

Participação e educação urbanística na construção de agenda popular em Palmas-TO

João Aparecido Bazzoli

Professor associado na Universidade Federal do Tocantins (UFT), vinculado ao Curso de Direito. Docente permanente do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional (PPGDR) da mesma instituição. ORCID: 0000-0002-7123-2023.

Karine Corrêa Santos Silva

Arquiteta e urbanista pela Universidade Federal do Tocantins (UFT). Mestranda em Desenvolvimento Regional pelo Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional (PPGDR) da mesma instituição. ORCID: 0009-0005-7307-2261.

Giovanna Ferreira Lima

Acadêmica de Direito pela Universidade Federal do Tocantins (UFT). Estagiária na Assessoria Jurídica do Banco do Brasil. ORCID: 0009-0009-6210-2655.

Resumo: Este estudo analisou o processo de construção da Agenda Popular pelo Direito à Cidade em Palmas-TO, como ferramenta de educação urbanística e meio para buscar promover a efetivação do direito à cidade. A pesquisa examinou como a Agenda pode contribuir para a produção de um espaço urbano mais inclusivo e participativo, contrastando com a segregação promovida pelas elites. A metodologia combina métodos quantitativos e qualitativos, com pesquisa de campo por meio de oficinas do projeto Agenda Popular pelo Direito à Cidade, revisão bibliográfica e associação teórico-prática. Esperava-se que o estudo demonstrasse a importância da participação popular para a formulação de políticas públicas que promovam espaços urbanos mais equitativos e democráticos. Concluiu-se que a Agenda Popular, inspirada no conceito de Plano de Bairro e no projeto Palmas Participa, ao visar fortalecer o diálogo entre diferentes atores sociais, promove a educação urbanística e a participação ativa da população na construção de políticas públicas.

Palavras-chave: Educação urbanística. Agenda Popular. Participação popular. Plano de bairro. Palmas Participa.

Sumário: **1** Introdução – **2** A cidade e os seus aspectos singulares na produção do espaço urbano – **3** Participação, cidade e democracia – **4** Compreendendo a Agenda Popular – **5** A Agenda e a dialética das oficinas comunitária – **6** Os resultados e a participação popular – **7** Breves considerações – Referências

1 Introdução

O direito à cidade, um conceito fundamental para a construção de espaços urbanos justos e democráticos, parte do princípio de que todos os habitantes devem ter o direito de participar ativamente da vida urbana, não se limitando ao acesso físico e aos recursos, mas incluindo a garantia de uma cidade inclusiva e sustentável, que atenda às necessidades e às aspirações de todos os cidadãos.

Muito embora a nossa legislação urbanística preveja a participação popular nas decisões das gestões municipais, tem se mostrado insuficiente para garantir a inclusão da população nesses processos. Detectam-se vários fatores que influenciam no sentido de impedir o avanço desse mecanismo participativo, em detrimento dos interesses da população, o mercado imobiliário intensifica essa problemática, resultando em um crescimento desordenado das cidades, segregação socioespacial e áreas periféricas desprovidas de infraestrutura e serviços básicos.

Este estudo se originou na observação do fenômeno relacionado a discrepância entre a legislação urbanística brasileira, que prevê a participação popular, e a realidade da gestão urbana nas cidades brasileiras, distante da efetivação do procedimento participativo.

A cidade de Palmas, capital do Tocantins, representa um microcosmo dessa realidade, evidenciando as contradições entre o discurso da cidade planejada e a realidade da exclusão social. Verifica-se que se trata de uma cidade marcada por um histórico de especulação imobiliária e políticas públicas que negligenciaram as necessidades da população. Portanto, tornou-se um laboratório para a análise feita neste estudo da Agenda Popular, considerada um instrumento de transformação social e o espaço de busca pelo estabelecimento da ruptura ao planejamento tradicional.

Evidentemente que uma cidade marcada por desigualdades socioespaciais e pela influência do mercado imobiliário sobre o planejamento urbano, tornou-se uma localidade relevante para se tentar entender o motivo do desprezo aos princípios democráticos basilares, analisados neste estudo, relativos ao ordenamento e planejamento urbano.

Para a realização do estudo em pauta, buscou-se estabelecer como estrutura teórica o direito à cidade, a produção do espaço urbano, a educação libertadora e a importância da participação popular na transformação social. Buscaram-se então, como parâmetros, autores como Henri Lefebvre, David Harvey, Ermínia Maricato e Paulo Freire.

Para atender à proposta formulada de compreender o processo de construção da Agenda Popular, estabeleceu-se como objetivo deste estudo analisar o processo de construção da Agenda Popular pelo Direito à Cidade, em Palmas. A Agenda buscou fortalecer o diálogo entre diferentes atores sociais, promover a educação urbanística e a participação ativa da população na construção de políticas públicas.

Nesse sentido, para atingir o objetivo proposto pelo estudo, foi necessário analisar as políticas públicas de urbanização em Palmas sob a perspectiva do direito urbanístico, identificando suas limitações, desafios e possibilidades de aperfeiçoamento, com especial atenção para os grupos marginalizados, para compreender a relevância da participação popular na efetivação do direito à cidade e no fortalecimento da governança participativa.

Pontua-se que a Agenda Popular pelo Direito à Cidade, surgida em tal contexto, busca com a sua dinâmica fortalecer o diálogo entre diferentes atores sociais e promover a educação urbanística como ferramenta para o empoderamento da população. A proposta, inspirada no conceito de Plano de Bairro, tem, nessa perspectiva, a finalidade de articular as demandas locais com as estruturas da cidade, fomentando a participação ativa da comunidade na construção de políticas públicas mais justas e democráticas.

A metodologia aplicada ao estudo combinou métodos quantitativos e qualitativos, utilizando o método hipotético-dedutivo. A pesquisa de campo foi realizada por meio de oficinas comunitárias, promovidas pelo Palmas Participa,¹ que serviram como laboratório para captar dados empíricos sobre a participação popular em Palmas. Os dados empíricos coletados nas oficinas foram triangulados com as abordagens teóricas, proporcionando uma análise abrangente sobre como os conceitos de direito à cidade e participação popular são aplicados na prática.

Como conclusão do trabalho, esperava-se entender a relevância da participação popular para a formulação de políticas públicas que promovam espaços urbanos mais equitativos e democráticos. Verificou-se então que, ao acompanhar o processo de construção da Agenda Popular pelo Direito à Cidade, foi possível compreender que as ações realizadas pelas oficinas comunitárias contribuíram para a educação urbanística e para o avanço do debate acerca do exercício ao direito à cidade em Palmas, mostrando-se tal construção como um instrumento de empoderamento da população para intervir na produção do espaço urbano local e para possibilitar aos cidadãos reivindicar os seus direitos.

2 A cidade e os seus aspectos singulares na produção do espaço urbano

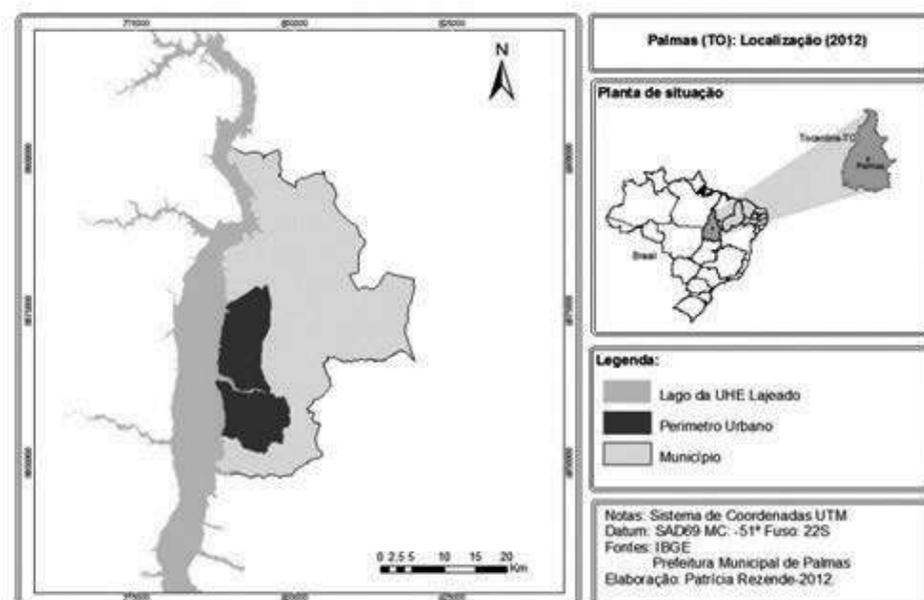
A produção do espaço urbano, um processo complexo e multifacetado, é moldada por diversos atores e interesses, que se entrelaçam na construção da paisagem urbana. Em Palmas, essa produção é marcada por uma série de aspectos

¹ BAZZOLI, J. A. *et al.* *O papel da extensão universitária como indutora da participação social*: Palmas Participa. Palmas: EDUFT, 2017.

singulares que a distinguem de outras cidades brasileiras, revelando as contradições e desafios da urbanização no país.

Palmas, fundada em 1989, situada na mesorregião oriental do estado do Tocantins, conforme mostra a Figura 1, ocupa uma área de 2.227,329 quilômetros quadrados, a capital possui uma população de 302.692 habitantes,² apresenta um histórico de políticas urbanas que favoreceram o mercado imobiliário em detrimento aos interesses da população. A influência do capital imobiliário, aliada à ausência de um planejamento urbano participativo, resultou em um crescimento desordenado, na segregação socioespacial e na criação de áreas periféricas desprovidas de infraestrutura e serviços básicos.

Figura 1 – Mapa de localização de Palmas-TO



Fonte: BAZZOLLI, João Aparecido. *Dispersão urbana e instrumentos de gestão: dilemas do poder local e da sociedade em Palmas/TO*. 2012. 336 f. Tese (Doutorado em Ciências Humanas) – Faculdade de Ciências Humanas, Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2012.

Nota-se então que um dos aspectos mais marcantes nesse desarranjo territorial na cidade foi o papel do Estado como proprietário do solo urbano e desde sua fundação; ele é o principal agente na venda de terras, atuando em parceria com grandes empresas do setor imobiliário. Essa dinâmica resultou em um modelo de desenvolvimento urbano fortemente influenciado pelo mercado imobiliário, que

² IBGE. *Anuário Estatístico do Brasil*. Brasília, DF: IBGE, 2022.

prioriza a lógica do lucro em detrimento das necessidades sociais. Esse processo em desenvolvimento, aliado à concentração de terras nas mãos de poucos, configurou-se como um negócio altamente lucrativo, impulsionado pela especulação imobiliária.³

Nesse contexto, a especulação imobiliária, impulsionada por esse modelo, tornou-se um dos principais desafios para a produção de um espaço urbano justo e democrático na cidade. A valorização artificial dos terrenos, impulsionada pela expectativa de futuros ganhos, gerou um ciclo vicioso de exclusão, empurrando a população de baixa renda para as áreas periféricas, com acesso limitado a serviços e infraestrutura básica.

Portanto, a segregação socioespacial em Palmas é evidente na divisão entre as áreas centrais, mais desenvolvidas e valorizadas, e as áreas periféricas, com falta de infraestrutura e serviços básicos. Essa segregação foi resultado de políticas governamentais que favoreceram o desenvolvimento de áreas específicas, marginalizando outras.⁴ Assim sendo, a segregação socioespacial existente na cidade se materializa nessa disparidade refletida pela falta de um planejamento urbano participativo e inclusivo, que considere as necessidades reais da população.⁵

Nesse viés, a ausência de um planejamento urbano participativo aprofunda a exclusão social e perpetua o ciclo de desigualdade. Sem a participação efetiva da comunidade, os planos se tornam inaceitáveis, pois tratam os habitantes como meros objetos passivos, ignorando suas demandas e aspirações.⁶

A partir do resultado deste estudo é possível afirmar que a experiência de Palmas, no que tange ao planejamento urbano, revela a produção do espaço urbano distorcida pela lógica do mercado imobiliário e pela ausência da aplicação, pelas autoridades instituídas, de uma gestão democrática da cidade. Contata-se que, em vez da cidade oferecer um espaço de igualdade e convivência para todos, tornou-se um campo de disputa por recursos urbanos, aprofundando as desigualdades e gerando conflitos sociais.

Compreendendo os dilemas postos, vê-se a necessidade da criação de processos que busquem alternativas, como a construção de consensos, por meio de estratégias que deem voz aos invisibilizados e a contraposição aos discursos dominantes, que favorecem aos interesses privados e naturalizam as desigualdades.

³ BOTTURA, A. D. *Conflitos e produção de consensos na cidade neoliberal: a luta por moradia em Palmas/TO*. São Carlos: [s. n.], 2019.

⁴ TEIXEIRA, Luís Fernando Cruvinel. A formação de Palmas. *Revista UFG*, [S. l.], v. 11, n. 6, 2009.

⁵ BAZZOLI, J. A. *Palmas em foco: contradições de uma cidade*. Palmas: Editora EDUFT, 2019.

⁶ RODOVALHO, S. A.; SILVA, M. A. R.; RODRIGUES, W. Planejamento urbano participativo e gestão democrática em Palmas (TO) à luz da democracia deliberativa. *Urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana*, [S. l.], v. 11, 2019. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/urbe/a/4FpxRQhkVttXCqwR864KSJk/#>. Acesso em: 3 fev. 2022.

Por esse motivo, buscou-se com o trabalho proposto extrapolar o *convencional* e proceder a uma análise situacional em escala local, da vida cotidiana, a de dar voz aos invisibilizados e repercuti-la com a sonoridade audível e com elevado grau de incomodidade ao poder público, a partir da interligação da participação, cidade e democracia.

3 Participação, cidade e democracia

Interessante destacar as duas categorias principais de participação: participação social e participação popular. A participação social refere-se a uma variedade de formas de engajamento político, como conselhos, comitês e conferências, também descreve, a interação entre as instituições públicas e a população. Por outro lado, a participação popular é uma prática adotada por movimentos sociais, que não só produz novos conhecimentos a partir das classes populares, mas também serve como uma forma de ação política, garantindo a autonomia desses grupos para determinar seus próprios destinos.⁷

A participação popular na gestão urbana é um elemento fundamental para a garantia da efetivação ao direito à cidade e a construção de espaços urbanos mais justos e democráticos. A democracia participativa, que inclui a participação direta dos cidadãos na tomada de decisões, é vista como um mecanismo eficaz para melhorar a governança e dar voz a grupos marginalizados.

Assim, a participação popular não apenas complementa os processos tradicionais de governança, mas também oferece uma via de empoderamento para os grupos mais vulneráveis, permitindo que suas vozes sejam ouvidas e suas demandas incorporadas nas políticas públicas.⁸

A legislação brasileira, apesar de prever a participação popular, esbarra em dificuldades práticas e na resistência de grupos que se beneficiam da exclusão social. A desconexão entre a teoria e a prática resulta em um cenário onde os princípios de justiça social e equidade espacial são mais ideais do que realidades.

O direito à cidade, como proposto por Henri Lefebvre,⁹ defende a participação ativa de todos os habitantes na construção, gestão e usufruto dos espaços urbanos. Esse direito transcende o acesso físico aos recursos urbanos, englobando a garantia de uma cidade inclusiva, democrática e sustentável, que atenda às necessidades e aspirações de todos os cidadãos.

⁷ TRAVASSOS, R. Participação social e participação popular no processo de democratização do Estado. Participação popular ou participação social: qual é a diferença? In: *Curso de aperfeiçoamento em educação popular*. Rio de Janeiro: EPSJV, ano.

⁸ DIAS, Selma Gomes. Reflexões acerca da participação popular. *Integração*, [S. l.], p. 45-53, 2007.

⁹ LEFEBVRE, H. *O direito à cidade*. Tradução: R. E. Frias. São Paulo: Centauro, 2001.

No contexto brasileiro, a legislação urbanística, apesar de prever a participação popular, esbarra em dificuldades práticas. O Estatuto da Cidade,¹⁰ que regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal,¹¹ e as resoluções do conselho das cidades, que orientam a participação popular na gestão urbana, frequentemente não se traduzem em efetiva participação cidadã. No contexto de Palmas, a busca por mecanismos que garantiriam a participação da comunidade nas decisões sobre a cidade tem sido um desafio constante.

A herança colonial do Brasil, marcada pelo patrimonialismo e por relações de poder baseadas em favores, contribui para a fragilidade da participação popular, que se choca com estruturas de poder históricas. A superação desse desafio exige o fortalecimento das práticas participativas e da revisão das normas e políticas que regulam o uso da terra e o direito à cidade.

Convém mencionar que a institucionalização dessas práticas participativas oferece benefícios, como a melhoria da eficiência das políticas públicas e da eficácia governamental, além, de maneira mais ampla, aperfeiçoar a governança e ampliar a esfera pública, empoderando grupos tradicionalmente marginalizados.¹²

4 Compreendendo a Agenda Popular

Entendendo inicialmente que a educação urbanística é um processo pedagógico fundamental para ampliar a compreensão da sociedade sobre o ambiente urbano e as suas dinâmicas, o processo de construção da agenda parte da premissa do desconhecimento da população acerca do planejamento urbano e pretendeu levar ao cidadão uma consciência crítica sobre o território a partir da capacitação das comunidades a participarem ativamente na construção de políticas públicas que contemplem suas necessidades reais.¹³

Nesse viés, a Agenda Popular pelo Direito à Cidade surgiu como uma nova proposta dentro do escopo do Palmas Participa,¹⁴ buscando aprofundar o debate sobre a participação popular e fortalecer a democracia participativa na cidade. A iniciativa, inspirada no conceito de Plano de Bairro,¹⁵ tem como objetivo central

¹⁰ BRASIL. Lei 10.257, de 10 de junho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. *Diário Oficial da União*: Brasília, DF, 11 jun. 2021. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm. Acesso em: 20 mar. 2024.

¹¹ *Idem*. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 3 fev. 2022.

¹² MONTAMBEAULT, F. *Nuevas instituciones de democracia participativa en América Latina: la voz y sus consecuencias*. México: Flasco, 2012.

¹³ MARICATO, Ermínia. *Eradicar o analfabetismo urbanístico*. São Paulo: LabHab, 2002.

¹⁴ BAZZOLI *et al.*, 2017.

¹⁵ TSUNODA, Fábio *et al.* *Territórios de direitos: um guia para construir um plano de bairro com base na experiência do Jardim Lapenna*. São Paulo: Fundação Tide Setúbal, 2019.

promover a educação urbanística e o empoderamento da população, para que ela participe ativamente na construção de uma cidade mais justa e democrática.

Esse processo de tomada de consciência evidencia que, para um indivíduo ou grupo agir de forma verdadeiramente cidadã, é necessário um desenvolvimento que vá além da sobrevivência básica. A educação, assim, deve transcender o simples repasse de informações desconexas e estimular uma compreensão crítica.¹⁶

Considerada uma proposta inovadora, no sentido de romper com o tradicional, buscou ampliar a participação cidadã e o fortalecimento da democracia local, contou com a parceria de diversas instituições na sua formulação, tem por finalidade fortalecer o espaço de diálogo interdisciplinar e multidisciplinar sobre a cidade, com a intervenção direta da população, entidades, movimentos sociais, especialistas, professores e interessados.¹⁷

Fundamenta-se na ideia de que a participação popular seja essencial para a construção de uma cidade mais justa, democrática e sustentável e na iniciativa de instrumentalizar os cidadãos para a participação efetiva nos processos de planejamento urbano, utilizando-se da metodologia de construção de um planejamento em escala local.

A partir dessa concepção de planejamento urbano em escala de bairro, a Agenda buscou incentivar a população a pensar em ações para a melhoria local, articulando as questões cotidianas com as questões estruturais da cidade, parametrizado pelo Plano Diretor Municipal, especialmente seus princípios basilares.

A Agenda Popular, inspirada nos Plano de Bairro,¹⁸ buscou promover a participação comunitária no planejamento urbano e na gestão do território, por meio de oficinas e debates que destacaram pontos essenciais para a solidificação de uma construção realizada por um processo plural e democrático.

¹⁶ FREIRE, Paulo. *Pedagogia do oprimido*. 17. ed. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1968.

¹⁷ LIMA, G. F.; SILVA, K. C. S. A agenda popular pelo direito à cidade e a experiência de Palmas-TO na construção de um diagnóstico participativo. *Diálogos em Extensão*, Capim Dourado, v. 7, n. 2, p. 518-523, 2024.

¹⁸ TSUNODA *et al.*, *op. cit.*

Quadro 1 – Princípios basilares para o processo de construção da agenda popular

a) Operar a estruturação das atividades de campo a partir da regionalização administrativa da cidade.
b) Qualificar os participantes do projeto por meio de reuniões preparatórias.
c) Promover encontros setoriais nos formatos especificados pelo projeto.
d) Instigar as lideranças locais a identificar os problemas locais para exposição nos encontros propostos pelo projeto.
e) Pensar coletivamente, nos encontros realizados pelo projeto, meios de resolução dos problemas identificados.
f) Construir documentos com base nos diagnósticos da população, na sequência dos encontros, para que sejam encaminhados requerimentos públicos para órgãos municipais.
g) Preparar o documento da Agenda Popular e finalizar os trabalhos com a sistematização das atividades, que serão apresentados posteriormente em evento para publicização.

Fonte: Adaptado de BAZZOLI, J.A. *et al.* Agenda popular pelo direito à cidade (Caderno). *Palmas Participa*, Palmas, 2024. Disponível em: <https://palmasparticipa.blogspot.com/p/agenda-popular-caderno.html>. Acesso em: 10 nov. 2024.

Tendo em vista que essa proposta tinha a finalidade de fomentar o debate crítico e bem fundamentado sobre diversos temas urbanos locais e compreender de fato os desafios que a cidade enfrenta, foi necessário, inicialmente, entender as tensões causadas pela forma como o espaço urbano é produzido na cidade, decorrentes de disputas e conflitos entre os interesses econômicos e as necessidades da população de baixa renda.

Congruente com isso, o direito à cidade, atualmente, está extremamente restrito – na maioria dos casos – à pequena elite política e econômica, que molda as cidades cada vez mais ao seu gosto. Gosto esse que, envolto em ideais neoliberais, não converge em nenhum aspecto com as necessidades da população pobre e periférica, que se vê injustiçada diante da produção de um espaço urbano excludente.¹⁹

Assim sendo, os debates foram realizados em várias regiões da cidade respeitando os eixos de atuação propostos, que se articulam com a construção da Agenda Popular, a saber:

¹⁹ HARVEY, David. *Cidades rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana*. São Paulo: Martins Fontes, 2014.

Quadro 2 – Eixos de discussão do projeto Agenda Popular pelo Direito à Cidade

EIXO	DESCRIÇÃO
1. Direito à cidade	Este eixo buscou compreender a natureza desse direito, para além do campo jurídico, e sua configuração local. Bem como entender como acontece a relação entre a construção de direitos sociais, sua inserção no sistema e sua aplicação na prática cotidiana, conformada em políticas públicas. Nesta leitura específica, o eixo funda-se na participação social (não institucional), ampliando as análises para sentimentos, percepções, historicidade e outros fundamentos legitimadores do termo. Nesse sentido, cabe neste eixo a visão da cidade nos seus variados aspectos e diversidades.
2. Direitos humanos	Neste eixo se buscou compreender o Direito à cidade como um Direito Humano coletivo emergente e que cumpre esse papel por estabelecer a ligação entre a inclusão social e a democracia participativa, condição singular que possibilita tornar as cidades inclusivas, justas, democráticas e sustentáveis. Este eixo é fundamental como balizador e essencial para parametrizar a leitura local do Direito à cidade no seu sentido ampliado proposto pelo projeto.
3. Agenda 2030	Este eixo teve a função de interligar as metas do objetivo 11 (Cidades e Comunidades Sustentáveis) dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS), (ONU) da Agenda 2030 aos eixos estruturantes do Direito à cidade. Este eixo tem o papel fundamental de fortalecer a ideia de que os pobres não são os causadores das mudanças climática, embora sofram os seus efeitos e consequências. Tratará especialmente de mudanças climáticas.
4. Conf. da cidade	Este eixo é de extrema importância para mensurar o resultado prático dos encontros propostos. Neste sentido, será necessário integrar os debates às orientações da Conferência da Cidade (Ministério das Cidades, 2024). Por ser transversal aos demais eixos, todo o trabalho poderá servir para qualificar as lideranças para participar neste ano da Conferência local, estadual e com os delegados da Conferência Nacional. Neste eixo emerge por características naturais o debate sobre Plano de Bairros, que poderá ser o ponto fundante nas referidas conferências.

Fonte: Adaptado de BAZZOLI, J. A. *et al.* *O papel da extensão universitária como indutora da participação social*: Palmas Participa. Palmas: EDUFT, 2017.

Cabe pontuar que, para a elaboração da Agenda, aplicou-se metodologia que combinou métodos quantitativos e qualitativos, para que possibilitasse na análise procedida a compreensão abrangente da realidade local e conjuntamente pudesse ser construídas propostas concretas para a melhoria da cidade. Lembrando que a iniciativa acadêmica se baseou na indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão, promovendo a articulação concreta entre a universidade e a comunidade.

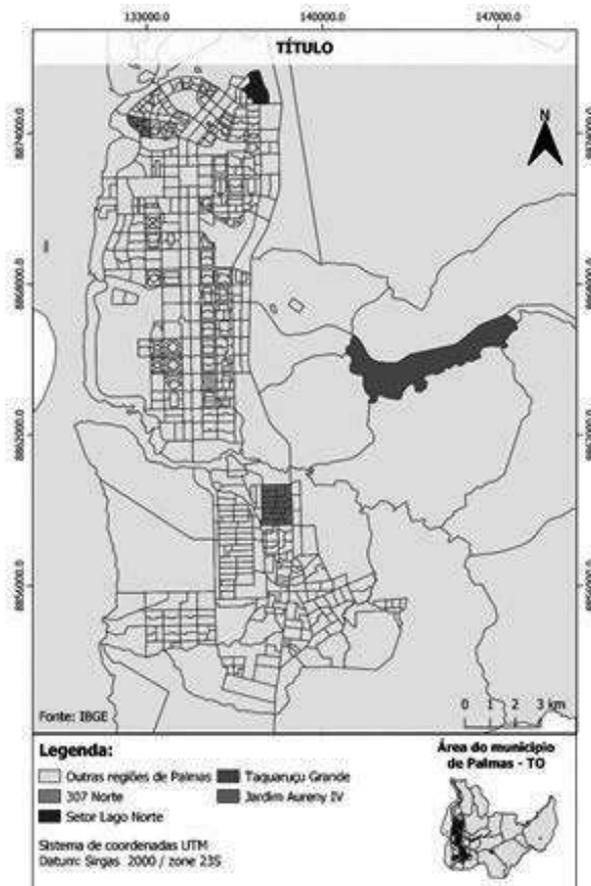
Nesse processo de construção foram agregados encontros comunitários, descritos na sequência do artigo, que se realizaram em diferentes regiões da cidade. Esse procedimento foi um dos principais instrumentos da Agenda Popular, por oportunizar a escuta ativa das demandas da comunidade, essa iniciativa buscou construir um diagnóstico participativo dos problemas urbanos e formular propostas de intervenção que atendessem às necessidades reais da população.

Portanto, a atividade propiciada pelos encontros comunitários, foi para além da identificação de problemas locais, buscou efetivamente construir soluções e encaminhamentos para o poder público, com base em diagnóstico participativo da comunidade e a articulação com o Plano Diretor Municipal, os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e o Planejamento Orçamentário (PPA). Esse procedimento essencialmente, pela qualidade técnica, possibilita que as demandas levantadas possam ser consideradas nos processos decisórios futuros da cidade.

5 A Agenda e a dialética das oficinas comunitárias

A realização de oficinas comunitárias representou um elemento central na construção da Agenda Popular pelo Direito à Cidade. Essas oficinas, realizadas em diferentes bairros de Palmas, conforme mostra a Figura 2, buscaram promover um espaço de diálogo horizontal e democrático entre a comunidade e os especialistas, com o intuito de construir um diagnóstico participativo e real dos problemas urbanos locais, para além disso, formular propostas de intervenção.

Figura 2 – Locais onde foram realizadas as oficinas



Fonte: BAZZOLI, J. A. *et al.* Agenda popular pelo direito à cidade (Caderno). *Palmas Participa*, Palmas, 2024. Disponível em: <https://palmasparticipa.blogspot.com/p/agenda-popular-caderno.html>. Acesso em: 10 nov. 2024.

Salienta-se que o trajeto da construção da Agenda Popular pelo Direito à Cidade, percorreu a referência em Plano de Bairro,²⁰ buscou promover a efetiva participação popular por meio dessas oficinas comunitárias, que foram divididas em três etapas: primeira, escuta ativa; segunda, diagnóstico e terceira, propostas interventivas. As etapas escalonadas visaram coletar demandas locais e capacitar os indivíduos a serem agentes transformadores de suas comunidades.

²⁰ TSUNODA *et al.*, 2019.

Foram realizados quatro encontros comunitários, mostrados na Figura 2, dois na região norte, um na zona rural e um na região sul da cidade, que permitiram um diagnóstico das demandas prioritárias de cada localidade.

Pontua-se que com a coleta das demandas nas oficinas comunitárias foi construído um eixo estrutural com a finalidade de sintetizar o material coletado e para estabelecer uma lógica metodológica no procedimento da análise qualitativa, a partir de um olhar sistêmico e temático sobre a cidade, conforme demonstrado no Quadro 3.

Quadro 3 – Eixo estrutural das demandas

1) Regularização Fundiária e Moradia
2) Transporte Público, Acessibilidade e Mobilidade
3) Infraestrutura, Lazer e Limpeza Urbana
4) Ambiental e Desenvolvimento Rural
5) Saúde, Igualdade de Gênero e Direito do Idoso
6) Educação e Segurança Pública
7) Participação Popular

Fonte: Adaptado de BAZZOLI, J. A. *et al.* Agenda popular pelo direito à cidade (Caderno). *Palmas Participa*, Palmas, 2024. Disponível em: <https://palmasparticipa.blogspot.com/p/agenda-popular-caderno.html>. Acesso em: 10 nov. 2024.

Pode-se então, definir claramente que as oficinas comunitárias se mostraram um instrumento eficaz para a promoção da educação urbanística e no empoderamento da população local, isso fica evidente nas várias fases do processo de construção da Agenda Popular.

Verificou-se, no movimento dessa engrenagem do mecanismo empregado na construção da Agenda, levando-se em consideração a metodologia participativa inclusiva, que os moradores tiveram a oportunidade de integrar um processo de educação urbanística, reconhecido a partir da constatação pelo estudo que os participantes das oficinas conseguiram compreender os conceitos de direito à cidade; de planejamento urbano e da participação popular; identificar os problemas urbanos que afetam diretamente suas vidas; discutir coletivamente soluções e formular propostas de intervenção; fortalecer a cidadania ativa e reivindicar seus direitos.

Importante salientar nesse contexto os aspectos concisos das atividades das oficinas realizadas, mostradas a seguir, apontando o interesse da população em discutir seu cotidiano, o local, o bairro, suas inquietações, buscando sobretudo romper o quadro estático da invisibilidade.

Quadro 4 – Descrição das atividades das oficinas comunitárias

a) Primeira Oficina:	Realizada no Colégio Estadual Cívico Militar da Vila União, na região Norte de Palmas, a oficina debateu as necessidades desta região, como a falta de infraestrutura básica, a carência de serviços públicos essenciais e a necessidade de melhorias no transporte público.
b) Segunda Oficina:	No setor Lago Norte, a oficina teve como foco a participação das crianças nas discussões sobre o direito à cidade, com atividades lúdicas e desenhos que expressaram a visão dos pequenos sobre o bairro. Portanto, além da necessidade da regularização fundiária e infraestrutura identificada pelos adultos, as crianças pleitearam espaços para brincar e de integração social.
c) Terceira Oficina:	Em Taquaruçu Grande, zona rural de Palmas, a oficina debateu a proposta de transformar o território em Distrito, com a comunidade expressando repúdio à iniciativa devido à falta de estudos de impacto ambiental e de um mapa delineando a área que se tornaria urbana.
d) Quarta Oficina:	Na Associação de moradores do Jardim Aurenly IV, região sul de Palmas, a oficina abordou as demandas prioritárias da comunidade, como a possibilidade de implementação de um projeto piloto de Plano de Bairro.

Fonte: Adaptado de BAZZOLI, J. A. *et al.* Agenda popular pelo direito à cidade (Caderno). *Palmas Participa*, Palmas, 2024. Disponível em: <https://palmasparticipa.blogspot.com/p/agenda-popular-caderno.html>. Acesso em: 10 nov. 2024.

Salienta-se, entretanto, que, além da realização das oficinas, a equipe da Agenda Popular realizou visitas às localidades de Água Fria e Fumaça, em Palmas, para identificar as demandas da população, todas integradas ao documento final.

Realizado todo o processo de construção, a partir das demandas coletadas, foi elaborado um documento final (caderno) com a compilação das demandas, relacionando-as com o Plano Diretor Municipal, aos ODS, aos Objetivos do Desenvolvimento Urbano Sustentável e ao PPA.

Detecta-se então que a dialética presente nas oficinas, com a troca de experiências e saberes entre a comunidade e especialistas enriqueceu o debate e contribuiu para a construção de um diagnóstico participativo mais completo e representativo da realidade local, finalizando, então, com um documento técnico legitimado pela participação cidadã.

6 Os resultados e a participação popular

Este estudo que analisou o processo de construção da Agenda Popular pelo Direito à Cidade, através das oficinas comunitárias e da articulação com diferentes setores da sociedade, obteve resultados significativos, inicialmente por compreender que a participação popular na construção do diagnóstico local é essencial para mitigar os problemas urbanos em Palmas, e em seguida, por entender que a construção da Agenda somente ocorreu em razão de articulações diversas e complexas.

As oficinas comunitárias possibilitaram o levantamento das demandas da comunidade, que resultou na identificação de 54 demandas-necessidades, distribuídas pelas diferentes regiões da cidade, conforme mostra o Quadro 5. Essas demandas, que abrangem variados temas, foram classificadas a partir do eixo estrutural mostrados no Quadro 3.

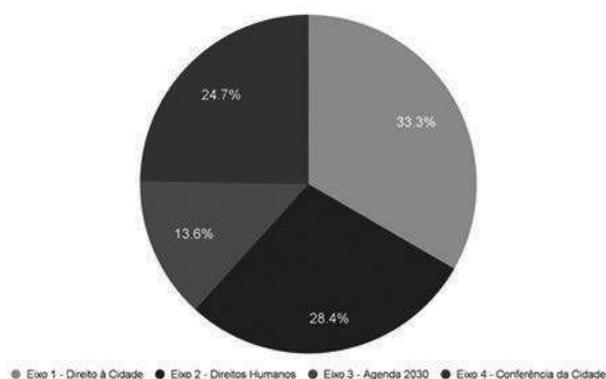
Quadro 5 – Demandas levantadas nas oficinas comunitárias

a) 21 demandas na região Norte (307 norte)
b) 13 demandas em Taquaruçu Grande (zona rural)
c) 12 demandas no Aurenny IV (região sul)
d) 8 demandas no Setor Lago Norte (região norte)

Fonte: Adaptado de BAZZOLI, J. A. *et al.* Agenda popular pelo direito à cidade (Caderno). *Palmas Participa*, Palmas, 2024. Disponível em: <https://palmasparticipa.blogspot.com/p/agenda-popular-caderno.html>. Acesso em: 10 nov. 2024.

Com as demandas analisadas, inicialmente a partir dos eixos temáticos de discussão mostrados no Quadro 2, foi encontrada a proporcionalidade mostrada na Figura 3, concentrando as demandas apresentadas no direito à cidade, com 33,3%.

Figura 3 – Distribuição das demandas por conjunto temático

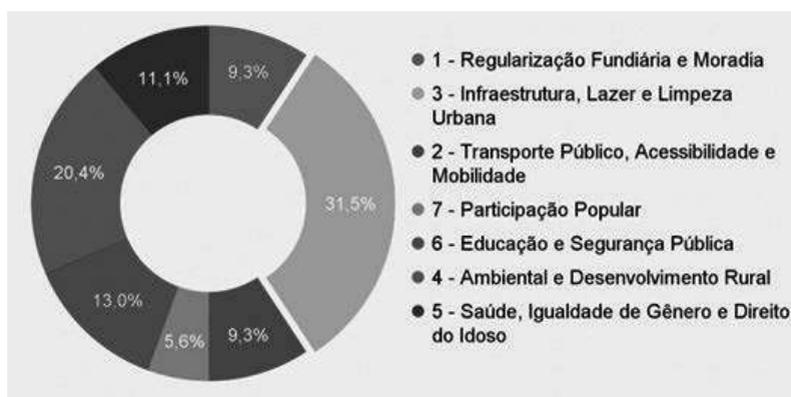


Fonte: BAZZOLI, J. A. *et al.* Agenda popular pelo direito à cidade (Caderno). *Palmas Participa*, Palmas, 2024. Disponível em: <https://palmasparticipa.blogspot.com/p/agenda-popular-caderno.html>. Acesso em: 10 nov. 2024.

Na sequência das análises, foram cruzadas as demandas com o eixo estrutural, construído conforme Quando 3 e confrontadas com o Plano Diretor Municipal, o Plano Plurianual (PPA) e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). Como resultado da análise, constataram-se discrepâncias significativas entre as necessidades da população e as políticas públicas existentes.

Essa constatação evidencia a importância da Agenda Popular como instrumento de monitoramento e cobrança por parte da comunidade, buscando garantir que as demandas levantadas sejam consideradas na elaboração e implementação de políticas públicas, conforme demonstra a distribuição de demandas mostradas na Figura 4, destacando a leitura conjunta necessária do eixo estrutural de demandas demonstradas no Quadro 3.

Figura 4 – Distribuição das demandas por conjunto temático



Fonte: BAZZOLI, J. A. *et al.* Agenda popular pelo direito à cidade (Caderno). *Palmas Participa*, Palmas, 2024. Disponível em: <https://palmasparticipa.blogspot.com/p/agenda-popular-caderno.html>. Acesso em: 10 nov. 2024.

Um dos principais achados do trabalho a partir da análise com o plano orçamentário (PPA) foi a constatação de que demandas levantadas não constavam no orçamento, algumas delas estavam no orçamento, mas não tinham sido empenhadas, outras com empenho parcial. Porém, constatou-se que das demandas orçadas não havia empenho sequer de 50% relativa à rubrica.

Para além do trabalho de coleta das demandas, obtidas por meio da participação popular na identificação dos problemas, durante as oficinas, os participantes foram estimulados a pensar em soluções viáveis e propor encaminhamentos para o poder público. Essa postura proativa, que buscou ir além de simples reivindicação, demonstrou o empoderamento da população e sua capacidade de contribuir ativamente para a construção de uma cidade melhor.

Nesse sentido, após as análises das demandas, também foi possível cruzar as informações com as indicações de soluções viáveis para os problemas apresentados, dessa observação foram extraídos indicativos para uma agenda positiva de ações, conforme mostrada no Quadro 6.

Quadro 6 – Agenda positiva de ações

a) Oferecer opções de moradia digna para pessoas de baixa renda, com a possível instituição de ZEIS (Zonas Especiais de Interesse Social).
b) Construção de uma casa de apoio para pessoas em situação de vulnerabilidade nas ruas.
c) Criação de um Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional.
d) Implantação de hortas comunitárias.
e) Arborização urbana com espécies nativas do cerrado, priorizando a utilização de árvores frutíferas.
f) Melhoria da infraestrutura das escolas públicas da região, com a construção de quadras poliesportivas, bibliotecas, laboratórios de informática e espaços de lazer.
g) Ampliação da oferta de creches públicas e de período integral, para atender às necessidades das famílias trabalhadoras.
h) Criação de um centro de atendimento especializado para pessoas com deficiência, que ofereça serviços de fisioterapia, fonoaudiologia, psicologia e terapia ocupacional.
i) Melhoria da acessibilidade nos espaços públicos de Palmas, incluindo as calçadas
j) Implementação de cursos profissionalizantes para jovens e adultos, em áreas como informática, culinária, artesanato e beleza.

Fonte: Adaptado de BAZZOLI, J. A. *et al.* Agenda popular pelo direito à cidade (Caderno). *Palmas Participa*, Palmas, 2024. Disponível em: <https://palmasparticipa.blogspot.com/p/agenda-popular-caderno.html>. Acesso em: 10 nov. 2024.

Importante salientar que ao final do processo, elaborou-se um documento final, e a sua entrega para as lideranças comunitárias representou um marco importante na consolidação da iniciativa. O documento, que sintetiza as demandas levantadas, as propostas de solução e os encaminhamentos para o poder público, será utilizado como instrumento de mobilização e cobrança por parte da comunidade, buscando garantir que as necessidades da população sejam atendidas.

Os resultados da Agenda Popular comprovam a importância da participação popular na construção de cidades mais justas, democráticas e sustentáveis.

7 Breves considerações

A Agenda Popular pelo Direito à Cidade, desenvolvida em Palmas-TO, demonstrou a importância da participação popular e da educação urbanística na construção de cidades mais justas, democráticas e sustentáveis. A iniciativa, impulsionada

pelo Palmas Participa,²¹ fortaleceu o diálogo entre diferentes atores sociais e criou um espaço de debate permanente sobre a cidade. Representou uma experiência que contribuiu para a construção de um espaço de diálogo e mobilização social em torno das questões urbanas.

As oficinas comunitárias, elemento central da metodologia da Agenda Popular, promoveram a educação urbanística e o empoderamento da população, capacitando os moradores a identificar os problemas que afetam suas vidas, discutir soluções e formular propostas de intervenção. A escuta ativa das demandas da comunidade resultou na construção de um diagnóstico participativo, que revelou as discrepâncias entre as necessidades da população e as políticas públicas existentes no município.

Outro aspecto relevante foi a articulação das demandas locais com os instrumentos de planejamento urbano, como o Plano Diretor Municipal, o Plano orçamentário (PPA) e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), para buscar garantir que as ações propostas sejam efetivamente implementadas.

Verificou-se então que a Agenda Popular, como ferramenta de educação urbanística, contribuiu para o empoderamento da população, capacitando os cidadãos para a participação efetiva nos processos de planejamento urbano, quebrando paradigmas do planejamento tradicional.

Portanto, levar ao cidadão a possibilidade de: além de identificar os problemas locais, pensar em soluções e propor encaminhamentos para o poder público, empodera, reconhece a capacidade, valoriza e instiga a população a contribuir ativamente para a construção de uma cidade melhor.

A entrega do documento final da Agenda Popular às lideranças comunitárias representou marcos importantes na consolidação da iniciativa, estimulando para a continuidade do processo de participação popular na gestão urbana.

A experiência da Agenda Popular demonstrou que para a construção de cidades mais justas, democráticas e sustentáveis depende, em última análise, da capacidade da comunidade de se organizar em torno de suas demandas e direitos. A participação popular, quando combinada com a educação urbanística, torna-se um instrumento poderoso de transformação social, capaz de superar as desigualdades e construir cidades que atendam às necessidades reais da população.

O estudo concluiu que a Agenda Popular pelo Direito à Cidade se configura como um importante passo na construção de uma cidade mais justa e democrática em Palmas, Tocantins. Percebeu-se que essa iniciativa, que estimula a participação popular, a educação urbanística e o diálogo entre diferentes setores da sociedade, representa um modelo a ser seguido por outras cidades que buscam promover o direito à cidade e construir espaços urbanos mais inclusivos e sustentáveis.

²¹ BAZZOLI *et al.*, 2017.

O planejamento territorial participativo, impulsionado pela Agenda Popular representa uma pauta de extrema relevância para a construção de uma vida em comunidade mais justa e democrática em Palmas. A continuidade dos trabalhos e o engajamento da comunidade serão fundamentais para garantir que a cidade se desenvolva de forma sustentável e atenda às necessidades de todos os seus habitantes.

O estudo demonstrou que a participação popular, quando combinada com a educação urbanística, pode ser um instrumento poderoso de transformação social, capaz de superar as desigualdades e construir cidades que atendam às necessidades reais da população.

Pontua-se, no contexto do estudo, que houve manifestações da população em relação ao período de 10 anos que a legislação estabelece para a revisão do Plano Diretor Municipal.

Entende-se que, embora exista possibilidade legal de abreviar esse tempo, a medida não se adequa aos tempos atuais. Para além disso, estudos acadêmicos têm demonstrado que as prefeituras municipais não têm executado os planos aprovados. Nesse sentido, durante o processo de construção da Agenda Popular as manifestações populares foram no sentido do fortalecimento do Plano de Bairro, integrando com a sistematização da cidade, que normalmente é feita pelo Plano Diretor.

Participation and urban education in building a popular agenda in Palmas-TO

Referências

BAZZOLI, J.A. *et al.* Agenda popular pelo direito à cidade (Caderno). *Palmas Participa*, Palmas, 2024. Disponível em: <https://palmasparticipa.blogspot.com/p/agenda-popular-caderno.html>. Acesso em: 10 nov. 2024.

BAZZOLI, J. A. *et al.* *O papel da extensão universitária como indutora da participação social*: Palmas Participa. Palmas: EDUFT, 2017.

BAZZOLI, J. A. *Palmas em foco: contradições de uma cidade*. Palmas: Editora EDUFT, 2019.

BAZZOLLI, João Aparecido. *Dispersão urbana e instrumentos de gestão: dilemas do poder local e da sociedade em Palmas/TO*. 2012. 336 f. Tese (Doutorado em Ciências Humanas) – Faculdade de Ciências Humanas, Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2012.

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 3 fev. 2022.

BRASIL. Lei 10.257, de 10 de junho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. *Diário Oficial da União*: Brasília, DF, 11 jun. 2021. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm. Acesso em: 20 mar. 2024.

- BOTTURA, A. D. *Conflitos e produção de consensos na cidade neoliberal: a luta por moradia em Palmas/TO*. São Carlos: [s. n.], 2019.
- DIAS, Selma Gomes. *Reflexões acerca da participação popular. Integração*, [S. l.], p. 45-53, 2007.
- FREIRE, Paulo. *Pedagogia do oprimido*. 17. ed. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1968.
- IBGE. *Anuário Estatístico do Brasil*. Brasília, DF: IBGE, 2022.
- HARVEY, David. *Cidades rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana*. São Paulo: Martins Fontes, 2014.
- LEFEBVRE, H. *O direito à cidade*. Tradução: R. E. Frias. São Paulo: Centauro, 2001.
- LIMA, G. F.; SILVA, K. C. S. A agenda popular pelo direito à cidade e a experiência de Palmas-TO na construção de um diagnóstico participativo. *Diálogos em Extensão*, Capim Dourado, v. 7, n. 2, p. 518-523, 2024.
- MARICATO, Ermínia. *Eradicar o analfabetismo urbanístico*. São Paulo: LabHab, 2002.
- MONTAMBEAULT, F. *Nuevas instituciones de democracia participativa en América Latina: la voz y sus consecuencias*. México: Flacso, 2012.
- RODOVALHO, S. A.; SILVA, M. A. R.; RODRIGUES, W. Planejamento urbano participativo e gestão democrática em Palmas (TO) à luz da democracia deliberativa. *Urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana*, [S. l.], v. 11, 2019. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/urbe/a/4FpxRQhkVttXCqwR864KSJK/#>. Acesso em: 3 fev. 2022.
- TEIXEIRA, Luís Fernando Cruvinel. A formação de Palmas. *Revista UFG*, [S. l.], v. 11, n. 6, 2009.
- TRAVASSOS, R. Participação social e participação popular no processo de democratização do Estado. Participação popular ou participação social: qual é a diferença? *In: Curso de aperfeiçoamento em educação popular*. Rio de Janeiro: EPSJV, ano.
- TSUNODA, Fábio *et al.* *Territórios de direitos: um guia para construir um plano de bairro com base na experiência do Jardim Lapenna*. São Paulo: Fundação Tide Setúbal, 2019.

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

BAZZOLI, João Aparecido; SILVA, Karine Corrêa Santos; LIMA, Giovanna Ferreira. Participação e educação urbanística na construção de agenda popular em Palmas-TO. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU*, Belo Horizonte, ano 10, n. 19, p. 189-208, jul./dez. 2024. DOI: 10.52028/RBDU.v10.i19.ART09.TO.
