

AS CONTRADIÇÕES ENTRE O VALOR DE USO E O VALOR DE TROCA DA TERRA URBANA: O PROJETO ORLA EM PALMAS, TO

Kássia Costa Vieira

Faculdade Católica do Tocantins (FACTO), Palmas, Tocantins, Brasil.

E-mail: arquiteta.kassia@gmail.com

Ana Beatriz Araújo Velasques

Universidade Federal do Tocantins (UFT), Palmas, Tocantins, Brasil.

E-mail: biavelasques@mail.uft.edu.br

Kelly Cristine Fernandes de Oliveira Bessa

Universidade Federal do Tocantins (UFT), Porto Nacional, Tocantins, Brasil.

E-mail: kellybessa@uft.edu.br

Resumo

A presente pesquisa 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. 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 na cidade. Tais mudanças desencadeiam metamorfoses drásticas nos usos projetados para essa área, 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: valor de uso; valor de troca; terra urbana; apropriação privada; valorização.

THE CONTRADICTIONS BETWEEN THE VALUE OF USE AND THE VALUE OF EXCHANGE OF URBAN LAND: THE ORLA PROJECT IN PALMAS, TOCANTINS STATE, BRAZIL

Abstract

This research aims to understand the changes in the use and occupation of the area between Parque avenue and the margins of the Luís Eduardo Magalhães Hydroelectric reservoir in Palmas, capital of the state of Tocantins, which, in urban planning, appears as Leisure Area and Culture. In the first place, the changes that culminated, in spite of the initial projection of social and collective use value, in the imposition and in the predominance of the exchange value, especially since the implementation of the *Orla* Project, with its respective splits, incorporation of the other areas in the margins of the deposit in the city. Such changes triggered a drastic metamorphosis in the projected uses for that area, giving new socio-spatial contents, due to the alteration of the nature of that part of the urban space, that modifies the form and the uses of the area and ratifies the contradictions between the value of use and the exchange value of urban land.

Keywords: use value; market value; land use; private appropriation; real estate valuation.

LES CONTRADICTIONS ENTRE LA VALEUR D'USAGE ET LA VALEUR D'ÉCHANGE DE LA TERRE URBAINE: LE PROJET ORLA À PALMAS, ETAT DE TOCANTINS, BRÉSIL

Résumé

Cette recherche cherche à comprendre les changements dans l'usage et dans l'occupation dans le domaine entre l'avenue Parc et les rives du réservoir de l'Usine hydroélectrique Luís Eduardo Magalhães à Palmas, dans la capitale de l'état de Tocantins, que, dans son plan urbanistique, qui apparaît comme Centre de Loisir et Culture. Initialement, les altérations discutés qui ont culminé, malgré de la projection initiale de valeur d'usage sociale et collective, dans l'imposition et dans la prédominance de la valeur d'échange, commençant surtout à partir de l'implantation du Projet il Orla, avec leurs déroulements respectifs, qui incluent l'incorporation des autres domaines dans les rives du réservoir dans la ville. Tels échange ont déclenché des métamorphoses radicales dans les usages projetées pour ce domaine, lui donnant des nouveaux contenus sociaux spatiaux, en raison du changement de la nature de cette parcelle de l'espace urbain, qui modifie la forme et les utilisations du domaine et ratifie les contradictions entre la valeur d'usage et la valeur d'échange de la terre urbaine.

Monts-clé: valeur d'usage; valeur d'échange; usage du sol; appropriation privée; gentrification.

Introdução

Desde a concepção de Palmas, capital projetada do Tocantins,¹ estava prevista a implantação da Usina Hidrelétrica (UHE) Luís Eduardo Magalhães, com a consequente formação de um reservatório de águas pelo represamento do rio Tocantins. Nas palavras dos projetistas, “a área de urbanização proposta situa-se entre uma reserva ecológica existente, a da Serra do Lajeado, e um lago que será resultante da barragem do Lajeado” (GRUPOQUATRO, 1989c, 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 e os fundos de vale transversais presentes no sítio escolhido. Segundo os projetistas, “a montanha, o lago, os fundos de vale e a estrada que liga Tocantínia a Porto Nacional [são] os grandes condicionamentos do traçado urbanístico” (GRUPOQUATRO, 1989c, p. 6). Fica evidente que, no espaço, se podem ver “[...] as possibilidades concretas de realização da sociedade” (CARLOS, 2001, p. 12).

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, são utilizadas para lazer e recreação nas épocas de estiagem pela formação de praias fluviais que atraem populações locais e regionais, constituindo-se em importante atividade econômica turística. No projeto urbanístico, destaca-se a necessidade de “relacionamento ecológico” entre os sítios naturais e o sítio a ser construído, de maneira a “[...] respeitar o ambiente local e regional” (GRUPOQUATRO, 1989c, p. 4-6), com

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., com sede em Goiânia.

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

No plano urbanístico, a extensão de terras localizada a oeste da área a ser ocupada pela cidade, entre a futura avenida Parque (NS 15), limite oeste da projeção com macroparcelamento urbano, e a cota de represamento do rio Tocantins, não recebe parcelamento urbano e tem uso definido como Área de Lazer e Cultura (ALC). Esta é destinada a receber atividades de educação, cultura, esporte e lazer, sendo caracterizada pela “baixa densidade de ocupação”, de modo a privilegiar “[...] o acesso da população ao lago” (GRUPOQUATRO, 1989c, p. 26). Desse modo, projeta-se na ALC o valor de uso social e coletivo da terra urbana, com preservação ambiental, porque, na perspectiva dos projetistas, “o projeto da futura capital do estado do Tocantins foi, portanto, precedido de um outro tipo de sonho: ecológico e humanístico” (GRUPOQUATRO, 1989c, p. 3).

Mesmo no contexto de elaboração do projeto da capital, em 1989, surgem interesses com relação a essa extensa área contígua ao futuro reservatório e sem fracionamento urbano. Após o início das obras da UHE Luís Eduardo Magalhães, em 1998, intensificam-se os interesses e surgem os primeiros projetos para essa área que prenunciam readaptações e mudanças na forma e nos usos propostos, como os projetos de Ruy Ohtake, de 1999, do Instituto Natureza do Tocantins (Naturatins) em parceria com a Investco, o consórcio responsável pela construção e gerência da citada usina, de 2000, e do próprio GrupoQuatro, a empresa responsável pelo plano urbanístico da capital, de 2002. Em comum, essas propostas são denominadas Projeto Orla. Este é institucionalizado por meio de lei, em 2000, pelo estado do Tocantins, que, na sequência, estabelece parceria público-privada, da qual resulta a empresa Orla Participações e Investimentos S/A (ORLA S/A), cujo principal objetivo é viabilizar a implantação do Projeto Orla.

Para alguns autores, essas propostas que recebem a denominação Projeto Orla em Palmas se enquadram na temática dos grandes projetos urbanos (MOURA, 2011; VAINER, 2013; OLIVEIRA; LIMA JÚNIOR, 2013). Porém, faz-se necessário entender as acepções e examinar os arranjos institucionais necessários a sua efetiva implantação em 2002, concomitante com a formação do reservatório, porque desencadeia uma metamorfose espacial drástica, tanto na forma como nos usos projetados para essa área, dando-lhe novos conteúdos socioespaciais. Assim, objetiva-se compreender as mudanças na forma e nos usos da área entre a Avenida Parque (NS 15) e as margens do citado reservatório em Palmas, TO, discutindo 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 com a implantação

do Projeto Orla. Para tanto, os procedimentos de pesquisa, para a obtenção de dados (primários e secundários) e a posterior análise e interpretação, apoiaram-se em levantamentos bibliográficos, documentais e de campo.

Para a análise e a interpretação, 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). De modo semelhante, 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 das relações de troca. Tal apropriação privada é amparada na existência da propriedade privada, que é fonte de renda e de valor. 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). Portanto, “[...] 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). De acordo com 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”. Porém, se trata de uma mercadoria distinta e “[...] os conceitos de valor de uso e valor de troca assumem significado em uma situação mais do que especial” (HARVEY, 1980, p. 135).

Esse duplo aspecto do valor das mercadorias é discutido por Harvey (1980, 2016), Lefebvre (1999) e Carlos (2011), amparados na obra de Marx. No primeiro aspecto, o valor realiza-se por meio da utilização, do consumo, do uso, por isso a expressão valor de uso. Lefebvre (1999, p. 135) aponta que “o valor de uso corresponde à necessidade, à expectativa, à desejabilidade”. No segundo aspecto, o valor realiza-se “[...] no processo de troca de mercadorias [...]” (HARVEY, 1980, p. 135), quando os objetos, com valor de uso, são trocados por outros objetos e, logicamente, têm-se o valor igual à “[...] proporção da troca” (HARVEY, 1980, p. 135), implicando que o “uso” é manifestação primeira, supostamente anterior à “troca”. Para 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”. Destarte, 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 projectualmente, e, depois, sob os auspícios do poder público, tanto estadual como municipal, tem-se o valor determinando o uso. Desse modo, 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.

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 espaço urbano, que definem e redefinem continuamente tais rendas e valores, que, de fato, são criações fundadas em arranjos institucionais (sociopolíticos e socioeconômicos). O que de fato interessa é como esses valores (de uso e de troca) são definidos e redefinidos nesses arranjos, no sentido de criar as condições para a realização da renda da terra na cidade e para a valorização do solo urbano, o que significa “[...] que os valores da terra urbana podem ser criações tanto de fatores culturais [...] políticos [...] como econômicos” (GOTTDIENER, 2010, p. 178).

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

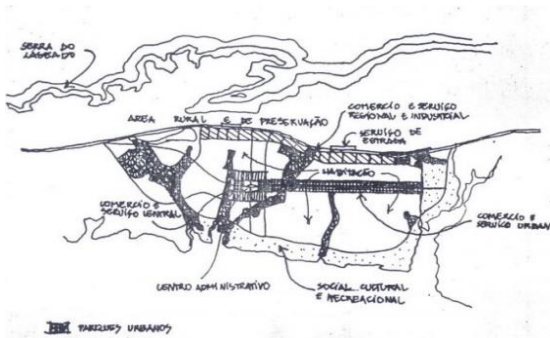
A ALC tem sua localização, forma e usos definidos no projeto urbanístico dessa capital, que determina os diferentes usos da terra urbana.² Trata-se de uma faixa contínua de terras, com 1.112 hectares (9,9% do total de 10.787 hectares do plano) (GRUPOQUATRO, 1989c), a oeste da área a ser ocupada pelo macroparcelamento da capital, entre a projetada avenida Parque (NS 15) e a cota de 212 metros prevista para o represamento do rio Tocantins. Conforme Teixeira (2012, n. p.), coautor do citado projeto urbanístico, “a cidade

² A saber: zonas residenciais, com 5.894 hectares (53% do total); zonas institucionais, com 180 hectares (1,5% do total); zona de serviços regionais, com 363 hectares (3,2% do total); zona de serviços metropolitanos, com 671 hectares (6,1% do total); centro urbano, com 147 hectares (1,2% do total); ensino, com 132 hectares (1,1% do total); lazer e recreação, com 1.112 hectares (9,9% do total); áreas verdes, com 994 hectares (9% do total), e sistema viário, com 1.294 hectares (15% do total) (GRUPOQUATRO, 1989c).

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”, e, por conta disso, projeta-se a ALC, com cerca de 700 metros de largura e extensão que “[...] acompanha o contorno do futuro lago, definindo uma ampla área de lazer” (GRUPO QUATRO, 1989a, p. 8) (Figuras 1 e 2). Essa faixa contínua de terra, que corresponde à terceira maior área na capital, acertada para 1.363,8 hectares (12,3% do total de 11.084,47 hectares do plano) (IPUP, 2002), funcionaria, segundo Teixeira (2012), como uma margem de segurança, uma zona de amortecimento diante das incertezas com relação à cota de enchimento do reservatório. No momento de elaboração do projeto urbanístico, a imprecisão com relação aos limites do futuro reservatório foi decisiva na definição da forma e dos usos projetados para essa área (Figuras 1 e 2).

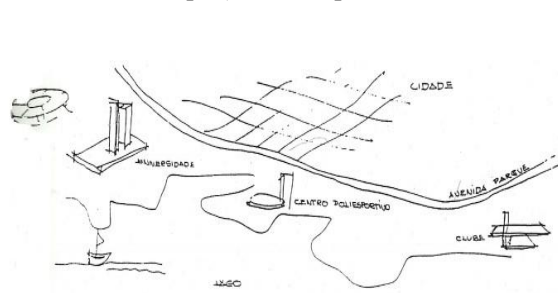
O citado projeto urbanístico propõe que os usos associados às atividades universitárias, culturais, de esportes e de lazer “[...] estarão [distribuídos] ao longo das zonas verdes intersticiais ou, se for o caso, estarão [dispostos] na faixa contígua ao lago” (GRUPOQUATRO, 1989c, p. 9), mais precisamente na ALC. Nesta “[...] estarão as universidades, o centro olímpico, os clubes, os parques públicos, as áreas de esporte, as escolas especiais e as clínicas de repouso” (GRUPOQUATRO, 1989a, p. 26) (Figura 2). Assim, projetam-se, nas proximidades desse reservatório, os “[...] equipamentos para o conjunto da população”, que deve ter “[...] acesso a esportes, lazer e todos os benefícios que [o reservatório] possa oferecer às pessoas” (GRUPOQUATRO, 1989c, p. 4). No projeto urbanístico, essa área, denominada ALC, é destinada às atividades sociais e de uso coletivo, com equipamentos também de uso coletivo, não apresentando parcelamento urbano, como no traçado da cidade. Ademais, a ALC não deveria comportar ocupações que impedissem o livre acesso da população ao reservatório e à contemplação das paisagens desse sítio, inclusive “[...] as perspectivas das avenidas Leste/Oeste não poderão ser interrompidas por construções na orla do lago” (GRUPOQUATRO, 1989b, n. p.).

Figura 1. Palmas: macro áreas de uso do solo no projeto da capital, com a área social, cultural e recreacional nas margens do futuro reservatório



Fonte: GRUPOQUATRO, 1989c, p 10.

Figura 2. Palmas: uso social, cultural e recreacional na faixa contínua de terra entre a avenida Parque e o futuro reservatório no projeto da capital



Fonte: GRUPOQUATRO, 1989c, p 7.

Para Velasques (2010, p. 82), a ALC teria o “[...] intuito de restringir uma ocupação de caráter segregador”, todavia, ao se idealizar um espaço socializado, permitindo o livre acesso ao futuro reservatório, projeta-se sobre essa área valor de uso social e coletivo. Tal proposta permanece claramente explícita na “Perspectiva Palmas 2010”, divulgada pelos projetistas (Figura 3). No momento de elaboração do projeto urbanístico, em 1989, ressaltam-se as expectativas com relação ao crescimento populacional, pois se esperava que, nos primeiros dez anos, a capital alcançasse de 100 a 200 mil habitantes, e, até os quinze primeiros anos, 300 mil, podendo atingir até meio milhão de habitantes (GRUPOQUATRO, 1989b). Porém, segundo os dados censitários do IBGE (1991, 2000, 2010), a cidade de Palmas contava com 19.246 em 1991, atingindo 137.355 habitantes em 2000 e 217.340 habitantes em 2010. Trata-se de um crescimento expressivo, mas relativamente aquém do esperado nas expectativas iniciais. Independentemente dessas expectativas e do efetivo crescimento populacional, a projeção da capital para o ano de 2010 (Figura 3) evidencia a manutenção da forma, com ausência de macro e microparcelamentos, e dos usos sociais, culturais e recreacionais para a ALC, em conformidade com a concepção urbanística (GRUPOQUATRO, 1989c).

Figura 3. Palmas: perspectiva de ocupação da área urbana para o ano de 2010, com a manutenção dos usos social, cultural e recreacional e sem parcelamento na ALC, junto às margens do reservatório



Fonte: GRUPOQUATRO, [s. d.].

Ainda no momento de elaboração do plano urbanístico surgem os primeiros interesses de aproveitamento dessa área. O arquiteto e urbanista Ruy Ohtake, incumbido de elaborar o Estudo de Impacto Ambiental e o Relatório de Impacto Ambiental para a implantação da capital, ao se apropriar das características ambientais, propôs que fossem realizados estudos de aproveitamento das potencialidades da área nas margens do futuro reservatório. Entretanto, tais interesses não passavam de meras expectativas diante de uma vasta área que, no projeto urbanístico da capital, fora avaliada com uso social e coletivo do espaço, mas que seria dotada de amenidades ambientais (o reservatório) e de potencialidades urbanas sociais, políticas e econômicas. Nessas se podem mesclar e integrar os usos sociais e coletivos com os interesses institucionais e de mercado ou se pode romper drasticamente com o projetado por meio de propostas e de intervenções antagônicas.

O Projeto Orla e o antagonismo perante as primeiras intenções de uso social e coletivo na Área de Lazer e Cultura (ALC) em Palmas

Em Palmas, nota-se desvirtuamento nas proposições do plano urbanístico, porque “[...] os responsáveis pela execução 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 [...]” (BESSA; OLIVEIRA, 2017, p. 506). Com relação à ALC, os primeiros desvirtuamentos ocorrem com a instituição das leis municipais de uso do solo urbano, e, depois, com a implantação do Projeto Orla, pelo governo estadual e empresa Orla S/A. Tais ações resultam em drástica mudança na forma e nos usos estabelecidos para a ALC, evidenciando o movimento constante de produção e reprodução socioespacial.

As primeiras mudanças na forma e nos usos da ALC

As primeiras leis municipais urbanísticas foram promulgadas a partir do ano de 1991. Contudo, o primeiro governador eleito do estado (1989-1991),³ anteriormente a essas legislações, estabelece ações e cria instituições que garantiam o papel do poder executivo estadual na edificação da capital, de modo a torná-lo o principal agente da produção territorial. Como exemplo, citam-se: os decretos estaduais e as ações judiciais de desapropriação de terras, por utilidade pública, para a implantação da cidade, de abril de 1989 a março de 1991 (LUCINI, 2018); os poderes delegados à Companhia de Desenvolvimento do Tocantins, criada em janeiro 1989 (TOCANTINS, 1989a), com relação ao gerenciamento das terras desapropriadas; e o decreto de criação, em março de 1989, da Comissão de Implantação da Nova Capital do Tocantins (TOCANTINS, 1989b).

Entre as legislações urbanísticas, destaca-se a Lei nº 85, de 16 de janeiro de 1991 (PALMAS, 1991), que define o uso e a ocupação do solo em Palmas, com a aplicação dos índices urbanísticos. Seguindo os parâmetros de usos do projeto da capital, a área que se localiza “[...] no limite oeste da cidade, entre o lago e a avenida Parque (Av. NS-15)”, permanece como Áreas de Lazer e Cultura (ALC) e conserva-se destinada a receber “escolas especiais, universidades, clínicas de repouso, etc., e [é caracterizada] por ocupação de baixa densidade” (PALMAS, 1991, n. p.), porém com a aplicação dos índices urbanísticos. Além disso, a referida lei divide a ALC em dezesseis macroquadras e determina uso como Área Verde (AV) para a área no entroncamento da avenida Parque e da TO-050, nas margens do ribeirão Taquaruçu Grande, que recebe a nomenclatura AV SE 145 (PALMAS, 1991, n.p.) (**Erro! Fonte de referência não encontrada.**¹ e Figura 4). Desse modo, a lógica das macroquadras retangulares do traçado urbano do plano de 1989 estende-se à ALC, que tem sua forma projetada alterada em janeiro de 1991, pois não se trata mais de uma faixa contínua de terras, mas de uma faixa de terras dividida em macroquadras.

Posteriormente, é aprovada a Lei nº 386, de 17 de fevereiro de 1993 (PALMAS, 1993), que dispõe sobre a divisão da área urbana de Palmas em zonas de uso, incluindo-se a ALC. Esta 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), e para atividades voltadas à prática

³ 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; 2019-[...]).

esportiva e ao turismo. Portanto, a ALC poderia receber universidades, escolas especiais, clínicas de repouso, centro olímpico, centros esportivos, autódromo, estádio, clubes e parques públicos (PALMAS, 1993), que deveriam também atender à população das cidades próximas e não apenas à população da capital. Todavia, em seu artigo nº 59, a Lei nº 386/1993 (PALMAS, 1993) permite que a quadra ALC NO 13 receba habitações, do tipo unifamiliares e multifamiliares, e atividades comerciais e de serviços, implicando microparcelamento. Ademais, altera o uso das quadras ALC SO 134 e ALC SO 141, que passam para Área Verde (AV), recebendo as nomenclaturas AV SO 134 e AV SO 141, respectivamente. Tais alterações provocam mudanças na forma, já que a área passa a contar com dezessete macroquadras, das quais quatorze são ALCs e três são AVs, e nos usos, sobretudo na quadra ALC NO 13 (Quadro 1 e Figura 5).

No processo de implantação da cidade, ocorre a locação de algumas atividades na ALC desde o ano de 1990, em lotes doados ou cedidos em regime de comodato pelos governos estaduais. 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 leilões públicos, de venda direta e em regime de comodato, de dação em pagamento e de doações (LUCINI, 2018). Na ALC, tem-se, em fevereiro de 1990, a doação de terras para a Fundação Universidade do Tocantins (hoje Universidade Federal do Tocantins) (TOCANTINS, 1990). Em seguida, outras doações e cessões por meio de comodato, nessa área, foram apoiadas nas ações judiciais finalizadas em favor da desapropriação, de 1989 a 1997, e no registro cartorial de terras, de 1990 a 1991, em favor do Estado do Tocantins (LUCINI, 2018). Assim, de 1991 a 1998, instalam-se na ALC atividades ligadas a associações de servidores públicos estaduais e federais (TOCANTINS, 1993; TOCANTINS, 1998) e associadas a Marinha (União) (TOCANTINS, 1997), bem como outras atividades de natureza privada, conformando uma área de clubes privativos, sobretudo em lotes das quadras ALC SO 34 e ALC SO 55.

Quadro 1. Palmas: macroparcelamento da ALC, de 1991 a 1993

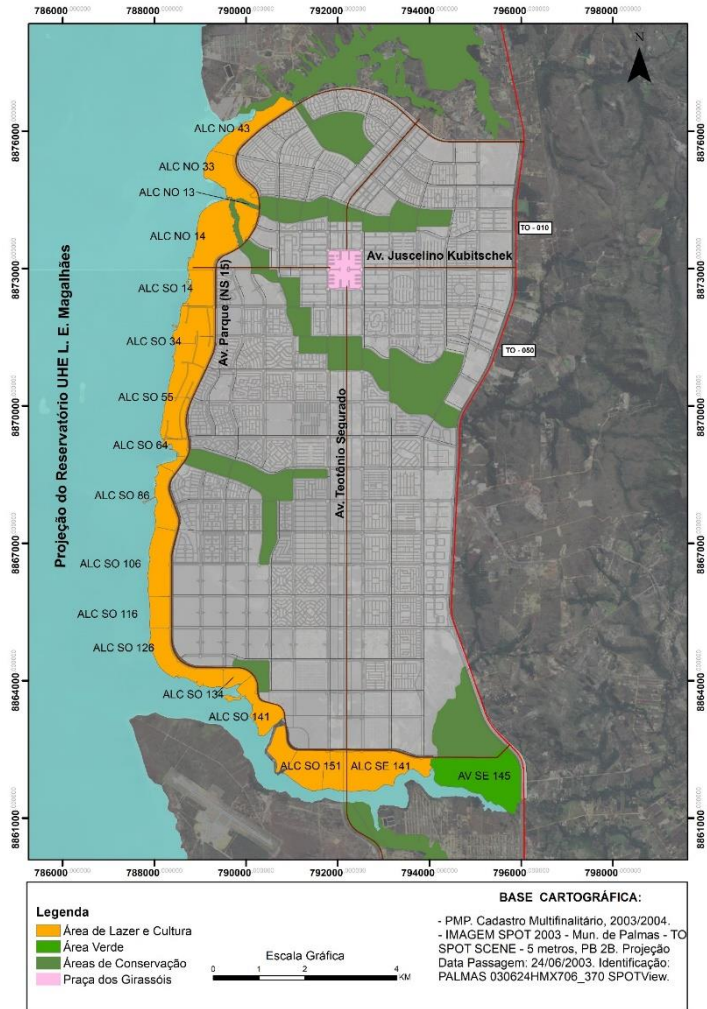
Orientação geográfica	Quadras do macroparcelamento conforme a Lei nº 85/1991	Quadras do macroparcelamento conforme a Lei nº 386/1993
ALC-Noroeste	ALC NO 14; ALC NO 13; ALC NO 33; ALC NO 43	ALC NO 14; ALC NO 13; ¹ ALC NO 33; ALC NO 43
ALC-Sudoeste	ALC SO 14; ALC SO 34; ALC SO 55; ALC SO 64; ALC SO 86; ALC SO 106; ALC SO 116; ALC SO 126; ALC SO 134; ALC SO 141; ALC SO 151	ALC 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 ⁴

AV-Sudoeste	--	AV SO 134; ² AV SO 141 ³
ALC-Sudeste	ALC SE 141	ALC SE 141
AV-Sudeste	AV SE 145	AV SE 145

Fonte: PALMAS, 1991; PALMAS, 1993; Pesquisa de Campo, 2018. Notas: ¹ Permanece como ALC, mas se admite que receba usos habitacionais, uni e multifamiliares, e atividades comerciais/serviços. ² Alteração de uso da ALC SO 134 para AV SO 134. ³ Alteração de uso da ALC SO 141 para AV SO 141. ⁴ Diante da alteração de uso da ALC SO 141, nomeia-se a antiga quadra ALC SO 151 como ALC SO 141.

As contradições entre o valor de uso e o valor de troca da terra urbana: o Projeto Orla em Palmas, TO. Kássia Costa Vieira, Ana Beatriz Araújo Velasques e Kelly Cristine Fernandes de Oliveira Bessa.

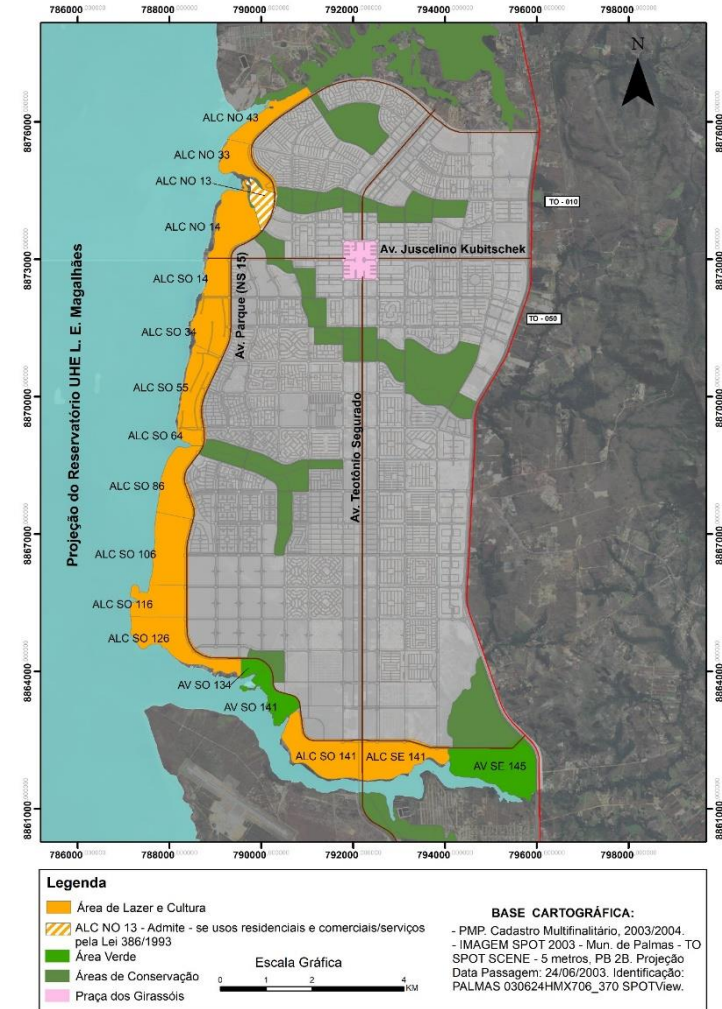
Figura 4. Palmas: macroparcelamento da ALC, conforme a Lei nº 85/1991



Fonte: GRUPOQUATRO, 1989c; PALMAS, 1991.

Caderno Prudentino de Geografia, Presidente Prudente, n. 41, v. 4, p. 04-32, Jul./Dez. 2019.
ISSN: 2176-5774.

Figura 5. Palmas: macroparcelamento da ALC, conforme Lei 386/1993



Fonte: GRUPOQUATRO, 1989c; PALMAS, 1993.

Com a transferência desses lotes em quadras da ALC, advém a apropriação privada da terra, até então pertencente ao estado do Tocantins por conta das desapropriações, e a restrição, em alguns casos, a depender dos locais de instalação das associações e dos clubes, do acesso ao reservatório. Em 1999, o governo estadual reeleito (1999-2002), apoiado em outro registro cartorial de terras, de 1999, também em favor do estado do Tocantins (LUCINI, 2018), instala o estádio de futebol Nilton Santos e o cartódromo Rubens Barrichello, na quadra ALC SE 141.

Independentemente das mudanças nas legislações municipais, que passaram a permitir novos usos na ALC, mormente na quadra ALC NO 13, e das doações e transferências de terras pelos governos estaduais, poucas edificações de fato se instalam nessa área durante a primeira década de implantação da cidade. A quadra ALC NO 13, que sofre mudança de uso nesse período, permanece sem ocupação até os dias atuais.

Projeto Orla: as mudanças efetivas na forma e nos usos da ALC

Em 1998, é iniciada a construção da UHE Luís Eduardo Magalhães, que tem como consequência a formação do reservatório, cujo enchimento fora previsto para 2002. Os principais impactos, com suas medidas mitigadoras ou compensadoras, estavam previstos no Relatório de Impacto Ambiental (THEMAG ENGENHARIA, 1996). Um desses impactos seria a inevitável perda das praias fluviais, como a praia Real, em Porto Nacional, e a praia da Graciosa, em Palmas, que, além de movimentarem a economia desses municípios, eram importantes fontes de lazer e de recreação para a população. Como medida mitigadora, a Investco contribuiria com a implantação de áreas voltadas ao lazer nas margens do reservatório. Porto Nacional, por se tratar de uma cidade histórica, com uso consolidado da praia fluvial, receberia mais benefícios (JORNAL DO TOCANTINS, 1999a). Paralelamente, iniciam-se, em 1998, as obras de construção da ponte no rio Tocantins para interligar Palmas, na margem direita, ao distrito de Luzimangues, na margem esquerda, e possibilitar o acesso à BR 153 e a Paraíso do Tocantins, pela TO-080. Ainda em 1998, o então governo estadual (1995-1998) decide investir no turismo como forma de desenvolvimento econômico. Para tanto, intenciona projetar polos ecoturísticos, reunindo três atrativos: o Jalapão, a Ilha do Bananal e o Parque do Cantão. Diante da consolidação desses polos ecoturísticos, Palmas, por ser a capital, com a presença do aeroporto e da ponte no rio Tocantins, teria o papel de recepcionar e abrigar os turistas, que encontrariam, na cidade, atrativos como a “orla” do

reservatório.

Assim, esse governo estadual anuncia que realizará parcerias políticas e econômicas, sobretudo com a prefeitura de Palmas⁴ e a Investco, para apoiar projetos nas margens do reservatório na capital e, em consequência, para a ALC. Para esse governo estadual, 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” (PROJETO ORLA, [1999?], n. p.). Em 1999, é proposto o denominado Projeto Orla, que atingiria cerca de quinze quilômetros de extensão, na área urbana confrontante com as margens do futuro reservatório, com infraestrutura que abrigaria praias e ilhas artificiais, além de marinas e parques (DA REDAÇÃO, 1999). Nesse mesmo ano, o governo reeleito do estado (1999-2002) convida o arquiteto Ruy Ohtake para elaborar proposta de aproveitamento da ALC e das margens desse futuro reservatório. Diante da extensão territorial dessa área, a proposta de Ruy Ohtake para o Projeto Orla (Figura 6) estende-se por mais de vinte quilômetros ao longo da área urbana projetada e de parte da área de expansão urbana sul do projeto da capital, onde se dá a instalação definitiva do Aeroporto de Palmas, em 2001. Tal proposta consiste na divisão da ALC em três zonas de usos no sentido Leste-Oeste, ou seja, da avenida Parque (NS 15) em direção às margens do reservatório, com acesso à ponte sobre o rio Tocantins. A primeira, denominada “Zona Turística de Edificações”, recebe os empreendimentos de expressivo impacto urbano, como conjuntos e edifícios residenciais, hotéis, clubes náuticos e áreas de lazer e recreação, evidenciando significativa mudança de uso do solo. Os seus limites são demarcados por duas avenidas, a avenida Parque, a leste, e a avenida Beira Rio, a oeste, que se conectaria com o aeroporto, por meio da implantação de ponte sobre o ribeirão Taquaruçu Grande. A oeste da avenida Beira Rio, no sentido do reservatório, estão localizadas as outras duas zonas: a “Zona de Parque Linear”, para o desenvolvimento de atividades contemplativas e de lazer; e a “Zona de Praias” (Figura 7), nas margens do reservatório, que conta com praias artificiais, marinas, ilhas e corais artificiais (PROJETO ORLA, [1999?]; O TOCANTINS, 1999a).

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

⁴ Citam-se os seguintes prefeitos para Palmas: Fenelon Barbosa (1990-1992), José Eduardo Siqueira Campos (1993-1996), Odir Rocha (1997-2000), Nilmar Ruiz (2001-2004), Raul Filho (2005-2008; 2009-2012), Carlos Amastha (2013-2016; 2017-2018) e Cinthia Ribeiro (2018-[...]).

Das três zonas de usos propostas, duas continuariam voltadas para a utilização social e coletiva, garantindo o livre acesso da população ao reservatório, estando em acordo com o plano urbanístico da capital; uma terceira zona traria mudança efetiva de uso do solo, com a implantação de atividades econômicas voltadas para o entretenimento e o turismo, e atividades imobiliárias. Dessa forma, percebem-se a manutenção de parte da área para uso social e coletivo, avalizando seu valor de uso, e a alteração de uso de outra parte, que garante ganhos fundiários e imobiliários, 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. Esse Projeto Orla adquire estatura de grande projeto urbano, pois se trata de “[...] um projeto ambicioso e um arquiteto de renome: assim o município de Palmas parece pequeno diante da ambição do projeto” (OLIVEIRA; LIMA JÚNIOR, 2013, p. 178).

Figura 6. Palmas: proposta elaborada por Ruy Ohtake para o Projeto Orla, 1999



Fonte: PROJETO ORLA, [1999?].

Figura 7. Palmas: projeção para a praia da Graciosa, 1999



Fonte: PALMAS ORG., [1999?], n. p.

Em fins de 1999, o governo estadual, diante das dificuldades políticas, econômicas e de viabilidade técnica, não leva a cabo as propostas do Projeto Orla de Ruy Ohtake. Mas, novas intenções de uso para a ALC e as margens do futuro reservatório são apresentadas em 2000. Primeiramente, o citado governo estadual busca criar as condições 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, “[...] de forma a assegurar a conservação dos ecossistemas locais, a harmonia social e a melhoria da qualidade de vida da população” (TOCANTINS, 2000, n. p.). A institucionalização do Projeto Orla representa conquista política e, sobretudo, 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 propostas, passa por apropriação privada fundada no valor de troca, apesar das ressalvas feitas com relação à qualidade de vida da população e ao meio ambiente urbano.

Com vistas a atender ao determinado na Lei Estadual nº 1.128/2000 (TOCANTINS, 2000), esse governo estadual solicita a uma das autarquias governamentais, o Naturatins, em parceria com a Investco, além da participação da empresa LG Engenharia, nova proposta para o Projeto Orla (Figura 8). Com essas parceiras, fica evidente que a participação dos setores público e privado ocorreria desde a elaboração do projeto. Neste, 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). Paralela a esta avenida, 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 de grande parte das quadras da ALC-Sudoeste, das áreas destinadas ao uso coletivo, como as que recebem as cinco praias artificiais (Nova Graciosa 1, 2, 3, 4 e 5) (Figura 9), as reservas ecológicas, distribuídas ao longo da margem do reservatório em trechos descontínuos, e as que recebem os equipamentos de uso coletivo, como a vila olímpica, com o cartódromo e o estádio de futebol (já implantados na época de elaboração dessa proposta), o clube náutico, o centro de convenções e outros. O projeto estabelece seis quadras para uso residencial, a saber, ao norte, ALC NO 13, ALC NO 33, ALC NO 43, para habitações coletivas, e ao sul, parte da quadra ALC SO 126 e as quadras AV SO 134 e AV SO 141, nas margens do ribeirão Taquaruçu, para residências qualificadas, com loteamentos unifamiliares de alto padrão (ORLA PALMAS, 2000). O Projeto Orla, preparado na parceria Naturatins/Investco, propõe um amplo microparcelamento, com múltiplos usos e diversificadas atividades, com áreas particulares que se sobrepõem às áreas públicas, transformando a maior parte das terras em lotes para a apropriação privada, com a indicação de áreas para habitações e empreendimentos para a população com maior poder aquisitivo. Dessa maneira, implica mudanças de uso para toda a extensão da ALC, adversas ao proposto no projeto da capital, mas que garantem o valor de troca potencial.

A exemplo do já ocorrido, as propostas elaboradas para o Projeto Orla na parceria Naturatins/Investco não são implantadas, porque, novamente, percebem-se dificuldades políticas, econômicas e de viabilidade técnica. Trata-se de ampla proposta, com alterações expressivas no uso do solo, podendo ser caracterizada como um megaprojeto, que dependia da aprovação de leis municipais que aplicassem as mudanças de uso, de aporte financeiro,

além da disponibilidade das terras. Apesar disso, foram feitas intervenções na quadra ALC SO 14, que, no projeto, abrigaria uso residencial e atividades de lazer e entretenimento, incluindo a praia Nova Graciosa 1. Tais intervenções, caracterizadas pela abertura de vias e parcelamento do solo, ocorreram antes do enchimento do reservatório em 2002 (Figura 10). Com a formação deste, sucede-se a implantação de infraestruturas, como calçadão e faixa de areia nessa praia, inaugurada em julho de 2002 (Figura 11).

Figura 8. Palmas: proposta apresentada pela parceria Naturatins/Investco para o Projeto Orla, 2000



Figura 9. Palmas: praia da Graciosa, conforme projeto de Naturatins/Investco, 2000



Fonte: ORLA PALMAS, 2000, n. p.

Figura 10. Palmas: intervenções na quadra ALC SO 14, conforme projeto Naturatins/Investco, antes da formação do reservatório, [2000?]



Fonte: Pesquisa de campo, 2018. GOOGLE EARTH, 2000, n. p.

Figura 11. Palmas: intervenções feitas na quadra ALC SO 14 e praia da Graciosa, após a formação do reservatório, [2002?]



Fonte: Pesquisa de campo, 2018. GOOGLE EARTH, 2002, n. p.

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). Diante das dificuldades na execução dos projetos anteriores, é criada a empresa a Orla S/A, em 5 de janeiro de 2001, por meio de parceria público-privada do Estado do Tocantins, via Secretaria de Desenvolvimento Regional e Habitação, com o

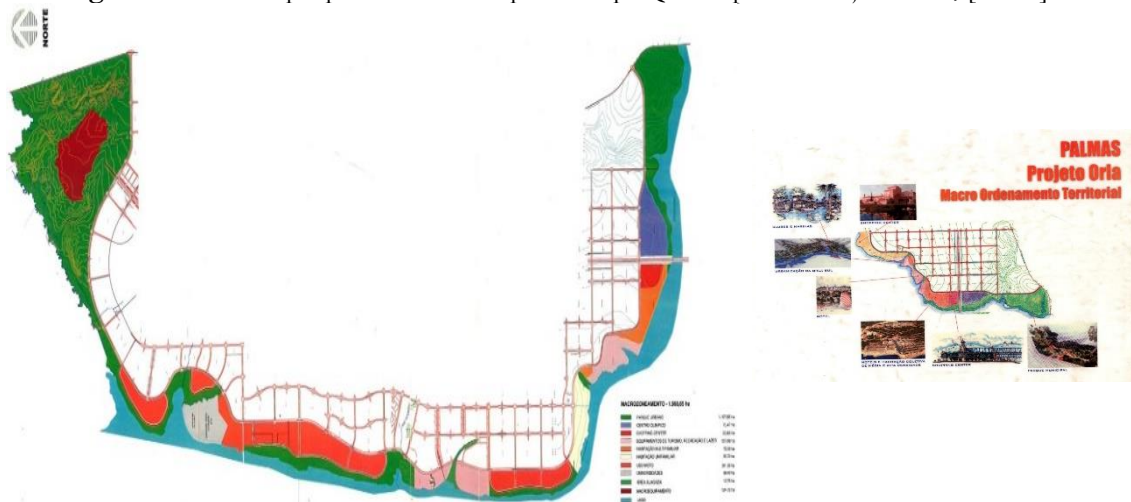
Sindicato da Indústria da Construção Cível do Estado do Tocantins (SINDUSCON-TO) e com 24 empresas do ramo da construção civil. Tal empresa é “[...] uma sociedade por ações, pessoa jurídica de direito privado que tem como missão executar as políticas de desenvolvimento do Projeto Orla, viabilizando a sua implantação”, ou seja, ficam sob a responsabilidade dessa empresa a gerência das terras de interesse da Lei Estadual nº 1.128/2000 e a “execução e implantação de toda a infraestrutura básica das quadras licitadas pelo Projeto Orla” (ORLA S/A, 2001, n. p.).

Com relação à este projeto, tem-se nova proposta elaborada pelo GrupoQuatro Arquitetura Sociedade Simples Ltda. Trata-se de um amplo projeto que atinge aproximadamente 1.968,65 hectares e abrange toda a extensão da ALC (Figura 12). Esta é dividida em áreas destinadas à preservação, com parque urbano linear, áreas para a instalação de equipamentos destinados ao turismo, recreação e lazer, e áreas destinadas à uma ocupação diversificada, com amplos trechos com edificações de uso misto, incluindo-se a presença de *shopping center*, hotéis, clubes e marinas, e edificações de uso unifamiliares e de multifamiliares, de média e alta densidade ocupacional, até em áreas lindeiras ao reservatório. A quadra ALC NO 14 permanece destinada aos centros universitários e na quadra ALC SE 141 propõe-se o centro olímpico, tendo em vista os equipamentos já instalados nessas quadras (PALMAS PROJETO ORLA, [2002?]). Além desse amplo projeto, é preparado microparcelamento, envolvendo aproximadamente 938 mil metros quadrados, para a quadra ALC SO 14 e parte da quadra ALC SO 34 (Figura 13), que já haviam sofrido intervenções urbanísticas e encontravam-se regularizadas do ponto de vista fundiário. Nesse microparcelamento, propõe-se a abertura de uma avenida, denominada Orla (atualmente possui essa nomenclatura), de forma a promover a separação entre as áreas com usos diversificados e as áreas de parque linear, proteção ambiental e praia artificial. As margens a leste da avenida Orla recebem os empreendimentos de maior impacto, pelas maiores dimensões dos lotes quando comparadas aos demais lotes que são 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 usos destinados à habitação e atividades comerciais e de serviços, dispostas nas extremidades dessas quadras internas. Essa proposta explora ao máximo a área disponível para a distribuição de lotes, resultando em mudança de uso, com injeção do valor de troca. Nas margens do reservatório, estão as Esplanadas do Lago 1, 2 e 3, com proposta para a praia da Graciosa (Figura 14), junto à quadra ALC SO 14, já instalada, como uma das medidas compensatórias pela perda da praia fluvial, sob os

moldes das praias litorâneas, com calçadão e equipamentos públicos, e o parque linear, com áreas para lazer, esporte, marina e píer, e a área de preservação permanente (GRUPOQUATRO, [s. d.]).

A partir de 2002, com a aprovação do loteamento Graciosa, por meio do Decreto nº 982, de 13 de novembro de 2002 (PALMAS, 2002), que se torna conhecido como loteamento Orla 14, dá-se início à implantação desse microparcelamento, nas quadras ALC SO 14 e ALC SO 34. Ressalta-se que, apesar de microparcelada para usos residenciais e comerciais/serviços, que provocam alteração drástica de uso, essas quadras permanecem como ALC, porque não há modificação na Lei nº 386/1993 (PALMAS, 1993). De fato, nota-se a inobservância da citada lei e o descaso no que diz respeito à proposta complementar para a regulamentação dos usos nessas quadras.

Figura 12. Palmas: proposta elaborada pelo GrupoQuatro para o Projeto Orla, [2002?]



Fonte: PALMAS PROJETO ORLA, [2002?].

Figura 13. Palmas: microparcelamento da quadra ALC SO 14 e parte da quadra ALC SO 34, conforme GrupoQuatro,

Figura 14. Palmas: proposta para a praia da Graciosa, conforme GrupoQuatro,



Fonte: GRUPOQUATRO, [s. d.].



Fonte: GRUPOQUATRO, [s. d.].

A empresa Orla S/A torna-se responsável pelo microparcelamento e pelos investimentos em infraestruturas, como asfalto e redes de água, energia e saneamento (ORLA S/A, 2001). Em dezembro de 2002, foram disponibilizados cerca de quatrocentos terrenos de tamanhos variados. Estes foram comercializados por meio de editais de licitação pública, com fixação de lance mínimo. No total, o loteamento Orla 14 aparece em doze editais de licitação pública, lançados de dezembro de 2002 a julho de 2009 (Pesquisa de campo, 2018). Aqui cabe a colocação de Lefebvre (1999, p. 177), de que “o espaço se esmigalha, [e passa a ser] trocado (vendido) aos pedaços [...]”, mas, no caso em discussão, parte da ALC é, por arranjos institucionais do Estado com a iniciativa privada, esmigalhada e vendida aos pedaços em licitações públicas, que, de modo incoerente, não garantem o acesso. 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”.

Assim, iniciam-se, nessa área, dois movimentos simultâneos: o da mutação da terra tornada pública, por meio das desapropriações do poder executivo estadual, para a terra tornada produto imobiliário, mediante apropriação privada; e o da passagem do valor de uso social e coletivo, proposto no projeto da capital, para o valor de troca, quando a terra se torna mercadoria e objeto de especulação, com tendência crescente de valorização. Trata-se de uma estranha contradição, porque se altera o uso do solo, sobretudo para o residencial, mas se dificulta o acesso ao valor de uso. Por conta disso, até 2007, observa-se uma ocupação bastante rarefeita (Figura 15), com os lotes servindo aos interesses especulativos, já que os novos proprietários foram adquirindo e reservando terras, na busca pelo valor de troca

potencial. Em 2015, nota-se ocupação um pouco mais adensada, com a presença de edifícios residenciais (Figura 16), porque essas quadras, no zoneamento urbano do Plano Diretor Participativo de Palmas, aprovado em 2007 (PALMAS, 2007), foram enquadradas como Área de Ocupação Preferencial, permitindo-se a aplicação da outorga onerosa do direito de construir, que significa uma busca desenfreada pelo valor de troca. Em 2018, observa-se um adensamento ainda discreto, com vazios intersticiais e quadras internas desocupadas, mas com grandes edifícios, principalmente na avenida Orla (Figura 17). Ressalta-se que o Plano Diretor Participativo de Palmas, aprovado em 2018 (PALMAS, 2018), mantém a outorga onerosa do direito de construir para as quadras ALC SO 14 e ALC SO 34, que passam a ser conhecidas como “Orla 14”, e amplia para as quadras ALC SO 55 e ALC SO 64, que passam a ser reconhecidas como “Orla 24”. Portanto, prevalecem e ampliam-se os valores de troca. Como estratégia de valorização, sucede-se a revitalização da praia da Graciosa, executada pelo governo municipal (2017-2018), e, por iniciativa do governo estadual, se dá a proposta de expansão dessa praia até a área dos condomínios verticais instalados na ALC SO 14 (TOCANTINS, 2012). Ressalta-se que, paralelo a esta quadra e à avenida Parque (NS 15), realiza-se a instalação do condomínio horizontal fechado Alphaville Palmas I e II (Figura 18), nas quadras ARSO 13 e ARSO 24. Tais empreendimentos, tanto públicos como privados, evidenciam que o espaço passa a ser produzido como mercadoria, com amplo potencial de valorização e de maximização do valor de troca, tanto para a área do Projeto Orla como para as quadras circunvizinhas.

Ainda em 2002, a Orla S/A e o então governo estadual (1999-2002) promovem a licitação de uma área com menor valor imobiliário, o loteamento Jardim Taquari, que teria seus custos de implantação oriundos das vendas dos lotes do Projeto Orla. A Lei Estadual nº 1.128/2000 (TOCANTINS, 2000, n. p.) prevê, como contrapartida de implantação do Projeto Orla, um Fundo de Apoio a Moradia “[...] destinado às edificações de moradias, à melhoria das condições habitacionais das famílias de baixa renda e à reinclusão social”. Esse loteamento é destinado à população de baixa renda, distante vinte quilômetros das quadras ALC SO 14 e ALC SO 34, situando-se na área de expansão sul do projeto da capital, tendo como limites o reservatório a oeste, o prolongamento da avenida Teotônio Segurado a leste e o córrego Taquari ao sul, limite do perímetro urbano (PALMAS, 1995).

Figura 15. Palmas: praia da Graciosa, quadra ALC SO 14 e parte da quadra ALC SO 34, [2002?]

Figura 16. Palmas: praia da Graciosa e ocupação efetiva na quadra ALC SO 14, 2015



Fonte: GRUPOQUATRO, [s. d.].

Figura 17. Palmas: edifícios para moradia na quadra ALC SO 14, junto à avenida Orla, 2019

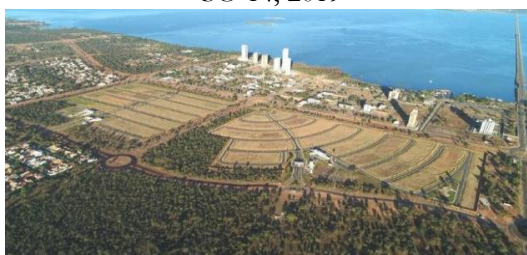


Fonte: QUAPÁ-FAUUSP, 2015, n. p.

Figura 18. Palmas: Alphaville Palmas, nas quadras ARSO 14 e ARSO 24, ao lado da ALC SO 14, 2019



Fonte: VIEIRA, 2019, p. 72.

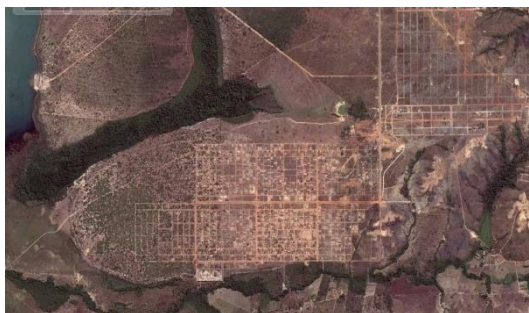


Fonte: [NEGÓCIOS IMOBILIÁRIOS](#), [2019?].

Nessa área, de agosto a outubro de 2002, foram loteadas quatro quadras pela Orla S/A, e, de novembro de 2002 a novembro de 2003, foram loteadas outras sete quadras pelo governo estadual, dando início ao processo de ocupação e disponibilizando cerca de “[...] 8.000 lotes unifamiliares para a população de baixa renda, podendo abrigar 70.000 moradores” (XAVIER, 2007, p. 76). Nesse período, essas quadras encontravam-se bastante desocupadas (Figura 19). Apesar disso, em junho de 2007, foram loteadas, pelo governo estadual, outras duas quadras, e, em 2011, outras oito quadras, totalizando 21 quadras (Pesquisa de campo, 2018). Em 2018, percebe-se notório adensamento nessas quadras, inclusive com ocupações irregulares, conduzidas por grupos sociais excluídos, em áreas mais próximas às margens do reservatório (Figura 20), resultando no enquadramento dessas quadras no zoneamento do novo Plano Diretor Participativo de Palmas (PALMAS, 2018) como Zona Especial de Interesse Social (ZEIS).

Figura 19. Palmas: loteamento Jardim Taquari, 2007

Figura 20. Palmas: loteamento Jardim Taquari, 2018



Fonte: GOOGLE EARTH, 2007.



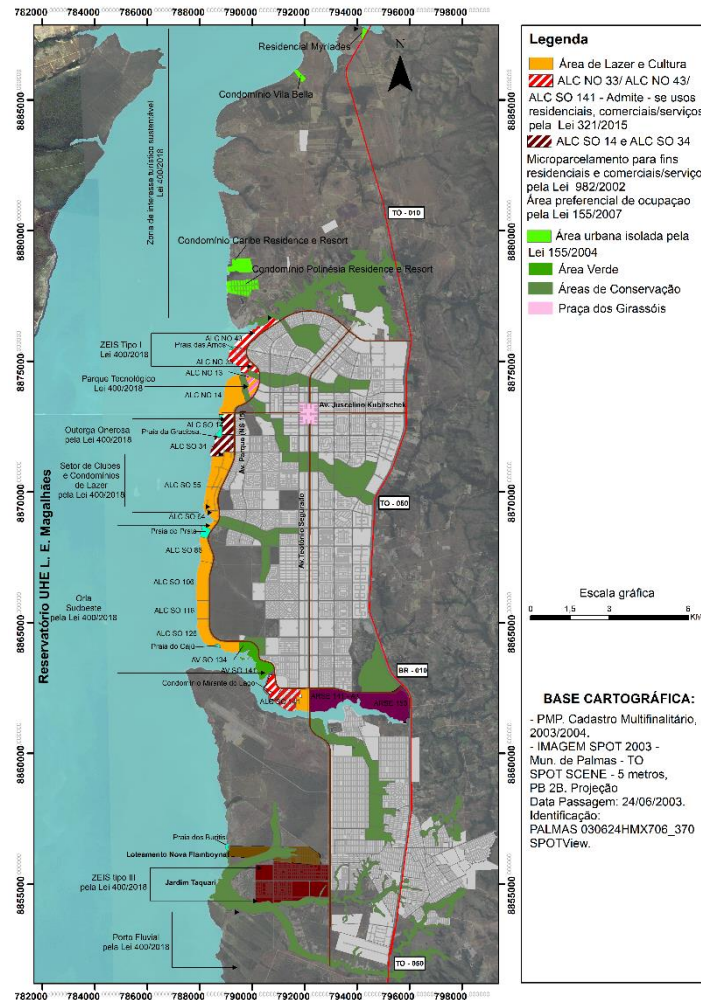
Fonte: GOOGLE EARTH, 2018.

Com o loteamento dessa área, percebe-se que o governo estadual estende, em 2002, a orla de Palmas de modo expressivo, em direção sul, e loca a população de menor renda a grande distância das zonas privilegiadas, em áreas periféricas, com pouca infraestrutura e equipamentos urbanos, impondo uso diferenciado às áreas urbanas junto às margens do reservatório. Tal uso diferenciado expressa, claramente, processos de hierarquização e de segregação, induzidos pelo próprio Estado, que, dificultam “[...] o acesso à terra e à moradia, radicalizando uma perversa segregação residencial e uma profunda fragmentação socioespacial” (BESSA; LUCINI; SOUZA, 2018, p. 148).

O Projeto Orla, mesmo com implantação parcial, desencadeia notória mudança de uso para a ALC e incorporação de outras áreas nas margens do reservatório, primeiro no sentido sul e, em seguida, no sentido norte da ALC. Com a formação do reservatório, em 2002, a implantação do alardeado Projeto Orla dá-se pelo microparcelamento da quadra ALC SO 14 e parte da quadra ALC SO 34. Apesar dos três megaprojetos urbanos elaborados, esse projeto resume-se ao loteamento Orla 14, com drástica mudança nos usos e destinado à população de alta renda. Ademais, ocorre a inserção de áreas nas margens do reservatório situadas na porção sul, com o loteamento Taquari, ainda em 2002, destinado à população de mais baixa renda. O processo de ocupação desses loteamentos é lento, mas provoca mudanças em outras quadras da ALC, como as pertencentes à ALC-Noroeste, ALC-Sudoeste e ALC-Sudeste, em algumas quadras dá-se a alteração de uso para Área Residencial, com a aprovação de condomínios fechados e loteamentos; e a incorporação de parcelas de terras nas margens do reservatório na área de expansão urbana norte, com condomínios horizontais fechados, aprovados ainda em 2003, sendo que o mais distante se situa a vinte e três quilômetros da quadra ALC SO 14. Esses condomínios conformam as Áreas Urbanas Isoladas no Plano Diretor Participativo de Palmas (PALMAS, 2007). Há também a formação de outras praias por iniciativa popular, que expressa processos de reprodução no nível da vida humana, sendo três na área macroprojetada (Prata, ARNOS e Caju) e uma na área de

expansão urbana sul (Buritis) (Figura 21).

Figura 21. Palmas: ocupação do solo e zoneamento, conforme a Lei nº 400/2018, nas margens do reservatório da UHE Luís Eduardo Magalhães



Fonte: PALMAS, 2002; PALMAS, 2007; PALMAS, 2015; PALMAS, 2018.

Essas alterações são incorporadas nos planos diretores de 2007 e 2018, que avalizam os usos efetivamente implantados e deflagram novas formas de ocupação, como as propostas na Lei nº 400/2018 (PALMAS, 2018) para a Orla Sudoeste, o Setor de Clubes e Condomínios, o Parque Tecnológico, a Zona de Interesse Turístico Sustentável, na porção norte, e o porto fluvial, na porção sul (Figura 21). Além dessas, tem-se a proposição de novos megaprojetos, como o Masterplan (2015), o Projeto Orla e Paço Municipal (PALMAS, 2015) e o Parque Linear da Orla (BODEN; KÖNING; LOENHART, 2017).

Considerações Finais

No momento de elaboração do projeto urbanístico de Palmas, definem-se a natureza e o sentido socioespacial de uma vasta área contígua ao futuro reservatório da UHE Luís Eduardo Magalhães, fundados no valor de uso da terra urbana. Mas a cidade é produção social e histórica, é fonte de valor de uso e de troca, e, portanto, é sempre condição para uma nova produção (CARLOS, 2011), da qual derivam processos contínuos de reprodução e de apropriação, marcados pela propriedade privada e pela distinção de classes sociais. Assim, no processo de produção e no contínuo processo de reprodução, que resultam em novas formas de apropriação, a cidade ganha nova natureza e novos sentidos e valores, podendo alterar-se a condição do valor de uso para a do valor de troca.

Tal fato ocorre nessa área, que tem sua forma e seus usos readaptados e alterados de acordo com as exigências de realização da reprodução político-econômica, tornando-se um instrumento político de importância capital e uma mercadoria intercambiável no mercado imobiliário, que tornam o valor de uso subsumido ao valor de troca. Os governos estaduais captam essa possibilidade muito antes da formação do reservatório. Contudo, foi necessário um conjunto de arranjos institucionais para efetivar as mudanças de uso e determinar a subordinação da área ao valor de troca. O Projeto Orla, mesmo implantado parcialmente, dá início à redefinição desses usos, culminando na abertura dessa área à apropriação privada e à primazia do valor de troca, redefinindo o seu papel na realização da acumulação de capital, com o processo de valorização fundiária e imobiliária, que explica as intensas transformações na morfologia da área. Tal morfologia, visualizada nos mapeamentos, revela o que persiste e o que muda e se insere no processo geral de reprodução desse espaço urbano, que advém como mudança morfológica, tanto do ponto de vista da forma, ou seja, da morfologia espacial, como do conteúdo social, isto é, da morfologia social. As formas metamorfoseiam-se e esse movimento ganha sentido de processo em realização, revelando a importância da terra urbana no processo de acumulação de capital nessa cidade. Primeiramente, terra urbana como moeda política, posteriormente, para a obtenção de renda, e, finalmente, terra urbana tornada plenamente mercadoria, quando o espaço é produzido e reproduzido como mercadoria, em uma busca incessante pela valorização, que implica a sujeição do valor de uso ao valor de troca.

Referências

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.

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.

CARLOS, A. F. A. **A condição espacial**. São Paulo: Contexto, 2011.

_____. A reprodução do espaço urbano no movimento do pensamento geográfico: uma via a construir. In: SERPA, A.; CARLOS, A. F. A. **Geografia urbana: desafios teóricos contemporâneos**. Salvador: EDUFBA, 2018. p. 415-430.

_____. **Espaço-tempo na metrópole: a fragmentação da vida cotidiana**. São Paulo: Contexto, 2001.

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.

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.

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

_____. **Palmas: memória da concepção**. Palmas, 1989a.

_____. **Palmas: manual orientador**. Palmas, 1989b.

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

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

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

_____. **A justiça social e a cidade**. São Paulo: Hucitec, 1980.

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.

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

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

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

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) – Universidade Federal do Tocantins, Palmas, 2018.

MASTERPLAN. **Palmas.** 2015. Disponível em: <<http://jaimelerner.com.br/pt/portfolio/palmas/>>. Acesso em: 14 jan. 2019.

MOURA, R. Grandes projetos urbanos e planejamento territorial. **Boletim Campineiro de Geografia**, Campinas, 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.](http://mzr21.com.br/imoveis/para-venda/em-palmas/no-bairro-alphaville-palmas/terreno-condominio/id-102.html)

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

OLIVEIRA, F. L.; LIMA JÚNIOR, P. 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; Buenos Aires: Editorial Café de las Ciudades, 2013. p. 167-190.

ORLA PALMAS. Naturatins; Investco; LG Engenharia. Palmas, 2000.

ORLA S/A. **A história da Orla.** 2001. Disponível em: <<http://projetoorlapalmas.com.br/orla.htm>>. Acesso em: 25 abr. 2017.

PALMAS ORG. **Projeto Orla.** [1999?]. Disponível em: <<https://www.palmasorgskyscrapercity.com/showthread.php?>>. Acesso em: 3 abr. 2018.

PALMAS PROJETO ORLA. Macro ordenamento territorial. GRUPOQUATRO, [2002?].

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

_____. **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. 155**, de 28 de dezembro de 2007. Plano Diretor Participativo do Município de Palmas-TO. Palmas, 2007.

_____. **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.

PALMAS. **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. 400**, de 2 de abril de 2018. Plano Diretor Participativo do Município de Palmas-TO. Palmas, 2018.

_____. **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.

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

PROJETO ORLA. Ruy Ohtake. [1999?].

QUAPÁ-FAUUSP. Fotos Palmas. 2015.

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.

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. 4, 1989a.

_____. Decreto n. 359, de 9 de março de 1989. Institui a Comissão de Implantação da Nova Capital do Tocantins – NOVATINS – e dá outras providências. **Diário Oficial [do] Estado do Tocantins**, Palmas, n. 7, 1989b.

_____. Lei n. 1.001, de 14 de julho de 1998. Autoriza o chefe do poder executivo a 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. 1.128, de 1 de fevereiro de 2000. Institui o Projeto Orla e adota outras providências. **Diário Oficial [do] Estado do Tocantins**, Palmas, n. 885, 2000.

_____. 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. 576, de 24 de agosto de 1993. 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. 264, 1993.

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

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

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 Arquitetura e Urbanismo) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2010.

VIEIRA, K. C. **Apropriação privada e valorização imobiliária na “orla” de Palmas, TO**: onde e quando os projetos disfarçam os verdadeiros planos. 2019. 137 f. Dissertação (Mestrado em Ciências do Ambiente) – Universidade Federal do Tocantins, Palmas, 2019.

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

Agradecimentos

Apresentamos nossos agradecimentos ao arquiteto Luís Hibelbrando Paz por permitir acesso irrestrito a seu arquivo pessoal de dados sobre a cidade de Palmas.

Submetido em: março de 2019.

Aceito em: agosto de 2019