palmas é possível observar algumas mudanças nos últimos anos, em especial quanto ao nível de atividade econômica, emprego, renda e consumo, esse contexto é importante para compreender a distribuição das atividades do setor terciário no território de Palmas.

No Tocantins, em abril de 2013 existiam 47.434 empresas, sendo que 48% estão classificadas como Micro e Pequenas Empresas e 52% como Microempreendedores Individuais. De acordo com o estudo, 47,9% das empresas do Estado atuam no setor de comércio; 44,4% desenvolvem atividades no setor de serviços; 7,6% são do setor da indústria e 0,2% do agronegócio.

As atividades que lideram o ranking estadual são o comércio varejista de artigos de vestuários e acessórios; o comércio varejista de armazém; cabeleiros; restaurantes; bares e lanchonetes; o comércio de peças e acessórios para veículos automotores; o comércio varejista de materiais de construção em geral e o comércio varejista de cosméticos, produtos de perfumaria e higiene pessoal.

A cidade de Palmas é responsável por 45% dos pequenos negócios. A pesquisa revela que dos 21.540 pequenos negócios, 10.835 estão no setor de serviços; 9.010 pertencem ao setor do comércio; 1.665 da indústria e 30 no agronegócio. O setor de serviços também lidera na capital Palmas com 6.865 empresas, seguido do comércio com 4.498; indústria com 914 e agronegócio com 9, somando um total de 12.286 pequenos negócios.

¹⁶ Dados fornecidos pela Diretoria do SINE Palmas, Secretaria de Desenvolvimento Econômico e Emprego.

Figura 60 - Número de Estabelecimentos e Emprego - 2013-2015.

Setores	Microrregião de Porto Nacional				Palmas			
	2013	2014	2015	TGCA	2013	2014	2015	TGCA
Indústria	600	626	645	3,2%	397	420	413	2,0%
Comércio	3.436	3.633	3.764	4,7%	2.385	2.487	2.596	4,3%
Serviços	3.045	3.279	3.809	7,8%	2.609	2.857	3.004	7,3%
Construção Civil	776	870	801	1,6%	608	690	610	0,2%
Agronegócio	845	926	999	8,7%	209	212	195	-3,4%
Total	8.998	9.641	10.018	5,9%	6.208	6.666	6.818	4,0%

Setores	Microrregião de Porto Nacional				Palmas			
	2013	2014	2015	TGCA	2013	2014	2015	TGCA
Indústria	8.356	8.723	8.692	2,0%	5.257	5.618	5.302	0,4%
Comércio	20.469	21.501	22.003	3,7%	15.797	16.428	16.933	3,5%
Serviços	96.522	106.799	110.730	7,1%	87.280	99.185	100.146	7,1%
Construção Civil	8.398	10.113	9.246	-7,1%	7.167	8.769	5.791	-10,1%
Agronegócio	2.042	2.436	2.967	20,5%	387	442	747	38,0%
Total	135.787	151.572	151.668	5,7%	115.888	130.442	128.919	5,5%

Fonte: IBGE - RAIS - Relatório Anual de Informação Social/ Urban System.

Palmas possuía mais 128,9 mil vínculos empregatícios, 85,0% de toda MR e pouco mais de 6,8 mil empresas, sendo a maioria das setores de Comércio e Serviços. Cabe destacar a TGCA positiva de número positiva de empresas e empregos em Palmas, 4,8% e 5,5% respectivamente.

4.9.4. TURISMO

4.9.5. Introdução ao Tema

O Estado do Tocantins conta atualmente com 07 regiões e 42 municípios turísticos. A capital, Palmas, faz parte da região turística Serras e Lagos e é a maior cidade do Estado. De acordo com o censo demográfico de 2010, possuía uma população de 228.332 habitantes e em 2016 a estimativa populacional realizada pelo IBGE indicou que este montante alcançou 279.856 habitantes, estando entre as capitais que mais crescem no país. O município está dividido em três distritos: Plano Diretor, Buritirama e Taquarussu (IBGE, 2016)

Os estudos e diagnósticos realizados no município identificam que Palmas possui sua vocação turística principal centrada no segmento do Turismo de Negócios e Eventos devido as suas características de concentração das sedes administrativas dos poderes públicos bem como, ser o portal de entrada para as demais localidades no estado e devido a sua visibilidade no mercado nacional e internacional evidenciada pelo desenvolvimento das atividades agropecuárias. Esse segmento desenvolvido em consonância como os segmentos complementares que são o Ecoturismo, Turismo de Sol

e Praia e Turismo de Aventura criam uma ampla possibilidade de garantir a maior permanência do turista.

Dentro desse contexto a estruturação do produto turístico na cidade alinha-se à necessidade de promover a estruturação, construção, revitalização, implantação e qualificação de produtos com a finalidade de diversificar a oferta turística e integrar os produtos turísticos.

Figura 61 - Segmentos Turísticos Principais – Palmas.

Negócios e Eventos		
SEGMENTOS TURÍSTICOS COMPLEMENTARES		
Ecoturismo	Sol e Praia	Aventura

Fonte: Technum Consultoria SS, 2014.

A globalização da economia, o desenvolvimento tecnológico e o consequente aprimoramento dos meios de transporte e de comunicação, entre outros fatores, facilitaram e estimularam a movimentação turística mundial e, de modo especial os deslocamentos para fins de conhecimento, troca de experiências, promoção e geração de negócios. O Manual de Orientação Básicas do Ministério do Turismo (2010) que trata do segmento de Negócios e Eventos, o define como o conjunto de atividades turísticas decorrentes dos encontros de interesse: profissional; associativo; institucional; comercial; técnico; ou, ainda científico e social.

Acrescenta que essa segmentação turística proporciona oportunidade de equacionamento de períodos sazonais, pois independe de condições climáticas e períodos de férias. O segmento traz alta rentabilidade, possibilidade de interiorização da atividade turística, aumento da arrecadação e impostos, contribuição para o crescimento dos negócios locais devido ao intercâmbio comercial e empresarial, desenvolvimento científico e tecnológico, disseminação de novas técnicas e conhecimento, bem como a regeneração de áreas urbanas proporcionada por oportunidade de investimentos.

Atualmente muitos eventos realizados em Palmas destacam-se como os de maior porte da Região Norte do país e ainda são referência no volume de negócios gerados durante a realização dos eventos. Dentre os eventos destacam-se: Agrotins, Palmas Shoes, Feira Internacional de Artesanato e Decoração – INTERART, Congresso Internacional de Liberação Profética (Religioso), Amor Exigente, dentre outros.

Os segmentos de Ecoturismo e de Sol e Praia influenciam diretamente no aumento da permanência média do turista podendo ser relacionado à formatação e diversificação de oferta de novos produtos turísticos.

4.9.6. Índices de Competitividade – Palmas

O Ministério do Turismo (MTur), o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae Nacional) e a Fundação Getúlio Vargas (FGV) iniciaram em 2008 um trabalho de levantamento de dados dos 65 destinos indutores (capitais e municípios com potenciais turísticos) consolidando em um documento os resultados das avaliações de cada destino. Esses estudos foram realizados todos os anos a partir de 2008 até 2015 onde o programa sofreu uma paralisação devido ao cenário político atual. Os estudos são de grande relevância por retratar as situações atuais de cada destino, denominado Índice de Competitividade do Turismo Nacional.

A principal finalidade dos estudos é permitir que os destinos estudados utilizem essas informações para planejar e desenvolver vantagens competitivas, norteando a elaboração de políticas públicas que eliminem, gradativamente, os entraves ao desenvolvimento sustentável da atividade turística.

Por meio do índice de competitividade do destino e dos índices desagregados em 13 dimensões ligadas à atividade turística, é possível analisar o nível de desenvolvimento de um destino turístico sob a ótica da competitividade – conceito que impulsiona o destino a superar-se ano após ano, proporcionando ao turista uma experiência cada vez mais positiva. As pesquisas foram realizadas anualmente desde 2008 até 2015 em 65 destinos selecionados pelo MTur e Sebrae Nacional.

Uma série de entrevistas com diversos atores, públicos e privados, envolvidos direta ou indiretamente com o turismo, como: prefeito; Secretaria Municipal de Turismo; outras secretarias municipais (Cultura, Meio Ambiente, Finanças, Infraestrutura ou Obras, Ação Social etc.); representantes dos empresários do setor hoteleiro; representantes dos empresários do setor de alimentação; representantes dos empresários do setor de receptivo; SEBRAE conselho municipal de turismo; e instância de governança regional.

Além do levantamento de dados por meio de entrevistas, foram realizadas visitas técnicas aos principais equipamentos e atrativos turísticos do destino, além dos terminais de chegada ao destino. Nesta etapa, vários pontos são observados pelo pesquisador, como as principais características físicas dos atrativos turísticos e da estrutura urbana do destino. Por fim, parte das perguntas é respondida com base em informações oriundas de fontes secundárias, de abrangência nacional, disponíveis em nível municipal. O levantamento dessas informações permitiu que fosse preenchido o instrumento de coleta de dados da pesquisa, composto por mais de 500 perguntas, divididas entre as 13 dimensões elencadas e mais 60 variáveis coletadas que compõem o Índice de Competitividade.

Vale ressaltar que vários apontamentos elencados no Índice de Competitividade foram pontuados também nas contribuições da comunidade nas reuniões comunitárias e setoriais realizadas pelo processo participativo da Revisão do Plano Diretor, fortalecendo a necessidade do engajamento no planejamento participativo, norteando a elaboração das políticas públicas da cidade.

O índice geral alcançado por Palmas indica que o destino se situa no nível 03 de competitividade, e registrou evolução. O resultado é inferior à média Brasil e à média das capitais, conforme é possível observar no Gráfico 01.

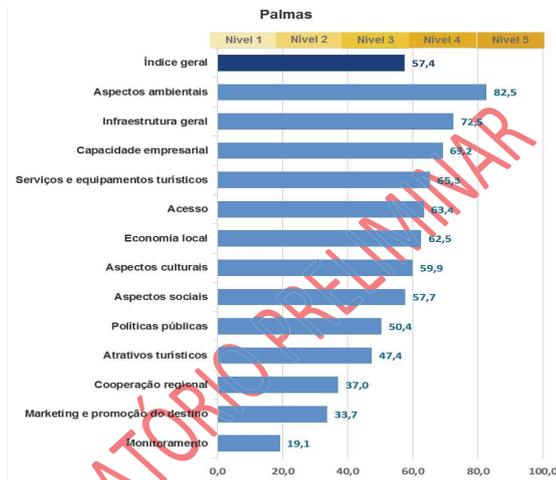
Figura 62 - Índices gerais de Competitividade – Destino x Brasil x Capitais.



Fonte: FGV/MTUR/SEBRAE, 2015.

Este índice foi influenciado pelos resultados de cada uma das 13 dimensões avaliadas, apresentados no Gráfico 02:

Figura 63 - Índices do destino por dimensão, em ordem decrescente de desempenho.



Fontes: FGV/MTUR/SEBRAE, 2015.

A dimensão com maior índice é **Aspectos ambientais**, resultado que atingiram o nível 05 o mais alto de competitividade na escala utilizada como é possível verificar no gráfico 02. Esse índice reforça o potencial ambiental que a cidade possui, gerando uma necessidade de estruturar melhor a cidade com medidas mitigadoras capazes de amenizar os problemas causados pela falta de fiscalização ambiental em diversas atividades como foram apontadas nas plenárias das reuniões do Plano Diretor a preocupação com o meio ambiente e a falta de legislação e fiscalização ambiental.

O **índice Infraestrutura** melhorou ao decorrer dos últimos anos, mas em consonância ao desenvolvimento da cidade no segmento de Negócios e Eventos são pontuados vários aspectos que necessitam de melhorias para que a atividade não se destaque de forma negativa devido à demanda que tende a crescer. Os investimentos de infraestrutura e serviços nem sempre são vinculados diretamente a produtos turísticos, mas são necessários para gerar acessibilidade ao destino e para satisfazer as necessidades básicas do turista durante a sua estada, quanto a serviços de saneamento básico, energia, telecomunicações, saúde, segurança e transporte.

Ainda aparece nas pesquisas e opiniões nas plenárias a dificuldade com o fornecimento de **energia elétrica** que em alguns períodos e principalmente período chuvoso o fornecimento é interrompido sem prévios avisos causando transtornos e prejuízos, além de ser a energia considerada com valores muito elevados dificultando a prestação de alguns serviços de atendimento ao turista.

As áreas de abrangência de **telecomunicação** necessitam avançar em pontos relevantes da cidade tais como: Taquaruçu e Taquaruçu Grande nessas áreas têm uma grande concentração de atrativos naturais em que se desenvolvem a atividade de ecoturismo e turismo rural, mas, são penalizados devido aos sistemas de telecomunicações serem bastante restritos nessas localidades dificultando os meios de comunicações.

No quesito segurança ainda não dispomos de nenhum serviço, programa ou grupamento especializado para o atendimento e proteção ao turista.

Na dimensão **acesso** que influencia de forma decisiva na escolha de um destino Palmas apresenta necessidades relevantes de melhorias como apontado em estudos e pesquisas, foram relatados a importância de melhorar e ampliar a utilização do terminal aeroportuário – Aeroporto Brigadeiro Lysias Rodrigues disponibilizando mais opções de voos nacionais e possibilitar voos internacionais regularmente.

Outro fator relevante apresentado em plenárias é a inexistência de linhas de transporte turístico regular para atender os principais atrativos e a manutenção das vias de acesso aos atrativos naturais.

As ciclovias da cidade são vistas como fator positivo no destino, mas a desconexividade e melhorias na malha cicloviária são perceptíveis. Os portais de entrada (vias que dão acesso à cidade) são excelentes pontos de comunicação e relevantes para serem trabalhados com sinalização de portais de entrada e com projeto paisagístico harmonioso simbolizando "Boas vindas" aos turistas.

Palmas apresenta um traçado diferente no formato urbano tornando difícil a locomoção em diversos pontos da cidade e a **sinalização** é considerada precária. A sinalização da cidade tem sido em torno de algumas placas de sinalização turística que foram implantadas em pontos específicos da cidade, não dispondo de quase nenhuma outra sinalização seja indicativa ou de endereçamento dificultando e sendo um grande gargalo na acessibilidade do destino. A sinalização turística deve ser ampliada e ofertada em outro idioma (Inglês) devido à segmentação do destino que frequentemente recebe público de diversas regiões do país. Os Parques e demais pontos relevantes da cidade necessitam ser sinalizados.

Quanto aos atrativos naturais localizados no distrito de Taquaruçu alguns já foram sinalizados, mas necessitam de ampliações; sugere-se a sinalização dentro das propriedades particulares que possuem atrativos naturais sendo de grande relevância a interação do turista ao meio visitado usufruindo de trilhas auto guiadas informando sobre vegetação, flora e fauna e particularidades locais.

Com o destaque do segmento de Negócios e Eventos surge a necessidade de planejar e pontuar áreas específicas destinadas à implantação de novos equipamentos de **Centros de Convenções** devido a crescente procura para realização de eventos na cidade. Hoje contamos com uma agenda de eventos cheia e alguns eventos já não são possíveis à realização devido ao espaço não ter capacidade de suporte para atender.

Outro fator relevante apresentado em plenárias que deve constar na Revisão do Plano Diretor é a identificação de áreas de interesse turístico destinadas à construção de **Parques Temáticos, Resorts** e demais equipamentos turísticos de grande porte. Essa é uma tendência forte no segmento turístico e o Lago e entorno atraem possíveis investidores. As áreas devem ser definidas e os estudos de viabilidades devem ser cumpridos para evitar transtornos e prejuízos ao meio ambiente.

A **Orla do Lago de Palmas** possui um conjunto de ecossistemas de grande valor paisagístico e ecológico, um excelente potencial turístico podendo ser uma excelente oferta de recreação e lazer além de democratização do espaço amplo e de qualidade. Existe a proposta da implantação do Parque Linear da Orla que prevê a criação de espaços equipados e conectados a outras áreas verdes e Unidades de Conservação existentes, gerando vida e atração para a área a partir da diversificação dos usos e garantia ao acesso ao lago.

As Praias do Prata e Graciosa recebem o maior número de turistas devido oferecer a melhor infraestrutura; as Praias do Caju, Praia dos Buitis e Praia das ARNOS passam por processo de reestruturação e adequação dos equipamentos. É importante ressaltar que o uso desses espaços de lazer ocorre atualmente de forma desorganizada o que compromete sua qualidade, faz necessário implantar legislação específica para uso e conservação dos equipamentos.

4.9.7. Taquaruçu

Taquaruçu é um distrito que está localizado a 32 km do centro de Palmas e tem como principais características estar inserido numa área que abriga biomas como o cerrado, caatinga, pantanal e floresta amazônica. Além de ser uma localidade com potencial turístico nos segmentos de ecoturismo, turismo de esporte e aventura, é conhecida por seu clima ameno, diversas cachoeiras e balneários naturais, destacando-se fortemente no segmento de ecoturismo.

O distrito de Taquaruçu está próxima ao Aeroporto de Palmas (24km) e aos centros emissores de turistas que são da própria região como Palmas e Porto Nacional. Existe um indicativo de crescimento de visitantes de outros estados como São Paulo, principalmente dos turistas que visitam o Jalapão, o distrito é a porta de entrada para o Jalapão. Em Taquaruçu é possível chegar de ônibus a partir do centro de Palmas ou Taquaralto que conta com linhas regulares.

A Organização Mundial do Turismo identifica como Atividades Características do Turismo (ACTs) aquelas que, em sua produção principal, são bastante sensíveis ao consumo por parte dos visitantes. Sendo assim, foram selecionadas algumas informações relacionadas às ACTs e levantadas a partir do inventário da oferta.

De acordo com o inventário realizado em 2016, 68 levantamentos estão diretamente relacionados com a atividade turística sendo: atrativos, equipamentos, serviços de apoio e equipamentos de lazer, esporte e cultura. O número é pequeno se comparado a destinos turísticos. No entanto, como o fluxo turístico ainda é reduzido e ocorre com mais frequência aos finais de semana, a oferta atual consegue atender esta demanda. Assim sendo, considera-se de vital importância o planejamento estratégico do destino no estágio atual de desenvolvimento, a fim de assegurar o seu crescimento sustentável, capaz de gerar benefícios a todos os envolvidos.

4.9.7.1. Negócios relacionados à atividade turística no Distrito de Taquaruçu

Figura 64 - Setores relacionados com a atividade turística.

Atrativos	Equipamentos	Serviços de Apoio ao Turismo	Lazer, esporte e Cultura
Cachoeira	10	Hospedagem	8
Igreja	2	Alimentação	20
Eventos, Festividades	4	Agência de Viagem	1
Parque	1	Lojas de Atrativos	3
Relevo	1		
Formas de Expressão	1		
TOTAL	19		27

Fonte: BM/Brasil (2016).

O posicionamento do destino e fortalecimento da sua imagem é muito prejudicado pelas diferentes formas de escrever o nome do distrito. Taquaruçu já fez parte de Porto Nacional, depois passou a ser o município de Taquarussu do Porto e, quando surgiu o Estado do Tocantins, passou a ser um distrito da capital do estado. Desta forma, seu nome pode ser encontrado de diversas formas: com "SS", "Ç" e com o complemento "do Porto". Isto prejudica não só a construção da imagem do destino, mas também dificulta a busca de informação pelos turistas, sendo um transtorno também para os moradores que tem dificuldades com o endereçamento dos correios.

Em 2001 foram levantados 82 atrativos naturais como cachoeiras, paredões, grutas, córregos e mirantes, que permite a prática de atividades como rapel, tirolesa e trilhas tanto a pé quanto de bicicleta; os levantamentos não foram georreferenciados.

No entanto, os atrativos turísticos são aqueles locais que contam com um recurso natural ou cultural que seja motivador de fluxo, mas que tenha a infraestrutura necessária para ser divulgado e comercializado. O levantamento considerou todo e qualquer recurso natural da região como atrativo turístico. Este resultado foi divulgado para a comunidade e para o mercado. Porém, após a inventariação e análise da potencialidade do destino, constatou-se que muitos não se configuram como um potencial atrativo trata-se apenas de recursos naturais.

Mesmo os recursos classificados como potenciais atrativos necessitam de investimento em estrutura, acesso e sinalização interna, para transformá-los, de fato, em atrativos. E será necessária uma sensibilização dos proprietários, pelas lideranças do destino, para a importância e os benefícios da atividade turística, já que não foi percebido, na grande maioria dos casos, interesse em investir.

O envolvimento da comunidade no desenvolvimento da atividade turística é fundamental para seu avanço de forma ordeira e sustentável, vislumbramos um cenário em Taquaruçu de pouco envolvimento e engajamento da população no que tange a esse desenvolvimento. Acredita-se que deve-se criar novos caminhos e oportunidades para o despertamento da comunidade, enxergamos a necessidade de **implantação de escolas técnicas e/ou complexos de hospedagem** (hotel escola) nos modelos desenvolvidos pelo SESC para o fortalecimento da região.

A área para a referida implantação está localizada no sentido Taquaruçu via Burilirana até chegar à Cachoeira da Roncadeira, uma área verde que estava previsto um loteamento com construção de casas populares. A referida área apresenta potencial para exploração de complexos sustentáveis além de esta interligada a outro distrito Burilirana que é pouco fomentado, sendo ainda o portal de entrada para o Jalapão, podendo se tornar referência estadual em qualificação da mão de obra.

Outra proposta relevante também apresentada em estudos e em plenárias da Revisão do Plano Diretor seria a **implantação de espaços para realização de eventos**, característica da segmentação de negócios e eventos essa proposta visa ampliar os espaços disponíveis e oportunizar um ambiente com clima e peculiaridades diferentes para públicos que buscam harmonizar a busca de conhecimento e vivenciar experiências em ambientes naturais. Tais propostas são vistas como oportunidades de alavancar o desenvolvimento da atividade turística no distrito de Taquaruçu.

Considerando que grande parte dos atrativos naturais se encontra localizada em propriedades privadas, ressalta-se a importância de se trabalhar o empreendedorismo de forma ampla nesse destino, visando desenvolver junto aos proprietários o conhecimento e a motivação para o aproveitamento produtivo e sustentável desses recursos naturais, buscando criar sinergias entre produtores locais e proprietários dos atrativos, o que poderá estabelecer uma identidade própria para a região e contribuir com o diferencial competitivo do destino turístico.

Em **Taquaruçu Grande**, a comunidade ainda não possui atrativos estruturados, mas conta com alguns potenciais em fase de estruturação e que podem agregar valor e diversificar a oferta de Taquaruçu.

O destino já conta com um número considerável de atrativos que recebem visita e com potenciais interessantes para diversificação da oferta. Desta forma, percebe-se a possibilidade de desenvolvimento efetivo da atividade turística com a prática do ecoturismo e turismo de aventura: turismo rural com degustação de frutas produzidas nas propriedades, vendas de produtos caseiros, oferta de "café da roça" dentre outras atividades potenciais, além da sensibilização de proprietários de Chácaras que fazem locação para eventos, para que possam trabalhar também com Day-use, uma vez que possui recursos naturais que podem agregar valor à oferta da região.

O potencial dessa região está sendo levantado recentemente, mas a necessidade de melhoria na infraestrutura tais como: acesso, coleta de lixo, saneamento básico, sinalização dentre outros são fundamentais para que se possa oportunizar o desenvolvimento da atividade turística de forma sustentável.

A vocação turística de Palmas reforça a necessidade de planejamento norteador para que a atividade turística possa ser explorada de forma ordeira, sustentável e desenvolver vantagens competitivas ao desenvolvimento turístico da cidade. O Plano Diretor é uma ferramenta valiosa para o cumprimento das medidas públicas estabelecidas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Barcelona Média. Diagnóstico Turístico, Econômico, Social e Ambiental de Taquaruçu e Plano Estratégico do Turismo – Produto II - Inventário da Oferta Turística. Janeiro 2017.

Technum Consultoria. PDITS, Plano de Desenvolvimento Integrado do Turismo Sustentável. Março 2016.

Ministério do Turismo. Índice de Competitividade do Turismo Nacional – Palmas, 2015. DINIZ, C. C.; CROCCO, M. Economia Regional e Urbana. Belo Horizonte: UFMG, 2006.

PORTER, M. E. Vantagem Competitiva. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

GALVEZ DE ANDRADE, Alequandre, SANTOS, Moacir José, RICCI, Fabio, CARNIELLO, Monica Franchi, QUITAIROS, Paulo Cesar Ribeiro. O plano diretor sob a perspectiva da vantagem colaborativa.

_____. Pesquisa nacional por amostra de domicílios 2012. Rio de Janeiro: IBGE, 2013e. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/trabalhoerendimento/pnad2011/default.shtm>. Acesso em: ago/2013.

_____. Pesquisa anual de comércio 2011. Rio de Janeiro: IBGE, 2013b. Disponível em: http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/pesquisas/pesquisa_resultados.php?id_pesquisa=28. Acesso em ago/2013.

_____. Dados do Simples Nacional. Dados relativos a dezembro de 2011. Brasília: SEBRAE, 2011.

_____. Dados do Perfil da Indústria. Dados relativos a dezembro de 2016. Tocantins: FIETO, 2016. <http://www.fieto.com.br/DownloadArquivo.aspx?c=94c38acb-a27f-4802-9222-036301de0028>

_____. Dados da destinação de áreas para Distritos Industriais do estado do Tocantins. Dados relativos a dezembro de 2016. Palmas: SEDEN, 2016. Fonte: <http://seden.to.gov.br/desenvolvimento-economico/distritos-industriais/>

4.10. DESENVOLVIMENTO SOCIAL

4.10.1. Introdução Ao Tema

O conceito de Desenvolvimento Social se refere tanto ao capital humano como ao capital social de uma sociedade. Ele significa e consiste em uma evolução ou mudança positiva nas relações entre os indivíduos, grupos e instituições de uma sociedade, sendo o bem-estar social seu projeto futuro. Basicamente, o Desenvolvimento Social é entendido como um processo de melhoria da qualidade de vida de uma sociedade. Considera-se que uma comunidade tem alta qualidade de vida quando seus habitantes dentro de um cenário de paz, liberdade, justiça, democracia, tolerância, equidade, igualdade e solidariedade, têm amplas e recorrentes possibilidades de satisfação de suas necessidades e também de poder empregar suas potencialidades e saberes com vistas a conseguir uma melhoria futura em suas vidas, em termos de realização pessoal e da sociedade em seu conjunto.

Embora o bem-estar social seja o que se aspira no desenvolvimento social, ele tem uma importante carga de subjetividade própria de cada indivíduo, ou seja, o que para mim é bem-estar para o outro pode não ser ou vice-versa. Há um conjunto de fatores que contribuem com sua concretização e que ainda com as subjetividades do caso, são muito mais comuns nas diferenças. O fato de poder ter acesso a um emprego digno e bem remunerado de acordo com as tarefas que se desempenham, o acesso a uma moradia digna em que se possa viver com a família e protegê-la dos riscos que teria uma vida na rua, a possibilidade de educar-se e educar os filhos para que o dia de amanhã possa ser gozado de melhores oportunidades trabalhistas e também contar com um atendimento médico adequado que possa ajudar a resolver nossos problemas e doenças para assim seguir adiante com nossos projetos.

Estes são alguns dos fatores primordiais. No entanto, para conseguir o desenvolvimento de uma comunidade, na maioria dos países do mundo existe uma carteira, secretaria ou ministério, conforme o caso, encarregada especialmente desta questão, ou seja, de desenvolver políticas e facilitar aos que têm menos recursos uma conquista ou avanço para algum tipo de desenvolvimento.

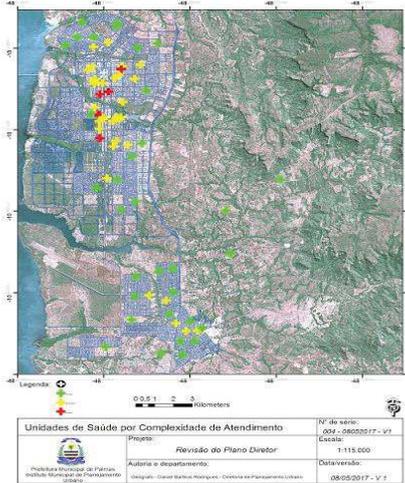
4.10.2. Saúde

Várias contribuições apontam para a ineficiência do sistema de saúde de Palmas, seja pela má qualidade do atendimento, seja pela ausência de profissionais, equipamentos e medicamentos nos estabelecimentos de saúde, seja pela ingerência, seja pela própria ausência dos estabelecimentos de saúde em algumas áreas.

Na zona rural de Palmas há um grande vazio de assistência apontada em várias contribuições, o único posto de saúde existente é o de Taquarussu Grande, onde há muita poeira e dificuldade de acesso, e onde há falta de servidores, medicamentos e equipamentos.

Observa-se uma concentração dos estabelecimentos da Atenção Primária nas regiões Sul e Norte do Plano Diretor, enquanto os da Atenção Secundária e também da Terciária estão concentrados no centro, observa-se um grande vazão de assistência na região Sudeste do Plano Diretor. Os equipamentos da Atenção Terciária estão todos na região central e muito próximos uns dos outros.

Figura 65 - Unidades de Saúde por complexidade de Atendimento.



Fonte: CNES 03/2017.

A população de Palmas ainda sofre com a grande incidência de endemias que há tempos a aflige como a dengue e a hanseníase e outras novas como o zika e a chikungunya, além disso sofre com ataques de animais peçonhentos e vetores que se proliferam nos terrenos baldios, há também as zoonoses de animais domésticos e os que são abandonados pelas ruas.

Há a ausência do poder público municipal em atendimentos de alta complexidade, no nível terciário da atenção à saúde, os hospitais públicos que existem no município são estaduais e lá o atendimento é péssimo, conforme é noticiado pela imprensa e relatado pelos pacientes, isso acaba influenciando o atendimento no nível primário que não se realiza a contento, pois quando o paciente consegue a consulta, há demora na realização de exames e procedimentos necessários ao tratamento, como por exemplo, as cirurgias eletivas.

Nos distritos de Buritirana e Taquaruçu o atendimento se dá apenas em nível primário de atenção à saúde, que é realizado em duas unidades básicas de saúde uma em cada distrito, a população desses distritos sofre com a falta de assistência mais resolutiva.

Outro problema é a presença de pessoas despreparadas e incapacitadas para atender ao público. O indivíduo chega ao serviço de saúde porque está com dor ou alguma doença – o que já o deixa fragilizado, não apenas fisicamente, mas também emocionalmente. É neste ponto que entra a humanização e capacitação dos profissionais durante o atendimento, desde a recepção até a alta do paciente.

O que também foi apontado em muitas contribuições foi a carência em relação aos serviços odontológicos em muitas regiões de Palmas o serviço não é prestado a contento da população, seja pela ausência dos profissionais, seja pela ausência do serviço.

De maneira geral fica evidenciada a grande insatisfação da população com a saúde em Palmas, a assistência não é prestada de forma a garantir os preceitos básicos do SUS, da universalidade, da equidade e da integralidade;

Universalidade: É a garantia de atenção à saúde, por parte do sistema, a todo e qualquer cidadão ("A saúde é direito de todos e dever do Estado" – Art. 196 da Constituição Federal de 1988).

Equidade: É a garantia a todas as pessoas, em igualdade de condições, ao acesso às ações e serviços dos diferentes níveis de complexidade do sistema.

Integralidade: As ações de promoção, proteção e reabilitação da saúde não podem ser fracionadas, sendo assim, os serviços de saúde devem reconhecer na prática que: se cada pessoa é um todo indivisível e integrante de uma comunidade, as ações de promoção, proteção e reabilitação da saúde também não podem ser compartimentalizadas, assim como as unidades prestadoras de serviço, com seus diversos graus de complexidade, configuram um sistema capaz de prestar assistência integral.

Dessa forma quando um cidadão é beneficiado em relação a outro apenas pelo local onde mora, há a desobediência a esses preceitos, da mesma forma quando um serviço de saúde é mal prestado ou deixa de ser oferecido, casos muitas vezes relatados pela população em suas contribuições, ou ainda quando não há a prestação do serviço de Vigilância em Saúde, como os de Vigilância Sanitária nas praias e controle de zoonoses em várias regiões.

4.10.3. Educação

A grande maioria das contribuições aponta para os problemas estruturais das escolas e creches, seja pela falta de escolas e creches em vários setores do município, seja pela deficiência estrutural dos edifícios, seja pela falta de manutenção e de equipamentos.

As escolas sofrem com a falta de manutenção e de segurança, há muitos relatos de falta de água, de energia, de climatização adequada e de vigias ou outro meio que ofereça uma maior segurança aos alunos e funcionários.

Houve reclamações quanto a falta de capacitação dos profissionais que atuam nas Escolas de Tempo Integral, falta de coordenação nas escolas para controle da saída das crianças ao final das aulas, falta de atividades extracurriculares nas escolas, falta de disponibilização de educação social nas escolas, redução de benefícios dos professores e a desvalorização destes, falta de avaliação de desempenho do modelo criado da Escola de Tempo Integral, redução de repasses às escolas, falta de monitores para alunos especiais nas escolas públicas, carência de educação de jovens e adultos e do ensino médio.

Ricardo de Sousa Moretti, em sua obra Normas Urbanísticas para Habitação de Interesse Social, São Paulo, 1997, afirma que uma escola de ensino infantil, deve situar-se em um local que não diste mais de 500 metros da unidade residencial mais distante que ele atenda, ou seja, ele deve ter um raio de abrangência de 500 metros, já as escolas de primeiro e segundo graus devem ter raio de abrangência de 800 metros, a partir deste parâmetro pudemos constatar que a maioria das escolas municipais de Palmas não obedece a esse preceito e mesmo as creches possuem raio de abrangência que muitas vezes triplicam o recomendado para a educação infantil, conforme observado nas tabelas 01, 02, 03 e 04.

Figura 66 - Tabela Escolas Municipais em funcionamento – Raio de Abrangência.

Nº	UNIDADE ESCOLAR	ENDEREÇO	RAIO DE ABRANGÊNCIA
1	CEJA- Jandira Torres Paz Alandim	Rua 40, APM 01, Qd. 110A – Aurenly III	1000 MT
2	E.M - Carlos Drummond de Andrade	403 Norte, Alameda 01, Lote 07 (Arno 41)	1000 MT
3	E.M - Anne Frank	110 N, Al. 07, Lote 34 (Antiga Arne 14)	1500 MT
4	E.M - Antonio Carlos Jobim	1.206 Sul, Al. 31, APM 07 (Arse 122)	1200 MT
5	E.M - Antonio Gonçalves de C. Filho	1.103 Sul, Al. 14, Lote 01, APM 17 (Arso 111)	1500 MT
6	E.M - Aurelio Buarque de Holanda	Rua Rio de Janeiro s/n, QSE 01, Praça da Feira – Aurenly I	1000 MT
7	E.M - Beatriz Rodrigues da Silva	405 Norte, Lote 02, APM 01, (Arno 42).	800 MT
8	E.M - Benedita Galvão	Rua NC 12, Qd. 41, Lote 11, Setor Bela Vista – Taquaruçu.	1000 MT
9	E.M - Crispim Pereira Alencar	Rua 08, S/N, Taquaruçu.	1000 MT
10	E.M - Darcy Ribeiro	904 Sul QI 13/14, Al. 01, 06, 07 e 12 (ARSE 91)	1000 MT
11	E.M - Degraus do Saber	J.004 Sul, Al. 06, APM 14 (Arse 101)	800 MT
12	E.M - Estevão Castro	Rua 32, Esquina c/ 33 – Aurenly III	1000 MT
13	E.M - Henrique Talone Pinheiro	210 Sul, Alameda 05, LT.10 (Arse 24)	1500 MT
14	E.M - Jorge Amado	Rua T-2, Qd. 02, Lote 07, Setor Santa Fé – Taquaruçu	800 MT
15	E.M - Lucia Sales Pereira Ramos	Rua LO 05, QD T 22, APM 37, Setor Taquari	1500 MT
16	E.M - Luiz Gonzaga	503 Norte, APM 06 (Arno 61)	1000 MT
17	E.M - Maria Julia Amorim Soares	Rua 22, Qd. 42 A, APM 11 – Aurenly III	1000 MT
18	E.M - Maria Rosa de Castro Sales	Av: Copacabana, S/N, Setor Morada do Sol – Taquaruçu.	1000 MT
19	E.M - Maria Verônica Alves de Sousa	Rua 12 APM, 08 Aurenly IV	1000 MT
20	E.M - Mestre Pacifico Siqueira Campos	409 Norte, Al.14, APM.11	1000 MT
21	E.M - Monteiro Lobato	1.006 Sul, Al. 10, APM 16 (Arse 102)	800 MT
22	E.M - Pastor Paulo Leivas Macalão	407 Norte, Al. 08, APM 07 (Arno 43)	800 MT
23	E.M - Paulo Freire	305 Norte, Rua 38, APM 11 (Arno 32)	800 MT
24	E.M - Professora Francisca Brandão Ramalho	1.204 Sul, Al. 01, APM 05	1000 MT
25	E.M - Rosemir Fernandes	Rua 30, APM 06 – Aurenly III	1000 MT
26	E.M - Sônia Fernandes Jácome	Rua NC 06, APM J, Setor Bela Vista	1000 MT
27	E.M Thiago Barbosa	Av: Goiás, S/N – Aurenly I	800 MT
28	ETI - Apriégio Thomaz de Matos	TO - 010, Km 18, Fazenda Consolação.	1000 MT
29	ETI - Daniel Batista	508 Norte, QI 06, Al. 11, APM 07 (Arne 64)	1500 MT
30	ETI - João Beltrão	TO-020, Km 08, Taquaruçu Grande	1000 MT
31	ETI - Marcos Freire	Fazenda São João	1000 MT
32	ETI - Profª Suelli Pereira de Almeida Reche	TO - 930, Km 25,5 (Estrada p/ Buritirana)	1000 MT
33	ETI - Vinicius de Moraes	706 Sul, Al.13/16, s/n (Arse 72)	1000 MT
34	ETI - Cora Carolina	603 N, Al. 10, APM 26, (Arno 71)	1000 MT
35	ETI - Luiz Nunes de Oliveira	Rua Luiz Nunes de Oliveira – Buritirana	1000 MT
36	ETI - Luiz Rodrigues Monteiro	Av. Francisco Galvão da Cruz, Qd. 49, S/N – Taquaruçu	1000 MT
37	ETI - Monsenhor Pedro Pereira Piacem	404 Norte, APM 27 (Arne 51)	1000 MT
38	ETI - Olga Benário	603 Sul, Al. 02, APM 10 (Arse 61)	1000 MT
39	ETI - Santa Bárbara	Rua 07, APM L, 5ª Etapa – Setor Santa Bárbara	1000 MT
40	ETI I - PE. Josimo Tavares	301 Norte, Av. LO 08, APM 01.	1000 MT
41	ETI II - Euridice Ferreira de Melo	Av. 05 c/ Rua 22, Setor Aurenly III.	1000 MT
42	ETI III - Caroline Campelo Cruz da Silva	Rua SF 11 APM 07 Setor Santa Fé II (2ª Etapa)	1000 MT
43	ETI V - Anísio Spínola Teixeira	Avenida Antonio Sampaio APM 07, Bairro Bertoville	1000 MT
44	ETI VI - Professora Margarida Lemos Gonçalves	APM 11, Rua João Pires Querido Filho, Setor Lago Sul	1500 MT

Fonte: Diretoria de Obras – SEMED/2017 (Ofício 844-2017/GAB/SEMED).

Figura 67 - Tabela Escolas Municipais em construção.

Nº	UNIDADE ESCOLAR	ENDEREÇO	RAIO DE ABRANGÊNCIA
45	ETI IV - ARSE 132	1.306 Sul, antiga Arse 132, APM 37, 38, 39 e 40	1000MT
46	ETI VII - Fidêncio Bogo	TO-020, Km 11, Taquaruçu Grande, Assentamento Mameleda (ao lado da Paróquia Bom Jesus da Serra)	-

Fonte: Diretoria de Obras – SEMED/2017 (Ofício 844-2017/GAB/SEMED).

Figura 68 - Tabela Centros Municipais de Educação Infantil - CMEI em funcionamento.

Nº	UNIDADE ESCOLAR	ENDEREÇO	RAIO DE ABRANGÊNCIA
1	CMEI - Adonacheço	Rua 01, APM 03 Aurenly IV	600 MT
2	CMEI - Amâncio José de Moraes	206 Sul, Alameda 06, Al. 08	1500 MT
3	CMEI - Catarina de Ninar	Rua 20, APM 05, Lt.18, Jardim Aurenly III	600 MT
4	CMEI - Cantinho da Alegria	Avenida Taquary - Rua 07, Qd. 17 e 18, APM 04, Setor Santa Bárbara	600 MT
5	CMEI - Cantinho do Saber	612 Sul, Avenida NS.10, APM 01 (ARSE 65)	1500 MT
6	CMEI - Cantinho Feliz	6ª Avenida, Qd.04, Lt. 06 e 07, Taquaruçu	600 MT

7	CMEI - Carrossel	405 Sul, APM 2A e 2B, Alameda 09 Ql.18 (ARSO 42)	1500 MT
8	CMEI - Castelo Encantado	Rua Jovencilino Barbosa S/N, com a RN 07 - APM 12, Loteamento Lago Sul	600 MT
9	CMEI - Chapeuzinho Vermelho	607 Norte, alameda 13, APM 39 e 40	600 MT
10	CMEI - Ciranda Cirandinha	303 Norte, AL.11, APM07	600 MT
11	CMEI - Contos de Fada	605 Norte, APM 02, Alameda 11	600 MT
12	CMEI - Criança Feliz	Rua SF 26, APM 02 e 03, Setor Santa Fé 2ª Etapa - Taquaralto	600 MT
13	CMEI - Fontes do Saber	Qd. T 31, APM 29, Setor Taquaralto	1500 MT
14	CMEI - Irmã Maria Custódia de Jesus	Rua Belém, APM 03, Jardim Aurenly II	600 MT
15	CMEI - Matheus Henrique de Castro dos Santos	1.105 Sul, APM 20, AL.15	1500 MT
16	CMEI - Miudinhos	Rua T 08, Qd. 21, Setor Santa Fé - Taquaralto	600 MT
17	CMEI - Paraíso Infantil	Rua NO 11, Qd. 33, APM-H, Setor Bela Vista	600 MT
18	CMEI - Pequeninhas do Cerrado	1.306 Sul, APM 26, Alameda 17A	600 MT
19	CMEI - Pequeno Príncipe	407 Norte, AL.13, APM 07, (ARNO 43)	1000 MT
20	CMEI - Pequenas Brilhantes	403 Norte, APM 38 AL.01, Plano Diretor Norte	600 MT
21	CMEI - Princesas e Princesas	106 Norte, alameda 17, Lote 16	600 MT
22	CMEI - Recanto Infantil	Rua 32, APM 16, Jardim Aurenly III	600 MT
23	CMEI - Sementes do Amanhã	504 Norte, APM 04, Alameda 17/18	600 MT
24	CMEI - Sementinhas do Saber	Rua Babaçu com a Rua Piaçava, APM 01, Setor Santa Fé 4ª Etapa	600 MT
25	CMEI - Sítio do Pica Pau Amarelo	Rua 07, APM 07, Jardim Aurenly IV	600 MT
26	CMEI - Sonho de Criança	Rua MS 22, APM 128, QD.68, Setor Morada do Sol I	600 MT
27	CMEI - Sonho Encantado	1.104 Sul, AL.09, APM 14 (ARSE 111)	600 MT
28	CMEI - Ana Luiza de Araújo Napuruceno	APM 47-C, Taquaruçu	600 MT

Fonte: Diretoria de Obras - SEMED/2017 (Ofício 844-2017/GAB/SEMED).

Figura 69 - Tabela Centros Municipais de Educação Infantil - CMEIs em construção.

Nº	UNIDADE ESCOLAR	ENDEREÇO	BAIÃO DE ABRANGÊNCIA
1	CMEI - ARSO 32	305 Sul Ql.10 APM 04 e parte da APM 03, Rua 03	600 MT
2	CMEI - ARSE 102	1.006 Sul APM 16, Alameda 11	600 MT
3	CMEI - ARSE 111	1.104 Sul AL.14, Alameda 12 com Alameda 07	600 MT
4	CMEI - ARSE 142	1.406 Sul APM 19, Alameda 06	600 MT
5	CMEI - AURENLY I	APM NW.01 B e NW.01 C, Avenida Tocantins com a Rua Salvador, Aurenly	1000 MT
6	CMEI - SETOR BERTAVILLE	APM 04, Rua Olga Cavalcante com a Rua Bernardino Lima Luz, Setor Bertaville	1500 MT
7	CMEI - SETOR SANTO AMARO	APM 03 e 04, Alameda 05 com Alameda 13	1000 MT

Fonte: Diretoria de Obras - SEMED/2017 (Ofício 844-2017/GAB/SEMED).

A Conferência Nacional de Educação (Conae), ocorrida no início de 2010, aprovou as seguintes quantidades máximas de aluno por turma: 15 para a Educação Infantil; 20 para o Ensino Fundamental; 25 para o Ensino Médio. Observando-se a tabela 05 constata-se que nenhuma das esferas da educação cumprem o que é orientado pela Conferência Nacional de Educação (Conae), estando todas acima do limite, apenas a rede privada aproxima-se dos números que a conferência orienta.

Figura 70 - Tabela Média de alunos por turma/2015.

Rede	Média de Alunos por Turma - Palmas, em 2015											
	Educação Infantil				Ensino Fundamental				Ensino Médio			
	Creche	Pré-Escola	Anos Iniciais	Anos Finais	1ª série	2ª série	3ª série	4ª série				
Federal	--	--	--	--	45,3	27,7	20,6	21,9				
Estadual	--	--	25,1	30,2	36,7	32,6	32,1	--				
Municipal	34,6	29,4	27,5	33,2	--	--	--	--				
Privada	13,7	17,6	20,3	26,3	32	31,6	28,3	--				

Fonte: Diretoria de Obras - SEMED/2017 (Ofício 844-2017/GAB/SEMED).

As taxas de rendimento são o grupo de taxas que avaliam o aluno quanto ao preenchimento ou não dos requisitos de aproveitamento e frequência ao final de um ano letivo. Elas são calculadas com base nas taxas de aprovação, de reprovação e de abandono. Observam-se em Palmas que os índices de reprovação e abandono são maiores nos anos finais do Ensino Fundamental e no Ensino Médio, conforme observado na tabela 06.

Figura 71 - Tabela Taxa de Rendimento - Todas as redes de ensino.

Etapas Escolares	Reprovação	Aprovação	Abandono
Anos Iniciais - Ensino Fundamental	1,4%	98,30%	0,3%
Anos Finais - Ensino Fundamental	7,6%	91,00%	1,4%
Ensino Médio	14,4%	76,50%	9,1%

Fonte: Diretoria de Obras - SEMED/2017 (Ofício 844-2017/GAB/SEMED).

De maneira geral a educação em Palmas sofre com a falta de estrutura adequada e até mesmo pela falta de escolas e creches, segundo o relato de vários moradores, ficando evidenciado que o maior problema constatado pela comunidade é de estrutura física, foram relatados também alguns problemas administrativo-funcionais, porém em menor número.

A realidade da educação no Brasil reflete-se em Palmas, o sistema educacional brasileiro não é capaz de preparar os jovens para a compreensão de textos simples, elaboração de cálculos aritméticos de operações básicas, conhecimento elementar de física e química, e outros fornecidos pelas escolas fundamentais. Esses

conhecimentos são testados em pesquisas internacionais como o PISA (Programme for International Student Assessment) da OCDE - Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico e coordenado no Brasil pelo INEP - Instituto Nacional de Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira.

4.10.4. Cultura e Lazer

Viver momentos de lazer é essencial para alcançar qualidade de vida. Cultura e entretenimento estão diretamente relacionados ao estado de bem-estar que tanto buscamos. Encontrar amigos, ir ao cinema, assistir a uma peça de teatro ou até mesmo fazer uma caminhada na praça são atividades que podem aumentar o nível do neurotransmissor serotonina e do hormônio ocitocina, que estão associados ao bem-estar psíquico e, conseqüentemente, à saúde física.

Estes são, também, guerreiros implacáveis no combate ao estresse. As atividades de lazer podem aumentar a nossa rede de relacionamentos e nossas conexões sociais. O bem-estar psicológico também ganha quando estamos em contato com a arte, a psiquiatria lembra que ela também tem a função de nos identificar como indivíduos, conhecer culturas e nos situar no mundo. Esses fatores estão diretamente associados a uma menor concentração de hormônios do estresse e ficar estressado também faz mal à saúde, principalmente a do coração.

Mas em Palmas houveram grandes reclamações da população quanto à dificuldade de acesso à eventos culturais (teatro, cinema), falta de opções de lazer, falta de espaços para atividades culturais, ausência de programas culturais (teatros, musicais, corais, outros), falta de publicidade e suporte na área de cultura, capacidade de carga de grandes eventos.

Uma área carente de equipamentos de cultura, lazer e esportes pode ser prioritária para a instalação de espaços públicos que ofereçam tais atividades, sobretudo se esta área for ocupada por uso residencial. O indicador de carência de equipamentos pode apresentar não só a melhor localidade para a implantação de um espaço público, mas o programa deste espaço. Poderão também ser implantadas novas atividades em espaço público já existente. Espaços subutilizados ou abandonados são um grande problema para a qualidade de vida das áreas envoltórias, e ao mesmo tempo um grande potencial para a criação de novas áreas verdes e espaços públicos de lazer, cultura ou para a prática de esportes.

A qualidade de vida de uma cidade é, e sempre será, medida pela dimensão da vida coletiva que é expressa nos seus espaços públicos dispostos democraticamente pela cidade, seja no parque, na praça, na praia ou mesmo na rua. O espaço público de uma cidade é o lugar do lazer, do descanso, da conversa corriqueira, da livre circulação, da froca e, sobretudo, da possibilidade do encontro com o outro. Daí ser a cultura um forte agente de identificação pessoal e social, um modelo de

comportamento que integra segmentos sociais e gerações, uma terapia efetiva que desperta os recursos internos do indivíduo e fomenta sua interação com o grupo e um fator essencial na promoção da saúde, na medida em que o indivíduo se realiza como pessoa e expande suas potencialidades.

4.10.5. Assistência Social

A Assistência Social é um direito do cidadão e dever do Estado, instituído pela Constituição Federal de 1988. A partir de 1993, com a publicação da Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS, é definida como Política de Seguridade Social, compondo o tripé da Seguridade Social, juntamente com a Saúde e a Previdência Social, com caráter de Política Social articulada a outras políticas do campo social.

A Assistência Social, diferentemente da previdência social, não é contributiva, ou seja, deve atender a todos os cidadãos que dela necessitarem. Realiza-se a partir de ações integradas entre a iniciativa pública, privada e da sociedade civil, tendo por objetivo garantir a proteção social à família, à infância, à adolescência, à velhice; amparo a crianças e adolescentes carentes; a promoção da integração ao mercado de trabalho e a reabilitação e promoção de integração à comunidade para as pessoas com deficiência e o pagamento de benefícios assistenciais às pessoas com deficiência.

Em 2005, é instituído o Sistema Único de Assistência Social - SUAS, descentralizado e participativo, que tem por função a gestão do conteúdo específico da Assistência Social no campo da proteção social brasileira. Consolida o modo de gestão compartilhada, o cofinanciamento e a cooperação técnica entre os três entes federativos que, de modo articulado e complementar, operam a proteção social não contributiva de seguridade social no campo da assistência social.

O Sistema organiza as ações da assistência social em dois tipos de proteção social. A primeira é a Proteção Social Básica, destinada à prevenção de riscos sociais e pessoais, por meio da oferta de programas, projetos, serviços e benefícios a indivíduos e famílias em situação de vulnerabilidade social. A segunda é a Proteção Social Especial, destinada às famílias e indivíduos que já se encontram em situação de risco e que tiveram seus direitos violados por ocorrência de abandono, maus-tratos, abuso sexual, uso de drogas, entre outros aspectos.

A Lei nº 8.742, de 7 de Dezembro de 1993, regulamenta em seu Art. 1º, a assistência social é direito do cidadão e dever do Estado, é Política de Seguridade Social não contributiva, que prevê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas.

Em seu art. 2º A assistência social tem por objetivos:

- I - a proteção social, que visa à garantia da vida, à redução de danos e à prevenção da incidência de riscos, especialmente: a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice; o amparo às crianças e aos adolescentes carentes; a promoção da integração ao mercado de trabalho; a habilitação e reabilitação das pessoas com deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária; e a garantia de 1 (um) salário-mínimo de benefício mensal à pessoa com deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família;
- II - a vigilância socioassistencial, que visa a analisar territorialmente a capacidade protetiva das famílias e nela a ocorrência de vulnerabilidades, de ameaças, de vitimizações e danos;
- III - a defesa de direitos, que visa a garantir o pleno acesso aos direitos no conjunto das províões socioassistenciais.

Em um olhar mais contextualizado à Palmas, houveram muitas contribuições denunciando os problemas e as mazelas no campo da Assistência Social, tais como:

Falta de Segurança, falta de integração entre os entes públicos e órgãos do Poder Público Municipal, uso de drogas nas áreas públicas na porção central (esvaziamento noturno), ausência de rondas policiais/patrolha policial, falta de segurança pública, assalto nos locais mais movimentados, falta de informação às autoridades das necessidades dos moradores.

Houve também a denúncia da falta de acompanhamento social de famílias migrantes e instaladas precariamente, da falta de retorno de investimento do IPTU para a população de baixa renda, da presença de áreas de matas como refúgio para usuários de drogas, da falta de assistência social dentro das escolas, da ausência dos agentes sociais nas quadras, da falta de emprego para os jovens e do preconceito crescente.

Existe em Palmas um alto índice de assaltos e violência, existe a presença de matagais, que propiciam a violência e é um desvergo à saúde, há um aumento do número de usuários de drogas nas praças por falta de segurança, há um grande número de adolescentes desocupados nas ruas (incentivo à marginalidade), há a necessidade de apoio social às famílias, há jovens sem trabalho e sem profissão e há muita violência em proporção ao tamanho da cidade.

Pontualmente foi relatado que a 6ª Delegacia de Polícia cuja função é a investigação dos crimes denunciados, é absolutamente inoperante. Ou seja, quando o cidadão toma coragem e denuncia, sua denúncia vira apenas registro de ocorrência sem qualquer efetiva investigação e, via de regra, são encaminhadas para outras Delegacias de Polícia. A população já está habituada, inclusive, a procurar diretamente a 4ª Delegacia de Polícia, situada no bairro de Taquaralto.

Já na região das Amos foi pedido um centro comunitário, para atender as atividades tanto da comunidade como das associações. "Não temos na Região Norte um espaço para atender as necessidades, seja para o jovem para o idoso, em um curso de geração de renda. Temos uma carência muito grande em atender as demandas da sociedade da região norte. Temos vários espaços que se dizem públicos mas temos dificuldade, para os mais humildes, em ter um espaço adequado para que a comunidade realize suas atividades, precisamos de segurança, a droga está se alastrando, e a PM não tem agido", foram relatados problemas com drogas também na 1106 Sul, e um alto consumo e tráfico entre a 906 Sul e 1306 Sul, foram relatados também uma grande insegurança na quadra 712 Sul e na região sul, especialmente Taquari, Lago Sul e Aurenry III.

A política de assistência social, ao se ocupar das vulnerabilidades e dos riscos que os indivíduos ou famílias enfrentam na trajetória de seu ciclo de vida, em decorrência de imposições sociais, econômicas e políticas e de ofensas à dignidade humana, entende que a proteção garantida pela assistência social não deve se restringir apenas à mitigação das condições de pobreza, mas também enfrentar seguranças sociais. Assim, sua função protetiva tem como objetivo a preservação da vida, para que não ocorra destruição e os indivíduos não entrem em situação de vulnerabilidade. Desse modo, as ações devem ser executadas antes, para que possam prevenir e prover seguranças sociais, por meio de serviços e benefícios que visem à prevenção, ao enfrentamento de situações de vulnerabilidade e risco e à proteção social. Nesse sentido, para compreender de que forma devem ser enfrentadas a vulnerabilidade social e o risco, torna-se necessário conhecer o território, pois é nele que se desenvolvem as carências, as potencialidades e os mecanismos de proteção social. Ao referenciar a vulnerabilidade social no campo da política de assistência social, é importante ressaltar sua intrínseca relação com a função protetiva desta política, ou seja, a capacidade de respostas qualificadas às necessidades dos que se encontram desprotegidos.

Dessa maneira pudemos constatar nos relatos da comunidade uma grande insatisfação com a política de Assistência Social em Palmas, onde houveram muitas reclamações da ausência dessa em vários setores da cidade e da sociedade, a comunidade não se sente protegida pelo poder público estando em situação de vulnerabilidade social, os jovens principalmente, não encontram colocação no mercado de trabalho e emprego ou no campo educacional ou de lazer/cultural ficando assim ociosos pelas ruas, encontrando abrigo na marginalidade e nas drogas, isso acaba refletindo na qualidade de vida de toda a cidade, pois o aumento da criminalidade afeta a todos. Um outro problema é a grande desigualdade social que se verifica pelos bairros de Palmas, sendo alguns compostos por população de alta renda e outros com indivíduos que se encontram em situação de miséria.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BARROS, R. P.; CARVALHO, M.; FRANCO, S. O Índice de desenvolvimento da família (IDF). Texto para Discussão, Rio de Janeiro, n. 986, 2003.
- CARNEIRO, Carla Bronzo Ladeira. Programas de proteção e superação da pobreza: concepções e estratégias de intervenção. 2005. Tese (Doutorado em Ciências Humanas: Sociologia e Política) - Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2005.
- CASTILHO, C. F. V. A operacionalização do trabalho social com famílias nos CRAS de Maringá. 2012. Dissertação (Mestrado em Serviço Social e Política Social) - Universidade Estadual de Londrina, Londrina, 2012.
- COU TO, B. R.; YAZBEK, M. C.; RAICHELI, R. A política nacional de assistência social e o SUAS: apresentando e problematizando fundamentos e conceitos. In: COU TO, Berenice Rojas et al. (Org.). O sistema único de assistência social no Brasil: uma realidade em movimento. São Paulo: Cortez, 2010.
- FILGUEIRAS, C. A. C. Exclusão, risco e vulnerabilidade: desafios para a política social. In: CARNEIRO, Carla Bronzo Ladeira; COSTA, Bruno Lazzarotti Diniz. Gestão social: o que há de novo? Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2004.
- MAGALHÃES, E. P. Combatendo a pobreza e enfrentando as vulnerabilidades: desafios para a articulação entre o Programa Bolsa Família e a Proteção Social Básica. In: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2009.
- NERY, Vania Baptista. O trabalho de Assistentes Sociais e Psicólogos na Política de Assistência Social- Saberes e Direitos em questão. Tese de Doutorado em pós- graduação em Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. São Paulo, 2009.
- PAULILO, M. A. S.; JEOLÁS, L. S. Jovens, drogas, risco e vulnerabilidade: aproximações teóricas. Serviço Social em Revista, Londrina, v. 3, n. 1, jul./dez. 2000.
- SILVA, T. G. M. A vigilância social na política de assistência social: análise dos aspectos conceituais e operacionais no âmbito municipal. 2012. Dissertação (Mestrado em Serviço Social e Política Social) - Universidade Estadual de Londrina, Londrina, 2012.
- De berço dos bandeirantes a king size dos ricos e famosos, a desigualdade social em Santana do Parnaíba, SP, in: <https://tab.uol.com.br/desigualdade-social> acessado em 06/06/2017.
- Os problemas da educação no Brasil. in: <https://www.cartacapital.com.br/educacao/os-problemas-da-educacao-no-brasil-657.html> acessado em 05/06/2017.
- Sistema Único de Assistência Social - SUAS in: http://www.desenvolvimentosocial.sp.gov.br/porta1.php/assistencia_sistema acessado em 05/06/2017.
- Vulnerabilidade social, abordagem territorial e proteção na política de assistência social in: <http://www.uel.br/revistas/uel/index.php/ss/revista/article> acessado em 06/06/2017.
- Conceito de Desenvolvimento Social in: <http://queconceito.com.br/desenvolvimento-social> Acessado em 05/06/2017.

4.11. INSTRUMENTOS DA POLÍTICA URBANA

4.11.1. Introdução ao Tema

Os instrumentos da política urbana, incluindo para o planejamento municipal, estão inseridos no art. 4º da Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001¹⁷, mais conhecida como Estatuto da Cidade, com a seguinte redação:

- Art. 4º** Para os fins desta Lei, serão utilizados, entre outros instrumentos:
- I - planos nacionais, regionais e estaduais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social;
 - II - planejamento das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões;
 - III - planejamento municipal, em especial:
 - a) plano diretor;
 - b) disciplina do parcelamento, do uso e da ocupação do solo;
 - c) zoneamento ambiental;
 - d) plano plurianual;
 - e) diretrizes orçamentárias e orçamento anual;
 - f) gestão orçamentária participativa;
 - g) planos, programas e projetos setoriais;
 - h) planos de desenvolvimento econômico e social;
 - IV - institutos tributários e financeiros:
 - a) imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana - IPTU;
 - b) contribuição de melhoria;
 - c) incentivos e benefícios fiscais e financeiros;
 - V - institutos jurídicos e políticos:
 - a) desapropriação;
 - b) servidão administrativa;
 - c) limitações administrativas;
 - d) tombamento de imóveis ou de mobiliário urbano;
 - e) instituição de unidades de conservação;
 - f) instituição de zonas especiais de interesse social;
 - g) concessão de direito real de uso;
 - h) concessão de uso especial para fins de moradia;
 - i) parcelamento, edificação ou utilização compulsórias;
 - j) usucapião especial de imóvel urbano;
 - k) direito de superfície;
 - l) direito de preempção;
 - m) outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso;
 - n) transferência do direito de construir;
 - o) operações urbanas consorciadas;
 - p) regularização fundiária;
 - q) assistência técnica e jurídica gratuita para as comunidades e grupos sociais menos favorecidos;
 - r) referendo popular e plebiscito;
 - t) demarcação urbanística para fins de regularização fundiária;
 - u) legitimação de posse.

¹⁷ Lei 10.257/2001, disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LBS_2001/L10257.htm, acesso em 08/06/2017

VI - estudo prévio de impacto ambiental (EIA) e estudo prévio de impacto de vizinhança (EIV).

§ 1º Os instrumentos mencionados neste artigo regem-se pela legislação que lhes é própria, observado o disposto nesta Lei.

§ 2º Nos casos de programas e projetos habitacionais de interesse social, desenvolvidos por órgãos ou entidades da Administração Pública com atuação específica nessa área, a concessão de direito real de uso de imóveis públicos poderá ser contratada coletivamente.

§ 3º Os instrumentos previstos neste artigo que demandam dispensa de recursos por parte do Poder Público municipal devem ser objeto de controle social, garantida a participação de comunidades, movimentos e entidades da sociedade civil.

O Estatuto da Cidade tem como condão regulamentar os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, que tratam da política urbana, trazendo regras gerais para tanto, em especial a obrigatoriedade de plano diretor, aprovada pela Câmara Municipal, para cidades com mais de vinte mil habitantes, como instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana. Também nestes dispositivos encontram-se as premissas para o parcelamento ou edificação compulsórias e o imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo, sendo vejamos¹⁸:

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 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 possui 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.

¹⁸ Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm, acesso em 08/06/2017

§ 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.

Destarte, por força das diretrizes constitucionais e legais, também o Município de Palmas houve por bem estabelecer seu plano diretor, vigente pela Lei Complementar nº 155, de 28 de dezembro de 2007, a qual "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."¹⁹

O Plano Diretor Participativo do Município de Palmas, assim nominado pela própria lei em seu art. 1º, estabelece de fato os instrumentos da política urbana, com os seguintes dizeres:

Art. 74. Para a promoção, planejamento, controle e gestão do desenvolvimento urbano serão adotados os seguintes instrumentos de política urbana:

- I - Instrumentos de planejamento:
 - a) Plano Plurianual;
 - b) Lei de Diretrizes Orçamentárias;
 - c) Lei de Orçamento Anual;
 - d) Lei de Parcelamento do Solo Urbano;
 - e) Lei de Uso e Ocupação do Solo;
 - f) Planos de Desenvolvimento Econômico e Social;
 - g) Planos, Programas e Projetos Setoriais;
 - h) Programas e Projetos Especiais de Urbanização;
 - i) Instituição de Unidades de Conservação;
 - j) Zoneamento Agro-Econômico-Ambiental;
 - k) Zoneamento Ecológico-Econômico.
- II - Instrumentos jurídicos, econômicos e urbanísticos:
 - a) Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórias;
 - b) Imposto Territorial e Predial Urbano - IPTU Progressivo no Tempo;
 - c) IPTU com alíquotas maiores em áreas vazias urbanas para fins de incentivo de ocupação;
 - d) IPTU reduzido em imóveis construídos em áreas de adensamento prioritário;
 - e) Taxas e tarifas públicas específicas;
 - f) Contribuição de Melhoria;
 - g) Incentivos e benefícios fiscais;
 - h) IPTU ecológico;
 - i) ISSQN ecológico;
 - j) Planta Genérica de Valores atualizada;
 - k) Desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública;
 - l) Zonas Especiais de Interesse Social;

¹⁹ Plano Diretor Participativo do Município de Palmas, disponível em <https://legislativo.palmas.to.gov.br/media/leis/LEI%20COMPLEMENTAR%20N%2C%20155%20de%2008-12-2007%2011-53-26.pdf>, acesso em 08/06/2017

- m) Outorga Onerosa do Direito de Construir;
 n) Transferência do Direito de Construir;
 o) Operações Urbanas Consorciadas;
 p) Consórcio Imobiliário;
 q) Direito de Preferência;
 r) Direito de Superfície;
 s) Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança;
 t) Licenciamento Ambiental;
 u) Tombamento;
 v) Compensação Ambiental.
- III - instrumentos de regularização fundiária:
 a) Concessão de Direito Real de Uso;
 b) Concessão de Uso Especial para fins de Moradia;
 c) Assistência Técnica e Jurídica Gratuita para as comunidades e grupos sociais menos favorecidos.
- IV - instrumentos administrativos:
 a) Serviço Administrativo e limitações administrativas;
 b) Concessão, Permissão ou Autorização de uso de bens públicos municipais;
 c) Contratos de concessão dos serviços públicos urbanos;
 d) Contratos de gestão com concessionária pública municipal de serviços urbanos;
 e) Convênios e acordos técnicos, operacionais e de cooperação institucional;
 f) Termo administrativo de ajustamento de conduta;
 g) Dação de Imóveis em pagamento da dívida.

E mais, estabeleceu que os instrumentos deveriam ser reformulados em conformidade com o novo Plano Diretor no prazo máximo de 2 (dois) anos, a partir da publicação da lei.

4.1.1.2. Instrumentos de Política Urbana: Estatuto da Cidade x Plano Diretor Participativo de Palmas

Naturalmente, o rol dos instrumentos da política urbana estabelecidos no Estatuto da Cidade não é exaustivo, conforme se depreende da própria leitura do art. 4º da Lei 10.257/2001.

Assim, o Município de Palmas, ao estabelecer seu Plano Diretor Participativo, inovou na discriminação dos instrumentos, acrescentando aos estabelecidos no Estatuto da Cidade:

- a) Como instrumento de planejamento:**
- Programas e Projetos Especiais de Urbanização;
- b) Como instrumentos jurídicos, econômicos e urbanísticos:**
- IPTU com alíquotas maiores em áreas vazias urbanas para fins de incentivo de ocupação;
 - IPTU reduzido em imóveis construídos em áreas de adensamento prioritário;
 - Taxas e tarifas públicas específicas;
 - IPTU ecológico;
 - ISSQN ecológico;
 - Planta Genérica de Valores atualizada;
 - Licenciamento Ambiental;
 - Compensação Ambiental.
- c) Como instrumentos administrativos**
- Concessão, Permissão ou Autorização de uso de bens públicos municipais;
 - Contratos de concessão dos serviços públicos urbanos;
 - Contratos de gestão com concessionária pública municipal de serviços urbanos;
 - Convênios e acordos técnicos, operacionais e de cooperação institucional;
 - Termo administrativo de ajustamento de conduta;
 - Dação de Imóveis em pagamento da dívida.

Não obstante, instrumentos efetivamente previstos no Estatuto da Cidade deixaram de ser consignados no Plano Diretor Participativo, quais sejam:

- a) Instrumento de planejamento municipal:**
- gestão orçamentária participativa;
- b) Instrumentos jurídicos e políticos:**
- usucapião especial de imóvel urbano;
 - referendo popular e plebiscito;
- c) Estudo prévio de impacto ambiental.**
- Outros foram acrescidos ao Estatuto da Cidade posteriormente, porém não foram atualizados no Plano Diretor Participativo, senão vejamos:
- d) Instrumentos jurídicos e políticos:**
- demarcação urbanística para fins de regularização fundiária; (Incluído ao Estatuto da Cidade pela Lei Federal nº 11.977/2009)
 - legitimação de posse. (Incluído ao Estatuto da Cidade pela Lei Federal nº 11.977/2009).

Outrossim, a própria classificação dos instrumentos no Plano Diretor Participativo diverge da estabelecida no Estatuto da Cidade. Vejamos:

Estatuto da Cidade	Plano Diretor Participativo
I - planejamento municipal	I - instrumentos de planejamento
II - institutos tributários e financeiros	II - instrumentos jurídicos, econômicos e urbanísticos
III - institutos jurídicos e políticos	III - instrumentos de regularização fundiária
IV - estudo prévio de impacto ambiental (EIA) e estudo prévio de impacto de vizinhança (EIV)	IV - instrumentos administrativos

Diante disso, alguns instrumentos foram classificados no Plano Diretor Participativo de forma diferente do Estatuto da Cidade, conforme exemplos comparativos a seguir:

Instrumento	Classificação	
	Estatuto da Cidade	Plano Diretor Participativo
Instituição de Unidades de Conservação	Institutos jurídicos e políticos	Instrumentos de planejamento
Contribuição de Melhoria	Institutos tributários e financeiros	Instrumentos jurídicos, econômicos e urbanísticos
Incentivos e benefícios fiscais	Institutos tributários e financeiros	Instrumentos jurídicos, econômicos e urbanísticos
Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança	Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança	Institutos jurídicos e políticos
Concessão de Direito Real de Uso	Institutos jurídicos e políticos	Instrumentos de regularização fundiária
Concessão de Uso Especial para fins de Moradia	Institutos jurídicos e políticos	Instrumentos de regularização fundiária
Assistência Técnica e Jurídica gratuita para as comunidades e grupos sociais menos favorecidos.	Institutos jurídicos e políticos	Instrumentos de regularização fundiária
Serviço Administrativo e limitações administrativas	Institutos jurídicos e políticos	Instrumentos administrativos

Evidentemente, nada obsta a inclusão de novos instrumentos na legislação municipal. Entretanto, tal decisão deve levar em conta algumas considerações importantes:

- a) Trata-se de instrumento ou mera atividade administrativa;
 b) É um instrumento constante no ordenamento jurídico pátrio, dependendo apenas de regulação local;
 c) É um instrumento passível de regulamentação, quando tratar-se de sua necessidade por cultura local;
 d) A efetividade da medida enquanto condição para o cumprimento da função social da propriedade urbana.

Assim, os instrumentos incluídos no Plano Diretor Participativo e não constantes no Estatuto da Cidade merecem ser novamente verificados.

Ainda mais, e com maior relevância, os instrumentos efetivamente previstos no Estatuto da Cidade e não inseridos no Plano Diretor Participativo também devem ser revistos, objetivando sua inclusão, quais sejam:

- a) Gestão orçamentária participativa;
 b) Usucapião especial de imóvel urbano;
 c) Referendo popular e plebiscito;
 d) Demarcação urbanística para fins de regularização fundiária;
 e) Legitimação de posse.

Noutro ponto, embora a lista de instrumentos trazida no Estatuto da Cidade não seja taxativa, seria de melhor compreensão normativa se os instrumentos tratados no Plano Diretor Participativo tivessem a mesma classificação orientadora do marco legal.

4.1.1.2.1. A Regulamentação dos Instrumentos Previstos no Plano Diretor Participativo

Alguns instrumentos não carecem de regulamentação específica, como plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento anual, imposto predial e territorial urbano, contribuição de melhoria e desapropriação, vez que já possuem normas próprias, devendo o Poder Público tão somente observar as diretrizes do Plano Diretor para as respectivas efetivações.

Outras devem observar as diretrizes do Plano Diretor em cada tipo de situação prática, como planos, programas e projetos setoriais, programas e projetos especiais de urbanização, contratos de concessão dos serviços públicos urbanos, contratos de gestão com concessionária pública municipal de serviços urbanos, Convênios e acordos técnicos, operacionais e de cooperação institucional, e termo administrativo de ajustamento de conduta.

Entretanto, praticamente todos os demais instrumentos tratados no Estatuto da Cidade e no Plano Diretor Participativo carecem de regulamentação própria para sua aplicação.

De tais instrumentos, dentre os incluídos no Plano Diretor Participativo, temos as seguintes situações quanto a regulamentação:

Instrumento	Regulamentação
Lei de Parcelamento do Solo Urbano	✓ Lei nº 468/94 - Aprova o Plano Diretor Urbanístico de Palmas (PDUP) e dispõe sobre a divisão do solo do Município, para fins urbanos; ✓ Lei 658/97 - Autoriza o Poder Executivo a alterar as nomenclaturas das Quadras e logradouros do Plano Diretor Urbanístico da Capital.
Lei de Uso e Ocupação do Solo	✓ Lei nº 384/93 - Dispõe sobre a divisão da Área Urbana da Sede do Município de Palmas em Zonas de Uso - Palmas Centro; ✓ Lei nº 094/2004 - Dispõe sobre o uso e ocupação do solo da Área de Urbanização Prioritária II - Palmas Sul; ✓ Lei Complementar nº 02/99 - Altera o uso do solo dos lotes que específica - Usos Mistos; ✓ Lei Complementar nº 25/00 - Usos Mistos; ✓ Lei Complementar nº 37/01 - Autoriza o Poder Executivo a analisar e aprovar ações relativas a ocupação e uso do solo do Projeto Orla; ✓ Lei nº 1.133/02 - Disciplina o plano de uso e ocupação das áreas adjacentes às praias, rios, lagos e lagoas do Município de Palmas; ✓ Lei Complementar nº 81/04 - Estabelece os usos toleráveis para os lotes lineares às avenidas da Área de Urbanização Prioritária I; ✓ Lei Complementar nº 95/04 - Estabelece os usos toleráveis para os lotes residenciais HU e HM da Área de Urbanização Prioritária I; ✓ Lei Complementar nº 96/04 - Cria no entorno do Lago de Palmas, a primeira zona de urbanização específica, para fins de desenvolvimento turístico e ambiental - AUIT I; ✓ Lei 1.326/04 - A instalação e o funcionamento de Templos Religiosos de qualquer culto ou credo em Palmas, poderão ocorrer independentemente da destinação prevista para o Setor; ✓ Lei Complementar nº 110/05 - Dispõe sobre a alteração da nomenclatura e do uso e ocupação do solo das áreas que específica; ✓ Lei Complementar nº 203/10 - Regulamenta os usos admitidos e índices urbanísticos da Área de Urbanização de Interesse Turístico - AUIT do município de Palmas - AUIT II.
Planos de Desenvolvimento Econômico e Social	Não regulamentado
Instituição de Unidades de Conservação	Não regulamentado.
Zoneamento Agro-Econômico-Ambiental	Não regulamentado
Zoneamento Ecológico-Econômico	Não regulamentado
Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios	✓ Lei Complementar nº 195/2009 - Dispõe sobre a Regulamentação e Aplicação do Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsório - PEUC do solo urbano não edificada, subutilizado ou não-utilizado
Imposto Territorial e Predial Urbano - IPTU Progressivo no Tempo	✓ Lei Complementar nº 195/2009 - Dispõe sobre a Regulamentação e Aplicação do Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsório - PEUC do solo urbano não edificada, subutilizado ou não-utilizado
IPTU com alíquotas maiores em áreas vazias urbanas para fins de incentivo de ocupação	✓ Lei Complementar nº 107/2005 - Dispõe sobre o Código Tributário Municipal instituindo normas de Direito Tributário no âmbito Municipal; ✓ Lei Complementar nº 285/2013 - Institui o novo Código Tributário do Município de Palmas-TO.
IPTU reduzido em imóveis construídos em áreas de adensamento prioritário	Não regulamentado
Taxas e tarifas públicas específicas	Não regulamentado.
Contribuição de Melhoria	✓ Lei Complementar nº 285/2013 - Institui o novo Código Tributário do Município de Palmas-TO, especificamente nos arts. 97 a 111.
Incentivos e benefícios fiscais	✓ Isenção do ISS para os serviços de transporte coletivo de passageiros - Lei Complementar nº 285/2013 - Institui o novo Código Tributário do Município de Palmas-TO, especificamente no inc. II do art. 62; ✓ Isenção de ISS para instalações de condomínios industriais, parques tecnológicos, empresas de base tecnológica, call center, data center - Lei Complementar nº 299/2013 - Institui o Programa de Incentivo à Inovação e Desenvolvimento Econômico-Industrial do Município de Palmas - PRIDE.

	<ul style="list-style-type: none"> isenção de ISS, IPTU e ITBI para uso e manutenção de sistema de energia solar - Lei Complementar nº 327/2015 - Cria o Programa Palmas Solar para estabelecer incentivos ao desenvolvimento tecnológico, ao uso e a instalação de sistemas de conversão e/ou aproveitamento de energia solar no município de Palmas; isenção de IPTU para imóveis de baixo valor - Lei nº 2.018/2013 - Institui a Planta de Valores Genéricos, especificamente no art. 5º; isenção de IPTU para aposentados, pensionistas, deficientes incapacitados para o trabalho e idosos acima de 65 anos - atualizada pela Lei Complementar nº 285/2013 - Institui o novo Código Tributário do Município de Palmas-TO, especificamente no inc. II do art. 20 (benefício previsto desde 2002 em outras legislações); isenção de impostos e taxas para o Programa Minha Casa Minha Vida - Lei Complementar nº 192/2009 - Dispõe sobre o Plano de Incentivos a Projetos Habitacionais Populares, vinculado ao Programa Minha Casa Minha Vida - PMCMV do Governo Federal; isenção de taxas de Habite-se e ISS para programa habitacional que se enquadra como baixa renda - Lei Complementar nº 298/2014 - Institui o Habite-se Social de Moradia Popular.
IPTU ecológico	Não regulamentado
ISSQN ecológico	Não regulamentado
Planta Genérica de Valores atualizada	✓ Lei nº 2.018/2013 - Institui a Planta de Valores Genéricos
Desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública	Não regulamentado
Zonas Especiais de Interesse Social	Além das ZEIS previstas no art. 25 do Plano Diretor Participativo: <ul style="list-style-type: none"> Santa Bárbara - Lei Complementar nº 47/2002 - Dispõe sobre a desafetação dos imóveis que especifica; Praça do Anjos - Lei Complementar nº 212/2010 - Dispõe sobre desafetação, alteração do uso de área pública e criação da Zona Especial de Interesse Social para fins de regularização fundiária por meio de Concessão de Direito Real de Uso; Palmas Sul - Lei Complementar nº 292/2014 - Dispõe sobre a criação da Zona Especial de Interesse Social - ZEIS Palmas Sul, estabelece normas para a implantação de Empreendimento Habitacional de Interesse Social - EHS para o Programa Minha Casa Minha Vida - PMCMV; Santo Amaro - Lei Complementar nº 328/2015 - Autoriza o Poder Executivo Municipal a regularizar as áreas municipais situadas na Zona Especial de Interesse Social Santo Amaro, em Palmas; Jardim Canaã - Lei Complementar nº 344/2015 - Dispõe sobre a criação e regulamentação da Zona Especial de Interesse Social Jardim Canaã, para fins de regularização fundiária.
Outorga Onerosa do Direito de Construir	✓ Lei Complementar nº 274/2012 - Dispõe sobre a aplicação da Outorga Onerosa do Direito de Construir e da Mudança de Uso
Transferência do Direito de Construir	Não regulamentado
Operações Urbanas Consorciadas	Não regulamentado
Consórcio Imobiliário	Não regulamentado
Direito de Preferência	Não regulamentado
Direito de Superfície	Não regulamentado
Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança	Não regulamentado
Licenciamento Ambiental	✓ Lei nº 1.011/2012 - Dispõe sobre a Política Ambiental, Equilíbrio Ecológico, Preservação e Recuperação do Meio Ambiente
Tombamento	✓ Lei Complementar nº 6/1999 - Dispõe sobre o Patrimônio Histórico, Artístico e Cultural do Município de Palmas
Compensação Ambiental	Não regulamentado
Concessão de Direito Real de Uso	✓ Lei nº 1.106/2002 - Dispõe sobre Concessão de Direito Real de Uso de área pública no Município de Palmas
Concessão de Uso Especial para fins de Moradia	Não regulamentado
Assistência Técnica e Jurídica gratuita para as comunidades e grupos sociais menos favorecidos	Não regulamentado
Serviço Administrativo e limitações administrativas	Não regulamentado
Concessão, Permissão ou Autorização de uso de bens públicos municipais	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Lei nº 856/1999 - Regulamenta a utilização de áreas públicas do Município de Palmas por trailers, quiosques e similares ✓ Lei Complementar nº 356/2016 - Dispõe sobre a utilização de áreas públicas do Município de Palmas, por quiosques; mobiliários urbanos; trailer ou similares
Doação de Imóveis em pagamento da dívida	✓ Lei Complementar nº 288/2013 - Regula o processo contencioso fiscal, disciplina os processos administrativos tributários, em especial nos arts. 99 a 104.

4.1.1.2. Análise dos Instrumentos não Passíveis de Regulamentação

Específica

4.1.1.2.1. Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias, Lei de Orçamento Anual

O modelo orçamentário brasileiro é definido no art. 165 da Constituição Federal de 1988. Compõe-se de três instrumentos: o Plano Plurianual - PPA, a Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO e a Lei Orçamentária Anual - LOA²⁰.

O PPA, com vigência de quatro anos, tem como função estabelecer as diretrizes, objetivos e metas de médio prazo da administração pública. Cabe à LDO, anualmente, enunciar as políticas públicas e respectivas prioridades para o exercício seguinte. Já a LOA tem como principais objetivos estimar a receita e fixar a programação das despesas para o exercício financeiro. Assim, o PPA é peça de mais alta hierarquia dentre a tríade orçamentária, embora esta seja somente constituída de leis ordinárias.

Muito embora nos dias atuais, a participação popular em especial na elaboração do PPA e mais ainda na LOA reforça o senso comum da necessidade de (1) o cidadão conhecer os recursos disponíveis, (2) estabelecer as diretrizes da cidade e (3) programar especificamente as obras e serviços a serem realizados no Município.

Em Palmas, entretanto, a população do Município de Palmas não influencia significativamente na gestão pública municipal, através da participação popular na gestão do gasto público. Nos últimos 10 anos, houve apenas um orçamento participativo (LOA) em 2009 e apenas um planejamento participativo (PPA) para o quadriênio. Assim, a gestão pública não tem como diretriz a participação popular²¹.

Como já enunciado, chama atenção a ausência de dois dos instrumentos previstos no Estatuto da Cidade e ausentes no Plano Diretor Participativo: "gestão orçamentária participativa" e "referendo popular e plebiscito". Tais lacunas demonstram que o Poder Público Municipal não se utiliza da vontade popular para conduzir a cidade.

²⁰ Instrumentos de Planejamento e Orçamento, disponível em <http://www2.camara.org.br/ocramento-da-uniao/cidadao/entendendo-os-instrumentos.html>, acesso em 08/06/2017.

²¹ Conforme leituras comunitária e técnica da Revisão do Plano Diretor, nos termos das contribuições 59, 621, 930, 2465, 4362, 4365 e 3364 da Planilha Geral de Contribuições.

Assim, a participação popular nestes instrumentos deve ser estabelecida como diretriz no Plano Diretor.

4.1.1.2.2. Imposto Predial e Territorial Urbano

O IPTU foi alçado à condição de instrumento de política urbana através do Estatuto da Cidade, em razão de sua notória condição de extrafiscalidade, embora não esteja assim diretamente tratado no Plano Diretor Participativo, que seccionou o assunto em (a) IPTU com alíquotas maiores em áreas vazias urbanas (b) IPTU reduzido em imóveis construídos em áreas de adensamento prioritário e (c) IPTU ecológico, que serão tratadas a seguir, em tópicos específicos.

Entretanto, a extrafiscalidade do IPTU, como efeito da tributação, reside num instrumento para efetivação da função social da propriedade por meio das impostas limitações patrimoniais, tendo como objetivo induzir ao uso adequado da propriedade imobiliária²².

A extrafiscalidade não se refere, naturalmente, somente da questão da progressividade do IPTU no tempo pelo descumprimento da função social (a ser tratada como instrumento específico). Em Palmas, outras situações da extrafiscalidade estão presentes na legislação própria.

A exemplo disso, temos as alíquotas progressivas do IPTU de acordo com o valor do imóvel (Anexo I do Código Tributário Municipal²³), ou seja, quanto mais valioso o bem, maior a alíquota de incidência do imposto, em observância à premissa prevista no inc. I do parágrafo 1º do art. 156 da Constituição Federal.

Temos também alíquotas diferenciadas de acordo com o uso do imóvel, conforme inc. II do parágrafo 1º do art. 156 da Constituição Federal, que são bem superiores para os imóveis não edificados, chácaras e glebas (Anexo I do Código Tributário Municipal), sendo vejamos:

- Imóveis residenciais edificados: alíquotas progressivas de 0,25 a 0,50%;
- Imóveis não residenciais edificados: alíquotas progressivas de 0,40 a 0,80%;
- Imóveis vagos: alíquotas progressivas de 1,50 a 2,50%;
- Chácaras: alíquotas de 3%;
- Glebas: alíquotas de 5%.

²² A Extrafiscalidade do IPTU como Instrumento de Implementação do Planejamento Urbanístico, disponível em http://www.esamrn.tfn.us.br/revistas/index.php/revista_direito_e_liberdade/article/view/494, acesso em 08/06/2017.

²³ Lei Complementar nº 285, de 31 de outubro de 2013, disponível em <https://legislativo.palmas.to.gov.br/media/leis/lei-complementar-285-2013-10-31-26-5-2017-9-33-26.pdf>, acesso em 08/06/2017.

Assim, vislumbra-se claramente que os imóveis não edificados possuem tributação muito superior aos edificados, até seis vezes mais, o que demonstra um claro incentivo fiscal para a edificação e, conseqüentemente, a ocupação dos imóveis.

Outro exemplo reporta-se à isenção de 19.200 imóveis edificados com menores valores de IPTU (a ser tratado especificamente nos instrumentos relativos a benefícios fiscais), praticamente privilegiando as habitações de interesse social.

Destarte, demonstra-se claramente que, no Plano Diretor, o IPTU deve ser alçado à condição de instrumento urbanístico em sua forma pura, conforme direcionado pelo Estatuto da Cidade.

4.1.1.2.3. Desapropriação

Desapropriação é o ato pelo qual o Poder Público, mediante prévio procedimento e indenização justa, em razão de uma necessidade ou utilidade pública, ou ainda diante do interesse social, despoja alguém de sua propriedade e a torna para si²⁴.

A Constituição Federal de 1988 entabula como garantia fundamental a justa e prévia indenização em dinheiro para fins de desapropriação, conforme inc. XXIV do art. 5º, ressalvada, no caso de imóveis urbanos, a possibilidade de pagamento mediante títulos da dívida pública para os casos de descumprimento progressivo da função social da propriedade, situação que será analisada em aparte.

Assim, em regra geral, o que mais obstaculiza o uso do instrumento da desapropriação é a ausência de recursos financeiros para a necessária indenização em dinheiro.

Naturalmente, além da questão financeira, a desapropriação desperta também questões de ordem social e moral, vez que subtrai do cidadão a sua propriedade, muitas vezes entrelaçada por laços afetivos com o bem imóvel, o que não tem aferição de preço.

Neste sentido, mostra-se premente a organização da cidade de forma planejada, exatamente para se evitar o uso da desapropriação²⁵.

4.1.1.2.4. Planos, Programas e Projetos setoriais

O Município de Palmas desenvolveu, dentre outros, os seguintes planos, programas e projetos setoriais:

²⁴ Breves Comentários sobre o Instituto da Desapropriação, disponível em http://www.ambito-juridico.com.br/pdfs/revistas/epb3n-link-revista_artigos_leitura&320arqao_id=2582, acesso em 08/06/2017.

²⁵ Vide contribuições 3.141, 4.189 e 4.263 da Planilha Geral de Contribuições, relacionadas à leitura técnica da Revisão do Plano Diretor.

- Programa de Requalificação Urbana ProUrb - Lei Complementar nº 201/2009 - Este programa é destinado a promover alterações nos projetos urbanísticos das quadras e setores já implantados da capital, de modo a corrigir distorções ou atender demandas da população quanto ao pleno desenvolvimento econômico, social e ambiental. Embora vigente deste 2009, este programa nunca foi efetivamente implantado;
- Plano Municipal de Mobilidade (ainda não transformado em legislação);
- Programa Habitar Brasil/BID - realizado no Jardim Santa Bárbara, com cerca de 900 unidades habitacionais, iniciado em 2003 e finalizado somente em 2015;
- Plano Local de Habitação de Interesse Social - PLHIS (ainda não transformado em legislação);
- Plano de Desenvolvimento Integrado do Turismo Sustentável Polo Palmas, apresentado em 2017 pelo Governo do Estado do Tocantins;
- Plano Municipal de Arborização (ainda não transformado em legislação);
- Plano Municipal de Saneamento Básico, vigente pelo Decreto Municipal n.º 700/2014;
- Programa Iniciativa Cidades Emergentes e Sustentáveis - Plano Palmas Sustentável²⁶ - planejamento compartilhado da Prefeitura Municipal de Palmas, Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), a CAIXA e o Instituto Pólis, com foco na promoção do desenvolvimento sustentável do município. As proposições constantes no plano objetivam contribuir para a atuação e direcionamento dos investimentos do poder público, das organizações da sociedade civil e do setor privado em áreas prioritizadas em função dos resultados positivos projetados, com impacto mais significativo para a cidade e seus cidadãos. O resultado desejado é o planejamento integrado das políticas públicas, com o objetivo de promover o desenvolvimento mais equilibrado e a melhoria da qualidade de vida de toda a população, em harmonia com o meio ambiente e respeitando as especificidades territoriais.
- Programa Palmas Solar - instituído para estabelecer incentivos ao desenvolvimento tecnológico, ao uso e a instalação de sistemas de conversão e/ou aproveitamento de energia solar no Município de Palmas - Lei Complementar 327/2015;
- Programa Municipal de Regularização Fundiária Sustentável, com recursos do Programa Papel Passado do Governo Federal - Lei 2.225/2016;
- Projeto de construção do corredor "Bus Rapid Transit" - BRT.

²⁶ Plano de Ação Palmas Sustentável, disponível em <http://pols.org.br/publicacoes/plano-de-acao-palmas-sustentavel/>, acesso em 08/06/2017.

Importa salientar que tais situações estão intrinsecamente relacionadas a outros instrumentos de política urbana já previstos na legislação, situação que leva ao questionamento da necessidade de manutenção deste instrumento no Plano Diretor.

4.1.1.2.2.5. Programas e Projetos Especiais de Urbanização

O Município de Palmas desenvolveu, dentre outros, os seguintes planos, programas e projetos especiais de urbanização:

- Regularização do Setor Santo Amaro;
- Programa de Requalificação Urbana da Avenida Tocantins, intitulado "Shopping a Céu Aberto".

Também deve ser ressaltado que tais situações estão intrinsecamente relacionadas a outros instrumentos de política urbana já previstos na legislação, situação que leva ao questionamento da necessidade de manutenção deste instrumento no Plano Diretor.

4.1.1.2.2.6. Contratos de Concessão dos Serviços Públicos Urbanos

Excetuados os serviços de transporte (coletivo, táxi, moto táxi e escolar) e estacionamento rotativo, o Município não possui outros contratos de concessão de serviços públicos urbanos.

Embora a Lei nº 2.104, de 31 de dezembro de 2014 tenha regulamentado a outorga de concessão dos serviços públicos de limpeza urbana, de manejo de resíduos sólidos e outros serviços correlatos, tratamento e disposição final ambientalmente adequada, a licitação para a concessão não chegou a ser realizada.

Há que se observar que a realização e serviços públicos pode não mostrar encadeamento direto como instrumento no Plano Diretor.

4.1.1.2.2.7. Contratos de Gestão com Concessionária Pública Municipal de Serviços Urbanos

Até a edição da Lei 2.297/2017, que realizou a criação da Agência de Regulação, Controle e Fiscalização de Serviços Públicos de Palmas (ARP), o Município não possuía a tipificação de concessionária pública municipal de serviços urbanos.

Destarte, a ARP está em fase embrionária, com a finalidade de regular, fiscalizar e controlar os serviços públicos concedidos, permitidos ou autorizados no âmbito do município de Palmas, não se vislumbrando, a necessidade premente de contratos de gestão.

Há que se ressaltar que esta situação, alçada a instrumento de política urbana pelo Plano Diretor Participativo, mostra-se talvez desprovida desta característica.

4.1.1.2.2.8. Convênios e Acordos Técnicos, Operacionais e de Cooperação Institucional

São inúmeros os convênios e acordos realizados pelo Município de Palmas, nas mais diversas situações (obras, serviços, eventos, cooperação técnica, etc.).

Entretanto, nos assuntos relacionados ao Plano Diretor, é de bom alvitre assentir que tais documentos estão respaldados pelos demais instrumentos, o que tende a mostrar a desnecessidade de manutenção deste instrumento no Plano Diretor.

4.1.1.2.2.9. Termo Administrativo de Ajustamento de Conduta

É utilizado em diversas situações, tais como:

- Termo de Ajuste de Conduta (TAC) firmado entre a Prefeitura de Palmas, o Ministério Público Estadual (MPE) e a Associação dos Quiosques de Palmas (Aspeq);
- Termos de Compromisso para Concessão da Outorga Onerosa do Direito de Construir;
- Termos de Compromisso em casos de Remembramento e Desmembramento;
- Termos de Compromisso referente a Obras e Posturas;
- Termo de Compromisso para Adoção de Áreas Verdes;
- Termo de Ajuste de Conduta referente à concessão de licenciamento ambiental.

Outrossim, torna-se indispensável frisar que este instrumento não pode ser utilizado de forma cotidiana e banal, para regularizar situações não previstas em lei ou não regulamentadas.

O TAC - termo de ajustamento de conduta é meio excepcional de transação, somente cabível nos casos expressamente autorizados pela lei, com o intuito de permitir ao potencial agressor de atender e se adequar ao interesse tutelado²⁷.

Talvez exatamente por este motivo, o TAC não deva ficar destacado como instrumento de política urbana, pois trata-se de situação que deve ser excepcional, e não banalizada.

²⁷ Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) e algumas observações sobre os seus limites, disponível em <https://jca.com.br/relatorio/2016/tema-de-ajustamento-de-conduta-tac-e-algumas-observacoes-sobre-oss- seus-limites>, acesso em 08/06/2017.

4.1.1.2.2.10. Servidão Administrativa e limitações administrativas

As limitações administrativas, por objetivarem alcançar propriedades indeterminadas, são amplamente aplicadas no Município, sendo tratadas nas normas que restringem altura de edifícios, criam recuos obrigatórios, controlam as construções, estabelecem o zoneamento, dentre outras, prescritas principalmente nas Leis de Uso e Ocupação do Solo e no Código de Obras.

Quanto à servidão administrativa, por ser ônus real de uso imposto pela Administração à propriedade particular para assegurar a realização e conservação de obras e serviços públicos ou de utilidade pública, poderá o Poder Público valer-se desse instrumento, desde que haja interesse público para esse fim, o ser efetivado mediante acordo ou sentença judicial e pagamento de indenização dos prejuízos efetivamente suportados pelo proprietário.

4.1.1.2.2.11. Análise dos Instrumentos Regulamentados

4.1.1.2.2.12. Lei de Parcelamento do Solo Urbano

A Lei nº 468/94, denominada Plano Diretor Urbanístico de Palmas se tornou, na prática, uma norma norteadora do Parcelamento do Solo do Município. Pela sua riqueza em instrumentos norteadores do Parcelamento do Solo, em grande parte dos casos, instrumentos que são cópias fiéis de alguns artigos da Lei Federal de Parcelamento do Solo para fins urbanos (Lei nº 6766/79), foi natural que esta Lei tomasse tal papel²⁸.

Entretanto, observa-se que a referida legislação é anterior ao Plano Diretor Participativo, situação que naturalmente leva ao desalinhamento entre os objetivos. A regulamentação municipal não se atualizou.

Possivelmente em razão disso afloraram no Município diversos loteamentos ilegais (irregulares ou clandestinos), em número que pode atingir 242 situações. A insuficiência de uma legislação clara, precisa e rigorosa sobre os parcelamentos, que deveria prever punições financeiras, urbanísticas e ambientais, leva, em conjunto com a ausência de fiscalização, a uma ocupação urbana desordenada²⁹.

Os loteamentos clandestinos situados na atual zona rural do Município ocupam a maioria dos loteamentos ilegais. Não existe, no Município, legislação relativa ao parcelamento rural, nem sua regulação e nem penalidades severas. Isso traz sérios riscos ao Município, tais como ambientais (áreas de preservação comprometidas), econômicas

²⁸ Conforme leitura técnica da Revisão do Plano Diretor, nos termos da contribuição 3.711 da Planilha Geral de Contribuições.

²⁹ Conforme leituras comunitária e técnica da Revisão do Plano Diretor, nos termos das contribuições 354, 484, 884, 3.243, 3.665, 3.812, 3.814, 4.149, 4.025, 4.173, 4.176, 4.188, 4.223, 4.231, 4.352 e 5.076 da Planilha Geral de Contribuições.

(desdramatização da função agrícola), sociais (ausência de escolas, postos de saúde, transporte coletivo, serviços públicos), etc.³⁰.

Nota-se que, no caso dos loteamentos clandestinos situados em zonas rurais, muitos possuem características já urbanas (como a região do córrego Machado, por exemplo). Desta feita, até mesmo para incidência dos tributos municipais que sustentam os serviços públicos, se faz pertinente a definição de tais ocupações são passíveis de regulamentação ou sumária extirpação, para que a legislação do parcelamento urbano estabeleça normas próprias para cada situação.

Outro percalço que pode ser apontado na atual norma é a limitação para o microparcelamento em áreas urbanas com menos de 30 hectares. Essa regra não encontra matriz no Plano Diretor Participativa e obstaculiza a ocupação de áreas centrais³¹.

Também deve ser destacada a problemática do macroparcelamento urbano, que abrange não somente a área central (antigo Plano Diretor). Entretanto, as regiões sul, norte e leste necessitam urgentemente de macroparcelamento, em especial a definição das vias estruturantes³². A restrição do macroparcelamento atinge frontalmente a questão do parcelamento urbano.

Importante salientar que, através da Medida Provisória 759/2016, a União estabeleceu alterações na Lei nº 6766/79, as quais devem ser observadas em nova regulamentação³³.

Outrossim, independente da regulamentação específica, que deverá vir a posteriori da revisão em andamento, o Plano Diretor Participativo poderia conferir as principais diretrizes para sustentação do parcelamento urbano e rural, inclusive a eficaz definição das zonas urbanas (incluindo áreas que devem ser especialmente protegidas) e rural.

4.1.1.2.2.13. Lei de Uso e Ocupação do Solo

A partir da Lei nº 386/1993, que trata da divisão da área urbana de Palmas em zonas de uso, mais de 10 leis sobre o tema foram editadas³⁴, tornando a situação do uso do solo em Palmas uma verdadeira colcha de retalhos.

³⁰ Conforme leituras comunitária e técnica da Revisão do Plano Diretor, nos termos das contribuições 404, 884, 1.062, 1.072, 1.613, 3.008, 3.665, 3.671, 4.027, 4.029, 4.168 e 4.330 da Planilha Geral de Contribuições.

³¹ Conforme leituras comunitária e técnica da Revisão do Plano Diretor, nos termos das contribuições 716, 3.012 e 3.044 da Planilha Geral de Contribuições.

³² Conforme leitura técnica da Revisão do Plano Diretor, nos termos das contribuições 3.282, 3.834, 4.019, 5.072, 5.073 e 5.224 da Planilha Geral de Contribuições.

³³ Vide contribuição técnica 3.238 da Planilha Geral de Contribuições da Revisão do Plano Diretor.

³⁴ Vide subletra "A Regulamentação dos Instrumentos Previstos no Plano Diretor Participativo".

À exceção da Lei Complementar nº 203/2010, que trata das AUIT do Município, todas as demais normas são anteriores ao Plano Diretor Participativo de 2007, portanto, estão desalinhadas com suas diretrizes.

É interessante observar que existem duas leis que normatizam o uso do solo urbano (Lei nº 386/1993 e Lei Complementar nº 094/2004). Uma se refere à região central e a outra à região sul da cidade, sendo os parâmetros estabelecidos por essas normas completamente diferentes para as duas regiões, o que reflete mais uma vez a discrepância na que diz respeito à unidade de cidade. Vale dizer que a Lei Complementar nº 094/2004, que normatiza o uso do solo da região sul é uma lei mais flexível, enquanto a lei voltada para região central reflete parâmetros modernistas de planejamento³⁵.

Provavelmente em decorrência disso, muitos problemas afloram no Município quanto à ocupação do solo urbano e rural, dentre os quais destacam-se:

- a) a rigidez do uso do solo de Palmas, incluindo a ausência de possibilidade de usos mistos, causa obstáculos à instalação de empresas, inclusive na zona rural³⁶;
- b) a necessidade de definição de uso do solo para a zona rural, inclusive APAs e mananciais³⁷;
- c) o problema da verticalização em locais indesejados³⁸;
- d) a mudança de uso residencial para comercial causando problemas nas avenidas³⁹.

Por estas e outras razões, torna-se pertinente e necessária a revisão da legislação de uso do solo em Palmas⁴⁰. Entretanto, não basta revisar a legislação de uso do solo. Para fazê-lo, é pertinente a definição de diretrizes no Plano Diretor⁴¹.

³⁵ Vide contribuições técnicas 3.633 e 3.634 da Planilha Geral de Contribuições da Revisão do Plano Diretor.

³⁶ Conforme leituras comunitária e técnica da Revisão do Plano Diretor, nos termos das contribuições 3.667, 4.204 e 4.340 da Planilha Geral de Contribuições.

³⁷ Conforme leituras comunitária e técnica da Revisão do Plano Diretor, nos termos das contribuições 419, 2.487, 3.181, 3.531 e 3.668 da Planilha Geral de Contribuições.

³⁸ Conforme leituras comunitária e técnica da Revisão do Plano Diretor, nos termos das contribuições 565, 708, 728 e 1.476 da Planilha Geral de Contribuições.

³⁹ Conforme leitura técnica da Revisão do Plano Diretor, nos termos da contribuição 1.514 da Planilha Geral de Contribuições.

⁴⁰ Conforme leituras comunitária e técnica da Revisão do Plano Diretor, nos termos das contribuições 1.478, 1.532, 2.174, 2.295, 2.299, 3.029, 3.133, 3.134, 3.631, 3.704, 3.705, 3.706 e 3.707 da Planilha Geral de Contribuições.

⁴¹ Vide contribuição técnica 3.450 da Planilha Geral de Contribuições da Revisão do Plano Diretor.

4.1.1.2.2.14. Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios e Imposto Territorial e Predial Urbano - IPTU Progressivo no Tempo

Tratados como dois instrumentos distintos no Plano Diretor Participativo, na realidade estão concatenados por ordem prática. Assente-se que no Estatuto da Cidade consta apenas destacado o instrumento "parcelamento, edificação ou utilização compulsórios".

A lei específica que regula o parcelamento, a edificação e a utilização compulsória, e o IPTU Progressivo, é a Lei Complementar nº 195/2009, que estabelece as áreas de ocupação prioritária e preferencial (assim definidas no Plano Diretor, para fins de incidência do instrumento. Na primeira etapa (a lei não definiu as demais etapas), as incidências seriam:

- a) para edificação compulsória, a Área de Urbanização Prioritária I, definida pela Lei Complementar nº 58/2002;
- b) para o parcelamento compulsório, toda a área de ocupação prioritária e preferencial do Plano Diretor.

Embora a lei reguladora tenha sido publicada em 2009, somente em 2013 foram efetivamente iniciados os procedimentos para implantação, com as primeiras notificações.

Em Palmas, o fluxo da notificação para parcelamento e edificação compulsórios segue o seguinte rito:

- a) a Secretaria de Desenvolvimento Urbano identifica os imóveis sujeitos à edificação e ao parcelamento compulsórios;
- b) a Secretaria de Finanças realiza as notificações:
 - i. Pessoal (Oficial de Justiça ad hoc);
 - ii. Edital, quanto frustradas 3 tentativas;
 - iii. Correios (com AR) para contribuintes fora de Palmas.
- c) aguarda-se o prazo de um ano para apresentação do Alvará de Construção:
 - i. Sem o Alvará de Construção, inicia a cobrança do IPTU Progressivo;
 - ii. Com o Alvará de Construção, interrompe a progressividade e aguarda o Habite-se;
 - iii. Sem o Habite-se, inicia novamente a progressividade do IPTU.
- d) as alíquotas progressivas dobram a cada ano, podendo chegar ao limite de 15%;
- e) após o 5º ano de progressividade, o imóvel pode ser desapropriado por descumprimento da função social, com pagamento da indenização através de títulos da dívida pública;

f) em qualquer momento, o contribuinte pode impugnar o IPTU Progressivo, com julgamento pela Junta de Recursos Fiscais.

Desde a implantação do PEUC em Palmas foram realizadas 541 notificações, sendo 533 para edificação compulsória e 8 para parcelamento compulsório. Destas notificações, temos ainda 470 aguardando a apresentação de alvará de construção e 70 aguardando habite-se, conforme se segue:

Figura 72 - Tabela Notificações do PEUC 2013-2016.

Ano	Edificação Compulsória	Parcelamento Compulsório	Total
2013	152	-	152
2014	158	3	161
2015	146	1	147
2016	77	-	81
Totais	533	8	541
Aguardando Alvará de Construção			
Subtotal	464	6	470
Aguardando Habite-se			
Subtotal	68	2	70
Concluídas			
Subtotal	148	-	148

Fonte: Anexo 26 do Eixo 3 – Fiscal e Governança da Leitura Técnica da fase 2 – Leitura da Cidade da Revisão do Plano Diretor 2017

Das imóveis notificadas, temos 197 com progressividade de alíquotas em 2015, 307 em 2016 e 355 em 2017, conforme segue adiante:

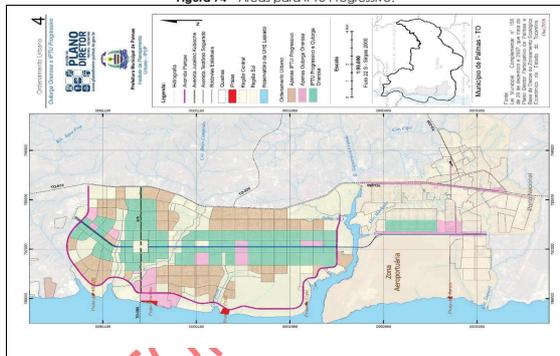
Figura 73 - Tabela IPTU Progressivo 2015-2017.

Ano	Edificação Compulsória	Parcelamento Compulsório	Total
2015	197	-	197
2016	304	3	307
2017	352	3	355

Fonte: Anexo 26 do Eixo 3 – Fiscal e Governança da Leitura Técnica da fase 2 – Leitura da Cidade da Revisão do Plano Diretor 2017.

As áreas para incidência de IPTU Progressivo são as demonstradas no mapa abaixo:

Figura 74 - Áreas para IPTU Progressivo.



Fonte: Anexo 26 do Eixo 3 – Fiscal e Governança da Leitura Técnica da fase 2 – Leitura da Cidade da Revisão do Plano Diretor 2017.

Destarte, em desconcerto com as impressões colhidas na leitura comunitária da cidade⁴², o instrumento vem sendo implementado, inclusive apontando-se possível uso excessivo e necessária cautela em sua aplicação⁴³.

Claramente, o IPTU progressivo é um bom instrumento para a gestão territorial do município, pois visa combater a especulação imobiliária e promover a ocupação ordenada da cidade⁴⁴.

⁴² Vide contribuições comunitárias 134.572 e 1565 da Planilha Geral de Contribuições da Revisão do Plano Diretor.

⁴³ Conforme leituras comunitária e técnica da Revisão do Plano Diretor, nos termos das contribuições 743, 3.405 e 4.225 da Planilha Geral de Contribuições.

⁴⁴ Conforme leitura técnica da Revisão do Plano Diretor, nos termos das contribuições 3.040, 3.402, 3.408, 4.220 e 4.224 da Planilha Geral de Contribuições.

Entretanto, notadamente, os critérios de regulamentação, devidamente norteados pelo Plano Diretor, precisam ser revistos, para que o instrumento seja aplicado onde realmente é necessário. A exemplo disso, áreas que alcançaram teto de valorização, áreas que tem razoável densidade, áreas próximas ao aeroporto talvez não façam sentido estarem sujeitas ao PEUC. Outrossim, melhorar os critérios qualitativos e quantitativos para alcance do instrumento, inclusive a questão da duplicação das alíquotas (que elevam a inadimplência), talvez melhorem sua aplicabilidade e os resultados possam ser mais bem visualizados pela comunidade⁴⁵.

Na aplicação do PEUC, é possível se pensar numa política de incentivo para o território no aspecto de promover aprovações dessas glebas vazias em forma de fazeamentos, sem que o município sofra com a migração para o Município vizinho, Luzimangues – Porto Nacional⁴⁶.

Além disso, algumas situações práticas necessitam ser ajustadas, como a seleção dos imóveis, indicando-se claramente quais interessam ao Município em uma eventual desapropriação, inclusive numa eventual destinação para ZEIS, equipamentos comunitários e casas populares⁴⁷.

Oportuno frisar que, no aspecto legislativo, o instrumento também apresenta problemas. O Estatuto da Cidade e o Plano Diretor do Município autorizam o pagamento de eventual desapropriação com títulos da dívida pública, porém o Senado Federal não está autorizando a emissão de títulos desta natureza.

Além disso, os prazos de cumprimento da primeira etapa do PEUC estão divergentes dos estabelecidos no Estatuto da Cidade. Enquanto o Estatuto da Cidade impõe o prazo de um ano para que seja protocolado o processo de pedido de alvará de construção, o Plano Diretor é mais restritivo, ao determinar que o interessado deve também obter o alvará de construção no mesmo prazo de um ano⁴⁸.

Noutro ponto, os prazos de cumprimento da segunda etapa do PEUC para edificação compulsória previstos no Plano Diretor Participativo e no Estatuto da Cidade estão convergentes, porém a Lei específica reguladora da questão (Lei Complementar nº 195/2009) apresenta nova exigência. Destarte, enquanto o Estatuto da Cidade e o Plano Diretor Participativo impõem o prazo de dois anos para início do empreendimento a partir do alvará de construção, a Lei Regulamentadora do PEUC em Palmas é mais restritiva, ao

⁴⁵ Conforme leituras comunitária e técnica da Revisão do Plano Diretor, nos termos das contribuições 746, 3.394, 3.395, 3.397, 3.404, 3.406, 3.407, 3.409, 3.411, 3.412, 3.414, 4.239, 5.277 e 5.278 da Planilha Geral de Contribuições.

⁴⁶ Vide contribuição técnica 3.949 da Planilha Geral de Contribuições.

⁴⁷ Conforme leituras comunitária e técnica da Revisão do Plano Diretor, nos termos das contribuições 1.576, 1.651, 3.710 e 5.277 da Planilha Geral de Contribuições.

⁴⁸ Vide contribuição técnica 5.273 da Planilha Geral de Contribuições da Revisão do Plano Diretor

determinar que o interessado deve também concluir a obra no mesmo prazo de dois anos⁴⁹.

Tais divergências também obstaculizam o uso do instrumento de forma mais contínua e eficaz, em razão dos questionamentos administrativos e judiciais que afloram em decorrência.

4.11.2.2.15. IPTU com alíquotas maiores em áreas vazias urbanas para fins de incentivo de ocupação

Este instrumento já era utilizado no Município antes mesmo da edição da lei do Plano Diretor Participativo. Desde 2003, após a edição do Código Tributário Municipal pela Lei Complementar nº 061/2002, a alíquota das glebas não micro parceladas no perímetro urbano é 5%, representando o dobro da alíquota máxima dos lotes urbanos (2,5%).

Com o Código Tributário editado pela Lei Complementar nº 107/2005, a situação da alíquota das glebas foi mantida em 5% e acrescida a alíquota para chácaras urbanas de 3%.

Como o novo Código Tributário atualmente vigente pela Lei Complementar nº 285/2013, foram mantidas as alíquotas maiores de glebas (5%) e chácaras (3%).

4.11.2.2.16. Contribuição de Melhoria

A Contribuição de Melhoria é um dos tributos mais justos, vez que alcança somente a valorização imobiliária decorrente de obra pública realizada.

Prevista no inc. II do art. 145 da Constituição de 1988 e nos arts. 81 e 82 do Código Tributário Nacional⁵⁰, a regulamentação federal está vigente pelo Decreto-Lei Federal nº 195, de 24 de fevereiro de 1967 e, em Palmas, está expressamente prevista no Código Tributário Municipal, em especial nos artigos 97 a 111, que segue as diretrizes do regulamento federal.

Não obstante, a efetivação da cobrança da Contribuição de Melhoria depende de lei específica para cada obra⁵¹, conforme vem sendo decidido nos tribunais judiciais, como no Superior Tribunal de Justiça, senão vejamos:

1. É assente nesta Corte o entendimento segundo o qual é imprescindível para a instituição da contribuição de melhoria lei prévia e específica (AgRg

⁴⁹ Vide contribuição técnica 5.274 da Planilha Geral de Contribuições da Revisão do Plano Diretor

⁵⁰ Decreto-Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966.

⁵¹ Conforme leitura técnica da Revisão do Plano Diretor, nos termos das contribuições 3.417 e 4.212 da

no AREsp 539.760/PR, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, julgado em 16/09/2014, DJe 23/09/2014)

1. A contribuição de melhoria de tributo cujo fato impositivo decorre da valorização imobiliária que se segue a uma obra pública, emanando inequívoca a necessidade de sua instituição por lei específica, emanada do Poder Público construtor, obra por obra, nos termos do art. 150, I, da CF/88 c/c art. 82 do CTN, uma vez que a legalidade estrita é incompatível com qualquer cláusula genérica de tributação. (REsp 927846 RS 2007/0038580-3, Rel. Ministro Luiz Fux, Primeira Turma, julgado em 03/08/2010, DJe 20/08/2010)

Embora seja determinante a elaboração de lei obra por obra, o que dificulta sua aplicabilidade, este instrumento pode ser efetivamente utilizado como viés para o cumprimento da função social das propriedades urbanas, em especial na alavancagem de recursos para obras de infraestrutura urbana, podendo-se, inclusive, constituir-se fundo público a partir da arrecadação deste tributo⁵².

Entretanto, resta evidenciado que nem todos os locais da cidade devem ter a cobrança de contribuição de melhoria. Regiões tidas como de baixa renda, como ZEIS ou áreas de regularização fundiária, devem permanecer inalcançáveis à cobrança, a fim de se salvaguardar o atendimento ao princípio da capacidade contributiva.

Outrossim, o Plano Diretor deveria já focar a contribuição de melhoria como prioritária e estabelecer situações e áreas de incidência, a fim de fortalecer o instrumento e dar-lhe efetiva utilidade⁵³.

4.11.2.2.17. Incentivos e benefícios fiscais

O Município de Palmas possui alguns incentivos e benefícios fiscais com certa relação com as premissas do Plano Diretor, quais sejam:

a) Programa de Incentivo à Inovação e Desenvolvimento Econômico Social de Palmas – PRIDE: O PRIDDE prevê isenção de 10 a 100% do ISS para atividades de instalações de condomínios industriais, parques tecnológicos, empresas de base tecnológica, call center, data center. Foi regulado a partir de 2014, com a edição da Lei Complementar nº 299/2014, porém mostra-se inexpressivo, pois desde sua edição há somente uma empresa beneficiária;

b) Programa Palmas Solar: Este Programa prevê benefícios fiscais, estabelecendo incentivos ao desenvolvimento tecnológico, ao uso e a

⁵² Conforme leitura técnica da Revisão do Plano Diretor, nos termos das contribuições 3.421 e 4.214 da

Planilha Geral de Contribuições

instalação de sistemas de conversão e/ou aproveitamento de energia solar no município de Palmas, com o desconto de até 80% (oitenta por cento) do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) e do Imposto de Transmissão de Bens Móveis – ITBI, proporcionais ao índice de aproveitamento de energia solar, assim como de até 80% (oitenta por cento) do Imposto Sobre Serviços (ISS), para obras e instalações de fabricação, comercialização e distribuição de componentes, bem como para os serviços de instalação, operação e manutenção dos sistemas de energia solar. Trata-se de um incentivo recente, editado pela Lei Complementar nº 327/2015 e regulamentada pelo Decreto nº 1.220/2016. No exercício de 2017, 19 contribuintes foram beneficiados com até 80% de desconto no IPTU.

c) IPTU Social: Este benefício é representado pela isenção total de IPTU para os contribuintes de baixa capacidade de pagamento, possuidores de um único imóvel residencial em Palmas, distribuído em isenção automática pelo valor do imposto, que teve 19.200 beneficiários em 2016 e isenção também de IPTU para aposentados, pensionistas, deficientes incapacitados para o trabalho e idosos (acima de 65 anos) de baixa renda (até 2 salários mínimos), com estimativa de 300 beneficiários em 2016 (o número é estimado pois os pedidos são feitos ao longo o do exercício), previstos na legislação:

- 19200 isentos – art. 5º da Lei nº 2.018/2013.

Benefício presente na legislação de Palmas desde 2002, entretanto com menor envergadura, vez que, até 2013, o número de isentos era de 6.200 beneficiários, passando para 19.200 beneficiários a partir de 2014;

- aposentados, pensionistas, deficientes incapacitados para o trabalho e idosos (acima de 65 anos) de baixa renda (até 2 salários mínimos) – inc. II do art. 20 da Lei Complementar nº 285/2013, porém presente na legislação de Palmas desde 2002;

d) Programa Minha Casa Minha Vida: Possui como benefícios a isenção total de impostos e taxas para o Grupo 1 (1 a 3 Salários Mínimos) e 50% de isenção de impostos e taxas para o Grupo 2 (3 a 6 Salários Mínimos), abrangendo IPTU, ISS, ITBI e taxas do Poder de Polícia (licença para remanejamento de áreas, licença para construção, licença ambiental, Habite-se) a partir de 2009. Em 2016, estimativa de 4,5 mil famílias beneficiadas (o número é estimado pois os pedidos são feitos ao longo do exercício). Regulamentado pela Lei Complementar nº 192/2009;

e) Habite-se Social de Moradia Popular: Este programa prevê a isenção de taxas de Habite-se e ISS para programa habitacional que se enquadram como baixa renda, pela Lei Complementar nº 298/2014. Não possui efeito prático, pois as situações até agora apresentadas estão incluídas no Programa Minha Casa Minha Vida, que possui benefícios semelhantes.

Como se observa, os benefícios e incentivos fiscais ainda são tímidos e merecem ser melhor amoldados para o crescimento econômico e social da cidade. Notadamente, cabe ao Plano Diretor do Município estabelecer diretrizes para a concessão de benefícios e incentivos que possam satisfazer o crescimento sustentável de Palmas.

4.1.1.2.18. Planta Genérica de Valores atualizada

Efetivamente, a Planta Genérica de Valores atualizada é um importante instrumento de justiça fiscal, vez que possibilita a tributação equânime e isonômica do IPTU, tributo que afeta todos os imóveis da cidade.

O Município de Palmas mantém a legislação da Planta de Valores regularmente publicada (publicação anual). Porém, somente em 2013, realizou uma completa atualização de valores baseada em critérios técnicos, utilizando-se de um laudo expedido pela Câmara de Valores Imobiliários como referência para atualização dos valores venais dos imóveis. A Planta de Valores em referência foi publicada através da Lei nº 2.018/2013.

Apesar de não haver novas publicações legais a partir de última atualização (2013) até 2016, quer seja pela desaceleração do mercado imobiliário em face à crise nacional ou pela inércia da legislação em apreciar matéria enviada neste sentido, a Planta de Valores atual é a que melhor representa os valores venais dos imóveis em relação aos preços médios de mercado, devendo, portanto, ser considerada atualizada.

Já em 2017 houve a revisão da Planta de Valores através da Lei nº 2.294/2017, que produziu efeitos financeiros a partir de 2018.

Com efeito, o Plano Diretor do Município, enquanto legislação determinante dos instrumentos da política urbana, deveria estabelecer condições mínimas e critérios básicos para a efetiva manutenção da Planta de Valores Genéricos atualizada.

Neste sentido, já tramita o Projeto de Lei nº 277/2014 do Senado Federal, que obrigaria os poderes do Município (Executivo e Legislativo) a promoverem a atualização da Planta pelo menos a cada 4 anos, sob pena de infringência da Lei de Responsabilidade Fiscal.

4.1.1.2.19. Zonas Especiais de Interesse Social

O Plano Diretor Participativo vigente, no art. 25, cuidou de enumerar e classificar as ZEIS da seguinte forma:

- ZEIS Tipo 1 – Glebas urbanas, públicas ou particulares, para fins de loteamentos de interesse social, englobando as quadras: ALC NO 33, ALC NO 43, ARSE 132 e ALC NO 13;
- ZEIS Tipo 2 – 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, englobando os seguintes loteamentos: Morada do Sol (Setor I, Setor II, e Setor III), Jardim Janaina, Jardim Aeroporto, Santa Fé – 2a Etapa, Lago Sul, Jardim Santa Helena, Jardim Sônia Regina e Jardim Irenilda;
- ZEIS Tipo 3 – Loteamentos irregulares para fins de regularização: Irmã Dulce, União Sul, Santo Amaro, desde que atendidos os requisitos de parcelamento do solo estabelecido nas legislações federal e estadual;

Além das ZEIS previstas no Plano Diretor, o instrumento foi sendo implantado conforme houve necessidade de intervenção nas diferentes áreas, quais sejam:

- Praça do Anjos – Lei Complementar nº 212/2010 – Dispõe sobre desafetação, alteração do uso de área pública e criação da Zona Especial de Interesse Social para fins de regularização fundiária por meio de Concessão de Direito Real de Uso;
- Palmas Sul – Lei Complementar nº 292/2014 – Dispõe sobre a criação da Zona Especial de Interesse Social – ZEIS Palmas Sul, estabelece normas para a implantação de Empreendimento Habitacional de Interesse Social – EHS para o Programa Minha Casa Minha Vida – PMCMV;
- Santa Amara – Lei Complementar nº 328/2015 – Autoriza o Poder Executivo Municipal a regularizar as áreas municipais situadas na Zona Especial de Interesse Social Santa Amara, em Palmas;
- Jardim Canaã – Lei Complementar nº 344/2015 – Dispõe sobre a criação e regularização da Zona Especial de Interesse Social Jardim Canaã, para fins de regularização fundiária.

Importa anotar que antes mesmo da edição do Plano Diretor Participativo, outras ZEIS haviam sido normalizadas, tais como:

- Santa Bárbara – Lei Complementar nº 47/2002 – Dispõe sobre a desafetação dos imóveis que especifica;
- ALC NO 33, ALC NO 43 e ALC NO 13 – Lei Complementar nº 148/2007 (absorvidas no Plano Diretor).

Além disso, existem situações de conhecidos loteamentos irregulares que devem ser ZEIS para fins de regularização fundiária, como o Irmã Dulce e o União Sul. Em outras áreas também vem sendo discutida a necessidade da regularização fundiária, porém ainda não foram definidas como ZEIS e nem regulamentadas, como o Jardim Taquari (Decreto nº 951/2015, que declara de utilidade pública, para fins de desapropriação), Lago Norte (está fora do perímetro urbano), Vista Alegre e Belo Horizonte.

Notadamente, as ZEIS têm como finalidade a identificação de áreas vazias onde poderão ser implantados programas habitacionais e de assentamentos irregulares para a promoção da regularização fundiária (urbanística, administrativa e jurídica), inclusive com implantação de equipamentos urbanos e comunitários que integrem as ZEIS, podendo se configurar em um importante instrumento de inclusão⁵⁴.

A experiência demonstra que a lei do Plano não precisa, necessariamente, definir as áreas de ZEIS na cidade, mas tão somente fixar critérios claros e objetivos para a determinação e/ou reconhecimento de ZEIS, em razão da dinâmica social, vez que, notadamente, há novas áreas que poderiam ser determinadas como ZEIS, inclusive a possibilidade de inclusão automática em decorrência de novos loteamentos⁵⁵.

Neste caminho, o município deve prever que as ZEIS não podem estar em áreas frágeis, áreas de riscos, áreas alagadiças, áreas vulneráveis ou áreas especialmente protegidas. Mas deve haver um mecanismo para quando o município, ou mesmo, o Estado por motivos da dinâmica social precisarem de uma ZEIS, a mesma deve ser recompensada ou permutada em função do cumprimento social que está previsto em seu Plano Diretor⁵⁶.

Ademais, se houver empreendimento ser instalado em uma das áreas de ZEIS, não podemos deixar de utilizar tal empreendimento como uma nova fonte de renda. Para o município, tal situação está dentro do contexto de geração de emprego e renda, que pode fortalecer a economia local dos moradores da ZEIS do entorno do empreendimento⁵⁷.

Assim, ainda mais em consideração à visível proliferação de loteamentos irregulares e clandestinos no Município, a questão das ZEIS deve ser tratada com destaque durante a revisão do Plano Diretor, sendo pertinente a fixação de diretrizes para a identificação das áreas e a implantação das necessárias zonas especiais de interesse social.

4.1.1.2.20. Outorga Onerosa do Direito de Construir

A lei específica que regula a outorga onerosa é a Lei Complementar nº 274/2012, determinando as seguintes modalidades:

- aumento do coeficiente de aproveitamento do lote, definida como Outorga Onerosa do Direito de Construir;
- alteração ou inclusão de uso do solo do lote, definida como Outorga Onerosa da Mudança de Uso;
- regularização de edificações, definida como Outorga Onerosa da Regularização de Edificação.

Embora a lei reguladora tenha previsto as três modalidades acima, somente a Outorga Onerosa do Direito de Construir foi efetivamente implementada, a partir de 2013, em 26 empreendimentos, alcançando o valor de R\$ 6.183.732, dos quais R\$ 2.968.247 foram efetivamente recebidos até 2016, conforme se segue:

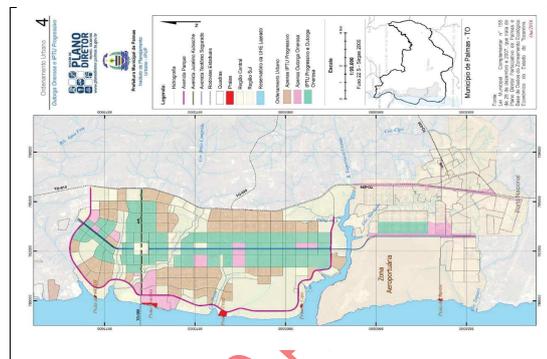
Figura 75 – Tabela Outorga Onerosa do Direito de Construir 2013-2016.

Ano	Qlde Empreendimentos	Valor da Contrapartida R\$
2013	12	2.004.149
2014	2	743.713
2015	5	1.808.957
2016	7	1.626.913
Totais	26	6.183.732
Valor Financeiro Recebido		2.968.247

Fonte: Anexo 27 do Eixo 3 – Fiscal e Governança da Leitura Técnica da fase 2 – Leitura da Cidade da Revisão do Plano Diretor 2017.

As áreas para incidência de Outorga Onerosa são as demonstradas no mapa abaixo:

Figura 76 – Áreas para Outorga Onerosa.



Fonte: Anexo 27 do Eixo 3 – Fiscal e Governança da Leitura Técnica da fase 2 – Leitura da Cidade da Revisão do Plano Diretor 2017.

Notadamente, a regulamentação atual possui problemas que precisam ser sanados. Quanto a isso, a revisão do Plano Diretor pode impor novas diretrizes a serem observadas, condicionando a utilização em áreas que comportam o acréscimo e os terrenos sejam adequados. Afinal, a outorga onerosa deve ser prestar ao ordenamento urbano, e não servir como instrumento para o empreendedor obter mais lucro em seu investimento⁵⁸.

A exemplo da necessidade da revisão do instrumento, foi identificado que a aplicabilidade eficaz da outorga onerosa no Município ficou prejudicada, tendo em vista a revogação da lei que regulamentava o Estudo de Impacto de Vizinhança (criado pela Lei Complementar nº 245/2012 e logo revogado pela Lei Complementar nº 253/2012)⁵⁹.

Outro ponto de atenção é a ausência de contrapartida social por parte do empreendedor, além da contrapartida financeira que é cobrada. Aliás, tal contrapartida financeira poderia ser bem mais vantajosa para o Município se a legislação

⁵⁸ Conforme contribuições técnicas 3.377, 3.378, 3.383 e 3.384 da Planilha Geral de Contribuições da Revisão do Plano Diretor
⁵⁹ Conforme contribuições técnicas 3.369 e 3.381 da Planilha Geral de Contribuições da Revisão do Plano Diretor
 previse índices menores para posteriormente serem acrescidos com a aplicação da outorga onerosa⁶⁰.

Também deve ser mencionado que a regulamentação da outorga onerosa possui falhas legislativas, vez que o Plano Diretor Participativo não fez referência à Outorga Onerosa da Mudança de Uso, porém a situação foi objeto de regulação pela LC 274/2012⁶¹. Caso este tipo de outorga seja efetivamente necessário para a cidade, deve constar como diretriz na revisão do Plano Diretor.

Assim, pelas questões suscitadas, também este instrumento deve ser objeto de análise durante a revisão do Plano Diretor.

4.1.1.2.21. Licenciamento Ambiental

O licenciamento ambiental encontra-se regulamentado por meio das seguintes atos normativos:

- Lei nº 1.011/2001, que dispõe sobre a Política Ambiental, Equilíbrio Ecológico, Preservação e Recuperação do Meio Ambiente;
- Decreto nº 244/2002, que regulamenta a Lei nº 1.011/2001.

Evidentemente, tais dispositivos são bem anteriores ao Plano Diretor Participativo e, necessariamente, precisam ser reavaliados para ajustes ao crescimento sustentável do Município.

Os loteamentos clandestinos que afloram no Município certamente constituem-se em uma afronta ao meio ambiente, posto que instalados sem quaisquer estudos de impactos. A legislação precisa coibir tais violações ambientais com pesadas penalidades.

Também é necessário verificar o que diz a esse respeito o Plano de Uso do Lago e o seu Licenciamento Ambiental junto aos órgãos próprios⁶², considerando que o lago é um foco especial de atenção para o Município de Palmas, quer seja pela sua importância ambiental, quer seja pela importância turística e estratégica de negócios.

Outro ponto de atenção é o sobreposição entre a Área de Proteção Ambiental do Entorno do Lago do Lajeado, criada pelo Decreto de 27 de dezembro de 2012 e a APA descrita no art. 31 do Plano Diretor Participativo⁶³. Tais divergências necessitam ser sanadas.

⁵⁴ Vide contribuições técnicas 3.708 e 4.001 da Planilha Geral de Contribuições da Revisão do Plano Diretor
⁵⁵ Conforme leituras comunitária e técnica da Revisão do Plano Diretor, nos termos das contribuições 1.906, 1.910, 2.094, 2.253, 3.225, 3.226, 3.228, 3.622 e 4.142 da Planilha Geral de Contribuições;
⁵⁶ Vide contribuição técnica 3.969 da Planilha Geral de Contribuições da Revisão do Plano Diretor
⁵⁷ Vide contribuição técnica 3.970 da Planilha Geral de Contribuições da Revisão do Plano Diretor

⁶⁰ Conforme contribuições técnicas 3.376 e 3.379 da Planilha Geral de Contribuições da Revisão do Plano Diretor
⁶¹ Vide contribuição técnica 5.272 da Planilha Geral de Contribuições da Revisão do Plano Diretor
⁶² Vide contribuição técnica 5.144 da Planilha Geral de Contribuições da Revisão do Plano Diretor
⁶³ Vide contribuição técnica 5.145 da Planilha Geral de Contribuições da Revisão do Plano Diretor

Ademais, com a publicação da Lei Federal nº 12.651/2012, denominada "Novo Código Florestal", entendemos que os preceitos da Resolução Conama nº 302, de 20 de março de 2002 podem ter sido revogados⁴⁴, situação que torna mais premente a revisão da legislação ambiental do Município.

Assim, por estas e outras impropriedades levantadas, a regulamentação do instrumento de licenciamento ambiental precisa ser revista.

4.11.2.2.22. Tombamento

Enquanto o Estatuto da Cidade trata este instrumento como "tombamento de imóveis ou de mobiliário urbano", o Plano Diretor Participativo tratou-o apenas como "tombamento", levando a entender que sua amplitude pode ser maior que a tratada no Estatuto.

Entretanto, considerando que a regulamentação existente é muito antiga (Lei Complementar nº 6/1999 - Dispõe sobre o Patrimônio Histórico, Artístico e Cultural do Município de Palmas), tal instrumento efetivamente não foi implementado em Palmas, tornando-se necessário definir o tombamento do patrimônio municipal⁴⁵.

Ora, o processo de tombamento é importante para uma cidade que apresenta um conjunto de edificações, monumentos, logradouros, passíveis de tombamento, pelo seu contexto histórico e/ou cultural, desde que reconhecido pelo Município e contribua de forma significativa da vida e das construções da cidade, seja por meio de expressão simbólica de lugares importantes no sistema espacial do território, seja por se associarem ao direito à manutenção de uma cultura própria e de algumas comunidades existentes, apresentando sua tipologia através das edificações com características de épocas significativas para fixação da memória da cidade, com reconhecimento arqueológico, incluindo os espaços com vestígios ou com a probabilidade de existência em seu subsolo de esculturas rupestres como identificadas no território de Palmas⁴⁶.

Assim, este instrumento necessita de regulamentação mais atualizada, sendo também de suma importância um novo estudo para que regimenter todos os possíveis sítios existentes.

4.11.2.2.23. Concessão de Direito Real de Uso

Regulamentada pela Lei nº 1.106/2002 (Dispõe sobre Concessão de Direito Real de Uso de área pública no Município de Palmas) este instrumento vem sendo amplamente utilizado no Município para incontáveis cessões de áreas a igrejas e outras instituições (vez que a justiça tem cobido as doações de bens públicos).

⁴⁴ Vide contribuição técnica 5.146 da Planilha Geral de Contribuições da Revisão do Plano Diretor
⁴⁵ Conforme contribuição comunitária 2339 da Planilha Geral de Contribuições da Revisão do Plano Diretor
⁴⁶ Vide contribuições técnicas 4.012, 4.013 e 4.014 da Planilha Geral de Contribuições da Revisão do Plano Diretor

Outrossim, ao par da regulamentação geral, o instrumento vem sido utilizado junto com normas específicas de ZEIS, o que permite analisar a realidade de cada comunidade e esmiuçar sua abrangência, tais como:

- a) ZEIS da Praça dos Anjos – Lei Complementar nº 212/2010;
- b) ZEIS Santo Amaro – Lei Complementar nº 328/2015;

Além disso, na Lei nº 2.225/2016, que "Institui o Programa de Regularização Fundiária Sustentável no Município de Palmas", o instrumento de concessão de direito real de uso foi efetivamente previsto.

Torna-se, assim, necessário que a revisão do Plano Diretor indique pelo menos as premissas para utilização deste instrumento. A regulamentação genérica, por anteceder em muito até mesmo o Plano Diretor vigente, também precisa ser revista.

4.11.2.2.24. Concessão, Permissão ou Autorização de uso de bens públicos municipais

Inicialmente regulado pela Lei nº 856/1999, atualmente este instrumento encontra-se regulamentado pela Lei Complementar nº 356/2016 - Dispõe sobre a utilização de áreas públicas do Município de Palmas, por quaisquer: mobiliários urbanos; trailer ou similares.

Oportuno observar que a Lei Complementar nº 356/2016 foi editada em janeiro de 2016, portanto anterior à Lei Federal nº 13.311/2016 (editada em julho de 2016), que "Institui, nos termos do caput do art. 182 da Constituição Federal, normas gerais para a ocupação e utilização de área pública urbana por equipamentos urbanos do tipo quiosques, trailer, feira e banca de venda de jornais e de revistas", o que indica necessidade de nova revisão normativa.

A exemplo disso, a norma federal permite a transferência da outorga, enquanto a municipal determina ser pessoal e intransferível. Tal situação leva a maioria das concessões a ilegalidade, com transferências sem o conhecimento e aceite do Poder Público municipal.

Assim, este instrumento merece também ser revisto, com a definição de diretrizes gerais pelo Plano Diretor.

4.11.2.2.25. Dação de Imóveis em pagamento da dívida

A lei específica que regula a dação em pagamento é a Lei Complementar nº 288/2013, nos arts. 99 a 104, com as seguintes características:

- a) o imóvel tem que ser de interesse do Município;
- b) possibilidade de pagamento de débitos tributários, inclusive de terceiros, através de bens de interesse público;
- c) quando o valor do bem é superior aos débitos, o interessado abre mão da diferença em favor do Município;
- d) os bens são recebidos pelo valor de mercado;
- e) a quitação dos débitos somente se efetiva com o registro em cartório da transferência do patrimônio.

Desde sua edição, foram consignados 6 acordos de dação em pagamento, tendo o Município de Palmas recebido para quitação de débitos, no total, 15 imóveis ou 210.271,62m², que totalizam o valor de R\$ 27.610.325,00⁴⁷, sendo vejamos:

Figura 77 - Tabela Dação em Pagamento 2014-2016.

Localidade	Área (m ²)	Valor R\$
ARSO 132 A (2 HM)	4.190,83	1.175.000,00
GLEBA (RPS)	177.523,98	13.012.250,00
Morada do Sol (6 lotes)	2.783,70	461.000,00
Jardim América I (2 HM)	15.023,68	964.075,00
ARNE 12 (3 HM)	5.976,00	6.872.000,00
ARSO 52 (HM)	4.703,33	5.126.000,00
TOTAL	210.271,62	27.610.325,00

Fonte: Anexo 28 do Eixo 3 – Fiscal e Governança da Leitura Técnica da fase 2 – Leitura da Cidade da Revisão do Plano Diretor 2017.

Entretanto, deve ser assentado que o Município de Palmas não possui nenhuma política de acompanhamento dos imóveis recebidos em dação em pagamento, para fins de dar-lhes destinação social⁴⁸.

Assim, denota-se que o instrumento tem mais servido aos interesses dos proprietários de áreas, para pagamento de tributos em imóveis, que aos interesses do Município, quanto à destinação de tais bens, sendo plausível que o Plano Diretor indique as diretrizes mínimas a serem observadas.

4.11.2.3. Dos Instrumentos Não Regulamentados

Em relação aos instrumentos de política urbana regularmente previstos no Plano Diretor Participativo e não regulamentados cabem os seguintes questionamos: não

⁴⁷ Conforme contribuição técnica 5.268 da Planilha Geral de Contribuições da Revisão do Plano Diretor
⁴⁸ Vide contribuição técnica 5.269 da Planilha Geral de Contribuições da Revisão do Plano Diretor

foram regulamentados por inércia ou inoperância da administração pública ou não foram regulamentados pela ausência de aplicabilidade no Município de Palmas?

De qualquer modo, segue uma análise de cada um desses instrumentos ainda não regulamentados.

4.11.2.3.1. Planos de Desenvolvimento Econômico e Social

Possivelmente não foi implementado devido a alternância da gestão, carência de recursos humanos, a ausência de investimento em instrumentos de trabalho, bem como a necessidade de atualização do banco de dados e ainda a falta de integração das informações entre os órgãos municipais.

4.11.2.3.2. Instituição de Unidades de Conservação

Apesar do Plano Diretor Participativo, no art. 2º, haver "criado" 13 unidades de conservação, na prática nenhuma delas ficou a esta categoria, pois não basta a sua criação por ato normativo, é necessário seguir os ditames da Lei Federal nº 9.985/2000, regulamentada pelo Decreto Federal nº 4.320/2002, para que as Unidades de Conservação sejam efetivadas.

Algumas exigências, dentre outras:

- a) precedência de estudo técnico (§ 2º do art. 22 da Lei 9.985/2000);
- b) processo de consulta pública (§ 2º do art. 22 da Lei 9.985/2000);
- c) obrigatoriedade de um Plano de Manejo (art. 27 da Lei 9.985/2000);
- d) ato de criação indicar (art. 2º do Decreto 4.320/2002):
 - i. denominação, a categoria de manejo, os objetivos, os limites, a área da unidade e o órgão responsável por sua administração;
 - ii. a população tradicional beneficiária, no caso das Reservas Extrativistas e das Reservas de Desenvolvimento Sustentável;
 - iii. a população tradicional residente, quando couber, no caso das Florestas Nacionais, Florestas Estaduais ou Florestas Municipais; e
 - iv. as atividades econômicas, de segurança e de defesa nacional envolvidas.

Nenhuma das exigências legais acima foram observadas, ou seja, tais condições são inexistentes e, deste modo, a previsão das Unidades de Conservação do art. 2º do Plano Diretor do Município torna-se inócua.

Além disso, não foi criado o SMUC – Sistema Municipal de Unidades de Conservação, nem definidas as categorias e delimitação das Unidades de Conservação. Entretanto foram, realizados estudos ambientais nas áreas das potenciais áreas de preservação ambiental, tais como: Taquari, Santa Bárbara, Tüiba e Machadão.

Após o Plano Diretor Participativo, apenas a Unidade de Conservação do Entorno do Lago do Lajeado foi criada, através do Decreto de 27/12/2012, que a denominou Área de Proteção Ambiental do Entorno do Lago do Lajeado, a qual tem 5 anos para a realização do Plano de Manejo, expirando, portanto, em 27/12/2017.

4.11.2.3.3. Zoneamento Agro-Econômico-Ambiental e Zoneamento Ecológico-Econômico

O município não normalizou os instrumentos. Atesta-se como impedimento, a ausência de estudos e de um diagnóstico específico da Zona Rural do Município.

4.11.2.3.4. IPTU reduzido em imóveis construídos em áreas de adensamento prioritário

Não é aplicado de forma específica para as áreas de adensamento prioritário. Ressalta-se, contudo, que nos lotes em que existe edificação a alíquota cobrada é menor do que aquela aplicada aos lotes vazios. As alíquotas do IPTU previstas no Anexo I à Lei Complementar nº 285/2013 (Código Tributário Municipal) são progressivas em razão do valor, sendo, para os imóveis edificados, de 0,25% a 0,50% (residenciais) ou 0,40% a 0,80% (não residenciais), ou seja, bem superiores aos imóveis não edificados (1,50% a 2,50%), às chácaras urbanas (3,00%) e às glebas urbanas (5,00%).

Porém, não existem incentivos específicos para áreas de adensamento prioritário.

4.11.2.3.5. Taxas e tarifas públicas específicas

Em relação às taxas, tem-se:

- a) Taxas do Poder de Polícia (vide art. 68 a 81 da Lei Complementar nº 285/2013 – Código Tributário Municipal, com valores definidos no Anexo II da mesma Lei), correlacionadas com atuação estatal específica de fiscalização, cuja base normativa da atuação de Poder de Polícia encontra-se em normas infra legais de regulação urbana:
 - I. Localização e Funcionamento de Estabelecimentos (Fiscalização de Posturas – Código de Posturas);
 - II. Horário Especial de Funcionamento (Fiscalização de Posturas – Código de Posturas);
 - III. Divertimentos Públicos (Fiscalização de Posturas – Código de Posturas);
 - IV. Ocupação de Solo nas Vias e Logradouros Públicos (Fiscalização de Posturas – Código de Posturas);
 - V. Publicidade e Propaganda (Fiscalização de Posturas – Código de Posturas);
 - VI. Comércio em Logradouro Público (Fiscalização de Posturas – Código de Posturas);
 - VII. Vigilância Sanitária (Fiscalização Sanitária – Código Sanitário);
 - VIII. Execução de Obras e Termo de Habite-se (Fiscalização de Obras – Código de Obras);
 - IX. Loteamentos, Remanejamentos ou Desmembramentos de Área (Fiscalização de Obras – Lei de Uso do Solo e do Lei do Macrozoneamento Urbano);
 - X. Licenciamento Ambiental (Fiscalização do Meio Ambiente – Código do Meio Ambiente);
 - XI. Trânsito e Transportes (Fiscalização de Trânsito e Transportes – legislação CONTRAN e leis que regulam o serviço de transporte);
- b) Taxa de Coleta de Lixo (vide art. 82 a 96 da Lei Complementar nº 285/2013 – Código Tributário Municipal), correlacionada com prestação de serviços efetiva ou potencial de coleta de lixo.

Em relação às tarifas públicas, além das tarifas praticadas nos serviços de transporte de passageiros, temos somente a tarifa relativa à utilização do estacionamento rotativo, instituído pela Lei nº 1.861/2012 e regulamentado pelo Decreto nº 704/2014.

Destarte, as taxas, de ordem geral, somente podem ser cobradas pelo exercício do poder de polícia e por serviços públicos específicos e divisíveis, enquanto as tarifas são remunerações de serviços públicos concedidos a terceiros.

4.11.2.3.6. IPTU ecológico

Não existe regulamentação específica para este tema.

Porém, há que se considerar que o Programa Palmas Solar, de alguma forma, abarca o viés ecológico do IPTU, vez que prevê benefícios fiscais, estabelecendo incentivos ao desenvolvimento tecnológico, ao uso e à instalação de sistemas de conversão e/ou aproveitamento de energia solar no município de Palmas, com o desconto de até 80% (oitenta por cento) do referido imposto, proporcional ao índice de aproveitamento de energia solar, conforme Lei Complementar nº 327/2015, regulamentada pelo Decreto nº 1.220/2016.

4.11.2.3.7. ISSQN ecológico

Não existe regulamentação específica para este tema.

Porém, há que se considerar que o Programa Palmas Solar, de alguma forma, abarca o viés ecológico do ISS, vez que prevê benefícios fiscais, estabelecendo incentivos ao desenvolvimento tecnológico, ao uso e à instalação de sistemas de conversão e/ou aproveitamento de energia solar no município de Palmas, com o

desconto de até 80% (oitenta por cento) do referido imposto, para obras e instalações de fabricação, comercialização e distribuição de componentes, bem como para os serviços de instalação, operação e manutenção dos sistemas de energia solar, conforme Lei Complementar nº 327/2015, regulamentada pelo Decreto nº 1.220/2016.

4.11.2.3.8. Desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública

Ao que parece, o Plano Diretor Participativo foi além dos ditames do Estatuto da Cidade, vez que, neste quesito, a legislação federal toma como instrumento de política urbana da cidade o termo "desapropriação". Ora, a desapropriação, via de regra, remete ao pagamento da indenização em espécie ao expropriado, conforme inc. XXIV do art. 5º da Constituição Federal.

Assim, ao entabular como instrumento de política urbana a "desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública", o Plano Diretor Participativo tratou uma exceção constitucional (inc. III do § 4º do art. 182 da Constituição) como se regra pudesse ser.

A desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública é exclusiva para pagamento de expropriação decorrente do descumprimento da função social da propriedade, após as fases do Parcelamento, Utilização ou Edificação Compulsórias, notadamente após 5 anos de progressividade do IPTU.

Destarte, este instrumento merece ser repensado.

Ademais, apesar de haver a possibilidade de desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública para assegurar o cumprimento da função social dos imóveis urbanos, tal emissão de títulos depende de prévia aprovação do Senado Federal, a teor do inc. III do § 4º do art. 182 da Carta Magna.

O Senado Federal, por sua vez, expediu a Resolução nº 43/2001, que, em seu art. 5º, veda aos Estados, Distrito Federal e os Municípios a emissão de crédito, obstando a efetiva aplicação deste instrumento, até que o próprio Senado Federal reconsidere sua determinação.

4.11.2.3.9. Transferência do Direito de Construir

A Transferência do Direito de Construir confere ao proprietário de um lote a possibilidade de exercer o seu potencial construtivo em outro lote, ou de vendê-lo a outro proprietário. Na prática, o instituto implica na possibilidade de alienação ou transferência do potencial construtivo de um imóvel. Para tanto, é preciso que o imóvel preencha um dos requisitos determinados no artigo 35 do Estatuto da Cidade, que se traduzem resumidamente na colocação de equipamentos urbanos, preservação do imóvel ou regularização fundiária⁷⁵.

Para que haja viabilidade para aplicação do Instrumento de Transferência do Direito de Construir, é necessário a preservação do bem histórico, paisagístico, ambiental, social ou cultural, a execução de melhoramentos viários para implantação de corredores de ônibus, para que o instrumento seja viável de implantação. Assim, a Prefeitura poderá receber imóveis para o atendimento às finalidades previstas neste instrumento, oferecendo como contrapartida ao proprietário a possibilidade de transferência do potencial construtivo do bem doado, nas condições previstas que devem ser apresentadas quando da Minuta de Lei⁷⁶.

Este instrumento não é autoaplicável, pois o Plano Diretor remete à lei específica a delimitação das áreas atingidas e os critérios para sua aplicação. Portanto, para viabilizar a aplicação da Transferência do Direito de Construir mister se faz a elaboração de uma Lei que disponha sobre os procedimentos e parâmetros, bem como defina as áreas prioritárias de aplicação desse instrumento.

Ressalta-se que este instrumento possivelmente não foi regulamentado devido à ausência de diretrizes, estudos específicos e ações voltadas para esta finalidade.

4.11.2.3.10. Operações Urbanas Consorciadas

Operação Urbana Consorciada, originalmente denominada Operação Urbana, é um instrumento urbanístico que excepciona a Lei de Uso e Ocupação do Solo e é utilizada para requalificar uma área da cidade ou para implantar e/ou ampliar infraestruturas urbanas por meio de intervenções, em áreas da cidade onde haja interesse imobiliário com demanda acima dos limites estabelecidos pela legislação urbanística. Permite à municipalidade outorgar, de forma onerosa, Direitos Urbanísticos Adicionais a uma área urbana delimitada. A Operação Urbana autoriza o Poder Público Municipal a conceder, dentro de um perímetro definido em lei própria, índices e parâmetros urbanísticos adicionais àqueles previstos na legislação ordinária de uso e ocupação do solo, em troca de contrapartida a ser paga pelo interessado⁷⁷.

Este instrumento não é autoaplicável, pois o Plano Diretor remete à lei específica a delimitação das áreas atingidas e os critérios para sua aplicação. Portanto, para viabilizar a aplicação das Operações Urbanas Consorciadas mister se faz a

⁷⁵ Transferência do Direito de Construir, disponível em <http://www.gov.br/planalto/pt/legislacao/leis/13706>, acesso em 08/06/2017

⁷⁶ Vide contribuições técnicas 3.983 e 3.984 da Planilha Geral de Contribuições da Revisão do Plano Diretor

⁷⁷ Operação Urbana Consorciada, disponível em https://pt.wikipedia.org/wiki/Operacao_Urbana_Consorciada, acesso em 08/06/2017

elaboração de uma Lei que disponha sobre os parâmetros específicos, bem como defina as áreas prioritárias de aplicação desse instrumento.

Ademais, para garantir a efetividade, resta necessário a instituição de parcerias entre o Poder Público e o setor privado, bem como a implementação de consórcios públicos e a utilização de instrumentos de mercado de capitais.

Objetivamente, o município poderia implementar Operações Urbanas Consorciadas com o objetivo de promover, em um determinado perímetro, transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e valorização ambiental previstas em Projeto de Intervenção Urbanística elaborado para a área. Entretanto, não é possível visualizar tal possibilidade para Palmas, dadas as características desta cidade⁷⁸.

Ressalta-se que este instrumento não foi regulamentado devido à ausência de diretrizes, estudos específicos e ações voltadas para esta finalidade, assim como pela complexidade do tema.

4.11.2.3.11. Consórcio Imobiliário

O instituto do consórcio imobiliário foi criado no Estatuto da Cidade como mais um mecanismo de viabilizar financeiramente o aproveitamento do imóvel em decorrência de área atingida pela obrigação de parcelamento, a edificação ou a utilização compulsórias do solo urbano, por meio da qual o proprietário transfere ao Poder Público seu imóvel e, após realização das obras, recebe, como pagamento, unidade imobiliária. Assim, poderá o proprietário do imóvel requerer ao Executivo Municipal o estabelecimento de consórcio imobiliário, como forma de promoção financeira de plano de urbanização. Trata-se de uma associação do proprietário com a Municipalidade, pela qual aquela entrega a este seu imóvel e, após a execução do plano, recebe, a título de pagamento, imóvel devidamente urbanizado, correspondente ao valor do seu imóvel antes das obras de urbanização realizadas com recursos públicos⁷⁹.

Neste sentido, considera-se consórcio imobiliário a forma de viabilização de planos de urbanização ou edificação por meio da qual o proprietário transfere ao Poder Público municipal seu imóvel e, após a realização das obras, recebe, como pagamento, unidades imobiliárias devidamente urbanizadas ou edificadas⁸⁰.

Não foi regulamentado. Atesta-se a ausência de demanda específica para este fim. Ainda, não houve experiências na utilização desse instrumento para habitação de interesse social ou regularização fundiária.

⁷⁸ Conforme contribuição técnica 3.995 da Planilha Geral de Contribuições da Revisão do Plano Diretor

⁷⁹ O Consórcio Imobiliário como Instrumento de Política Urbana, disponível em <http://www.planalto.gov.br/legislacao/leis/13706>, acesso em 08/06/2017

⁸⁰ Vide contribuição técnica 3.997 da Planilha Geral de Contribuições da Revisão do Plano Diretor

4.11.2.3.12. Direito de Preferência

O direito de preempção é instrumento que confere, ao poder público municipal, preferência para a compra de imóvel urbano, respeitado seu valor no mercado imobiliário, e antes que o imóvel de interesse do município seja comercializado entre particulares⁸¹.

É de grande valia este instrumento, pois pode ser exercido com algumas finalidades, tais como: execução de programas e projetos habitacionais de interesse social e implantação de equipamentos urbanos e comunitários que integrem áreas enquadradas na categoria de ZEIS. Pode ser usado também através de construção de reserva fundiária, aplicável aos terrenos e lotes não utilizados ou subutilizados e para criação de espaços públicos e de lazer em áreas de grande densidade habitacional e de ocupação do solo ou nas quais o processo de estruturação ainda não está consolidado, e cujo adensamento é preferência⁸².

Este instrumento não é autoaplicável, pois o Plano Diretor remete à lei específica a delimitação da área atingida. Portanto, para viabilizar a aplicação do Direito de Preempção mister se faz a elaboração de uma Lei que disponha sobre os procedimentos e prazos, bem como defina as áreas prioritárias de aplicação desse instrumento.

Ressalta-se que este instrumento não foi regulamentado devido à ausência de diretrizes, estudos específicos e ações voltadas para esta finalidade.

4.11.2.3.13. Direito de Superfície

O direito de superfície possibilita que o proprietário de terreno urbano conceda, a outro particular, o direito de utilizar o solo, o subsolo ou o espaço aéreo de seu terreno, em termos estabelecidos em contrato — por tempo determinado ou indeterminado — mediante escritura pública firmada em cartório de registro de imóveis.

Embora o direito de superfície surja de convenção entre particulares, cumpre ao Plano Diretor estabelecer sua aplicabilidade. Por exemplo, o proprietário de imóvel urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado poderá atender às exigências de edificação compulsória estabelecida pelo poder público, firmando contrato com pessoa interessada em ter o domínio útil daquele terreno, mantendo, contudo, o terreno como sua propriedade.

⁷⁵ Estatuto da Cidade – Para Compreender, disponível em http://www.fac.unicamp.br/~labineu/Estatuto_comp.html, acesso em 08/06/2017

⁷⁶ Conforme contribuições técnicas 4.001 e 4.002 da Planilha Geral de Contribuições da Revisão do Plano Diretor

A previsão de adoção, pelo Estatuto da Cidade, do direito de superfície visa, fundamentalmente, estimular a utilização de terrenos urbanos mantidos ociosos. Este direito permite oferecer ao proprietário de solo urbano uma variável alternativa para cumprimento da exigência de edificação e utilização compulsórias, sem que se cumpra a sequência sucessória prevista, e onde os benefícios da adoção deste instrumento serão rebotados na cidade como um todo⁷⁷.

Assim, o Município poderá conceder, mediante contrapartida, o direito do espaço aéreo e subterrâneo, com o objetivo de implantar as ações e objetivos previstos em Lei, incluindo instalação de dutos subterrâneos para a passagem de cabos para a comunicação de dados e para a rede elétrica⁷⁸.

Entretanto, o instrumento não foi regulamentado devido à ausência de estudos técnicos específicos para este fim.

4.11.2.3.14. Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança

O Estatuto da Cidade estabelece que o município definirá os empreendimentos e atividades privadas ou públicas em área urbana, que dependerão de elaboração de estudo prévio de impacto de vizinhança (EIV) para obter as licenças ou autorizações de construção, ampliação ou funcionamento, a cargo do poder público municipal.

O EIV é um instrumento de política urbana que avalia a repercussão dos empreendimentos habitacionais, institucionais ou comerciais considerados de impacto urbanístico e ambiental. A exigência de elaboração do EIV vem, portanto, ao encontro da necessidade de vincular ao projeto as justificativas, as compensações e as correções dos impactos gerados pelo empreendimento⁷⁹.

O Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança foi regulamentado pela Lei Complementar nº 245/2012. Todavia, este instrumento foi logo revogado pela Lei Complementar nº 253/2012. Assim, deve-se resgatar a lei que versa sobre a exigência do EIV, além de rever as diretrizes constantes no atual Plano Diretor, em especial para estabelecer que o empreendedor não deve ser obrigado a fazer o EIV, ficando este encargo a Prefeitura⁸⁰.

⁷⁷ Estatuto da Cidade – para Compreender, disponível em http://www.fac.unicamp.br/~labineu/Estatuto_comp.html, acesso em 08/06/2017

⁷⁸ Vide contribuição técnica 4.010 da Planilha Geral de Contribuições da Revisão do Plano Diretor

⁷⁹ Estudo de Impacto de Vizinhança, disponível em <http://www2.santandrea.sp.gov.br/index.php/eiv-estudo-de-impacto-de-vizinhanca>, acesso em 08/06/2017

⁸⁰ Conforme contribuições técnicas 3.372 e 3.392 da Planilha Geral de Contribuições da Revisão do Plano Diretor

4.11.2.3.15. Compensação Ambiental

A compensação ambiental, na prática, está sendo realizada como uma das etapas do licenciamento ambiental, porém carece de regulamentação específica.

4.11.2.3.16. Concessão de Uso Especial para fins de Moradia

Instrumento não regulamentado pelo município de Palmas.

O entendimento inicial é que o mesmo não necessitaria de uma regulamentação própria, havendo o seu regramento na legislação nacional⁸¹, sendo que, em paralelo ao instrumento de usucapião para imóveis privados, o interessado deve provocar o poder público no sentido da sua utilização para imóveis públicos.

Pela regulamentação federal, será concedida ao ocupante de imóvel público urbano de até 250 metros quadrados, pertencente à Administração direta ou indireta, o direito ao uso e não ao domínio. Como requisitos, exige-se que o morador não possua outro imóvel urbano ou rural e que utilize o imóvel público para moradia sua ou de sua família, por mais de cinco anos pacífica e ininterruptamente. Existe, também, a Concessão coletiva, quando se tratar de imóveis com mais de 250 metros quadrados ocupados por população de baixa renda que preencha os requisitos antes mencionados⁸².

Na revisão do Plano Diretor, deverá ser identificada a aplicabilidade do instrumento e a possibilidade de sua regulamentação em âmbito municipal.

4.11.2.3.17. Assistência técnica e jurídica gratuita para as comunidades e grupos sociais menos favorecidos

A Assistência técnica ainda não foi discutida e colocada em prática na gestão habitacional e fundiária do município, conforme está previsto na Lei Federal nº 11.888/2008, que assegura às famílias de baixa renda assistência técnica pública e gratuita para o projeto e a construção de habitação de interesse social.

Ocorreram experiências pontuais de assistência técnica, a exemplo de: convênios específicos com movimentos sociais de moradia que permitiam a contratação de assistência técnica (arquitetura, engenharia, social e jurídica) com o objetivo de viabilizar projetos habitacionais com linhas de financiamento destinadas às entidades;

⁸¹ Vide Medida Provisória nº 2.220, de 4 de setembro de 2001, disponível em <http://www.planalto.gov.br/civil/03/mpv/2220.htm>, acesso em 08/06/2017

⁸² Concessão de Direito Real de Uso para fins de moradia: uma nova ordem urbanística, disponível em http://www.ambiental.gov.br/pt/pt/index.php?ln=link-externa_categoria_leitura&cat_id=6570, acesso em 08/06/2017

também foi instituído apoio com projeto padrão fornecido às famílias de menor renda, porém, sem regulamentação específica.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

A Extrasfiscalidade do IPTU como Instrumento de Implementação do Planejamento Urbanístico, disponível em http://www.esman.fjn.jus.br/revistas/index.php/revista_direito_e_liberdade/article/view/494, acesso em 08/06/2017.

Breves Comentários sobre o Instituto da Desapropriação, disponível em http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&%20artigo_id=2582, acesso em 08/06/2017.

Concessão de Direito Real de Uso para fins de moradia: uma nova ordem urbanística, disponível em http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=6570, acesso em 08/06/2017.

Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constitucao/constitucao.htm, acesso em 08/06/2017.

Decreto-Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966.

Estatuto da Cidade – Para Compreender, disponível em http://www.fec.unicamp.br/~labinur/Estatuto_comp.html, acesso em 08/06/2017.

Estatuto da Cidade – para Compreender, disponível em http://www.fec.unicamp.br/~labinur/Estatuto_comp.html, acesso em 08/06/2017.

Estudo de Impacto de Vizinhança, disponível em <http://www2.santoandre.sp.gov.br/index.php/eiv-estudo-de-impacto-de-vizinhanca>, acesso em 08/06/2017.

IPUP, Análise da Lei Complementar nº 155/2007 – Plano Diretor Participativo de Palmas, 2016.

Instrumentos de Planejamento e Orçamento, disponível em <http://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/cidadao/entenda/cursopo/planejamento.html>, acesso em 08/06/2017.

Lei 10.257/2001, disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm, acesso em 08/06/2017.

Lei Complementar nº 285, de 31 de outubro de 2013, disponível em <https://legislativo.palmas.to.gov.br/media/leis/lei-complementar-285-2013-10-31-26-5-2017-9-33-26.pdf>, acesso em 08/06/2017.

Operação Urbana Consorciada, disponível em https://pt.wikipedia.org/wiki/Operação_Urbana_Consorciada, acesso em 08/06/2017.

O Consórcio Imobiliário como Instrumento de Política Urbana, disponível em <http://www.boletimjuridico.com.br/doutrina/texto.asp?id=4193>, acesso em 08/06/2017.

Plano Diretor Participativo do Município de Palmas, disponível em <https://legislativo.palmas.to.gov.br/media/leis/LEI%20COMPLEMENTAR%20N%C2%8BA%20155%20de%2028-12-2007%2011-53-26.pdf>, acesso em 08/06/2017.

Plano de Ação Palmas Sustentável, disponível em <http://polis.org.br/publicacoes/plano-de-acao-palmas-sustentavel/>, acesso em 08/06/2017.

Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) e algumas observações sobre os seus limites, disponível em <https://fjus.com.br/artigos/30469/termo-de-ajustamento-de-conduta-tac-e-algumas-observacoes-sobre-os-seus-limites>, acesso em 08/06/2017.

Transferência do Direito de Construir, disponível em <http://www.azevedosete.com.br/sustentabilidade-ambiental/artigos/exibir/781>, acesso em 08/06/2017.

Medida Provisória nº 2.220, de 4 de setembro de 2001, disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/2220.htm, acesso em 08/06/2017.

Finalizado a elaboração de propostas, sistematizadas pelo Grupo de Trabalho, as mesmas serão apresentadas para a sociedade em Audiências Públicas. Neste momento o Poder Público mais uma vez, mostrará a toda a sociedade o andamento do processo de elaboração da revisão do Plano Diretor. A sociedade civil organizada poderá propor adequações ao texto original, culminando com a aprovação e elaboração da ata final, contento todas as deliberações.

4.12. INSTRUMENTOS JURÍDICOS, ECONÔMICOS E URBANÍSTICOS

4.12.1. Introdução ao Tema

Este estudo tem como objetivo fortalecer a regulamentação e implementação de instrumentos da política urbana previsto no Estatuto da Cidade, Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001, como ferramenta complementar ao Plano Diretor Participativo de Palmas, Lei Complementar nº 155, de 28 de dezembro de 2007, com motivações de ordem política, econômica, social e urbanística. Embora os instrumentos não tenham sido amplamente utilizados pelo município de Palmas, pode-se dizer que parte da motivação política se dá em função da busca por maior qualidade nas ações de desenvolvimento urbano, através da realização de uma distribuição mais justa dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização.

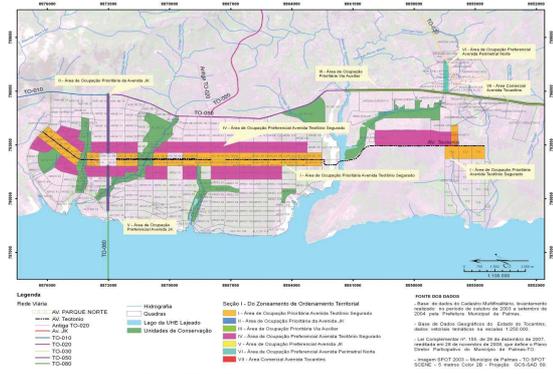
Portanto, os instrumentos da política urbana contribuem na importância do contexto da gestão urbana municipal, detalhando as motivações para suas aplicações, explorando seus potenciais benefícios para o processo de desenvolvimento urbano das cidades brasileiras.

4.12.2. Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios:

O referido instrumento tem aplicabilidade no município, regulamentado pela Lei Complementar nº 195, de 22 de dezembro de 2009. Com aplicabilidade nas áreas prioritárias e preferenciais previstas no artigo 23 desta mesma Lei Complementar. O Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios – PEUC, com efetiva utilização desde 2013 e desde então, as áreas previstas estão sendo notificadas, tanto as edificações como as glebas.

Identificação das áreas de Ocupação Prioritária e Ocupação Preferencial, como identifica o quadro a seguir:

Figura 78 – Ordenamento Territorial - Áreas de Ocupação Prioritária e Ocupação Preferencial



Fonte: IPUP, 2017.

O Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios – PEUC, instrumento significativo para o município de Palmas e que deve ser apresentado com bastante eficácia para população, pois entende-se que a proposta do instrumento sobre a ótica econômica, social e urbana com o melhor aproveitamento dos recursos oriundos do referido instrumento.

4.12.3. Imposto Territorial e Predial Urbano – IPTU Progressivo no Tempo.

O instrumento tem aplicabilidade no município, regulamentado pela Lei Complementar nº 195, de 22 de dezembro de 2009. Com aplicabilidade nas áreas prioritárias e preferenciais previstos no artigo 23 desta mesma Lei Complementar. O Imposto Territorial e Predial Urbano – IPTU Progressivo no Tempo, com efetiva aplicação nas áreas prioritárias e preferenciais prescrito no artigo 23 da Lei Complementar nº 155, de 28 de dezembro de 2007 – Plano Diretor Participativo de Palmas. Todos os procedimentos quanto a aplicabilidade do instrumento deve obedecer o art. 8º do Estatuto da Cidade.

O primeiro lançamento aplicado do instrumento ocorre em 2015 em 205 imóveis que não atenderam às notificações. Em 2016, foram realizados 310 lançamentos com iptu progressivo no tempo, sendo que 161 deles com a 1ª progressividade e 149 imóveis já com a 2ª progressividade, ressaltando que a alíquota do imposto é dobrada.

Verifica-se a necessidade de rever aplicação nas glebas que devem ter faseamentos quanto e quando de suas aprovações, bem como nas chácaras urbanas, isso pode ocasionar um déficit no caixa do município em função do alto valor. Para poder se adensar áreas passíveis de aplicação do instrumento.

Observa-se o crescimento da aplicação do instrumento que tem como motivações de ordem política, econômica, social e urbanística sobre a cidade, mas deve-se atentar a onde estão sendo aplicado, pois em quadras cujo adensamento residencial é bastante significativo a população deve ser notificada para cumprir o instrumento e sim aplicá-lo em áreas ou quadras sem nenhum adensamento cujas os espaços estão totalmente ociosos com poucas habitações e empreendimentos sobre seu entorno e adjacências.

4.12.4. Imposto Territorial e Predial Urbano – IPTU reduzido em imóveis construídos em áreas de adensamento prioritário, Do IPTU Ecológico, Incentivos e Benefícios Fiscais, Desapropriação com pagamento em Títulos da Dívida Pública, Operações Urbanas Consorciadas, Consórcio Imobiliário, Direito de Preempção, Direito de Superfície, Tombamento.

Alguns dos instrumentos acima não tem ainda aplicabilidade no município de Palmas, não foi implementada na Lei Complementar nº 155, de 28 de dezembro de 2007, mas devem estar previstos na revisão do plano diretor de Palmas quando da necessidade de uso e aplicação nas áreas de adensamento prioritário que possuem um dos maiores índices de aproveitamento sobre o uso e ocupação do solo que poderia está sendo aplicado nas áreas prioritárias e preferenciais previsto no artigo 23 da mesma Lei Complementar.

Para os lotes em que existe edificação a alíquota cobrada é menor do que aquela aplicada aos lotes vazios. As alíquotas do IPTU previstas no Anexo I à Lei Complementar nº 285, de 31 de outubro de 2013 (Código Tributário Municipal) são progressivas em razão do valor, sendo, para os imóveis edificados, de 0,25% a 0,50% (residenciais) ou 0,40% a 0,80% (não residenciais), ou seja, bem superiores aos imóveis não edificados (1,50% a 2,50%), às chácaras urbanas (3,00%) e às glebas urbanas (5,00%). Porém, não existem incentivos específicos para áreas de adensamento prioritário.

Considerando que os Instrumentos do IPTU Ecológico e Do ISS Ecológico foram parcialmente implementados na Lei Complementar nº 155/2007, não sendo regulamentado, pois trata-se de dois impostos bem significantes para o município de Palmas que deveriam ter sido regulamentados por Lei Específicas próprias.

Deve ser mais esclarecido a população sobre aplicação dos instrumentos propostos pelo município, pois existe divergência de valores de IPTU numa mesma área onde alguns contribuintes se sentem punidos por algum motivo. Visto isso, entende-se pela revisão justa quando da sua aplicação, pois uns pagando muito e outros pagando pouco e sem infraestrutura adequada.

4.12.5. Taxas e Tarifas Públicas Específicas

O instrumento tem aplicabilidade no município, foi implementado na Lei Complementar nº 155, de 28 de dezembro de 2007, com aplicação dentro das necessidades da municipalidade sobre o uso e ocupação do solo, efetivando cobrança sem que o seu uso descumpra a legislação previsto no artigo 23 da mesma Lei Complementar.

Entende-se pela regulamentação da aplicação de instrumento, pois quanto mais transparente for à aplicação que está sendo realizada, melhor será o entendimento da população. Por exemplo: Localização e Funcionamento de Estabelecimentos; Divertimentos Públicos; Horário Especial de Funcionamento; Ocupação do solo nas vias e logradouros públicos; Publicidade e Propaganda; Comércio em Logradouro Público – Código de Posturas do Município; Vigilância Sanitária – Código Sanitário; Execução de Obras e Termo de Habite-se – Código de Obras; Loteamentos, Remanejamentos ou Desmembramentos de área – Lei de Uso do Solo e Lei do Macrozoneamento Urbano; Licenciamento Ambiental – Código do Meio Ambiente; Trânsito e Transportes – CONTRAN e Leis que regulam o serviço de transporte; Taxa de Coleta de Lixo – Código Tributário Municipal. São taxas cujos valores a população entende que são muito caras.

4.12.6. Contribuição de Melhorias

O instrumento Contribuição de Melhorias tem aplicabilidade no município, foi implementado na Lei Complementar nº 155, de 28 de dezembro de 2007, com aplicação dentro das necessidades que o município necessita de seu uso de sua cobrança sem que haja o descumprimento da legislação previsto no artigo 23 da mesma Lei Complementar.

Encontra-se regulamentada nos artigos 97 a 111 da Lei Complementar nº 285/2013 – Código Tributário Municipal, sendo que após 2007 (vigência do atual Plano Diretor), não há lançamento deste tributo no município, pois o instrumento é de uma complexidade grande pelo poder público, quer seja, federal, estadual ou municipal.

4.12.7. Planta Genérica de Valores

Com aplicabilidade e atualizada anualmente. A Planta Genérica de Valores, com efetiva aplicação nas áreas urbanizadas, regulamentada na Lei Complementar nº 155, de 28 de dezembro de 2007 – Plano Diretor Participativo de Palmas.

Sendo atualizada de 2013 a 2016, com aprovação junto a Câmara Municipal de Palmas em 2017, o município terá condições de uma nova atualização a partir de 2018.

O instrumento vem sendo atualizado com critérios técnicos, composto por uma comissão cuja integralidade se dá entre diversas entidades de ensino e de classes e para um maior reforço um representante da Defensoria Pública do Estado.

Mesmo não havendo novas publicações a partir da última atualização em função da crise nacional. A Planta de Valores que foi atualizada se não sofrer nenhuma alteração no corpo do texto será a que melhor representará os valores variáveis em relação aos preços médios de mercado.

A tabela atualizada foi apresentada no ANEXO 09 que pode ser encontrada nos estudos da Revisão do Plano Diretor de Palmas. Considerando que a Planta Genérica de Valores Atualiza pelo Município de Palmas, regulamentada este ano de 2017 e aprovada em sessão plenária da Câmara Municipal, mencionado anteriormente. Entende-se que todas as condições de aplicabilidade da legislação que passará a vigorar a partir do ano de 2018.

Entende-se que conforme as necessidades apresentadas em reuniões nas regiões da cidade solicitadas pela população. É de grande importância que o município reveja os valores sobre as áreas que estão com densidades habitacionais horizontais em plena sintonia com a legislação vigente, o que poderia ser bem explorado em função da infraestrutura existente nas quadras.

4.12.8. Zonas Especiais de Interesse Social - ZEIS

Palmas foi beneficiada com o instrumento das ZEIS, conforme a necessidade de intervenções sobre as áreas da cidade. Considerando que as ZEIS são áreas para uso específico e exclusivo para construções de habitação de interesse social, com parâmetros urbanísticos regulamentados por Lei específica, com classificações previstas na Lei Complementar Nº 155, de 28 de dezembro de 2007.

O município vem estudando outras áreas possivelmente passíveis de regularização fundiária, mas não definidas como ZEIS muito menos regulamentadas em consonância com o Estatuto da Cidade, principalmente quanto a função social da propriedade, prevista no art. 30, inciso I e VIII, e art. 182 da Constituição Federal. Pois tem-se como proposta é a diminuição do Déficit Habitacional do Município de Palmas.

Entende-se que deve haver uma flexibilidade da legislação quando se trata de ZEIS para que o município de Palmas em seu pleno crescimento não sofra com a perda de um determinado empreendimento cuja finalidade é gerar empregos, serviços e renda, mas que o município não esqueça de propor na mesma intenção uma nova área para ZEIS que será ocupada com um empreendimento de grande importância para o município de Palmas sem que tenha que passar por alteração do Plano Diretor de Palmas.

4.12.9. Outorga Onerosa do Direito de Construir e da Mudança de Uso.

Considerando que os municípios brasileiros estão envolvidos em grandes empreendimentos que tem impactos frente a infraestrutura e inseridos em regiões de interesse turístico, o que é o caso de Palmas, elaboraram seus Planos Diretores seguindo os princípios e diretrizes do Estatuto da Cidade, Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001, e a cidade de Palmas optou por avançar com a regulamentação desse instrumento, que contribui para as bases e o planejamento e ordenamento do território.

As discussões sobre mecanismos semelhantes ao Solo Cedido começaram na Europa, da década de 1970, quando técnicos ligados à comissão Econômica da Europa, das Nações Unidas e especialistas em política de habitação, construção e planejamento urbano defenderam em documento ser necessária a separação entre o direito de propriedade e o direito de construir, argumentando que o direito de construir deve "pertencer à coletividade e não pode ser admitido sem a concessão ou autorização administrativa a particulares". (C.J.ARQUITETURA, 1977).

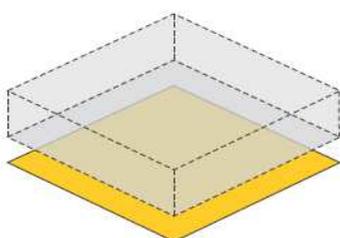
A proposta com o uso do instrumento aqui manifestado é oportuno para que a prefeitura de Palmas tire partido do seu poder de regulação do uso do solo, interferindo na dinâmica imobiliária, proporcionando urbanização mais justa que permita a regulação do direito de construir por motivações de ordem política, econômica, social e urbanística, com esse instrumento do Estatuto da Cidade - Outorga Onerosa do Direito de Construir.

O instrumento tem aplicabilidade no município, regulamentado pela Lei Complementar nº 274, de 28 de dezembro de 2012, altera o art. 81 e o §2º do art. 82 da Lei Complementar nº 155, de 28 de dezembro de 2007 - Plano Diretor Participativo de Palmas e acresce o parágrafo único ao art. 1º da Lei Complementar nº 190, de 18 de setembro de 2009, com aplicabilidade nas áreas estruturantes prescrito no artigo 23 da LC 155/2007.

Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC) é um instrumento da política urbana municipal, instituído pelo Estatuto da Cidade, Lei Federal nº 10.257/2001. Consiste na definição de cobrança de uma contrapartida pelo exercício do direito de construir acima do coeficiente de aproveitamento básico adotado pelos municípios para os terrenos urbanos, até o limite máximo de aproveitamento. É legítimo que o poder público municipal recupere para população parte da valorização.

Para entendimento adequado da OODC. Relação entre a área edificável e a área do terreno (coeficiente de aproveitamento), como mostra a figura abaixo.

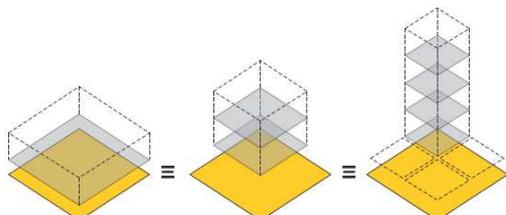
Figura 79 - Relação entre a área edificável e a área do terreno.



Fonte: Cadernos Técnicos de Regulamentação e Implementação de Instrumentos do Estatuto da Cidade, Volume 1.

Possibilidades de ocupação de um lote a partir do mesmo Coeficiente de Aproveitamento básico.

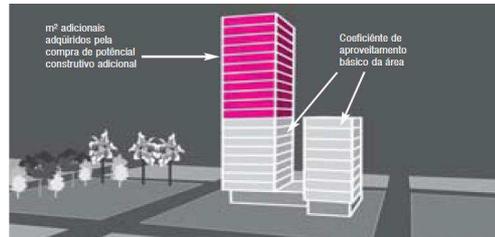
Figura 80 - Ocupação de um lote a partir do mesmo Coeficiente de Aproveitamento básico.



Fonte: Cadernos Técnicos de Regulamentação e Implementação de Instrumentos do Estatuto da Cidade, Volume 1.

4.12.10. Outorga Onerosa de Potencial Construtivo Adicional

Figura 81 - Comparativo entre potencial construtivo básico e potencial construtivo adicional.



Fonte: Prefeitura do Município de São Paulo - Secretária de Planejamento Urbano - Série manuais.

Por exemplo, cidade que adote coeficiente de aproveitamento - CA básica de 1,0 para toda sua área urbana, e um limite máximo de aproveitamento dos terrenos de 4,0, a concessão de direitos de construir acima de 1,0 e até o limite de 4,0 com OODC. O gráfico abaixo representa diferentes limites para diferentes zonas da cidade.

Figura 82 - Diferentes limites para diferentes zonas da cidade.



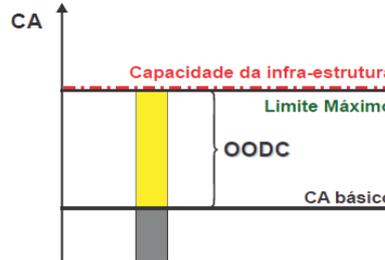
Fonte: Malerionka, 2010.

É muito importante que o município de Palmas avalie quando da aplicação desse instrumento, por exemplo:

Onde se pode construir acima do coeficiente de aproveitamento básico? Onde a infraestrutura instalada ou prevista permita absorver o excedente construtivo proposto com a aplicação da OODC.

Quanto se pode construir a mais? Os limites máximos de edificabilidade são dados pela capacidade da infraestrutura, traduzida por meio de critérios urbanísticos.

Figura 83 - O coeficiente de aproveitamento básico e a OODC.



Fonte: Cadernos Técnicos de Regulamentação e Implementação de Instrumentos do Estatuto da Cidade, Volume 1.

Outra forma de definir os limites máximos de aproveitamento é mediante a atribuição de estoques de área adicional de construção por área ou por zona da cidade. Os estoques são quantidades definidas em metro quadrados de construção para diferentes áreas e zonas da cidade.

É importante esclarecer quanto e quando a aplicação do instrumento OODC, até porque torna o processo de implantação do instrumento mais transparente para população e onde o financiamento do mesmo acontecerá, permitindo saber e como deve se auferir recursos para a implantação e adequação de infraestrutura pública e equipamentos urbanos. O artigo 31 do Estatuto da Cidade prevê como os recursos auferidos devem ser aplicados para as seguintes finalidades, prescritas no art. 26 do referido estatuto.

- regularização fundiária;
- execução de programas e projetos habitacionais de interesse social;
- constituição de reserva fundiária;
- ordenamento e direcionamento da expansão urbana;
- implantação de equipamentos urbanos e comunitários;
- criação de espaços públicos de lazer e áreas verdes;
- Criação de unidade de conservação ou proteção de outras áreas de interesse ambiental;
- proteção de áreas de interesse histórico, cultural ou paisagístico.

É muito importante que os recursos oriundos da OODC não venham ser considerada a principal finalidade da aplicação do instrumento. Assim, regulação e financiamento urbanos devem estar lado a lado na aplicação da OODC, de modo que promova cidades menos desiguais e, portanto, socialmente mais justas.

A OODC não é um imposto ou tributo, é um ônus vinculado à faculdade de exercer o direito de construir acima do coeficiente de aproveitamento básico, atribuível a proprietários de imóveis urbanos.

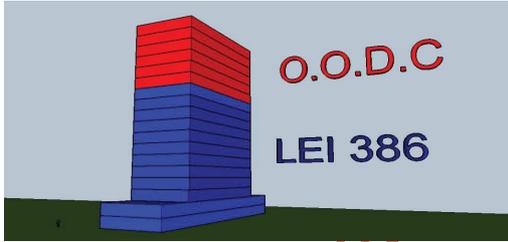
Figura 84 - Critérios para aplicação da Outorga Onerosa.

CRITÉRIOS ESSENCIAIS PARA A APLICAÇÃO DA OODC

- Previsão no Plano Diretor
- Fixação do coeficiente de aproveitamento básico e de limites máximos
- Definição das áreas de incidência do instrumento
- Natureza da contrapartida
- Fórmula de cálculo da contrapartida
- Destinação dos recursos auferidos

Fonte: Cadernos Técnicos de Regulamentação e Implementação de Instrumentos do Estatuto da Cidade, Volume 1.

Figura 85 - Ilustração da aplicação da OODC em Palmas.



Fonte: Prefeitura Municipal de Palmas, IPUP.
Lei Municipal nº 386, de 17 de fevereiro de 1993 - Uso do Solo.
Lei Complementar Nº 274, de 28 de dezembro de 2012 - OODC.

Figura 86 - Ilustração da aplicação da OODC em Palmas.



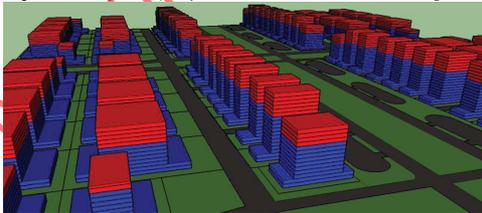
Fonte: Prefeitura Municipal de Palmas - IPUP.
Lei Municipal nº 386, de 17 de fevereiro de 1993 - Uso do Solo.
Lei Complementar Nº 274, de 28 de dezembro de 2012 - OODC.

Figura 87 - Eixos de aplicação do instrumento da OODC.



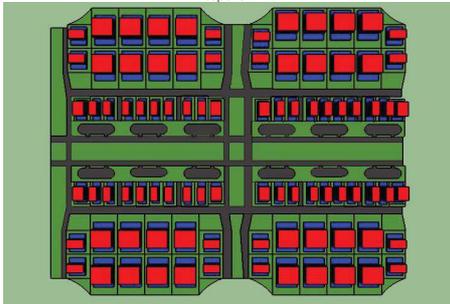
Fonte: Prefeitura Municipal de Palmas, IPUP.

Figura 88 - Ilustração da Aplicação da OODC em Palmas - Av. Teotônio Segurado.



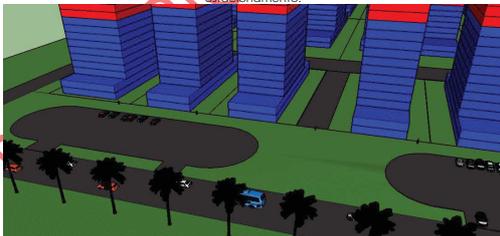
Fonte: Prefeitura Municipal de Palmas, IPUP.

Figura 89 - Ilustração da Aplicação da OODC em Palmas - Av. Teotônio Segurado - vista superior.



Fonte: Prefeitura Municipal de Palmas, IPUP.

Figura 90 - Ilustração da Aplicação da OODC em Palmas - Av. Teotônio Segurado - vista com estacionamento.



Fonte: Prefeitura Municipal de Palmas, IPUP.

Figura 91 - Ilustração da Aplicação da OODC em Palmas - Av. Teotônio Segurado - vista com estacionamento.



Fonte: Prefeitura Municipal de Palmas, IPUP.

Figura 92 - Ilustração da Aplicação da OODC em Palmas - Av. JK - vista em outro ângulo.



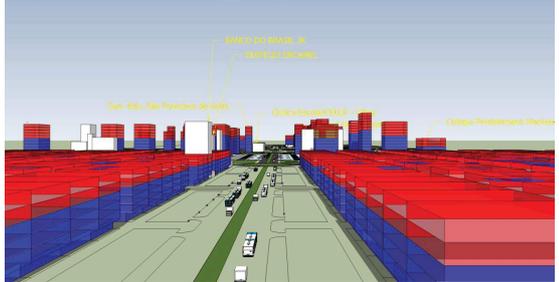
Fonte: Prefeitura Municipal de Palmas, IPUP.

Figura 93 - Ilustração da Aplicação da OODC em Palmas - Av. JK - vista em outro ângulo.



Fonte: Prefeitura Municipal de Palmas, IPUP - Av. JK - Vista em outro ângulo.

Figura 94 - Ilustração da Aplicação da OODC em Palmas - Av. JK - vista em outro ângulo.



Fonte: Prefeitura Municipal de Palmas, IPUP.

Figura 95 - Ilustração da Aplicação da OODC em Palmas - vista da Orla 14.



Fonte: Prefeitura Municipal de Palmas, IPUP.

Figura 96 - Ilustração da Aplicação da OODC em Palmas - vista da Orla 14 em outro ângulo.



Fonte: Prefeitura Municipal de Palmas, IPUP.

O instrumento deve ser bem mais entendido pela população quanto a sua aplicabilidade para que o processo seja transparente e não gere dúvidas sobre os recursos auferidos pelo empreendimento. Faz parte do processo rever a tendência do instrumento sobre as áreas que foram propostas para sua aplicação, pois é visível que a tendência toma um rumo que não é o proposto. O momento é agora de revermos, para que nos próximos 10 (dez) anos não tenhamos uma ferramenta prevista pelo Estatuto da Cidade que não atinja os objetivos da OODC.

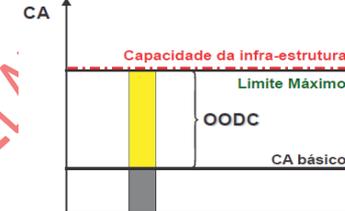
4.12.11. Transferência do Direito de Construir

A Transferência do Direito de Construir (TDC), instrumento definido no art. 35 do Estatuto da Cidade, tem como função, permitir o exercício do direito de construir ou (alienação desse direito) aos proprietários de imóveis que por razão do interesse coletivo não possam exercer seu direito associado à propriedade do imóvel.

Considerando que o imóvel tem definido por Lei seu índice de aproveitamento, como é o caso aqui de Palmas vinculados a construir dentro do que está previsto em seus referidos imóveis, se o direito adicional de construir é entendido como pertencente à coletividade e, por isso, passíveis de pagamento de contrapartida para sua efetivação, por exemplo OODC. Então os direitos à que a Transferência do Direito de Construir – TDC se refere, vinculado a propriedade, são aqueles equivalentes ao coeficiente de aproveitamento básico definido para o conjunto dos lotes urbanos.

Observa-se para o instrumento do TDC uma relação muito ligada a OODC.

Figura 97 - Coeficiente de aproveitamento básico e a OODC.



Fonte: Cadernos Técnicos de Regulamentação e Implementação de Instrumentos do Estatuto da Cidade, Volume 1.

À TDC em Palmas foi implementada no Plano Diretor Participativo de

Palmas, Lei Complementar nº 155, de 28 de dezembro de 2007, mas não regulamentada. Considerando que esse instrumento tem funções complementares na distribuição de benefícios e ônus do processo de urbanização.

De ante da situação atual do município, é possível por meio da TDC, compensar todos os proprietários que não podem usufruir dos seus índices de aproveitamento em suas terras, por terem suas propriedades inseridas em áreas verdes, chácaras com características urbanas, em áreas previstas como de Preservação Permanente, Unidades de Conservação, ou até mesmo em áreas consideradas frágeis pelo poder público, como está previsto na Lei de Uso e Ocupação do Solo.

Esse instrumento possibilita transferir seu direito construtivo para outras propriedades, ou proprietários, que estejam aptos a receber direitos construtivos acima do índice básico permitido, e até os limites máximos definidos pela legislação urbanística, informando que é necessário a preservação de bem histórico, paisagístico, ambiental, social e cultural, a execução de melhoramentos viários para implantação de corredores de ônibus, para que o instrumento seja viável.

4.12.12. Licenciamento Ambiental

O Licenciamento Ambiental, regulamentado por normativas atendendo a Lei Complementar nº 155/2007, sobre a disposição da política ambiental do município, deve se submeter a uma reestruturação em função de novos fatores que não estão previstos em suas normativas e devam ser adequadas sobre a realidade em que a cidade de Palmas vive com intensas situações de queimadas com muita intensidade em um determinado período do ano e as tendências sobre mudanças climáticas que vem sendo discutida mundialmente.

A população da cidade pede que o processo para todos os tipos de Licenças que devem ser concebidos para abertura de novos comércios, serviços e empreendimentos devem ser mais práticos quanto ao processo de autorização, pois passam muito tempo para suas liberações, por esse motivo acredita-se da necessidade de revisão nesse momento de atualização da Lei Maior municipal.

4.12.13. Compensação Ambiental

A Compensação Ambiental, regulamentado por normativas atendendo a Lei Complementar nº 155/2007, sobre a disposição da política ambiental do município, deve se submeter a uma reestruturação em função de novos fatores que não estão previstos em suas normativas e devam ser adequadas sobre a realidade em que a cidade de Palmas vive com intensas situações de queimadas, aprovações de loteamentos e grandes empreendimentos que são geradores de impactos negativos.

Considerando as análises de reuniões ocorridas nas regiões do município de Palmas, percebe-se que a população tem cobrado do Poder Público Municipal com firme veemência que se cumpra ou, mesmo exija dos grandes empreendimentos limites sobre a forma de implementação dos em qualquer área da cidade.

A cidade de Palmas está alerta sobre o tema compensações ambientais, tanto estão que reclamam que um determinado número de replantio sobre a área impactada não devolve ao meio ambiente suas características, mas pelo menos deve-se analisar de como recompor, ou mesmo, aonde ser recompensado. Sendo assim, a população aclama ao município de Palmas que não se permita mesmo com compensações a retirada de todas as espécies local.

4.12.14. Macrozoneamento

Considera-se um dos instrumentos mais importantes dos Planos Diretores, o macrozoneamento, ganhando grande importância a partir do Estatuto da Cidade e, principalmente, a partir de discussões realizadas sobre seus princípios e instrumentos, de outra forma, a exigência no Estatuto de que o Plano Diretor abranja toda área do município, em especial o de Palmas que é o nosso estudo de caso.

O macrozoneamento é o primeiro nível de definição das diretrizes espaciais do Plano Diretor, que tem como objetivo estabelecer uma referência espacial para o uso e a ocupação do solo na cidade. É um referencial geral do município, servindo para recompor a fragmentação da zona rural sobre o urbano e seus limitadores.

O macrozoneamento, assim como outros instrumentos do plano diretor, deve ter como proposta de atuar e orientar as ações do Poder Público municipal em relação ao desenvolvimento urbano e regional. Motivo esse é que cada macrozona traga explicitamente e de maneira bem clara os critérios utilizados para grandeza do macrozoneamento. Certamente o macrozoneamento deve ser o referencial espacial geral para o município, com pretensão de superar o caráter estritamente normativo do pode ou não pode!

Dessa forma, o macrozoneamento deve ser composto por:

Definição do perímetro urbano, incluindo a delimitação da área urbana, de expansão urbana e rural;

Definição das macrozonas, entendidas como grandes zonas que estabelecem um referencial para o uso e ocupação do solo, e para os programas contidos nas estratégias. É importante que o macrozoneamento tenha um número limitado de macrozonas diferentes;

Descrição das macrozonas, assim como dos princípios e critérios utilizados para defini-las e seus objetivos específicos.

A existência de limitações entre o urbano e o rural é um fato existente em todas as cidades, mas o objetivo desse estudo é regulamentar as margens das rodovias sem interferir nas áreas de produção agrícola, áreas de chácaras, não serão afetadas com intenções de mudanças de uso. E sim, preservá-las para que a propriedade rural não tenha sua finalidade de rural.

Figura 98 - Macrozoneamento do Município de Palmas.

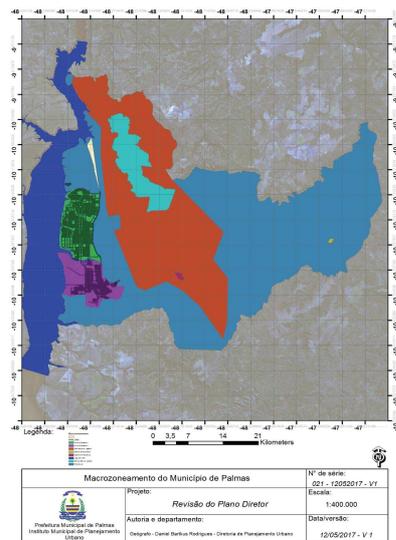


Figura 99 - Regiões do Perímetro Urbano

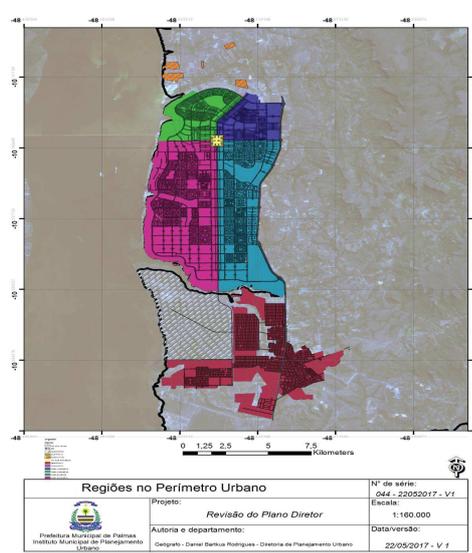
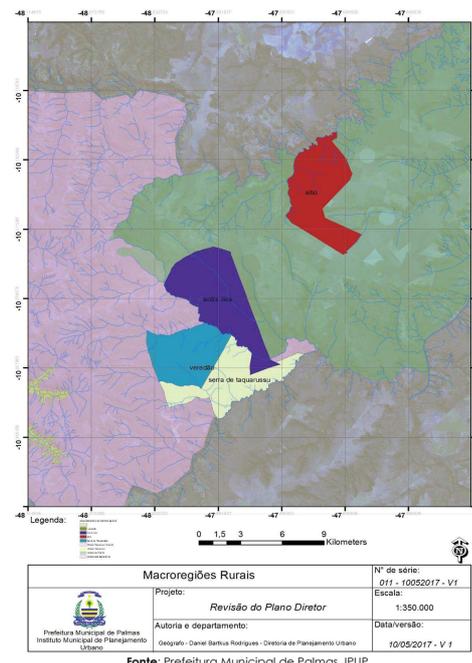


Figura 100 - Macroregiões Rurais - Assentamentos de Reforma Agrária na Zona Rural do Município de Palmas.



É importante citar aqui que estão sendo apresentados no mapa acima apenas quatro assentamentos do Incri, ainda restam 09 (nove) assentamentos.

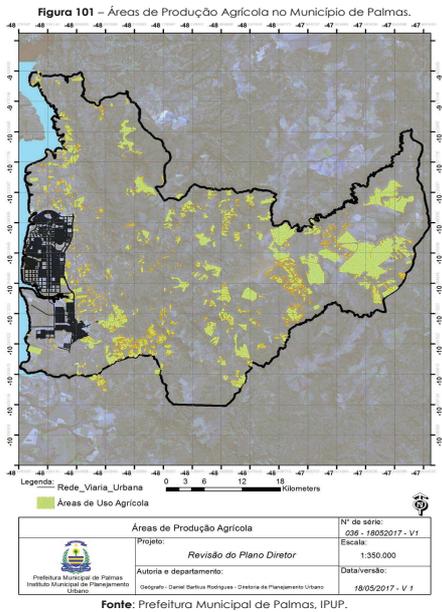
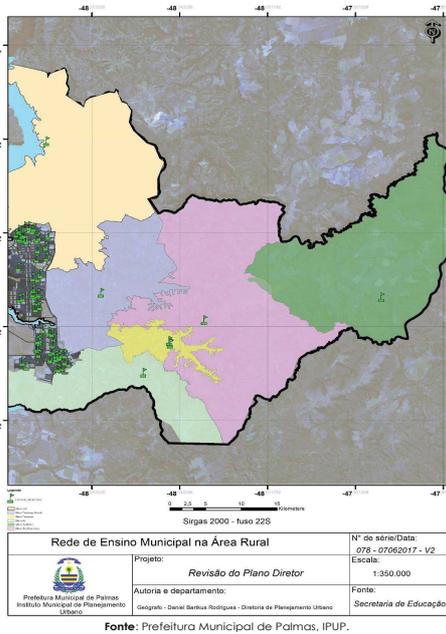


Figura 102 - Rede de Ensino Municipal na Zona Rural de Palmas.



4.12.15. Ordenamento e Uso e Ocupação do Solo

A cidade de Palmas, a Ação Discriminatória, o faseamento, a questão fundiária e o Estado. Simples observação mencionada pela população que reside na capital e questiona a grande propriedade de terras do Governo do Estado do Tocantins que proporcionou um espraiamento da cidade que veio contribuir com a expansão do Setor Luzimangues dentre outros por volta de 2002 e 2003.

Observando que o Estado devolve aos seus antigos donos suas terras e as mesmas fogem da padronização do Macrozoneamento proposto na implantação da cidade com relação das macroquadras e agora o município terá que estruturar e enquadrar as áreas para novas aprovações dessas glebas.

É possível observar a existência de ocupações irregulares em todo o território, tanto no perímetro urbano, bem como na Zona Rural com uma configuração urbana sobre as chácaras que estão sendo parceladas de forma irregular e clandestinas e o que mais preocupa é o avanço na área rural rumo a Área de Preservação Ambiental - APA.

Por ausência de um ordenamento sobre a zona rural, começa a surgir algumas ocupações não planejadas, como o Loteamento Clandestino denominado de Loteamento Santo Amaro o que proporcionou uma ocupação irregular denominada de Lago Norte que agora impede o prolongamento da Avenida Teotônio Segurado, eixo para o grande adensamento da cidade de Palmas.

Todas essas relações citadas dificultam o acesso à terra, incentivaram as ocupações irregulares existentes em função da dificuldade do acesso a terra formal, mesmo com a aplicação de alguns instrumentos jurídicos/urbanísticos/fiscais não se consegue baixar o valor da terra no centro de Palmas, dificultando a compra pelas pessoas com poder aquisitivo menor segregando a população de baixa renda.

Em função da situação apresentada, criou-se uma política de investimento na compra de lotes visando o retorno financeiro no futuro o que fomentou uma grande especulação imobiliária na cidade. Isso fez com que o espraiamento da cidade aumentasse com os grandes vazios urbanos e com uma densidade baixa em função da ocupação.

Por isso grande parte da população de baixa renda reside na região sul de Palmas, enquanto que o principal polo de serviço é na Avenida JK. E por isso gerou um outro problema, as linhas de ônibus, que são obrigadas a realizar viagens sem parada em média 15 a 25 km com conexões diretas, com quase nenhum sobe e desce de passageiros.

Com o surgimento de novos parcelamentos irregulares, por exemplo Sonho Meu. Às empresas de transportes públicos com pressão sobre a criação de novas linhas de

ônibus fora do perímetro urbano que chegam a percorrer quase 40 km para atender essa população bem reduzida propiciando o aumento da tarifa, tudo por motivo do grande valor da terra dentro do perímetro urbano.

Até hoje Palmas ainda não possui um transporte de massa eficiente e com qualidade para uso da população no corredor da Teotônio Segurado, principal eixo de adensamento e de transporte da cidade, com uma densidade demográfica tão pequena torna-se inviável sua implementação. Por exemplo, o BRT foi questionado pelo Ministério Público Federal em função de sua manutenção no futuro.

A falta de acessibilidade entre as quadras em Palmas é um fator apresentado em função de seus diferentes conceitos no desenho urbano das mesmas, o que as diferenciam ocasionando a falta de interligação entre si o que gera um conflito entre a comunicação e a mobilidade entre uma quadra e outra.

A discussão atual é proporcionar uma acessibilidade entre bairros e quadras, sobre tudo fomentando o transporte público facilitando o seu uso e com mais fluidez aos serviços e aos equipamentos públicos. A falta de arborização na cidade dificulta o uso das vias, espaços públicos, praças e o próprio interior das quadras, sejam elas comerciais ou residenciais pelo intenso calor que sofrem em Palmas por falta de arborização.

Existe um conflito hoje na cidade pelo grande número de lotes vazios e os grandes "Aranha-céus" se implantando com valores absurdos tornando Palmas mais excludente, sendo que na sua maioria os mesmos estão com pavimentos vagos, além de interferirem na paisagem urbana da cidade.

A Política de Ordenamento Territorial deve ser repensada com usos residenciais e não residenciais para que a cidade tenha vida, pois, se permitirmos umas atividades e não permitirmos seus semelhantes fica muito difícil a interação, humanização e a própria relação social entre a população local. Nesse sentido um bom estudo sobre o uso e a ocupação do solo nas áreas mais problemáticas hoje, como, a Área Central - AC.

Até hoje se questiona em Palmas o tamanho dos Lotes no Setor Industrial, pois os estudos não beneficiam as atividades de grande porte, sendo necessário para o empreendedor que se precisar de uma área maior o mesmo remembre vários lotes para alcançar o mínimo para as necessidades das atividades, o que se torna mais oneroso para quem quer investir na cidade.

Palmas se apresenta tão desigual que, temos hoje 44.000 Lotes vazios dentro do perímetro urbano, enquanto a população mais pobre tem que ficar mais longe do centro de Palmas o que fortalece a segregação dos espaços de comércio, serviços, equipamentos e habitação. O que vem fomentando o crescimento sem infraestrutura no município vizinho, Luzimangues com aproximadamente 56.000 imóveis.

A falta do cadastro multifinalitário, do acesso a lotes regularizados, de política habitacional, redução da especulação imobiliária e de uma fiscalização bastante atuante em todo o município, torna-se mais fácil uma desigualdade nas áreas menos favorecidas. Assim percebe-se que aonde o município não legisla as irregularidades são maiores e aonde existe legislação, irregularidades menores por exemplo: as margens das rodovias, na zona rural do município os problemas são bem maiores e mais impactantes.

Mesmo o município não estando omissão quanto as ocupações irregulares é importante que exista uma parceria entre o Ministério Público Estadual e a Defensoria Pública. Enquanto o MP exige do município uma ação imediata sobre as áreas ocupadas, vem a defensoria que impede a ação do município quanto ao cumprimento solicitado pelo MPE.

Atualmente em Palmas existe aproximadamente entorno de 242 áreas com indícios de parcelamentos ilegais, isso vem só aumentando desde 2007 no sentido norte e leste da cidade.

4.12.16. Evolução e crescimento urbano

Palmas foi planejada com diretrizes que incentivasse o crescimento nos eixos de adensamento com comércio central e serviços urbanos ao longo da Avenida Teotônio Segurado e da TO-080, mas observe-se que as áreas dotadas de infraestrutura estão vazias próximas ao lago e na boa parte da região das ARSO's o que gera um aumento no custo da cidade em função da baixa densidade.

Alguns vetores indicam uma forte expansão para região sul de Palmas, com abertura de novos loteamentos prioritariamente residenciais com tamanho menores, o que distancia cada vez mais a população de baixa renda do centro da cidade, dos serviços públicos e do emprego.

Para o Setor Palmas Sul a preocupação são as áreas de proteção permanente do braço do Rio Taquarussu Grande o que tende ser pior, saindo de 600 habitantes no ano de 2014. Para o Distrito de Taquarussu e Buritiana também preocupa a área de preservação permanente e o parcelamento de chácaras que contornam o núcleo urbano desses distritos, fator que precisa ser repensado rapidamente.

Com a nova ocupação do município vizinho em 2014, Luzimangues que nada mais é que uma cidade dormitório para população que lá escolheu para morar em função do valor do lote.

A maioria dos moradores de Luzimangues trabalham e estudam em Palmas, além de utilizarem toda infraestrutura que o município de Palmas oferece, por exemplo: escolas, hospitais, creches e postos de saúde, pois o centro da cidade do Município de Porto Nacional dista 62 km do setor de Luzimangues.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACIOLY, Claudio; DAVIDSON, Forbes. *Densidade urbana: um instrumento de planejamento e gestão urbana*. Rio de Janeiro: Mauad, 1998.

ALVES, Susana Ricardo. *Densidade Urbana: compreensão e estruturação do espaço urbano nos territórios de ocupação dispersa*. 2011. 101 f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura com especialização em Planejamento Urbano e Territorial) - Faculdade de Arquitetura, Universidade Técnica de Lisboa, Lisboa, 2011.

ACIOLY, Claudio. *Densidade urbana: um instrumento de planejamento e gestão urbana*. Tadução de Claudio Acioly e Forbes Davidson. Rio de Janeiro, Mauad, 1998.

ALMEIDA, Rita de Cássia de. *Levantamento histórico e ocupação urbana da unidade de estudo*. In: SCHIEL, Dietrich et al. (Org). *O estudo de bacias hidrográficas*. Uma estratégia para educação ambiental. São Carlos: Rima, 2002. p.37-42.

Lei Nº 16.402, DE 22 DE MARÇO DE 2016.

Lei Nº 16.402, DE 22 DE MARÇO DE 2016 - Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo.

Lei Nº 155, DE 28 DE DEZEMBRO DE 2007 - Plano Diretor Participativo de Palmas.

Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001.

Planilha para Análise Diagnóstico - 31/05/2017- IPUP

4.13. SISTEMA DE ACOMPANHAMENTO E CONTROLE

4.13.1. Introdução ao Tema

O Plano Diretor segundo o Estatuto das Cidades é um pacto social, na qual se torna explícito as direções e prioridades de desenvolvimento definidos no processo participativo de construção da lei.

Sendo indicados os objetivos a alcançar, detalhado as estratégias e instrumentos para atingir os objetivos, oferecer todos instrumentos necessários para que os objetivos pactuados sejam realizados e definir metodologia de monitoramento e acompanhamento dos objetivos traçados.

O monitoramento estabelece avaliações, atualizações necessárias que esteja previsto na lei. Também prevê as instâncias de discussão e decisão do monitoramento.

4.13.2. Monitoramento e Governança

O atual Plano Diretor de Palmas (Lei Complementar nº 155/2007) no art. 112 estabelece que: o Poder Executivo Municipal de Palmas implantará o Sistema Municipal de Acompanhamento e Controle, contudo esse sistema não foi efetivamente implementado. Através desse sistema, deve ser analisado anualmente, entre outras atividades, a compatibilidade das Leis Orçamentárias com o Plano Diretor. Atualmente, em decorrência da ausência de integração entre as Secretarias Municipais não há compatibilização entre a Lei do Plano Diretor e as Leis Orçamentárias.

Com a não execução das atribuições do Sistema de Monitoramento art. 113 (Lei Complementar nº 155/2007), houve um enfraquecimento da efetiva participação da comunidade na implementação da lei, não se criou um Sistema de Informação Geográfica (SIG) que efetivamente contemplaria os dados necessários para se monitorar o Plano Diretor.

O Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano e Habitação (CMDUH) que segundo o art. 109 (Lei Complementar nº 155/2007) e a Lei nº 1.384, de 06 de setembro de 2005, tem as seguintes competências: participar da realização da Conferência Municipal da Cidade a cada 2 anos, monitoramento do Plano Diretor e da legislação urbanística complementar e a avaliação dos relatórios e dos pareceres técnicos de alienação de áreas públicas municipais. O CMDUH realiza deliberações sobre a legislação urbanística, participa da organização da Conferência da Cidade, entretanto o monitoramento do Plano não se encontra sistematizado e tem comprometido sua atuação.

No ano de 2013 foi criado através da Lei nº 1.981, de 27 de junho, o Instituto de Planejamento Urbano de Palmas (IPUP), com objetivo de promover o planejamento urbano e territorial do município seguindo as diretrizes da Lei Complementar nº 155/2007. Sendo que em 2014 foi adicionada a estrutura do IPUP a Diretoria de Monitoramento com finalidade de instituir procedimentos de monitoramento das normas urbanísticas e do presente plano.

Concluiu-se que a falta da criação do Sistema Municipal de Acompanhamento e Controle comprometeu a implantação de diversas ações e diretrizes previstas na Lei nº 155/2007 dificultando eventuais correções de rumos necessárias nessa década de vigência da lei, além de enfraquecer a efetiva participação popular através da falta de divulgação de dados sistematizados que subsidiariam debates nos diversos fóruns previstos na lei, como exemplo o Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano e Habitação (CMDUH).

5. CONCLUSÃO

Este diagnóstico aponta para um dos maiores desafios que é tornar Palmas uma cidade humanizada, sustentável, resiliente e com efetiva qualidade de vida. Para tanto, transformações no ordenamento do território revelam-se imprescindíveis, notadamente no que concerne à reversão da dinâmica atual de crescimento espraiado e descontínuo da mancha urbana, reorientando o processo de ocupação e adensamento por meio da aplicação efetiva dos instrumentos da política urbana, assegurando a preservação ambiental e a adaptação às mudanças do clima. Nessa linha de raciocínio, o desenvolvimento da cidade tem como premissa o processo de evolução social, econômica e ambiental, pelo que estes três temas devem estar alinhados para se assegurar o desenvolvimento sustentável.

Questo bastar diagnosticado, é o enfrentamento de conflitos atrelados à mobilidade urbana, moradia e emprego. Nesse viés, na busca pela humanização da cidade, surge a promoção da Mobilidade sustentável na cidade de Palmas, objetivando reverter o processo atual ora retratado, vez que a proposição desta revisão deverá se preocupar em proporcionar uma maior integração com esse tripé e promover uma efetiva qualidade de vida para a população e contribuir para a saúde física e mental.

Tema central de discussão abordado pela população neste relatório refere-se a desigualdade urbana expressa no percentual da população abaixo da linha da pobreza, além do percentual de moradias localizadas em assentamentos informais, contribuindo para a segregação socioespacial, destacando-se, por este turno, como fragilidades que necessitam ser confrontadas, bem como a efetivação da Política Habitacional.

O Desenvolvimento Social demanda atenção especial tendo em vista que uma série de desigualdades territoriais em relação as políticas e serviços públicos foram diagnosticadas. Prima-se por uma cidade justa e igualitária cujo desenvolvimento urbano seja referência em universalização da qualidade de vida por meio de indicadores sociais, econômicos e ambientais.

Observou-se uma interface entre os desafios de ordenamento do solo urbano e rural, meio ambiente e desenvolvimento econômico. Essa interface é demonstrada quando se aborda a questão de reestruturação e o reordenamento do território por meio do controle e preservação de áreas de interesse ambiental e do adensamento de áreas com infraestrutura, integrando diferentes regiões e otimizando custos na oferta de serviços, os quais apresentam-se como suporte à dinamização e diversificação da base econômica como instrumento de redução das desigualdades sociais e aumento da condição de competitividade da economia local.

Por meio dos levantamentos e das análises técnicas e comunitárias, permitiu-se ter uma visão geral sobre o Território Municipal e os consequentes desafios a serem enfrentados. Ante o exposto, resta certo que os conflitos abordados neste Diagnóstico Municipal envolvem diversos temas e áreas do Município com fortes vínculos intersetoriais, englobando causas e efeitos díspares e complexos com soluções que se revelam heterogêneas, demandando intervenções específicas à luz de cada problemática, assim como o tratamento dos desafios urbanos exige ações que se voltem para um desenvolvimento integral.

O zoneamento é um importante indutor de desenvolvimento da cidade, uma vez que busca reordenar o processo de ocupação do território do município, equilibrando de forma adequada o aproveitamento urbanístico dos espaços públicos e privados. No zoneamento é necessário que estejam definidas as áreas estruturantes, que define parâmetros de adensamento e expansão; parcelamento do solo; uso e ocupação do solo de interesse público; uso e ocupação do solo de interesse estratégico; as regiões de planejamento e as macrozonas.

Dentro do zoneamento definido, poderão ser estabelecidas as estratégias de adensamento, de acordo com a necessidade de cada região do município. O adensamento urbano equilibrado e ordenado é uma ferramenta bastante significativa para o desempenho da cidade. Entretanto, detectou-se que, no caso específico de Palmas, a falta de implementação de instrumentos para conduzir seu adensamento propiciou uma forma de ocupação desordenada e espraiada, formando vazios urbanos em regiões providas de infraestrutura, elevado adensamento em áreas periféricas e distantes dos polos de emprego, levando ao alto custo para manutenção da cidade, dificuldade do Poder Público na instalação de equipamentos urbanos, ineficiência e alto custo do transporte público, alto valor do IPTU e valores dos terrenos não adequados com

a realidade da cidade, fatores que contribuem com o transbordamento de parte da população para áreas fora do perímetro urbano.

A ocorrência de ocupação de áreas fora do perímetro urbano de Palmas traz algumas preocupações, tanto ao Poder Público, quanto à população, demandando atenção especial em todas as áreas de planejamento. Isso porque, tal expansão está levando à descaracterização da zona rural de Palmas, diante do grande número de parcelamentos para fins de moradia e lazer, gerando apreensão da população desses áreas, que têm receio de serem afugentadas, uma vez que não podem arcar com o alto preço dos imóveis na zona urbana, nem com uma possível mudança na tributação dos terrenos, caso esses venham a ser considerados urbanos.

Além disso, tais ocupações trazem preocupações nas questões ambientais, principalmente as relacionadas à água, pois na ocorrência de poluição resultante da ocupação completamente desordenada, coloca em riscos nascentes que formam os mananciais da região, incluindo toda a bacia do Ribeirão Taquarussú Grande, responsável pelo abastecimento de água potável à população palense.

Essa e outras questões urbanísticas estão relacionadas também ao parcelamento do solo, que pode ser um instrumento de desenvolvimento ou um criador de conflitos, a depender da forma como é gerado.

No caso de Palmas, sobre o parcelamento do solo urbano, foi constatada a necessidade de adequações da legislação vigente, a qual não está atendendo à realidade da cidade, como por exemplo, observar as condições urbanísticas do entorno de empreendimentos de médio e grande porte, propondo maior equilíbrio entre a densidade do conjunto construído e a infraestrutura pública existente, melhorando a interface entre o logradouro público e os edifícios, avaliando a continuidade e a conectividade do sistema viário, considerando os diversos meios de transporte, em especial os não motorizados.

Observa-se ainda o crescimento e as ocupações desordenadas próximas aos córregos com parcelamentos irregulares inclusive perto do aterro sanitário, o fracionamento de módulos rurais em dimensões abaixo do módulo estabelecido em Lei, em especial aos distritos de Taquaruçu e Burilrana.

As ocupações de áreas rurais e de áreas públicas comprometem a qualidade de vida de toda a população, pois encarecem o custo de vida na cidade e tornam indisponíveis áreas de alto interesse público na implantação de equipamentos para a comunidade. Esse assunto preocupa bastante a população de Palmas, que alega desconhecer os critérios adotados para a doação ou concessão das APM's e a mudança de finalidade de sua destinação.

Resalta-se também o desvirtuamento do Programa Adote um Jardim da Prefeitura Municipal de Palmas, o que ocorre em parte pela falta de uma política de acompanhamento eficaz da destinação das áreas públicas, sejam elas áreas públicas, institucionais ou áreas verdes.

No que diz respeito ao uso e ocupação do solo, sobressai-se como área de interesse estratégico a zona de influência do aeroporto da capital, as Unidades de Conservação -UC's e a quantidade excessiva de instrumentos legais relativos ao uso e ocupação do solo e ao zoneamento, havendo a necessidade de consolidação dessas normas em um único instrumento, facilitando o controle pelo governo municipal. Por outro lado, existem regiões da cidade que não são amparadas por nenhuma legislação, a exemplo dos distritos de Taquaruçu e Burilrana, além de regiões que são tratadas como um grande contínuo territorial, apesar das diferenças evidentes de suas características ambientais e sócioeconômicas, como a área rural.

Notoriamente quanto às questões ambientais, a necessidade de consolidação e regulamentação de normas pode levar o município a um quadro de vulnerabilidade em diversos aspectos. No que se refere à vulnerabilidade ambiental e riscos naturais, foi destacado o aumento das queimadas em todo o município no decorrer dos anos, o que ocasiona perda e afugentamento da fauna, seca na região rural; existência de pontos de captação de água superficial e subterrânea sem autorização; corpo hídrico impactado por graves processos erosivos; poluição de nascentes e lençol freático; a desconexão das nascentes aos córregos na delimitação do perímetro das Unidades de Conservação e os riscos de fundações causados pelo excesso de impermeabilização do solo e a incapacidade dos canais de cheia de comportarem a demanda de drenagem atual.

Sobre as Áreas Especialmente Protegidas, é possível verificar que, apenas a criação de Unidades de Conservação (UCs) e espaços territorialmente protegidos, não foi suficiente para a adequada gestão dessas áreas. A falta de diretrizes específicas para a gestão de cada uma delas, bem como os respectivos estudos, foram fatores fundamentais para o não sucesso na proteção desses espaços.

As UCs, além de não terem sua situação fundiária definida e delimitação que muitas vezes não incorpora as nascentes dos córregos, sofrem degradação antrópica como: ocupações irregulares e regulares, prática de caça, ocupações irregulares, supressão de vegetação, captura de animais, a ocorrência de queimadas, degradação de todas as nascentes localizam no perímetro urbano, disposição inadequada de resíduos sólidos, esgoto, captação irregular de água para consumo, supressão da vegetação, alteração da paisagem pela movimentação de terra e realização de cortes no terreno, voltados à construção de edificações, abertura de vias e construção de passagens (pontes); sofrendo ainda com pressão para parcelamento das áreas nas UCs em que o domínio das terras é de particulares.

Para dirimir e avançar nessas questões, foi apontado como de suma importância o aprimoramento tanto do planejamento quanto da gestão ambiental em Palmas. No âmbito do Planejamento, a criação de um sistema municipal de áreas protegidas abrangendo parques, áreas verdes, unidades de conservação. Todas as áreas prioritárias para preservação deverão ser mapeadas e previstas no zoneamento do município.

Quanto à gestão, foi destacada a falta de estrutura para uma efetiva fiscalização ambiental; a ocupação irregular da área rural; os conflitos relacionados à gestão dos recursos hídricos, ao desmatamento, ao uso e ocupação irregulares do solo de áreas da APA Serra do Lejádo, ao aterro sanitário e mineração, às queimadas também foi apontada a dificuldade de proteção dos córregos na zona urbana, por conta do excesso de burocracia para a regulamentação das áreas especialmente protegidas. Muitos desses problemas foram atribuídos pela comunidade ao fato de que os programas e instrumentos da Lei nº 155/2007 não foram implementados pela gestão pública, no prazo estabelecido.

É apontado ainda que em diversos locais da cidade há ações/atividades que oferecem riscos aos mananciais, destacando-se o microparcelamento de áreas rurais de forma desordenada e a ocupação crescente das matas ciliares na área urbana; captações, bombeamentos de água e construção de barragens sem autorização e o assoreamento de nascentes e corpos hídricos causados por obras de abertura de estradas e construção de pontes. Alçada a esses fatores, está a falta de conhecimento e cadastramento por parte do Município dos recursos hídricos e dos usuários, o que dificulta a gestão e o planejamento das ações. Além disso, foi apontada a falta de uma gestão compartilhada com o Estado, já que nem todas as atribuições relacionadas a esses recursos não são do Município.

Outro aspecto que afeta o meio ambiente, a saúde e a qualidade de vida da população é a emissão excessiva de ruídos. Sobre esse tema na cidade de Palmas, a leitura técnica e comunitária apontou que em diversos locais há emissão de som acima dos limites toleráveis – tanto proveniente de veículos quanto de estabelecimentos comerciais – o que vem a causar diversos transtornos, inclusive de saúde, à população em geral. Seu controle é feito pela Fundação Municipal de Meio Ambiente de Palmas, juntamente com a Guarda Metropolitana. Entretanto, a legislação referente ao assunto necessita de atualização e regulamentação para que possa ser efetivamente aplicada no Município.

A abordagem do tema Mudanças Climáticas na Revisão do Plano Diretor é um indicador de que a administração municipal está conectada com as pautas que vêm mobilizando lideranças do mundo inteiro, preocupado com a redução das emissões de gases de efeito estufa (GEE) e com a adaptação às mudanças climáticas. No Plano Diretor de Palmas, atualmente em vigor, esse tema não é particularmente enfocado.

Na análise feita, o setor de Transportes é destacado como o maior contribuinte dessas emissões. Esse quadro é agravado pela deficiência do transporte público em Palmas e a ausência de ciclovias e calçadas seguras e sombreadas, o que estimula a população ao uso de transportes individuais. Em seguida ao setor de Transportes, vêm os setores AFOLU (Agricultura, Floresta e outros usos do solo) e Residencial/Serviços, que devem ser priorizados nas propostas e medidas de Mitigação e Adaptação às Mudanças Climáticas.

No entanto, são os aspectos relacionados ao Conforto Ambiental os que mais incomodam a população, o que foi amplamente verificado nas leituras comunitárias e também nas Câmaras Técnicas. A falta ou deficiência de arborização, impactando a caminhabilidade, a fruição das praças e demais espaços públicos de lazer, e o uso de transportes não motorizados, é um exemplo. Equívocos, porém, nos projetos e programas de arborização devem ser evitados: a escolha inadequada das espécies plantadas em calçadas, o elevado número de substituição de espécies nativas por espécies exóticas, a falta de critério para a extração de espécies pela própria Prefeitura. Como consequência, estariam se multiplicando em Palmas as "ilhas de calor".

Outro fator que contribui em grande parte para a falta de conforto térmico da cidade é o modelo espacial de urbanismo implantado, de padrão espraiado, com largas avenidas e extensas áreas impermeabilizadas. Também foram apontadas como vilas as construções – principalmente os prédios – que, em grande maioria, apresentam materiais inadequados, arquitetura incompatível com o clima de Palmas, implantação sem considerar direção dos ventos, nem aspectos de insolação. Aliado a esses fatores, constatou-se ainda que o sistema de drenagem de Palmas não considera o processo natural de perda térmica nos ambientes, pois a água é retirada da superfície de forma muito rápida, prejudicando sua evaporação.

O tema Paisagem Urbana, considerado como transversal aos temas Meio Ambiente, Mudanças Climáticas/Conforto Térmico e Mobilidade Urbana, abrange a percepção do espaço urbano na escala da rua, da calçada, da ambiência vivenciada pelo pedestre, dos pontos de visada mais agradáveis e emblemáticos, da utilização dos espaços públicos. É a conexão do cidadão à sua cidade, a sensação de pertencimento que ela provoca nos seus habitantes, com o potencial de contribuir positivamente para a identidade cultural do palense.

Na formação do paisagem urbana de Palmas foram detectados alguns desafios a serem vencidos, sendo os principais a carência de arborização urbana, a falta de integração da cidade com sua natureza exuberante, os entraves à caminhabilidade, a existência demasiada de muros que não propiciam a convivência e a apropriação das ruas e avenidas, a verticalização de forma desordenada, a pouca valorização da beleza cênica proporcionada pela Serra do Lajeado e o Lago, a interrupção do Plano de Paisagem Sustentável de Palmas, a priorização dos automóveis em detrimento de pedestres e ciclistas, a falta de continuidade e regularidade dos passeios e a implantação dos condomínios fechados, que promovem segregação social, isolamento e insegurança.

O tema Mobilidade Urbana foi abordado nos aspectos do Sistema Viário (urbano e rural), do Sistema de Transportes, das Ciclovias, da Acessibilidade das Calçadas, dos Estacionamento e da Segurança Viária. Quanto ao sistema viário na zona rural, os conflitos identificados se concentraram na falta de estradas e na má conservação das existentes, prejudicando o desenvolvimento das potencialidades locais, visto que dificulta o escoamento da produção e compromete o acesso de veículos prestadores de serviços de saúde e de transporte escolar.

Já na área urbana, prevaleceu a indicação de problemas quanto à circulação viária, devido ao transporte de carga urbana, sem solução de via alternativa, que não compartilhe a malha viária principal. O desenho das rotatórias também foi questionado, precisando de alargamento do arco externo, para evitar acidentes. Além disso, foram apontados problemas de falta de duplicação das vias de intenso fluxo, em que a falta de continuidade causa engarrafamentos e acidentes, além de transtornos na entrada das quadras. Do ponto de vista do desajuste privilegiado ao pedestre e ciclistas, foi levantada a grande largura das vias, como obstáculo para sua mobilidade. Ainda, destaca-se que o desenho original das avenidas se revela desfavorável ao chamado modal "a pé", haja vista a largura das vias.

Quanto ao sistema de transportes, na zona rural, foi evidenciada a precariedade do transporte público, por falta de infraestrutura e má conservação dos veículos, a exemplo dos ônibus escolares, além da pouca quantidade, acarretando superlotação e dificuldades no atendimento dos usuários.

Sobre o sistema de transporte urbano, a quantidade e qualidade do transporte coletivo mostra-se ineficiente, além da falta de investimento em infraestrutura voltada ao transporte público, comprometendo a sinalização viária e a quantidade e eficiência dos abrigos nos pontos de ônibus. De tal sorte que a baixa qualidade do sistema de transporte está diretamente interligada com o uso do transporte individual e que o uso excessivo desse modal acarreta poluição local, problemas de segurança viária e disputa pelo espaço público.

Não obstante a Avenida Teotônio Segurado ser considerada um eixo estruturador do transporte coletivo, evidenciou-se a pouca expressividade como um subcentro no alinhamento incorporado a região central, pelo que deve ser observado nos planos e políticas públicas, tendo em vista que a linha troncal do transporte coletivo deve preferencialmente trafegar em áreas com alta densidade populacional e com representatividade de comércio e serviços. Em posição diametralmente oposta, a viabilidade de um sistema de transporte coletivo moderno e de qualidade representa um indutor de crescimento e desenvolvimento de determinada região, promovendo, por conseguinte, o adensamento populacional.

Dentre os conflitos tangentes às ciclovias, destacam-se a pouca quantidade de ciclovias, a precariedade de sinalização dos trechos existentes, a falta de conhecimento dos traçados das vias e ausência de ciclovias seguras que, aliado ao desconforto térmico, pela falta de arborização e condições climáticas, desestimula a população ao uso da bicicleta. Outrossim, problemas ligados à falta de sinalização de endereçamento de vias locais e de avenidas, bem como, a falta de acessibilidade a prédios públicos foram apontados.

Diagnosticou-se a falta de acessibilidade na cidade de Palmas, evidenciadas pelas grandes distâncias percorridas devido ao desenho urbano original, trechos não servidos por calçadas, outros com passeios públicos inacessíveis, dificultando sobretudo a locomoção de pessoas com mobilidade reduzida, assim como a presença de barreiras físicas, pisos inadequados e a falta de rampas. Assim, considerando todos os problemas elencados, somados à insuficiência de arborização, aos longos percursos e à deficiência do transporte coletivo, tal situação remete a população ao uso do transporte individual.

Apontou-se a falta de estacionamento e a existência de espaços inacabados e sem a devida sinalização para esse fim. Contudo, pode-se concluir que a promoção de uma mobilidade urbana sustentável reduziria significativamente a demanda por áreas destinadas a estacionamentos.

A essência dos conflitos sobre o subtema segurança viária referem-se à falta de sinalização viária na malha urbana, com destaque para a ausência de faixa de pedestre em locais estratégicos, a falta de campanhas educativas, a existência de áreas de comércio voltadas para as avenidas, ocasionando o estrangulamento das vias, desrespeito à sinalização e as inexpressivas ações de fiscalização.

Encerrando a discussão sobre mobilidade, adentra-se ao tema Política Habitacional com ênfase no déficit habitacional e a insuficiência da oferta, sendo apontado notadamente a falta de moradia digna destinada a pessoas de baixa renda como conflito primordial, aliado a isso as condições insalubres das moradias em diferentes regiões da cidade não proporcionam condições desejáveis de habitação, sendo localizadas, especificamente, em áreas mais pobres sem infraestrutura e tão pouco segurança jurídica quanto ao domínio do imóvel habitacional.

Nessa seara, as moradias populares construídas revelam-se insuficientes face a demanda por novas unidades habitacionais que crescem anualmente, além disso, obras de habitação de interesse social encontram-se paralisadas ou em ritmo lento de

conclusão, demonstrando uma grande incongruência entre a demanda e o suprimento pelo poder público de novas unidades habitacionais.

A notória segregação dos mais pobres na cidade de Palmas é expressada na localização dos conjuntos habitacionais vinculados ao público de menor renda e no surgimento dos loteamentos irregulares periféricos, de tal sorte que os lotes destinados aos programas habitacionais são incompatíveis quanto ao uso, ao tamanho, a localização, a disponibilidade de infraestrutura e rede de serviços, conflitos estes claramente ligados ao custo da terra.

Denota-se que a escolha da localização de projetos habitacionais na cidade considerou como parâmetro a menor valorização da terra e a existência de ocupações populares nesses locais, gerando como consequências ao Poder Público custos de infraestrutura adicional, novos equipamentos públicos, transporte, dentre outros, ao passo que a população arcará com a grande distanciamento das oportunidades de emprego, maior tempo gasto ao centro da cidade, etc.

Outro conflito relevante da questão habitacional é a falta de áreas destinadas a moradias populares e a especulação imobiliária, pelo que a oferta de terra urbanizada e regularizada apresenta-se como uma política pública de extrema importância que deve ser desenvolvida. Esta realidade é observada no Distrito de Luzimangues, Município de Porto Nacional, haja vista a produção e comercialização de terrenos com infraestrutura e com devida documentação a preços acessíveis. Em contraponto, na cidade de Palmas esta política não tem sido adotada, pois que permanecem sem ocupação lotes e glebas vazias a espera de valorização.

Com base nas argumentações ora retratadas, a falta do Instrumento Intitulado como "Cota de Solidariedade" apresentou-se como ponto importante nas discussões, pois a ausência de mecanismos que reservem parte da porção das glebas a serem parceladas para habitação de interesse social, subsidiária a construção de um banco de lotes e supriria a demanda por lotes urbanizados destinados à população de menor renda. Restou mencionar que este mecanismo foi previsto originalmente pela Lei nº 468/94, contudo o artigo referente à destinação de percentual 12% (doze por cento) dos lotes residenciais para Programas Habitacionais foi revogado pela Lei Complementar nº 38, de 27 de julho de 2001, ocasionando a perda de aproximadamente 25.000 (vinte e cinco mil) lotes, que seriam reservados para habitação de interesse social.

Conforme explanado, das Zonas Especiais de Interesse Social definidas no atual Plano Diretor de Palmas criadas para fins de regularização fundiária, apenas duas foram regulamentadas, a saber: Santo Amaro e Canaã. Por outro lado, as ZEIS de áreas vazias foram suprimidas durante a aprovação final da Lei.

Inferiu-se que, a despeito da aplicação de diferentes instrumentos jurídicos, urbanísticos e fiscais, a tentativa de se interferir no valor da terra ou na oferta de lotes urbanizados não logrou o êxito pretendido, restando a população de menor renda recorrer a subterfúgios, como a ocupação de áreas irregulares.

No que concerne aos desafios de governança e participação popular mencionados, foi instituído no Município o Plano Local de Habitação de Interesse Social - PLHIS, no entanto o mesmo não está sendo aplicado pelo Poder Público e pela sociedade. Ainda, nesse mesmo ponto, destacou-se a cobrança por parte da população de mais transparência das ações e proximidade com as famílias a serem atendidas.

A política habitacional está diretamente ligada ao tema da regularização fundiária em Palmas e ao seu processo de ocupação, com um forte crescimento periférico, de maneira regular e irregular, propiciando uma distribuição fragmentada e descontinua do solo urbano. A concentração de terra urbana pelo mercado imobiliário, a ausência de uma política habitacional em escala capaz de atender ao crescimento populacional e o perfil socioeconômico da maior parcela de seus habitantes ajudam a compreender este processo de crescimento desordenado.

A política de regularização fundiária no município tem o foco na questão documental das áreas irregulares e na garantia do direito à moradia digna, com segurança da posse e urbanidade.

Diversos problemas foram apontados pela comunidade com a ausência da regularização fundiária. A ocupação de áreas públicas, destinadas originalmente para a instalação de equipamentos e áreas verdes, foi sendo consolidada em diversas partes do território, demandando uma solução por parte do poder público. Em muitas situações passa pelo reconhecimento da perda da vocação original da área e a execução da regularização fundiária.

Outra questão relevante foi quanto aos loteamentos irregulares. No perímetro urbano, a política de regularização vem avançando, mas não na velocidade que as comunidades envolvidas anseiam. Já nas áreas periféricas, fora da área urbana, as ações de fiscalização são insuficientes e é notado um grande crescimento de parcelamentos de chácaras de recreio e de loteamentos com características urbanas, sem atendimento às regras legais. Nestas localidades, o que apareceu de mais preocupante foi quanto à fragilidade ambiental envolvida, principalmente na região Leste da capital, envolvendo os principais corpos hídricos responsáveis pelo abastecimento de água da cidade.

Na área rural, os produtores relataram que a questão fundiária ainda é um dos principais obstáculos ao avanço das suas atividades, causando insegurança jurídica e impedindo o acesso ao crédito.

Encerrando a temática ambiental e análise da paisagem urbana, outro aspecto de extrema importância para o desenvolvimento e atração de pessoas e investimentos para Palmas, são as atividades econômicas que atualmente apresentam uma estrutura de atividade muito heterogênea, sendo avançada principalmente pelos setores de construção civil e comércio.

Os principais desafios detectados para que a cidade possa ser um pólo atrativo são a baixa condição de competitividade da economia local, a significativa dependência de recursos transferidos pelos governos federal e estadual, falta de incentivos para a atração de indústrias de transformação da matéria prima local, a inexistência de áreas adequadas para instalação dos diferentes portes da indústria, ausência de planejamento territorial integrado para o aproveitamento estratégico das vias próximas a TO-050 para escoamento da produção regional, deficiências de integração de infraestrutura associadas a uma alta carga tributária no Estado e a necessidade imprescindível em melhorar e ampliar a utilização do terminal aeroportuário, tanto no transporte de passageiros, quanto no transporte de cargas.

No que se refere ao setor de turismo, Palmas apresenta-se como um pólo atrativo para o turismo de negócios e o ecoturismo, mostrando algumas necessidades de estruturação e planejamento nessas áreas, a fim de diversificar, qualificar e integrar a oferta turística existente.

Dentro desse contexto, as maiores demandas estão relacionadas à melhoria da infraestrutura para o desenvolvimento do segmento de Negócios e Eventos, implantação de novos equipamentos de Centros de Convenções para atender a atual demanda, dificuldade com o fornecimento de energia elétrica em alguns períodos e principalmente período chuvoso, carência de avanços na área das telecomunicações, a necessidade de reforçar o potencial ambiental que a cidade possui, melhoria na continuidade da malha cicloviária, precariedade da sinalização, identificação de áreas de interesse turístico destinadas à construção de equipamentos turísticos de grande porte e a falta de implantação de legislação específica e planejamento para a exploração, conservação e crescimento sustentável do turismo nas praias e na região de Taquaruçu e Taquaruçu Grande.

Finalizando a temática supramencionada, mister se faz retratar a realidade do Município quanto ao Desenvolvimento Social, entendido como um processo de melhoria da qualidade de vida de uma sociedade, abrangendo Saúde, Educação e Assistência Social.

O cenário atual aponta para a ineficiência do sistema de saúde de Palmas expressado pela má qualidade do atendimento, ausência de profissionais, equipamentos e medicamentos nos estabelecimentos de saúde, ineficiência e até mesmo pela ausência de estabelecimentos de saúde em algumas áreas e regiões.

Na Zona Rural, observou-se uma grande lacuna relacionada à assistência à saúde, de modo que existe apenas um estabelecimento localizado na Região de Taquarussu Grande e, apesar da existência dessa estrutura, há muita dificuldade de acesso, além da falta de servidores, medicamentos e equipamentos.

Quanto à concentração dos estabelecimentos de saúde, atualmente, os da Atenção Primária concentram-se nas regiões Sul e Norte da cidade, enquanto que os da Atenção Secundária e Terciária estão localizados em contiguidade na região central. Ao passo que, a região Sudoeste encontra-se desassistida de equipamentos de saúde.

Em atendimentos de alta complexidade no nível terciário, há ausência do Poder Público Municipal, pois que os hospitais públicos existentes são estaduais e apresentam comprometimento na qualidade do atendimento.

Outro conflito mencionado foi a carência em relação aos serviços odontológicos, sendo que em muitas regiões há deficiência na prestação do serviço, seja pela ausência de profissionais, seja pela ausência do serviço.

Frisa-se que o atendimento nos Distritos Taquarucu e Buritirana ocorre apenas em nível primário de atenção à saúde, realizado em duas Unidades, respectivamente, para cada Distrito.

Em suma, segundo a leitura comunitária, a prestação de assistência na área da saúde no Município de Palmas não está alinhada aos ditames básicos do Sistema Único de Saúde, quais sejam, universalidade, equidade e integralidade.

Problemas estruturais das escolas e creches exsurtem como principais com destaque para a falta desses equipamentos em vários setores do Município, deficiência estrutural dos edifícios, falta de manutenção, de equipamentos e de segurança. Ademais, outros conflitos administrativos/funcionais foram mencionados.

De acordo com estudos específicos, o raio de abrangência das escolas e creches municipais não obedece às recomendações prescritas em normas urbanísticas quanto ao distanciamento mínimo dos respectivos estabelecimentos educacionais às unidades residenciais, triplicando ao recomendado para a educação infantil em alguns casos.

Os principais conflitos na área de assistência social envolvem: falta de segurança, falta de integração entre os entes públicos e órgãos do Poder Público municipal, uso de drogas nas áreas públicas na porção central, ausência de ronda e posto policial, falta de segurança pública, falta de informações às autoridades das necessidades dos moradores, falta de acompanhamento social de famílias migrantes e instaladas precariamente, falta de retorno de investimento do IPTU para a população de baixa renda, presença de áreas de matas como refúgio para usuários de drogas, falta de assistência social dentro das escolas, ausência dos agentes sociais nas quadras, falta de emprego para os jovens.

Por esta razão, os conflitos abordados sobre a Assistência Social, entendida como um direito do cidadão e dever do Estado, nos termos da Constituição Federal, apontam para uma grande insatisfação comunitária, expressada pela ausência dessa em vários setores e regiões da cidade, bem como pela sensação comunitária de ausência de proteção pelo Poder Público, estando em situação de vulnerabilidade social.

Por conseguinte, necessário trazer a lume as ponderações referentes aos Instrumentos da Política Urbana, sendo evidenciado que a efetividade dos instrumentos enquanto condição para o cumprimento da função social da propriedade urbana assume papel essencial na revisão do Plano Diretor. Para tanto, constatou-se a necessidade de revisão de critérios e procedimentos na aplicação de determinados instrumentos no intuito de assegurar o efetivo cumprimento da função social da propriedade a teor do Estatuto da Cidade.

Cumpra assinalar que no Plano Diretor vigente, existem alguns instrumentos que demandam regulamentação específica para a sua aplicação, no entanto, observa-se que em determinadas situações isso não ocorreu, prejudicando a finalidade para a qual o instrumento foi instituído. Enquanto outros, não carecem de regulamentação própria, sendo autoaplicáveis.

Resta complementar que, mesmo para aqueles que não carecem de regulamentação específica, vislumbrou-se conflitos quanto à efetividade de aplicação, como no caso específico do PPA, LOA e LOA, uma vez que a gestão pública não tem como diretriz precípua e efetiva a participação popular, denotando que a população do Município de Palmas não influencia significativamente na Gestão Pública Municipal. Destarte, a participação popular nesses instrumentos deve ser fortalecida por meio de diretrizes específicas dispostas no processo de revisão do Plano Diretor vigente.

A extralocalidade do IPTU, instrumento já regulamentado, reside numa ferramenta para a efetivação da função social da propriedade, nitidamente expressada nos imóveis não edificados que possuem tributação superior aos edificados, demonstrando uma ferramenta eficaz para a ocupação e indução do uso adequado da propriedade.

Pois bem, para uma série de instrumentos não passíveis de regulamentação foram apresentados questionamentos quanto a sua manutenção no Plano Diretor atual, tendo em vista a interface e interrelação com outros instrumentos da política urbana já previstos na legislação, ou por sua excepcionalidade, ou por serem desprovidos da característica de instrumento da política enunciada. Com efeito, elencam-se: Planos, Programas e Projetos Setoriais; Programas e Projetos Especiais de Urbanização; Contratos de Concessão dos Serviços Públicos Urbanos; Contratos de Gestão com Concessionária Pública Municipal de Serviços Urbanos; Convênios e Acordos Técnicos, Operacionais e de Cooperação Institucional; Termo Administrativo de Ajustamento de Conduta; e Serviço Administrativo e limitações administrativas.

Já concernente aos Instrumentos regulamentados, sob uma outra ótica, depreende-se que a Lei nº 468/94, por ser anterior ao Plano Diretor vigente, encontra-se desalinhada com os objetivos constantes dessa normativa e que a insuficiência de uma legislação clara, precisa e rigorosa sobre parcelamento do solo, prevenindo punições financeiras, urbanísticas e ambientais, aliado à ineficiência da fiscalização, suscita a uma ocupação urbana desordenada.

Nessa seara, proliferam loteamentos ilegais e irregulares com características urbanas, expressivamente na zona rural, vez que não existe legislação municipal que verse sobre parcelamento rural, trazendo sérios riscos ao Município, em especial ao meio ambiente - Áreas de Preservação comprometidas, riscos econômicos como descaracterização da função agrícola, assim como, sociais - ausência de escolas, postos de saúde, transporte coletivo, serviços públicos, entre outros riscos difusos e transversais ora identificados.

No esfera do macrozoneamento urbano, duas situações merecem atenção, a primeira é quanto à inexistência de macroparcelamento para as regiões sul, norte e leste, especialmente a definição das vias estruturantes, a segunda envolve a limitação para o microparcelamento em áreas urbanas com menos de 30ha, a qual não encontra guarida na Lei nº 155/2007, tornando-se um óbice para a ocupação de áreas centrais.

Inúmeras Leis de Uso e Ocupação do Solo foram identificadas, muitas desalinhadas com as diretrizes do Plano Diretor, outras com parâmetros diferentes para regiões distintas, portanto, em total discrepância no que diz respeito à unidade da cidade, tornando a situação de uso do solo uma verdadeira "colcha de retalhos" e aprofundando os seguintes problemas: rigidez de uso do solo na região central, indefinição de uso do solo para a zona rural, verticalização em locais indesejados, mudança de uso residencial para comercial, causando problemas estruturais nas avenidas. Diante desse quadro, torna-se urgente, além da revisão e unificação das Leis de Uso e Ocupação do Solo, a previsão de diretrizes com esse fim no novo Plano Diretor.

O IPTU Progressivo no Tempo, juntamente com o Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios (PEUC), são incontestemente instrumentos que visam o combate à especulação imobiliária e a promoção da ocupação ordenada da cidade. Contudo, não obstante a aplicação dessas ferramentas pela Gestão, apontou-se possível uso excessivo e necessária cautela em sua aplicação. Isso porque, os critérios de regulamentação e localização de áreas passíveis de incidências devem ser revistos, a fim de que tais instrumentos sejam aplicados redirecionando o adensamento, fato este que

não vem ocorrendo, uma vez que há incidência, atualmente, em áreas que alcançaram o teto de valorização, áreas com expressiva densidade e áreas próximas ao Aeroporto.

Outro fato constatado refere-se à seleção dos imóveis que sofrem a incidência do IPTU Progressivo, passíveis de desapropriação, pelo que a Lei deverá prever a destinação específica, podendo tais lotes vagos serem redirecionados para ZEIS, equipamentos comunitários e casas populares. Outrossim, para melhorar a aplicabilidade e garantir que os resultados almejados sejam vislumbrados pela comunidade, mister se faz a revisão dos critérios de duplicação das alíquotas que elevam, sobremaneira, a inadimplência.

Por este norte, na aplicação do PEUC, deve-se levar em consideração a possibilidade de aplicação de uma política de incentivo no sentido de promover aprovações de glebas vazias em forma de foseamento de parcelamento, evitando o processo migratório para o Distrito de Luzimangues - Porta Nacional.

Ainda, deve ser focado, como prioritário, no novo Plano Diretor o instrumento Contribuição de Melhoria, estabelecendo situações e demarcando áreas de incidência, a fim de fortalecer o instrumento e garantir-lhe efetiva utilidade.

Quanto à Outorga Onerosa do Direito de Construir denota-se que a aplicabilidade eficaz desse instrumento ficou comprometida com a revogação da Lei de impacto de Vizinhança, além disso, não existe contrapartida social. Desta feita, a revisão do Plano Diretor deverá impor novas diretrizes a serem observadas para outorga onerosa, condicionando tal aplicação em áreas que comportem o acréscimo construtivo, com estoques de área adicional de construção por zona de uso, bem como considerando a capacidade de infraestrutura e adequação dos terrenos, a fim de que este instrumento preste-se, essencialmente, ao ordenamento urbano e não servindo, apenas, como fonte de obtenção de lucro pelo empreendedor.

A Concessão de Direito Real de Uso vem sendo implementada em dois casos específicos, quais sejam, para cessões de áreas a instituições sociais e juntamente com normas específicas de ZEIS, tornando-se necessário que na revisão do Plano Diretor se estabeleça, no mínimo, as premissas para utilização deste instrumento.

Finalizando à análise dos instrumentos da política urbana, constatou-se que alguns instrumentos não foram regulamentados no Município, quer pela ausência de aplicabilidade como instrumento essencial a constar no Plano Diretor, quer seja pela inércia ou inoperância da Administração Pública.

Nessa linha de raciocínio, apesar de não terem sido regulamentados, instrumentos como a transferência do Direito de Construir, o Zoneamento Ecológico Econômico, o Direito de Preferência, o IPTU Ecológico, o Consórcio Imobiliário e o Estudo

Prévio de Impacto de Vizinhança revelam-se como essenciais no direcionamento do ordenamento do solo urbano e na efetiva qualidade de vida, devendo estar incluídos no novo Plano Diretor, constando a definição das áreas passíveis de aplicação, os critérios qualitativos e quantitativos e os parâmetros mínimos a serem obedecidos.

Conforme supramencionado, mesmo diante da ausência de regulamentação do IPTU Ecológico e do ISS Ecológico, há que se ponderar que o Programa Palmas Solar, de alguma forma, abarca o viés ecológico do IPTU e do ISS, vez que prevê benefícios fiscais, estabelecendo incentivos ao desenvolvimento tecnológico, ao uso e à instalação de sistemas de conversão e/ou aproveitamento de energia solar no município de Palmas, com o desconto de até 80% (oitenta por cento) do referido imposto, proporcional ao índice de aproveitamento de energia solar, nos termos da Lei Complementar nº 327/2015, regulamentada pelo Decreto nº 1.920/2014.

Outra temática abordada neste Diagnóstico refere-se ao Sistema de Acompanhamento e Controle previsto expressamente no Plano Diretor vigente, nos termos do art. 112, tendo em atribuição a elaboração e coordenação da execução integrada de planos, programas e projetos necessários à implementação do Plano. Contudo, este sistema não foi efetivamente implementado.

Outrossim, alertou-se que devido à não execução das atribuições do Sistema de Monitoramento, houve um enfraquecimento da efetiva participação da comunidade na implementação e aplicabilidade real da Lei. Além de que, não foi criado um Sistema de Informações Geográficas, mais uma razão para o comprometimento da eficácia de monitoramento do Plano Diretor, em função da ausência de sistematização de dados.

Esforços foram realizados como a criação de uma diretoria junto ao Instituto de Planejamento Urbano de Palmas (IPUP), com a finalidade de instituir programas de monitoramento das normas urbanísticas e do presente Plano. Não obstante essas iniciativas, a ausência de um Sistema Municipal de Acompanhamento e Controle comprometeu, sobremaneira, a realização de diversas ações e a implementação das diretrizes constantes da Lei nº 155/2007, dificultando eventuais correções de rumo necessárias ao longo desses 10 anos de vigência do Plano. Somado a isso, houve um enfraquecimento da participação popular, tendo em vista a não disponibilização de dados e informações sobre a cidade, que poderiam subsidiar e qualificar os debates nos diversos fóruns de discussão.

Isto posto, é preciso afirmar que, através da presente Revisão do seu Plano Diretor, Palmas está diante de uma oportunidade imperdível de corrigir e aprimorar o rumo de seu desenvolvimento, e que o avanço em direção a um futuro de cidade economicamente competitiva e socioambientalmente sustentável, é de responsabilidade, tanto da administração municipal quanto da sociedade. O Diagnóstico aqui apresentado

é o primeiro passo para se construir um cenário que atenda ao interesse de todos e que seja um verdadeiro legado para as próximas gerações.

INFORMATIVO DOMP

A Casa Civil do Município de Palmas, por meio da Superintendência de Elaboração Legislativa / Diário Oficial do Município de Palmas, informa que o Diário Oficial realiza a publicação de matérias de particulares que, por disposição legal ou regulamentar, estejam sujeitas à publicidade oficial.

O interessado deve encaminhar a matéria objeto da publicação ao Diário Oficial, observando o seguinte:

I - através da conta de e-mail diariooficialpalmas@gmail.com fazendo constar na mensagem o nome do interessado e telefone para contato;

II - através de CD, DVD ou pen-drive, diretamente no atendimento do Diário Oficial do Município de Palmas – Av. JK - 104 Norte - Lote 28 A, Ed. Via Nobre Empresarial - 7º Andar - Palmas - TO, tel. (63) 2111-2507;

III - encaminhar a matéria obedecendo os seguintes parâmetros:

- a) preferencialmente arquivo em WORD ou na extensão .doc;
- b) em arquivo PDF, para texto de balanço, tabelas, imagens e matérias escaneadas;
- c) texto alinhado à esquerda, fonte Times New Roman, tamanho 8, sem estilos, espaçamento simples entre linhas e 1 (um) espaço entre o título e o restante da matéria.

A publicação custa R\$ 9,36 (nove reais e trinta e seis centavos) por centímetro de coluna que a matéria ocupar no Diário Oficial, de acordo com a Lei Complementar nº 285, de 31 de outubro de 2013, combinada com a Portaria nº 092/2016/GAB/SEFIN, de 16 de dezembro de 2016.



**DIÁRIO OFICIAL DO
MUNICÍPIO DE PALMAS**