



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO TOCANTINS
CAMPUS UNIVERSITÁRIO DE PALMAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS DO AMBIENTE -
PPGCIAMB**

MARIANA EMILENE ARRUDA AZEVEDO

**PLANOS DIRETORES E PRODUÇÃO DO ESPAÇO EM PALMAS (TO): TENSÕES
ENTRE AGENDA AMBIENTAL E URBANIZAÇÃO NEOLIBERAL**

**Palmas, TO
2026**

MARIANA EMILENE ARRUDA AZEVEDO

**PLANOS DIRETORES E PRODUÇÃO DO ESPAÇO EM PALMAS (TO): TENSÕES
ENTRE AGENDA AMBIENTAL E URBANIZAÇÃO NEOLIBERAL**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências do Ambiente do Campus Universitário de Palmas da Universidade Federal do Tocantins, como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em Ciências do Ambiente.

Orientador: Sarah Afonso Rodovalho

PALMAS

2026

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

A994p Azevedo, Mariana Emilene Arruda.
Planos diretores e produção do espaço urbano em Palmas (TO): Tensões entre agenda ambiental e urbanização neoliberal. / Mariana Emilene Arruda Azevedo. – Palmas, TO, 2026.

118 f.

Dissertação (Mestrado Acadêmico) - Universidade Federal do Tocantins – Câmpus Universitário de Palmas - Curso de Pós-Graduação (Mestrado) em Ciências do Ambiente, 2026.

Orientadora : Sarah Afonso Rodovalho

1. produção do espaço urbano. 2. planejamento urbano. 3. sustentabilidade. 4. Palmas. I. Título

CDD 628

TODOS OS DIREITOS RESERVADOS – A reprodução total ou parcial, de qualquer forma ou por qualquer meio deste documento é autorizado desde que citada a fonte. A violação dos direitos do autor (Lei nº 9.610/98) é crime estabelecido pelo artigo 184 do Código Penal.

Elaborado pelo sistema de geração automática de ficha catalográfica da UFT com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).

MARIANA EMILENE ARRUDA AZEVEDO

**PLANOS DIRETORES E PRODUÇÃO DO ESPAÇO EM PALMAS (TO): TENSÕES
ENTRE AGENDA AMBIENTAL E URBANIZAÇÃO NEOLIBERAL**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências do Ambiente do Campus Universitário de Palmas da Universidade Federal do Tocantins, como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em Ciências do Ambiente.

Orientador: Sarah Afonso Rodovalho

BANCA EXAMINADORA:

Prof^a Dr^a Sarah Afonso Rodovalho
Orientadora — PPGCiamb-UFT

Membros:

Prof^a Dr^a Elineide Eugênio Marques
Examinadora interna — PPGCiamb-UFT

Prof Dr Glauco de Paula Coccozza
Examinador externo — PPGFAU — UFU

Palmas, 20 de março de 2026

À minha mãe, a quem devo tantas forças pela
realização de um sonho que também é dela.

AGRADECIMENTOS

Agradeço, inicialmente, à minha orientadora, Prof.^a Sarah Rodvalho, por aceitar conduzir meu trabalho, pela sensibilidade em acolher minhas inquietações e por toda a dedicação empregada para que esta defesa fosse possível. À Universidade Federal do Tocantins (UFT), meu reconhecimento pela oportunidade de estudo que me proporciona pela segunda vez. Estendo minha gratidão a todo o corpo técnico e docente do PPGCiamb. A experiência do mestrado me proporcionou concluir que a pesquisa se constrói por meio das aulas, mas também se nutre da generosidade das conversas de corredor, das indicações de leitura e dos incentivos que nos humanizam no ambiente acadêmico.

Aos meus colegas da turma de 2024, obrigada pelas trocas, pelos aprendizados partilhados e por toda a torcida sincera. Em especial, agradeço a Ana Luísa, Gabrielly Cristiny e Paulo Macedo, pela amizade que se construiu na sala de aula, mas não se limitou a ela. Vocês foram porto seguro de afeto, suporte, escuta e cumplicidade, essenciais em todo esse período. Aos amigos que já caminhavam comigo antes do mestrado, meu agradecimento por permanecerem. Obrigada por compreenderem minhas tantas ausências, recusas e cansaços. Mesmo imersos em suas próprias rotinas, vocês sempre encontraram um tempo para me demonstrar carinho, resgatando-me do isolamento que a escrita tantas vezes impõe.

À minha família, em especial à minha mãe, que me proporcionou a sorte ímpar de contar com seu incentivo para seguir estudando e ao Luis Artur, meu companheiro e amor, que não economizou paciência, compreensão e apoio, muitas vezes silenciando as urgências cotidianas e segurando todas as pontas das nossas vidas para que eu pudesse me dedicar a este processo. Não poderia deixar de citar aqui a integrante da família que não sabe ler textos, mas com certeza compreendeu cada sentimento vivido por mim ao longo dos últimos dois anos, e foi fiel companheira de cada um dos dias, noites e madrugadas dedicadas a este trabalho: nossa cachorrinha Dina.

Por fim, agradeço à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES). O auxílio financeiro concedido por meio da bolsa de pesquisa representa uma importantíssima política pública e foi essencial para garantir o meu processo formativo.

RESUMO

Esta dissertação, vinculada à linha de pesquisa Natureza, Cultura e Sociedade do Programa de Pós-Graduação em Ciências do Ambiente (PPGCiamb/UFT), analisa a incorporação da dimensão ambiental nos Planos Diretores de 1994, 2007 e 2018 do município de Palmas. Parte-se da hipótese de que a retórica da sustentabilidade, progressivamente sofisticada nos instrumentos normativos, convive com práticas orientadas pela lógica neoliberal de produção do espaço, marcadas pela valorização fundiária e por desigualdades socioespaciais.

O estudo fundamenta-se na tradição crítica da produção do espaço e nos debates sobre neoliberalização urbana e desenvolvimento sustentável. Adota-se o estudo de caso com análise documental, operacionalizada por meio da análise de conteúdo estruturada em categorias como ordenamento territorial, instrumentos urbanísticos e infraestrutura verde.

Os resultados evidenciam a ampliação do discurso ambiental no planejamento, especialmente no Plano Diretor de 2018, com alinhamento formal à Agenda 2030, mas revelam contradições entre a normatividade ecológica e sua efetivação territorial. O trabalho contribui para o debate crítico sobre planejamento urbano e sustentabilidade, oferecendo subsídios teóricos e analíticos ao aprimoramento de políticas públicas orientadas à justiça socioambiental.

Palavras-chave: produção do espaço urbano; planejamento urbano; sustentabilidade; neoliberalismo; análise de conteúdo; Palmas; Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS).

ABSTRACT

This dissertation, developed within the Nature, Culture and Society research line of the Graduate Program in Environmental Sciences (PPG Ciamb/UFT), examines the incorporation of the environmental dimension into the 1994, 2007, and 2018 Master Plans of the municipality of Palmas. It is based on the hypothesis that the rhetoric of sustainability, progressively refined in normative instruments, coexists with practices guided by the neoliberal logic of spatial production, marked by land valorization and socio-spatial inequalities.

The study is grounded in the critical tradition of the production of space and in debates on urban neoliberalization and sustainable development. It adopts a case study approach combined with document analysis, operationalized through content analysis structured around categories such as territorial planning, urban policy instruments, and green infrastructure.

The findings highlight the expansion of environmental discourse in planning, especially in the 2018 Master Plan, with its formal alignment with the 2030 Agenda, while also revealing contradictions between ecological normativity and its territorial implementation. The dissertation contributes to the critical debate on urban planning and sustainability by offering theoretical and analytical support for the improvement of public policies oriented toward socio-environmental justice.

Keywords: production of urban space; urban planning; sustainability; neoliberalism; content analysis; Palmas; Sustainable Development Goals (SDGs).

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Fluxo metodológico da pesquisa.	20
Figura 2 – Fluxograma da territorialização da governança ambiental global.	27
Figura 3 – Localização do quadrilátero proposto	61
Figura 4 – Áreas propostas para implantação da capital	62
Figura 5 – Localização da Serra do Lajeado e direções de expansão (norte/sul), com identificação das principais áreas de habitação	63
Figura 6 – Malha urbana viária proposta (perspectiva), evidenciando o eixo longitudinal e a relação com a Av. Parque/lago.	64
Figura 7 – Croqui da Cidade, demonstrando os usos previstos	65
Figura 8 – Síntese das transições entre classes reagrupadas de uso e cobertura do solo. .	95
Figura 9 – Classificação geral do uso e cobertura do solo em Palmas nos anos analisados.	98
Figura 10 – Mudanças entre classes de uso e cobertura do solo no primeiro intervalo analisado.	99
Figura 11 – Mudanças entre classes de uso e cobertura do solo no segundo intervalo analisado.	100

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Síntese do delineamento metodológico.	19
Tabela 2 – Síntese das inflexões conceituais da ideia de ambiente.	24
Tabela 3 – Cronologia das Conferências das Partes (COP) no âmbito da UNFCCC (1995-1999).	28
Tabela 4 – Cronologia de marcos internacionais da governança ambiental e climática global (1992-2000).	29
Tabela 5 – Cronologia das Conferências das Partes da UNFCCC (2001–2010).	33
Tabela 6 – Marcos científicos e institucionais da governança climática global (2001–2010).	34
Tabela 7 – Conferências das Partes (COP) da UNFCCC e principais documentos (2010–2020).	37
Tabela 8 – Eventos internacionais ambientais e principais documentos (exceto COP) (2010–2020).	38
Tabela 9 – Síntese cronológica de marcos normativos brasileiros relacionados à questão ambiental (1934–2023).	48
Tabela 10 – Correlação entre eventos internacionais ambientais e marcos normativos brasileiros.	52
Tabela 11 – Resumo de áreas do Plano Básico de Palmas.	66
Tabela 12 – Distribuição de áreas prevista para a primeira etapa de implantação do Plano Básico de Palmas.	67
Tabela 13 – Redução da cobertura vegetal nas áreas de mananciais urbanos de Palmas (1990–2002).	70
Tabela 14 – Crescimento das áreas antropizadas nas bacias urbanas de Palmas (1990–2002).	71
Tabela 15 – Diferença entre áreas verdes previstas e áreas verdes efetivamente utilizáveis em Palmas.	72
Tabela 16 – Eixos ambientais relacionados aos princípios e fundamentos do PDPP de Palmas (2007).	76
Tabela 17 – Eixos ambientais relacionados ao ordenamento territorial no PDPP de Palmas (2007).	77
Tabela 18 – Eixos ambientais relacionados à infraestrutura urbana no PDPP de Palmas (2007).	78
Tabela 19 – Eixos ambientais relacionados à proteção territorial e à governança no PDPP de Palmas (2007).	79
Tabela 20 – Indicadores de parcelamento e valorização fundiária na orla do reservatório de Palmas.	80
Tabela 21 – Evolução dos usos conflitantes nas Áreas de Preservação Permanente da Bacia Hidrográfica do Ribeirão Água Fria (2008–2018).	85

Tabela 22 – Síntese dos dispositivos ambientais mapeados na Lei Complementar nº 400/2018 (PDPP de Palmas) — parte 1/6: princípios e objetivos gerais (Título II).	86
Tabela 23 – Síntese dos dispositivos ambientais mapeados na Lei Complementar nº 400/2018 (PDPP de Palmas) — parte 2/6: ordenamento territorial e zoneamento (Título III).	87
Tabela 24 – Síntese dos dispositivos ambientais mapeados na Lei Complementar nº 400/2018 (PDPP de Palmas) — parte 3/6: meio ambiente e mudanças climáticas (Título IV).	88
Tabela 25 – Síntese dos dispositivos ambientais mapeados na Lei Complementar nº 400/2018 (PDPP de Palmas) — parte 4/6: saneamento, drenagem e infraestrutura sustentável (Título V).	89
Tabela 26 – Síntese dos dispositivos ambientais mapeados na Lei Complementar nº 400/2018 (PDPP de Palmas) — parte 5/6: instrumentos de gestão ambiental (Título VI, Cap. IV).	90
Tabela 27 – Síntese dos dispositivos ambientais mapeados na Lei Complementar nº 400/2018 (PDPP de Palmas) — parte 6/6: financiamento e fundos (Título VII).	90
Tabela 28 – Agrupamento das classes originais de uso e cobertura do solo em classes sintéticas.	94
Tabela 29 – Síntese das classes agrupadas de uso e cobertura do solo em Palmas (1994, 2007, 2018 e 2024) — parte 1/3: valores absolutos por ano, em km².	96
Tabela 30 – Síntese das classes agrupadas de uso e cobertura do solo em Palmas (1994, 2007, 2018 e 2024) — parte 2/3: variações absolutas por intervalo e no acumulado, em km².	96
Tabela 31 – Síntese das classes agrupadas de uso e cobertura do solo em Palmas (1994, 2007, 2018 e 2024) — parte 3/3: variações percentuais por intervalo e no acumulado, em km².	97

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AACs	Áreas Ambientalmente Controladas
AAPs	Áreas Ambientalmente Protegidas
ABNT	Associação Brasileira de Normas Técnicas
ADP	Plataforma de Durban para Ação Reforçada
AERIAS	Áreas Especiais de Relevante Interesse Ambiental
ALC	Área de Lazer e Cultura
APP	Área de Preservação Permanente
AR5	Quinto Relatório de Avaliação
ARCA	Associação para Recuperação e Conservação do Ambiente
AUIT	Área de Urbanização de Interesse Turístico
AVUs	Áreas Verdes Urbanas
BAPA	Plano de Ação de Buenos Aires
BASIC	Brasil, África do Sul, Índia e China
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BRT	Bus Rapid Transit
CAR	Cadastro Ambiental Rural
CBDR	Responsabilidades Comuns, Porém Diferenciadas
CDB	Convenção sobre Diversidade Biológica
CMDUH	Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano e Habitação
COP	Conferência das Partes
CVs	Corredores Verdes
ETA	Estação de Tratamento de Água
ETE	Estação de Tratamento de Esgoto
GEE	Gases de Efeito Estufa
IAB	Instituto de Arquitetos do Brasil
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICES	Iniciativa Cidades Emergentes e Sustentáveis
INPE	Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais
IPCC	Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas
IPTU	Imposto Predial e Territorial Urbano

LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
LULUCF	Uso da Terra, Mudança do Uso da Terra e Florestas
MCA	Macrozona de Conservação Ambiental
MDL	Mecanismo de Desenvolvimento Limpo
MMA	Ministério do Meio Ambiente
MNRU	Movimento Nacional pela Reforma Urbana
MOCond	Macrozona de Ordenamento Condicionado
MOCont	Macrozona de Ordenamento Controlado
MOR	Macrozona de Ordenamento Rural
MPF	Ministério Público Federal
NAU	Nova Agenda Urbana
NBR	Norma Brasileira
NDCs	Contribuições Nacionalmente Determinadas
ODM	Objetivos de Desenvolvimento do Milênio
ODS	Objetivos de Desenvolvimento Sustentável
ONG	Organização Não Governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
PDPP	Plano Diretor Participativo de Palmas
PEMAS	Plano Estratégico Municipal para Assentamentos Subnormais
PND	Plano Nacional de Desenvolvimento
PNUMA	Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente
PPA	Plano Plurianual
PPGCiamb	Programa de Pós-Graduação em Ciências do Ambiente
PSA	Pagamento por Serviços Ambientais
SEDUH	Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e Habitação
SFH	Sistema Financeiro da Habitação
SisMIV	Sistema Municipal de Infraestrutura Verde
SNUC	Sistema Nacional de Unidades de Conservação
TO	Tocantins
UCs	Unidades de Conservação

UFT	Universidade Federal do Tocantins
UNCSD	Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável
UNEP	Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente
UNFCCC	Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima
WIM	Mecanismo Internacional de Varsóvia para Perdas e Danos
ZAG	Zona de Administração Governamental
ZAL	Zona de Apoio Local
ZAR	Zona de Apoio Regional
ZAU	Zona de Apoio Urbano
ZEE	Zoneamento Ecológico-Econômico
ZEIS	Zona Especial de Interesse Social
ZH	Zona Residencial de Habitação
ZLR	Zona de Lagos e Recreação
ZM	Zona Mixta
ZSP	Zona de Serviços Públicos
ZV	Zona Verde

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	16
OBJETIVO GERAL	18
OBJETIVOS ESPECÍFICOS	18
METODOLOGIA	18
2 NATUREZA, AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL .	23
2.1 A CONSTRUÇÃO HISTÓRICA DA IDEIA DE AMBIENTE	23
2.2 GOVERNANÇA AMBIENTAL GLOBAL E TERRITORIALIZAÇÃO NOR- MATIVA	26
3 PRODUÇÃO DO ESPAÇO, URBANIZAÇÃO E A QUESTÃO URBANO- AMBIENTAL	41
3.1 PRODUÇÃO DO ESPAÇO E CIDADE COMO PRODUTO SOCIAL	41
3.2 URBANIZAÇÃO CAPITALISTA, MERCANTILIZAÇÃO DO SOLO E DA NATUREZA URBANA	42
3.3 A QUESTÃO URBANO-AMBIENTAL COMO CAMPO DE DISPUTA POLÍTICA	43
4 A INCORPORAÇÃO DA AGENDA URBANO-AMBIENTAL NO BRASIL	44
4.1 FORMAÇÃO HISTÓRICA DA URBANIZAÇÃO BRASILEIRA E DO PLA- NEJAMENTO URBANO	44
4.2 REFORMA URBANA, CONSTITUIÇÃO DE 1988 E ESTATUTO DA CI- DADE	47
4.3 A RELAÇÃO URBANO-AMBIENTAL NA PRODUÇÃO CIENTÍFICA BRASILEIRA	54
4.4 OS IMPACTOS DA AGENDA 2030 NOS PLANOS DIRETORES DAS CAPITAIS	56
5 O PLANEJAMENTO URBANO DE PALMAS E A LÓGICA ECOLÓ- GICA COMO ESTRATÉGIA	59
5.1 PALMAS: FUNDAÇÃO ESTATAL E PRODUÇÃO DO TERRITÓRIO COMO ATIVO	59
5.1.1 Projeto urbanístico da capital	60
5.1.1.1 <i>Aspectos físicos e demais condicionantes na definição da área do projeto . . .</i>	60
5.1.1.2 <i>Memorial do Projeto Urbano de Palmas</i>	62
5.1.1.3 <i>Plano Diretor Urbanístico - Lei Municipal 468 de 1994</i>	66
5.1.1.4 <i>O processo de implantação real da cidade</i>	67
5.1.2 Plano Diretor Participativo do Município de Palmas (2007)	73
5.1.3 O contexto histórico de elaboração do Plano Diretor Participativo de Palmas (2007)	74

5.1.4	Planejamento estratégico, empreendedorismo urbano e transformações territoriais (2013–2018)	82
<i>5.1.4.1</i>	<i>A sustentabilidade como ativo do empreendedorismo urbano</i>	83
5.1.5	Dimensão Ambiental no Plano Diretor Participativo de 2018	86
5.2	SÍNTESE DE ANÁLISES DAS DINÂMICAS TERRITORIAIS E TRANS- FORMAÇÕES DO USO DO SOLO	93
	CONCLUSÕES	104
	REFERÊNCIAS	105

INTRODUÇÃO

Este trabalho se insere na linha de pesquisa “Natureza, Cultura e Sociedade” do Programa de Pós-Graduação em Ciências do Ambiente (PPGCiamb-UFT) e analisa, como objeto empírico, o município de Palmas (TO), por meio de seus planos diretores. A abordagem multidisciplinar justifica-se porque a cidade constitui um observatório privilegiado das mediações entre sociedade e natureza na contemporaneidade: é no território urbano que se materializam, de modo localizado, escolhas institucionais e técnicas que articulam expansão, regulação ambiental e distribuição desigual de infraestruturas e riscos. Nesse quadro, o planejamento urbano opera tanto como instrumento de ordenamento quanto como campo de disputa em que se definem critérios de uso do solo, prioridades de investimento e linguagens de legitimidade associadas à sustentabilidade.

A pesquisa parte da premissa de que a incorporação da dimensão ambiental nos planos diretores pode assumir caráter ambivalente. Embora a ambientalização do planejamento seja frequentemente apresentada como caminho para compatibilizar desenvolvimento urbano, preservação de ecossistemas e justiça social, os instrumentos podem se mostrar inadequados para responder às demandas urbano-ambientais, inclusive em localidades planejadas desde a origem sob o discurso da sustentabilidade, como é o caso de Palmas. Assim, o estudo toma como problema a tensão entre a retórica ambientalizada presente nos planos diretores e as práticas de produção do espaço sustentadas por racionalidades do capitalismo neoliberal.

No Brasil, a centralidade recente do planejamento urbano como agenda pública encontra raízes na década de 1980, no contexto da redemocratização após 21 anos de ditadura militar (1964–1985) e do fortalecimento de pautas vinculadas à Reforma Urbana (Rolnik, 2015). Nesse período, a Assembleia Nacional Constituinte incorporou parte dessas demandas, entre elas o princípio da função social da propriedade, em um processo reconhecido por seu formato ampliado de participação social (Bassul, 2010). Ainda que o texto aprovado tenha resultado de um “acordo possível” (Bassul, 2010, p. 79), os artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988 consolidaram o plano diretor como instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana e afirmaram a função social da propriedade como diretriz estruturante.¹

Esse arranjo político-jurídico foi regulamentado pelo Estatuto da Cidade (Lei n. 10.257/2001), marco regulatório das políticas urbanas no país (Brasil, 2001). O Estatuto reforçou a função social da cidade e da propriedade e determinou que o plano diretor deve englobar a totalidade do território municipal, abrangendo áreas urbanas e rurais. Essa delimitação aproxima-se do conceito de “espaço intraurbano” de Villaça (2001). O Estatuto também instituiu instrumentos urbanísticos como outorga onerosa, direito de preempção, ZEIS e IPTU progressivo no tempo.

A difusão desse repertório normativo foi intensificada a partir de 2005 com a campanha “Plano Diretor Participativo: Cidade de Todos”. Dados indicam crescimento expressivo de municípios com plano diretor entre 2005 e 2009 (Júnior; Montandon, 2011). Contudo, os autores assinalam que muitos planos reproduziram trechos da lei federal sem contextualização territorial

¹ Texto constitucional conforme (Brasil, 1988).

e falharam em regulamentar instrumentos de forma autoaplicável.

As fragilidades dos planos diretores também aparecem na dimensão ambiental. Costa, Campante e Araújo (2011) apontam que a abordagem ambiental é frequentemente restrita ao plano discursivo. O debate recente sobre aplicação seletiva de agendas ambientais no Sul Global reforça esse diagnóstico (Crescentino; Caballero, 2025). Mesmo com avanços normativos, a prática do planejamento urbano permanece marcada por assimetrias decisórias e processos participativos formalizados e pouco vinculantes (Godoy; Benini; Palmisano, 2025).

Essa discussão torna-se mais complexa quando situada no contexto do urbanismo neoliberal. O território tende a ser tratado como mercadoria e ativo estratégico (Benko; Pecqueur, 2001; Ferreira, 2022). A noção de competitividade foi incorporada às políticas públicas nas últimas décadas (Castillo; Santos, 2025). O neoliberalismo contemporâneo reconfigura o Estado em sintonia com interesses de mercado (Puello-Socarrás, 2021). Tais processos incidem sobre a capacidade dos instrumentos urbanísticos de produzir conciliação entre desenvolvimento urbano, sustentabilidade ambiental e justiça social (Costa; Campante; Araújo, 2011).

A literatura empírica recente reforça esse diagnóstico ao evidenciar descompasso entre enunciados e operacionalização (Almeida; Silva; Guimarães, 2022). Estudos apontam financeirização da terra e instrumentalização dos planos diretores (Fix, 2011; Fix; Paulani, 2019; Peres; Abreu; Calheiros, 2023). Também na dimensão climática observam-se impactos territoriais desiguais (Drumond; Almeida; Nascimento, 2023). Esse conjunto de pesquisas indica raízes comuns relacionadas às dificuldades de implementação e à priorização de agendas imobiliárias (Bogo, 2020; Capasso; Pequeno, 2021; Back; Giulio; Malheiros, 2022).

Nesse panorama, Palmas representa caso relevante para examinar correlações entre planejamento urbano e neoliberalismo. Bottura (2019) identifica na cidade dilemas do planejamento urbano neoliberal. Rodovalho (2012) aponta limitações do Projeto Urbanístico de 1989. Fornaro (2012) evidencia articulações entre interesses regionais e projetos de desenvolvimento ligados ao agronegócio.

O projeto urbanístico, desenvolvido pelo Grupo Quatro, é interpretado como produto de debates entre modernidade e pós-modernidade (Velasques, 2025). A cidade foi concebida sob premissa de autofinanciamento (Bottura, 2019). Lucini (2018) registra que desapropriações superaram a área macroparcelada sob justificativa de formação de “cinturão verde”. A denominação de “Cidade Ecológica” também integra essa trajetória (Fighera, 2005). Contudo, observam-se dissonâncias entre discurso e prática (Fighera, 2005; Pinheiro; Ribeiro, 2022). Exemplos como o Projeto Orla indicam tensionamentos no acesso social a bens territoriais (Vieira, 2019). No âmbito institucional, Coriolano (2011) identifica descompasso entre saber técnico e vontade política no Plano Diretor Participativo de 2007. Rodovalho (2020) discute a continuidade de dispersão urbana, especulação fundiária e segregação socioespacial.

Embora a literatura sobre Palmas tenha se ampliado, permanece menos explorada a análise da dimensão ambiental como elemento estruturante do planejamento urbano em articulação com a produção do espaço sob racionalidades neoliberais. Diante desse contexto, surge a pergunta

norteadora desta dissertação: como a incorporação da dimensão ambiental nos planos diretores de Palmas é tensionada pelas contradições da lógica neoliberal de produção do espaço, e quais são os seus sentidos, limites e efeitos territoriais?

A hipótese que orienta a investigação é a de que a retórica da sustentabilidade, progressivamente sofisticada nos instrumentos normativos, convive com práticas de produção do espaço orientadas pela lógica neoliberal, marcadas pela valorização fundiária, seletividade espacial e fragmentação institucional — de modo que a dimensão ambiental opera simultaneamente como diretriz formal e como linguagem legitimadora de estratégias urbanas orientadas pelo mercado.

OBJETIVO GERAL

Analisar como as contradições da lógica neoliberal de produção do espaço tensionam a incorporação da dimensão ambiental nos planos diretores, considerando o planejamento urbano em Palmas – TO.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Descrever os processos de financeirização do solo e de gestão fragmentada como expressões da lógica neoliberal;
- Compreender a relação entre planejamento urbano e ambiental no contexto da urbanização neoliberal brasileira;
- Analisar a incorporação da dimensão ambiental nos planos diretores do município de Palmas.

METODOLOGIA

A pesquisa desenvolve-se a partir de uma abordagem qualitativa, de caráter analítico-crítico, estruturada como estudo de caso único sobre o planejamento urbano de Palmas (TO). A escolha por esse delineamento decorre da natureza do problema investigado: compreender de que maneira as contradições da lógica neoliberal de produção do espaço tensionam a incorporação da dimensão ambiental nos planos diretores do município.

A abordagem qualitativa mostra-se adequada na medida em que o objeto da investigação envolve racionalidades institucionais, dispositivos normativos, discursos políticos e mediações estatais, exigindo interpretação contextualizada e análise das ambiguidades que atravessam o planejamento urbano contemporâneo, conforme sustentam Minayo (2012) e Flick (2009).

Nos termos de Yin (2015), o estudo de caso permite examinar fenômenos complexos em seu contexto real, especialmente quando as fronteiras entre fenômeno e contexto são imbricadas — como ocorre na relação entre planejamento urbano, mercado imobiliário e política ambiental.

A unidade de análise da pesquisa é constituída pelos instrumentos normativos do planejamento urbano de Palmas, compreendidos como mediações institucionais entre Estado, mercado e território. O foco recai sobre os Planos Diretores (em suas diferentes versões), suas legislações complementares e os dispositivos que estruturam o ordenamento territorial.

A categoria “produção do espaço” Lefebvre (2006) estrutura teoricamente a investigação, sendo mobilizada como chave interpretativa dos instrumentos normativos, afastando-se de uma leitura abstrata do espaço e enfatizando sua dimensão político-econômica. O delineamento metodológico adotado está sintetizado na Tabela 1.

Tabela 1 – Síntese do delineamento metodológico.

Elemento	Caracterização
Abordagem	Qualitativa
Estratégia	Estudo de caso único
Unidade de análise	Instrumentos normativos do planejamento urbano
Categoria central	Produção do espaço
Eixo problematizador	Tensões entre lógica neoliberal e dimensão ambiental

Fonte: Elaboração própria (2026).

Foram examinados dispositivos de flexibilização urbanística, alterações de zoneamento, macrozonas estratégicas, instrumentos de captura de valorização fundiária e evidências de dissociação institucional entre política urbana e ambiental. A análise dialoga com Harvey (2005) e Harvey (2014), bem como com Brenner e Theodore (2002), Fix (2011) e Rolnik (2015), permitindo identificar traços de empreendedorismo urbano e subordinação do planejamento à lógica de valorização imobiliária.

Quanto à relação entre o planejamento urbano e ambiental, foi mobilizada a estratégia de revisão teórica crítica, a fim de assumir uma função interpretativa estruturante. A literatura nacional e internacional sobre ecologia política urbana e institucionalização do planejamento pós-1988 fornece o horizonte analítico para situar Palmas no contexto mais amplo das transformações do Estado e da governança urbana (Acselrad, 2004; Acselrad, 2010; Swyngedouw; Heynen, 2003).

A análise da incorporação da dimensão ambiental nos planos diretores concentrou-se na verificação da menção aos princípios ambientais, macrozonas de proteção, instrumentos de infraestrutura verde, dispositivos de controle da expansão urbana e no grau de normatividade das diretrizes. A investigação visou ultrapassar a verificação formal da inscrição normativa, e avançar na compreensão de seus sentidos operacionais e de suas contradições estruturais.

A base empírica documental mobilizada pela pesquisa é composta pelos Planos Diretores, legislações urbanísticas correlatas, atas de audiências públicas, relatórios técnicos e peças

orçamentárias (PPA, LDO e LOA). Foram incorporados dados cartográficos e geoespaciais provenientes do IBGE, MapBiomas, INPE e cartografia municipal. Os documentos foram obtidos por meio de consulta a portais institucionais, bases públicas nacionais e solicitações via Lei de Acesso à Informação, quando necessário. A diversidade de fontes permitiu a triangulação de evidências, conforme recomendado por Yin (2015).

A centralidade do material documental na investigação justifica-se pelo fato de que os planos diretores, leis complementares e demais dispositivos urbanísticos constituem expressões formais das racionalidades estatais e dos arranjos institucionais que estruturam a produção do espaço. Autores como Cellard (2008) e Bowen (2009) destacam a análise documental como estratégia metodológica adequada para investigações voltadas à compreensão de políticas públicas, marcos regulatórios e processos institucionais, permitindo examinar tanto o conteúdo normativo quanto os sentidos e disputas que atravessam os documentos oficiais.

Procedimentos de análise

A análise de conteúdo seguiu as etapas propostas por Bardin (2011): (i) pré-análise e organização do material; (ii) codificação categorial; e (iii) tratamento interpretativo. As categorias derivam do referencial teórico sobre urbanização neoliberal, gestão fragmentada e ecologia política urbana.

Essa matriz possibilitou examinar a presença formal da dimensão ambiental, assim como seus sentidos operacionais e suas contradições no interior da lógica neoliberal de produção do espaço. O fluxo metodológico completo está representado na Figura 1.

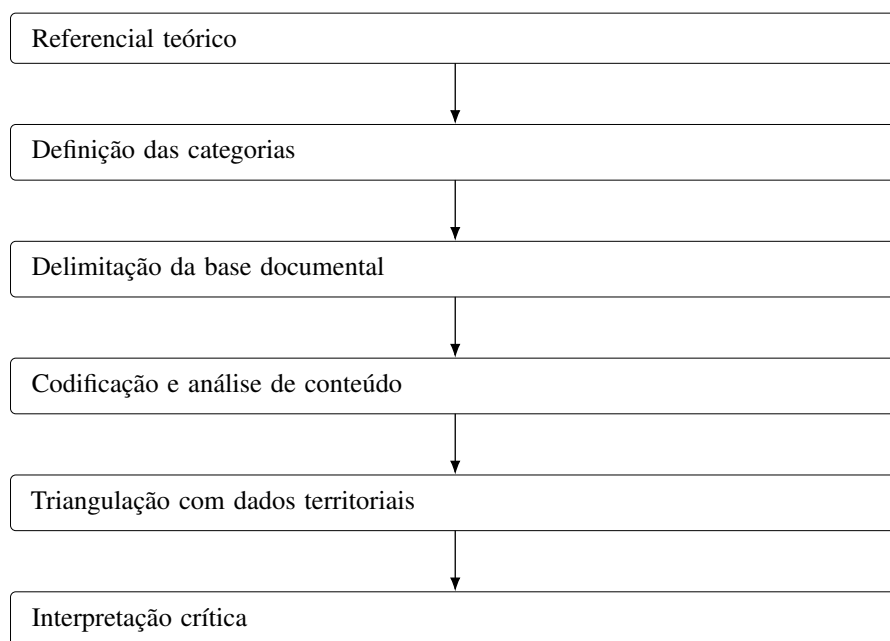


Figura 1 – Fluxo metodológico da pesquisa.

Fonte: Elaboração própria (2026).

Uso de dados territoriais

Os dados geoespaciais foram mobilizados como evidência empírica complementar, articulados à interpretação crítica dos instrumentos normativos. Sua função consistiu em sustentar empiricamente as leituras sobre expansão urbana, cobertura vegetal e ordenamento territorial, permitindo relacionar a análise documental às transformações observáveis no território.

Para a elaboração do mapa de classificação geral do uso e cobertura do solo, utilizaram-se dados do MapBiomias Coleção 10.1, obtidos via *Google Earth Engine*, com resolução espacial de 30 metros. A base original continha diversas categorias temáticas, cujas áreas e variações entre os intervalos analisados foram calculadas no QGIS. Posteriormente, essas classes foram agrupadas em seis categorias sintéticas, mediante reclassificação do *raster*, com o objetivo de facilitar a interpretação dos dados e destacar as transformações mais relevantes para a pesquisa. Para essa etapa, foram consultadas a legenda oficial do MapBiomias e a descrição de suas classes.

Para identificar as mudanças entre classes de uso do solo, foi realizado o cruzamento entre *rasters* de anos distintos, gerando categorias representativas das interações entre classes, como permanência, ganho e perda de área. Em seguida, essas transições foram agrupadas em nove classes de maior representatividade analítica. Como apoio à interpretação visual e à elaboração cartográfica, também foi utilizada imagem orbital do satélite *Landsat 8, da United States Geological Survey (USGS)*, com resolução de 30 metros, obtida via *Google Earth Engine* no período entre 1º de maio de 2024 e 30 de setembro de 2025, intervalo correspondente à estação seca no Tocantins, quando há menor cobertura de nuvens e melhor visibilidade da superfície.

Além disso, realizou-se uma análise específica da vegetação e de suas mudanças na Macrozona de Ordenamento Controlado, a partir de imagens do satélite *Sentinel-2* referentes aos anos de 2018 e 2024. Esse satélite foi selecionado por oferecer imagens gratuitas com resolução espacial de até 10 metros, adequadas à identificação de áreas urbanas, cobertura vegetal e corpos d'água. Para ambos os anos, considerou-se o período entre 1º de maio e 30 de setembro, em razão da menor incidência de nuvens e da maior estabilidade das condições da vegetação.

Após a seleção temporal, foram aplicados filtros para redução da cobertura de nuvens e gerados mosaicos anuais das imagens. A partir desses mosaicos, calculou-se o *Normalized Difference Vegetation Index (NDVI)*, índice utilizado para avaliar a presença e a condição da vegetação. Com base nesses valores, foram produzidas máscaras binárias de vegetação para 2018 e 2024, posteriormente comparadas para identificar permanência, perda e regeneração da cobertura vegetal. Por fim, os produtos gerados foram exportados em formato GeoTIFF e trabalhados no QGIS, onde se realizaram a aplicação de simbologias cartográficas e a elaboração dos mapas temáticos utilizados na análise dos resultados.

Procedimentos interpretativos e eixo de análise

O procedimento interpretativo, apoiado na categoria de produção do espaço (Lefebvre, 2006), consistiu em: (a) identificar como o discurso ambiental comparece nos documentos

(princípios, objetivos, diretrizes, instrumentos); (b) verificar onde esse discurso se traduz em regulação territorial (macrozonas, restrições, permissividades, instrumentos urbanísticos); e (c) tensionar com que efeitos essa lógica ambiental se articula à valorização fundiária, à seletividade da urbanização e à governança orientada por projetos e captação de recursos (Harvey, 1996; Harvey, 2005).

A leitura do caso foi organizada em uma linha do tempo interpretativa estruturada em quatro eixos analíticos: (i) o surgimento da cidade e a produção do território como ativo; (ii) o projeto urbanístico original e o uso estratégico do discurso ecológico; (iii) os processos de captura do planejamento e as flexibilizações normativas; e (iv) a consolidação de um modelo de governança pautado pelo empreendedorismo urbano e pela sustentabilidade como retórica legitimadora, culminando no Plano Diretor de 2018 e em seus dispositivos ambientais (macrozoneamento, SisMIV e políticas setoriais).

2 NATUREZA, AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

Este capítulo parte da tese de que natureza e ambiente não designam realidades ontologicamente neutras, mas categorias históricas produzidas em disputas de poder, regimes de saber e arranjos institucionais que definem o que pode ser reconhecido como recurso, risco, patrimônio, limite ou oportunidade de desenvolvimento. Opera-se aqui uma distinção analítica fundamental: enquanto o conceito empreendido de natureza remete à materialidade biofísica apropriada e transformada historicamente pelas relações sociais de produção, o conceito de ambiente designa o campo relacional e normativo no qual essa materialidade passa a ser problematizada, regulada e governada.

A partir dessa perspectiva conceitual, o capítulo organiza-se pelas inflexões de racionalidade que reconfiguraram a forma de compreender e administrar a relação sociedade–natureza: da separação moderna entre mundo natural e mundo social, passando pela mercantilização capitalista da natureza, até a juridificação e a institucionalização da agenda ambiental sob a governança global contemporânea. Ao evidenciar como essas inflexões se territorializam em dispositivos normativos e instrumentos de planejamento, buscou-se explicitar o enquadramento teórico que orienta a análise da incorporação da dimensão ambiental nos planos diretores, compreendidos como tecnologias espaciais de governo no contexto da racionalidade neoliberal.

2.1 A CONSTRUÇÃO HISTÓRICA DA IDEIA DE AMBIENTE

A construção histórica da ideia de ambiente deve ser compreendida como resultado de inflexões profundas na racionalidade que organiza a relação entre sociedade e natureza. Ao longo da modernidade, transformaram-se as formas de apropriação material do mundo natural, os regimes de saber que o interpretam e os dispositivos institucionais que regulam sua utilização. Desse modo, a análise proposta neste item parte da identificação de inflexões conceituais que redefinem a natureza como exterioridade dominável, mercadoria apropriável, espaço produzido, problema civilizatório e objeto de regulação normativa. A organização do argumento, portanto, segue essas transformações de racionalidade, que estruturam as bases do debate contemporâneo sobre desenvolvimento sustentável.

A reconstrução proposta não assume a forma de uma cronologia descritiva, mas de uma leitura orientada pela busca das mediações históricas que estruturam a relação sociedade–natureza. Conforme sustenta Minayo (2012), a abordagem dialética permite apreender os fenômenos sociais em sua totalidade, compreendendo-os como processos históricos atravessados por contradições e disputas de poder. Nesse sentido, a ideia de ambiente é analisada como categoria que se transforma à medida que se reconfiguram as bases materiais, políticas e epistemológicas da modernidade.

A Tabela 2 sintetiza as principais inflexões conceituais da ideia de ambiente ao longo da modernidade, articulando as transformações de racionalidade que estruturam o debate contemporâneo sobre desenvolvimento sustentável.

Tabela 2 – Síntese das inflexões conceituais da ideia de ambiente.

Inflexão	Racionalidade	Conceito	Implicação no Planejamento
1ª Inflexão: Modernidade	Científica Instrumental	Natureza como Exterioridade	Instituição da natureza como objeto observável e dominável.
2ª Inflexão: Mercantilização	Capitalista / Colonial	Natureza como Recurso	Terra como suporte de acumulação, mercadoria e fonte de renda.
3ª Inflexão: Espacialidade	Produção do Espaço (Lefebvre)	Segunda Natureza	Urbanização como processo de transformação da natureza em valor de troca.
4ª Inflexão: Crítica Ambiental	Epistemológica (Leff)	Ambiente como Crise	Reconhecimento dos limites biofísicos e falência do cálculo econômico.
5ª Inflexão: Governança	Neoliberal / Institucional	Ambiente como Ativo	Gestão por métricas, <i>greenwashing</i> e ajuste espacial nos Planos Diretores.

Fonte: Elaboração própria (2026).

A primeira inflexão na construção da ideia de ambiente está vinculada à consolidação moderna da separação entre sociedade e natureza. Como assinala Castelnou (2006), a concepção de natureza como esfera distinta do mundo humano não constitui um dado originário, mas uma elaboração histórica que se afirma com a emergência da racionalidade científica moderna. Ao distinguir o natural do social, essa racionalidade institui uma exterioridade na qual a natureza passa a ser concebida como objeto observável, quantificável e dominável, inscrito fora das relações sociais que o produzem. Esse gesto epistemológico funda a racionalidade instrumental que sustentará tanto o desenvolvimento da ciência moderna quanto a organização capitalista da produção. Ao ser deslocada para a condição de exterioridade, a natureza torna-se disponível à apropriação, convertendo-se em suporte material da expansão produtiva.

A segunda inflexão ocorre quando essa natureza exteriorizada é incorporada à lógica mercantil. A expansão colonial e a consolidação do sistema-mundo moderno inserem a terra na dialética capital/trabalho, convertendo-a em suporte da acumulação (Wallerstein, 1974; Quijano, 2005). Como aponta Coronil (2005), a produção de riqueza envolve uma troca relevante entre seres humanos e mundo natural. Contudo, sob o capitalismo, essa troca é reconfigurada como extração sistemática e subordinada aos imperativos da valorização. A natureza deixa de ser apenas condição material da vida e passa a ser tratada como recurso econômico, mercadoria e fonte de renda. Porto-Gonçalves (2006) demonstra que essa dinâmica funda uma relação radical de separação e dominação, na qual o território é reconfigurado como base de exploração.

Nesse movimento, consolida-se uma racionalidade que naturaliza a mercantilização e hierarquiza espacialmente centros e periferias, na lógica de desenvolvimento/subdesenvolvimento.¹

De modo complementar, Furtado (2025) apresenta que o subdesenvolvimento não constitui uma etapa anterior ao desenvolvimento, mas um produto histórico da própria expansão do capitalismo industrial, marcado por assimetrias tecnológicas, dependência produtiva e heterogeneidade estrutural. As economias periféricas se inserem na divisão internacional do trabalho de forma subordinada, o que limita sua autonomia decisória e reforça processos de periferização econômica e social.

Nesse contexto, a terceira inflexão desloca a análise para a produção da “segunda natureza”. Quando apropriada e transformada pelo trabalho humano, a natureza não permanece como exterioridade, mas se reinscreve como espaço produzido. Lefebvre (2006) sustenta que o espaço não é dado, mas resultado de relações sociais historicamente determinadas. Em diálogo com essa perspectiva, Pereira (2023) demonstra que a natureza constitui a matéria primeira sobre a qual o trabalho se efetiva e, ao mesmo tempo, é metamorfoseada nesse processo. Sob essa ótica, a urbanização assume papel central na reprodução do capital, reorganizando o território segundo dinâmicas de valorização fundiária, circulação e concentração de investimentos (Maricato, 2015). A natureza convertida em espaço urbano integra a própria produção do valor, tensionando permanentemente as dimensões de uso e de troca.

Essa racionalidade produtivista, entretanto, produz efeitos que passam a ser reconhecidos como crise. Assim, a quarta inflexão emerge justamente quando a degradação ambiental deixa de ser percebida como externalidade e passa a revelar os limites estruturais do próprio modelo civilizatório. Para Leff (2010), a crise ambiental exprime o esgotamento da racionalidade moderna fundada na supremacia do cálculo econômico sobre os limites ecológicos. A problemática ambiental desloca-se do plano da escassez pontual para o questionamento dos fundamentos epistemológicos da relação sociedade–natureza. Porto-Gonçalves (2004) observa que a promessa de superação da pobreza por meio da intensificação do desenvolvimento reproduz a lógica que gerou a própria crise. Nesse cenário, a noção de ambiente ganha centralidade como categoria crítica.

A quinta inflexão corresponde à institucionalização da problemática ambiental no plano da governança internacional. A partir da segunda metade do século XX, a crise ecológica passa a ser incorporada a arranjos multilaterais. A Conferência de Estocolmo, realizada em 1972, marca esse deslocamento ao estabelecer o princípio da responsabilidade compartilhada entre as nações (ONU, 1972; Fernandes et al., 2021). Esse movimento se aprofunda com o Relatório “Nosso Futuro Comum” (Brundtland et al., 1987), que consolida o desenvolvimento sustentável como fórmula conciliatória. Como observam Sneddon, Howarth e Norgaard (2006), essa formulação carrega ambiguidades ao não enfrentar as assimetrias de poder internacionais.

¹ A ideia de centro e periferia explorada neste momento do texto se respalda no conceito de Sistema-mundo empreendido por Quijano (2005), que articula a modernidade capitalista à colonialidade, sob a égide dos Quatro Domínios: o trabalho, a autoridade, o gênero e a subjetividade. Ainda segundo o autor, a América Latina representa um território extremamente relevante do ponto de vista da consolidação deste padrão de poder.

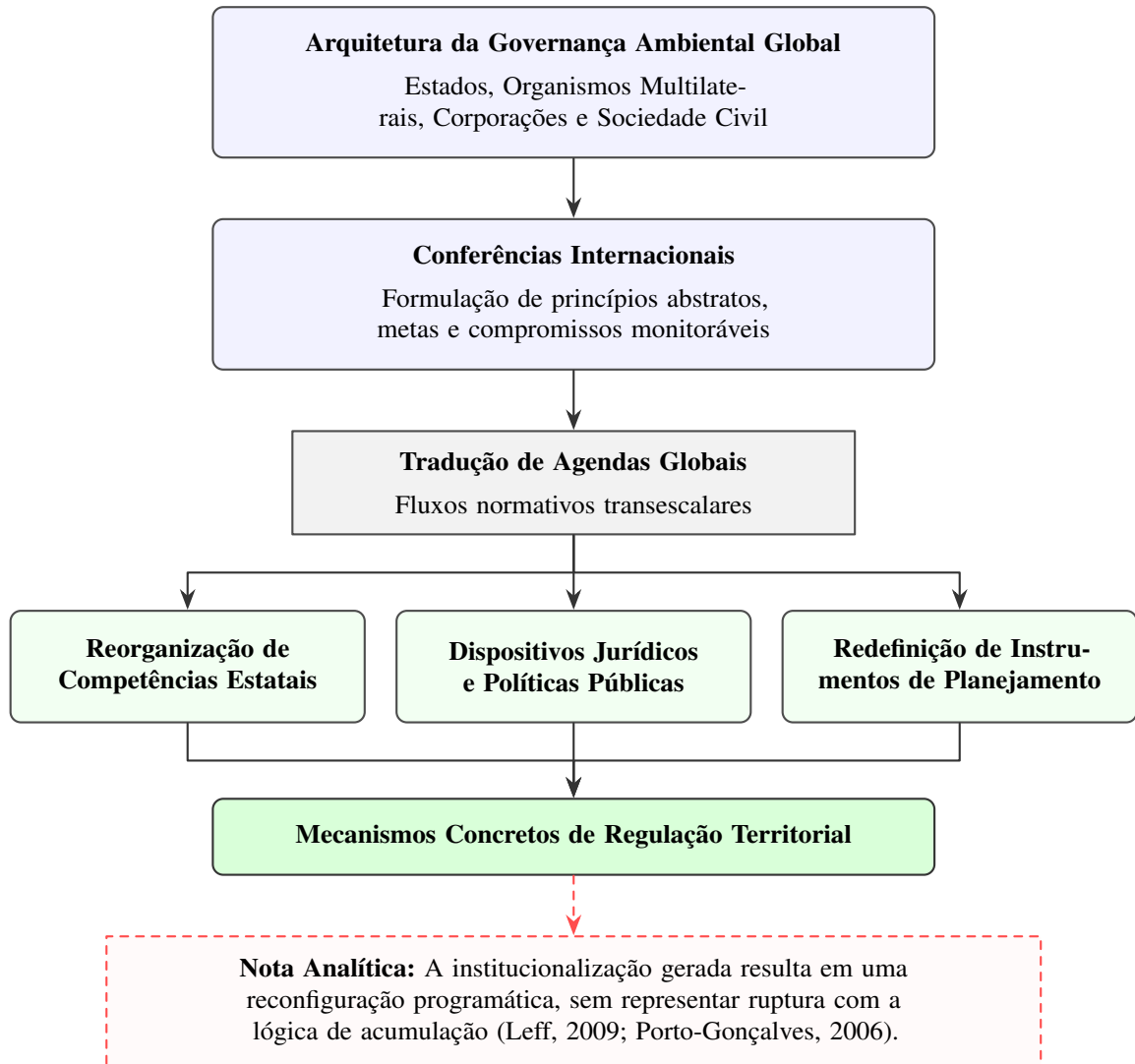
Nesse contexto, a consolidação do desenvolvimento sustentável deve ser lida como a própria face ambiental da racionalidade neoliberal (Leff, 2006), aspecto que será debatido na próxima seção. Ao traduzir a crise em métricas e “ativos ambientais”, opera-se um *greenwashing* institucional onde a preservação torna-se vantagem competitiva. Nos planos diretores, isso se materializa na valorização de frentes imobiliárias sob o selo da sustentabilidade (Acselrad, 2009), funcionando como um ajuste espacial (Harvey, 2004) que amortece as contradições do capital. A partir da Rio-92, o ambiente consolida-se como categoria normativa transnacional, convertendo-se em objeto de negociação e gestão dentro da governança ambiental global (Porto-Gonçalves, 2006; Leff, 2009).

2.2 GOVERNANÇA AMBIENTAL GLOBAL E TERRITORIALIZAÇÃO NORMATIVA

Se a seção anterior evidenciou a constituição do ambiente como categoria normativa no plano internacional, cumpre agora compreender como essa racionalidade se territorializa. A governança ambiental global estrutura fluxos normativos que atravessam escalas, reorganizam competências estatais e redefinem instrumentos de planejamento. A finalidade que orienta este item consiste em discorrer como as agendas globais são traduzidas em dispositivos jurídicos e políticas públicas, convertendo princípios abstratos de sustentabilidade em mecanismos concretos de regulação territorial.

A Figura 2 representa a arquitetura da governança ambiental global, evidenciando como conferências internacionais, dispositivos jurídicos e mecanismos de regulação territorial articulam-se em fluxos normativos transescalares.

Figura 2 – Fluxograma da territorialização da governança ambiental global.



Fonte: Elaboração própria (2026).

Entre os anos de 1990 e 2000, observa-se a consolidação de uma arquitetura de governança ambiental que articula Estados, organismos multilaterais, corporações e sociedade civil. Conferências internacionais deixam de operar apenas como espaços deliberativos e passam a funcionar como instâncias de formulação de metas, indicadores e compromissos monitoráveis. Nesse contexto, o ambiente é progressivamente incorporado a regimes de governança que buscam compatibilizar crescimento econômico, estabilidade financeira e conservação ecológica. Apesar disso, a institucionalização gerada pela incorporação do desenvolvimento sustentável, nesse cenário, revelou-se mais como uma reconfiguração programática e menos como ruptura com a lógica de acumulação (Leff, 2009; Porto-Gonçalves, 2006).

A Tabela 3 apresenta a cronologia das Conferências das Partes (COP) no âmbito da UNFCCC entre 1995 e 1999, registrando os principais marcos e acordos do período.

Tabela 3 – Cronologia das Conferências das Partes (COP) no âmbito da UNFCCC (1995-1999).

Ano	COP (Local)	Documento	Descrição
1995	COP-1 (Berlim)	Mandato de Berlim	Reconhecimento da insuficiência das metas iniciais da UNFCCC e início formal do ciclo de negociações para compromissos mais robustos de mitigação, com foco inicial em obrigações para países desenvolvidos.
1996	COP-2 (Genebra)	Declaração de Genebra	Reafirmação da base científica por meio do IPCC e avanço político para a construção de um protocolo com metas quantificadas, incluindo debates sobre financiamento para ações climáticas em países em desenvolvimento.
1997	COP-3 (Kyoto)	Protocolo de Quioto	Estabelecimento de metas obrigatórias para países desenvolvidos e criação de mecanismos de mercado, como o Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL), que será explorado no texto.
1998	COP-4 (Buenos Aires)	Plano de Ação de Buenos Aires (BAPA)	Definição de agenda e cronograma de implementação/negociação pós-Quioto, detalhando temas operacionais e instrumentos.
1999	COP-5 (Bonn)	Decisões/Conclusões de Bonn	Consolidação técnica das negociações e preparação de bases para decisões posteriores sobre regras de implementação do Protocolo, com avanço de discussões sobre uso da terra (LULUCF) ² .

Fonte: Elaboração própria, com base em UNFCCC (1995) (Mandato de Berlim), UNFCCC (1996) (Declaração de Genebra), UNFCCC (1997) (Protocolo de Quioto), UNFCCC (1998) (Plano de Ação de Buenos Aires) e UNFCCC (1999) (Decisões de Bonn)

Seguindo nas análises, a Tabela 4 foi sistematizada a cronologia dos marcos internacionais da governança ambiental e climática global entre 1992 e 2000 para além das COPs.

Tabela 4 – Cronologia de marcos internacionais da governança ambiental e climática global (1992-2000).

Ano	Evento	Documento	Descrição
1992	Rio-92 e adoção da UNFCCC	UNFCCC / Agenda 21 / CDB / Declaração de Florestas / Declaração do Rio	Consolidação do Desenvolvimento Sustentável e adoção de marcos iniciais da governança ambiental e climática global.
1994	Entrada em vigor da UNFCCC	Tratado internacional (UNFCCC)	Ratificação e operacionalização da Convenção, estruturando a arquitetura institucional que dará base às Conferências das Partes (COP).
2000	Cúpula do Milênio	Declaração do Milênio	Definição dos ODM (incluindo o ODM 7) e reforço da agenda internacional de combate à pobreza.

Fonte: Elaboração própria, com base em ONU (1992) (Rio-92), UNFCCC (1994) (UNFCCC em vigor) e ONU (2000) (Declaração do Milênio).

A Rio-92 consolidou o desenvolvimento sustentável como linguagem hegemônica que busca a compatibilização entre proteção ambiental e continuidade do crescimento econômico. No contexto da conferência, as tensões políticas centrais identificadas residiram na profunda clivagem entre o Norte e o Sul Global, frequentemente denominada “conflito Norte-Sul”. Enquanto as nações do Norte focavam a agenda na preservação ambiental, os países do Sul argumentavam que a crise era um subproduto do padrão de consumo desenvolvido (Grubb et al., 1993).

Além disso, a Rio-92 cristalizou a tensão fundamental entre a importância ecológica global das florestas tropicais e a insistência brasileira na soberania nacional exclusiva sobre a Amazônia (Goldemberg, 1994; Hayes; Ostrom, 2005). Nesse contexto, a diplomacia brasileira operou para afastar a noção de *patrimônio comum da humanidade* — que sugeriria uma gestão internacionalizada — em favor do conceito de *preocupação comum*, o qual preserva a autonomia estatal enquanto condiciona a soberania a deveres normativos de cooperação (Taylor, 2016; Morin; Orsini; Jinnah, 2020). O resultado dessa postura foi o Brasil emergindo como um líder na agenda de conservação ao absorver os princípios de desenvolvimento sustentável da cúpula, todavia, isso ocorreu reafirmando que tais compromissos eram escolhas soberanas e não concessões de controle sobre seu território e recursos (Bratman, 2015; Goldemberg, 1994)³.

A eficácia da conferência foi posta em xeque pela ausência de mecanismos financeiros e instrumentos vinculantes de *enforcement*. Estudos sobre desenho institucional de tratados

³ Essa resistência à internacionalização, consolidada durante a Cúpula da Terra, moldou a diplomacia ambiental brasileira ao vincular a proteção ecológica à autonomia de desenvolvimento e à defesa da fronteira nacional (Bratman, 2015).

indicam que, em domínios não comerciais, a presença de mecanismos de cumprimento constitui uma das poucas variáveis capazes de elevar a efetividade normativa (Hoffman et al., 2022). Nesse sentido, a arquitetura fundada no “desenvolvimento sustentável” revelou limites estruturais para produzir impactos concretos, especialmente quando desprovida de sanções ou consequências materiais (Hoffman et al., 2022).

A implementação formal da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima (UNFCCC) em 21 de março de 1994 marcou a transição da retórica diplomática da Rio-92 para uma estrutura jurídica e institucional permanente. O tratado estabeleceu o objetivo de estabilizar as concentrações de gases de efeito estufa na atmosfera e institucionalizou a Conferência das Partes (COP) como o fórum supremo para a governança climática global, exigindo que os Estados signatários submetessem inventários nacionais de emissões (United Nations, 1992). A entrada em vigor da Convenção consolidou o princípio das “Responsabilidades Comuns, Porém Diferenciadas” (CBDR), reconhecendo que, embora a proteção do clima fosse um dever de todos, os países desenvolvidos deveriam liderar o processo devido ao seu histórico de industrialização e maior capacidade financeira. Essa divisão, no entanto, gerou novos impasses sobre a natureza dos compromissos, separando as nações em blocos com obrigações distintas e preparando o terreno para as disputas que culminariam no Protocolo de Quioto anos mais tarde (Bodansky, 1993; Viola, 2002).

A insuficiência estrutural já apontada no desenho institucional inicial rapidamente se evidenciou na prática. A implementação da UNFCCC demonstrou que os compromissos voluntários não eram suficientes para conter o aquecimento global, o que refletiu na necessidade da instauração de algum tipo de instrumento político de controle já nas primeiras COPs. Durante a COP 1, em Berlim, o Mandato de Berlim reconheceu formalmente que os compromissos assumidos na Rio-92 eram inadequados e a tensão política deslocou-se para a necessidade de metas quantificadas e prazos legais para os países desenvolvidos. Já na COP 2, ocorrida em Genebra, o Segundo Relatório do IPCC forneceu a base científica necessária para pressionar por resultados vinculantes, embora tenha aprofundado o abismo entre os Estados Unidos — que começavam a questionar a exclusão de grandes países em desenvolvimento das metas — e o G-77/China (Intergovernmental Panel on Climate Change, 1996; Oberthür; Ott, 1999).

Esse processo culminou no Protocolo de Quioto (1997), durante a COP 3, que estabeleceu metas obrigatórias de redução de emissões para as nações signatárias. Para mitigar as resistências do Norte, Quioto introduziu mecanismos de flexibilização baseados no mercado, como o Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL). O MDL derivou da proposta brasileira de um Fundo de Desenvolvimento Limpo de caráter punitivo e compensatório, que previa a aplicação de multas a países pelo descumprimento de metas para financiar a mitigação no Sul Global, reiterando a defesa da soberania (Oberthür; Ott, 1999). Contudo, sob pressão de atores como os Estados Unidos, essa lógica foi remodelada para um mecanismo de mercado flexível que o Brasil aceitou sob a condição de que se preservasse o objetivo duplo de auxiliar o cumprimento de metas das nações desenvolvidas e, simultaneamente, promover o desenvolvimento

sustentável nos países anfitriões, consolidando o país como uma das principais lideranças globais na execução de projetos de MDL, especialmente nos setores de energia renovável e gestão de resíduos (Thorne; Rovere, 1999; Viola, 2002).

Dando sequência ao percurso histórico das negociações climáticas, as conferências ocorridas pós-Quioto focaram em regulamentar os detalhes técnicos do tratado. As COPs 4 e 5 consolidaram o chamado Plano de Ação de Buenos Aires, que consistiu no esforço diplomático voltado à definição das regras operacionais dos mecanismos de flexibilidade estabelecidos em Quioto. Este período foi marcado por uma transição do debate político para o técnico, no qual foram discutidos os critérios de elegibilidade para o MDL, a transferência de tecnologia e o financiamento para países em desenvolvimento. No entanto, a ambiguidade em torno da contabilização de emissões e do uso da terra começou a evidenciar os impasses institucionais que culminariam na paralisação das negociações subsequentes (Grubb; Vrolijk; Brack, 1999).

O auge desse dissenso ocorreu na COP 6 (Haia, 2000), que entrou para a história como um dos maiores colapsos da governança climática global. O impasse central girou em torno do uso de “sumidouros de carbono” (como florestas) para o cumprimento de metas e da complementaridade dos mecanismos de mercado, opondo a União Europeia ao Grupo Guarda-Chuva (liderado pelos Estados Unidos). Concomitante às negociações climáticas ocorridas em Haia, realizou-se a Cúpula do Milênio, cujo principal produto, a Declaração do Milênio, buscava simplificar as prioridades globais, estabelecendo os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), numa tentativa de resgate dos compromissos assumidos na Rio-92. Essa movimentação buscava equilibrar a urgência da conservação ecológica com as demandas imperativas de combate à pobreza e redução das desigualdades estruturais entre Norte e Sul Global (ONU, 2000; Sachs, 2005).

No âmbito dessa correlação, o ODM 7 (Garantir a Sustentabilidade Ambiental) funcionou como o principal elo entre os regimes. No entanto, a crítica acadêmica aponta que, ao traduzir a complexidade das discussões climáticas e ecológicas em metas quantificáveis — como o acesso à água potável e saneamento —, os ODM acabaram por simplificar excessivamente a crise climática. Enquanto o Protocolo de Quioto sofria resistência por suas implicações econômicas diretas, os ODM ofereciam uma narrativa de “solidariedade global” que, embora necessária, muitas vezes operava em uma esfera paralela à das obrigações legais da UNFCCC. Para países como o Brasil, essa dualidade significou o desafio de alinhar políticas urbanas e ambientais que atendessem tanto aos compromissos de emissões quanto às metas de melhoria das condições de vida nas periferias urbanas (Viola, 2002; Feil; Schreiber, 2017).

A articulação entre a agenda climática global e o ordenamento jurídico brasileiro atingiu um ponto de virada no início da década de 2000, quando as diretrizes de sustentabilidade da Rio-92 e os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio foram internalizados por meio do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001). Esta legislação regulamentou os artigos 182 e 183 da Constituição Federal e incorporou o conceito de “direito a cidades sustentáveis” (Art. 2º, I) como uma diretriz geral da política urbana. Ao estabelecer a obrigatoriedade de que a propriedade urbana cumpra

uma função social que incluía a preservação ambiental, o Estatuto buscou mitigar as tensões entre o crescimento econômico e a proteção dos ecossistemas urbanos, criando uma base legal para que municípios brasileiros pudessem responder localmente aos desafios globais pactuados em Nova York e em Quioto (Fernandes, 2013; Brasil, 2001).

Na prática, a implementação dos Planos Diretores Municipais tornou-se o principal instrumento para a operacionalização dessas metas internacionais. A exigência de que o planejamento urbano considere a sustentabilidade ambiental forçou uma revisão crítica do modelo de expansão das cidades brasileiras, integrando a gestão de riscos, o saneamento básico e a preservação de áreas verdes na malha urbana. Apesar disso, a eficácia dessa integração permanece tensionada pelos padrões adotados de planejamento, nos quais se importam modelos de sustentabilidade do Norte Global, desconsiderando as especificidades socioespaciais do Sul Global. Assim, enquanto o Estatuto da Cidade oferece as ferramentas para uma “urbanística ambiental”, a realidade política das cidades brasileiras ainda enfrenta o desafio de transformar esses princípios em práticas efetivas (Maricato, 2000; Júnior, 2005).

A entrada do século XXI marca uma nova fase da governança ambiental global, caracterizada pela intensificação das negociações climáticas, pela consolidação de regimes internacionais e pela ampliação do papel de atores não estatais na formulação e implementação de políticas ambientais.

A Tabela 5 apresenta as Conferências das Partes da UNFCCC realizadas entre 2001 e 2010, com os principais documentos e decisões produzidos em cada edição.

Tabela 5 – Cronologia das Conferências das Partes da UNFCCC (2001–2010).

Ano	Evento	Documento	Descrição
2001	COP-7 – Marrakesh	Acordos de Marrakesh	Define regras operacionais do Protocolo de Quioto, incluindo mecanismos de flexibilização e monitoramento.
2002	COP-8 (Nova Délhi)	Declaração de Délhi	Destaca a relação entre mudança climática e desenvolvimento sustentável, com foco nos países em desenvolvimento.
2003	COP-9 (Milão)	Decisões sobre o MDL	Consolida regras técnicas do Mecanismo de Desenvolvimento Limpo.
2004	COP-10 (Buenos Aires)	Programa de Trabalho sobre Adaptação	Avança nos instrumentos institucionais voltados à adaptação climática.
2005	COP-11 / CMP-1 (Montreal)	Plano de Ação de Montreal	Entrada em vigor do Protocolo de Quioto e início de negociações para o regime pós-Quioto.
2006	COP-12 (Nairóbi)	Programa de Trabalho de Nairóbi	Amplia cooperação científica e debates sobre adaptação climática.
2007	COP-13 (Bali)	Plano de Ação de Bali	Inicia negociações para um novo acordo climático global.
2008	COP-14 (Poznań)	Decisões preparatórias	Avanços técnicos e políticos nas negociações do novo regime climático.
2009	COP-15 (Copenhague)	Acordo de Copenhague	Reconhece o limite de 2°C e propõe metas voluntárias de redução de emissões.
2010	COP-16 (Cancún)	Acordos de Cancún	Reestrutura o regime climático e cria o Fundo Verde para o Clima.

Fonte: Elaboração própria, com base em UNFCCC (2001), UNFCCC (2002), UNFCCC (2003), UNFCCC (2004), UNFCCC (2005b), UNFCCC (2006), UNFCCC (2007), UNFCCC (2008), UNFCCC (2009) e UNFCCC (2010).

A Tabela 6 reúne os marcos científicos e institucionais da governança climática global entre 2001 e 2010.

Tabela 6 – Marcos científicos e institucionais da governança climática global (2001–2010).

Ano	Evento	Documento	Descrição
2001	Terceiro Relatório de Avaliação do IPCC	<i>Third Assessment Report</i>	Consolida evidências científicas sobre a influência humana nas mudanças climáticas e orienta negociações internacionais.
2002	Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável (Rio+10)	Declaração de Joanesburgo e Plano de Implementação	Avalia os avanços desde a Rio-92 e reafirma o compromisso global com o desenvolvimento sustentável.
2005	Entrada em vigor do Protocolo de Kyoto	Protocolo de Quioto (implementação)	Primeiro tratado internacional com metas obrigatórias de redução de emissões para países industrializados.
2007	Quarto Relatório de Avaliação do IPCC	<i>Fourth Assessment Report</i>	Fortalece o consenso científico sobre a origem antropogênica das mudanças climáticas e seus impactos globais.
2007	Nobel da Paz ao IPCC e Al Gore	Nobel Peace Prize Citation	Reconhecimento internacional do papel da ciência climática na conscientização global sobre mudanças climáticas.
2008	Iniciativas internacionais sobre Economia Verde	Relatórios do PNUMA sobre <i>Green Economy</i>	Introduzem o conceito de economia verde como estratégia de transição para modelos de desenvolvimento sustentável.
2010	Relatório global sobre economia do clima	<i>Stern Review</i> (difusão internacional)	Consolida o argumento econômico de que os custos da inação climática superam os custos da mitigação.

Fonte: Elaboração própria, com base em IPCC (2001), ONU (2002), UNFCCC (2005a), IPCC (2007), Nobel Prize Committee (2007), UNEP (2008) e Stern (2007).

O período se inicia com a publicação do *Third Assessment Report* do IPCC, em 2001, que confirmou a hipótese sobre a influência da ação humana no clima (IPCC, 2001). Concomitantemente, os *Acordos de Marrakesh* (COP-7) surgiram como uma tentativa de salvar o Protocolo de Quioto por meio de concessões técnicas, deslocando a arquitetura do regime climático para um mercado de flexibilidades. Já no início da década, as tentativas de consolidação dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), lançados em 2000, buscavam enfrentar problemas urgentes como a pobreza extrema e promover a sustentabilidade ambiental. Nesse contexto, iniciaram-se as preparações para a *Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável* (Rio+10), realizada

em Joanesburgo, na África do Sul, em 2002 (ONU, 2002).

Na América Latina, a preparação para o evento incluiu a Conferência Preparatória Regional, realizada em outubro de 2001, que resultou em uma Plataforma de Ação caracterizada como reativa e defensiva diante da agenda dos países desenvolvidos. Guimarães e Fontoura (2012) relatam que a Rio+10 foi atravessada por intensa sabotagem de lobbies corporativos, incluindo o financiamento de campanhas por grandes companhias de petróleo para que os Estados Unidos boicotassem negociações sobre mudanças climáticas.

A Conferência de Joanesburgo falhou em avançar na agenda internacional e chegou a produzir ameaças de retrocesso em três pilares fundamentais estabelecidos na Rio-92: (i) Princípio da Precaução, com tentativas de esvaziamento conceitual; (ii) Princípio das Responsabilidades Comuns, porém diferenciadas, com interpretações destinadas a minizar a responsabilidade histórica dos países desenvolvidos; e (iii) Financiamento para o Desenvolvimento, pois os países industrializados não cumpriram o compromisso de destinar 0,7% de seus PIBs à ajuda oficial ao desenvolvimento. Em decorrência, a Rio+10 é frequentemente descrita como um evento marcado por otimismo retórico excessivo, sem acréscimos vinculantes ao Regime Internacional de Meio Ambiente (Guimarães; Fontoura, 2012). No mesmo horizonte, a *Declaração de Délhi* (COP-8) veio para evidenciar que a fratura Norte-Sul permanecia latente, com países em desenvolvimento defendendo que as políticas de adaptação não fossem subordinadas às estratégias de mitigação (IPCC, 2001; ONU, 2002). Em 2003 (COP-9), a consolidação do Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL) reforçou uma tendência de financeirização da crise climática, na medida em que a eficiência de mercado passou a ocupar centralidade em detrimento de transformações estruturais.

Na sequência, a COP-10 (2004) e a COP-12 (2006) sinalizaram a ascensão da adaptação como pilar de sobrevivência, reconhecendo que parte dos impactos climáticos já era inevitável. Todavia, a entrada em vigor do Protocolo de Quioto em 2005 (COP-11) configurou um triunfo ambíguo, tanto pela ausência dos Estados Unidos quanto pela inexistência de metas obrigatórias para economias emergentes.

Já em 2007, a conjuntura da política internacional quanto às mudanças climáticas passou a vivenciar uma nova fase. O *Fourth Assessment Report* do IPCC e a concessão do Prêmio Nobel da Paz produziram um clima internacional de urgência que pressionou a aprovação do *Plano de Ação de Bali* (COP-13) (IPCC, 2007; UNFCCC, 2007). Bali operou como uma manobra diplomática decisiva para incluir grandes emissores no desenho de um novo acordo climático pós-2012, mas as antigas tensões permaneceram sem solução.

Com a crise financeira global que se instaurou a partir de 2008, a narrativa ambiental passou por uma transformação significativa. As iniciativas de Economia Verde promovidas pelo Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) buscaram reposicionar a sustentabilidade como motor de recuperação econômica (UNEP, 2008). Essa lógica foi reforçada pela difusão internacional do *Stern Review*, que sustentou, por meio de análise econômica de custo-benefício, que a inação climática poderia custar até 20% do PIB global (Stern, 2007).

Esse pragmatismo econômico, contudo, não impediu o colapso da COP-15 (2009). Nas circunstâncias, o Acordo de Copenhague representou uma derrota para o multilateralismo climático da ONU, ao constituir-se como um pacto negociado por um grupo restrito de países. O acordo é lembrado por encapsular a transição conflitiva de um modelo de governança baseado em comando e controle ⁴ para um modelo ancorado na soberania nacional e em compromissos voluntários, movimento que posteriormente desaguaria no Acordo de Paris (Bodansky, 2010). Uma das mais relevantes contradições que marcaram o acordo diz respeito à lógica sob a qual ele se organizou. Via de regra, a UNFCCC opera pelo princípio do consenso entre quase 200 nações, o acordo foi redigido a portas fechadas por um grupo restrito composto pelos Estados Unidos e pelo bloco BASIC (Brasil, África do Sul, Índia e China) (Viola; Franchini, 2013).

Esse arranjo produziu uma crise de legitimidade sem precedentes, uma vez que países como Bolívia, Venezuela e Sudão apenas tomaram nota do acordo, recusando sua adoção formal e explicitando a tensão entre a eficácia política das grandes potências e a inclusão democrática no sistema ONU (Bodansky, 2010). Ainda assim, o documento foi o primeiro a reconhecer formalmente a necessidade científica de limitar o aumento da temperatura global a 2°C. Contudo, não estabeleceu metas agregadas de redução de emissões compatíveis com esse objetivo, produzindo um descompasso entre o reconhecimento do problema e os instrumentos jurídicos necessários para enfrentá-lo. Em vez disso, consolidou-se um sistema *bottom-up*, no qual cada país apresenta compromissos voluntários de mitigação, sem garantias de que a soma dessas promessas seja suficiente para evitar a intensificação da crise climática (Viola; Franchini, 2013).

Nesse contexto, a transição para a década de 2010 marcou um esforço de reconstrução diplomática após o ocorrido em Copenhague. Enquanto os anos anteriores foram marcados por negação e impasses relacionados a quem deveria pagar a conta do clima, entre 2010 e 2020, consolidou-se a visão de que a crise ambiental não é um entrave ao desenvolvimento, mas sua condição determinante. A COP-16 (2010), realizada em Cancún, atuou como um movimento de contenção de danos: institucionalizou o Fundo Verde para o Clima, mas consolidou um regime de compromissos voluntários que enfraqueceu o rigor jurídico característico do Protocolo de Quioto (UNFCCC, 2010).

A Tabela 7 sintetiza as Conferências das Partes (COP) da UNFCCC e seus principais documentos no período de 2010 a 2020.

⁴ característico do Protocolo de Quioto

Tabela 7 – Conferências das Partes (COP) da UNFCCC e principais documentos (2010–2020).

Ano	Evento	Documento	Descrição
2010	COP-16 (Cancún)	Acordos de Cancún (Decisão 1/CP.16)	Consolida decisões sobre mitigação, adaptação e financiamento, reorganizando o regime climático no pós-Copenhague.
2011	COP-17 (Durban)	Plataforma de Durban para Ação Reforçada (ADP) (Decisão 1/CP.17)	Inicia o processo para um instrumento “aplicável a todas as Partes”, preparando o caminho para o acordo de 2015.
2012	COP-18 (Doha)	Emenda de Doha ao Protocolo de Quioto (Decisão 1/CMP.8)	Estabelece o segundo período de compromissos do Protocolo de Quioto (2013–2020) e ajustes correlatos.
2013	COP-19 (Varsóvia)	Mecanismo Internacional de Varsóvia para Perdas e Danos (WIM) (Decisão 2/CP.19)	Institui arranjos para tratar perdas e danos associados aos impactos climáticos, sobretudo em países vulneráveis.
2014	COP-20 (Lima)	Lima Call for Climate Action (Decisão 1/CP.20)	Estrutura a etapa final rumo a Paris, incluindo diretrizes para contribuições nacionais (INDCs/NDCs).
2015	COP-21 (Paris)	Acordo de Paris (Decisão 1/CP.21)	Aprova o Acordo de Paris e define a transição para NDCs, transparência e ciclos de revisão de ambição.
2016	COP-22 (Marrakech)	Marrakech Action Proclamation	Sinaliza a passagem para a fase de implementação do Acordo de Paris e reafirma compromisso político multilateral.
2017	COP-23 (Bonn; presidência Fiji)	Fiji Momentum for Implementation (Decisão 1/CP.23)	Mantém o ritmo para concluir o “rulebook” de Paris e estrutura o Talanoa Dialogue como etapa facilitadora.
2018	COP-24 (Katowice)	Katowice Climate Package (“Paris Rulebook”)	Consolida regras de transparência e operacionalização do Acordo de Paris, com pendências relevantes (ex.: Art. 6).
2019	COP-25 (Madri; presidência Chile)	Chile Madrid Time for Action (Decisão 1/CP.25)	Reafirma o processo multilateral, mas mantém impasses sobre instrumentos-chave, com destaque para mecanismos de mercado.
2020	COP-26 (Glasgow) – adiada	Comunicado de adiamento da COP-26	Conferência adiada em razão da pandemia de COVID-19, interrompendo a dinâmica prevista de atualização e elevação de ambição.

Fonte: Elaboração própria com base em UNFCCC (2010–2020).

A Tabela 8 sistematiza os principais eventos internacionais ambientais e seus documentos centrais entre 2010 e 2020, exceto as COPs.

Tabela 8 – Eventos internacionais ambientais e principais documentos (exceto COP)
(2010–2020).

Ano	Evento	Documento	Descrição
2010	COP-10 da CDB (Nagoya)	Plano Estratégico para a Biodiversidade 2011–2020 e Metas de Aichi (Decisão X/2)	Define metas globais para conter a perda de biodiversidade e orientar políticas nacionais e cooperação internacional.
2012	Rio+20 (UNCSD)	O Futuro que Queremos (The Future We Want)	Reafirma o desenvolvimento sustentável e abre o processo político que culmina na formulação dos ODS.
2013	Convenção de Minamata (adoção)	Convenção de Minamata sobre Mercúrio	Estabelece tratado global para proteção da saúde e do ambiente frente aos impactos do mercúrio.
2014	IPCC (AR5) – Relatório Síntese	Climate Change 2014: Synthesis Report	Consolida evidências sobre influência humana no clima e integra riscos, impactos e opções de mitigação/adaptação.
2015	Agenda 2030 e ODS	Resolução A/RES/70/1	Adota metas globais integradas (social–econômico–ambiental) e reposiciona a sustentabilidade como agenda universal.
2015	Marco de Sendai	Sendai Framework 2015–2030	Define prioridades globais para reduzir riscos e perdas associadas a desastres, articulando resiliência e desenvolvimento.
2015	Financiamento do desenvolvimento	Addis Ababa Action Agenda (A/RES/69/313)	Estabelece base político-institucional para meios de implementação e fluxos de financiamento da agenda pós-2015.
2016	Acordo de Paris entra em vigor	Acordo de Paris (vigência a partir de 04/11/2016)	Torna juridicamente vigente o acordo e acelera a agenda de implementação (NDCs, transparência e ciclos de revisão).
2016	Habitat III	Nova Agenda Urbana (New Urban Agenda)	Reposiciona cidades e urbanização sustentável como eixo estruturante do desenvolvimento no sistema ONU.
2016	Emenda de Kigali	Kigali Amendment (Protocolo de Montreal)	Introduz a redução gradual de HFCs, conectando proteção da camada de ozônio e mitigação climática.
2018	IPCC – Relatório Especial 1,5 °C	SR15 – Global Warming of 1.5 °C	Detalha diferenças de risco entre 1,5 °C e 2 °C e discute trajetórias de mitigação.
2019	IPCC – Relatório Especial (Terra)	SRCCCL – Climate Change and Land	Sistematiza interações clima–uso do solo–segurança alimentar, evidenciando trade-offs de mitigação e adaptação.
2019	IPCC – Relatório Especial (Oceanos e Criosfera)	SROCC – Ocean and Cryosphere	Consolida riscos sobre oceanos, gelo e nível do mar, reforçando urgência de mitigação e adaptação.
2020	Balanço do ciclo Aichi	Global Biodiversity Outlook 5 (GBO-5)	Sistematiza o progresso (insuficiente) rumo às Metas de Aichi e subsidia a transição para o marco pós-2020.
2020	Lacuna de emissões	Emissions Gap Report 2020	Atualiza o “gap” entre promessas e trajetórias compatíveis com 1,5–2 °C, destacando limites de quedas conjunturais.

Fonte: Elaboração própria com base em UNFCCC (2010–2020), ONU (2012; 2015; 2016), IPCC (2014; 2018; 2019), CDB (2010; 2020) e UNEP (2020).

A transição para a década de 2010 marcou um esforço de recomposição diplomática após

o trauma de Copenhague. Se, nos anos anteriores, prevaleceram a negação e os impasses em torno de quem deveria “pagar a conta” do clima, o período de 2010 a 2020 consolidou a percepção de que a crise ambiental não constitui um entrave externo ao desenvolvimento, mas passa a operar como sua condição determinante. Nesse decênio, observa-se uma convergência crescente entre agendas antes tratadas de forma compartimentada — direitos humanos, urbanismo e ecologia —, culminando em 2015, frequentemente mobilizado como um “super ano” da diplomacia internacional, quando se abandona a lógica de metas impostas “de cima para baixo” em favor de pactos orientados por responsabilidade compartilhada e por racionalidades pragmáticas.

Após os *Acordos de Cancún* (2010), que contribuíram para recompor o multilateralismo, a Rio+20 (2012) se coloca como marco político inicial do período. Diferentemente da Rio-92, seu foco não foi a criação de novas convenções, mas a elaboração do documento “*O Futuro que Queremos*”, que abriu a transição dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). Nesse meio tempo, a COP-17 (Durban, 2011) adquire centralidade jurídica e política: ali se decidiu que um novo acordo, aplicável a todas as partes (desenvolvidas e em desenvolvimento), deveria ser redigido até 2015, encerrando a era de exceções para grandes emissores emergentes (MEIGIKOS et al., 2013).

O ano de 2015 redefine diversos aspectos da governança global. Em setembro, a ONU aprova a Agenda 2030, estabelecendo os 17 ODS. O diferencial crítico reside na transversalidade assumida pela agenda: o ODS 13 (Ação contra a mudança global do clima) deixa de figurar como item isolado e passa a operar como eixo que sustenta dimensões correlatas, como a segurança alimentar (ODS 2), a saúde (ODS 3) e a gestão da água (ODS 6) (UN, 2015).

Na sequência, em dezembro, o Acordo de Paris (COP-21) substitui o modelo mais engessado do Protocolo de Quioto. Sua principal inovação é a adoção das Contribuições Nacionalmente Determinadas (NDCs), reorganizando o regime climático em torno de compromissos nacionais. Pela primeira vez, o limite de 1,5 °C é incorporado como meta ambiciosa. Todavia, a crítica recai sobre a assimetria entre o objetivo climático, formulado como referência juridicamente vinculante, e as metas de redução, que permanecem voluntárias, produzindo um “hiato de ambição” entre o que a ciência exige e o que a política entrega (VIOLA; FRANCHINI, 2018).

A conferência Habitat III (Quito, 2016) resulta na Nova Agenda Urbana (NAU), que se torna especialmente relevante para o debate sobre adaptação climática. Dado que mais de 70% das emissões de CO₂ provêm das cidades, a NAU propõe que o desenho urbano opere como linha de defesa frente a desastres climáticos. Ao enfatizar resiliência urbana e enfrentamento da segregação socioespacial, a agenda reconhece que as populações urbanas mais pobres tendem a ser as primeiras e mais expostas vítimas da crise ambiental (UN-HABITAT, 2016).

Em 2018, o Relatório Especial do IPCC sobre o aquecimento de 1,5 °C atua como inflexão na diplomacia climática ao evidenciar que a diferença entre 1,5 °C e 2 °C envolve riscos qualitativamente distintos, com implicações diretas para a sobrevivência de ecossistemas e de nações insulares. Esse enquadramento reforça a centralidade do debate regulatório nas COPs seguintes: a COP-24 (Katowice) e a COP-25 (Madri) passam a concentrar esforços na definição

de regras, em especial aquelas vinculadas ao mercado de carbono (Artigo 6 do Acordo de Paris). Ainda assim, o encerramento da década em impasse revela que a promessa da “Economia Verde” continua atravessada por resistência de setores ancorados em combustíveis fósseis, limitando a capacidade de convergência política (IPCC, 2018).

3 PRODUÇÃO DO ESPAÇO, URBANIZAÇÃO E A QUESTÃO URBANO-AMBIENTAL

Explorar a noção de produção do espaço urbano implica deslocar o olhar da cidade como mero cenário e compreendê-la como resultado histórico das práticas sociais, técnicas e políticas que organizam seus usos e valores territoriais. Nesse contexto, mesmo a natureza, muitas vezes compreendida como um espaço natural intocado, também é produzida. Assim, instrumentos normativos, infraestruturas e práticas cotidianas tanto regulam quanto coproduzem as diferenciações socioespaciais percebidas no território.

3.1 PRODUÇÃO DO ESPAÇO E CIDADE COMO PRODUTO SOCIAL

Compreender a cidade como produto social implica reconhecer que sua forma, sua organização e suas dinâmicas não são naturais ou espontâneos, mas resultam de processos históricos e de relações econômicas e políticas específicas. Sposito et al. (1988) aponta que as histórias das cidades e do planejamento são marcadas por momentos distintos, apresentando uma ruptura importante com o surgimento do capitalismo. Antes desse período, em razão do alto custo energético demandado e da base econômica atrelada à terra, as cidades não possuíam a centralidade que detêm hoje.

Para Lefebvre (2006), as cidades apresentam seu ponto de inflexão para o urbano e se inserem no desenvolvimento capitalista a partir da industrialização. Maricato (2015) e Carlos (2019) corroboram essa interpretação, destacando que, embora as cidades precedam o capitalismo, foi a industrialização que fez a cidade “explodir”, subordinando a vida cotidiana a essa lógica e reconfigurando profundamente sua organização.

Esse processo não ocorreu sem contradições. Harvey (2002) aponta que os investimentos nas cidades representam uma estratégia recorrente para contornar as crises de superacumulação do capital. Quando há excesso de capital pressionando as taxas de lucro, o espaço é utilizado para imobilizar esse excedente em obras e territórios — os chamados *spatial fixes* — abrindo novos mercados e absorvendo as crises por um ciclo, ainda que estas tendam a reaparecer posteriormente como parte do desenvolvimento geográfico desigual. Para Carlos (2020), é justamente no espaço que explodem os conflitos e se tornam visíveis essas contradições.

Segundo Corrêa et al. (1989), o espaço urbano é fragmentado, articulado e moldado por diferentes agentes sociais movidos por seus próprios interesses. O autor classifica esses agentes da seguinte forma:

- **Proprietários dos meios de produção:** grandes consumidores de espaço (indústrias e comércio) que demandam terrenos amplos e atuam ora em conflito com proprietários fundiários, ora em colaboração com o Estado.
- **Proprietários fundiários:** buscam extrair a máxima renda de suas propriedades, exercendo pressão sobre o Estado para promover a expansão urbana e a conversão de terras rurais em urbanas.

- **Promotores imobiliários:** incorporadoras, construtoras e instituições financeiras responsáveis pela construção e comercialização das habitações.
- **O Estado:** desempenha múltiplos papéis como legislador, regulador e investidor, moldando diretamente a dinâmica das cidades e refletindo conflitos sociais.
- **O grupo social dos excluídos:** agentes marginalizados do mercado formal que transformam o espaço urbano por meio de estratégias informais de apropriação para construção de moradias.

A dialética dessas interações revela que o espaço não é passivo, mas constitui instrumento de poder e dominação. Lefebvre (2006) introduz o conceito de espaço abstrato, característico do capitalismo, que se apresenta como homogêneo, quantificável e fragmentado, negando diferenças históricas e naturais em prol do funcionamento da acumulação.

Nesse cenário de disputas, é fundamental distinguir o papel do planejamento e da gestão. Souza (2010) argumenta que o planejamento atua na definição de diretrizes de longo prazo, enquanto a gestão corresponde à execução sob pressões imediatas. Maricato (2000) adverte que, em países periféricos, a gestão imediatista e reativa frequentemente mascara a ausência de planejamento estrutural, operando por arranjos emergenciais que tendem a perpetuar desigualdades.

3.2 URBANIZAÇÃO CAPITALISTA, MERCANTILIZAÇÃO DO SOLO E DA NATUREZA URBANA

A urbanização capitalista corresponde à incorporação do território às dinâmicas de acumulação do capital. Nesse modelo, a terra, a moradia e os elementos naturais passam a ser progressivamente convertidos em mercadorias. Trata-se de uma produção desigual do espaço, na qual a exclusão do acesso à terra se converte diretamente em processos de periferização urbana.

Maricato (1997) ressalta que, na base da transformação espacial, operou o processo que tornou a edificação uma mercadoria capitalista. A adoção formal da propriedade privada foi condição fundamental para esse mercado, acompanhada pela estruturação de normas construtivas e urbanísticas que, na prática, excluía aqueles que não possuíam posse legal, capital financeiro ou conhecimento técnico.

Nesse movimento, o planejamento urbano e a legislação deixam de ser apenas instrumentos de ordenamento e passam a atuar como mediadores institucionais da mercantilização do solo. A cidade passa a se estruturar sob a lógica do meio técnico-científico-informacional, organizando o território de forma funcional à reprodução do capital (Santos, 2006). Consequentemente, a urbanização consolida-se como um processo no qual os elementos naturais como os cursos d'água, as áreas verdes e as encostas deixam de ser compreendidos apenas como suportes físicos e ecológicos, passando a integrar estratégias de valorização fundiária.

3.3 A QUESTÃO URBANO-AMBIENTAL COMO CAMPO DE DISPUTA POLÍTICA

Se o espaço é produzido socialmente e atravessado por relações de poder (Lefebvre, 2006), a dimensão ambiental no planejamento urbano não pode ser tratada como um elemento neutro. Ela constitui uma arena estratégica onde a lógica da acumulação imobiliária se confronta com demandas por justiça socioambiental (Harvey, 2014; Acselrad, 2010).

Os estudos levantados sobre planejamento ambiental urbano evidenciam que essa disputa não ocorre apenas no plano discursivo, mas em sua materialização estrutural. Um dos principais entraves constatados é a dificuldade de implementação das diretrizes ambientais: frequentemente, o planejamento permanece no campo normativo, enquanto as lógicas de mercado operam o território com ampla efetividade prática.

A chamada “urbanização do capital” (Harvey, 2014) impõe conflitos significativos entre desenvolvimento urbano e preservação ambiental. A água nas cidades, por exemplo, torna-se objeto de intensa politização e disputa entre lógicas de proteção ambiental e valorização econômica (Swyngedouw, 2004). Paralelamente, a expansão urbana sobre áreas verdes demonstra como a natureza pode ser politicamente produzida para atender ciclos de financeirização fundiária (Smith, 1988).

Os instrumentos de regulação urbana, frequentemente envoltos no discurso da sustentabilidade, podem mascarar a atuação do capital imobiliário e aprofundar desigualdades que vulnerabilizam populações marginalizadas. Diante da complexidade desses conflitos, a construção de políticas urbanas efetivas exige ultrapassar abordagens meramente técnicas ou mercadológicas.

Se a questão urbano-ambiental constitui o palco central das tensões contemporâneas sobre o espaço, é no âmbito das políticas públicas e dos marcos jurídicos que essas contradições assumem sua forma mais concreta. O próximo capítulo examinará como o Estado brasileiro estruturou historicamente seus instrumentos normativos para integrar os imperativos ambientais à política de desenvolvimento urbano.

4 A INCORPORAÇÃO DA AGENDA URBANO-AMBIENTAL NO BRASIL

A compreensão do planejamento urbano e ambiental no Brasil requer buscar, em sua história, de que modo as relações entre sociedade, território e natureza se constituíram ao longo do tempo. A partir da análise da evolução do acesso à terra, das políticas de ocupação e planejamento e das transformações urbanas, podem-se identificar os marcos e as lógicas que definiram as bases do desenvolvimento brasileiro. Essa perspectiva histórica permite compreender como decisões pretéritas, frequentemente pautadas por interesses econômicos específicos, ainda reverberam nas questões ambientais contemporâneas, desde a distribuição desigual dos recursos até os desafios impostos pela urbanização excludente.

4.1 FORMAÇÃO HISTÓRICA DA URBANIZAÇÃO BRASILEIRA E DO PLANEJAMENTO URBANO

Durante o período colonial brasileiro, a relação geopolítica imposta por Portugal não favoreceu a formação de cidades robustas nem a conservação ambiental (Reis, 2000). A apropriação dos bens naturais orientava-se pelo capitalismo mercantil europeu, configurando uma economia predatória e extrativista pautada em uma visão utilitarista da natureza (Stédile, 2005). A rede urbana, até o século XVII, funcionava predominantemente para o escoamento da produção para o mercado externo, com reduzida dinâmica interna, sustentada por uma estrutura agrária latifundiária (Porto-Gonçalves, 2006; Fujita, 2008).

Assim, a exploração do território se deu a partir do estabelecimento de capitâneas de agricultura regular de monoculturas, com a finalidade de realizar a produção de insumos para atender aos mercados europeus. Essa organização territorial viabilizou, portanto, o fortalecimento de uma “organização rural caracterizada pela grande empresa agrícola de exportação, altamente especializada e orientada aos interesses da metrópole” (Fujita, 2008, p. 21). Nesse contexto, a rede urbana que existia até o século XVII apresentava o propósito de servir de suporte às atividades agrícolas e as modificações sofridas por essa rede no período foram em termos de quantidade e não de qualidade das estruturas (Reis, 2000).

Além disso, a própria lógica geopolítica imposta pela Metrópole atuava no sentido de restringir a consolidação de dinâmicas urbanas mais complexas, evitando tanto a circulação interna quanto os contatos externos que pudessem favorecer formas de organização social autônoma.

O sistema urbano era composto por alguns centros regionais dominados diretamente pela Coroa, denominados cidades, complementados pelas vilas subordinadas aos donatários das capitâneas. Esses núcleos urbanos concentravam comerciantes, religiosos e artesãos, mas apresentavam reduzido dinamismo econômico, funcionando sobretudo como espaços de articulação política e social da elite colonial.

A partir do século XVII, a queda dos preços do açúcar desencadeou tensões entre os interesses dos produtores rurais e os da Metrópole, provocando rearranjos na estrutura social da

colônia. Conforme analisa Fujita (2008), esse contexto deu origem a uma política de centralização administrativa e comercial, marcada pelo envio de agentes metropolitanos ao Brasil para substituir os proprietários rurais na intermediação econômica e institucional. Tal reconfiguração provocou um redirecionamento das atividades econômicas coloniais, estimulando simultaneamente a dispersão populacional para o interior, voltada ao fortalecimento de economias de subsistência, e o surgimento de atividades manufatureiras destinadas ao comércio local, o que contribuiu para o crescimento demográfico e para o fortalecimento gradual dos núcleos urbanos. Em resposta a esse movimento, a Coroa portuguesa implementou mecanismos de controle sobre capitâneas e vilas e redirecionou parte da mão de obra escravizada para obras urbanas e infraestruturais (Reis, 2000).

Esse processo foi aprofundado entre os séculos XVII e XVIII, quando a expansão administrativa portuguesa e o desenvolvimento de novas atividades econômicas conferiram maior relevância aos centros urbanos coloniais. A modificação ocorrida quanto à atividade produtiva impulsionou uma reorientação territorial do desenvolvimento, estimulando a ocupação dos interiores e a criação de novas capitâneas, como Minas Gerais e Mato Grosso, além da transferência da capital de Salvador para o Rio de Janeiro (Maricato, 1997). No século XVIII, o ciclo da mineração ampliou ainda mais a centralidade das cidades na organização social e econômica da colônia, favorecendo o surgimento de novas classes sociais, a expansão do setor terciário e o crescimento do trabalho livre urbano. Segundo Leite (2006), tais transformações contribuíram para o fortalecimento de uma vida urbana mais complexa e para o surgimento de tensões políticas que culminariam nos movimentos de independência, ainda que a Metrópole continuasse a buscar manter a exploração utilitária e mercantil dos recursos naturais como eixo estruturante do território colonial.

No século XIX, um marco normativo provocou alterações na relação da sociedade com o território: a promulgação da Lei nº 601, de 1850, conhecida como Lei de Terras. Ao instituir oficialmente a propriedade privada no país e proibir a aquisição de terras devolutas por outro meio que não a compra, essa legislação impediu o acesso à terra por quem não detinha capital, notadamente ex-escravizados e pequenos posseiros. Sem alternativas no campo, consolidou-se um processo migratório para as cidades. A exclusão fundiária rural converteu-se em periferização urbana, originando a ocupação de áreas ambientalmente frágeis e indesejadas pelo capital, como morros e manguezais.

Simultaneamente à mercantilização da terra, os fins do século XIX e o início do século XX marcaram o surgimento do urbanismo no Brasil, liderado por engenheiros e sanitaristas voltados à elaboração de planos de embelezamento, saneamento e obras de infraestrutura para as áreas centrais (Leme, 1999). Nesse período, a legislação urbana começou a ser instituída sob a forma de Códigos de Posturas Municipais. Esses códigos, ao regulamentarem exigências de plantas, responsáveis técnicos e posse legal do terreno, atuaram como um filtro excludente, estruturando o mercado imobiliário e afastando as classes populares da cidade formal.

Na década de 1930, conforme registrado por Bonduki (2018), representantes do poder

público questionavam se seria papel do Estado destinar recursos à melhoria das condições de moradia nas favelas, sob o argumento de que seus moradores não se enquadrariam no perfil do trabalhador formal e honesto digno de políticas sociais. As intervenções propostas eram, assim, tratadas como concessões indevidas a indivíduos considerados improdutivos ou moralmente desqualificados. Essa posição evidencia o conteúdo ideológico subjacente aos planos urbanos do período, que expressavam a visão da classe dominante acerca dos problemas urbanos. Nessa perspectiva, os planos não eram concebidos para enfrentar estruturalmente as desigualdades socioespaciais nem para resolver os problemas das camadas populares, mas para resguardar os interesses dominantes na organização da cidade.

Nas décadas seguintes, o planejamento urbano foi progressivamente apropriado pelas lógicas do capital industrial e da burocracia estatal. O auge dessa atividade ocorreu na segunda metade do século XX, com planos integrados voltados à modernização e ao desenvolvimento regional. Durante a ditadura militar, a implantação do Sistema Financeiro da Habitação (SFH) impulsionou um volume inédito de recursos para o mercado imobiliário, consolidando a verticalização e a expansão excludente das periferias urbanas (Villaça, 2001). A natureza urbana deixou de ser apenas suporte e passou a ser ativamente convertida em ativo econômico no interior das estratégias de valorização fundiária, uma vez que a gestão das cidades se afastava cada vez mais dos seus aspectos físicos para incorporar uma perspectiva econômica influenciada por um aparato político-institucional.

Essa modificação culmina na construção de Brasília, no Centro-Oeste, constituiu um marco da urbanização brasileira sob os ideários modernistas, consolidando uma lógica de organização urbana baseada na separação funcional dos usos da cidade. Esse modelo passou a influenciar a formulação de planos urbanísticos e legislações de zoneamento em diversos municípios brasileiros (Leme, 1999). Contudo, Maricato (1997) observa que tais planos permaneceram, em grande medida, no campo virtual do planejamento, sem alcançar plena materialização na realidade urbana, uma vez que a ocupação irregular do solo e a produção informal de habitação continuaram a expandir as periferias das cidades.

A segunda metade do século XX é amplamente reconhecida como o auge da atividade de planejamento urbano no Brasil (Déak, 1999; Villaça, 2001; Feldman, 2005). Segundo Déak (1999), esse processo foi impulsionado tanto pela influência da reconstrução das cidades europeias no pós-guerra quanto pelo reconhecimento, por parte do Estado brasileiro, do acelerado processo de urbanização que transformava a sociedade nacional. Nesse contexto, o planejamento urbano foi concebido como um conjunto de ações de ordenação espacial das atividades urbanas que não poderiam ser conduzidas apenas pelas forças de mercado, exigindo a atuação direta do Estado em sua formulação e implementação.

Esse período também coincidiu com a consolidação da ideologia desenvolvimentista no Brasil. Conforme argumenta Bielschowsky (1988), o desenvolvimentismo constituiu-se como um projeto de transformação econômica e social baseado na industrialização e na intervenção estatal como instrumentos para superar a pobreza e o subdesenvolvimento. Nesse quadro, o

planejamento urbano passou a integrar um conjunto mais amplo de estratégias de modernização territorial, abrangendo desde infraestrutura urbana e ordenamento do uso do solo até a provisão de serviços públicos e políticas sociais.

Institucionalmente, essa orientação se materializou na ampliação das competências de órgãos federais voltados ao planejamento territorial, como o Ministério do Interior e o Ministério do Planejamento, responsáveis por políticas relacionadas ao desenvolvimento regional, à ocupação do território, ao saneamento básico, à habitação e à assistência aos municípios (Viegas, 2020). Apesar da centralidade atribuída ao planejamento territorial, a questão urbana permaneceu inserida em um campo institucional mais amplo e distante da arquitetura e do urbanismo, cenário que começou a se modificar apenas na década de 1980 com a criação do Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente.

Ao final da década de 1970, contudo, o modelo nacional-desenvolvimentista começou a apresentar sinais de esgotamento. Fujita (2008) aponta que a crise do projeto de modernização conservadora pós-1964 abriu espaço para novas orientações de desenvolvimento inspiradas no fordismo europeu e norte-americano, baseadas na expansão da produtividade e do consumo coletivo. Nesse contexto, a urbanização passou a assumir centralidade nas disputas sociais e políticas, deslocando o debate urbano de uma questão estritamente econômica para uma problemática social. A emergência dos movimentos sociais urbanos nos anos 1980, somada às disputas teóricas entre diferentes concepções de planejamento, preparou o terreno para a incorporação progressiva da dimensão ambiental nas políticas urbanas brasileiras.

4.2 REFORMA URBANA, CONSTITUIÇÃO DE 1988 E ESTATUTO DA CIDADE

Apesar de estarmos tratando da Reforma Urbana apenas neste momento do texto, a luta por essa agenda teve origem anteriormente, em 1963, durante um congresso organizado pelo Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB). Na ocasião, o então presidente João Goulart apresentou propostas de reforma urbana com vistas à ampliação do apoio popular. Contudo, o processo foi interrompido pela instauração da Ditadura Militar em 1964. O regime apropriou-se de parte das ideias discutidas pelos arquitetos, mas as reinterpretou conforme seu próprio contexto político, aplicando-as na constituição de um aparato institucional tecnocrático e fortemente centralizado (Souza, 2010; Maricato, 2011).

Posteriormente, já na década de 1970, a Lei Federal nº 6.766/1979, que disciplinou o parcelamento do solo urbano, emergiu como um marco relevante na política urbana brasileira. Essa legislação representou uma das primeiras tentativas estatais de planejar e regulamentar a expansão das áreas urbanas, prevendo inclusive restrições ao parcelamento em áreas de preservação ecológica. Ainda sob o regime militar, foi criado, em 1980, o Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente, responsável por centralizar as políticas relacionadas ao planejamento territorial e urbano no âmbito federal.

A resistência à tecnocracia centralizadora ganhou força no processo de redemocratização.

Na década de 1980, o Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU) articulou entidades civis, movimentos sociais e categorias profissionais com o objetivo de assegurar a função social da cidade e o acesso democrático à terra, resultando em uma Emenda Popular chancelada por mais de 150 mil assinaturas. Entretanto, a emenda original foi profundamente alterada no Congresso Nacional. Como resposta à pressão popular, a classe dominante retomou o uso do Plano Diretor, tornando-o obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes por meio do artigo 182 da Constituição Federal de 1988 (Brasil, 1988). Embora não tenha atendido a todos os anseios do movimento, a Carta Magna representou um avanço ao estabelecer o ordenamento do desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana. A Constituição também inaugurou um novo paradigma para a regulação ambiental, consolidando um arcabouço que passou a incidir diretamente sobre o ordenamento territorial.

Esses dispositivos constitucionais foram regulamentados em 2001 pelo Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/2001). O Estatuto alinhou-se aos debates globais sobre sustentabilidade ambiental ao estabelecer, como primeira diretriz geral, a garantia do direito a cidades sustentáveis, integrando terra urbana, moradia, saneamento ambiental, infraestrutura urbana, transporte e serviços públicos. A partir desse marco, o governo federal promoveu campanhas de elaboração de planos diretores participativos em todo o país.

Além dessas, outras legislações integraram a trajetória da incorporação ambiental no planejamento territorial brasileiro, é fundamental observar como as discussões de fóruns internacionais reverberaram na formulação dessas leis ao longo da história. A Tabela 9 sistematiza essa evolução, evidenciando a transição de um modelo predominantemente utilitarista e extrativista para o reconhecimento da complexidade socioambiental no espaço urbano.

Tabela 9 – Síntese cronológica de marcos normativos brasileiros relacionados à questão ambiental (1934–2023).

Número / Nome da Lei	Resumo do Conteúdo
Decreto nº 23.793/1934 <i>(Primeiro Código Florestal)</i>	Obrigava os proprietários de terras a manterem 25% da área de seus imóveis com cobertura de mata original.
Decreto nº 24.643/1934 <i>(Código de Águas)</i>	Assegurou o uso gratuito de correntes e nascentes de água para necessidades vitais, permitiu o uso público das águas e previu a exploração da caça e da pesca.
Decreto-Lei nº 24.645/1934	Trouxe uma dimensão ecológica ao garantir proteção aos animais, que passaram a ser tutelados pelo Estado e assistidos pelo Ministério Público e por sociedades protetoras.
Decreto-Lei nº 25/1937	Disciplinou e organizou a proteção do patrimônio histórico e artístico nacional.

Continua na próxima página

Tabela 9 – continuação

Número / Nome da Lei	Resumo do Conteúdo
Decreto-Lei nº 794/1938 <i>(Código de Pesca)</i>	Aprovou e regulamentou as normativas relativas à pesca no Brasil.
Decreto-Lei nº 1.985/1940 <i>(Código de Minas)</i>	Regulamentou as atividades de exploração mineral no país.
Decreto nº 50.877/1961	Trouxe definições sobre as águas, considerando como poluição qualquer alteração de propriedades que causasse prejuízo à saúde, à fauna e à segurança.
Lei nº 4.504/1964 <i>(Estatuto da Terra)</i>	Promulgada para disciplinar o uso e a posse da terra no país.
Lei nº 4.771/1965 <i>(Novo Código Florestal)</i>	Substituiu o código de 1934, transformando a exigência da “quarta parte” em Reserva Legal, com o intuito de preservar os diferentes biomas.
Lei nº 5.106/1966	Concedeu benefícios e incentivos tributários para pessoas físicas, jurídicas e municípios que investissem em reflorestamento.
Leis de 1967	Correspondem à implementação da lei de proteção à fauna, do novo código de pesca e do novo código de mineração.
Decreto nº 62.127/1968 <i>(Código Nacional de Trânsito)</i>	Trouxe regras importantes ao exigir o uso de instrumentos em veículos para diminuir ou impedir a poluição do ar.
Lei nº 6.151/1974	Constituiu o II Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), traçando diretrizes sobre o meio ambiente, mesmo em uma época de forte fomento ao desenvolvimento econômico.
Decreto-Lei nº 1.413/1975	Estabeleceu o controle da poluição do meio ambiente provocada especificamente por atividades industriais.
Lei nº 6.453/1977	Dispôs sobre a responsabilidade civil por danos nucleares e a responsabilidade criminal por atos ligados a atividades nucleares.
Lei nº 6.513/1977	Dispôs sobre a criação de áreas especiais e locais de interesse turístico.
Lei nº 6.766/1979	Disciplinou e estabeleceu as regras para o parcelamento do solo urbano no Brasil.

Continua na próxima página

Tabela 9 – continuação

Número / Nome da Lei	Resumo do Conteúdo
Lei nº 6.938/1981 <i>(Política Nacional do Meio Ambiente)</i>	Considerada um marco divisor, criou o SISNAMA e o CONAMA, definiu conceitos de poluição e degradação, instituiu o licenciamento e fomentou a educação ambiental.
Lei nº 7.347/1985 <i>(Ação Civil Pública)</i>	Disciplinou a ação civil pública como instrumento processual, possibilitando que as agressões ao meio ambiente fossem levadas à justiça.
Constituição Federal de 1988	Tratou o meio ambiente como bem de uso comum, instituiu o dever de protegê-lo, impôs a exigência do prévio licenciamento e a obrigação de recuperar áreas mineradas.
Decreto nº 97.632/1989	Trouxe a definição normativa de degradação como sendo os processos que resultam em danos ou perda das propriedades do meio ambiente.
Lei nº 7.735/1989	Criou o IBAMA, encarregado de preservar, fiscalizar e controlar os recursos renováveis.
Lei nº 7.802/1989	Penaliza o uso indevido e irregular de agrotóxicos.
Lei nº 7.803/1989	Estabeleceu a obrigatoriedade do uso de licença para a comercialização ou utilização de motosserras.
Lei nº 7.804/1989	Criminaliza atos relacionados à poluição ambiental.
Lei nº 7.805/1989	Transformou em delito a prática da garimpagem sem a devida autorização legal.
Decreto nº 98.816/1990	Regulamentou a lei dos agrotóxicos, detalhando regras sobre pesquisa, experimentação, rotulagem e descarte.
Lei nº 9.433/1997 <i>(Política Nacional de Recursos Hídricos)</i>	Criou o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos e reforçou a necessidade de garantir a disponibilidade da água.
Lei nº 9.605/1998 <i>(Lei de Crimes Ambientais)</i>	Determinou sanções administrativas e penais, inovando ao incluir a pessoa jurídica como sujeito punível por danos contra a natureza.
Decreto nº 2.972/1999	Reestruturou o órgão de controle, denominando-o formalmente como Ministério do Meio Ambiente (MMA).
Lei nº 9.985/2000 <i>(SNUC)</i>	Criou o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC) para proteção da biodiversidade.
Lei nº 10.257/2001 <i>(Estatuto da Cidade)</i>	Exigiu que o planejamento municipal tratasse de modo integrado as questões urbanísticas e ambientais para o bem-estar social.

Continua na próxima página

Tabela 9 – continuação

Número / Nome da Lei	Resumo do Conteúdo
Lei nº 11.445/2007 <i>(Política Nacional de Saneamento Básico)</i>	Estabeleceu diretrizes fundamentais para planejamento, fornecimento de água, esgoto, limpeza urbana e manejo de águas pluviais.
Lei nº 11.516/2007	Criou o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) para fiscalizar e gerir as Unidades de Conservação da União.
Decreto nº 7.217/2010	Regulamentou a Política Nacional de Saneamento Básico e instituiu o SINISA.
Deliberação Conjunta COPAM/CERH nº 02/2010 <i>(Minas Gerais)</i>	Legislação estadual que estabeleceu limites e o conceito de áreas contaminadas com risco à saúde humana e ao meio ambiente.
Lei nº 12.305/2010 <i>(Política Nacional de Resíduos Sólidos)</i>	Fixou a responsabilidade compartilhada pelo ciclo do produto, estipulou o fim dos lixões e exigiu processamento apropriado de resíduos.
Lei Complementar nº 140/2011	Fixou regras de cooperação entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios, reduzindo a sobreposição e os conflitos de competência no licenciamento ambiental.
Lei nº 12.651/2012 <i>(Código Florestal atual)</i>	Inovou com o Cadastro Ambiental Rural (CAR), mas representou retrocessos que fragilizaram a proteção ecológica, como a diminuição das APPs.
Lei nº 13.089/2015 <i>(Estatuto da Metrópole)</i>	Reforçou a integração entre o planejamento urbano metropolitano e a sustentabilidade, aproximando-se das metas de cidades e comunidades sustentáveis.
Decreto nº 8.892/2016	Criou a Comissão Nacional para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS).
Decreto nº 9.178/2017	Introduziu critérios de sustentabilidade nas contratações públicas, estabelecendo parâmetros ambientais para licitações e promovendo a prática de compras verdes governamentais.
Lei nº 14.026/2020 <i>(Novo Marco do Saneamento)</i>	Atualizou o marco legal do saneamento básico, estabelecendo novas metas focadas na universalização do acesso à água potável e ao esgotamento sanitário.
Decreto nº 11.704/2023	Recriou a Comissão Nacional para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) no Brasil.

Fonte: Elaboração própria com base na sistematização de marcos normativos ambientais brasileiros.

O ordenamento jurídico-ambiental brasileiro não se formou isoladamente; ele consti-

tui, em grande medida, um rebatimento das pressões, consensos e tratados estabelecidos nas conferências internacionais, adaptados às contradições do contexto político nacional.

A Tabela 10 apresenta a correlação entre os principais eventos internacionais ambientais e os marcos normativos brasileiros relacionados à questão ambiental, evidenciando os fluxos de influência entre a agenda global e a institucionalidade nacional.

Tabela 10 – Correlação entre eventos internacionais ambientais e marcos normativos brasileiros.

Evento internacional	Diretriz central	Marcos normativos brasileiros correlatos
Conferência de Estocolmo (1972)	Inserção da questão ambiental na agenda internacional e reconhecimento da necessidade de compatibilizar desenvolvimento e proteção ambiental.	Lei nº 6.151/1974 (II PND), Decreto-Lei nº 1.413/1975, Lei nº 6.453/1977, Lei nº 6.513/1977, Lei nº 6.766/1979 e, posteriormente, Lei nº 6.938/1981.
Relatório Brundtland (1987)	Consolidação do conceito de desenvolvimento sustentável e reforço da integração entre crescimento econômico, justiça social e proteção ambiental.	Constituição Federal de 1988, Lei nº 7.735/1989, Lei nº 7.802/1989, Lei nº 7.803/1989, Lei nº 7.804/1989, Lei nº 7.805/1989 e Decreto nº 97.632/1989.
Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento – Rio-92	Fortalecimento da governança ambiental, da noção de sustentabilidade e da institucionalização de instrumentos de gestão ambiental.	Decreto nº 98.816/1990, Lei nº 9.433/1997, Lei nº 9.605/1998, Decreto nº 2.972/1999 e Lei nº 9.985/2000.
Protocolo de Kyoto (1997)	Redução de emissões, fortalecimento da agenda climática e ampliação do debate sobre instrumentos regulatórios e responsabilidade ambiental.	Lei nº 9.605/1998, Lei nº 9.985/2000, Lei nº 10.257/2001 e, posteriormente, Lei nº 12.305/2010 e Lei Complementar nº 140/2011.

Fonte: Elaboração própria, a partir da correlação entre marcos internacionais da agenda ambiental e a legislação brasileira sistematizada na pesquisa.

Tabela 10 – Continuação.

Evento internacional	Diretriz central	Marcos normativos brasileiros correlatos
Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável – Joanesburgo (2002)	Reforço da implementação do desenvolvimento sustentável, com ênfase em saneamento, água, gestão urbana e inclusão social.	Lei nº 10.257/2001, Lei nº 11.445/2007, Lei nº 11.516/2007 e Decreto nº 7.217/2010.
Rio+20 (2012)	Renovação do debate sobre governança ambiental, economia verde e sustentabilidade urbana, com maior ênfase na articulação entre escalas e políticas públicas.	Lei nº 12.651/2012, Lei nº 13.089/2015, Decreto nº 8.892/2016 e Decreto nº 9.178/2017.
Acordo de Paris e Agenda 2030 (2015)	Consolidação da agenda climática global e dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, com metas de sustentabilidade, resiliência urbana e universalização de serviços essenciais.	Lei nº 13.089/2015, Decreto nº 8.892/2016, Decreto nº 9.178/2017, Lei nº 14.026/2020 e Decreto nº 11.704/2023.

Fonte: Elaboração própria, a partir da correlação entre marcos internacionais da agenda ambiental e a legislação brasileira sistematizada na pesquisa.

A articulação entre os acordos globais e o arcabouço normativo brasileiro revela uma institucionalização reativa, marcada por avanços jurídicos substanciais, porém frequentemente acompanhada por déficits de efetividade no plano local. A Conferência de Estocolmo, em 1972, atuou como um dos primeiros grandes catalisadores externos. Conforme analisa Barbieri (2020), as pressões internacionais sobre o modelo de desenvolvimento predatório dos países periféricos forçaram o Estado brasileiro a estruturar seus primeiros órgãos ambientais, movimento que culminou na Política Nacional de Meio Ambiente de 1981, estabelecendo o zoneamento e o licenciamento ambiental de forma pioneira.

Na virada para a década de 1990, o conceito de desenvolvimento sustentável e a forte visibilidade proporcionada pela Rio-92 coincidiram com o período de redemocratização do Brasil. Autores como Benjamin (2005) e Acsehrad (1999) apontam que a Constituição Federal de 1988 abandonou a condição de marginalidade ecológica anterior para elevar o meio ambiente à condição de direito fundamental. A articulação entre a necessidade global de cidades mais

equitativas e a luta do Movimento pela Reforma Urbana resultou no Estatuto da Cidade, em 2001, normatizando o ideário da cidade sustentável.

Mais recentemente, a formulação da Agenda 2030 e da Nova Agenda Urbana, em Habitat III, também se impôs aos municípios brasileiros. Apesar disso, estudos como os de Salla (2023) e Espíndola e Ribeiro (2020) demonstram que a incorporação dessas agendas nos planos diretores contemporâneos ocorre de forma fragmentada. Se, no plano internacional, as cidades são apontadas como linha de frente do enfrentamento climático, no Brasil a internalização dessas metas esbarra nas capacidades institucionais e na histórica flexibilização dos instrumentos urbanísticos em favor do capital imobiliário (Drumond; Almeida; Nascimento, 2023). Assim, observa-se que o Brasil é relativamente célere em assimilar os discursos da governança ambiental global em seu corpo legislativo federal, mas enfrenta severas barreiras de territorialização quando esses compromissos precisam se converter em métricas, instrumentos e ações vinculantes nos planos diretores.

4.3 A RELAÇÃO URBANO-AMBIENTAL NA PRODUÇÃO CIENTÍFICA BRASILEIRA

A produção científica brasileira sobre a relação entre planejamento urbano e meio ambiente tem se ampliado significativamente. Apesar desse avanço institucional, a literatura aponta que a incorporação efetiva da dimensão ambiental nesses instrumentos permanece marcada por tensões, lacunas e contradições estruturais. Nesse sentido, como ponto de partida para as discussões que abordam a relação entre plano diretor e meio ambiente realizadas nesta pesquisa, foi mobilizado um metaestudo para sistematizar o estado da arte da produção acadêmica sobre o tema, examinando criticamente como a relação entre planos diretores e meio ambiente tem sido abordada na literatura científica nacional no período pós-Estatuto da Cidade.

A pesquisa baseou-se em uma análise quanti-qualitativa de artigos científicos indexados na base SciELO, utilizando como estratégia metodológica um metaestudo fundamentado na análise de conteúdo proposta por Bardin (1977). Inicialmente foram identificados 179 trabalhos relacionados ao tema “plano diretor”, os quais passaram por sucessivas etapas de filtragem — exclusão de duplicidades, delimitação temática e verificação de aderência ao campo do planejamento urbano — resultando em um conjunto final de 33 artigos que abordavam diretamente a interface entre planejamento urbano e meio ambiente no contexto brasileiro.

A análise dos estudos selecionados revelou, em primeiro lugar, um padrão geográfico desigual na produção científica. Aproximadamente 70% das pesquisas concentram-se nas regiões Sul e Sudeste do país, com destaque para estudos realizados na cidade de São Paulo, que aparece como objeto recorrente de investigação. Em contraste, as regiões Norte e Centro-Oeste apresentam presença significativamente menor na literatura, sendo identificados apenas estudos pontuais em capitais como Campo Grande, Teresina e Fortaleza, além de um único estudo envolvendo cidades paraenses. Essa distribuição desigual reflete, por um lado, as assimetrias históricas da produção acadêmica no Brasil e, por outro, evidencia lacunas importantes na

compreensão das dinâmicas socioambientais em contextos urbanos menos pesquisados.

Do ponto de vista metodológico, os trabalhos analisados apresentam predominância de abordagens empíricas, presentes em cerca de 78% dos artigos. Esses estudos utilizam majoritariamente estratégias de investigação baseadas em estudos de caso, análise documental de planos diretores, observação de campo e aplicação de ferramentas de geoprocessamento. Já os estudos de natureza teórica correspondem a aproximadamente 22% da amostra e tendem a discutir conceitos mais amplos relacionados à governança urbana, infraestrutura verde, integração de políticas públicas e crítica aos modelos tradicionais de planejamento urbano.

No que se refere aos problemas identificados na literatura, três conjuntos de questões aparecem de forma recorrente nos estudos analisados. O primeiro deles diz respeito à baixa efetividade dos planos diretores na prática. Em diversos casos, os planos são descritos como documentos essencialmente programáticos, cuja aplicação concreta encontra obstáculos institucionais, administrativos e políticos. A ausência de instrumentos operacionais de fiscalização, monitoramento e implementação aparece como um dos principais fatores que limitam a capacidade desses instrumentos de produzir transformações efetivas no território urbano. Pesquisas como as de Bogo (2020) e Capasso e Pequeno (2021) destacam que, embora os planos diretores frequentemente apresentem diretrizes ambientais robustas, estas não se traduzem em ações concretas de gestão territorial.

O segundo conjunto de problemas refere-se aos conflitos entre desenvolvimento urbano e preservação ambiental. A literatura evidencia que, em muitos casos, as revisões dos planos diretores têm flexibilizado parâmetros urbanísticos para favorecer a expansão imobiliária e a valorização fundiária. Estudos como os de Back, Di Giulio e Malheiros (2022) e Peres, Abreu e Calheiros (2023) demonstram que o processo de revisão dos instrumentos urbanísticos frequentemente ocorre sob forte influência de interesses econômicos vinculados ao mercado imobiliário. Nesse contexto, instrumentos previstos no Estatuto da Cidade — como zoneamento urbano, outorga onerosa do direito de construir e mecanismos de participação popular — podem ser reinterpretados ou aplicados de maneira seletiva, reforçando desigualdades territoriais e fragilizando a proteção ambiental.

Essas disputas tornam-se ainda mais visíveis na distribuição territorial de investimentos urbanos. Em diversos casos analisados, instrumentos destinados à promoção de justiça socioespacial são aplicados prioritariamente em áreas valorizadas da cidade, enquanto territórios periféricos — frequentemente mais vulneráveis a riscos ambientais — permanecem com menor cobertura de infraestrutura urbana e proteção ambiental. Esse processo contribui para reproduzir padrões históricos de desigualdade urbana e expõe populações socialmente vulneráveis a maiores níveis de risco socioambiental.

O terceiro conjunto de questões diz respeito às emergências ambientais associadas à urbanização contemporânea. Entre os problemas mais recorrentes identificados na literatura destaca-se a degradação de recursos hídricos urbanos, presente em aproximadamente 40% dos estudos analisados. Esse fenômeno manifesta-se de diversas formas, incluindo contaminação de

córregos urbanos, ocupação de áreas de mananciais, ausência de integração entre planejamento urbano e gestão de bacias hidrográficas e ocorrência recorrente de inundações em áreas urbanas.

Além da questão hídrica, a expansão urbana sobre áreas ambientalmente sensíveis também aparece como tema recorrente. Estudos identificam processos de ocupação de áreas de preservação permanente, redução de áreas verdes urbanas e conflitos em zonas de amortecimento de unidades de conservação. Paralelamente, a temática das mudanças climáticas passa a ganhar maior destaque na literatura recente, sobretudo em artigos publicados após 2020, que questionam a ausência de estratégias claras de adaptação climática nos planos diretores municipais.

Outro aspecto relevante identificado nos estudos refere-se à fragmentação institucional na gestão urbano-ambiental. A literatura aponta que a ausência de articulação entre diferentes instrumentos de planejamento — como planos diretores, planos de bacia hidrográfica e zoneamentos ambientais — compromete a capacidade de gestão integrada do território. Da mesma forma, a fragilidade da cooperação entre diferentes níveis de governo e entre atores institucionais e sociedade civil limita a construção de uma governança ambiental capaz de enfrentar os desafios socioambientais contemporâneos.

Em síntese, a análise da produção científica revela um quadro marcado por avanços normativos, mas também por profundas limitações na implementação das diretrizes ambientais previstas nos planos diretores. Embora concebidos como instrumentos centrais de democratização do planejamento urbano e promoção do desenvolvimento sustentável, esses planos frequentemente reproduzem as tensões estruturais da produção do espaço urbano brasileiro, nas quais interesses econômicos, disputas políticas e fragilidades institucionais condicionam a efetividade das políticas urbano-ambientais. A persistência dessas contradições evidencia a necessidade de fortalecer mecanismos de governança territorial, ampliar a integração entre políticas públicas e incorporar de forma mais efetiva as dimensões ambientais e climáticas no planejamento urbano municipal.

4.4 OS IMPACTOS DA AGENDA 2030 NOS PLANOS DIRETORES DAS CAPITALS

A adoção da Agenda 2030 pelas Nações Unidas, em 2015, estabeleceu um novo marco para a governança global do desenvolvimento sustentável. Estruturada em torno de 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e 169 metas interconectadas, a agenda propõe um plano de ação voltado à superação de desafios globais complexos, como pobreza, desigualdades socioeconômicas, degradação ambiental e mudanças climáticas. Diferentemente de iniciativas anteriores, como os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), a Agenda 2030 incorpora explicitamente a interdependência entre dimensões sociais, econômicas e ambientais do desenvolvimento, enfatizando a necessidade de políticas públicas integradas e de cooperação multiescalar para sua implementação,

No contexto dessa agenda global, as cidades assumem papel estratégico, uma vez que concentram parcela significativa da população mundial, além de grande parte das atividades

econômicas, do consumo de recursos naturais e das emissões de gases de efeito estufa. Nesse cenário, os instrumentos de planejamento urbano tornam-se fundamentais para a territorialização dos compromissos internacionais assumidos pelos Estados nacionais. Entre esses instrumentos, os planos diretores municipais ocupam posição central no ordenamento territorial brasileiro.

Partindo desse pressuposto, foi investigado de que maneira os planos diretores das capitais brasileiras elaborados após a aprovação da Agenda 2030 incorporaram os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável como diretrizes para o planejamento urbano local. Para tanto, procedeu-se de uma análise qualitativa dos planos diretores das capitais brasileiras aprovados ou revisados após 2016¹. A estratégia metodológica consistiu na leitura exploratória dos documentos normativos, com o objetivo de identificar menções diretas à Agenda 2030 ou aos ODS, classificando-as posteriormente em três níveis de incorporação: menção pontual, vinculação explícita a temas ou objetivos específicos e integração detalhada com instrumentos ou políticas públicas concretas.

Do universo das 27 capitais brasileiras, verificou-se inicialmente que 11 não possuíam planos diretores atualizados após 2016, encontrando-se com instrumentos vencidos ou em processo de revisão. Dessa forma, a análise concentrou-se em 16 capitais que aprovaram ou revisaram seus planos diretores no período posterior a adoção da Agenda 2030, contemplando cidades distribuídas por todas as regiões do país.

Os resultados indicam que a incorporação da Agenda 2030 nos planos diretores das capitais brasileiras ainda ocorre de forma limitada e heterogênea. Apenas cinco das dezesseis capitais analisadas apresentam menção explícita à Agenda 2030 ou aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável em seus textos normativos: Belo Horizonte, Natal, Palmas, Rio de Janeiro e São Paulo. Nas demais capitais — como Goiânia, Florianópolis, Recife, Teresina, Salvador e Vitória — não foram identificadas referências diretas à agenda global, ainda que alguns de seus princípios apareçam implicitamente nas diretrizes urbanísticas inspiradas pelo Estatuto da Cidade.

Mesmo entre os planos que mencionam a Agenda 2030, observa-se grande variação quanto ao grau de aprofundamento dessa integração. O caso de São Paulo destaca-se como o exemplo mais robusto de institucionalização dos ODS no planejamento urbano municipal. A revisão intermediária do Plano Diretor Estratégico, aprovada em 2023, estabelece explicitamente que a política de desenvolvimento urbano do município deve ser orientada pelos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável e pelas ações de enfrentamento às mudanças climáticas. Além disso, o município dispõe de instrumentos complementares destinados ao planejamento, monitoramento e implementação das metas da Agenda 2030, o que demonstra maior capacidade institucional para traduzir compromissos globais em políticas públicas locais.

Outras capitais apresentam níveis intermediários de incorporação. O plano diretor de Natal estabelece vinculação explícita aos ODS em seus objetivos gerais e articula essa agenda com outros instrumentos internacionais relevantes, como a Nova Agenda Urbana e a Convenção

¹ Período posterior à institucionalização da agenda global

sobre Diversidade Biológica. Belo Horizonte, por sua vez, integra os princípios da Agenda 2030 ao compromisso municipal com a Nova Agenda Urbana, com destaque para o ODS 11, voltado à promoção de cidades inclusivas, seguras, resilientes e sustentáveis.

O plano diretor do Rio de Janeiro apresenta uma abordagem mais pontual, com referências à Agenda 2030 em seções específicas relacionadas à articulação intersetorial e à urbanização de favelas. Nesse caso, a implementação de políticas relacionadas aos ODS depende fortemente de instrumentos complementares, como o Plano de Desenvolvimento Sustentável e Ação Climática do município. Já o plano diretor de Palmas incorpora a Agenda 2030 de forma mais genérica, mencionando explicitamente o compromisso com os ODS — especialmente o ODS 11 — nos objetivos do plano, mas sem detalhar mecanismos específicos de implementação ou monitoramento.

Assim, nota-se que embora alguns municípios apresentem esforços de institucionalização mais estruturados, a maioria dos planos diretores não estabelece articulação explícita com os ODS. Essa ausência normativa compromete a rastreabilidade das políticas públicas locais em relação aos compromissos internacionais assumidos pelo país, dificultando tanto o monitoramento dos avanços quanto a compatibilização com indicadores globais de sustentabilidade.

Além disso, a mera menção formal aos ODS não garante, por si só, a implementação efetiva das metas propostas. A concretização dessas agendas depende da existência de instrumentos operacionais, indicadores de monitoramento, mecanismos de financiamento e articulação entre diferentes setores da administração pública, elementos que ainda se mostram incipientes em grande parte dos municípios brasileiros.

Nesse contexto, observa-se que, embora os princípios do Estatuto da Cidade dialoguem indiretamente com diversas metas da Agenda 2030, a ausência de vinculação explícita entre esses instrumentos limita o potencial estratégico do planejamento urbano como ferramenta de implementação dos compromissos firmados.

Sendo Palmas uma das capitais que menciona explicitamente a Agenda 2030 em seu plano diretor, torna-se pertinente compreender o processo histórico que culminou na formulação desse instrumento de planejamento. Assim, o capítulo seguinte busca reconstruir a trajetória de produção do espaço urbano no município, analisando como diferentes períodos históricos contribuíram para a configuração territorial contemporânea e para a elaboração do atual Plano Diretor.

5 O PLANEJAMENTO URBANO DE PALMAS E A LÓGICA ECOLÓGICA COMO ESTRATÉGIA

Este capítulo sistematiza a etapa empírica da pesquisa, examinando a trajetória do planejamento urbano de Palmas desde sua fundação até a consolidação do Plano Diretor de 2018, tomando a dimensão ambiental como eixo estruturante do discurso de planejamento e como linguagem de governança territorial. Parte-se do entendimento de que o planejamento urbano não é um instrumento neutro de ordenamento, mas um campo de disputas em que normas, discursos e dispositivos institucionais mediam relações entre Estado, capital e território, produzindo seletividades e hierarquias espaciais (Lefebvre, 1991; Harvey, 1996; Harvey, 2005; Maricato, 2011).

Os resultados aqui apresentados derivam de um conjunto documental composto por: (i) legislações e instrumentos normativos (Constituição Federal, Estatuto da Cidade, leis estaduais e municipais relacionadas à criação do Estado, implantação da capital e planos diretores); (ii) documentos técnicos de planejamento (Plano Urbanístico Básico/Memoriais e estudos de localização); (iii) planos e programas associados à agenda da sustentabilidade e ao empreendedorismo urbano em Palmas (Plano de Ação Palmas Sustentável/ICES–BID); e (iv) bibliografia crítica e estudos locais que permitem confrontar a norma com o discurso e a materialidade territorial.

A opção por esse recorte se ancora em uma perspectiva teórico-metodológica que lê o planejamento como produção social do espaço, no qual a forma urbana e os marcos normativos não apenas refletem a cidade, mas participam ativamente de sua constituição. Sob essa lente, os instrumentos urbanísticos operam como mediações capazes de fixar (ou deslocar) valores no território, instituir restrições e permissividades, orientar investimentos e legitimar projetos políticos de cidade (Lefebvre, 2006; Harvey, 1996; Harvey, 2005).

5.1 PALMAS: FUNDAÇÃO ESTATAL E PRODUÇÃO DO TERRITÓRIO COMO ATIVO

A criação do estado do Tocantins e a fundação de Palmas inscrevem-se em um movimento de reorganização político-administrativa em que a urbanização é mobilizada como técnica de governo e como dispositivo de reordenamento territorial. A promulgação da Constituição Federal de 1988 consagrou a autonomia estadual do Tocantins e inaugurou um ciclo de institucionalização cujo desdobramento urbanístico principal foi a concepção de uma capital planejada (Brasil, 1988).

Embora a narrativa oficial costume apresentar a emancipação como “luta secular”, articulando antecedentes do século XIX e iniciativas como a CONORTE, o processo esteve atravessado por disputas e interesses econômicos, nos quais a produção de uma identidade regional também operou como instrumento de legitimação e sustentação do novo arranjo de poder (Fornaro, 2012).

A história da implantação da capital materializou um dos componentes centrais da hipótese da dissertação, em que a terra urbana é mobilizada como ativo estratégico. A Lei Estadual nº 009/1989 declarou de utilidade pública a área destinada à implantação da capital e atribuiu ao Executivo competências amplas, incluindo desapropriação, transferência a terceiros, retrovenda,

regulamentação do uso do solo e declaração de áreas de preservação ecológica (Tocantins, 1989). Essa arquitetura institucional centralizou o poder territorial do Estado e permitiu converter o território em base de financiamento, valorização e governabilidade (Rodvalho, 2020; Lucini, 2018).

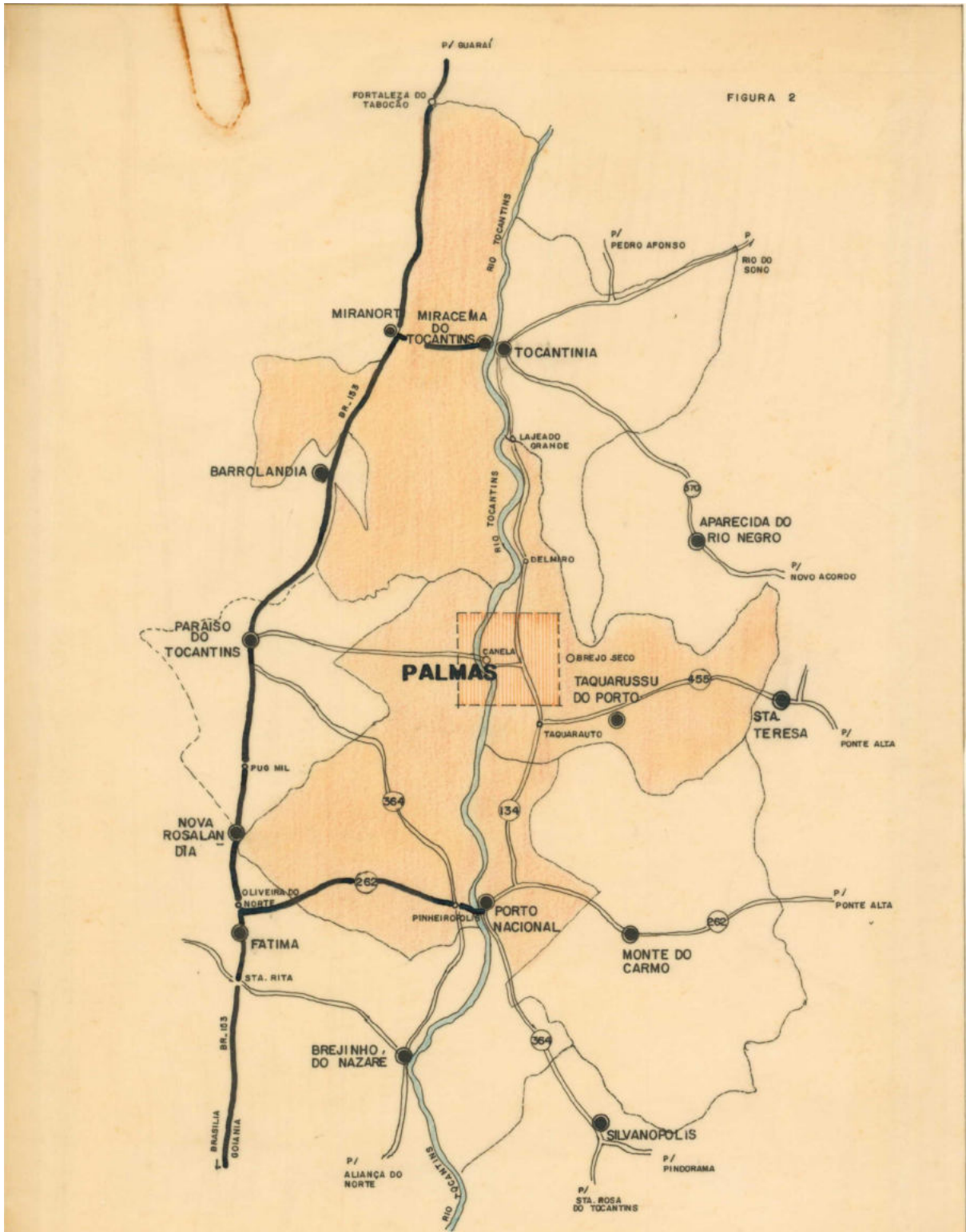
5.1.1 Projeto urbanístico da capital

Sob responsabilidade dos arquitetos Fernando Cruvinel Teixeira e Walfredo Antunes de Oliveira Filho, consolidou-se o Plano Urbanístico voltado a orientar a ocupação inicial e o crescimento futuro de Palmas (Velasques, 2010). Nesse contexto, foram apresentações nesta seção os aspectos que condicionaram e influenciaram o projeto, bem como os resultados dele em si, que puderam ser consultados no Termo de Referência para Contratação do escritório, no Memorial do Projeto Urbanísticos e demais anexos consultados através do Portal Memourb Palmas.

5.1.1.1 Aspectos físicos e demais condicionantes na definição da área do projeto

Segundo os autores do projeto, a escolha do sítio urbano resultou de um conjunto encadeado de estudos técnicos descritos no Termo de Referência (Grupo Quatro, 1989), baseado em uma análise integrada do espaço regional que avaliou recursos naturais, humanos e infraestrutura, articulando diagnóstico e propostas de intervenção por prioridades e recomendações. O documento também indica que a implementação do plano dependeria de arranjos institucionais, gestão e definição de recursos e fontes de financiamento (Grupo Quatro, 1989). A figura a seguir indica a localização proposta para o quadrilátero.

Figura 3 – Localização do quadrilátero proposto

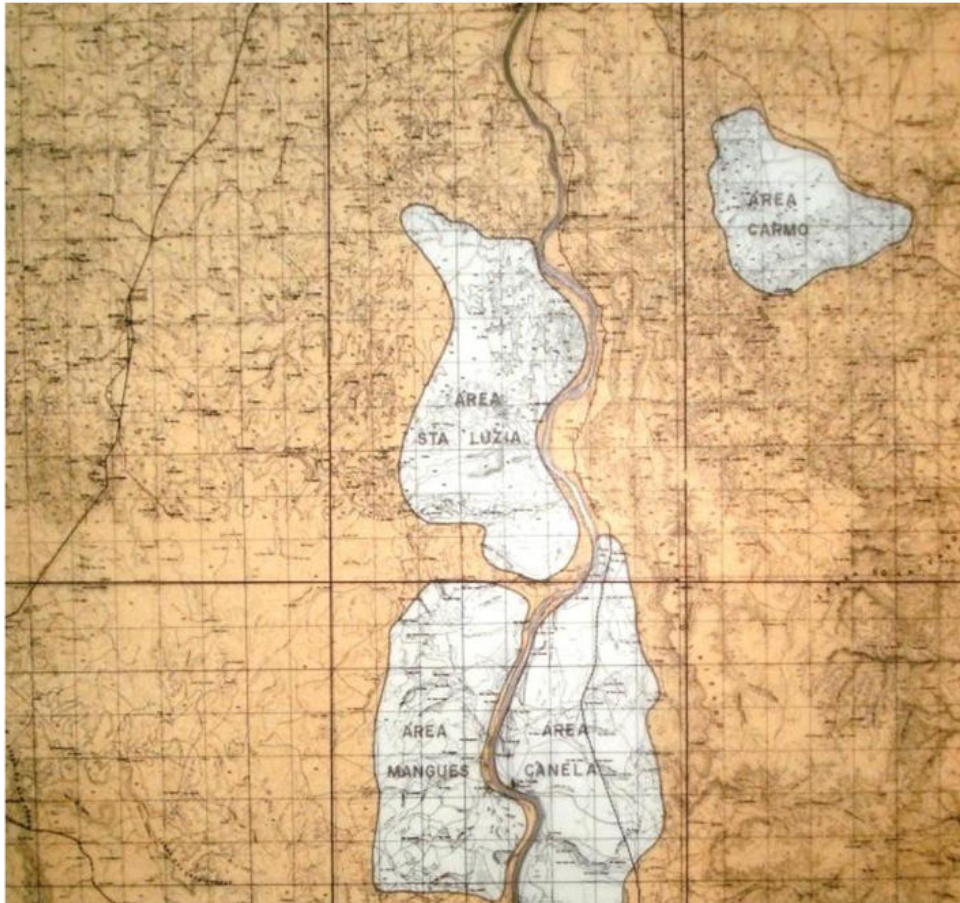


Fonte: (Grupo Quatro, 1989).

Quanto de recorte espacial, o relatório de planejamento descreve uma delimitação progressiva do território de estudo: partiu-se de um quadrilátero de 8.100 km² para utilidade pública (com exclusão de parte da Reserva Indígena dos Xerentes), passando por análises de centralidade

e por recortes sucessivos (112 km N–S × 90 km L–O; 32 km × 32 km), até a definição da *Área de Urbanização* de 12 km × 32 km (38.400 ha), na margem direita do Rio Tocantins, junto à Serra do Lajeado e próximo ao povoado de Canela (Grupo Quatro, 1989). A figura indica quais as áreas que entraram no debate.

Figura 4 – Áreas propostas para implantação da capital



Fonte: Grupo Quatro (1989).

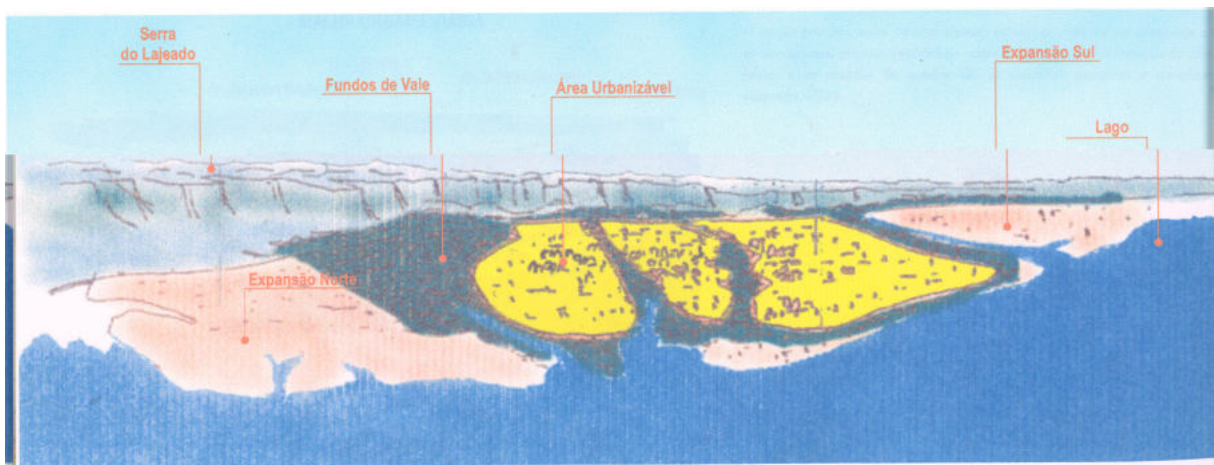
5.1.1.2 *Memorial do Projeto Urbano de Palmas*

O Projeto Urbanístico/Memorial apresenta a implantação da nova capital como orientada por uma perspectiva “ecológica e humanística”, afirmando que o planejamento deveria ser atravessado por um cuidado ambiental permanente. Nesse enquadramento, o documento aponta como determinantes o padrão ambiental local, a morfologia do sítio, a cobertura vegetal e as relações previstas entre a cidade e o meio ambiente regional e local, incluindo a escala do Estado. Também registra que o conjunto das edificações deveria levar em conta e respeitar o clima local, ainda que os trechos disponibilizados não detalhem parâmetros climáticos específicos.

A *Área de Urbanização* proposta é descrita como situada entre dois grandes referenciais ambientais: uma Reserva Ecológica existente, associada à Serra do Lajeado, e o lago que resultaria da futura Barragem do Lajeado. O texto explicita que a relação ambiental da cidade

deveria se desenvolver de modo a conviver com a reserva e o lago, estabelecendo uma lógica de integração e, simultaneamente, de diferenciação espacial. Nesse sentido, foi prevista a localização de equipamentos nas proximidades do lago voltados ao conjunto da população, com acesso a esportes, lazer e demais benefícios associados ao corpo d'água. Para a reserva ecológica, Memorial também registra a previsão de equipamentos no interior dessa área, condicionados a um plano de manejo que definiria cuidados para que a ocupação final não descaracterizasse a proteção ambiental (Grupo Quatro, 1989). A seguir, a figura 5 indica a localização da Serra do Lajeado, as direções de expansão e a área prevista para habitação.

Figura 5 – Localização da Serra do Lajeado e direções de expansão (norte/sul), com identificação das principais áreas de habitação



Fonte: (Grupo Quatro, 1989).

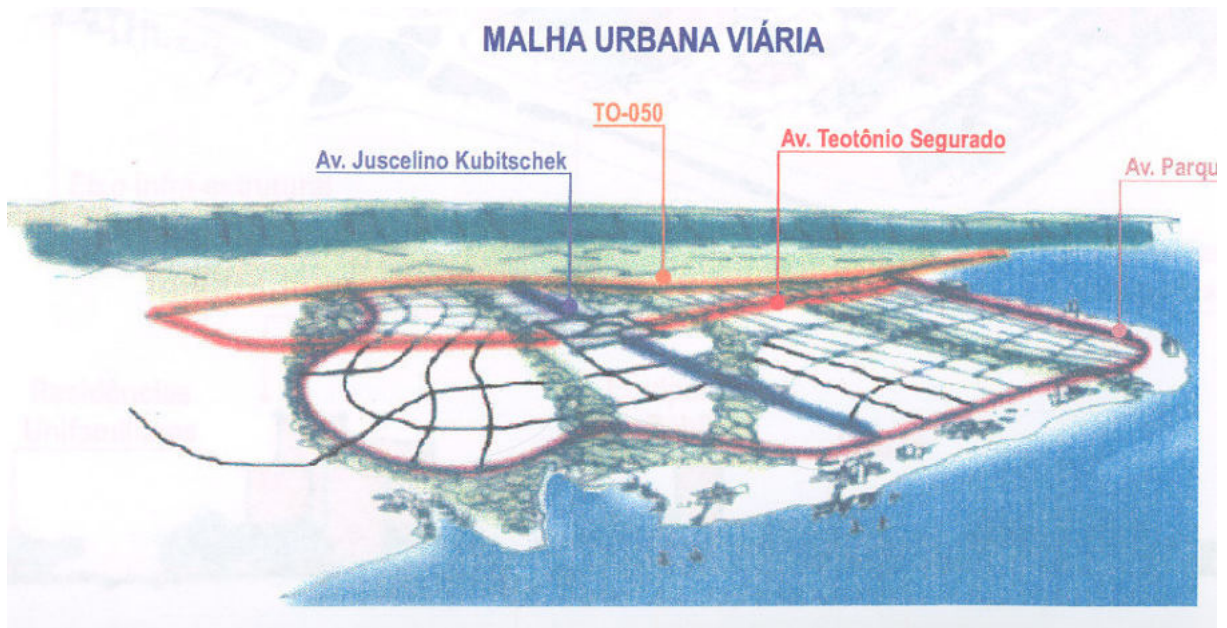
No partido geral, o documento afirma ter prevalecido uma visão ecológica mais ampla do que um enfoque meramente ambientalista, associada à busca de simplicidade e a uma relação holística entre o conjunto social, as partes edificadas e o ambiente que ocupariam. A ideia de qualidade ambiental explorada aparece vinculada à configuração física da cidade, orientada a minimizar impactos climáticos das estruturas construídas e a respeitar o ambiente regional e local. Como condicionantes diretos do traçado urbanístico, o Memorial destaca a serra, o lago (que na oportunidade ainda não estava concluído, apenas projetado), os fundos de vale e a estrada que liga Tocantínia a Porto Nacional¹, elementos apresentados como estruturadores do desenho urbano.

A relação com o lago se operacionaliza no projeto a partir da proposta da Avenida Parque, conforme é possível verificar na Figura 5, entre outros aspectos é operacionalizada pela proposta de uma Avenida Parque que margeia o corpo d'água, concebida como transição entre áreas habitacionais e usos de lazer, turismo, esporte e equipamentos como clubes e universidade. O Memorial também atribui às vias de fundo de vale um papel de mediação cotidiana entre os habitantes e parques urbanos lineares, definidos como áreas verdes dotadas de equipamentos

¹ No contexto, a rodovia em questão era estadual, batizada de TO-050. Atualmente, a rodovia encontra-se federalizada e integra a BR-010 Tocantins. Secretaria da Comunicação (2024)

como escolas, pequenos centros culturais e outras instalações que demandem espaços verdes e compromissos de preservação. Após a demarcação do espaço urbanizável e considerando o fluxo viário induzido pelas condicionantes, o documento registra a opção por um eixo longitudinal — a Avenida Principal — associado a uma extensa área verde de 40 metros de largura, enquanto o limite oeste do conjunto seria dado por uma Via Parque que acompanha os contornos do lago, conforme pode-se verificar na Figura 6.

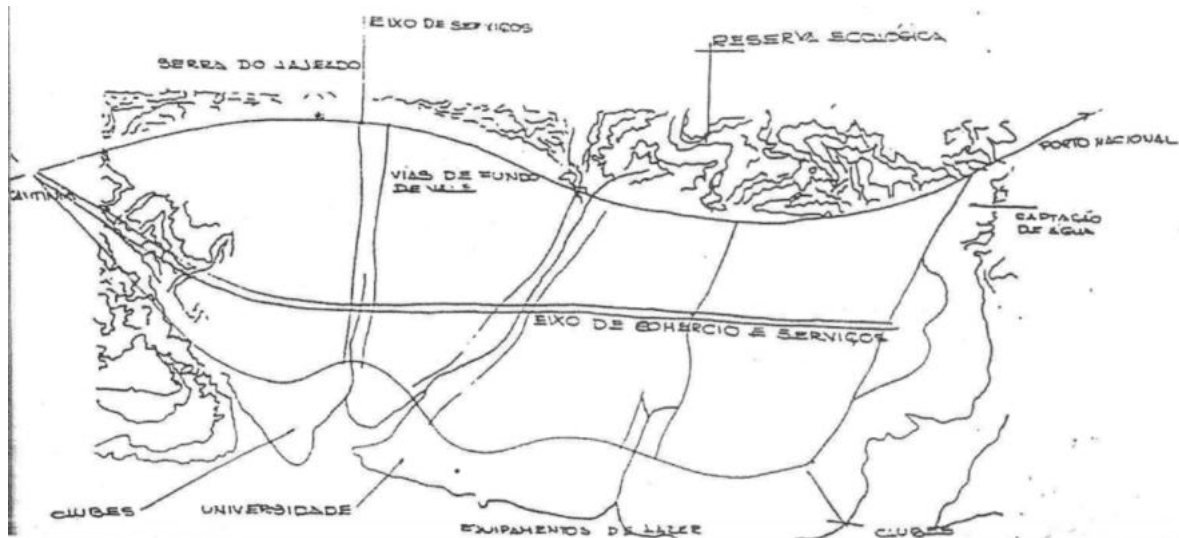
Figura 6 – Malha urbana viária proposta (perspectiva), evidenciando o eixo longitudinal e a relação com a Av. Parque/lago.



Fonte: (Grupo Quatro, 1989).

No que se refere às atividades urbanas, o Memorial indica que usos de lazer, cultura, esportes e atividades que demandem maiores áreas seriam distribuídos ao longo de zonas verdes intersticiais e, quando pertinente, dispostos também na faixa contígua ao lago. A necessidade de massas verdes e arbóreas é enfatizada, e o documento sustenta que a nova capital possuiria condições favoráveis para incorporar o verde à sua realidade e integrá-lo harmoniosamente à paisagem urbana. O croqui da cidade, extraído do Memorial, está representado pela Figura 7.

Figura 7 – Croqui da Cidade, demonstrando os usos previstos



Fonte: (Grupo Quatro, 1989).

Nessa direção, propõe-se um sistema de áreas verdes composto por Parque Ecológico, Parques Urbanos, Parques Lineares e Áreas Verdes Comunitárias, com um índice declarado de $19m^2$ por habitante, além da possibilidade de disciplinar 15% de áreas verdes no interior das quadras. Também se prevê arborização ao longo do eixo principal e do sistema viário, formando vias verdes (Grupo Quatro, 1989).

O Parque Ecológico seria localizado a leste da cidade, na reserva ecológica existente entre as nascentes do Ribeirão da Água Fria e do Córrego Comprido, compreendendo área de 10 milhões de metros quadrados destinada ao lazer e à valorização da vegetação existente. O Memorial associa a preservação da natureza à ocupação organizada e harmônica desse parque e ao desenvolvimento de um senso de preservação ambiental na população por meio da convivência homem/natureza. Entre os equipamentos apontados como possíveis no Parque Ecológico, incluem-se o Jardim Botânico e o Zoológico; o Jardim Botânico é descrito como destinado ao cultivo e estudo de espécies nativas, particularmente do cerrado, à manutenção de viveiro para atender a demanda gerada pela construção da capital e ao lazer cultural, além de funcionar como centro de educação ambiental por meio de passeios ecológicos (Grupo Quatro, 1989).

O texto do registro ainda a previsão de dois Parques Urbanos situados no eixo principal da cidade, junto aos Córregos. O sistema é complementado por matas ciliares, responsáveis por proteger as margens dos córregos e formar Parques Lineares que atravessariam a cidade, reforçando a articulação entre drenagens, preservação e estruturação de espaços públicos. Quanto ao saneamento básico, foi previsto no plano que o Ribeirão Taquarussu seria o manancial para abastecer a capital, justificada por condições de localização, qualidade e disponibilidade de água. Quanto às proporções de áreas previstas, o Memorial apresenta o seguinte resumo, demonstrado pela Tabela 11.

Tabela 11 – Resumo de áreas do Plano Básico de Palmas.

Categoria de uso	Área (ha)	(%)
Zonas residenciais	5894	53
Zonas institucionais	180	1,5
Zona de serviços regionais	363	3,2
Zona de serviços metropolitanos	671	6,1
Centro urbano	147	1,2
Ensino	132	1,1
Lazer e recreação	1112	9,9
Áreas verdes	994	9
Sub-total	9493	
Sistema viário	1294	15
Total	10787	100

Fonte: Elaboração própria, com base em Grupo Quatro (1989).

5.1.1.3 Plano Diretor Urbanístico - Lei Municipal 468 de 1994

O Plano Diretor Urbanístico de 1994 apresenta os condicionantes do meio físico e da preservação ambiental como parte dos conceitos e definições básicas que orientam a organização espacial do território. O documento explicita que a organização territorial considera escalas federativas distintas e que, nesse contexto, a dimensão ambiental aparece associada a faixas de domínio, áreas de preservação ecológica e áreas cuja natureza ou determinação legal impõe preservação (Palmas, 1994).

No âmbito do território estadual, o Plano registra como determinante a fixação da área de reserva ecológica da Serra do Lajeado, além de mencionar a existência de florestas residuais (Palmas, 1994). Já no âmbito do território municipal, afirma-se que foram identificadas áreas que, por sua natureza ou por determinação legal, devem ser preservadas, com referência também à necessidade de preservação de florestas esparsas (Palmas, 1994). Esses apontamentos configuram, nos excertos disponíveis, o modo como o documento reconhece elementos vegetacionais e áreas ambientalmente sensíveis como condicionantes formais do ordenamento territorial.

No nível indicado como território nacional, o Plano menciona condicionantes ligadas às faixas de domínio dos rios locais e da represa resultante da futura barragem do Lajeado (Palmas, 1994). Em continuidade, nos trechos referentes ao território municipal, aparece a indicação de que deve ser preservada a margem do futuro lago, e o documento também faz referência a uma “faixa de lazer e recreação”, bem como a “faixas de lagos e recreação” listadas como objetos de projetos específicos (Palmas, 1994). Ainda que não sejam detalhados os critérios técnicos de delimitação dessas faixas, elas são apresentadas como categorias territoriais vinculadas diretamente ao corpo d’água e à futura represa. Quanto às áreas previstas na Primeira Etapa para cada uso descrito,

seguem a tabela a seguir:

Tabela 12 – Distribuição de áreas prevista para a primeira etapa de implantação do Plano Básico de Palmas.

Categoria de uso	Área (ha)	(%)
Habitação	875	35
Áreas verdes	500	20
Sistema viário	350	14
Comércio e serviços regionais	125	5
Comércio e serviços urbanos	100	4
Centro urbano	125	5
Atividades de governo	50	2
Áreas institucionais	125	5
Outros equipamentos	250	10
Total	2500	100

Fonte: Elaboração própria, com base em Grupo Quatro (1989).

5.1.1.4 O processo de implantação real da cidade

A síntese comparativa entre o Projeto Urbanístico e o Plano Diretor Urbanístico de 1994 permite analisar como a dimensão da incorporação ambiental no município se formaliza. Em ambas, essa dimensão aparece como princípio organizador do território, e aparecem proporções semelhantes de áreas verdes², apesar disso, nota-se que ocorre entre os planos uma abordagem conceitual diferente. Enquanto o projeto inicial operava sob uma visão holística e ecológica focada no desenho da paisagem, o Plano de 1994 reduziu essa dimensão a uma perspectiva estritamente jurídico-administrativa, limitando o discurso ambiental a categorias normativas e zonas específicas (ZLR e ZV).

É a partir desse deslocamento que se torna necessário examinar as condições políticas concretas que mediaram a ocupação do solo e que definiram, na prática, o alcance efetivo dessas categorias. Nesse contexto, para além do que o plano e a lei prescrevem, importa compreender como o processo de implantação foi estruturado por decisões de centralização fundiária e por rearranjos de poder que reorientaram seletivamente o destino das terras, tensionando aquilo que seria preservado ou urbanizado.

Em se tratando da escolha do sítio urbano que sediaria a nova capital Lucini (2018) demonstra que a suposta disputa entre as cidades preexistentes (Araguaína, Gurupi e Porto Nacional) para sediar a capital pode ser interpretada como um "jogo de cena" (Lucini, 2018, p. 189) de caráter ideológico destinado a dissimular práticas de fortalecimento do poder político do recém-

² Inclusive pela própria exigência da Lei Federal nº 6766/79.

criado governo estadual, uma vez que a decisão de construir uma capital na região central já estaria tomada e a área já se encontraria delimitada para desapropriação pelo governador de Goiás antes mesmo da instalação oficial do Tocantins.

Além disso, a escolha do sítio na margem direita, na área de Canela, é apresentada pela autora como estratégica e conveniente ao Estado por incidir sobre uma região marcada por graves problemas fundiários e por extensa área *sub judice*, em processo de regularização no âmbito da Ação Discriminatória n. 335/82³, de modo que as imprecisões quanto à posse e à propriedade teriam facilitado ações arbitrárias e o despojo das terras pelo governo (Lucini, 2018), o que contradiz a tese da escolha do local orientada pelos aspectos paisagísticos e ecológicos.

Lucini (2018) evidenciou também que a lógica ecológica incorporada ao projeto urbanístico oficial de Palmas (Grupo Quatro, 1989) operou, na prática, também como recurso de legitimação para a política fundiária do Estado. Nesse quadro, a proposta de criação de um “cinturão verde” no entorno da capital, voltado ao abastecimento imediato por hortifrutigranjeiros e criação de pequenos animais, foi mobilizada como argumento técnico para justificar a desapropriação de uma extensão rural muito superior ao perímetro urbano e às áreas de expansão previstas.

A autora destaca a contradição de que essas áreas já eram ocupadas por agricultores e camponeses, que poderiam, em tese, realizar as atividades produtivas anunciadas, mas foram excluídos sob a diretriz de concentrar o domínio da terra nas mãos do Estado. Em lugar de consolidar um cinturão ecológico-produtivo, as terras excedentes expropriadas foram convertidas em loteamentos de chácaras no entorno da área urbana, reforçando a transformação da proteção ambiental em mercadoria imobiliária (Lucini, 2018).

O ponto a ser observado aqui é que a mesma engenharia estatal que permite reservar áreas verdes, também viabiliza a reorientação política do destino dessas terras. Ao concentrar a titularidade e o poder de alocação, o Estado passa a operar o território tanto como base de governabilidade quanto como instrumento de definição seletiva do que será tratado como preservação, lazer ou urbanização.

Um importante exemplo relacionado à atuação estatal com fim diverso em relação ao esperado diz respeito às alterações de uso do solo nas Áreas de Lazer e Cultura (ALC) do município, conforme mobilizado nas pesquisas de Vieira (2019). A autora mostra como, a partir do fim dos anos 1990, o ambiental se reorganiza politicamente em torno do reservatório e das margens e o governo estadual inicia ações para aproveitamento da área contígua ao futuro lago, mobilizando projetos urbanísticos e estratégias político-econômicas. Na proposta de Ruy Ohtake (1999), a ALC é dividida em zonas, incluindo parque linear e praias nas margens do lago, com marinas e intervenções artificiais — isto é, a natureza (lago) torna-se suporte de um programa urbano que combina lazer, turismo e valorização (Vieira, 2019).

Além disso, a legislação estadual atribui poderes para desapropriar imóveis na faixa marginal ao lago e justifica a medida com finalidades que incluíram a implantação de moradias

³ Ver mais em Lucini (2018) e Rodvalho (2020)

populares, paisagismo, arborização e proteção ambiental. No entanto, Vieira (2019) afirma que esse enquadramento oculta as verdadeiras disposições e marca a passagem de um espaço pensado pelo uso social/coletivo para uma apropriação fundada no valor de troca, apesar das ressalvas ambientais.

Nesse mesmo contexto, Coccozza (2007), aponta para como a formação do lago da UHE Lajeado converteu a orla de Palmas em um estratégico ativo de especulação imobiliária, marcado pela tentativa estatal de implantar uma *imagem litorânea* artificial na Orla da Graciosa. No entanto, esse planejamento rígido e verticalizado encontrou limites na apropriação social, revelando um contraste nítido com outros espaços de lazer orgânicos da cidade, como as praias do Prata e das Arnos, que, diferentemente dos projetos oficiais, surgiram do anseio popular direto e consolidaram-se como locais de uso social efetivo e espontâneo.

Outro aspecto que merece destaque é explorado por Rodovalho (2012), que demonstra que na implantação da cidade, o processo de gestão foi conduzido prioritariamente por questões políticas, em detrimento das orientações do plano, produzindo um hiato entre diretriz e prática. Esse deslocamento é importante para as análises ambientais porque a incorporação ecológica prevista no desenho urbano dependia de programação para a ocupação, mecanismos regulatórios e sequenciamento, cujas ausências tendem a importar em outras formas de apropriação das áreas livres, fundos de vale e corpos d'água.

Corroborando com Rodovalho, Coccozza (2007) identifica uma ruptura entre a escala do plano e a execução urbana. O descompasso verificado se manifesta no tratamento da vegetação, em que o Cerrado nativo é frequentemente suprimido e substituído por um paisagismo ornamental — como observado no caso da Avenida Teotônio Segurado ⁴ —, o que desloca a natureza de ecossistema funcional para mero cenário estético.

O autor também argumenta que essa fragilidade decorre do descompasso de prioridades entre o planejamento original e a gestão política, evidenciando que as escolhas político-construtivas tendem a fragilizar as diretrizes de desenvolvimento sustentável em favor de intervenções que priorizam a imagem em detrimento da integridade do bioma.

No mesmo sentido, Figuera (2005) reconhece que Palmas foi concebida sob princípios ecológicos e com amplos espaços verdes, mas sustenta que a cidade foi implantada às custas de mudanças significativas na paisagem natural, com retirada de vegetação nativa; e que os espaços verdes ficaram sem incentivo de uso e sociabilização por um processo de implantação e expansão que negligenciou a cobertura vegetal nativa. Além disso, a autora discute o *slogan* de "Capital Ecológica" atribuída a Palmas ao longo dos anos 1990, demonstrando que tal denominação opera prioritariamente como uma peça de *marketing* urbano e ideologia política, vinculada a interesses econômico-financeiros e ao ecologismo global, carecendo de uma metodologia transparente para o cálculo de seus índices de áreas verdes.

⁴ Houve na avenida uma derrubada inicial da vegetação nativa, que foi “contornada” por replantio paisagístico de espécies exóticas de palmeiras, arbustos, gramíneas; mais tarde, em 2006, a duplicação recoloca a discussão sobre preservar a vegetação existente e evitar repetir “erros do passado”

Sob essa fachada publicitária, a realidade material do período foi caracterizada, na verdade, pelo aumento acelerado de áreas antropizadas e pela supressão severa de Cerrado e matas ciliares em bacias estratégicas, como as dos córregos Sussuapara e Taquaruçu. A análise empírica realizada por Fighera (2005), com base em imagens de satélite e levantamento das áreas verdes associadas aos cursos d'água urbanos entre 1990 e 2002, evidencia um processo acelerado de supressão da cobertura vegetal e de expansão das áreas antropizadas durante a implantação da capital. Os resultados sintetizados nas Tabelas 13, 14 e 15 revelam perdas expressivas de vegetação nativa, especialmente de matas ciliares e de Cerrado, bem como a rápida expansão da urbanização sobre áreas originalmente destinadas à preservação ambiental.

Tabela 13 – Redução da cobertura vegetal nas áreas de mananciais urbanos de Palmas (1990–2002).

Indicador ambiental	Situação inicial	Situação final	Variação	Observações
Mata ciliar	54,04% da área analisada (1990)	44,80% (2002)	-18% (aprox. 134 ha)	Redução expressiva nas bacias dos córregos Brejo Comprido, Taquaruçu e Sussuapara, com perdas entre 20% e 22% da vegetação protetora.
Cerrado nativo	12,52% da área analisada (1990)	0,27% (2002)	-98% (aprox. 106 ha)	Supressão quase total do Cerrado, especialmente nas bacias dos córregos da Prata e Sussuapara, onde a perda chegou a cerca de 99%.

Fonte: Elaboração própria, com base em Fighera (2005).

Tabela 14 – Crescimento das áreas antropizadas nas bacias urbanas de Palmas (1990–2002).

Indicador ambiental	Situação inicial	Situação final	Variação	Observações
Áreas antropizadas	33,44% da área analisada (1990)	54,93% (2002)	+62%	Expansão associada à implantação urbana da capital e à ocupação das bacias hidrográficas urbanas.
Antropização no ribeirão Taquaruçu	—	—	+111%	Uma das bacias mais impactadas pelo processo de urbanização.
Antropização no córrego da Prata	—	—	+83%	Crescimento expressivo da ocupação urbana sobre áreas anteriormente naturais.

Fonte: Elaboração própria, com base em Figuera (2005).

Tabela 15 – Diferença entre áreas verdes previstas e áreas verdes efetivamente utilizáveis em Palmas.

Indicador ambiental	Situação prevista	Situação observada	Variação	Observações
Índice de área verde (projeto urbano)	34,06 m ² /hab	—	—	Valor previsto no projeto urbanístico original para as superquadras residenciais.
Índice de área verde utilizável	—	9,48 m ² /hab	-72% em relação ao previsto	Baixa qualidade das áreas verdes internas às superquadras, sem arborização de sombreamento, paisagismo ou equipamentos urbanos.

Fonte: Elaboração própria, com base em Fighera (2005).

Os dados apresentados indicam que a implantação da capital produziu simultaneamente três processos articulados: a supressão acelerada da vegetação nativa, a expansão das áreas urbanizadas sobre bacias hidrográficas e a baixa efetividade das áreas verdes planejadas no projeto urbanístico. Tais resultados revelam um descompasso entre o discurso da capital ecológica presente na concepção da cidade e as dinâmicas efetivas de produção do espaço urbano observadas nas primeiras décadas de ocupação.

A leitura articulada dos autores demonstra que a dimensão ambiental em Palmas aparece como componente constitutivo do próprio desenho inicial do território — e, justamente por isso, torna-se altamente sensível às inflexões político-institucionais da implantação. Na reconstrução de Lucini (2018), o macroparcelamento do projeto urbanístico já distribui uma parcela expressiva do perímetro entre lazer e recreação, áreas verdes e sistema viário, e chega a discriminar áreas verdes/unidades de conservação como categoria territorial com peso significativo no conjunto de usos, mas sua efetividade depende do modo como o poder público articula (ou desarticula) a gestão da terra e da ocupação ao longo do tempo.

Essa promessa ambiental é enunciada explicitamente como parte do imaginário fundador do plano. Vieira (2019) registra que, no próprio horizonte conceitual do projeto, projetava-se para a ALC e para a margem direita do futuro reservatório um valor de uso social e coletivo, inclusive no sentido da preservação ambiental. No entanto, a mesma autora observa que, ainda no contexto de elaboração do projeto, emergem interesses sobre essa extensa faixa contígua

ao reservatório, que se intensificam com a UHE e desdobram projetos e rearranjos de uso no período seguinte.

É justamente nessa transição do ecológico como princípio declarativo para o objeto de disputa que se inserem as leituras sobre a implantação orientada por conveniências políticas. Para Rodovalho (2012), isso aparece com nitidez ao sintetizar que a apropriação política do projeto seguiu o macroparcelamento, mas não respeitou as fases de ocupação nem o perímetro previsto, criando focos densos em áreas de expansão e produzindo uma cidade desconectada do sequenciamento planejado. Nesse contexto, pode-se verificar que essa desarticulação institucional não é neutra, ela incide diretamente sobre a incorporação ambiental, porque compromete os mecanismos de coordenação necessários para manter contínuos e protegidos os espaços ambientalmente sensíveis.

Assim, o ambiental aparece simultaneamente como linguagem de legitimação e como campo de reorganização territorial seletiva, condicionado por arranjos político-econômicos. Quando a análise desloca o foco para a materialidade ecológica, Figuera (2005) conclui que a imagem ecológica se mostra comprometida, sendo incoerente com a narrativa de “capital ecológica” quando se toma como critério a preservação de elementos vegetais nativos e a qualificação ambiental dos espaços verdes. Essa incoerência reflete as tensões do próprio contexto histórico de surgimento da cidade. A década de 1990 consolidou a difusão do ideário neoliberal ao mesmo tempo em que assistiu à ascensão do paradigma ambiental global, cujos maiores expoentes foram a Eco-92 e o início das Conferências das Partes (COPs) ligadas à ONU. Como abordado anteriormente, as COPs passaram a pautar o desenvolvimento sustentável como diretriz hegemônica. Essa narrativa foi incorporada no surgimento de Palmas, e utilizada como um dispositivo de legitimação do seu planejamento. Contudo, ao transpor o discurso dessas agendas globais para a prática urbana local, o ambiental foi instrumentalizado e operou muito mais como uma ferramenta de valorização fundiária do que como uma garantia de aplicação dos princípios de sustentabilidade.

5.1.2 Plano Diretor Participativo do Município de Palmas (2007)

O processo de elaboração do Plano Diretor Participativo de Palmas (PDPP), consubstanciado na Lei Complementar nº 155/2007, insere-se no cenário nacional de impulso e incentivos federais, pós-aprovação Estatuto da Cidade e criação do Ministério das Cidades em 2003 (Rodvalho, 2020). A obrigatoriedade legal de que municípios com mais de 20 mil habitantes elaborassem ou revisassem seus Planos Diretores até 2006 desencadeou uma Campanha Nacional de Sensibilização, da qual a capital tocantinense fez parte (Coriolano, 2011; Rodvalho, 2020).

5.1.3 O contexto histórico de elaboração do Plano Diretor Participativo de Palmas (2007)

Localmente, as bases para a formulação do Plano Diretor Participativo de Palmas (PDPP) começaram a ser delineadas ainda em 2001, com a elaboração do Plano Estratégico Municipal para Assentamentos Subnormais (PEMAS) (Coriolano, 2011; Rodovalho, 2020). Desenvolvido no contexto do Programa Habitar Brasil, financiado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), o PEMAS constituiu um diagnóstico pioneiro ao evidenciar fragilidades estruturais na legislação urbanística vigente desde 1994. Entre suas principais conclusões destacavam-se a necessidade de revisão do marco normativo do uso e ocupação do solo, a regulação de assentamentos subnormais e a incorporação de instrumentos capazes de orientar a expansão urbana de forma mais equilibrada do ponto de vista social e ambiental (Coriolano, 2011; Rodovalho, 2020).

A partir de 2005, o processo de revisão do plano foi efetivamente iniciado, adotando uma metodologia participativa associada a um componente formativo e educativo (Rodovalho, 2020). A Prefeitura Municipal, por meio da recém-criada Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e Habitação (SEDUH) e em articulação com o Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano e Habitação (CMDUH), estruturou uma estratégia institucional que buscava fortalecer as capacidades técnicas locais para conduzir o processo de planejamento urbano. Nesse contexto, os recursos destinados à revisão do plano foram direcionados à contratação da ONG Associação para Recuperação e Conservação do Ambiente (ARCA), responsável pela organização de um curso de especialização (pós-graduação lato sensu) em Planejamento Urbano e Ambiental, realizado em parceria com a Universidade Federal do Tocantins (UFT) (Coriolano, 2011; Rodovalho, 2020). A iniciativa envolveu técnicos da administração municipal e lideranças comunitárias, com o objetivo de ampliar sua capacitação e autonomia para atuar nas etapas posteriores de implementação do plano.

Os trabalhos desenvolvidos no âmbito dessa especialização subsidiaram a chamada “Leitura Técnica” da cidade, posteriormente confrontada com a “Leitura Comunitária” (Rodovalho, 2020). Esta última foi construída por meio de um amplo processo participativo realizado entre janeiro de 2005 e junho de 2006, que incluiu oficinas, reuniões, seminários e consultas públicas em diferentes regiões de Palmas. Esse processo buscava incorporar ao planejamento urbano as percepções da população sobre problemas urbanos, infraestrutura, qualidade ambiental e dinâmica de expansão da cidade (Rodovalho, 2020). No entanto, a intensidade e a duração das atividades participativas acabaram por gerar um processo progressivamente exaustivo para a população. Observou-se, ao longo do tempo, uma redução do nível de participação popular, sobretudo nas etapas finais e decisivas do processo deliberativo (Coriolano, 2011; Rodovalho, 2020).

Esse desgaste abriu margem para que o projeto originalmente construído nas instâncias participativas sofresse modificações significativas durante sua tramitação institucional. Quando a minuta do projeto de lei do PDPP foi encaminhada à Câmara Municipal, passou a receber emendas que refletiam tanto a influência de práticas políticas patrimonialistas quanto a pres-

são exercida por interesses ligados ao mercado imobiliário local (Coriolano, 2011; Bottura, 2019; Rodovalho, 2020). Nesse contexto, aspectos relacionados à função social da propriedade, à regulação do uso do solo e à distribuição espacial das atividades urbanas passaram a ser reconfigurados.

Dentre as alterações introduzidas pelo Legislativo, duas se destacaram por seus efeitos sobre o caráter inclusivo do plano e sobre a forma de organização territorial da cidade. A primeira foi a redução significativa das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS). Das 14 áreas inicialmente propostas pelo Executivo como ZEIS Tipo 1 — destinadas à implantação de novos loteamentos de habitação social em áreas centrais e valorizadas — apenas quatro foram efetivamente aprovadas. Além disso, todas as ZEIS Tipo 4, que previam a destinação social de lotes multifamiliares vazios localizados ao longo das Avenidas JK e Teotônio Segurado, foram suprimidas do texto final (Bottura, 2019; Rodovalho, 2020). Essa alteração contribuiu para preservar um estoque de terras associado à valorização imobiliária e para manter padrões consolidados de segregação socioespacial que limitam o acesso da população de baixa renda às áreas mais bem servidas de infraestrutura urbana (Rodovalho, 2020).

Outra mudança relevante foi a criação da Área de Urbanização de Interesse Turístico (AUIT). Em contraste com a proposta original do plano, que buscava reduzir o perímetro urbano com o objetivo de racionalizar a implantação de infraestrutura e conter a dispersão territorial, a Câmara Municipal incorporou ao zoneamento uma faixa de terras localizada às margens do Lago de Palmas destinada à implantação de condomínios horizontais fechados de alto padrão (Coriolano, 2011; Rodovalho, 2020). Essa decisão reforçou dinâmicas de valorização fundiária associadas à paisagem e contribuiu para direcionar o processo de expansão urbana para áreas de maior interesse do mercado imobiliário, em contradição ao inicialmente proposto no Projeto Básico e no Plano Diretor anterior.

A aprovação final da do PDPP materializou, portanto, um processo marcado por disputas institucionais e reconfigurações significativas em relação ao projeto inicialmente discutido nas instâncias participativas (Rodovalho, 2020). A experiência do PDPP indica que, embora o processo de elaboração tenha incorporado instrumentos participativos e se orientado pelos princípios estabelecidos no Estatuto da Cidade, a política urbana permaneceu condicionada por assimetrias de poder e por mecanismos de valorização fundiária que limitaram o alcance de seus objetivos redistributivos e ambientais (Rodovalho, 2020; Camargo, 2024).

No que compete à dimensão ambiental, o plano aprovado incorporou um conjunto de dispositivos relacionados a essa gestão, incluindo referências à proteção de áreas naturais, à regulação do uso do solo em áreas sensíveis e à articulação entre planejamento urbano e sustentabilidade territorial. As tabelas a seguir apresentam a sistematização das principais menções e instrumentos de natureza ambiental presentes no PDPP de 2007, os quais serão discutidos à luz da literatura na sequência.

Tabela 16 – Eixos ambientais relacionados aos princípios e fundamentos do PDPP de Palmas (2007).

Eixo temático	Localização no PDPP	Síntese dos dispositivos
Sustentabilidade e proteção ambiental	Arts. 5º, 10 e 12	O plano define sustentabilidade como desenvolvimento socialmente justo, ambientalmente equilibrado e economicamente viável, estabelecendo a proteção ambiental como princípio estruturante da política urbana municipal e como fundamento normativo para orientar o planejamento territorial.
Função socioambiental da propriedade	Art. 7º	Determina que a função social da propriedade urbana inclui a utilização adequada dos recursos naturais e a proteção do meio ambiente, integrando a regulação fundiária à dimensão ambiental da política urbana.
Proteção de recursos naturais	Art. 12	Estabelece a proteção do meio ambiente, do solo e das águas como objetivo da política urbana municipal, configurando diretriz ambiental geral para o desenvolvimento territorial.

Fonte: Elaboração própria, com base em Palmas (2016).

Tabela 17 – Eixos ambientais relacionados ao ordenamento territorial no PDPP de Palmas (2007).

Eixo temático	Localização no PDPP	Síntese dos dispositivos
Macrozoneamento ambiental do território	Art. 12, XI	O plano prevê a redefinição do macrozoneamento municipal visando racionalizar a ocupação territorial e promover benefícios ambientais no processo de urbanização, configurando instrumento de ordenamento territorial com função ambiental.
Zoneamento urbano e ambiental	Arts. 20, 21, 40 e glossário	Define o zoneamento como instrumento de divisão territorial que regula usos do solo, densidades urbanas e parâmetros construtivos, incluindo a previsão de zoneamento ambiental como mecanismo técnico de regulação ambiental do uso do solo.
Zoneamento ecológico-econômico (ZEE)	Art. 18, §1º; art. 40; art. 74; glossário	Introduz o ZEE como instrumento de planejamento territorial que articula condições ecológicas e econômicas para orientar usos do território, promovendo a integração entre planejamento urbano e planejamento ambiental regional.
Controle da expansão urbana	Art. 13	Estabelece diretrizes para ordenar a expansão urbana, combater a especulação imobiliária e promover adensamento em áreas infraestruturadas, configurando estratégia territorial voltada à sustentabilidade urbana.

Fonte: Elaboração própria, com base em Palmas (2016).

Tabela 18 – Eixos ambientais relacionados à infraestrutura urbana no PDPP de Palmas (2007).

Eixo temático	Localização no PDPP	Síntese dos dispositivos
Saneamento ambiental	Arts. 12, VI; 48–58; 98–99	Estabelece diretrizes e prioridades para abastecimento de água, esgotamento sanitário, drenagem urbana, resíduos sólidos e investimentos corretivos em loteamentos já comercializados, configurando infraestrutura ambiental urbana essencial à sustentabilidade.
Responsabilização por impactos ambientais	Art. 12, IV; arts. 89–95	Determina que empreendimentos privados assumam custos ambientais decorrentes da urbanização e prevê instrumentos como EIV/RIV, estudos ambientais, compensação e licenciamento integrado, caracterizando mecanismo de responsabilização e controle ambiental urbano.
Permeabilidade, drenagem e soluções construtivas	Art. 19, §4º; art. 37, VIII; art. 57; art. 58	Prevê exigência de áreas permeáveis em APM, ampliação de índices de permeabilidade, conservação de solos e águas na drenagem e incentivo à pavimentação permeável, regulando o desenho urbano e a infraestrutura sob perspectiva ambiental.
Áreas verdes e paisagismo sustentável	Arts. 30; 37, III; 42–47; art. 48, VI; art. 64, parágrafo único	Prevê sistema municipal de áreas verdes, preservação de áreas vegetadas, arborização, paisagismo sustentável, sombreamento arbóreo e integração da vegetação ao ambiente construído, estruturando uma infraestrutura ecológica urbana e a qualificação ambiental da paisagem.

Fonte: Elaboração própria, com base em Palmas (2016).

Tabela 19 – Eixos ambientais relacionados à proteção territorial e à governança no PDPP de Palmas (2007).

Eixo temático	Localização no PDPP	Síntese dos dispositivos
Áreas especialmente protegidas e unidades de conservação	Arts. 26–29; 41; 74, I, i	Define APP, unidades de conservação, áreas verdes, sítios arqueológicos, margens do lago, áreas de aterro, ETA e ETE como zonas especiais de interesse ambiental, reconhecendo unidades de conservação existentes e prevendo a criação de novas unidades municipais como núcleo de proteção territorial ambiental do plano.
Manejo, corredores ecológicos e planos específicos	Art. 29, §§ 3º a 6º; arts. 39–40; art. 65, II	Suspende licenças em áreas de unidades de conservação até definição de parâmetros, plano de manejo e delimitação territorial, além de prever corredores ecológicos, programa de gestão e manejo do patrimônio natural e plano de conservação de recursos hídricos e pedológicos.
Lago, praias e urbanização de interesse turístico	Arts. 31–35; art. 67; art. 69, I	Prevê microzoneamento da margem do lago, implantação de parque linear urbano, áreas de interesse turístico e parâmetros para empreendimentos turísticos, articulando uso econômico do território com mecanismos de regulação ambiental.
Governança, monitoramento e participação socioambiental	Arts. 38; 105–113	Prevê fortalecimento de conselhos, monitoramento do plano diretor, participação popular, conferências, extensão universitária, sistema de informações territoriais com dados ambientais e articulação intersetorial, constituindo base institucional para a governança socioambiental participativa.

Fonte: Elaboração própria, com base em Palmas (2016).

A sistematização evidencia que o PDPP de 2007 incorpora a questão ambiental em múltiplos níveis normativos, desde a formulação de princípios e objetivos gerais até a previsão de instrumentos territoriais, ecológicos e institucionais. Ainda assim, observa-se que parte significativa desses dispositivos depende de regulamentações posteriores, planos específicos e capacidade administrativa de implementação, o que sugere um descompasso entre a densidade discursiva da agenda ambiental e sua efetivação territorial.

Apesar disso, estudos empíricos sobre a produção do espaço urbano em Palmas indicam que os dispositivos ambientais e de ordenamento territorial previstos no planejamento formal não impediram a intensificação de processos de valorização fundiária e de apropriação privada

de áreas originalmente concebidas para uso coletivo, além de mesmo os dispositivos formais se articularem em prol desta mesma finalidade. A exemplo da Orla e demais áreas indicadas nas análises mobilizadas por Vieira (2019) quanto às transformações do uso do solo nas margens do lago de Palmas, convertendo-o em produto imobiliário de alto valor.

Tabela 20 – Indicadores de parcelamento e valorização fundiária na orla do reservatório de Palmas.

Local / empreendimento	Indicador	Observações
Loteamento Orla 14	400 lotes	Conversão de área pública da ALC em loteamento residencial de alto padrão.
Quadra ALC SO 141 B	745 lotes	Microparcelamento de área antes destinada ao uso coletivo.
Condomínio Mirante do Lago	463 lotes	Condomínio horizontal implantado em área originalmente pública.
Caribe Residence Resort	600 lotes	Urbanização privada voltada ao mercado imobiliário de alto padrão.
Alphaville Palmas	734 lotes	Condomínio fechado associado à valorização da orla do lago.
Mirante do Lago (ALC SO 141 A)	20.266%	Maior valorização do m ² registrada entre 2007 e 2018.
ARSE 141 A	14.933%	Forte incremento no valor da terra após mudanças legislativas.
ALC SO 141 B	9.066%	Área pública convertida em loteamento residencial valorizado.
Orla 24 (ALC SO 55)	7.466%	Conversão da área em setor de clubes e atividades privadas.
Praia da Graciosa / Orla 14	663–1.327%	Valorização expressiva dos lotes lindeiros ao lago.
ALC NO 33	até 13.333%	Pico de valorização em terrenos destinados a comércio.
Quadras ALC NO 13 e 14	4.800%	Valorização de glebas ainda não edificadas.
Quadras ALC SO 34, 64 e 106	7.466%	Incremento no valor de referência de áreas desocupadas.
Polinésia Residence	1.799%	Valorização associada à expansão de condomínios de alto padrão.
Jardim Taquari	6.500–7.000%	Valorização de lotes em área originalmente de habitação popular.

Fonte: Elaboração própria, com base em Vieira (2019).

A conversão dessas áreas públicas em produtos imobiliários revela a centralidade da valorização fundiária na dinâmica recente de produção do espaço urbano na cidade. Outro aspecto relevante evidenciado é o nível de valorização da terra urbana na região da orla. Em alguns casos, como no condomínio Mirante do Lago, o valor do metro quadrado registrou aumentos superiores a 20.000% em pouco mais de uma década. Esse processo não se restringiu aos empreendimentos residenciais, alcançando também terrenos destinados ao uso comercial e até mesmo glebas ainda

não edificadas, evidenciando a atuação de mecanismos especulativos associados às mudanças legislativas que permitiram a ocupação privada das margens do reservatório.

A presença da retórica ambiental articulada no PDPP alinha-se à constatação de Costa, Campante e Araújo (2011), ao apontarem que a abordagem ambiental nos planos diretores pós-Estatuto da Cidade é, com frequência, restrita ao plano discursivo. Sob a ótica de Foucault (2008) e Harvey (2005), compreende-se que esse excesso de técnica e vocabulário sustentável operam como um discurso que produz regimes de verdade. Inserida no contexto do empreendedorismo urbano, na aprovação do plano, Palmas permaneceu articulando a sustentabilidade como estratégia de *marketing* urbano e mecanismo de atração de investimentos, buscando inserir a cidade em circuitos competitivos de capital.

A aparente tecnicidade dos instrumentos urbanísticos tende a obscurecer as disputas políticas que conformam o território, como alertam Souza (2010) e Maricato (2011). A trajetória de aprovação do PDPP de 2007 exemplifica a captura do planejamento por agentes hegemônicos. Embora a elaboração do plano tenha contado com uma metodologia participativa ampla, o esvaziamento popular relatada por Rodovalho (2020) nas etapas finais permitiu que a minuta sofresse severas mutilações ao chegar à Câmara de Vereadores, marcada por cultura política patrimonialista e clientelista, conforme definição articulada por Ferreira (2022).

As manobras operadas pelo legislativo que culminaram nas alterações da lei evidenciam o que Bottura (2019) classifica como atuação estatal na facilitação da cidade-empresa-mercadoria. No contexto, descartou-se o enfrentamento aos vazios urbanos centrais para proteger o estoque de terras da especulação, enquanto se desregulava a orla para atender à pressão do mercado por condomínios horizontais fechados de alto padrão.

A produção do espaço capitalista converte o território e a própria natureza em espaço abstrato e mercadoria (Lefebvre, 2006). O PDPP de 2007 expressa o que Smith (1988) descreve como “produção da natureza”, em que elementos naturais passam a integrar estratégias de valorização fundiária. O plano criou dezenas de Unidades de Conservação (UC) municipais (Art. 29). Contudo, a criação dessas UCs ocorreu, em muitos casos, sem o embasamento técnico aprofundado quanto à real situação das áreas ambientais contempladas, e, segundo Coriolano (2011), a delimitação dessas zonas como UCs serviu como barreira legal para inviabilizar a regularização fundiária de assentamentos precários (Coriolano, 2011).

A ampla gama de exigências ambientais prevista no texto legal (como a institucionalização do Sistema Municipal de Unidades de Conservação, prazos para implantação de coleta seletiva e a criação de parques lineares) contrastou com a realidade da gestão urbana. Apesar da instituição das UCs, os parâmetros de uso e ocupação deveriam, pelo plano, ser instituídos por um plano de manejo futuro, a ser elaborado em até dois anos, prazo que foi descumprido pelo poder público municipal. As consequências dessa desarticulação institucional materializam-se na degradação de áreas verdes, conforme evidencia Camargo (2024) por meio de análise multitemporal do avanço da urbanização irregular sobre o entorno do Córrego Machado. A área, que no PDPP de 2007 figurava como Unidade de Conservação, sofreu impermeabilização do

solo, perda de vegetação nativa e avanço de edificações para dentro das Áreas de Preservação Permanente (APP)⁵.

A realidade observada em Palmas corrobora o referencial teórico deste estudo: a ausência de mecanismos operacionais frequentemente reduz os planos diretores contemporâneos a textos figurativos Bogo (2020), Capasso e Pequeno (2021). Embora o Plano Diretor Participativo de Palmas (PDPP) tenha instituído um marco regulatório alinhado aos princípios do Estatuto da Cidade, o período entre sua aprovação e a revisão de 2018 revelou severas limitações em sua efetivação.

Nesse contexto, a literatura identifica três conjuntos de evidências relevantes para a compreensão do período. O primeiro refere-se à baixa implementação do próprio PDPP de 2007, discutido acima. Paralelamente, investimentos e prioridades estabelecidos no próprio plano deixaram de orientar a ação governamental, enquanto outras agendas passaram a prevalecer, resultando nas outras ações de planejamento. O segundo conjunto de evidências refere-se ao ciclo compreendido entre 2013 e 2018, período em que iniciativas como o projeto do BRT Palmas e o Plano de Ação Palmas Sustentável assumiram centralidade na agenda municipal, em grande medida deslocando ou reconfigurando as diretrizes estabelecidas no plano diretor de 2007 (Bottura, 2019; Rodovalho, 2020; Santos, 2023). Por fim, um terceiro conjunto de análises aborda os efeitos territoriais e ambientais decorrentes do contexto normativo do planejamento urbano e ambiental no município. Conforme observa Coradin (2020), as transformações regulatórias e institucionais ocorridas nesse período contribuíram para redefinir padrões de uso e ocupação do solo, produzindo impactos significativos sobre a dinâmica de expansão urbana e sobre os sistemas ambientais do território municipal.

5.1.4 Planejamento estratégico, empreendedorismo urbano e transformações territoriais (2013–2018)

Um dos marcos desse período foi a adesão do município de Palmas à *Iniciativa Cidades Emergentes e Sustentáveis* (ICES), programa promovido pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) em parceria com a Caixa Econômica Federal. A iniciativa destinava-se a cidades médias — com população entre 100 mil e 2 milhões de habitantes — que apresentassem crescimento populacional recente e melhoria em indicadores socioeconômicos (BID, 2015).

A participação no programa resultou na elaboração do *Plano de Ação Palmas Sustentável*. Os recursos mobilizados no âmbito da ICES foram direcionados à formulação de projetos com potencial de financiamento internacional, apresentados como instrumentos de assistência técnica para enfrentar o crescimento urbano acelerado, reduzir desigualdades e promover proteção ambiental. O documento articulava temas como desenvolvimento territorial, meio ambiente, mudanças climáticas e governança urbana (Rodovalho, 2020). Em seu resumo executivo, o plano

⁵ A ineficácia do Estado foi tal que, na revisão do plano em 2018, o *status* de proteção foi alterada de UC para Área Verde Urbana (AVU), em reconhecimento tácito da realidade degradada já consolidada, assunto que será abordado na próxima sessão ao tratar do Plano Diretor de 2018.

era apresentado como “uma nova perspectiva para o desenvolvimento urbano”, fundamentada em uma abordagem supostamente “integrada e interdisciplinar” (BID, 2015, p. 21).

A metodologia adotada pela ICES iniciou-se com a elaboração de um diagnóstico composto por 120 indicadores e três estudos estruturantes — mitigação climática, vulnerabilidade ambiental e crescimento urbano. A partir desse diagnóstico foram definidos três eixos estratégicos: ampliar a competitividade da cidade, promover o uso equilibrado do território e avançar em direção a uma gestão pública mais eficiente.

Entretanto, conforme analisa Rodovalho (2020), o processo de elaboração do plano apresentou importantes assimetrias. Embora formalmente caracterizado como participativo, o peso da opinião pública foi limitado a aproximadamente 30% da definição das prioridades, incidindo apenas sobre temas previamente delimitados. Os 70% restantes resultaram de filtros técnicos e institucionais previamente estabelecidos. Além disso, temas centrais da agenda econômica e fiscal foram excluídos do escopo da participação social, o que reduziu o processo participativo a um papel predominantemente legitimador de decisões já orientadas por uma lógica tecnocrática (Bottura, 2019).

5.1.4.1 *A sustentabilidade como ativo do empreendedorismo urbano*

A mobilização do conceito de sustentabilidade no plano requer, portanto, uma leitura crítica. Rodrigues (2009) problematiza o uso recorrente das noções de interdisciplinaridade e abordagem integrada, argumentando que a incorporação do meio ambiente no discurso do planejamento ocorre muitas vezes por meio da simples justaposição de campos disciplinares, sem representar uma ruptura efetiva com as práticas tradicionais de planejamento urbano. Nesse sentido, a linguagem ambiental pode operar como mecanismo de legitimação da racionalidade instrumental do planejamento, obscurecendo as contradições inerentes à produção do espaço urbano.

Essa lógica torna-se evidente no diagnóstico ambiental apresentado pelo próprio plano, que descreve Palmas como uma cidade dotada de abundantes recursos hídricos e elevado potencial para geração de energia limpa, caracterizando esses atributos como “potencialidades para o crescimento econômico” (BID, 2015, p. 21). Ao converter características ambientais em vantagens competitivas, o discurso aproxima-se da lógica do empreendedorismo urbano discutida por Harvey (1996).

A análise da carteira de investimentos prevista no plano reforça essa interpretação. Os maiores montantes foram destinados à infraestrutura urbana, à mobilidade e a grandes projetos estruturantes — como o sistema *Bus Rapid Transit* (BRT), o Projeto Orla e a construção do novo Paço Municipal. Em contraste, iniciativas voltadas à preservação ambiental e à regularização fundiária receberam valores significativamente menores. Nesse caso, nota-se que a sustentabilidade aparece sobretudo como linguagem legitimadora de intervenções voltadas à valorização territorial e à integração logística da cidade.

A materialização desse modelo de gestão urbana teve no projeto do BRT um de seus

principais expoentes. Anunciado logo no primeiro ano da gestão municipal e estruturado com recursos captados a partir de 2014 junto ao Ministério das Cidades, o sistema foi apresentado como solução moderna para os desafios da mobilidade urbana.

O projeto, contudo, enfrentou forte contestação institucional. O Ministério Público Federal (MPF) apontou inconsistências técnicas e econômicas, questionando especialmente o desalinhamento entre o eixo proposto para o BRT e as diretrizes do Plano Diretor Participativo de Palmas⁶. Além disso, perícias técnicas indicaram que o empreendimento representaria um investimento desproporcional para a demanda estimada da cidade — cerca de 3.700 passageiros por hora-sentido — valor muito inferior aos parâmetros usualmente considerados adequados para esse tipo de sistema (Rodvalho, 2020).

Apesar dos embargos institucionais, o Executivo municipal deu continuidade ao processo licitatório, declarando a empresa vencedora em 2016 e iniciando desapropriações na região de Palmas Sul. A persistência governamental em levar adiante o projeto sugere que sua função ultrapassava a simples melhoria da mobilidade urbana. Conforme observa Rodvalho (2020), o BRT operava também como vetor de reestruturação fundiária, associado à valorização imobiliária das áreas situadas ao longo de seu traçado. Em 2015, proprietários de terras próximas ao corredor proposto denunciaram pressões de agentes públicos e empresários do setor imobiliário para a venda de suas propriedades.

Paralelamente ao BRT, o chamado *Projeto Orla* e o *Master Plan* destacaram-se nos seminários de priorização do Plano Palmas Sustentável. A proposta previa a implantação de um grande parque linear ao longo do reservatório, além de equipamentos de lazer, atividades turísticas e usos terciários, incluindo hotéis, clubes e empreendimentos residenciais de alto padrão.

Segundo Santos (2023), essa proposta desconsiderava o contexto prévio de intensa valorização fundiária das glebas situadas na orla do lago. Em vez de enfrentar as desigualdades socioespaciais da cidade, o projeto tendia a reforçar um processo de gentrificação em uma região já marcada por amenidades ambientais valorizadas. A própria lógica de financiamento previa que os investimentos públicos seriam compensados pela comercialização de terras adjacentes a investidores privados, gerando uma nova rodada de supervalorização fundiária (Rodvalho, 2020).

A combinação entre as dimensões técnica e imobiliária torna-se ainda mais problemática quando confrontada com a realidade habitacional do município. O diagnóstico do próprio plano indicava que aproximadamente 26% dos domicílios careciam de infraestrutura adequada e que 26,2% das moradias situavam-se em assentamentos informais. Embora o plano recomendasse a produção de habitação de interesse social em áreas próximas a polos de emprego, a gestão municipal abandonou a estratégia prevista no plano diretor de 2007, que previa o aproveitamento de lotes vazios em áreas centrais.

Como observam Santos (2023) e Rodvalho (2020), a exclusão de Zonas Especiais de

⁶ Que priorizava a Avenida Teotônio Segurado como principal eixo estruturador do transporte coletivo

Interesse Social (ZEIS) localizadas em áreas centrais, somada à intensa valorização fundiária da orla e às baixas densidades projetadas para a região, inviabilizou a inserção de famílias de baixa renda nesses espaços. Como resultado, a produção de habitação social permaneceu concentrada nas periferias, reforçando padrões históricos de segregação socioespacial.

Além disso, os efeitos territoriais desse modelo de urbanização também são visíveis quando observados a partir da dinâmica das bacias hidrográficas urbanas. Nesse sentido, Coradin (2020) analisa as transformações ocorridas na Bacia Hidrográfica do Ribeirão Água Fria (BHRAF), localizada na porção norte de Palmas, entre os anos de 2008 e 2018.

Durante esse período, a bacia passou por um processo acelerado de ocupação urbana, marcado pela expansão de assentamentos irregulares e loteamentos informais, especialmente nos setores Lago Norte e Santo Amaro. Esse processo resultou em uma expressiva supressão da cobertura vegetal nativa do Cerrado e no aumento significativo da impermeabilização do solo, alterando o funcionamento do sistema hidrológico local e comprometendo a capacidade de suporte ambiental da bacia.

A ocupação irregular também avançou sobre Áreas de Preservação Permanente (APPs) e Áreas Verdes Urbanas (AVUs), frequentemente associada à ausência de controle territorial e à precariedade das políticas de regularização fundiária. Paralelamente, obras de infraestrutura urbana como pavimentação e sistemas de drenagem foram implantadas sem uma abordagem sistêmica de gestão da bacia, direcionando o escoamento das águas pluviais diretamente para os cursos d'água e intensificando processos de erosão, assoreamento e degradação de nascentes.

A Tabela 21 sintetiza a evolução dos usos conflitantes nas APPs da BHRAF ao longo da década analisada.

Tabela 21 – Evolução dos usos conflitantes nas Áreas de Preservação Permanente da Bacia Hidrográfica do Ribeirão Água Fria (2008–2018).

Tipo de uso conflitante	Área em 2008 (km²)	Área em 2018 (km²)	Variação (km²)
Loteamento irregular	0,022	0,063	+0,041
Capoeira	0,131	0,268	+0,137
Pastagem de animais	0,422	0,426	+0,004
Barramentos	0,113	0,138	+0,025
Perímetro urbano com edificações	0,005	0,086	+0,081
Total de uso conflitante	0,721	1,027	+0,306

Fonte: Elaboração própria, com base em Coradin (2020).

Ao longo da década analisada pela autora, os usos conflitantes nas APPs da bacia aumentaram significativamente, passando de 0,721 km² em 2008 para 1,027 km² em 2018, demonstrando a intensificação das pressões urbanas sobre áreas ambientalmente sensíveis e

evidenciando as limitações dos instrumentos de planejamento e gestão ambiental do município em conter a ocupação irregular e a degradação dos sistemas hídricos urbanos.

Assim, o que se observa no período é a manutenção da contradição entre a valorização seletiva de paisagens naturais, com a conversão de determinadas áreas em ativos imobiliários e turísticos, e a expansão periférica da urbanização, que produz a degradação de ecossistemas essenciais ao equilíbrio ambiental da cidade.

5.1.5 Dimensão Ambiental no Plano Diretor Participativo de 2018

A análise da dimensão ambiental no Plano Diretor Participativo de Palmas de 2018 (Lei Complementar nº 400/2018) revela uma dualidade constitutiva: se, por um lado, a lei inovou ao incorporar um vocabulário contemporâneo sobre mudanças climáticas e infraestrutura verde, por outro, a literatura crítica indica que tais normativas também operaram como mecanismos de flexibilização da proteção ambiental, associados tanto à valorização imobiliária quanto à regularização de áreas ocupadas.

A seguir, apresentam-se os dispositivos ambientais presentes no plano.

Tabela 22 – Síntese dos dispositivos ambientais mapeados na Lei Complementar nº 400/2018 (PDPP de Palmas) — parte 1/6: princípios e objetivos gerais (Título II).

Eixo temático	Conteúdo (síntese)	Artigos / dispositivos
Princípios e objetivos gerais	Função social e <i>ambiental</i> da propriedade; preservação e conservação ambiental; direito à cidade sustentável com saneamento ambiental; adaptação e mitigação das mudanças climáticas; gestão de recursos hídricos; sustentabilidade e equidade ambiental.	Art. 5º
Princípios e objetivos gerais	Qualidade do ambiente urbano e rural; preservação de recursos naturais (ênfase na água); incentivo a energias sustentáveis; resiliência climática; integração da política ambiental com a socioeconômica; redução de emissões de GEE.	Art. 6º

Fonte: elaboração própria, com base em Palmas (2018b).

Tabela 23 – Síntese dos dispositivos ambientais mapeados na Lei Complementar nº 400/2018 (PDPP de Palmas) — parte 2/6: ordenamento territorial e zoneamento (Título III).

Eixo temático	Conteúdo (síntese)	Artigos / dispositivos
MOCCont (Macrozona de Ordenamento Controlado)	Diretriz de melhoria ambiental e respeito às APPs ao longo da orla do lago e córregos; incentivo à proteção/ampliação de áreas livres e verdes (RPCentro); implantação de parques urbanos, recuperação de APPs e do recurso hídrico (RPSul).	Arts. 12, 14 e 22
MOCCond (Macrozona de Ordenamento Condicionado)	Macrozona com restrições pela fragilidade ambiental e presença de corpos hídricos/mananciais; conservação de fragmentos florestais, corredores ecológicos, nascentes, várzeas e APPs; na RPNorte, proteção de mananciais (Água Fria, Jaú e Rio Lajeado) e incentivo ao turismo sustentável.	Arts. 43, 44 e 47
MOR (Macrozona de Ordenamento Rural)	Condicionamento por sensibilidade ambiental e proteção de mananciais; respeito à capacidade de suporte hídrico; conservação de solos (redução de assoreamento e queimadas); fomento à produção agroecológica.	Arts. 69 e 70
MCA (Macrozona de Conservação Ambiental)	Correspondência com a APA Estadual Serra do Lajeado (inclui Parque Estadual do Lajeado, RPPNs e áreas prioritárias); função de prestar serviços ambientais essenciais, proteger recursos hídricos e biodiversidade.	Arts. 75 e 77

Fonte: elaboração própria, com base em Palmas (2018b).

Tabela 24 – Síntese dos dispositivos ambientais mapeados na Lei Complementar nº 400/2018 (PDPP de Palmas) — parte 3/6: meio ambiente e mudanças climáticas (Título IV).

Eixo temático	Conteúdo (síntese)	Artigos / dispositivos
Diretrizes ambientais e climáticas	Mitigação e adaptação climática; combate a ilhas de calor e impermeabilização; reestruturação do mosaico da paisagem (corredores verdes); “ativo ambiental”; prevenção de desastres e queimadas.	Art. 93
SisMIV (Infraestrutura Verde)	Instituição do Sistema Municipal de Infraestrutura Verde como rede multifuncional de fragmentos vegetados interconectados.	Arts. 94–99
APPs	Definição de faixas mínimas de APP: 42 m para córregos urbanos e margem do lago (RPCentro/RPSul) e 100 m na RPNorte.	Arts. 100–102
AERIAS (categorias)	Instituição das Áreas Especiais de Relevante Interesse Ambiental (AERIAS) e sua tipologia (AAPs, AVUs, CVs e AACs).	Arts. 103–120
AERIAS: Corredores Verdes (CVs)	Corredores com largura mínima (referida na lei) para conectividade ecológica e fluxo gênico; função de barreira natural contra expansão urbana de alto impacto.	Arts. 103–120
AERIAS: Áreas Ambientalmente Controladas (AACs)	Áreas/instalações com necessidade de monitoramento rigoroso (aterros, ETAs, ETEs, jazidas).	Arts. 103–120
UCs (reenquadramentos)	Revisão do quadro de UCs municipais anteriormente instituídas; reenquadramento predominante como AVUs ou AAPs.	Arts. 121–122
Faixas verdes	Faixas adicionais às APPs para proteção de cursos d’água de abastecimento; vedação à supressão de vegetação.	Arts. 123–124
Recursos hídricos	Programas de monitoramento da qualidade da água; recuperação de nascentes (com PSA); restrições a monoculturas próximas a nascentes de abastecimento.	Arts. 125–127
Arborização	Arborização funcional para amenizar microclima e reduzir ilhas de calor; prioridade a espécies nativas do cerrado.	Arts. 129–130

Fonte: elaboração própria, com base em Palmas (2018b).

Tabela 25 – Síntese dos dispositivos ambientais mapeados na Lei Complementar nº 400/2018 (PDPP de Palmas) — parte 4/6: saneamento, drenagem e infraestrutura sustentável (Título V).

Eixo temático	Conteúdo (síntese)	Artigos / dispositivos
Saneamento e resíduos	Saneamento condicionado à preservação de mananciais/recursos naturais; controle de poluição de lençóis freáticos; redução/reciclagem e destinação adequada de resíduos e efluentes; vedação a lançamentos <i>in natura</i> .	Arts. 146–160
Drenagem sustentável (SUDS)	Manejo de águas pluviais orientado à infiltração e retenção; bacias de decantação; Sistema Urbano de Drenagem Sustentável com foco na regeneração do ciclo hidrológico e recarga de aquíferos.	Arts. 162–166
Energia (baixo carbono)	Incentivo a fontes renováveis (solar/eólica), cogeração e aproveitamento de biogás de aterros e ETEs; economia de baixo carbono.	Art. 167
Paisagem urbana e conforto ambiental	Vedação ao desmatamento completo de glebas em novos loteamentos; exigência de permeabilidade e sombreamento arquitetônico para ventilação e redução de radiação solar.	Arts. 177, 179 e 182

Fonte: elaboração própria, com base em Palmas (2018b).

Tabela 26 – Síntese dos dispositivos ambientais mapeados na Lei Complementar nº 400/2018 (PDPP de Palmas) — parte 5/6: instrumentos de gestão ambiental (Título VI, Cap. IV).

Eixo temático	Conteúdo (síntese)	Artigos / dispositivos
PSA (serviços ambientais)	Pagamento por Serviços Ambientais como compensação a quem mantém serviços ecossistêmicos.	Art. 267
Tributação verde	IPTU Ecológico e ISSQN Ecológico: descontos/incentivos tributários por preservação/recuperação, energia sustentável, manutenção de permeabilidade e cobertura arbórea.	Arts. 268–269
TCA e TACA	Termo de Compromisso Ambiental (contrapartidas para supressão autorizada) e Termo de Ajustamento de Conduta Ambiental (obrigação de recuperação por infratores).	Arts. 270–271
Licenciamento e compensação	Exigência de EIA/RIMA e Licenciamento Ambiental prévio; compensação para danos irreversíveis e/ou supressão de cerrado.	Arts. 272–274
Instrumentos ambientais (escopo)	Consolidação do conjunto de instrumentos jurídico-urbanísticos ambientais no Capítulo específico.	Arts. 263–275

Fonte: elaboração própria, com base em Palmas (2018b).

Tabela 27 – Síntese dos dispositivos ambientais mapeados na Lei Complementar nº 400/2018 (PDPP de Palmas) — parte 6/6: financiamento e fundos (Título VII).

Eixo temático	Conteúdo (síntese)	Artigos / dispositivos
Fundo Municipal de Meio Ambiente	Centralização de recursos (multas, TACAs e compensações) para financiar políticas, pesquisas e fiscalização, visando o uso racional e sustentável dos recursos ambientais do município.	Arts. 293 e 295, II

Fonte: elaboração própria, com base em Palmas (2018b).

A revisão do plano foi influenciada por estudos vinculados ao Plano de Ação *Palmas Sustentável*, abordado na subseção anterior, o que contribuiu para a inserção do debate climático no planejamento urbano municipal (Rodvalho, 2020). O Título IV da Lei Complementar nº 400/2018 é dedicado ao meio ambiente, estabelecendo como diretriz transversal a adaptação e a

mitigação dos impactos das mudanças climáticas, com ênfase na redução de ilhas de calor e na reestruturação da paisagem (Rodvalho, 2020; Rodvalho; Freires, 2025).

A principal ferramenta criada nesse âmbito foi o **Sistema Municipal de Infraestrutura Verde (SisMIV)**, concebido para identificar, classificar, preservar e conectar áreas de interesse ambiental, formando redes multifuncionais de fragmentos permeáveis e vegetados (Rodvalho; Freires, 2025). Contudo, Rodvalho e Freires (2025) apontam que a lei delegou ao Poder Executivo o detalhamento do sistema em prazo de 24 meses, o que não foi cumprido, dificultando a gestão, a identificação e a efetiva implantação dessa rede ecológica.

Além disso, o que se pôde perceber quanto à adoção do SisMIV é que o plano de 2018 promoveu uma alteração do *status* de proteção de diversas áreas ambientais. O Plano Diretor anterior (2007) havia instituído Unidades de Conservação (UC) municipais que não foram devidamente regulamentadas nem protegidas contra ocupações irregulares (Rodvalho, 2020). Na revisão de 2018, em lugar de implementar tais UCs, a lei reclassificou a maioria delas como **Áreas Verdes Urbanas (AVUs)** ou **Áreas Ambientalmente Protegidas (AAPs)** (Palmas, 2018a; Rodvalho; Freires, 2025; Camargo, 2024).

Essa alteração implicou a redefinição jurídica e territorial de áreas anteriormente concebidas como espaços de preservação ambiental. Como exemplo, a antiga Unidade de Conservação Água Fria foi reclassificada como Área Verde Urbana denominada Parque Linear Urbano Água Fria, enquanto a antiga Unidade de Conservação ARNOs foi convertida na Área Verde Urbana denominada Parque Urbano ARNOs. Além disso, os trechos dessas áreas que apresentavam remanescentes vegetais mais expressivos ou características topográficas mais acidentadas passaram a ser enquadrados como Áreas Ambientalmente Protegidas (AAPs), categoria introduzida pelo novo plano diretor.

A conversão das antigas Unidades de Conservação em Áreas Verdes Urbanas produziu efeitos relevantes sobre o regime de proteção ambiental dessas áreas. Enquanto as UCs, nos termos da legislação ambiental brasileira, demandam instrumentos específicos de gestão — como a elaboração de planos de manejo e a definição de zonas de uso e proteção — as AVUs passaram a admitir maior flexibilidade quanto aos usos permitidos. Neste cenário, tornou-se possível a instalação de equipamentos urbanos, mobiliário e estruturas voltadas ao esporte, lazer e recreação, aproximando essas áreas de uma lógica de parques urbanos e espaços públicos de uso cotidiano.

Sobre os efeitos relacionados a essa mudança normativa, são articuladas interpretações distintas. Sob uma perspectiva administrativa, Furtado (2021) argumenta que a reclassificação possibilitou maior adequação das áreas às suas funções urbanas efetivas, permitindo ao poder público municipal definir categorias de gestão mais compatíveis com usos como lazer, paisagismo e recreação. Nesse sentido, o novo enquadramento teria ampliado a autonomia administrativa do município, reduzindo a dependência em relação às diretrizes mais rígidas e complexas do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), cuja implementação costuma enfrentar dificuldades técnicas e institucionais no âmbito municipal.

Por outro lado, Coradin (2020), Rodovalho (2020) adotam uma perspectiva crítica em relação a esse processo. As autoras argumentam que a reclassificação das Unidades de Conservação foi conduzida principalmente por motivações administrativas, políticas ou mesmo imobiliárias, sem que fossem apresentados estudos ambientais prévios ou critérios técnicos suficientemente claros que justificassem a alteração das categorias de proteção. Sustenta-se, portanto, que a nova legislação introduziu um grau elevado de subjetividade na gestão dessas áreas, flexibilizando parâmetros de proteção ambiental e abrindo espaço para intervenções urbanísticas e de infraestrutura em territórios anteriormente destinados à preservação ambiental. Como consequência, tal processo poderia contribuir para o enfraquecimento da proteção de mananciais e para a legitimação de ocupações e usos que se afastam da finalidade original dessas áreas no planejamento urbano da cidade.

Além desta, outra contradição evidenciada no Plano diretor se refere à criação da Macrozona de Ordenamento Condicionado (MOCond). O texto da lei de 2018 define a MOCond como espaço de transição rural–urbana que "apresenta restrições de ocupação e edificação [...] em decorrência da fragilidade ambiental em especial pela presença significativa de corpos hídricos" (Palmas, 2018b).

Entretanto, as análises mobilizadas por Rodovalho (2020) e Bottura (2019) demonstram que essa zona, apresentada como área de restrições ambientais, contribuiu para regularizar condomínios de chácaras de alto padrão (especialmente em vetores de expansão como na Rodovia TO-010 e em Luzimangues) e ampliou significativamente o perímetro urbano, superando 43 mil hectares (Bottura, 2019; Rodovalho, 2020). Para as autoras, a expansão, disfarçada de ordenamento condicionado, estimulou dispersão urbana e especulação fundiária, contrariando princípios de cidade sustentável e compacta (Bottura, 2019; Rodovalho, 2020).

A articulação das fontes sugere que a retórica da sustentabilidade no plano de 2018 operou dentro de uma racionalidade de cidade neoliberal. Tanto os diagnósticos quanto as soluções ambientais propostos (relacionados ao *Palmas Sustentável* do BID e ao projeto austríaco *Paisagens Integrativas*) serviram, em grande medida, para cancelar megaprojetos de alto impacto e forte potencial especulativo, como reconfigurações da Orla do Lago e a criação de Zonas de Interesse Turístico Sustentável (ZITS) (Bottura, 2019; Rodovalho, 2020).

Nesse contexto, a natureza (lago, parques lineares e paisagens urbanas) é mobilizada como ativo financeiro voltado a alavancar parcerias público-privadas e induzir a valorização contínua das áreas adjacentes para empreendimentos seletivos.

Conclusão das análises normativas

Em síntese, a literatura mobilizada indica que, embora o Plano Diretor de 2018 apresente arcabouço normativo sofisticado para o meio ambiente (com SisMIV e diretrizes climáticas), a prática do planejamento teria mobilizado a questão ambiental de modo seletivo: reduziu o *status* de áreas já ocupadas para viabilizar regularizações (como no reenquadramento para AVUs) e utilizou a fragilidade ambiental como justificativa para expandir o perímetro urbano e legalizar

dinâmicas especulativas de alto padrão (como no caso da MOCond) (Bottura, 2019; Rodovalho, 2020; Camargo, 2024; Rodovalho; Freires, 2025).

5.2 SÍNTESE DE ANÁLISES DAS DINÂMICAS TERRITORIAIS E TRANSFORMAÇÕES DO USO DO SOLO

Como forma de complementar as análises documentais, normativas e territoriais anteriormente desenvolvidas, incorporou-se uma leitura cartográfica da dinâmica recente de uso e cobertura do solo em Palmas, elaborada a partir de dados do MapBiomas Coleção 10.1, obtidos via Google Earth Engine e processados no QGIS. O procedimento consistiu no cálculo das áreas por classe nos anos selecionados e em sua posterior reclassificação temática, com base na legenda oficial do MapBiomas, de modo a destacar as alterações territoriais mais relevantes para os objetivos desta pesquisa. A análise a seguir busca, assim, oferecer um suporte empírico-espacial às discussões anteriores, evidenciando tanto a reconfiguração geral do uso do solo quanto as transformações mais diretamente relacionadas ao avanço da urbanização no município. As classes originais de uso e cobertura do solo foram reagrupadas em seis classes sintéticas, com o objetivo de simplificar a leitura cartográfica e evidenciar as transformações territoriais mais relevantes ao problema de pesquisa. A classe *Vegetação* reúne Formação Florestal, Formação Savânica e Campo Alagado e Área Pantanosa; *Agropecuária geral* reúne Pastagem, Outras Lavouras Temporárias, Silvicultura e Mosaico de Usos; mantiveram-se separadas as classes *Soja* e *Área urbanizada*; a classe *Outras áreas não vegetadas* reúne Outras Áreas não Vegetadas e Mineração; e *Corpos d'água* reúne Rio, Lago e Oceano, além de Aquicultura.

Tabela 28 – Agrupamento das classes originais de uso e cobertura do solo em classes sintéticas.

Classes originais	Critério de agrupamento	Classe sintética
Formação Florestal; Formação Savânica; Campo Alagado e Área Pantanosa	Coberturas vegetais naturais e áreas úmidas associadas à vegetação nativa	Vegetação
Pastagem; Outras Lavouras Temporárias; Silvicultura; Mosaico de Usos	Usos agrossilvipastoris e áreas antrópicas vinculadas à produção agropecuária	Agropecuária geral
Soja	Classe mantida separadamente devido à sua relevância analítica no período estudado	Soja
Área Urbanizada	Classe mantida separadamente por representar diretamente a expansão urbana	Área urbanizada
Outras Áreas não Vegetadas; Mineração	Superfícies expostas ou sem cobertura vegetal predominante, associadas a processos de transformação antrópica	Outras áreas não vegetadas
Rio, Lago e Oceano; Aquicultura	Classes relacionadas à presença e ao uso de superfícies hídricas	Corpos d'água

Fonte: Elaboração própria com base em dados do MapBiomias.

Na sequência, também foram definidos critérios para legendar as alterações ocorridas no período, segundo os critérios descritos na figura abaixo:

Figura 8 – Síntese das transições entre classes reagrupadas de uso e cobertura do solo.



Fonte: Elaboração própria.

Após a definição das classes, foi calculado estatisticamente o quanto de área foi alterada entre cada um dos períodos informados, resultando na seguinte sistematização:

Tabela 29 – Síntese das classes agrupadas de uso e cobertura do solo em Palmas (1994, 2007, 2018 e 2024) — parte 1/3: valores absolutos por ano, em km².

Classe agrupada	1994	2007	2018	2024
Vegetação	1863,60030	1560,82590	1457,67240	1447,42410
Agropecuária geral	264,20760	363,08340	357,90750	343,79550
Soja	0,06480	37,56420	123,67350	139,46220
Área urbanizada	58,06530	85,78980	109,96290	116,34570
Outras áreas não vegetadas	31,63320	7,40250	6,45480	8,52930
Corpos d'água	19,17540	182,08080	181,07550	181,18980

Fonte: elaboração própria a partir do reagrupamento das classes originais de uso e cobertura do solo.

Tabela 30 – Síntese das classes agrupadas de uso e cobertura do solo em Palmas (1994, 2007, 2018 e 2024) — parte 2/3: variações absolutas por intervalo e no acumulado, em km².

Classe agrupada	Δ 1994–2007	Δ 2007–2018	Δ 2018–2024	Δ 1994–2024
Vegetação	-302,77440	-103,15350	-10,24830	-416,17620
Agropecuária geral	98,87580	-5,17590	-14,11200	79,58790
Soja	37,49940	86,10930	15,78870	139,39740
Área urbanizada	27,72450	24,17310	6,38280	58,28040
Outras áreas não vegetadas	-24,23070	-0,94770	2,07450	-23,10390
Corpos d'água	162,90540	-1,00530	0,11430	162,01440

Fonte: elaboração própria a partir do reagrupamento das classes originais de uso e cobertura do solo.

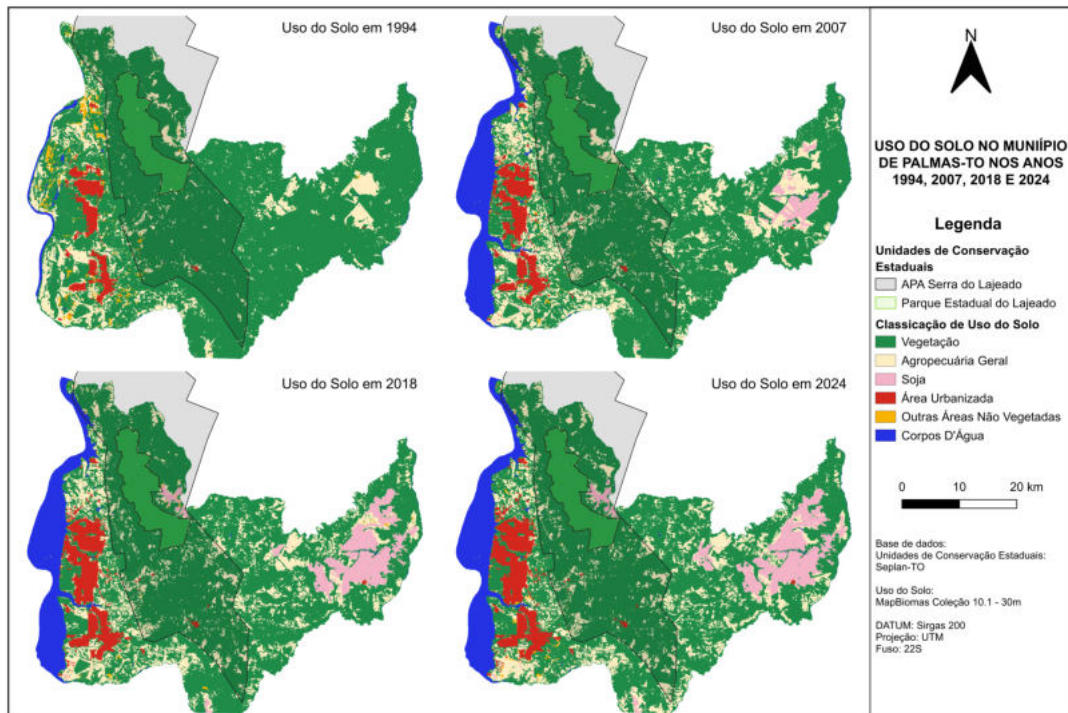
Tabela 31 – Síntese das classes agrupadas de uso e cobertura do solo em Palmas (1994, 2007, 2018 e 2024) — parte 3/3: variações percentuais por intervalo e no acumulado, em km².

Classe agrupada	% 1994–2007	% 2007–2018	% 2018–2024	% 1994–2024
Vegetação	-16,25%	-6,61%	-0,70%	-22,33%
Agropecuária geral	37,42%	-1,43%	-3,94%	30,12%
Soja	57869,44%	229,23%	12,77%	215119,44%
Área urbanizada	47,75%	28,18%	5,80%	100,37%
Outras áreas não vegetadas	-76,60%	-12,80%	32,14%	-73,04%
Corpos d'água	849,55%	-0,55%	0,06%	844,91%

Fonte: elaboração própria a partir do reagrupamento das classes originais de uso e cobertura do solo.

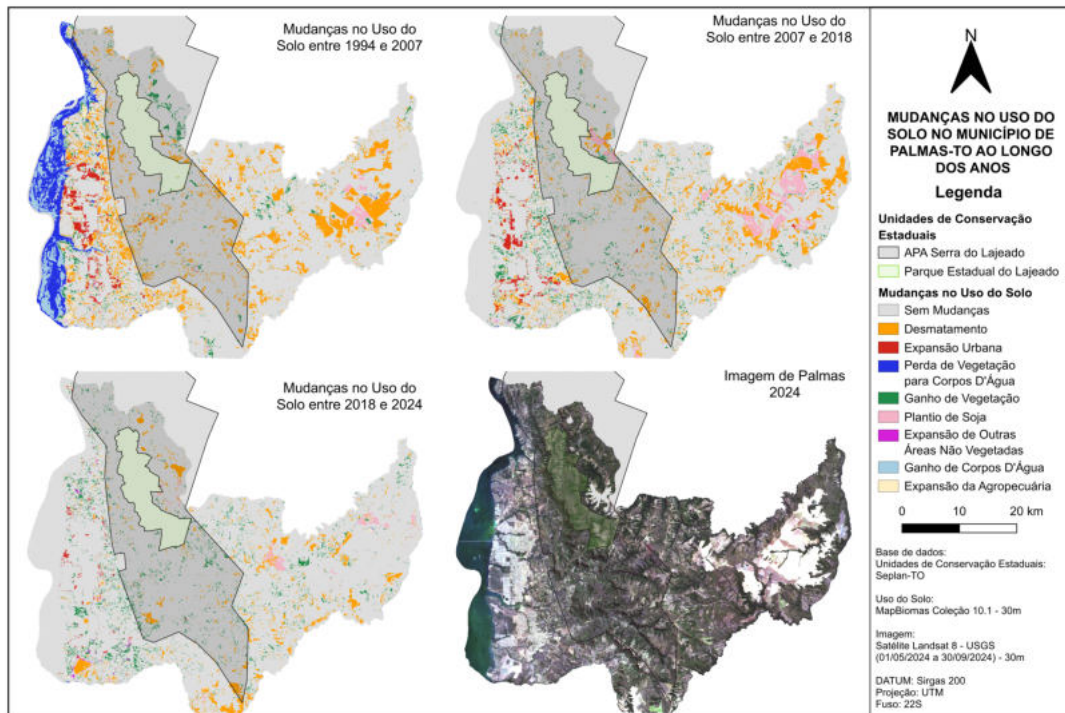
A leitura dos dados de uso e cobertura do solo evidencia uma transformação expressiva da estrutura territorial ao longo dos recortes temporais analisados, marcada pela retração relativa das formações naturais e pela ampliação de usos antrópicos, as localizações em que ocorreram as alterações podem ser percebidas no mapa a seguir:

Figura 9 – Classificação geral do uso e cobertura do solo em Palmas nos anos analisados.



Fonte: Elaboração própria com base em dados do MapBiomas Coleção 10.1, obtidos via Google Earth Engine e processados no QGIS.

Figura 10 – Mudanças entre classes de uso e cobertura do solo no primeiro intervalo analisado.



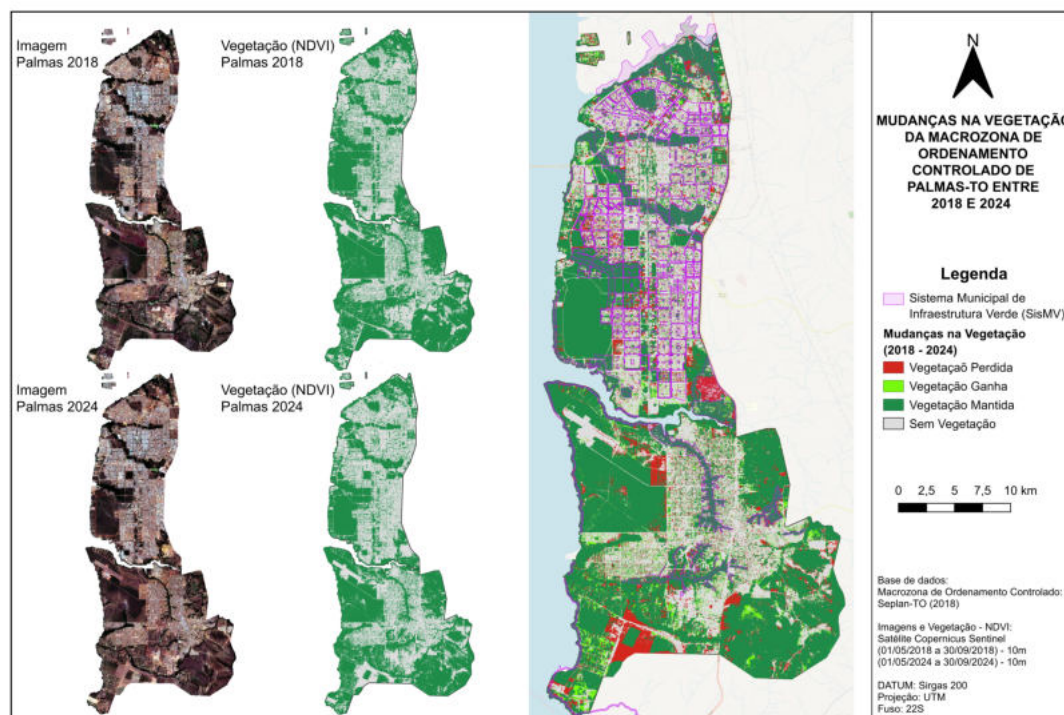
Fonte: Elaboração própria com base em dados do MapBiomas, imagens Landsat 8/USGS obtidas via Google Earth Engine e processamento no QGIS.

Em termos de extensão, a classe **Vegetação** — que reúne Formação Florestal, Formação Savânica e Campo Alagado e Área Pantanosa — permanece como a categoria dominante em todo o período analisado, embora apresente perda acumulada de 416,1762 de área, correspondente a $-22,33\%$, o que evidencia retração territorial relevante das coberturas naturais. Em sentido oposto, observa-se crescimento expressivo de classes associadas à antropização do território, especialmente a **Área urbanizada**, que passa de 58,0653 para 116,3457, com incremento total de 58,2804 (100,37%); a **Soja**, que salta de valor residual em 1994 para 139,4622 em 2024, configurando expansão extremamente acentuada; e a **Agropecuária geral** — composta por Pastagem, Outras Lavouras Temporárias, Silvicultura e Mosaico de Usos — que apresenta saldo positivo no período, passando de 264,2076 para 343,7955, com acréscimo de 79,5879 (30,12%), ainda que com retração nos intervalos mais recentes.

Soma-se a isso a forte ampliação dos **Corpos d'água**, que evoluem de 19,1754 para 181,1898, com crescimento acumulado de 162,0144 (844,91%), dado compatível com a consolidação de uma nova configuração hídrica no território analisado, devido à criação do lago. Por outro lado, a classe **Outras áreas não vegetadas** apresenta redução expressiva, passando de 31,6332 para 8,5293, com variação total de $-23,1039$ ($-73,04\%$), o que sugere reconfiguração de superfícies expostas ou em transformação ao longo do período. Em conjunto, os resultados

indicam que a dinâmica territorial observada não se resume ao crescimento urbano em sentido estrito, mas expressa uma reestruturação mais ampla do espaço, caracterizada pela retração relativa da vegetação e pela expansão simultânea da urbanização, da produção agropecuária, do cultivo de soja e das superfícies hídricas.

Figura 11 – Mudanças entre classes de uso e cobertura do solo no segundo intervalo analisado.



Fonte: Elaboração própria com base em dados do MapBiomass, imagens Landsat 8/USGS obtidas via Google Earth Engine e processamento no QGIS.

Considerando especificamente as transformações relacionadas à urbanização, os dados mostram que a expansão da **Área urbanizada** ocorreu de forma contínua ao longo de todo o período, porém em ritmos distintos entre os intervalos analisados. O crescimento foi mais intenso entre 1994 e 2007, com acréscimo de 27,7245 (47,75%), e entre 2007 e 2018, com aumento de 24,1731 (28,18%); já entre 2018 e 2024, a expansão foi mais moderada, somando 6,3828 (5,80%). Esse comportamento sugere uma fase inicial de expansão territorial mais acelerada, seguida por um momento de consolidação relativa da mancha urbana. Embora a tabela apresente variações líquidas por classe, e não uma matriz direta de transição, sua leitura em conjunto com a representação cartográfica permite observar que o avanço da urbanização ocorreu paralelamente à forte retração da **Vegetação**, que perde 302,7744 entre 1994 e 2007, 103,1535 entre 2007 e 2018 e 10,2483 entre 2018 e 2024, acumulando variação de $-416,1762$ ($-22,33\%$).

Nos intervalos mais recentes, embora a área urbanizada continue crescendo, destacam-se também a forte ampliação da **Soja**, especialmente entre 2007 e 2018, e a manutenção da

Agropecuária geral em patamar elevado, ainda que com retração após 2007. Ao mesmo tempo, a classe **Outras áreas não vegetadas** apresenta redução acumulada expressiva, com pequena inflexão positiva apenas no intervalo final, sugerindo reconfiguração de superfícies já transformadas. Desse modo, os dados indicam que a urbanização em Palmas se associou, em um primeiro momento, à conversão de coberturas naturais e, posteriormente, à incorporação, consolidação e reorganização de áreas já antropizadas, intensificando processos de fragmentação territorial, dispersão urbana e coexistência de usos múltiplos no espaço periurbano.

CONCLUSÕES

A presente dissertação analisou como as contradições da lógica neoliberal de produção do espaço tensionam a incorporação da dimensão ambiental nos planos diretores de Palmas (TO), tomando como referência os instrumentos de 1994, 2007 e 2018. À luz da perspectiva crítica da produção do espaço e dos debates sobre urbanização neoliberal, conclui-se que a hipótese de pesquisa foi confirmada: em Palmas, a ampliação e o refinamento do discurso ambiental no planejamento urbano não significaram, de forma automática, sua correspondente efetivação territorial. Ao contrário, a ambientalização progressiva dos instrumentos normativos conviveu com práticas de valorização fundiária, seletividade espacial e flexibilização política do ordenamento, produzindo um quadro em que a sustentabilidade aparece, simultaneamente, como diretriz formal e como linguagem legitimadora de estratégias urbanas orientadas pelo mercado.

A análise histórica demonstrou que essa contradição não se inaugura com os planos diretores participativos, mas remonta ao próprio processo de criação e implantação da capital. O projeto urbanístico original de Palmas mobilizou uma forte retórica ecológica, associada à reserva, ao lago, aos parques lineares, às áreas verdes e à integração entre cidade e ambiente. Contudo, a implantação real do território revelou que tal lógica ecológica também operou como recurso estratégico de legitimação da centralização fundiária promovida pelo Estado e da conversão da terra em ativo. Assim, elementos inicialmente concebidos sob o signo do uso social, da preservação e da qualidade ambiental foram progressivamente submetidos a rearranjos institucionais e políticos que favoreceram a apropriação seletiva do território, a supressão de vegetação nativa e a mercantilização de áreas ambientalmente valorizadas.

No Plano Diretor de 1994, a dimensão ambiental já comparece como componente formal do ordenamento, mas de maneira ainda predominantemente jurídico-administrativa, vinculada a zonas, faixas de proteção e categorias de uso. A pesquisa evidenciou que, embora o texto normativo reconhecesse a necessidade de preservação da cobertura vegetal, dos mananciais e da faixa do lago, sua capacidade de orientar efetivamente a ocupação foi reduzida pelas condições concretas de implantação da cidade. O descompasso entre o projeto e sua execução demonstrou que a existência de categorias ambientais no plano não foi suficiente para impedir a substituição do Cerrado por urbanização dispersa, a baixa efetividade das áreas verdes previstas e a crescente dissociação entre o imaginário da “capital ecológica” e a materialidade socioespacial produzida.

No caso do Plano Diretor Participativo de 2007, verificou-se um importante adensamento da agenda urbano-ambiental. O plano incorporou princípios de sustentabilidade, função socioambiental da propriedade, zoneamento ecológico-econômico, instrumentos de controle da expansão, diretrizes de saneamento, previsão de áreas verdes, corredores ecológicos, unidades de conservação e mecanismos participativos de governança. Apesar disso, a tramitação política e a implementação posterior revelaram limites estruturais. As alterações promovidas durante a aprovação legislativa, como a redução das ZEIS e a criação de áreas de interesse turístico vinculadas à orla, indicaram a permanência da captura do planejamento por interesses associados

à valorização imobiliária. Ademais, muitos dos dispositivos ambientais dependeram de regulamentações posteriores que não se concretizaram, o que contribuiu para enfraquecer seu alcance prático e para manter a fragmentação entre norma, gestão e território.

O Plano Diretor de 2018 representa o momento de maior densidade discursiva da incorporação ambiental na trajetória analisada. Nele, observam-se alinhamentos formais com a Agenda 2030, maior presença do debate climático, previsão de instrumentos econômicos ambientais, diretrizes de baixo carbono, exigências de permeabilidade, fundos específicos e, sobretudo, a criação do Sistema Municipal de Infraestrutura Verde. Ainda assim, a pesquisa demonstrou que esse avanço normativo permaneceu atravessado por limitações operacionais e institucionais. A ausência de detalhamento posterior do SisMIV, a permanência da dependência em relação ao Poder Executivo para regulamentação dos instrumentos e a insuficiência de mecanismos autoaplicáveis revelam que a sofisticação da norma não eliminou a distância entre previsão legal e efetivação territorial. Em termos analíticos, isso indica que houve, em 2018, mais densidade regulatória e maior atualização do vocabulário ambiental, mas não necessariamente uma ruptura com as racionalidades seletivas que historicamente estruturam a produção do espaço em Palmas.

Os dados territoriais mobilizados reforçam essa interpretação. As análises de uso e cobertura do solo, assim como os estudos sobre as bacias urbanas e áreas ambientalmente sensíveis, demonstraram que a urbanização no município se associou, em um primeiro momento, à conversão de coberturas naturais e à ocupação de áreas frágeis e, posteriormente, à reorganização de áreas já antropizadas, ampliando a fragmentação territorial, a dispersão urbana e os conflitos entre expansão urbana e preservação ambiental. A persistência de ocupações irregulares em APPs, a pressão sobre áreas verdes e a desigual distribuição territorial da infraestrutura evidenciam que os dispositivos ambientais, embora formalmente presentes, não foram capazes de impedir a reprodução de padrões de vulnerabilização socioambiental e de apropriação desigual dos benefícios urbanos.

Dessa forma, a principal contribuição desta dissertação consiste em demonstrar que a dimensão ambiental, em Palmas, não pode ser interpretada apenas como avanço civilizatório ou como simples ampliação do conteúdo normativo dos planos diretores. Ela deve ser compreendida como campo de disputa, no interior do qual se confrontam projetos distintos de cidade. Em vez de operar apenas como limite à urbanização predatória, o ambiental também pode ser apropriado como ativo simbólico, técnico e político, capaz de legitimar frentes de valorização, orientar investimentos seletivos e reforçar estratégias de empreendedorismo urbano. O caso de Palmas mostra, assim, que a sustentabilidade, quando desacompanhada de instrumentos vinculantes, governança integrada, controle social efetivo e política fundiária comprometida com a função social da cidade, tende a ser absorvida pela racionalidade dominante sem alterar, em profundidade, a lógica de produção do espaço.

À vista disso, conclui-se que o aprimoramento das políticas urbano-ambientais em Palmas exige ultrapassar a inscrição formal de princípios ecológicos nos textos legais. Torna-se necessário fortalecer a capacidade institucional de implementação, monitoramento e fiscalização;

integrar de modo substantivo as políticas urbana, ambiental, habitacional e de saneamento; assegurar instrumentos autoaplicáveis e financeiramente sustentáveis; e reconstituir a centralidade da função social da propriedade e da justiça socioambiental no planejamento municipal.

Por fim, a pesquisa também aponta a necessidade de aprofundamento de agendas futuras de investigação, especialmente aquelas voltadas ao acompanhamento da implementação do Plano Diretor de 2018, à execução orçamentária dos instrumentos ambientais, à atuação concreta dos conselhos e órgãos de governança e aos efeitos territoriais recentes das políticas urbanas sobre a infraestrutura verde, o mercado fundiário e as áreas de vulnerabilidade socioambiental. Tais desdobramentos podem ampliar a compreensão das mediações entre norma, gestão e território e contribuir para a formulação de estratégias de planejamento mais coerentes com os desafios ambientais e sociais contemporâneos.

REFERÊNCIAS

- ACSELRAD, Henri. Discursos da sustentabilidade urbana. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, n. 1, p. 79–90, maio 1999. Citado na página 53.
- ACSELRAD, Henri. Justiça ambiental e construção social do risco. **Desenvolvimento e Meio Ambiente**, v. 9, p. 11–24, 2004. Citado na página 19.
- ACSELRAD, Henri. **A Duração das Cidades: sustentabilidade e risco nas políticas urbanas**. Rio de Janeiro: Lamparina, 2009. Citado na página 26.
- ACSELRAD, Henri. Ambientalização das lutas sociais. **Estudos Avançados**, v. 24, n. 68, p. 103–119, 2010. Citado 2 vezes nas páginas 19 e 43.
- ALMEIDA, Rammyro Leal; SILVA, Deisy Nayanny de Brito; GUIMARÃES, Jairo de Carvalho. Espaços públicos urbanos no novo plano diretor de ordenamento territorial de teresina. **Cadernos Metrópole**, v. 25, n. 56, p. 165–184, 2022. Citado na página 17.
- BACK, Adalberto Gregório; GIULIO, Gabriela Marques Di; MALHEIROS, Tadeu Fabrício. Desafios para transforma o urbana sustentável em são paulo: visões, interesses e demandas em disputa. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, Recife, v. 24, n. 1, 2022. Disponível em: <https://rbeur.anpur.org.br/rbeur/article/view/7002>. Acesso em: 02 mar. 2026. Citado na página 17.
- BARBIERI, José Carlos. **Desenvolvimento sustentável: das origens   Agenda 2030**. [S.l.]: Editora Vozes, 2020. Citado na página 53.
- BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edi es 70, 2011. Citado na página 20.
- BASSUL, José Roberto. Estatuto da cidade: a constru o de uma lei. In: CARVALHO, Celso Santos; ROSSBACH, Anaclaudia C rte (Ed.). **O Estatuto da Cidade: comentado**. São Paulo: Ministério das Cidades; Aliança das Cidades, 2010. p. 71–90. Citado na página 16.
- BENJAMIN, Ant nio Herman de Vasconcelos e. O meio ambiente na constitui o federal de 1988. In: KISHI, Sandra Akemi Shimada et al. (Ed.). **Desafios do direito ambiental no século XXI: estudos em homenagem a Paulo Affonso Leme Machado**. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 363–398. Disponível em: <https://core.ac.uk/download/pdf/79061956.pdf>. Citado na página 53.
- BENKO, Georges; PECQUEUR, Bernard. Os recursos de territórios e os territórios de recursos. **Geosul**, v. 16, n. 32, p. 31–50, 2001. Citado na página 17.
- BID. **Plano de A o Palmas Sustentável: Iniciativa Cidades Emergentes e Sustentáveis (ICES)**. Washington, DC, 2015. Relatório técnico. Citado 2 vezes nas páginas 82 e 83.
- BIELSCHOWSKY, Ricardo. **Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo**. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1988. Citado na página 46.
- BODANSKY, Daniel. The united nations framework convention on climate change: A commentary. **Yale Journal of International Law**, v. 18, n. 2, p. 451–558, 1993. Citado na página 30.
- BODANSKY, Daniel. The copenhagen climate change conference: A postmortem. **American Journal of International Law**, v. 104, n. 2, p. 230–240, 2010. Citado na página 36.

BOGO, Rodrigo Sartori. Plano diretor participativo, território e inundações em rio do sul/sc. **Cadernos Metrópole**, v. 22, n. 48, p. 555–578, may 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/cm/a/N3vn7jkyHW4PcBgyYPFHYMB/?format=html&lang=pt>. Citado 2 vezes nas páginas 17 e 82.

BONDUKI, Nabil. A luta pela reforma urbana no brasil: do seminário de habitação e reforma urbana ao plano diretor de são paulo. In: BONDUKI, Nabil (Ed.). **Reforma urbana e gestão democrática em São Paulo**. São Paulo: Instituto Casa da Cidade, 2018. Citado na página 45.

BOTTURA, Ana Carla De Lira. **Conflitos e produção de consensos na cidade neoliberal: a luta por moradia em Palmas/TO**. Tese (Doutorado em Teoria e História da Arquitetura e do Urbanismo) — Universidade de São Paulo, Instituto de Arquitetura e Urbanismo, São Carlos, 2019. Acesso em: 02 mar. 2026. Citado 7 vezes nas páginas 17, 75, 81, 82, 83, 92 e 93.

BOWEN, Glenn A. Document analysis as a qualitative research method. **Qualitative Research Journal**, v. 9, n. 2, p. 27–40, 2009. Acesso em: 3 mar. 2026. Citado na página 20.

Brasil. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: [s.n.], 1988. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 02 mar. 2026. Citado 3 vezes nas páginas 16, 48 e 59.

Brasil. **Lei n  10.257, de 10 de julho de 2001 (Estatuto da Cidade)**. Brasília: [s.n.], 2001. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm. Acesso em: 02 mar. 2026. Citado 2 vezes nas páginas 16 e 32.

BRATMAN, Eve. Brazil’s ambivalent challenge to global environmental norms. In: **Brazil in the World**. [S.l.]: Palgrave Macmillan, 2015. p. 95–115. Citado na página 29.

BRENNER, Neil; THEODORE, Nik. Cities and the geographies of actually existing neoliberalism. **Antipode**, v. 34, n. 3, p. 349–379, 2002. Citado na página 19.

BRUNDTLAND, G. H. et al. **Our common future**. Oxford: Oxford University Press, 1987. World Commission on Environment and Development. Citado na página 25.

CAMARGO, Diogo Luiz Quixabeira. **Ocupações irregulares e sua dinâmica em áreas verdes urbanas: um estudo de caso no Parque Linear Urbano Machado, Palmas-TO**. 149 p. Dissertação (Dissertação (Mestrado em Ciências do Ambiente)) — Universidade Federal do Tocantins, Palmas, 2024. Citado 4 vezes nas páginas 75, 81, 91 e 93.

CAPASSO, Marcelo Mota; PEQUENO, Renato. A falência seletiva do plano diretor de fortaleza. **Cadernos Metrópole**, v. 23, n. 51, p. 763–786, aug 2021. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/cm/a/zTPXFZxzDpT35nfnJGKw5ss/?format=html&lang=pt>. Citado 2 vezes nas páginas 17 e 82.

CARLOS, Ana Fani. Henri lefebvre: a problemática urbana em sua determinação espacial. **GEOUSP Espaço e Tempo (Online)**, v. 23, n. 3, p. 458–477, out. 2019. Citado na página 41.

CARLOS, Ana Fani Alessandri. Henri lefebvre: o espaço, a cidade e o “direito   cidade”. **Revista Direito e Práxis**, v. 11, n. 1, p. 349–369, mar. 2020. Citado na página 41.

CASTELNOU, Antonio Manuel Nunes. Cidade e natureza: uma introdução ao tema. **Meio Ambiente e Desenvolvimento**, Curitiba, v. 1, n. 13, p. 117–128, 2006. Acesso em: 3 mar. 2026. Citado na página 24.

- CASTILLO, Ricardo; SANTOS, Henrique Faria dos. Globalização, neoliberalismo e competitividade regional: notas para discussão. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 27, p. e202511pt, 2025. Citado na página 17.
- CELLARD, André. A análise documental. In: POUPART, J. et al. (Ed.). **A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos**. Petrópolis: Vozes, 2008. p. 295–316. Citado na página 20.
- COCOZZA, Glauco de Paula. **Paisagem e urbanidade: os limites do projeto urbano na conformação de lugares em Palmas**. Tese (Tese (Doutorado)) — Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007. Citado na página 69.
- CORADIN, Marcieli. **Dinâmica da cobertura e uso da terra na bacia hidrográfica do Ribeirão Água Fria, Palmas-TO: aspectos multitemporais à luz da legislação urbanística e ambiental**. 121 p. Dissertação (Dissertação (Mestrado Profissional em Engenharia Ambiental)) — Universidade Federal do Tocantins, Palmas, 2020. Citado 3 vezes nas páginas 82, 85 e 92.
- CORIOLOANO, Germana Pires. **Plano Diretor Participativo de Palmas: análise da aplicação de instrumentos urbanísticos para a redução das desigualdades socioterritoriais**. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional) — Universidade Federal do Tocantins, Palmas, 2011. Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Regional. Citado 5 vezes nas páginas 17, 73, 74, 75 e 81.
- CORONIL, Fernando. Natureza do pós-colonialismo: do eurocentrismo ao globocentrismo. In: LANDER, Edgardo (Ed.). **A colonialidade do saber: eurocentrismo e ciências sociais**. Buenos Aires: CLACSO, 2005. p. 50–62. Citado na página 24.
- CORRÊA, Roberto Lobato et al. **O espaço urbano**. [S.l.]: Ática, 1989. Citado na página 41.
- COSTA, Heloisa Soares de Moura; CAMPANTE, Ana Lúcia Goyatá; ARAÚJO, Rogério Palhares Zschaber de. A dimensão ambiental nos planos diretores de municípios brasileiros. In: **Os Planos Diretores Municipais Pós-Estatuto da Cidade**. Brasília: Ministério das Cidades, 2011. Citado 2 vezes nas páginas 17 e 81.
- CRESCENTINO, Diego S.; CABALLERO, Sergio. Repensar el sur global más allá del dualismo cartesiano: la emergencia de la conciencia ambiental. **Revista CIDOB d’Afers Internacionals**, n. 139, p. 77–97, 2025. Citado na página 17.
- DRUMOND, Rafael Augusto Santos; ALMEIDA, Renan Pereira; NASCIMENTO, Nilo de Oliveira. Mudanças climáticas e plano diretor: mitigação de inundações em belo horizonte. **Cadernos MetrÓpole**, v. 25, n. 58, p. 899–922, 2023. Acesso em: 02 mar. 2026. Citado 2 vezes nas páginas 17 e 54.
- DÉAK, Csaba. O processo de urbanização no brasil: falas e façanhas. In: DÉAK, Csaba; SCHIFFER, Sueli Ramos (Ed.). **O processo de urbanização no Brasil**. São Paulo: Edusp, 1999. Citado na página 46.
- ESPÍNDOLA, Isabela Battistello; RIBEIRO, Wagner Costa. Cidades e mudanças climáticas: desafios para os planos diretores municipais brasileiros. **Cadernos MetrÓpole**, v. 22, n. 48, p. 365–396, 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/cm/a/ZY47nWVQJfMfCFcx7Q9hywn/?lang=pt>. Citado na página 54.

- FEIL, Alexandre André; SCHREIBER, Dusan. Sustentabilidade e desenvolvimento sustentável: desvendando as sobreposições e alcances de seus significados. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 15, n. 3, p. 667–681, 2017. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/cebape/a/8PzXm7x8x9J7z5v7W7m7Lq/>. Acesso em: 03 mar. 2026. Citado na página 31.
- FELDMAN, Sarah. **Planejamento e zoneamento: São Paulo, 1947–1972**. São Paulo: Edusp; Fapesp, 2005. Citado na página 46.
- FERNANDES, Edésio. Estatuto da cidade, mais de uma década depois. **Revista de Direito Imobiliário**, Belo Horizonte, v. 51, p. 45–62, 2013. Disponível em: <https://periodicos.ufmg.br/index.php/revistadaufmg/article/view/2681>. Acesso em: 02 mar. 2026. Citado na página 32.
- FERNANDES, Valdir et al. History and evolution of the environmental management system in Brazil. **Historia Ambiental Latinoamericana y Caribeña (HALAC)**, v. 11, n. 2, p. 275–310, 2021. Citado na página 25.
- FERREIRA, João Sette Whitaker. A forma urbana patrimonialista: limites da ação estatal na produção do espaço urbano no Brasil. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 24, p. e202228pt, 2022. Citado 2 vezes nas páginas 17 e 81.
- FIGHERA, Daniela da Rocha. **A efetividade do projeto de cidade ecológica de Palmas (TO) pelos seus espaços verdes**. Dissertação (Mestrado em Ciências do Ambiente) — Universidade Federal do Tocantins, Palmas, 2005. Acesso em: 02 mar. 2026. Citado 6 vezes nas páginas 17, 69, 70, 71, 72 e 73.
- FIX, Mariana. **Financeirização e transformações recentes no circuito imobiliário no Brasil**. Campinas: Unicamp, 2011. Citado 2 vezes nas páginas 17 e 19.
- FIX, Mariana; PAULANI, Leda Maria. Considerações teóricas sobre a terra como puro ativo financeiro e o processo de financeirização. **Brazilian Journal of Political Economy**, v. 39, n. 4, p. 638–657, 2019. Citado na página 17.
- FLICK, Uwe. **Introdução à pesquisa qualitativa**. Porto Alegre: Artmed, 2009. Citado na página 18.
- FORNARO, Alexandre Caselli. **Logística e agronegócio globalizado no Estado do Tocantins**. Dissertação (Mestrado em Geografia) — Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2012. Acesso em: 02 mar. 2026. Citado 2 vezes nas páginas 17 e 59.
- FOUCAULT, Michel. **Segurança, território, população: curso no Collège de France (1977–1978)**. São Paulo: Martins Fontes, 2008. Acesso em: 7 mar. 2026. Disponível em: <https://projeto-phronesis.wordpress.com/wp-content/uploads/2009/08/foucault-michel-seguranca-territorio-populacao-curso-no-college-de-france.pdf>. Citado na página 81.
- FUJITA, Camila. **Dilema urbano-ambiental na formação do território brasileiro: desafios ao planejamento urbano no Brasil**. Tese (Tese (Doutorado em Paisagem e Ambiente)) — Universidade de São Paulo, São Paulo, set. 2008. Citado 3 vezes nas páginas 44, 45 e 47.
- FURTADO, Celso. **O mito do desenvolvimento econômico**. São Paulo: Ubu Editora, 2025. Citado na página 25.

FURTADO, Ludmila Normanha Benedetti. **Investimentos públicos em áreas verdes urbanas em Palmas – TO como fator de diferenciação socioambiental**. Dissertação (Dissertação (Mestrado em Ciências do Ambiente)) — Universidade Federal do Tocantins, Palmas, 2021. Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências do Ambiente (CIAMB). Citado na página 91.

GODOY, Jeane Aparecida Rombi de; BENINI, Sandra Medina; PALMISANO, Angelo. Dicotomias na participação democrática: conformação e desilusão no planejamento urbano brasileiro. **Cadernos Metrópole**, v. 27, n. 2, 2025. Citado na página 17.

GOLDEMBERG, José. Negotiating climate change: The road to rio. In: **The Road to Rio**. [S.l.]: Cambridge University Press, 1994. Citado na página 29.

GRUBB, Michael et al. **The 'Earth Summit' Agreements: A Guide and Assessment: An analysis of the rio '92 un conference on environment and development**. 1. ed. London: Routledge, 1993. Disponível em: <https://doi.org/10.4324/9780429273964>. Acesso em: 02 mar. 2026. Citado na página 29.

GRUBB, Michael; VROLIJK, Christiaan; BRACK, Duncan. **The Kyoto Protocol: A Guide and Assessment**. London: Royal Institute of International Affairs and Earthscan Publications, 1999. ISBN 1-85383-580-3. Disponível em: https://api.pageplace.de/preview/DT0400.9781351377928_A37554639/preview-9781351377928_A37554639.pdf. Acesso em: 02 mar. 2026. Citado na página 31.

Grupo Quatro. **Memorial do projeto da capital do estado do Tocantins: Palmas/Plano Básico**. Goiânia, 1989. Citado 9 vezes nas páginas 60, 61, 62, 63, 64, 65, 66, 67 e 68.

GUIMARÃES, Roberto Pereira; FONTOURA, Yuna Souza dos Reis da. Rio+20 ou rio-20?: crônica de um fracasso anunciado. **Ambiente & Sociedade**, v. 15, n. 3, p. 19–39, dec 2012. Citado na página 35.

HARVEY, David. **Justice, Nature and the Geography of Difference**. Oxford: Blackwell, 1996. Citado 3 vezes nas páginas 22, 59 e 83.

HARVEY, David. **Spaces of Capital: Towards a Critical Geography**. New York: Routledge, 2002. Citado na página 41.

HARVEY, David. **O Novo Imperialismo**. São Paulo: Loyola, 2004. Citado na página 26.

HARVEY, David. **A brief history of neoliberalism**. Oxford: Oxford University Press, 2005. Citado 4 vezes nas páginas 19, 22, 59 e 81.

HARVEY, David. **Cidades rebeldes**. São Paulo: Martins Fontes, 2014. Citado 2 vezes nas páginas 19 e 43.

HAYES, Tanya; OSTROM, Elinor. Conserving the world's forests: Are protected areas the only way? **Indiana Law Review**, v. 38, p. 595–618, 2005. Citado na página 29.

HOFFMAN, Steven J. et al. International treaties have mostly failed to produce their intended effects. **Proceedings of the National Academy of Sciences (PNAS)**, National Academy of Sciences, v. 119, n. 32, p. e2122854119, aug 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.1073/pnas.2122854119>. Citado na página 30.

Intergovernmental Panel on Climate Change. **Climate Change 1995: Economic and Social Dimensions of Climate Change**: Contribution of working group iii to the second assessment report of the intergovernmental panel on climate change. Cambridge: Cambridge University Press, 1996. Disponível em: <https://www.ipcc.ch/report/sar/wg3/>. Acesso em: 02 mar. 2026. Citado na página 30.

IPCC. **Climate Change 2001: Third Assessment Report**. 2001. Disponível em: <https://www.ipcc.ch/report/ar3/>. Citado 2 vezes nas páginas 34 e 35.

IPCC. **Climate Change 2007: Fourth Assessment Report**. 2007. Disponível em: <https://www.ipcc.ch/report/ar4/>. Citado 2 vezes nas páginas 34 e 35.

JÚNIOR, Nelson Saule. **O Direito à Cidade como paradigma da Governança Urbana**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005. Citado na página 32.

JÚNIOR, Orlando Alves dos Santos; MONTANDON, Daniel. **Planos Diretores Participativos**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2011. Citado na página 16.

LEFEBVRE, Henri. **The Production of Space**. Oxford: Blackwell, 1991. Citado na página 59.

LEFEBVRE, Henri. **A produção do espaço**. Florianópolis: Edufsc, 2006. Citado 8 vezes nas páginas 19, 21, 25, 41, 42, 43, 59 e 81.

LEFF, Enrique. **Racionalidade Ambiental: a reapropriação social da natureza**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006. Citado na página 26.

LEFF, Enrique. Complexidade, racionalidade ambiental e diálogo de saberes. **Educação e Realidade**, v. 34, n. 3, p. 17–24, 2009. Citado 2 vezes nas páginas 26 e 27.

LEFF, Enrique. **Epistemologia ambiental**. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2010. Citado na página 25.

LEITE, Maria F. P. **Destrução ou Desconstrução? Questões da paisagem e tendências de regionalização**. 2. ed. São Paulo: Hucitec, 2006. Citado na página 45.

LEME, Maria Cristina da Silva. **A formação do pensamento urbanístico no Brasil: 1895–1965**. São Paulo: Studio Nobel; FAUUSP; FUPAM, 1999. Citado 2 vezes nas páginas 45 e 46.

LUCINI, Andréia Cristina Guimarães Cantuária. **Palmas, no Tocantins, terra de quem?** Tese (Doutorado em Desenvolvimento Regional) — Universidade Federal do Tocantins, Palmas, 2018. Acesso em: 02 mar. 2026. Citado 5 vezes nas páginas 17, 60, 67, 68 e 72.

MARICATO, Ermínia. **Habitação e cidade**. [S.l.]: Editora Atual, 1997. Citado 3 vezes nas páginas 42, 45 e 46.

MARICATO, Ermínia. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias. In: ARANTES, Otilia; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia (Ed.). **A cidade do pensamento único**. Petrópolis: Vozes, 2000. Citado 2 vezes nas páginas 32 e 42.

MARICATO, Ermínia. **O impasse da política urbana no Brasil**. Petrópolis: Vozes, 2011. Citado 3 vezes nas páginas 47, 59 e 81.

MARICATO, Ermínia. **Para entender a crise urbana**. São Paulo: Expressão Popular, 2015. Citado 2 vezes nas páginas 25 e 41.

- MINAYO, Maria Cecília de Souza. **O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde**. São Paulo: Hucitec, 2012. Citado 2 vezes nas páginas 18 e 23.
- MORIN, Jean-Frédéric; ORSINI, Amandine; JINNAH, Sikina. The tragedy of the commons and sovereign rights. In: **Global Environmental Politics**. [S.l.]: Oxford University Press, 2020. p. 163–191. Citado na página 29.
- Nobel Prize Committee. **The Nobel Peace Prize for 2007: IPCC and Al Gore**. 2007. Disponível em: <https://www.nobelprize.org/prizes/peace/2007/summary/>. Citado na página 34.
- OBERTHÜR, Sebastian; OTT, Hermann E. **The Kyoto Protocol: International Climate Policy for the 21st Century**. Berlin: Springer, 1999. Citado na página 30.
- ONU. **Declaração de Estocolmo sobre o Meio Ambiente Humano**. Estocolmo, 1972. Citado na página 25.
- ONU. **Report of the United Nations Conference on Environment and Development: Rio de Janeiro, 3–14 June 1992. Volume I: Resolutions adopted by the Conference**. New York: United Nations, 1992. Documento A/CONF.151/26 (Vol. I). Disponível em: https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A_CONF.151_26_Vol.I_Declaration.pdf. Citado na página 29.
- ONU. **United Nations Millennium Declaration**. 2000. Resolução da Assembleia Geral A/RES/55/2, 8 Sep. 2000. Disponível em: https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A_RES_55_2.pdf. Citado 2 vezes nas páginas 29 e 31.
- ONU. **Johannesburg Declaration on Sustainable Development and Plan of Implementation of the World Summit on Sustainable Development**. Johannesburg: [s.n.], 2002. Disponível em: https://www.un.org/esa/sustdev/documents/WSSD_POI_PD/English/POIToc.htm. Citado 2 vezes nas páginas 34 e 35.
- Palmas. **Lei Ordinária nº 468, de 06 de janeiro de 1994. Aprova o Plano Diretor Urbanístico de Palmas (PDUP) e dispõe sobre a divisão do solo do Município, para fins urbanos**. Palmas: [s.n.], 1994. Acesso em: 6 mar. 2026. Disponível em: <https://legislativo.palmas.to.gov.br/media/leis/leiordinaria-468-1994-01-06-15-1-2019-16-58-47.pdf>. Citado na página 66.
- Palmas. **Análise da Lei Complementar nº 155/2007: Plano Diretor Participativo de Palmas**. Palmas: [s.n.], 2016. Acesso em: 6 mar. 2026. Disponível em: <http://planodiretor.palmas.to.gov.br/media/arquivos/9e40cd18fb114e498ecff299587c2da4.pdf>. Citado 4 vezes nas páginas 76, 77, 78 e 79.
- Palmas. **Lei Complementar n. 400, de 2 de abril de 2018: Plano Diretor Participativo do Município de Palmas**. 2018. Diário Oficial do Município de Palmas. Plano Diretor. Citado na página 91.
- Palmas. **Lei Complementar nº 400, de 02 de abril de 2018. Plano Diretor Participativo do Município de Palmas-TO**. Palmas: [s.n.], 2018. Disponível em: <https://legislativo.palmas.to.gov.br/media/leis/lei-complementar-400-2018-0402-11-1-2019-18-10-50.pdf>. Acesso em: 6 mar. 2026. Citado 6 vezes nas páginas 86, 87, 88, 89, 90 e 92.

PEREIRA, Cláudio Smalley Soares. Qual o lugar da natureza na teoria da produção do espaço de henri lefebvre? **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 25, n. 1, 2023. Citado na página 25.

PERES, Lino Fernando Bragança; ABREU, Miriam Santini de; CALHEIROS, Fernando Vonsowaki. Cidade à venda: inflexão ultraliberal na produção do espaço em florianópolis. **Cadernos Metrópole**, v. 25, 2023. Citado na página 17.

PINHEIRO, Renato Torres; RIBEIRO, Nilton Gabriel Regis. Análise multitemporal da cobertura vegetal no plano diretor urbano de palmas, tocantins. **Ciência Florestal**, v. 32, n. 2, p. 1024–1046, 2022. Acesso em: 02 mar. 2026. Citado na página 17.

PORTO-GONÇALVES, Carlos Walter. **O desafio ambiental**. Rio de Janeiro: Record, 2004. Citado na página 25.

PORTO-GONÇALVES, Carlos Walter. **A globalização da natureza e a natureza da globalização**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006. Citado 4 vezes nas páginas 24, 26, 27 e 44.

PUELLO-SOCARRÁS, José Francisco. Novo neoliberalismo: arquitetura estatal no capitalismo do século xxi. **REAd. Revista Eletrônica de Administração**, v. 27, p. 35–65, 2021. Citado na página 17.

QUIJANO, Aníbal. Colonialidade do poder, eurocentrismo e américa latina. In: LANDER, Edgardo (Ed.). **A colonialidade do saber**. Buenos Aires: CLACSO, 2005. p. 117–142. Citado 2 vezes nas páginas 24 e 25.

REIS, Nestor Goulart. **Contribuição ao estudo da evolução urbana do Brasil: 1500–1720**. 2. ed. São Paulo: Pini, 2000. 240 p. Edição revisada e ampliada, com versão resumida em inglês. ISBN 85-7266-116-6. Citado 2 vezes nas páginas 44 e 45.

RODOVALHO, Sarah Afonso. **Palmas, do projeto ao plano: o papel do planejamento urbano na produção do espaço**. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional) — Universidade Federal do Tocantins, Palmas, 2012. Citado 3 vezes nas páginas 17, 69 e 73.

RODOVALHO, S. A. **A política urbana como instituição: o caso do planejamento e gestão urbanos em Palmas (TO)**. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Regional) — Universidade Federal do Tocantins, Palmas, 2020. Citado 14 vezes nas páginas 17, 60, 68, 73, 74, 75, 81, 82, 83, 84, 90, 91, 92 e 93.

RODOVALHO, Sarah Afonso; FREIRES, Gustavo M. S. Análise e classificação de áreas verdes urbanas de palmas (to) para gestão sustentável. **Paisagem e Ambiente**, v. 36, n. 55, p. e233259, 2025. Disponível em: <https://doi.org/10.11606/issn.2359-5361.paam.2025.233259>. Citado 2 vezes nas páginas 91 e 93.

RODRIGUES, Arlete Moysés. A abordagem ambiental: questões para reflexão. **GeoTextos**, v. 5, n. 1, p. 183–202, 2009. Citado na página 83.

ROLNIK, Raquel. **Guerra dos lugares**. São Paulo: Boitempo, 2015. Citado 2 vezes nas páginas 16 e 19.

SACHS, Jeffrey D. **The End of Poverty: Economic Possibilities for Our Time**. New York: The Penguin Press, 2005. Disponível em: https://www.economia.unam.mx/cedrus/pdf/jeffrey_sachs_the_end_of_poverty_economic_possibilities_for_our_time__2006.pdf. Acesso em: 02 mar. 2026. Citado na página 31.

SALLA, Ana. O papel de redes transnacionais de cidades na formulação de planos de ação climática nos municípios brasileiros. In: **Encontro Nacional de Ensino e Pesquisa do Campo de Públicas (ENEPCP)**. [s.n.], 2023. Disponível em: <https://anepecp.org/ojs/index.php/br/article/view/135>. Citado na página 54.

SANTOS, Milton. **A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção**. 4. ed. São Paulo: Edusp, 2006. Citado na página 42.

SANTOS, Marcos Júlio Vieira dos. **Quando o espaço concebido supera o espaço vivido: a influência do capital sobre o planejamento urbano em Palmas/TO e a (im)possibilidade de um plano diretor achado na rua**. 182 p. Dissertação (Dissertação (Mestrado em Direito)) — Universidade de Brasília, Brasília, 2023. Citado 2 vezes nas páginas 82 e 84.

SMITH, Neil. **Desenvolvimento desigual: natureza, capital e produção do espaço**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1988. Citado 2 vezes nas páginas 43 e 81.

SNEDDON, Chris; HOWARTH, Richard B.; NORGAARD, Richard B. Sustainable development in a post-brundtland world. **Ecological Economics**, v. 57, n. 2, p. 253–268, 2006. Citado na página 25.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos**. 6. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2010. Citado 3 vezes nas páginas 42, 47 e 81.

SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão et al. **Capitalismo e urbanização**. [S.l.: s.n.], 1988. Citado na página 41.

STERN, Nicholas. **The Economics of Climate Change: The Stern Review**. Cambridge University Press, 2007. Disponível em: <https://www.cambridge.org/core/books/economics-of-climate-change/stern-review>. Citado 2 vezes nas páginas 34 e 35.

STÉDILE, João Pedro. **A questão agrária no Brasil**. São Paulo: Expressão Popular, 2005. ISBN 8587394681. Citado na página 44.

SWYNGEDOUW, Erik. Scaled geographies: Nature, place, and the politics of scale. In: SHEPPARD, Eric; MCMASTER, Robert B. (Ed.). **Scale and Geographic Inquiry: Nature, Society, and Method**. Malden: Blackwell Publishing, 2004. p. 129–153. Citado na página 43.

SWYNGEDOUW, Erik; HEYNEN, Nik. Urban political ecology. **Antipode**, v. 35, n. 5, p. 898–918, 2003. Citado na página 19.

TAYLOR, Prue. The concept of the common heritage of mankind. In: **Research Handbook on International Law and Natural Resources**. [S.l.]: Edward Elgar Publishing, 2016. Citado na página 29.

THORNE, Steve; ROVERE, Emilio Lèbre La. **Criteria and indicators for appraising clean development mechanism (CDM) projects**. Paris, 1999. Disponível em: https://www.helio-international.org/wp-content/uploads/2015/06/CDM_Criteria_and_Indicators.pdf. Acesso em: 03 mar. 2026. Citado na página 31.

Tocantins. **Lei Estadual n. 009, de 23 de janeiro de 1989**. 1989. Diário Oficial do Estado do Tocantins. Declara de utilidade pública área para implantação da capital. Citado na página 60.

Tocantins. Secretaria da Comunicação. **Governador Wanderlei Barbosa oficializa federalização de trecho da TO-050 e anuncia duplicação da rodovia entre Palmas e Porto Nacional**. 2024. <https://www.to.gov.br/secom/noticias/governador-wanderlei-barbosa-oficializa-federalizacao-de-trecho-da-to-050-e-anuncia-duplicacao-da-rodovia-entre-palmas-e-porto-nacional>. Acesso em: 6 mar. 2026. Citado na página 63.

UNEP. **Global Green New Deal Policy Brief**. 2008. Disponível em: <https://www.unep.org/resources/report/global-green-new-deal>. Citado 2 vezes nas páginas 34 e 35.

UNFCCC. **United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC)**. 1994. Entrada em vigor em 21 mar. 1994. Texto adotado em 1992. Disponível em: <https://unfccc.int/process-and-meetings/united-nations-framework-convention-on-climate-change>. Citado na página 29.

UNFCCC. **Decision 1/CP.1: The Berlin Mandate**. 1995. In: Report of the Conference of the Parties on its first session, held at Berlin from 28 March to 7 April 1995. Addendum. Part two: Action taken by the Conference of the Parties at its first session. Documento FCCC/CP/1995/7/Add.1. Disponível em: <https://unfccc.int/resource/docs/cop1/07a01.pdf>. Citado na página 28.

UNFCCC. **The Geneva Ministerial Declaration (COP-2)**. 1996. Anexo em: Report of the Conference of the Parties on its second session, held at Geneva from 8 to 19 July 1996. Addendum. Part two: Action taken by the Conference of the Parties at its second session. Documento FCCC/CP/1996/15/Add.1. Disponível em: <https://unfccc.int/resource/docs/cop2/15a01.pdf>. Citado na página 28.

UNFCCC. **Kyoto Protocol to the United Nations Framework Convention on Climate Change**. 1997. Documento FCCC/CP/1997/L.7/Add.1. Kyoto, 1–10 Dec. 1997. Disponível em: <https://unfccc.int/sites/default/files/resource/docs/cop3/107a01.pdf>. Citado na página 28.

UNFCCC. **Decision 1/CP.4: The Buenos Aires Plan of Action**. 1998. In: Report of the Conference of the Parties on its fourth session, held at Buenos Aires from 2 to 14 November 1998. Addendum. Part two: Action taken by the Conference of the Parties at its fourth session. Documento FCCC/CP/1998/16/Add.1. Disponível em: <https://unfccc.int/resource/docs/cop4/16a01.pdf>. Citado na página 28.

UNFCCC. **Report of the Conference of the Parties on its fifth session, held at Bonn from 25 October to 5 November 1999. Addendum. Part two: Action taken by the Conference of the Parties at its fifth session**. 1999. Documento FCCC/CP/1999/6/Add.1 (publicado em 17 jan. 2000). Disponível em: <https://unfccc.int/resource/docs/cop5/06a01.pdf>. Citado na página 28.

UNFCCC. **Marrakesh Accords**. 2001. Disponível em: <https://unfccc.int/process-and-meetings/the-kyoto-protocol/marrakesh-accords>. Citado na página 33.

UNFCCC. **Delhi Declaration on Climate Change and Sustainable Development**. 2002. Disponível em: <https://unfccc.int/resource/docs/cop8/12a01.pdf>. Citado na página 33.

UNFCCC. **Decisions adopted by COP-9 (Milan)**. 2003. Disponível em: <https://unfccc.int/resource/docs/cop9/06a01.pdf>. Citado na página 33.

UNFCCC. **Buenos Aires Programme of Work on Adaptation and Response Measures**. 2004. Disponível em: <https://unfccc.int/resource/docs/cop10/10a01.pdf>. Citado na página 33.

UNFCCC. **Kyoto Protocol to the United Nations Framework Convention on Climate Change**. 2005. Entrada em vigor em 16 fevereiro 2005. Disponível em: https://unfccc.int/kyoto_protocol. Citado na página 34.

UNFCCC. **Montreal Action Plan**. 2005. Disponível em: <https://unfccc.int/resource/docs/cop11/05a01.pdf>. Citado na página 33.

UNFCCC. **Nairobi Work Programme on Impacts, Vulnerability and Adaptation to Climate Change**. 2006. Disponível em: <https://unfccc.int/topics/adaptation-and-resilience/workstreams/nairobi-work-programme>. Citado na página 33.

UNFCCC. **Bali Action Plan**. 2007. Disponível em: <https://unfccc.int/resource/docs/2007/cop13/eng/06a01.pdf>. Citado 2 vezes nas páginas 33 e 35.

UNFCCC. **Report of the Conference of the Parties on its fourteenth session, held in Poznań**. 2008. Disponível em: <https://unfccc.int/resource/docs/2008/cop14/eng/07a01.pdf>. Citado na página 33.

UNFCCC. **Copenhagen Accord**. 2009. Disponível em: <https://unfccc.int/resource/docs/2009/cop15/eng/11a01.pdf>. Citado na página 33.

UNFCCC. **Cancun Agreements**. 2010. Disponível em: <https://unfccc.int/resource/docs/2010/cop16/eng/07a01.pdf>. Citado 2 vezes nas páginas 33 e 36.

United Nations. **United Nations Framework Convention on Climate Change**. New York: [s.n.], 1992. Adopted on 9 May 1992. Entered into force on 21 March 1994. Disponível em: <https://unfccc.int/resource/docs/convkp/conveng.pdf>. Acesso em: 02 mar. 2026. Citado na página 30.

VELASQUES, Ana Beatriz Araujo. A ‘última capital planejada do século xx’: o projeto de palmas e sua condição moderna. **Seminário Docomomo Brasil: Anais**, v. 8, p. 1–18, 2025. Acesso em: 02 mar. 2026. Citado na página 17.

VIEGAS, Danielle Heberle. Território, ditadura e desenvolvimento: perspectivas históricas sobre os programas de regionalização no brasil. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 22, n. 1, p. 1–20, 2020. Disponível em: <https://rbeur.anpur.org.br/rbeur/article/view/6008>. Citado na página 47.

VIEIRA, Kássia da Costa. Apropriação privada e valorização imobiliária na “orla” de palmas-to. **Universidade Federal do Tocantins (Dissertação)**, Palmas, 2019. Acesso em: 02 mar. 2026. Citado 5 vezes nas páginas 17, 68, 69, 72 e 80.

VILLAÇA, Flávio. **Espaço intraurbano no Brasil**. São Paulo: Studio Nobel, 2001. Citado 2 vezes nas páginas 16 e 46.

VIOLA, Eduardo. O regime internacional de mudança climática e o brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 17, n. 50, p. 25–46, 2002. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbcsoc/a/jf4CkyjgTkKh3CV6hF7hXTS/?lang=pt>. Acesso em: 02 mar. 2026. Citado 2 vezes nas páginas 30 e 31.

VIOLA, Eduardo; FRANCHINI, Matías. Brasil na governança global do clima, 2005–2012: a luta entre conservadores e reformistas. **Contexto Internacional**, v. 35, n. 1, p. 43–76, 2013. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/cint/a/zHnDvDdHKw4s5gqWnD4947J/?lang=pt>. Citado na página 36.

WALLERSTEIN, Immanuel. **The Modern World-System**. [S.l.]: Academic Press, 1974. Citado na página 24.

YIN, Robert K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. Porto Alegre: Bookman, 2015. Citado 2 vezes nas páginas 18 e 20.