



PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS DO AMBIENTE
CAMPUS UNIVERSITÁRIO DE PALMAS

KÁSSIA DA COSTA VIEIRA

**APROPRIAÇÃO PRIVADA E VALORIZAÇÃO IMOBILIÁRIA NA
“ORLA” DE PALMAS-TO: ONDE E QUANDO OS PROJETOS
DISFARÇAM OS VERDADEIROS PLANOS**

PALMAS
2019



PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS DO AMBIENTE
CAMPUS UNIVERSITÁRIO DE PALMAS

KÁSSIA DA COSTA VIEIRA

**APROPRIAÇÃO PRIVADA E VALORIZAÇÃO IMOBILIÁRIA NA
“ORLA” DE PALMAS-TO: ONDE E QUANDO OS PROJETOS
DISFARÇAM OS VERDADEIROS PLANOS**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências do Ambiente (CIAMB), da Universidade Federal do Tocantins (UFT), como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Ciências do Ambiente.

Área de Concentração: Natureza, cultura e sociedade

Orientadora: Profa. Dra. Kelly Cristine Fernandes de Oliveira Bessa

Coorientadora: Profa. Dra. Ana Beatriz Araújo Velasques

PALMAS
Março/2019

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

V658a Vieira, Kássia da Costa.

Apropriação privada e valorização imobiliária na "orla" de Palmas-TO: onde e quando os projetos disfarçam os verdadeiros planos. / Kássia da Costa Vieira. – Palmas, TO, 2019.

137 f.

Dissertação (Mestrado Acadêmico) - Universidade Federal do Tocantins – Câmpus Universitário de Palmas - Curso de Pós-Graduação (Mestrado) em Ciências do Ambiente, 2019.

Orientadora : Kelly Cristine Fernandes de Oliveira Bessa

Coorientadora : Ana Beatriz Araújo Velasques

1. Área de Lazer e Cultura. 2. Valor de uso. 3. Valor de troca. 4. Projetos Urbanos. I. Título

CDD 628

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

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

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

**APROPRIAÇÃO PRIVADA E VALORIZAÇÃO IMOBILIÁRIA NA “ORLA” DE
PALMAS-TO: ONDE E QUANDO OS PROJETOS DISFARÇAM OS VERDADEIROS
PLANOS**

Kássia da Costa Vieira

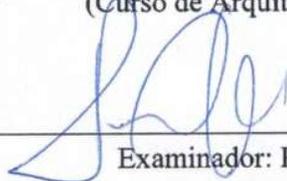
Comissão examinadora:



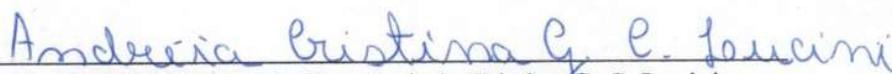
Orientadora: Profa. Dra. Kelly C. F. O. Bessa
(PPGGCiamb-UFT)



Coorientadora: Profa. Dra. Ana Beatriz A. Velasques
(Curso de Arquitetura e Urbanismo-UFT)



Examinador: Prof. Dr. Heber Gracio
(PPGGCiamb-UFT)



Examinador: Profa. Dra. Andrea Cristina G. C. Lucini
(IFT-TO Examinador Externo)

PALMAS, 29 de março de 2019

A minha família pelos momentos
de apoio e amor incondicional

AGRADECIMENTOS

A presente dissertação de mestrado não poderia chegar ao resultado alcançado sem o apoio de várias pessoas. Durante os dois anos de realização dessa pesquisa recebi importantes contribuições de profissionais que dispuseram de seu tempo para colaborar com a materialização desse trabalho, sendo assim seguem os meus sinceros agradecimentos.

Agradeço...

A Deus por permitir que mais uma etapa da minha vida seja vencida, pelas incontáveis bênçãos e maravilhas recebidas e por colocar em meu caminho pessoas com propósitos similares com quem tenho tanto aprendido.

Agradeço a minha família pela compreensão e pelo amor incondicional ofertado, que mesmo diante de tantas renúncias, nunca deixaram de apoiar e incentivar acreditando sempre que eu poderia ir além.

A prof.^a Dr^a Kelly Bessa, agradeço pela dedicada orientação e pelos ensinamentos não só relacionados a pesquisa, mas aos ensinamentos de vida que levarei desse dia em diante, aonde for. A prof.^a Dr^a Ana Beatriz Velasques, pela coorientação em mais um trabalho acadêmico, estamos juntas desde a graduação e com certeza é a responsável por plantar em mim o amor pelas cidades. Às duas, nunca conseguirei expressar a minha gratidão diante de tantas lições.

Aos colegas e aos docentes do Programa de Pós-Graduação em Ciências do Ambiente por oportunizar não só o aprendizado como o crescimento pessoal. E à concessão da bolsa, pois o presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001.

Agradeço ao arquiteto e urbanista Luís Hidelbrando Paz, por fornecer acesso ao seu banco de dados pessoal. Sem nenhum empecilho, disponibilizou importantes registros desde a época de concepção do projeto urbanístico de Palmas, além de importantes relatos que contribuíram para a compreensão dos processos que envolvem a área da orla de Palmas.

Aos profissionais que me receberam em todas as secretarias e órgãos, municipais e estaduais, que visitei ao longo da pesquisa de campo, desde o ano de 2017, e que contribuíram fossem com materiais, fosse com relatos.

Por fim, estendo meu agradecimento a todos aqueles que aqui não foram citados, mas que ajudaram de maneira direta ou indireta para a realização desse trabalho.

A todos, minha infinita gratidão.

As cidades são como as estrelas; é
preciso amá-las para entendê-las.
Flávio Villaça, 2017.

RESUMO

A presente dissertação busca compreender as mudanças no uso e na ocupação da área entre a avenida Parque e as margens do reservatório da UHE Luís Eduardo Magalhães em Palmas, capital do estado do Tocantins, que, no plano urbanístico, aparece como Área de Lazer e Cultura (ALC). Inicialmente, discutem-se as alterações que culminaram, a despeito da projeção inicial de valor de uso social e coletivo, na imposição e no predomínio do valor de troca, sobretudo a partir da implantação do Projeto Orla, com seus respectivos desdobramentos, que incluem a incorporação das demais áreas nas margens do reservatório; e, em seguida, destacam-se os novos projetos propostos para essa área. Para tanto, a operacionalização desta pesquisa apoia-se em levantamentos bibliográfico, documental e de campo, com análise e interpretação amparadas em perspectivas interdisciplinar e socioambiental. No momento de elaboração do projeto urbanístico, em 1989, surgem os primeiros interesses no que diz respeito à ALC. As mudanças começam a ocorrer com as primeiras leis urbanísticas municipais em 1991 e 1993. Mas, com o início das obras da citada usina, em 1998, surgem os primeiros projetos urbanos para essa área, encomendados pelo governo estadual e denominados Projeto Orla. Para garantir sua implantação, o governo estadual institucionaliza, em 2000, tal projeto por meio de lei, e estabelece, em 2001, parceria público-privada, com empresas do ramo da construção civil local, por meio da qual nasce a empresa Orla Participações e Investimentos S/A (Orla S/A), cujo principal objetivo é viabilizar a implantação do Projeto Orla elaborado pelo GrupoQuatro, em 2002, na quadra ALC SO 14 e parte da quadra ALC SO 34, com a aprovação do loteamento Orla 14, implicando em transferência de terras públicas para o domínio privado e mudança drástica de uso, marcada pela passagem do valor de uso social e coletivo, proposto no projeto da capital, para o valor de troca. A partir da implantação do Projeto Orla, com tendência crescente de valorização fundiária e imobiliária, ampliam-se os interesses na ALC, com novas alterações e readaptações, bem como nas demais áreas nas margens do reservatório, tanto no sentido sul como no sentido norte da área urbana. Mais recentemente, surgem novos projetos, alguns com características de grandes projetos urbanos, idealizados tanto por agentes públicos como agentes privados. Assim, tais mudanças desencadearam metamorfoses drásticas nos usos projetados para essa área da cidade, dando-lhe novos conteúdos socioespaciais, por conta da alteração da natureza dessa parcela do espaço urbano, que modifica a forma e os usos da área e ratifica as contradições entre o valor de uso e o valor de troca da terra urbana.

Palavras-chave: Área de Lazer e Cultura; valor de uso; valor de troca; projetos urbanos; mudança de uso do solo; apropriação privada; valorização imobiliária; Palmas - TO.

ABSTRACT

This dissertation seeks to understand the changes in the use and occupation of the area between *Parque* avenue and the banks of the Luís Eduardo Magalhães hydropower plant (HPP) reservoir in Palmas, capital of the state of Tocantins, which, in the urban plan, appears as an Area of Leisure and Culture (ALC). To be discussed first are the changes that culminated, in spite of the initial projection of social and collective use, in the imposition and predominance of the market value, above all in the implementation of the *Orla* (waterfront) Project, with its respective developments, which included the incorporation of the remaining areas on the banks of the reservoir; then, the new projects proposed for this area are highlighted. To this end, the operationalization of this research is supported by bibliographical, documentary and field surveys, with analysis and interpretation supported by interdisciplinary and socio-environmental perspectives. At the time of the development of the urban project, in 1989, the first interests with regard to ALC emerge. The changes began to occur with the first municipal urban laws in 1991 and 1993. But, with the beginning of the development of the aforementioned plant in 1998, the first urban projects for this area appear, commissioned by the state government and named "Orla Project". In order to ensure its implementation, the state government institutionalized this project in 2000 by way of law, and established a public-private partnership in 2001 with local construction companies, through which the company *Orla Participações e Investimentos* PLC was founded, a company whose main objective is to enable the implementation of the Orla Project developed in 2002 by GrupoQuatro, in the block ALC SO14 and part of the block ALC SO 34, with the approval of the Orla 14 allotment, implying the transfer of public lands to the private domain and drastic change of use, marked by the change from the social and collective use in the initial proposal, to market value. Since the implementation of the Orla Project, with a tendency for increasing land and property valuation, the interests in the ALC are growing, with new changes and readaptations, in the other areas on the banks of the reservoir, both in the south and north urban areas. More recently, new projects have emerged – some with the characteristics of large urban projects, idealized by both public and private agents. Thus, such projects have triggered drastic metamorphoses in the uses projected for this area of the city, giving it new socio-spatial contents, due to the alteration of the nature of this part of the urban space, that modifies the form and the uses of the area and confirms the contradictions between the use value and the market value of urban land.

Keywords: Area of Leisure and Culture; use value; market value; urban projects; change of land use; private appropriation; real estate valuation; Palmas, Tocantins.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Palmas: localização da área urbana e do reservatório da Usina Hidrelétrica (UHE) Luís Eduardo Magalhães	21
Figura 2 - Palmas: ilustração do uso e ocupação do solo urbano no projeto urbanístico, com destaque para a área social, cultural e recreacional, nas margens do futuro reservatório	27
Figura 3 - Palmas: área urbana com macroparcelamento e Área de Lazer e Cultura, na margem direita do futuro reservatório, e áreas de expansão urbanas norte e sul sem parcelamento	28
Figura 4 - Palmas: ilustração do uso social, cultural e recreacional das terras entre a avenida Parque e o futuro reservatório no projeto da capital.....	30
Figura 5 - Palmas: perspectiva de ocupação da área urbana projetada para o ano de 2010, com a manutenção dos usos sociais e coletivos, sem parcelamento na ALC, junto às margens do reservatório	31
Figura 6 - Palmas: macroparcelamento da área entre a avenida Parque e as margens do futuro reservatório, conforme a Lei Ordinária nº 85/1991	33
Figura 7 - Palmas: macroparcelamento da área entre a avenida Parque e as margens do futuro reservatório, conforme Lei 386/1993	36
Figura 8 - Palmas: edifícios da Universidade do Tocantins na quadra ALC NO 14, em [2002?]	38
Figura 9 - Palmas: estádio Nilton Santos e kártodromo Rubens Barrichello na quadra ALC SE 141, 2018	38
Figura 10 - Palmas: quadra ALC NO 13, 2018	39
Figura 11 - Palmas: antiga praia da Graciosa, [199?].....	41
Figura 12 - Palmas: proposta apresentada por Ruy Ohtake para o Projeto Orla, 1999.....	43
Figura 13 - Palmas: projeção da ponte sobre o reservatório da UHE Luís Eduardo Magalhães	43
Figura 14 - Palmas: projeção para a área da nova praia da Graciosa	43
Figura 15 - Palmas: proposta apresentada pela parceria Naturatins/Investco para o Projeto Orla, 2000	46
Figura 16 - Palmas: perspectiva para a nova praia da Graciosa, conforme projeto de Naturatins/Investco, 2000.....	48
Figura 17 - Palmas: discurso do então governador (1999-2002) no início das obras de infraestrutura na quadra ALC SO 14, baseado no projeto urbano de Naturatins/Investco em [200?].....	49

Figura 18 - Palmas: intervenções na quadra ALC SO 14, conforme o projetado pela parceria Naturatins/Investco, antes da formação do reservatório, [2000?]	49
Figura 19 - Palmas: intervenções feitas na quadra ALC SO 14 e na praia da Graciosa, em [2002?], após a formação do reservatório	50
Figura 20 - Palmas: proposta apresentada pelo GrupoQuatro para o Projeto Orla, [200?].....	52
Figura 21 - Palmas: proposta de macro ordenamento territorial, conforme o Projeto Orla, elaborado pelo GrupoQuatro, [200?], para quadras das porções sudoeste e sudeste da ALC..	53
Figura 22 - Palmas: proposta com microparcelamento da quadra ALC SO 14 e parte da quadra ALC SO 34, áreas de praia, marina, parque e de preservação permanente, conforme proposta do GrupoQuatro, 2002	53
Figura 23 - Palmas: área do Projeto Orla com a nova praia da Graciosa e o parque linear para atividades de lazer, esporte, marina e píer, conforme proposta do GrupoQuatro, 2002	54
Figura 24 - Palmas: praia da Graciosa edificada junto a quadra ALC SO 14, em [2007?].....	55
Figura 25 - Palmas: praia da Graciosa e quadra ALC SO 14 e parte da quadra ALC SO 34, com microparcelamento urbano, conforme Projeto Orla do GrupoQuatro, em [2007?].....	56
Figura 26 - Palmas: loteamento Jardim Taquari, 2007.....	59
Figura 27 - Palmas: área microparcelada no loteamento Jardim Taquari, 2011	60
Figura 28 - Palmas: vista parcial do loteamento Jardim Taquari, lançado pela Orla S/A em 2002	60
Figura 29 - Palmas: moradias no loteamento Jardim Taquari, 2019.....	60
Figura 30 - Palmas: condomínio horizontal residencial fechado Vila Bella	61
Figura 31 - Palmas: condomínio horizontal residencial fechado Polinésia Residence e Resort	61
Figura 32 - Palmas: condomínio horizontal residencial Myriades	62
Figura 33 - Palmas: praia do Prata implantada na porção sudoeste do reservatório, [2019?]..	62
Figura 34 - Palmas: praia das ARNOS implantada na porção noroeste do reservatório, 2017	62
Figura 35 - Palmas: praia do Caju na porção sudoeste do reservatório.....	63
Figura 36 - Palmas: praia dos Buritis, na área de expansão urbana sul da capital	63
Figura 37 - Palmas: proposta de microparcelamento das quadras ALC NO 13, ALC NO 33 e ALC NO 43, 2003	65
Figura 38 - Palmas: proposta de microparcelamento das quadras ALC NO 13, ALC NO 33 e ALC NO 43, 2006	66

Figura 39 – Palmas: área para parque urbano linear nas margens do reservatório encontrando-se com as áreas verdes intersticiais transformadas em Unidades de Conservação Urbana, conforme Lei nº 155/2007	68
Figura 40 - Palmas: ocupação do solo, 2002 a 2007, e zoneamento, conforme Lei nº 155/2007, da área entre a avenida Parque e as margens do reservatório.....	69
Figura 41 - Palmas: proposta de microparcelamento para as quadras ALC NO 13, ALC NO 33 e ALC NO 43 elaborada pela Orla S/A em 2008	70
Figura 42 - Palmas: condomínio horizontal residencial fechado Mirante do Lago, na ALC SO 141A	71
Figura 43 - Palmas: vista da Esplanada do Lago 2, na quadra ALC SO 14 (Orla 14), ao lado da praia da Graciosa	73
Figura 44 - Palmas: condomínios verticais fechados situados na avenida Orla da ALC SO 14, nas margens do reservatório	73
Figura 45 - Palmas: edificação unifamiliar na ALC SO 14, 2019.....	74
Figura 46 -Palmas: edificação multifamiliar vertical na ALC SO 14, 2019	74
Figura 47 - Palmas: condomínio horizontal residencial fechado <i>Alphaville</i> Palmas 1 e 2, instalado nas quadras ARSO 14 e ARSO 24, em paralelo à ALC SO 14, 2019	74
Figura 48 - Palmas: planta do condomínio Caribe Residence e Resort.....	75
Figura 49 - Palmas: entrada do condomínio Caribe Residence e Resort.....	75
Figura 50 - Palmas: placa informativa da direção das mineradoras e dos condomínios privados nas margens do reservatório, na área de expansão urbana norte do projeto da capital, 2019 ..	76
Figura 51 - Palmas: microparcelamento preparado para a quadra ALC SO 141B, em 2014...	77
Figura 52 - Palmas: Residencial Parque da Praia implantado na quadra ALC NO 33, 2019...	78
Figura 53 - Palmas: Residencial Maria Olívia Carlesse implantado na quadra ALC NO 33, 2019	78
Figura 54 - Palmas: folder de lançamento do loteamento Nova Flamboyant 2, junto a praia dos Butiris, nas margens do reservatório, 2015	79
Figura 55 - Palmas: obras para a instalação de sobrados residenciais e marina em condomínio privado, na quadra ALC NO 14, 2019.....	81
Figura 56 - Palmas: área remanescente das terras privadas inundadas pelo enchimento do reservatório, que conformam o lote 9J da quadra ALC NO 14, 2008.....	81
Figura 57 - Palmas: vista da porção sudoeste da área macroparcelada do projeto da capital, 2015	82

Figura 58 - Palmas: imagem da porção sudoeste da área macroparcelada do projeto da capital, 2019	82
Figura 59 - Palmas: microparcelamento da quadra ARSE 152 implantado em 2015, avançando em áreas da ALC SE 141 (hoje ARSE 141-A).....	84
Figura 60 - Palmas: ocupação dos loteamentos Jardim Taquari e Nova Flamboyant 1 e 2, 2018	85
Figura 61 - Palmas: ocupação do solo, 2008 a 2018, e zoneamento, conforme a Lei nº 400/2018, da área entre a avenida Parque e as margens do reservatório.....	88
Figura 62 - Palmas: folders de lançamento do edifício Orla 14 Residence, da Fama Empreendimentos Imobiliários, em construção na quadra ALC SO 14.....	89
Figura 63 - Palmas: folder de lançamento do edifício Vision Residence, da Politec Incorporadora, instalado na quadra ALC SO 14	90
Figura 64 - Palmas: imagem no <i>site</i> virtual do condomínio horizontal fechado Caribe Residence e Resort, instalado na área de expansão urbana norte de Palmas	90
Figura 65 - Palmas: proposta vencedora do Desafio Urbanístico realizado em 2007, com intervenções para a revitalização e a expansão da praia da Graciosa.....	97
Figura 66 - Palmas: área para expansão da praia da Graciosa, na Esplanada do Lago 3, conforme Termo de Referência, nos anos de 2012 e 2019	99
Figura 67 - Palmas: perspectiva ilustrativa da expansão da praia da Graciosa, conforme proposta de Hikari Construções, elaborada em 2014	100
Figura 68 - Palmas: perspectivas ilustrativas para a expansão da praia da Graciosa, conforme proposta de Hikari Construções, elaborada em 2014	100
Figura 69 - Palmas: ciclovia implantada durante as obras de revitalização da praia da Graciosa, 2017	101
Figura 70 - Palmas: novo restaurante implantado durante as obras de revitalização da praia da Graciosa, 2019.....	101
Figura 71 - Palmas: trecho em obras da revitalização da praia da Graciosa, para ampliação da ciclovia, 2019	102
Figura 72 - Palmas: proposta Masterplan apresentada por Lerner e outros, para parte da porção sudoeste da capital, incluindo-se quadras da ALC, 2015	103
Figura 73 - Palmas: plano para o Parque da Orla do Masterplan, apresentado por Lerner e outros, 2015	103
Figura 74 - Palmas: localização específica da área de “intervenção estratégica integral: o projeto orla e o novo paço municipal”, conforme Plano de Ação - Palmas Sustentável, 2015.....	106

Figura 75 - Palmas: propostas para o sistema viário, transporte público e de pedestres, e áreas verdes, conforme Plano de Ação - Palmas Sustentável, 2015.....	106
Figura 76 - Palmas: ordenamento territorial urbano, conforme Plano de Ação - Palmas Sustentável, 2015.....	107
Figura 77 - Palmas: faixas para a instalação do Parque Linear da Orla, conforme Plano de Ação, 2015	108
Figura 78 - Palmas: desenho urbano para o Parque Linear da Orla, conforme Plano de Ação - Palmas Sustentável, 2015	108
Figura 79 - Palmas: esquema de desenho urbano para as quadras do Projeto Condicionado pela Orla, conforme Plano de Ação, 2015	109
Figura 80 - Palmas: proposta para o centro de convenções, conforme Plano de Ação, 2015	109
Figura 81 - Palmas: esquema de desenho urbano para as quadras da Esplanada Institucional, conforme Plano de Ação, 2015.....	110
Figura 82 - Palmas: proposta para a Esplanada Institucional, conforme Plano de Ação, 2015	111
Figura 83 - Palmas: esquema para microparcelamento e distribuição dos usos nas Quadras do Entorno, conforme Plano de Ação, 2015.....	111
Figura 84 - Palmas: proposta para as Áreas de Preservação Permanente (APP) nas margens do córrego do Prata, do reservatório e do ribeirão Taquarussu Grande, conforme Plano de Ação, 2015	112
Figura 85 - Palmas: área de intervenção do projeto urbano para o Parque Linear da Orla, conforme Paisagens Integrativas, 2017	113
Figura 86 - Palmas: proposta de projeto urbano para o parque linear da orla, conforme Paisagens Integrativas, 2017	114
Figura 87 - Palmas: propostas de espaços para descanso com resfriamento, conforme Paisagens Integrativas, 2017	114
Figura 88 - Palmas: perspectivas ilustrativas para o empreendimento <i>Open Cubes Parkfront</i> , conforme Paisagens Integrativas, 2017	115
Figura 89 - Palmas: localização dos reservatórios de água já instalados na orla de Palmas, que serão utilizados como piscinas públicas, conforme Paisagens Integrativas, 2017	116
Figura 90 - Palmas: edificações previstas para o empreendimento <i>Open Cubes Parkfront</i> , conforme Paisagens Integrativas, em 2017	116

LISTA DE TABELAS E QUADROS

Tabela 1 - Palmas: zonas de usos do solo urbano de acordo com o projeto urbanístico, 1989	27
Quadro 1 - Palmas: macroparcelamento da área entre a avenida Parque e as margens do futuro reservatório, conforme a Lei Ordinária nº 85/1991	32
Quadro 2 - Palmas: atividades admitidas na quadra ALC NO 13, conforme a Lei nº 386/1993	35
Quadro 3 - Palmas: macroparcelamento da área entre a avenida Parque e as margens do futuro reservatório, conforme a Lei Complementar nº 386/1993	35
Quadro 4 - Palmas: atividades instaladas em lotes cedidos pelo estado do Tocantins na ALC, 1990-1999	37
Quadro 5 - Palmas: editais de licitação pública com disponibilização de lotes no loteamento Orla 14	59
Quadro 6 - Palmas: quadras loteadas no Jardim Taquari de 2002 até 2007	59
Quadro 7 - Palmas: atividades admitidas para a ALC NO 43, conforme a Lei nº 148/2007	64
Quadro 8 - Palmas: lotes doados pelo governo estadual na ALC em 2008	72
Quadro 9 - Palmas: lotes doados, pelo governo estadual, em quadras da ALC, conforme Lei nº 2.766/2013	77
Quadro 10 - Palmas: valor do m ² dos terrenos urbanos da ALC destinados ao uso residencial, para os anos de 2007 e 2018, baseado na Planta de Valores Genéricos do Município	91
Quadro 11 - Palmas: valor do m ² dos terrenos urbanos da ALC destinados às atividades comerciais/serviços, para os anos de 2007 e 2018, baseado na Planta de Valores Genéricos do Município	92
Quadro 12 - Palmas: valor do m ² dos terrenos urbanos da ALC destinados às áreas públicas, para os anos de 2007 e 2018, baseado na Planta de Valores Genéricos do Município	92
Quadro 13 - Palmas: valor do m ² dos terrenos urbanos das macroquadras da ALC que se encontram desocupadas, para os anos de 2007 e 2018, baseado na Planta de Valores Genéricos do Município	93
Quadro 14 - Palmas: valor do m ² dos terrenos urbanos no Jardim Taquari, de 2007 e 2018, baseado na Planta de Valores Genéricos do Município	94
Quadro 15 - Palmas: valor do m ² dos terrenos nos condomínios residenciais horizontais, localizados nas margens do reservatório, na área de expansão urbana norte, para os anos de 2007 e 2018, baseado na Planta de Valores Genéricos do Município	94

Quadro 16 - Palmas: lista de equipamentos e de atividades para a expansão da praia da Graciosa, conforme Termo de Referência, em 2012	99
Quadro 17 – Palmas: quadras com lotes licitados pela Agência de Habitação e Desenvolvimento Urbano do Tocantins (AHDU), em parceria com a empresa Orla S/A e a Caixa Econômica Federal, de 2001 a 2008.....	133

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	19
1. O PROJETO DA CAPITAL DO ESTADO DO TOCANTINS E A ÁREA DE LAZER E CULTURA (ALC): A PROJEÇÃO DO VALOR DE USO SOCIAL E COLETIVO DA TERRA URBANA.....	27
1.1. A localização, a forma e os usos da ALC no Projeto da Capital do Tocantins	29
1.2. As primeiras mudanças na forma e nos usos da ALC	31
2. O PROJETO ORLA E O ANTAGONISMO ANTE AS PRIMEIRAS INTENÇÕES DE USO SOCIAL E COLETIVO NA ÁREA ENTRE A AVENIDA PARQUE E AS MARGENS DO RESERVATÓRIO EM PALMAS	40
2.1. O contexto sócio-político-espacial de inserção do Projeto Orla.....	40
2.2. O Projeto Orla elaborado por Ruy Ohtake (1999).....	42
2.3. O Projeto Orla elaborado na parceria Naturatins/Investco (2000).....	44
2.4. O Projeto Orla elaborado pelo GrupoQuatro (2002)	48
3. OS DESDOBRAMENTOS DO PROJETO ORLA EM PALMAS: A PREDOMINÂNCIA DO VALOR DE TROCA DA TERRA URBANA NA ALC E DEMAIS ÁREAS NAS MARGENS DO RESERVATÓRIO.....	57
3.1. Da implantação do Projeto Orla (2002) até a homologação da Lei 155/2007 (Plano Diretor Participativo de Palmas).....	57
3.2. Da Lei 155/2007 até a homologação das leis 321/2015 (uso e ocupação do solo) e 400/2018 (Plano Diretor Participativo de Palmas).....	70
3.3. A valorização imobiliária da Área de Lazer e Cultura (ALC) e das demais áreas microparceladas nas margens do reservatório	87
4. OS NOVOS PROJETOS PARA A ALC E DEMAIS ÁREAS NAS MARGENS DO RESERVATÓRIO EM PALMAS: AS FORMAS E OS AGENTES DA APROPRIAÇÃO E DA VALORIZAÇÃO	96
4.1. Expansão da praia da Graciosa	96
4.1. O Masterplan.....	101
4.2. O Plano de Ação: Palmas Sustentável e a Intervenção Estratégica Integral: o Projeto Orla e o Novo Paço Municipal	104
4.3. Paisagens Integrativas Palmas: o projeto do Parque Linear da Orla	112
4.4. A Lei nº 400/2018 (Plano Diretor Participativo de Palmas) e os projetos futuros para a ALC e demais áreas nas margens do reservatório	117
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	119
REFERÊNCIAS	122

ANEXOS 132

ANEXO 1 – Conjunto de quadras licitadas e gerenciadas pela empresa Orla S/A para os anos de 2001 a 2008..... 133

ANEXO 2 – Mapa anexo a Lei nº 400/2018 (PALMAS, 2018) que determina as regiões de planejamento aplicadas a Palmas para o decênio 2018-2028..... 134

ANEXO 3 – Mapa anexo a Lei nº 400/2018 (PALMAS, 2018) que determina as zonas de serviços e áreas de desenvolvimento econômico proposta para o decênio 2018-2028..... 135

ANEXO 4 – Mapa anexo a Lei nº 400/2018 (PALMAS, 2018) que determina as zonas especiais de interesse social (ZEIS) para o decênio 2018-2028..... 136

ANEXO 5 – Mapa anexo a Lei nº 400/2018 (PALMAS, 2018) que estipula as áreas de aplicação dos instrumentos urbanísticos para o decênio 2018-2028..... 137

INTRODUÇÃO

Desde a concepção de Palmas, a capital projetada do Tocantins¹ (Figura 1), em 1989, estava prevista a implantação da Usina Hidrelétrica (UHE) Luís Eduardo Magalhães² (conhecida como UHE Lajeado) e a conseqüente formação de um reservatório de águas pelo represamento do rio Tocantins³. Nas palavras dos projetistas, “a área de urbanização proposta [para Palmas] situa-se entre uma reserva ecológica existente, a da Serra do Lajeado (sic), e um lago que será resultante da barragem do Lajeado (sic) (GRUPOQUATRO, 1989, p. 4).

O referido reservatório, antes mesmo de sua formação, compõe elemento importante no projeto urbanístico de Palmas, juntamente com a escarpa da denominada Serra do Lajeado, em área de “reserva ecológica”, e com os fundos de vale transversais⁴ presentes no sítio escolhido (GRUPOQUATRO, 1989). De acordo com os projetistas, “a montanha, o lago, os fundos de vale e a estrada que liga Tocantínia a Porto Nacional [se apresentam como] os grandes condicionamentos do traçado urbanístico” dessa capital (GRUPOQUATRO, 1989, p. 6). Fica evidente que se pode ver no espaço, “[...] as possibilidades concretas de realização da sociedade” (CARLOS, 2001, p. 12), incluindo-se a construção de novas formas espaciais, como no caso de uma cidade.

No texto do projeto urbanístico, é demonstrado interesse com os efeitos da implantação da capital sobre um sítio com áreas sob proteção ambiental, seja a reserva ecológica, sejam as margens dos cursos fluviais, com destaque para as do rio Tocantins, que, tradicionalmente, eram utilizadas para lazer e recreação nas épocas de estiagem pela formação natural de praias fluviais que atraíam populações locais e regionais, constituindo-se também em importante atividade econômica turística.

Assim, destaca-se no citado projeto urbanístico a necessidade de “relacionamento ecológico” entre os sítios naturais e o sítio a ser construído (GRUPOQUATRO, 1989, p. 4), orientada por um dos princípios norteadores do desenho urbano, o da “qualidade ambiental”⁵. Neste princípio, o espaço a ser construído deveria se estruturar de forma a minimizar o impacto sobre esses sítios e “[...] respeitar o ambiente local e regional” (GRUPOQUATRO, 1989, p. 6),

¹ Palmas nasce de um plano urbanístico, denominado Projeto da Capital do Estado do Tocantins: Plano Básico/Memória, elaborado pelo GrupoQuatro Arquitetura Sociedade Simples Ltda. (GRUPOQUATRO, 1989).

² Inaugurada no ano de 2002, a citada usina encontra-se localizada no município de Lajeado, que dista da capital estadual cerca de 50 quilômetros.

³ Esse citado reservatório atingiria, além de parte da área municipal de Palmas, os municípios de Miracema do Tocantins, Lajeado, Porto Nacional, Brejinho de Nazaré e Ipueiras (THEMAG, 1996).

⁴ A saber, os córregos Brejo Cumprido, Prata e ribeirão Taquarussu Grande, no limite sul do traçado urbano proposto, e os córregos Sussuapara e Água Fria, no limite norte desse traçado.

⁵ O citado projeto urbanístico apresenta três princípios norteadores: flexibilidade, qualidade ambiental e viabilidade. A esse respeito ver, além do projeto urbanístico do GrupoQuatro (1989), Velasques (2010).

com costumes socioculturais já enraizados, a exemplo dos usos das praias fluviais.

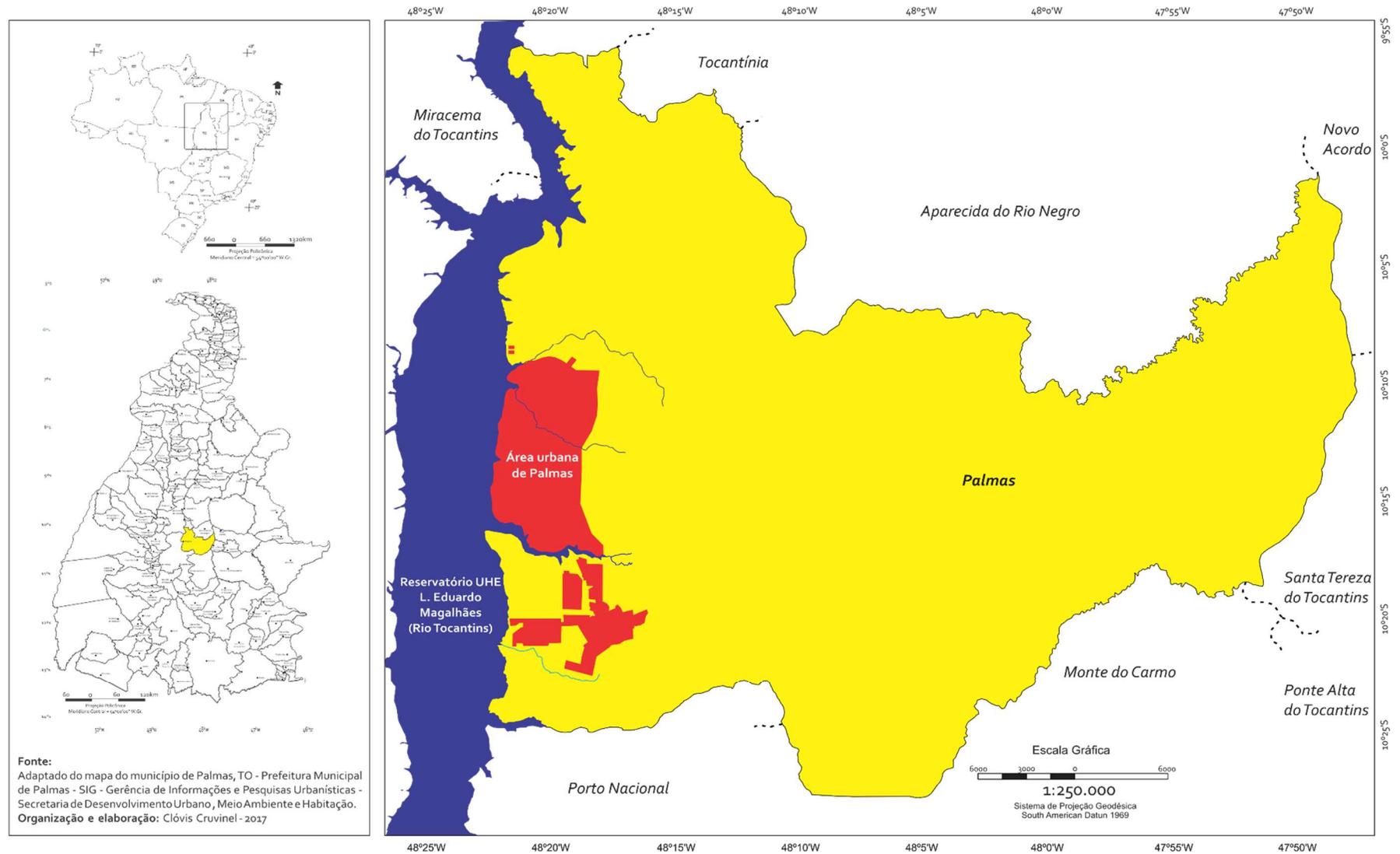
Ante a projeção desse reservatório, no plano urbanístico, a extensão longitudinal de terras localizada a oeste da área a ser ocupada pela cidade, entre a futura avenida Parque (NS 15), limite da projeção com macroparcelamento urbano, e a cota de represamento do rio Tocantins, projetada para o nível 212 metros, não recebe parcelamento urbano e tem uso definido como Área de Lazer e Cultura (ALC). Esta, de acordo com os projetistas, é caracterizada pela presença de atividades destinadas à educação, cultura, prática de esportes e lazer, bem como pela “baixa densidade de ocupação”, de modo a privilegiar “[...] o acesso da população ao lago” (GRUPOQUATRO, 1989, p. 26). Assim, projeta-se na ALC, junto à margem direita do futuro reservatório, o valor de uso social e coletivo da terra urbana, inclusive no sentido da preservação ambiental, porque, na perspectiva dos projetistas, “o projeto da futura capital do estado do Tocantins foi, portanto, precedido [sic] de um outro tipo de sonho: ecológico e humanístico” (GRUPOQUATRO, 1989, p. 3).

Porém, mesmo no contexto de elaboração do projeto da capital, em 1989, surgem interesses no que diz respeito à essa extensa área contígua ao futuro reservatório. Após o início das obras da UHE Luís Eduardo Magalhães, em 1998, intensificam-se os interesses e surgem os primeiros projetos específicos para essa área que prenunciam mudanças e readaptações de uso. Como exemplo citam-se o projeto do arquiteto e urbanista Ruy Ohtake⁶, de 1999, a proposta do Instituto Natureza do Tocantins (Naturatins) em parceria com a Investco, o consórcio responsável pela construção e gerência da citada usina, de 2000, e o projeto do próprio GrupoQuatro, a empresa responsável pela elaboração do plano urbanístico da capital, de 2002. Em comum, essas propostas são denominadas Projeto Orla.

Ressalta-se que o estado do Tocantins, principal agente da produção do espaço urbano em Palmas, institui, por meio da Lei Estadual nº 1.128, de 1º de fevereiro de 2000 (TOCANTINS, 2000), o Projeto Orla, cujo objetivo é promover e disciplinar a ocupação e o uso do solo nas margens do citado reservatório nessa capital. Em 2001, é estabelecida uma parceria público-privada do governo estadual e de empresas do ramo da construção civil, por meio da qual surge a empresa Orla Participações e Investimentos S/A (Orla S/A), cujo principal objetivo é viabilizar a implantação do Projeto Orla, no caso, o elaborado pelo GrupoQuatro em 2002.

⁶ Durante os estudos de implantação da capital, Ruy Ohtake atuou como consultor técnico ambiental, sendo responsável pela elaboração dos estudos de impactos ambientais e das propostas na escala regional (VELASQUES, 2010; VASCONCELOS, 2006).

Figura 1 - Palmas: localização da área urbana e do reservatório da Usina Hidrelétrica (UHE) Luís Eduardo Magalhães



Para alguns autores, como Moura (2011), Vainer (2013) e Oliveira e Novais (2013), essas propostas que recebem a denominação ‘Projeto Orla’ em Palmas enquadram-se na temática dos grandes projetos urbanos. Porém, faz-se necessário entender claramente suas acepções e examinar os arranjos institucionais necessários a sua implantação em 2002, concomitante com a formação do citado reservatório, porque promove uma metamorfose espacial drástica nos usos projetados inicialmente para essa área da cidade, dando-lhe novos conteúdos socioespaciais, por conta da alteração da natureza dessa parcela do espaço urbano, definida no momento de elaboração do projeto urbanístico da capital.

Diante desse contexto, objetiva-se compreender as mudanças no uso e na ocupação da área entre a Avenida Parque (NS-15) e as margens do reservatório da UHE Luís Eduardo Magalhães em Palmas - TO, que, no plano urbanístico, aparece como Área de Lazer e Cultura (ALC). Inicialmente, discutem-se as alterações que culminaram, a despeito da projeção inicial de valor de uso social e coletivo, na imposição e no predomínio do valor de troca, sobretudo a partir da implantação do Projeto Orla, com seus respectivos desdobramentos, que incluem a incorporação das demais áreas nas margens do reservatório, tanto no sentido sul como no sentido norte da ALC; e, na sequência, destacam-se os novos projetos propostos para essa área.

Para tanto, parte-se da perspectiva de que a cidade, “[...] como forma do espaço, é uma produção social e histórica [que] traz por conteúdo relações sociais fundadas no processo de trabalho (em sua totalidade) [...]” (CARLOS, 2011, p. 91), e, sob a lógica do capitalismo, assume “[...] a forma mercadoria”, sendo, “[...] nessa condição, fonte de valor (de uso e de troca)” (CARLOS, 2011, p. 92). Do mesmo modo, o espaço urbano é resultado de “[...] um processo de produção que é socializado, mas cuja apropriação é privada” (CARLOS, 2018, p. 418-419), sob a ótica capitalista e, portanto, das relações de troca, sendo também transformado em mercadoria, e, por conseguinte, lhe é auferido valor (de uso e de troca). Tal apropriação privada é amparada na existência da propriedade privada. Na perspectiva de Carlos (2011, p. 92), “[...] o solo urbano, sob a determinação da produção, permite a realização do valor, quando disposto por seu proprietário no mercado imobiliário para compra ou aluguel”. A lógica está no entendimento da “[...] propriedade como pressuposto da renda e o processo de produção do capital - o ciclo do capital - como condição de existência da renda da terra” (CARLOS, 2011, p. 96). Assim, “[...] a propriedade do solo urbano, como monopólio, permite não só a realização do valor de um fragmento, mas também a apropriação do conjunto do trabalho que se sintetiza na produção da cidade” (CARLOS 2011, p. 99).

Esse duplo aspecto do valor das mercadorias é amplamente discutido por Lefebvre (1999), Harvey (1980; 2016) e Carlos (2011), amparados na obra de Marx. No primeiro aspecto,

o valor realiza-se a partir da utilização, do consumo, do uso, por isso a expressão valor de uso. Lefebvre (1999, p. 135), apoiado em Marx, aponta que “o valor de uso corresponde à necessidade, à expectativa, à desejabilidade.” No segundo aspecto, o valor realiza-se a partir da proporção em que os objetos, com valor de uso, são trocados por outros objetos, quando, logicamente, tem-se o valor de troca, implicando que o “uso” é manifestação primeira, supostamente anterior à “troca”. Na perspectiva de Lefebvre (1999, p. 135), “o valor de troca corresponde à relação dessa coisa [o objeto], com as outras coisas, com todos os objetos e com todas as coisas, no mundo da mercadoria.” Desse modo, tanto para Lefebvre (1999) como para Harvey (1980), Marx evidencia a relação dialética entre o valor de uso e o valor de troca, pois, na economia capitalista, a propriedade, expressa duplo aspecto “[...] como valor de uso atual e futuro e como valor de troca potencial, tanto agora como no futuro” (HARVEY, 1980, p. 136), gerando expectativa de que a renda surja e se amplie. Como aponta Harvey (1980, p. 163), “uma vez surgida, a renda serve para alocar o uso do solo”, havendo distinções “quando o uso determina o valor” ou “quando o valor determina o uso”. Isso é nitidamente percebido na área de estudo desta pesquisa que, inicialmente, teve o uso determinando o valor, expresso projetualmente pelo valor de uso social e coletivo, e, posteriormente, sob os auspícios do poder público, tanto estadual como municipal, tem-se o valor determinando o uso. Neste último, as decisões sobre o solo na área citada, marcadas pelas readaptações e alterações de uso e pela apropriação privada, são tomadas no sentido de se obter a maior valorização possível, com a probabilidade extensiva de obtenção de renda de monopólio.

Assim nesta pesquisa, não se discutirá a teoria econômica para a determinação da renda da terra urbana ou da valorização do solo urbano como produto da lei do valor, mas, sim as lógicas de apropriação e de produção/reprodução do meio ambiente urbano, que definem e redefinem continuamente tais rendas e valores, que, de fato, são criações sociais, fundadas em arranjos institucionais. Desse modo, o que de fato interessa é como esses valores são definidos e redefinidos nesses arranjos institucionais, sejam propriamente socioculturais sejam político-econômicos, no sentido de criar as condições para a realização da renda na cidade, o que significa “[...] que os valores da terra urbana podem ser criações tanto de fatores culturais [...] políticos [...] como econômicos” (GOTTDIENER, 2010, p. 178).

Para tanto, partiu-se de levantamento bibliográfico e documental, além de pesquisa de campo, realizada nos anos de 2017, 2018 e 2019, para a obtenção de dados secundários e primários. Para a etapa de levantamento bibliográfico, buscou-se em diversificadas fontes, sobretudo em artigos, dissertações, teses e livros, que abordassem a temática urbana em Palmas com foco no recorte espacial da presente dissertação, ou seja, as áreas contíguas ao reservatório

e as do denominado Projeto Orla. Os principais autores selecionados foram: Araújo (2003), Coccozza (2007); Xavier; (2007); Amaral (2009); Velasques (2010); Rodovalho (2012); Oliveira e Lima Júnior (2013), Oliveira e Bessa (2015), Lucini (2018), entre outros. Ademais para elaboração da parte teórica, fundamentada em revisão de literatura, consultou-se diversificados autores cujas pesquisas voltam-se ao valor de uso social e valor de troca das terras urbanas, a apropriação privada da terra, e a valorização fundiária e imobiliária no espaço urbano, dentre os quais citam-se: Lefebvre (1999, 2001), Harvey (1980; 2016), Gottdiener (2010); Carlos (2001, 2008, 2011, 2015, 2018); Botelho (2007); Volochoko (2015), entre outros.

Na pesquisa documental, buscou-se, primeiramente, o projeto urbano da capital e os demais documentos relacionados ao GrupoQuatro. Na sequência, buscou-se as leis e os decretos estaduais e municipais, os relatórios oficiais e os processos judiciais, além de reportagens em *sites* e jornais locais, diretamente relacionados com a temática e com a área de investigação. As principais leis consideradas foram as leis de uso do solo, Lei 85/1991 (PALMAS, 1991), Lei 386/1993 (PALMAS, 1993) e Lei 321/2015 (PALMAS, 2015); as leis do Plano Diretor de Palmas, Lei 468/1994 (PALMAS, 1994), Lei 155/2007 (PALMAS, 2007) e Lei 400/2018 (PALMAS, 2018); a lei de instituição do Projeto Orla, Lei 1.128/2000 (PALMAS 2000); e as leis de alteração de uso do solo para a ALC, Lei 148/2007 (PALMAS, 2007a) e Lei 273/2012 (PALMAS, 2012). Além disso, citam-se as leis que estabelecem as Plantas de Valores Genéricos do Município de Palmas - TO para os anos de 2007 (PALMAS, 2007a) e 2018 (PALMAS, 2018a), utilizadas para analisar o aumento no valor do m² dos terrenos urbanos da Área de Lazer e Cultura (ALC) e das demais áreas microparceladas nas margens do reservatório.

Posteriormente, por meio de pesquisa de campo, recolheu-se as informações mais específicas como as propostas e os projetos urbanos elaborados para a área e demais informações técnicas, incluindo-se registros fotográficos, que, em alguns casos, necessitaram de correlação com as imagens do Google Earth para a datação das fotografias. Assim, na Casa Civil do Estado do Tocantins, no setor destinado ao Diário Oficial do Estado, buscou-se por legislações e anexos que, porventura, não estavam disponíveis no sítio virtual da Assembleia Legislativa do Tocantins, sobretudo para os anos anteriores a 2000. Na Secretaria das Cidades, consultou-se os técnicos, que, por meio de relatos, contribuíram com ricas informações acerca dos projetos urbanos elaborados e demais ações estatais para as áreas nas margens do reservatório. Na Secretaria de Desenvolvimento Econômico (Seden) e na Secretaria de Infraestrutura (Sefin), buscaram-se esclarecimentos acerca de outros projetos urbanos, como a

expansão da praia da Graciosa. Na Companhia Imobiliária do Estado do Tocantins (TerraPalmas), encontrou-se os dados acerca dos terrenos urbanos doados e concedidos pelos governos estaduais (certidões, processos, relatórios e demais documentos), mapas de microparcelamento para quadras da ALC, regularização e microparcelamento do setor de clubes, além de relatos verbais dos técnicos que possibilitaram a compreensão sobre a atuação do governo estadual. No sitio virtual do Tribunal de Justiça do Estado (consulta pública), pesquisou-se especificamente as ações judiciais que envolvem de maneira direta ou indireta a ALC e demais áreas microparceladas nas margens do reservatório.

Para o levantamento das legislações municipais, utilizou-se as plataformas *online* disponíveis nos sítios da prefeitura de Palmas e das secretarias municipais, como a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano, Regularização Fundiária e Serviços Regionais. Nesta secretaria, destaca-se também o relato verbal de técnicos que contribuíram com os esclarecimentos acerca de aspectos legislativos, além de outros dados como mapeamentos, documentos técnicos e a descrição de fatos ocorridos desde a implantação da capital. No Instituto Municipal de Planejamento Urbano de Palmas (IMPUP), foram levantados os documentos acerca de projetos urbanos no âmbito municipal, como o Masterplan, o Plano de Ação Palmas Sustentável, e o Paisagens Integrativas, além de outros documentos, como os relatórios para a revisão das leis dos planos diretores elaborados em 2002 e 2017. Na Secretaria Municipal de Habitação de Palmas recolheu-se informações acerca do processo de regularização fundiária do loteamento Jardim Taquari.

De posse das informações e dos dados recolhidos durante os levantamentos bibliográfico, documental e de campo, sucedeu-se a sistematização das informações coletadas por meio da elaboração de tabelas, quadros e mapas e da seleção de imagens (ilustrações, croquis, fotografias e imagens de satélite), para, na sequência, proceder a análise e a interpretação, reunidas nos capítulos dessa dissertação, por meio de perspectivas interdisciplinar e socioambiental.

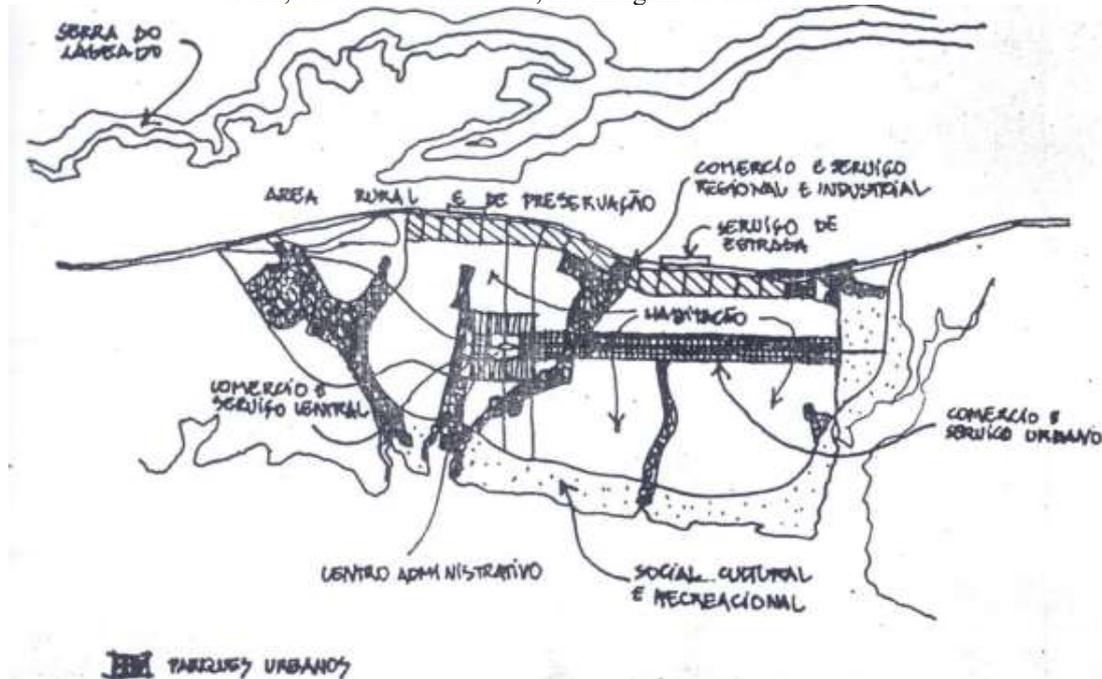
Dessa forma, a presente dissertação encontra-se estruturada em quatro capítulos, além desta introdução e das considerações finais. O primeiro capítulo descreve a localização, a forma e os usos previstos para a Área de Lazer e Cultura (ALC), conforme o projeto urbanístico da capital do Tocantins. Ademais, apresenta as primeiras mudanças previstas para a área, ocorridas durante os anos iniciais de implantação da cidade. O segundo capítulo expõe a dicotomia entre as intenções de uso social coletivo, projetadas para a ALC no projeto urbanístico da capital, e os projetos urbanos elaborados para essa área, que, em comum possuem a denominação Projeto Orla e a imposição do valor de troca. O terceiro capítulo descreve os desdobramentos da

implantação do Projeto Orla elaborado pelo GrupoQuatro, em 2002, em quadras da ALC, com destaque para as mudanças socioespaciais e legislativas, que tem como marco principal as leis de planos diretores para os anos de 2007 e 2018. O quarto capítulo expõe sobre os projetos urbanos futuros elaborados para a ALC e demais áreas nas margens do reservatório.

1. O PROJETO DA CAPITAL DO ESTADO DO TOCANTINS E A ÁREA DE LAZER E CULTURA (ALC): A PROJEÇÃO DO VALOR DE USO SOCIAL E COLETIVO DA TERRA URBANA

A Área de Lazer e Cultura (ALC) tem sua localização, forma e usos definidos no projeto urbanístico de Palmas. Neste, tem-se o desenho urbano com os usos e as ocupações, incluindo-se a área “social, cultural e recreacional”, nas margens do futuro reservatório (Figura 2) (GRUPOQUATRO, 1989, p. 10). De forma mais específica, no texto do projeto urbanístico, determinam-se os diferentes usos da terra urbana, incluindo-se a área de “lazer e recreação”, com 1.112 hectares (9,9% do total) (Tabela 1) (GRUPOQUATRO, 1989, p. 11).

Figura 2 - Palmas: ilustração do uso e ocupação do solo urbano no projeto urbanístico, com destaque para a área social, cultural e recreacional, nas margens do futuro reservatório



Fonte: GRUPOQUATRO, 1989, p. 10.

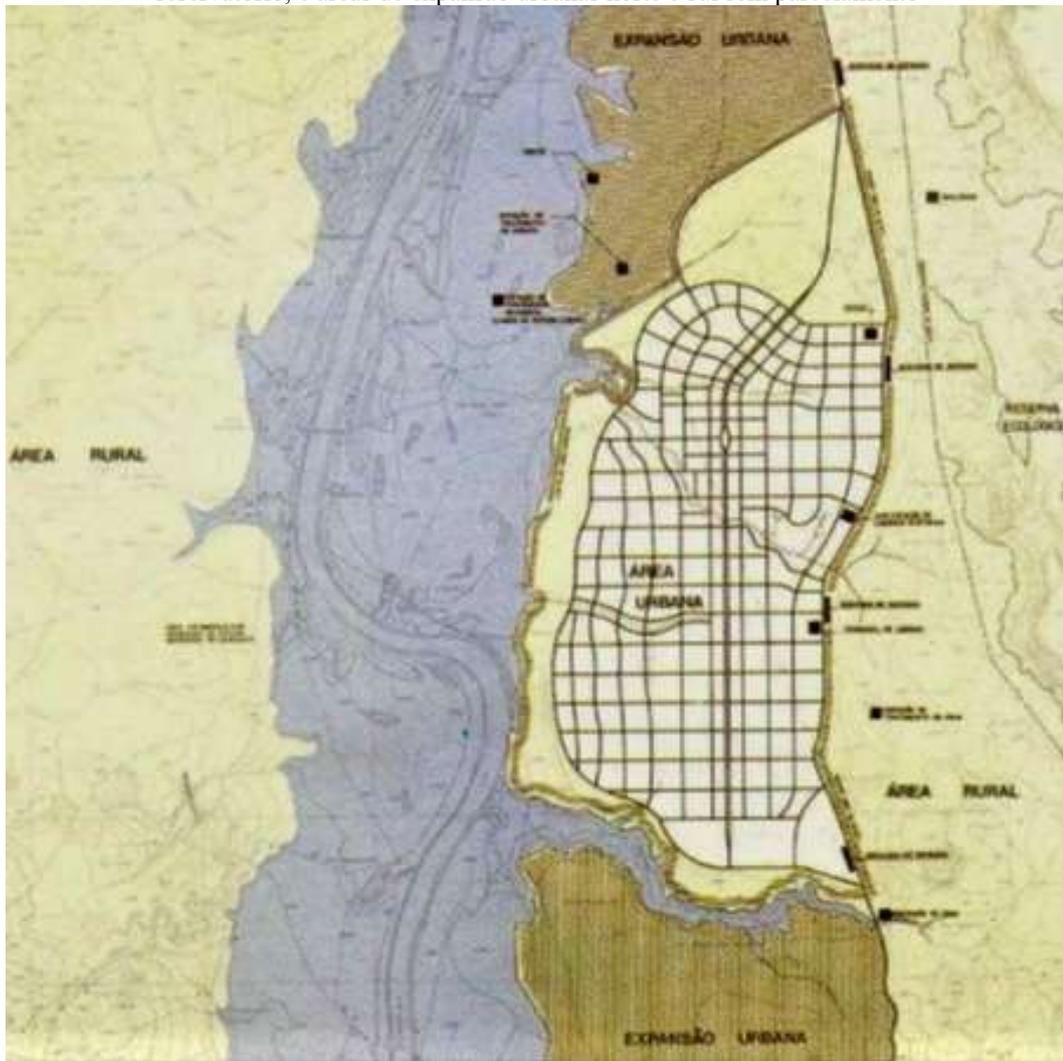
Tabela 1 - Palmas: zonas de usos do solo urbano de acordo com o projeto urbanístico, 1989

Zonas de uso	Área (em hectares)	% no total
Zonas residenciais	5.894	53
Zonas institucionais	180	1,5
Zonas de serviços regionais	363	3,2
Zonas de serviços metropolitanos	671	6,1
Centro urbano	147	1,2
Ensino	132	1,1
Lazer e recreação¹	1.112	9,9
Áreas verdes	994	9
Sistema viário	1.294	15
Total	10.787	100

Fonte: GRUPOQUATRO, 1989c, p. 11. LUCINI, 2018, p. 64. ¹Grifo nosso.

Em conjunto, esses usos totalizam 10.787 hectares, que, nesse momento, correspondem ao perímetro urbano da capital (GRUPOQUATRO, 1989), localizado entre a rodovia TO-134 (hoje TO-050/BR-010), a leste, e o limite da cota de represamento do rio Tocantins para a construção da Usina Hidrelétrica (UHE) Luiz Eduardo Magalhães, a oeste, e entre os ribeirões Água Fria, ao norte, e Taquarussu Grande, ao sul. A esse perímetro somam-se duas áreas de expansão urbanas futuras, uma ao norte, com 4.625 hectares, e outra ao sul, com 4.869 hectares (Figura 3) (GRUPOQUATRO, 1989).

Figura 3 - Palmas: área urbana com macroparcelamento e Área de Lazer e Cultura, na margem direita do futuro reservatório, e áreas de expansão urbanas norte e sul sem parcelamento



Fonte: GRUPOQUATRO, 1989. VELASQUES, 2010, p. 50.

Ressalta-se que, no projeto da capital, esse perímetro urbano recebe macroparcelamento, com exceção da ALC, que não recebe nenhum tipo de parcelamento. Por sua vez, as áreas expansão urbanas norte e sul também não recebem nenhum tipo de parcelamento, no momento de elaboração do projeto (Figura 3).

1.1. A localização, a forma e os usos da ALC no Projeto da Capital do Tocantins

Conforme Teixeira (2012), coautor do citado projeto urbanístico, “a cidade no primeiro desenho terminava na via Parque, o desenho era muito simples, tinha uma estrada, tinha o lago, e você tinha que ligar uma coisa à outra” (TEIXEIRA, 2012, s/p), e, por conta disso, projeta-se a ALC, com cerca de 700 metros de largura, que “acompanha o contorno do futuro lago, definindo uma ampla área de lazer”, com usos social, cultural e recreacional (GRUPO QUATRO, 1989, p. 8) (Figura 2).

Essa extensa faixa de terra, que corresponde à terceira maior área na capital⁷, cuja precisão em área foi acertada para 1.363,8 hectares (12,3% do total de 11.084,47 hectares do plano) (IPUP, 2002)⁸, funcionaria, segundo Teixeira (2012, s/p), como uma “margem de segurança”, uma “zona de amortecimento” diante das incertezas com relação à cota de enchimento do futuro reservatório. No momento de elaboração do projeto urbanístico, a imprecisão com relação aos limites do reservatório foi decisiva na definição dos usos e da forma projetada para essa área, de modo a evitar consequências para o traçado da capital, que se encontrava à distância de aproximadamente 700 metros da margem do futuro reservatório (Figuras 2 e 3).

O citado projeto urbanístico propõe que os usos associados às atividades universitárias, culturais, de esportes, de lazer e similares, por demandarem maiores extensões, “estarão distribuídas ao longo das zonas verdes intersticiais ou, se for o caso, estarão dispostas na faixa contígua ao lago”, mais precisamente na ALC (GRUPOQUATRO, 1989, p. 9). Nesta, “[...] estarão as universidades, o centro olímpico, os clubes, os parques públicos, as áreas de esporte, escolas especiais e clínicas de repouso” (Figura 4) (GRUPOQUATRO, 1989a, p. 26). Nas zonas verdes intersticiais, junto aos fundos de vales transversais, estariam localizados os parques urbanos, parques ecológicos e os parques lineares (GRUPOQUATRO, 1989), que se interligariam com a faixa contígua junto ao futuro reservatório (Figuras 2 e 4). Essa interligação se daria pela avenida Parque (NS 15), que também proporcionaria acesso “a toda a cidade, com características sinuosas. Assim, o tráfego mais rápido pode distribuir-se em condições agradáveis e proporcionar uma boa relação entre a cidade e o lago” (GRUPOQUATRO, 1989, p. 9). Nas proximidades desse reservatório estariam os “[...] equipamentos para o conjunto da

⁷ A totalidade em hectares da ALC é superada apenas pelas áreas residenciais (36,82% do total) e pelas áreas verdes (23,74% do total) (IPUP, 2002).

⁸ O projeto urbanístico, no momento de sua elaboração, não apresentava “[...] precisão absoluta na divisão das áreas” (GRUPOQUATRO, 1989b, s/p), que foram, posteriormente, acertadas pelo Instituto de Planejamento Urbano de Palmas (IPUP, 2002).

população” (Figura 4), sendo, sobretudo, local onde os moradores teriam “[...] acesso a esportes, lazer e todos os benefícios que [o reservatório] possa oferecer as pessoas” (GRUPOQUATRO, 1989, p. 4).

Figura 4 - Palmas: ilustração do uso social, cultural e recreacional das terras entre a avenida Parque e o futuro reservatório no projeto da capital



Fonte: GRUPOQUATRO, 1989, p. 7.

Dessa forma, no projeto urbanístico da capital, essa área é destinada às atividades sociais e de uso coletivo, com equipamentos também de uso coletivo, não apresentando parcelamento urbano, como no traçado da cidade que se encontra parcelado, com macroquadras retangulares, abertas e semiabertas (tamanho padrão de 700 metros por 600 metros), que, por sua vez, recebem microparcelamento interno. Ademais, a ALC não deveria comportar ocupações que impeçam o livre acesso da população ao reservatório e a contemplação das paisagens presentes nesse sítio, inclusive “as perspectivas das avenidas Leste/Oeste não poderão ser interrompidas por construções na orla do lago [o futuro reservatório]” (GRUPOQUATRO, 1989, s/p.).

De acordo com Velasques (2010, p. 82), a ALC teria o “intuito de restringir uma ocupação de caráter segregador”, pois, os projetistas, ao idealizarem um espaço socializado para os habitantes, permitindo o livre acesso ao futuro reservatório, projetaram sobre essa área valor de uso social e coletivo. Esta proposta permanece, claramente, explícita na projeção da capital apresentada pelos projetistas para o ano de 2010 (Figura 5), na qual se percebe o uso social, a ausência de macro e microparcelamentos e a baixa densidade de ocupação na área entre a avenida Parque e o citado reservatório, ou seja, na ALC.

No momento de elaboração do projeto urbanístico, em 1989, ressaltam-se as expectativas com relação ao crescimento populacional dessa capital. Para os projetistas, nos primeiros 10 anos, a capital alcançaria de 100 a 200 mil habitantes, e, até os 15 primeiros anos, teria alcançado 300 mil, podendo atingir até meio milhão de habitantes (GRUPOQUATRO, 1989c). Porém, de acordo com os censos demográficos realizados pelo IBGE (1991, 2000, 2010), a cidade de Palmas contava com 19.246, no ano de 1991, atingindo 137.355 habitantes,

em 2000, e 217.340 habitantes, em 2010. Trata-se de um crescimento expressivo, contudo relativamente aquém do esperado nas expectativas iniciais.

Figura 5 - Palmas: perspectiva de ocupação da área urbana projetada para o ano de 2010, com a manutenção dos usos sociais e coletivos, sem parcelamento na ALC, junto às margens do reservatório



Fonte: GRUPOQUATRO, 2007, s/p.

Essa projeção da capital para o ano de 2010 (Figura 5) deixa em evidência que os projetistas mantêm a forma e os usos para a ALC em conformidade com o projeto urbanístico (GRUPOQUATRO, 1989). Todavia, as mudanças e readaptações ocorrem já nos primeiros anos de implantação da cidade.

1.2. As primeiras mudanças na forma e nos usos da ALC

Em Palmas, as primeiras leis municipais urbanísticas foram promulgadas a partir do ano de 1991. Ressalta-se, no entanto, que o primeiro governador eleito do estado (1989-1991)⁹, anteriormente a essas legislações urbanísticas, havia criado instrumentos, comissões e instituições que garantiam o papel do poder executivo estadual na edificação da capital, de modo a torná-lo o principal agente da produção territorial dessa cidade. Como exemplo, citam-se os decretos estaduais e as ações judiciais de desapropriação de terras para a implantação da cidade¹⁰, de abril de 1989 a março de 1991; o decreto de criação da Comissão de Implantação da Nova Capital do Tocantins (NOVATINS) (TOCANTINS, 1989)¹¹, em março 1989, no qual

⁹ Citam-se os seguintes governadores para o estado do Tocantins: Siqueira Campos (1989-1991; 1995-1998; 1999-2002; 2011-2014), Moisés Avelino (1991-1994); Marcelo Miranda (2003-2009; 2015-2018), Carlos Henrique Gaguim (2009-2010), Sandoval Cardoso (2014) e Mauro Carlesse (2018-2018; 2019- [...]).

¹⁰ A esse respeito, ver Lucini (2018).

¹¹ Para presidente da NOVATINS, o então governador nomeou seu filho, José Eduardo Siqueira Campos, na época, deputado federal pelo estado do Tocantins, que, posteriormente, viria a ser o prefeito da capital (1993-1996). Anteriormente, assumiu essa prefeitura Felton Barbosa (1990-1992) e, na sequência, Odir Rocha (1997-2000),

se afirma “[...] que a construção da nova capital era empreendimento prioritário do Estado do Tocantins” (LUCINI, 2018, p. 58); e os poderes delegados à Companhia de Desenvolvimento do Tocantins (CODETINS)¹², criada em janeiro 1989, no que diz respeito ao gerenciamento das terras então desapropriadas pelo estado do Tocantins, com “[...] papel primordial na venda dos lotes urbanos em Palmas” (RODOVALHO, 2012, p. 69).

Entre as legislações municipais desse período destaca-se a Lei Ordinária nº 85, de 16 de janeiro de 1991 (PALMAS, 1991), que institui o uso e a ocupação do solo nesse município, orientando-se pelo projeto urbanístico (GRUPOQUATRO, 1989). Nessa lei, são definidos os usos para as zonas urbanas além de aplicar os índices urbanísticos para ocupação e aproveitamento do solo. Seguindo os parâmetros de usos indicados no projeto da capital, a área que se localiza “[...] no limite oeste da cidade, entre o lago e a Avenida Parque (Av. NS-15)” (PALMAS, 1991, s/p) permanece como Áreas de Lazer e Cultura (ALC) e conserva-se destinada a receber “escolas especiais, universidades, clínicas de repouso, etc., e são caracterizados por ocupação de baixa densidade” (PALMAS, 1991, s/p), porém com a aplicação dos índices de aproveitamento e taxas para a ocupação.

Contudo, a referida lei, fazendo referência ao termo “lote”, que pressupõe alguma forma de parcelamento da terra urbana para essa área que, até então, não havia recebido nenhum tipo de parcelamento, divide a ALC em dezesseis macroquadras, delimitadas e endereçadas conforme sua orientação geográfica, e determina uso como “Área Verde” (AV), para a área situada no entroncamento da avenida Parque e a TO-050, nas margens do ribeirão Taquarussu Grande, que recebe a nomenclatura AV SE 145 (PALMAS, 1991, s/p) (Quadro 1 e Figura 6). Desse modo, a lógica das macroquadras do traçado urbano do plano de 1989 estende-se a ALC, que tem sua forma projetada alterada já em janeiro de 1991, pois, doravante, não se trata mais de uma faixa contínua de terras, mas de uma faixa de terras dividida em macroquadras.

Quadro 1 - Palmas: macroparcelamento da área entre a avenida Parque e as margens do futuro reservatório, conforme a Lei Ordinária nº 85/1991

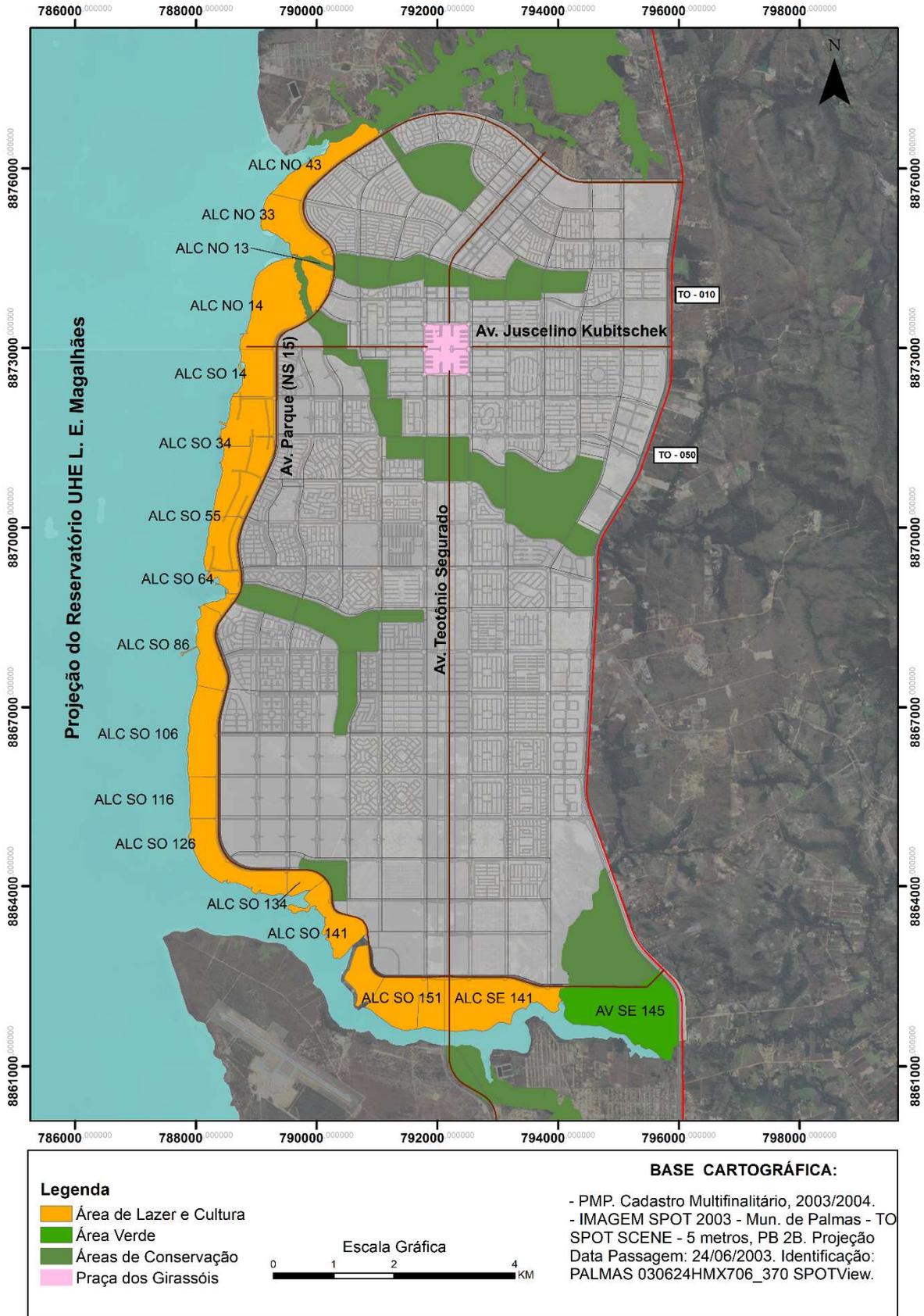
Orientação geográfica	Quadras do macroparcelamento
ALC-Noroeste	ALC NO 14; ALC NO 13; ALC NO 33; ALC NO 43
ALC-Sudoeste	ALC SO 14; ALC SO 34; ALC SO 55; ALC SO 64; ALC SO 86; ALC SO 106; ALC SO 116; ALC SO 126; ALC SO 134; ALC SO 141; ALC SO 151
ALC-Sudeste	ALC SE 141
AV-Sudeste	AV SE 145

Fonte: PALMAS, 1991. Organização: VIEIRA, 2019.

Nilmar Ruiz (2001-2004), Raul Filho (2005-2008; 2009-2012), Carlos Amastha (2013-2016; 2017-2018) e Cinthia Ribeiro (2018-[...]).

¹² Trata-se de uma instituição de capital misto, com 67% dos recursos pertencentes ao estado do Tocantins, cujo objetivo principal era promover o desenvolvimento econômico e social do estado, atuando como auxiliar do governo estadual, incluindo atuação como agente de produção do espaço urbano da capital (TOCANTINS, 1989a).

Figura 6 - Palmas: macroparcelamento da área entre a avenida Parque e as margens do futuro reservatório, conforme a Lei Ordinária nº 85/1991



Fonte: GRUPOQUATRO, 1989. PALMAS, 1991. Elaboração e organização: VIEIRA, 2019.

Posteriormente, é aprovada a Lei nº 386, de 17 de fevereiro de 1993 (PALMAS, 1993), que dispõe sobre a divisão da área urbana da sede do município de Palmas em zonas de uso, ainda influenciada pelos parâmetros do projeto da capital (GRUPOQUATRO, 1989). Trata-se de uma revisão da Lei nº 85/1991 (PALMAS, 1991) que passa a ter seus efeitos suspensos.

Na Lei nº 386/1993 são definidas as zonas de uso da área urbana, incluindo a ALC que passa a ser caracterizada “[...] pela **predominância** do uso para atividades de recreação, de educação, de cultura e sendo admitido o uso de atendimento à saúde em condições especiais” (PALMAS, 1993, p. 4, grifo nosso). De acordo com a referida lei, estariam admitidas para essa área as atividades voltadas ao entretenimento e recreação, prática esportiva, atividades educacionais e culturais, atividades relacionadas à saúde e ao repouso, e turismo. Desse modo, a ALC poderia receber as seguintes atividades: clubes e parques públicos, centros esportivos, centro olímpico, autódromo e estádio, universidades, escolas especiais e clínicas de repouso, que deveriam também atender a população das cidades próximas e não apenas a população da capital.

Entretanto, em seu artigo nº 59, permite-se que a quadra ALC NO 13 (Área de Lazer e Cultura Noroeste), localizada entre os córregos Suçuapara e Brejo Comprido, tenha uma configuração diferente das demais, admitindo-se que receba habitações do tipo unifamiliares, em área mínima de 300 m², e multifamiliares, em áreas variando de 2.000 m² a 10.000 m², implicando microparcelamento interno da quadra. Nota-se que na área com macroparcelamento da capital, os lotes unifamiliares, situados na Área Residencial (AR), nessa época, usualmente contavam com área igual ou superior a 360 m² (PALMAS, 1994). Os lotes menores propostos para a ALC NO 13 permitem maior concentração de unidades dentro de uma mesma microquadra, ou seja, tornam-se mais propícios ao adensamento, contraditoriamente em uma área onde se projetou baixa densidade de ocupação. Além da permissão para o microparcelamento, com moradias unifamiliares e multifamiliares, o artigo nº 59 estabelece outros usos, além dos citados acima, que seriam admitidos para a ocupação dos lotes na ALC NO 13, destacando-se os voltados para atividades comerciais e de prestação de serviços (Quadro 2).

A Lei nº 386/1993 (PALMAS, 1993) também promove alterações de uso para as quadras ALC SO 134 e ALC SO 141, que passam de Área de Lazer e Cultura para Área Verde, recebendo as nomenclaturas de AV SO 134 e AV SO 141, respectivamente. Para a Lei nº 386/1993 (PALMAS, 1993), as Áreas Verdes (AV) são definidas para preservar ou criar cobertura vegetal e proteger os recursos hídricos, sendo também possível o desenvolvimento de atividades de lazer e recreação. Dessa forma, admite-se que as Áreas Verdes (AV) abriguem

usos voltados para jardim botânico, horto florestal, parques, inclusive infantil, e quadras de esportes.

Quadro 2 - Palmas: atividades admitidas na quadra ALC NO 13, conforme a Lei nº 386/1993

Cultura	Galeria de arte.
Educação	Estabelecimento de ensino complementar.
Saúde/repouso	Consultório médico, odontológico, veterinário, farmácia, laboratório de análises clínicas, ambulatório.
Comércio/serviço	Agência bancária, agência de turismo, alfaiataria, antiquário, armarinho, atelier, açougue, associação comunitária/vizinhança, bar, barbearia, bomboniere, boutique, chaveiro, choperia, confeitaria, cabelereiro, conserto de sapatos, eletricista, encanador, estofadora de móveis, escritório de profissional liberal e de prestação de serviço, floricultura, instituição imobiliária, instituição financeira, lanchonete, laboratório fotográfico, lavanderia, livraria, loja de eletrodomésticos, loja de ferragens, loja de calçados, loja de discos, loja de materiais plásticos, loja de móveis e artefatos de madeira, loja de tintas, elétricos e hidráulicos, loja de materiais domésticos, loja de roupas, loja de tecidos, locadora de vídeo, loteria, ótica, organização associativa profissional, oficina de eletrodomésticos, panificadora, papelaria, pastelaria, perfumaria, posto de correio e telégrafo, posto de telefonia, quitanda, revistaria, relojoaria, restaurante, salão de beleza, sindicato ou organizações similares, sorveteria, tabacaria, verdurão e outros usos similares.

Fonte: PALMAS, 1993, s/p. Organização: VIEIRA, 2019.

Tais alterações, advindas da Lei nº 386/1993 (PALMAS, 1993) para essa área entre a avenida Parque e as margens do futuro reservatório, trazem novas mudanças com relação à forma, já que a área passa a contar com dezessete macroquadras, das quais quatorze são ALC e três são AV, e criam a possibilidade para novos usos e ocupações, sobretudo na quadra ALC NO 13, que, apesar de permanecer como ALC, admite usos para moradia e para comércio/serviços, implicando microparcelamento e apropriação privada da terra (Quadro 3 e Figura 7), diferentemente da proposta projetada. Ressalta-se que tais alterações e readaptações ocorrem com a permissividade dos poderes estaduais e municipais.

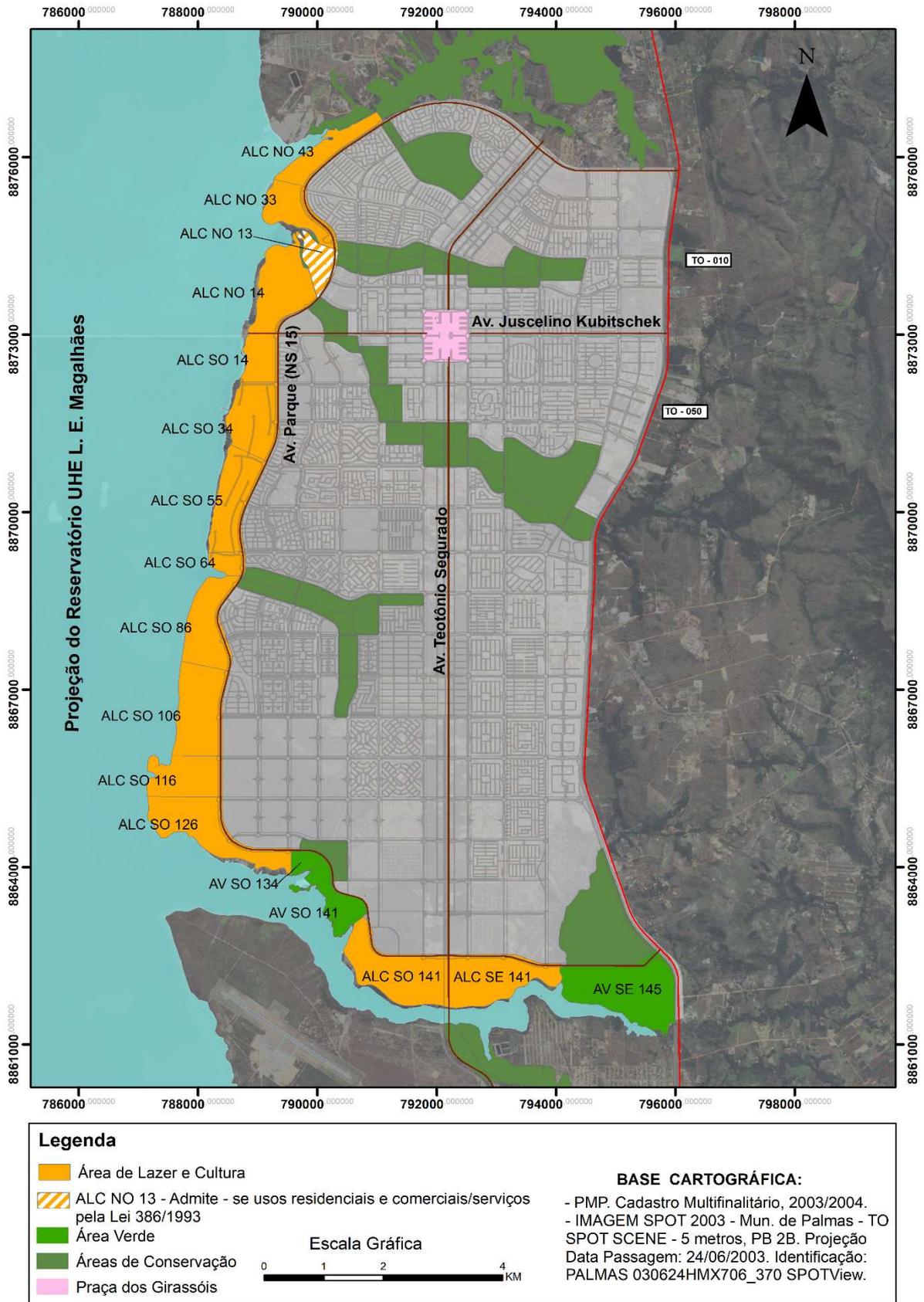
O Plano Diretor Urbanístico de Palmas (PDUP), promulgado pela Lei nº 468, de 6 de janeiro de 1994 (PALMAS, 1994), que aprova e dispõe sobre a divisão do solo do município, não indica mudanças nos parâmetros de usos e ocupações da ALC e das margens do futuro reservatório, mantendo-se o exposto na Lei 386/1993 (PALMAS, 1993).

Quadro 3 - Palmas: microparcelamento da área entre a avenida Parque e as margens do futuro reservatório, conforme a Lei Complementar nº 386/1993

Orientação geográfica	Quadras do microparcelamento
ALC-Noroeste	ALC NO 14; ALC NO 13 ¹ ; ALC NO 33; ALC NO 43
ALC-Sudoeste ²	ALC SO 14; ALC SO 34; ALC SO 55; ALC SO 64; ALC SO 86; ALC SO 106; ALC SO 116; ALC SO 126; ALC SO 141 ³
ALC-Sudeste	ALC SE 141
AV-Sudoeste	AV SO 134; AV SO 141
AV-Sudeste	AV SE 145

Fonte: PALMAS, 1993. Pesquisa de Campo, 2019. Organização: VIEIRA, 2019. Notas: ¹ Permanece como ALC, mas se admite que receba microparcelamento para habitações do tipo unifamiliares e multifamiliares, e para atividades comerciais e de serviços. ² Alteração de uso da ALC SO 134 para AV SO 134 e da ALC SO 141 para AV SO 141. ³ Diante da alteração de uso da ALC SO 141 para AV SO 141, nomeia-se a antiga quadra ALC SO 151 como ALC SO 141.

Figura 7 - Palmas: macroparcelamento da área entre a avenida Parque e as margens do futuro reservatório, conforme Lei 386/1993



Fonte: GRUPOQUATRO, 1989. PALMAS, 1993. Elaboração e organização: VIEIRA, 2019.

No processo de implantação da cidade, ocorrem a locação de algumas atividades na ALC desde o ano de 1990, em lotes doados ou cedidos em regime de comodato pelos governos estaduais (Quadro 4). Destaca-se que com o encaminhamento das ações judiciais de desapropriação das terras para a construção da capital, o primeiro governo estadual (1989-1991) obtém a imissão de posse provisória em 1989 e passa a negociar essas terras por meio de editais de licitações e de leilões públicos, de dação em pagamento, de venda direta e em regime de comodato e de doações (LUCINI, 2018).

Quadro 4 - Palmas: atividades instaladas em lotes cedidos pelo estado do Tocantins na ALC, 1990-1999

Instituições e atividades	Lei estadual	Ano	Local
Fundação Universidade do Tocantins (Estadual)	nº 132	1990	Lote 9B - ALC NO 14
Associação Atlética do Banco do Brasil	Comodato	1991	ALC SO 34
Associação dos Subtenentes e Sargentos da Polícia Militar do Tocantins	nº 430	1992	Lote 04 - ALC SO 34
Associação dos Servidores do Estado do Tocantins	nº 576	1993	Lote 05 - ALC SO 34
Associação Fraterna dos Oficiais da Polícia Militar do Estado do Tocantins	nº 576	1993	Lote 14 - ALC SO 34
Associação dos Magistrados do Estado do Tocantins	Sem documento	-	ALC SO 55
Associação de Pessoal da Caixa Econômica Federal	Sem documento	-	ALC SO 55
Centro de Tradições Gaúchas Nova Querência	nº 576	1993	Lote 11 - ALC SO 55
Clube de Engenharia do Estado do Tocantins	nº 576	1993	Lote 12 - ALC SO 55
Marinha (União)	nº 925	1997	Lote na ALC SO 86
Associação dos Servidores da Justiça Federal	nº 1001	1998	Lote 02 - ALC SO 55
Rotary Clube	Sem documento	-	ALC SO 34
Kartodromo Rubens Barrichello (Estadual)	Sem documento	1999	ALC SE 141
Estádio Nilton Santos (Estadual)	Sem documento	1999	ALC SE 141

Fonte: TOCANTINS, 1990; TOCANTINS, 1993; TOCANTINS, 1997a; TOCANTINS, 1998; RODOVALHO, 2012; TOCANTINS, 2018. Organização: VIEIRA, 2019.

Na ALC, tem-se, em fevereiro de 1990, a doação de terras para a Fundação Universidade do Tocantins (hoje Universidade Federal do Tocantins), na ALC NO 14 (Quadro 4) (TOCANTINS, 1990), certamente apoiada nessa emissão provisória de posse. A citada instituição instala na área atividades de natureza universitária (Figura 8), compatíveis com a legislação de usos para a ALC.

Posteriormente, outras doações e cessões de terras por meio de comodato, nessa área, foram seguramente apoiadas na abertura de seis matrículas, registradas no Cartório de Registro de Imóveis (CRI) de Palmas, de outubro de 1990 a março de 1991, em favor do Estado do Tocantins¹³, bem como nas ações judiciais finalizadas em favor da desapropriação de 1989 a 1997 (LUCINI, 2018). Assim, de 1991 a 1998, instalam-se nas ALC NO 34 e ALC NO 55 atividades ligadas à associações de servidores públicos estaduais e federais, a exemplo da

¹³ De acordo com Lucini (2018, p. 96), a abertura dessas seis matrículas, no Cartório de Registro de Imóveis (CRI) de Palmas, deu-se “[...] por meio de uma ação de legalidade questionável”, porque foi a cabo sem o devido processo legal, sendo, portanto, “[...] ato de desposseção arbitrário e abusivo, em que houve uma espoliação dos bens dos atingidos” (LUCINI, 2018, p. 98).

Associação Atlética do Banco do Brasil, Associação dos Servidores do Estado do Tocantins, Associação dos Subtenentes e Sargentos da Polícia Militar do Tocantins, Associação Fraternal dos Oficiais da Polícia Militar do Estado do Tocantins, Associação dos Magistrados do Estado do Tocantins, Associação de Pessoal da Caixa Econômica Federal, Associação dos Servidores da Justiça Federal (Quadro 4) (TOCANTINS, 1993; TOCANTINS, 1998). Outras atividades também são instaladas, como o Centro de Tradições Gaúchas Nova Querência, o Clube de Engenharia do Estado do Tocantins, ainda em 1993, e o Rotary Clube (Quadro 4).

Desse modo, conforma-se uma área de clubes privativos em lotes das quadras ALC SO 34 e ALC SO 55. Com a transferência de lotes nessas quadras, tem-se a apropriação privada da terra, até então pertencente ao Estado do Tocantins, por conta das desapropriações para a construção da capital, bem como a restrição, em alguns casos, a depender dos locais de instalação das associações e dos clubes, o acesso da população ao reservatório.

Em 1997, ocorre doação de terras para a instalação de atividades da Marinha (União), na ALC SO 86 (TOCANTINS, 1997). Em 1999, o governo estadual reeleito (1999-2002), com certeza apoiado na criação da matrícula de número 30.770, registrada no CRI de Palmas, em março de 1999, em favor do estado do Tocantins¹⁴, instala o estádio de Futebol Nilton Santos e o kártodromo Rubens Barrichello (Quadro 4 e Figura 9), em áreas da quadra ALC SE 141, conforme previsão inicial do projeto urbanístico.

Figura 8 - Palmas: edifícios da Universidade do Tocantins na quadra ALC NO 14, em [2002?]



Fonte: Pesquisa de Campo, 2017. GOOGLE EARTH, 2002, s/p.

Figura 9 - Palmas: estádio Nilton Santos e kártodromo Rubens Barrichello na quadra ALC SE 141, 2018



Fonte: Portal Kart Motor, 2018, s/p.

¹⁴ Para Lucini (2018, p. 139), o registro da matrícula de número 30.770, no CRI de Palmas, é “[...] mais um ato de despossessão” de terras em Palmas, pois ocorre à revelia das ações judiciais de desapropriação de terras e das demais ações judiciais em favor dos atingidos.

Mas, independentemente das mudanças nas legislações municipais, que passaram a permitir novos usos na ALC, destacadamente na quadra ALC NO 13, e das doações e transferências de terras realizadas pelos governos estaduais, durante a primeira década de implantação da cidade poucas edificações de fato se instalam nessa área. A quadra ALC NO 13, que, nesse momento sofre drástica mudança de uso na legislação, permaneceu desocupada e segue, até os dias atuais, sem ocupação (Figura 10).

Figura 10 - Palmas: quadra ALC NO 13, 2018



Fonte: GOOGLE EARTH, 2018, s/p.

Não obstante, faz-se necessário ressaltar que, ainda em 1989, momento de elaboração do projeto urbanístico da capital, surgiram os primeiros interesses de aproveitamento do potencial dessa área entre a avenida Parque (NS 15) e as margens do futuro reservatório. Tal potencial foi, primeiramente, apontado pelo arquiteto e urbanista Ruy Ohtake, que, nessa época, se encontrava incumbido de elaborar documentos relevantes para a implantação da capital, a saber: o Estudo de Impacto Ambiental (OHTAKE, 1989) e o Relatório de Impacto Ambiental (OHTAKE, 1989a). O citado arquiteto, ao apropriar-se das características ambientais do local e tendo em vista seu arcabouço teórico e projetual, propôs que fossem realizados estudos de aproveitamento das potencialidades dessa área nas margens do futuro reservatório (VASCONCELOS, 2006).

Entretanto, naquele momento, tais interesses não passavam de meras expectativas diante de uma vasta área que, no projeto urbanístico da capital, fora avalizada com uso social e coletivo do espaço, mas que seria dotada de amenidades ambientais (o futuro reservatório) e de potencialidades urbanas sociais, políticas e econômicas, nas quais se pode mesclar e integrar os usos sociais e coletivos com os interesses institucionais e mercadológicos ou se pode romper drasticamente com o projetado por meio de propostas e intervenções antagônicas.

2. O PROJETO ORLA E O ANTAGONISMO ANTE AS PRIMEIRAS INTENÇÕES DE USO SOCIAL E COLETIVO NA ÁREA ENTRE A AVENIDA PARQUE E AS MARGENS DO RESERVATÓRIO EM PALMAS

Como salienta Bessa e Oliveira (2017, p. 506), existem “[...] contradições entre a condição estática de um projeto urbanístico e a sua assimilação por um conjunto de agentes sociais, políticos e econômicos. As intervenções desses agentes na apropriação do espaço tendem a legitimar ou a desvirtuar o projetado.” No caso dessa capital, verifica-se o desvirtuamento do projetado, porque “[...] os responsáveis pela execução do projeto afastaram-se da proposta original, com rebatimentos em quase todo o espaço urbano atual da cidade, em função da inobservância de grande parte do que fora proposto no projeto da capital [...]” (BESSA; OLIVEIRA, 2017, p. 506).

Com relação à área entre a avenida Parque (NS 15) e as margens do futuro reservatório, os primeiros desvirtuamentos ocorrem com a instituição das leis municipais de uso e ocupação do solo urbano (PALMAS, 1991; PALMAS, 1993), como já mencionado. Posteriormente, com o início da construção da citada usina, em 1998, apresenta-se o denominado Projeto Orla, por meio de projetos urbanísticos e de ações por parte do governo estadual, como a sua institucionalização (TOCANTINS, 2000) e a parceria público-privada com a empresa Orla S/A, em 2001, no sentido de garantir sua efetiva implementação em 2002, quando ocorre a formação do reservatório. Tais ações resultam, como expressam Bessa e Oliveira (2017, p. 512), em “processos de apropriação político-econômico-territorial”, claramente identificáveis nessa área da cidade, sobretudo com o Projeto Orla, que altera drasticamente os usos na sua área de efetiva implantação (GRUPOQUATRO, 1989).

2.1. O contexto sócio-político-espacial de inserção do Projeto Orla

No ano de 1998 é iniciada a construção da UHE Luís Eduardo Magalhães (ARAÚJO, 2003), que tem como consequência a formação do já citado reservatório de águas, cujo enchimento fora previsto para o ano 2002. Os principais impactos, com suas medidas mitigadoras ou compensadoras, já estavam previstos no Relatório de Impacto Ambiental (RIMA) desde o ano de 1996 (THEMAG, 1996). Um desses impactos seria a inevitável perda das praias fluviais naturais localizadas em áreas urbanas, como no caso de Porto Nacional, com

a praia Real, e de Palmas, com a praia da Graciosa¹⁵ (Figura 11). Segundo o RIMA, além de movimentarem a economia desses municípios, essas praias eram importantes fontes de lazer e de recreação para a população.

Figura 11 - Palmas: antiga praia da Graciosa, [199?]



Fonte: WIKIMÁPIA, [199?], s/p.

Como medida mitigadora, a Investco, consórcio responsável pelo empreendimento dessa usina, contribuiria com a implantação de áreas voltadas ao lazer nas margens desse reservatório. Porto Nacional, por se tratar de uma cidade histórica, com uso consolidado da praia fluvial, receberia mais benefícios que as outras áreas urbanas atingidas, a exemplo de Palmas (JORNAL DO TOCANTINS, 1999).

Em paralelo às obras dessa usina, iniciam-se, também em 1998, as obras de construção da ponte sobre o rio Tocantins, denominada Ponte Fernando Henrique Cardoso da Amizade e da Integração (TOCANTINS, [2018?]), para interligar Palmas, na margem direita, ao distrito de Luzimangues, pertencente ao município de Porto Nacional, na margem esquerda, bem como para possibilitar o acesso a BR 153 e a Paraíso do Tocantins, pela TO-080.

Ainda em 1998, o então governo estadual (1995-1998) resolve também investir no turismo como forma de desenvolvimento econômico. Para tanto, intenciona projetar um “Polo Eco Turístico”, reunindo três atrativos, o Jalapão, localizado a sudeste do estado, a Ilha do Bananal, localizada à sudoeste, e o Parque do Cantão, localizado a noroeste. Diante da consolidação desse “Polo Eco Turístico”, Palmas, por ser a capital estadual, com a presença do

¹⁵ Conforme Oliveira (2012), a antiga praia da Graciosa localizava-se na margem esquerda do rio Tocantins, sendo acessada por meio de transporte fluvial. Somente com o enchimento do reservatório, em 2002, é que se constrói a nova Graciosa, praia artificial, na margem direita desse citado reservatório.

aeroporto e da ponte sobre o rio Tocantins, teria o papel de recepcionar e abrigar os turistas, que encontrariam atrativos como o distrito de Taquaruçu¹⁶ e a “orla” do reservatório da citada usina (Pesquisa de campo, 2018).

Nessa perspectiva, o citado governo estadual anuncia que realizará parcerias, sobretudo com a prefeitura de Palmas, com vistas a apoiar projetos para as margens desse reservatório na cidade e, em consequência, para a ALC. De acordo, com o então governo, Palmas deveria “ter uma das melhores e maiores praias permanentes do país”, com a construção de “[...] atrativos que transformarão a área no maior centro de lazer da cidade” (JORNAL DO TOCANTINS, 1999, s/p).

Assim, para a área entre a avenida Parque (NS 15) e as margens desse futuro reservatório em Palmas, propõe-se o denominado Projeto Orla, divulgado, em 1999, pelo então senador Eduardo Siqueira Campos, ex-prefeito de Palmas (1993-1996), que atingiria cerca de quinze quilômetros de extensão na área urbana confrontante com as margens do reservatório, com uma infraestrutura que abrigaria praias e ilhas artificiais, além de parques e marinas (DA REDAÇÃO, 1999).

Nesse mesmo ano, o governo reeleito do estado (1999-2002) inicia um conjunto de ações para o aproveitamento dessa área contigua ao futuro reservatório em Palmas, que abarca desde a elaboração dos projetos urbanísticos até as estratégias políticas e econômicas para viabilizar esse aproveitamento.

2.2. O Projeto Orla elaborado por Ruy Ohtake (1999)

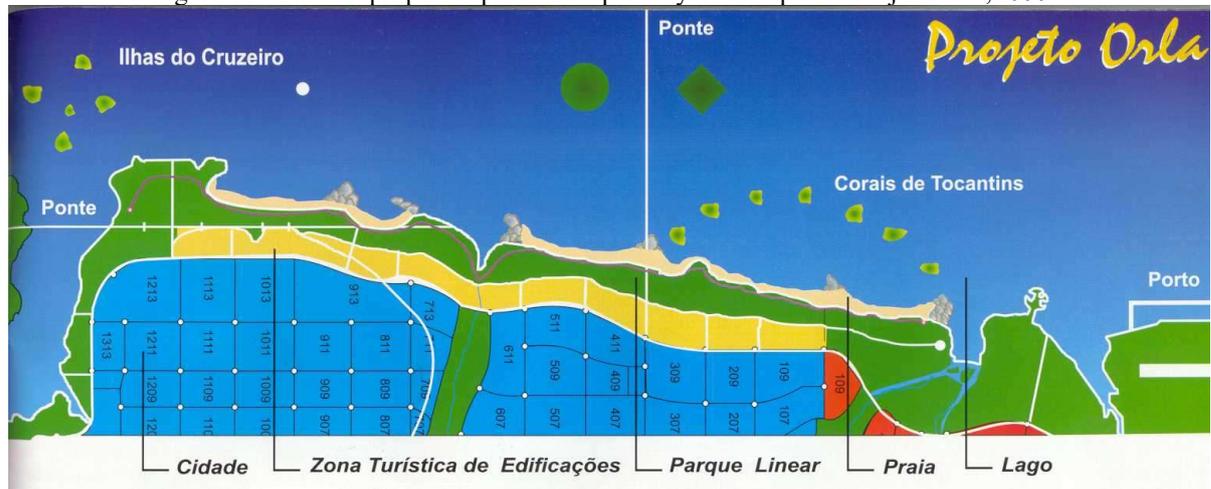
Em 1999, esse governo do estado (1999-2002) convida o arquiteto e urbanista Ruy Ohtake para elaborar proposta de aproveitamento da ALC e das margens do futuro reservatório. Diante da extensão territorial dessa área, a proposta de Ruy Ohtake para o Projeto Orla estende-se por mais de 20 quilômetros ao longo da área urbana projetada e de parte da área de expansão urbana sul (Figura 12).

Tal proposta consiste na divisão da ALC em três zonas de usos no sentido Leste-Oeste, quer dizer, da avenida Parque em direção às margens do futuro reservatório, com acesso à ponte sobre o rio Tocantins (Figura 13). A primeira, denominada “Zona Turística de Edificações”, receberia os empreendimentos de expressivo impacto urbano como hotéis, conjuntos e edifícios residenciais, clubes náuticos e áreas de lazer e recreação (Figura 14), implicando significativa mudança de uso do solo. Os seus limites estariam demarcados por duas avenidas, a avenida

¹⁶ Distrito urbano do município de Palmas, localizado na denominada Serra do Lajeado.

Parque, a leste, e a avenida Beira Rio, a oeste, que se conectaria por meio da implantação de uma ponte sobre o ribeirão Taquaruçu Grande com o aeroporto de Palmas, cuja instalação ocorre em 2001, junto às margens do futuro reservatório, na área de expansão urbana sul, em áreas doadas pelo governo estadual a Infraero a partir da publicação da Lei 937, de 23 de outubro de 1997 (TOCANTINS, 1997b). À oeste da avenida Beira Rio, no sentido do reservatório, estariam localizadas as outras duas zonas: a “Zona de Parque Linear”, para o desenvolvimento de atividades contemplativas e de lazer; e a “Zona de Praias”, nas margens do “lago”, que contaria com praias artificiais, marinas, ilhas e corais artificiais (Figura 12) (PROJETO ORLA, 1999; O TOCANTINS, 1999; Pesquisa de campo, 2018).

Figura 12 - Palmas: proposta apresentada por Ruy Ohtake para o Projeto Orla, 1999



Fonte: PROJETO ORLA, 1999, s/p.

Figura 13 - Palmas: projeção da ponte sobre o reservatório da UHE Luís Eduardo Magalhães



Fonte: PALMAS ORG, [1999?], s/p.

Figura 14 - Palmas: projeção para a área da nova praia da Graciosa



Fonte: PALMAS ORG, [1999?], s/p.

Quando consultado sobre esse projeto, Ruy Ohtake destaca que se trata de um projeto com caráter democrático e socializador, contrapondo-se a outros projetos de orlas brasileiras que promoviam propostas segregadoras e eletrificadoras (O TOCANTINS, 1999). Assim, das

três zonas de usos propostas, duas continuariam voltadas para a utilização social e coletiva, garantindo o livre acesso da população ao reservatório, via avenida Beira Rio, estando em acordo com o projeto urbanístico da capital (GRUPOQUATRO, 1989). O citado Projeto Orla traria mudança efetiva de uso do solo apenas para a “Zona Turística de Edificações”, com a implantação de atividades econômicas voltadas para o turismo e o entretenimento, bem como para usos residenciais. Esses usos implicam microparcelamento e apropriação privada do solo urbano, com estímulo às atividades imobiliárias.

Dessa forma, percebem-se, nessa proposta, a manutenção de parte da área para uso social e coletivo, avalizando seu valor de uso, e a alteração de uso de outra parte, o que garante ganhos fundiários e imobiliários, ou seja, avalizando o valor de troca. O projeto como um todo, garantiria a projeção da Palmas em escala regional e nacional como um centro de lazer, recreação e turismo, em consonância com as aspirações do então governo estadual.

Para efetivar a implantação do Projeto Orla elaborado por Ruy Ohtake, o governo estadual (1999-2002) busca parcerias políticas e econômicas, sobretudo com a prefeitura de Palmas e com a Investco, além de parcerias com governos de outros países, a exemplo do Japão (JORNAL DO TOCANTINS, [1999?]). Ressalta-se que, nesse momento, o denominado Projeto Orla adquire, segundo Oliveira e Lima Júnior (2013, p. 178), uma estatura de grande projeto urbano, pois se tratam de “dimensões ambiciosas, um projeto ambicioso e um arquiteto de renome: assim o município de Palmas parece pequeno diante da ambição do projeto”.

Contudo, parte da população não chega a ter conhecimento formal do que seria o Projeto Orla de Ruy Ohtake, porque, no geral, as reuniões que tratavam do empreendimento aconteciam com a participação de um seleto grupo de políticos e empresários, que mantinham as informações restritas aos gabinetes e às secretarias governamentais (PRADO, 1999).

2.3. O Projeto Orla elaborado na parceria Naturatins/Investco (2000)

Em fins de 1999, o reeleito governo estadual (1999-2002), diante das dificuldades políticas, econômicas e de viabilidade técnica, incluindo-se a extensão do projeto, as necessárias mudanças legislativas no uso do solo, os problemas jurídicos com relação às desapropriações de terras para a implantação da própria capital¹⁷ e os dissensos entre os governos estadual e municipal, não leva a cabo as propostas do Projeto Orla de Ruy Ohtake.

Porém, novas intenções de uso para a ALC e as margens do futuro reservatório são apresentadas em 2000. O citado governo estadual, primeiramente, busca criar as condições

¹⁷ A este respeito, ver Lucini (2018).

políticas e, para tanto, institucionaliza o denominado Projeto Orla por meio da Lei Estadual nº 1.128, de 1º de fevereiro de 2000 (TOCANTINS, 2000). Na referida lei objetiva-se promover a “urbanização de 24 quilômetros” e disciplinar a ocupação e o uso do solo na ALC e nas margens do futuro reservatório em Palmas, “[...] de forma a assegurar a conservação dos ecossistemas locais, a harmonia social e a melhoria da qualidade de vida da população” (TOCANTINS, 2000, s/p). Para tanto, são atribuídos poderes ao governo estadual para “[...] promover a desapropriação, amigável ou não, dos imóveis localizados na faixa marginal ao lago de Palmas [...]” (TOCANTINS, 2000, s/p)¹⁸, de modo a garantir “[...] reserva de áreas de logradouros públicos e de uso do poder público, moradias populares, paisagismo, ajardinamento, arborização e proteção ambiental” (TOCANTINS, 2000, s/p).

Essa legislação específica monta um contexto a partir do qual se justifica o Projeto Orla, mas oculta as verdadeiras disposições. A institucionalização do Projeto Orla (TOCANTINS, 2000), com seus 24 quilômetros nas margens do futuro reservatório, representa a conquista territorial de importante parcela desse espaço urbano, com ocupação definida, no projeto da capital, pelo valor de uso social e coletivo, que, com as mudanças a serem propostas, passa a compor uma apropriação fundada no valor de troca, apesar das ressalvas feitas com relação aos espaços públicos, ao meio ambiente urbano e às moradias populares.

Assim, com vistas a atender ao determinado na Lei Estadual nº 1.128/2000 (TOCANTINS, 2000), o então governo estadual solicita a uma das secretarias governamentais, o Naturatins, em parceria com a Investco, uma nova proposta para a ALC e as margens do futuro reservatório. Com essa parceria, fica evidente que a participação dos setores público e privado ocorreria desde a elaboração do projeto.

Nesse novo Projeto Orla (Figura 15)¹⁹, as propostas de intervenção estão agrupadas em conjuntos de usos, mormente público e privado, envolvendo área superior à ALC, pois tem como limite leste a avenida NS 5 e não a avenida Parque (NS 15) e como limite sul o ribeirão Taquaruçu Grande.

¹⁸ Ressalta-se que para essas novas propostas foram consideradas indisponíveis as áreas doadas anteriormente, como a da Fundação Universidade do Tocantins, na ALC NO 14, as das associações e clubes privados, na ALC NO 34 e na ALC NO 55, as dos equipamentos urbanos de maior escala como o estádio de Futebol Nilton Santos e do kartódromo Rubens Barrichello, na ALC SE 141, entre outras.

¹⁹ Destaca-se que a parceria de Naturatins-Investco conta com a participação da empresa LG Engenharia, sediada em Porto Nacional, que executa os projetos técnicos para viabilizar a implantação do empreendimento (Pesquisa de campo, 2019).

Figura 15 - Palmas: proposta apresentada pela parceria Naturatins/Investco para o Projeto Orla, 2000



- ÁREAS DE TERCEIROS (INDISPONÍVEIS)
NÃO SÊO DE CONSIDERAR, A NÃO SER PARA
EVENTUAL ALTERAÇÃO NOS REGULAMENTOS
DE OCUPAÇÃO DE POSSÍVEL E CONVENIENTE.
- RESERVA E PARQUES
A SEREM PROJETADAS E OCUPADAS
EM ARTICULAÇÃO COM OCUPAÇÃO
DA ORLA E INTERIORES - SR. 2, P. 6.
- ÁREA DAS NOVAS PRAIAS
PARA IMPLANTAÇÃO DOS EQUIPAMENTOS E
SERVIÇOS DE MODO A INCENTIVAR A ATRAÇÃO
DE EMPREENHIMENTOS E VENDA DE LOTES.
- AMPLIAÇÃO URBANA NORTE - HABITAÇÕES COLETIVAS
SUGERE SE COLUNTOS DE HABITAÇÃO COLETIVA PARA MAIOR APROVEITAMENTO DO "SOLO",
COM IMPLANTAÇÃO E PROJETOS A SEREM APROVAÇOS PELO "PROJETO ORLA",
E QUE INCLUIEM POR CONTA DOS EMPREENHIMENTOS DE EQUIPAMENTOS NAUTICOS
(CERQUEIROS, PARQUES, PRAIAS, GALINHAS, ETC.).
- ÁREA DE RESIDÊNCIAS QUALIFICADAS
PERMITE IMPLANTAÇÃO DE LOTEAMENTO UNIFAMILIAR
DE ALTO PADRÃO, EQUIPADO COM CANAL,
MARRAS, CLUBES E OUTRAS OBRAS DO GÊNERO,
POR CONTA DOS EMPREENHIMENTOS.
- EMPREENHIMENTOS ESPECIAIS
ÁREAS RESERVADAS PARA ATRAÇÃO DE INVESTIMENTOS
DE GRANDE PORTE TAIS COMO "RESORTS", CLUBES DE F. P. RIAS,
HOTELS, CONDOMÍNIO DE ALTO PADRÃO E OUTROS SIMILARES.
- QUADRAS RESERVADAS
COM POUCO MENOS ALGUNS LOTES VENDIDOS,
NÃO CONSIDERADAS NO PROJETO COMO
POTENCIAL PARA O "PROJETO ORLA".



IMPLANTAÇÃO GERAL

ESQ. 1:20.000

L.G. ENGENHARIA - PROJETO

1 / 5
NITV/2 - 0000

Fonte: NATURATINS; INVESTCO, 2000, s/p.

Paralela a avenida Parque (NS 15), há a proposição da “avenida Praia” que, se estendendo ao longo de toda a margem do reservatório, tem a função de separar as áreas destinadas ao uso particular, com microparcelamento nas quadras ALC SO 14, ALC SO 34, ALC SO 55, ALC SO 64, parte da ALC SO 86, ALC SO 106, ALC SO 116 e ALC SO 126, das áreas que receberiam cinco praias artificiais (Nova Graciosa 1, 2, 3, 4 e 5), das áreas de reservas ecológicas e para empreendimentos especiais, que estariam distribuídas ao longo da margem do reservatório, em trechos descontínuos, das área que receberiam os equipamentos de uso coletivo, a exemplo da vila olímpica, com grandes equipamentos como o kartódromo e o estádio de futebol (já implantados na época de elaboração dessa proposta na quadra ALC SE 141) e do centro de convenções, do clube náutico e demais atividades náuticas localizadas na ALC SO 141.

O projeto também estabelece seis quadras para uso residencial, a saber, ao norte, ALC NO 13, com microparcelamento já regulamentado na Lei nº 386/1993 (PALMAS, 1993), ALC NO 33, ALC NO 43, para habitações coletivas, e ao sul, nas margens do ribeirão Taquaruçu, ALC SO 126, AV SO 134 e a maior parte da AV SO 141, para residências qualificadas, com loteamentos unifamiliares de alto padrão. Ademais, propõem a implantação de parques e jardim botânico ao longo do córrego Brejo Cumprido.

Ressalta-se que com o intuito de compensar a perda da praia da Graciosa, que seria inundada pelo enchimento do reservatório, o projeto prevê uma porção de terras, localizadas na ALC SO 14, com atividades de entretenimento e lazer dividida em dois trechos, o primeiro destinado para realização de eventos, com atividades voltadas para shows, circos, parques, festividades carnavalescas e demais práticas recreativas e esportivas (com área para equipamentos esportivos, bicicross, motocross, camping e espaço para aerodelismo), e o segundo destinado à implantação de um corredor verde, que comportaria teatro de arena, praça, playground e trilhas (Figura 16).

O Projeto Orla preparado na parceria Naturatins/Investco propõe um amplo microparcelamento, com múltiplos usos e diversificadas atividades, com áreas particulares que se sobrepõem as áreas públicas, transformando a maior parte das terras em lotes para a apropriação de particulares, com a indicação de áreas privilegiadas para habitações e empreendimentos voltados para atender a demanda da população com maior poder aquisitivo. Dessa maneira, implica mudança de uso para toda a extensão da ALC, inclusive com propostas segregadoras, adversas do proposto no projeto da capital (GRUPOQUATRO, 1989).

Figura 16 - Palmas: perspectiva para a nova praia da Graciosa, conforme projeto de Naturatins/Investco, 2000



Fonte: NATURATINS; INVESTCO, 2000, s/p.

A exemplo do já ocorrido anteriormente com o projeto de Ruy Otake, as propostas elaboradas para o Projeto Orla na parceria Naturatins/Investco não são implantadas, porque, novamente, envolvem dificuldades políticas, econômicas e de viabilidade técnica. Trata-se de uma ampla proposta, com alterações expressivas no uso do solo, podendo ser também caracterizada como um megaprojeto urbano, que dependia da aprovação leis municipais e/ou estaduais que confirmassem e aplicassem as mudanças de uso propostas para a ALC, bem como de aporte financeiro, além da disponibilidade das terras²⁰.

Apesar disso, o governo estadual inicia as intervenções na quadra ALC SO 14 que, no citado projeto, abrigaria uso residencial e atividades de lazer e entretenimento (Figura 17). Tais intervenções, caracterizadas pela abertura de vias e parcelamento do solo, ocorreram antes do enchimento do reservatório em 2002 (Figura 18). Com o enchimento do reservatório em 2002, tem-se também a implantação de infraestruturas, como calçadão e faixa de areia, junto a praia artificial da Graciosa (Figura 19).

2.4. O Projeto Orla elaborado pelo GrupoQuatro (2002)

A partir do ano de 2001, são apresentadas novas intenções para a ALC e as margens do futuro reservatório, com vistas a atender ao estabelecido na Lei Estadual nº 1.128/2000 (TOCANTINS, 2000). Mas, diante das dificuldades anteriores para a execução dos projetos elaborados, é criada, em 5 de janeiro de 2001, por meio de uma parceria público-privada dos

²⁰ Lucini (2018) aponta para as ambiguidades relacionadas à posse e à propriedade das terras em Palmas. Essas são marcadas, sobretudo, pelas ações judiciais de desapropriação que seguiam tramitando na justiça, por causa dos desacordos entre o expropriante (o estado do Tocantins) e os atingidos, bem como pelos atos despossessão dos governos do estado do Tocantins, ocorridos em 1990, 1991 e 1999, que também resultaram em ações judiciais.

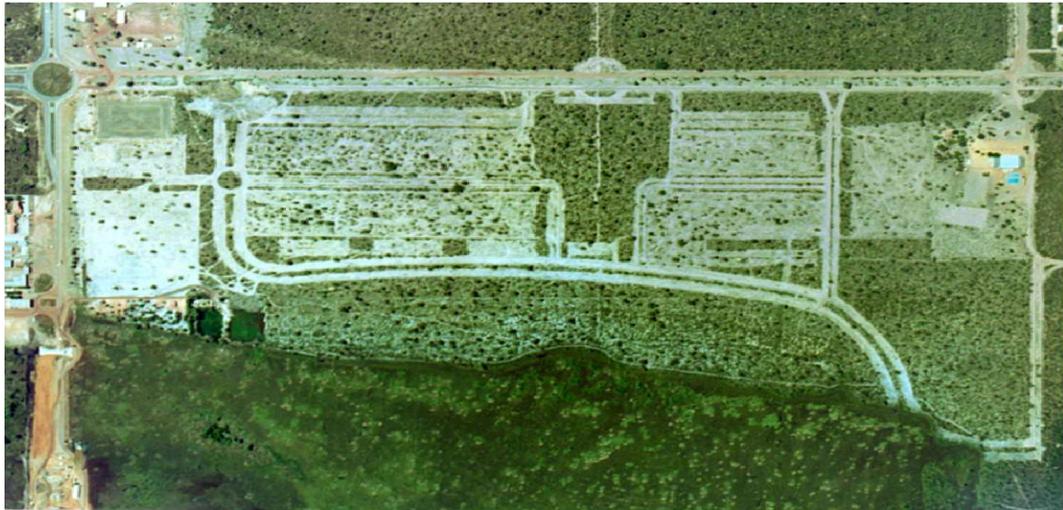
governos estadual com empresas do ramo da construção civil²¹, a empresa Orla Participações e Investimentos S/A (Orla S/A)²². Trata-se de “[...] uma sociedade por ações, pessoa jurídica de direito privado que tem como missão executar as políticas de desenvolvimento do Projeto Orla, viabilizando a sua implantação”²³ (PROJETO ORLA S/A, 2001, s/p).

Figura 17 - Palmas: discurso do então governador (1999-2002) no início das obras de infraestrutura na quadra ALC SO 14, baseado no projeto urbano de Naturatins/Investco em [2000?]



Fonte: Pesquisa de Campo, 2019, s/p.

Figura 18 - Palmas: intervenções na quadra ALC SO 14, conforme o projetado pela parceria Naturatins/Investco, antes da formação do reservatório, [2000?]



Fonte: Pesquisa de Campo, 2017, s/p. GOOGLE EARTH, 2000, s/p.

²¹ A empresa Orla S/A constituía-se de 26 acionistas: representando o governo estadual, a Secretaria de Desenvolvimento Regional e Habitação, o SINDUSCON-TO e 24 empresas privadas, todas do ramo da construção civil (PROJETO ORLA S/A, 2001).

²² Essa parceria público-privada é firmada por meio de contrato, sendo que, inicialmente, teria vigência de cinco anos que poderiam ser prorrogáveis por mais cinco anos de acordo com o interesse do governo estadual (Pesquisa de campo, 2019).

²³ Nessa sociedade, o estado do Tocantins detinha participação minoritária, apesar de ser o possuidor das terras.

Figura 19 - Palmas: intervenções feitas na quadra ALC SO 14 e na praia da Graciosa, em [2002?], após a formação do reservatório



Fonte: Pesquisa de Campo, 2017, s/p. GOOGLE EARTH, 2002, s/p.

A partir de então, compete a Orla S/A a gerência das áreas de interesse da Lei Estadual nº 1.128/2000 (TOCANTINS, 2000) e a “execução e implantação de toda a infraestrutura básica das quadras licitadas pelo Projeto Orla” (PROJETO ORLA S/A, 2001, s/p.). Para tanto, cada agente teria seu papel delimitado: “o governo estadual disponibilizou as áreas, o governo municipal as regulamentou e a iniciativa privada responsabilizou-se pela construção da infraestrutura e a comercialização dos lotes”, via Orla S/A (VASCONCELLOS, 2006, p. 53). Esta empresa também se torna responsável por elaborar projetos de urbanização e de parcelamento do solo em áreas de propriedade do Estado do Tocantins situadas em Palmas²⁴, além de comercializar os imóveis mediante licitação pública e promover parcerias institucionais e operacionais com setores públicos e privados (PROJETO ORLA S/A, 2001). Assim, de 2001 a 2011, quando da sua liquidação²⁵, essa empresa loteou um conjunto de quadras na cidade (Anexo 1), não se restringido às áreas do Projeto Orla. Dessa maneira, a Orla S/A passa a desempenhar o mesmo papel da CODETINS²⁶, cujas atividades foram encerradas em fevereiro de 1997 (TOCANTINS, 1997).

Com relação ao Projeto Orla, uma nova proposta é preparada pelo GrupoQuatro Arquitetura Sociedade Simples Ltda., que é o mesmo responsável pelo projeto da capital²⁷.

²⁴ Por meio da Lei nº 1.363, de 31 de dezembro de 2002 (TOCANTINS, 2002), o então governo estadual (1999-2002) amplia o capital dessa empresa por meio da transferência de terrenos urbanos e rurais de propriedade do estado. Com essa ação, esses terrenos passam a ser gerenciados e comercializados pela Orla S/A.

²⁵ Em fevereiro de 2011, o então governo estadual (2011-2014) finaliza oficialmente a parceria com a empresa Orla S/A (REDAÇÃO, 2011, s/p).

²⁶ A Codetins foi reativada em 2010 e liquidada, novamente, em 2013 (TOCANTINS, 2010; 2013a). Assim, durante um curto período, havia “[...] duas sociedades de economia mista atuando na comercialização de imóveis originalmente pertencentes ao Estado do Tocantins: a CODETINS e a Orla S/A” (LUCINI, 2018, p.141).

²⁷ Cabe destacar que, nessa data, o GrupoQuatro já não possuía a mesma sociedade da época de elaboração do projeto urbanístico de Palmas, pois, no final da década de 1990, um dos coautores do citado projeto, o arquiteto

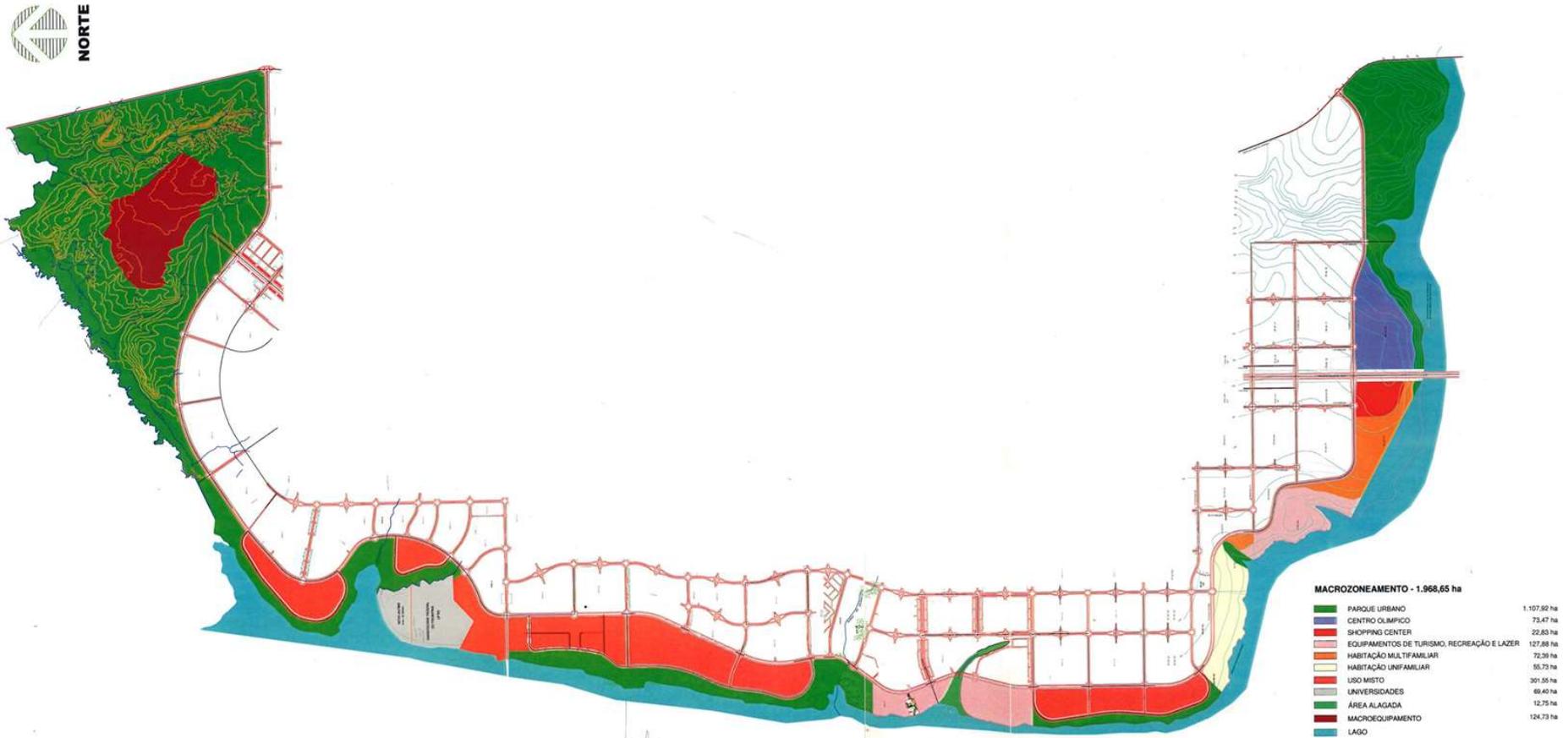
Trata-se de um amplo projeto que abrange toda a extensão da (ALC), atingindo área de aproximadamente 1.968,65 hectares (Figura 20). Nessa proposta, divide-se a ALC em áreas destinadas à preservação e em áreas que possibilitam uma ocupação diversificada. Nas áreas destinadas à preservação, encontra-se o parque urbano, com característica linear e com trechos contíguos ao reservatório, incluindo-se as áreas alagadas. Nas demais áreas, permite-se uma ocupação diversificada, sendo elencada, na proposta elaborada, uma série de novos usos e atividades para a ALC. Entre esses novos usos encontram-se amplos trechos destinados a urbanização, inclusive em áreas lindeiras ao reservatório, para onde se prevê a ocupação por edificações de uso misto, incluindo-se a presença de *shopping center*, e por edificações de uso unifamiliares e de multifamiliares, de média e alta densidade ocupacional. Além disso, prevê-se a instalação de equipamentos destinados ao turismo, recreação e lazer. A quadra ALC NO 14 permanece abrigando os centros universitários e a quadra ALC SE 141 passa a abrigar o centro olímpico, tendo em vista os equipamentos já instalados nessas quadras. Dessa forma, evidencia-se que essa proposta, elaborada pelo GrupoQuatro, apresenta expressivas mudanças de uso para a área, que implicam em apropriação privada, com espaços de uso público (Figura 20).

Nessa proposta do Projeto Orla, elaborada pelo GrupoQuatro, observam-se um macroordenamento territorial para parte da porção sudoeste e a porção sudeste da ALC (Figura 21), com a presença de equipamentos privados, como *shopping center*, hotéis, clubes e marinas, além de área destinada à habitação coletiva de média e alta densidade; e um microparcelamento de uma área que envolve aproximadamente 938 mil metros quadrados na quadra ALC SO 14 e parte da quadra ALC SO 34 (Figura 22). Este último é levado adiante pelo governo estadual, que, em 2002, inicia a implantação desse microparcelamento nessas citadas quadras, que já haviam sofrido intervenções urbanísticas e encontravam-se regularizadas do ponto de vista fundiário pelas ações judiciais finalizadas em favor da desapropriação.

Conforme o GrupoQuatro (2007, s/p.) para esse microparcelamento, “o projeto previa o assentamento de uma população de 60.000 habitantes e vários equipamentos urbanos, tais como *shopping*, marina, parques lineares, equipamentos de esportes, praias, etc.” Nessa perspectiva, propõe-se a abertura de uma avenida, denominada Orla (atualmente possui essa nomenclatura), de forma a promover a separação entre as áreas com microparcelamento, para uso residencial e atividades comerciais e de serviços, e as áreas de parque linear, praia artificial e de proteção ambiental permanente (Figura 22).

Walfredo Antunes, já não fazia parte do GrupoQuatro, que passa a ser comandado apenas pelo arquiteto Luís Fernando Cruvinel Teixeira (VELASQUES; MACHADO, 2015).

Figura 20 - Palmas: proposta apresentada pelo GrupoQuatro para o Projeto Orla, [200?]



Fonte: Pesquisa de campo, 2019, s/p.; GRUPOQUATRO, [200?].

Figura 21 - Palmas: proposta de macro ordenamento territorial, conforme o Projeto Orla, elaborado pelo GrupoQuatro, [200?], para quadras das porções sudoeste e sudeste da ALC



Fonte: Pesquisa de campo, 2019, s/p.; GRUPOQUATRO, [200?].

Figura 22 - Palmas: proposta com microparcelamento da quadra ALC SO 14 e parte da quadra ALC SO 34, áreas de praia, marina, parque e de preservação permanente, conforme proposta do GrupoQuatro, 2002



Fonte: GRUPOQUATRO, 2007, s/p.

Nesse projeto, o trecho confrontante com essa avenida Orla recebe os empreendimentos de maior impacto, pela presença de lotes com maiores dimensões, quando comparados aos demais lotes alvo do microparcelamento. No trecho confrontante com a avenida Parque (NS

15), estão dispostos os empreendimentos de médio impacto. A área entre essas duas avenidas recebe microparcelamento nas quadras internas, destinado à habitação e atividades comerciais/serviços, dispostas nas extremidades dessas quadras internas (Figura 22). Ressalta-se que essa proposta explora ao máximo a área disponível para o fracionamento de lotes, ou seja, para o microparcelamento, implicando drástica mudança de uso nessa área.

Nas margens do reservatório, o citado projeto propõe três áreas denominadas “Esplanadas do Lago 1, 2 e 3”. Mesmo com a praia da Graciosa já instalada na Esplanada do Lago 1, pois estava prevista como uma das medidas compensatórias, diante da perda da praia fluvial, pela Investco (THEMAG, 1996), o projeto propõe intervenções, indicando novas áreas para lazer, esporte, marina e estacionamento, além de áreas de preservação permanente junto ao reservatório, compondo o parque linear (Figura 23) (GRUPOQUATRO, 2002). No sentido sul, tem-se as Esplanadas do Lago 2 e 3, separadas pela presença de um píer, que permanecem sob domínio estadual, para compor o estoque de terras públicas. Mas, de acordo com o projeto, destinam-se a receber urbanização com 10% de ocupação máxima, desde que respeitada a faixa de proteção permanente junto ao reservatório (GRUPOQUATRO, 2002).

Figura 23 - Palmas: área do Projeto Orla com a nova praia da Graciosa e o parque linear para atividades de lazer, esporte, marina e píer, conforme proposta do GrupoQuatro, 2002



Fig. 23a - Nova praia da Graciosa



Fig. 23b - Parque linear

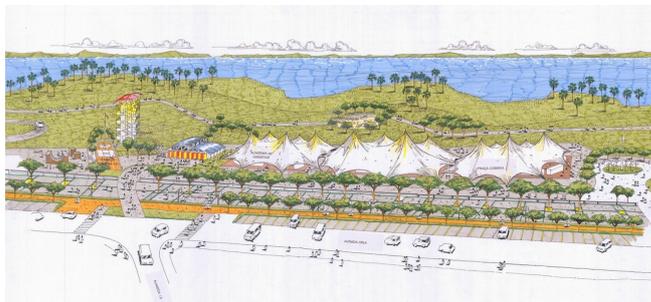


Fig. 23c - Parque linear



Fig. 23d - Parque linear

Fonte: GRUPOQUATRO, 2007, s/p.

Destaca-se que essas intervenções idealizadas pela proposta do GrupoQuatro para a praia da Graciosa, não são plenamente implantadas. Essa praia artificial seguiu os moldes das

praias litorâneas²⁸, com calçadão, quiosques, restaurantes e equipamentos públicos (Figura 24). Desde que fora inaugurada²⁹, a praia da Graciosa passa a receber diversificados eventos, como o réveillon, de iniciativa da prefeitura municipal, shows e eventos públicos e privados, sendo considerada a principal praia da cidade (PALMAS, [2019?]).

Figura 24 - Palmas: praia da Graciosa edificada junto a quadra ALC SO 14, em [2007?]



Fonte: GRUPOQUATRO, 2007, s/p.

A partir de 2002, com a aprovação do loteamento denominado Orla 14, que abrange a quadra ALC SO 14 e parte da quadra ALC SO 34, por meio do Decreto nº 982, de 13 de novembro de 2002 (PALMAS, 2002), dá-se o início da implantação do Projeto Orla preparado pelo GrupoQuatro (2002). Nesse mesmo ano, inicia-se a instalação da primeira edificação vertical na avenida Orla³⁰, justamente no trecho que abrigaria os empreendimentos de maior impacto, segundo o Projeto Orla do GrupoQuatro (2007, s/p.).

Ressalta-se que, apesar de microparcelada para usos residenciais e atividades de comércio e serviços, essas quadras permanecem como ALC, porque não há alteração na lei de uso e ocupação do solo vigente, a 386/1993 (PALMAS, 1993). De fato, tem-se a inobservância com relação aos usos da ALC presentes na citada lei, e também certo descaso no que diz respeito à apresentação de proposta complementar para alteração da legislação vigente. A efetiva mudança de uso sobrevém por conta da aprovação do loteamento Orla 14 (PALMAS, 2002), que ocorre por meio de decreto municipal.

A empresa Orla S/A torna-se responsável pelo microparcelamento e pelos investimentos em infraestrutura, como asfalto e redes de abastecimento de água, energia e saneamento (Figura

²⁸ Por apresentar rigor formal e traços modernistas, essa praia artificial encontrou limites na apropriação por parte da população (COCOZZA, 2007), porque não contemplou as características identitárias e culturais presentes nas praias fluviais, o que dificultou, inicialmente, a apropriação dos usuários. Além disso, sua localização, distante das quadras que possuíam ocupação mais adensada, colaborou para o distanciamento entre a população e o seu espaço (Pesquisa de Campo, 2018).

²⁹ Destaca-se que tão logo houve sua inauguração, no mês de julho de 2002 (Pesquisa de Campo, 2019), a praia da Graciosa foi interdita, isso por conta da qualidade da água do reservatório que, naquele momento, não tinha capacidade de renovação e, por isso, exalava mal cheiro, além de infectar banhistas com pano branco. A interdição dessa praia durou cerca de um ano (ARAÚJO, 2003).

³⁰ Trata-se de um edifício que sediará um hotel. Tal obra não foi concluída (Pesquisa de Campo, 2018).

25) (GRUPOQUATRO, 2007). Em dezembro de 2002, foram disponibilizados cerca de 400 terrenos de tamanhos variados. Estes, segundo a Orla S/A, foram comercializados por meio de editais de licitação pública, com fixação de lance mínimo. Amaral (2009, p. 77) explana que, como resultado dessas licitações públicas, houve “a aquisição dos lotes pelos interessados que dispõem de maior capacidade de pagamento e, conseqüentemente, a exclusão dos segmentos sociais de renda mais baixa”.

Figura 25 - Palmas: praia da Graciosa e quadra ALC SO 14 e parte da quadra ALC SO 34, com microparcelamento urbano, conforme Projeto Orla do GrupoQuatro, em [2007?]



Fonte: GRUPOQUATRO, 2007, s/p.

Dessa maneira, iniciam-se, nessa área, dois movimentos simultâneos: primeiramente, o da mutação da terra tornada pública, por meio das desapropriações do poder executivo estadual, para a terra tornada produto imobiliário, por meio da apropriação privada³¹, e, posteriormente, o da passagem do valor de uso social e coletivo, proposto no projeto da capital, para o valor de troca, com tendência crescente de valorização imobiliária.

³¹ Na concepção de Rodovalho (2012, p. 144), trata-se do “[...] uso da terra como mercadoria política e em favor do mercado imobiliário”.

3. OS DESDOBRAMENTOS DO PROJETO ORLA EM PALMAS: A PREDOMINÂNCIA DO VALOR DE TROCA DA TERRA URBANA NA ALC E DEMAIS ÁREAS NAS MARGENS DO RESERVATÓRIO

A efetiva implantação do Projeto Orla, elaborado pelo GrupoQuatro, em 2002, ocorre em pequena parcela da ALC, com drástica mudança na forma e nos usos da quadra ALC SO 14 e parte da quadra ALC SO 34. O processo efetivo de ocupação é lento, mas desencadeia novos interesses na incorporação de outras quadras da ALC e de parcelas das terras nas margens do citado reservatório nas áreas de expansão urbanas norte e sul da capital.

Como consequência tem-se a alteração da forma da cidade, ou seja, a modificação da sua morfologia urbana, por meio do macro e micro parcelamento das áreas não parceladas no projeto urbanístico (que não se restringem à ALC e às margens do reservatório), implicando na inserção dessas áreas ao processo geral de reprodução desse espaço urbano³². Este processo advém, inicialmente, como mudança morfológica. No caso da ALC, trata-se de uma mudança drástica, que rompe com as propostas do projeto urbanístico. No que diz respeito às terras nas margens do citado reservatório nas áreas de expansão urbanas da capital, tem-se, posteriormente, a inserção da porção sul no perímetro urbano, em 1995 (PALMAS, 1995), e a formação de áreas urbanas isoladas na porção norte, fora de perímetro urbano.

Assim, a forma da cidade se metamorfoseia e, esse movimento, ganha sentido de processo em realização, com novas formas que se constroem e se reconstroem, e novos usos que expressam os conteúdos sociais que se inserem e se reinserem como decorrência do processo de transformação da cidade. Desse modo, novas ocupações vão sendo implantadas na ALC e nas demais áreas das margens do reservatório, tanto no sentido norte como no sentido sul, independentemente das legislações aprovadas, impondo intensas alterações no uso e na ocupação, que, necessariamente, são incorporadas nos planos diretores municipais de 2007 e 2018, mas não na lei de uso e ocupação do solo, que se encontra bastante desatualizada, apesar da versão homologada em 2015.

3.1. Da implantação do Projeto Orla (2002) até a homologação da Lei 155/2007 (Plano Diretor Participativo de Palmas)

Ainda em 2002, com a licitação dessa área do Projeto Orla com maior valor imobiliário, nas quadras ALC SO 14 e ALC SO 34, o então governo estadual (1999-2002), via empresa Orla

³² A esse respeito, ver BESSA; LUCINI; SOUZA (2018).

S/A, promove a licitação de uma área com menor valor imobiliário, o loteamento Jardim Taquari. Este teria seus custos de implantação oriundos das vendas dos lotes das quadras do Projeto Orla, porque a Lei Estadual nº 1.128/2000 (TOCANTINS, 2000, s/p) prevê, como contrapartida, um Fundo de Apoio a Moradia³³ “destinado às edificações de moradias, à melhoria das condições habitacionais das famílias de baixa renda e à reinclusão social”.

Assim, lança-se esse novo loteamento distante vinte quilômetros das quadras ALC SO 14 e ALC SO 34, fora da área macroparcelada do projeto da capital, tendo como macro limites as margens do reservatório à oeste, o prolongamento da avenida Teotônio Segurado à leste e o córrego Taquari ao sul, que, nesse momento, corresponde ao limite do novo perímetro urbano, aprovado na Lei Ordinária nº 544, de 19 de dezembro de 1995 (PALMAS, 1995).

Com o loteamento dessa área, percebe-se que o governo estadual estende, de maneira expressiva, a própria orla de Palmas, em direção sul, e loca a população de menor renda a grande distância das zonas privilegiadas, em áreas periféricas, com pouca oferta de infraestrutura e de equipamentos urbanos³⁴. Trata-se da inserção dessa área situada nas margens o reservatório, mas fora do plano macroprojetado, na área de expansão sul da capital³⁵, no processo geral de reprodução dessa cidade, rearranjando sua morfologia urbana.

Esses dois loteamentos - o Orla 14, na ALC Sudoeste, e o Jardim Taquari, na área de expansão urbana sul - ambos em áreas não parceladas do projeto da capital, passam a ser foco de licitações e decretos de fracionamento a partir de 2002. O loteamento Orla 14 aparece em 12 editais de licitação pública, lançados de dezembro de 2002 a julho de 2009 (Quadro 5). Por sua vez, no loteamento Jardim Taquari, de agosto a outubro de 2002, foram loteadas quatro quadras pela Orla S/A (T-31, T-41, T-20 e T-21), e, de novembro de 2002 a novembro de 2003, foram loteadas outras sete quadras pelo próprio governo estadual (T-42, T-32, T-22, T-12, T-30, T-33 e T-43), dando início ao processo de ocupação, posto que estavam disponíveis cerca

³³ O governo do Tocantins recebe, em 2005, o Selo Mérito pela aplicação do subsídio cruzado utilizado pelo Projeto Orla para a implantação do loteamento Jardim Taquari. Esse Selo é um reconhecimento dado pela agência vinculada ao Ministério das Cidades, ABC - Associação Brasileira de Companhias de Habitação, para os programas de habitação do país que minimizam o problema da falta de moradia no país. Conforme o presidente do Projeto Orla “os recursos arrecadados com a venda de um lote popular não paga a infra-estrutura (sic) da quadra, então nós utilizamos os recursos arrecadados com a venda dos lotes mais valorizados na margem do lago para subsidiar água, esgoto, energia, asfalto e escoamento nos lotes populares” (TOCANTINS, 2005a, s/p.).

³⁴ Todavia, essa área, a despeito de situar-se no conjunto das terras da matrícula de número 30.770, registrada em favor do estado do Tocantins, encontrava-se envolvida em conflitos fundiários, juntamente com as áreas próximas na ALC Sudoeste, com ações judiciais tramitando nos tribunais do poder judiciário desde 1999 (LUCINI, 2018).

³⁵ A área de expansão sul do projeto da capital já se encontrava bastante ocupada nesse período, por conta dos assentamentos populares implantados junto ao povoado de Taquaralto, situado no entroncamento das rodovias TO-050 e TO-030, distante das margens do reservatório. Em 1995, Taquaralto passa a integrar a malha urbana de Palmas (PALMAS, 1995), inserindo, definitivamente, “[...]a área de expansão urbana sul no processo geral de reprodução da cidade.” (BESSA, LUCINI; SOUZA, 2018, p. 137).

de “[...] 8.000 lotes unifamiliares para a população de baixa renda, podendo abrigar 70.000 moradores” (XAVIER, 2007, p. 76). Além dessas, em junho de 2007, ocorre o loteamento de outras duas quadras pelo governo estadual (T-13 e T-23) (Quadro 6 e Figuras 26 e 27). Em 2011, foram loteadas outras oito quadras, totalizando 21 quadras (Figuras 28 e 29).

Quadro 5 - Palmas: editais de licitação pública com disponibilização de lotes no loteamento Orla 14

Loteamento	Número do edital	Data do edital	Agente
Orla 14	008/2002	30/12/2002	Estado do Tocantins - Orla S/A
	009/2003	31/03/2003	Estado do Tocantins - Orla S/A
	010/2003	19/08/2003	Estado do Tocantins - Orla S/A
	012/2004	28/05/2004	Estado do Tocantins - Orla S/A
	013/2004	27/09/2004	Estado do Tocantins - Orla S/A
	014/2004	14/12/2004	Estado do Tocantins - Orla S/A
	015/2005	10/03/2005	Estado do Tocantins - Orla S/A
	016/2005	10/05/2005	Estado do Tocantins - Orla S/A
	017/2005	14/11/2005	Estado do Tocantins - Orla S/A
	019/2007	05/06/2007	Estado do Tocantins - Orla S/A
	020/2008	04/07/2008	Estado do Tocantins - Orla S/A
	021/2009	14/07/2009	Estado do Tocantins - Orla S/A

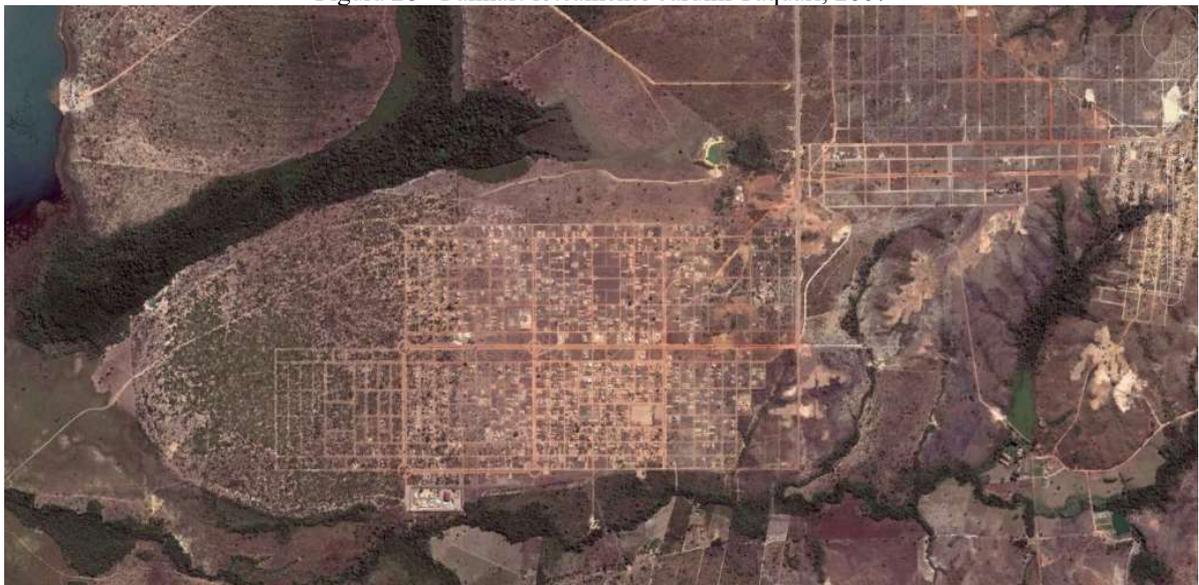
Fonte: Pesquisa de campo, 2018; AGÊNCIA DE HABITAÇÃO E DESENVOLVIMENTO URBANO DO TOCANTINS (AHDU), 2002-2009; TERRAPALMAS, s/d. Organização: VIEIRA, 2019.

Quadro 6 - Palmas: quadras loteadas no Jardim Taquari de 2002 até 2007

Quadra	Legislação	Data	Empresa responsável
Taquari T-31 e T- 41	Decreto 888/2002	21/08/2002	Orla S/A - Estado do Tocantins
Taquari T-20 e T-21	Decreto 957/2002	31/10/2002	Orla S/A - Estado do Tocantins
Taquari T-42, T-32, T-22 e T-12	Decreto 983/2002	13/11/2002	Estado do Tocantins
Taquari T-30	Decreto 984/2002	13/11/2002	Estado do Tocantins
Taquari T-33 e T-43	-	03/11/2003	Estado do Tocantins
Taquari T-13	Decreto 103/2007	19/06/2007	Estado do Tocantins
Taquari T-23	Decreto 103/2007	19/06/2007	Estado do Tocantins

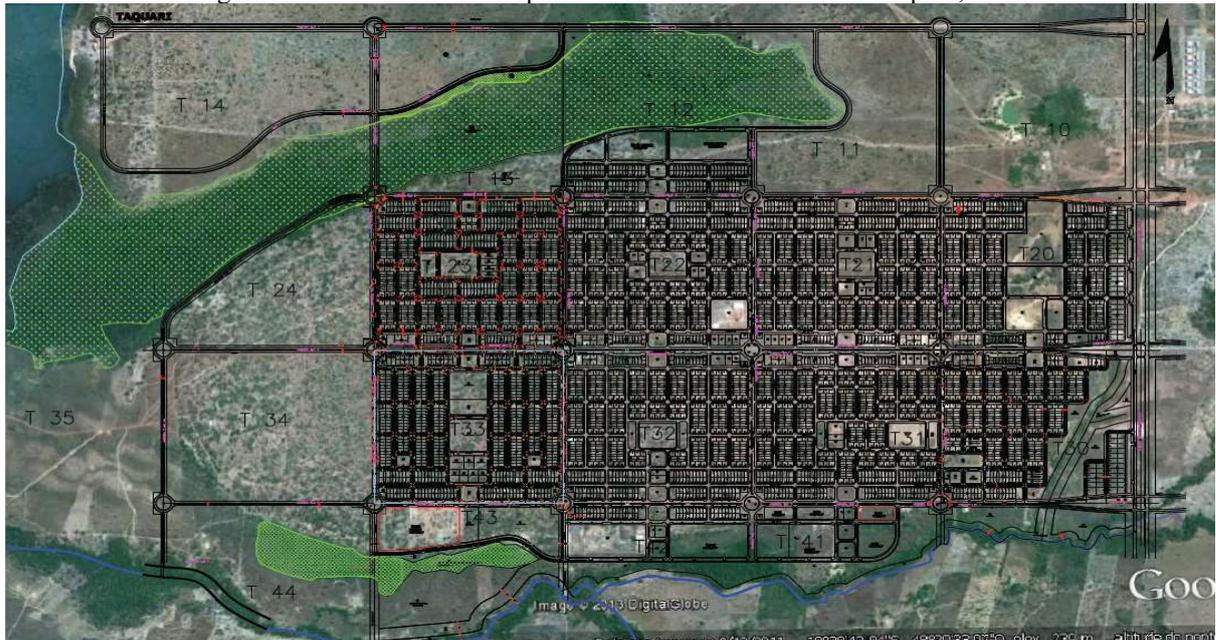
Fonte: PALMAS, 2002a; PALMAS, 2002b; PALMAS, 2002c; PALMAS, 2002d; PALMAS, 2007b. Organização: VIEIRA, 2019.

Figura 26 - Palmas: loteamento Jardim Taquari, 2007



Fonte: GOOGLE EARTH, 2007, s/p.

Figura 27 - Palmas: área microparcelada no loteamento Jardim Taquari, 2011



Fonte: TOCANTINS, 2013, s/p.

Figura 28 - Palmas: vista parcial do loteamento Jardim Taquari, lançado pela Orla S/A em 2002



Fonte: AMARAL, 2009, p. 47.

Figura 29 - Palmas: moradias no loteamento Jardim Taquari, 2019



Autor: VIEIRA, 2019.

Seguindo a mesma lógica de inserção das áreas não parceladas no projeto da capital no processo geral de reprodução dessa cidade, na área de expansão urbana norte, tem-se a aprovação de decretos que autorizam a instalação de condomínios residenciais em áreas junto às margens do reservatório. A incorporação inicia-se a partir do Decreto 294, de 3 de setembro de 2003 (PALMAS, 2003b), que autoriza a instalação do primeiro condomínio horizontal residencial fechado denominado Vila Bella (Figura 30). No mês seguinte, o Decreto 322, de 6 de outubro de 2003 (PALMAS, 2003) permite a instalação de outro condomínio horizontal residencial fechado denominado Polinésia Residence e Resort (Figura 31), da Birc Incorporadora³⁶, voltado para a população de alto poder aquisitivo. Esses condomínios fechados (Villa Bella e Polinésia) restringem o acesso ao reservatório. Instala-se, ainda nesse mesmo ano, a partir da publicação do Decreto 342, de 23 de outubro de 2003 (PALMAS, 2003a), o

³⁶ Barison Incorporações Residenciais e Comerciais Ltda.

condomínio horizontal residencial Myriades (Figura 32), na confluência entre o reservatório e o córrego Ronca, a cerca de vinte e três quilômetros da quadra ALC SO 14. Esse último, diferente dos condomínios Vila Bella e Polinésia Residence e Resort, trata-se de um condomínio aberto, sem a instalação de muros, não impedindo, portanto, o acesso ao reservatório.

Figura 30 - Palmas: condomínio horizontal residencial fechado Vila Bella



Autor: VIEIRA, 2019.

Figura 31 - Palmas: condomínio horizontal residencial fechado Polinésia Residence e Resort



31a - Placa na entrada do condomínio Polinésia Residence e Resort



31b - Entrada do condomínio Polinésia Residence e Resort, implantado em 2003



31c - Praia privada do condomínio Polinésia Residence e Resort
Autor: VIEIRA, 2019; Fonte: PORTAL 1M2.

Figura 32 - Palmas: condomínio horizontal residencial Myriades



Autor: VIEIRA, 2019.

Assim, concomitante com a formação do reservatório (2002), promove-se uma metamorfose na morfologia urbana de Palmas, com a incorporação das áreas não parceladas do projeto da capital, junto as margens do citado reservatório, sejam das quadras ALC SO 14 e ALC SO 34, na área macroparcelada do projeto da capital, sejam das margens nas áreas de expansão urbanas sul, com loteamentos populares, e norte, com condomínios residenciais destinados à população de mais alto *status* social.

Em 2003, é edificada a Praia do Prata (Figura 33). Trata-se de mais uma praia artificial, localizada na junção do reservatório e do córrego do Prata, que nasce espontaneamente por iniciativa popular, como contraponto ao rigor projetado na nova praia da Graciosa, na ALC SO 14 (COCOZZA, 2007). Nesse mesmo ano, recebe do governo estadual infraestrutura com quiosques e equipamentos públicos (TOCANTINS [2019?]). Ainda em 2003, forma-se também a praia das ARNOS (Figura 34), também fruto de apropriação popular, localizada na porção norte do reservatório, junto a ALC NO 33. No entanto, essa praia só recebe infraestrutura no ano de 2014 (PALMAS, 2014).

Figura 33 - Palmas: praia do Prata implantada na porção sudoeste do reservatório, [2019?]



Fonte: TOCANTINS [2019?].

Figura 34 - Palmas: praia das ARNOS implantada na porção noroeste do reservatório, 2017



Fonte: DA REDAÇÃO, 2017a.

Na porção sudoeste do reservatório, em 2006, constitui-se uma nova praia artificial, a praia do Caju (Figura 35), oriunda também de iniciativa popular, localizada na quadra ALC SO

126, na confluência do reservatório e o ribeirão Taquaruçu. Ainda em meados de 2006, instalase na área de expansão sul, próxima ao Jardim Taquari, a praia dos Buritis (Figura 36) (Pesquisa de Campo, 2019). Dessa forma, contabilizam-se, até o ano de 2006, cinco praias artificiais na cidade, sendo quatro na área macroprojetada (Graciosa, Prata, ARNOS e Caju) e uma na área de expansão urbana sul (Buritis). As praias formadas por iniciativa popular expressam processos de reprodução no nível da vida humana, que se realizam por meio do uso de determinados lugares, com base em tradições e identidades locais e regionais.

Figura 35 - Palmas: praia do Caju na porção sudoeste do reservatório



Fonte: PALMAS, 2017.

Figura 36 - Palmas: praia dos Buritis, na área de expansão urbana sul da capital



Fonte: PALMAS, 2016.

Para o ano de 2007, publicam-se importantes legislações que interferem nos parâmetros de uso e ocupação do solo na ALC, a Lei nº 148, de 06 de setembro de 2007 (PALMAS, 2007c), que altera o artigo 59 da Lei nº 386/1993 (PALMAS, 1993), e a Lei nº 155, de 28 de dezembro de 2007 (PALMAS, 2007), que sanciona o Plano Diretor Participativo de Palmas para o decênio de 2007-2017.

No que diz respeito à Lei nº 148/2007 (PALMAS, 2007c), são incorporadas alterações no o artigo 59 da Lei nº 386/1993 (PALMAS, 1993) para a quadra ALC NO 43, porção noroeste da cidade. Tais alterações nos parâmetros de uso permitem o microparcelamento de lotes, com área mínima de 200 m² e máxima de 300 m², destinado a habitações de interesse social, ou seja, lotes exclusivamente unifamiliares e para atividades comerciais e de prestação de serviços (Quadro 7).

Dessa forma, têm-se duas ALCs, a ALC NO 13 e a ALC NO 43, com mudança legislativa no uso do solo, permitindo-se a ocupação, com microparcelamento, para fins residenciais e atividades de comércio e serviços. Destaca-se que as demais quadras pertencentes a ALC permanecem com seus parâmetros de uso e ocupação inalterados conforme o preconizado pela Lei nº 386/1993 (PALMAS, 1993), inclusive a ALC SO 14 e ALC SO 34, Assim, incoerentemente, não são incorporadas à lei de uso e ocupação do solo vigente as mudanças efetivas ocorridas com o microparcelamento da quadra ALC SO 14 e parte da quadra

ALC SO 34, onde fora implantado o loteamento Orla 14. Ressalta-se que o Decreto 982, de 13 de novembro de 2002 (PALMAS, 2002), autoriza apenas a sua implantação por microparcelamento, sem mencionar a mudança de uso.

Quadro 7 - Palmas: atividades admitidas para a ALC NO 43, conforme a Lei nº 148/2007

Cultura	Galeria de arte
Educação	Estabelecimento de ensino complementar
Saúde/repouso	Consultório médico, odontológico, veterinário, farmácia, laboratório de análises clínicas, ambulatório
Comércio/serviço	Agência bancária, agência de jornal, agência de turismo, alfaiataria, antiquário, armarinho, associação comunitária e de vizinhança, atelier, açougue, bar, barbearia, bijuteria, bomboniere, boutique, chaveiro, choperia, confeitaria, cabelereiro, conserto de sapatos, electricista, encanador, escritório de profissional liberal e de prestação de serviço, estofadora de móveis, floricultura, instituição bancária, instituição imobiliária, instituição financeira, laboratório fotográfico, lanchonete, lavanderia, livraria, loja de calçados, loja de discos, loja de eletrodomésticos, loja de ferragens, loja de tintas, elétricos e hidráulicos, loja de materiais domésticos, loja de materiais plásticos, loja de móveis e artefatos de madeira, loja de roupas, loja de tecidos, loteria, locadora de vídeo, oficina de eletrodomésticos, organização associativa profissional, ótica, panificadora, papelaria, pastelaria, perfumaria, posto de correio e telégrafo, posto de telefonia, relojoaria, revistaria, restaurante, salão de beleza, sindicato ou organizações similares, sorveteria, tabacaria, quitanda e verdurão.

Fonte: PALMAS, 2007c, s/p. Organização: VIEIRA, 2019.

A Lei nº 155/2007 (PALMAS, 2007), do Plano Diretor Participativo de Palmas, implementa alterações com relação ao ordenamento do solo urbano. O artigo 23 divide o perímetro urbano de Palmas em Área de Ocupação Prioritária (avenida Teotônio Segurado, avenida JK, via Auxiliar paralela à TO-050), Área de Ocupação Preferencial (avenida Teotônio Segurado, avenida JK, avenida Perimetral Norte, avenida Tocantins - Taquaralto e Jardins Aurenny I e III), Área de Desenvolvimento Econômico e Área de Urbanização Específica (PALMAS, 2007).

Nesse ordenamento do solo urbano, as quadras ALC SO 14 e ALC SO 34, onde se tem o loteamento Orla 14, tornam-se Área de Ocupação Preferencial, passando a figurar como “Orla 14”, inclusive na Planta Genérica de Valores, utilizada para a cobrança de impostos. A Área de Ocupação Preferencial é entendida como “área de desenvolvimento e integração complementar da estruturação urbana, caracterizada como ocupação, preferencialmente de **média densidade**” (PALMAS, 2007, s/p., grifo nosso), com importantes instrumentos urbanísticos, como a outorga onerosa do direito de construir³⁷.

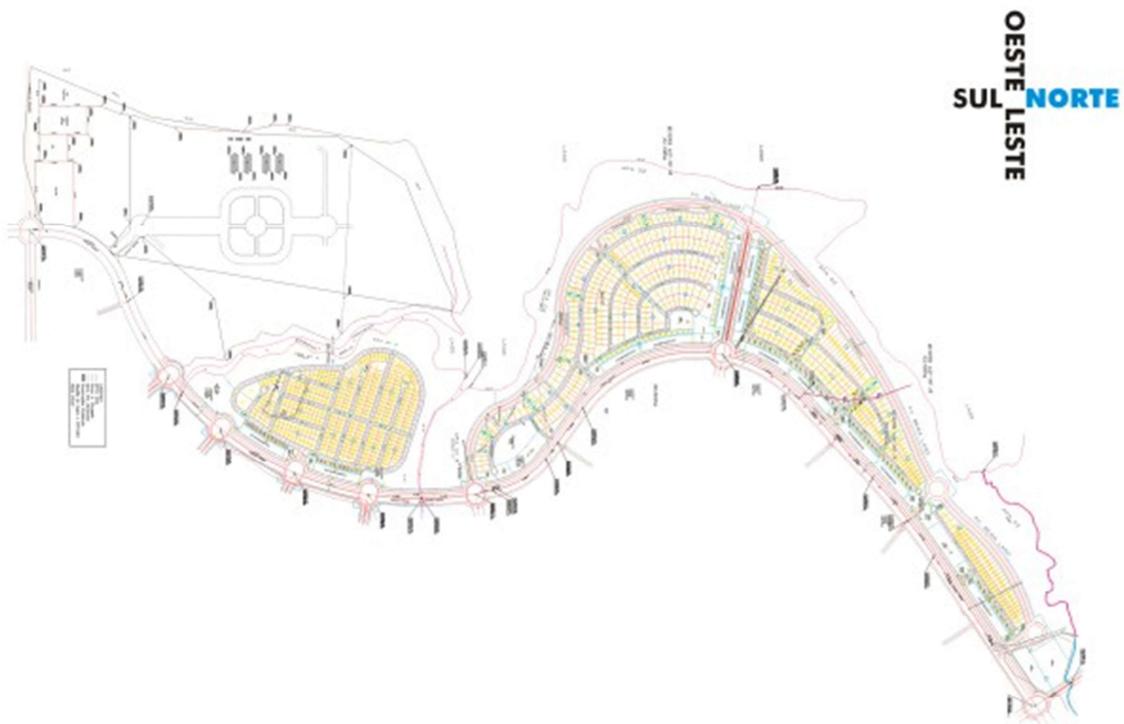
Ademais, as quadras ALC NO 13, ALC NO 33, ALC NO 43 são enquadradas, nesse ordenamento do solo urbano, como Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS). Estas são definidas como “áreas de uso específico e exclusivo para construção de habitação de interesse

³⁷ Trata-se de um dos instrumentos previstos pelo Estatuto da Cidade, Lei nº 10257/2001 (BRASIL, 2001), que permite a ampliação do direito de construir. Para a Lei nº 155/2007 (PALMAS, 2007) nas áreas de ocupação preferencial o coeficiente de aproveitamento máximo poderá ser acrescido em até 50%.

social, com parâmetros urbanísticos regulamentados por Lei específica” (PALMAS, 2007, s/p). Assim, a partir da publicação da Lei nº 155/2007 (PALMAS, 2007), permite-se também que a quadra ALC NO 33 receba microparcelamento e ocupação para fins residenciais.

É notório ressaltar que já a partir de 2003, a porção noroeste da ALC, representada pelas quadras ALC NO 13, ALC NO 33 e ALC NO 43, passa a receber intenções de mudança de uso e ocupação a partir de propostas de microparcelamento para fins residenciais e atividades de comércio e serviços. A primeira proposta, baseada em estudo de Walfredo Antunes³⁸, é composta, em sua maioria, por lotes para habitações unifamiliares, além de abarcar habitações multifamiliares e áreas públicas (Figura 37) (Pesquisa de Campo, 2018). Essa proposta não foi executada *in loco*. Em 2006, tem-se outra proposta de microparcelamento elaborada por Paulo Morgado³⁹, que contempla habitações multifamiliares, com trechos para habitações unifamiliares, além de área comercial, que, ao todo, totalizam 2.030 unidades, que seriam implantadas em quatro etapas distintas: a primeira e a segunda etapas, localizadas na ALC NO 33, a terceira etapa, na ALC NO 13, e a quarta etapa, na ALC NO 43 (Figura 38) (Pesquisa de Campo, 2017). Essa proposta também não foi executada *in loco*, tão pouco houve o assentamento de população (Pesquisa de Campo, 2019).

Figura 37 - Palmas: proposta de microparcelamento das quadras ALC NO 13, ALC NO 33 e ALC NO 43, 2003

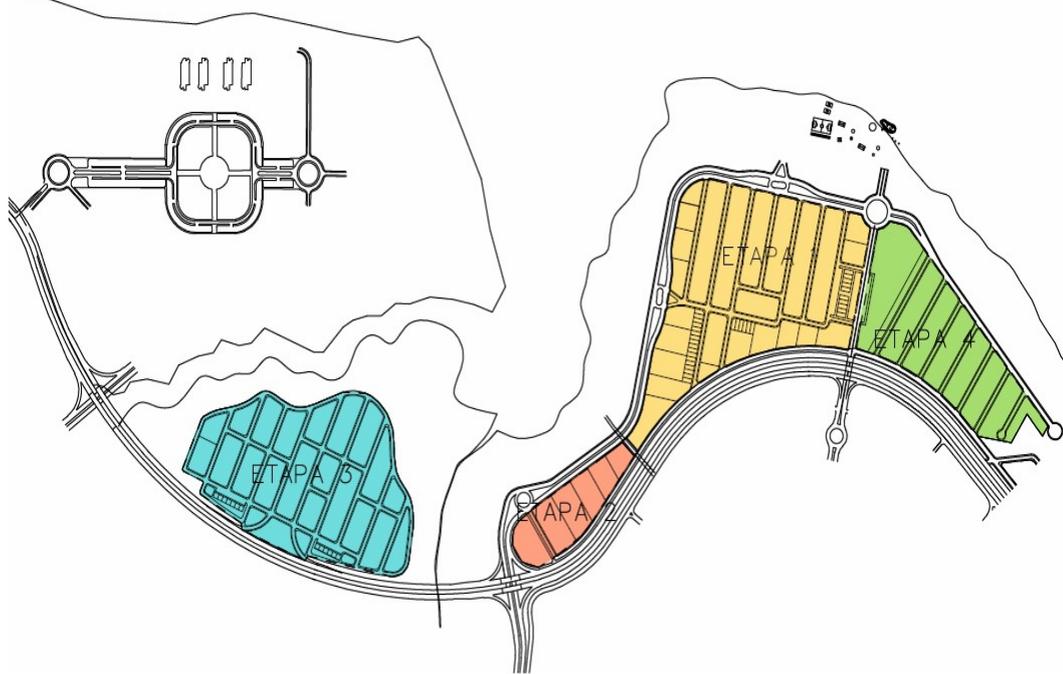


Fonte: Pesquisa de Campo, 2017.

³⁸ Walfredo Antunes de Oliveira Filho é um dos coautores do projeto urbanístico de Palmas desenvolvido enquanto sócio do escritório GrupoQuatro Arquitetura Sociedade Simples Ltda, em 1989.

³⁹ Arquiteto e ex-secretário municipal de Planejamento Urbano da Prefeitura de Palmas.

Figura 38 - Palmas: proposta de microparcelamento das quadras ALC NO 13, ALC NO 33 e ALC NO 43, 2006



Fonte: Pesquisa de campo, 2017.

Para regulamentar os condomínios implantados na área de expansão norte do projeto da capital, a exemplo do Vila Bella, Polinésia e Myriades, a Lei nº 155/2007 (PALMAS, 2007) cria as Áreas Urbanas Isoladas, que englobam “os loteamentos aprovados anteriormente a esta Lei, que estejam fora do perímetro urbano discriminado neste artigo, e que estiverem consolidados com a infra-estrutura de acordo com as legislações federal e municipal, serão considerados áreas urbanas isoladas” (PALMAS, 2007, s/p).

Como projetos futuros, a Lei nº 155/2007 (PALMAS, 2007) propunha a realização de estudos específicos, a serem elaborados no prazo máximo de dois anos, abordando a criação de um parque linear urbano, com usos múltiplos, para as margens do reservatório (Figura 39). Seus limites seriam “a faixa entre a margem do lago e a Avenida Parque, dentro da área urbana de Palmas” (PALMAS, 2007, s/p), ou seja, na ALC, mas também na área de expansão urbana sul, conhecida como Palmas-Sul⁴⁰. Constata-se a falta de interesses, ações e legislações posteriores que indicassem a implantação do parque linear urbano, porque a gestão municipal de então, reeleita para segundo mandato (2005-2008; 2009-2012), não cria as condições para sua efetiva instalação (Pesquisa de Campo, 2019), demonstrando certo descaso com relação aos projetos contidos em um documento que possui força jurídica, como é o caso do Plano Diretor. O projeto do parque linear urbano só é retomado na gestão seguinte (2013-2016), com a revitalização das

⁴⁰ Conforme a Lei nº 155/2007 (PALMAS, 2007), Palmas Sul é constituído pela a área de expansão sul da área macro projetada, correspondente a Área de Urbanização Prioritária II, Área de Urbanização Restrita II e Área de Urbanização Preferencial, constantes da Lei do Macrozoneamento da citada Lei.

cinco praias artificiais da cidade e a realização de estudos técnicos e novas propostas de estruturação desses espaços, que incluem o parque linear urbano.

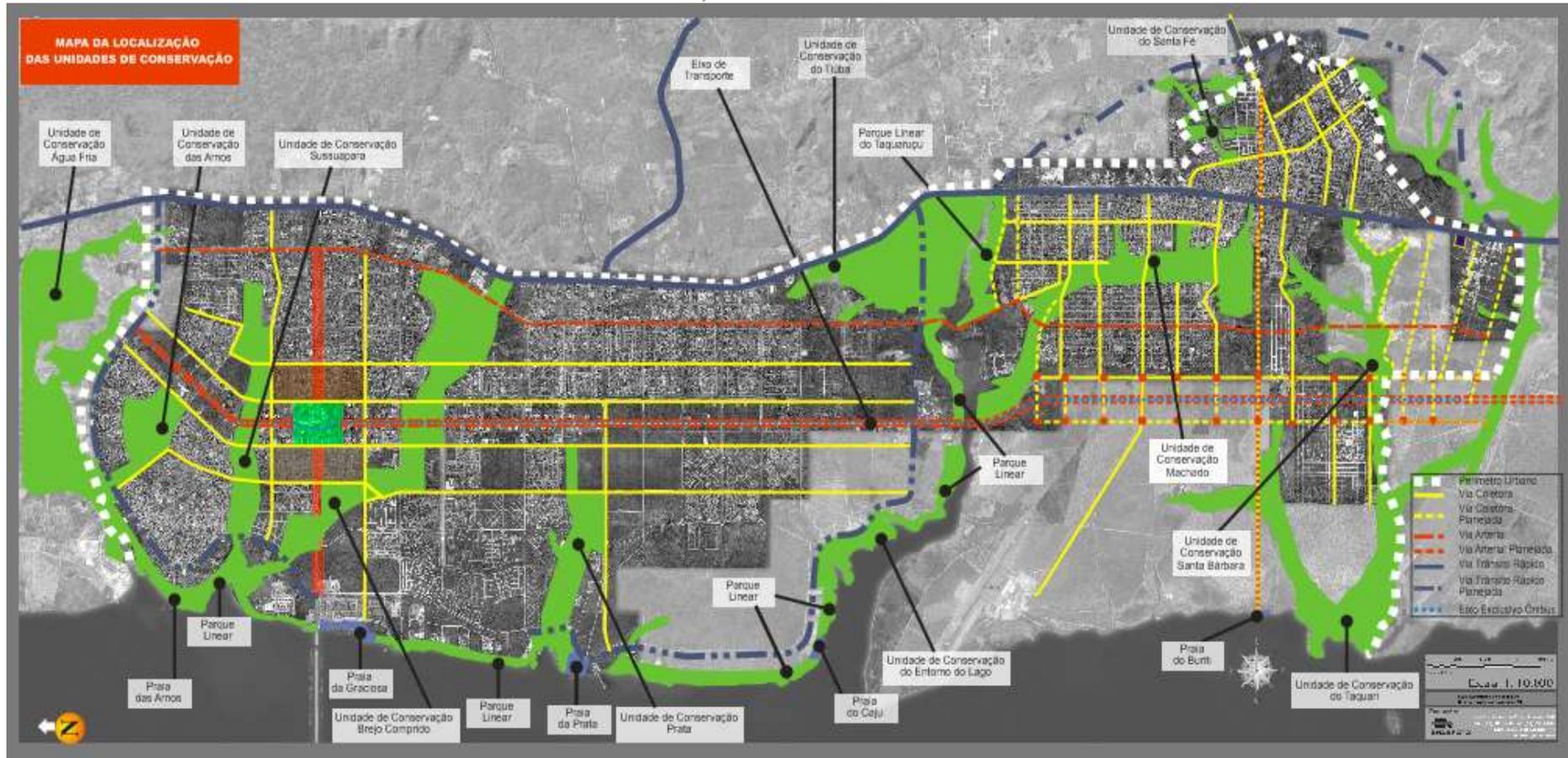
Outra proposta futura diz respeito às margens do reservatório na área de expansão urbana norte e na área rural norte, onde se instituiu a Área de Urbanização de Interesse Turístico (AUIT). Trata-se da faixa de terras “ao longo da margem do Lago de Palmas, com largura medindo 1200 metros da cota 212, iniciando da Área de Serviço Regional Norte, fora do limite da zona urbana, até o Córrego Mirindiba, na divisa do município de Palmas com o município do Lajeado” (PALMAS, 2007, s/p), tendo como limite máximo a TO-010. Destaca-se que a AUIT é regulamentada pela Lei 203, de 17 de março de 2010 (PALMAS, 2010)⁴¹.

Nessa área estariam empreendimentos turísticos como “hotéis, pousadas, clubes, parques temáticos, campos de golf, estruturas de apoio náutico, condomínios residenciais de veraneio e todo aquele empreendimento que atenda às necessidades da indústria do turismo” (PALMAS, 2007, s/p), que não poderiam exceder 60 hectares, com lotes variando entre 600 m² a 6000m². Ademais, não poderiam restringir o livre acesso da população ao reservatório.

A Lei nº 155/2007 (PALMAS, 2007), do Plano Diretor Participativo de Palmas, no que tange a ALC e as demais áreas nas margens do reservatório nessa cidade, cria as condições para uma ocupação mais efetiva na ALC SO 14 e parte da ALC SO 34 (Orla 14), que se mantêm voltadas para a população de mais alta renda; e também na porção noroeste da ALC, com a possibilidade de ocupação, com usos residenciais, porém destinados à população de mais baixa renda, e comerciais/serviços nas quadras ALC NO 13, ALC NO 33 e ALC NO 43. Ademais, regulamenta as áreas efetivamente ocupadas com os condomínios residenciais fechados na área de expansão urbana norte do projeto da capital, que se tornam áreas urbanas isoladas, porque, contraditoriamente, permanecem fora do perímetro urbano regularizado. Desse modo, a citada lei de plano diretor regulamenta e possibilita a ocupação de áreas na ALC e demais áreas nas margens do reservatório, no sentido norte e sul, cujos interesses vêm de longo prazo, evidenciando a efetiva alteração da morfologia urbana da cidade, pela incorporação das áreas não parceladas do projeto da capital (Figura 40).

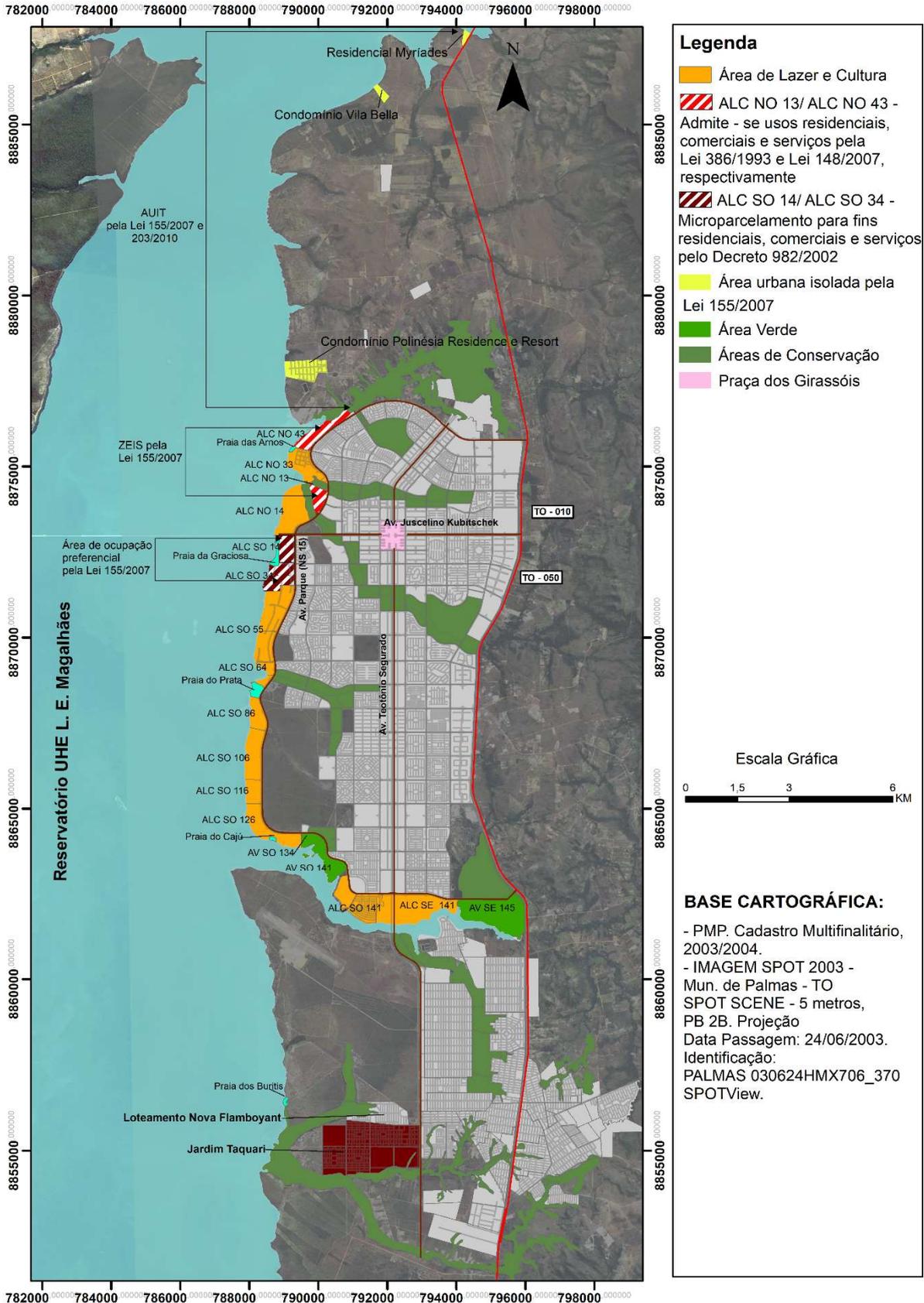
⁴¹ Nessa área, disponibilizam-se duas zonas: a Área de Interesse Turístico e Ambiental (AITA), criada pela Lei Complementar nº 96, de 9 de dezembro de 2004 (PALMAS, 2004), com delimitação e definição de parâmetros urbanísticos de parcelamento, uso e ocupação do solo dispostos na Lei Complementar nº 36, 4 de abril de 2001 (PALMAS, 2001), também denominada de Área de Urbanização de Interesse Turístico I, localizada entre o Córrego Ronca e o Córrego Mirindiba; e a Área de Turístico II, localizada entre a Área de Serviço Regional Norte e o Córrego Ronca.

Figura 39 – Palmas: área para parque urbano linear nas margens do reservatório encontrando-se com as áreas verdes intersticiais transformadas em Unidades de Conservação Urbana, conforme Lei nº 155/2007



Fonte: PALMAS, 2007, s/p.

Figura 40 - Palmas: ocupação do solo, 2002 a 2007, e zoneamento, conforme Lei nº 155/2007, da área entre a avenida Parque e as margens do reservatório



Fonte: PALMAS, 1993. PALMAS, 2007. PALMAS, 2007c. Pesquisa de campo, 2017. Elaboração e organização: VIEIRA, 2019.

3.2. Da Lei 155/2007 até a homologação das leis 321/2015 (uso e ocupação do solo) e 400/2018 (Plano Diretor Participativo de Palmas)

No ano de 2008, o governo estadual, por meio da empresa Orla S/A, elabora o projeto de microparcelamento⁴² das quadras ALC NO 13, ALC NO 33 e ALC NO 43 (Figura 41) (ORLA S/A, 2008). Tal microparcelamento disponibiliza lotes para habitações multifamiliares, comércio/serviços e áreas públicas municipais para instalação de equipamentos urbanos como escolas e praças, assim como uma faixa de terras, com aproximadamente 200 metros de extensão, entre a área microparcelada e às margens do reservatório, destinada ao parque linear, conforme preconizado pela Lei nº 155/2007 (PALMAS, 2007). Vale registrar que, nesse momento, apenas as quadras ALC NO 13 e ALC NO 43 tinham permissão, pela Lei nº 386/1993 (PALMAS, 1993) e pela Lei nº 148/2007 (PALMAS, 2007c), para receber microparcelamento, enquanto que a quadra ALC NO 33 não havia recebido mudanças nos parâmetros de uso e ocupação do solo. Contudo, no ordenamento urbano proposto pela Lei 155/2007 (PALMAS, 2007), essas três quadras foram enquadradas como ZEIS, permitindo-se o microparcelamento (Figura 40).

Figura 41 - Palmas: proposta de microparcelamento para as quadras ALC NO 13, ALC NO 33 e ALC NO 43 elaborada pela Orla S/A em 2008



Fonte: ORLA S/A, 2008, s/p. Edição: VIEIRA, 2019.

O projeto de microparcelamento passa a ser a vigente para as quadras ALC NO 33 (PALMAS, 2008) e ALC NO 43 (PALMAS, 2009), porque foram emitidos, pela prefeitura municipal, os Decretos 155, de 25 de agosto de 2008 e 94, de 1º de junho de 2009 que

⁴² Conforme Pesquisa de Campo (2019), o projeto de microparcelamento dessas quadras tem como fundamentação os estudos técnicos ambientais realizados por Luis Hidelbrando Paz *et al.* (PAZ *et al.*, em 2009), para o mestrado em Arquitetura e Urbanismo da Universidade de Brasília – UNB, em parceria com a Universidade Federal do Tocantins – UFT.

promovem a aprovação para o parcelamento,. Entretanto, não se emitiu o decreto de aprovação para o parcelamento da quadra ALC NO 13 (Pesquisa de Campo, 2019). Independente do projeto e dos decretos, a infraestrutura básica, nesse momento, não é implantada e tão pouco ocorre a ocupação dessas quadras (Pesquisa de Campo, 2019).

Nesse mesmo ano, ocorre a instalação do Condomínio Mirante do Lago⁴³ (Figura 42), pela Mirante Empreendimentos Imobiliários Ltda., na ALC SO 141 A⁴⁴, aprovado pelo Decreto 100, de 26 de junho de 2008 (PALMAS, 2008a), em área que não poderia receber microparcelamento, segundo o uso do solo regulamentado pela Lei nº 386/1993 (PALMAS, 1993). Trata-se de um condomínio horizontal residencial fechado, voltado ao atendimento das necessidades de uma parcela da população com maior poder aquisitivo. O condomínio possui 463 lotes em alto padrão, além de uma “praia particular” (MIRANTE EMPREENDIMENTOS, 2018, s/p.), o que restringe o acesso da população ao reservatório.

Figura 42 - Palmas: condomínio horizontal residencial fechado Mirante do Lago, na ALC SO 141A



42a - Vista área do empreendimento Mirante do Lago

42b - Edificações no Mirante do Lago

Fonte: MIRANTE EMPREENDIMENTOS IMOBILIÁRIOS, 2018.

⁴³ A quadra ALC SO 141A utilizada para a implantação do Condomínio Mirante do Lago foi dada em dação de pagamento pelo governo estadual no ano de 2005, a Associação de Chacareiros dos Loteamentos Barra I e Barra II, como forma de indenização aos impactados pela desapropriação de terras no início da implantação da cidade de Palmas. (TOCANTINS, 2005; LUCINI, 2018).

⁴⁴ Em data anterior ao ano de 2002 já se encontravam instalados na porção leste da quadra ALC SO 141, um clube particular pertencente ao Centro Universitário Luterano de Palmas (CEULP/ULBRA) e outras duas chácaras as margens do reservatório com edificações particulares. Destaca-se ainda que no ano de 2014, instala-se ao lado do clube privado um salão de eventos privado (Pesquisa de Campo, 2019).

Ainda no ano de 2008, percebe-se a transferência de terras de domínio público para o domínio privado, a partir da instalação de novas associações e clube privados na ALC, por meio de permissão de uso concedida pelo governo estadual (Quadro 8). Assim, na ALC SO 34, instalam-se a Associação dos Servidores do Palácio Araguaia e a sede do clube FlaPalmas, e, na ALC SO 55, instalam-se a Associação dos Servidores da Assembleia Legislativa do Estado do Tocantins (Asleto) e a Associação dos Servidores da Saneatins (TOCANTINS, 2018a).

Quadro 8 - Palmas: lotes doados pelo governo estadual na ALC em 2008

Instituições e atividades	Forma de concessão	Local
Associação dos Servidores do Palácio Araguaia	Permissão de uso	ALC SO 34
Clube FlaPalmas	Sem documento	ALC SO 34
Associação dos Servidores da Assembleia Legislativa do Estado do Tocantins (Asleto)	Permissão de uso	ALC SO 55
Associação dos Servidores da Saneatins	Permissão de uso	ALC SO 55

Fonte: TOCANTINS, 2018a. Organização: VIEIRA, 2019.

Ocorre ainda outra transferência de terras de propriedade estadual para um particular, no ano de 2010, quando o governo estadual cede um terreno localizado nas margens do reservatório, como pagamento indenizatório⁴⁵ (TOCANTINS, 2011). Trata-se do lote denominado Esplanada do Lago 2, que possui aproximadamente 54.737,62m² (Figura 43), localizado na quadra ALC SO 14 (Orla 14), ao lado da Praia da Graciosa⁴⁶. Conforme o projeto de microparcelamento da quadra ALC SO 14, desenvolvido pelo GrupoQuatro em 2002, a área da Esplanada do Lago 2 é destinada a urbanização, podendo abrigar edificações. Entretanto, não se encontra ainda ocupado⁴⁷ (Pesquisa de campo, 2019).

Na quadra ALC SO 14 (Orla 14) intensifica-se, a partir de 2011, o processo de verticalização⁴⁸, visto a permissão, concedida pela Lei nº 155/2007 (PALMAS, 2007), para a aplicação do instrumento da outorga onerosa do direito de construir, que, mediante pagamento, permite a ampliação do potencial construtivo do lote, contraditoriamente em uma área caracterizada por ocupação de média densidade (PALMAS, 2007). Assim, ocorre a implantação

⁴⁵ Segundo Tocantins (2011), o pagamento indenizatório refere-se aos lotes adquiridos pelo particular nas quadras ASRSE 25 e ACSO 01, oriundos da Codetins, mas que já estavam ocupados por terceiros.

⁴⁶ Em 2013, o Ministério Público Estadual, por meio da operação denominada “máfia dos lotes” (GRUPO ANHANGUERA, 2013, s/p; TOCANTINS, 2018), passa a investigar a venda de cerca de seiscentos lotes públicos, ocorridas nos anos de 2010 e 2011, entre os quais encontra-se o denominado Esplanada do Lago 2. Isso porque, conforme Tocantins (2011) “os terrenos públicos, que na época eram administrados pela antiga Codetins, eram dados em troca de favores políticos ou adquiridos por servidores e gestores públicos, que utilizavam das facilidades do cargo, para facilitar a aquisição dos terrenos” (GRUPO ANHANGUERA, 2013, s/p).

⁴⁷ Como desdobramento da operação Máfia dos Lotes realizada em 2013, o Ministério Público, propõe em 2018, três denúncias criminais contra cerca de 21 pessoas, dentre os quais o ex-governador (2009-2010), procuradores do estado, ex-secretários do estado, empresários, corretores, tabeliães e outras, pois foram os responsáveis pelo pela alienação de imóveis públicos dados como pagamento e repassados com valores inferiores aos de mercado. Para o Ministério Público Estadual (2018), o esquema funcionava como uma “[...] ‘verdadeira imobiliária pública’, pois contou com o aparato da Codetins e da Secretaria de Habitação para que fosse possível a alienação dos imóveis” (MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO TOCANTINS, 2018, s/p).

⁴⁸ A esse respeito, ver Rodrigues (2016).

de condomínios verticais fechados, a exemplo das edificações Residencial Sunset, Residencial Sun Flower, ambos com obras executadas e registradas por pessoa física, Residencial Graciosa, pela Planet Empreendimentos, Residencial Jurerê, pela HP Engenharia, e Novitá Residence, Service Flats, pela CM Construtora, localizados no interior dessa quadra, e Vision Residence, pela Politec Incorporadora e PAM Incorporações, Imperador do Lago, pela Cooperativa Habitacional Imperador do Lago e obra pela PAM Incorporações, Veredas do Lago, pela Tewel Construtora e Incorporadora, Le Premier, pela Aracati Construções e Tewel Construtora e Incorporadora, Residencial Excellence, pela Cooperativa dos Amigos da Magistratura Tocantinense e obra pela PAM Incorporações, e Orla 14 Residence, pela Fama Empreendimentos Imobiliários, localizados, nessa mesma quadra, mas na margem do reservatório (Figura 44) (RODRIGUES, 2016).

Figura 43 - Palmas: vista da Esplanada do Lago 2, na quadra ALC SO 14 (Orla 14), ao lado da praia da Graciosa



43a -Vista no sentido sudoeste



43b -Vista aérea no sentido sul-norte

Fonte: Pesquisa de campo, 2019.

Figura 44 - Palmas: condomínios verticais fechados situados na avenida Orla da ALC SO 14, nas margens do reservatório



Autor: VIEIRA, 2019.

Ressalta-se que o processo de ocupação da quadra ALC SO 14 (Orla 14) ocorre lentamente com poucas habitações ou empreendimentos instalando-se no local. Entretanto, desde a implantação dos condomínios verticais fechados, observa-se a crescente ocupação dos

lotes, com edificações que possuem características construtivas arrojadas e elementos luxuosos (Figuras 45 e 46), voltados para a população de alta renda. Além disso, observa-se que, no geral, essas edificações apropriam-se das características ambientais do sítio e as perspectivas cênicas proporcionadas tanto pelo reservatório como pela escarpa da denominada Serra do Lajeado, para promover a valorização imobiliária.

Figura 45 - Palmas: edificação unifamiliar na ALC SO 14, 2019



Autor: VIEIRA, 2019.

Figura 46 -Palmas: edificação multifamiliar vertical na ALC SO 14, 2019



Autor: VIEIRA, 2019.

Também, ocorre a instalação de outros empreendimentos nas quadras do entorno, a exemplo do condomínio horizontal residencial fechado *Alphaville* Palmas 1 e 2⁴⁹, em 2015, (Figura 47), nas quadras ARSO 14 e ARSO 24, paralelas à quadra ALC SO 14. Trata-se de um condomínio de alto padrão, com 734 lotes disponíveis, pertencente ao grupo *Alphaville* Urbanismo⁵⁰, empresa do setor imobiliário residencial responsável pela construção de condomínios de alto padrão no país (ALPHAVILLE URBANISMO, 2019).

Figura 47 - Palmas: condomínio horizontal residencial fechado *Alphaville* Palmas 1 e 2, instalado nas quadras ARSO 14 e ARSO 24, em paralelo à ALC SO 14, 2019



Fonte: NEGÓCIOS IMOBILIÁRIOS, [2019?].

⁴⁹ Aprovados pela prefeitura de Palmas, por meio do Decreto 1042, de 5 de junho de 2015 (PALMAS, 2015a) e Decreto 1066, de 25 de junho de 2015 (PALMAS, 2015b).

⁵⁰ Destaca-se que representantes do grupo *Alphaville*, estiveram em Palmas no ano de 2004, a convite do governo estadual, nesse ato representado pelo então presidente do Projeto Orla, Dorival Roriz, e demonstraram interesse em implantar um empreendimento na cidade (TOCANTINS, 2004).

No ano de 2012, novamente observa-se a inserção de novas áreas não parceladas no projeto da capital, com a aprovação e implantação de outro condomínio horizontal fechado, na área de expansão urbana norte. Trata-se do condomínio residencial Caribe Residence e Resort (Figuras 48 e 49), implantado pela GSM Empreendimentos Imobiliários e Luan Administração de Bens, e aprovado pela Lei Complementar nº 266, de 13 de dezembro de 2012 (PALMAS, 2012), com expansão aprovada quatro anos depois pelo Decreto nº 1.290, de 07 de outubro de 2016 (PALMAS, 2016). É constituído por 600 lotes, implantados nas duas etapas de ocupação, além de uma “praia particular” (CARIBE RESIDENCE RESORT, 2013, s/p), que, obviamente, impede o acesso da população ao reservatório. Esse condomínio, a exemplo dos antecessores, Polinésia, também fora da área macroprojetada, e Mirante do Lago, na área macroprojetada, está voltado para a população de alta renda.

Figura 48 - Palmas: planta do condomínio Caribe Residence e Resort



Fonte: CARIBE RESIDENCE E RESORT, 2013.

Figura 49 - Palmas: entrada do condomínio Caribe Residence e Resort



Autor: VIEIRA, 2019.

Assim, encontram-se aprovados e instalados, até o ano de 2012, nas margens do reservatório, na área de expansão urbana norte do projeto da capital, três condomínios residenciais fechados, Vila Bella, Polinésia e Caribe, além do Residencial Myriades. Ademais, encontram-se instalados nessa área, outros empreendimentos, como o clube privado da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), o clube aquático Paraíso das Águas Hiper Park, além de chácaras, que foram microparceladas irregularmente⁵¹, bem como a Área de Serviço Regional Norte, com a presença de mineradoras e da Estação de Tratamento de Esgoto Norte, cujo acesso se dá por via que se bifurca na sequência da avenida Parque e que, atualmente, não possui nomenclatura definida (Figura 50).

⁵¹ Conforme a Prefeitura Municipal, nenhum dos empreendimentos citados estão aprovados pela Secretaria de Desenvolvimento Urbano, ou seja, estão implantados de maneira irregular (Pesquisa de Campo, 2019).

Figura 50 - Palmas: placa informativa da direção das mineradoras e dos condomínios privados nas margens do reservatório, na área de expansão urbana norte do projeto da capital, 2019



Autor: VIEIRA, 2019.

Ainda em 2012, ocorre modificação nos parâmetros de uso e ocupação do solo para a quadra ALC SO 141, por meio da Lei nº 273, de 28 de dezembro de 2012 (PALMAS, 2012a). Tal lei permite o microparcelamento dessa quadra para fins residenciais em lotes unifamiliares, com área mínima de 300 m², e lotes multifamiliares, com área mínima de 2.000 m² e máxima de 10.000 m², e para atividades de comércio e serviços, similares as permitidas para as quadras ALC NO 13, pela Lei nº 386/1993 (PALMAS,1993), e ALC NO 43, pela Lei nº 148/2007 (PALMAS, 2007c). Ressalta que em parte dessa quadra fora instalado o Condomínio Mirante do Lago (ALC SO 141 A) em 2008.

Em virtude dessa alteração nos parâmetros de uso e ocupação do solo para a quadra ALC SO 141, por meio da Lei nº 273/2012 (PALMAS, 2012a), em 2014, a parte de terras remanescente e não ocupada pelo condomínio Mirante do Lago (ALC SO 141 A), recebe microparcelamento, pela Buriti Empreendimentos. Trata-se, da ALC SO 141 B, cujo loteamento conta com 745 lotes particulares, sendo 17 lotes com uso multifamiliar (Figura 51) (BURITI EMPREENDIMENTOS, 2017). Essas terras da quadra ALC SO 141 encontravam-se com pendência judicial por conta da criação da matrícula de número 30.770, registrada em favor do Estado do Tocantins em 1999, e foram restituídas aos proprietários por meio de ação judicial nos anos de 2012 e 2014, possibilitando sua inserção no mercado de terras da capital⁵².

Ainda no ano de 2013, o governo estadual, por meio da Lei nº 2.766, de 5 de setembro de 2013 (TOCANTINS, 2013), transforma terras públicas, de domínio coletivo, em terras de domínio privado, uma vez que realiza a doação de 26 lotes nas quadras ALC NO 33 e ALC NO 43 (Quadro 9). Tais lotes são destinados para habitação multifamiliar (HM), sendo que seis

⁵² A esse respeito, ver Lucini (2018).

lotes foram doados à prefeitura municipal de Palmas, além de outras sete entidades de apoio a moradia popular, sendo dois lotes para a Federação das Associações Comunitárias e de Moradores do Tocantins, dois lotes para a União Nacional por Moradia Popular do Estado do Tocantins, um lote para a Associação Estadual de Apoio à Moradia Urbana e Rural, um lote para a Associação de Apoio à Organização Popular de Moradia, dois lotes para a Associação das Costureiras do Estado do Tocantins, três lotes para a Associação de Moradores da Quadra 407 Norte e nove lotes destinados ao Fundo de Arrendamento Residencial. Segundo a Lei nº 2.766/2013 (TOCANTINS, 2013), os terrenos doados destinam-se a ocupação por habitações de interesse social exclusivamente verticais. Dessa maneira, a citada lei concede permissão para que, nos lotes multifamiliares doados, sejam incorporados empreendimentos verticais, o que permite o adensamento urbano, visto que em um mesmo lote se pode habitar várias famílias. Evidencia-se que apesar das doações realizadas para as associações e demais entidades citadas, não ocorre a ocupação desses lotes urbanos (Pesquisa de campo, 2019).

Figura 51 - Palmas: microparcelamento preparado para a quadra ALC SO 141B, em 2014



Fonte: BURITI EMPREENDIMENTOS, 2017. Edição: VIEIRA, 2019.

Quadro 9 - Palmas: lotes doados, pelo governo estadual, em quadras da ALC, conforme Lei nº 2.766/2013

Instituições e associações	Macroquadras	Lotes para habitação multifamiliar (HM)
Prefeitura Municipal de Palmas	ALC NO 43	HM 01, 02, 03, 06, 07, 08
Federação das Associações Comunitárias e de Moradores do TO	ALC NO 33	HM 01, 02
União Nacional por Moradia Popular do Estado do Tocantins	ALC NO 33	HM 03,04
Associação Estadual de Apoio à Moradia Urbana e Rural	ALC NO 33	HM 16
Associação de Apoio à Organização Popular de Moradia	ALC NO 33	HM 09
Associação das Costureiras do Estado do Tocantins	ALC NO 33	HM 14, 15
Associação de Moradores da Quadra 407 Norte	ALC NO 33	HM 06, 07, 08
Fundo de Arrendamento Residencial (FAR)	ALC NO 33	HM 05, 11, 12, 13,
	ALC NO 43	HM 04, 05, 13, 14, 15

Fonte: TOCANTINS, 2013. Organização: VIEIRA, 2019.

Também em 2013, por iniciativa do governo estadual, por meio do Programa Pró-Moradia (LUCINI, 2016), iniciam-se as obras de construção do primeiro conjunto habitacional vertical na quadra ALC NO 33, dividido em cinco blocos, com 80 unidades (Figura 52). Posteriormente, em 2016, também por iniciativa do governo estadual, iniciam-se as obras para a construção de outro conjunto habitacional, nessa mesma quadra, dividido em dez blocos, com 160 unidades (Figura 53). Ambos empreendimentos, instalados em lotes do governo estadual, são conjuntos habitacionais populares destinados a abrigar população de menor renda. As unidades habitacionais que compõem essas edificações foram entregues, pelo governo estadual, aos moradores beneficiados no ano de 2018⁵³ (TOCANTINS, 2018c; 2018d).

Figura 52 - Palmas: Residencial Parque da Praia implantado na quadra ALC NO 33, 2019



Autor: VIEIRA, 2019.

Figura 53 - Palmas: Residencial Maria Olívia Carlesse implantado na quadra ALC NO 33, 2019



Autor: VIEIRA, 2019.

Em 2014, o governo estadual volta a conceder a permissão de uso e ocupação para a quadra ALC SO 55, onde se instala a Associação de Administração das Hidrovias do Araguaia e Tocantins⁵⁴ (AHITAR), em terreno cedido pelo estado (TOCANTINS, 2018a).

Para 2015, um novo loteamento tem seu microparcelamento aprovado para se instalar nas margens do reservatório, na área de expansão sul da capital. Trata-se do loteamento Nova Flamboyant, aprovado pelo Decreto 994, de 13 de março de 2015 (PALMAS, 2015d), instalado em paralelo ao loteamento Jardim Taquari, e voltado para a população de menor renda. No mesmo ano, aprova-se, pelo Decreto 1.162, de 11 de dezembro de 2015 (PALMAS, 2015e), o microparcelamento da segunda etapa desse loteamento, o Nova Flamboyant 2, a ser instalado nas margens do reservatório. O folder de lançamento dessa segunda etapa apresenta o reservatório como atrativo, visto que parte dos lotes se estendem até a praia dos Buritis (Figura 54). Também se tratam de terras que estavam *sob judice* e, por fim, foram restituídas aos

⁵³ Segundo Tocantins (2018c) para as unidades habitacionais foram selecionadas famílias que, mediante cadastro prévio, obedeceram aos seguintes critérios: que tenha renda de até R\$ 1.600,00, que moram no município há pelo menos três anos e que ainda não foram beneficiárias de nenhum outro programa habitacional.

⁵⁴ Órgão vinculado ao DNIT, responsável por administrar o fluxo hidroviário nas bacias Araguaia e Tocantins.

proprietários, possibilitando sua inserção no mercado de terras da capital, que, no caso, ocorre pela Nova Empreendimentos Imobiliários Ltda. (LUCINI, 2018).

Figura 54 - Palmas: folder de lançamento do loteamento Nova Flamboyant 2, junto a praia dos Butiris, nas margens do reservatório, 2015



Fonte: NOVA EMPREENDIMENTOS IMOBILIÁRIOS, [2015?].

Em 13 de agosto de 2015, tem-se a aprovação da Lei nº 321⁵⁵ (PALMAS, 2015), que dispõe sobre a divisão da área urbana em zonas de uso. Trata-se, todavia, de uma reedição dos conteúdos da Lei nº 386/1993 (PALMAS, 1993), no sentido de incorporar as alterações legislativas complementares, que, para a ALC, ocorreram nos anos de 2007, com mudanças para a ALC NO 43 (PALMAS, 2007c), e de 2012, com modificações para a ALC SO 141 (PALMAS, 2012a).

Assim, com relação à ALC, a Lei nº 321/2015 (PALMAS, 2015) conserva o mesmo texto da lei anterior, ou seja, trata-se de uma “zona de uso caracterizada pela **predominância** do uso para atividades de recreação, de educação, de cultura e sendo admitido o uso de atendimento à saúde em condições especiais” (PALMAS, 2015, p. s/p. grifo nosso), que recebe estabelecimentos que atendam a cidade e a região. Dessa forma, os usos admitidos seriam centros esportivos e olímpicos, autódromos e estádios, clubes, parques públicos, universidades, escolas especiais e clínicas de repouso.

Portanto, não se percebem alterações nos parâmetros de uso e ocupação para a ALC, além das citadas em 2007 e 2012. Ademais, não é incorporada, na Lei nº 321/2015 (PALMAS, 2015), a alteração de uso para a quadra ALC SO 14 e parte da quadra ALC SO 34, ocorrida por meio do Decreto nº 982/2002 (PALMAS, 2002), que permite o loteamento Orla 14. Nem

⁵⁵ Conforme Pesquisa de Campo (2019), a Lei nº 321/2015 (PALMAS, 2015) não é revisada.

mesmo a inserção dessas quadras, pela Lei nº 155/2007 (PALMAS, 2007), como Área de Ocupação Preferencial, que implica em uma ocupação de média densidade.

No ano de 2017, o governo estadual inicia as regularizações para a ALC SO 55. Nesta quadra, encontram-se instalados os clubes privados e associações, em terrenos, que, desde o ano de 1993, foram doados ou cedidos pelo próprio estado do Tocantins. Ressalta-se que, mesmo diante da implantação desses empreendimentos, a quadra não recebeu projeto de microparcelamento que indicasse os limites, as confrontações e a passagem de vias públicas. Por conta disso, a ocupação dos terrenos, inclusive os que margeiam o reservatório, ocorreu de forma a restringir o acesso da população em geral.

O governo estadual, por meio da TerraPalmas e do Instituto de Terras do Tocantins (Itertins), inicia o projeto de parcelamento para a definição dos limites e confrontações dos terrenos pertencentes às associações e aos clubes privados. No projeto de microparcelamento em elaboração, propõe-se para essa quadra a nomenclatura de Orla 24⁵⁶ (TOCANTINS, 2017). Nesta, encontram-se dispostos cerca de 36 lotes particulares ocupados por clubes e associações privadas, sendo que 17 lotes estendem seus limites até as margens do reservatório, restringindo o livre acesso da população (TOCANTINS, 2017).

Ainda no ano de 2017, inicia-se a implantação de um empreendimento particular que consiste na construção de edificações residenciais e de um guarda barcos (marina) no lote 9J da quadra ALC NO 14⁵⁷, nas margens do reservatório (Figura 55) (Pesquisa de Campo, 2019). Esse lote é parte remanescente de terreno privado aterrado pelo seu proprietário antes do enchimento do reservatório, ficando contíguo a ALC NO 14⁵⁸ e, portanto, no perímetro urbano de Palmas (Figura 56) (Pesquisa de Campo, 2019).

As últimas modificações legislativas ocorrem por meio da Lei nº 400⁵⁹, de 2 de abril de

⁵⁶ Segundo informações verbais obtidas na TerraPalmas (2018), o micro parcelamento dos lotes dos clubes ainda não está concluído, estando em negociações as questões relativas a dimensionamento e limites.

⁵⁷ Conforme Pesquisa de Campo (2018), a prefeitura de Palmas, representada pelo secretário de Desenvolvimento Urbano e Habitação [2008?], Eduardo Manzano, encaminha minuta de lei, pedindo a alteração e ampliação dos parâmetros de uso e ocupação permitidos para a quadra, além de inserir esse lote na área urbana de Palmas, uma vez que não se encontrava inundado pelo reservatório. Segundo o documento de justificativa elaborado pelo então secretário, o pedido se respaldava no fato de já haver na quadra outras edificações instaladas e aprovadas pela própria prefeitura municipal, como o posto de gasolina (atualmente em abandono), o pátio para estacionamento da garagem oficial do Estado e o Centro de Controle de Zoonoses de Palmas (Pesquisa de Campo, 2018).

⁵⁸ Segundo Pesquisa de campo (2019), de 2005 a 2006, o proprietário privado ganha na justiça o direito de utilizar tal lote, tendo em vista que as instituições que ocupam a referida quadra, a saber, a Universidade Federal do Tocantins (UFT) e a Universidade do Tocantins (Unitins) não se manifestaram contrárias ao pedido de uso.

⁵⁹ Há de se destacar os conflitos de informações dentro da própria Lei nº 400/2018 (PALMAS, 2018). Isso porque, há divergências entre o texto que compõem a Lei e os mapeamentos anexos, pois enquanto o texto destaca determinados pontos, o mapeamento não indica tal informação ou mesmo indica parcialmente. Segundo Pesquisa de Campo (2019) já houve o pedido por parte do Ministério Público, para que ocorra o alinhamento das informações contidas no texto com o expresso graficamente pelos mapeamentos, entretanto, até a data de publicação da presente dissertação os ajustes não estavam disponíveis para consulta.

2018 (PALMAS, 2018), que estabelece o Plano Diretor Participativo do Município de Palmas, vigente para o decênio 2018-2028, com importantes alterações por meio do estabelecimento de macrozoneamento e de zoneamento de planejamento⁶⁰ (Anexo II), que incluem a ALC e as demais margens do reservatório, tanto na área urbana como nas margens ao sul e ao norte dessa área urbana, que indica a intenção de incorporação de novas áreas.

Figura 55 - Palmas: obras para a instalação de sobrados residenciais e marina em condomínio privado, na quadra ALC NO 14, 2019



Autor: VIEIRA, 2019.

Figura 56 - Palmas: área remanescente das terras privadas inundadas pelo enchimento do reservatório, que conformam o lote 9J da quadra ALC NO 14, 2008



Fonte: GOOGLE EARTH, 2008; Pesquisa de campo 2017.

Dessa forma, a Lei nº 400/2018 (PALMAS, 2018) insere a porção que corresponde à área macroparcelada do projeto da capital, incluindo-se a ALC, na Região de Planejamento Centro (RP Centro), que tem como diretriz a promoção de intervenções urbanas para “induzir a ocupação e o uso sustentável de áreas estratégicas da cidade caracterizadas por grandes vazios, subutilizadas ou não utilizadas” (PALMAS, 2018, p. 4). Por conta disso, os interesses são voltados para a porção sudoeste da RP Centro, caracterizada por glebas não loteadas, que incluem parte das quadras da ALC Sudoeste (Figuras 57 e 58).

As áreas da porção sudoeste, incluindo parte da ALC Sudoeste, encontram-se imersas em imbróglgio judicial que se arrasta desde as desapropriações de terras para a implantação da cidade, cujo resultado vem implicando no restabelecimento da propriedade das terras para os

⁶⁰ Para a Lei nº 400/2018 (PALMAS, 2018), o ordenamento territorial é constituído por macrozonas que, por sua vez, são divididas em zonas de planejamento, denominadas “regiões de planejamento” a saber: Região de Planejamento Centro (RP Centro), Região de Planejamento Sul I (RP Sul), Região de Planejamento Norte (RP Norte), Região de Planejamento Leste (RP Leste), Região de Planejamento Sul II (RP Sul II), Região de Planejamento Taquaruçu (RP Taquaruçu), Região de Planejamento Buritirana (RP Buritirana), Região de Planejamento Rural (RP Rural), Região de Planejamento São João (RP São João), Região de Planejamento Serra do Lajeado (RP Serra do Lajeado), Região de Planejamento Taquaruçu Grande (RP Taquaruçu Grande) e Região de Planejamento de Interesse Logístico.

atingidos⁶¹. Mas, independentemente das pendências judiciais, essas terras despertam o interesse do setor público municipal, que busca mecanismos legislativos para flexibilizar os usos e, assim, inserir essas terras no zoneamento urbano; e também do setor imobiliário, que busca inseri-las no mercado de terras urbanas.

Figura 57 - Palmas: vista da porção sudoeste da área macroparcelada do projeto da capital, 2015



Fonte: QUAPÁ-FAUUSP, 2015.

Figura 58 - Palmas: imagem da porção sudoeste da área macroparcelada do projeto da capital, 2019



Fonte: GOOGLE EARTH, 2019, s/p.

Desse modo, a Lei nº 400/2018 (PALMAS, 2018) define, como Área Prioritária de Intervenção Urbanística, a denominada “Orla Sudoeste”, localizada, no sentido oeste-leste,

⁶¹ A esse respeito ver Lucini, 2018.

entre a “faixa de terras compreendida entre a linha de demarcação da APP-Área de Preservação Permanente (distante 42 metros da margem do lago) ou da AVU-Área Verde Urbana e a Avenida NS-15” (PALMAS, 2018, p. 4), e, no sentido norte-sul, entre o córrego do Prata e a divisa do condomínio fechado Mirante do Lago, abrangendo as quadras ALC SO 86, ALC SO 106, ALC SO 116, ALC SO 126, AV SO 134 e AV SO 141. Para essa área, são indicadas significativas mudanças de uso, como a permissão para receber atividades de uso residencial⁶², institucional e comercial/serviços, além da instalação de equipamentos de lazer e cultura, “[...] bem como estações de transportes públicos fluvial, terminais e embarcadouros particulares e equipamento turísticos diversificados” (PALMAS, 2018, p. 4). Essas modificações representam uma expressiva flexibilização nos parâmetros de uso e ocupação do solo projetadas para essas quadras da ALC, implicando uma nova configuração urbana, além projetar para uma vasta área desocupada a imediata valorização fundiária.

Também na RP Centro, a quadra ALC SO 55⁶³, que abriga os clubes privados de associações, do mesmo modo é considerada como Área Prioritária de Intervenção Urbanística, por se configurar como “setor de clubes e condomínios de lazer” (PALMAS, 2018, p. 4). Para o uso e a ocupação dos lotes remanescentes nessa quadra, serão permitidos “condomínios residenciais e de lazer e clubes, integrando o uso comercial e de serviços, com implantação de equipamentos de cultura e esporte” (PALMAS, 2018, p. 4). Ademais, diante da regularização dessa quadra, de responsabilidade da TerraPalmas e do Itertins (TOCANTINS, 2017), propõe-se construir uma interligação entre a praia da Graciosa e as margens do reservatório na denominada Orla Sudoeste, por meio da implantação de pistas de caminhada e de ciclovias na área dos 20 metros destinados Área Verde Urbana (AVU), nas margens do reservatório. Isso porque, no projeto de microparcelamento da quadra, já em andamento, não se propõe a continuidade da avenida Orla margeando o reservatório. Essa interrupção que impede a continuidade de vias e também o livre acesso da população ocorre pela apropriação privada das margens do reservatório pelos clubes e associações particulares.

Na RP Centro, mas na porção noroeste da ALC, determina-se mudanças nos parâmetros de uso e ocupação para a quadra ALC NO 13, que se encontra desocupada, apesar de ser a primeira quadra da ALC a sofrer alteração de uso do solo para fins de microparcelamento ainda

⁶² As quadras pertencentes a Orla Sudoeste, ALC SO 86, ALC SO 106, ALC SO 116, ALC SO 126, todas sem ocupação e sem projeto de microparcelamento, e para a quadra ALC SO 141, ocupada desde 2008, conforme a Lei nº 400/2018 (PALMAS, 2018) devem destinar nos projetos de microparcelamento a quantidade mínima de “5% (cinco por cento) da área total das glebas para habitação de interesse social” (PALMAS, 2018, p.30).

⁶³ Os limites da quadra ALC SO 55 abrangem a “APP-Área de Preservação Permanente, a AVU-Área Verde Urbana e área contígua compreendida entre os prolongamentos da Av. LO 05 e LO 15 em direção ao lago, tendo este limite, o Córrego Prata e a Avenida NS 15” (PALMAS, 2018, p. 4).

pela Lei nº 386/1993 (PALMAS, 1993). A citada quadra, juntamente com fração da quadra ARNO 14, está destinada a receber o Parque Tecnológico da RP Centro, cujo objetivo é “o apoio e incentivo à pesquisa e ao desenvolvimento de novas tecnologias” (PALMAS, 2018, p. 23).

As quadras ALC NO 33 e ALC NO 43, também na porção noroeste da ALC, continuam qualificadas como ZEIS (Zona Especial de Interesse Social), ou seja, como “parcelas urbanas destinadas à moradia de interesse social e à regularização fundiária” (PALMAS, 2018, p. 30). Porém, nessas quadras têm-se, com o novo plano diretor, as ZEIS Tipo 1, que qualificam “glebas urbanas, públicas ou particulares, para fins de Loteamentos de Interesse Social” (PALMAS, 2018, p. 30).

Na RP Centro, mas na porção sudeste da ALC, a Lei nº 400/2018 (PALMAS, 2018) apresenta expressivas mudanças nos parâmetros de uso e ocupação do solo para a quadra ALC SE 141, que abriga as edificações que compõem a Vila Olímpica (estádio Nilton Santos e o kartódromo Rubens Barrichelo), e da quadra AV SE 145, localizadas nas margens do ribeirão Taquarussu, em área impactada pelo reservatório. Para essas quadras prevê-se a mudança de uso para Área Residencial (AR), passando a denominar-se ARSE 141-A e ARSE 145, respectivamente. Dessa forma, permite-se o microparcelamento e edificações de uso “preferencialmente residencial” (PALMAS, 2018, p. 4). Cabe destacar que, em 2015, as áreas da ALC SE 141 (hoje ARSE 141-A) são ocupadas pelo avanço do microparcelamento da quadra ARSE 152, implantado pela Buriti Empreendimentos, a partir da publicação do Decreto 1.144, de 17 de novembro de 2015 (PALMAS, 2015c) (Figura 59).

Figura 59 - Palmas: microparcelamento da quadra ARSE 152 implantado em 2015, avançando em áreas da ALC SE 141 (hoje ARSE 141-A)



Fonte: BURITI EMPREENDIMENTOS, 2017. Edição: VIEIRA, 2019; GOOGLE EARTH, 2019, s/p.

Destaca-se, que na Lei nº 400/2018 (PALMAS, 2018) não há menção para a quadra ALC NO 14, onde estão instaladas a Universidade Federal do Tocantins (UFT) e a Universidade do Tocantins (Unitins), que, apesar de apresentar grandes trechos ocupados, encontra-se em processo de parcelamento e ocupação para residências em condomínio fechado e para a construção de uma marina, como já citado. Já para as quadras ALC SO 14 e ALC SO 34 (Orla 14), prossegue a permissão para aplicação do instrumento outorga onerosa do direito de construir, concedida desde o ano de 2007, pela Lei nº 155 (PALMAS, 2007). Segundo o mapeamento anexo à Lei nº 400/2018 (PALMAS, 2018), observa-se que a outorga onerosa é ampliada e concedida até mesmo para a quadra ALC SO 55 (Anexo 5). Entretanto, o texto da citada lei diz que esse instrumento deve ser aplicado apenas aos lotes multifamiliares pertencentes a Orla 14. A aplicação de tal instrumento fica bastante confusa, pois, na Lei nº 400/2018 (PALMAS, 2018), aparece de maneiras diferentes em duas situações (no texto e no mapeamento).

Nas margens do reservatório, na área de expansão urbana sul do projeto da capital, a Lei nº 400/2018 (PALMAS, 2018) define o loteamento Jardim Taquari, pertencente a RP Sul I, como ZEIS, na categoria ZEIS Tipo 3, que designa “loteamentos e ocupações para fins de regularização fundiária, respeitadas as condicionantes ambientais” (Figura 60) (PALMAS, 2018, p.30). Ressalta-se que o processo de regularização fundiária desse loteamento, iniciado em meados de 2016, ainda não se encontra finalizado (LUCINI, 2018; Pesquisa de Campo, 2019). Em 2016, realizou-se a última audiência que concluiu o imbróglio de titularidade das terras em que o loteamento se encontrava e, nesse mesmo ano, iniciou-se o recadastramento e o processo de avaliação da documentação, com o objetivo de autorizar a emissão dos títulos de propriedade aos moradores do local (LUCINI, 2018).

Figura 60 - Palmas: ocupação dos loteamentos Jardim Taquari e Nova Flamboyant 1 e 2, 2018



Fonte: GOOGLEEARTH, 2018.

Ainda na porção sul, destaca-se a Zona Aeroportuária, onde se encontra instalado o aeroporto de Palmas, e a projeção do porto fluvial, do porto seco e do terminal de cargas, que fazem parte da RP de Interesse Logístico, que se estende até a área onde se encontra instalada a Feira de Tecnologia Agropecuária do Tocantins (Agrotins). Nessa área, a Lei nº 400/2018 (PALMAS, 2018) concede permissão para que sejam implantadas novas atividades com foco nos usos eco-industriais, comerciais e serviços de apoio empresarial, nos sentido de impulsionar o desenvolvimento socioeconômico a partir da implantação de equipamentos de abrangência regional e nacional, integrados por meio de transportes rodoviário, fluvial, ferroviário e aeroviário.

Para a porção norte de Palmas, nas margens do reservatório, a Lei nº 400/2018 (PALMAS, 2018) cria a denominada Região de Planejamento Norte-RP Norte, caracterizada pela “compatibilização da preservação ambiental com atividades de turismo, lazer e recreação, admitindo-se a presença de condomínios residenciais” (PALMAS, 2018, p.8). Essa área é dividida em três zonas de Interesse Turístico Sustentável, além da Área do Distrito Turístico.

A Zona de Interesse Turístico Sustentável I (ZITS I) abrange as áreas situadas entre o córrego Ronca e o córrego Mirindiba, nos limites entre o município de Palmas e de Lajeado, além das ilhas Canela, Capital e das Cobras, localizadas no reservatório, e destina-se a receber “empreendimentos turísticos, de lazer, recreação e cultura, sendo permitidos condomínios de veraneio de muito baixa densidade e atividades agrícolas”⁶⁴ (PALMAS, 2018, p. 8). Para a Zona de Interesse Turístico Sustentável II (ZITS II), serão desenvolvidos prioritariamente os usos turísticos, permitindo-se o uso residencial na forma de condomínios de veraneio, desde que estejam localizados lindeiros as Áreas de Preservação Permanente (APP), tais como os já existentes, a saber, os condomínios Polinésia Residence e Resort, Caribe Residence e Resort, Villa Bella e Myriades. Para a Zona de Interesse Turístico Sustentável III (ZITS III), está prevista a elaboração de um plano de ocupação para estabelecer os parâmetros urbanísticos necessários para o ordenamento do território, com regras de parcelamento que favoreçam uma “ocupação mais dispersa e de menor densidade” (PALMAS, 2018, p. 9), porque a área se destina a receber usos institucionais, condomínios de veraneio, equipamentos de comércio e serviços voltados ao setor turístico, além de atividades agrícolas e de mineração (estas

⁶⁴ Conforme a Lei nº 400/2018 (PALMAS, 2018) para a densidade de ocupação considera-se: a) densidade baixíssima: 8 habitantes por hectare; b) densidade muito baixa: de 9 até 16 habitantes por hectare; c) densidade baixa: de 17 até 32 habitantes por hectare; d) densidade média-baixa: de 33 até 49 habitantes por hectare; e) densidade média: de 50 até 80 habitantes por hectare; f) densidade média-alta: de 81 até 149 habitantes por hectare; g) densidade alta: de 150 até 300 habitantes por hectare; h) densidade muito alta: superior a 300 habitantes por hectare.

atividades de mineração já se encontram instaladas).

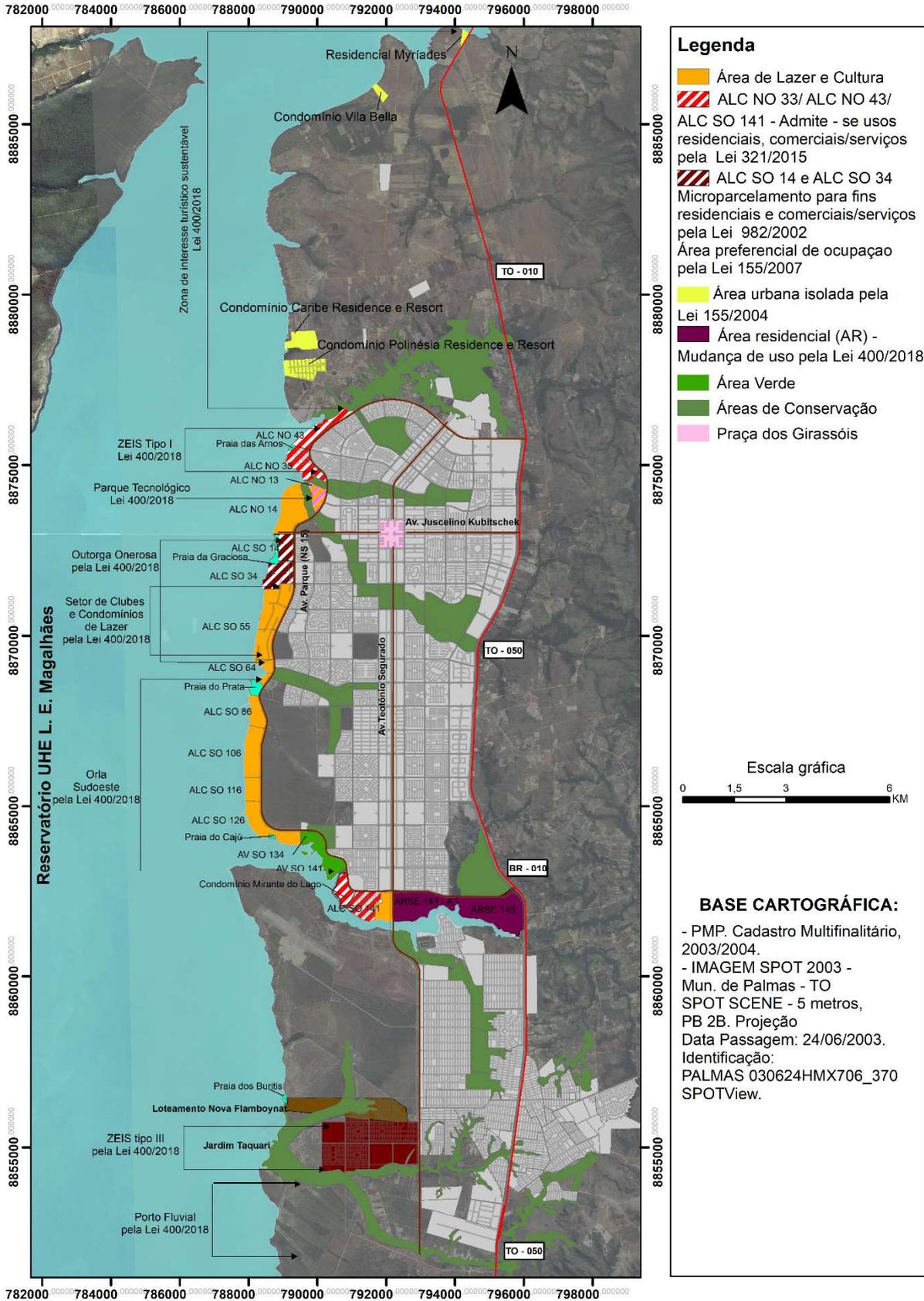
A Área de Distrito Turístico, ou Distrito Turístico de Palmas (DTP) (PALMAS, 2018b) (Anexo 3), é destinada a abrigar empreendimentos e atividades específicas para a promoção do turismo. Assim, podem ser implantados empreendimentos turísticos tais como “hotéis, resorts, pousadas, clubes, parques temáticos, campos de golfe, condomínios de veraneio, estruturas de apoio náutico e todo empreendimento que atenda às necessidades da indústria do turismo” (PALMAS, 2018, p. 8). Para os empreendimentos locados nas margens do reservatório são previstas as Áreas de Preservação Permanente (APP), com faixa mínima de 100 metros das margens do reservatório e uma faixa adicional de 20 metros, para garantir o “acesso público ao local” (PALMAS, 2018, p. 8).

Percebe-se que as últimas legislações urbanísticas que regem o ordenamento territorial, em especial a Lei nº 321/2015 (PALMAS, 2015) e a Lei nº 400/2018 (PALMAS, 2018), interferem no espaço urbano de Palmas. A flexibilização legislativa concedida pela lei de uso e ocupação do solo e pelo Plano Diretor metamorfoseiam drasticamente a forma e o uso das ALCs, transcendendo os limites territoriais esboçados no projeto urbanístico da capital (Figura 61). Isso porque, as citadas leis, em especial a Lei nº 400/2018 (PALMAS, 2018) inicia e até mesmo estimula a inclusão de terras no processo de reprodução da cidade, tanto na porção norte como na porção sul, pois a partir da permissão para ocupação, facilitam uma possível inserção de novas áreas no mercado de terras urbanas.

3.3. A valorização imobiliária da Área de Lazer e Cultura (ALC) e das demais áreas microparceladas nas margens do reservatório

Diversos são os componentes que agregam valor e formam o preço cobrado pelos terrenos urbanos (CARLOS, 2008). No caso da Área de Lazer e Cultura (ALC) em Palmas, o primeiro e central mecanismo para a formação dos preços dos lotes e a consequente valorização fundiária e imobiliária é a mudança no uso do solo, que, no caso, passa a admitir os usos residenciais e comerciais/serviços para uma área que foi dotada com um reservatório, ou seja, de uma qualidade ambiental. Ressalta-se que, mesmo antes da formação do reservatório, a concepção do sentido de “orla” já estava sendo construída, tanto no projeto urbanístico como no Projeto Orla, implicando na valorização da paisagem urbana construída - com o reservatório e as praias artificiais. Assim, a mudança no uso do solo está na base do aumento dos preços, depois inserem-se outros componentes como a localização, a acessibilidade aos locais entendidos como privilegiados, a dotação de infraestruturas e equipamentos urbanos, a presença de atividades privadas.

Figura 61 - Palmas: ocupação do solo, 2008 a 2018, e zoneamento, conforme a Lei nº 400/2018, da área entre a avenida Parque e as margens do reservatório



Fonte: PLAMAS, 2002. PALMAS, 2007. PALMAS, 2015. PALMAS, 2018. Edição e organização: VIEIRA, 2019.

Contribuindo para essa nova formação da orla de Palmas, encontram-se os empreendimentos instalados nas margens do reservatório, que se amparam na paisagem artificial, para promover a valorização imobiliária, pois os elementos paisagísticos são utilizados como uma forma de aumento dos preços dos imóveis (HENRIQUE, 2006). Assim, dentre as estratégias de valorização, os agentes incorporadores utilizam-se do apelo paisagístico usando o reservatório como elemento propulsor de vendas dos empreendimentos. Dessa forma, nos *folders* de divulgação dos empreendimentos imobiliários (Figuras 62 e 63), os elementos como o reservatório, a praia da Graciosa, a vista do pôr-do-sol e da escarpa da Serra do Lajeado, são apropriados como bens privados e incorporados ao processo de venda imobiliária, sugerindo aos compradores uma exclusividade de acesso a esses elementos (Figura 64). A valorização não se restringe aos empreendimentos de alto padrão instalados na ALC SO 14 e nos condomínios horizontais fechados situados nas margens do reservatório, tornando-se evidente nas demais áreas microparceladas e também nas glebas não parceladas, visto que “a valorização imobiliária tem como premissa a valorização fundiária” (VOLOCHOKO, 2015, p. 115).

A valorização fundiária e a consequente valorização imobiliária nessa área nas margens do reservatório são evidenciadas na análise do preço do metro quadrado dos terrenos urbanos, disponível nas Plantas de Valores Genéricos do Município de Palmas - TO (PVG), para a Área de Lazer e Cultura (ALC) e demais áreas microparceladas nas margens do reservatório. Como marco temporal, para essa análise, toma-se os valores disponíveis na PVG para os anos de 2007 e 2018 (PALMAS, 2007a; PALMAS, 2018a), datas que marcam a vigência das novas leis de planos diretores.

Figura 62 - Palmas: folders de lançamento do edifício Orla 14 Residence, da Fama Empreendimentos Imobiliários, em construção na quadra ALC SO 14



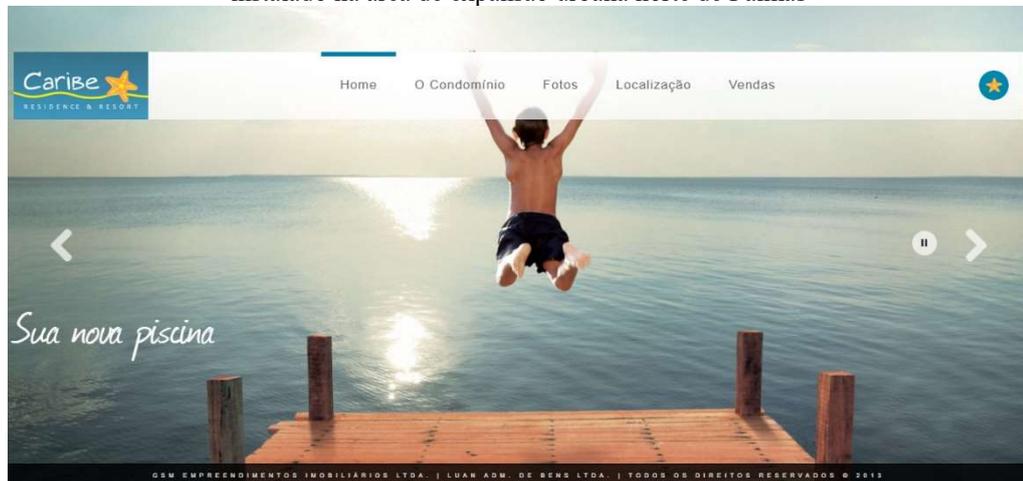
Fonte: ORLA 14 RESIDENCE, 2016, s/p.

Figura 63 - Palmas: folder de lançamento do edifício Vision Residence, da Politec Incorporadora, instalado na quadra ALC SO 14



Fonte: VISION RESIDENCE, 2014, s/p.

Figura 64 - Palmas: imagem no *site* virtual do condomínio horizontal fechado Caribe Residence e Resort, instalado na área de expansão urbana norte de Palmas



Fonte: GSM EMPREENDIMENTOS IMOBILIÁRIOS, 2013, s/p.

Cabe destacar, que esse recorte temporal coincide ao período marcado pelo *boom* imobiliário, iniciado em meados dos anos 2000, e que tem seu auge nos anos de 2010 a 2012, entrando em declínio a partir de 2013. No período de auge, apresenta elevada atividade econômica no mercado brasileiro pautada, sobretudo, nos investimentos ao setor imobiliário, como a ampliação e disponibilidade de créditos e a liberação de recursos para a construção civil (VOLOCHOKO, 2015; SÍGOLO, 2014). Nesse cenário, Palmas transforma-se em um canteiro de obras, visto que os recursos alavancaram a implantação de empreendimentos imobiliários por toda a cidade. Como exemplo, na área de estudo, tem-se os condomínios horizontais e os condomínios verticais instalados nas margens do reservatório e nas suas proximidades.

Conforme os dados da PVG (PALMAS, 2007a; PALMAS, 2018a), os lotes residenciais das quadras da Área de Lazer e Cultura (ALC), que se encontram microparceladas e ocupadas, apresentam aumento expressivo no preço do m² (Quadro 10).

Quadro 10 - Palmas: valor do m² dos terrenos urbanos da ALC destinados ao uso residencial, para os anos de 2007 e 2018, baseado na Planta de Valores Genéricos do Município

Localização dos terrenos da ALC (macroquadra, quadra interna e usos residenciais uni e multifamiliares)	PVG 2007 Valor m ² (R\$)	PVG 2018 Valor m ² (R\$)	Evolução 2007-2018 (%)
Orla 14 - Graciosa – Demais imóveis	46,99	312,00	663
Orla 14 - Graciosa Quadra interna 01, 02, 03, 04, 05	46,99	416,00	885
Orla 14 - Graciosa Quadra interna 17,18,19,20,21,34, 35, 36, 37, 38, 39	46,99	624,00	1.327
Orla 14 - Graciosa Quadra interna 40 Esplanada do Lago 2	46,99	624,00	1.327
Orla 14 - Graciosa Quadra interna 16 Lote 01	46,99	624,00	1.327
Orla 24 - ALC SO 55 (Setor de clubes e condomínios de lazer)	1,95	145,60	7.466
ALC SO 141 A - Residencial Mirante do Lago	1,95	395,20	20.266
ALC SO 141 B - Habitação multifamiliar (HM)	1,95	176,80	9.066
ARSE 141 A - (antiga ALC SE 141, com drástica mudança de uso)	1,95	291,2	14.933
ALC NO 33 - Habitação multifamiliar (HM)	1,95	72,80	3.733
ALC NO 33 - Área de Lazer e Cultura (ALC - trecho correspondente à faixa de terra não ocupada na margem do reservatório)	1,95	72,80	3.733

Fonte: PALMAS, 2007a; PALMAS, 2018a. Organização: VIEIRA, 2019.

Na ALC SO 14 (Orla 14), os lotes unifamiliares na praia da Graciosa apresentam percentual de valorização de 663% nesse período, enquanto que os lotes das quadras internas na praia da Graciosa apresentam valorização de 885% e, à medida que se aproximam do reservatório, esse percentual aumenta para 1.327%, a exemplo da quadra interna 40, na Esplanada do Lago 2 (Quadro 10). Cabe destacar que essa quadra é implantada em 2002, como resultado do Projeto Orla, e, por isso, faz parte de um processo de valorização anterior, já evidente no ano de 2007. Assim, mesmo mantendo-se como a área mais valorizada, quando observados os valores absolutos do metro quadrado (Quadro 10), seus percentuais de valorização são menores se comparados com outras quadras, cujas mudanças de uso e o microparcelamento são mais recentes. Como exemplo, tem-se a quadra ALC SO 141 A, onde se encontra instalado o condomínio horizontal Mirante do Lago desde 2008, que ostenta uma hipervalorização de 20.266%, que se estende à quadra ALC SO 141 B, microparcelada em 2014, na sequência da mudança legislativa do uso do solo (PALMAS, 2012), apresentando valorização de 9.066%; e a quadra ARSE 141 A (parte da antiga ALC SE 141), que, no novo plano diretor (PALMAS, 2018), assume drástica mudança de uso de Área de Lazer e Cultura para Área Residencial e, por conta disso, exhibe valorização de 14.933% (Quadro 10). A mudança de uso também atualizada para a quadra ALC SO 55 (Orla 24) no novo plano diretor, resulta em notória valorização fundiária, que atinge o percentual de 7.466% (Quadro 10). Mesmo nas quadras destinadas à habitação multifamiliar, com características populares (ZEIS Tipo 1), há evidente valorização fundiária e imobiliária, como no caso da quadra ALC NO 33, que, apesar de apresentar ocupação incipiente, mostra que os terrenos urbanos valorizaram 3.733%, nesse período (Quadro 10).

Para os lotes destinados às atividades comerciais e de serviços (Quadro 11) na ALC,

observam-se percentuais ainda mais expressivos de valorização fundiária e imobiliária. Essa valorização é expressiva nos terrenos urbanos previstos para abrigar postos de abastecimento de combustível (PAC), que, na quadra ALC SO 14 (Orla 14), exibe valorização de 1.265% e 1.976%, e, na quadra ALC NO 33, de 13.333% (Quadro 11).

Quadro 11 - Palmas: valor do m² dos terrenos urbanos da ALC destinados às atividades comerciais/serviços, para os anos de 2007 e 2018, baseado na Planta de Valores Genéricos do Município

Localização (macroquadra, quadra interna e usos destinados às atividades comerciais/serviços)	PVG 2007 Valor m ² (R\$)	PVG 2018 Valor m ² (R\$)	Evolução 2007-2018 (%)
Orla 14 - Graciosa Quadra interna 04 Lote 04 A - Posto de Abastecimento de Combustível (PAC)	65,76	832,00	1.265
Orla 14 - Graciosa Quadra interna 16 Lote 02 - Posto de Abastecimento de combustível (PAC)	65,76	1.300,00	1.976
ALC NO 33 - Área Comercial (AC)	1,95	72,80	3.733
ALC NO 33 - Área de Comércio e Serviço Vicinal (ACSV)	1,95	72,80	3.733
ALC NO 33 - Posto de Abastecimento de Combustível 1 (PAC 1)	1,95	260,00	13.333

Fonte: PALMAS, 2007a; PALMAS, 2018a. Organização: VIEIRA, 2019.

Mesmo nos terrenos urbanos públicos da ALC, destinados a abrigar equipamentos com finalidade pública, percebe-se a valorização (Quadro 12). Assim, destaca-se a exacerbada valorização de 16.000% da área pública localizada na ALC NO 141 B (Quadro 12). Para a quadra ALC SO 14 (Orla 14), a Área Pública Municipal (APM) 10, na Esplanada do Lago 1, onde se localiza a praia da Graciosa, e a área de propriedade do governo estadual, na quadra interna 41, na Esplanada do Lago 3, onde se prevê a expansão dessa praia, apresentam valorização de 1.327%, enquanto as demais áreas públicas desse loteamento valorizam-se em 663% (Quadro 12). Da mesma forma, as áreas públicas da quadra ALC NO 33 apresentam valorização de 3.733% (Quadro 12).

Quadro 12 - Palmas: valor do m² dos terrenos urbanos da ALC destinados às áreas públicas, para os anos de 2007 e 2018, baseado na Planta de Valores Genéricos do Município

Localização (macroquadra, quadra interna e usos destinados às áreas públicas)	PVG 2007 Valor m ² (R\$)	PVG 2018 Valor m ² (R\$)	Evolução 2007-2018 (%)
Orla 14 - Graciosa Área Pública Municipal (APM) 10 Esplanada do Lago 1	46,99	624,00	1.327
Orla 14 - Graciosa Quadra interna 41 Esplanada do Lago 3 (propriedade do governo estadual)	46,99	624,00	1.327
Orla 14 - Graciosa Área Pública Estadual 01	46,99	624,00	1.327
Orla 14 - Graciosa Área Pública Municipal (APM) Demais Imóveis	46,99	312,00	663
ALC SO 141 B - Área Pública (AP)	1,95	312,00	16.000
ALC NO 33 - Área de Lazer e Cultura (ALC – trecho correspondente à faixa de terra não ocupada na margem do reservatório)	1,95	72,80	3.733
ALC NO 33 - Área Pública (AP)	1,95	72,80	3.733

Fonte: PALMAS, 2007a; PALMAS, 2018a. Organização: VIEIRA, 2019.

Encontram-se postos, na PVG (PALMAS, 2007a; PALMAS, 2018a), os valores do m² dos terrenos urbanos das quadras da ALC que se encontram desocupadas, ou seja, terrenos

urbanos sem benfeitoria e ainda não loteados. Os percentuais de valorização fundiária para esses terrenos são drásticos (Quadro 13), evidenciando que a terra urbana antes das mudanças de uso tem pouco valor de troca. Mas, após tais alterações e adequações de uso, a terra urbana sofre intensa valorização, pela injeção do valor de troca. A quadra ALC NO 13, que teve seu uso modificado, pela Lei nº 400/2018 (PALMAS, 2018), para parque tecnológico, apresenta, juntamente com a quadra ALC NO 14, que abriga a UFT e a Unitins, valorização de 4.800%, nesse período. As quadras ALC SO 106, ALC SO 64 e a gleba não microparcelada da ALC SO 34 exibem valorização de 7.466%. As quadras ALC NO 43, ALC SO 86 e ALC SO 116, por sua vez, ostentam valorizaram de 3.733% (Quadro 13).

Quadro 13 - Palmas: valor do m² dos terrenos urbanos das macroquadras da ALC que se encontram desocupadas, para os anos de 2007 e 2018, baseado na Planta de Valores Genéricos do Município

Localização (macroquadra, quadras internas, glebas desocupadas)	PVG 2007 Valor m ² (R\$)	PVG 2018 Valor m ² (R\$)	Evolução 2007-2018 (%)
Orla 34 (ALC SO 34 - gleba não microparcelada)	1,95	145,60	7.466
ALC SO 64	1,95	145,60	7.466
ALC SO 86	1,95	72,80	3.733
ALC SO 106	1,95	145,60	7.466
ALC SO 116	1,95	72,80	3.733
ALC SO 126	1,67	72,80	4.359
ALC NO 13	1,95	93,60	4.800
ALC NO 14	1,95	93,60	4.800
ALC NO 43	1,95	72,80	3.733

Fonte: PALMAS, 2007a; PALMAS, 2018a. Organização: VIEIRA, 2019.

Essa valorização fundiária e imobiliária, observada para as quadras da ALC, é estendida para os loteamentos situados na área de expansão urbana sul da cidade, junto ao reservatório, a exemplo do aumento do valor do m² dos terrenos urbanos no Jardim Taquari. Para os lotes residenciais, os percentuais de valorização vão de 6.500% para 7.000% (Quadro 14). Para o lote comercial destinado a receber Posto de Abastecimento de Combustível (PAC), a valorização fundiária é de 20.000%. Algumas quadras do loteamento não apresentaram o percentual de valorização por não estarem implantadas no ano de 2007. Entretanto, evidencia-se que o valor de m², previsto em 2018, para essas quadras oscila de R\$ 135,20 a R\$ 145,60 (Quadro 14), um valor expressivo, visto que o loteamento é destinado a população de baixa renda.

Para os condomínios residenciais horizontais, instalados nas margens do reservatório, na área de expansão urbana norte da cidade, de acordo com a PVG (PALMAS, 2007a, 2018a), ocorre valorização fundiária (Quadro 15). Porém, esses terrenos já partem de um processo de valorização fundiária anterior, porque, no ano de 2007, três desses condomínios já estavam instalados. Assim, o condomínio Vila Bella apresenta valorização fundiária de 675%, o

Polinésia Residence e Resort de 1.799%, e residencial Myriades de 1.097%. Os novos empreendimentos absorvem essa valorização anterior, assim como alavancam maior interesse na ocupação dessas áreas, a exemplo do condomínio Caribe Residence e Resort, cujo valor absoluto do metro quadrado é semelhante ao do Polinésia (Quadro 15).

Quadro 14 - Palmas: valor do m² dos terrenos urbanos no Jardim Taquari, de 2007 e 2018, baseado na Planta de Valores Genéricos do Município

Localização (quadras internas e usos residenciais e destinados às atividades comerciais/serviços)	PVG 2007 Valor m ² (R\$)	PVG 2018 Valor m ² (R\$)	Evolução 2007-2018 (%)
Taquari T-12/T-22 - Residencial	2,08	135,20	6.500
Taquari T-12/T-22 - Habitação multifamiliar (HM)	2,08	135,20	6.500
Taquari T-13/T-23	-	135,20	-
Taquari T-20/T-21	2,08	135,20	6.500
Taquari T-20/T-21 Posto de Abastecimento de Combustível (PAC)	2,08	416,00	20.000
Taquari T-30	-	135,20	-
Taquari T-31/T-41 - Residencial	2,08	145,60	7.000
Taquari T-31/T-41 - Habitação multifamiliar (HM)	2,08	145,60	7.000
Taquari T-32/T-42	2,08	145,60	7.000
Taquari T-33/T-43 - Residencial	-	145,60	-
Taquari T-33/T-43 - Habitação multifamiliar (HM)	-	145,60	-
Taquari T-35	-	145,60	-
Taquari T-44	-	145,60	-

Fonte: PALMAS, 2007a; PALMAS, 2018a. Organização: VIEIRA, 2019.

Quadro 15 - Palmas: valor do m² dos terrenos nos condomínios residenciais horizontais, localizados nas margens do reservatório, na área de expansão urbana norte, para os anos de 2007 e 2018, baseado na Planta de Valores Genéricos do Município

Localização	PVG 2007 Valor m ² (R\$)	PVG 2018 Valor m ² (R\$)	Evolução 2007-2018 (%)
Condomínio Vila Bella	6,16	41,60	675
Residencial Polinésia	8,67	156,00	1.799
Condomínio Residencial Myriades	6,16	67,60	1.097
Caribe Residence e Resort - 1º etapa	-	156,00	-
Caribe Residence e Resort - 2º etapa	-	135,00	-

Fonte: PALMAS, 2007a; PALMAS, 2018a. Organização: VIEIRA, 2019.

Observa-se que o aumento do preço do m² dos terrenos urbanos das quadras da ALC e das demais áreas microparceladas nas margens do reservatório, ocorre pela atuação dos agentes públicos e dos agentes privados. Os agentes públicos são representados tanto pelo governo estadual como pela prefeitura municipal, com atuação direta na dinâmica do mercado de terras e imobiliário a partir da publicação de legislações que buscam regular e conceder as alterações que contribuam efetivamente para o processo de valorização. Os agentes privados são representados pelos proprietários fundiários, os promotores imobiliários e as incorporadoras, que representam os interesses do mercado em promover a valorização imobiliária, ou seja, o valor de troca. Para isso, ocupam, modelam e fragmentam o espaço segundo seus interesses (BOTELHO, 2007). Esses agentes citados atuam na valorização do espaço urbano, uma vez que possuem o mesmo objetivo, ou seja, a valorização fundiária e imobiliária, porque estão

envolvidos, sobretudo, com o valor de troca do solo urbano.

Dessa forma, o que se tem posto para a ALC é a pressão para uma mais ampla mudança de uso do solo. Mudança que incorpore e admita outros usos e outras atividades incompatíveis aos usos propostos no projeto da capital. Ademais, tem-se a incorporação de novas áreas, tanto na porção sul como na porção norte, que ampliam o processo de produção do espaço urbano em Palmas, contraditoriamente marcado pela transformação de terras públicas em terras privadas, pela passagem do valor de uso para o valor de troca e pela crescente e sucessiva valorização da terra urbana.

4. OS NOVOS PROJETOS PARA A ALC E DEMAIS ÁREAS NAS MARGENS DO RESERVATÓRIO EM PALMAS: AS FORMAS E OS AGENTES DA APROPRIAÇÃO E DA VALORIZAÇÃO

As drásticas mudanças na forma e nos usos das quadras da ALC e das demais áreas nas margens do reservatório acompanhadas por exorbitante valorização fundiária e imobiliária deixam em evidência o resultado das ações que, amparadas nas alterações e readaptações de uso do solo, na maioria das vezes por decreto municipal, culminaram na apropriação privada. Diante desse contexto, surgem novos interesses para esse espaço, com novas propostas voltadas para a reestruturação desse trecho do espaço urbano, sobretudo a partir da elaboração de projetos urbanos apoiados por agentes públicos e privados. Alguns desses projetos apresentam características de grandes projetos urbanos, diretamente vinculados ao empresarismo urbano, cujo foco é a valorização fundiária e imobiliária.

Entre os agentes modeladores que propõem os projetos urbanos se destacam os agentes públicos, nesse momento com maior representatividade da prefeitura municipal e menor representatividade do governo estadual, e os agentes privados, especialmente as incorporadoras e os promotores imobiliários, que buscam a apropriação privada, o retorno do recurso investido e a contínua valorização fundiária e imobiliária. A partir da articulação desses agentes, observam-se novas mudanças legislativas, obras de infraestrutura urbana e a elaboração de novos projetos urbanos para, assim, produzir “novos valores de uso e de troca do espaço” (VOLOVHKO, 2015, p.115) e camuflar as reais intenções de apropriação privada e de valorização da terra urbana.

Para a ALC, citam-se os projetos urbanos de Expansão da Praia da Graciosa, primeiramente, de iniciativa estadual e, posteriormente, municipal; o MasterPlan, de iniciativa privada; o Plano de Ação: Palmas Sustentável, que envolve iniciativas municipais e privadas; e o Paisagens Integrativas Palmas Integral, que também envolve a iniciativa municipal e privadas, com o projeto do Parque Linear da Orla. Para garantir a implantação das propostas e projetos urbanos idealizados para a ALC e demais áreas nas margens do reservatório, observa-se a inclusão desses elementos como tópicos futuros da Lei nº 400/2018 (PALMAS, 2018), que trata da revisão do Plano Diretor Municipal.

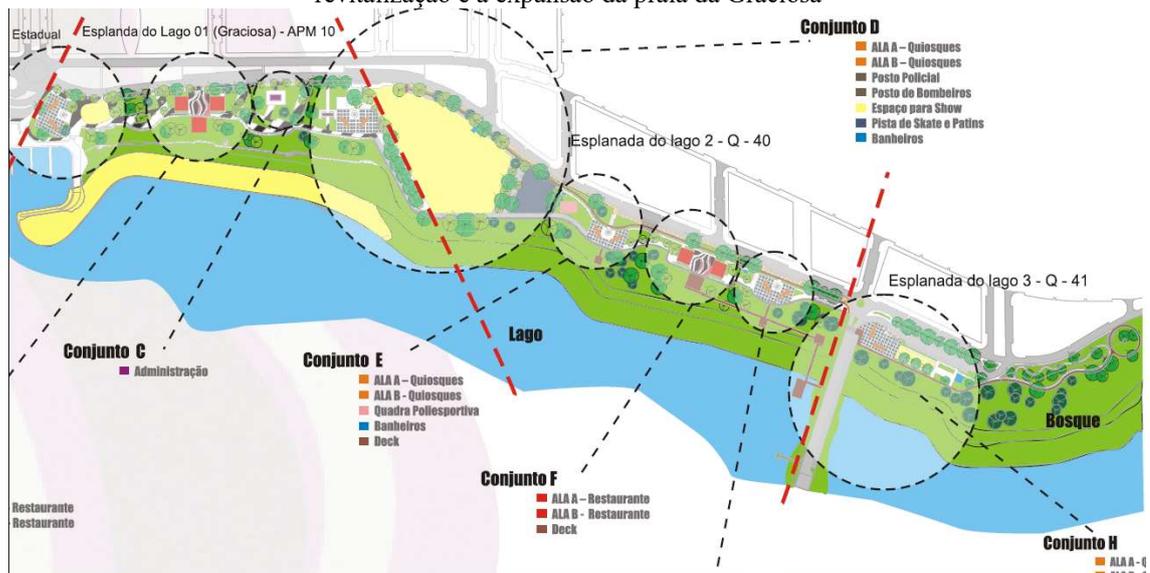
4.1. Expansão da praia da Graciosa

A praia artificial da Graciosa, implantada, em 2002, na quadra ALC SO 14,

gradativamente, passa a representar importante área de lazer e de recreação em Palmas. Assim, as primeiras intenções de expansão dessa praia surgem a partir de 2007. Como exemplo, cita-se, nesse ano, o concurso denominado Desafio Urbanístico, de iniciativa do governo municipal, com o objetivo de recolher propostas para a expansão e a revitalização da praia da Graciosa, implantada há pouco mais de cinco anos (JORNAL DO TOCANTINS, 2008).

O projeto vencedor do Desafio Urbanístico propõe a expansão dessa praia até o limite com a área dos clubes privados na quadra ALC SO 55 (Figura 65), com áreas específicas para quiosques e restaurantes, com a presença de outros serviços como “[...] revistarias, berçários, lojas de artesanato, floricultura, confeitaria, cacharia, entre outros” (JORNAL DO TOCANTINS, 2008, s/p.), e para a prática esportiva, realização de shows e preservação ambiental (bosques). Essas áreas contariam com a presença de postos policiais e de bombeiros. Essa proposta não foi implantada.

Figura 65 - Palmas: proposta vencedora do Desafio Urbanístico realizado em 2007, com intervenções para a revitalização e a expansão da praia da Graciosa



65a - Proposta para área de restaurantes



65b - Proposta para área de shows

Fonte: CONJUNTO D, 2007; CONJUNTO B, 2007; ÁREA PARA SHOW, 2007

Com a promulgação da Lei Complementar nº 155/2007 (PALMAS, 2007), como já citado, tem-se a proposição de um parque linear urbano nas margens do reservatório (Figura 39, já citada), com a interligação das praias artificiais, incluindo-se a praia da Graciosa, e das áreas verdes correspondentes aos fundos de vale da área urbana, como forma de ampliar os espaços destinados ao lazer, recreação e preservação. Como já alegado, não há a instalação desse parque linear.

As intenções acerca da expansão da praia da Graciosa ressurgem no ano de 2012, por meio das autarquias estaduais Agência de Desenvolvimento Turístico do Tocantins e Secretaria de Infraestrutura do Estado do Tocantins. Estas elaboram um documento técnico denominado Termo de Referência (TOCANTINS, 2012), com o objetivo de contratar uma empresa especializada para elaborar o projeto de expansão para a praia da Graciosa. Conforme o aludido termo, em virtude do “[...] crescimento da capital se tornou necessário a ampliação deste espaço para atender a demanda atual e futura” (TOCANTINS, 2012, p. 78).

O Termo de Referência (TOCANTINS, 2012) propunha intervenção em duas áreas da cidade, nas margens do reservatório, a saber: a expansão da praia da Graciosa, no sentido sul, em direção a Esplanada do Lago 3⁶⁵ (nas quadras ALC SO 14 e ALC SO 34), e uma operação urbanística em lote situado na ALC NO 33, ao lado da praia artificial das ARNOS, no sentido sul. Essas áreas juntas somam aproximadamente 65.000m².

A empresa contratada pelo governo estadual, Hikari Construções, sediada em Palmas, apresenta, em 2014, as propostas elaboradas para a área, nas margens do reservatório, situada entre o píer de embarcação náutica, na quadra ALC SO 14, e o clube da Associação Atlética do Banco do Brasil (AABB), na ALC SO 34 (Figura 66). As diretrizes de intervenção urbanística para a área da ALC NO 33 não foram elaboradas, pois a expansão da praia da Graciosa se torna o principal objeto da proposta. Destaca-se que essa área destinada para a expansão dessa praia, na Esplanada do Lago 3, é limdeira aos condomínios verticais instalados no loteamento Orla 14, definidos como “edifícios luxuosos, destinados especificamente para moradia” (RODRIGUES, 2016, p. 77). Desse modo, a implantação desse projeto contribui para alavancar a valorização imobiliária desses empreendimentos, ou seja, para a ampliação do valor de troca nessa área.

⁶⁵ Cabe destacar que, conforme visto no capítulo 2, nesse momento o lote denominado Esplanada do Lago 2, localizado ao lado da praia da Graciosa (instalada na Esplanada do Lago 1), já estava sob o domínio privado, visto a transferência da área pública para um proprietário particular, em 2010. Dessa forma, o projeto de expansão da praia da Graciosa utiliza as terras da Esplanada do Lago 3, ainda de propriedade do governo estadual.

Figura 66 - Palmas: área para expansão da praia da Graciosa, na Esplanada do Lago 3, conforme Termo de Referência, nos anos de 2012 e 2019



Fonte: GOOGLE EARTH, 2012; 2019, s/p.

A citada proposta, além de inspirada nas docas de Belém e nas orlas de Barcelona e de Buenos Aires, obedece às requisições presentes no Termo de Referência (TOCANTINS, 2012), que lista um conjunto de atividades que deveriam ser contempladas (Quadro 16 e Figura 67). Como resultado, obtém-se um projeto urbanístico voltado ao atendimento dos requisitos do Termo de Referência (TOCANTINS, 2012). Desse modo, a proposta apresenta formalidade na hierarquização e na distribuição dos espaços (Figura 68), pois se encontra um extenso calçadão, cujos caminhos fluem para um mirante de contemplação, equipado com arquibancadas, instalado nas margens do reservatório, ao lado da projeção de uma nova praia artificial. Para esta nova praia, separa-se área superior a 6.000m², destinada a banhistas e atividades náuticas. Também, se separa as áreas destinadas às atividades de lazer e recreação das áreas destinadas aos shows e eventos. Além disso, são propostos três novos estacionamentos, distribuídos ao longo da área para atendimento dos usuários da praia, dos restaurantes e do atracadouro. Por fim, distribui-se equipamentos ao longo de toda a extensão do projeto, que prevê a instalação de quiosques e restaurantes, além de posto policial e de atendimento médico.

Quadro 16 - Palmas: lista de equipamentos e de atividades para a expansão da praia da Graciosa, conforme Termo de Referência, em 2012

Lazer e cultura	Arquibancadas, campo society, ciclovia, coreto, duchas, espaço para show, mirante, píer, pistas de cooper e de skate, playground, praia, quadra esportiva, teatro de arena
Comércio/serviço	Escola náutica, restaurantes e quiosques
Equipamentos urbanos	Estacionamentos, posto policial, posto médico, áreas verdes e de preservação

Fonte: TOCANTINS, 2012, p. 82.

Figura 67 - Palmas: perspectiva ilustrativa da expansão da praia da Graciosa, conforme proposta de Hikari Construções, elaborada em 2014



Fonte: TOCANTINS, HIKARI CONSTRUÇÕES, 2014, s/p.

Figura 68 - Palmas: perspectivas ilustrativas para a expansão da praia da Graciosa, conforme proposta de Hikari Construções, elaborada em 2014



Fonte: TOCANTINS, HIKARI CONSTRUÇÕES, 2014, s/p.

Ao ser apresentado aos órgãos responsáveis, a Agência de Desenvolvimento Turístico do Tocantins e a Secretaria de Infraestrutura do Estado do Tocantins, o projeto necessitou de adaptações. Mas, a vigência do contrato entre o governo estadual e a empresa responsável pela elaboração dessa proposta finalizou-se no ano de 2017, e, segundo informações obtidas na Secretaria Estadual de Desenvolvimento Econômico, esse projeto de iniciativa do governo estadual não foi implantado, sobretudo por razões econômicas (Pesquisa de Campo, 2019).

Diante da inexecução dessa proposta, em 2017, o então governo municipal (2017-2018), inicia a revitalização da praia Graciosa. As obras elencaram a reforma dos quiosques e dos equipamentos públicos já existentes, bem como projetos de paisagismo, de criação de pistas para caminhada e de ciclovias (Figura 69), de implantação de monumento, além da permissão

para construção de novos restaurantes⁶⁶ (Figura 70). Faz-se necessário ressaltar que Palmas se tornou destaque na mídia nacional e internacional por conta da realização dos Jogos Mundiais dos Povos Indígenas (JMPI), em 2015, e da filmagem de uma novela da Rede Globo de Televisão, em 2018. Essas atividades impulsionaram as obras de revitalização da praia da Graciosa (Pesquisa de Campo, 2018), que, entretanto, ainda não se encontram concluídas, visto que conforme as placas informativas instaladas no local, propõe-se interligar a praia e o píer de embarcação náutica, por meio de calçadão, pista de *cooper* e ciclovias, e atualmente esses elementos não estão implantados (Figura 71) (Pesquisa de Campo, 2019).

4.1. O Masterplan

A proposta denominada Masterplan é encomendada, em 2014, por grupo de empresários do ramo imobiliário de Palmas (DA REDAÇÃO, 2017), e elaborada, em 2015, pelos escritórios Jaime Lerner Arquitetos Associados, Antunes de Oliveira Arquitetura e Urbtec Engenharia (SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL, 2016; DA REDAÇÃO, 2017).

Figura 69 - Palmas: ciclovias implantadas durante as obras de revitalização da praia da Graciosa, 2017



Fonte: PALMAS, 2017, s/p.

Figura 70 - Palmas: novo restaurante implantado durante as obras de revitalização da praia da Graciosa, 2019



Autor: VIEIRA, 2019.

⁶⁶ Destaca-se que esses empreendimentos iniciaram suas obras sem a devida documentação, ou seja, não possuíam projeto aprovado na prefeitura de Palmas, alvará de construção, ou mesmo licitação (O COLETIVO, 2018).

Figura 71 - Palmas: trecho em obras da revitalização da praia da Graciosa, para ampliação da ciclovia, 2019



Autor: VIEIRA, 2019.

Trata-se de projeto urbanístico para a urbanização das quadras da porção sudoeste da área macroparcelada do projeto da capital, incluindo-se quadras da ALC e margens do reservatório. A área de intervenção inicia-se no córrego do Prata, junto à quadra ALC SO 86, percorre a extensão da orla sudoeste no sentido sul, tendo como limite ao sul a quadra ALC SO 141, e as quadras já ocupadas e microparceladas, à leste.

Essa área demarcada para receber a intervenção urbanística, até o momento de elaboração da proposta, estavam vinculadas a proprietários privados, e, portanto, desvinculadas do grupo de empresários financiador da proposta (SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL, 2016). Entretanto, essas áreas, ainda em 2014, são declaradas como de utilidade pública para fins de desapropriação, a partir da publicação, pela prefeitura municipal de Palmas, do Decreto nº 930/2014 (PALMAS, 2014, s/p). Como justificativa para a desapropriação, a referida lei cita a necessidade de implantação de novos adensamentos, e a continuidade do sistema viário com a viabilidade a partir da complementação da Avenida NS 15 (avenida Parque) e avenida Orla, além da consolidação da Área de Lazer e Cultura (ALC) na orla de Palmas (PALMAS, 2014; DA REDAÇÃO, 2017; GRUPO ANHANGUERA, 2017).

Dessa forma, elabora-se um conjunto de propostas de intervenção que, de acordo com o citado projeto (Figura 72), contempla “adequações ao plano original da cidade, mantendo seus princípios básicos e sua estrutura ortogonal, aliados à formulação de ideias e conceitos inovadores de ocupação” (LERNER, 2015, s/p.). Assim, propõe-se para a área novas premissas e novos parâmetros de ocupação⁶⁷ “visando aproximar a escala da ocupação urbana àquela dos seus usuários” (LERNER, 2015, s/p.), por meio da criação de “caminhos verdes, sombreados e

⁶⁷ Por se tratar de um projeto elaborado pela iniciativa privada, não se teve acesso ao detalhamento das propostas para os parâmetros de uso e ocupação do solo.

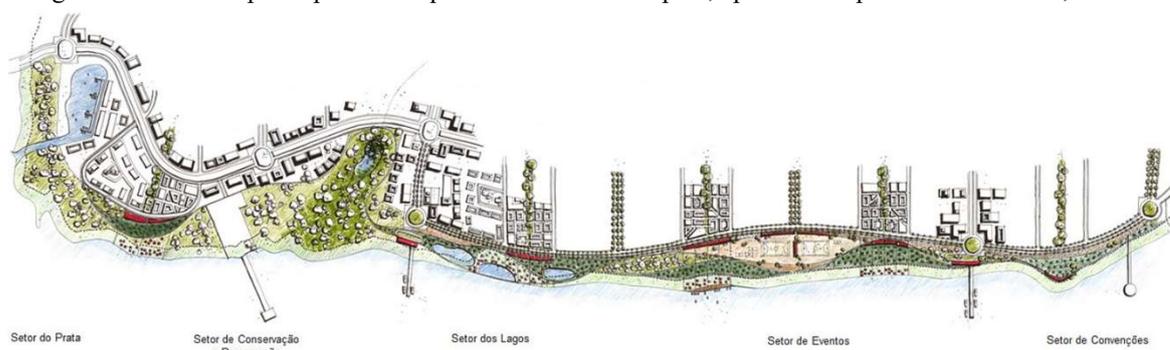
mais curtos; áreas para parques e praças próximas às áreas de ocupação residencial; fachadas ativas no sistema viário principal com usos comerciais e mistos; e sobretudo, o grande equipamento urbano que será o Parque da Orla de Palmas” (Figura 73) (LERNER, 2015, s/p.). Este parque conforma-se na faixa de 42 metros⁶⁸ entre as margens do reservatório e a avenida Orla, no sentido oeste-leste, e entre o córrego Prata e o ribeirão Taquarussu Grande, no sentido norte-sul, com a proposição de cinco setores, a saber: Setor do Prata, Setor de Conservação e Preservação, Setor dos Lagos, Setor de Eventos e Setor de Convenções. Estes setores recebem a previsão de atracadouros para embarcações, visando atividades náuticas no reservatório.

Figura 72 - Palmas: proposta Masterplan apresentada por Lerner e outros, para parte da porção sudoeste da capital, incluindo-se quadras da ALC, 2015



Fonte: LERNER, 2015, s/p.

Figura 73 - Palmas: plano para o Parque da Orla do Masterplan, apresentado por Lerner e outros, 2015



⁶⁸ Conforme a legislação municipal vigente, deve-se contar com uma faixa de proteção a partir das margens do reservatório de 30 metros destinadas para a Área de Preservação Permanente (APP), obrigatória por legislação federal, além de outros 12 metros destinadas para a Área de Proteção Ambiental (APA) (PALMAS, 2007).



73a - vista geral do projeto urbanístico e do parque



73b - vista geral do projeto urbanístico e do parque

Fonte: LERNER, 2015, s/p.

De modo geral, trata-se de um grande projeto urbano, visto a escala dimensional e as propostas grandiosas voltadas para a reestruturação de um espaço com baixa densidade de ocupação, mas que, diante de sua efetivação incorporação, insere-se essas áreas no mercado de terras urbanas.

A solicitação da proposta do Masterplan, em 2014, e a edição do Decreto nº 930/2014⁶⁹ (PALMAS, 2014), no mesmo ano, deflagram uma averiguação da polícia federal, em 2016, para investigar possível associação entre a prefeitura municipal de Palmas e um seletivo grupo de empresários e imobiliárias locais, com base no repasse de informações privilegiadas (SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL, 2016; DA REDAÇÃO, 2017). Diante desses problemas⁷⁰, o Masterplan não foi implantado.

4.2. O Plano de Ação: Palmas Sustentável e a Intervenção Estratégica Integral: o Projeto Orla e o Novo Paço Municipal

Ainda em 2015, com o intuito de urbanizar as quadras da porção sudoeste da área macroparcelada do projeto da capital, incluindo-se quadras da ALC e margens do reservatório, a prefeitura de Palmas insere a capital na “Iniciativa Cidades Emergentes e Sustentáveis (ICES)”. Esta, trata-se de uma parceria entre o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), a Caixa Econômica Federal (CEF), o Instituto Pólis e a Prefeitura Municipal de Palmas, cujo objetivo é estabelecer diretrizes e propor ações estratégicas voltadas ao desenvolvimento sustentável das cidades, no caso em questão - Palmas.

Como resultado dessa parceria, no ano de 2015, é lançado um documento denominado Plano de Ação: Palmas Sustentável, que apresenta diagnóstico da realidade urbana da cidade

⁶⁹ Juntamente com o Decreto nº 930/2014 (PALMAS, 2014), a prefeitura municipal também realizou o lançamento de tributos atrasados no Diário Oficial nº 1.247/2015 (PALMAS, 2015a).

⁷⁰ Destaca-se que até a data de publicação da presente dissertação, a denúncia ajuizada pela PF ainda estava sem recebimento, instrução probatória e julgamento pelo Judiciário.

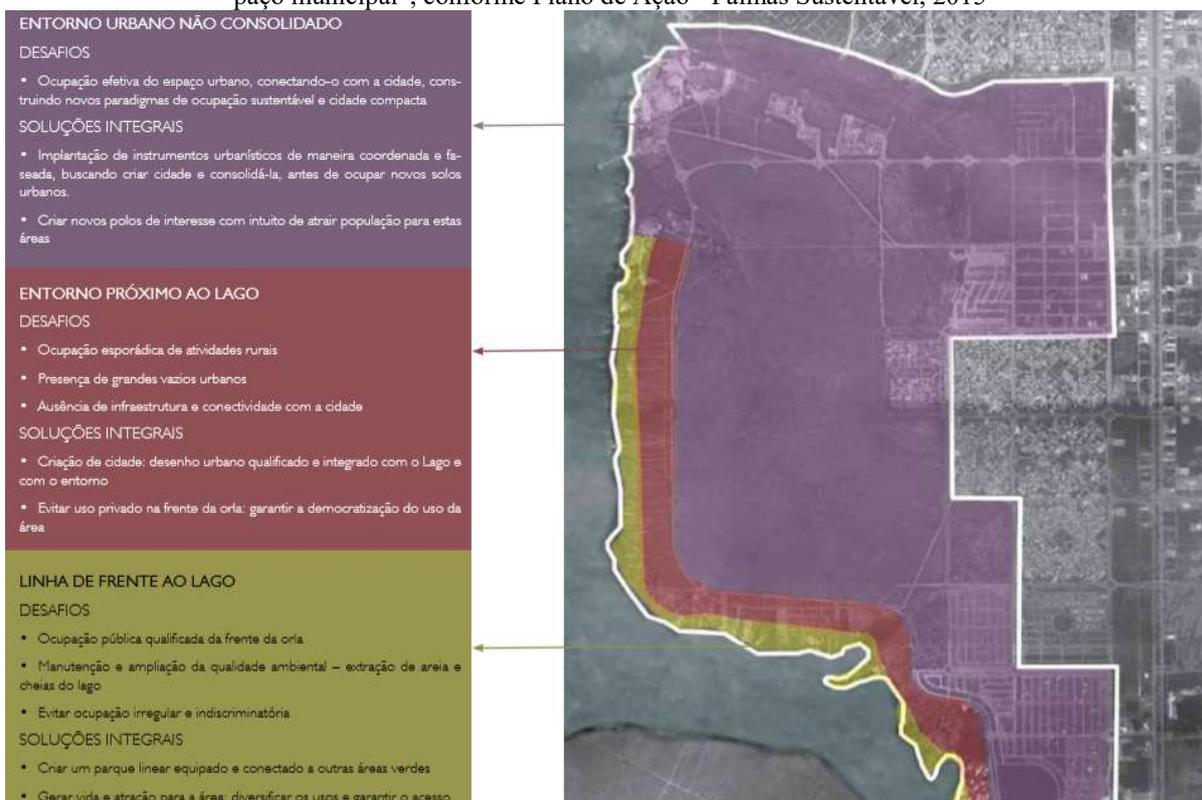
com estratégias, diretrizes, ações e projetos a serem desenvolvidos para a “construção de um novo modelo de ordenamento territorial, mais racional e sustentável”, a ser alcançado até o ano de 2050 (PLANO DE AÇÃO, 2015, p. 156). Para tanto, elenca-se três linhas estratégicas - “tornar Palmas mais competitiva”, “usar o território de forma mais equilibrada” e “avançar para uma gestão pública mais eficiente”⁷¹, com 25 diretrizes e 71 ações. Ressalta-se que dentre essas ações, apenas a “Ação 29 Projeto e Construção do Paço Municipal” e a “Ação 30 Projeto Orla”, na diretriz “urbanização e requalificação urbana” (PLANO DE AÇÃO, 2015, p. 203-204), recebem detalhamento como “intervenção estratégica integral: o projeto orla e o novo paço municipal” (PLANO DE AÇÃO, 2015, p. 242). Assim, tem-se um novo projeto denominado “Projeto Orla”, que passa a conter área para abrigar as atividades municipais (Paço Municipal e/ou Esplanada Institucional).

Essa intervenção “constitui-se na requalificação e urbanização de área localizada ao sul do Córrego do Prata, a norte do Taquarussu Grande e a oeste da Avenida Teotônio Segurado, promovendo a integração da cidade com a orla do lago de Palmas” (PLANO DE AÇÃO, 2015, p. 204) (Figuras 74 e 75). De acordo com a proposta, essa área é “caracterizada por grandes vazios e áreas pouco consolidadas, com baixa densidade populacional” (PLANO DE AÇÃO, 2015, p. 204), que corresponde a 8% da área urbanizável, com 6,5 km de extensão de orla, e faz “[...] limite com áreas de proteção ambiental, além de ter o apelo paisagístico que pode ser aproveitado para a promoção e melhoria da qualidade de vida da população em geral”, sobretudo pela presença do reservatório (PLANO DE AÇÃO, 2015, p. 247).

Para tanto, propõe-se um projeto urbanístico que elenca propostas imponentes e tem como “principal objetivo orientar futuros planos e projetos para a área” (PLANO DE AÇÃO, p. 253). Tais planos e projetos orientam-se pelo sistema viário, incluindo-se o transporte público e os passeios para pedestre; pela rede de áreas verdes, com espaços de preservação permanente, corredores verdes e área verde da orla, que inclui o Parque Linear da Orla (Figura 75); e, por fim, pelo ordenamento territorial do uso e ocupação do solo, que, na macro escala, conta com cinco macro áreas: Esplanada Institucional (com o Paço Municipal), Área Verde Orla (com o Parque Linear da Orla), Área de Preservação, Projeto Condicionado pela Orla (com o Centro de Convenções) e Quadras do Entorno (Figura 76).

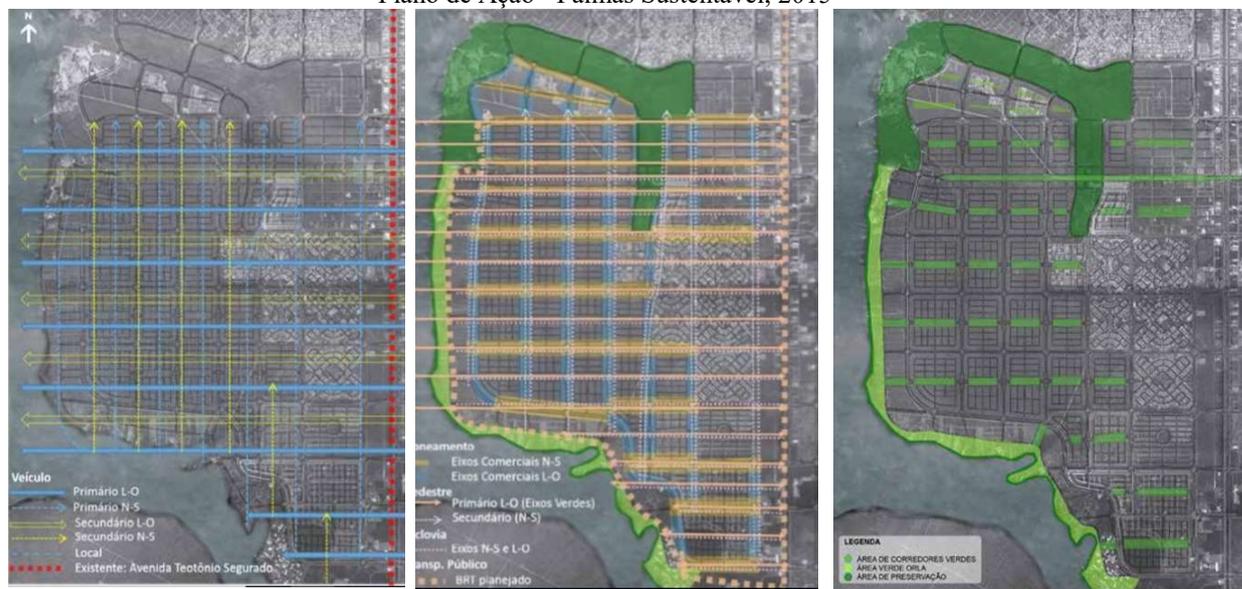
⁷¹ As três linhas estratégicas são: 1) Tornar Palmas mais competitiva – com vistas a dinamizar e dar base econômica a partir da reestruturação e reordenamento do território. São propostas para essa estratégia cerca de dez diretrizes e vinte e três ações; 2) Usar o território de forma mais equilibrada – agrupa diretrizes e ações que visam a reestruturação urbana correlacionada a dinamização da economia. Propõem-se treze diretrizes e trinta e cinco ações; 3) Avançar para uma gestão pública mais eficiente – que busca apoiar o município em diferentes temáticas e áreas de atuação. Nesta linha estratégica são propostas duas diretrizes e onze ações (PLANO DE AÇÃO, 2015).

Figura 74 - Palmas: localização específica da área de “intervenção estratégica integral: o projeto orla e o novo paço municipal”, conforme Plano de Ação - Palmas Sustentável, 2015



Fonte: PLANO DE AÇÃO, 2015, p. 250.

Figura 75 - Palmas: propostas para o sistema viário, transporte público e de pedestres, e áreas verdes, conforme Plano de Ação - Palmas Sustentável, 2015



Fonte: PLANO DE AÇÃO, 2015, p. 254 e 258.

A grosso modo, tem-se três macroáreas: “entorno urbano não consolidado”, “entorno próximo ao lago” e “linha de frente ao lago”. Para essas macroáreas, foram determinadas oito categorias de ocupação do solo: residencial, habitação social e de mercado, uso misto norte-sul, uso misto Teotônio-Orla, projeto condicionado pela orla (com o Centro de Convenções),

esplanada institucional (com o Paço Municipal), área verde orla (com o Parque Linear da Orla) e área de preservação. Em síntese, o desenho urbano orienta-se, no sentido oeste-leste, com o Parque Linear da Orla, o Projeto Urbano Condicionado pela Orla, com o Centro de Convenções, o Projeto Urbano Condicionado da Esplanada Institucional, com o Paço Municipal, as Quadras do Entorno, com uso residencial (habitações social e de mercado) e uso misto (habitação, comércio e serviços) e as Áreas de Preservação.

Figura 76 - Palmas: ordenamento territorial urbano, conforme Plano de Ação - Palmas Sustentável, 2015



76a - Ordenamento territorial urbano em macroáreas

76b - Diretrizes para o ordenamento territorial urbano

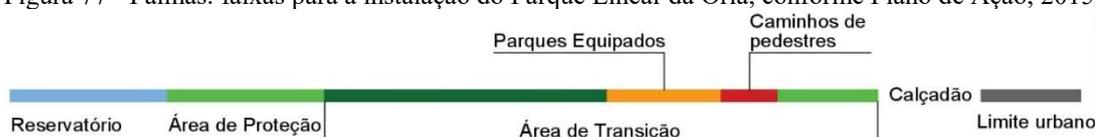
Fonte: PLANO DE AÇÃO, 2015, p.260.

O Parque Linear da Orla, localizado nas margens do reservatório, corresponde a uma faixa de terras com 6,5 quilômetros de extensão e cerca de 120 hectares de área total, cujo objetivo é ofertar atividades de lazer e recreação para a população, além de “democratizar o espaço amplo e de qualidade, evitando sua privatização (como ocorre mais a norte da cidade)” (PLANO DE AÇÃO, 2015, p. 272). Para a ocupação e a instalação do Parque Linear da Orla, divide-se a área em cinco faixas (Figuras 77 e 78). Dentre estas, o reservatório, com sua potencialidade cênica; a área de proteção ambiental, que corresponde à faixa de terras entre as margens do reservatório e o parque, que deve permanecer, por lei⁷², sem uso e ocupação, mas recebe as praias artificiais e outras atividades de caráter bucólico e baixo impacto, como áreas

⁷² Corresponde a faixa de 42 metros que deve ser respeitada de acordo com a legislação municipal vigente (PALMAS, 2007, 2018).

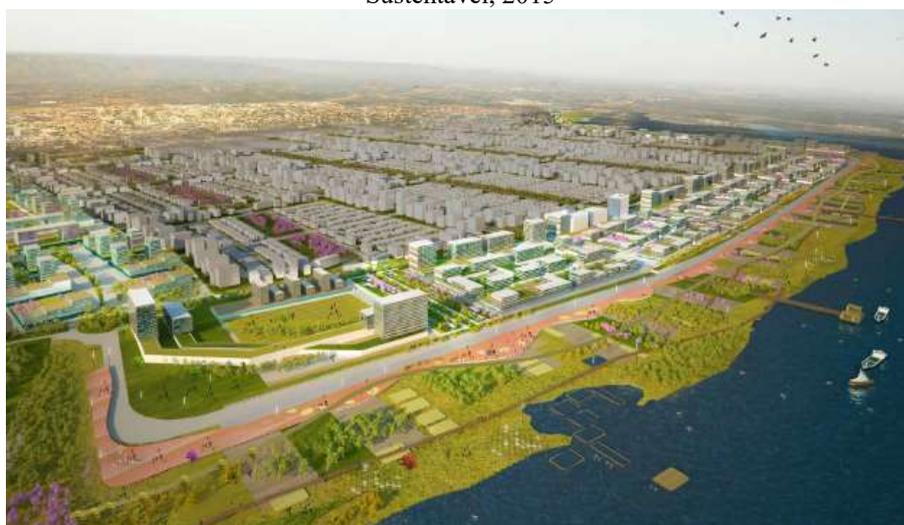
para pic-nic, descanso, recreação e contemplação; a área de transição, o coração do parque, onde se encontram os mobiliários e as infraestruturas, como quadras, academias, playground, áreas para jogos, decks, marinas, caminhos para pedestres, ciclovias e jardins; o calçadão, voltado para pedestres e ciclistas, e para equipamentos básicos, como quiosques para alimentação, banheiros públicos e áreas sombreadas; e o limite urbano, área entre o Parque Linear da Orla e o espaço privado urbano, que recebe a via Parque (que, atualmente, corresponde a avenida Orla.), proposta como “fronteira entre o espaço privado das quadras adjacentes e o grande espaço público e democrático do Lago de Palmas” (PLANO DE AÇÃO, 2015, p. 276).

Figura 77 - Palmas: faixas para a instalação do Parque Linear da Orla, conforme Plano de Ação, 2015



Fonte: PLANO DE AÇÃO, 2015, p.272. Edição e organização: VIEIRA, 2019.

Figura 78 - Palmas: desenho urbano para o Parque Linear da Orla, conforme Plano de Ação - Palmas Sustentável, 2015



Fonte: PLANO DE AÇÃO, 2015, p. 275.

A segunda macroárea refere-se ao Projeto Urbano Condicionado pela Orla (Figura 79), limitada a oeste pela via Parque (NS 15) e, portanto, abrangendo as quadras da Área de Lazer e Cultura (ALC). Para o Plano de Ação (2015), essas quadras são estratégicas, devendo apresentar aumento no potencial construtivo dos lotes e incentivar a formação de espaços semi-públicos que mantenham a vinculação com o reservatório. Nessa macroárea, as edificações lindeiras a via Parque devem respeitar a altura máxima de 20 metros⁷³, o que, conforme o Plano de Ação (2015), permite a democratização das perspectivas do reservatório, além disso prevê-

⁷³ Equivalente a uma edificação vertical de seis pavimentos (Pesquisa de campo, 2019).

se que essas edificações abriguem o uso comercial no pavimento térreo, pois estarão em frente ao calçadão do parque linear da orla. No desenho urbano, os lotes devem estar voltados para o reservatório, por se tratar de um atrativo cênico (PLANO DE AÇÃO, 2015).

Figura 79 - Palmas: esquema de desenho urbano para as quadras do Projeto Condicionado pela Orla, conforme Plano de Ação, 2015



Fonte: PLANO DE AÇÃO, 2015, p. 281, 262.

Para essa macroárea está prevista a instalação do Centro de Convenções Municipal, um projeto já previsto para a área e pensado para atrair outros “usos do solo ligados ao lazer, turismo, cultura, mas também por atividades terciárias e habitação, o que diminuiria as tensões nos vetores atuais de expansão da mancha urbana e desenvolveria área dentro do próprio perímetro urbano atual” (PLANO DE AÇÃO, 2015, p. 251). Assim, para o encontro do reservatório com o ribeirão Taquarussu, ao lado da praia do Caju, projeta-se uma edificação com escala monumental, em formato circular, interligada, por passarelas, a outros dezoito edifícios, também em formato circular e apoiados sobre as águas do reservatório, e ao conjunto edificado da cidade (Figura 80).

Figura 80 - Palmas: proposta para o centro de convenções, conforme Plano de Ação, 2015



80a - Localização do centro de convenções

80b - Proposta para o centro de convenções

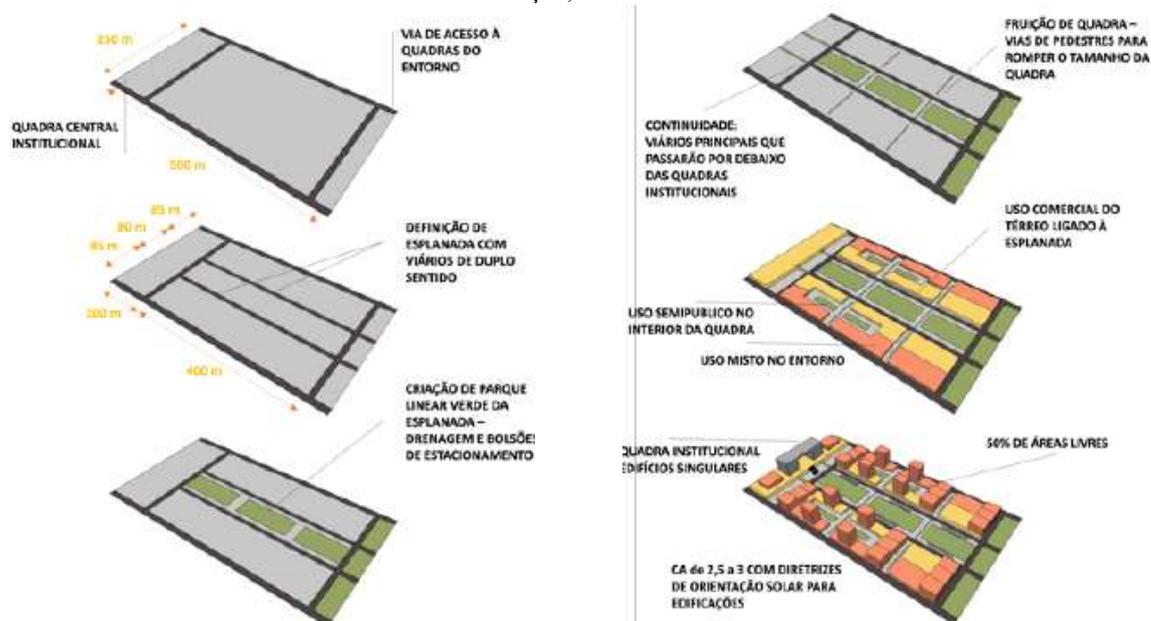
Fonte: PLANO DE AÇÃO, 2015, p. 250 e 265.

Nas áreas demarcadas como Projeto Urbano Condicionado Esplanada Municipal, propõe-se a criação do Paço Municipal a ser instalado em uma Esplanada Institucional, com um conjunto de sete quadras, com cerca de 45,5 hectares, que interliga a avenida Teotônio Segurado à via Parque. Para o desenho urbano da Esplanada Municipal (Figura 81),

disponibiliza-se três grandes trechos de quadras separados pelo Parque Linear Verde da Esplanada (Figura 82), sendo que o primeiro trecho, disposto no sentido Norte-Sul, compreende a Esplanada principal, e os outros dois trechos, no sentido Leste-Oeste e separados pelo parque, conformam as Esplanadas secundárias. Na Esplanada principal, encontram-se os edifícios institucionais de maior relevância, com uso exclusivamente institucional. Nas Esplanadas secundárias, propõe-se o uso misto, mesclando o uso institucional de menor relevância com uso habitacional e comercial/serviços.

A macroárea das Quadras do Entorno limita-se, a oeste, com as áreas do Projeto Condicionado pela Orla, ou seja, com as quadras da ALC, e, a leste, com a avenida Teotônio Segurado. Tal área compreende as quadras destinadas ao microparcelamento⁷⁴ (Figura 83), com usos residenciais e mistos. Como orientação, o desenho urbano propõe que os lotes, no interior das quadras, tenham uso predominante residencial, formando zonas residenciais de baixa densidade de ocupação, sendo que 10% da área seja destinada para habitação social; e as edificações de uso misto, com média ou alta densidade de ocupação, sejam locadas nos eixos viários principais.

Figura 81 - Palmas: esquema de desenho urbano para as quadras da Esplanada Institucional, conforme Plano de Ação, 2015



Fonte: PLANO DE AÇÃO, 2015, p.282 e p. 283.

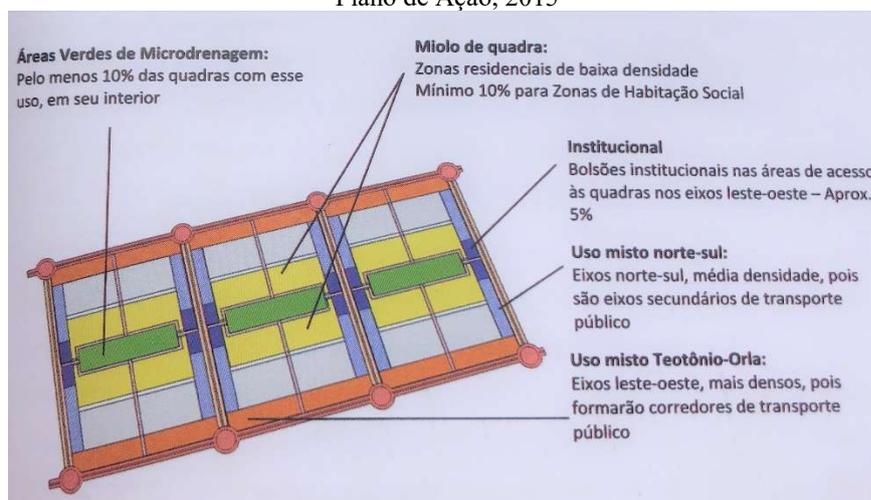
⁷⁴ As diretrizes para microparcelamento estabelecem seis critérios para o desenho urbano, como propor a alta densidade residencial que atinja 250 habitantes por hectare de modo a conformar uma cidade compacta e densa; complexidade funcional e usos mistos, para promover diversidade de usos em um mesmo espaço; fachada ativa, buscando relacionar os edifícios com as vias e as calçadas; permeabilidade entre quadras, formando um marco social e integração cívica; orientação adequada e critérios de sustentabilidade ambiental, levando em consideração as características climáticas da cidade; além de viabilizar um desenho urbano viário e de calçadas que possibilitasse criar espaços de convivência (PLANO DE AÇÃO, 2015).

Figura 82 - Palmas: proposta para a Esplanada Institucional, conforme Plano de Ação, 2015



Fonte: PLANO DE AÇÃO, 2015, p. 284.

Figura 83 - Palmas: esquema para microparcelamento e distribuição dos usos nas Quadras do Entorno, conforme Plano de Ação, 2015



Fonte: PLANO DE AÇÃO, 2015, p. 260.

A última macro área estabelecida pelo Plano de Ação (2015) refere-se a Área de Preservação Permanente (APP)⁷⁵, que se estende das áreas de proteção do córrego do Prata, integrando-se ao Parque Linear da Orla, para conformar um corredor ecológico, até as áreas de proteção do ribeirão Taquarussu Grande (Figura 84). Conforme o Plano de Ação (2015), no projeto urbanístico, essa APP garantirá a permeabilidade do solo, além de servir como refúgio para a fauna e atenuar as condições do microclima da cidade.

Cabe destacar que na Área de Preservação Permanente (APP) e no Parque Linear da Orla encontram-se já instaladas duas praias artificiais, a praia do Prata e a praia do Caju, que, entretanto, não são mencionadas, nem tão pouco são previstas diretrizes ou propostas nesse macroprojeto urbano.

⁷⁵ Essa APP é obrigatória por legislação federal e visa preservar os corpos hídricos (Pesquisa de Campo, 2019).

Figura 84 - Palmas: proposta para as Áreas de Preservação Permanente (APP) nas margens do córrego do Prata, do reservatório e do ribeirão Taquarussu Grande, conforme Plano de Ação, 2015



Fonte: PLANO DE AÇÃO, 2015, p. 271.

Conforme o Plano de Ação (2015), uma vez finalizado o processo de parcelamento e ocupação, mais de 330.000 pessoas estariam instaladas nessa área de Palmas. Entretanto, evidencia-se que uma minoria da população teria de fato condições de apropriar-se dessas áreas, uma vez que a implantação de tais projetos confere imediata valorização fundiária, com conseqüente apropriação por grupos elitizados. Observa-se a construção da imagem do projeto urbano como uma oportunidade de ocupar uma área vazia da cidade e, assim, melhorar a qualidade de vida urbana. Mas, cabe o disfarce das reais intenções de apropriação privada e de valorização imobiliária.

4.3. Paisagens Integrativas Palmas: o projeto do Parque Linear da Orla

No ano de 2016, uma nova proposta, intermediada pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), a partir da Iniciativa Cidades Emergentes e Sustentáveis (Ices), resulta na elaboração de um projeto urbano para a criação do Parque Linear da Orla, nas margens do reservatório e em quadras da porção sudoeste da ALC.

Esse novo projeto é desenvolvido a partir da colaboração de professores e estudantes de pós-graduação do Instituto de Arquitetura e Planejamento de Paisagem da Universidade Técnica de Graz (UTG), na Áustria, em parceria com a Prefeitura de Palmas, por meio do Instituto Municipal de Planejamento Urbano de Palmas (Impup), e com duas universidades locais, a Universidade Federal do Tocantins (UFT)⁷⁶ e a Universidade Luterana do Brasil (Ulbra). Como resultado, publica-se, no ano de 2017, um livro denominado Paisagens

⁷⁶ Entretanto, a participação dessas universidades ocorre de maneira incipiente e sem debate (Pesquisa de Campo, 2019)

Integrativas Palmas, com os resultados e as recomendações para a implantação do citado parque linear.

O projeto preparado abarca cerca de seis quilômetros de extensão, abrangendo as áreas lindeiras ao reservatório, desde o córrego do Prata até o ribeirão Taquarussu, incluindo-se as áreas verdes de proteção dos fundos de vale existentes nas quadras da porção sudoeste da área macroparcelada do projeto de Palmas (Figura 85). Para essa área, há uma proposição diversificada de estruturas espaciais para atividades e práticas “sócio recreativas e culturais [...] para competições de esportes náuticos, atracadouro, restaurantes, arena ao ar livre para concertos e eventos populares” (PALMAS, 2017a, s/p.) (Figura 86).

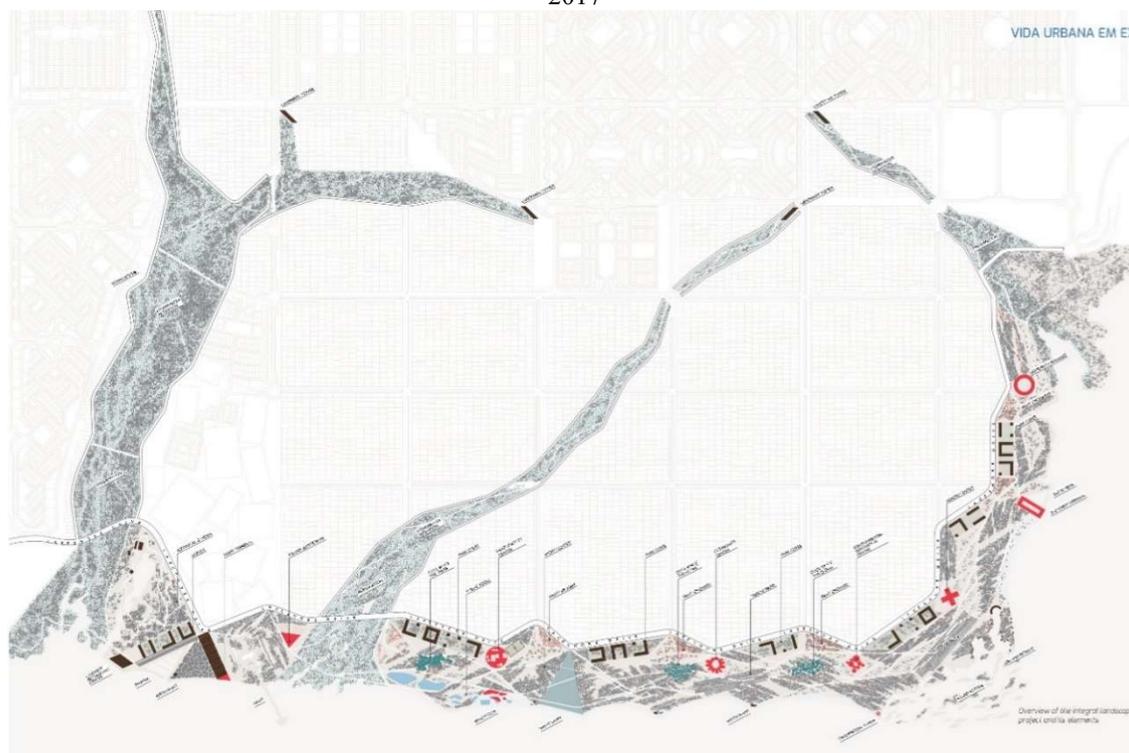
No projeto, prevê-se que a implantação do citado parque seja realizada em etapas. Na primeira etapa, propõe-se, envolvendo apenas a área próxima ao reservatório, a implantação da avenida do Lago, que corresponde à atual avenida Parque (NS 15), modelada de forma sinuosa para “realçar a futura paisagem urbana” (PAISAGENS INTEGRATIVAS, 2017, p. 75), além da instalação dos primeiros equipamentos urbanos, como torres de observação, pista de *cooper* e ciclovias, marinas, jardim da biodiversidade, viveiros e complexo gastronômico.

Figura 85 - Palmas: área de intervenção do projeto urbano para o Parque Linear da Orla, conforme Paisagens Integrativas, 2017



Fonte: PAISAGENS INTEGRATIVAS, 2017, p. 55.

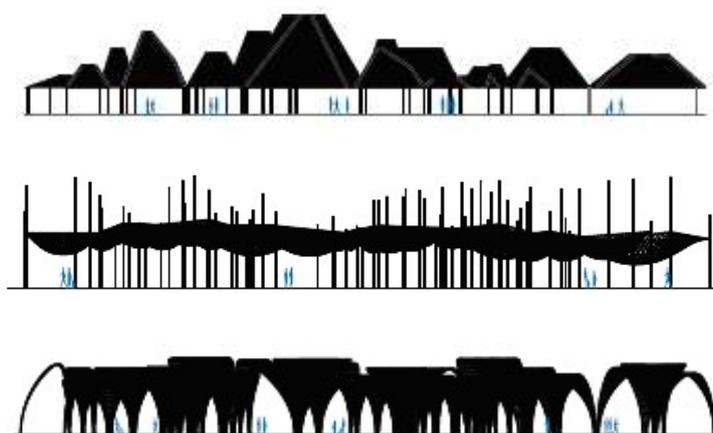
Figura 86 - Palmas: proposta de projeto urbano para o parque linear da orla, conforme Paisagens Integrativas, 2017



Fonte: PAISAGENS INTEGRATIVAS, 2017, p. 66 e 67.

Na segunda etapa, implantada a partir de investimentos públicos e privados, envolve-se toda a área de intervenção (Figura 86), com espaços destinados a abrigar complexo hoteleiro, próximo ao jardim da biodiversidade, iates clubes, acompanhado de uma marina e um terminal de barcas com lojas, escritórios, restaurantes e também um terminal rodoviário. Nos espaços de uso público, tem-se a instalação de equipamentos como calçadões, estacionamentos públicos, quadras poliesportivas, pomares urbanos, campos para observação do pôr-do-sol e espaços para descanso com resfriamento, levando-se em conta o conforto térmico (Figura 87).

Figura 87 - Palmas: propostas de espaços para descanso com resfriamento, conforme Paisagens Integrativas, 2017

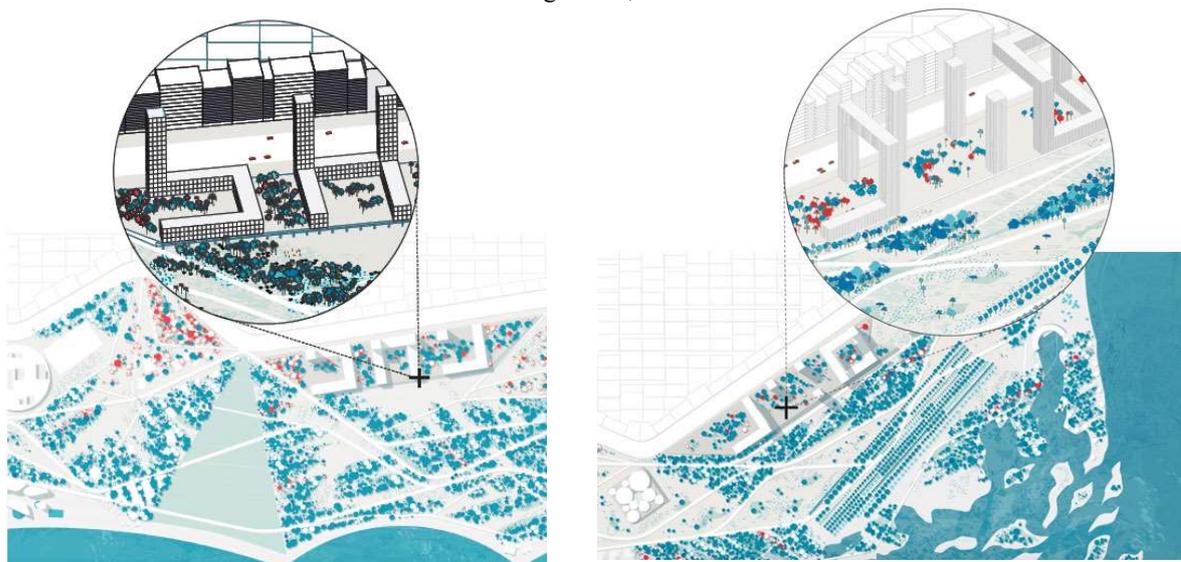


Fonte: PAISAGENS INTEGRATIVAS, 2017, p. 102.

Na terceira etapa, segue-se a instalação de equipamentos públicos, incluindo-se um centro de inovação ambiental, destinado ao desenvolvimento de pesquisas sobre os estudos de diversidade ecológica e de mudanças climáticas. Mas, se permite também a criação de um clube esportivo privado, que ofereça equipamentos de lazer, com uma “praia exclusiva”, esportes, restaurantes e bares (PAISAGENS INTEGRATIVAS, 2017, p. 116) e a instalação do empreendimento privado *Open Clubs Parkfront* (Figura 88), composto por edificações com apartamentos residenciais e escritórios de alto padrão, que, com os demais empreendimentos instalados, “formarão um destino único na paisagem do parque e para a toda a cidade de Palmas” (PAISAGENS INTEGRATIVAS, 2017, p. 118). Desse modo, o projeto prevê a implantação de empreendimentos imobiliários, com a justificativa de uso dos recursos para financiar a própria instalação do parque.

No encontro do reservatório com o ribeirão Taquarussu, projeta-se um arquipélago com pequenas ilhas de areais, conformadas artificialmente a partir de movimentação topográfica, para a formação de um complexo para observação de aves. Esse complexo, composto por aproximadamente 30 ilhas artificiais, será coberto por vegetação nativa para atrair diversas aves e conformar um ecossistema “autossuficiente e capaz de se autoperpetuar” (PAISAGENS INTEGRATIVAS, 2017, p. 122). No parque linear propõe-se a construção de uma torre elevada voltada para essas ilhas artificiais, com um restaurante que ofereça a observação da paisagem.

Figura 88 - Palmas: perspectivas ilustrativas para o empreendimento *Open Cubes Parkfront*, conforme Paisagens Integrativas, 2017

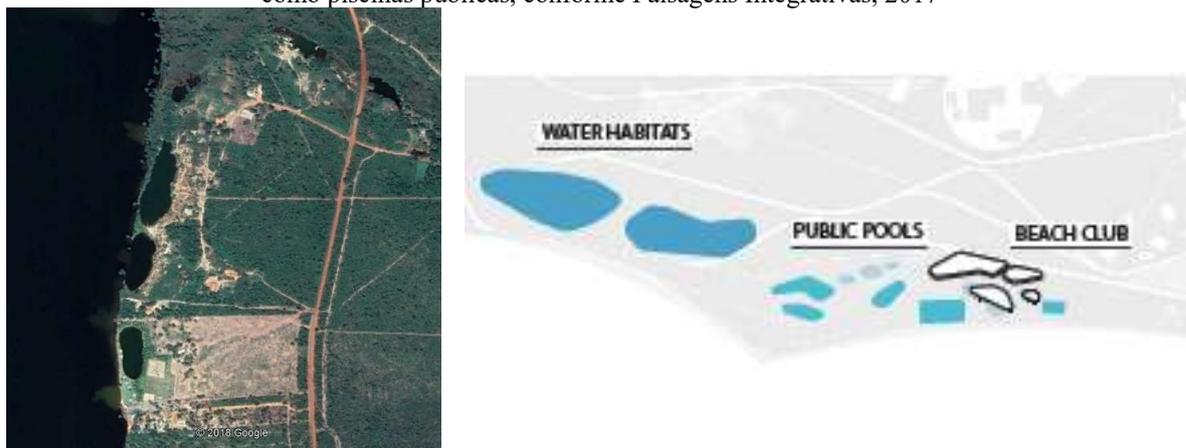


Fonte: PAISAGENS INTEGRATIVAS, 2017, p. 119.

Na quarta etapa, projetam-se novos equipamentos públicos, como as denominadas As Casas, um espaço voltado ao descanso após práticas esportivas ou passeios no parque, e as piscinas públicas, instaladas em reservatórios de água já existentes nas margens do reservatório

(Figura 89). Essas piscinas integram-se a praia artificial e ao clube esportivo privados, portanto, o acesso e uso das piscinas públicas também estarão condicionado ao pagamento. Projeta-se também um centro comunitário, com espaços cobertos voltados para realização de seminários e eventos. Nessa etapa, reserva-se outra área para instalar a 2ª etapa do empreendimento *Open Clubs Parkfront*, ampliando sua extensão no Parque Linear da Orla.

Figura 89 - Palmas: localização dos reservatórios de água já instalados na orla de Palmas, que serão utilizados como piscinas públicas, conforme Paisagens Integrativas, 2017



Fonte: GOOGLE EARTH, 2019; PAISAGENS INTEGRATIVAS, 2017, p. 119.

Para a quinta e última etapa, as intervenções concentram-se nas áreas lindeiras ao ribeirão Taquarussu, cujos equipamentos almejam atrair turistas, empresários e eventos esportivos nacionais. Dessa forma, planeja-se a instalação de amplos equipamentos como uma grande arena, espaço coberto voltado para receber eventos abertos ao público como apresentações culturais e musicais, além da locação de outros espaços de descanso e contemplação, atrelados a novos espaços para restaurantes e bares. Prevê-se ainda, outras áreas para abrigar a 3ª etapa do empreendimento *Open Clubs Parkfront* (Figura 90).

Figura 90 - Palmas: edificações previstas para o empreendimento *Open Clubs Parkfront*, conforme Paisagens Integrativas, em 2017



Fonte: PAISAGENS INTEGRATIVAS, 2017, p. 142.

Fica evidente que essa proposta de projeto urbano está em consonância com os anseios

dos governos municipais, posto que enfocam a porção sudoeste da área macroparcelada de Palmas. Igualmente, prevê reservas de amplos espaços para a apropriação privada, que permitem que ocorra notória diferenciação socioespacial entre áreas públicas e privadas. Além disso, observa-se que a prefeitura municipal trabalha em favor da elaboração de propostas com drásticas mudanças de uso, implicando valorização fundiária.

4.4. A Lei nº 400/2018 (Plano Diretor Participativo de Palmas) e os projetos futuros para a ALC e demais áreas nas margens do reservatório

Há de se destacar que a revisão do Plano Diretor de Palmas ocorre nesse contexto de elaboração de novos projetos para essa área, alguns com características de megaprojetos urbanos, que implicam na ocupação da ALC e das margens do reservatório na área urbana de Palmas, com drásticas mudanças de uso, que, sobretudo, visam a apropriação privada e a valorização imobiliária.

De modo geral, nota-se que a Lei nº 400, de 2 de abril de 2018 (PALMAS, 2018), que estabelece o Plano Diretor Participativo do Município de Palmas, vigente para o decênio 2018-2028, para essa área da cidade nas margens do reservatório, legisla sobre a ocupação efetivamente já existente e sobre os interesses da última gestão municipal eleita e reeleita (2013-2016; 2017-2018 e 2018 [...]), cujas características perpassam pela perspectiva mercadofila e pelo espírito empresarialista de gestão. Tais interesses são explícitos no Masterplan, no Plano de Ação-Palmas Sustentável e no Paisagens Integrativas Palmas, que são propostas e projetos marcados por parcerias diversas, incluindo-se a público-privada e a presença de instituições estrangeiras, bastante valorizadas pelo mercado e demais setores econômicos.

Assim, a Lei nº 400/2018 (PALMAS, 2018) encaixa, em seus artigos, a regulamentação necessária para a efetiva implantação dos projetos urbanos de interesse dessa gestão pública municipal, voltados para o desenvolvimento econômico e logístico dessa área. Como nos casos da ocupação proposta para a Orla Sudoeste, com a implantação do Paço Municipal e/ou Esplanada Institucional⁷⁷ e do parque linear da orla sudoeste⁷⁸; e da instalação do Parque Tecnológico, na ALC NO 13, como já apresentados. Ademais, por meio de estratégias não estritamente físico-territoriais, propõe a ampliação da outorga onerosa do direito de construir nas quadras ALC SO 14 e ALC SO 34 (Orla 14) e a regulamentação do setor de condomínios

⁷⁷ Paço Municipal e/ou Esplanada Institucional é considerado como “indutor do desenvolvimento e da organização territorial, tendo como proposição conectar diferentes funções sociais e incentivar a ocupação de áreas urbanas” (PALMAS, 2018, p. 4).

⁷⁸ A proposição desse parque aparece nas propostas do Masterplan, de 2015, do Plano de Ação - Palmas Sustentável, também de 2015, e do Paisagens Integrativas, de 2017.

de lazer e clubes (ALC SO 55-Orla 24), incluindo-se a outorga onerosa do direito de construir para essa quadra. Em uma clara proposta segregadora, estimula-se a ocupação das quadras ALC NO 33 e ALC NO 43 (ZEIS do Tipo 1) e do loteamento Jardim Taquari (ZEIS do Tipo 3).

Porém, as ações e estratégias propostas na Lei nº 400/2018 (PALMAS, 2018) não se restringem às áreas nas margens do reservatório presentes na área urbana e propõem, na porção sul, o porto fluvial, e na porção norte, a zona de interesse turístico sustentável e o distrito turístico⁷⁹, ambos fora da área urbana, implicando na incorporação futura de novas áreas, na então “orla” de Palmas.

Dessa forma, diante das mudanças propiciadas pela citada lei, observa-se uma nova dinâmica tanto para a ALC como para as demais áreas nas margens do reservatório, incluindo-se as áreas contíguas no sentido norte e no sentido sul, que estão fora da área urbana, pois diante das profundas metamorfoses de uso, que possibilitam a apropriação privada, esse espaço pouco assemelha-se ao projetado para a apropriação coletiva e socializada.

De modo geral, esses novos projetos urbanos elaborados para a ALC, nas margens do reservatório e envolvendo quadras adjacentes, sobretudo na porção sudoeste da cidade, deixam em evidência o interesse dos agentes (públicos e privados) em utilizar as áreas remanescentes desse espaço, com foco no valor de troca. Em comum, esses projetos urbanos sugerem expressivas mudanças de uso do solo, além de propostas segregadoras, pois possibilitam a apropriação privada, com usos elitizados. Nesse caso, os projetos urbanos, disfarçam as verdadeiras intenções de apropriação privada e de valorização fundiária e imobiliária.

⁷⁹ Esse distrito, nasce a partir de estudos realizados por outro macroprojeto urbano denominado MasterPlan, que apesar de receber o mesmo nome do projeto urbano elaborado para a porção sul de Palmas, tem outro objeto de intervenção, nesse caso a área de expansão norte da capital. Esse Masterplan é financiado pelo Ministério do Turismo, que idealiza a implantação desse distrito como pioneiro na América Latina (PALMAS, 2018b; MARTINS, 2018).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O ponto de partida desta pesquisa é o valor de uso social e coletivo projetado para vasta área contínua nas margens do futuro reservatório da UHE Luís Eduardo Magalhães em Palmas, cidade, igualmente, projetada para ser a capital do estado do Tocantins, e a imposição de novos usos para esse espaço, que implicam na apropriação e na produção/reprodução a partir do valor de troca, transformando a morfologia da área e da própria cidade.

A morfologia da área, visualizada nos mapeamentos, revela o que persiste e o que muda. A maior parte da área sofre mudança drástica de uso, sobretudo pela inobservância dos usos propostos no projeto e nas leis de uso e ocupação do solo. Desse modo, as mudanças advêm por imposição, restando perguntar quem está infligindo as mudanças. O papel preponderante deriva dos governos estaduais, apesar das primeiras mudanças ocorrerem por adaptação e alteração na legislação municipal de uso e ocupação, que não surtiram efeito imediato na área. Os governos estaduais foram criando as condições efetivas para as mudanças de uso e para a ocupação da área, por meio da transferência de terras, com apropriação privada; da elaboração de projetos, como no caso do Projeto Orla, que conta com três propostas, duas elaboradas por arquitetos de renome, que exibem características de megaprojeto urbano; do uso da máquina pública, sobretudo com a institucionalização do Projeto Orla por meio de lei e com o aproveitamento de profissionais e instituições na elaboração de projetos para a área; e da criação de uma empresa de capital misto, a Orla S/A, para gerir a implantação do Projeto Orla, com o envolvimento de instituições públicas e empresas do ramo da construção civil. Tratam-se de arranjos institucionais focados nos processos de apropriação e de produção/reprodução desse espaço.

A partir do enchimento do reservatório, em 2002, a implantação do Projeto Orla dá-se pelo microparcelamento de duas quadras da ALC. Apesar dos três megaprojetos urbanos elaborados, a implantação do Projeto Orla resume-se ao loteamento Orla 14, na quadra ALC SO 14 e parte da quadra ALC SO 34, que está associado ao Projeto Orla elaborado pelo GrupoQuatro. Portanto, trata-se da mudança no uso do solo de uma pequena parcela da ALC, por meio da aprovação de um loteamento, e não da implantação de um megaprojeto urbano.

Contudo, tal mudança desencadeia a transformação da morfologia interna da ALC e a incorporação de novas e vastas áreas nas margens desse reservatório, tanto no sentido sul como no sentido norte da ALC, implicando, primeiramente, na expansão horizontal, e, posteriormente, na expansão vertical, com profunda diferenciação socioespacial, que, em síntese, resultam na transformação da própria morfologia da cidade.

Essas transformações espaciais revelam a importância da terra urbana no processo de acumulação de capital nessa cidade. Primeiramente, terra urbana como moeda política, na apropriação pública que se dá por meio das desapropriações; posteriormente, terra urbana para a obtenção de renda, na apropriação privada que ocorre na transferência das terras desapropriadas pelo Estado; e, finalmente, terra urbana tornada mercadoria, com uma busca incessante pela valorização fundiária e imobiliária, que incentiva a imposição do valor de troca em detrimento do valor de uso. Nessa situação, cabe a colocação de Lefebvre (1999), trata-se da constituição da “cidade do capital”, pois a cidade assume função efetivamente econômica, não sendo apenas o lugar onde as funções econômicas e os negócios se desenrolam, mas sendo a cidade o próprio negócio.

Com relação a ALC e as demais áreas nas margens do reservatório, nota-se que os arranjos institucionais são mantidos e reorganizados no sentido de justificar a apropriação privada, a expansão horizontal e vertical, e os usos diferenciados. Os agentes públicos, de forma mais expressiva os da esfera municipal, utilizam-se de instrumentos legislativos e urbanísticos. Na maioria das vezes, em situações em que não se necessita da participação popular, como no caso da publicação de decretos, de leis ordinárias e de leis complementares. As citadas legislações, em muitos casos, ferem drasticamente as principais leis urbanísticas municipais, em especial a de uso e ocupação do solo.

De maneira geral, observa-se que, para a ALC, as duas últimas edições da lei de plano diretor, datadas de 2007 e 2018, buscaram regulamentar o que de fato já se encontrava efetivamente produzido nesse espaço, bem como propiciar a ocupação e o adensamento, tanto em escala horizontal como escala vertical. A lei de uso e ocupação do solo, por sua vez, permanece desatualizada e em desacordo com a ocupação real e com as diretrizes dos citados planos diretores, porque essas legislações não foram compatibilizadas.

Com a transferência da maioria das terras do domínio do Estado para o domínio privado e com a legislação possibilitando a ocupação e o adensamento, outros agentes passam a atuar, dentre os quais os proprietários fundiários, os promotores imobiliários e as incorporadoras, que, em alguns casos, atuam em escala nacional, cujo objetivo principal é a contínua valorização desse espaço. Não obstante, os agentes municipais passam a ter papel mais relevante, inclusive com a proposição de novos projetos para a área, que, de modo semelhante aos anteriores, estão associados a projetistas de renome e são caracterizados como megaprojeto urbanos. Ademais, tem-se, na elaboração desses novos projetos para essa área, o estabelecimento de parcerias com instituições nacionais e internacionais.

Desse modo, nota-se que as transformações na ALC e nas demais áreas nas margens do reservatório, que implicam na sujeição do valor de uso ao valor de troca da terra urbana, que traz condições específicas de uso e de forma de acesso, são reflexo da ação conjunta de agentes públicos e privados, que demonstram o latente interesse em promover a apropriação e a ocupação dessa espaço da cidade. A atuação dos agentes públicos é justificada por sua vinculação à sociedade capitalista de mercado, com foco na valorização fundiária e imobiliária.

Alguns estudos subsequentes tornam-se evidentes com a finalização desta pesquisa, a exemplo das consequências da atuação da empresa de direito privado Orla S/A na cidade, pois durante seu período de vigência, de 2001 a 2010, gerenciou, licitou e urbanizou diversas quadras da capital (Anexo 1). Cabem, ainda, estudos que apresentem os reflexos da atuação do último gestor municipal (2013-2016; 2017-2018), que aplicou, em Palmas, os princípios chamados por Harvey (1989) de “empreendedorismo” ou “empresarialismo” na gestão urbana. Ademais, cabe o acompanhamento dos novos projetos propostos para a ALC e as demais áreas nas margens do reservatório, já que suas implantações, em parte ou em sua totalidade, implicam mudanças ainda mais drásticas para essas áreas, com efeitos que serão sentidos em toda a cidade.

REFERÊNCIAS

- ALPHAVILLE URBANISMO. Alphaville Palmas. São Paulo: 2017. Disponível em: <https://www.alphavilleurbanismo.com.br/residencial/alphaville-palmas-2>. Acesso em: 3 jan. 2018.
- AMARAL, F. O. M. **Especulação imobiliária e segregação social em Palmas do Tocantins**: uma análise a partir dos programas habitacionais de período de 2000 a 2008. 2009. 133 f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade de Brasília, Brasília, 2009.
- ARAÚJO, R. M. **Uma retrospectiva da expansão do sistema elétrico na bacia do rio Tocantins, com estudo de caso na região de Lajeado – Palmas – Porto Nacional, (TO), 1966-2003**. 2003. 174 f. Dissertação (Mestrado em Engenharia Mecânica) – Faculdade de engenharia mecânica – Universidade Estadual de Campinas, São Paulo, 2003.
- BESSA, K; LUCINI, A. C. C.; SOUZA, J. A. N. Do plano à produção territorial da cidade: uma análise a partir da habitação em Palmas-TO. **GeoTextos**, Salvador, v. 14, n. 1, p. 125-154, jul. 2018.
- BESSA, K.; OLIVEIRA, C. F. Ordem e desordem no processo de implantação de Palmas: a capital projetada do Tocantins. **GEOUSP**, São Paulo, v. 21, n. 2, p. 497-517, 2017.
- BODEN, A.; KÖNING, B.; LOENHART, K. K. (Ed.). **Paisagens Integrativas Palmas**. 2017. Disponível em: <http://koenigbrasil.net/paisagens-integrativas-de-palmas/>. Acesso em: 12 fev. 2019.
- BOTELHO, A. **O urbano em fragmentos**: a produção do espaço e da moradia pelas práticas do setor imobiliário. São Paulo: Annablume; Fapesp, 2007.
- BURITI EMPREENDIMENTOS. **ALC SO 141- B – Palmas**. Palmas, 2017.
- BURITI EMPREENDIMENTOS. **ARSE 152 – Palmas**. Palmas, 2017.
- CARIBE RESIDENCE E RESORT. **O condomínio**: lotes a partir de 600m². Palmas: GSM Empreendimentos Imobiliários, Luan administradora de bens LTDA, 2013.
- CARLOS, A. F. A. **A cidade**: O homem e a cidade a cidade e o cidadão de quem é o solo urbano? São Paulo: Contexto, 2001.
- _____. **Espaço-tempo na metrópole**: a fragmentação da vida cotidiana. São Paulo: Contexto, 2001a.
- _____. **A (re)produção do espaço urbano**. São Paulo: EdUSP, 2008.
- _____. **A condição espacial**. São Paulo: Contexto, 2011.
- _____. Espaço público e nova urbanidade no contexto do direito á cidade. **Confins - Revista franco-brasileira de geografia**, n. 18, 16p., 2013.
- _____. A tragédia urbana. *In*: CARLOS, A. F. A.; VOLOCHKO, D.; ALVAREZ, I. P. **A cidade como negócio**. São Paulo: Contexto, 2015. p. 43-64.
- _____. A reprodução do espaço urbano no movimento do pesamento geográfico: uma via a construir. *In*: SERPA, A.; _____. **Geografia urbana**: desafios reóricos contemporâneos. Salvador: EDUFBA, 2018. p.415-430.
- COCOZZA, G. P. **Paisagem e urbanidade**: os limites do projeto urbano na conformação de lugares em Palmas. 2007. 255 f. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade de São Paulo: Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, São Paulo, 2007.

DA REDAÇÃO. Eduardo Siqueira Campos anuncia praias artificiais em Palmas. 1999. Disponível em: <http://www12.senado.leg.br/noticias/materias/1999/10/05/eduardo-siqueira-campos-anuncia-praias-artificiais-em-palmas>. Acesso em: 12 maio 2017.

DA REDAÇÃO. Amastha, Adir, Schuller e Públio são indiciados por associação criminosa, corrupção passiva e excesso de exação. **Portal Cleber Toledo**, Palmas, 15 dez. 2017. Disponível em: <http://acervo.clebertoledo.com.br/estado/2017/12/15/92195-amastha-adir-schuller-e-publio-sao-indiciados-por-associacao-criminosa-corrupcao-passiva-e-excesso-d>. Acesso em: 14 jan. 2019

DA REDAÇÃO. Festa do Reveillon da capital será na praia das ARNOS. **Gazeta do Cerrado**, Palmas, 21 set. 2017a. Disponível em: <https://gazetadocerrado.com.br/2017/09/21/festa-do-reveillon-da-capital-sera-na-praia-das-arnos/>. Acesso em: 14 jan. 2019.

FREITAS, C. F. S. Ilegalidade e degradação em Fortaleza: os riscos do conflito entre a agenda urbana e ambiental brasileira. **Gestão Urbana**, v.6, n.1, 2014.p.109-125.

GRUPOQUATRO. **Projeto da capital do estado do Tocantins**: plano básico/memória. Palmas: Governo do Estado do Tocantins; Novatins, 1989.

_____. **Plano Diretor de Palmas**: capital do estado do Tocantins. Memorial descritivo. Palmas, [1989a].

_____. **Palmas: memória da concepção**. Palmas: Prefeitura de Palmas, [1989b?].

_____. **Palmas: manual orientador**. Palmas: Prefeitura de Palmas, [1989c?].

_____. **Macrozoneamento – 1.968,65 ha**. Goiânia, [200?].

_____. **Projeto urbanístico gleba – Macroquadras – Orla 14 – Graciosa**. Goiânia, 2002.

_____. **Orla de Palmas-TO**. [s.d.]. Disponível em: <https://fernandoteixeira.arq.br/inicio/escritorio/urbanismo/orla-de-palmas-to/>. Disponível em: 25 abr. 2017.

GSM EMPREENDIMENTOS IMOBILIÁRIOS. **Caribe Residence e Resort**. Palmas, 2013.

GOOGLE EARTH. Print Screen Palmas. 2000, 2002, 2007, 2018. Disponível em: <https://www.google.com/earth/>. Acesso em: 1º nov. 2018.

GOTTDIENER, M. **A produção social do espaço**. São Paulo: EDUSP, 2010.

HARVEY, D. **A justiça social e a cidade**. São Paulo: Hucitec, 1980. 294p.

HARVEY, D. **O novo imperialismo**. São Paulo: Edições Loyola, 2004.

HARVEY, D. **17 contradições e o fim do capitalismo**. São Paulo: Bontempo, 2016.

HENRIQUE, W. A cidade e a natureza: a apropriação, a valorização e a sofisticação da natureza nos empreendimentos imobiliários de alto padrão em São Paulo. **GEOUSP: Espaço e Tempo**, n. 20, 2006. p. 65 – 77.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo Demográfico de 1991, 2000, 2010**. Disponível em: <http://www.sidra.ibge.gov.br>. Acesso em: 1º nov. 2018

IPUP – Instituto de Planejamento Urbano de Palmas. **Caderno de Revisão do Plano Diretor**. Palmas, 2002.

IPUP – Instituto de Planejamento Urbano de Palmas. **Caderno de Revisão de Palmas Sul**.

Palmas, 2002a.

IMPUP – Instituto Municipal de Planejamento Urbano de Palmas. **Caderno de Revisão do Plano Diretor**. Palmas, 2017.

INSTITUTO NATUREZA DO TOCANTINS - NATURATINS; INVESTCO. **Implantação Geral**. Palmas: LG Engenharia, 2000. Escala 1:20.000. Folha 1/5.

JORNAL DO TOCANTINS. **Nem todas as cidades terão projetos de orla**. Palmas, 1999a.

_____. **Projeto Orla será atração turística em Palmas**. Palmas, 1999b.

_____. Projetos propõem alterações na paisagem da orla. Palmas, 2008.

LEFEBVRE, H. **A cidade do capital**. Rio de Janeiro: DP&A, 1999.

LEFEBVRE, H. **O direito à cidade**. São Paulo: Centauro, 2001.

LERNER, J. **Palmas**. Curitiba: Jaime Lerner Arquitetos Associados, 2015. Disponível em: <http://jaimelerner.com.br/pt/portfolio/palmas/>. Acesso em: 14 jan. 2019.

LUCINI, A. C. G. C.; PEDROSO NETO, A. J. Políticas públicas e desenvolvimento: uma análise dos programas habitacionais em Palmas – TO (1998-2012). **Revista Interface**, ed 12, 2016, p. 84-102.

LUCINI, A. C. G. C.; **Palmas, no Tocantins, terra de quem?** As desapropriações e despossessões de terras para a implantação da última capital projetada do século XX. 2018. 230 f. Tese (Doutorado em Ciências do Ambiente) – Programa de Pós-Graduação em Ciências do Ambiente, Universidade Federal do Tocantins, Palmas, 2018.

MARTINS, A. **Palmas terá primeiro distrito turístico da América Latina**. Brasília Ministério do Turismo, 2018. Disponível em: <http://www.turismo.gov.br/%C3%BAltimas-not%C3%ADcias/11281-palmas-ter%C3%A1-primeiro-distrito-tur%C3%ADstico-da-am%C3%A9rica-latina.html>. Acesso em: 14 jan. 2019

MINISTÉRIO Público denuncia 21 pessoas por envolvimento no esquema da “Máfia dos Lotes”. **Ministério Público do Estado do Tocantins**. Palmas, 2018. Disponível em: <https://mpto.mp.br/web/portal/2018/12/20/ministerio-publico-denuncia-21-pessoas-por-envolvimento-no-esquema-da-mafia-dos-lotes>. Acesso em: 14 jan. 2019

MINISTÉRIO Público investiga venda irregular de 600 lotes em Palmas. GRUPO ANHANGUERA: **G1 Tocantins**, Palmas, 04 set. 2013. Disponível em: <http://g1.globo.com/to/tocantins/noticia/2013/09/ministerio-publico-investiga-venda-irregular-de-600-lotes-em-palmas.html>. Acesso em: 14 jan. 2019

MIRANTE EMPREENDIMENTOS IMOBILIÁRIOS. **Condomínio Mirante do Lago**: um condomínio alto padrão. Marabá, 2018. Disponível em: www.miranteempreendimentos.com.br. Acesso em: 14 jan. 2019.

MOURA, R. Grandes projetos urbanos e planejamento territorial. **Boletim Campineiro de Geografia**, v. 1, n. 1, p 7 – 30, 2011.

NEGÓCIOS IMOBILIÁRIOS. Alphaville Palmas. [2019?]. Disponível em: <http://mzr21.com.br/imoveis/para-venda/em-palmas/no-bairro-alphaville-palmas/terreno-condominio/id-102.html>. Acesso em: 13 fev. 2018

NOBRE IMOBILIÁRIA. Alpville Palmas. Palmas, [2019?]. Disponível em: <http://mzr21.com.br/imoveis/para-venda/em-palmas/no-bairro-alphaville-palmas/terreno-condominio/id-102.html>. Acesso em: 13 fev. 2018.

NOVAIS, P.; OLIVEIRA, F. L.; BIENENSTEIN, G.; SÁNCHEZ, F. Grandes projetos urbanos: panorama da experiência brasileira. *In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL*, XII, 2007, Belém. *Anais...* Belém: Anpur, 2007.

O COLETIVO. **Empreendimento que está sendo construído na Praia da Graciosa sem alvará e projeto é questionado por Neris**. Palmas: JORNAL O COLETIVO, 2018.

Disponível em: <http://www.ocoletivo.com.br/noticia-38190-empreendimento-que-est-sendo-constru-do-na-praia-da-graciosa-sem-alvar-e-projeto-questionado-por-ner>. Acesso em: 13 dez. 2018.

ORLA S/A PARTICIPAÇÕES E INVESTIMENTOS. **Projeto**: Microparcelamento. Palmas, 2008.

ORLA 14 RESIDENCE. Palmas: 2016. Disponível em: <https://pt-br.facebook.com/orla14residence/>. Acesso em: 20 nov. 2018.

OHTAKE, R. **Palmas - Trabalhos Complementares**. EIA – Estudo de impacto ambiental. Palmas: Governo do Estado do Tocantins; Novatins, [1989?].

OHTAKE, R. **Palmas - Trabalhos Complementares**. RIMA – Relatório de impacto ambiental. Palmas: Governo do Estado do Tocantins; Novatins, [1989a?].

O TOCANTINS. **Projeto Orla**: um presente. Palmas, 1999. (Especial Palmas 10 anos).

OLIVEIRA, F. L. de; LIMA JÚNIOR, P. de N. Grandes projetos urbanos: panorama da experiência brasileira. *In: CUENYA, B; NOVAIS, P; VAINER, C. (Org.). Grandes Projetos Urbanos: olhares críticos sobre a experiência argentina e brasileira*. Porto Alegre: Masquatro Editora e Editorial Café de las Ciudades, 2013. p. 167-190.

OLIVEIRA, J. M. M. de. **Estratégias separatistas e ordenamento territorial: a criação de Palmas na consolidação do estado do Tocantins**. 2012. 317 f. Tese (Doutorado em Geografia) – Programa de Pós-Graduação em Geografia, Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2012.

PALMAS. **Lei n. 085**, de 16 de janeiro de 1991. Institui a lei de uso e ocupação do solo do município de palmas e dá outras providências. Palmas, 1991.

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

_____. **Lei n. 468**, de 06 de janeiro de 1994. Aprova o Plano Diretor Urbanístico de Palmas (PDUP) e dispõe sobre a divisão do município para fins urbanos. Palmas, 1994.

_____. **Lei n. 544**, de 19 de dezembro de 1995. Altera a Lei n. 33/90, de 13 de fevereiro de 1990, que fixa a divisão Distrital de Palmas. Palmas, 1995.

_____. **Lei n. 36**, de 04 de abril de 2001. Dispõe sobre a parte vetada da Lei Complementar nº 027, de 04 de setembro de 2000, referente ao acréscimo do parágrafo 1º ao art. 68 e § 3º ao art. 81 da Lei Complementar nº 008, de 16 de novembro de 1999. Palmas, 2001.

_____. **Decreto n. 982**, de 13 de novembro de 2002. Aprova o loteamento Graciosa, nos termos que especifica. Palmas, 2002.

_____. **Decreto n. 888**, de 21 de agosto de 2002. Aprova o microparcelamento da Gleba 4, Quadras T-31 e T-41, nos termos que especifica. Palmas, 2002a.

_____. **Decreto n. 957**, de 31 de outubro de 2002. Aprova o microparcelamento da Gleba 2, Quadras T-20 e T-21, nos termos que especifica. Palmas, 2002b.

_____. **Decreto n. 983**, de 13 de novembro de 2002. Aprova o microparcelamento da Gleba 5, Quadras T-32 e T-42 e Gleba 6, Quadras T-12 e T-22, Loteamento Taquari, nos termos que especifica. Palmas, 2002c.

_____. **Decreto n. 984**, de 13 de novembro de 2002. Aprova o microparcelamento da Gleba 3, Quadras T-30, nos termos que especifica. Palmas, 2002d.

_____. **Decreto n. 322**, de 06 de outubro de 2003. Aprova o Condomínio Horizontal Residencial Polinésia da forma que especifica. Palmas, 2003.

_____. **Decreto n. 342**, de 23 de outubro de 2003. Aprova o Condomínio Residencial Myriades da forma que especifica. Palmas, 2003a.

_____. **Decreto n. 294**, de 03 de setembro de 2003. Aprova o condomínio horizontal de forma que especifica. Palmas, 2003b.

_____. **Cadastro Técnico Multifinalitário de Palmas**. Palmas: Instituto de Planejamento Urbano de Palmas, 2004.

_____. **Lei n. 155**, de 28 de dezembro de 2007. Dispõe sobre a política urbana do município de Palmas, formulada para atender ao pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e a garantia do bem-estar de seus habitantes, conforme estabelece a Constituição Federal/88, em seus arts. 182 e 183, e o Estatuto da Cidade, Lei Federal n. 10.257, de 10 de julho de 2001. Palmas, 2007.

_____. **Decreto n. 230**, de 21 de dezembro de 2007. Corrige o valor da Planta de Valores Genéricos e Tabela de Preços de Construção para o exercício de 2008 e dá outras providências. Palmas, 2007a.

_____. **Decreto n. 103**, de 19 de junho de 2007. Aprova o microparcelamento das Quadras T-13/T-23, Gleba 07, Loteamento Taquari, nesta Capital, nos termos que especifica. Palmas, 2007b.

_____. **Lei n. 148**, de 06 de setembro de 2007. Altera o art. 59 da Lei n° 386, de 17 de fevereiro de 1993, que dispõe sobre a divisão da Área Urbana da Sede do município de Palmas em Zonas de Uso e dá outras providências. Palmas, 2007c.

_____. **Decreto n. 100**, de 26 de junho de 2008. Aprova o microparcelamento da área que especifica e dá outras providências. Palmas, 2008a.

_____. **Decreto n. 155**, de 25 de agosto de 2008. Aprova o microparcelamento do loteamento denominado ALC NO 33 e dá outras providências. Palmas, 2008.

_____. **Decreto n. 94**, de 1º de junho de 2009. Aprova o microparcelamento denominado Loteamento ALC-NO 43, e dá outras providências. Palmas, 2009.

_____. **Lei n. 203**, de 17 de março de 2010. Regulamenta os usos admitidos e índices urbanísticos da Área de Urbanização de Interesse Turístico - AUIT do município de Palmas. Palmas, 2010.

_____. **Lei n. 266**, de 13 de dezembro de 2012. Aprova o parcelamento de área que especifica e dá outras providências. Palmas, 2012.

_____. **Lei n. 273**, de 28 de dezembro de 2012. Altera o art. 59 da Lei n° 386, de 17 de fevereiro de 1993, e dá outras providências. Palmas, 2012a.

_____. **Decreto n. 930**, de 11 de dezembro de 2014. Declara de utilidade pública, para fins de desapropriação, áreas de terras situadas em Palmas, Estado do Tocantins, destinadas de desenvolvimento urbano, através de ocupação ordenada, em consonância às regras de postura,

à melhoria do Sistema Viário e Sistema de Transporte Urbano e Fluvial e a consolidação da Área de Lazer e Cultura – ALC deste Município, e adota outras providências. Palmas, 2014.

_____. **Lei 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, 2015.

_____. **Decreto n. 1.042**, de 5 de junho de 2015. Aprova o Empreendimento denominado “ALPHAVILLE PALMAS 1”, na forma que especifica. Palmas, 2015a.

_____. **Decreto n. 1.066**, de 25 de junho de 2015. Aprova o Empreendimento denominado “ALPHAVILLE PALMAS 2, na forma que especifica. Palmas, 2015b.

_____. **Decreto n. 1144**, de 17 de novembro de 2015. Aprova o microparcelamento da gleba de terras denominada “ARSE 152”, na forma que especifica. Palmas, 2015c.

_____. **Decreto n. 994**, de 13 de março de 2015. Aprova o microparcelamento da gleba de terras denominada “Loteamento Nova Flamboyant”, na forma que especifica. Palmas, 2015d.

_____. **Decreto n. 1.162**, de 11 de dezembro de 2015. Aprova o microparcelamento da gleba de terras denominada “Loteamento Nova Flamboyant II”, na forma que especifica. Palmas, 2015e.

_____. **Decreto n. 1.290**, de 7 de outubro de 2016. Aprova o Empreendimento denominado “CARIBE RESIDENCE & RESORT 2ª ETAPA”, na forma que especifica. Palmas, 2016.

_____. Palmas ganha mais uma praia com infraestrutura na região Sul. **Prefeitura de Palmas**, Palmas, 22 out. 2016a. Disponível em:

<http://www.palmas.to.gov.br/secretaria/infraestrutura/noticia/1503297/palmas-ganha-mais-uma-praia-com-infraestrutura-na-regiao-sul/>. Acesso em: 14 jan. 2019

_____. Praia do Caju será entregue nesta quarta, 11, e terá programação especial para a garotada nesta quinta, 12. **Prefeitura de Palmas**, Palmas, 09 out. 2017. Disponível em:

<http://www.palmas.to.gov.br/secretaria/infraestrutura/noticia/1505970/praiadocaju-sera-entregue-nesta-quarta-11-e-tera-programacao-especial-para-a-garotada-nesta-quinta-12/>. Acesso em: 14 jan. 2019

_____. Revisão do Plano Diretor propõe projetos voltados para o turismo, logística e ocupação urbana de forma ordenada. **Prefeitura de Palmas**, Palmas, 21 nov. 2017a.

Disponível em: <http://www.palmas.to.gov.br/secretaria/desenvolvimento-urbano/noticia/1506364/revisao-do-plano-diretor-propoe-projetos-voltados-para-o-turismo-logistica-e-ocupacao-urbana-de-forma-ordenada/>. Acesso em: 14 jan. 2019

_____. Com monumento em novo paisagismo e ciclovia, obras da Praia da Graciosa serão entregues nesta sexta-feira, 23. **Prefeitura de Palmas**, Palmas, 22 jun. 2017b. Disponível em:

<http://www.palmas.to.gov.br/secretaria/infraestrutura/noticia/1504990/com-monumento-em-novo-paisagismo-e-ciclovias-obras-da-praia-da-graciosa-serao-entregues-nesta-sexta-feira-23/>. Acesso em: 05 jan. 2019

_____. **Lei n. 400**, de 02 de abril de 2018. Plano Diretor Participativo do Município de Palmas-TO. Palmas, 2018.

_____. **Lei n. 2428**, de 20 de dezembro de 2018. Dispõe sobre a Planta de Valores Genéricos e adota outras providências. Palmas, 2018a.

_____. Ministério do Turismo viabiliza elaboração do projeto do Distrito Turístico de Palmas. **Prefeitura de Palmas**, Palmas, 25 abr. 2018b. Disponível em:

<http://www.palmas.to.gov.br/secretaria/gabinete/noticia/1507601/ministerio-do-turismo-viabiliza-elaboracao-do-projeto-do-distrito-turistico-de-palmas/>. Acesso em: 14 jan. 2019

_____. Praia da Graciosa. Prefeitura de Palmas, Palmas, [2019?]. Disponível em: http://www.palmas.to.gov.br/conheca_palmas/praias-palmenses/prai-da-graciosa/. Acesso em: 14 jan. 2019.

PALMAS ORG. **Projeto Orla**. Palmas, [1999?]. Disponível em: <https://www.palmasorgskyscrapercity.com/showthread.php?t=934188&page=36>. Acesso em: 3 abr. 2018.

PORTAL 1M2. Polinésia Residence & Resort. 2018. Disponível em: <https://www.1m2.com.br/polinesia-residence-resort-palmas-to-000034.html>. Acesso em: 2 fev. 2019.

PORTAL KART MOTOR. Abertura do Centro-Oeste já vale título do Tocantinense. [2018?]. Disponível em: <http://www.kartmotor.com.br/noticias/goias/abertura-do-centro-oeste-ja-vale-titulo-do-tocantinense-8462>. Acesso em: 25 nov. 2018.

PRADO, F. **Proposta de aproveitamento da ALC SO 55, Palmas - TO**. 150 f. Monografia (Bacharel em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade Federal do Tocantins, Palmas, 1999.

PF detalha esquema de corrupção para a implantação do BRT em Palmas. GRUPO ANHANGUERA: **G1 Tocantins**, Palmas, 18 dez. 2017. Disponível em: <https://g1.globo.com/to/tocantins/noticia/relatorio-da-pf-detalha-esquema-de-corrupcao-para-a-implantacao-do-brt-em-palmas.ghtml>. Acesso em: 14 jan. 2019

PF indíca prefeito de Palmas por corrupção e associação criminosa. **O Estadão**, São Paulo, 15 dez. 2017. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/pf-indicia-prefeito-de-palmas-por-corrupcao-e-associacao-criminosa/>. Acesso em: 14 jan. 2019.

PLANO DE AÇÃO PALMAS SUSTENTÁVEL. São Paulo: Instituto Pólis/Palmas: Prefeitura Municipal, 2015.

PROJETO ORLA S/A. **Palmas**: Orla S/A. A história da Orla S/A. Disponível em: <http://projetoorlapalmas.com.br/orla.htm>. Acesso em: 25 de abr. 2017.

REDAÇÃO. Governo não vai renovar contrato com Orla S/A. **Conexão Tocantins**, Palmas, 08 fev. 2011. Disponível em: <https://conexaoto.com.br/2011/02/08/governo-nao-vai-renovar-contrato-com-orla-s-a>. Acesso em: 14 jan. 2019.

QUAPÁ-FAUUSP. Fotos. Palmas, 2015.

RODOVALHO, S. A. **Palmas, do projeto ao plano**: o papel do planejamento urbano na produção do espaço. 2012. 193 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional) – Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional, Universidade Federal do Tocantins, Palmas, 2012.

RODRIGUES, M. P. da S. **A natureza da verticalização no processo de reprodução do espaço urbano em Palmas-TO**. 2016. 118 f. Dissertação (Mestrado em Geografia) - Programa de Pós-Graduação em Geografia, Universidade Federal do Tocantins, Palmas, 2016.

SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL. MJ – Polícia Federal. Superintendência Regional do Tocantins. DRCOR – Delegacia Regional de Investigação e Combate ao Crime Organizado. **Relatório**. Palmas: DRCOR, 2016.

SÍGOLO, L. M. O boom imobiliário na metrópole paulistana: o avanço do mercado formal sobre a periferia e a nova cartografia da segregação socioespacial. 2014. 316 f. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014.

SOUZA, M. L. A perspectiva “mercadófilas”: os ataques conservadores contra o planejamento regulatório. *In*: SOUZA, M. L. **Mudar a cidade**: uma crítica ao planejamento e à gestão urbanos. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2016.

TEIXEIRA, L. F. C. A formação de Palmas. Dossiê cidades planejadas na hinterlândia. Revista UFG, Goiânia, n 6, 2009.

TEIXEIRA, L. F. C. Palmas: memórias do urbanismo. Documentação e pesquisa sobre a concepção urbanística de Palmas. Palmas, 2012. **Podcast**. Disponível em: https://drive.google.com/drive/folders/0BxbwT9W_G8LvYTNtalJ4QWNWSzQ. Acesso em: 1º nov. 2018.

THEMAG Engenharia. **Usina Hidrelétrica de Lajeado**: RIMA: Relatório de impacto sobre o meio ambiente. Lajeado, 1996.

THEMAG Engenharia. **Usina Hidrelétrica de Lajeado**: EIA: Estudo de impacto ambiental. Lajeado, 1996a.

TOCANTINS. Lei n. 006, de 23 de janeiro de 1989. Dispõe sobre a criação da Companhia de Desenvolvimento do Estado do Tocantins (CODETINS). **Diário Oficial do Estado do Tocantins**, Palmas, n. 04, 1989.

_____. Decreto n. 359, de 9 de março de 1989. Institui Comissão de Implantação da Nova Capital do Tocantins - NOVATINS e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado do Tocantins**, n. 07. Palmas, 1989a.

_____. Lei n. 132, de 21 de fevereiro de 1990. Faz doação de área de terras à Fundação Universidade do Tocantins. **Diário Oficial do Estado do Tocantins**, Palmas, n. 34, 1990.

_____. Lei n. 430, de 28 de julho de 1992. Autoriza o Chefe do Poder Executivo a doar áreas de terras urbanas no município de Palmas a órgãos e instituições que menciona. **Diário Oficial do Estado do Tocantins**, Palmas, n. 153, 1992.

_____. Lei n. 576, de 24 de agosto de 1993. Autoriza o Chefe do Poder Executivo doar áreas de terras urbanas no município de Palmas a órgãos e instituições que menciona. **Diário Oficial do Estado do Tocantins**, Palmas, n. 264, 1993.

_____. Lei n. 895, de 28 de fevereiro de 1997. Autoriza o Poder Executivo a extinguir a Companhia de Desenvolvimento do Estado do Tocantins - CODETINS e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado do Tocantins**, Palmas, n. 586, 1997.

_____. Lei n. 925, de 13 de agosto de 1997. Autoriza o Chefe do Poder Executivo doar à União, em favor do Ministério da Marinha, as áreas de terras que especifica. **Diário Oficial do Estado do Tocantins**, Palmas, n. 621, 1997a.

_____. Lei n. 937, de 23 de outubro de 1997. Autoriza o Chefe do Poder Executivo a doar áreas de terras, nesta capital, à Empresa Brasileira de Infra-Estrutura Aeroportuária (INFRAERO) e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado do Tocantins**, Palmas, n. 641, 1997b.

_____. Lei n. 1001, de 14 de julho de 1998. Autoriza o Chefe do Poder Executivo doar áreas urbanas nesta Capital, à Associação dos Servidores da Justiça Federal no Tocantins. **Diário Oficial do Estado do Tocantins**, Palmas, n. 711, 1998.

_____. Lei n. 1128, de 1º de fevereiro de 2000. Institui o Projeto Orla e adota outras providências. **Diário Oficial do Estado do Tocantins**, Palmas, n. 885, 2000.

_____. Lei n. 1363, de 31 de dezembro de 2002. Dispõe sobre aporte ao capital da Sociedade Orla Participações e Investimentos S.A. em bens imóveis que especifica. **Diário Oficial do**

Estado do Tocantins, Palmas, n. 1347, 2002.

_____. Governador recebe empresários do Grupo Alphaville. Palmas: Secretaria da Comunicação. 2004. Disponível em: <https://secom.to.gov.br/noticias/governador-recebe-empresarios-do-grupo-alphaville-2918/>. Acesso em: 6 mar. 2019

_____. **Termo de acordo que entre si celebram de um lado o Estado do Tocantins e do outro a Associação de Chacareiros dos loteamentos Barra I e II**. Palmas: Procuradoria Geral do Estado, Procuradoria do Patrimônio Imobiliário, 2005.

_____. Tocantins recebe Selo de Mérito pelo desenvolvimento do Projeto Orla. Palmas: Secretaria da comunicação, 2005a. Disponível em: <https://secom.to.gov.br/noticias/tocantins-recebe-selo-de-merito-pelo-desenvolvimento-do-projeto-orla-6428/>. Acesso em: 15 dez. 2018.

_____. **Lei n 1757**, de 02 de janeiro de 2007. Dispõe sobre a Agência de Habitação e Desenvolvimento Urbano e adota outras providências, Palmas, 2007.

_____. Lei n. 2330, de 30 de março de 2010. Dispõe sobre a reativação da Companhia de Desenvolvimento do Estado do Tocantins - CODETINS e adota outras providências. **Diário Oficial do Estado do Tocantins**, Palmas, n. 3017, 2010.

_____. Ministério Público do Estado do Tocantins. 28ª Promotoria da Justiça da capital. Cidadania e defesa do patrimônio público. **Ação civil pública por atos de improbidade administrativa com pedidos de liminares**. Palmas: MPE, 2011. 323p.

_____. Lei n. 2434, de 31 de março de 2011. Altera e consolida as estruturas operacionais e os quadros de provimento em comissão dos órgãos do Poder Executivo, e adota outras providências. **Diário Oficial do Estado do Tocantins**, Palmas, n. 3352, 2011a.

_____. **Termo de Referência: contratação de empresa especializada para a elaboração de projeto para expansão da Orla – Praia da Graciosa – em Palmas**. Agência de desenvolvimento turístico, Palmas, 2012.

_____. Lei n. 2766, de 5 de setembro de 2013. Autoriza a doação, para habitação de interesse social, dos bens imóveis que especifica, e adota outras providências. **Diário Oficial do Estado do Tocantins**, Palmas, n. 3958, 2013.

_____. Liquidação da Codetins é efetivada com publicação no DOE desta terça. Companhia Imobiliária do Estado do Tocantins. **Terra Palmas**, Palmas, 18 dez. 2013a. Disponível em: <http://terratins.to.gov.br/noticias/liquidacao-da-codetins-e-efetivada-com-publicacao-no-doe-desta-terca-173081>. Acesso em: 14 jan. 2019

_____. **Relatório áreas irregulares Palmas**. Terra Palmas Companhia Imobiliária do Estado do Tocantins, 2013b.

_____. Agência de Desenvolvimento Turístico, Hikari Construções. **Projeto de Urbanismo: Projeto de Expansão da orla de Palmas**. Palmas: Seden, 2014.

_____. Instituto de Terras do Tocantins. Terra Palmas. **Planta do imóvel georreferenciado: Loteamento Orla 24 (Geral)**. Palmas: Itertins, 2017.

_____. Ministério Público do Estado do Tocantins. 28ª Promotoria da Justiça da capital. Cidadania e defesa do patrimônio público. **Denúncia**. Palmas: MPE, 2018. 12p.

_____. Terra Palmas. **Áreas de Clube (ALC-SO 34) (ALC-SO 55)**. Palmas: Secretaria da Habitação, 2018a.

_____. **Ponte Fernando Henrique Cardoso**. Secretaria de Turismo do Tocantins, [2018?]. Disponível em: <https://turismo.to.gov.br/regioes-turisticas/serras-e-lago-/principais->

atrativos/palmas/ponte-fernando-henrique-cardoso/ Acesso em: 10 outubro 2018b.

_____. Governo do Estado entrega 80 unidades habitacionais do Residencial Maria Olivia Carlesse. Palmas: Secretaria da infraestrutura, cidades e habitação, 2018c. Disponível em: <https://habitacao.to.gov.br/noticia/2018/12/12/governo-do-estado-entrega-80-unidades-habitacionais-do-residencial-maria-olivia-carlesse/>. Acesso em: 12 dez. 2018.

_____. Beneficiários do Residencial Parque da Praia assinam contrato com a Caixa Econômica Federal. Palmas: Portal do Tocantins, 2018d. Disponível em: <https://portal.to.gov.br/noticia/2018/11/12/beneficiarios-do-residencial-parque-da-praia-assinam-contrato-com-a-caixa-economica-federal/>. Acesso em: 12 dez. 2018.

_____. **Praia do Prata**. Palmas: Turismo do Estado do Tocantins, [2019?].

VASCONCELLOS, R. B. de H. **A sintaxe espacial como instrumento de análise da dualidade mórfica de Palmas**. 2006. 171 f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de Brasília, Brasília, 2006.

VAINER, C. B. Grandes projetos urbanos: significado e formas de avaliação. In: CUENYA, B.; NOVAIS, P.; VAINER, C. (Org.). **Grandes projetos urbanos: olhares críticos sobre a experiência argentina e brasileira**. Porto Alegre: Masquatro Editora; Buenos Aires: Editorial Café de las Ciudades, 2013. p. 135-166.

VELASQUES, A. B. A. **A concepção de Palmas (1989) e sua condição moderna**. 2010. 246 f. Tese (Doutoramento em Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2010.

VELASQUES, A. B. A.; MACHADO, T. R. Sobre o projeto de Palmas: a importância da construção de uma reflexão crítica. In: REIS, P. O. B. (Org.). **Palmas: um projeto e múltiplos olhares**. Palmas: EDUFT, 2015. p. 63-79.

VISION RESIDENCE. Palmas: Politec Incorporadora: 2014.

VOLOCHKO, D. A moradia coo negócio e a valorização do espaço urbano metropolitano. *In*: CARLOS, A. F. A.; VOLOCHKO, D.; ALVAREZ, I. P. **A cidade como negócio**. São Paulo: Contexto, 2015. p. 97-120.

XAVIER, F. O. R. **Palmas: uma capital para todos?** 2007. 132 f. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Setor de Ciências da Terra, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2007.

WIKIMAPIA. Local da antiga Praia da Graciosa. [199?]. Disponível em: <http://wikimapia.org/3391720/pt/Local-da-antiga-Praia-da-Graciosa>. Acesso em: 16 ago. 2017.

ANEXOS

ANEXO 1 – Conjunto de quadras licitadas e gerenciadas pela empresa Orla S/A para os anos de 2001 a 2008

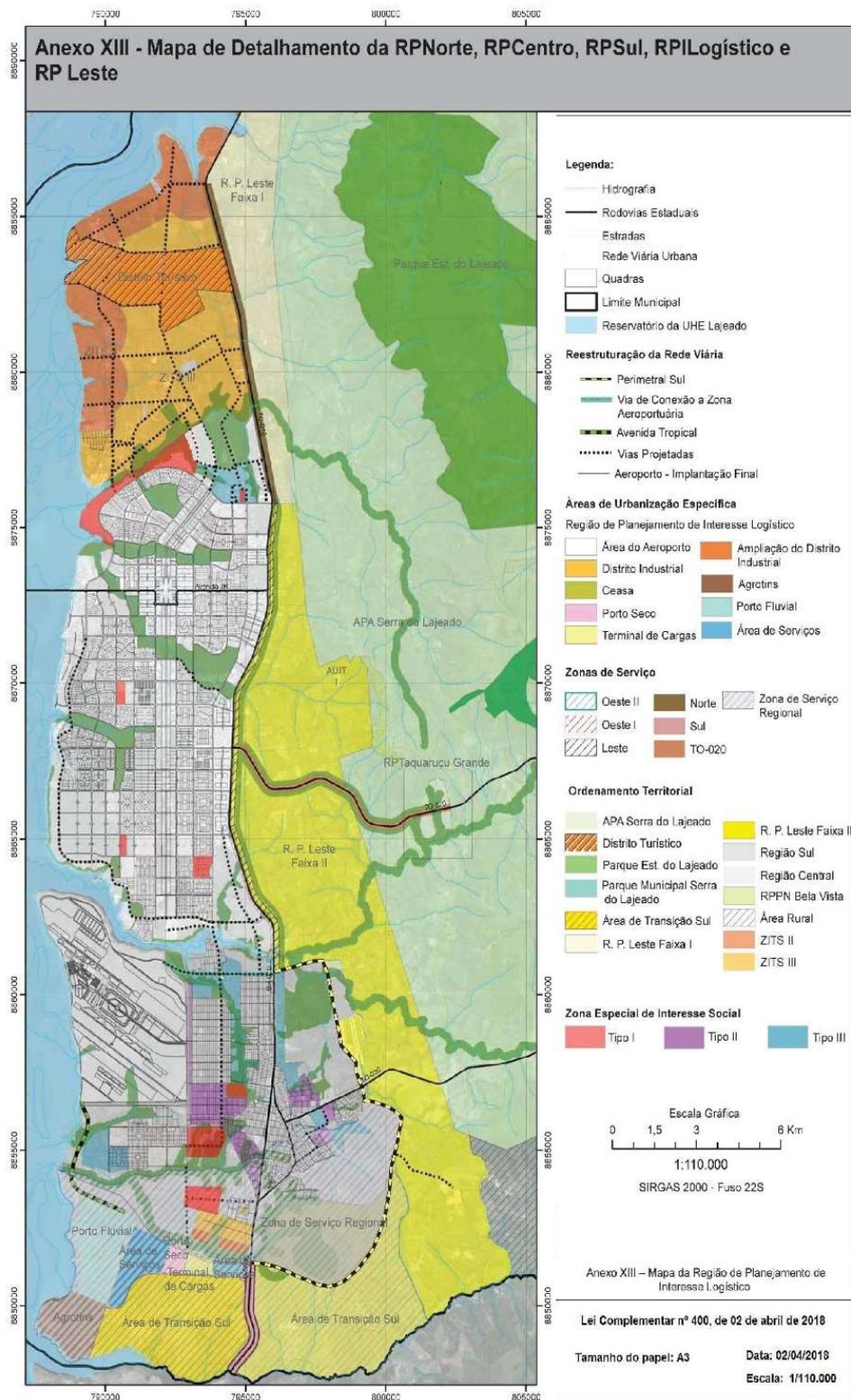
Quadro 17 – Palmas: quadras com lotes licitados pela Agência de Habitação e Desenvolvimento Urbano do Tocantins (AHDU), em parceria com a empresa Orla S/A e a Caixa Econômica Federal, de 2001 a 2008

Ano	Quadra com lotes comercializados pela Orla S/A			
	Residenciais		Não residenciais	
2001	ARNE 51	ARSO 22	AANE 40	ACSV-NO 42
	ARNO 13	ARSO 54	ACSU-SE 100	ACSV-SO 101
	ARNO 23	ARSO 101	ACSU-SE 120	ACSV-SO 102
	ARNO 41	ARSO 102	ACSU-SO 100	ACSV-SO 111
	ARNO 42	ARSO 111	ACSU-SO 110	ACSV-SO 112
	ARSE 62	ARSO 112	ACSU-SO 120	ACSV-SO 120
	ARSE 121	-	ACSV-NE 51	ASR-SE 85
	ARSE 112	-	ACSV-NE 61	ASR-SE 95
2002	ARNO 42	ARSO 111	ACSV-NE 61	ACSV-SO 111
	ARSE 142	ARSO 112	ACSV-NO 42	ACSV-SO 112
	ARSO 22	Orla 14	ACSV- SE 142	ASR-SE 95
	ARSO 54	-	ACSV-SO 54	ASR-SE 105
	ARSO 101	-	ACSV-SO 101	ASR-SE 115
	ARSO 102	-	ACSV-SO 102	-
2003	ARNE 51	ARSE 142	ACSV-NO 42	-
	ARNE 61	ARSO 22	ACSV-SE 142	-
	ARNO 42	ARSO 54	ACSV-SO 102	-
	ARSE 62	Aureny I	ASR-SE 95	-
	ARSE 121	Orla 14	ASR-SE 105	-
2004	ARNE 51	ARSO 111	ACSU-NE 50	ASR-NE 55
	ARNE 61	ARSO 112	ACSU-NO 40	-
	ARNO 23	Aureny I	ACSU-NO 50	-
	ARSE 121	Orla 14	ACSU-SO 120	-
	ARSE 141	Taquari – T-20	ACSV-NE 61	-
	ARSE 142	Taquari – T-21	ACSV-NO 42	-
	ARSO 22	Taquari – T-31	ACSV-SE 141	-
	ARSO 54	Taquari – T-41	ACSV-SE 142	-
	ARSO 102	-	ACSV-SO 22	-
2005	ARNE 51	ARSO 22	ACSU-NO 40	ASR-SE 115
	ARNE 61	ARSO 54	ACSU-NO 50	-
	ARNO 42	Orla 14	ACSV-SE 141	-
	ARSE 121	Taquari – T-20	ACSV-SE 142	-
	ARSE 141	Taquari – T-21	ASR-NE 55	-
	ARSE 142	-	ASR-SE 105	-
2008	-	-	ALC-NO 33	-

Fonte: TERRAPALMAS, 2017.

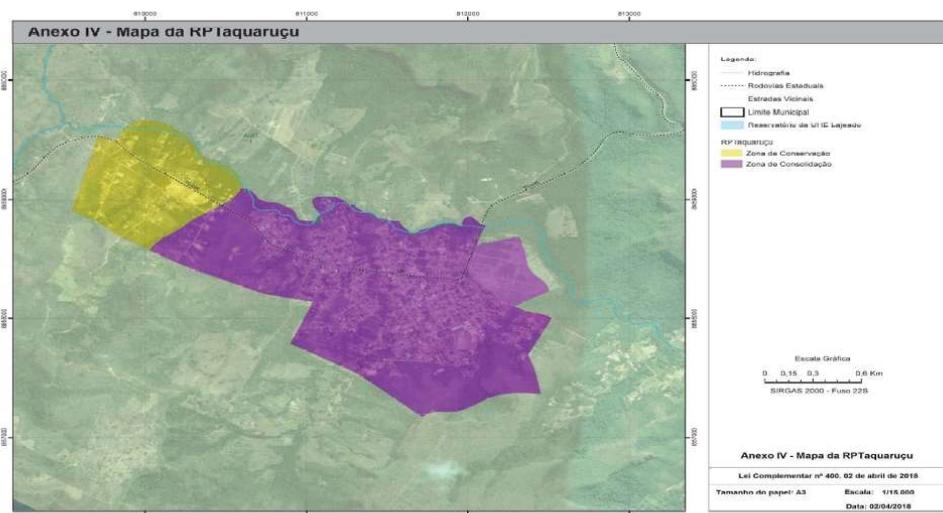
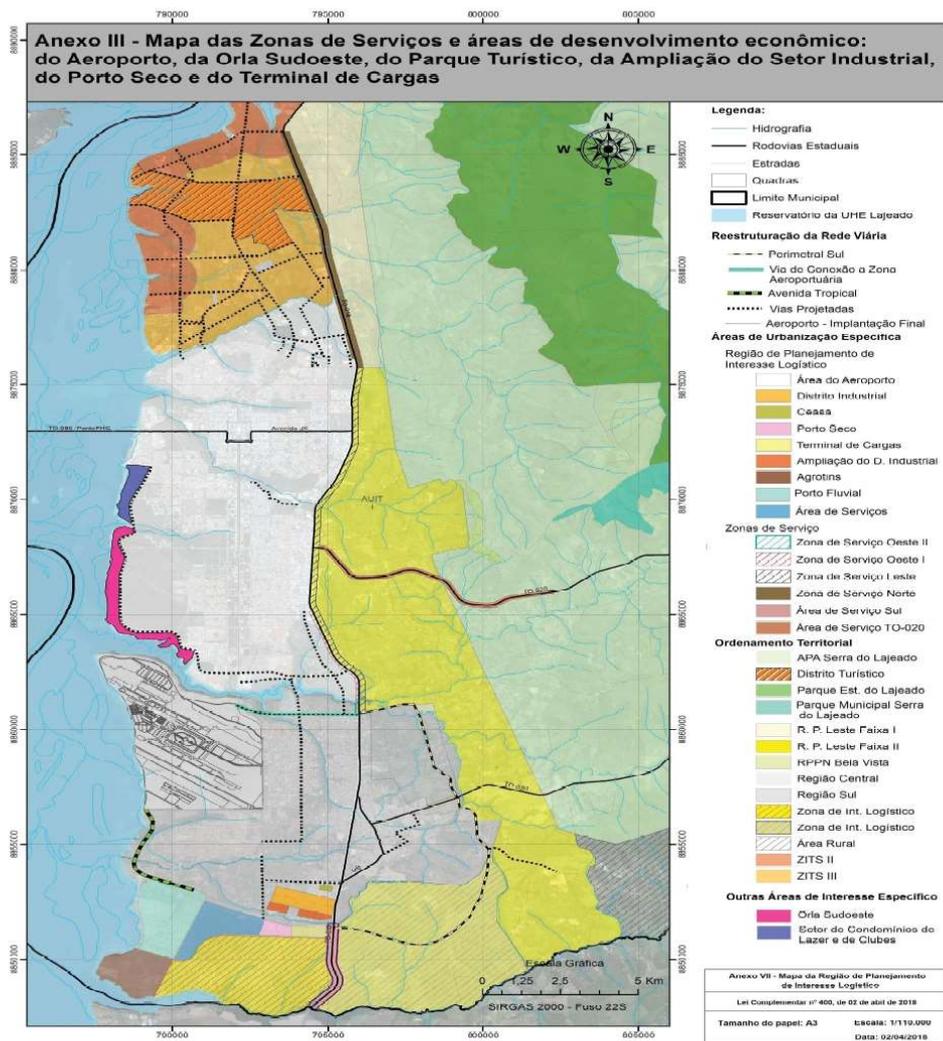
ANEXO 2 – Mapa anexo a Lei nº 400/2018 (PALMAS, 2018) que determina as regiões de planejamento aplicadas a Palmas para o decênio 2018-2028

54 DIÁRIO OFICIAL DO MUNICÍPIO DE PALMAS SUPLEMENTO Nº 1.969 - SEGUNDA-FEIRA, 2 DE ABRIL DE 2018



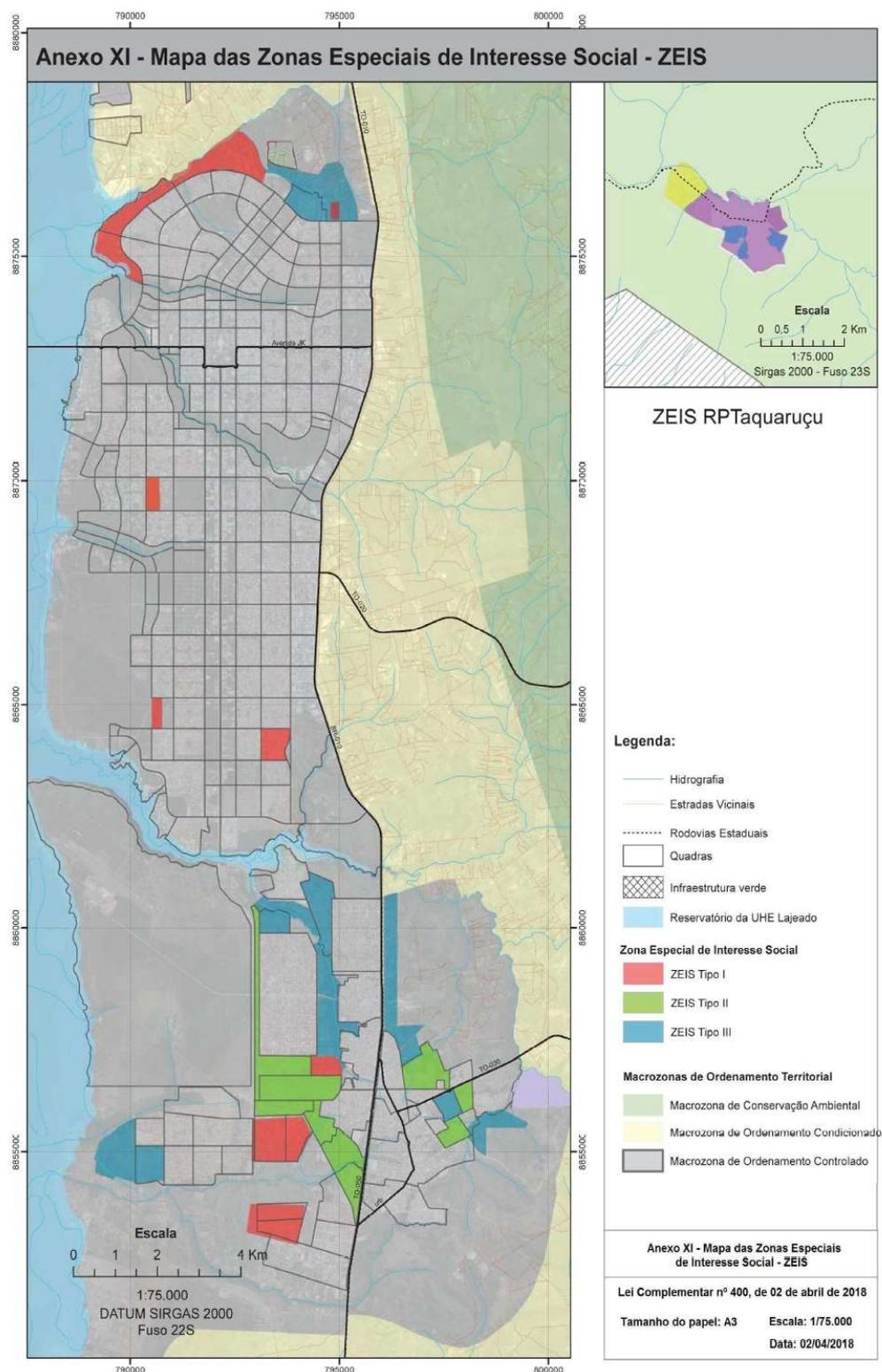
ANEXO 3 – Mapa anexo a Lei nº 400/2018 (PALMAS, 2018) que determina as zonas de serviços e áreas de desenvolvimento econômico proposta para o decênio 2018-2028

48 DIÁRIO OFICIAL DO MUNICÍPIO DE PALMAS SUPLEMENTO Nº 1.969 - SEGUNDA-FEIRA, 2 DE ABRIL DE 2018



ANEXO 4 – Mapa anexo a Lei nº 400/2018 (PALMAS, 2018) que determina as zonas especiais de interesse social (ZEIS) para o decênio 2018-2028

52 DIÁRIO OFICIAL DO MUNICÍPIO DE PALMAS SUPLEMENTO Nº 1.969 - SEGUNDA-FEIRA, 2 DE ABRIL DE 2018



ANEXO 5 – Mapa anexo a Lei nº 400/2018 (PALMAS, 2018) que estipula as áreas de aplicação dos instrumentos urbanísticos para o decênio 2018-2028

53 DIÁRIO OFICIAL DO MUNICÍPIO DE PALMAS SUPLEMENTO Nº 1.969 - SEGUNDA-FEIRA, 2 DE ABRIL DE 2018

