



UNIVERSIDADE FEDERAL DO TOCANTIS
CAMPUS UNIVERSITÁRIO DE PORTO NACIONAL
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA

MARIANA CALASANS DE OLIVEIRA

PLANEJAMENTO E CONTRADIÇÕES:
O CÓDIGO DE OBRAS E A PRODUÇÃO DO ESPAÇO URBANO DE PALMAS (TO)

Palmas, TO

2023

MARIANA CALASANS DE OLIVEIRA

**PLANEJAMENTO E CONTRADIÇÕES:
O CÓDIGO DE OBRAS E A PRODUÇÃO DO ESPAÇO URBANO DE PALMAS (TO)**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal do Tocantins (UFT), como requisito à obtenção do grau de Mestre em Geografia.

Orientador: Prof. Dr. Roberto de Souza Santos
Coorientadora: Prof. Dra. Sarah Afonso Rodovalho

Palmas, TO

2023

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

- O48p Oliveira, Mariana Calasans de.
Planejamento e Contradições: O Código de Obras e a Produção do Espaço urbano de Palmas (TO). / Mariana Calasans de Oliveira. – Porto Nacional, TO, 2023.
149 f.
Dissertação (Mestrado Acadêmico) - Universidade Federal do Tocantins – Câmpus Universitário de Porto Nacional - Curso de Pós-Graduação (Mestrado) em Geografia, 2023.
Orientador: Roberto de Souza Santos
Coorientadora : Sarah Afonso Rodovalho
1. Estudos geoterritoriais. 2. Produção do espaço urbano. 3. Código de Obras. 4. Palmas, Tocantins. I. Título

CDD 910

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 CALASANS DE OLIVEIRA

**PLANEJAMENTO E CONTRADIÇÕES:
O CÓDIGO DE OBRAS E A PRODUÇÃO DO ESPAÇO URBANO DE PALMAS (TO)**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal do Tocantins (UFT). Foi avaliado para obtenção do título de Mestre em Geografia e aprovada em sua forma final pelo Orientador e Coorientadora e pela Banca Examinadora.

Data da aprovação: 26 de abril de 2023.

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Roberto de Souza Santos (PPGG-UFT)

Prof. Dra. Sarah Afonso Rodvalho (CAU/PPG Ciamb/UFT)

Prof. Dr. Elizeu Ribeiro Lira (PPGG-UFT)

Prof. Dr. Aires José Pereira (PPGTA-UFR)

“Ah, se eu soubesse...

*Assim como os livros, as cidades falam, e eu
ousaria dizer que elas não só falam, mas
gritam, e o grito é retumbante.*

Palmas grita, quem ouve?”

(Mariana Calasans de Oliveira, 2022)

AGRADECIMENTOS

A jornada de uma pesquisa científica, como uma dissertação de mestrado, pode até parecer solitária, mas é construída nas relações que nos sustentam. E nisso, posso dizer que a vivência e construção dessa dissertação tiveram muitos guias, muitos faróis.

A começar pela oportunidade de realizar essa pesquisa no Programa de Pós-graduação em Geografia da UFT, especialmente com colegas e orientadores, como os professores Adão Oliveira, Roberto de Souza Santos e Sarah Rodovalho, que, com tanta sabedoria, guiaram a arquiteta e urbanista até o mundo da Geografia, entendendo as minhas dificuldades e fazendo delas complemento, ponte ao conhecimento.

Essenciais também foram os professores que compuseram as bancas de projeto, qualificação e a defesa final, Lucas Barbosa e Souza, Ricardo Junior A. F Gonçalves, Celene Cunha M. A. Barreira, Elizeu Ribeiro Lira e Aires José Pereira, ajustando e alinhando as minhas descobertas, levantando pontos que ampliaram e fortaleceram a discussão da pesquisa.

A dupla jornada, entre a pesquisa e o trabalho na Assessoria Técnica da Prourb do MPDFT, só foi possível pelo apoio e compressão dos promotores e colegas de trabalho. Dedico em especial à minha colega de trabalho e, mais, amiga do coração, Ivana Jinkings, que, nas incontáveis conversas, incríveis reflexões, viveu intensamente esse sonho comigo, fez-me em todo tempo acreditar que era possível.

Agradeço aos meus amigos e familiares, cada um de sua forma, com impressões e orações, assistiram-me na escolha de percorrer esse caminho. De todos, meu amado marido, Pedro Ivo, pela companhia fiel, paciente e amorosa, que, como uma bússola, é o meu Norte.

E a Ele - o rei eterno, imortal, invisível, o único Deus – a quem pertence toda a honra e toda glória, para todo sempre. Amém!

RESUMO

A nova e média cidade de Palmas, capital projetada para o estado de Tocantins em 1989, apresenta problemas urbanos típicos de grandes cidades capitalistas brasileiras, que vão desde a segregação socioespacial e alta especulação imobiliária até ilegalismos de uso e ocupação das unidades imobiliárias, com desvios de destinação, extrapolações de coeficiente de uso e apropriação de logradouros públicos. Coube a esta pesquisa de mestrado refletir de que maneira o Código de Obras de Palmas, instrumento de controle e efetivação da Política Urbana municipal, contribuiu no processo de produção do espaço urbano. À luz da teoria da produção social do espaço e sob a hipótese de que há um choque entre o que é imposto pelo código de obras (planejamento) e o que existe (produzido) no espaço urbano de Palmas. Não gerado após um longo processo histórico nem pela falta de projetos, planos e legislação urbanística, mas por ilegalismos de uso e ocupação, por edificações que pouco consideraram o planejamento previamente estabelecido. Para tanto, a metodologia de trabalho se consubstanciou em uma abordagem qualitativa, que articulou a fundamentação teórico-conceitual, a análise documental e o levantamento de campo, além de entrevistas a profissionais atuantes na área, a fim de alcançar os objetivos do trabalho. A análise permitiu verificar que o Código de Obras de Palmas é alicerce da política urbana municipal desde a concepção da cidade e trouxe, desde a primeira publicação, mecanismos de licenciamento e fiscalização que pudessem efetivar a política urbana no sentido de cumprir a função social da propriedade privada e da própria cidade. Por outro lado, que o instrumento é enfraquecido por leis paralelas que permitem o licenciamento de edificações mesmo em desacordo com o código, e fragilizado nas análises de empreendimentos de médio e grande porte e complexidade, uma vez que não há regulamentação de estudo de impacto de vizinhança, por exemplo. De tal modo, Palmas tem produzido um espaço urbano conflitante, engendrado principalmente por interesses econômicos e especulativos de grupos isolados em detrimento do coletivo que, ao intervir no urbano, reverberam na forma de morar, trabalhar e socializar de seus habitantes.

Palavras-chave: Estudos geoterritoriais. Produção do espaço urbano. Código de Obras. Palmas, Tocantins.

ABSTRACT

The new and medium-sized city of Palmas, capital designed for the state of Tocantins in 1989, presents urban problems typical of large Brazilian capitalist cities, ranging from socio-spatial segregation and high real estate speculation illegal use and occupation even of real estate units, with deviations in destination, extrapolations of coefficient of use and appropriation of public spaces. It was up to this master's research to reflect on how the Palmas's Building Code, an instrument of control and enforcement of the municipal Urban Policy, contributed to the space urban production process. In the light of the theory of social production of space and under the hypothesis that there is a clash between what is imposed by the building code (planning) and what exists (produced) in the Palmas urban space. Not generated after a long historical process nor due to the lack of projects, plans and urban legislation, but due to illegal use and occupation, due to buildings that pay little attention to previously established planning. To this end, the work methodology is based on a qualitative approach, which articulates the theoretical-conceptual foundation, document analysis and field survey, as well as interviews with professionals working in the area in order to achieve the objectives of the work. The analysis allowed verifying if the Palmas Building Code is the foundation of the municipal urban policy since the conception of the city and brought since the first substitution, taking of control and inspection that could effect the urban policy in the sense of fulfilling the social function of the private property and the city itself. On the other hand, the instrument is weakened by parallel laws that allow the licensing of buildings even in disagreement with the code and weakened in the analysis of medium and large-sized and complex developments, since there is no regulation for studying the impact of the surroundings, for example. In this way, Palmas has produced a conflicting urban space, engendered mainly by biological and speculative interests of isolated groups to the detriment of the collective that, by intervening in the urban, reverberate in the way of living, working and socializing of its inhabitants.

Keywords: Geoterritorial studies. Space urban production. Building Code. Palmas, Tocantins.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1: Mapa de localização do município de Palmas – TO.....	56
Figura 2: Macroparcelamento de Palmas – TO.....	59
Figura 3: Fases de ocupação previstas pelo Plano urbanístico de 1989.....	60
Figura 4: Flexibilidade de ocupação interna das quadras.....	61
Figura 5: Trajetória dos marcos legais do Código de Obras de Palmas.....	70
Figura 6: Mapa de localização das edificações analisadas no espaço urbano de Palmas.....	85
Figura 7: Aldeia Mall – lojas e sobrelojas.....	87
Figura 8: Aldeia Mall – área central de convivência.....	87
Figura 9: Aldeia Mall – entrada de veículos pela Avenida NS 01.....	88
Figura 10: Aldeia Mall – saída de veículos pela Avenida NS 01.....	88
Figura 11: Aldeia Mall – instalações técnicas em área pública.....	89
Figura 12: Aldeia Mall – área verde transformada em estacionamento.....	89
Figura 13: Aldeia Mall – gerador e carga/descarga em logradouro público.....	89
Figura 14: Aldeia Mall – lote vizinho sendo utilizado como estacionamento de veículos.....	90
Figura 15: Aldeia Mall – entrada e saída de veículos pelo lote vizinho.....	90
Figura 16: Aldeia Mall – centro comercial sendo construído na mesma quadra.....	91
Figura 17: Aldeia Mall – centro comercial sendo construído na mesma quadra.....	91
Figura 18: Aldeia Mall – localização na quadra.....	93
Figura 19: Aldeia Mall – implantação e repercussões.....	93
Figura 20: Aldeia Mall – planta urbanística da quadra.....	93
Figura 21: JL Meurer – edificação principal construída no Lote 8.....	94
Figura 22: JL Meurer – Lote 10 dividido em 3 frações independentes.....	95
Figura 23: JL Meurer – área frontal utilizada como estacionamento.....	95
Figura 24: JL Meurer – entrada e saída de veículos e caminhões.....	96
Figura 25: JL Meurer – localização na quadra.....	97
Figura 26: JL Meurer – implantação e repercussões.....	97
Figura 27: JL Meurer – planta urbanística da quadra.....	97
Figura 28: Urban Raro – maquete eletrônica da edificação.....	98
Figura 29: Urban Raro – avanço de tapume na calçada sem autorização.....	99
Figura 30: Urban Raro – avanço de tapume na calçada sem autorização.....	99

Figura 31: Urban Raro – canteiro de obras em área pública sem autorização.....	100
Figura 32: Urban Raro – localização na quadra.....	102
Figura 33: Urban Raro – canteiro de obras em área pública.....	102
Figura 34: Urban Raro – implantação e repercussões.....	102
Figura 35: Urban Raro – planta urbanística da quadra.....	102
Figura 36: Edifícios ARNO 12 – entrada principal dos lotes transformada em fundos.....	103
Figura 37: Edifícios ARNO 12 – criação de acesso exclusivo pela Avenida JK.....	104
Figura 38: Edifícios ARNO 12 – áreas verdes transformadas em via, estacionamento e outros.....	104
Figura 39: Edifícios ARNO 12 – alteração do desenho da quadra para criação de via e estacionamentos de veículos.....	105
Figura 40: Edifícios ARNO 12 – placa indicativa do Programa Palmas Mais Verde.....	105
Figura 41: Edifícios ARNO 12 – cobertura das vagas de veículos.....	106
Figura 42: Edifícios ARNO 12 – localização na quadra.....	108
Figura 43: Edifícios ARNO 12 – implantação e repercussões.....	108
Figura 44: Edifícios ARNO 12 - planta urbanística da quadra.....	108
Figura 45: Lote 11 ARSE 14 – maior fração destinada à Igreja Assembleia de Deus.....	109
Figura 46: Lote 11 ARSE 14 – demais frações.....	110
Figura 47: Lote 11 ARSE 14 – fração destinada a supermercado.....	110
Figura 48: Lote 11 ARSE 14 – placa de endereço indicando a fração como “sublote”	110
Figura 49: Lote 11 ARSE 14 – localização na quadra.....	112
Figura 50: Lote 11 ARSE 14 – implantação.....	112
Figura 51: Lote 11 ARSE 14 – planta urbanística da quadra.....	112

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Quadro-resumo das potencialidades e fragilidades do Código de Obras de Palmas	82
Tabela 2: Aldeia Mall - comparativo dos índices planejados, construídos e repercussões	92
Tabela 3: JL Meurer - comparativo dos índices planejados, construídos e repercussões	96
Tabela 4: Urban Raro - comparativo dos índices planejados, construídos e repercussões	101
Tabela 5: Edifícios ARNO 12 - comparativo dos índices planejados, construídos e repercussões	107
Tabela 6: Lote 11 ARSE 14 - comparativo dos índices planejados, construídos e repercussões	111

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABNT	Associação Brasileira de Normas Técnicas
AEC	Setores da Arquitetura, Engenharia e Construção Civil
ANAC	Agência Nacional de Aviação Civil
ASBEA	Associação Brasileira dos Escritórios de Arquitetura
CAU-TO	Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Tocantins
CBIC	Câmara Brasileira da Indústria da Construção
CELTINS	Companhia de Energia Elétrica do Estado do Tocantins
CMDUH	Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano e Habitação
CNI	Confederação Nacional da Indústria
COE	Código de Obras e Edificações
CREA-TO	Conselho Regional de Engenharia e Agronomia do Tocantins
IBAM	Instituto Brasileiro de Administração Municipal
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
Impup	Instituto Municipal de Planejamento Urbano de Palmas
IPTU	Imposto Predial e Territorial Urbano
ITBI	Imposto de Transmissão de Bens Imóveis
NBR	Norma Técnica Brasileira
ODS	Objetivos de Desenvolvimento Sustentável
QR	<i>Quick Response</i>
SANEATINS	Empresa de abastecimento de água e saneamento de básico do Tocantins
Sedusr	Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e Serviços Regionais
SINDUSCON-TO	Sindicato da Indústria da Construção Civil do Estado do Tocantins

SUMÁRIO

	APRESENTAÇÃO	15
1	INTRODUÇÃO	16
1.1	Problema de pesquisa	17
1.1.1	Hipótese	18
1.1.2	Delimitação de Escopo	19
1.1.3	Justificativa	19
1.2	Objetivos	20
1.2.1	Objetivo Geral	20
1.2.2	Objetivos Específicos	20
1.3	Metodologia	21
1.3.1	Metodologia da Pesquisa	21
1.3.2	Procedimentos Metodológicos	22
1.4	Estrutura da Dissertação	24
2	FUNDAMENTAÇÃO TÉORICA-CONCEITUAL	26
2.1	A Produção do Espaço Urbano	26
2.1.1	O Processo de Urbanização sob o modo capitalista	29
2.1.2	Os Agentes da produção do espaço	33
2.1.2.1	<i>Os múltiplos papéis do Estado</i>	<i>36</i>
2.1.3	Os processos socioespaciais intraurbanos	38
2.2	A Legislação urbanística	42
2.2.1	O Código de Obras	46
2.2.1.1	<i>A proposta de convergência dos códigos de obras</i>	<i>52</i>
3	O papel do planejamento urbano na produção do espaço urbano de Palmas....	56
3.1	A Reconstrução histórica de Palmas.....	57
3.2	O Código de Obras de Palmas.....	65
3.2.1	Trajetória	65
3.2.2	Procedimentos e Potencialidades.....	71
3.2.3	Fragilidades	74
4	RESULTADOS E ANÁLISE.....	84
4.1	O choque: imposições do código e espaço urbano produzido em Palmas	84
4.1.1	Centro Comercial Aldeia Mall	86
4.1.2	Loja de material de construção JL Meurer	94

4.1.3	Edifício multifamiliar Urban Raro	98
4.1.4	Edifícios multifamiliares na ARNO 12	103
4.1.5	Igreja Assembleia de Deus da ARSE 14	109
4.2	Participação do Código de Obras no processo de produção do espaço urbano de Palmas.....	113
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	120
5.1	Contribuições da dissertação	122
5.2	Trabalhos futuros	123
	REFERÊNCIAS	124
	ANEXO 1 – roteiro das entrevistas.....	137

APRESENTAÇÃO

As dúvidas e questionamentos sobre como a cidade se reproduz sempre instigaram meus pensamentos. Nascida e criada em uma cidade de interior (Unaí, Minas Gerais), acreditava que o planejamento urbano era simplesmente a formação instintiva dos aglomerados, guiada por suas necessidades, ou melhor, “instintos” locais. Com a mudança para Brasília em 2002, conheci a “cidade planejada”, um planejamento diferente, setorizado, arborizado, com paisagens uniformes, tão uniformes que se confundiam.

Na faculdade de arquitetura e urbanismo (2003-2007), muitas coisas se descortinaram. Com a prática, vivenciei os amores e amarguras da profissão. Logo percebi que nem todas as peças do quebra-cabeça tinham se encaixado; construir era muito mais complexo do que eu imaginava. Foi quando trilhei a vida institucional. Primeiro, como arquiteta e urbanista do Centro de Planejamento - Ceplan da Universidade de Brasília – UnB (2011), e, logo em seguida (2012), como Analista/Perita em Arquitetura no Ministério Público do Distrito Federal – MPDFT, onde até hoje sou servidora pública.

É a partir daí que o título “urbanista” começa a fazer sentido. Não dava mais para ignorar os impactos das construções no planejamento das cidades. Do mesmo modo que a cidade e as edificações se conectavam, era necessário unir a arquiteta e a urbanista que existiam em mim. A especialização em “Reabilitação Ambiental Sustentável Arquitetônica e Urbanística” (2011-2012) impulsionou muitos desses anseios. Mas é na Assessoria Técnica das Promotorias de Justiça da Ordem Urbanística – Prourbs (2013) que meus olhos saltaram. A visão apartada do lote deixa espaço para o panorama da cidade.

O viver e construir a cidade tomam proporções imensas e desconhecidas. Muito do que se indagava toma sentido, muito do que se acreditava se desfaz. Certas e incertas, as peças pareciam se encaixar. De lá para cá, muita coisa aconteceu, muitos temas se aproximaram, inclusive a mudança para Rio Branco, Acre (2020-2021), e Palmas, Tocantins (2021), essenciais para entender que o planejamento era muito mais que “o ordenado e o desordenado”. É nessa saída do “quadrado” que um novo caminho se abre, a janela do mestrado em Geografia (2021), como um portal de conhecimento entre a Mariana e as cidades, a mineira e a candanga, a urbanista e a geografia. E como diria Tom Jobim, “os olhos já não podem ver coisas que só o coração pode entender. Da primeira vez, era cidade, da segunda, o cais e a eternidade”.

1 INTRODUÇÃO

A cidade de Palmas, capital projetada para o estado do Tocantins em 1989, é fruto de um projeto urbanístico contemporâneo do seu tempo, pós-modernidade¹ (VELASQUES, 2010), que vislumbrava um espaço urbano flexível, viável e com qualidade ambiental através de um traçado simples e lógico. O projeto definia o desenho do macroparcelamento, o perímetro urbano e as premissas de organização e ocupação do espaço a ser urbanizado. A implantação teve orientações de leis municipais que regulavam o uso e ocupação do solo, como o código de obras instituído em 1989 e o plano diretor em 1994. Mesmo assim, a estrutura urbana de Palmas, em poucos anos, produziu um espaço de desigualdade e segregação socioespacial e alta especulação imobiliária. Somando-se a esses, os ilegalismos de uso e ocupação das propriedades urbanas, com desvios de usos, extrapolações de índices urbanísticos e apropriações de áreas públicas, incluindo zonas verdes.

Através da produção social do espaço (LEFEBVRE, 2006), que entende a cidade como produto social, expressão espacial (reflexo) de processos sociais, pode-se constatar que a nova e média cidade de Palmas apresenta problemas urbanos comuns a cidades grandes capitalistas brasileiras (RODOVALHO, 2012), com ilegalismos na ocupação das propriedades privadas gerados não após um longo processo histórico nem pela falta de projetos, planos e legislação urbanística, mas principalmente por implantações que pouco consideraram o planejamento previamente estabelecido. Desse modo, existe um choque entre o que se impõe pelo Código de Obras de Palmas (planejamento territorial) e o que existe (ambiente construído), produzindo assim um espaço urbano contraditório, com efeitos negativos na estrutura e paisagem urbana, engendrados principalmente por interesses econômicos e especulativos de grupos isolados em detrimento do coletivo, e que, ao intervir no urbano, interferem na prática socioespacial e, com

¹ Veslasques (2010), em sua tese, defende que a concepção do projeto de Palmas é fruto do urbanismo contemporâneo próprio de seu tempo. Para a autora, a pós-modernidade tratar-se-ia de um desdobramento da modernidade, que retoma seus fundamentos clássicos, não os iluministas, mas os alusivos à Antiguidade grega. Rompendo, assim, com o senso comum que somente enxerga Palmas como uma “cópia de Brasília”.

isso, nos modos de apropriação do espaço da vida, isto é, na forma de morar, trabalhar, deslocar e socializar dos habitantes da cidade.

1.1 Problema de pesquisa

A separação da porção norte do estado de Goiás e conseqüente criação do estado de Tocantins culmina na promulgação da Constituição Federal do Brasil de 1988 (BRASIL, 1988), que institucionaliza o novo estado e a proposição de uma nova cidade para sediar a capital, optando-se assim pela construção de uma nova cidade, Palmas (VELASQUES, 2010). A cidade nasce em um momento de conquistas dos movimentos de Reforma Urbana, com a inclusão de um capítulo dedicado especificamente à Política Urbana na lei magna, que destina essencialmente a responsabilidade do desenvolvimento urbano ao poder público municipal e exige da propriedade urbana e da própria cidade o cumprimento de sua função social.

Assim, o plano urbanístico de Palmas é precedido pelo ideal de cidade ecológica e humanística, em contraposição às opções de uma cidade cheia de *status*, espaços futuristas ou uma cidade absolutamente geométrica. A implantação da população e das edificações na área da capital pressupunha cuidado com a ecologia, devido principalmente ao fato de estar situada entre a reserva ecológica da serra do Lajeado e do rio Tocantins. O desenho urbano lançou premissas de organização do espaço, definiu as quadras, demarcou as áreas de preservação ambiental e instituiu um sistema viário hierarquizado, estruturado por dois eixos viários principais. O microparcelamento das quadras deveria contemplar áreas para comércio e serviços locais, equipamentos públicos e espaços verdes. Estabelecendo um modelo de ocupação baseado na instalação gradativa e controlada, ou seja, por etapas e em *fitas* no sentido leste-oeste, com vistas à economia da infraestrutura e minimização de problemas como a segregação social e especulação imobiliária.

Mesmo assim “a nova capital do estado do Tocantins é implantada, ocupada e gerida sem atender a essas premissas”, gerando, em curto prazo, um espaço urbano desigual, segregado e fragmentado, com vazios urbanos e alta especulação imobiliária (RODOVALHO, 2012, p. 18). Junto a esses, vieram os ilegalismos no uso e ocupação das propriedades urbanas, que manifestam problemas de toda sorte na dinâmica urbana, com desvios de destinação, extrapolamentos do coeficiente de aproveitamento e da taxa de ocupação, descumprimentos da área mínima permeável e dos afastamentos mínimos obrigatórios. Além disso, apropriações

indevidas do logradouro público para atender demandas particulares do empreendimento pós-construção, seja durante a obra para instalação de tapumes e canteiros de obras, seja pós-obra para suprir a quantidade de vagas de estacionamento de veículos, de áreas exclusivas para carga e descarga de mercadorias, de instalação de equipamentos técnicos e de engenhos publicitários. Ainda, com intervenções no sistema viário da cidade, alterando passeios, calçadas e acessos que mais privilegiam grupos isolados do que trazem benefícios ao coletivo.

O código de obras do município foi uma das primeiras leis municipais a serem instituídas, em dezembro de 1989 (PALMAS, 1989). Hoje, é regido pela Lei Complementar nº 305 de 03 de outubro de 2014 (PALMAS, 2014), tendo como finalidade controlar e efetivar as diretrizes de ordenamento e ocupação previstas pela lei de uso e ocupação do solo e pelo plano diretor da cidade através dos procedimentos de aprovação, licenciamento e fiscalização de obras e edificações em todo o território. Apesar disso, o ambiente construído de Palmas não expressa as diretrizes de ordenamento e ocupação planejados para a cidade.

Desse modo, a questão norteadora desta pesquisa é: de que maneira o Código de Obras de Palmas, instrumento básico de controle e efetivação da política urbana municipal, contribuiu no processo de produção do espaço urbano. Tendo em vista que este constitui parte do processo contínuo e integrado de planejamento territorial, provedor de mecanismos que devem garantir o cumprimento da legislação que rege os parâmetros de uso e ocupação do solo e fortalecer as ações do município para implantação e efetivação da política urbana, conforme o Plano Diretor Participativo do Município de Palmas – PDPP (Lei Complementar nº 400, de 2 de abril de 2018) (PALMAS).

1.1.1 Hipótese

O trabalho baseia-se na hipótese de que há um choque entre o que se impõe pelo código de obras e o que existe (produzido) no espaço urbano de Palmas. A valorização do espaço como expressão da realização da propriedade urbana da riqueza impõe-se para toda a sociedade, redefinindo os acessos aos lugares, criando interditos, quebrando relações sociais de vizinhança e renunciando a toda vocação de servir à sociedade (CARLOS, 2018). Esse movimento no espaço redefine as relações sociais através das transformações no seu uso. Com isso, a cidade é produzida como exterioridade e se agudiza a contradição entre o processo de produção social do espaço e sua apropriação privada. Dessa maneira, o papel duplo e contraditório do

patrimônio, de um lado organizado para o seu consumo visual (como mercadoria ou mediação para esta) e de outro como portador de símbolos (consciência social), reproduz um espaço voltado aos interesses particulares do grande capital e que, ao intervir no urbano, interferem na prática socioespacial e, com isso, nos modos de apropriação do espaço da vida, transformando a forma de morar, trabalhar, deslocar e socializar dos seus habitantes (CARLOS, 2018). De tal modo, a efetividade do código de obras no controle da função social da propriedade urbana e da cidade não se restringe à sua forma regulatória, depende sobretudo de um conjunto de ações e vontades políticas que devem ser empregadas de maneira concertada, garantindo uma visão de conjunto sobre a cidade e sua dinâmica, combatendo as transformações do espaço sob a égide de valorização da propriedade urbana.

1.1.2 Delimitação de Escopo

Esta pesquisa se insere na linha de pesquisa de estudos geoterritoriais da Geografia e dedica-se a estudar o processo de produção do espaço urbano de Palmas através da legislação urbanística municipal, no caso o código de obras. Não tem como objeto discutir a evolução da implantação da cidade, tampouco trazer soluções para os problemas urbanos colocados pela produção do espaço. Visa, sim, à reflexão acerca de que modo as determinações, a estrutura e a aplicação do código fortalecem as ações do município na implantação e efetivação da política urbana.

1.1.3 Justificativa

A temática urbana é objeto de interesse de muitos estudiosos e profissionais atuantes na área interdisciplinar do planejamento urbano, sejam eles arquitetos, urbanistas, geógrafos, sociólogos, economistas, operadores do direito e outros. É também apreciada por políticos, planejadores e gestores do espaço urbano, e tem relevante importância na vida dos cidadãos, uma vez que interfere na prática socioespacial e, por conseguinte, nos modos de apropriação do espaço, na forma de morar, trabalhar, deslocar e socializar de todos os habitantes da cidade.

A cidade de Palmas é um imenso laboratório de pesquisas a se explorar, atraente tanto pela sua condição de última cidade planejada do século XX quanto pela conformação do seu espaço, com problemas urbanos construídos com a cidade e não através de um longo processo

histórico. A pesquisa vem investigar o código de obras com a intenção de compreender a produção do espaço urbano de Palmas. Busca também superar a noção generalizante de que os problemas urbanos de Palmas seriam exclusivamente fruto da falta de projetos, planos e legislação urbanística e não da inobservância do que se impõe nas legislações urbanas, no caso o código de obras, pelo que é produzido (edificações) no espaço urbano, principalmente no que diz respeito ao cumprimento dos índices urbanísticos estabelecidos para cada Zona de Uso.

Ainda, busca contribuir para a ampliação do conhecimento do código de obras como instrumento legal de controle e efetivação da política urbana municipal, posto que a literatura sobre o tema é ainda incipiente e carente de respaldo científico, mais focada em aspectos de conforto ambiental do que na promoção do espaço. Almeja também fornecer subsídios para a construção de um espaço urbano democrático e transparente na busca de soluções e respostas competitivas aos desafios colocados por essa temática. Tal como colaborar com a atualização do Código de Obras de Palmas, cujos estudos já estão em andamento no âmbito da Prefeitura municipal, com minuta do projeto de lei disponível desde 2019 em seu sítio eletrônico. Nesse contexto, torna-se relevante analisar a produção do espaço urbano de Palmas sob a perspectiva de um dos instrumentos de controle e ordenação territorial, o seu código de obras.

1.2 Objetivos

1.2.1 Objetivo Geral

O objetivo geral desta pesquisa concentra-se em analisar de que maneira o Código de Obras de Palmas, como instrumento básico para implantação e efetivação da política urbana em âmbito municipal, contribuiu no processo de produção do espaço urbano.

1.2.2 Objetivos Específicos

- a) Discutir como os códigos de obras podem contribuir no processo de produção do espaço urbano;
- b) Analisar a trajetória do Código de Obras de Palmas de modo a identificar potencialidades e fragilidades em suas ações para a efetivação da política urbana municipal;

- c) Refletir sobre o choque que existe entre as imposições do código de obras (planejamento) e o que existe (produzido) no espaço urbano de Palmas.

1.3 Metodologia

1.3.1 Metodologia da Pesquisa

A metodologia de pesquisa adotada corresponde a um procedimento qualitativo de descrição e análise teórica do objeto, que compreende a produção espaço urbano de Palmas e o seu código de obras. Para atender os seus objetivos, buscou pela abordagem de pesquisa exploratória, estruturada por uma pesquisa bibliográfica, documental e por levantamento de campo. O recorte temporal é o período de criação do Código de Obras de Palmas (PALMAS, 1989), que coincide com a criação da cidade e vigora até os dias atuais. Relativamente ao levantamento de campo, as vistorias foram realizadas em quatro períodos durante a elaboração do trabalho, em 11 de dezembro de 2021, em 22 de março de 2022, em 23 de julho de 2022 e em 13 de março de 2023.

Através da pesquisa bibliográfica, foi possível coletar subsídios para a compreensão dos conceitos relativos à produção social do espaço urbano, processo de urbanização das cidades, contingências e insurgências do urbano e novas perspectivas do planejamento territorial. O referencial teórico se deu por livros, teses, dissertações, artigos e publicações em revistas eletrônicas, guiado principalmente por: Lefebvre (1999) (2006) (2008); Harvey (2005); Santos (2021); Beltrão Sposito (2022); Carlos (2018); Maricato (2015); Souza (2003, 2006); Rolnik (2015) (1997); Villaça (1999, 2001) e outros. Relativamente à produção do espaço urbano de Palmas buscou-se referências nos trabalhos e pesquisas desenvolvidos principalmente por autores da região, entre eles destaca-se: Lira (2011); Rodovalho (2012, 2020); Velasques (2010); Lucini (2018); Bazzoli (2019).

Por meio da pesquisa documental, foi possível realizar o levantamento da legislação aprovada no período do recorte temporal da pesquisa e de documentos oficiais, que permitiram conhecer a legislação urbana vigente em Palmas e, no caso do Código de Obras, os marcos legais, as alterações de dispositivos e modalidades de licenciamento, bem como o projeto de revisão que está em andamento no âmbito da Prefeitura municipal, cuja minuta de projeto de lei está disponível no site oficial da instituição desde 2019 (PALMAS, 2019).

Ainda, através de dados provenientes de entrevistas feitas com alguns agentes sociais atuantes na cidade nessa área, foi possível conhecer a estrutura organizacional da Prefeitura de Palmas e os trâmites de aprovação, licenciamento e fiscalização aplicados na prática. As entrevistas também foram importantes para identificar as potencialidades e fragilidades do código de obras e assim apontar, em que medida, o instrumento cumpre o seu papel de controle e efetivação da política urbana municipal.

Mediante o levantamento de campo, foi possível trazer exemplos concretos de repercussões negativas na estrutura e paisagem urbana de Palmas e refletir de que forma as contradições entre as determinações do código de obras e as edificações construídas impactam na produção do seu espaço.

1.3.2 Procedimentos Metodológicos

Os procedimentos utilizados para a coleta de informações e dados documentais foram:

- Para o levantamento da legislação aplicada: foi acessado o sistema de busca legislativo da Prefeitura Municipal de Palmas, denominado “banco de leis”, disponível via internet na página oficial da instituição;
- Para a memória técnica do código de obras: foram consultados o Instituto Municipal de Planejamento Urbano de Palmas (Impup) e a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e Serviços Regionais (Sedusr);
- Para a extração de informações sobre aplicação do código: foram entrevistados agentes sociais de instituições públicas e privadas atuantes nessa área;

As interações com as instituições públicas e privadas se deram da seguinte forma:

- No Instituto Municipal de Planejamento Urbano de Palmas, órgão competente pela adequação e reformulação das legislações de ordenamento e uso do solo do município, pôde-se compreender o processo de evolução da normativa legal e conhecer o projeto de revisão em andamento na Prefeitura, que visa atualizar integralmente o conteúdo do código de obras, sob o viés da simplificação e desburocratização do rito;
- Na Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e Serviços Regionais, responsável pelas aprovações, licenciamentos e fiscalização das obras, foi possível conhecer os trâmites de licenciamento e fiscalização na prática e as complexidades e limitações enfrentadas pela equipe técnica;

- Com os representantes do setor privado, quer seja o Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Tocantins (CAU-TO), o Conselho Regional de Engenharia e Agronomia do Tocantins (CREA-TO) ou o Sindicato da Indústria da Construção Civil do Estado do Tocantins (SIDUSCON-TO), pôde-se ampliar as discussões com profissionais da área, que apontaram potencialidades e fragilidades do código de obras e do trâmite de licenciamento e fiscalização das obras.

A metodologia e procedimentos do levantamento de campo foram:

- Objetivo: teve por finalidade trazer exemplos de efeitos negativos no espaço urbano de Palmas;
- Seleção da amostra: foram selecionadas 5 edificações na porção central da cidade, dentro da região de convivência da autora da pesquisa, cuja implantação trouxe reflexos na infraestrutura instalada. Comparando os índices urbanísticos planejados para o lote e os índices, de fato, construídos. Com o intuito de identificar desvios de uso, extrapolamento de coeficiente de aproveitamento e taxa de ocupação, descumprimentos de área mínima permeável e dos afastamentos obrigatórios. Além de apropriações indevidas do logradouro público para instalações de estandes de vendas, canteiros de obras, tapumes, armazenamento de materiais de construção. Ainda, para atender demandas particulares de empreendimentos após concluídos, como vagas de estacionamentos de veículos, áreas exclusivas para carga e descarga de mercadorias, instalação de equipamentos e engenhos publicitários;
- Coleta e verificação dos dados: para identificação da categoria de uso e dos índices urbanísticos aplicados a cada lote, foi consultado via internet o sistema de informações geográficas de Palmas, o Geopalmas, disponível no site oficial da Prefeitura; para verificação acerca do licenciamento da edificação, quer seja projeto aprovado, alvará de construção ou carta de habite-se, foi consultada a Gerência de Análise de Projetos da Sedusr; para verificação quanto à autorização de uso de área pública, foi consultada a Gerência de Ordenamento Urbano da Sedusr; para verificação acerca de fiscalizações da edificação, foi consultada a Diretoria de Fiscalização Urbana da Sedusr; para caracterização do volume construído, foi consultado o programa de visualização de mapas e imagens de satélite do globo terrestre, o Google Earth Pro, disponível gratuitamente via internet pela empresa Google;

- Análise e interpretação dos dados: foi realizado um comparativo dos índices urbanísticos planejados e os construídos. Os índices urbanísticos planejados observados foram a categoria de uso do lote (atividade permitida), a taxa máxima de ocupação, o coeficiente de aproveitamento (área máxima permitida de construção), os afastamentos mínimos obrigatórios e a altura máxima, estabelecidos pela (Lei Complementar nº 321, de 13 de agosto de 2015). Os índices construídos foram estimados por levantamento do Google Earth Pro e por vistoria externa aos locais analisados;
- Apresentação dos resultados: foram apontados os índices urbanísticos não atendidos pelas edificações e as repercussões no espaço urbano consequentes da inobservância desses parâmetros.

As entrevistas foram realizadas com representantes de cada uma das instituições públicas e privadas, guiadas por um roteiro semiestruturado, com tópicos relevantes ao tema, dando liberdade ao entrevistado de desenvolver o tema conforme seu interesse e área de atuação. Os encontros foram presenciais e outros realizados por videoconferência, cuja transcrição se deu de forma sucinta pelos próprios entrevistados, conforme apresentado no Anexo 1 – Roteiro das entrevistas. O recurso se mostrou essencial para identificar as potencialidades e fragilidades do código de obras e a sua atuação no controle e efetivação da Política Urbana.

Desse modo, foi possível a elaboração de quadros e tabelas que possibilitaram uma visualização sintética dos fenômenos pesquisados, bem como a estruturação do trabalho de maneira mais didática possível ao entendimento de todos os processos e principalmente dos objetivos propostos pela pesquisa.

1.4 Estrutura da Dissertação

A pesquisa está estruturada em 4 capítulos e as considerações finais. O capítulo 1 corresponde à introdução, que contextualiza o leitor quanto ao tema, à problemática, aos objetivos e à metodologia utilizada, esclarecendo de forma sucinta as buscas e pesquisas que consubstanciaram a chegada até aqui.

O capítulo 2, com o referencial teórico da produção social do espaço, desenvolve a interação entre a produção do espaço urbano e o arcabouço legal urbanístico brasileiro. Na primeira seção, apresenta o histórico da urbanização sob o modo capitalista, enfatizando os

processos socioespaciais intraurbanos e os agentes sociais atuantes na produção, com destaque aos múltiplos papéis do Estado. Na segunda seção, traz um panorama geral da legislação urbana brasileira, apresentando o arcabouço legal e os instrumentos conexos. Aborda ainda o papel do código de obras como instrumento básico para a implantação e efetivação da política urbana em âmbito municipal e apresenta a proposta de convergência do conteúdo dos códigos de obras brasileiros lançada pelo Ministério da Economia em 2022, que tem como *slogan* a simplificação e a desburocratização dos ritos de licenciamento. Demonstrando assim o ponto de vista sob o qual o objeto da pesquisa é abordado.

O capítulo 3 dedica-se à contextualização da formação da cidade de Palmas, com uma apresentação sucinta da sua concepção, construção e do espaço urbano inicialmente produzido. Dedicar-se também à apresentação do Código de Obras de Palmas, no que concerne à sua trajetória, mudanças mais relevantes, bem como às potencialidades e fragilidades do instrumento, tendo em vista o seu papel no planejamento territorial, principalmente no que diz respeito ao cumprimento dos índices urbanísticos estabelecidos pela lei de uso e ocupação do Solo, conforme determinado pelo plano diretor da cidade.

O capítulo 4 apresenta a análise propriamente dita do trabalho, condensa e correlaciona as discussões teóricas com a produção do espaço urbano de Palmas sob as determinações do código de obras. Traz, também, exemplos de problemas decorrentes de edificações que não observaram, pelo menos, um dos critérios de ocupação aplicados à propriedade urbana. Demonstra, de forma genérica, as repercussões negativas dessa prática no entorno de cada edificação. Destaca, finalmente, as complexidades e limitações do código para efetivação do planejamento territorial da cidade.

Por fim, o trabalho apresenta suas considerações finais, concluindo as principais discussões da pesquisa, bem como as complexidades e limitações que envolveram a elaboração do trabalho. Apresenta ainda novos questionamentos e proposições de outras pesquisas.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA-CONCEITUAL

Este capítulo busca fundamentar a base teórico-conceitual de análise para a dissertação, partindo inicialmente da investigação do conceito de produção do espaço urbano, intraurbano ou das cidades (VILLAÇA, 2001). Ainda busca o entendimento dos processos que contribuem para essa produção, com análises referentes à urbanização sob o modo capitalista, aos processos socioespaciais intraurbanos e aos agentes sociais modeladores desse espaço, com destaque aos múltiplos papéis do Estado capitalista. A construção reflexiva do pensamento, buscando na teoria a análise mais completa da realidade contemporânea, aproxima a discussão teórica da realidade empírica observada. Para tanto, utiliza-se como base as discussões de Lefebvre, Harvey, Santos, Beltrão Sposito, Maricato, Carlos, Corrêa e outros autores que discutem o urbano como um produto social. Esses autores norteiam a pesquisa e fornecem as bases teóricas que guiam o olhar sobre a produção do espaço urbano da cidade de Palmas - TO.

2.1 A Produção do Espaço Urbano

A análise urbana marxista transformou a forma de explicar os eventos urbanos, influenciando uma série de autores, em especial Henri Lefebvre e Manuel Castells. Esses e outros autores denunciam o planejamento urbano como um instrumento a serviço da manutenção do capitalismo (GOTTDIENER, 2016). A compreensão dos conteúdos da produção do espaço urbano aparece como condição necessária para iluminar os conflitos que residem no seio da sociedade. Torna-se também palco de intenso debate da Geografia de modo a desvendar a complexidade da sociedade a partir do recorte urbano. Nessa perspectiva, a produção do espaço ganha um conteúdo social.

Para Lefebvre (2008), o espaço consiste no lugar onde as relações capitalistas se reproduzem e se localizam com todas as suas manifestações de conflitos, lutas e contradições. O autor defende que o espaço é resultado (produto) e meio (condição) das práticas, das relações, das experiências sociais e, por isso, produzir o espaço vai além da construção de objetos e formas espaciais agrupadas em uma determinada localidade ou de uma abordagem em que o econômico é a única perspectiva a ser analisada. É, portanto, um produto social que assume uma realidade própria de acordo com o modo de produção e a sociedade presente.

Nesse mesmo enredo, Milton Santos (2021, p. 78) compreende que a produção do espaço “é resultado da ação dos homens agindo sobre o próprio espaço intermediados pelos objetos naturais e artificiais”. Já Ana Fani Carlos (2020, p. 60) destaca que, nesse processo, a sociedade produz um espaço que lhe é próprio, por um ato de apropriação e dominação, assim, “a produção do espaço se insere na lógica da produção capitalista que transforma toda a produção em mercadoria”. Isso favorece a passagem da noção de “organização do espaço” pelos grupos humanos para a ideia de “produção do espaço”, como destaca a autora em seu livro *A produção do espaço urbano*:

No capitalismo, a produção expande-se espacial e socialmente (no sentido que penetra toda a sociedade), incorporando todas as atividades do homem e redefinindo-se sob a lógica do processo de valorização do capital – o espaço tornado mercadoria sob a lógica do capital fez com que o uso (acesso necessário à realização da vida) fosse redefinido pelo valor de troca. A produção do espaço se insere na lógica da produção capitalista que transforma toda a produção em mercadoria (2020, p. 60).

Carlos (2020) coloca que a ideia de produção se transformou ao longo da história, e traz como referência o entendimento de Lefebvre, que entendia que, de um lado existe a produção de objetos, produtos e mercadorias (*stricto sensu*), e de outro, a produção do humano, da vida social (*lato sensu*). Segundo a autora, sob o ponto de vista da Geografia, pode-se afirmar que o processo de produção do espaço está articulado ao sentido mais amplo, “aquele da produção de relações sociais, de uma cultura, de uma ideologia e de um conhecimento”, pois este gera uma multiplicidade de aspectos, não só a produção material do mundo, como também as relações sociais que extrapolam o plano econômico e toma a sociedade como um todo (2020, p. 56).

Posto dessa forma, cabe a busca do esclarecimento do que vem a ser “espaço urbano”. Segundo Lefebvre, a cidade é a “projeção da sociedade sobre o terreno”. Corrêa (2004) expõe que o espaço urbano é a cidade, o local de maiores investimentos de capital e de maiores conflitos sociais, cuja produção e organização estão condicionadas às ações de seus diferentes agentes. Santos (2021), Beltrão Sposito (2022) e Carlos (2020) destacam que o espaço da cidade é um produto histórico, isto é, uma marca da sua história. Nessa perspectiva, a cidade de hoje é o resultado cumulativo de todas as cidades de antes, é uma produção contínua da sociedade, que materializa na paisagem (plano espacial) diferentes períodos da reprodução das relações sociais.

Para Santos (2021, p. 30), o espaço urbano “não é nem uma coisa, nem um sistema de coisas, senão uma realidade relacional: coisas e relações juntas. Eis por que sua definição não

pode ser encontrada senão em relação a outras realidades: a natureza e a sociedade, mediatizadas pelo trabalho”. O autor discorre que o espaço envolve três modos, o espaço absoluto, como um coisa em si (material), o espaço relativo, que coloca em evidência a relação e a dependência entre os objetos, como, por exemplo, a existência de uma cidade a partir de outro centro urbano ou atividade comercial, e o espaço relacional, onde o espaço é percebido como conteúdo e representado no seu interior pelas relações existentes entre os objetos. Dessa maneira, o espaço deve ser considerado como o “conjunto indissociável de que participam, de um lado, certo arranjo de objetos geográficos, objetos naturais e objetos sociais, e, de outro, a vida que os preenche e os anima, ou seja, a sociedade em movimento” (SANTOS, 2021, p. 31).

A divisão social do trabalho tem importância fundamental para a origem das cidades. Beltrão Sposito (2022) ilustra essa importância com a diferenciação entre aldeia e cidade, que, na sua visão, não se distinguem pelo tamanho ou número de casas do aglomerado, e sim pelo plano social e político. Para autora, a relação de dominação-apropriação constituída pela estrutura (sociedade) de classes criou condições necessárias e indispensáveis para o surgimento das cidades, enquanto nas aldeias a divisão do trabalho se restringia à idade e ao limite de força, sem, portanto, uma hierarquia social de trabalho. Assim, “a cidade, na sua origem, não é por excelência o lugar de produção, mas o de dominação”, afastando a ideia de que a cidade teria surgido exclusivamente em volta da estruturação do mercado ou do nível econômico das trocas (BELTRÃO SPOSITO, 2022, p. 17).

Santos (2021) entende, em uma consideração geral, que o conteúdo (essência) do espaço é a sociedade em evolução, e o conteúdo corporificado, o ser já transformado em existência, é a sociedade embutida nas formas geográficas, ou seja, a sociedade transformada em espaço. Sendo, assim, a sociedade metamorfoseada em espaço por intermédio dos processos impostos por suas próprias determinações.

Essas colocações nos remetem a uma discussão mais ampla do espaço, faz-nos pensar o processo de produção do espaço urbano em suas várias dimensões, mostram-nos que é resultado do social e do político enquanto processo, levam-nos ao entendimento do “urbano” como expressão de processos socioespaciais, constituído por um conjunto de diferentes usos da terra e sujeitos justapostos entre si, ou seja, fragmentado e articulado, sendo essa articulação a expressão espacial (reflexo) de processos sociais, o que faz dele profundamente desigual e mutável (CORRÊA, 2004).

2.1.1 O Processo de Urbanização sob o modo capitalista

A análise do processo de urbanização sob o modo capitalista se faz importante para o estudo da produção do espaço por três motivos principais: primeiro, no entendimento da gênese do poder político; segundo, na compreensão da relação de dominação-apropriação; e terceiro, na revelação da participação diferenciada dos homens no processo de produção, distribuição e apropriação da riqueza. De tal modo, o resgate à origem e evolução do processo de urbanização permite distinguir a estrutura urbana como forma clara da organização política, social e econômica do capitalismo, destaca Beltrão Sposito (2022).

O homem exerce uma relação com o lugar desde os tempos paleolíticos. Mesmo sem fixar moradia. O espaço era usado como ponto de encontro e realização de cerimônias e rituais. As cavernas eram lugares seguros. Mas é a partir do modo de produção capitalista, com a acentuação da divisão social e territorial do trabalho, tornando tudo em mercadoria, inclusive o espaço, que as cidades assumem um caráter tão expressivo e multidimensional.

Segundo Beltrão Sposito (2022), o surgimento das cidades não é claro, acredita-se que tenha sido algo em torno de 3.500 a.C., na Mesopotâmia. Inicialmente determinado pelas condições naturais. Desde sempre traçado pelos modos de organização política, social e econômica, nitidamente marcados na estrutura interna do espaço, murados e repartidos em propriedades conforme o *status* social. Onde o centro era reservado à elite (reis e sacerdotes), e as partes externas, ao povo. Para autora, essa estrutura servia tanto para facilitar o intercâmbio de ideias, e assim o exercício de dominação sobre as outras classes sociais, quanto para potencializar o poder político, à época centrado nos chefes de Estado. Ao passo que as cidades cresceram e se tornaram capitais de impérios, elas ampliaram seus papéis, tornando-se receptoras do excedente do campo e centro de transação de mercadorias da região.

Beltrão Sposito (2022) expõe que o melhor exemplo de expansão da urbanização durante a Antiguidade é o Império Romano. Tanto pelo papel fundamental na ampliação do número de cidade quanto por expandir o fato urbano até a Europa. Ainda, por propiciar a divisão social e territorial do trabalho, ampliando os papéis urbanos e o relacionamento, sobretudo econômico, entre as cidades, mais tarde conhecidas como rede urbana. Segundo autora, a partir daí a urbanização deixa de ser um processo “espontâneo” e passa a impactar a organização interna do espaço urbano como reflexo da estrutura social e política da sociedade.

Com a queda do Império Romano, a partir do século V (ano 476 d.C.), há um declínio marcante da urbanização e, como consequência maior, uma desarticulação da rede urbana. O período subsequente, a Idade Média, é marcado pelo modo de produção feudal – os feudos, que eram grandes propriedades de terra controladas pelos senhores feudais, com base econômica na servidão. Isso faz com que o poder político, antes controlado pelos reis e sacerdotes, seja transferido para os detentores de terra, pois a terra se torna a única fonte de subsistência e de condição de riqueza. A economia, quase exclusivamente agrícola e intrafeudo, esvazia as cidades de seu papel econômico e político, reduzindo-as a funções pouco expressivas, com papel pouco econômico, quase nulo, os burgos e as “cidades” episcopais.

O renascimento urbano acontece, conforme Beltrão Sposito (2022), no último período da Idade Média, em volta do século XII, com a reativação do comércio enquanto atividade econômica urbana. O desenvolvimento do comércio criou, aos poucos, condições para a desagregação dos pilares da economia feudal - o latifúndio, sua economia “fechada” e a servidão. Com isso, abriu-se passagem para a entrada da burguesia comercial (a elite dos comerciantes do burgo) no espaço de poder, logo deslocando a centralidade do poder da aristocracia e consolidando assim a economia de mercado. Os burgos mercantis dão novo sentido e força à cidade, transformando-a em centro mercantil, que se estrutura sob um novo modo de produção – o Capitalismo.

As cidades *comerciais*, como denomina Lefebvre (1999), tornam-se refúgio para os servos, que deixam de trabalhar para os senhores feudais para produzirem para o mercado urbano. A divisão do trabalho aprofunda-se por meio das especialidades e complementaridades que ali se desenvolvem e dá sustentação para que o processo de produção deixe de visar exclusivamente satisfazer as necessidades básicas (valor de uso) e passe a obter também lucro (valor de troca), assim, altera o caráter de “troca” (circulação) das mercadorias, de onde nasce a *acumulação primitiva do capital* (BELTRÃO SPOSITO, 2022).

À medida que o capitalismo se desenvolvia, as cidades aumentavam a capacidade produtiva e, conseqüentemente, a especialização e o aprofundamento da divisão social do trabalho, manifestando uma estrutura de classes cada vez mais complexa. As cidades da Idade Moderna, a partir do século XIII, são manifestações dessas transformações. O surgimento de corporações de ofício e das manufaturas permite uma produção mais rápida e de custo menor, consolidando o trabalho assalariado e dando novas possibilidades de ampliação do capital. Esse fenômeno, segundo Marx, deu-se por meio da extração da mais-valia, com o aumento da

jornada de trabalho e achatamento dos salários (mais-valia absoluta) e com o investimento em melhorias técnicas, de onde surge por exemplo a máquina a vapor (mais-valia relativa) (BELTRÃO SPOSITO, 2022).

A importância desse momento é tão grande que se deu o nome de revolução – Revolução Industrial. Segundo Beltrão Sposito (2022, p. 50), a urbanização, tal como é entendida hoje, iniciou-se com a cidade industrial, pois “o desenvolvimento do capitalismo industrial provocou fortes transformações nos moldes da urbanização, no que se refere ao papel desempenhado pelas cidades, e na estrutura interna dessas cidades”. Os avanços da industrialização, sobretudo no transporte e, conseqüentemente, na circulação das pessoas, mercadorias e informações, marcam, de forma profunda e revolucionária, o processo de urbanização.

Monte-Mór (2006) explica que a indústria impõe para a cidade a lógica centrada na produção, enquanto o espaço da cidade, organizado como lugar privilegiado do excedente econômico, passa a ser privatizado e subordinado ao valor de troca. A terra urbana deixa de ser apenas base territorial de produção, isto é, controlar e comercializar a produção do campo, e se constitui também oportunidade de acumulação do capital, transformando o excedente primário e agregando a ele valor em formas e quantidades jamais vistas antes. Dessa forma, “o espaço urbanizado passa a se constituir em função das demandas colocadas ao Estado no sentido de atender tanto à produção industrial quanto, e particularmente, às necessidades da reprodução coletiva da força de trabalho” (MONTE-MÓR, 2006, p. 13) e assim se transformam também em produtos industriais (LEFEBVRE, 1999).

Lefebvre (1999) conceitua essa dinâmica de mudança da cidade através do duplo processo de “implosão-explosão”, no qual a centralidade da cidade implodiu sobre si mesma, e a periferia explodiu sobre o entorno, surgindo o tecido urbano de cidade, ou seja, a enorme concentração de pessoas, atividades e riquezas. A realidade urbana provou a projeção de fragmentos desconectados como periferias, subúrbios, residências secundárias e satélites. A cidade industrial precede o que o autor chama de *zona crítica*, o momento em que a implosão-explosão produz todas as suas conseqüências negativas do crescimento desordenado de cidades, levando a problemática urbana à escala mundial.

Monte-Mór (2006, p. 13) exemplifica que as cidades industriais se estendem para além delas, “sobre suas periferias para acomodar as indústrias, seus provedores e trabalhadores, gerando amplas regiões urbanizadas no seu entorno: as regiões metropolitanas”. Ao mesmo tempo que o capitalismo se desenvolvia, a rede urbana foi se constituindo hierarquizada,

tendendo à formação de grandes aglomerados urbanos – as metrópoles, espaços de concentração de capital, de meios de produção, o lugar de gestão do próprio modo de produção. A hierarquia urbana parte das cidades, passa pelas regiões e atinge o nível nacional (BELTRÃO SPOSITO, 2022).

A concentração do capital nos países que contavam com as maiores fatias do mercado tornou o capitalismo cada vez menos concorrencial, inviabilizando a entrada de países menos desenvolvidos, em termos de indústrias, nessa concorrência e reforçando a relação de dominação-subordinação, chamada de capitalismo monopolista (BELTRÃO SPOSITO, 2022). A industrialização se tornou assim sinônimo de desenvolvimento das forças produtivas, os países que não controlavam amplas fatias do mercado mundial e o capital necessário a essa industrialização não se desenvolviam, permanecendo subdesenvolvidos.

Beltrão Sposito (2022) explica que essa ideia se assenta na teoria de desenvolvimento por etapas, passando a impressão de que os países subdesenvolvidos estariam vivendo uma etapa atrasada do desenvolvimento industrial, e os problemas seriam superados pelas mesmas vias. Só que essa lógica vai sendo desmascarada com a não “evolução” desses países. Segundo a autora, de fato existe uma articulação entre esses países, mas por uma relação de subordinação e dependência, “e não sequências ou fases de um desenvolvimento único, engendradas pelo capitalismo avançado”, estabelecendo um desenvolvimento dependente (CASTELLS, 1983).

Esse processo reflete diretamente no tecido urbano, com muitas transformações na estrutura interna das cidades. O ritmo acelerado do crescimento populacional, para atender às demandas do mercado, procura por espaço e busca superar determinações impostas pelo sistema capitalista, como segregação socioespacial, os grandes deslocamentos entre o local da moradia e trabalho, as especulações em torno da terra urbana. Paralelamente, estabelece-se uma tensão, ora mais, ora menos intensa, porém permanente, em torno da terra urbana e, assim, o uso do solo se torna motivo de disputa e conflito entre os diversos segmentos da sociedade. Assim, o inchaço das cidades e distribuição desigual das parcelas do espaço se manifesta sob a forma de “problemas *no* urbano” – falta de coleta de lixo, água encanada, rede de esgoto, transporte coletivo, ruas estreitas, poluição, falta de espaço de lazer, de habitações, somados às más condições de trabalho – que se tornam dificuldades concretas para o dia a dia dos seus habitantes.

Beltrão Sposito esclarece (2022) que esses problemas não são *da* cidade, e sim manifestações claras da fase “liberal” do modo de produção capitalista que se manifestam *na*

cidade. Para autora, a livre concorrência, a não intervenção do Estado sobre a iniciativa privada e a busca de reprodução do capital a todo custo transformam o espaço em caos urbano. Como consequência, há uma separação espacial das classes sociais dentro da cidade, com bairros de pobres, bairros de ricos, centro, periferia, e ofertas desiguais de infraestrutura, equipamentos e serviços urbanos. Ratificando que o espaço urbano é uma manifestação espacial das mudanças estruturais da sociedade sob o modo de produção capitalista, ou seja, a “*produção social das formas espaciais*” (CASTELLS, 1983).

Por esse contexto, pode-se entender que a urbanização é um processo que remonta à Antiguidade e assume, com o capitalismo, o papel de produção, acumulação e transformação do capital. Nos tempos romanos, a cidade era o *locus* da gestão político-administrativa, de exercício do poder e de moradia das elites dominantes. Na Idade Média, a cidade se torna também base de produção, acentuando a divisão social do trabalho. Com o desenvolvimento das forças produtivas, surgem as cidades modernas, manifestações das mudanças estruturais na sociedade sob o novo modo de produção, o capitalismo. As cidades industriais dão suporte à passagem do capitalismo comercial e bancário para o capitalismo industrial, levando à internacionalização do capitalismo. A relação de dominação-subordinação entre os países promove níveis de urbanização diferentes, com problemas de toda sorte. Por conseguinte, o espaço é a concretização-materialização do modo de produção determinante, no caso o capitalismo, e a cidade é a manifestação desta concretização (CASTELLS, 1983).

2.1.2 Os Agentes da produção do espaço

Na busca do entendimento da cidade capitalista como um produto social, resultado das ações acumuladas através do tempo, engendradas por agentes que produzem e consomem o espaço, coloca-se necessária a compreensão desses agentes sociais, a escala de suas ações e as configurações espaciais (re)criadas por eles. Nesse sentido, são muitos os autores das Ciências Sociais, em específico da Geografia, que abordam essa temática, com amplas discussões.

A começar pela diferença entre o termo “agente” e “ator”. Para Yves Grafmeyer (1995, pp. 117-118), a noção de ator se aplica aos casos em que o indivíduo ou um coletivo exerce o papel de protagonista ou uma relação (de papéis) com um ou vários protagonistas. Traz o exemplo do promotor imobiliário que pode ser tanto agente, quando conduz a construção de um imóvel, quanto ator, quando negocia com os dirigentes da Prefeitura. De modo semelhante,

Jacques Lévy (2020) delimita agente como aquele capaz de ações voluntárias ou de iniciativas próprias, porém limitadas ao poder de decisão dos atores. Para ele, os atores teriam o poder de decisão e aos agentes caberia a execução ou transmissão das ações. Por outro lado, Santos (2021), Carlos (2020), Beltrão Sposito (2022) e outros apresentam, em diversos registros das suas obras, os termos de forma sinônima. Há também outras abordagens sob o título de “agentes modeladores” e “sujeitos sociais”. Vasconcelos (2020, p. 92) cita que, apesar dos limites apontados sobre a noção de agente, esse parece ser o mais rico para o entendimento das cidades, principalmente nos estudos da Geografia, “na medida em que “agentes” não capitalistas podem ser incluídos nas análises, o que permite, entre outras possibilidades, a sua utilização no presente e no passado”. Sendo este o termo adotado nesta dissertação.

Outro debate é acerca da classificação dos agentes sociais. Capel (2020), um dos primeiros autores da Geografia a introduzir a noção de agentes sociais, divide-os em 4 grupos: (1) os proprietários dos meios de produção (grandes empresas industriais e de serviços); (2) os proprietários do solo; (3) os promotores e as construtoras; e (4) o Estado. Corrêa (2004), por sua vez, inclui os grupos excluídos – entendido pelo autor como aqueles que não participam dos processos decisórios, especialmente no que se refere à moradia -, estabelecendo assim a divisão: (1) os proprietários dos meios de produção; (2) os proprietários fundiários; (3) os proprietários imobiliários; (4) o Estado; e (5) os grupos sociais excluídos. Já Carlos (2020) não afasta as múltiplas formas de classificar os agentes e aponta uma visão mais abrangente, dividida assim: (1) o Capital, que, de maneira compulsória, tende a buscar estratégias para a sua reprodução, por várias faces – industrial, imobiliário, comercial, financeiro; (2) o Estado, que exerce o poder de dominação política; e (3) os agentes sociais, que, por movimentos sociais, sobretudo na luta por moradia, buscam as condições e os meios para produção de suas vidas na cidade.

Da mais detalhada à mais abrangente, nota-se em todas as classificações a presença marcante do capital, do Estado e de uma parcela excluída da sociedade, que atuam das mais diversas maneiras de acordo com suas possibilidades e objetivos, fazendo com que a terra urbana seja alvo de disputa de diferentes agentes que querem sobre ela produzir estruturas conforme seus interesses ou necessidades. Tal disputa gera sobre este espaço uma constante tensão que se materializa, muitas vezes, em conflitos (desapropriações, invasões etc.) e contradições (entre o planejamento e a produção). Nesta perspectiva que se busca considerar

na pesquisa, ou seja, a formação e transformação do espaço territorial urbano do ponto de vista tempore-espacial pelos seus agentes formadores.

De acordo com Corrêa (2004, pp. 12-13), se faz necessário entender que:

Em primeiro lugar, a ação destes agentes se faz dentro de um marco jurídico que regular a atuação deles. Este marco não é neutro, refletindo o interesse dominante de um dos agentes [...].

Em segundo lugar, convém apontar que, ainda que possa haver diferenciações nas estratégias dos agentes, bem como conflitos entre eles, há entretanto denominadores comuns que os unem: um deles é a apropriação de uma renda da terra. Por outro lado, a ação desses agentes serve ao propósito dominante da sociedade capitalista, que é o da reprodução das relações de produção, implicando a continuidade do processo de acumulação e a tentativa de minimizar os conflitos de classe, este aspecto cabendo particularmente ao Estado. [...]

Em terceiro lugar [...]. No estágio atual do capitalismo, os grandes capitais industrial, financeiro e imobiliário podem estar integrados indireta e diretamente, neste caso em grandes corporações que, além de outras atividades, compram, especulam, financiam, administram e produzem espaço urbano. [...]

Em quarto lugar, é importante notar que as estratégias que estes agentes adotam variam no tempo e no espaço, e esta viabilidade decorre tanto de causas externas aos agentes, como de causas internas, vinculadas as contradições inerentes ao tipo de capital de cada agente face ao movimento geral de acumulação capitalista e dos conflitos de classe. (CORRÊA, 2004, pp. 12-13).

Corrêa (2020, p. 42) ressalta que a atuação dos agentes, entendida como “marcas e matrizes da ação do homem inseridas em sua complexa espacialidade, que envolve distintos propósitos, meios e sentidos” acontece em escalas diferentes no espaço intraurbano, ou seja, os interesses, ações e estratégias se diferem conforme o tamanho demográfico, atividades econômicas e localização geográfica, produzindo conflitos e contradições e, assim, “o espaço produzido é reflexo dessas estratégias e práticas espaciais” (CORRÊA, 2020, p. 43).

Também chama a atenção para o fato de que os agentes articulam essas escalas de modo a dar coerência ao seu “espaço de atuação” (CORRÊA, 2020, p. 43). Ao passo que um único agente pode promover estratégias e práticas distintas. Diferentes agentes, cada um centrado nas suas atividades, podem desempenhar ações espaciais semelhantes. Uma empresa industrial, por exemplo, pode criar subsidiárias e investir na produção de imóveis ou na criação de loteamentos. De modo inverso, a terra urbana pode ser objeto de interesse de promotores imobiliários, de empresas industriais, do Estado e outros agentes. Segundo o autor, cada vez mais práticas espaciais, como a esterilização da terra, fragmentação e remembramento, assim como loteamentos descontínuos na periferia, tornam-se comuns a diferentes agentes sociais.

Corrêa (2020) coloca ainda a atuação decisiva de poderosas corporações na produção do espaço, contribuindo para produzir *company towns*, que é o caso de cidades, bairros, regiões

que passam a depender de uma única empresa que controla a maior parte dos empregos ali existentes. Também para a perda econômica e simbólica de áreas centrais e, assim, para a redivisão econômica do espaço, conseqüentes da realocação ou criação de unidades varejistas fora do centro. Ainda, para criar infraestruturas que lhe são benéficas, ainda que possam servir a muitos outros, através de articulações políticas.

Por outro lado o autor (2004, p. 12) pontua que, ainda que “possa haver diferenciações nas estratégias dos agentes, bem como conflitos entre eles, há entretanto denominadores comuns que os unem: um deles é a apropriação de uma renda da terra. O espaço urbano constitui-se, dessa forma, em instrumento onde são viabilizados concretamente os propósitos acima indicados, em grande parte através da posse e do controle do uso da terra urbana, como aponta Lefebvre (2008).

Por esse contexto, é possível perceber que a produção do espaço não é resultado exclusivo da “mão invisível do mercado” nem somente do poder estatal, e sim da ação e vontades de diversos “agentes sociais, concretos, históricos, dotados de interesses, estratégias e práticas espaciais próprias, portadores de contradições e geradores de conflitos entre eles mesmos e com outros segmentos da sociedade” (CORRÊA, 2020, p. 43).

2.1.2.1 Os múltiplos papéis do Estado

O Estado capitalista tem atuação específica na produção do espaço, com múltiplos papéis. Essa multiplicidade acontece porque o Estado assume diversas funções e atua em diferentes contextos, econômico, político e social, e em dinâmicas socioespaciais bem distintas. Segundo Harvey (HARVEY, 2005), poucos são, na atualidade, os aspectos da produção que não são atingidos, direta ou indiretamente, pelas políticas de Estado. Nesse leque de possibilidades, Corrêa (2020) apresenta algumas: a elaboração de leis vinculadas ao uso do solo, zoneamento e código de obras; a criação de instrumentos para regulação do espaço urbano, como o direito à desapropriação e cobrança de impostos fundiários e imobiliários; a organização espacial da cidade através da implantação de infraestrutura; o controle do mercado fundiário, tornando-se proprietário de glebas, negociadas ou permutadas com outros agentes sociais, e assim grande promotor imobiliário.

O autor comenta que essa gama complexa e variada de alternativas de ação do Estado capitalista tem um desempenho espacialmente desigual e não se processa de maneira

socialmente neutra, principalmente enquanto provedor de serviços públicos, na oferta de transporte, saúde, educação, habitação, água, esgoto, energia, coleta de lixo, criando condições distintas de vida e reprodução das diferentes classes sociais. Assim, entram em jogo nessa arena mecanismos de negociação, cooptação e clientelismo, e o enfretamento de diferentes interesses e conflitos, tornando o Estado alvo frequente de movimentos sociais.

Segundo Corrêa (2004), o Estado busca, especialmente pela lei e pelo poder de tributação e de coação, criar condições no apoio do modo capitalista de produção. Para Harvey (2005, p. 80), “os seres humanos criam, na forma do Estado, um instrumento para sua própria dominação”. Marx e Engels (1974 apud Harvey, 2005) sustentam que o Estado é uma forma independente que surge da contradição entre os indivíduos e a comunidade, e, para que essas contradições não destruam as classes e a sociedade com interesses econômicos conflitantes, um poder, acima da sociedade, tornou-se necessário para manter os limites da ordem.

Harvey (2005) retoma que o Estado, como instrumento de dominação, tem que exercer seu poder enquanto afirma que suas ações são para o bem coletivo, daí o papel duplo e contraditório caráter do Estado capitalista. Segundo o autor, a classe dirigente exerce sua hegemonia sobre o Estado por meio de um sistema político que ela é capaz de controlar apenas de modo indireto, pois a democracia burguesa sobrevive apenas com o consentimento da maioria dos governados. No entanto tem de expressar o interesse distintivo da classe dirigente. Nessa estrutura, configura-se a estratégia baseada na conexão entre ideologia e Estado. Especificamente, “os interesses de classes dominantes são transformados em “interesse geral ilusório”, pois a classe dirigente pode, com sucesso, universalizar suas ideias como dominantes” através da ideologia (HARVEY, 2005, p. 81).

Ideologia é entendida por Villaça (2001, p. 343) como “a versão da realidade social dada pela classe dominante com vistas a facilitar a dominação. Essa versão tende a esconder dos homens o modo real de produção das relações sociais”. Para o autor, a classe dominante usa a ideologia como instrumento de validação das condições sociais de exploração e dominação, fazendo com que pareçam verdadeiras, justas e naturais. A ideologia surge assim do descolamento das ideias da realidade social na transformação das ideias da classe dominante em ideias dominantes (VILLAÇA, 2001).

Nesse sentido, Marx e Engels (1974 apud Harvey, 2005) sustentam que a classe dirigente exerce seu poder de dominação produzindo ideias, regulando a produção e distribuição de ideias de tal modo que suas ideias se tornam as ideias dominantes. Para tanto,

explica Harvey (2005), as ideias precisam ser apresentadas como verdades universais, ou seja, como representantes do “interesse comum”.

Aplicando o conceito ao espaço urbano, Villaça (2001, p. 344) afirma que a imprensa é, certamente, a grande porta-voz da produção ideológica, que, por meio de alguns mecanismos frequentes e comuns, como a naturalização de processos sociais e de universalização de seus interesses, tende “fazer passar a *cidade* como *aquela parte da cidade de interesse da classe dominante*”. Um exemplo apresentado pelo autor é explicar a causa da pobreza e miséria do Nordeste brasileiro como uma determinação climática própria da natureza. Outro exemplo está na difusão da ideia de que a cidade do Rio de Janeiro estaria comprimida entre o mar e a montanha, em que pese mais de 4/5 da cidade nem de frente para o mar esteja, na tentativa de identificar a Zona Sul como sendo “a cidade” e as áreas periféricas e ilegais como *não-cidade*.

Dessa maneira, o espaço urbano se tornou, para o Estado, um instrumento político de grande valor. O Estado encontrou no espaço urbano uma forma de garantir a promoção dos seus interesses administrativos e assim assegurar o seu controle. Por conseguinte, a organização espacial representa a hierarquia de poder existente na sociedade (GOTTDIENER, 2016). Assim, o Estado capitalista não é neutro ao planejar seus investimentos, suas políticas urbanas. Bem como, não é neutro no contexto da aprovação da legislação urbanística que aparece como instrumento de planejamento para o controle desse espaço produzido. As contradições sociais impostas pelo desenvolvimento capitalista estão impressas na estrutura e na paisagem urbana (BELTRÃO SPOSITO, 2022).

2.1.3 Os processos socioespaciais intraurbanos

Para Lefebvre (2008), o espaço é o lugar onde a reprodução da sociedade e as relações sociais se realizam, portanto, lugar privilegiado de ocorrência de processos sociais. Entendidos, segundo Corrêa (2004, p. 36), como as “forças através das quais o movimento de transformação da estrutura social, o processo, efetiva-se espacialmente, refazendo a espacialidade da sociedade”. Entre os quais, a acumulação de capital e a reprodução social têm importância básica. Esses criam funções e formas espaciais, ou seja, “criam atividades e suas materializações, cuja distribuição espacial constitui a própria organização espacial urbana”. São os processos sociais responsáveis imediatos pela organização espacial desigual e mutável da cidade capitalista.

Segundo Villaça (2001, p. 238), a dominação é o único processo pelo qual o espaço urbano é produzido e consumido. Esse processo é entendido por ele como “o processo segundo o qual a classe dominante comanda a apropriação diferenciada dos frutos, das vantagens e dos recursos do espaço urbano”, em especial a vantagem de localização, de acessibilidade ao centro urbano. Nesse sentido, o autor define como *urbano* o espaço estruturado pela condição de deslocamento da força de trabalho enquanto consumidora, que envolve os deslocamentos casa-escola, casa-compras, casa-lazer, casa-trabalho. E, para ele, a disputa pelas localizações é uma disputa pela otimização (não necessariamente minimização) dos gastos de tempo e energia nesses deslocamentos, tendo na segregação o controle do tempo de deslocamentos dos indivíduos decisivos nas disputas que determina a estrutura intraurbana em qualquer modo de produção.

Castells (1983, p. 210) entende por segregação urbana a “tendência à organização do espaço em zonas de forte homogeneidade social interna e com intensa disparidade social entre elas”. A distribuição dos locais residenciais, para o autor, segue as leis gerais da distribuição dos produtos no capitalismo, ou seja, em função de suas rendas, status profissional, nível de instrução, etnia e faixa etária.

O padrão de segregação brasileiro, segundo Villaça (2001), concretiza-se por grandes regiões segregadas na cidade, onde os bairros das camadas de mais alta renda se aproximam uns dos outros, possibilitando um sistema viário adequado às necessidades de deslocamentos e o atendimento dessa burguesia por parte de serviços localizados em subcentros administrativos e shopping centers. A produção do espaço aparece como forma de controle do tempo de deslocamento dos seres humanos, na qual se faz necessária “certa configuração espacial (a segregação) para viabilizar a dominação através do espaço” (VILLAÇA, 2001, p. 359), e a desigual apropriação dos frutos do trabalho despendido na produção do espaço.

Por outro lado, para Maricato (2015), a segregação ambiental é a face ativa da exclusão social, pois acarreta a dificuldade de acesso aos serviços e infraestrutura urbanos como transporte, saneamento ambiental, serviços de saúde, educação e creches. Somam-se, ainda, menores oportunidades de emprego e de profissionalização, maior exposição à violência, discriminação racial e de gênero, difícil acesso à justiça oficial e ao lazer. Dessa forma, a ocupação do espaço urbano pela classe de baixo *status* também “obedece” às regras do modo de produção capitalista, que segrega esse grupo de pessoas aos piores lugares para viver.

Martins (1997) utiliza-se da contradição e propõe o conceito de “inclusão marginal”, que caracteriza os processos de exclusão para inclusão, visto que o sistema capitalista não suportaria uma sociedade baseada na exclusão absoluta, já que o indivíduo, para se tornar membro da sociedade capitalista, necessita produzir ou consumir mercadorias. Assim a inclusão social do indivíduo que sofre o processo de exclusão é, para o autor, uma inclusão marginal ou precária na produção ou consumo de mercadorias no modo de produção capitalista.

Souza destaca o papel da fragmentação sociopolítica e espacial na urbanização contemporânea como processo que tem emergido nas últimas décadas, um período de crescente medo relativo à criminalidade e à violência nas cidades ocidentais e no Brasil. “Houve uma época em que a segregação se assentava sobre um misto de coerção física e domesticação ideológica, que, ainda que imperfeitamente, ‘funcionava’ e garantia a reprodução do *status quo* (2006, p. 509).

Nesse sentido, a fragmentação origina-se a partir de novos desdobramentos da segregação, por meio de rupturas no tecido urbano promovidas por muros de condomínios e pela malha urbana descontínua, o que produz no sujeito segregado ou autosegregado a não concepção da cidade enquanto unidade. A fragmentação significa uma separação para além do espaço residencial, diz respeito ao espaço público ou coletivo (SOUZA, 2006).

É sempre importante lembrar o papel que a terra ocupa na formação das sociedades latino-americanas e especialmente na brasileira, na qual o investimento da renda da terra é uma tradição. A terra urbana integra as mercadorias do modo de produção capitalista. Como tal, tem propiciado a oportunidade de acumulação de riquezas. É uma mercadoria que tem preço, é vendida no mercado e não é reproduzível (RODRIGUES, 2020).

Atualmente, a terra urbana tem sido interesse também do capital industrial, que a princípio a considerava apenas como base necessária à produção industrial. A terra urbana passa a interessar ao capital industrial, assim como a produção imobiliária, como alternativa para a acumulação (CORRÊA, 2020). Importante destacar o conceito de terra urbana, conforme Maricato (2008), como terra servida por infraestrutura e serviços, ou seja, há a necessidade de investimentos sobre a terra para que ela ofereça condições viáveis de vida urbana. Rodrigues (2020) ressalta que o aspecto essencial da terra urbana é ter um preço que não é definido pelo seu valor de produção ou pelo valor de uso, e sim pelo valor de troca, diferenciado pela localização, pois terrenos com as mesmas dimensões e as mesmas características terão preços diferentes dependendo da localização.

Nesse sentido, Faria (2018, p. 155) enfatiza que “com a propriedade privada capitalista da terra, o uso só pode ser traduzido em termos monetários, de modo que o acesso à terra aparece restrito a quem pode ou não pagar”. Dessa forma, a propriedade privada se transformou em elemento estruturante da sociedade, capaz de indicar o lugar social dos indivíduos, produzindo assim espaços desiguais. Ribeiro (2018, p. 174) acrescenta que a propriedade privada da terra “é o fundamento do processo de segregação socioespacial, expressão objetiva da desigualdade espacial brasileira”.

Carlos (2018) coloca ainda que a valorização do espaço como expressão da realização da propriedade privada da riqueza impõe-se para toda a sociedade, que reproduz um espaço voltado aos interesses particulares do grande capital, quebrando relações sociais de vizinhança, redefinindo os acessos aos lugares, criando interditos. Ao intervirem no urbano, interferem consequentemente na prática socioespacial e assim nos modos de apropriação do espaço da vida. Com isso, a cidade é metamorfoseada como exterioridade, e se agudiza a contradição entre o processo de produção social do espaço e sua apropriação privada.

A autora evidencia a necessidade de se observar o caráter duplo e contraditório do patrimônio. Para Carlos (2018, p. 31):

De um lado, o patrimônio é organizado para o seu consumo visual, sendo assim transformado não propriamente em mercadoria, mas, sobretudo, na mediação para esta, algo que integra sua realização. De outro lado, ao ser em essência um portador de símbolos, o patrimônio também se oferece à consciência social.

Nesse aspecto, retoma-se o papel do Estado, que, como agente de produção do espaço urbano, tem presença marcante na produção, distribuição e gestão dos equipamentos de consumo coletivos necessários à vida nas cidades que agregam valor a uma ou outra localização. A heterogeneidade da atuação do Estado no espaço urbano acentua uma valorização diferente de uma área para outra, fazendo com que a renda da cidade, que é produzida socialmente, seja apropriada individualmente (RODRIGUES, 2020). Segundo Beltrão Sposito (2022, p. 74), em âmbito intraurbano, “o poder público escolhe para seus investimentos em bens e serviços coletivos exatamente os lugares da cidade onde estão os segmentos populacionais de maior poder aquisitivo” ou os que podem ser mais atraentes a esses segmentos.

A especulação imobiliária aparece como uma parcela da renda nacional gerada sendo transferida aos proprietários de imóveis que nada precisam investir em melhorias urbanas. Basta

aguardar a cidade crescer e o governo investir, e a terra urbana enquanto capital estará sempre se valorizando. Investe-se dinheiro em terra e se espera a sua valorização. Campos Filho (1999, p. 48) entende a especulação imobiliária como a forma com a qual os proprietários da terra receberam uma renda transferida dos outros setores produtivos da economia. “Essa transferência corresponde, pelos níveis muito altos que alcança, a um freio substancial ao processo de desenvolvimento da indústria e da agricultura, que são os setores produtivos geradores da riqueza social”.

Para o autor, as classes médias urbanas e mesmo os setores do capital industrial e agrícola reconhecem, na especulação imobiliária, uma forma segura de não perder sua poupança com o processo inflacionário e até uma possibilidade de ganhos reais de valor. Entretanto essa prática de retenção especulativa à espera da valorização ocasiona vazios urbanos. O que obriga o poder público a aumentar seu investimento em infraestruturas e o custeio das redes de serviços públicos.

Maricato declara que, por meio desses processos, o acesso legal à moradia se torna travado para a maioria da população. Dessa forma, está travando o desenvolvimento urbano sustentável e fazendo das cidades brasileiras máquinas produtoras de irregularidades. No núcleo desse problema está a valorização fundiária e imobiliária que “ajuda a definir quem se apropria dos ganhos imobiliários e ajuda a definir também quem tem o direito à cidade ou ao exílio urbano na *não-cidade*” (MARICATO, 2008, p. 94).

Na busca pelo entendimento dos processos socioespaciais intraurbanos na produção do espaço urbano, temos a interação de agentes sociais. Esses agentes produzem um espaço urbano contemporâneo com alto grau de segregação e fragmentação. A especulação imobiliária é o mote das classes dominantes, que tratam a terra urbana como mais uma das mercadorias e que, como tal, deve proporcionar lucro. Nesse sentido, é preciso compreender que, se a cidade cresce desordenadamente, não é porque ela não está sob planejamento, visto que o Estado se encontra subjugado pelas classes dominantes (BELTRÃO SPOSITO, 2022).

2.2 A Legislação urbanística

Rolnik (1997) destaca que, em todos os percursos da história de uma cidade, entre os eventos especiais ou cotidianos, está sempre presente a invisível e silenciosa teia da “legalidade urbana, ou seja, o conjunto de leis, decretos e normas urbanísticas e de construção que regulam

a produção do espaço da cidade”. Mais do que delimitar formas de apropriação do espaço ou regular a sua produção, a legislação urbana atua como delimitador de fronteiras de poder. Pois, à medida que a “lei organiza, classifica e coleciona os territórios urbanos, conferindo significados e gerando noções de civilidade e cidadania diretamente correspondentes ao modo de vida”, e ela exclui os que estão fora do padrão sancionado em lei, com isso, a legislação passa a definir regiões nas quais se tem plena cidadania e onde a cidadania é limitada (ROLNIK, 1997, p. 13).

Para autora, esse é ponto mais intrigante das legislações. Isso porque, a princípio, a lei deveria funcionar como uma espécie de molde da cidade ideal ou desejável. No entanto, no contexto das cidades brasileiras, a lei determina apenas uma parte do espaço construído, considerando que o produto final, a cidade ou espaço urbano, não é fruto somente da aplicação do modelo contido na lei, mas das relações que esta estabelece com as formas de produção do espaço urbano no que tange aos processos socioespaciais intraurbanos da urbanização capitalista.

Na dinâmica do desenvolvimento urbano, Fernandes (2006) coloca a importância de se compreender o papel do Direito no processo de urbanização, principalmente no enfrentamento do processo de segregação socioespacial e de fragmentação do espaço urbano tão presentes nas cidades brasileiras. Para o autor, nenhum processo de transformação social ou de reforma urbana acontece sem antes uma reforma do Direito e seus operadores.

É preciso que entendamos que o Direito não é um sistema objetivo, fechado em si próprio ou neutro em relação aos processos sociais. É preciso que se reconheça que o Direito brasileiro tem um papel central no processo de exclusão social e nos processos de segregação territorial, para que possamos avançar no sentido de compreender como o Direito pode ser um fator e um processo de transformação social e da reforma urbana (FERNANDES, 2006, p. 22).

E mais, o autor (2006, p. 12) destaca que é preciso compreender o Direito Urbanístico como tendo um objeto claramente definido e da maior importância, que é promover o “controle jurídico dos processos de desenvolvimento, uso, ocupação, parcelamento e gestão do solo urbano” e com princípios, claramente definidos, na ordem constitucional e na ordem legal.

É sabido o papel determinante que a Constituição Federal de 1988 e posterior regulamentação dos artigos da Política Urbana pelo Estatuto da Cidade tiveram na configuração de uma nova ordem jurídica-urbanística brasileira. Sob a égide dos direitos coletivos, foi possível exercer o controle jurídico dos processos de uso, ocupação, parcelamento e

desenvolvimento urbano. Afastando uma longa tradição civilista de privilégios dos direitos individuais e de regras urbanísticas elitistas, que marcaram, por quase dois séculos, a cultura política brasileira, eficazes somente para a renovação dos ganhos do capital imobiliário, notadamente do capital especulativo, e para a determinação do lugar dos pobres na cidade, sendo totalmente ineficientes quanto aos objetivos urbanísticos da função social da propriedade e do direito à cidade.

Para Fernandes (2006), os principais direitos coletivos advindos dessa nova ordem jurídica-urbanística são: direito ao planejamento urbano, direito social à moradia, direito à preservação ambiental, à captura das mais-valias urbanísticas e à regulação fundiária de assentamentos informais consolidados. Cabendo ao direito urbanístico o compromisso com a supremacia do direito público sobre o direito privado; a separação entre o direito de construir e o direito de propriedade; a coesão das normas urbanísticas e o da justa distribuição dos ônus e dos benefícios da urbanização.

Vê-se, por aí, que a Constituição remeteu o essencial da política urbana para o nível local. Nessa esteira, o direito urbanístico ganha intenso substrato normativo, e o município, antes quase reprimido à mera corporação administrativa, torna-se força-motriz do desenvolvimento da política urbana, com prerrogativa para ordenar o desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana. Meirelles (2008, p. 46) destaca que o município se tornou o principal “defensor dos interesses locais” em tudo que concerne ao bem-estar da comunidade, seja na ordenação urbana, na organização dos serviços locais e na proteção ambiental de sua área.

O arcabouço da legislação urbanística atual inclui diversas leis que têm por objetivo propor parâmetros que conduzam a produção do espaço urbano. No âmbito municipal, o plano diretor é a lei maior, definido constitucionalmente como instrumento básico das diretrizes de política urbana de cada cidade. A partir dele, são instituídos outros instrumentos de modo a implantar e efetivar o planejamento territorial, são eles: a Lei de uso e ocupação do solo, que regula a produção e ocupação dos espaços da cidade, definindo parâmetros urbanísticos que se modificam no território; a Lei de parcelamento do solo, que estabelece regras de desmembramento e loteamento; o código de posturas, que regula as atividades urbanas, dispondo acordos de convivência; e o código de obras, que trata de regras para controle, licenciamento e fiscalização de obras e edificações, visando respeitar a interface entre os espaços público e privado.

Maricato (2008) aponta ainda a existência de vários instrumentos que, principalmente após a aprovação do Estatuto da Cidade, comportam a ampliação da arrecadação de recursos, a regulação do mercado, a captação da valorização fundiária e imobiliária, a recuperação de investimentos em infraestruturas, a regularização e urbanização de áreas irregulares, a composição de estoque de terras e a garantia da preservação ambiental e do patrimônio histórico. A exemplo dos institutos tributários e financeiros, como o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) e sua progressividade, bem como de institutos jurídicos e políticos, incluindo a outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso, transferência do direito de construir, regularização fundiária e assistência técnica e jurídica gratuita.

Sob um caráter orientativo e de observância não obrigatória, as Normas Técnicas Brasileiras (NBR) também colaboram com a estrutura regulatória, direcionando ou determinando regras, diretrizes ou características de produtos, processos ou terminologias determinados em lei. Especialmente à construção civil, as normas trazem especificações sobre técnicas de desenho e procedimentos relacionados à estrutura, economia, segurança e estética das construções. A exemplo da NBR 9050, que trata da acessibilidade das edificações, mobiliário, espaços e equipamentos urbanos, e da NBR 15575, que define parâmetros de acústica, durabilidade, manutenção, conforto térmico das edificações habitacionais. Somam-se a essas as normas de agências reguladoras, como dos corpos de bombeiros, vigilância sanitária, segurança do Ministério do Trabalho, Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC), entre outras.

Todo esse arcabouço de normas técnicas, instrumentos tributários e jurídicos devem atender às diretrizes do plano diretor e permitir que o município implemente políticas de regulação urbana no sentido de minimizar as desigualdades socioespaciais. A Constituição Federal de 1988, em seu capítulo de Política Urbana, determina que todos os municípios com mais de 20 mil habitantes devem elaborar e aprovar um plano diretor, cuja função básica é explicitar, no âmbito de cada cidade, as condições de cumprimento da função social da cidade e da propriedade urbana.

Nesse sentido, o Estatuto da Cidade reforça o plano diretor como figura central e decisiva da política urbana. Sob a ótica da gestão democrática, participativa e sustentável. Ele deve buscar que a propriedade urbana atenda às exigências fundamentais de ordenação da cidade. Ele deve registrar as áreas que estão submetidas aos instrumentos, como o direito de preempção, que dá ao governo municipal prioridade na compra de imóveis, pelo valor de

mercado e não mais por desapropriações abusivas. Como parte integrante dos processos de planejamento municipal, ele deve incluir o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual participativo. Dessa maneira, os investimentos anuais devem levar em consideração as determinações do plano diretor, que deve ser atualizado no mínimo a cada 10 (dez) anos e englobar o território de todo o município.

Meirelles (2008) observa que nem sempre as administrações locais estão politicamente educadas e tecnicamente preparadas para dirigir o município com a autonomia que a Constituição Federal lhe assegura, devendo-se combater a incompetência de vereadores e prefeitos, incluindo o seu corpo técnico-administrativo, para que essa estrutura produza os benefícios indispensáveis. Souza (2006, p. 400) acrescenta que os planos não precisam ser rígidos e excessivamente detalhados ou obcecados com prognósticos a respeito da “cidade ideal”, e sim com o fornecimento de instrumentos adequados e realistas para a superação dos problemas da cidade real.

Carlos (2018) traz ainda que o Estado, com seus instrumentos legais, produz grandes transformações nos usos e funções dos lugares da cidade. Entretanto, ao direcionar os investimentos em infraestrutura, ele aprofunda as desigualdades da cidade, interferindo, de modo marcante, nas formas de apropriação do espaço. Com essas transformações, as funções se especializam no espaço, aprofundando-se a divisão espacial do trabalho, fazendo emergir um reboque de investimentos imobiliários em função das facilidades proporcionadas pela construção de infraestrutura que valoriza o solo e fixa novos usos.

Assim, examinar os meios concretos através dos quais o planejamento e a gestão se expressam é algo imprescindível, pois os instrumentos tomados isoladamente somente constituem os elos isolados de uma corrente, ou seja, são as ferramentas, mas não a caixa de ferramentas completa. Souza (2006), aponta que, mais do que prever instrumentos, é preciso que estes sejam empregados de maneira concertada, garantindo uma visão de conjunto sobre a cidade e sua dinâmica. Sem isso, o autor ressalta, os instrumentos podem causar estragos.

2.2.1 O Código de Obras

Na dinâmica do desenvolvimento urbano, o plano diretor deve buscar que a propriedade urbana atenda às exigências fundamentais de ordenação da cidade, dispondo de vários instrumentos para sua efetividade, entre os quais o código de obras integra.

Segundo o Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM), o código de obras “é o instrumento que permite à Administração exercer o controle e a fiscalização do espaço edificado e o seu entorno, garantindo a segurança e a salubridade das edificações” (IBAM, 2011). Destaca que as diretrizes para construção, presentes no código de obras, complementam-se e devem estar integradas aos instrumentos urbanísticos para o efetivo controle do espaço urbano.

De acordo com o artigo 3º do Plano Diretor Participativo do Município de Palmas – PDPP (PALMAS, 2018), o código de obras integra os instrumentos legais conexos à política de desenvolvimento do município e deve ser desenvolvido e adaptado em consonância com o plano diretor, constituindo assim parte do processo contínuo e integrado de planejamento territorial. Ademais, conforme os artigos 237 e 238, os procedimentos de licenciamento e fiscalização regulados pelo código devem garantir o cumprimento da legislação que rege os parâmetros de uso e ocupação do solo. Devem também fortalecer as ações do município na implantação e efetivação da política urbana, bem como estabelecer regras para as edificações e seus acessos com especial enfoque nos espaços coletivos. E considerar nas suas revisões os impactos sobre a paisagem urbana, promovendo uma interação entre o patrimônio natural e o ambiente construído, incluindo a relação com os habitantes, além de estimular a adoção de práticas sustentáveis e de técnicas e materiais compatíveis com as particularidades da região. Para elucidar, segue a transcrição dos artigos.

Art. 238. O COE tem por objetivos:

- I - fortalecer as ações do Município e da sociedade no controle urbano, na garantia do cumprimento dos parâmetros urbanísticos e na implantação e efetivação da política urbana do Município;
- II - estabelecer competências e responsabilidades do Município e seus agentes, dos responsáveis técnicos pelos projetos e obras e dos titulares do direito de construir em relação às obras e edificações;
- III - estabelecer regras para as edificações e seus acessos com especial enfoque nos espaços coletivos, sejam privados ou públicos;
- IV - manter a integridade e as condições de acessibilidade, segurança, conforto, higiene e salubridade do espaço construído;
- V - estabelecer regras e condições para a construção, reforma, requalificação e regularização de edificações;
- VI - garantir a acessibilidade em edificações públicas e privadas e na interface desta com os espaços livres de uso público. (PALMAS, 2018).

O parágrafo único do artigo 238 determina ainda que as revisões do COE devem considerar, além das disposições sobre Paisagem Urbana, as seguintes diretrizes:

- I - incentivo às boas práticas para a construção sustentável, em especial nas edificações realizadas pelo poder Público, com a otimização do consumo de materiais e energia, a preferência ao uso de materiais e métodos construtivos de menor capacidade de reflexão e absorção de calor, a redução dos resíduos gerados, a preservação do ambiente natural e a melhoria da qualidade do ambiente construído;
- II - incentivo à adaptação gradual das edificações existentes em função dos efeitos decorrentes das condições climáticas;
- III - estímulo às construções sustentáveis, com a adoção de técnicas construtivas voltadas à racionalização do uso de energia e água, gestão sustentável de resíduos sólidos, aumento da permeabilidade do solo, entre outras práticas;
- IV - incentivo à instalação de empresas dedicadas à construção civil sustentável, com utilização de sistemas construtivos adaptados ao clima local, com técnicas e materiais compatíveis (PALMAS, 2018).

O Plano Diretor Participativo do Município de Palmas entende como Paisagem Urbana a interação entre o patrimônio natural e o construído, incluindo o ser humano. É considerado patrimônio natural: a flora, fauna, geografia, hidrografia, os fragmentos da natureza remanescentes do processo de urbanização e demais elementos da natureza; e patrimônio construído: as praças, vias e calçadas, os muros e as fachadas das edificações, as construções, as infraestruturas urbanas, incluindo estradas, vias, rede elétrica, dentre outros, e demais estruturas construídas pelo homem. Em síntese, é o grau de interação entre cidade e natureza, a forma como interagimos com nosso ambiente de outras maneiras, além da percepção visual, entre elas o uso dos espaços pela população, a caminhabilidade, o conforto térmico nos espaços públicos, as oportunidades de encontro, a ocupação dos espaços de convivência e lazer, o exercício da cidadania, a coesão social e cultural, a valorização da escala do pedestre e a qualidade de vida urbana. Segundo o artigo 174 do Plano Diretor, são princípios da Paisagem Urbana:

- I - valorizar a paisagem como elemento de identidade da cidade, em sua singularidade, diversidade e totalidade;
- II - buscar aproximar as regiões da cidade, promovendo sua integração física, social e cultural, superando a dicotomia existente entre elas;
- III - priorizar a coletividade, respeitando sua importância na concepção dos projetos de desenho urbano;
- IV - ser introduzida como critério de composição do sistema edificado;
- V - zelar pelas ambiências urbanas que possuem significado especial para a população, em específico os espaços físicos e seus processos histórico, culturais, sociais e econômicos, de forma a contribuir para o fortalecimento do sentimento de pertencimento ao lugar e à cidade;
- VI - acolher as iniciativas culturais da cidade, para ampliar e potencializar os espaços públicos, com vistas a fomentar manifestações populares em geral;
- VII - incentivar atividades diversas nos espaços públicos, para estimular o convívio social e a interação com a paisagem;
- VIII - criar regulamentações e campanhas educativas que destaquem a importância pela preservação e qualidade da paisagem (PALMAS, 2018).

Cabe o destaque aos parâmetros urbanísticos. De acordo o artigo 237 do PDPP, o código de obras deve disciplinar os procedimentos de licenciamento e fiscalização em consonância com a legislação que rege os parâmetros de uso e ocupação do solo. Estes medem aspectos relevantes que condicionam a ocupação do solo conforme a densidade e tipologias compatíveis aos usos, equipamentos urbanos e à qualidade ambiental. Na cidade de Palmas, são regidos pela Lei Complementar nº 321 de 13 de agosto de 2015, sendo eles:

- Taxa de Ocupação é o fator pelo qual a área do lote deve ser multiplicada para se obter a máxima área de projeção horizontal da edificação;
- Índice ou Coeficiente de Aproveitamento é o fator pelo qual a área do lote deve ser multiplicada para se obter a área total da edificação máxima permitida nesse mesmo lote. No cômputo do índice admite-se a dedução de alguns elementos, como a guarda de veículo, lazer de uso coletivo, edícula, lajes técnicas, caixas de escada, de elevadores;
- Altura máxima é a altura medida entre o ponto médio do lote e o ponto extremo da edificação nele instalada, excetuando qualquer elemento que se destinem exclusivamente a complementos funcionais do edifício, tais como: caixa d'água, casa de máquinas e central de ar-condicionado. Tem por objetivo manutenção da harmonia da paisagem, a segurança, nos casos de proximidade a aeroportos, ou até de contribuição ao conforto ambiental, quando pensado em relação à largura da rua;
- Afastamentos é a menor distância entre o perímetro da projeção horizontal dos pavimentos da edificação em relação aos limites do lote; de frente, medido em relação ao alinhamento do lote; de lado, em relação aos limites laterais do lote; de fundo, aos limites em oposição ao alinhamento do lote. Entende-se por alinhamento do lote a linha que separa a propriedade privada da propriedade pública do logradouro, definido também por lei específica;
- Taxa de permeabilidade é a área do lote que deve ser livre de edificação para permitir a infiltração das águas pluviais, que não possua revestimento impermeável. A Taxa tem por objetivo propiciar a infiltração de águas pluviais, contribuir para o conforto higrotérmico, com a evapotranspiração e redução de

ilhas de calor, também favorecer qualidade do ar, reduzir alagamentos e contribuir para a paisagem e a qualidade do espaço urbano.

Para efeito de organização e controle do uso do solo, a cidade é delimitada em Zonas de Uso, que resultam do relacionamento entre o exercício das funções da cidade e a ocupação urbana. As funções da cidade, públicas e privadas, compreendem o exercício de atividades voltadas ao atendimento da população, com seus diversos níveis e setores de organização, abrangendo comércio, indústria e serviços, assim como prestação por parte do setor público de benefícios à saúde, educação e também a administração de serviços municipais e urbanos. As edificações devem obedecer aos parâmetros normativos de cada zona de uso.

Em Palmas, por exemplo, a cidade é delimitada por 5 Zonas de Uso urbano: Área Administrativa – AA, destinada ao uso institucional; Área de Comércio e Serviço – ACS, com uso predominante de comércios e serviços; Área de Lazer e Cultura – ALC, voltada para as atividades de recreação, educação, cultura e, excepcionalmente, de atendimento à saúde; Área Residencial – AR, com predominância do uso habitacional; e Área Verde – AV, onde se deve otimizar as condições ecológicas, admitindo atividades de lazer compatíveis com esse fim. Cada zona possui uma variação de usos ligados à principal. Por exemplo, as Áreas de Comércio e Serviço são divididas em central, urbano, vicinal, regional e local; as Áreas Residenciais compreendem áreas de Habitação Unifamiliar, Multifamiliar do tipo 1 e Multifamiliar do tipo 2. Dessa maneira, o controle do uso do solo se fundamenta nos usos admitidos correspondentes às funções e atividades urbanas em cada Zona de Uso.

O código de obras é, portanto, o conjunto de normativas pelo qual o poder público municipal exerce o seu controle e fiscalização, mediante às construções, no espaço urbano. Ao estabelecer regras edilícias e condicionar o licenciamento a índices urbanísticos, o código organiza e controla a conformação do tecido da cidade em consonância com o planejamento territorial. O código evita efeitos negativos ao meio ambiente e garante qualidade de vida urbana, não apenas aos ocupantes da edificação. Para Freire (FREIRE, 1918), os códigos municipais têm dois objetivos principais: primeiro, proporcionar um ambiente sadio e decente, com condições de dignidade para parte da população que anseia por um espaço de qualidade; segundo, impedir que a outra parte da população, que não se importa com a coletividade, venha a constituir-se como uma ameaça aos direitos da comunidade. Assim, na medida de sua escala, complexidade e capacidade institucional dos municípios, os códigos de obra devem assegurar

o controle das construções e o licenciamento das obras para que sejam cumpridas as funções sociais da propriedade urbana e da cidade.

O Estatuto da cidade determina a revisão a cada dez anos do plano diretor de forma a acompanhar a evolução urbana local. No entanto, no que se refere aos códigos de obras, não existe uma obrigatoriedade legal de revisão, ficando a critério de cada município o prazo e as necessidades de atualização. Pesquisa recente do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2019) sobre o perfil dos municípios brasileiros constatou que, dos 5.570 municípios brasileiros, apenas 68% possuem códigos de obras ou outra legislação semelhante. Esse percentual diminuiu para 60% nos municípios de pequeno porte, com até 20 mil habitantes, que correspondem a 3.808, mais da metade dos municípios brasileiros. A pesquisa identificou que o código de obras foi o instrumento menos difundido entre 2015 e 2018, e que a maioria está defasada, sendo recorrentes casos de falta de clareza quanto às regras e ritos, falta de transparência e de controle social, e morosidade nas análises e licenciamentos, principalmente com atrasos na emissão de alvará e habite-se.

Cunha (2011) aponta que, apesar do alargamento dos mecanismos de controle e organização urbana, ainda se mantêm no Brasil legislações urbanas, em especial códigos de obras, publicados 20, 30, 40 e até 50 anos atrás, limitados em sua maioria à estética da cidade e ineficazes no combate do crescente ilegalismo no uso e ocupação do solo. Para o autor, isso revela a necessidade premente de revisão dos códigos, atualizando-os às mudanças que o tempo promoveu no território na forma de morar, trabalhar, deslocar e socializar das pessoas.

A pandemia da Covid-19, por exemplo, expôs profundas desigualdades e demonstrou que combater o vírus é mais desafiador em áreas urbanas, onde a extensão dos impactos é desigual, onde o acesso de qualidade à saúde, habitação, infraestrutura e mobilidade urbana não se estende a todos. Também provocou mudanças no cotidiano das cidades, em termos de mobilidade, relações de trabalho e de consumo, convivência humana e ocupação dos espaços, conseqüentes principalmente das tecnologias de informação e comunicação que passaram a intermediar grande parte das interações humanas. Essas mudanças fizeram repensar o modo de viver nas cidades.

A Organização das Nações Unidas (ONU), em sua cartilha *World Cities Report: Envisaging The Future of Cities* (ONU, 2022), expõe que o novo modo de viver tende a reforçar o individualismo e desestimular a convivência dos espaços públicos, gerando uma cidade mais

desigual, onde uma grande parcela da população é excluída das oportunidades urbanas. Por outro lado, uma oportunidade para construir formas de planejar e construir cidades mais inclusivas, sustentáveis e pautadas pelo respeito aos direitos humanos. De tal modo, a revisão das normativas urbanas se mostra fundamental na garantia de que o desenvolvimento urbano seja alcançado de forma abrangente e, ao mesmo tempo, adaptado às realidades locais, com respostas competitivas aos desafios colocados por essa nova realidade.

2.2.1.1 A proposta de convergência dos códigos de obras

Além da falta de regulamentações para a execução de obras e edificações em grande parte dos municípios brasileiros, é explícita a enorme diversidade nos procedimentos, com tipologias e critérios de licenciamento que variam de cidade para cidade. A falta de clareza, transparência, controle social e morosidade dos ritos leva muitas vezes a condutas que não condizem com a dinâmica e a realidade contemporâneas. Por outro lado, observa-se que uma das soluções que tem mais prosperado é a substituição do processo de licenciamento por modalidades de auto licenciamento, também chamada de licenciamento simplificado.

Não é de hoje que o mercado da construção civil brasileira busca a padronização, também dita racionalização, dos licenciamentos municipais e a inclusão de trâmites mais ágeis e menos burocráticos. De acordo com Cunha (2011), a primeira tentativa se deu em 1973, através de um “Modelo de Código de Obras para Pequenos e Médios Municípios”. Em 1997, o modelo é levado à escala nacional, com foco na eficiência energética, revelando anos mais tarde, em 2011, a “Proposta de Unificação nacional”, encabeçada pela Câmara Brasileira da Indústria da Construção (CBIC) em conjunto com a Associação Brasileira dos Escritórios de Arquitetura (ASBEA). Apesar dos esforços, nenhuma das iniciativas se concretizou.

Mais recentemente, em novembro de 2022, o governo federal lançou dois guias orientativos com fins de convergir o conteúdo dos códigos de obras brasileiros (MINISTÉRIO DA ECONOMIA, 2022). Os guias apresentam diretrizes e conceitos básicos, técnicos, administrativos e legais visando estabelecer uma harmonia nos regramentos, baseados em práticas adotadas por diversos municípios. A proposta integra uma das metas do “Programa Construa Brasil”, que tem como foco o ganho de produtividade e competitividade do setor da construção civil. O programa é coordenado pela Secretaria Especial de Produtividade e Competitividade do Ministério da Economia (Sepec/ME), e os guias foram elaborados pelo

Grupo de Trabalho Consultivo em parceria com a Rede Catarinense de Inovação (Recepeti), composto por profissionais de arquitetura e urbanismo, engenharia e da área jurídica, além de representantes das secretarias de urbanismo municipal, incluindo a secretaria de Palmas, e do governo federal (MINISTÉRIO DA ECONOMIA, 2022).

Segundo os guias, o modelo de código apresentado é uma resposta às iniciativas desenvolvidas nos últimos anos por entidades relacionadas aos setores da Arquitetura, Engenharia e Construção Civil (AEC) e também às premissas de modernização do Governo Federal (MINISTÉRIO DA ECONOMIA, 2022). Em suma, os guias - de Boas Práticas para Códigos de Obras e Edificações e de Obtenção de Alvarás de Construção (MINISTÉRIO DA ECONOMIA, 2022) – buscam implementar um processo de licenciamento simplificado que respeite os parâmetros urbanísticos e as características de cada região, mas essencialmente reduzir o excesso de burocracias.

Nesse sentido, propõe que a lei estabeleça regras claras, uma linguagem simples, evitando a subjetividade nas análises e no cumprimento de seus requisitos. Disponha de um rito processual de caráter informativo e autodeclaratório, ou seja, no qual as informações prestadas são de responsabilidade do solicitante. Recomenda também que o código tenha uma redação enxuta e que não legisle sobre temas afetos às normas técnicas brasileiras, evitando sobreposições e duplicidade entre as regulamentações. Também que adote responsabilidade compartilhada entre o poder público, proprietário e responsáveis técnicos. Cabendo a estes cumprir as normas técnicas e legais vigentes e aplicáveis ao porte e complexidade da edificação, e ao poder público, conferir aspectos relativos à interação da volumetria da edificação e o seu entorno (também conhecidos como parâmetros urbanísticos), e aspectos ambientais, de sustentabilidade e de acessibilidade nas áreas comuns e externas.

Os guias ainda apresentam boas práticas que podem contribuir com a efetivação dos códigos, entre elas: a publicação de cartilhas ilustradas; o desenvolvimento de instrumentos legais complementares, como incentivos financeiros na implementação de soluções sustentáveis; a promoção do licenciamento integrado, entre os órgãos de urbanismo e de meio ambiente; a promoção da integração das bases de dados municipais, como os conselhos de classe, secretarias da esfera municipal e estadual; o incentivo ao uso da metodologia BIM (*Building Information Model*); e a disponibilização dos dados e informações por meio de plataformas digitais.

A proposta coloca a informatização como ponto alto para se alcançar a racionalização de serviços e a transparência das informações. Recomenda a implementação de um sistema online informatizado, que sirva de canal de atendimento ao cidadão e de prestação de serviços municipais, por onde se possa acompanhar os protocolos, emissão de licenças, notificações e autuações, bem como realizar consulta de informações, leis e normativas.

Os guias trazem exemplos de cidades brasileiras onde já é possível acompanhar o processo e emitir alvarás e outras licenças de forma totalmente digital e expressa, com prazo de 30 min a 48h em casos de habitações de baixo porte e impacto. Outras que revisitaram seus códigos integralmente, adotando o licenciamento simplificado como regra e uma análise mais detalhada apenas para casos especiais, a exemplo de São Paulo (2017), de Salvador (2017), do Distrito Federal (2018), do Rio de Janeiro (2019), de Fortaleza (2019), de Belo Horizonte (2020), de Florianópolis (2021).

Vale registrar que o Projeto Construa Brasil é apenas uma das medidas adotadas pelo Governo Federal na busca de soluções atrativas ao ambiente de negócios e no fomento da economia nacional. Entre as ações incluem: a Lei da Liberdade Econômica (Lei Federal nº 13.874, de 20 de setembro de 2019) (BRASIL), que estabelece garantias de livre mercado; a Lei de Acesso à Informação (Lei Federal nº 12.527, de 18 de novembro de 2011) (BRASIL), que estabelece, como dever do Estado; garantir o direito de acesso à informação; e a Rede Nacional para Simplificação do Registro e da Legalização de Empresas e Negócios – Redesim (Lei Federal nº 11.598, de 3 de dezembro de 2007) (BRASIL), que estabelece diretrizes e procedimentos para a simplificação e integração do processo de registro e legalização de empresários e/ou pessoas jurídicas.

Na busca de um debate amplo e público sobre as inovações trazidas pelo Governo Federal, o Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Rio Grande do Sul (CAU/RS) publicou um manifesto em 29 de julho de 2022, no qual declara ser favorável à simplificação dos processos de licenciamento, no sentido de se tornarem menos burocráticos e morosos e serem mediados por uma qualificação e fortalecimento das estruturas públicas gestoras. Não no sentido de supressão de responsabilidades e licenciamentos ou instituição de modalidades autodeclaratórias. Para o conselho, o Estado não está simplificando os ritos, e sim delegando atribuições exclusivas a outros, fazendo com que os profissionais assumam responsabilidades excessivas que escapam das suas competências. Nesse sentido, coloca a importância de diálogo com os agentes sociais para que a qualificação dos processos de licenciamento que tanto se

busca no Brasil não se desconecte do rumo traçado pela Constituição Federal e pelo Estatuto das Cidades (CAU-RS, 2022).

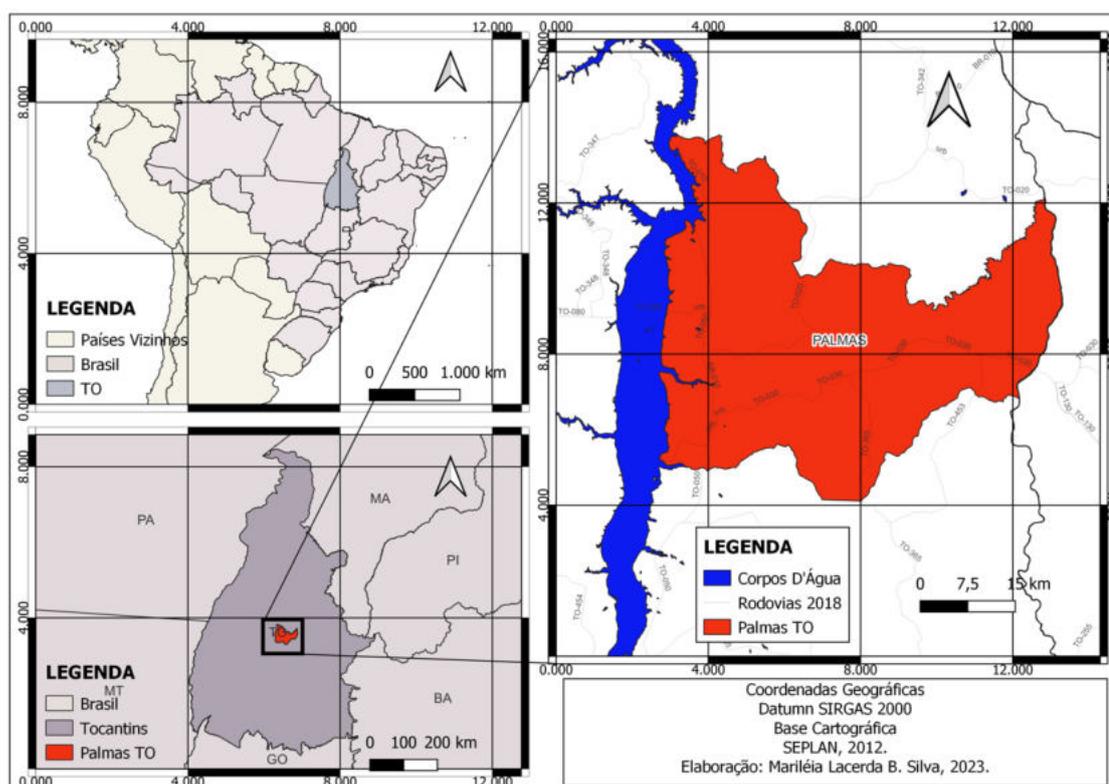
Souza (2006) nos lembra que o licenciamento urbano deve estar a serviço do planejamento da cidade e dos interesses coletivos, e não ser tratado como um entrave para o desenvolvimento econômico. Para o autor, a eficiência do licenciamento não se limita à agilidade dos processos em si, e sim na garantia do respeito às diretrizes do planejamento urbano, à observação dos critérios urbanísticos definidos na legislação e à segurança da sociedade no curto, médio e longo prazo. Nessa conjuntura, cabe ao Estado o papel de defender o interesse público e o bem comum, e de mediar os conflitos entre as partes, não promover mais contradições.

3 O PAPEL DO PLANEJAMENTO URBANO NA PRODUÇÃO DO ESPAÇO URBANO DE PALMAS

Este capítulo tem por objetivo apresentar os principais históricos de consolidação da cidade de Palmas, por meio de uma breve apresentação dos princípios que nortearam o projeto urbanístico, a construção e implantação da cidade e a produção do seu espaço urbano. Apresenta também a legislação que rege o Código de Obras de Palmas, analisando os seus marcos legais mais relevantes, bem como as potencialidades e fragilidades do instrumento na busca de ações para fortalecer a política urbana municipal.

A Figura 1 apresenta a localização do município em análise, sua posição de centralidade no interior do país e do estado do Tocantins, em uma região de transição entre o Cerrado do Planalto, o clima semiárido do Nordeste e a Floresta Amazônica. Situado nas coordenadas geográficas 10° 11'04" sul e 48° 20'01" oeste, com altitude de 260 m e vizinho aos municípios de Lajeado e Aparecida do Rio Negro ao norte; Novo Acordo e Santa Tereza do Tocantins ao leste; Monte do Carmo ao sudeste e ao sul; Porto Nacional ao sul, ao sudeste e ao oeste; e Miracema do Tocantins ao noroeste (IBGE, 2023).

Figura 1: Mapa de localização do município de Palmas – TO



Fonte: Elaborado por Mariléia Lacerda B. Silva, 2023

3.1 Breve contextualização: projeto, construção e implantação da cidade de Palmas

A criação de Palmas se deu com a promulgação da Constituição Federal de 1988, que trouxe dispositivos que legalizavam a criação do Estado de Tocantins e a escolha do local da nova capital. Nesse sentido, é concebida após as conquistas dos movimentos de Reforma Urbana, com a inclusão dos dois artigos referentes à Política Urbana na Constituição Federal. É implantada, ocupada e gerida em meio aos anseios e às premissas de uma nova ordem jurídica-urbanística, principalmente no que trata da responsabilidade do poder Público Municipal ser o executor das políticas de desenvolvimento urbano e o garantidor do desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana.

O plano urbanístico é de autoria do escritório Grupo Quatro Arquitetura, Planejamento e Consultoria, de Goiânia, conduzido pelos arquitetos Luiz Fernando Cruvinel Teixeira e Walfredo Antunes de Oliveira Filho, também responsáveis pelos estudos que consubstanciaram a escolha da área de implantação da capital. O plano, composto por orientações projetuais (desenho urbano do macroparcelamento) e diretrizes gerais de ocupação e implantação (memória do projeto), foi apresentado em 20 de maio de 1989, quando se deu o lançamento da pedra fundamental e o início das construções (VELASQUES, 2010).

Segundo Velasques (2010), o documento “Memória do Projeto da Capital do Estado do Tocantins: Palmas/Plano Básico” era organizado em três partes distintas. A primeira, denominada “Referências da Cidade”, dividida em “Origem de Palmas” e “Cuidados Regionais”. A segunda, tratava dos “Conceitos do Planejamento”, com bases do projeto, incluindo “Horizontes de Povoamento”, “Relacionamento Ecológico”, “Factibilidade e Viabilidade” e “Etapas e Modos de Implantação”. Já a terceira parte apresentava o partido urbanístico propriamente dito, os princípios e justificativas das decisões do projeto, a natureza dos equipamentos e características dos usos determinados, bem como a distribuição das densidades segundo os usos e o zoneamento do projeto.

O desenho urbano foi direcionado pelos ventos predominantes e emoldurado por dois marcos paisagísticos, a serra do Lajeado e o rio Tocantins, que resultou na barragem da Usina Hidrelétrica Luís Eduardo Magalhães – UHE Lajeado. As condições topográficas, principalmente a extensa faixa de terra com baixas declividades, garantiram a proposição de uma planta linear para a cidade. Estruturada por um sistema viário hierarquizado, com dois eixos principais viários e rotatórias nos cruzamentos, a Avenida Juscelino Kubitschek (no

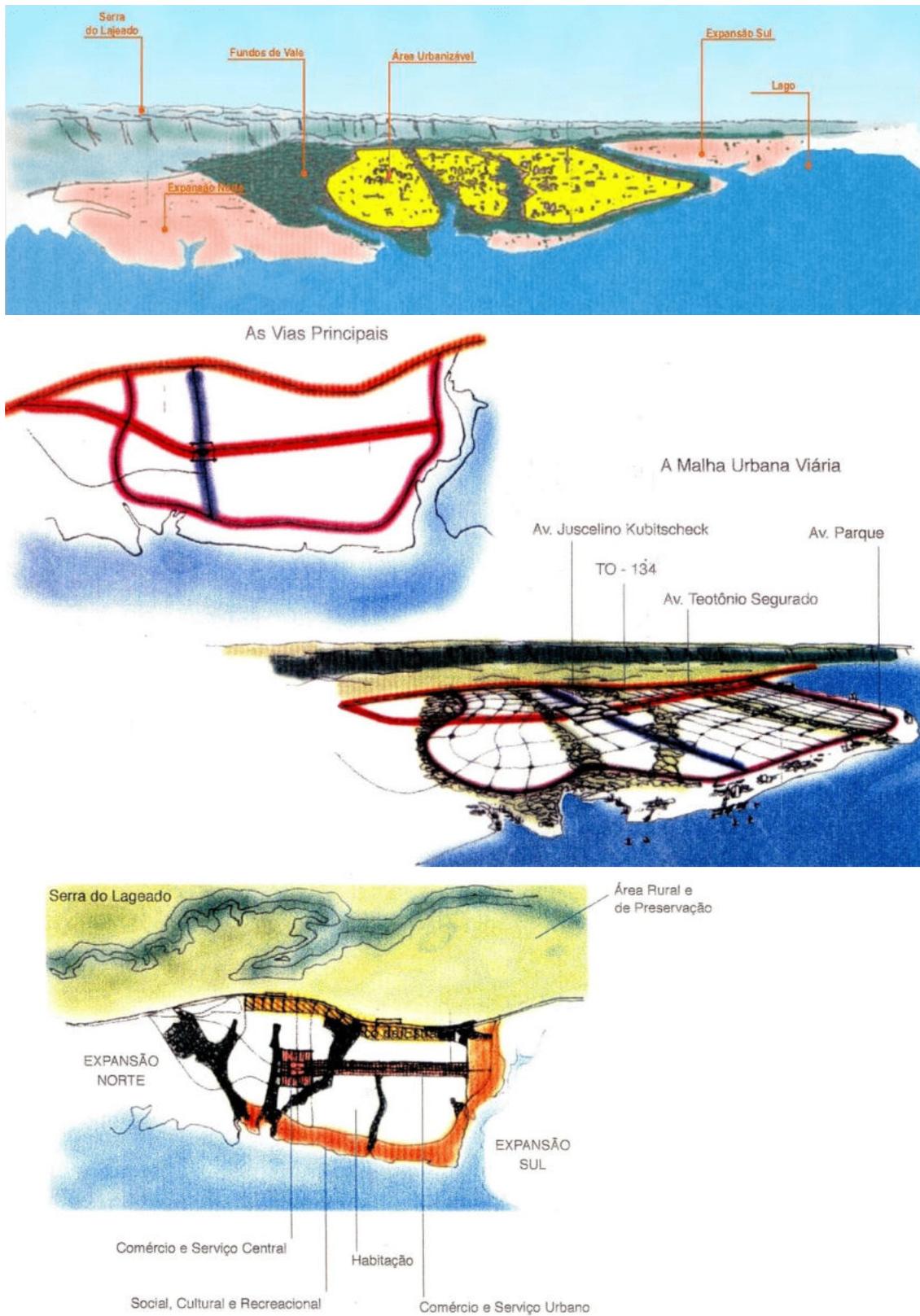
sentido leste-oeste) e pela Avenida Teotônio Segurado (no sentido norte-sul). O macroparcelamento delimitava a dimensão padrão das quadras (em torno de 700 x 700 m), organizadas por usos, e a demarcação de áreas de preservação ambiental. Já o microparcelamento das quadras, isto é, a divisão interna, ficou a cargo dos adquirentes, devendo contemplar áreas para comércio e serviços locais, equipamentos públicos e espaços verdes (RODOVALHO, 2012; VELASQUES, 2010).

As diretrizes gerais de ocupação e implantação recomendavam, por exemplo, ocorrer nas proximidades do lago equipamentos comunitários que permitissem à população o livre acesso a esportes, lazer e a todos os benefícios que o lago pudesse trazer. Recomendava também que as construções ponderassem o clima local, predominantemente quente e seco, considerando a existência, entre elas, de áreas de ventilação, de maneira a criar corredores de circulação de ar pela cidade e que os detalhes construtivos fossem o quanto antes detalhados em lei municipal específica, base para a constituição do primeiro código de obras em dezembro de 1989. Ainda, que os horizontes de povoamento fossem embasados em dados demográficos capazes de estimar o número de população ao longo dos anos e assim realizar um planejamento condizente com a realidade populacional, prevendo abrigar um total de 1,5 milhão de habitantes (VELASQUES, 2010).

Em síntese, as premissas do projeto incluíam: a estruturação de uma macro malha viária, que definisse os bairros e garantisse acessibilidade a toda a cidade através da continuidade dos corredores e espaços públicos; proteção, preservação e restauração do ambiente natural, e a formação de parques lineares; uma cidade com escala para pedestre, com centro edificável e espaço público bem caracterizado; a implantação da cidade em fitas de quadras a fim de evitar vazios urbanos; o acesso ao lago à toda população; o incentivo ao uso misto; a previsão de linha expressa de transporte urbano alimentada por linhas transversais com faixas prioritárias para ônibus; e minimizar o impacto do microclima com técnicas bioclimáticas de desenho urbano (GRUPO QUATRO, 1989)². A Figura 2 ilustra as premissas do projeto urbanístico de Palmas.

² Todas as referências intituladas por “GRUPO QUATRO” foram retiradas do sítio eletrônico da empresa autora do projeto urbanístico de 1989 de Palmas.

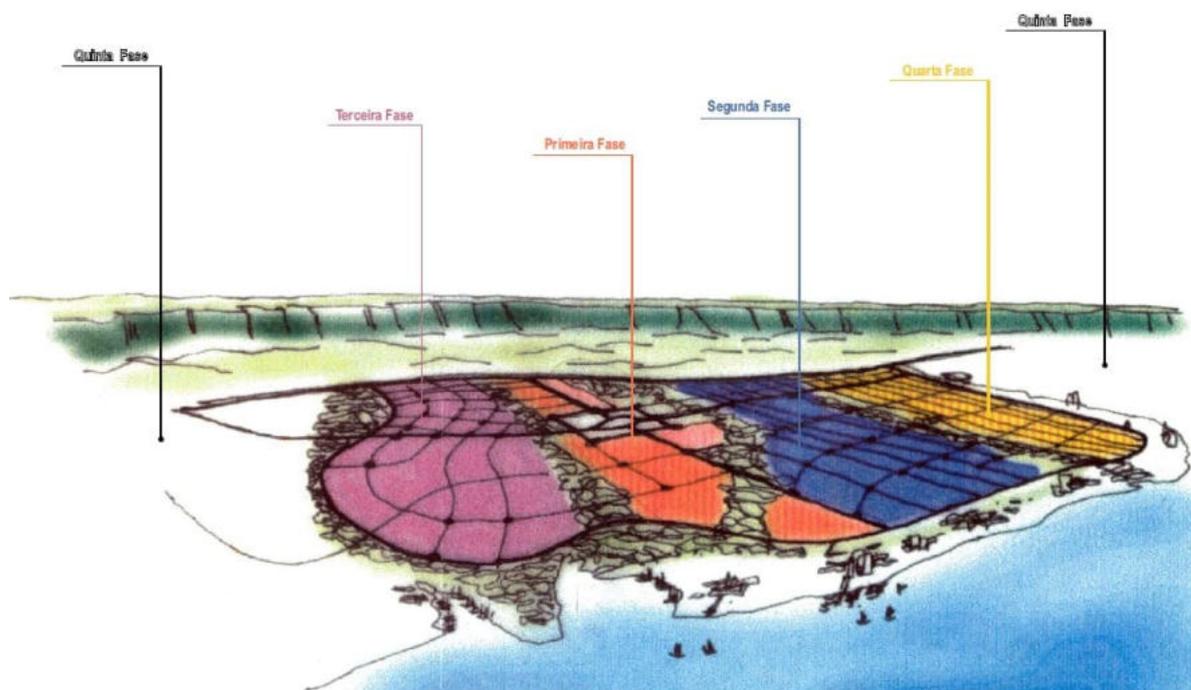
Figura 2: Macroparcelamento de Palmas – TO



Fonte: Sítio eletrônico dos autores do projeto de Palmas (GRUPO QUATRO, 1989)

Vale o destaque para três pontos do plano. Primeiro, quanto ao processo de implantação em faixas e em “fitas”. A ocupação deveria ocorrer por etapas ou fases e em *fitas*, numa estratégia de expansão controlada da urbanização, dividida em 5 fases, conforme apresentado na Figura 3. A primeira etapa de ocupação (demarcada em laranja), entre os córregos Brejo Comprido e Suçupara, compreenderia a praça central (paço municipal) e seria estruturada pelo *eixo pioneiro*, ou seja, a Avenida Juscelino Kubitschek, projetada para abrigar cerca de 120 mil habitantes. Depois de completamente ocupada, seguir-se-ia para a etapa seguinte e assim por diante. Dessa maneira, a cidade seria urbanizada gradativamente, em uma sequência de *fitas* de quadra a quadra, no sentido das avenidas Leste-Oeste. À medida que o sistema viário básico fosse aberto, as quadras seriam progressivamente implantadas como módulos de acordo com a demanda por espaços exigida pelo ritmo do crescimento urbano (RODOVALHO, 2012; VELASQUES, 2010).

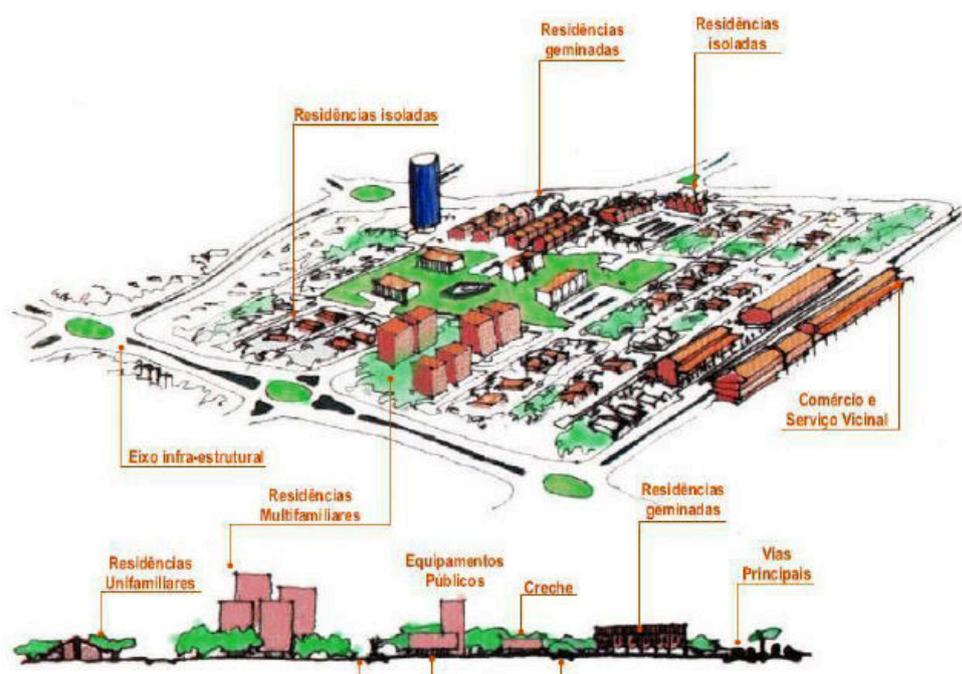
Figura 3: Fases de ocupação previstas pelo Plano urbanístico de 1989



Fonte: Sítio eletrônico dos autores do projeto de Palmas (GRUPO QUATRO, 1989)

Segundo, quanto à viabilidade. O plano previa que parte dos investimentos em infraestruturas fosse arcada pela iniciativa privada. Nesse mecanismo, o poder público viabilizaria a ocupação a partir de uma estrutura geral (macroparcelamento) que seria implantada gradativamente e subsidiada com a venda dos lotes (desapropriados de terras rurais e vendidos no valor de terra urbana) e os compradores dos lotes seriam responsáveis pela implantação da estrutura interna das quadras (microparcelamento). Proporcionando também flexibilidade das formas e soluções do desenho das quadras (RODOVALHO, 2012; VELASQUES, 2010). A Figura 4 foi um exemplo trazido pelos autores do projeto de como o microparcelamento das quadras deveria ser composto por variadas tipologias de uso.

Figura 4: Flexibilidade de ocupação interna das quadras



Fonte: Sítio eletrônico dos autores do projeto de Palmas (GRUPO QUATRO, 1989)

Terceiro, quanto ao acesso à terra a todos. O projeto defendia que o setor público não deveria interferir nos preços de mercado dos lotes urbanizados, mas tinha por dever possibilitar a todos os pretendentes o acesso à terra, intervindo no mercado de terras por urbanizar, fixando os preços de suas propriedades, e essas regulando o preço das terras urbanizadas. Para tanto, defendia que o Estado não adotasse políticas de subsídios ou doação de terras para quaisquer fins, mesmo quando ele próprio necessitasse de espaço urbanizado, evitando assim

acomodações a conveniência de grupos isolados e a especulação imobiliária (RODOVALHO, 2012; VELASQUES, 2010).

Para Lira (2011), o governo do estado do Tocantins teve fundamental atuação no processo de formação do espaço urbano da nova capital, não só com as determinações das articulações políticas que levaram à escolha da capital provisória, mas também a escolha do local para a construção e implantação da nova capital. O autor destaca que o parágrafo 2º do artigo 13 da Constituição Federal foi o primeiro sinal de que haveria “complicações políticas” na definição da nova capital do Estado do Tocantins. Lira argumenta que, ao designar ao poder executivo a definição da capital provisória até que a Assembleia Constituinte aprovasse a sede definitiva do governo, sem que sequer a população fosse consultada, abriu-se uma brecha para a estratégia traçada pelo primeiro governo do Tocantins, que resultou na criação de Palmas.

[...] o fato da decisão da localização da capital provisória do Estado do Tocantins ter ficado sob a responsabilidade do Executivo, como reza a Constituição de 1988, instituiu-se em mais um “erro”, a partir de seus gabinetes em Brasília. Ignoravam aqueles Constituintes, que no território do novo Estado, três cidades disputavam o direito de sediar a capital provisória do Estado do Tocantins (Porto Nacional, Gurupi e Araguaína). (LIRA, 2011, p. 219)

Nesse sentido, Rodovalho (2012) destaca que os primeiros cinco anos seguintes da apresentação do projeto foram determinantes para a produção do espaço urbano presente em Palmas. A primeira gestão, entre 1989 e 1991, quando o governo do Estado teve como representante do executivo Siqueira Campos, e o segundo momento, entre 1991 e 1995, quando o seu sucessor, o governador Moises Avelino, tomou posse.

Siqueira Campos foi o idealizador da capital Palmas, determinante na decisão de se construir uma nova cidade, na escolha do local da capital e nas articulações políticas que tornaram a cidade uma realidade. Segundo Rodovalho (2012), o governador era fonte de todas as decisões sobre a implantação da cidade e a garantia do protagonismo do governo estadual frente aos processos de gestão urbana. Ainda de acordo com a autora, o controle se valia sobretudo da inexperiência dos primeiros dirigentes municipais, resultado da articulação política que transformou o município de Taquaruçu em município da capital, e o Prefeito e câmara de vereadores de Taquaruçu na primeira legislatura da capital. Também se favorecia de mecanismos de gestão urbanos, criando, por exemplo, a Comissão de implantação da Nova Capital do Tocantins (NOVATINS), que tinha como dirigente o então deputado federal

Eduardo Siqueira, filho do governador, e a Companhia de Desenvolvimento do Estado do Tocantins (CODETINS), que era responsável por promover loteamentos e vender os lotes.

Lucini (2018) explica que a política de vendas foi inicialmente regulada por licitação pública, com limite de aquisição de 7 unidades por comprador e prazo de 20 meses para a construção e com cláusula de retrovenda em caso de descumprimento. No entanto, aos poucos, foi sendo apropriada pelo Estado, que passou a negociar, a seu critério, diretamente as terras e os lotes com as empresas do ramo imobiliário e com particulares através das chamadas “vendas por balcão”. Primeiro, por dação em pagamento, que consistia na troca de terras por serviços prestados ao governo; depois em regime de comodato, que é um tipo de empréstimo, mas de forma gratuita.

A política de doar lotes, destaca Rodovalho (2012), permitiu que a ocupação da cidade fosse conduzida, pelo governo estadual, sempre em duas frentes. Para as famílias de baixa renda, destinava frações ideais de terrenos e unidades imobiliárias prontas em terreno de propriedade do Estado – hoje os bairros de Taquaralto e Aurenys I, II, III e IV - situados na quinta fase de implantação ou “zona de expansão sul”, que deveria ser ocupada após uma ocupação de 70% do centro da cidade. Para as famílias de mais alto poder aquisitivo, autorizava a venda de lotes na porção central, com privilégios para o prefeito, vice-prefeito, vereadores e funcionários com maiores salários em efetivo exercício do mandato, sob a lógica de garantir apoio político. Nesse sentido, Lira cita (2011, p. 274):

A influência de Taquaralto sobre o projeto de Palmas foi muito forte se observarmos que o povoado se transformou de um aglomerado de 300 habitantes para 20 mil habitantes em pouco mais de seis meses. Enquanto inchava, se transformando em um bolsão de mão-de-obra barata a 18 km da capital, Palmas ia se constituindo em cidade-administrativa e de explosão imobiliária. [...] o governo Estadual contraditoriamente contribuiu com esse processo de inchamento de Taquaralto, criando as vilas Aurenys (LIRA, 2011, p. 274).

Essa prática permitiu o uso da terra urbana, pelo governo, como mercadoria política e em favor do mercado imobiliário, e conduziu “[...], desde então, à produção de um espaço em Palmas deturpado do plano original” (RODOVALHO, 2012, p. 126). Para Misse (2006), o conceito de mercadoria política articula a ilegalidade ligada aos atores como poderes políticos, como os gestores urbanos e os vereadores, oscilando entre acordos políticos, compra de facilidades, troca de favores e clientelismo. Ou seja, “o recurso político usado para produzir ou a oferecer é expropriado do Estado e privatizado pelo agente de sua oferta” (MISSE, 2006, p. 21). Lira (2011) ressalta que, ao contrário de resgatar o “espírito desenvolvimentista

juscelinista”, o governador Siqueira Campos visava marcar um estilo, cuja imagem estivesse associada à de um importante dirigente político, que através de suas ideias e seus atos, foi capaz de reescrever a história de um povo e de um lugar.

Em 1991, iniciou-se a segunda legislatura do estado de Tocantins. Neste momento, a recém-criada capital carregava vários problemas na forma de ocupação, articulados por questões políticas em detrimento às orientações do plano urbanístico, não seguindo as fases de ocupação nem respeitando o desenho proposto pelo plano, com uma série de bairros periféricos, densos e em áreas de expansão urbana.

Conforme Rodovalho (2012), o governo estadual teve que buscar alternativas para ir “estruturando” a capital. Teve que ampliar o perímetro urbano e reconhecer bairros no extremo sul da cidade, como o setor Bela Vista e o distrito de Taquaralto. Teve que levar infraestrutura básica para áreas de expansão, como asfalto, água encanada e sistema de drenagem das águas pluviais, contrariando a lógica de ocupação gradativa e por etapas do plano. Teve que ofertar uma estrutura urbana de uma cidade de 500 mil habitantes enquanto na realidade a cidade possuía 20 mil, em razão do espraiamento da cidade. Ainda, dirimir invasões em áreas centrais, de lotes cedidos em comodato no fim do primeiro governo e até então desocupados. A exemplo das quadras das ARNOs 31, 32 e 33, também conhecida como Vila União, e às margens dos córregos Brejo Comprido e Suçuapara, formando a favela “Golfo Pérsico”, posteriormente regularizadas.

Com a posse do segundo prefeito de Palmas, Eduardo Siqueira Campos, filho do primeiro governador, em 1993, o poder executivo municipal tomou para si a gestão e o planejamento urbanos. E, por sua vez, buscou garantias de apropriação da máquina pública. Foi nesse período que se instituiu o plano diretor, em 1994, alterando algumas diretrizes do plano original e incluindo os distritos de Taquaralto, Taquaruçu, Canela e do povoado de Buritirana no perímetro urbano. Foi criada a Pavimentadora e Urbanizadora Palmas (Pavipalmas) para administrar as obras e reformas públicas, notadamente de pavimentação e urbanização; e doou-se uma quantidade significativa de lotes para órgãos públicos e instituições, como igrejas, sindicatos, conselhos de classe, em todas as regiões da cidade.

Rodvalho (2012) considera que a proposta de planejamento de Palmas, em seu projeto e diretrizes, já nasceu limitada por uma cultura política patrimonialista e clientelista, que inviabilizou a consolidação democrática de uma nova cidade que representasse as novas conquistas da reforma urbana, propostas na CF 88. Para a autora, a “nova cidade apresenta

problemas urbanos de cidade grande”, não por um processo longo de exclusão dos pobres do centro “degradado”, mas pela destinação de áreas fora da cidade para estes desde os primeiros anos de construção, que conduziu a uma ocupação espalhada que agiu contra a economia e a viabilidade da construção da cidade e a favor dos vazios urbanos e da especulação imobiliária. Em parte, porque o governo do estado se tornou o grande proprietário latifundiário e ao mesmo tempo o promotor imobiliário. Também porque se isentou da responsabilidade de fazer a infraestrutura que ficou por conta da Prefeitura, que até hoje arca com esses custos de diversas quadras vendidas no período inicial de implantação da cidade, em 1991 e 1992.

Percebe-se, então, que os problemas urbanos presentes em Palmas não foram gerados após um longo processo histórico nem por falta de projetos, planos e legislação urbanística, mas por meio de ações e articulações políticas, majoritariamente do governo estadual, que atuou para que seus interesses fossem alcançados mesmo que isso configurasse um ato à revelia das determinações do planejamento previamente estabelecido. Pois retomando Maricato (2009), o patrimonialismo e a relação de favor têm mais prestígio do que as diretrizes de qualquer plano ou de qualquer formulação legal, por mais bem-intencionadas que sejam.

3.2 O Código de Obras de Palmas

O código de obras integra os instrumentos legais conexos à política de desenvolvimento do município e deve ser desenvolvido e adaptado em consonância com o plano diretor, constituindo assim parte do processo contínuo e integrado de planejamento territorial. Ele deve fortalecer as ações do município na implantação e efetivação da política urbana, bem como estabelecer regras para as edificações e seus acessos com especial enfoque nos espaços coletivos. Os procedimentos de licenciamento e fiscalização estabelecidos por ele devem garantir o cumprimento da legislação que rege os parâmetros de uso e ocupação do solo. De tal modo, o código de obras deve controlar que a propriedade urbana e a própria cidade cumpram a sua função social. É nessa direção que o código de Obras de Palmas deve seguir, segundo o Plano Diretor Participativo do Município de Palmas – PDPP (PALMAS, 2018).

3.2.1 Trajetória

O código de obras de Palmas, junto ao código de posturas, foi uma das primeiras leis municipais a sintetizar as normativas de uso e ocupação solo, antes mesmo da delimitação dos

limites do município. Foi instituído nos primeiros meses de vida da cidade, seguindo a orientação do plano urbanístico de que os detalhes construtivos fossem especificados em lei o quanto antes, uma vez que estes eram também determinantes para o desenvolvimento da cidade no seu todo, em uma escala gregária mais aconchegante e privilegiada aos pedestres. Nesse sentido, entrou em vigor a Lei Municipal nº 031 de 07 de dezembro de 1989 (PALMAS), aprovada e sancionada pela câmara de vereadores e Prefeito de Taquaruçu, naquele momento transformados em dirigentes do poder executivo municipal da capital.

O código trazia regramentos para as obras e edificações (construção, demolição, reformas e reparos) do perímetro urbano, suburbano e sedes regionais povoadas da capital. Estabelecia critérios de licenciamento (aprovação de projeto, alvará e habite-se) e condições gerais edilícias, com ênfase no tratamento das fachadas. O texto trazia determinações para os recuos mínimos das divisas do lote e largura máxima de marquises e toldos, quando permitido; dimensões mínimas de iluminação e ventilação natural; e para os compartimentos/instalações básicos conforme o uso e atividade. Preocupava-se consideravelmente com a estética dos edifícios e o impacto na vizinhança, ao ponto de delegar poderes à Prefeitura para censurar os projetos que não apresentassem harmonia com as construções adjacentes. Coibia, por exemplo, pinturas ou figuras decorativas que pudessem trazer algum tipo perturbação e exigia, durante as obras, que a área pública contígua fosse preservada, devendo-se evitar instalações de tapumes e armazenar materiais de obra e, quando fossem, que não impedissem a circulação de pedestre e veículos. Definia padrões mínimos de passeios, sarjetas e meio-fio. Ainda, orientava que os interessados em construir procurassem antes a Prefeitura e certificassem se o lote preenchia todas as condições legais, evitando prejuízos no futuro, principalmente edificações em áreas não registradas.

A lei também determinava critérios de fiscalização, com aplicação de penalidades e multas para quem não observasse as determinações e que as dúvidas e divergências originadas com a aplicação do código fossem solucionadas pelo órgão competente da Prefeitura. Também se encarregou, nesse primeiro momento, de apresentar diretrizes de loteamentos para toda a área urbana da cidade, dos distritos, as áreas de expansão e a área rural, impondo requisitos quanto à previsão e detalhes construtivos de vias, sistema de água e esgoto, áreas mínimas de recreação, locais de uso institucional e de proteção paisagística e monumental.

Com menos de quatro meses de vigência, o primeiro código foi revogado pela Lei Municipal nº 045 de 22 de março de 1990, publicada em 20 de abril de 1990 (PALMAS), que,

igualmente, trouxe disciplinas para a aprovação, construção e fiscalização das obras. Dessa vez, com especificações mais detalhadas sobre as condições mínimas que pudessem garantir segurança, conforto e higiene aos cidadãos de um modo geral, não só aos ocupantes. Passa então a dispor sobre a quantidade mínima de vagas de estacionamento, áreas exclusivas para necessidades especiais, carga e descarga, embarque e desembarque, fração ideal de construção (35,00 m²) e de terreno (180m²). Inclui critérios para tipologias de residências geminadas, em série e conjuntos residenciais, bem como para edifícios multifamiliares e serviços especiais, como postos de combustível, edifícios-garagem. Aborda também sobre serviços industriais e locais de reunião, esportivos, recreativos ou sociais, culturais, educação, destinados a estádio, auditórios, ginásios, clubes esportivos, cinemas, teatros e templos religiosos. Registra que os parâmetros de uso e ocupação do solo, como o alinhamento do lote, a taxa de ocupação e o índice de aproveitamento dos lotes seriam fornecidos pela Prefeitura.

Aprimora também os trâmites de aprovação de projetos e de licenciamento da obra, exigindo que estes fossem elaborados e executados sob a supervisão de profissional legalmente habilitado e registrado no respectivo conselho de classe e que observassem as normas da Associação Brasileira de Normas Técnicas – ABNT, do corpo de bombeiros, das Centrais Elétricas do Tocantins – CELTINS, e as anuências de órgãos afetos ao uso e atividade, principalmente nos casos de licenciamento ambiental. Amplia as penalidades e o valor das multas, prevendo a suspensão e exclusão do profissional que infringisse a lei e cometesse erros técnicos ou imperícias na execução das obras. Reforça a atenção a soluções estéticas inconvenientes à paisagem urbana, o emprego de elementos inadequados que pudessem comprometer a qualidade do espaço construído. Ainda, que os parâmetros de uso e ocupação do solo, tais como o alinhamento, a taxa de ocupação e o índice de aproveitamento dos lotes, fossem fornecidos pela Prefeitura e contemplassem as diretrizes do plano diretor, que foi ser aprovado apenas em 1994 pela Lei Municipal nº 468 (PALMAS), prevalecendo naquele momento as premissas do plano básico.

A lei vigorou sem alterações por dez anos. Em 2010, os dispositivos que tratavam do valor das multas aplicáveis aos profissionais ou empresas responsáveis pelo projeto e pela execução das obras, bem como aos proprietários das edificações foram corrigidos seguindo a atualização do valor da Unidade Fiscal de Referência do Município – UFIP, segundo a Lei Complementar nº 224 de 14 de dezembro de 2010 (PALMAS). No ano seguinte, a Lei Complementar nº 229, de 9 de agosto de 2011 (PALMAS), acrescentou definições sobre o autor

do projeto e responsável técnico pela obra; dispensou de análise, no que concerne à iluminação e ventilação, as residências isoladas, geminadas e em séries com até 5 unidades; passou a permitir a locação de vagas nos recuos, desde que sem cobertura; e alterou as dimensões mínimas de aberturas. Em 2012, a fração ideal de unidade e terreno foi reduzida para 24,60 m² e 86 m² respectivamente, pela Lei Complementar nº 272 de 28 de dezembro de 2012 (PALMAS).

Em 2014, o código de obras até então instrumentalizado por lei ordinária passou a ser regido mediante a Lei Complementar nº 305 de 02 de outubro de 2014 (PALMAS), vigente até hoje. Embora as disposições do código não tenham sido alteradas, a mudança significou rigores maiores no devido processo legal, uma vez que o quórum de aprovação de leis complementares é superior ao exigido para as leis ordinárias, além de garantias e matérias reservadas. Depois disso, o código recebeu mais duas alterações. Uma, pela Lei Complementar nº 310 de 31 de dezembro de 2014 (PALMAS), que dispensou a apresentação do projeto de combate a incêndio, exigindo somente o certificado de conformidade emitido pelo corpo de bombeiros no ato da emissão do habite-se; eximiu as residências isoladas, geminadas e em séries com até 5 unidades de atender às dimensões mínimas de iluminação e ventilação; e incluiu a redução de 50% do valor da multa se até a data do pagamento o infrator sanar ou eliminar o que motivou a autuação. Outra, pela Lei Complementar nº 372 de 02 de maio de 2017 (PALMAS), que especificou os padrões mínimos de construção e manutenção dos passeios públicos, como declividade, largura, estado de conservação, e que, na inobservância, o passeio poderia ser executado pela Prefeitura desde que o ônus fosse repassado ao proprietário.

Por meio de um decreto complementar ao código, o Decreto nº 1.618 de 14 de junho de 2018 (PALMAS), a Prefeitura implantou e regulamentou uma modalidade de licenciamento com trâmites mais simplificados, aplicada somente às edificações com até dois pavimentos. O licenciamento era baseado em um rito autodeclaratório, no qual o proprietário e responsáveis técnicos do projeto e da obra assumem inteiramente a responsabilidade das informações prestadas. Composto por duas etapas, a emissão do alvará e a expedição do habite-se. Na etapa do alvará, o projeto devia ser previamente aprovado pelo setor competente da Prefeitura, cuja análise se restringia aos critérios urbanísticos relevantes e de interesse público, denominado Projeto de Implantação de Edificação. Os demais aspectos da edificação ficariam a cargo dos profissionais envolvidos na produção da edificação, cabendo a estes o conhecimento e correta aplicação. Os parâmetros a serem seguidos e analisados pela prefeitura continuaram vinculados

ao disposto no código de obras, incluindo a observância das Normas Técnicas Brasileiras (NBR) e da legislação do uso do solo local, atualmente regida pela Lei Complementar nº 321, de 13 de agosto de 2015 (PALMAS).

A emissão do Habite-se se daria através da apresentação dos seguintes documentos: “Atestado Técnico de Conclusão da Edificação”, projeto arquitetônico conforme construído (*as built*) e, opcionalmente, relatório fotográfico. Este último deveria conter imagens que permitissem visualizar o cumprimento das exigências legais, como a área permeável, execução da calçada, tratamento das fachadas e recuo das divisas, marquises e vagas de veículos, quando aplicável. Todas as informações deveriam ser assinadas pelo proprietário e responsável técnico da obra, o qual deveria atestar que a obra foi executada de acordo com todos os parâmetros legais definidos no código e na lei de uso e ocupação do solo, incluindo as normas do Corpo de Bombeiros de Palmas, as exigências das agências reguladoras de atividades e das concessionárias de serviços públicos, e as licenças ambientais pertinentes. O decreto, por fim, resguardava o município de proceder diligências, a qualquer momento, a fim de certificar as informações declaradas, e a aplicação de sanções e multas quando identificada omissão deliberada, imperícia ou falsidade de dados, ainda, comunicação aos respectivos conselhos de classe para as devidas providências.

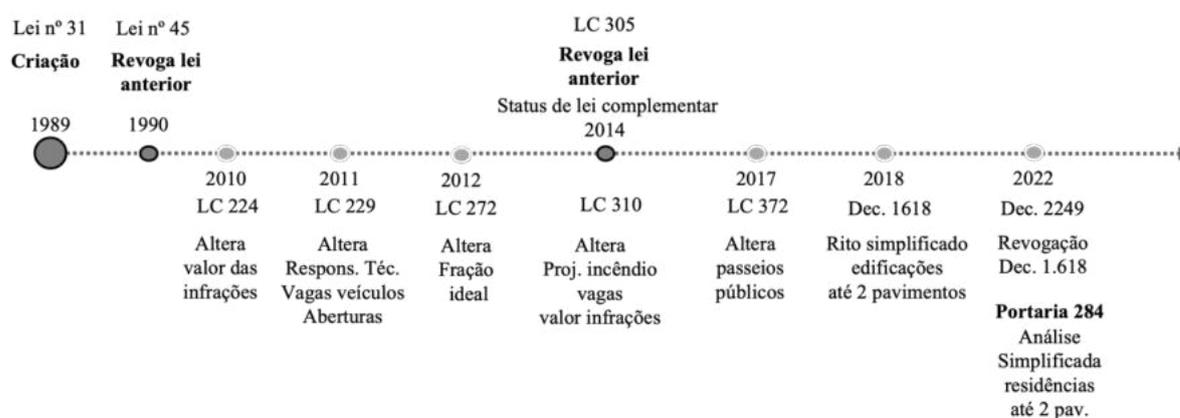
Após quatro anos de vigência, o Decreto nº 1.618/2018 foi revogado em 26 de agosto de 2022, pelo Decreto nº 2.249 (PALMAS). Com isso, as inovações trazidas por aquele foram extintas e retomadas as análises e licenciamentos segundo o método convencional estabelecido pelo código. Entretanto, menos de um mês depois, a Prefeitura publicou a Portaria/Sedusr nº 284 de 12 de setembro de 2022 (PALMAS), instituindo a “Aprovação Simplificada” para edificações de até dois pavimentos, só que desta vez permitida apenas para residenciais. A portaria trouxe procedimentos iguais aos do decreto, com a diferença que o relatório fotográfico passou a ser obrigatório, e a inclusão do documento do alvará tornou-se requisito para concessão do habite-se.

Há que se esclarecer que existe, no âmbito da Prefeitura, uma proposta que busca dar uma nova redação ao código de obras (PALMAS, 2019). A proposta, ainda em andamento, foi apresentada em audiência pública em 22 de janeiro de 2020 e buscou apresentar à população as sugestões de adaptação e receber questionamentos a fim de aprimorar o texto, como noticiado no site eletrônico da Prefeitura de Palmas. A proposta traz um texto mais conciso e trâmites simplificados, semelhantes ao instituído pelo Decreto nº 1.618/2018 e hoje aplicado pela

Portaria/Sedusr nº 284/2022. A Sedusr e o Impup, responsáveis por conduzir e elaborar o projeto no âmbito da prefeitura, asseguram que a proposta requer debate e amplo diálogo, principalmente com os profissionais atuantes na área, tendo em vista que a efetividade da lei depende em demasia da responsabilidade dos envolvidos.

A Figura 5 sintetiza a trajetória do Código de Obras de Palmas por meio de uma linha do tempo que indica todos os seus marcos legais do instrumento. Desde a criação do código em 1989, com mecanismos que, à época, já favoreciam a Administração Pública Municipal exercer o controle e a fiscalização do espaço edificado e seu entorno. Bem como as alterações pontuais relativas à responsabilização do proprietário e dos responsáveis técnicos, buscando de alguma forma chamar a atenção para a coparticipação destes no processo de produção do espaço urbano. Até a regulamentação recente da Análise Simplificada pela Portaria nº 284/2022, numa tentativa de facilitar o processo de licenciamento, no entanto mais atraente aos interesses do grande capital do que ao próprio bem coletivo da cidade.

Figura 5: Trajetória dos marcos legais do Código de Obras de Palmas



Fonte: Elaborado pela autora, 2023

Nota-se, portanto, que o Código de Obras de Palmas é alicerce da política urbana municipal desde a concepção da cidade, colocado como instrumento condicionante para implantação e efetivação das premissas lançadas pelo projeto urbanístico. Trouxe, desde a primeira publicação, mecanismos de licenciamento e fiscalização que pudessem contribuir com uma produção do espaço urbano de qualidade, dedicados, sobretudo, à interação do edifício com a estrutura e paisagem urbana e que privilegiasse a escala do pedestre. Sem contudo,

eximir-se do controle da segurança, conforto e a higiene da edificação, dos seus usuários e demais cidadãos. Com alterações que ampliaram e detalharam com maior precisão os critérios internos e estéticos da edificação, bem como aprimoraram os mecanismos de fiscalização, tipificando as penalidades, aumentando o valor das multas e a responsabilização do proprietário e dos profissionais com vistas a evitar a consolidação de edificações inadequadas. Ainda, viabilizou uma análise simplificada para obras residenciais com o objetivo de tornar o licenciamento menos burocrático e ágil para esses casos.

3.2.2 Procedimentos e Potencialidades

O vigente Código de Obras de Palmas disciplina toda construção, modificação de edifícios ou demolição realizada na área do município, por qualquer proprietário. A aplicação do código se fundamenta na aprovação, construção e fiscalização, assim como em estabelecer condições mínimas que satisfaçam a segurança, o conforto e a higiene dos usuários e dos demais cidadãos. O trâmite é dividido em três fases: aprovação de projetos, licenciamento da obra (licença para construir e licença para demolir) e habite-se, exceto na modalidade de “Aprovação Simplificada”, que segue um rito mais ágil e autodeclaratório.

A fase da aprovação do projeto é o ato pelo qual o poder público certifica a compatibilidade da pretensa edificação, demolição ou modificação com as premissas contidas no plano diretor e toda legislação conexa. Está condicionada à comprovação de propriedade do terreno e do atendimento do projeto de arquitetura aos parâmetros de uso e ocupação fixados para a Zona de Uso, bem como às normas técnicas brasileiras, das agências reguladoras, concessionárias públicas e do corpo de bombeiros. O projeto deve conter assinatura e registro técnico de profissional legalmente credenciado pelo órgão federal fiscalizador do exercício profissional afim e inscrito no órgão competente da Prefeitura.

Ainda, deve atender às prescrições do código acerca de regras gerais de edificação, especificamente quanto: ao alinhamento do lote; construção, reconstrução e manutenção dos passeios lindeiros ao lote; dimensões mínimas das aberturas de iluminação e ventilação, fixadas em função do compartimento, de permanência prolongada ou transitória; materiais de construção e processos construtivos, como a proibição de interferência com as edificações vizinhas e do deságue de águas pluviais diretamente sobre os logradouros ou rede de esgoto; largura, comprimento e pé-direito mínimos dos corredores de acesso e de circulação interna;

critérios de circulação vertical, incluindo escadas, rampas e elevadores, obrigatório em edificações com mais de 5 pavimentos e dois elevadores nas edificações com 8 ou mais pavimentos; quantidade mínima de instalações sanitárias; e previsão de vagas adequadas aos diferentes tipos de veículos e ao porte e complexidade da atividade.

Há também, questões específicas sobre: locais de moradia, classificadas em residenciais isoladas, geminadas, em série transversais ou paralelas ao alinhamento predial, conjuntos residenciais, edifícios residenciais; hotéis, pensionatos e similares; comércio e varejo, o que inclui edifícios comerciais, galerias, restaurantes, lanchonete, bares, padarias, açougues, mercearias, mercados e supermercados; serviços especiais, tais como postos de serviços automobilísticos, garagens ou estacionamentos coletivos, estabelecimento de saúde, clínicas, laboratórios e pronto socorro; locais de reunião, como estádio, auditórios, ginásios, cinemas, teatros, templos religiosos; esportivos; recreativos ou sociais; culturais; estabelecimento de ensino, nas categorias pré-escolar, 1º grau com iniciação profissional, ensino do 2º grau profissionalizante, ensino superior, não seriado; e oficinas e indústrias em geral. O código reveste à Prefeitura o poder de recusa de projetos que apresentem deficiências quanto à higiene e ao conforto dos moradores ou soluções estéticas inconvenientes à paisagem urbana.

Atendidos os requisitos, segue-se para a emissão da licença para construir, também denominada alvará de construção, que depende, por óbvio, de projeto aprovado, podendo ser requerida, ao mesmo tempo, a aprovação e licença, e tem validade de um ano para o início das obras. O código dispõe que, se o projeto for alterado após a emissão do alvará, este deve ser objeto de nova aprovação. Também que a demolição, total ou parcial, de qualquer obra deve obter prévia autorização da prefeitura. As dependências não destinadas à habitação humana até 8 m², desde que não tenham fim comercial, paisagístico ou industrial, são dispensadas de aprovação e alvará; podendo-se expedir alvará, sem necessidade de aprovação de projeto, para os casos de acréscimo de até 27 m² em habitação.

Terminada a construção ou reforma da edificação, o proprietário deve requerer o habite-se, condição para ser habitada, ocupada ou utilizada. Neste momento, o setor competente da Prefeitura verificará se a construção está completamente concluída, se obedece ao projeto aprovado e se foi construído o passeio segundo normas da Prefeitura e solicitada a numeração. Para emissão, deve-se apresentar planta de locação, cópia do projeto aprovado, comprovantes de vistorias da CELTINS (atual Energisa Tocantins), SANEATINS (atual BRK Ambiental) e Corpo de Bombeiros, neste com o certificado de conformidade, exceto para condomínios

horizontais de unidades isoladas até 2 pavimentos com área inferior a 750 m² e edificações unifamiliares até 3 pavimentos com área inferior a 750 m². O código permite, a critério da Prefeitura, a concessão de “habite-se” em caráter parcial quando a parte concluída não infringir perigo para o público e habitantes, preencher as condições fixadas no código e, quando se tratar de edificações de mais de um pavimento, que a estrutura, alvenaria e revestimento externo estejam conclusos.

O código resguarda à Prefeitura aplicar penalidades ao proprietário da edificação e ao profissional ou empresa responsável pelo projeto e/ou obra, são elas: advertência, multa, embargo, demolição total ou parcial, cassação de alvará e suspensão e exclusão do registro profissional na Prefeitura. A advertência é aplicada quando for apresentado projeto em flagrante desacordo com as disposições do código ou com a legislação sobre o uso do solo do local a ser edificado. O embargo aplica-se à obra, nas situações de desconformidades com o código, projeto ou alvará, de ausência de aprovação ou licença para construir ou demolir, de falta ou substituição de responsável técnico sem aviso prévio, e de ameaça à segurança, estabilidade ou resistência. A obra embargada é paralisada imediatamente e só pode retornar após correção ou eliminação das irregularidades que a motivaram. A demolição é posta à obra, ou parte dela, não passível de regularização e deve ser realizada no prazo de sete dias no máximo. No caso de recusa, a responsabilidade é transmitida ao órgão competente da Prefeitura, e as custas, repassadas ao proprietário com acréscimo de 20%, a título de despesas de administração. Quando o projeto aprovado for modificado ou executados serviços desconformes às prescrições do código, o alvará de construção será cassado.

As omissões, fraudes, faltas e erros técnicos graves de profissional ou empresa responsável serão motivo para suspensão, que pode variar de 2 a 24 meses e aplicada em dobro no caso de reincidência da infração dentro do período de 2 anos. Ou exclusão do registro profissional na Prefeitura, quando comprovada mediante sindicância a negligência, imprudência ou imperícia destes. Nesse sentido, a Prefeitura Municipal de Palmas, através da Sedusr, e o Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Tocantins (CAU-TO) formalizaram, em 23 de abril de 2021, um acordo de cooperação mútua no qual a prefeitura se comprometeu a enviar mensalmente ao conselho os alvarás emitidos para que a entidade observasse a regularidade do registro dos profissionais. Segundo matéria divulgada no sítio oficial da prefeitura, o acordo é mais uma ferramenta de fiscalização de obras e da atuação profissional,

visando resguardar a segurança do processo de emissão de alvará de construção, reforma ou regularização imobiliária (JÁCOME, 2021).

Cumulativamente são aplicadas as multas, mensuradas em Unidade Fiscal de Palmas – UFIP, equivalentes, no exercício corrente, a R\$ 4,20 (PALMAS, 2022), conforme o tipo de infração e a área construída (dividida em duas categorias, abaixo e acima de 100 m²). As multas têm o limite de 3.500 UFIP's e são cominadas em dobro nos casos de reincidência. Entende-se por reincidência a repetição da infração pela mesma pessoa com decisão condenatória em trânsito julgado pela instância administrativa competente. Os autos de infração serão lavrados imediatamente por servidor municipal competente e registrados no histórico profissional ou do proprietário, bem como reportadas ao respectivo conselho de classe para as devidas providências. O infrator terá o prazo de 5 dias para apresentar defesa e o valor da multa reduzido em 50% se as irregularidades forem sanadas até a data do pagamento. As multas não pagas serão inscritas em dívida ativa e, na recusa, os débitos serão judicialmente executados, corrigidos segundo a atualização monetária do município. Enquanto ativos os débitos, o código proíbe o infrator de participar de licitação pública, firmar contratos, obter aprovação de projetos ou licenças e de transacionar com a Prefeitura a qualquer título.

Na “Aprovação simplificada”, instituída pela Portaria/ Sedusr nº 284/2022, o requerente solicita diretamente a licença de construir, por onde se avalia o atendimento do projeto aos parâmetros urbanísticos, e o profissional declara o cumprimento das normas técnicas legais, e, ao final da obra, requer o habite-se por meio de Atestado de Conclusão da Obra e relatório fotográfico assinados pelo proprietário e responsáveis técnicos, não sendo obrigatória a vistoria presencial nessa modalidade.

Dessa forma, é possível perceber que o Código de Obras de Palmas possui uma série de definições, especificações e delimitações, com deveres e obrigações tanto aos proprietários quanto aos profissionais e empresas envolvidos que sustentam e mais potencializam o seu dever de fazer com que as obras e edificações realizadas na área do município cumpram a sua função social, mesmo quando aplicada a aprovação simplificada.

3.2.3 Fragilidades

Por outro lado, também é possível identificar fragilidades na aplicação do Código de Obras de Palmas decorrentes, em sua maioria, de ações e articulações políticas que buscam

enfraquecer ou, de alguma forma, limitar a sua atuação no cumprimento da função social da propriedade privada. Tem-se como exemplo a publicação de leis que autorizam o Poder Executivo Municipal regularizar edificações que não atendam integralmente aos índices urbanísticos. Leis que concedem o funcionamento de atividades econômicas em edificações que não possuem o habite-se, que é, pelo código, documento indispensável para a habitação, ocupação e utilização. Ainda, a falta de instrumentos que permitam avaliar previamente os efeitos negativos da implantação da edificação na vizinhança, como o Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV). Também a omissão de regramentos quanto ao uso de área pública para instalação de canteiros, tapumes e armazenamento de materiais de construção, bem como de técnicas construtivas sustentáveis e incentivos fiscais e legais nesse sentido.

Nesse sentido, a Lei Complementar nº 287 de 28 de novembro de 2013 (PALMAS) autorizou o Poder Executivo Municipal a regularizar edificações que estivessem concluídas ou parcialmente concluídas até 17 de dezembro de 2012. A lei define um trâmite de licenciamento diferente. O projeto é aprovado mediante laudo profissional que ateste a conformidade com o uso original do lote e condições estruturais, elétricas, hidráulicas e sanitárias para ser habitada, ainda a execução de calçada e dos muros nas divisas e, em áreas superiores a 500m², o atendimento dos critérios de acessibilidade nos termos da NBR 9050 e a quantidade de vagas de veículos na proporção de 1 vaga para cada 200 m². O alvará é dispensado quando a edificação não necessitar de qualquer modificação ou acréscimo. A expedição de habite-se e a certidão de conclusão de obra são concedidos através da apresentação de memorial descritivo assinado por profissional responsável e certificado de vistoria do corpo de bombeiros, nos casos aplicáveis.

Em cooperação, a Lei Complementar nº 401 de 03 de maio de 2018 (PALMAS) estendeu o benefício às edificações construídas até 31 de dezembro de 2017, deixando, a rigor da Prefeitura, os critérios de certificação, como realização de vistorias, inspeções e estudos de geoprocessamento e georreferenciamento. A Lei Complementar nº 409 de 20 de dezembro de 2018 (PALMAS), por sua vez, admitiu que o pleito fosse concedido a qualquer momento desde que comprovada edificação até a data limite, retirando a obrigação do interessado de dar início ao processo dentro do prazo de 6 meses.

Articulação semelhante se deu pelo Decreto nº 2.165 de 24 de fevereiro de 2022 (PALMAS), que altera o Regulamento do Código Tributário do Município de Palmas, dispensando a apresentação de habite-se para os microempreendedores individuais que desenvolvam atividade econômica em imóvel particular, bem como para microempresas e

empresas de pequeno porte que desenvolvam atividades de baixo risco. Ainda, de apresentação de licença para localização e para funcionamento.

Nesse sentido, a chefe de Divisão de Análise de Projetos da Sedusr (ANEXO 1) lembra da Resolução Federal CGSIM nº 64, de 11 de dezembro de 2020 (BRASIL), atualmente revogada para revisão com previsão de retorno para o ano vigente. A Resolução dispensava, de maneira automática, o licenciamento de obras enquadradas como de baixo risco. Na sua opinião, o instrumento não só enfraquecia o código de obras como toda a regulação urbanística existente, com a “argumentação de garantir a liberdade econômica” mesmo que em detrimento dos direitos coletivos.

Outra questão que coloca em risco a ordenação urbanística do solo e a qualidade de vida da população e, de forma responsiva, a efetividade do código, é a falta de regulamentação municipal de instrumentos que se destinem à avaliação das repercussões negativas decorrentes da implantação de empreendimento ou atividade econômica em um determinado local, além da identificação de medidas para redução, mitigação ou extinção dos efeitos negativos. O EIV, por exemplo, é um instrumento de planejamento, controle urbano e subsídio à decisão do Poder Público nas aprovações de projeto e emissão de licenças.

Segundo o artigo 37 do Estatuto da Cidade, lei municipal deve definir os empreendimentos e atividades privados ou públicos que dependerão de EIV para obter as licenças de construção, ampliação ou funcionamento. Ainda, que o EIV contemple, pelo menos, a análise do adensamento populacional, equipamentos urbanos e comunitários, uso e ocupação do solo, valorização imobiliária, geração de tráfego e demanda por transporte público, ventilação e iluminação, paisagem urbana e patrimônio natural e cultural. Também deixa claro que a elaboração do EIV não substitui a elaboração e a aprovação de Estudo Prévio de Impacto ambiental (EIA), quando aplicável.

Segundo o caderno técnico do antigo Ministério das Cidades (2016), o conceito de vizinhança aplicado ao EIV é “o conjunto de pessoas, edificações e atividades compreendidas em uma mesma base territorial que possa ser atingido ou beneficiado pelos efeitos de empreendimentos”. Destaca que os aspectos relacionados à vizinhança vão depender das características da malha urbana onde o empreendimento ou atividade serão implantados. Sendo assim, é importante que a definição de vizinhança se amplie geograficamente de forma diretamente proporcional aos efeitos causados, uma vez que estes afetam a qualidade de vida da população. Nesse sentido, é dever do EIV considerar o grau de incomodidade como ruídos,

vibrações no solo, iluminação, ventilação, além de interferências no trânsito, na estrutura e na paisagem urbana.

Cabe registrar que a aplicação do EIV é prevista nos mesmos termos pelo artigo 258, § 3º do Plano Diretor de Palmas. Também que o instrumento chegou a ser regulamentado pela Lei Complementar nº 245 de 17 de fevereiro de 2012, definindo os empreendimentos e atividades consideradas potencialmente negativos, e a área de abrangência e influência a ser abordada. A Lei condicionou a emissão do alvará de construção à apresentação do EIV e realização de audiência pública, com exposição do estudo e relatório, e a concessão do habite-se à execução das medidas compensatórias e mitigadoras. Todavia, o regulamento foi revogado quatro meses depois, pela Lei Complementar nº 253 de 21 de junho de 2012 (PALMAS).

A falta de regulamentação do EIV tem amparado o licenciamento de empreendimentos de grande impacto e atividades de porte expressivo que sobrecarregam a infraestrutura urbana instalada e os equipamentos e serviços públicos existentes, com aumento de tráfego, barulho, valorização ou desvalorização imobiliária, mudanças na paisagem local e até alterações do microclima, registra a Prefeitura de Palmas em matéria divulgada no site oficial em 28 de abril de 2022. Segundo a matéria, a Prefeitura tem buscado reverter essa situação incluindo na nova lei de Parcelamento e Uso do Solo dispositivos que permitam a aplicação concreta do EIV (PALMAS).

A chefe de Divisão de Análise de Projetos da Sedusr (ANEXO 1) destaca a carência de corpo técnico qualificado para realizar esse tipo de análise. Na sua opinião, além da regulamentação do instrumento, é necessária também a capacitação da equipe de análise da Prefeitura, que se pode dar inclusive por parcerias com as universidades e a integração de sistemas de instituições competentes pelo trânsito, mobilidade urbana, impacto ambiental, paisagem e infraestrutura urbana.

Nesse sentido, Rodrigues (2020) chama a atenção para a atuação conflitante do Estado. Para autora, enquanto se responsabilizam os pobres, as ocupações nas encostas e áreas de risco, os promotores imobiliários são considerados alavancadores de desenvolvimento “sustentável” e de progresso, mesmo quando não cumprem a legislação urbana e ambiental, mesmo quando formam ilhas de calor, resultado de construções que impermeabilizam o solo, reduzem a aeração, substituindo a iluminação e ventilação natural por mecanismos automatizados e contribuem com o aquecimento global.

Vale a pena também trazer a atenção para a lacuna deixada pelo Código de Obras de Palmas quanto ao uso de área pública para instalação de canteiros de obras, tapumes, armazenamento de materiais de construção e estande de vendas. O código deixa expresso o impedimento das edificações avançarem o alinhamento do lote e de instalações de telhados, beiras, calhas e semelhantes voltadas para o logradouro ou lote vizinho. Reforça por vezes a obrigação dos proprietários construírem e manterem, em bom estado, os passeios circundantes conforme os padrões estabelecidos pela Prefeitura. Entretanto, deixa uma lacuna sobre o uso de áreas lindeiras durante a execução da obra, fato bem frequente em áreas urbanas, principalmente em bairros centrais, onde, devido ao alto custo dos terrenos, as edificações ocupam praticamente o lote inteiro e não há muito espaço disponível para a instalação do canteiro de obras ou serviços de apoio.

O Código de Posturas do Município de Palmas (PALMAS, 1992), em seu artigo 229, alínea c, autoriza a instalação de tapumes nos logradouros públicos desde que por licença prévia da Prefeitura, mas não traz parâmetros de viabilidade com a dinâmica da cidade e realidade local, como a área máxima, limite de avanço sobre passeios, locais restritos ou impedidos, cuidados com transeuntes, operadores e vizinhança. Segundo a Gerência de Ordenamento Urbano da Sedusr, hoje as autorizações são concedidas por uma análise subjetiva da gerência que avalia caso a caso a viabilidade do pedido, liberadas após deferimento do secretário geral da Sedusr e assinatura de termo de compromisso, elaborado pelo setor jurídico, constando a área, prazo, preço público e as condições de recuperação do espaço concedido. Relatório enviado pela gerência, de 30 de agosto de 2022, aponta um total de 20 autorizações para uso temporário de área pública por canteiros de obras entre 2015 e 2022, com metragem variando de 30 m² a 8.400 m², calculadas sob o valor de 1 UFIP, equivalente, no exercício corrente, a R\$ 4,20. Demonstrando a necessidade de delimitar objetivamente os critérios de avaliação, a fim de preservar e manter em bom estado os logradouros públicos e combater que estas sejam apropriadas por fins particulares.

Nesse sentido, o Código de Obras do Distrito Federal, atualmente regido pela Lei nº 6.138 de 26 de abril de 2018 (DISTRITO FEDERAL) e Decreto nº 43.056 de 03 de março de 2022 (DISTRITO FEDERAL), estabelece que a implantação do canteiro de obras ou do estande de vendas seja preferencialmente dentro dos limites do lote ou do lote vizinho, neste caso anuída pelo seu proprietário. Na impossibilidade, é autorizado o uso de área pública mediante autorização onerosa, válida por no máximo 2 anos e perde a validade quando não iniciadas ou

paralisadas por mais de 6 meses, emitida somente após apresentação de justificativa e assinatura de termo de compromisso de recuperação da área utilizada e pagamento de taxa de área pública, de acordo com a metragem. A proposta de implantação deve observar a mínima interferência nas vias, nos espaços e nos equipamentos públicos; atender aos critérios e parâmetros de acessibilidade para circulação de veículos e de pedestres; observar a integridade das redes de serviços; e, quando houver interferências de redes ou em via pública, apresentar anuência das entidades gestoras de serviços públicos e do órgão de trânsito responsável. Determina que as instalações em área pública sejam retiradas imediatamente após a finalização das obras e que esta seja recuperada em até 30 dias após a remoção. De modo semelhante, dispõem os códigos de obras de São Paulo (2017), de Salvador (2017), do Distrito Federal (2018), do Rio de Janeiro (2019), de Fortaleza (2019), de Belo Horizonte (2020), de Florianópolis (2021).

É importante registrar que existem normas técnicas aplicáveis a canteiro de obras e operações de apoio, como a Norma Regulamentadora NR 18 do Ministério do Trabalho e Previdência (1978), que estabelece a disposição e a logística das instalações, do sistema de movimentação e do armazenamento de materiais. As normas visam suprir as necessidades básicas de higiene e salubridade dos operadores, como também condições e cuidados com o logradouro público de modo a evitar impactos a edificações vizinhas e, sobretudo, a degradação do meio ambiente. Devendo, para tanto, realizar um planejamento prévio e acordado com os órgãos municipais licenciadores.

Outro aspecto frágil do Código de Obras de Palmas é a inexistência de incentivos para adoção de técnicas construtivas sustentáveis, racionalização do uso de energia e água, gestão sustentável dos resíduos sólidos e aumento da permeabilidade do solo. A Constituição Federal de 1988 assegurou, em seu artigo 225, que “todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações” (BRASIL, 1988). Nisto, o Estatuto da Cidade prescreve que a política urbana dos municípios deve ser orientada, dentre outras diretrizes, à adoção de padrões de consumo e de expansão urbana compatíveis com limites de sustentabilidade ambiental, econômica e social do município e de sua área de influência. Tem-se ainda a Resolução nº 307 de 5 de julho de 2002 do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), que estabeleceu diretrizes, critérios e procedimentos para a gestão dos resíduos da construção civil, disciplinando ações necessárias para minimizar os impactos ambientais das construções no meio urbano (BRASIL).

Dentro da realidade dos problemas ambientais urbanos, pode-se dizer que a construção civil é uma das atividades responsáveis pela transformação do ambiente natural em ambiente artificial. O tamanho do ambiente construído implica impactos ambientais, como o uso de grande quantidade de materiais de construção, demandando matéria-prima natural em larga escala; substituição da cobertura vegetal pela edificada, ocasionando impermeabilização do solo; gasto de recursos naturais renováveis e não renováveis; e a geração de resíduos (VAHAN & JOHN, 2011). Surge, então, a importância das construções urbanas sustentáveis.

De acordo com Romero e Reis (2012), a arquitetura e o clima são conceitos inseparáveis, porém, como se produziu em larga escala uma arquitetura dissociada do clima, foi necessária a criação de uma “segunda arquitetura” batizada de bioclimática, comumente citada na literatura recente por arquitetura sustentável, bioarquitetura, ecoarquitetura, arquitetura ecológica, arquitetura verde. Sob essa ótica, foi introduzido o conceito de “edifícios verdes”, que supostamente pretendem refrear o aumento das emissões de gás carbônico, reduzir o consumo de água e energia e evitar mudanças climáticas como uma tentativa de englobar todos os aspectos ambientais que envolvem as construções civis (YUDELSON, 2007)

Um exemplo de incentivos legais a essa prática é a recente atualização do Código de Obras do município de São José dos Campos, São Paulo (SÃO JOSÉ DOS CAMPOS, 2022). O texto incluiu um rol de 87 estratégias sustentáveis para que cada profissional, construtor e proprietário pudesse optar pelo conjunto de estratégias mais adequado à realidade de seu empreendimento. As estratégias são estruturadas em seis grandes temas, qualidade do ambiente edificado e urbano, envoltória, matérias e métodos construtivos, eficiência energética, gestão da água e certificações. Incluindo tanto propostas simples, de baixo custo e fácil aplicação – como a previsão de área para instalação de horta, plantio ou manutenção de árvore dentro e nas imediações do lote, instalação de ponto de recarga de veículos elétricos – quanto outras mais complexas e que demandam maiores esforços – como o emprego de materiais reciclados ou reutilizados na edificação, o reaproveitamento de resíduos da construção civil na própria obra, implantação de sistema de aquecimento solar e de fontes sustentáveis de energia e a adoção de sistema de captação, retenção e aproveitamento de águas pluviais. A cada estratégia, associa-se uma pontuação que leva em conta a complexidade, custo e potenciais de ganhos que a implantação pode promover para a cidade. Assim, aqueles que se dispuserem a implantar diversas estratégias podem ser reconhecidos pelo “Selo Edificação Sustentável” (Prefeitura de São José dos Campos, 2022).

Os municípios brasileiros vêm, gradativamente, adotando incentivos legais que dispõem especificamente sobre a adoção de medidas de sustentabilidade nas construções urbanas. A exemplo do município de Americana, São Paulo, que concede incentivo fiscal de redução do IPTU aos imóveis urbanos edificados dotados de áreas verdes descobertas com solos permeáveis (AMERICANA, 2019). Já o município de Barretos, São Paulo, instituiu o programa de educação ambiental “Município Verde”, incentivando outras formas de construções sustentáveis, além do envolvimento e a participação da sociedade (BARRETOS, 2009). No estado de Minas Gerais, o município de Ipatinga editou lei abrindo o leque de alternativas sustentáveis a serem incentivadas na construção civil (IPATINGA, 2009). Em Goiânia, Goiás, foram estabelecidos benefícios tributários, também na forma de desconto no IPTU, para ações construtivas sustentáveis (GOIÂNIA, 2012). Camboriú, Santa Catarina, instituiu o programa IPTU verde (CAMBORIÚ, 2019).

Em Palmas, o único instrumento de incentivo fiscal que se tem conhecimento é o “Programa Palmas solar”, instituído pela Lei Complementar nº 327, de 24 de novembro de 2015 (PALMAS), que é uma continuidade do “Programa de Incentivo ao uso de Energia Solar” instituído em 2009, o qual não foi regulamentado à época. O programa concede isenções fiscais, com desconto de até 60% do IPTU e ITBI, para aqueles que comprovarem a utilização de sistemas de conversão e/ou aproveitamento de energia solar no município. Especificamente ao código, não há medidas concretas que abordem essa questão.

Essas e outras iniciativas apontam para uma tendência de que as licenças para construir ou reformar sejam condicionadas à certificação de ecoeficiência da arquitetura e do processo construtivo da edificação. Mais, que a exigência pode ser coordenada com um estímulo negativo àqueles que optarem por não certificar suas edificações. Com base no princípio do poluidor-pagador e do protetor-recebedor, pode-se estabelecer tratamento desigual para aqueles que exercerem maior demanda por energia elétrica, estrutura de drenagem pluvial etc. Subsídio ainda para se exigir contrapartidas sociais, como requalificação de espaços públicos ou provimento de infraestrutura a entidades filantrópicas e compensação urbanística de atividades causadoras de impactos relevantes na vizinhança.

Além das questões supracitadas, existem diversos temas atinentes ao código que afetam direta ou indiretamente a coletividade. Entre elas, pode-se incluir a quantidade de habitações por lote, as áreas não computadas na área total máxima permitida, a locação de vagas de estacionamento cobertas em afastamentos obrigatórios ou na área mínima permeável, o avanço

de marquises, toldos e varandas sobre o logradouro, a disposição e armazenamento de lixo, a preservação do solo, em casos de escavações, aterros, terraplanagens, efeitos de erosão ou infiltração, entre outras.

Na opinião do presidente do CAU-TO (ANEXO 1), as interferências externas são mais prejudiciais que as omissões do próprio código de obras. Ao passo que outras instituições, como a Vigilância Sanitária estadual, o Ministério da Educação, o Corpo de Bombeiros e até mesmo a ABNT, estabelecem regramentos para elaboração de projetos e execução de obras nem sempre conexos com o estabelecido pelo código, o instrumento se torna conflitante com outras legislações vigentes. O presidente ressalta que muitas dessas regras são instituídas por “leis estaduais e federais que, na hierarquia legal, são superiores às municipais” (ANEXO 1). Já o diretor do SINDUSCON-TO (ANEXO 1) acredita que “o código é mais prejudicado pela falta de fiscalização do que pelas leis complementares posteriores”.

Para melhor entendimento de que forma as potencialidades e fragilidades discutidas nesta seção interferem nos trâmites de licenciamento dispostos pelo Código de Obras de Palmas, foi realizado um quadro-resumo, que apresenta os procedimentos do código divididos em três etapas - aprovação do projeto, licenciamento da obra (alvará e habite-se) e a fiscalização da edificação -, apontando as potencialidades e fragilidades de cada etapa, como se pode ver na Tabela 1.

Tabela 1: Quadro-resumo das potencialidades e fragilidades do Código de Obras de Palmas

<i>Código de Obras de Palmas</i>		
Procedimentos	Potencialidades	Fragilidades
Aprovação (projeto)	<ul style="list-style-type: none"> . Vinculado às prescrições de uso do solo; . Prescreve regras gerais e critérios específicos de acordo com a atividade pretensa; . Atenta ao conforto dos moradores e às soluções estéticas inconvenientes à paisagem urbana; . Estabelece padrões mínimos para calçadas; . Inclui observância às NBR's e normas regulamentadoras. 	<ul style="list-style-type: none"> . Ausência de regulamentação do EIV e outros mecanismos que possam avaliar os efeitos negativos da implantação na vizinhança; . Omissão de regras que regulem o uso de área pública para instalação de canteiros de obras, tapumes, estande de vendas; . Falta de incentivos legais para adoção de construções urbanas sustentáveis.

Licenciamento (Alvará e Habite-se)	<ul style="list-style-type: none"> . Condicionado à análise prévia do projeto arquitetônico; . Exige anuência e vistoria de órgãos envolvidos, como CELTINS, SANETINS, corpo de bombeiros; . Exige comprovação da conformidade da edificação com o aprovado, por vistoria ou relatório fotográfico (rito simplificado). 	<ul style="list-style-type: none"> . Leis municipais que autorizam a regularização de edificações fora dos padrões urbanísticos; . Leis municipais que dispensam a apresentação de alvarás e habite-se para o funcionamento de atividades econômicas; . Não exige licenciamento prévio para as instalações de canteiros de obra e afins dentro nem fora dos limites do lote.
Fiscalização	<ul style="list-style-type: none"> . Responsabilização do proprietário e responsáveis técnicos: sanções e multas. 	<ul style="list-style-type: none"> . Não prevê cobrança ou contrapartida nos casos de uso indevido de área pública.

Fonte: Elaborado pela autora, 2023

Retomando Souza (2006), pode-se concluir, no contexto do código de obras de Palmas, que mais do que prever diretrizes, instruções e instrumentos, é preciso que estes sejam empregados de maneira concertada, garantindo uma visão de conjunto sobre a cidade e sua dinâmica. Ao contrário, os instrumentos podem causar graves estragos, enfraquecendo sobretudo a aplicação do código em sua função basilar de contribuir para a efetivação da Política Urbana municipal.

4 RESULTADOS E ANÁLISE

Este capítulo correlaciona e condensa as discussões anteriormente apresentadas, sobre produção do espaço, urbanização, agentes sociais da produção do espaço, processos socioespaciais, legislação urbanística e instrumentos de planejamento urbano, a fim de proporcionar o melhor entendimento e esclarecimento da atuação do código de obras no processo de produção do espaço urbano de Palmas. Destaca, no primeiro momento, as contradições entre o que se impõe no código de obras (planejamento) e o que existe (produzido). No segundo momento, destaca as complexidades e limitações do código para efetivar a política urbana, isto é, para garantir o cumprimento da função social da propriedade urbana e da própria cidade.

4.1 O choque: imposições do código e espaço urbano produzido em Palmas

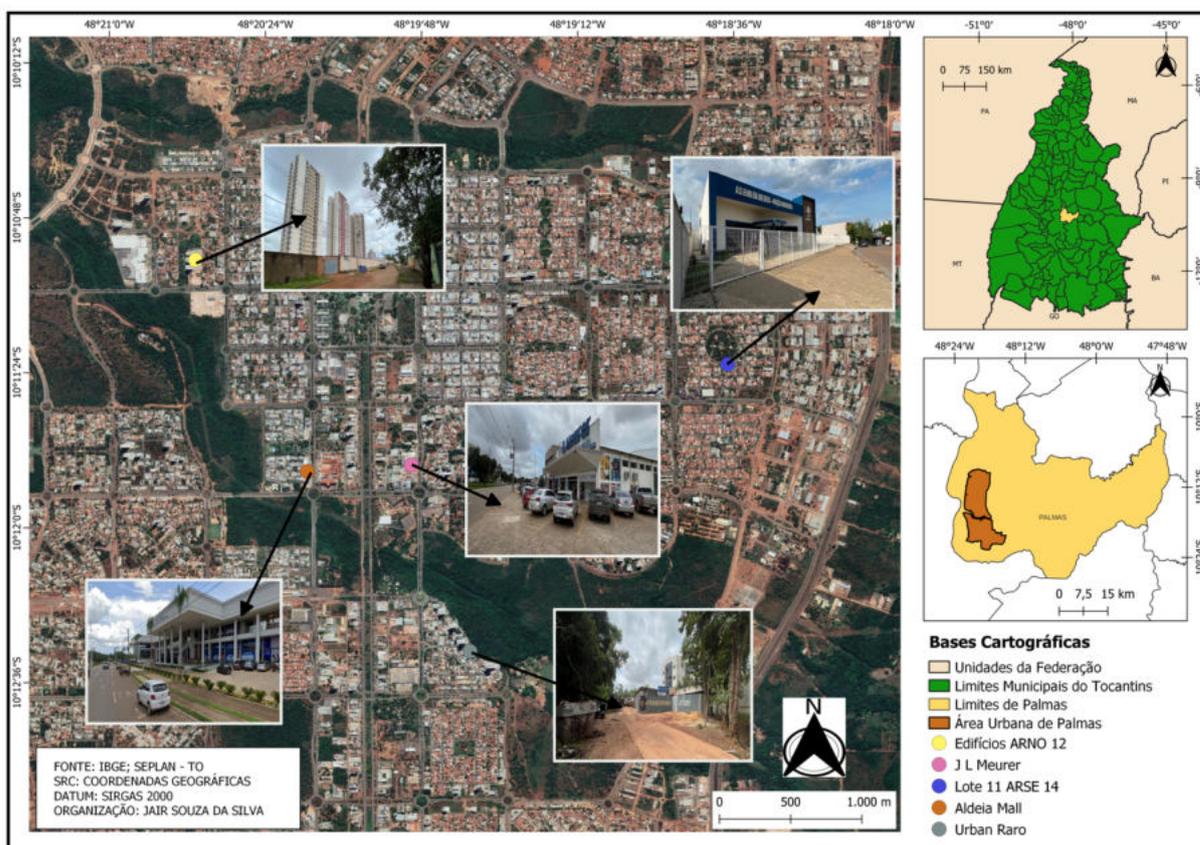
Esta seção busca refletir sobre as repercussões do choque entre o que se impõe no código de obras (planejamento) e o que existe (produzido) no espaço urbano de Palmas. Como cita Rodvalho (2012), mesmo com pouca idade, a cidade de Palmas apresenta problemas urbanos comuns aos de grandes cidades capitalistas brasileiras, não por um processo longo de exclusão dos pobres do centro “degradado”, mas pela destinação de áreas fora da cidade para estes desde os primeiros anos de construção, o que conduziu a uma ocupação espalhada, que agiu contra a economia e a viabilidade da construção da cidade e a favor dos vazios urbanos e da especulação imobiliária. Junto à desigualdade, inclusão marginal da população, segregação socioespacial, fragmentação, vazios urbanos e alta especulação imobiliária nasceram os ilegalismos de uso e ocupação das propriedades privadas.

O resultado é a produção contraditória do espaço urbano, de um lado o planejado, de outro, o que é produzido, de fato. Para ilustrar essa contradição, tomou-se como exemplo cinco edificações da porção central da cidade, dentro da região de convivência da autora da pesquisa, cuja implantação trouxe reflexos na infraestrutura instalada. A Figura 6 mostra a localização das áreas analisadas dentro do espaço urbano de Palmas.

Por uma análise comparativa entre os índices urbanísticos planejados e os índices construídos, pode-se identificar os índices não atendidos e as repercussões consequentes dessa inobservância. Consideraram-se índices urbanísticos planejados, a categoria de uso do lote

(atividade permitida), a taxa máxima de ocupação, o coeficiente de aproveitamento (área máxima permitida de construção), os afastamentos mínimos obrigatórios e a altura máxima, estabelecidos pela Lei Complementar nº 321, de 13 de agosto de 2015 (PALMAS) e que são requisitos de análise obrigatórios do processo de licenciamento do Código de Obras de Palmas. Já os índices construídos que correspondem às áreas, de fato, construídas (produzidas), foram estimadas por levantamento do programa de visualização de mapas e imagens de satélite do globo terrestre, o Google Earth Pro, e por vistorias externas às edificações, realizadas em quatro períodos durante a elaboração do trabalho, em 11 de dezembro de 2021, em 22 de março de 2022, em 23 de julho de 2022 e em 13 de março de 2023.

Figura 6: Mapa de localização das edificações analisadas no espaço urbano de Palmas



Fonte: Elaborado por Jair Souza da Silva, 2023

4.1.1 Centro Comercial Aldeia Mall

O centro comercial Aldeia Mall está localizado no lote Comércio e Serviço - C.S. 02 da ARSO 21 (203 sul) de Palmas. Segundo os artigos 53 e 54 da LC 321/2015, a área de comércio e serviço local está organizada para a localização de estabelecimentos de comércio e serviço localizados no interior das áreas residenciais e das áreas de comércio e serviço regional, voltados para a venda, manutenção e recuperação de produtos e utensílios de higiene e uso pessoal e domiciliar e venda de produtos alimentícios em pequena escala. Sendo admitidos os usos de habitação unifamiliar (primeiro andar) e comércio e serviço local composto por: armarinhos, açougue, cabelereiros, chaveiro, conserto de sapatos, eletricitas, encanador, farmácia, locadora de vídeo, mercadinho, mercearia, papelaria, posto de correio, posto de telefonia, quitanda, revistaria, tabacaria e verdurão.

De acordo com o sítio eletrônico da incorporadora Fama Empreendimentos (2023), responsável pela construção do empreendimento, o Aldeia Mall é um “strip mall”, que é um comércio de rua com toda a segurança, conveniência e estrutura de um shopping center, “destinado a um público exigente, de alto padrão, que demanda muito mais do que um centro comercial, mas sim uma agradável experiência de consumo”.

Pelas vistorias, observou-se que o espaço foi distribuído em loja, sobreloja (mezanino) e pavimento superior. As vagas de veículos foram locadas parte em subsolo, que ocupa metade do terreno, e o restante no térreo, na área de afastamento frontal obrigatório. O empreendimento possui 4 lojas âncoras de aproximadamente 800 m² cada uma, sendo 1 restaurante, 1 supermercado, 1 academia e 1 clínica médica, localizadas nas extremidades. As demais lojas destinam-se a usos diversos, incluindo cafeterias, hamburguerias, vestuário, acabamentos de construção, consultórios, centro de dança entre outros. Contemplando ainda uma área de convivência na parte central com mesas, assentos e quiosques, como se pode ver nas Figuras 7 e 8.

Figura 7: Aldeia Mall - lojas e sobrelojas



Fonte: Vistoria realizada pela autora em 13 de mar. 2023

Figura 8: Aldeia Mall – área central de convivência



Fonte: Vistoria realizada pela autora em 13 de mar. 2023

Foram criados dois acessos diretos voltados para a Avenida NS 01, registrados nas Figuras 9 e 10. Além disso, parte das áreas públicas lindeiras foi utilizada, uma para vagas de estacionamento público, e outra para instalação de gás, coifa e gerador do restaurante (denominada Área Pública Municipal 05), como se pode ver nas Figuras 11 a 13.

Figura 9: Aldeia Mall – entrada de veículos pela Avenida NS 01



Fonte: Vistoria realizada pela autora em 13 de mar. 2023

Figura10: Aldeia Mall – saída de veículos pela Avenida NS 01



Fonte: Vistoria realizada pela autora em 13 de mar. 2023

Figura 11: Aldeia Mall – instalações técnicas em área pública



Fonte: Vistoria realizada pela autora em 13 de mar. 2023

Figura 12: Aldeia Mall – área verde transformada em estacionamento



Fonte: Vistoria realizada pela autora em 13 de mar. 2023

Figura 13: Aldeia Mall – gerador e carga/descarga em logradouro público



Fonte: Vistoria realizada pela autora em 13 de mar. 2023

Ainda, que o lote vizinho, também destinado para comércio e serviços locais (C.S. 01), está sendo usado para ampliação do estacionamento de veículos do empreendimento Aldeia Mall, uma vez que as vagas dentro do lote foram insuficientes para atender ao alto fluxo de veículos do espaço, conforme as Figuras 14 e 15. Na vistoria, moradores do Condomínio Aldeia do Sol, situado atrás do empreendimento, relataram incômodos diversos, incluindo barulho de música, de coifa e ventiladores mecânicos do restaurante situado na extremidade, veículos estacionados ao longo da via e na entrada do condomínio, bem como formação de filas na entrada do empreendimento, atrapalhando o trânsito local.

Figura 14: Aldeia Mall – lote vizinho sendo utilizado como estacionamento de veículos



Fonte: Vistoria realizada pela autora em 13 de mar. 2023

Figura 15: Aldeia Mall – entrada e saída de veículos pelo lote vizinho



Fonte: Vistoria realizada pela autora em 13 de mar. 2023

Vale destacar que outro centro comercial, com porte semelhante do Aldeia Mall, está sendo construído nesta mesma quadra, especificamente no Lote C.S 03, que também foi destinado para comércio e serviços locais. As Figuras 16 e 17 mostram que igualmente o empreendimento prevê acesso direto pela Avenida N.S 01, vagas de estacionamento em área pública, lojas e sobrelojas ultrapassando a altura máxima permitida e atividades atradoras de veículos e pessoas. Isso contribuirá para acentuar as repercussões negativas para a vizinhança, tendo em vista que a infraestrutura instalada não foi planejada para tais usos.

Figura 16: Aldeia Mall – centro comercial sendo construído na mesma quadra



Fonte: Vistoria realizada pela autora em 13 de mar. 2023

Figura 17: Aldeia Mall – centro comercial sendo construído na mesma quadra



Fonte: Vistoria realizada pela autora em 13 de mar. 2023

Por levantamento das imagens de satélite disponíveis no programa Google Earth, estima-se que o empreendimento ultrapassou mais que o dobro o coeficiente de aproveitamento do lote, que foi construído quase 4 metros acima da altura permitida e não contemplou os recuos laterais e do fundo obrigatórios. Além disso, durante a obra, ocupou mais de 2.000 m² de área pública lindeira e que hoje são utilizadas para atender demandas particulares, mesmo que de acesso público, acomodando vagas de veículos excedentes, áreas de carga e descarga e instalações técnicas.

Para melhor entendimento de como os descumprimentos dos parâmetros urbanísticos impactam negativamente na infraestrutura instalada, foi realizada a Tabela 2, que apresenta a contradição entre os índices planejados por lei para o lote e os índices realmente construídos pelo empreendimento. Bem como, as repercussões decorrentes dessa implantação contraditória do espaço urbano, com destaque para o desvio de uso do lote, descaracterização da paisagem urbana e da infraestrutura urbana, alterando o sistema viário e apropriando de áreas públicas lindeiras. As Figuras 18, 19 e 20 apresentam ainda a localização, implantação e repercussões decorrentes dos edifícios em análise, bem como a planta urbanística original da quadra.

Tabela 2: Aldeia Mall - comparativo dos índices planejados, construídos e repercussões

<i>Comparativo entre os índices planejados e os construídos</i>			
Índices	Planejados (LC 321/2015)	Construídos (estimativa google Earth)	Repercussões (infraestrutura instalada)
Uso admitido	Q.C	Centro Comercial (shopping center)	. Desvio de uso
Taxa máxima de ocupação	50 % para todos os pavimentos	75 %	. Descaracterização da paisagem urbana
Coeficiente de Aproveitamento	1,0	2,25	. Alteração do sistema viário, criando acessos diretos
Afastamentos obrigatórios	5,0 m (frente) 2,0 m (fundo) 2,0 m (laterais)	Possui recuo frontal Não possui recuo no fundo nem nas laterais	. Poluição Sonora por equipamentos de exaustão e geradores
Altura máxima	8,0 m	12,0 m	. Não houve recuperação da área verde ocupada
Canteiro de Obras e tapumes	-	2.230 m ² de área pública sem autorização	. Privatização do espaço público com vagas de veículos, áreas de carga e descarga e instalações técnicas

Fonte: Elaborado pela autora, 2023

Figura 18: Aldeia Mall – localização na quadra



Fonte: Google Earth alterado pela autora, 2022

Figura 19: Aldeia Mall – implantação e repercussões



Fonte: Google Earth alterado pela autora, 2022

Figura 20: Aldeia Mall - planta urbanística da quadra



Fonte: Geopalmas. Acesso em 27 jul. 2022

4.1.2 Loja de material de construção JL Meurer

A loja JL Meurer está localizada nos lotes 6, 8 e 10 do conjunto 2 da Área de Comércio e Serviço Urbano – ACSU SE 20 (202 sul) de Palmas. Segundo os artigos 38 e 39 da LC 321/2015, a ACSU está organizada para a localização de estabelecimentos que atendam à cidade e também à região especificados em comércio e serviços em relação às atividades financeiras, hospedagem, turismo, associativas, culturais, ensino, saúde, profissionais, entretenimento, gastronomia, compra e venda de produtos e utensílios de higiene e uso pessoal domiciliar, profissional e empresarial, além de habitação coletiva. Sendo admitidos os usos dispostos no artigo 39.

De acordo com o sítio eletrônico da empresa (JL MEURER, 2023), “a JL Meurer é atualmente uma das líderes de mercado no segmento de materiais de construção no Tocantins. A loja possui mais de 2.000 m² de área e mais de 20 mil itens de exposição”.

Pelas vistorias, contatou-se que o lote 6 está sendo usado como depósito de materiais de construção da loja. No lote 8 fica a edificação principal da loja, que ocupa quase a totalidade do lote, sem os recuos laterais e do fundo obrigatórios, atendendo parcialmente o recuo frontal. Já o lote 10 foi dividido em 3 frações, a maior parte incorpora a edificação principal da JL Meurer e as demais foram destinadas à farmácia Drogasil e a uma residência unifamiliar, como se verifica nas Figuras 21 e 22.

Figura 21: JL Meurer – edificação principal construída no Lote 8



Fonte: Vistoria realizada pela autora em 13 de mar. 2023

Figura 22: JL Meurer – Lote 10 dividido em 3 frações independentes



Fonte: Vistoria realizada pela autora em 13 de mar. 2023

Destaca-se que o afastamento frontal dos lotes foi utilizado para estacionamento de clientes, carga e descarga e armazenamento de mercadorias. Sem prever passeio frontal ou área de circulação exclusiva para os pedestres, bem como com pavimentação inadequada em algumas partes. Além de impedir a livre circulação das pessoas, principalmente das portadoras de necessidades especiais, o acesso direto à loja, sem qualquer sinalização, impacta o trânsito da Avenida NS 4, especialmente nos dias de carga e descarga de materiais, quando se acumulam caminhões ao longo da via, conforme disposto nas Figuras 23 e 24.

Figura 23: JL Meurer – área frontal utilizada como estacionamento



Fonte: Vistoria realizada pela autora em 13 de mar. 2023

Figura 24: JL Meurer – entrada e saída de veículos e caminhões



Fonte: Vistoria realizada pela autora em 13 de mar. 2023

Para melhor entendimento de como os descumprimentos dos parâmetros urbanísticos impactam negativamente a infraestrutura instalada, foi realizada a Tabela 3, que apresenta a contradição entre os índices planejados por lei para o lote e os índices realmente construídos pelo empreendimento. Bem como, as repercussões decorrentes dessa implantação contraditória do espaço urbano, com destaque para o desdobro do lote 10, descaracterizando o padrão de terreno estabelecido para o setor. Também a não execução do passeio público, dificultando a acessibilidade de pedestres. Por fim, o uso do recuo frontal para estacionamento e exposição de materiais sem a devida sinalização, que interfere no fluxo do sistema viário imediato. As Figuras 25, 26 e 27 apresentam ainda a localização, implantação e repercussões decorrentes dos edifícios em análise, bem como a planta urbanística original da quadra.

Tabela 3: JL Meurer - comparativo dos índices planejados, construídos e repercussões

<i>Comparativo entre os índices planejados e os construídos</i>			
Índices	Planejados (LC 321/2015)	Construídos (estimativa google Earth)	Repercussões (infraestrutura instalada)
Uso admitido	ACSU	Loja de material de construção	. Desdobro do lote 10 , descaracterizando o padrão de lote do setor
Taxa máxima de ocupação	100 % subsolo 50 % Térreo e 1º pav. 30% demais pavimentos	Não possui subsolo 80% térreo	. Não executou as calçadas na testada do lote , dificultando a acessibilidade
Coefficiente de Aproveitamento	3,0	1,5	. Uso do recuo frontal para estacionamento e exposição de materiais, sem sinalização
Afastamentos obrigatórios	20,0 m (frente) 7,5 m (fundo) 7,5 m (laterais)	Possui recuo frontal Não possui recuo no fundo nem nas laterais	. Interferência no trânsito local
Altura máxima	-	-	
Canteiro de Obras e tapumes	-	-	

Fonte: elaborado pela autora, 2023

Figura 25: JL Meurer – localização na quadra



Fonte: Google Earth alterado pela autora, 2022

Figura 26: JL Meurer – implantação e repercussões



Fonte: Google Earth alterado pela autora, 2022

Figura 27: JL Meurer – planta urbanística da quadra



Fonte: Geopalmas. Acesso em 27 jul. 2022

4.1.3 Edifício multifamiliar Urban Raro

O empreendimento residencial Urban Raro está sendo construído no lote 6-A H.M. 2 da ARSE 41 (404 sul) de Palmas. Segundo os artigos 63 e 64 da LC 321/2015, a Área Residencial está organizada para localização de unidades habitacionais diferenciadas, conforme sua classificação em unifamiliar e multifamiliar. Sendo admitidos os usos de habitação unifamiliar (singular, geminada e seriada), habitação multifamiliar 1 (H.M. 1) e habitação multifamiliar 2 (H.M. 2), admitindo-se também os usos definidos para Área de Comércio e Serviço Local e Equipamentos locais.

De acordo com o sítio eletrônico da incorporadora Urban (2023), responsável pelo empreendimento, o conjunto residencial possui “apenas 16 apartamentos-casa, 1 por andar com piscina privativa e uma vista do Parque Cesamar no melhor estilo quanto mais verde”. A Figura 28 traz a maquete eletrônica divulgada no material publicitário da empresa.

Figura 28: Urban Raro – maquete eletrônica da edificação



Fonte: sítio eletrônico da incorporadora (2023)

Pelas vistorias, verificou-se que o empreendimento está em fase inicial de obra, executando movimentações de terra, escavação e drenagem do subsolo. Pode-se observar, pelas Figuras 29, 30 e 31, que o canteiro de obras avançou aproximadamente 1,20m da calçada frontal e ocupou nos fundos uma área pública em torno de 1.200 m², limítrofe à área de preservação permanente da Unidade de Conservação do córrego Brejo Comprido, onde está localizado o Parque Cesamar.

Figura 29: Urban Raro – avanço de tapume na calçada sem autorização



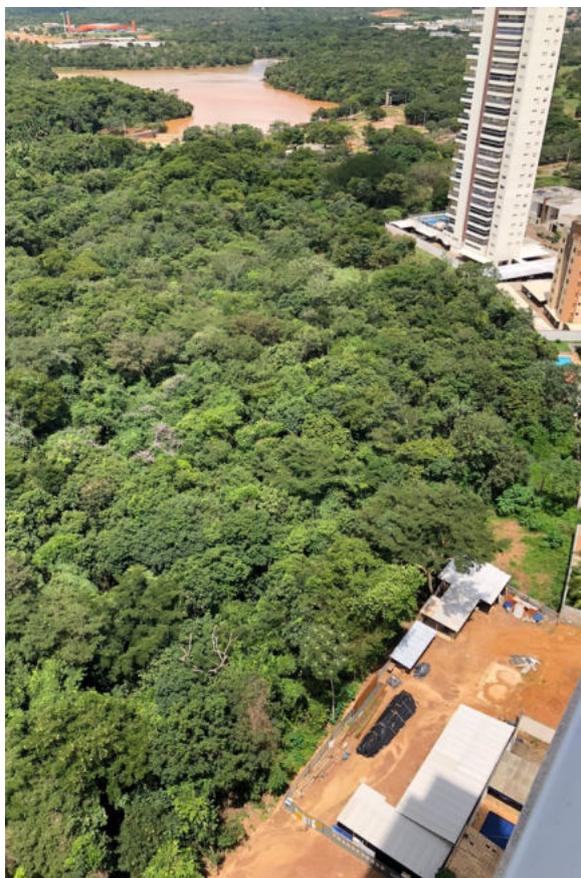
Fonte: Vistoria realizada pela autora em 13 de mar. 2023

Figura 30: Urban Raro – avanço de tapume na calçada sem autorização



Fonte: Vistoria realizada pela autora em 13 de mar. 2023

Figura 31: Urban Raro – canteiro de obras em área pública sem autorização



Fonte: Vistoria realizada pela autora em 22 de mar. 2022

Cabe registrar que não consta nenhuma autorização relativa ao empreendimento no relatório encaminhado pela Gerência de Ordenamento Urbano da Sedur, de 30 de agosto de 2022, acerca das autorizações para uso temporário de área pública por canteiros de obras entre 2015 e 2022. Além disso, o empreendimento divulga, em suas mídias sociais (2023), uma área superior a 7.000 m², em que pese o coeficiente de aproveitamento máximo do lote seja de 2,5 equivalente a 2.250 m².

Nesse sentido, a Lei Complementar nº 274, de 28 de dezembro de 2012 (PALMAS), prevê a aplicação de Outorga Onerosa do Direito de Construir – OODC para ampliação do coeficiente de aproveitamento estabelecido pela lei de uso e ocupação do solo. Para tanto, estabelece algumas exigências: o incremento deve ser compatível com o estoque de potencial construtivo da quadra ou setor; a área acrescida deve ser no máximo 50% do coeficiente em lotes destinados à habitação multifamiliar; seja realizando EIV para as atividades obrigatórias,

indicando as intervenções a serem mitigadas; bem como firmando Termo de Compromisso entre o empreendedor e o poder público municipal e pagamento de contrapartida financeira. Diante do impedimento de acesso ao processo administrativo do empreendimento na Prefeitura, não foi possível identificar se as exigências foram integralmente cumpridas.

Para melhor entendimento de como os descumprimentos dos parâmetros urbanísticos impactam negativamente a infraestrutura instalada, foi realizada a Tabela 4, que apresenta a contradição entre os índices planejados por lei para o lote e os índices realmente construídos pelo empreendimento. Bem como, as repercussões decorrentes dessa implantação contraditória do espaço urbano, com destaque para o coeficiente de aproveitamento (área total construída computável) acima do valor máximo permitido por lei. E principalmente a apropriação da área pública para instalação de canteiro de obras e tapumes sem a devida autorização do órgão municipal competente. As Figuras 32 a 35 apresentam ainda a localização, implantação e repercussões decorrentes do complexo residencial, bem como a planta urbanística original da quadra.

Tabela 4: Urban Raro - comparativo dos índices planejados, construídos e repercussões

<i>Comparativo entre os índices planejados e os construídos</i>			
Índices	Planejados (LC 321/2015)	Construídos (estimativa google Earth)	Repercussões (infraestrutura instalada)
Uso admitido	H.M. 2	Edificação multifamiliar	. Coeficiente de aproveitamento acima do valor máximo
Taxa máxima de ocupação	100 % subsolo desde que possua mecanismo de drenagem para contenção de águas pluviais ou 75% subsolo + 25 % permeabilidade 40 % Térreo e demais	100 % subsolo 40% térreo e demais	. Ocupação de área pública sem autorização da Prefeitura
Coeficiente de Aproveitamento	2,5	6,2 *sujeito à Outorga onerosa – OODC	
Afastamentos obrigatórios	6,0 m (frente) 6,0 m (fundo) 6,0 m (laterais)	Prevê recuos obrigatórios	
Altura máxima	-	-	
Canteiro de Obras e tapumes	-	1.200 m ² em área pública sem autorização	

Fonte: elaborado pela autora, 2023

Figura 32: Urban Raro – localização na quadra



Fonte: Google Earth alterado pela autora, 2022

Figura 33: Urban Raro – canteiro de obras em área pública



Fonte: Google Earth alterado pela autora, 2022

Figura 34: Urban Raro – implantação e repercussões



Fonte: Google Earth alterado pela autora, 2022

Figura 35: Urban Raro – planta urbanística da quadra



Fonte: Geopalmas. Acesso em 27 jul. 2022

4.1.4 Edifícios multifamiliares na ARNO 12

Os edifícios residenciais *Executive Residence*, *Royal* e *Capim Dourado* estão localizados respectivamente nos lotes 3, 4, 5 H.M. 2 da ARNO 12 (105 norte) de Palmas. Segundo os artigos 63 e 64 da LC 321/2015, a Área Residencial está organizada para localização de unidades habitacionais diferenciadas, conforme sua classificação em unifamiliar e multifamiliar. Sendo admitidos os usos de habitação unifamiliar (singular, geminada e seriada), habitação multifamiliar 1 (H.M. 1) e habitação multifamiliar 2 (H.M. 2), admitindo-se também os usos definidos para Área de Comércio e Serviço Local e Equipamentos locais.

Pelas vistorias, observou-se que os edifícios foram implantados diferentemente do previsto na planta urbanística da quadra, o que acarretou a criação de uma via sem saída para acesso exclusivo dos empreendimentos. Como se pode ver nas Figuras 36 e 37, o acesso aos lotes deveria ser pela parte interna da quadra, entrando pela Avenida NS 3 até a Alameda das Aroeiras. No entanto, hoje acontece pela Avenida Juscelino Kubitscheck, modificando o sistema viário e interferindo no fluxo de um dos principais eixos de circulação da cidade.

Figura 36: Edifícios ARNO 12 – entrada principal dos lotes transformada em fundos



Fonte: Vistoria realizada pela autora em 13 de mar. 2023

Figura 37: Edifícios ARNO 12 – criação de acesso exclusivo pela Avenida JK



Fonte: Vistoria realizada pela autora em 22 de mar. 2022

A intervenção atingiu ainda Áreas Verdes Non Aedificandi – A.V.N.A e as Áreas Públicas Municipais – A.P.M 4 e 5. As Figuras 38 e 39 mostram como as áreas foram ocupadas e impermeabilizadas por demandas particulares dos edifícios, incluindo a instalação de vagas de estacionamento de veículos, postes de iluminação, calçadas e equipamentos de lazer comunitários.

Figura 38: Edifícios ARNO 12 – áreas verdes transformadas em via, estacionamento e outros



Fonte: Vistoria realizada pela autora em 13 de mar. 2023

Figura 39: Edifícios ARNO 12 – alteração do desenho da quadra para criação de via e estacionamentos de veículos



Fonte: Vistoria realizada pela autora em 13 de mar. 2023

Constam placas indicativas do “Programa Adote uma Área Verde” (Figura 40), no qual a Prefeitura Municipal de Palmas, por intermédio da Fundação Municipal de Meio Ambiente (FMA), concede que pessoas físicas ou jurídicas realizem intervenções nas áreas de preservação permanente e áreas verdes. Segundo o artigo 3º do Decreto nº 1.490, de 30 de outubro de 2017, o programa hoje denominado “Palmas Mais Verde” tem por objetivo preservar, recuperar e conservar esses espaços, e, principalmente, “cumprir a função social das áreas protegidas municipais”. Promovendo assim maior qualidade de vida e humanização da cidade por intermédio das melhorias estéticas. Apesar disso, nota-se que, nesse e em outros casos, as áreas verdes têm sido apropriadas para suprir demandas particulares, principalmente de vagas de estacionamento, ou como um instrumento mitigador e compensatório em razão de implantações que descumprem índices urbanísticos. Distanciando a prática do objetivo balizar do programa, que é cumprir a função social das áreas protegidas municipais.

Figura 40: Edifícios ARNO 12 – placa indicativa do Programa Palmas Mais Verde



Fonte: Vistoria realizada pela autora em 13 de mar. 2023

A Figura 41 mostra também que as vagas de veículos dispostas dentro dos lotes foram cobertas por estruturas metálicas, embora o artigo 82 do COE de Palmas deixe expressamente proibida a instalação de cobertura para veículos na área dos afastamentos obrigatórios. Além de extrapolar o coeficiente de aproveitamento e a taxa de ocupação, as coberturas dificultam a permeabilidade do solo.

Figura 41: Edifícios ARNO 12 – cobertura das vagas de veículos



Fonte: Vistoria realizada pela autora em 13 de mar. 2023

Para melhor entendimento de como os descumprimentos dos parâmetros urbanísticos impactam negativamente a infraestrutura instalada, foi realizada a Tabela 5, que apresenta a contradição entre os índices planejados por lei para o lote e os índices realmente construídos pelo empreendimento. Bem como, as repercussões decorrentes dessa implantação contraditória do espaço urbano, com destaque para o extrapolamento da taxa de ocupação decorrente a construção de coberturas para as vagas de veículos em quase todo o perímetro da área do pavimento térreo. Também, a alteração do projeto original da quadra, interferindo no sistema viário e na infraestrutura urbana, com a criação de um acesso direto pela Avenida JK e afetação de áreas públicas non-aedificandi. As Figuras 42, 43 e 44 apresentam ainda a localização, implantação e repercussões decorrentes dos edifícios em análise, bem como a planta urbanística original da quadra.

Tabela 5: Edifícios ARNO 12 - comparativo dos índices planejados, construídos e repercussões

<i>Comparativo entre os índices planejados e os construídos</i>			
Índices	Planejados (LC 321/2015)	Construídos (estimativa google Earth)	Repercussões (infraestrutura instalada)
Uso admitido	H.M. 2	Edificação multifamiliar	. Taxa de ocupação do terreno acima do valor máximo, em razão das coberturas das vagas de veículos
Taxa máxima de ocupação	100 % subsolo desde que possua mecanismo de drenagem para contenção de águas pluviais ou 75% subsolo + 25 % permeabilidade 40 % Térreo e demais	100 % subsolo 40% térreo e demais + área de cobertura das vagas no térreo (1.800 m²)	. Ocupação da área do afastamento obrigatório
Coefficiente de Aproveitamento	2,5	2,5	. Alteração do sistema viário original da quadra , com a criação de acesso direto pela Avenida JK
Afastamentos obrigatórios	6,0 m (frente) 6,0 m (fundo) 6,0 m (laterais)	Prevê recuos obrigatórios *vagas de veículos cobertas na área de afastamento	
Altura máxima	-	-	
Canteiro de Obras e tapumes	-	-	

Fonte: elaborado pela autora, 2023

Figura 42: Edifícios ARNO 12 – localização na quadra



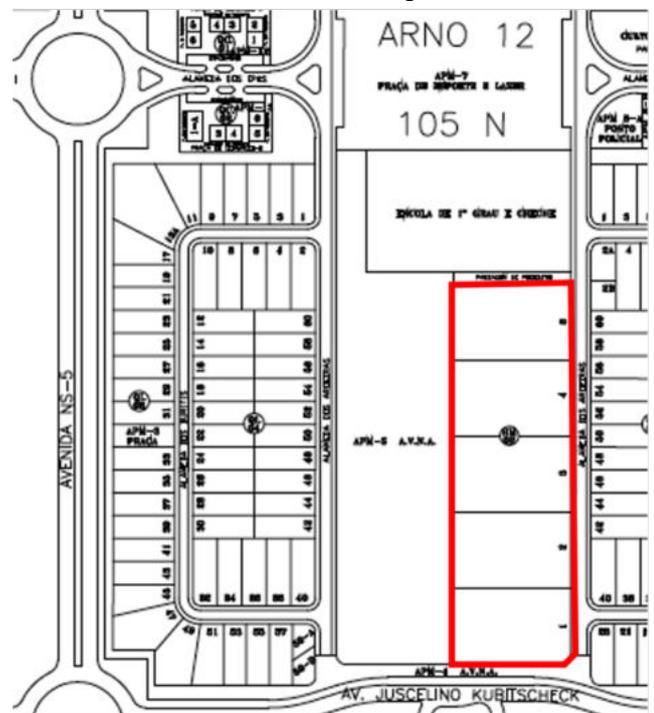
Fonte: Google Earth alterado pela autora, 2022

Figura 43: Edifícios ARNO 12 - implantação e repercussões



Fonte: Google Earth alterado pela autora, 2022

Figura 44: Edifícios ARNO 12 - planta urbanística da quadra



Fonte: Geopalmas. Acesso em 27 jul. 2022

4.1.5 Igreja Assembleia de Deus da ARSE 14

A Igreja Assembleia de Deus – Nação Madureira está localizada no lote 11 da ARSE 14 (110 sul) de Palmas. Segundo o artigo 71, parágrafo 1º da LC 321/2015, equipamentos locais compreendem equipamentos situados no interior das Áreas Residenciais, destinados ao atendimento da população local. Conforme o artigo 75 da referida lei, os usos admitidos nessa área são: escola de 1º grau, centro comunitário, creche, posto de saúde, posto policial, áreas de lazer e esporte.

Pelas vistorias, verificou-se que o lote, identificado na planta urbanística como Área Institucional – A.I, foi dividido em 6 frações independentes. Como se pode verificar nas Figuras 45 a 48, a maior fração foi destinada à igreja, e as demais foram ocupadas por residências e comércio de serviços, incluindo supermercado, mercearia e restaurante, identificadas como “sublotes” do lote 11.

Figura 45: Lote 11 ARSE 14 – maior fração destinada à Igreja Assembleia de Deus



Fonte: Vistoria realizada pela autora em 13 de mar. 2023

Figura 46: Lote 11 ARSE 14 – demais frações



Fonte: Vistoria realizada pela autora em 13 de mar. 2023

Figura 47: Lote 11 ARSE 14 – fração destinada a supermercado



Fonte: Vistoria realizada pela autora em 13 de mar. 2023

Figura 48: Lote 11 ARSE 14 – placa de endereço indicando a fração como “sublote”



Fonte: Vistoria realizada pela autora em 13 de mar. 2023

Para melhor entendimento de como os descumprimentos dos parâmetros urbanísticos impactam negativamente a infraestrutura instalada, foi realizada a Tabela 6, que apresenta a contradição entre os índices planejados por lei para o lote e os índices realmente construídos pelo empreendimento. Bem como, as repercussões decorrentes dessa implantação contraditória do espaço urbano, com destaque para o desdobro do lote em 10 frações denominadas “sublotes”, alterando o projeto urbanístico original da quadra. Também a incompatibilidade das atividades (comerciais e residenciais) com a tipologia do lote (destinado exclusivamente ao uso institucional). Além da descaracterização da paisagem e infraestrutura urbana do setor. As Figuras 49, 50 e 51 apresentam ainda a localização, implantação e repercussões decorrentes dos edifícios em análise, bem como a planta urbanística original da quadra.

Tabela 6: Lote 11 ARSE 14 - comparativo dos índices planejados, construídos e repercussões

<i>Comparativo entre os índices planejados e os construídos</i>			
Índices	Planejados (LC 321/2015)	Construídos (estimativa google Earth)	Repercussões (infraestrutura instalada)
<i>Uso admitido</i>	<i>Equipamento local</i>	<i>Culto religioso</i> <i>Residências</i> <i>Comércio Serviços</i>	. Desdobro do lote, <i>alterando o projeto urbanístico da quadra</i>
<i>Taxa máxima de ocupação</i>	<i>50 % todos os pavimentos</i>	<i>Lote dividido em 10 frações</i> <i>Com 8 edificações</i> <i>*Tem frações com 100% de ocupação, outras com 70% e 50%</i>	. Atividades incompatíveis <i>com a tipologia do lote</i>
<i>Coefficiente de Aproveitamento</i>	<i>1,0</i>	-	. Descaracterização da Paisagem urbana
<i>Afastamentos obrigatórios</i>	<i>5,0 m (frente)</i> <i>2,0 m (fundo)</i> <i>2,0 m (laterais)</i>	<i>Não possuem recuos nas laterais, algumas nem frontal</i>	
<i>Altura máxima</i>	-	-	
<i>Canteiro de Obras e tapumes</i>	-	-	

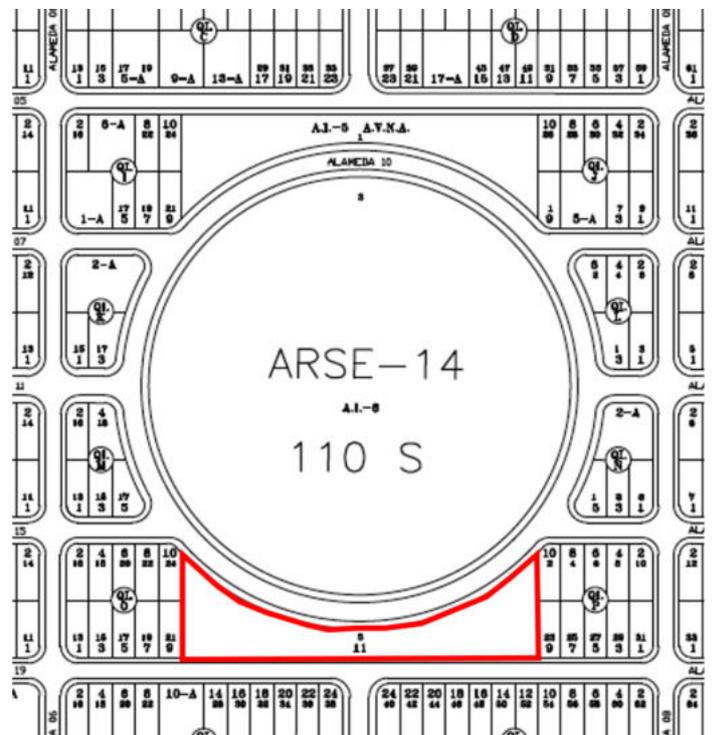
Fonte: elaborado pela autora, 2023

Figura 49: Lote 11 ARSE 14 – localização na quadra



Fonte: Google Earth alterado pela autora, 2022

Figura 51: Lote 11 ARSE 14 – planta urbanística da quadra



Fonte: Geopalmas. Acesso em 27 jul. 2022

Figura 50: Lote 11 ARSE 14 – implantação



Fonte: Google Earth alterado pela autora, 2022

4.2 Participação do Código de Obras no processo de produção do espaço urbano de Palmas

Como cita Lefebvre (2008, p. 26), o espaço é resultado (produto) e meio (condição) das práticas, das relações, das experiências sociais. Por isso, produzir o espaço vai além da construção de objetos e formas espaciais agrupadas em uma determinada localidade ou de uma abordagem em que o econômico é a única perspectiva a ser analisada. O espaço urbano é, portanto, um produto social que assume uma realidade própria de acordo com o modo de produção e a sociedade presente. Para Santos (2003, 2006), as transformações sociais são reflexo de longo e contencioso processo e tangem aspectos políticos, econômicos e culturais. Já Carlos (2020) destaca que, nesse processo, a sociedade produz um espaço que lhe é próprio, por um ato de apropriação e dominação, inserindo assim na lógica da produção capitalista que transforma toda a produção em mercadoria.

Para Souza (2003, 2006), a instituição de normas legais é parte integrante do processo de produção do espaço urbano. Mas ressalta que isoladamente as leis não têm o poder de modificar posturas e entendimentos que levaram tanto tempo para se consolidar. O autor sustenta que a efetividade das leis depende sempre de um conjunto variado e complexo de fatores, isto é, é preciso criar uma série de condições favoráveis para que elas tenham vida efetiva e não se desvirtuem ou sirvam apenas de fachada ou artifício de legitimação da classe dirigente e dominantes.

Como apresentado no capítulo anterior, o Código de Obras de Palmas, desde o início, buscou condicionar o licenciamento das edificações às premissas do projeto urbanístico de 1989, acompanhando o planejamento territorial em suas atualizações. Trouxe já na primeira publicação mecanismos de aprovação, licenciamento e fiscalização que potencializavam o cumprimento da função social da propriedade privada. Com dispositivos de análise que permitiam inclusive o Poder Público indeferir propostas inadequadas e incondizentes com o planejamento territorial. Incluindo penalidades e responsabilização àqueles que não executaram conforme o aprovado e licenciado e assim trouxeram prejuízo à coletividade.

Em contrapartida, é alvo de ações e articulações políticas que enfraquecem (fragilizam) a sua efetividade. Por leis e decretos que autorizam a regularização de edificações e o funcionamento de atividades mesmo em desacordo com as normativas do código. Também por falta de regulamentação de instrumentos como o EIV, que limita a análise de empreendimentos

mais complexos e de médio e grande porte e a mitigação dos efeitos negativos decorrentes dessas implantações. Ainda, por omissão de regramentos que poderiam proteger as áreas públicas, incluindo áreas verdes e áreas ambientalmente sensíveis, recorrentemente utilizadas por canteiros de obras, tapumes, armazenamento e despejo de resíduos sólidos da construção civil. Assim como de técnicas construtivas sustentáveis e incentivos fiscais e legais nesse sentido.

O resultado é a produção de um espaço contraditório, de um lado o planejamento territorial guiado pelo plano diretor e mediado por instrumentos como a lei de uso e ocupação do solo e o código de obras. De outro, a produção de um espaço urbano com desvios de destinação, extrapolações do coeficiente de aproveitamento (área máxima total permitida), da taxa de ocupação (área máxima construída por pavimento), descumprimentos da área mínima permeável e dos afastamentos mínimos obrigatórios. Além de apropriações indevidas do logradouro público para instalações de estandes de vendas, canteiros de obras, tapumes, armazenamento de materiais de construção. Também para atender às demandas particulares de empreendimentos após concluídos, como vagas de estacionamentos de veículos, áreas exclusivas para carga e descarga de mercadorias, instalação de equipamentos e engenhos publicitários. Todas, em alguma medida, sobrecarregando a infraestrutura urbana instalada e os equipamentos e serviços públicos existentes, com aumento de tráfego, barulho, valorização ou desvalorização imobiliária, mudanças na paisagem local.

As cinco edificações analisadas na seção anterior são uma amostra do choque entre o que se impõe no código de obras e o que é produzido no espaço urbano de Palmas. Em que pese não tenha sido possível analisar o teor dos processos administrativos de aprovação e licenciamento das obras constantes na Prefeitura Municipal de Palmas, a análise comparativa permitiu identificar que todas as edificações analisadas descumprem pelo menos um índice urbanístico planejado e mais, que estas se apoiaram em fragilidades do código para consolidação de demandas particulares em detrimento ao projetado e planejado pela política urbana municipal.

Em algumas situações, notou-se que o desvirtuamento é congênito, o projeto arquitetônico foi intencionalmente desenhado para um fim não previsto no local e não adequado à infraestrutura instalada. Como o caso do Aldeia Mall, projetado para ser um centro comercial (*shopping center*) com atração de público e veículos em um lote destinado exclusivamente para comércio e serviços locais de baixo porte. Também como os edifícios multifamiliares da ARNO

12 (105 norte), implantados diferentemente do projeto original da quadra que acarretou a criação de uma via, alterando o sistema viário e áreas verdes *non aedificandi*.

Outras edificações, embora compatíveis com a tipologia do lote, incorporaram áreas públicas lindeiras para suprir suas necessidades, como o residencial Urban Raro na ARSE 21 (404 sul), que cercou mais de 1.200 m² de área verde para instalação de canteiro de obras, e a loja de material de construção JL Meurer, que estendeu os seus serviços até a via de acesso, sem a instalação de passeio público e sinalização de entrada e saída de veículos e pedestres, especialmente de caminhões que realizam rotineiramente a carga e descarga no local. Sem mencionar o desdobro do lote onde está instalada a Igreja Assembleia de Deus na ARSE 14 em área que a legislação não concede esses benefícios.

Nesses casos, o EIV teria certamente potencializado o processo de licenciamento do Código de Obras de Palmas. Por meio dele, o órgão municipal competente poderia ter avaliado, logo na análise do projeto arquitetônico, o nível de incomodidade e a viabilidade do empreendimento diante das medidas mitigadoras e compensatórias propostas. Poderia ter promovido a participação da comunidade na análise dos resultados do estudo dos impactos de vizinhança. Poderia ter construído soluções construtivas sustentáveis para amenizar os impactos. E assim avaliar se as construções atendiam a função social da propriedade privada, dando bases para consubstanciar o deferimento ou indeferimento da proposta antes que esta viesse a se consolidar no espaço urbano. Ou seja, daria suporte ao poder público, mediante o código de obras, atuar de forma preventiva combatendo assim os ilegalismos de uso e ocupação do solo.

Outro aspecto presente nos casos analisados é a apropriação indevida do logradouro público. No caso do Aldeia Mall, a apropriação se deu antes e depois da obra e atingiu uma área superior a 2.000 m², sem autorização do órgão competente, alterando o sistema viário e com fim exclusivo de atender aos interesses particulares do empreendimento. No caso do residencial Urban Raro, além de não possuir autorização, a área de aproximadamente 1.200 m² margeia área de preservação permanente da Unidade de Conservação do córrego Brejo Comprido, onde está localizado o Parque Cesamar. A falta de regramentos nesse sentido abre margem para que a análise da Prefeitura seja pura e simplesmente subjetiva, adequando-se à demanda do requerente, uma vez que não existe obrigação legal de atender requisitos urbanísticos.

Isso fragiliza a prerrogativa do código de obras de estabelecer competências e responsabilidades do município e os agentes sociais envolvidos, desconectando os

procedimentos de análise, licenciamento e fiscalização das obras e edificações do processo de concessão de uso de área pública e desse modo não aferindo na integridade os impactos e as responsabilidades da ocupação. Igualmente enfraquece o seu papel de garantir o cumprimento dos parâmetros urbanísticos e a efetivação da política urbana do município. Também de garantir a função social da propriedade privada, sobretudo na interação entre o patrimônio natural (flora, fauna, geografia, hidrografia e demais elementos da natureza) e o construído (praças, vias, calçadas, muros, fachadas, edificações e demais estruturas construídas pelo homem), incluindo o ser humano. Tendo em vista que as áreas antes projetadas para serem áreas verdes, livres e de uso público estão sendo modificadas para atender demandas particulares, mesmo que abertas e de livre circulação.

Nas entrevistas realizadas com os profissionais atuantes nessa temática, alguns ocupantes de cargos públicos e outros de instituições privadas, todos apontaram a falta de diretrizes voltadas para a coletividade como uma fragilidade do Código de Obras de Palmas. De acordo com o presidente do CAU-TO (ANEXO 1), o código busca exaustivamente pontuar aspectos edilícios deixando de lado questões que afetam diretamente a coletividade. Na sua visão, “o código não deve ser uma receita de bolo para produzir edificações”. Mais do que definir medidas mínimas de ambientes, pé-direito, dimensões de aberturas e ventilação, o código deveria atentar para os impactos dos projetos. Pois, aqueles são amplamente disseminados na formação dos profissionais enquanto os reflexos urbanísticos pouco são considerados nas propostas arquitetônicas.

O diretor do SINDUSCON-TO (ANEXO 1) considera que o código contribui positivamente para a produção do espaço urbano, principalmente como ferramenta para se fazer cumprir as diretrizes de uso e ocupação do solo e, assim, o cumprimento da função social da propriedade privada. No entanto, acredita que o código ultrapassa limites quando disciplina excessivamente detalhes internos da edificação e de escolhas que, na sua visão, caberiam ao proprietário ou profissionais técnicos decidirem. Traz como exemplo, os ditames acerca da fração ideal das edificações, dos vãos mínimos das esquadrias e da área de ambientes. Tais restrições impedem que o código caminhe junto às inovações do mercado e faz com que os requerentes busquem alternativas de “burlar” o texto legal, cita o diretor.

No seu entendimento, o Código de Obras de Palmas deveria se resumir a questões de uso e ocupação do solo, principalmente no que diz respeito aos afastamentos e permeabilidade, visando garantir uma “boa cidade no futuro [...] sem grandes alterações no ciclo hidrológico

que venham a prejudicar e sobrecarregar o sistema de drenagem da cidade, provocando, em um futuro próximo, alagamentos e grandes obras para contornar e corrigir o sistema de drenagem”. Pondera também que, embora existam previsões legais que enfraqueçam o código, este é “mais prejudicado pela falta de fiscalização do que pelas leis complementares posteriores”. Pois, “quando a fiscalização chega tardiamente, o proprietário prefere não corrigir mais, pois já gastou muitos recursos e acaba concluindo a obra de forma irregular”, destaca o diretor (ANEXO 1).

Na opinião da chefe de Divisão de Análise de Projetos da Sedusr (ANEXO 1), o Código de Obras de Palmas “poderia ser mais eficiente se tratasse somente de temas mais abrangentes para a coletividade, como saúde, segurança e desempenho das edificações”. Deveria intervir nos impactos causados no trânsito, no desempenho energético, condições de salubridade, segurança e acessibilidade das edificações. Ao invés de deter-se em assuntos que interferem na concepção do projeto, como área mínima de uma sala de estar, por exemplo. Para ela, ao intervir na distribuição interna dos ambientes, o poder público “causa pontos de conflito entre a Prefeitura, profissionais e demais cidadãos” e desmobiliza a atenção para os danos reais da implantação. Registra também que o código de obras de Palmas nunca foi revisado na sua totalidade, apesar de algumas tentativas da equipe técnica nesse sentido. Ainda, que está em andamento “uma revisão no sentido de tornar o código menos burocrático e mais eficiente do ponto de vista urbanístico e coletivo, bem como para acrescentar pontos omissos” na legislação urbanística municipal vigente.

No mesmo alinhamento, o presidente do IMPUP (ANEXO 1) cita que “o foco do atual código de obras de Palmas, instituído em 1994 e com poucas atualizações, acaba tendo uma influência negativa para a produção do espaço urbano”, pois “guarda bem pouca relevância no sentido de alcançar os objetivos coletivos”. Na sua opinião, os preceitos gerais preconizados pelo PDPP quanto à função social da cidade e da propriedade privada podem e devem ser estendidos ao código de obras. Por se tratar de uma lei com aplicações muito práticas, o código deve buscar, mediante as edificações, a concretização das diretrizes gerais do plano diretor. Isto é, se o plano diretor traz a exigência de plantio de árvores nas calçadas, para melhoria do sombreamento da cidade; o código deve trazer parâmetros e procedimentos práticos para que se cumpra essa exigência. Coloca-se ainda a favor da instituição de critérios de licenciamento mais simplificados e homogêneos, porém ressalta a necessidade de punições mais severas a burlas de proprietários e imperícias dos responsáveis técnicos, especialmente nos casos de

procedimentos auto declaratórios. Por fim, informa que “no momento as equipes técnicas da Prefeitura de Palmas vêm trabalhando na revisão da legislação urbanística da capital”, entre eles o código de obras. Cita que “algo que deve ser trabalhado nos próximos anos pela gestão pública do município é justamente a integração do seu planejamento, evitando que as leis fiquem defasadas”. Segundo o presidente, “a oportunidade da discussão decenal da revisão do plano diretor pode ser utilizada também para se aprofundar nas demais leis urbanísticas, organizando revisões incrementais, em vez de se refazer tudo novamente.” (ANEXO 1).

Quando se tem por vista a produção contraditória do espaço urbano de Palmas, pode-se dizer que o código de obras não tem alcançado a efetivação da política urbana em sua plenitude e, portanto, tem sido ineficaz em suas prerrogativas. Especialmente quando se detém o seu papel no processo contínuo e integrado de planejamento territorial da cidade, como garantidor do cumprimento da legislação que rege os parâmetros de uso e ocupação do solo, definidor de regras para as edificações e seus acessos com enfoque especial nos espaços coletivos, e promotor da interação entre o patrimônio natural e o ambiente construído (PALMAS, 2018).

Ao contrário disso, o Código de Obras de Palmas tem sido enfraquecido por atos contraditórios no licenciamento, que conduzem “ajustes” no licenciamento de forma a adequar o que existe com o que foi planejado, mesmo que para isso índices urbanísticos relevantes sejam ignorados. Tem tido sua eficácia limitada por falta de regramentos, que conduzem a análises superficiais que não abrangem a complexidade e o grau de incomodidade das edificações nem mitigam as repercussões negativas no entorno. A consolidação de edificações em desacordo com as normas urbanísticas demonstra ainda a fragilidade do código na fiscalização, cujos critérios de vistoria, de aplicação de sanções e multas e de responsabilização dos envolvidos não têm sido suficientes para frear as condutas irregulares e prevenir danos irreversíveis, notadamente do grande capital. Isso não exime a responsabilidade dos proprietários e responsáveis técnicos pelos projetos e pela execução das obras, mas reforça a contribuição das ações do poder público municipal, passivas e ativas, na perpetuação dos atos impróprios praticados por aqueles. Como cita Cunha (2011), isso revela a necessidade premente de revisão dos códigos, atualizando-os às mudanças que o tempo promoveu no território na forma de morar, trabalhar, deslocar e socializar das pessoas.

Retomando Souza, as legislações urbanísticas são, acima de tudo, instrumentos que asseguram o mínimo de ordenamento e conforto nas cidades, mas para tanto é fundamental que exista um alinhamento do planejamento territorial e os instrumentos conexos. “A meta não é

remendar o sistema, contribuindo para a sua sobrevivência; a meta é, ou deveria ser [...], construir alternativas ao próprio sistema, ainda que se comece limitadamente e a partir do seu interior” (SOUZA, 2003, 2006, p. 150). Para que o código de obras seja realmente aplicável e efetivo no processo de produção do espaço urbano, é preciso encontrar formas para que o cidadão participe ativamente da conformação do espaço, ou seja, de fomentar na população o seu papel como construtor da cidade, sendo ele mesmo um fiscal das questões que se busca implementar no seu bairro, na sua quadra, no seu entorno. Na mesma medida, é necessário buscar maneiras para que os agentes sociais envolvidos tomem consciência dos seus direitos e deveres e compreendam quão danoso à cidade é infringir os parâmetros urbanos legais. E principalmente instituir medidas que proporcionem a regularização e o ordenamento do solo urbano, ao contrário de flexibilizações políticas alheias à coletividade que se desdobram em problemas urbanos maiores.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O principal questionamento que se buscou compreender neste trabalho foi de que maneira o Código de Obras de Palmas contribuiu com a produção do espaço urbano, tendo em vista o seu papel de fortalecer as ações do município e da sociedade no controle urbano, na garantia do cumprimento dos parâmetros urbanísticos e na implantação e efetivação da política urbana municipal (PALMAS, 2018). Para tanto, foi analisado o caminho percorrido pelo código de obras até a realidade presente, desde a primeira publicação em atendimento às premissas do projeto urbanístico de 1989 até as alterações recentes com a inclusão da “Aprovação Simplificada”, de modo a identificar potencialidades e fragilidades na aplicação do instrumento.

Em conformidade com este objetivo, a hipótese da pesquisa era de que há um choque entre o que é imposto pelo código de obras (planejamento) e o que existe (produzido) no espaço urbano de Palmas. Não gerado após um longo processo histórico nem pela falta de projetos, planos e legislação urbanística, mas por edificações que pouco consideraram o planejamento previamente estabelecido. A consequência disso é um espaço urbano contraditório, com desvios de usos, extrapolações de índices urbanísticos e apropriações de áreas públicas, incluindo zonas verdes.

Foi verificado que o Código de Obras de Palmas foi alicerce da política urbana municipal desde a concepção da cidade, contemplando mecanismos de análise, licenciamento e fiscalização dedicados a cumprir a função social da propriedade urbana. Com enfoque especial na interação das edificações com a estrutura e paisagem urbana projetada de modo a consolidar as premissas do Projeto Urbanístico de 1989, entre elas o privilégio da escala humana e o conforto ambiental dos espaços. Com alterações que ampliaram e detalharam índices edilícios, voltados para interface interna da edificação, bem como aprimoraram os procedimentos de fiscalização e responsabilidade dos agentes envolvidos, viabilizando inclusive uma análise mais simples para obras residenciais com objetivo de tornar o licenciamento menos burocrático e ágil nesses casos.

Por outro lado, que a efetividade do instrumento foi enfraquecida por leis paralelas que permitem o licenciamento de edificações mesmo em desacordo com o código, que concedem o funcionamento de atividades econômicas em edificações sem o habite-se, isto é, que não comprovaram que estavam aptas à habitação, ocupação e utilização. Também que a falta de regulamentação de estudos de impactos de vizinhança e outros específicos, como o EIV, a ausência de regramentos acerca de uso de área pública para instalação de canteiros de obras e

a completa omissão de técnicas construtivas sustentáveis e incentivos fiscais fragilizaram a atuação do código de obras na implantação da política urbana municipal, especialmente para coibir ou minimizar os impactos negativos promovidos por empreendimentos de médio e grande porte.

Para analisar a participação do código de obras no processo de produção do espaço urbano de Palmas, buscou-se compreender o conteúdo da lei, os procedimentos de análise, licenciamento e fiscalização que, de alguma forma, potencializam ou fragilizam a sua aplicação no sentido de fazer cumprir a função social da propriedade privada. Buscou-se identificar mecanismos e instrumentos conexos que diretamente ou indiretamente interferem no processo de licenciamento das edificações.

A pesquisa documental tomou como base a legislação urbanística relativa ao código de obras aprovada desde a concepção da cidade até a data presente. Com reforço de artigos, dissertações e teses sobre o planejamento territorial de Palmas, bem como de entrevistas com planejadores, gestores e representantes da sociedade civil atuantes na construção civil, pode-se conhecer a história de Palmas e compreender como a trajetória, as potencialidades e fragilidades do Código de Obras de Palmas contribuíram na produção do espaço. O levantamento de campo possibilitou trazer exemplos concretos de edificações cuja implantação repercute negativamente na estrutura e paisagem urbana e refletir como o código de obras participou na consolidação desses espaços.

O trabalho enfrentou dificuldades quanto ao levantamento de dados organizacionais e no acesso aos processos de licenciamento das edificações analisadas, tendo em vista que os autos não são de acesso público e restritos aos proprietários dos imóveis. Também porque não existe, no âmbito da Prefeitura Municipal de Palmas, uma coleta sistemática dos dados de licenciamento das edificações que sem dúvida contribuiria bastante para a realização desta pesquisa. Ainda, no registro das entrevistas, uma vez que nem todos os entrevistados se dispuseram a ratificar os relatos por escrito, inviabilizando a inclusão de dados coletados. De qualquer forma, foram importantes para o entendimento da estrutura organizacional e da aplicação do código de obras na prática

A partir desta pesquisa, foi possível concluir que o Código de Obras de Palmas não tem alcançado a efetivação da política urbana em sua plenitude e, por conseguinte, tem sido ineficaz em sua prerrogativa de garantir o cumprimento da função social da propriedade privada. Mostrou ainda que os agentes imobiliários têm se apoiado nas fragilidades do código,

principalmente na lacuna de regramentos, para consolidar demandas particulares em detrimento do projetado e planejado pela política urbana municipal.

Das fragilidades do código, destacam-se os atos contraditórios no licenciamento, concedendo licenças desconformes com os índices planejados ou sendo obrigado a conceder diante da imposição de outras leis. Também a limitação ou falta de regramento conduzindo a análises superficiais que não atingem a complexidade e o grau de incomodidade das pretensas edificações nem mitigam as repercussões negativas no entorno. Ainda, a falta ou omissão de fiscalização, permitindo a consolidação de edificações em desacordo com o aprovado. Tais práticas não eximem a responsabilidade dos proprietários e responsáveis técnicos pelos projetos e pela execução das obras no processo de produção do espaço urbano de Palmas, mas reforça a contribuição das ações do Poder Público, passivas e ativas, na perpetuação dos atos impróprios praticados por aqueles.

Assim, ao refletir sobre as contradições existentes no espaço urbano de Palmas, pode-se concluir que a efetividade do planejamento urbano não se restringe à sua forma regulatória, depende sobretudo de um conjunto de ações e vontades políticas que devem ser empregadas de maneira concertada, garantindo uma visão de conjunto sobre a cidade e sua dinâmica, combatendo as transformações do espaço sob a égide da valorização do espaço como expressão da realização da propriedade privada da riqueza. Ao contrário disso, os instrumentos podem causar grandes estragos urbanos, agudizando a contradição do planejamento territorial e o construído.

5.1 Contribuições da dissertação

A pesquisa cumpriu seu objetivo principal de contribuir para estudos referentes à temática do planejamento urbano, ampliando o diálogo sobre o papel do código de obras na efetivação da política urbana em âmbito municipal. Trouxe contribuições para o planejamento urbano e para a gestão pública em Palmas e na busca de soluções e respostas competitivas aos desafios colocados na produção do espaço urbano. Ainda contribuiu para reforçar a ideia de que a efetividade do Código de Obras de Palmas não se restringe à sua forma regulatória, mas depende da ação concertada dos instrumentos conexos. Também que as fragilidades do código têm sido apoio para consolidar demandas particulares em detrimento do coletivo, interferindo na estrutura e paisagem urbana.

5.2 Trabalhos futuros

Ao longo do desenvolvimento deste trabalho, puderam ser identificadas algumas possibilidades de melhoria e continuação a partir de futuras pesquisas, as quais incluem:

- a) Analisar a proposta de atualização do Código de Obras de Palmas em andamento no âmbito da Prefeitura Municipal de modo a contribuir com a construção de um código mais efetivo e sustentável;
- b) Analisar a estrutura organizacional da Prefeitura responsável pelo licenciamento e fiscalização das obras e edificações de Palmas no sentido de compreender as implicações na efetividade do código de obras;
- c) Analisar a necessidade de regulamentação de instrumentos de análise dos impactos e viabilidade de edificação, relativos ao impacto de vizinhança (EIV), ambiental (EIA), geração de viagens ou trânsito (PGV);
- d) Analisar as repercussões das ocupações de área pública pelas edificações tanto de forma temporária para instalação de canteiros de obras e tapumes quanto alterações decorrentes de demandas particulares, a exemplo da criação de estacionamentos, de áreas para carga e descarga, instalações técnicas, entre outras apropriações.

REFERÊNCIAS

AMERICANA. *Lei n° 6.384, de 20 de dezembro de 2019*. Dispõe sobre incentivo ao plantio e manutenção de árvores, além da instalação de lixeiras suspensas, mediante desconto IPTU e dá outras providências. São Paulo: Secretaria da Câmara Municipal, 2019. Disponível em: https://www.americana.sp.gov.br/legislacao/lei_6384_2019.html. Acesso em: 11 de mar. de 2023.

APROVA DIGITAL. Cases. Disponível em: <https://aprova.com.br/cases/>. Acesso em: 7 ago. 2022.

BANCO MUNDIAL. *Relatório Doing Business Subnacional Brasil 2021*. Disponível em <https://subnational.doingbusiness.org/pt/reports/subnational-reports/brazil> Acesso em: 7 ago 2022.

BARRETOS. *Lei Complementar n° 122, de 18 de dezembro de 2009*. Dispõe sobre o desconto de 10% no IPTU, ao contribuinte que fizer adesão ao Programa "Município Verde". São Paulo: Secretaria Municipal de Administração e Finanças, 2009. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/sp/b/barretos/lei-complementar/2009/12/122/lei-complementar-n-122-2009-dispoe-sobre-o-desconto-de-10-dez-por-cento-no-imposto-predial-e-territorial-urbano-iptu-ao-contribuinte-que-fizer-adesao-ao-programa-municipio-verde>. Acesso em: 11 de mar. de 2023

BELO HORIZONTE. *Lei 11.216, de 4 de fevereiro de 2020*. Dispõe sobre a aplicação dos instrumentos de política urbana [...] que aprova o Plano Diretor do Município de Belo Horizonte. Belo Horizonte, MG: Câmara Municipal de Belo Horizonte, 2019. Disponível em <https://www.cmbh.mg.gov.br/atividade-legislativa/pesquisar-legislacao/lei/11216/2020>. Acesso em: 7 de ago. de 2022.

BELTRÃO SPOSITO, M. E. *Capitalismo e urbanização*. 16. ed. São Paulo: Contexto, 2022.

BRASIL. *Lei Federal n° 6.766, de 19 de dezembro de 1979*. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1979. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/16766.htm. Acesso em: 6 ago. 2022.

_____. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília: Presidência da República, 1988. Acesso em: 6 ago. 2022. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 6 ago. 2022.

_____. *Lei Federal n° 7.661, de 16 de maio de 1988*. Institui o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/17661.htm. Acesso em: 6 ago. 2022.

_____. *Lei Federal n° 9.433, de 8 de janeiro de 1997*. Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos [...]. Brasília: Presidência da República, 1997. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19433.htm. Acesso em: 6 ago. 2022.

_____. *Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001*. Regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, que estabelecem diretrizes gerais da política urbana e dão outras providências. Brasília: Presidência da República, 2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm. Acesso em: 6 ago 2022.

_____. *Resolução nº 307, de 05 de julho de 2002 do CONAMA*. Estabelecer diretrizes, critérios e procedimentos para gestão dos resíduos da construção civil, disciplinando as ações necessárias de forma a minimizar os impactos ambientais. Disponível em: <http://www.ibama.gov.br/component/legislacao/?view=legislacao&legislacao=108894>. Acesso em: 11 mar. 2023.

_____. *Lei Federal nº 11.124, de 16 de junho de 2005*. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social - SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social - FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/111124.htm. Brasília: Presidência da República, 2005. Acesso em: 6 ago. 2022.

_____. *Lei Federal nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007*. Estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico; cria o Comitê Interministerial de Saneamento Básico [...]. Brasília: Presidência da República, 2007. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/111445.htm. Acesso em: 6 ago. 2022.

_____. *Lei Federal nº 11.481, de 31 de maio de 2007*. Dá nova redação a dispositivos [...], prevê medidas voltadas à regularização fundiária de interesse social em imóveis da União; e dá outras providências. Brasília: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/111481.htm. Acesso em: 6 ago. 2022.

_____. *Lei Federal nº 11.598, de 3 de dezembro de 2007*. Estabelece diretrizes e procedimentos para a simplificação e integração do processo de registro e legalização de empresários e de pessoas jurídicas, cria a REDESIM; [...]. Brasília: Presidência da República, 2007. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/111598.htm. Acesso em: 6 ago. 2022.

_____. *Lei Federal nº 11.977, de 7 de julho de 2009*. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV e a regularização de assentamentos localizados em áreas urbanas [...]. Brasília: Presidência da República, 2009. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/111977.htm. Acesso em: 6 ago. 2022.

_____. *Lei Federal nº 12.305, de 2 de agosto de 2010*. Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos [...] e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 2010. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/112305.htm. Acesso em: 6 ago. 2022.

_____. *Lei Federal nº 12.527, de 18 de novembro de 2011*. Regula o acesso a informações [...]. Brasília: Presidência da República, 2011. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm. Acesso em: 7 ago. 2022.

_____. *Lei Federal nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012*. Institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana [...]. Brasília: Presidência da República, 2012. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112587.htm. Acesso em 6 ago. 2022.

_____. *Lei Federal nº 12.608, de 10 de abril de 2012*. Institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil - PNPDEC [...]. Brasília: Presidência da República, 2012. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112608.htm. Acesso em: 6 ago. 2022.

_____. *Lei Federal nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015*. Institui o Estatuto da Metrópole [...]. Brasília: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113089.htm. Acesso em: 6 ago. 2022.

_____. *Decreto nº 9.073, de 5 de junho de 2017*. Promulga o Acordo de Paris sob a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança de Clima, celebrado em Paris, em 12 de dezembro de 2015, e firmado em Nova Iorque, em 22 de abril de 2016.: Brasília: Presidência da República, 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Decreto/D9073.htm. Acesso em: 7 ago. 2022.

_____. *Lei Federal nº 13.874, de 20 de setembro de 2019*. Institui a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica; estabelece garantias de livre mercado [...]. Brasília: Presidência da República, 2019. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13874.htm. Acesso em: 7 ago. 2022.

_____. Resolução CGSIM nº 64, de 11 de dezembro de 2020. Versa sobre a classificação de risco no direito urbanístico [...]. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, n. 239, p. 24, 15 dez. 2020. Disponível em: <http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?visao=anotado&idAto=114326>. Acesso em: 16 mar. 2023.

CAMBORIÚ. *Lei nº 4.303, de 6 de agosto de 2019*. Institui o programa de incentivo e desconto, denominado IPTU Verde no âmbito do município de Balneário Camboriú. Balneário Camboriú, SC: Câmara de Vereadores, 2019. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a2/sc/b/balneario-camboriu/lei-ordinaria/2019/431/4303/lei-ordinaria-n-4303-2019-institui-o-programa-de-incentivo-e-desconto-denominado-iptu-verde-no-ambito-do-municipio-de-balneario-camboriu-e-da-outras-providencias?q=4303%2>. Acesso em: 11 mar. 2023.

CAMPOS FILHO, C. M. *A Cidade Brasileira: o seu controle ou o caos*. São Paulo: Studio Nobel, 1999.

CARLOS, A. F. A Reprodução do Espaço Urbano como momento da acumulação capitalista. *In: CARLOS, A. F. Crise Urbana*. São Paulo: Contexto, 2018.

CARLOS, A. F. Da "Organização" à "Produção" do Espaço no Movimento do Pensamento Geográfico. *In: CARLOS, A. F.; SOUZA, M. L.; BELTRÃO SPOSITO, M. E. A produção do espaço urbano: agentes e processos, escalas e desafios*. São Paulo: Contexto, 2020.

CARMONA, P. A. *Violência x cidade: o papel do direito urbanístico na violência urbana*. Brasília, DF: Fundação Escola Superior do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, 2014.

CASTELLS, M. *A Questão Urbana*. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1983.

CONSELHO DE ARQUITETURA E URBANISMO DO RIO GRANDE DO SUL. Deliberação Plenária DPO/RS nº 1494/2022. Porto Alegre, RS, 2022. Disponível em Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Rio Grande do Sul: <https://caurs.gov.br/wp-content/uploads/2022/12/PLEN-DLB-1494-2022.pdf>. Acesso em: 11 mar. 2023.

CORRÊA, R. L. *O espaço urbano*. 4. ed.. São Paulo: Editora Ática, 2004.

CORRÊA, R. L. Sobre Agentes Sociais, Escala e Produção do Espaço: Um texto para discussão. *In: CARLOS, A. F.; SOUZA, M. L.; & BELTRÃO SPOSITO, M. E. A produção do espaço urbano: agentes e processos, escalas e desafios*. São Paulo: Contexto, 2020.

CUNHA, T. G. *Os códigos de obras: tradições e potencialidades*. 2011. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Escola de Arquitetura, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2011.

DISTRITO FEDERAL. . *Decreto nº 43.056, de 03 de março de 2022*. Regulamenta a Lei nº 6.138, de 26 de abril de 2018, que dispõe sobre o Código de Obras do Distrito Federal - COE/DF, e dá outras providências. Diário Oficial do Distrito Federal: seção 1, Brasília, DF, ano 51, n. 43, p 4-19, 4 mar. 2022. Disponível em: https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/9652bb98f3da4134bb9f03e6289361b5/Decreto_43056_03_03_2022.html. Acesso em: 11 mar. 2023.

DISTRITO FEDERAL. *Lei nº 6.138, de 26 de abril de 2018*. Institui o Código de Obras e Edificações do Distrito Federal - COE. *Diário Oficial do Distrito Federal*: seção 1, Brasília, DF, ano 47, n. 81, p. 1-11, 27 abr. 2018. Disponível em: http://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/94156cc83d524f1ba6d0c0555ec9cd9d/Lei_6138_26_04_2018.html. Acesso em: 11 mar. 2023.

FAMA EMPREENDIMENTOS. [Sem título]. *Fama Empreendimentos*, 2023. Disponível em: <https://famaempreendimentos.com.br/aldeiamall>. Acesso em: 11 mar. 2023.

FARIA, C. S. *O conflito entre a propriedade privada capitalista e o uso indígena na metrópole*. *In: CARLOS, A. F. Crise Urbana*. São Paulo: Contexto, 2018.

FERNANDES, E. A Nova Ordem Jurídico-Urbanística no Brasil. In: FERNANDES E., ALFONSIN, B. *Direito Urbanístico: estudos brasileiros e internacionais*. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

FLORIANOPOLIS. *Lei Complementar nº 707, de 27 de janeiro de 2021*. Institui o Projeto Destrava Floripa, altera dispositivos da Lei Complementar nº 60/2000 (Código de Obras) [...]. Florianópolis, SC: Câmara Municipal, 2021. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a1/codigo-de-obras-florianopolis-sc>. Acesso em: 7 ago. 2022. Disponível em

FORTALEZA. *Lei Complementar nº 270, de 02 de agosto de 2019*. Dispõe sobre o Código da Cidade e dá outras providências. Fortaleza, CE: Câmara Municipal, 2019. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a1/ce/f/fortaleza/lei-complementar/2019/27/270/lei-complementar-n-270-2019-dispoe-sobre-o-codigo-da-cidade-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 7 ago. 2022. Disponível em

FREIRE, V. D. *Códigos sanitários e posturas municipais sobre habitações (alturas e espaços): um capítulo de urbanismo e de economia nacional*. São Paulo: Boletim do Instituto de Engenharia, 1918.

GOIÂNIA. *Lei Complementar nº 235, de 28 de dezembro de 2012*. Institui o Programa IPTU Verde no Município de Goiânia. Goiânia, GO: Câmara Municipal, 2012. Disponível em: https://www.goiania.go.gov.br/html/gabinete_civil/sileg/dados/legis/2012/lc_20121228_000000235.html. Acesso em: 11 mar. 2023.

GOTTDIENER, M. *The social Production of Urban Space*. Texas: University of Texas Press, 1985.

GOTTDIENER, M. *A Produção Social do Espaço Urbano*. 2. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2016.

GRAFMEYER, Y. *Sociologia Urbana*. Publicações Europa-América, 1995.

GRUPO QUATRO. Plano Diretor Palmas. *Grupo Quatro*, 1989. Disponível em Grupo Quatro Arquitetura, Planejamento e Consultoria: <https://grupoquatro.com.br/portfolio/plano-diretor-palmas/>. Acesso em: 11 mar. 2023.

GUIMARAES, N. C.; CHAVES, F. B. Regularização Fundiária de Áreas Favelizadas: O Estado do Tocantins como Agente no Processo de Regularização Fundiária das Regiões Favelizadas no Município de Palmas - TO. *Revista Integralização Universitária*, Palmas, v. 14, n.22, p. 25-42, jan./jul. 2020.

HARVEY, D. *A produção capitalista do espaço*. São Paulo: Annablume, 2005.

INSTITUTO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL. Código de Obras, *Instituto Brasileiro de Administração Municipal*, 2011. Disponível em IBAM: <https://www.ibam.org.br/projeto/3>. Acesso em: 11 mar. 2023.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *IBGE Cidades*. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/to/palmas/panorama>. Acesso em: 8 mai. 2023

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Perfil dos municípios brasileiros*: 2018. Rio de Janeiro: IBGE, Coordenação de População e Indicadores Sociais, 2019.

IPATINGA. *Lei nº 2.646, de 21 de dezembro de 2009*. Cria o Programa IPTU Verde e autoriza a concessão de desconto no IPTU como incentivo ao uso de tecnologias ambientais sustentáveis. Disponível em <https://leismunicipais.com.br/a/mg/i/ipatinga/lei-ordinaria/2009/264/2646/lei-ordinaria-n-2646-2009-cria-o-programa-iptu-verde-e-autoriza-a-concessao-de-desconto-no-imposto-predial-e-territorial-urbano-iptu-como-incentivo-ao-uso-de-tecnologias-ambientais>. Acesso em: 11 mar. 2023.

JÁCOME, W. Prefeitura de Palmas discute melhorias na regulamentação do estudo de impacto de vizinhança. *Prefeitura de Palmas*, abr. 2022. Disponível em: <https://www.palmas.to.gov.br/portal/noticias/prefeitura-de-palmas-discute-melhorias-na-regulamentacao-do-estudo-de-impacto-de-vizinhanca/30927/>. Acesso em: 11 mar. 2023.

JÁCOME, W. Prefeitura de Palmas e Conselho de Arquitetura firmam acordo de cooperação para a verificação da regularidade de profissionais. *Prefeitura de Palmas*, 2021. Disponível em <https://www.palmas.to.gov.br/portal/noticias/prefeitura-de-palmas-e-conselho-de-arquitetura-firmam-acordo-de-cooperacao-para-a-verificacao-da-regularidade-de-profissionais/27544/>. Acesso em: 11 mar. 2023.

JL MEURER. [Sem título]. *JL Meurer*, 2023. Disponível em: <https://www.jlmeurer.com.br/empresa>. Acesso em: 11 mar. 2023.

LEFEBRVE, H. *A Revolução Urbana*. Tradução de Sérgio Martins. Revisão Técnica de Margarida Maria de Andrade. Belo Horizonte, MG: EDUUFMG, 1999.

LEFEBVRE, H. *A produção do espaço*. Tradução de Doralice Barros Pereira e Sérgio Martins. Belo Horizonte: EDUUFMG, 2006.

LEFEBVRE, H. *Espaço e Política*. Belo Horizonte: EDUUFMG, 2008.

LIRA, E. R. *A Gênese de Palmas - Tocantins: a geopolítica de (re)ocupação territorial na Amazônia Legal*. Goiânia: Editora Kelps, 2011.

LUCINI, A. C. *Palmas, no Tocantins, Terra de quem?: As desapropriações e desposseções de terras para a implantação da última capital projetada do século XX*. 2018. Tese (Doutorado) – Curso de Pós-Graduação (Doutorado) em Ciências do Ambiente, Universidade Federal do Tocantins, Palmas, 2018.

MARICATO, E. *Brasil, Cidades: alternativas para a crise urbana*. Petrópolis, RJ: Editora Vozes, 2008.

MARICATO, E. *Para Entender a Crise Urbana*. São Paulo: Expressão Popular.

MARTINS, J. D. *A exclusão e a nova desigualdade*. São Paulo: Paulus, 2017.

MEIRELLES, H. L. *Direito Municipal Brasileiro*. 16. ed. São Paulo, SP: Malheiros, 2008.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. (2016). *Estudo de Impacto de Vizinhança: Coleção Cadernos Técnicos de Regulamentação e Implementação de Instrumentos do Estatuto da Cidade. Volume 4*. Disponível em: <https://www.caubr.gov.br/wp-content/uploads/2017/10/CAPACIDADES4.pdf> ~. Acesso em: 11 mar. 2023.

MINISTÉRIO DA ECONOMIA. Meta Convergência dos Códigos de Obras e Edificações (COE). *Portal do Ministério da Economia*, [s.l.], abr. 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/produtividade-e-comercio-exterior/pt-br/ambiente-de-negocios/competitividade-industrial/construa-brasil/metas/convergencia-dos-codigos-de-obras-e-edificacoes-coe>. Acesso em: 11 mar. 2023.

MINISTÉRIO DO TRABALHO E PREVIDÊNCIA. Norma Regulamentadora nº 18. Implementação medidas de controle e sistemas preventivos de segurança nos processos, nas condições e no meio ambiente de trabalho na Indústria da Construção. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, ano 156, n. 127, jul. 1978. Disponível em [...]: <https://www.gov.br/trabalho-e-previdencia/pt-br/aceso-a-informacao/participacao-social/conselhos-e-orgaos-colegiados/ctpp/arquivos/normas-regulamentadoras/nr-18.pdf/view>. Acesso em: 11 mar. 2023.

MISSE, M. Crime e violência no Brasil contemporâneo. *Estudos de sociologia do crime e da violência urbana*. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2006.

MONTE-MÓR, R. L. O que é o Urbano, no Mundo Contemporâneo. *Revista Paranaense de Desenvolvimento*, Curitiba, n. 111, p. 09-18, jul./dez. 2006.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) no Brasil. *Nações Unidas Brasil, 2015*. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs>. Acesso em: 7 ago. 2022.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Nova Agenda Urbana (Habitat III)*. Acesso em: 7 ago. 2022. Disponível em Sobre Habitação e Desenvolvimento Urbano Sustentável (Habitat III), realizada em Quito (Equador), em 20 de outubro de 2016 e aprovada pela Assembléia Geral das Nações Unidas (AGNU) em 23 de dezembro de 2016.: [//habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-Portuguese-Brazil.pdf](https://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-Portuguese-Brazil.pdf) ONU. (2022). Acesso em: 11 mar. 2023. Disponível em UNHABITAT: https://unhabitat.org/sites/default/files/2022/06/wcr_2022.pdf

PALMAS. *Lei nº 31, de 07 de dezembro de 1989*. Aprova o Código de Obras do Município. Palmas, TO: Câmara Municipal, 1989. Disponível em: [//legislativo.palmas.to.gov.br/media/leis/LEI%20ORDINARIA%20N%C2%BA%2031%20de%2007-12-1989%208-34-41.pdf](https://legislativo.palmas.to.gov.br/media/leis/LEI%20ORDINARIA%20N%C2%BA%2031%20de%2007-12-1989%208-34-41.pdf). Acesso em: 6 ago. 2022.

_____. *Lei nº 45, de 22 de março de 1990*. Altera a Lei nº 31, de 07 de dezembro de 1989, que estabelece o Código Municipal de Obras. Palmas, TO: Câmara Municipal, 1990. Disponível em: [//legislativo.palmas.to.gov.br/media/leis/lei-ordinaria-045-1990-03-22-29-10-2014-15-11-14.pdf](http://legislativo.palmas.to.gov.br/media/leis/lei-ordinaria-045-1990-03-22-29-10-2014-15-11-14.pdf). Acesso em: 6 ago. de 2022.

_____. *Lei nº 371, de 04 de novembro de 1992*. Institui o Código de Posturas do Município de Palmas e dá outras providências. Palmas, TO: Câmara Municipal, 1992. Disponível em: [//legislativo.palmas.to.gov.br/media/leis/lei-ordinaria-371-1992-11-04-8-11-2021-16-27-56.pdf](http://legislativo.palmas.to.gov.br/media/leis/lei-ordinaria-371-1992-11-04-8-11-2021-16-27-56.pdf). Acesso em: 6 ago. 2022.

_____. *Lei 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, TO: Câmara Municipal, 1994. Disponível em: <https://legislativo.palmas.to.gov.br/media/leis/lei-ordinaria-468-1994-01-06-15-1-2019-16-58-47.pdf>. Acesso em: 11 mar. 2023.

_____. *Lei Complementar nº 224, de 14 de dezembro de 2010*. Altera dispositivos da lei nº 045, de 22 de março de 1990, que dispõe sobre o Código Municipal de Obras, na forma que especifica. Palmas, TO: Prefeitura Municipal, 2010. Disponível em: <https://legislativo.palmas.to.gov.br/media/leis/LEI%20COMPLEMENTAR%20N%C2%BA%20224%20de%2014-12-2010%2014-21-18.pdf>. Acesso em: 11 mar. 2023.

_____. *Lei Complementar nº 229, de 9 de agosto de 2011*. Altera, acresce e revoga dispositivos da Lei nº 045, de 22 de março de 1990, que estabelece o Código Municipal de Obras, na forma que especifica. Palmas, TO: Prefeitura Municipal, 2011. Disponível em: <https://legislativo.palmas.to.gov.br/media/leis/LEI%20COMPLEMENTAR%20N%C2%BA%20229%20de%2009-08-2011%2014-24-1.pdf>. Acesso em: 11 mar. 2023.

_____. *Lei Complementar nº 253, de 21 de junho de 2012*. Revoga a Lei Complementar nº 245, de 17 de fevereiro de 2012, na forma que especifica. Palmas, TO: Prefeitura Municipal, 2012. Disponível em: <https://legislativo.palmas.to.gov.br/media/leis/LEI%20COMPLEMENTAR%20N%C2%BA%20253%20de%2021-06-2012%2012-52-46.pdf>. Acesso em: 11 mar. 2023.

_____. *Lei Complementar nº 272, de 28 de dezembro de 2012*. Altera o inciso V do art. 101 da Lei nº 045, de 22 de março de 1990, que altera a Lei nº 31, de 07 de dezembro de 1989, que estabelece o Código Municipal de Obras, na forma que especifica. Palmas, TO: Prefeitura Municipal, 2012. Disponível em: <https://legislativo.palmas.to.gov.br/media/leis/LEI%20COMPLEMENTAR%20N%C2%BA%20272%20de%2028-12-2012%2016-2-32.pdf>. Acesso em: 11 mar. 2023.

_____. *Lei Complementar nº 274, de 28 de dezembro de 2012*. Dispõe sobre a aplicação da Outorga Onerosa do Direito de Construir e da Mudança de Uso. Palmas, TO: Prefeitura Municipal, 2012. Disponível em: <https://legislativo.palmas.to.gov.br/media/leis/lei-complementar-274-2012-12-28-24-4-2015-17-30-34.pdf>. Acesso em: 11 mar. 2023.

_____. *Lei Complementar nº 287, de 28 de novembro de 2013*. Autoriza o Poder Executivo regularizar edificações concluídas ou parcialmente concluídas, e adota outras providências.

Palmas, TO: Prefeitura Municipal, 2013^a. Disponível em: [//legislativo.palmas.to.gov.br/media/leis/lei-complementar-287-2013-11-28-11-1-2019-17-18-35.pdf](https://legislativo.palmas.to.gov.br/media/leis/lei-complementar-287-2013-11-28-11-1-2019-17-18-35.pdf). Acesso em: 11 mar. 2023.

_____. *Lei n° 1.981, de 18 de julho de 2013*. Cria o Instituto Municipal de Planejamento de Palmas na forma que especifica e adota outras providências. Palmas, TO: Prefeitura Municipal, 2013b. Disponível em: <https://legislativo.palmas.to.gov.br/media/leis/lei-ordinaria-1.981-2013-07-18-26-4-2022-15-47-41.pdf>. Acesso em: 6 ago. 2022.

_____. *Lei Complementar n° 305, de 02 de outubro de 2014*. Altera a Lei n° 31, de 07 de dezembro de 1989, que estabelece o Código Municipal de Obras. Palmas, TO: Câmara Municipal, 2014^a. Disponível em: <https://legislativo.palmas.to.gov.br/media/leis/lei-complementar-305-2014-10-02-15-5-2017-16-12-43.pdf>. Acesso em: 6 ago. 2022.

_____. *Lei Complementar n° 310, de 31 de dezembro de 2014*. Altera a Lei Complementar n° 305, de 2 de outubro de 2014, que dispõe sobre o Código de Municipal de Obras, na parte que especifica. Palmas, TO: Prefeitura Municipal, 2014b. Disponível em: <https://legislativo.palmas.to.gov.br/media/leis/lei-complementar-310-2014-12-31-23-1-2015-16-22-56.pdf>. Acesso em: mar. 11 2023.

_____. *Lei Complementar n° 321, de 13 de agosto de 2015*. Dispõe sobre a divisão da Área Urbana da Sede do Município de Palmas em Zonas de Uso e dá outras providências. Palmas, TO: Câmara Municipal, 2015^a. Disponível em: [//legislativo.palmas.to.gov.br/media/leis/lei-complementar-321-2015-08-13-29-10-2015-9-36-35.pdf](https://legislativo.palmas.to.gov.br/media/leis/lei-complementar-321-2015-08-13-29-10-2015-9-36-35.pdf). Acesso em: 6 ago. 2022.

_____. *Lei Complementar n° 327, de 24 de novembro de 2015*. Cria o Programa Palmas Solar para estabelecer incentivos ao desenvolvimento tecnológico, ao uso e a instalação de sistemas de conversão e/ou aproveitamento de energia solar no município de Palmas. Palmas, TO: Prefeitura Municipal, 2015b. Disponível em: <https://legislativo.palmas.to.gov.br/media/leis/lei-complementar-327-2015-11-24-4-4-2019-12-46-18.pdf>. Acesso em: 11 mar. 2023.

_____. *Lei Complementar n° 327, de 24 de novembro de 2015*. Cria o Programa Palmas Solar para estabelecer incentivos ao desenvolvimento tecnológico, ao uso e a instalação de sistemas de conversão e/ou aproveitamento de energia solar no município de Palmas, e adota outras providências. Palmas, TO: Prefeitura de Palmas, 2015c. Disponível em: [//legislativo.palmas.to.gov.br/media/leis/lei-complementar-327-2015-11-24-4-4-2019-12-46-18.pdf](https://legislativo.palmas.to.gov.br/media/leis/lei-complementar-327-2015-11-24-4-4-2019-12-46-18.pdf). Acesso em: 8 ago. 2022.

_____. *Decreto n° 1.506, de 18 de dezembro de 2017*. Dá nova regulamentação à LC 327/205, para dispor sobre o fluxo processual e critérios objetivos para aplicação dos quesitos de obrigatoriedade e incentivo estabelecidos para o Programa Palmas Solar [...]. Palmas, TO: Prefeitura de Palmas, 2017^a. Disponível em: [//legislativo.palmas.to.gov.br/media/leis/decreto-1.506-2017-12-18-22-12-2017-15-58-22.pdf](https://legislativo.palmas.to.gov.br/media/leis/decreto-1.506-2017-12-18-22-12-2017-15-58-22.pdf). Acesso em: 8 ago. 2022.

_____. *Lei Complementar n° 372, de 2 de maio de 2017*. Altera a Lei Complementar n° 305, de 2 de outubro de 2014, que dispõe sobre o Código Municipal de Obras, na parte que especifica. Palmas, TO: Prefeitura de Palmas, 2017b. Disponível em:

<https://legislativo.palmas.to.gov.br/media/leis/lei-complementar-372-2017-05-02-3-5-2017-10-59-31.pdf>. Acesso em: 11 mar. 2023.

_____. *Lei nº 2.299, de 30 de março de 2017*. Dispões sobre a reorganização administrativa do Poder Executivo do município de Palmas, na forma que especifica, e adota outras providências. Palmas, TO: Prefeitura de Palmas, 2017c. Disponível em: [//legislativo.palmas.to.gov.br/media/leis/lei-ordinaria-2.299-2017-03-30-26-4-2022-16-32-20.pdf](https://legislativo.palmas.to.gov.br/media/leis/lei-ordinaria-2.299-2017-03-30-26-4-2022-16-32-20.pdf). Acesso em: 6 ago. 2022.

_____. *Decreto nº 1.618, de 14 de junho de 2018*. Implanta e regulamenta os procedimentos a serem adotados para solicitação de licenciamento [...] para obras de até dois pavimentos [...], no município de Palmas: Palmas, TO: Prefeitura de Palmas, 2018^a. Disponível em [//legislativo.palmas.to.gov.br/media/leis/decreto-1618-2018-06-14-15-6-2018-10-58-15.pdf](https://legislativo.palmas.to.gov.br/media/leis/decreto-1618-2018-06-14-15-6-2018-10-58-15.pdf). Acesso em: 6 ago. 2022.

_____. *Decreto nº 1.618, de 14 de junho de 2018*. Implanta e regulamenta os procedimentos a serem adotados para solicitação de licenciamento visando a concessão de alvará de projeto e execução, para obras de até dois pavimentos, por meio do Projeto de Implantação de Edificação e Habite-se. Palmas, TO: Prefeitura de Palmas, 2018b. Disponível em: <https://legislativo.palmas.to.gov.br/media/leis/decreto-1618-2018-06-14-29-8-2022-16-18-58.pdf> Acesso em: 11 mar. 2023.

_____. *Lei Complementar nº 400, de 2 de abril de 2018*. Plano Diretor Participativo do Município de Palmas - TO. Palmas, TO: Prefeitura de Palmas, 2018c. Disponível em: <https://legislativo.palmas.to.gov.br/media/leis/lei-complementar-400-2018-04-02-16-8-2022-15-2-5.pdf>. Acesso em: 11 mar. 2023.

_____. *Lei Complementar nº 401, de 3 de maio de 2018*. Altera dispositivos da LC 287/2013, que autoriza o Poder Executivo a regularizar edificações concluídas ou parcialmente concluídas [...]. Palmas, TO: Câmara Municipal de Palmas, 2018d. Disponível em: [//legislativo.palmas.to.gov.br/media/leis/lei-complementar-401-2018-05-03-4-5-2018-9-3-42.pdf](https://legislativo.palmas.to.gov.br/media/leis/lei-complementar-401-2018-05-03-4-5-2018-9-3-42.pdf). Acesso em: 11 mar. 2023.

_____. *Lei Complementar nº 409, de 20 de dezembro de 2018*. Altera o inciso II do art. 15 da LC 287/2013, para modificar a metragem da área total construída e adota outra providência. Palmas, TO: Prefeitura de Palmas, 2018e. Disponível em : [//legislativo.palmas.to.gov.br/media/leis/lei-complementar-409-2018-12-20-10-1-2019-16-42-46.pdf](https://legislativo.palmas.to.gov.br/media/leis/lei-complementar-409-2018-12-20-10-1-2019-16-42-46.pdf). Acesso em: 11 mar. 2023.

_____. *Minuta de Projeto de Lei*. Institui o Código de Obras e Edificações para projeto, implantação e licenciamento de edificações no Município de Palmas e dá outras providências. Palmas, TO: Prefeitura de Palmas, 2019. Disponível em: [//www.palmas.to.gov.br/media/doc/7_1_2020_15_59_25.pdf](https://www.palmas.to.gov.br/media/doc/7_1_2020_15_59_25.pdf). Acesso em: 11 mar. 2023.

_____. *Decreto nº 2.165, de 24 de fevereiro de 2022*. Altera o Anexo Único do Decreto nº 1.667/2018, que aprova o novo Regulamento do Código Tributário do Municípios de Palmas, nas partes que especifica. Palmas, TO: Prefeitura de Palmas, 2022^a. Disponível em:

//legislativo.palmas.to.gov.br/media/leis/decreto-2.165-2022-02-24-25-2-2022-14-22-52.pdf. Acesso em: 11 mar. 2023.

_____. *Decreto nº 2.249, de 26 de agosto de 2022*. Revoga o Decreto nº 1.618, de 14 de junho de 2018, e adota outra providência. Palmas, TO: Prefeitura de Palmas, 2022b. Disponível em: <https://legislativo.palmas.to.gov.br/media/leis/decreto-2.249-2022-08-26-29-8-2022-16-9-5.pdf>. Acesso em: 11 mar. 2023.

_____. *Portaria GAB/SEFIN nº 114, de 12 de dezembro de 2022*. Estabelece o valor da Unidade Fiscal de Palmas - UFIP, para exercício de 2023. Palmas: Secretaria Municipal de Finanças, 2022c. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=439554>. Acesso em: 11 mar. 2023.

_____. *Portaria/SEDUSR nº 284, de 12 de setembro de 2022*. Implanta e regulamenta os procedimentos a serem adotados para solicitação de APROVAÇÃO SIMPLIFICADA, para obras residenciais de até dois pavimentos. Diário Oficial de Palmas, Palmas, TO, ano 13, n. 3.059, p. 11-14, 12 set. 2022. Disponível em: <http://diariooficial.palmas.to.gov.br/media/diario/3059-12-9-2022-22-31-47.pdf>. Acesso em: 11 mar. 2023.

RAFAEL, F. Impacto da digitalização dos serviços públicos no Brasil. *Aprova Digital*, [s.l.], 2022. Disponível em: <https://aprova.com.br/blog/impacto-da-digitalizacao-dos-servicos-publicos/>. Acesso em: 7 ago. 2022.

RIBEIRO, F. V. Produção Contraditória do Espaço Urbano e Resistências. In: CARLOS, A. F., *A Crise Urbana*. São Paulo: Contexto, 2018.

RIO DE JANEIRO. *Decreto nº 6.000, de 1º de julho de 1937*. Código de Obras do Distrito Federal. Rio de Janeiro: Prefeitura do Distrito Federal, 1937. Disponível em: <http://www.rio.rj.gov.br/web/arquivogeral/codigo-de-obras-de-1937>. Acesso em: 7 ago. 2022.

RIO DE JANEIRO. *Lei Complementar nº 198, de 14 de janeiro de 2019*. Institui o Código de Obras e Edificações Simplificado do Município do Rio de Janeiro - COES. Rio de Janeiro: Poder Executivo. Disponível em: <http://www.rio.rj.gov.br/web/smu/texto-da-lei>. Acesso em: 7 ago. 2022.

RODOVALHO, S. A. *Palmas, do Projeto ao Plano: o papel do planejamento urbano na produção do espaço*. 2012. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional). Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional – Universidade Federal do Tocantins, Palmas, 2012.

RODOVALHO, S. A. *A política urbana como instituição: o caso do planejamento e gestão urbanos em Palmas (TO) pós Estatuto da Cidade*. 2020. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Regional). Curso de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional – Universidade Federal do Tocantins, Palmas.

RODRIGUES, A. M. A matriz discursiva sobre o "meio ambiente": produção do espaço urbano - agentes, escalas, conflitos. In: CARLOS, A. F. ; SOUZA, M. L.; BELTRÃO SPOSITO, M. E. *A Produção do Espaço Urbano*. São Paulo: Contexto, 2020.

ROLNIK, R. *A Cidade e a Lei: Legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo*. São Paulo: Studio Nobel, 1997.

ROLNIK, R. *Guerra dos Lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças*. São Paulo: Boitempo, 2015.

ROMERO, M. D.; REIS, L. B. *Eficiência energética em edifícios*. Barueri: Manole, 2012.

SÃO JOSÉ DOS CAMPOS. *Lei Complementar nº 651, de 18 de novembro de 2022*. Institui o Código de Edificações que estabelece as normas relativas às edificações no município de São José dos Campos. São Paulo: Prefeitura de São José dos Campos, 2022. Disponível em: <https://camarasempapel.camarasjc.sp.gov.br/Arquivo/Documents/legislacao/html/C6512022.html>. Acesso em: 11 mar. 2023.

SÃO JOSÉ DOS CAMPOS. *Manual de Estratégias Sustentáveis*. São Paulo: Prefeitura de São José Dos Campos, 2022. Disponível em <https://www.sjc.sp.gov.br/media/183656/manual-completo-publicacao.pdf>. Acesso em: 11 mar. 2023.

SÃO PAULO. *Decreto nº 233, de 2 de março de 1894*. Estabelece o Código Sanitário. São Paulo: Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo. Disponível em : <https://www.al.sp.gov.br/norma/137356>. Acesso em: 6 ago. 2022.

_____. *Lei nº 16.642, de 9 de maio de 2017*. Aprova o Código de Obras e Edificações do Município de São Paulo [...]. São Paulo: Prefeitura de São Paulo, 2017. Disponível em : <http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-16642-de-09-de-maio-de-2017/>. Acesso em: 6 ago. 2022.

_____. *Código de Obras e Edificações: Lei nº 16.642, de 9 de maio de 2017; Decreto nº 57.776, de 7 de julho de 2017; COE Ilustrado*. São Paulo: Prefeitura de São Paulo, 2017. Disponível em: [//gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/wp-content/uploads/2018/04/codigo_de_obras_ilustrado.pdf](http://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/wp-content/uploads/2018/04/codigo_de_obras_ilustrado.pdf). Acesso em: 6 ago. 2022.

SALVADOR. *Lei nº 9.281, de 04 de outubro de 2017*. Código de Obras - institui normas relativas à execução de obras e serviços do Município de Salvador, e dá outras providências. Salvador: Prefeitura Municipal, 2017. Disponível em: [//sedur.salvador.ba.gov.br/images/arquivos_processos/2017/10/Lei_9281_2017_codigodeobras.pdf](http://sedur.salvador.ba.gov.br/images/arquivos_processos/2017/10/Lei_9281_2017_codigodeobras.pdf). Acesso em: 7 ago. 2022.

SANTOS, M. *Metamorfoses do Espaço Habitado: Fundamentos Teóricos e Metodológicos da Geografia*. 6. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo (Edusp), 2021.

SOUZA, M. L. *ABC do desenvolvimento urbano*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003.

SOUZA, M. L. *A Prisão e a Ágora: reflexões em torno da democratização do planejamento e da gestão das cidades*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006.

SOUZA, M. L. *Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e a gestão urbanas*. 4. ed. . Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006.

VAHAN, A.; JONH, V. M; Goldemberg, J. (Coord.). *O desafio da sustentabilidade na construção civil*. São Paulo: Edgard Blucher Ltda, 2011. Série Sustentabilidade 5.

VASCONCELOS, P. D. A Utilização dos Agentes Sociais nos Estudos de Geografia Urbana: Avanço ou Recuo? In: CARLOS, A. F. ; SOUZA, M. L.; SPOSITO, M. E. , *A Produção do Espaço Urbano: agentes e processos, escalas e desafios*. São Paulo: Contexto, 2020.

VELASQUES, A. B. *A Concepção de Palmas (1989) e a Sua Condição Moderna*. Rio de Janeiro: Universidade Federal do Rio de Janeiro. PROURB/UFRJ, 2010.

VILLAÇA, F. *Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1999.

VILLAÇA, F. *Espaço intraurbano no Brasil*. 2.ed.. São Paulo: Studio Nobel, 2001.

YUDELSON, J. *Green Building A to Z: Understanding the language of Green Building*. Canada: New Society Publishers, 2007.

ANEXO 1 – ROTEIRO DAS ENTREVISTAS

1. Instituição:

2. Representante:

3. Função/cargo:

4. Local/data:

5. Perguntas (gerais):

Na sua opinião,

- a. O código de obras de Palmas contribuiu com a produção do espaço urbano? Positivamente ou negativamente? Poderia trazer exemplos?
- b. Poderia apontar procedimentos do código que potencializam o cumprimento da função social da propriedade privada?
- c. Existem mecanismos externos (por exemplo, outras leis, decretos, portarias) que enfraquecem a efetividade do código de obras?
- d. Como o Código de Obras de Palmas pode ser mais eficiente? Poderia descrever temas que deveriam ser abordados pelo instrumento?

6. Observação:

- a. Trata-se de um roteiro semiestruturado, com tópicos relevantes ao tema. O entrevistado teve liberdade de desenvolver a entrevista conforme seu interesse e área de atuação, incluindo novas perguntas e esclarecimentos.
- b. As entrevistas foram realizadas conforme a disponibilidade e preferência do entrevistado: presenciais, em meio digital (videoconferência) e por telefonema.

SILENIOANEXO 1 – ROTEIRO DAS ENTREVISTAS

1. **Instituição:** CAU/TO
2. **Representante:** Silenio Martins Camargo
3. **Função/cargo:** Presidente
4. **Local/data:** 08 de março de 2023
5. **Perguntas (gerais):**

Na sua opinião,

- a. **O código de obras de Palmas contribuiu para a produção do espaço urbano? Positivamente ou negativamente? Poderia trazer exemplos?**

R.: Sim o código de obras contribui para a produção do espaço urbano, porém de forma insignificante uma vez que ele não aborda os aspectos vinculados ao coletivo, trata das questões internas das edificações. Desta forma influencia a produção das edificações urbanas e não propriamente no espaço urbano coletivo.

- b. **Poderia apontar procedimentos do código que potencializam o cumprimento da função social da propriedade privada?**

R.: De certa forma o cód. de obras de palmas não aborda as questões da função social da propriedade, este assunto é abordado na Lei do Plano Diretor (400/2017).

- c. **Existem mecanismos externos (por exemplo, outras leis, decretos, portarias) que enfraquecem a efetividade do código de obras?**

R.: Existem vários outros órgãos que tem legislações específicas regrado as atividades a serem desenvolvidas e os espaços dos edifícios sobre sua jurisdição. A exemplo a VISA estadual, que normatiza todos as edificações da saúde, indo desde tamanho dos

ambientes, até os tipos de revestimentos. O MEC faz o mesmo com as edificações escolares, criando suas próprias normas.

Existem também as legislações que tratam de temas específicos, que podem ser federais ou estaduais, a Lei de Acessibilidade (Lei federal Nº 10.098/2000), a Leis de segurança, e neste caso as mais emblemáticas são das de proteção e combate a incêndio e catástrofes, que são estaduais. Vale ressaltar que estas leis estaduais e federais são, na hierarquia legal, superiores às municipais. Afora isso tem as normatizações feitas pela ABNT, que apesar de não serem leis, devem ser consideradas quando da elaboração de projetos e execução das obras.

Neste contexto o código de obras passa a ser conflitante com outras legislações vigentes e por diversas vezes, as contrariam o que é inconstitucional.

d. Como o Código de Obras de Palmas pode ser mais eficiente? Poderia descrever temas que deveriam ser abordados pelo instrumento?

R.: Sem sombra de dúvidas o CO poderia ser mais eficiente, ao passo que ele se atentasse para o regramento das expedições dos alvarás, licenças, habite-se e outros e das questões de segurança no tocante a coletividade, sanções passíveis de serem aplicadas nos casos de descumprimento das regras estabelecidas, dentre outras questões formais.

Acreditamos que o CO, enquanto instrumento de regras edículas deveriam se propor a normatizar o coletivo, ou seja as questões que afetam a coletividade e não fazer interferências pontuais de medidas mínimas de ambientes e seu pé direito, dimensões de aberturas de iluminação e ventilação, metragens e ambientes mínimos de uma habitação, coisas que qualquer profissional da área domina com excelência, uma vez que isso é tema, exaustivamente ensinado nas faculdades de AU. O CO não deve ser uma receita de bolo para ser produzir edificações. Acreditamos ainda que os profissionais arquitetos devam ter a liberdade de fazer seus projetos da forma que

melhor atender as necessidades de seus clientes sem nenhuma interferência na sua criação, no que diz respeito às questões privativas de sua edificação.

e. Fique à vontade para apresentar outras considerações sobre o tema.

R.: A meu ver o CO, enquanto regras edilícias que tratam de assuntos que não dizem respeito a coletividade, não deveria existir, pois a legislação que garante os direitos e deveres coletivos é a Lei de Uso Solo Urbano.

Esta é a Lei que ordena e disciplina a interrelação entre os diversos tipos de usos, os edifícios e seus entornos, espaços abertos e construídos, ou seja, é o mecanismo pelo qual o Planejamento Urbano se utiliza para “planejar a cidade”, em sentido mais amplo, levando em consideração todos os aspectos do espaço cidade, suas fragilidades e potencialidades, e principalmente fazer com que as cidades cumpram a sua função social.

Neste sentido entendemos que CO se tornou obsoleto e desnecessário para as Cidades, e que os planejadores devam investir em leis que garantam um desenvolvimento ordenado das cidades, as tornando espaços mais acolhedores e mais humanos, onde os valores coletivos sejam priorizados e sua função social seja cumprida.

SILENIO MARTINS
CAMARGO:53071085168

Assinado de forma digital por SILENIO MARTINS
CAMARGO:53071085168
Dados: 2023.03.08 19:53:10 -03'00'

ANEXO 1 – ROTEIRO DAS ENTREVISTAS

1. **Instituição:** SINDUSCON
2. **Representante:** Clerson Dalvani Reis
3. **Função/cargo:** Diretor
4. **Local/data:** 13/03/2023 – Palmas/TO
5. **Perguntas (gerais):**

Na sua opinião,

- a. O código de obras de Palmas contribuiu para a produção do espaço urbano? Positivamente ou negativamente? Poderia trazer exemplos?
Creio que contribui de forma positiva. Impede construções irregulares que podem prejudicar o desenvolvimento dos ambientes, especialmente nos afastamentos que, quando não respeitados, causam um prejuízo à cidade e aos cidadãos.
- b. Poderia apontar procedimentos do código que potencializam o cumprimento da função social da propriedade privada?
A questão (Lei Municipal 386/93), não especificamente no código de obras, mas em conjunto com este trata de questões relativa às áreas urbanas específicas. A função social da propriedade privada passa pela permissão de uso e ocupação do solo, disciplinando o desenvolvimento da cidade levando em consideração áreas de usos específicos que são fundamentais para garantir o “conforto” de populações presentes em determinados territórios. Exemplo disso são Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) que são porções do território destinadas, predominantemente, à moradia digna para a população da baixa renda ou outras finalidades.
- c. Existem mecanismos externos (por exemplo, outras leis, decretos, portarias) que enfraquecem a efetividade do código de obras?

Não creio, ou melhor, não posso afirmar que existem decretos que enfraquecem a efetividade do Código de Edificações. Sei que existem previsões legais posteriores que permitem regularizar o que foi construído em desacordo com o Código em determinada época ou período. Não posso precisar qual lei realizou isso em Palmas/TO, mas sei que existem casos de “ajustes” parciais na construção que, cumprindo alguns requisitos, permitem regularizar o que (inicialmente) foi construído de forma irregular e em desacordo com o Código. Também acredito que quando há construções irregulares, a possibilidade de regularização de uma obra “em desacordo com o Código” pode ser uma saída para viabilizar a documentação de uma construção com determinados ajustes que minimizam o “dano” provocado pela irregularidade. Acredito que o Código é mais prejudicado pela falta de fiscalização do que pelas leis complementares posteriores.

d. Como o Código de Obras de Palmas pode ser mais eficiente? Poderia descrever temas que deveriam ser abordados pelo instrumento?

Acho que o Código é extremamente eficiente, acredito que ultrapassa os limites quando disciplina até questões de escolha do proprietário ou engenheiro/arquiteto responsável. Por exemplo disciplinando áreas de janelas, larguras mínimas de cômodos e, muitas vezes, impedindo a criatividade para ter um ambiente “diferente” com finalidade específica. Hoje, em diversos locais, os “micro-apartamentos” (com áreas abaixo de 35m²) são uma tendência para um mercado e para um público específico e o Código de obras não permite tal empreendimento pois determina áreas mínimas para cômodos e ambientes.

Por último acredito que a fiscalização deve ser mais eficiente para “chegar” no problema bem no início antes da construção estar muito avançada. Quando a fiscalização chega tardiamente o proprietário prefere não corrigir mais pois já gastou muitos recursos e acaba concluindo a obra de forma irregular.

e. Fique à vontade para apresentar outras considerações sobre o tema.

Acho que hoje o código de obras deve se resumir a questão de uso do solo, afastamentos e "principalmente" à questão da permeabilidade do solo que recebe pouca atenção.

O uso do solo para definir o tipo de ambiente permitido em cada terreno e os afastamentos laterais, de frente e fundo para garantir uma boa cidade no futuro. A questão da área permeável para garantir uma cidade sem grandes alterações no ciclo hidrológico que venham a prejudicar e sobrecarregar o sistema de drenagem da cidade provocando, em um futuro próximo, alagamentos e necessidade de grandes obras para contornar e corrigir o sistema de drenagem.



Clerson Dalvani Reis
Diretor Sinduscon

ANEXO 1 – ROTEIRO DAS ENTREVISTAS

1. **Instituição:** Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e Serviços Regionais
2. **Representante:** Edmilson Vieira das Virgens
3. **Função/cargo:** Arquiteta/Chefe de Divisão de Análise de Projetos
4. **Local/data:** 15/03/2023
5. **Perguntas (gerais):**

Na sua opinião,

- a. O código de obras de Palmas contribuiu para a produção do espaço urbano? Positivamente ou negativamente? Poderia trazer exemplos?

Contribui positivamente, pois regula o uso do espaço urbano pelas edificações, visando priorizar a segurança e a saúde da população. Como exemplo posso citar o controle da ventilação e iluminação natural, tão importante para a saúde de todos.

- b. Poderia apontar procedimentos do código que potencializam o cumprimento da função social da propriedade privada?

Acredito que a preocupação do Código de Obras de Palmas com a qualidade das edificações, nos quesitos acima citados, ventilação e iluminação natural, visando a garantia da saúde da população, além de primar pela qualidade e segurança dos espaços projetados, auxilia no cumprimento da função social das edificações.

- c. Existem mecanismos externos (por exemplo, outras leis, decretos, portarias) que enfraquecem a efetividade do código de obras?

Temos a Resolução Federal CGSIM n° 64, de 11 de dezembro de 2020, que atualmente está revogada para revisão, mas que tem previsão de retorno para

o ano de 2023, enfraquece a atuação do código de obras e de toda regulação urbanística existente, com a argumentação de garantir a liberdade econômica.

- d. Como o Código de Obras de Palmas pode ser mais eficiente? Poderia descrever temas que deveriam ser abordados pelo instrumento?

Poderia ser mais eficiente se tratasse somente de temas mais abrangentes para a coletividade, como saúde, segurança e desempenho das edificações. Entretanto, apesar do objetivo do Código de Obras atual abranger esses temas, a lei também se detém em assuntos que interferem na concepção do projeto, em partes que não necessitam de intervenção do poder público, o que causa pontos de conflito entre Prefeitura, profissionais e demais cidadãos.

A segurança viária é um tema que o código atual não aborda e que poderia evitar transtornos causados por edificações de médio e grande porte na cidade.

- e. Fique à vontade para apresentar outras considerações sobre o tema.

O Código de Obras de Palmas precisa de revisão há vários anos, apesar de algumas tentativas da equipe técnica nesse sentido, nenhuma revisão já realizada chegou a ser publicada. Atualmente está sendo realizada uma revisão no sentido de tornar o código menos burocrático e mais eficiente do ponto de vista urbanístico e coletivo, bem como para acrescentar pontos omissos na legislação municipal atual.

Na minha opinião, os códigos de obra não deveriam interferir na concepção do projeto, como área mínima de uma sala de estar, por exemplo. A legislação deveria intervir apenas nos impactos causados no trânsito devido ao porte e potencial de quantidade de usuários, no desempenho energético, condições de salubridade, segurança e acessibilidade das edificações.

ANEXO 1 – ROTEIRO DAS ENTREVISTAS

1. **Instituição:**
IMPUP – Instituto Municipal de Planejamento Urbano
2. **Representante:**
Lúcio Milhomem Cavalcante Pinto
3. **Função/cargo:**
Arquiteto e Urbanista / Presidente do IMPUP
4. **Local/data:**
Palmas / TO, 17/03/2023
5. **Perguntas (gerais):**

Na sua opinião,

- a. O código de obras de Palmas contribuiu para a produção do espaço urbano? Positivamente ou negativamente? Poderia trazer exemplos?

Inicialmente há nas cidades uma falta de entendimento ou sombreamentos nas leis que tratam de uso do solo e o código de obras. A primeira realmente tem uma grande influência para a produção do espaço construído, uma vez que traz parâmetros urbanísticos que regulam o espaço privado e público, tipos de usos permitidos ou proibidos etc. O segundo tem uma menor influência na produção do espaço urbano uma vez que trata mais especificamente das edificações e dos procedimentos administrativos de permissão de construção e ocupação. O foco do atual código de obras de Palmas, instituído em 1994 e com poucas atualizações, acaba tendo uma influência negativa para a produção do espaço urbano pois fica restrito a aspectos pormenorizados de uma construção (por exemplo: tamanhos de ambientes e definição de áreas mínimas; dimensão de janelas e aberturas; etc.) em vez de questões que diriam respeito à coletividade (por exemplo: padrão de calçadas e exigência da sua execução e manutenção; exigências para arborização e sombreamento das calçadas; definição de exigências específicas para edificações que provoquem mais incomodidade na vizinhança, inclusive com o tratamento diferenciado de exigência de vagas para estacionamento; etc.).

- b. Poderia apontar procedimentos do código que potencializam o cumprimento da função social da propriedade privada?

Assim como na questão anterior, há uma certa complexidade em compreender o que seria esta função social da propriedade. Poderíamos revisitar diversos autores

para discutir esse aspecto, porém vamos nos ater ao que diz o Plano Diretor, Lei Complementar nº 400, art. 5º, Parágrafo único: *A função social da cidade de Palmas corresponde ao direito à terra, à moradia, ao saneamento ambiental, a uma cidade humanizada, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho, à cultura, ao lazer e ao meio ambiente sustentável, para as presentes e futuras gerações.*

O PDP não define qual a função social da propriedade privada, mas podemos conceber que deveria estar em consonância com o que é definido para a cidade. Neste aspecto reafirmamos o que foi apontado na questão anterior, o código de obras em vigência guarda bem pouca relevância no sentido de alcançar os objetivos coletivos. No mesmo pensamento, não adianta discutir questões muito etéreas em uma lei que se faz com aplicações muito práticas, ou seja, critérios gerais quanto à função social da propriedade discutidos e definidos no PDP devem ser regulamentados e exigidos no código de obras de modo que seja regra para todos os cidadãos (por exemplo: o PDP traz uma exigência quanto ao plantio de árvores nas calçadas, para melhoria do sombreamento da cidade; o código de obras deve trazer os parâmetros desta exigência e como serão cumpridos).

- c. Existem mecanismos externos (por exemplo, outras leis, decretos, portarias) que enfraquecem a efetividade do código de obras?

O código de obras instituído em 1994 nunca passou por atualizações; em 2010 foi instituída a Lei Complementar nº 209 para empreendimentos de interesse social, alterando algumas regras para edificações produzidas para programas habitacionais específicos; já em 2018 foi publicado o Decreto nº 1.618 (substituído pela PORTARIA/SEDUSR Nº 284, de 12 de setembro de 2022) que definiu um procedimento simplificado para a emissão de alvará e habite-se para edificações de até dois pavimentos. O decreto foi o instrumento que introduziu mudanças mais profundas, uma vez que pretendia alterar a lógica da abordagem do próprio código – em vez de um emaranhado de regras que definem o desenho da edificação, passaria a dar maior atenção ao procedimento da análise e aprovação e regras gerais, principalmente ao atendimento dos principais parâmetros urbanísticos – afastamentos, taxas e índices de ocupação; permeabilidade; etc. O instrumento foi bem recebido por uma grande parcela de profissionais, uma vez que acelerou bastante a emissão de licenças, porém também há diversas críticas quanto a esse processo uma vez que acabou

facilitando tentativas de burla e fraude, principalmente por ser um processo baseado na autodeclaração e a autorresponsabilidade. Muitas cidades no Brasil veem revendo seus normativos introduzindo práticas de simplificação do processo de licenciamento, a revisão do código de obras de Palmas vai nesse sentido, tentando reconstruir todo o arcabouço jurídico e os procedimentos processuais – simplificação dos procedimentos, digitalização etc.

d. Como o Código de Obras de Palmas pode ser mais eficiente? Poderia descrever temas que deveriam ser abordados pelo instrumento?

Um movimento que começou a tomar corpo no Brasil foi uma iniciativa de discussão de desburocratização a partir da esfera federal. Inicialmente enxergamos como desastrosa a estratégia adotada, centralizando a discussão no órgão responsável pela economia e não envolvendo os demais entes federados, em especial os municípios, responsáveis pelo licenciamento local. De qualquer maneira, guardadas as minúcias das legislações urbanísticas de cada município, seria interessante normas gerais relativas às construções e critérios gerais para o licenciamento, mais simplificado e com procedimentos mais homogêneos. Seria uma iniciativa que melhoraria o entendimento da ação dos profissionais e empresas, melhorando os prazos e a qualidade de obras em todo o país. No âmbito local, algo que deve ser bem tratado são as punições decorrentes da burla ou da imperícia dos responsáveis pelas obras, principalmente em se tratando de ampliação de procedimentos auto declaratórios – o que é uma inversão ao que boa parte da sociedade já está acostumada.

e. Fique à vontade para apresentar outras considerações sobre o tema.

No momento as equipes técnicas da Prefeitura de Palmas vêm trabalhando na revisão da legislação urbanística da capital. Dentre os principais instrumentos legais conexos à política de desenvolvimento do Município que deverão ser desenvolvidos, adaptados ou revisados, por estarem bastante defasadas para as exigências atuais da cidade, estão listados: a Lei de Uso e Ocupação do Solo – LUOS (1993), Lei de Parcelamento do Solo Urbano – LEPAR (1994), Código de Obras e Edificações (1990), Código de Posturas (1992) e suas alterações. Estas leis deverão estar em consonância com o Plano Diretor, constituindo parte do processo contínuo e integrado de planejamento territorial, respeitando e garantindo a participação popular. Algo que deve ser trabalhado nos próximos anos pela gestão pública do município é justamente a integração do seu

planejamento, evitando que as leis fiquem tão defasadas – a oportunidade da discussão decenal da revisão do plano diretor pode ser utilizada também para se aprofundar nas demais leis urbanísticas, organizando revisões incrementais, em vez de se refazer tudo novamente.

LÚCIO MILHOMEM
CAVALCANTE
PINTO

Assinado de forma digital
por LÚCIO MILHOMEM
CAVALCANTE PINTO
Dados: 2023.03.20
15:45:34 -0300