



PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE GOIÁS
PRÓ-REITORIA DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA



MESTRADO EM DESENVOLVIMENTO E PLANEJAMENTO TERRITORIAL (MDPT)

LORENA SULINO ASSUNÇÃO

**OS INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO NA (RE)CONSTRUÇÃO DO ESPAÇO
URBANO DE APARECIDA DE GOIÂNIA (2001-2011)**

Goiânia

2014

LORENA SULINO ASSUNÇÃO

**OS INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO NA (RE)CONSTRUÇÃO DO ESPAÇO
URBANO DE APARECIDA DE GOIÂNIA (2001-2011)**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Desenvolvimento e Planejamento Territorial, do Departamento de Economia, da Pontifícia Universidade Católica de Goiás, para obtenção do grau de Mestre.

Orientadora: Profa. Dra. Deusa Maria R. Boaventura

Goiânia
2014

Dados Internacionais de Catalogação da Publicação (CIP)
(Sistema de Bibliotecas PUC Goiás)

Assunção, Lorena Sulino.

A851i Os instrumentos de planejamento na (re)construção do espaço urbano de Aparecida de Goiânia (2001-2011) [manuscrito] / Lorena Sulino Assunção. – 2014.
174 f. ; 30 cm.

Dissertação (mestrado) – Pontifícia Universidade Católica de Goiás, Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Desenvolvimento e Planejamento Territorial, 2014.

“Orientadora: Profa. Dra. Deusa Maria R. Boaventura”.

1. Planejamento urbano. 2. Política urbana – Aparecida de Goiânia (GO). I. Título.

CDU 711.4(043)

FOLHA DE APROVAÇÃO

LORENA SULINO ASSUNÇÃO

OS INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO NA (RE)CONSTRUÇÃO DO ESPAÇO
URBANO DE APARECIDA DE GOIÂNIA (2001-2011)

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Desenvolvimento e Planejamento Territorial, do Departamento de Economia, da Pontifícia Universidade Católica de Goiás, para obtenção do grau de Mestre.

Aprovada em: 14 de março de 2014.

BANCA EXAMINADORA

1. Profa. Dra. Deusa Maria R. Boaventura – Presidente (PUC-Goiás)

2. Prof. Dr. Antonio Pasqualetto – Membro (PUC-Goiás)

3. Profa. Dra. Adriana Mara Vaz de Oliveira – Membro (UFG)

AGRADECIMENTOS

À CAPES e ao Programa de Suporte à Pós-Graduação de Instituições de Ensino Particulares (PROSUP), pelo apoio financeiro que fomentou este trabalho.

À Deusa Maria Rodrigues Boaventura, orientadora competente e ética, pelo voto de confiança no meu trabalho e pelas trocas valiosas.

Aos professores Milena d’Ayala Valva e Aristides Moysés, pelas primordiais contribuições, no momento da qualificação, que permitiram um grande amadurecimento deste trabalho.

À Adriana Mara Vaz, que se dispôs a participar da banca de defesa desta dissertação com grande interesse, assim como o professor Antonio Pasqualetto.

Aos professores do MDPT, pela rica contribuição intelectual que nos proporcionaram. Sobretudo ao coordenador do curso, Antonio Pasqualetto, pela dedicação ao mestrado. Aos funcionários da PROPE e a secretária do MDPT, Luiza Maria Guedes, pela disponibilidade e presteza no atendimento aos alunos.

Aos servidores da Prefeitura Municipal de Aparecida de Goiânia, pelo auxílio na pesquisa e coleta de informações. À estagiária Raquel Santos pela assistência e compilação dos dados.

Aos colegas de mestrado, pelos momentos de trocas tanto no aprendizado como nos percalços dessa trajetória. Esta, com certeza, se tornou mais leve graças ao convívio em grupo.

Aos amigos que contribuíram de diversas formas durante cada momento destes anos, muitas vezes com dificuldades maiores do que eu suportaria, em outros momentos com problemas corriqueiros ou dividindo alegrias e conquistas que enriqueceram e enriquecem meus dias.

À minha avó Ana e toda minha família, pelas orações, apoio e compreensão nos momentos em que estive ausente. Especialmente aos meus pais, Nilton e Maria, aos meus irmãos, Graciana e Nilton Ozanam, e ao meu sogro, José Nazareno e minha sogra, Eleusa, pelo apoio logístico e amoroso, quando necessário, com minha pequena filha.

Ao Eliézer, meu companheiro de toda a vida, pela compreensão, amor, pelas trocas como amigo e arquiteto urbanista, pelo conforto e aconchego do dia a dia.

À minha pequena Cecília, por me mostrar todos os dias uma vida mais singela e ao mesmo tempo tão grandiosa.

A Deus e aos meus santos de devoção, por me permitirem viver cada momento dos meus dias sempre tendo muito a agradecer.

AS CIDADES E O CÉU

Quando se chega a Tecla, pouco se vê da cidade, escondida atrás dos tapumes, das defesas de pano, dos andaimes, das armaduras metálicas, das pontes de madeira suspensas por cabos ou apoiadas em cavaletes, das escadas de corda, dos fados de juta. À pergunta:- Por que a construção de Tecla prolonga-se por tanto tempo? Os habitantes, sem deixar de içar baldes, de baixar cabos de ferro, de mover longos pincéis para cima e para baixo, respondem:

– Para que não comece a destruição. E, questionados se temem que após a retirada dos andaimes a cidade comece a desmoronar e a despedaçar-se, acrescentam rapidamente, sussurrando: – Não só a cidade.

Se, insatisfeito com as respostas, alguém espia através dos cercados, vê guindastes que erguem outros guindastes, armações que revestem outras armações, traves que escoram traves.

– Qual é o sentido de tanta construção? – pergunta. Qual é o objetivo de uma cidade em construção senão uma cidade? Onde está o plano que vocês seguem, o projeto?

– Mostraremos assim que terminar a jornada de trabalho; agora não podemos ser interrompidos – respondem.

O trabalho cessa ao pôr-do-sol. A noite cai sobre os canteiros de obras. É uma noite estrelada.

– Eis o projeto – dizem.

(Ítalo Calvino)

RESUMO

O Plano Diretor Municipal e o Planejamento Estratégico Municipal são importantes instrumentos de planejamento urbano que podem contribuir com a atuação dos gestores municipais. Se ao Plano Diretor o Estatuto da Cidade confere determinações metodológicas e operacionais de elaboração, a maior flexibilidade e liberdade do Planejamento Estratégico permitem que este contribua com maiores oportunidades de adequação à necessidade urbana para a qual se propõe. Esta pesquisa apresenta como estes instrumentos de planejamento contribuíram para a construção e reconstrução do território urbano da cidade de Aparecida de Goiânia-GO. Uma cidade originalmente constituída como periferia de Goiânia, formada a partir de um parcelamento do solo predatório, sem infraestrutura ou políticas urbanas capazes de fixar uma população empobrecida no território da cidade. Para tal e através de um exame exploratório, foram conceituados a formação do espaço urbano e da cidade. Por meio de uma pesquisa descritiva, com o levantamento de documentos municipais, formulados durante a elaboração do Plano Diretor Participativo (PDP) de Aparecida de Goiânia em 2001, foi verificada a aplicação das leis do PDP à realidade municipal. Sabendo-se que o PDP foi elaborado com vistas à nova agenda urbana, que trata da competitividade entre cidades, verificou-se que apesar dos grandes ganhos que a cidade obteve com o planejamento urbano este permitiu a ampliação de ações estratégicas e mercadológicas, dentro das novas assertivas do urbanismo contemporâneo. Para tanto o agenciamento entre atores públicos e privados – principais formadores do espaço urbano – renegam o respeito ao cidadão e a inclusão social, agindo em virtude da especulação imobiliária.

Palavras-Chave: Aparecida de Goiânia; instrumentos; planejamento estratégico; plano diretor; política urbana.

ABSTRACT

The Master Plan and Municipal Strategic Municipal Planning are important instruments for urban planning that can contribute to the performance of municipal managers. If the Master Plan the City Statute confers methodological and operational determinations development, greater flexibility and freedom of the Strategic Planning allow it contributes to greater opportunities for adaptation to urban needs for which it is proposed. This research shows how these planning instruments contributed to the construction and reconstruction of urban territory of the city of Aparecida de Goiânia, GO. Originally incorporated as a city of Goiânia periphery, formed from a division of the predatory ground without infrastructure or urban policies capable of fixing an impoverished population within the city. To that end and through an exploratory examination, the formation of urban space and city were conceptualized. Through a descriptive study with a survey of municipal documents, formulated during the preparation for a management plan of Aparecida de Goiânia in 2001, there was the application of the laws of the máster plan to the municipal reality. Knowing that the máster plan was prepared with a view to the new urban agenda, which deals with the competition between cities, it was found that despite the large gains that the city got to urban planning that allowed the expansion of strategic and market share within the new assertions of contemporary urbanism. For both the agency between public and private agents - leading trainers of urban space - deny the respect for citizens and social inclusion, acting by virtue of property speculation.

Keywords: Aparecida de Goiânia; instruments; strategic planning; master plan; urban policy.

LISTA DE FIGURAS

| | |
|-------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Figura 01– Paradigmas de Farret | 20 |
| Figura 02 – Modelos das Teorias de Hoyt e Burgess | 21 |
| Figura 03 – Resumo da trajetória do planejamento urbano no Brasil | 55 |
| Figura 04 – Ciclo de processos do Planejamento Estratégico Municipal-PEM | 67 |
| Figura 05 – Povoado de Aparecida, década de 1940 | 72 |
| Figura 06 – Mapa de Goiás em 1920 com cidades, vilas e estradas | 74 |
| Figura 07 – Mapa de Parcelamento – 1 | 76 |
| Figura 08 – Mapa de Parcelamento – 2 | 79 |
| Figura 09 – Buriti Shopping | 81 |
| Figura 10 – Distrito Industrial do Município de Aparecida de Goiânia-DIMAG | 82 |
| Figura 11 – Mapa de Parcelamento – 3 | 83 |
| Figura 12 – Mapa das Regiões Administrativas | 87 |
| Figura 13 – Mapa das Áreas Programas da POCDE | 91 |
| Figura 14 – Mapa das Regiões de Planejamento de Goiás | 95 |
| Figura 15 – Bairros Independência Mansões e Jardim Tiradentes, Aparecida de Goiânia | 99 |
| Figura 16 – Gráfico do nº de famílias x oferta de lotes em Aparecida de Goiânia | 100 |
| Figura 17 – Mapa de levantamento da infraestrutura urbana em 2001 | 102 |
| Figura 18 – Mapa de levantamento da demografia em 2001 | 106 |
| Figura 19 – Mapa dos níveis de integração da RMG | 108 |
| Figura 20 – <i>Banner</i> publicitário da prefeitura de Aparecida de Goiânia | 116 |
| Figura 21 – Gráfico Alvarás x Áreas POCDE – 2009 a 2012 | 119 |
| Figura 22 – Gráfico Obras x Áreas POCDE – 2001 | 120 |
| Figura 23 – Gráfico Obras x Áreas POCDE – 2011 | 121 |
| Figura 24 – Vazios Urbanos – 2013 | 123 |
| Figura 25 – Raios Vazios Urbanos – 2013 | 125 |
| Figura 26 – Polo Empresarial Goiás-PEGO | 128 |
| Figura 27 – Área do PEGO no mapa da POCDE | 129 |
| Figura 28 – Evolução da ocupação do PEGO | 130 |
| Figura 29 – Localização Jardim Imperial, Aparecida de Goiânia | 133 |
| Figura 30 – Rua Dom Pedro, Jardim Imperial | 135 |
| Figura 31 – Evolução da obra do edifício residencial no Jardim Imperial | 136 |
| Figura 32 – Edifício residencial, Jardim Imperial | 137 |
| Figura 33 – Mapa de situação da quadra do edifício residencial, Jardim Imperial | 139 |

LISTA DE QUADROS

| | |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Quadro 01 – Síntese de terminologias do planejamento urbano no Brasil | 47 |
| Quadro 02 – Lista dos bairros das Áreas Impróprias para Ocupação-AIO | 156 |
| Quadro 03 – Lista dos bairros das Áreas Não Prioritárias para Investimento Público-ANIP | 157 |
| Quadro 04 – Lista dos bairros das Áreas Prioritárias de Ocupação-APO | 158 |
| Quadro 05 – Lista dos bairros das Áreas Prioritárias para Investimentos Públicos-APIP ... | 159 |
| Quadro 06 – Lista dos bairros das Áreas para o Desenvolvimento Estratégico-ADE | 160 |
| Quadro 07 – Lista dos bairros das Áreas para Crescimento Acompanhado-ACA | 161 |
| Quadro 08 – Evolução populacional das Regiões Metropolitanas Brasileiras 1950-2010 | 96 |
| Quadro 09 – Crescimento populacional em Aparecida de Goiânia | 100 |
| Quadro 10 – Incidência de pobreza nos municípios da RMG | 109 |
| Quadro 11 – Taxa de motorização em Aparecida de Goiânia | 112 |
| Quadro 12 – Frota de automóveis em Aparecida de Goiânia | 113 |
| Quadro 13 – Arrecadação de IPTU e ITU em Aparecida de Goiânia (2003-2013) | 117 |
| Quadro 14 – Arrecadação da Secretaria Municipal de Regulação Urbana e Rural, Aparecida de Goiânia (2009-2013) | 117 |
| Quadro 15 – Valores arrecadados com alvarás em Aparecida de Goiânia (2009-2013) | 118 |
| Quadro 16 – Quantidade de alvarás de construção por bairros, ano de 2009 | 162 |
| Quadro 17 – Quantidade de alvarás de construção por bairros, ano de 2010 | 164 |
| Quadro 18 – Quantidade de alvarás de construção por bairros, ano de 2011 | 166 |
| Quadro 19 – Quantidade de alvarás de construção por bairros, ano de 2012 | 168 |
| Quadro 20 – Relação de obras em Aparecida de Goiânia, ano de 2001 | 170 |
| Quadro 21 – Relação de obras em Aparecida de Goiânia, ano de 2011 | 171 |
| Quadro 22 – Distância dos lotes vazios a partir do marco zero, Aparecida de Goiânia – 2013 | 124 |
| Quadro 23 – Quantitativo de lotes vazios, Aparecida de Goiânia – 2013 | 124 |

LISTA DE TABELAS

| | |
|------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Tabela 01 – Movimento Pendular em Aparecida de Goiânia, anos de 2000 e 2010 | 104 |
| Tabela 02 – Comparativo do Índice de Bem Estar Urbano-IBEU | 111 |
| Tabela 03 – Índice de Desenvolvimento Humano Municipal na RMG (anos 1991, 2000, 2001) | 114 |

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACA – Áreas para Crescimento Acompanhado
ADE – Áreas para o Desenvolvimento Estratégico
AGEHAB – Agência Goiana de Habitação
AGETOP – Agência Goiana de Transportes e Obras
AIO – Áreas Impróprias para Ocupação
AMMA – Agência Municipal do Meio Ambiente
AMOB – Agência Municipal de Obras
ANIP – Áreas Não Prioritárias de Investimentos Públicos
APIP – Áreas Prioritárias para Investimentos Públicos
APO – Áreas Prioritárias de Ocupação
APP – Área de Preservação Permanente
ARCA – Associação para a Recuperação e Conservação do Ambiente
BNH – Banco Nacional da Habitação
CMEI – Centro Municipal de Educação Infantil
CNDU – Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano
CNPU – Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Política Urbana
COHAB – Companhia de Habitação
ConCidades – Conselho das Cidades
EIA – Estudo de Impacto Ambiental
EIV – Estudo de Impacto de Vizinhança
EMI – Escola Municipal Infantil
FJP – Fundação João Pinheiro
FNDU – Fundo Nacional de Apoio ao Desenvolvimento Urbano
GAP – Galeria de águas pluviais
Hab/Ha – Habitante por Hectare
IAB – Instituto de Arquitetos do Brasil
IBASE – Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas
IBEU – Índice de Bem-Estar Urbano
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDHM – Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
IMB – Instituto Mauro Borges
IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

IPTU – Imposto Predial e Territorial Urbano
LDO – Lei de Diretrizes Orçamentária
LOA – Lei Orçamentária Anual
M.Cidades – Ministério das Cidades
MDU – Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente
ONU – Organização das Nações Unidas
PDM – Plano Diretor Municipal
PDP – Plano Diretor Participativo
PEM – Planejamento Estratégico Municipal
PEMAS – Plano Estratégico Municipal para Assentamentos Subnormais
PNAFM – Programa Nacional de Apoio à Gestão Administrativa e Fiscal dos Municípios Brasileiros
PNDU – Política Nacional de Desenvolvimento Urbano
PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
POCDE – Lei de Política de Ordenação para o Crescimento e Desenvolvimento Estratégico
PPA – Plano Plurianual
RA – Regiões Administrativas
RIDE – Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno
RMG – Região Metropolitana de Goiânia
SEGPLAN – Secretaria de Estado de Gestão e Planejamento
SERFHAU – Serviço Federal de Habitação e Urbanismo
SFH – Sistema Financeiro da Habitação
SNPU – Secretaria Nacional de Programas Urbanos
UBS – Unidade Básica de Saúde
ZRBD – Zona Residencial de Baixa Densidade
ZRMD – Zona Residencial de Média Densidade

SUMÁRIO

| | |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| INTRODUÇÃO | 15 |
| 1 O ESPAÇO URBANO E A CIDADE NA ERA DO EMPREENDEDORISMO URBANO | 18 |
| 1.1 A FORMAÇÃO DO ESPAÇO URBANO E DA CIDADE | 19 |
| 1.2 O ESPAÇO URBANO, SEUS AGENTES E CONFLITOS | 24 |
| 1.3 O PRODUTO CIDADE, A NOVA QUESTÃO URBANA | 31 |
| 1.4 A CIDADE ESTÁ À VENDA! | 37 |
| 2 OS INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO URBANO NA GESTÃO MUNICIPAL | 44 |
| 2.1 PLANEJAMENTO URBANO | 46 |
| 2.2 PLANO DIRETOR MUNICIPAL – PDM | 57 |
| 2.3 PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO MUNICIPAL – PEM (POLÍTICAS ESTRATÉGICAS) | 64 |
| 2.4 A POLÍTICA ESTRATÉGICA DO PLANO DIRETOR DE APARECIDA DE GOIÂNIA | 71 |
| 2.4.1 Evolução Urbana de Aparecida de Goiânia | 71 |
| 2.4.1.1 Primeiro Período (1922 – 1935) | 72 |
| 2.4.1.2 Segundo Período (1935 – 1963) | 75 |
| 2.4.1.3 Terceiro Período (1963 – 1990) | 77 |
| 2.4.1.4 Quarto Período (1990 – 2001) | 80 |
| 2.4.2 O Plano Diretor de Aparecida de Goiânia | 84 |
| 2.4.2.1 Lei de Política de Ordenação para o Crescimento e Desenvolvimento Estratégico do Município de Aparecida de Goiânia (POCDE) | 88 |
| 3 A CONFIGURAÇÃO DO ESPAÇO URBANO DE APARECIDA DE GOIÂNIA | 94 |
| 3.1 CARACTERIZAÇÃO DO MUNICÍPIO DE APARECIDA DE GOIÂNIA | 94 |
| 3.2 APARECIDA DE GOIÂNIA APÓS O PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO .. | 114 |
| 3.3 A ESTRATÉGIA EM AÇÃO | 126 |
| 3.3.1 Polo Empresarial Goiás (PEGO) | 127 |

| | |
|----------------------------------------------------------------------------|------------|
| 3.3.2 Jardim Imperial | 132 |
| CONSIDERAÇÕES FINAIS | 141 |
| REFERÊNCIAS | 145 |
| APÊNDICES | 155 |
| APÊNDICE A – Lista de bairros de acordo com as Áreas Programas da POCDE .. | 156 |
| APÊNDICE B – Relação de alvarás de construção emitidos por bairros | 162 |
| APÊNDICE C – Relação de obras no município nos anos de 2001 e 2011 | 170 |

INTRODUÇÃO

A discussão acerca da problemática urbana de Aparecida de Goiânia não se dá somente pela sua posição econômica e política no cenário goiano, mas também por ser um município que, desde seu início, se desenvolveu como núcleo urbano periférico de Goiânia, portanto um complemento da metrópole. Logo, sofre, há décadas, com transformações em seu tecido urbano advindas da influência da cidade polo.

Aparecida de Goiânia foi vítima de ações do poder público e do mercado imobiliário, que efetivaram e fomentaram vastos loteamentos desconectados e sem infraestrutura, além de ocupações ilegais em todo seu território. Seguindo a lógica perversa do mercado fundiário capitalista, restrito, especulativo, discriminatório e com investimento público concentrado, que foi marco da expansão das periferias urbanas em todo o país.

A necessidade de se fazer uma reflexão mais aprofundada sobre a formação do espaço urbano de Aparecida de Goiânia se dá, portanto, para além da importância econômica e social dessa cidade no contexto da Região Metropolitana de Goiânia. Aparecida de Goiânia apresenta características singulares das novas ações de planejamento urbano que se colocam frente aos processos de produção da cidade contemporânea.

Na atualidade, o debate das questões urbanas que remetem a temas, como crescimento desordenado, reprodução da força de trabalho, equipamentos urbanos, movimentos sociais, uso e ocupação do solo, traz hoje como a nova questão urbana a problemática da competitividade urbana para as cidades, independentemente do seu porte.

As novas competências das cidades na era dessa competitividade, do empreendedorismo urbano, fazem com que os governos locais não se atenham a definições de zonas urbanísticas ou à publicidade turística. Essa era incorpora a mercadoria cidade como um produto que requer competência dos atores públicos e privados para sua inserção em outras zonas de atividades, como: empresariais, linhas de créditos através de bancos públicos e ampla divulgação que possa atrair investidores na promoção de feiras, centros de convenções e parques industriais e tecnológicos. Promove ainda, como um dos aspectos do seu planejamento estratégico, a capacidade das lideranças locais em definirem onde obras públicas financiadas pelo Estado irão se instalar, como a gestão dos programas de moradia.

Desse modo, manteve-se a perspectiva do mercado imobiliário, que visa a otimização e a maximização de empreendimentos em detrimento da inclusão de segmentos sociais de fora do mercado. É a transição que Harvey (1996) apresenta da gestão urbana para o empresariamento urbano, tratando a cidade como mercadoria ou objeto a ser capitalizado e

comercializado. Fato que possibilita a especulação e a valorização imobiliárias contra os conceitos de que, na cidade, os padrões urbanísticos devem se adequar à regulação social. O crescimento econômico impulsionado pela indústria – no caso de Aparecida de Goiânia, a indústria imobiliária – permite e permitiu um desenvolvimento quantitativo sem um incremento qualitativo na cidade.

O planejamento estratégico ou, neste caso específico, a política estratégica, mesmo sendo um tema bastante discutido, sempre apresenta questões contestáveis dependendo de quem o apresenta e o elabora. Em muitos casos, os cidadãos são manipulados e tornam-se defensores de ações que, na verdade, só beneficiam o mercado. Apesar de não ser um instrumento habitual nas gestões municipais (tem sua raiz na esfera privada com a proposta de adotar práticas mais objetivas na administração pública), é um instrumento já intrínseco às condutas públicas pelo país. Já o plano diretor é uma ferramenta rotineira nas condutas de urbanistas e gestores públicos no Brasil, especialmente após o estabelecimento das diretrizes do Estatuto da Cidade em 2001.

Em Aparecida de Goiânia, os gestores municipais, ao elaborar e implementar o Plano Diretor Participativo (PDP) no ano de 2001, colocaram em exposição ao mercado imobiliário, já pungente no município, uma nova cidade: uma cidade competitiva e pronta para ser comercializada, encoberta pelo planejamento urbano. Assim, investigar a construção do espaço urbano de Aparecida de Goiânia após o PDP, especialmente com a Lei de Política de Ordenação para o Crescimento e Desenvolvimento Estratégico do Município de Aparecida de Goiânia (POCDE), torna-se relevante por aproximar questões de ordem teórica à prática urbana e por contribuir na desmistificação de que o planejamento estratégico é algo permitido somente em megalópoles ou em cidades incorporadas ao panorama internacional do urbanismo.

A discussão terá como enfoque a análise da construção e reconstrução do espaço urbano da cidade de Aparecida de Goiânia após a implementação do PDP, com a criação da Lei de POCDE. Destes dois instrumentos de planejamento urbano do município serão analisadas as influências na formação da cidade, desde que o planejamento estratégico é o principal meio a ser seguido pela estrutura administrativa pública para a inserção das cidades na rede de competitividade urbana, especialmente através de alianças políticas com os segmentos que efetivam as ações e os projetos estratégicos.

Logo, para uma melhor compreensão acerca dos processos que envolvem as transformações das cidades dentro das concepções do empreendedorismo urbano, no Capítulo 1 apresentam-se conceitos sobre cidade e espaço urbano, referenciando alguns teóricos que

tratam desse assunto. Subdivide-se o capítulo em quatro partes: no tópico 1.1, são expostos os processos de formação do espaço urbano e da cidade, assim como suas singularidades; em seguida, item 1.2, o espaço urbano e seus agentes formadores são o foco; o tópico 1.3 trata a cidade dentro dos novos conceitos do empreendedorismo urbano, isto é, a cidade como um produto a ser comercializado; o item 1.4 discorre sobre a venda de cidades.

No Capítulo 2, apresentam-se os instrumentos de planejamento urbano comumente utilizados nas gestões municipais brasileiras. Tais instrumentos são conceituados nos itens 2.1; 2.2 e 2.3. O item 2.4 introduz o objeto de estudo: Aparecida de Goiânia. Traz uma breve periodização da evolução urbana do município, como surgiu seu primeiro (e, até o momento, único) plano diretor, particularizando em seguida sua política estratégica na Lei de POCDE.

O último capítulo focaliza Aparecida de Goiânia e seu espaço urbano. No item 3.1, são caracterizados o município, suas relações com Goiânia, seus problemas e suas particularidades. Após, tópico 3.2, uma análise de dados que demonstra como Aparecida de Goiânia se portou após seu plano diretor ter sido instituído. Finalmente, no item 3.3, exemplificam-se dois casos, o Polo Empresarial Goiás e o Jardim Imperial, como modelos de políticas estratégicas. Os exemplos pretendem mostrar como a apropriação dos conceitos do planejamento estratégico ou de políticas estratégicas podem se mostrar sutis no cenário urbano.

Para a produção deste estudo empregou-se a investigação exploratória, especialmente sobre a formação urbana e a cidade. Por meio da coleta de informações sobre a influência da implementação do PDP, especificamente da Lei de POCDE, na construção do espaço urbano de Aparecida de Goiânia, pôde-se levantar os elementos conceituais que asseguram a fundamentação teórica do trabalho. Os documentos das secretarias municipais e de relatórios, leis e mapas gerados durante a elaboração do PDP proporcionaram uma pesquisa descritiva, possibilitando a verificação da verdadeira aplicabilidade da POCDE. Foram recortadas duas áreas da cidade: Polo Empresarial Goiás e Jardim Imperial, entendidas como intervenções pontuais passíveis de demonstrar os agenciamentos dos setores público e privado na construção da cidade.

É importante salientar que a pesquisa apresentada para a cidade de Aparecida de Goiânia possui aspectos que são encontrados em diversas cidades, guardadas as devidas proporções, dado que a visão do empreendedorismo urbano já está latente nas administrações públicas do país.

1 O ESPAÇO URBANO E A CIDADE NA ERA DO EMPREENDEDORISMO URBANO

Entender e diferenciar as relações do espaço urbano e da cidade são fundamentais para a compreensão das questões urbanas que se apresentam nas cidades contemporâneas. Observa-se que, para a definição do espaço urbano, as relações sociais se tornam primordiais, enquanto, para a cidade, as relações de propriedade é que são essenciais como meio de dominação. Por isso é necessário apresentar concepções acerca do espaço urbano e da cidade, evidenciando a formação desses organismos e suas novas relações enquanto instâncias do urbanismo contemporâneo: a cidade como objeto/mercadoria urbana. Sobretudo no momento atual, em que o Estado se coloca como idealizador das políticas urbanas, propondo intervenções físicas e negando a prática socioespacial da cidade.

Para Lefebvre (1991, p.53), há uma distinção entre cidade e urbano. A cidade é tratada como algo imediato, tangível; o urbano como uma rede social, estabelecida e restabelecida pelo pensamento¹. No mais, a cidade e o urbano não podem ser entendidos sem as instituições urbanas, administrativas e culturais que os regem, ou seja, as instituições procedentes “das relações de classe e propriedade”. Adverte:

[...] esta distinção se revela perigosa e a denominação proposta não é manejada sem riscos. O urbano assim designado parece poder passar sem o solo e sem a morfologia material, desenhar-se segundo o modo de existência especulativo das entidades, dos espíritos e das almas, libertando-se de ligações e de inscrições numa espécie de transcendência imaginária. Se se adota esta terminologia, as relações entre a “cidade” e o “urbano” deverão ser determinadas com o maior cuidado, evitando tanto a separação como a confusão, tanto a metafísica como a redução à imediaticidade sensível. A vida urbana, a sociedade urbana, numa palavra “o urbano” não podem dispensar uma base prático-sensível, uma morfologia. Elas a têm ou não a têm. Se não a têm, se o “urbano” e a sociedade urbana são concebidos sem essa base, é que são concebidos como possibilidades [...] (LEFEBVRE, 1991, p.49).

Logo, o espaço urbano e a cidade são organismos distintos, porém complementares: a cidade é uma forma concreta da vida urbana, enquanto o espaço urbano se constitui pela organização social da existência urbana. Sublinha-se que o espaço urbano é reflexo das contradições que ditam a dinâmica de seu tecido, não é apenas um “mero cenário para as

¹ Salienta-se que: “o ‘urbano’ não é uma alma, um espírito, uma entidade filosófica” (LEFEBVRE, 1991, p.49), mas uma trama que se funde no território.

relações sociais, mas uma instância ativa para a dominação econômica ou ideológica” (MARICATO, 2012, p.168). O urbano coloca-se como o caminho para a reprodução da vida em todas suas dimensões, enquanto a cidade é o lugar vivido, da vida cotidiana onde sua realização é possível (CARLOS, 2007). Portanto, a cidade é, “ao mesmo tempo, produto e condição de processos sociais de transformação, vigentes na fase mais recente do desenvolvimento capitalista” (HARVEY, 1996, p.48). A produção do urbano se faz enquanto processo dinâmico que surge com a cidade, sem, contudo, se limitar a ela.

Assim, compreender a formação do espaço urbano e da cidade permite apreender como, na atualidade, as cidades estão assumindo um novo papel dentro do cenário urbano, isto é, um lugar de possibilidades estratégicas do empreendedorismo urbano. Harvey (1996) apresenta algumas opções que as gestões públicas estão tomando dentro desse novo panorama competitivo: a exploração de vantagens pelos recursos naturais (básicos), como o caso do petróleo, e pela localização; a atração do consumo por meio da inovação cultural e do entretenimento; o domínio das operações financeiras, de governo e da mídia e a redistribuição dos excedentes como meio de sobrevivência urbana.

1.1 A FORMAÇÃO DO ESPAÇO URBANO E DA CIDADE

Diversas correntes de pensamento buscam explicar a formação do espaço urbano. Inicia-se com os dois grandes paradigmas de Farret: equilíbrio e conflito. Dentro desses dois paradigmas, surgem as quatro principais escolas que procuram explicar o processo de formação do espaço urbano – Escola de Chicago e Escola da Economia Neo-Clássica, dentro do paradigma do equilíbrio; e Escola Institucionalista e Escola Marxista, de inspiração weberiana e marxista respectivamente, dentro do paradigma do conflito, como ilustra a figura 01 (MORAES, 1991).

Figura 01 – Paradigmas de Farret



Fonte: ASSUNÇÃO, L.S (2013).

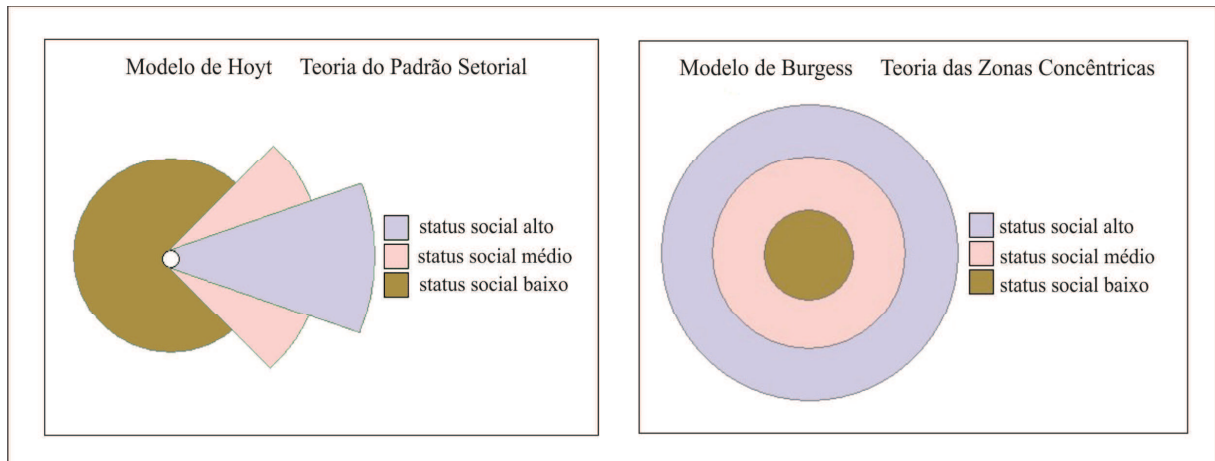
O paradigma do equilíbrio desconsidera os aspectos sociais e políticos da formação do espaço urbano e concede mais ênfase a características isoladas de natureza biológica e cultural, de preços de mercado e econômico. Parte do princípio de que o indivíduo ou grupo de indivíduos, por características comuns e motivos próprios, escolhem, de forma consciente e racional ou inconsciente e cultural, o seu lugar no espaço urbano, dele se apropriando conforme valores individuais ou grupais. É o homem agindo sobre a natureza. Destaca-se nesse paradigma a teoria ecológica da Escola de Chicago, para a qual os indivíduos tendem a um comportamento ideal.

[...] A unidade econômica básica é o indivíduo. Os indivíduos organizam-se em unidades maiores – famílias, grupos de interesses políticos, organizações de negócios – como uma maneira de obter ganhos com a especialização e as trocas. As preferências tendem a ser estáveis e independentes de preço. As pessoas fazem escolhas racionais, embora estas nem sempre produzam resultados esperados [...] (BRUE, 2011, p.484).

Para Deák (1985), na ausência da intervenção estatal, o conflito entre os indivíduos pelo uso do solo urbano tenderia ao crescimento espontâneo das cidades, conforme as teorias de Hoyt – “padrão setorial” e Burgess – “zonas concêntricas” (figura 02). A teoria de Hoyt (1939 apud DEÁK, 1985) organiza o espaço urbano a partir das zonas de preços das habitações de forma radial - os segmentos de menor faixa de renda ocupam os espaços deixados pelos de maior renda. Burgess (1974 apud MORAES,1991, p.13) apresenta a

“expansão urbana a partir de um centro de onde vão se formando anéis de ocupação de grupos sociais diferentes”, as chamadas zonas concêntricas.

Figura 02 – Modelos das Teorias de Hoyt e Burgess



Fonte: Nascimento (2013), adaptado pela autora.

Essas teorias têm sua raiz em Robert Park, com o chamado Darwinismo Social, que “caracteriza um equilíbrio dinâmico dos interesses dos grupos com diferentes tipos biológicos” (MORAES, 1991, p.13).

Constitui uma tentativa de transposição dos princípios básicos da ecologia vegetal para o urbano: competição, em razão da luta pela sobrevivência; dominação, dos mais adaptados ao meio ambiente; e sucessão, substituição de um grupo por outro no espaço. Neste sentido é uma interpretação naturalista da sociedade e de seu espaço. A Escola de Chicago é exemplo de aplicação do darwinismo social de Herbert Spencer, onde a ideia de equilíbrio social e espacial é parte do ideário. Entre seus maiores expoentes estão Ernest Burgess e Roderick Mckenzie. As numerosas críticas à Escola de Chicago são plenamente justificadas. Contudo, a contribuição dela é enorme e passível de ser recuperada criticamente: os conceitos de centralização, descentralização e segregação, entre outros, foram desenvolvidos pelos ecologistas humanos, e ainda hoje são considerados pelas diversas correntes que abordam o espaço urbano (CORRÊA, 1995, p. 82 e 83).

Outros autores (Bahiana, Kaiser e Weiss, Chapim) apresentam estudos para comprovar que, mesmo se os indivíduos têm soberania na escolha do seu espaço, o elemento político torna-se um fator determinante das decisões locais (MORAES, 1991). Este é sem dúvida o principal legado da teoria da Escola Ecológica, como também ficou conhecida a Escola de Chicago. Dentro dos seus princípios, pode-se afirmar que a cidade e o espaço

urbano são explicados pela disputa por territórios e pela acomodação dos usos, que se complementam e/ou se distanciam.

De outro lado, o estudo de William H. Form (1954 apud MORAES, 1991), apesar de se identificar com a teoria ecológica urbana, já mostra a importância das forças político-sociais na organização do espaço, com a existência de grupos sociais organizados (indústria imobiliária, grandes empresas) e de interesses bem definidos em competição. Nesse sentido, o espaço urbano é visto como o produto desse processo de competição. Identifica quatro organizações que dominam o espaço urbano:

- i. as imobiliárias e indústria da construção civil;
- ii. as grandes indústrias e as de utilidade pública;
- iii. os proprietários individuais e
- iv. as agências de governo local (que estão sempre alterando o zoneamento), os institutos de planejamento, as universidades etc.

Ao inter-relacionar esses quatro grupos com os elementos que articulam consequências no espaço – recursos, suas funções no mercado, comprometimento com o poder, imagem da cidade e sistema ideológico de valores que os norteiam -, Form (1954 apud MORAES, 1991, p.15) conclui que “as agências imobiliárias, a indústria da construção civil e as agências de governo exercem maior influência na formação do espaço urbano”. Essas organizações dominam o mercado de apropriação da terra urbana, como a indústria imobiliária, que controla o valor do solo.

Assim, percebe-se em Form a predominância do aspecto político sobre o aspecto econômico, o que a análise ecológica tradicional não leva em conta quando abandona a história como um importante registro na formação das cidades. Ou seja, não é um instrumento adequado aos novos modelos econômicos, estando mais ligada aos modelos do séc. XVIII. Para Moraes (1991, p.16), o “embate desta luta de alianças e conflitos se dá entre os interesses do mercado imobiliário e o Estado, ambos entendidos de forma segmentada”.

Dentro do paradigma do conflito, que acredita que a cidade se forma a partir da colisão de diferentes agentes sociais capazes de transformar a natureza, destacam-se Marx e Weber.

Weber (1920 apud MORAES, 1991, p.16) desenvolveu a teoria do Estado institucional, que “teria uma margem de manobra para regulamentar a luta entre as diferentes forças sociais que participam da formação do espaço urbano”. Para ele, os fenômenos urbanos apresentam tipos de dominação: a tradicional, orientada pelos hábitos vigentes; a afetiva, orientada pela emoção e a racional, que reúne estrategicamente meios e fins.

Já o trabalho de Marx enfatiza a cidade como fenômeno social e, apesar de não ter tratado especificamente da cidade em seus estudos, vários autores aplicam sua teoria como base para a explicação dos problemas urbanos, em especial os que dão destaque à questão fundiária. Contudo, a teoria marxista nega a autonomia do Estado, colocando-o como mero instrumento da classe dominante.

Marx constata que o Estado não é neutro em relação à base material da sociedade. O Estado não é um árbitro, e sim um conjunto de instrumentos coercitivos nas mãos de uma classe que procura perpetuar sua dominação sobre outras classes. A ideologia concebida como sistema de representações, como concepções de mundo, também não é independente das relações de produção. Geralmente constitui a ideologia da classe dominante, um conjunto de valores e idéias [sic] destinado a iludir as consciências e a permitir a reprodução das relações de exploração (DROUIN, 2008, p.88).

A partir das teorias de autores como Castells, Lojkin, Topalov e Lipietz se atribui ao mercado imobiliário o poder de ser o catalisador do valor da terra. O espaço urbano, segundo Castells (1983), é resultado das estruturas sociais, políticas e econômicas. Para Lojkin (1981), a política urbana é a forma de regulação social destinada a equalizar as contradições entre as forças produtivas, a política e a econômica, o Estado sendo um dos principais agentes na reprodução das relações sociais de produção do espaço urbano. Todavia, são os estudos de Topalov (1974 apud MARICATO, 2011) acerca da propriedade urbana e dos promotores imobiliários, e de Lipietz (1974 apud MARICATO, 2011) sobre a renda imobiliária que contribuem para os novos conceitos sobre as formas de produção do espaço urbano. Mesmo com algumas contradições, eles partilham da mesma perspectiva economicista para a formação do espaço urbano e da cidade e tornam-se complementares quando analisam a multiplicidade dos agentes que intervêm na definição do urbano e das cidades. De outro lado, no entanto, apesar de terem captado a problemática urbana, acabaram restringindo o urbano ao nível do consumo.

Outros autores, como Lefebvre (1991) e Harvey (1982), ampliaram as proposições acerca do espaço urbano e da cidade como o *locus* da reprodução da força de trabalho, da troca e do consumo. A atenção desses autores transferiu-se dos locais de trabalho, as fábricas do séc. XIX, para o espaço onde estavam ocorrendo os novos conflitos sociais²: a arena do

² Esses novos conflitos sociais para Harvey (1982) são as lutas pela sobrevivência no meio urbano: por habitação, equipamentos urbanos, infraestrutura etc. Ao relacionar o trabalhar e o viver, o autor pôde indicar que o capital domina o trabalho e o local de trabalho, além de todo o espaço onde a vida se instala, por meio

espaço urbano e da cidade. A partir de uma visão marxista, a cidade e o meio urbano tornaram-se um enigma, um desafio a ser revelado: “tratava-se de encontrar uma resposta política apropriada a uma urbanização crescente da economia e da vida social e política em todos os aspectos e escalas” (LIMONAD, 1999, p. 74).

Assim, percebe-se que, no decorrer da evolução histórica, a urbanização “não é estática, mas muda de caráter em termos de peso e significado/qualidade” (LIMONAD, 1999, p. 79). O espaço urbano e as cidades se desenvolvem com o tempo, mas sempre se moldam conforme o agenciamento de atores sociais específicos.

1.2 O ESPAÇO URBANO, SEUS AGENTES E CONFLITOS

A partir dessas duas vertentes sobre as concepções do urbano: uma que foca no espaço urbano como lugar da reprodução do trabalho, das relações sociais cotidianas e do consumo; e a segunda, que trata o espaço urbano dentro da perspectiva da reprodução dos bens de produção. O espaço urbano revela-se como o *locus* das relações sociais, políticas e econômicas, sendo a base espacial para o desenvolvimento da cidade. Logo a dinâmica formadora do espaço urbano segue o tripé: socioespacial, político e econômico.

O eixo econômico encontra no espaço urbano o local para a produção, a comercialização, os investimentos, enfim as mais variadas formas de transações comerciais, que conforme Santos (1993), configuram a dinâmica do dinheiro sobre o território. Onde as diferenças na apropriação do dinheiro e dos benefícios promovidos pelo Estado e mercado, revelam as diferenças sociais, causando impactos de ordem socioespacial. Mas existem relações sociais que extrapolam as questões de mercado e também são responsáveis pela configuração do espaço urbano, como os fazeres e saberes construídos coletivamente em um processo histórico de relação da comunidade com o lugar. Enquanto o processo político/democrático é o responsável por estabelecer e promover as leis que regem o espaço urbano.

Ao entender o planejamento urbano como um instrumento formador do espaço urbano (pois abrange questões das ordens sociais, políticas e econômicas) percebe-se que ele “contribuiu para ocultar a cidade real e para a formação de um mercado imobiliário restrito e especulativo”, manuseando um vasto aparato legal que em nada colabora com a melhoria da cidade dita ilegal (MARICATO, 2012, p.124).

das definições da qualidade e dos padrões de vida. Logo, todas as facetas da vida humana enquanto sociedade se desenvolvem no espaço urbano.

No Brasil, o planejamento urbano foi um dos responsáveis por delinear uma sociedade altamente desigual, desde a Lei das Terras em 1850 - precursora da formação das favelas atuais -, quando a instalação da propriedade privada passou a terra para o valor de troca e criaram-se os latifúndios. A população expulsa do campo veio às cidades na busca por trabalho nas indústrias. Os salários baixos³, contudo, permitiram a ocupação somente pelo planejamento urbano excludente, ou seja, em locais degradados. Os mais pobres e o homem do campo se viram obrigados a ocupar a cidade ilegal, periférica, uma vez que não possuíam condição financeira para fazer parte da cidade legal, central.

Dentro do tripé formador do espaço urbano apresentado, considera-se que, de acordo com Corrêa (1995), os agentes sociais responsáveis pela construção do espaço urbano são:

- i. os proprietários dos meios de produção, grandes industriais que, em função da dimensão de suas atividades, necessitam de grandes espaços, terrenos amplos, baratos e de fácil acesso, próximos a rodovias, portos, vias férreas;
- ii. os proprietários fundiários, interessados no valor de troca da terra e não no seu valor de uso e que têm interesse na expansão urbana na medida em que a terra urbana é mais valorizada que a rural;
- iii. os promotores imobiliários ou os incorporadores, os financiadores, os técnicos, os construtores e os comercializadores do espaço que, guardadas as devidas proporções, são interessados em viabilizar as promoções imobiliárias e acumular lucros com essas operações;
- iv. o Estado, que é um agente ao qual se pode atribuir todas as características apresentadas: grande industrial, consumidor de espaço e de localizações específicas e privilegiadas, proprietário fundiário e promotor imobiliário, quando negocia áreas com outros agentes sociais, sem deixar de ser o responsável por implantar e regulador as ações no solo urbano;
- v. os grupos sociais excluídos que, na informalidade de terrenos invadidos, ou nas favelas, efetivamente tornam-se modeladores do espaço urbano, produzindo seu próprio espaço independentemente dos demais agentes. São uma forma de resistência e, sobretudo, de sobrevivência.

Dentre esses agentes, a formação do espaço urbano ocorre principalmente pela interferência de uma parte do capital especializado na produção imobiliária, que procura dominar as decisões referentes à formação urbana. Contudo, tais agentes dependem

³ Os salários no Brasil, de acordo com Maricato (2012), nunca foram equalizados com o valor nem da moradia nem das condições básicas necessárias à reprodução da força de trabalho.

diretamente do Estado como viabilizador da “habitabilidade urbana, com o fornecimento dos serviços públicos e de leis que transformam o solo agrícola em solo urbano” (MORAES, 1991, p.18). A soberania popular e a democracia, assim, tornam-se servas do mercado.

De maneira que dois dos principais agentes na construção do espaço urbano: o mercado imobiliário/empresa e o Estado - “Ora o Estado, ora a empresa, ora os dois (rivais, concorrentes, mas que muitas vezes se associam) - tendem a se apoderar das funções, atributos, prerrogativas da sociedade urbana” (LEFEBVRE, 1991, p. 79).

Mas, durante a globalização da economia, com a concentração de capital nos centros industriais, o movimento por uma urbanização mais digna se fez imperativo. Houve a necessidade de reorganizar o espaço urbano, tornando “os sistemas urbanos eficazes tanto para implementar a acumulação de capital quanto para apaziguar a inquietação social”. Desse modo, o Estado desempenhou um importante papel no planejamento urbano, sendo o agente institucionalmente habilitado a empenhar a regulação social (LIMONAD, 1999, p. 79).

Assim, esses agentes, o Estado e o mercado, permitiram a formação de um novo objeto a ser comercializado: a cidade, trazendo à tona questões urbanas a serem desvendadas sobre esse novo produto.

A respeito das cidades, verifica-se que as europeias, a partir da Revolução Industrial, começaram a ser produzidas e identificadas à própria sociedade, dadas as transformações nos seus modos de produção - agora industrializados. A indústria, a princípio, se localizava fora da cidade, onde sua fonte de energia e matérias primas comumente se encontravam. Com o tempo, veio se aproximando das cidades uma vez que a mão de obra e o próprio mercado nelas agora haviam se estabelecido.

Esse movimento da indústria em direção à cidade produziu profundas transformações em sua morfologia: a industrialização negou a centralidade na cidade, fato identificado por Lefebvre (1991) como implosão, com a perda da potência social dos aspectos político e comercial citadinos. De acordo com ele, após a implosão aconteceria a explosão ou a projeção de fragmentos da malha urbana por uma vasta região - as periferias. Desse duplo processo: implosão e explosão, uma anticidade foi produzida, negando a cidade político-comercial.

Ainda sobre o processo de industrialização como vetor de produção da cidade, Lefebvre (1991, p. 142) afirma:

A industrialização produz a urbanização inicialmente de modo negativo (explosão da cidade tradicional, de sua morfologia, de sua realidade prático-sensível). [...]. A sociedade urbana começa sobre as ruínas da cidade antiga e da sua vizinhança agrária. No decorrer dessas mudanças, a relação entre a industrialização e a urbanização se transforma.

Ou seja, a sociedade moderna, preocupada em organizar a empresa e estabelecer a indústria, tornou-se incapaz de fornecer soluções para a problemática urbana. Favoreceu o crescimento de economias urbanas, como o déficit habitacional, haja vista as desigualdades físicas, espaciais e sociais que se alastram no território. Daí os temas em relação à moradia tornarem-se latentes com o crescimento industrial.

Em uma economia de industrialização tardia, como a brasileira, é fato que o mercado ocupe sua demanda na produção de mercadoria e não no consumidor final, acontecimento observável, como diz Moraes (1991), na ocorrência do mercado imobiliário em vender imóveis sem local ou sem casas prontas, até mesmo em loteamentos ilegais, como foi o caso de muitos imóveis da COHAB nas décadas de 1970 e 1980. Evento como esse ainda tem sido operacionalizado na atualidade pelo mercado imobiliário, com o programa federal Minha Casa, Minha Vida, quando são promovidos empreendimentos afastados dos centros urbanos, sem infraestrutura básica de boa qualidade, sempre com aval do Estado.

O próprio poder político torna-se criador privilegiado de escassez; estimula, assim, a especulação e fomenta a produção de espaços vazios dentro das cidades; incapaz de resolver o problema da habitação, empurra a maioria da população para as periferias; e empobrece ainda mais os mais pobres [...] (SANTOS, 1993, p.111).

Determinadas características, de acordo com Maricato (2012), são preeminentes nesse processo de urbanização industrializada: i) industrialização com salários reduzidos, que não permitem acesso de todos à moradia; ii) gestões urbanas com investimentos regressivos, obras que alimentam a especulação fundiária e não democratizam o acesso à terra; e iii) arbitragem nas leis, que se aplicam a uma parcela da população; à outra, a que se encontra em espaços inadequados à especulação imobiliária, é permissível o não cumprimento dessas leis.

Grande parte do crescimento das cidades brasileiras se deu fora de qualquer planejamento ou lei. São vastas áreas que sempre se encontraram à mercê dos planos, que podem ser consideradas como “*não cidades*”: as periferias extensas, que além das casas autoconstruídas, contam apenas com transporte precário, a luz e a água (esta sem abrangência

universal, mesmo em meio urbano)” (MARICATO, 2012, p.140). Ainda em relação às precárias condições de habitação a que estão fadadas as classes mais pobres da sociedade brasileira, a autora argumenta que este sistema é necessário ao mercado imobiliário:

A ilegalidade na provisão de grande parte das moradias urbanas (expediente de subsistência e não mercadoria capitalista) é funcional para a manutenção do baixo custo de reprodução da força de trabalho, como também para um mercado imobiliário especulativo (ao qual correspondem relações de trabalho atrasadas na construção), que se sustenta sobre a estrutura fundiária arcaica (MARICATO, 2012, p. 147 e 148).

Desse modo, uma nova miséria se desdobra: não mais a miséria proletária que a indústria produziu, mas uma miséria que tange os aspectos do ser humano como ser urbano.

A antiga miséria proletária se atenua e tende a desaparecer nos grandes países industriais. Uma nova miséria se estende, que toca principalmente o proletariado sem poupar outras camadas e classes sociais: a miséria do habitat, a miséria do habitante submetido a uma cotidianeidade organizada (na e pela sociedade burocrática e consumo dirigido). Para aqueles que ainda duvidariam de sua existência com classe, a segregação e a miséria de seu “habitar” designam na prática a classe operária (LEFEBVRE, 1991, p.142).

A cidade foi e continua sendo um objeto. Mas não um objeto que pode ser manipulado e manejado. A cidade é produto e obra dos seres humanos, sujeitos em seu processo de construção e organização. Para Lefebvre (1991, p. 47), a cidade “tem uma história; ela é a obra de uma história, isto é, de pessoas e de grupos bem determinados que realizam essa obra nas condições históricas”. Entretanto, a cidade considerada como obra de agentes sociais e históricos está intimamente ligada ao seu produto, que são atos, ações e condutas regulamentadas. Além de ser o palco dos principais conflitos sociais, é o local onde as mais diversas classes sociais vivem e se reproduzem (CORRÊA, 1995).

Conforme Moraes (1991, p. 31), “a estrutura espacial [a cidade] é, em última instância, um produto do processo de acumulação”. Ainda para o autor, a formação das cidades pode ser vista sob dois aspectos: primeiro, pela questão da distância que incorpora os custos de transporte entre mercadoria e/ou mão de obra; segundo, pelo custo da terra,

normatizada pelo Estado em função do mercado, dependendo da disposição de infraestrutura urbana.

Mas a representação da ‘cidade’ é uma ardilosa construção ideológica que torna a condição de cidadania um privilégio e não um direito universal: parte da cidade toma o lugar do todo. A cidade da elite representa e encobre a cidade real. Essa representação, entretanto, não tem a função apenas de encobrir privilégios, mas possui, principalmente, um papel econômico ligado à geração e captação de renda (MARICATO, 2012, p.165).

Para Villaça (2012b), a estrutura básica da cidade é como uma célula simples: o centro (núcleo) e o não centro. Com o crescimento da cidade, o chamado “não centro” se transforma em bairros. Ainda de acordo com ele (2012a), o centro de uma cidade é onde acontece a maior aglomeração de serviços, como hospedagem, trabalhos autônomos e relações de comércio. É a melhor localização para os equipamentos únicos de uma cidade, por estar situada na mais justa e democrática localização. Essa dinâmica da cidade é alimentada pelo tempo de deslocamento das pessoas ao centro (local onde se encontram os trabalhos e o comércio).

O controle do tempo de deslocamento é a força mais poderosa que atua sobre a produção do espaço urbano como um todo, ou seja, sobre a forma de distribuição da população e seus locais de trabalho, compras, serviços, lazer etc. Não podendo atuar diretamente sobre o tempo, os homens atuam sobre o espaço como meio de atuar sobre o tempo. Daí decorre a grande disputa social em torno da produção do espaço urbano e a importância do sistema de transporte como elemento da estrutura urbana. Daí decorre também a segregação como um mecanismo espacial de controle dos tempos de deslocamento (VILLAÇA, 2012a, p.69).

Os mais pobres acabam se instalando em lugares mais afastados, pois as áreas centrais, dotadas de ótima localização e por isso com melhor atendimento dos serviços públicos, são de interesse do mercado.

A demanda de solo urbano para fins de habitação também distingue vantagens locacionais, determinadas principalmente pelo maior ou menor acesso a serviços urbanos, tais como transporte, serviços de água e esgoto, escolas, comércio, telefone, etc., e pelo prestígio social da vizinhança. Este último fator decorre da tendência dos grupos mais ricos de se segregar do resto da sociedade e da aspiração dos membros da classe média de ascender socialmente (SINGER, 2007, p.27).

Villaça (2012a) relata a existência, nas cidades atuais, de centro dos ricos e centro dos pobres.

[...] constatação de que um centro é das elites e o outro é da maioria popular.

[...]

Porque ele [centro] se liga às mais importantes características de nossa sociedade brasileira, que são as desigualdades econômicas e de poder político. [...]

A diferença é que hoje se tornou mais gritante a separação entre o centro dos ricos e centro dos pobres, pois só hoje os mais pobres têm o ‘seu centro principal’; antes eles não tinham um principal, e sim vários subcentros.

A existência desses dois centros tornou mais evidente a separação entre as duas cidades: a cidade dos ricos e a cidade dos pobres (VILLAÇA, 2012a, p.155 e 156).

A cidade tratada como objeto tanto pelo mercado como pelo Estado fica à mercê do *marketing* urbano produzido pela sociedade de consumo, que se disfarça sob a forma de desenvolvimento econômico enquanto oculta a degradação urbana e ambiental que a cidade sofre.

[...] as grandes questões que restam por serem resolvidas: desigualdade social global e degradação ambiental. Se você perguntar o que essas políticas em curso realmente resolvem, a resposta é que elas solucionam a situação de uma casta capitalista, cada vez mais minoritária, que acumula grandes riquezas às custas dos demais (HARVEY, 2012a, p.17).

As modificações na cidade não são apenas resultados da “globalidade social”, afirma Lefebvre (1991, p. 46). Elas dependem também das relações diretas entre os grupos sociais – famílias, corporações, trabalho e outros. Contudo, não se reduzem a essas relações de proximidade, mas se encontram em um meio termo.

Ainda de acordo com Lefebvre (1991), o direito à cidade não se atinge simplesmente pela construção de moradias e outros bens materiais, mas por meio de uma sociabilidade que permita ao cidadão viver sua personalidade social. Essa sociabilidade é uma forma de

democracia direta, que vai além do direito ao voto. É o poder dos cidadãos de se apropriarem dos espaços urbanos, o que precisa acontecer coletivamente para permitir a apropriação individual. É uma democracia em que as pessoas têm o direito de controlar as formas de habitar a cidade, produzidas pelo homem de forma coletiva, permitindo que cada indivíduo tenha espaço para manifestar sua diferença, sem mascarar a segregação social e espacial que a cidade carrega. Nela,

à classe operária, vítima da segregação, expulsa da cidade tradicional, privada da vida urbana atual ou possível, apresenta-se um problema prático, portanto político. Isso ainda que esse problema não tenha sido levantado de forma política e que a questão da moradia tenha ocultado até aqui, para essa classe e seus representantes, a problemática da cidade e do urbano (LEFEBVRE, 1991, p.101).

O direito à cidade não está simplesmente no acesso ao que é palpável, ao que existe. É um direito de participar da elaboração do território urbano, de alterar a cidade, tornando-a acessível a toda massa da população. Não se trata somente do direito ao trabalho, educação, saúde ou moradia, mas do direito à cidade em toda sua amplitude. O que é renegado às classes mais pobres é o direito “à vida urbana, à centralidade renovada, aos locais de encontro e de trocas, aos ritmos de vida e empregos do tempo que permitem o uso pleno e inteiro desses momentos e locais” (LEFEBVRE, 1991, p.143). Surge então uma nova miséria, tratada por Lefebvre (1991) como miséria do habitat. Ela expropria as classes de menor renda dos melhores resultados das suas próprias atividades na cidade e no espaço urbano.

1.3 O PRODUTO CIDADE, A NOVA QUESTÃO URBANA

Cidade é diferente de município. Município é uma delimitação política; a cidade, pactuando com a definição de Villaça (2012b), não tem limite e muda com o tempo: cresce, extrapola o município, se conurba com outras cidades. O exemplo claro são as regiões metropolitanas, em que uma cidade engloba vários municípios. O que pode mudar é o poder político/administrativo.

Para a análise de qualquer aspecto das conurbações metropolitanas, convém destacar desde o início a seguinte questão: no Brasil, antes dessas conurbações, a cada cidade correspondia um município, e vice-versa: a cada município correspondia uma, e uma só, cidade. Há décadas isso deixou de ocorrer. As conurbações metropolitanas se encarregam de sepultar essa realidade de outrora, uma vez que vieram a constituir um novo tipo de cidade. A partir delas, a uma cidade passaram a corresponder vários municípios e, portanto, vários prefeitos e várias câmaras municipais (VILLAÇA, 2012a, p.229).

Uma cidade não para de crescer no limite municipal estabelecido por lei de perímetro. É irreal crer que uma cidade termina ao se atravessar uma avenida ou um rio. O que termina é o domínio político/administrativo da cidade; dentro das esferas econômicas, sociais e geográficas, esse limite é artificial.

Assim, percebe-se que, na atualidade, a nova questão urbana a ser discutida é a emblemática ordem da competitividade urbana, trazida para a estrutura do território urbano pela globalização. Desde a recessão de 1973, quando muitas economias capitalistas passaram por um período difícil, mudanças no gerenciamento urbano com o envolvimento do mercado já podiam ser notadas. Mas foi a partir de 1985⁴ que várias linhas de ação indicaram aos governos urbanos o caminho que deveriam traçar para sobrepor as condições deploráveis em que muitos se encontravam: o caminho de serem arrojados e empreendedores (HARVEY, 1996). A pauta adotada para a problemática urbana, que antes era assertiva em assuntos como crescimento desordenado, uso do solo, equipamentos urbanos, déficit habitacional, entre outros, iria agora englobar um novo tema: a cidade como objeto, mercadoria, ou seja, a competitividade urbana. Tema dúbio e que gera polêmicas, embora, para muitos dirigentes políticos e para os empresários, os ganhos sejam maiores que os riscos a serem enfrentados. Contudo, para a sociedade, que arca com os riscos, essa equação nem sempre teve ou tem resultados somente positivos.

[...] atrás da máscara de muitos projetos bem-sucedidos, se encontram sérios problemas sociais e econômicos, os quais, em muitas cidades, estão assumindo a forma geográfica de uma cidade dual: de um centro renovado cercado por um mar de pobreza crescente (HARVEY, 1996, p.62).

⁴ De acordo com Harvey (1996, p. 49) foi durante um colóquio em Orleans que “acadêmicos, homens de negócios e políticos de oito grandes cidades de sete países de capitalismo avançado” entraram em consenso sobre a necessidade de se abrir as estruturas públicas para o empreendedorismo urbano.

Diante da transição do “gerenciamento urbano para o empresariamento urbano”, alguns impactos são sentidos: de um lado, uma “maior fragmentação do espaço social urbano em bairro”; por outro lado, a “cidade enquanto unidade física rigidamente delimitada”, que se torna sem propósito. O que se tem é um tipo de “cidade expandida” (HARVEY, 1996, p.51). A ocupação do espaço da cidade submete-se à propriedade privada do solo urbano, que é mediado pelo mercado imobiliário (CARLOS, 2007, p.73).

Para o bom êxito das relações público-privado na constituição da cidade-empresa é necessária a anuência dos cidadãos, que, geralmente despolitizados, são transportados pelas ideias de *marketing* urbano e atuam como grandes incentivadores do progresso preeminente que a venda das cidades pode gerar. Negando a cidade como espaço político e instaurando um falso patriotismo cívico, são estimulados pela mídia e pelos empreendedores (VAINER, 2012).

Através da organização da empresa, o planejamento urbano promovido pelo Estado torna-se corrupto, favorecendo acordos e associações com o mercado. A empresa acaba por gerar um impacto profundo, tanto nos processos políticos, como nos econômicos do município (SANTOS, 1993).

A sociedade civil, através de seus grupos organizados, ligados a outros setores da economia, fica na perplexidade diante dos fatos em que a ação do Estado é sempre explicada como sendo para o bem de todos, assim como, as ações dos empreendedores sempre são colocadas como pujança econômica, progresso, mais emprego e desenvolvimento. Nunca são de fato avaliados os resultados destas intervenções, a nível de seus impactos sobre o espaço urbano, seja o construído, seja o ainda não ocupado.

Há um verdadeiro fascínio dos grupos da sociedade civil, composto em sua maioria por migrantes recentes, pelos “progressos” alcançados pelas obras dos empreendedores imobiliários e do Estado que são vistas como símbolo do desenvolvimento e da “civilização urbana do mundo moderno”. Desse modo, o Governo é tanto melhor, quanto maior for o número de obras que empreender. A cidade é coisificada e cada lançamento imobiliário aproxima-a de uma metrópole, uma grande cidade, enfim da “riqueza para todos”. É o sonho da cidade grande como símbolo do progresso. Tudo dentro de uma lógica política decorrente de uma postura ideológica da classe dominante assimilada por toda a sociedade civil (MORAES, 1991, p. 05).

As relações econômicas, políticas e sociais da sociedade brasileira têm sua raiz na relação “amistosa” entre patrão e empregado, assegurada pelos colonizadores portugueses (HOLANDA, 1995). Estes, para adquirir uma convivência pacífica na colônia, se acomodaram à situação encontrada, sendo capazes de renunciar ao seu modo de viver,

alimentar e até mesmo ao seu linguajar para se adaptarem aos hábitos dos nativos. Dentro de padrões intrínsecos da cultura brasileira como esse, é notório que o agenciamento do mercado com o Estado se dê de forma natural. Estes padrões de comportamento estão intrínsecos ao processo de urbanização brasileira, em que

A herança escravocrata e o desprestígio do trabalho, o patriarcalismo e a condição inferiorizada da mulher, o patrimonialismo e a privatização da esfera pública, o personalismo e a rejeição a relações impessoais e profissionais, o clientelismo e a universalização da política do favor contrariamente ao reconhecimento dos direitos, a tradição autoritária negando a cidadania, estão presentes em cada m² da cidade periférica (MARICATO, 2011, p.130 e 131)

Dentro dos moldes da sociedade patriarcal portuguesa, em que o patriarca detém o comando político, econômico e social da família, surge, no Brasil, uma sociedade paternalista, com o patriarca colocando toda sua família para viver do Estado. Assim, tudo se mistura: o que é do Estado e o que é privado. Tudo é apenas uma questão de ajuste para cada tipo de relação. O Estado brasileiro é, na sua origem, privatizado pelas elites paternalistas. O patrimonialismo está inerente à política e à administração pública brasileiras desde o início da colonização, quando o Brasil, colônia de Portugal, era patrimônio do Rei. A incorporação dos métodos de distribuição de terras (capitanias hereditárias), já conhecidos de Portugal, dissemina o modelo patrimonialista no território brasileiro com os latifúndios.

Embora a urbanização da sociedade brasileira se dê praticamente no século XX, sob o regime republicano, as raízes coloniais calcadas no patrimonialismo e nas relações de favor (mando coronelista) estão presentes nesse processo. A terra é um nó na sociedade brasileira... também nas cidades. A legislação é ineficaz quando contraria interesses de proprietários imobiliários ou quando o assunto são os direitos sociais (MARICATO, 2012, p.150).

Com esse modelo, disseminam-se também o coronelismo e o nepotismo, que são formas de espólio da administração pública. Assim, uma administração pública enraizada no patrimonialismo, que não separa a dominação pública da privada, é uma relação familiar, normal.

[...] o fato de julgarem perfeitamente normal a aquisição de certo gênero de vantagens pessoais por intermédio de indivíduos com os quais travaram relações de afeto ou camaradagem, e não compreenderem que uma pessoa, por exercer determinada função pública, deixe de prestar a amigos e parentes favores dependentes de tal função.

[...]

O que principalmente os distingue é, isto sim, certa incapacidade, que se diria congênita, de fazer prevalecer qualquer forma de ordenação impessoal e mecânica sobre as relações de caráter orgânico e comunal, como o são as que se fundam no parentesco, na vizinhança e na amizade (HOLANDA, 1995, p.134 e 137).

Nesse modelo, o Estado aparece inúmeras vezes como representação da classe dominante, determinando investimentos em locais já capitalizados pelo mercado e permitindo alterações, acréscimos e tantas outras articulações nas leis em razão dos agentes imobiliários que articulam seus interesses preterindo os interesses básicos e essenciais da população. “O poder estatal e os grandes interesses econômicos só podem então conceber apenas uma estratégia: desvalorizar, degradar, destruir a sociedade urbana” (LEFEBVRE, 1991, p. 78).

O Estado, contudo, é o único agente dessa produção urbana que tem o papel de mediador entre os interesses do mercado imobiliário e o zelo pelos interesses dos cidadãos. Ele é o responsável pela criação de políticas que visem equalizar as desigualdades sociais e regionais, haja vista que o mercado não é o agente fomentador de políticas sociais, mas assume uma atitude duvidosa, agindo conforme seus interesses.

As variadas formas de associação público-privada podem ser exemplificadas nas agências de Estado. Nessas, grupos empresariais, amparados pela legislação, se associam ao poder público na formação de Sociedades de Economia Mista, que são instrumentos céleres na transferência de recursos financeiros, fundiários e políticos. Em Goiás, este modelo se propagou tanto nas principais cidades como no Estado (vide AMMA, AMOB, AGEHAB, AGETOP). Nos últimos anos, esse agenciamento vem sendo responsável pela criação de empresas públicas que atuam no mercado e que, mesmo sem perder o sentido público, perseguem explicitamente fins lucrativos (BORJA; FORN, 1996). E um outro fato interessante dessa relação é a alternância de empresários nos cargos de Estado, muitas vezes na figura do próprio governador.

Em Goiás, o Estado sempre teve sua ação altamente influenciada pelo capital imobiliário e seus agentes empreendedores que, muitas vezes, se alternam em posições de comando no Estado e no referido mercado. A ação do Estado sempre se deu sob a égide do planejamento, e, em todos os momentos desde a criação da cidade, foi instrumento legitimador das ações estatais (MORAES, 1991, p. 24).

O conceito de posse, ao qual se ligam o Estado e o mercado nesse processo de organização urbana, preocupados sobretudo com a cidade-mercadoria, se relaciona de forma única com o território. Entendido como o espaço das ações humanas, local de pertencimento, que permite ao homem sua identificação com o lugar, “onde a história do homem plenamente se realiza a partir das manifestações da sua existência” (SANTOS, 1999, p.07), o território também vai além das delimitações físicas. É também um espaço delimitado por e a partir das ideias de poder, é um campo de forças. O conteúdo (tanto o econômico, fiscal, financeiro ou geopolítico) e o poder no território mudaram e mudam frequentemente no mundo globalizado. O que governa o território é o dinheiro mundial ou global, que busca a priori seus melhores locais de investimentos.

É desse modo que as lógicas do dinheiro se impõem ao resto da vida social. Assim, o dinheiro cria sua [própria] lei e a impõe aos outros, forçando mimetismos, adaptações, rendições, a partir de duas outras lógicas complementares: a das empresas e a dos governos mundiais (SANTOS, 1999, p. 11).

Diz ainda Santos que,

Desse modo, o território não é apenas o teatro do jogo econômico; ele se torna fator determinante. Tal como ele se organiza para a modernidade, o território é a base comum de operação para todos os atores, mas é sobretudo favorável às corporações. [...] uma vontade política. O papel do Estado é decisivo. Há, de um lado, premeditada escolha das infraestruturas a instalar e de sua localização, com a criação de equipamentos do interesse específico de certas atividades. [...] (SANTOS, 1993, p.107).

Ilustra-se que, apesar da governança desse dinheiro global, o território ainda se impõe no cenário dessa disputa.

Basta refazermos mentalmente o mapa do dinheiro no Brasil e nele encontraremos um lugar onde há todas as modalidades possíveis de dinheiro (São Paulo), e outro onde a única modalidade de dinheiro possível é o dinheiro-moeda (um ponto isolado no estado mais pobre). Em outras palavras, o território também pode ser definido nas suas desigualdades a partir da ideia [sic] de que a existência do dinheiro no território não se dá da mesma forma. Há zonas de condensação e zonas de rarefação do dinheiro (SANTOS, 1999, p.10).

Mas esse território da cidade fica à deriva dos interesses públicos quando beneficia os agentes privados. Renegando ao território urbano suas verdadeiras atribuições, moradia, educação, saúde etc., promovendo “empreendimentos imobiliários pontuais e especulativos do que a melhoria das condições em um âmbito específico” (HARVEY, 1996, p.53), essa parceria tem um fim especulativo onde os riscos inerentes são em sua maioria assumidos pelo setor público e o setor privado se beneficia dos bônus dessa parceria. O que permite ao capital sua mobilidade geográfica e a comercialização de parcelas da cidade.

1.4 A CIDADE ESTÁ À VENDA!

[...] na realidade, a venda da cidade como um espaço para atividades depende muito da criação de um imaginário urbano atraente (HARVEY, 1996, p.60).

Mercado é o que permite que se viva socialmente, cada um com seu interesse. É uma forma de coexistência entre os homens. O mercado suplanta as relações entre estranhos e mesmo entre inimigos, os quais, por interesses comuns, fazem suas relações. Mercadoria é o que tem valor na sociedade de mercado.

Uma mercadoria, disse Marx, é algo produzido para obtenção de lucro e capaz de satisfazer às necessidades humanas, independentemente de as necessidades ‘surgirem do estômago ou da fantasia’. Essa mercadoria pode satisfazer essas necessidades diretamente, como meio de subsistência, ou, indiretamente, como meio de produção (BRUE, 2011, p.178).

Ainda,

Além do valor de uso ou utilidade, uma mercadoria possui um valor de troca, normalmente denominado simplesmente ‘valor’. O que determina o valor de uma mercadoria? A importante resposta de Marx: o tempo de trabalho socialmente necessário embutido na mercadoria [...] (BRUE, 2011, p.178).

Com o mercado instalado e, conseqüentemente, os meios de troca, o dinheiro aparece como resultado de uma medida de valor. Para Santos (1999, p. 08),

O dinheiro aparece em decorrência de uma vida econômica tornada complexa, quando o simples escambo já não basta, e ao longo do tempo acaba se impondo como um equivalente geral de todas as coisas que existem e são, ou serão, ou poderão ser, objeto de comércio.

Com a crescente dos negócios, das trocas, vê-se a necessidade de uma regulação, a qual visa garantir uma estabilidade nas relações, dando origem ao estado regulador: o “Estado territorial, o território nacional, o Estado nacional, que passam a reger o dinheiro” (SANTOS, 1999, p.09). Contudo, a expansão dos mercados internos e externos, transformando tudo em objeto de troca, valoriza a troca antes que o uso, desencadeando, desse modo, um “dinheiro global fluido, invisível, abstrato, mas também despótico, que tem um papel na produção atual da história, impondo caminhos às nações”.

Dentro dessa extensão do mercado, assim como o dinheiro o território também se expandiu, seus conceitos deixaram de ser conferidos apenas como “o valor de cada pedaço de chão [...] pelo próprio uso desse pedaço de chão” para o tornarem produto do mercado (SANTOS, 1999, p.09 e 10).

A partir da percepção de que o espaço social, ou, no caso, o espaço urbano é algo produzido, elaborado pela sociedade, logo produto do trabalho humano, insere-se nele o caráter de mercadoria (LEFEBVRE, 1991; HARVEY, 1996; VILLAÇA, 2012a).

Para Lefebvre (1991), na cidade industrial, a forma mercadoria e seu conteúdo, o valor de troca, conduziram a uma condição de equivalência intercambiável – desde os lotes de terra passando pelos encontros, trocas e outras formas de comercialização – trazendo à tona o contrato de compra e venda. Desse modo, na cidade industrial, o que impera é a segregação socioespacial: que nega tanto a cidade, porque lhe confere o título de produto ao invés de obra; quanto o urbano, cujo conteúdo está no valor de uso e na apropriação de tempo e espaço. De acordo com Lefebvre (1991), os processos de industrialização e de urbanização não têm sentido quando não concebem a sociedade urbana como objeto e fim.

Mas, se o que valoriza a propriedade urbana são as benfeitorias nela atribuídas e não simplesmente sua forma pura, apenas os benefícios urbanos não bastam para agregar valor à terra. Na cidade, existem lotes que dispõem das mesmas infraestruturas, mas possuem valores diferenciados. Aqui se encontra um importante elemento urbano: a localização (SINGER, 1982).

No cenário da cidade industrial, uma nova mercadoria se encontra à venda: a própria cidade. Porém, para comercializá-la, são necessários arranjos políticos, alterações nas

legislações e, antes de qualquer coisa, o vendedor. Sim, o vendedor! Quem ou quais serão os vendedores interessados em fazer valer todo e qualquer metro quadrado dentro da cidade? Os cidadãos estão em sua maioria preocupados apenas com as questões rotineiras e cotidianas que a vida urbana lhes atribui, sem saber se querem ou não entrar nessa roda que não cessa. Outra parte dos cidadãos, essa a quem a cidade é negada, busca apenas um pouco de urbanidade, ou seja, dignidade urbana. Quem, então, está pronto para vender a cidade senão os próprios governantes e legisladores, prontos para tornar as cidades competitivas na economia moderna, incorporando os aspectos empresariais à gestão pública, não por ser esse planejamento empresarial um caminho mais objetivo, mas porque visa, sobretudo, a lógica do dinheiro, a lógica da concorrência? Esse é o ensinamento que vem do setor empresarial para as gestões municipais com o planejamento estratégico: a competitividade dos municípios na busca por investidores, a venda de cidades.

É necessário enfatizar que, quando se fala na comercialização de cidades, não é simples a verificação do que está à venda. Afinal, o que se vende tende a ser compatível com o interesse de quem compra e aí uma infinidade de atributos podem ser negociados: desde parques industriais, espaços para convenções, centros comerciais, arenas esportivas, bairros residenciais (elitizados ou populares), ou mesmo campus universitário (HARVEY, 1996; VAINER, 2012; MARICATO, 2012).

[...] a competição interurbana e o empresariamento abriram o espaço urbano dos países capitalistas avançados a todos os tipos de novos padrões de empreendimento imobiliário, mesmo que o resultado 'líquido' disto tenha sido a reprodução em série de parques de ciência, da elitização de bairros, de centros de comércio internacional, de centros culturais e de entretenimento e de shopping centers de grande escala com fachadas pós-modernas (HARVEY, 1996, p.57).

Para tanto, os agentes do mercado imobiliário atuam de forma incisiva na elaboração das leis e na promoção das cidades. Evidentemente, leis que atendam seus interesses, pois, em todo o país, é nítida a convivência do poder público com o mercado imobiliário na produção de leis para os mais ricos e na falta dessas para os mais pobres. Fica claro que, durante a formação dos planos urbanísticos, “os únicos dispositivos autoaplicáveis que os interesses imobiliários toleram são os referentes ao Coeficiente de Aproveitamento. Fora ele, apenas princípios gerais” (VILLAÇA, 2012a, p. 191). Não obstante, destacam-se os abonos fiscais, apoios institucionais e financeiros e provisão de infraestrutura pelo poder público para a

valorização da mercadoria cidade e sua competitividade no mercado de cidades. É uma forma de assegurar que os interesses do mercado estejam contemplados no processo de planejamento urbano, reafirmando a parceria público-privada. Parceria encarregada em “alavancar investimentos privados com fundos públicos” (ARANTES, 2012, p.22).

A respeito dessas alianças de interesses entre o mercado imobiliário e o Estado, Carlos (2007) diz haver benefícios para os dois lados da parceria. Se, por um lado, o setor imobiliário necessita de novos espaços para continuar se reproduzindo e de espaços com infraestrutura cada vez mais moderna, espaços mais raros e mais dispendiosos, tornando a mercadoria cidade cobiçada, de seu lado o poder público é acionado a criar novas estratégias capazes de permitir a reprodução do capital. Essas políticas, muitas vezes nomeadas como estratégicas, pedem transformações que mudam significativamente as cidades, como leis que alteram o zoneamento ou mecanismos de remembramento de terrenos urbanos, que permitem o aumento do coeficiente edificável e, logo, uma maior verticalização.

No Brasil, os problemas urbanos são ocasionados principalmente pela desigualdade de poder político e desigualdade econômica, que assombram o país. Não pela ausência de leis urbanísticas, como divulga o sistema dominante. O caos urbano não está instalado por falta de planejamento ou leis, mas pela injustiça social que impera na sociedade brasileira.

No país, onde a lei é ignorada, clama-se por mais leis! Mais leis são pedidas, em vez de denunciar o descaso para com as leis que já existem. Em vez de se destacar uma realidade concreta, estimula-se a mumificação do Plano Diretor (VILLAÇA, 2012a, p.218).

O poder político e, conseqüentemente, as leis existem porque uma minoria é responsável tanto por elaborá-las, como os planos urbanos, como por cumpri-las. Enquanto isso, grande massa da população com menos acesso aos recursos econômicos e urbanos fica à mercê dessa política pública. Os planos urbanos são amplamente difundidos pelo país, com aplicação de leis que se adaptam apenas a uma parte da cidade, o que acaba por conferir cidadania somente a esta parte.

Além disso, os problemas urbanos são altamente manipulados pela ideologia dominante; um exemplo disso é precisamente uma questão que diz muito de perto ao planejamento urbano: é consenso entre os ‘competentes’ que o Plano Diretor é um assunto complexo e, por isso, só compreendido pelos mais instruídos. Os menos instruídos precisam fazer curso de capacitação para compreendê-lo. Os mais pobres, parece ser consenso, não ligam para o Plano Diretor porque são ignorantes, e uma das consequências disso seria o fato de eles não terem consciência social nem visão de conjunto de longo prazo da cidade e de seus problemas. [...]. A questão fundamental é que, se os mais pobres não dão importância ao Plano Diretor [...] é porque este nada tem a lhes oferecer. [...] também ser falso que os mais ricos têm maior consciência dos problemas gerais da cidade e dos seus problemas de longo prazo; mostra que os mais ricos pensam, isto sim, na qualidade de vida dos bairros onde moram e/ ou frequentam e no valor de seus imóveis, e que temas como zoneamento ou meio ambiente, por exemplo, interessam a eles se estiverem vinculados a esses valores (VILLAÇA, 2012a, p. 75).

Essa exclusão urbana é representada pelas vastas ocupações ilegais por todo o país, que são suprimidas da cidade legal. Essas ocupações ilegais não aparecem na imagem da cidade que a classe dominante mostra. Elas já são quase a maioria em muitas cidades, mas ainda não possuem voz nem vez⁵. Essas ocupações, conforme o local onde se situam, recebem denominações diversas como: favelas, áreas de posse, invasão, vilas etc, e são permissíveis pela sociedade. O que não é permitido a eles é o direito à cidade. Mas todos esses termos designam a mesma condição urbana, que está fora dos padrões imobiliários dominantes. São obras do processo de urbanização segregador do território brasileiro, que tem suas origens no patrimonialismo e clientelismo pré-republicanos (MARICATO, 2012).

A exclusão urbanística, representada pela gigantesca ocupação ilegal do solo urbano, é ignorada na representação da ‘cidade oficial’. Ela não cabe nas categorias do planejamento modernista/funcionalista [...]. Ela não cabe ainda, de modo rigoroso, nos procedimentos dos levantamentos elaborados pela nossa maior agência de pesquisa de dados, o IBGE. E, por incrível que pareça, os órgãos municipais de aprovação de projetos, as equipes de urbanistas dos governos municipais e o próprio controle urbanístico frequentemente desconhecem esse universo (MARICATO, 2012, p.122).

Existem programas urbanos que visam essa parcela da população com o atendimento de moradias, regularização fundiária, serviços urbanos. Mas sabe-se que essas políticas também visam, sobretudo, a acomodação dos mais vulneráveis socialmente, para transformar

⁵ De acordo com dados do IBGE (1999), apresentados por Maricato (2012, p.153 e 154), mesmo se tratando de dados subdimensionados, os moradores de favelas no Rio de Janeiro já contabilizavam 20% da população, enquanto em Salvador chegavam a 33% e em Recife eram 40%. “Os dados mostram que a invasão de terras é quase mais regra do que exceção nas grandes cidades”.

a cidade em um cenário mais agradável e rentável. Pois programas que tendem à exclusão dessa parcela da população para fora da cidade nada possuem dos principais fundamentos do Estado democrático brasileiro, já assegurados no primeiro artigo da Constituição Federal (BRASIL, 1988)⁶: soberania; cidadania; dignidade da pessoa humana; valores sociais do trabalho e da livre iniciativa e pluralismo político. Assim,

[...] nenhum problema urbano brasileiro jamais será entendido se não for considerada a desigualdade entre os bairros dos mais ricos e os bairros dos mais pobres, ou seja, a segregação. Nenhuma questão urbana brasileira jamais será entendida ou explicada se não for *articulada à segregação* (VILLAÇA, 2012a, p.288).

A localização das terras urbanas é o ponto primordial para sua valorização e, conseqüentemente, sua utilização como produto urbano, porém não é o único. Villaça (1998, 2012a) afirma que, equivocadamente, muitos pensam que a valorização das terras urbanas está relacionada aos investimentos públicos em infraestrutura e serviços urbanos. Mas por que lotes atendidos com os mesmos serviços urbanos possuem valores diferentes? Exatamente pela localização: “a hipótese mais plausível é que o valor dos lotes mais centrais é, em cada cidade, superior ao valor dos lotes das periferias” (VILLAÇA, 2012a, p.34).

É essa a razão pela qual dizemos que a ‘localização’, em sua forma pura, é aquela que está ligada apenas a tempo e custo de deslocamento (de pessoas ou materiais). A infraestrutura é produzida pelo trabalho humano e por ele pode ser reproduzida. A localização, não. As localizações são como as antiguidades e as obras-primas, que são produto do trabalho humano, mas não podem ser reproduzidas por ele. [...]. Não pode haver duas esquinas da Av. Paulista com a Rua Augusta [...] (VILLAÇA, 2012a, p.37 e 38).

A cidade em si é uma fomentadora da pobreza, tanto pelos padrões econômico e social como pela sua própria estrutura física, que permite que as periferias tornem-se cada vez

⁶ A Constituição Brasileira, em seu Art. 1º diz: A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

- i. a soberania;
- ii. a cidadania
- iii. a dignidade da pessoa humana;
- iv. os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;
- v. o pluralismo político.

mais pobres e a desigualdade social seja cada vez mais crescente (SANTOS, 1993). Assim, a valorização dos terrenos urbanos deve-se, em grande parte, à sua localização na cidade. É algo, como afirma Villaça (1998, 2012a), que o trabalho humano não pode reproduzir, diferentemente da infraestrutura urbana. Contudo, o autor alerta para as localizações que estão sendo comumente reproduzidas pelas cidades, as periferias, que acabam por se assemelharem pela distância que têm dos centros urbanos (grande tempo de deslocamento) e pela escassez de serviços urbanos.

Como acontece com todos os produtos do trabalho, o capitalismo faz o possível para transformar esse produto do trabalho em mercadoria [cidade]. É verdade que não o consegue totalmente, pois não consegue reproduzir as aglomerações sociais sem as quais não há localização. Entretanto, aproximam-se disso cada vez mais, produzindo shopping centers e mesmo cidades (novas) inteiras, mas estes, próxima ou remotamente, sempre dependem de uma aglomeração cuja reprodução escapa ao capital (VILLAÇA, 1998, p.72).

Relata ainda o autor que,

[...] Entretanto, devemos reconhecer que é relativamente fácil a reprodução de lotes periféricos subequipados e distantes. Há milhares deles numa metrópole brasileira, com localizações muito semelhantes, embora nunca dois deles tenham localizações absolutamente iguais. Tais localizações periféricas são aquelas que têm pouco trabalho incorporado, ao contrário das localizações centrais (VILLAÇA, 2012a, p.38).

É importante que o poder público procure se instrumentalizar urbanisticamente, mas de forma que a valorização imobiliária resultante das orientações dos planos possa ser capitalizada pela sociedade e pelo próprio poder público, que são verdadeiramente os instituidores da cidade como um todo. Para tanto, não se deve apenas instituir novos rótulos aos mesmos instrumentos de gestão pública, ou investir em publicidade urbana capaz de manipular os cidadãos e torná-los coadjuvantes de ações que visam o bem de poucos em detrimento de um bem estar social e coletivo.

2 OS INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO URBANO NA GESTÃO MUNICIPAL

Tendo em vista que o ordenamento do território urbano está relacionado ao desenvolvimento das funções sociais da cidade, as leis urbanísticas brasileiras pouco se têm ocupado com a qualidade de vida da sociedade cidadina, haja vista os interesses do mercado na era do empresariamento urbano. Entende-se que, mesmo com leis pouco aplicáveis, como são as brasileiras, planejar a cidade é fundamental para o início de uma gestão municipal eficiente. Num bom planejamento, ações como o bem-estar dos munícipes, as especificidades do município – que devem ser observadas de forma relevante –, as obrigatoriedades de uso e ocupação do solo, entre outros aspectos de ordenação territorial, norteiam de forma generalizada, porém única, os caminhos que serão traçados pela cidade.

O descaso para com as leis em geral é um dos mais perniciosos traços da sociedade brasileira. Por que existe esse descaso? Esse descaso existe por que os brasileiros são ignorantes e atrasados? São desleixados por natureza? Não! Esse descaso é patrocinado pela classe dominante, pois – por mais paradoxal que pareça – é por e para ela que as leis são feitas. É ela quem domina a produção de lei. É ela quem domina a fiscalização, o cumprimento e o descumprimento das leis; a tal ponto, que ela patrocina a lei, mas, ao mesmo tempo, patrocina as formas de ‘contorná-la’ sempre que lhe convém. Apesar desses problemas, as leis urbanísticas são necessárias ao mercado imobiliário e à classe dominante. Se não fossem não existiriam (VILLAÇA, 2012a, p.223 e 224).

Como consequência do empresariamento urbano tem-se uma disparidade de renda gerando um aumento da pobreza e governos urbanos pouco ou nada preocupados com a responsabilidade social e o bem estar da população (HARVEY, 1996).

Conforme apresentado no capítulo anterior, a cidade e o urbano são formas sociais e, em assim sendo, os problemas urbanos não podem ser restringidos a questões espaciais, técnicas, administrativas, científicas ou de mercado. Lefebvre (1991) distingue três grupos que se ocupam com o urbanismo:

- i. os arquitetos, escritores, chamados por ele de “homens de boa vontade” (LEFEBVRE, 1991, p.23), que geralmente se ligam ao humanismo e procuram apresentar um modelo ideológico e idealista das relações sociais, adotando medidas (comunidades, bairros, centros cívicos) para o homem, “sem pensar que,

no mundo moderno, “o homem” mudou de escala e que a medida de outrora (aldeia, cidade) transforma-se em desmedida” (LEFEBVRE, 1991, p.24);

- ii. os administradores do setor público, que se baseiam em pesquisas e em bases científicas para racionalizar o urbanismo. Estes tendem a descuidar da população em prol do urbanismo tecnocrático, que “não hesitaria em arrasar o que resta da Cidade para dar lugar aos carros, às comunicações, às informações ascendentes e descendentes” (LEFEBVRE, 1991, p.24);
- iii. os promotores de vendas, que idealizam e produzem o urbanismo objetivando o lucro. “Com ou sem ideologia, o urbanismo torna-se valor de troca” (LEFEBVRE, 1991, p.25), na sociedade do consumo.

O planejamento urbano includente, segundo Maricato (2003), indica dois caminhos: urbanizar e legalizar. Os processos de urbanização têm se tornado cada dia mais frequentes no país e sua legalização torna completas as condições sociais dos cidadãos. Pois questões de ordem urbana, como a legalização dos aspectos fundiários, remetem, em sua grande maioria, à camada mais vulnerável social e financeiramente da sociedade.

O urbano é a obsessão daqueles que vivem na carência, na pobreza, na frustração dos possíveis que permanecem como sendo apenas possíveis. Assim, a integração e a participação são a obsessão dos não-participantes, dos não-integrados, daqueles que sobrevivem entre os fragmentos da sociedade possível e das ruínas do passado: excluídos da cidade, às portas do “urbano” (LEFEBVRE, 1991, p.98 e 99).

Dentro dos inúmeros instrumentos do planejamento urbano capazes de construir e reconstruir o espaço urbano das cidades, destacam-se, neste estudo, o Plano Diretor Municipal – PDM e o Planejamento Estratégico Municipal – PEM aplicados a Aparecida de Goiânia-GO. Salienta-se que as teorias do planejamento estratégico municipal de Aparecida de Goiânia apresentam-se de forma preliminar e sutil, assemelhando-se mais a uma política estratégica. Essa política estratégica do município foi implementada a partir do Plano Diretor Participativo (PDP) de 2001 e com a Lei de Política de Ordenação para o Crescimento e Desenvolvimento Estratégico do Município de Aparecida de Goiânia (POCDE), que pôde contribuir com a reorganização espacial da cidade.

A Lei de POCDE torna-se relevante por dialogar com a realidade local a partir da incorporação de instrumentos do Estatuto da Cidade no âmbito específico do território de Aparecida de Goiânia. Enquanto muitos planos diretores pelo país ocuparam-se em

transcrever trechos do Estatuto, Aparecida de Goiânia avançou no delineamento de estratégias para sua gestão municipal, transpondo algumas das fragilidades dos planos diretores, como a timidez na apropriação dos instrumentos de política urbana previstos no Estatuto da Cidade e a falta de inovação nos planos diretores. Contudo, ainda não superou “o âmbito das diretrizes, não contendo as definições necessárias à sua aplicação [...]” (CARDOSO; SILVEIRA, 2011, p.121).

A cidade de Aparecida de Goiânia desenvolveu-se como uma periferia de Goiânia que, por falta de gerência e impulsionada por forte poder especulativo imobiliário, permitiu o surgimento de loteamentos espraiados num território sem infraestrutura básica para a fixação da população mais pobre, tanto da capital como do próprio município. O acesso aos serviços urbanos tendeu e tende a privilegiar algumas localizações de acordo com Singer (2007, p.27): “em muitas cidades, a rápida expansão do número de seus habitantes leva esta escassez a nível crítico, o que exacerba a valorização das poucas áreas bem servidas”. Desse modo, o mercado imobiliário faz com que as camadas mais altas, capazes de pagar melhores preços pelo direito de morar, ocupem essas áreas, cabendo à população mais pobre a ocupação das áreas com menos infraestrutura, mais afastadas do centro, logo, mais baratas.

Assim, Aparecida de Goiânia se formou com uma malha urbana dispersa e elevados custos de infraestrutura, vítima de um crescimento promovido pela legislação urbanística da capital Goiânia, em que não houve preocupação com um planejamento urbano incluyente. O que acabou por dificultar o acesso da população aparecidense aos serviços urbanos, como: transporte coletivo, saneamento, drenagem, saúde, educação, pavimentação etc. Para o entendimento de como o planejamento urbano e seus instrumentos podem produzir uma população marginalizada de oportunidades, de emprego e profissionalização, tornando-a vulnerável à violência e à discriminação social, seguem alguns conceitos.

2.1 PLANEJAMENTO URBANO

O planejamento urbano sofreu (e sofre) variações conceituais e nominais ao longo da trajetória histórica do pensamento urbanístico. Portanto elegeu-se a metodologia de Villaça (1999) para as abordagens formais e conceituais de planejamento urbano que se seguem. Para o referido autor a nomenclatura, conteúdos e metodologias dos planos urbanos podem ser distribuídas de acordo com a situação social, política e cultural de cada período histórico. Para tanto sintetiza no quadro 01:

Quadro 01 – Síntese de terminologias do planejamento urbano no Brasil

| Plano de Melhoramentos e Embelezamento | Urbanismo | Planejamento Urbano - Plano Diretor | Plano Urbanístico | Plano Local Integrado | Plano Diretor |
|-----------------------------------------------------------|-------------------------------------|--------------------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|---------------------------------------|
| Final do século XIX e décadas de 1910 e 1920 do século XX | Décadas de 1930 e 1940 do século XX | Décadas de 1930 a 1960 do século XX | Décadas de 1930 a 1970 do século XX | Décadas de 1960 e 1970 do século XX | Década de 1990 do século XX em diante |

Fonte: Villaça (1999), adaptado pela autora.

Dentre as formas possíveis do planejamento urbano Villaça (1999) classifica os planos brasileiros em: i) planejamento urbano *stricto sensu* (origem dos atuais planos diretores); ii) urbanismo sanitaria ou higienista; iii) projetos e planos de infraestrutura; iv) zoneamento e v) planejamento de cidades novas. Entre estes destaca-se três correntes – o urbanismo sanitaria, o planejamento urbano *stricto sensu* e o zoneamento – que dentro de períodos históricos determinados, podem ilustrar a trajetória do pensamento urbanístico no país.

Durante os anos de permanência da Família Real no Brasil (1808-1821) várias transformações administrativas, políticas, econômicas e culturais afetaram as estruturas sociais brasileiras. No campo urbanístico muitas ações foram empreendidas pelo governo português para adaptar a cidade do Rio de Janeiro à nova sede da monarquia. Surgindo assim, as primeiras reflexões sobre intervenções urbanas. Estas visavam sobretudo prover de conforto e infraestrutura as cidades (Planos de Melhoramentos e Embelezamento) e como a segurança e bem-estar da população deveriam ser prerrogativas do Estado, adotou-se o pensamento higienista (Urbanismo Higienista), já em voga na Europa. A partir de então o pensamento urbano adquiriu um caráter global, onde os interesses coletivos resultariam em um novo padrão de cidade. Neste período vários planos de melhoramentos e embelezamento foram propostos para as cidades brasileiras, os quais objetivavam, sobretudo, solucionar problemas de ordem sanitária, ocasionados pelas inundações (com a execução de obras de canalização e drenagem) e alargamento e pavimentação de ruas. Buscando além das soluções técnicas a valorização estética das áreas centrais, conforme os modelos europeus, com destaque para as obras do prefeito Haussmann realizadas em Paris no século XIX. Foi sob égide dos planos de embelezamento que nasceu o planejamento urbano brasileiro.

Tais planos persistiram até as décadas de 1930 e 1940, incorporando, nesse período, a preocupação com a infraestrutura urbana, principalmente a referente ao saneamento. A partir de então, a “eficiência, a ciência e a técnica começaram a substituir os conceitos de melhoramento e embelezamento” (MARICATO, 2012, p.138).

Entre os anos de 1930 e 1945 o país viveu a chamada Era Vargas. Neste período o Brasil estava saindo de estruturas agrárias oligárquicas que detinham o controle do Estado, das estruturas rurais, da posse da terra e da produção agrícola. Iniciando uma ocupação e um crescimento urbano caótico das cidades, mas também uma nova conjuntura no planejamento urbano brasileiro, onde as áreas urbanas são analisadas em sua totalidade e não apenas através de ações pontuais de melhoramentos. Surgem então, as primeiras propostas de zoneamento e os órgãos de planejamento urbano na estrutura administrativa municipal. Iniciam-se projetos viários e de transporte, além das primeiras propostas de legislação urbanística. Consolidando-se também nos anos de 1930 o Urbanismo como área de conhecimento e prática profissional. A partir de então, tornou-se indispensável o levantamento de dados e sua análise técnica e científica de todas as ocorrências urbanas, disseminando o plano diretor e o planejamento urbano (VILLAÇA, 1999).

Após a eclosão da Segunda Guerra Mundial (1939-1945), o mundo viveu a era da intervenção estatal, com a saída para a crise econômica efetivada através dos princípios keynesianos fundamentados na afirmação do Estado como agente indispensável de controle da economia – o Estado Intervencionista. As ideias socioeconômicas de Keynes foram adotadas pelas principais potências econômicas do Ocidente durante as décadas de 1950 e 1960 e o seu sucesso foi de tal monta que quase todos os governos capitalistas adotaram suas recomendações (ARRETCHE, 1995).

Os instrumentos e/ou conjunto de ações regulados pelo Estado passaram a justificar-se como tentativas de adequar demandas sociais às necessidades da população. Este é, sem dúvida, o dado inovador e a maior contribuição de Keynes no fundamento econômico e social do Estado de Bem-Estar ou, como também é conhecido em países da Europa, *Welfare State*⁷.

⁷ Os termos servem basicamente para designar o Estado assistencial que garante padrões mínimos de saúde, habitação, emprego, alimentação, segurança e educação a todos os cidadãos. Essa intervenção estatal para Keynes, porém, deveria ser uma interferência provisória.

O Estado se substitui aos mecanismos espontâneos do mercado, para assegurar o equilíbrio econômico e o crescimento, mas sem eliminar a sociedade civil em favor de um sistema coletivista. Keynes não acredita no socialismo de Estado, assim como se declara contrário ao princípio das nacionalizações: o Estado não deve assumir a propriedade dos meios de produção. Se o poder público deve intervir em apoio à sociedade civil, sua gestão deve ser apenas temporária (DROUIN, 2008, p. 128).

O Estado de Bem-Estar foi amplamente aplicado principalmente após o surgimento do Informe Beveridge. O *Welfare State* derivado do Informe foi constituído de maneira diferente da que ocorria anteriormente, já que não era uma simples questão de seguridade social visando os interesses dos “necessitados”, mas envolvia a sociedade como um todo (CARDOSO, 2010?). Tratava-se de uma nova forma de assistência social que saía da esfera privada e se tornava objeto de política pública. No Brasil, o Informe Beveridge influenciou a elaboração da Constituição de 1988.

A descentralização administrativa do Estado brasileiro, com efeito, ampliou as competências dos municípios, dando-lhes maior autonomia política, fiscal e financeira. Essa transferência de responsabilidades foi aqui, porém, diferentemente das experiências norte-americanas e europeia, acompanhada pelo aumento dos repasses de recurso estaduais e federais, bem como pela liberdade para instituir e arrecadar tributos próprios. Os municípios passaram a ter competências exclusivas na organização e na prestação dos serviços de transportes coletivos, na educação pré-escolar, no ensino fundamental e no ordenamento territorial [Constituição Federal, art. 30]. Já outras competências municipais foram definidas concorrentemente às dos estados e da União, tais como prestação de serviços de saúde e de assistência social, a construção de moradias e o saneamento básico, a proteção ao patrimônio histórico, cultural e ambiental, o combate às causas da pobreza e a integração social dos desfavorecidos (COMPANS, 2005, p.180).

Segundo Gramsci (1971, apud GRUPPI, 1980), o Estado tem um caráter contraditório: é um instrumento de classe, porém é também um elemento autônomo e regulador dessa classe. Assim, o planejamento torna-se um mecanismo institucional que permite ao Estado impor-se como entidade detentora do poder mediante mecanismos de distribuição de recursos e incentivos ao consumo definidos pelo próprio Estado. Na verdade, o Estado está mais intimamente vinculado aos interesses do mercado ao invés de se preocupar com a promoção de um desenvolvimento econômico mais igualitário em todo o seu território. O que move o Estado são as regras do mercado e, assim, o planejamento se molda segundo as necessidades do “grande capital” e os interesses políticos de uma minoria. O ideal do planejamento como meio para um desenvolvimento social e econômico mais justo é o

discurso repassado à sociedade, mas, na verdade, o planejamento é feito de “cima para baixo” para o fortalecimento das classes dominantes.

O Estado assumia assim um papel ativo e decisivo na atividade econômica mesmo em sistema capitalista. Não se tratava apenas de regular a conjuntura do curto prazo, evitando ou minimizando ciclos de inflação ou desemprego, mas também, e principalmente, de assegurar um crescimento equilibrado da economia nacional (FERNANDES; NOGUEIRA; SOARES, 2007, p. 5).

Da influência keynesiana, esse “planejamento incorporou o Estado como a figura central para assegurar o equilíbrio econômico e social” (MARICATO, 2012, p.126), trazendo, historicamente, ações relativas às questões econômicas. Contudo, o plano econômico de um país é também um plano político e influencia no caminho por onde o desenvolvimento do país deve passar. Desse modo, no fim dos anos 1950, a procura do poder público por planejadores foi altamente fomentada, fundamentada na necessidade de planos econômicos de reconstrução e reestruturação. O planejamento urbano passou, então, a assumir posição de destaque no processo de desenvolvimento, garantindo sua racionalização e implementação de objetivos (DEL RIO, 1990).

No Brasil, a partir da segunda metade do séc. XX, durante o segundo governo Vargas (1951-1954), inicia-se um período de intensa urbanização e industrialização, com o empobrecimento das áreas rurais e o crescimento da população marginalizada nas cidades. Houve a consolidação das bases institucionais e infraestruturais para o avanço industrial subsequente que o país passaria com o governo de Kubitschek (1956-1961). Vários órgãos técnicos governamentais foram criados, neste período, a fim de implementar a modernização da economia brasileira. Essa industrialização e a produção no campo, marcada pela concentração fundiária e a exploração do trabalhador rural, ocasionariam a forte migração dos trabalhadores rurais para os centros urbanos (RODRIGUES, 2005).

A urbanização brasileira, que teve seu marco inicial na década de 1950 com o fim da economia colonial e o grande impulso industrial, foi a própria impulsionadora do desequilíbrio entre a oferta e a demanda de trabalho, rebaixando os salários e não permitindo que a população tivesse acesso aos frutos da industrialização e da urbanização.

Nos países ditos “em vias de desenvolvimento”, a dissolução da estrutura agrária empurra para as cidades camponeses sem posses, arruinados, ávidos de mudança; a favela os acolhe e desempenha o papel de mediador (insuficiente) entre o campo e a cidade, entre a produção agrícola e a indústria; frequentemente a favela se consolida e oferece um sucedâneo à vida urbana, miserável e no entanto intensa, àqueles que ela abriga (LEFEBVRE, 1991, p. 75).

De acordo com Bernardes (1986) o planejamento urbano no período entre 1950 a 1964 passou a ter uma abrangência regional, vez que as conurbações urbanas foram consequência da crescente urbanização. Estes planos passaram a incorporar o controle e ocupação do solo, além de um desenvolvimento urbano que estaria atrelado ao desenvolvimento econômico.

O Brasil vivia, desde o final da década de 1960 e início dos anos de 1970, uma das mais aceleradas urbanizações do mundo – com mais pessoas morando em áreas urbanas que rurais (segundo estimativas da ONU, esse episódio aconteceu mundialmente a partir do ano de 2007). A Região Centro-Oeste que, até 1960, era a de menor urbanização do país saltaria para a segunda posição no *ranking* nacional.

O Centro-Oeste [...] apresenta-se como extremamente receptivo aos novos fenômenos da urbanização, já que era praticamente virgem, não possuindo infraestrutura de monta, nem outros investimentos fixos vindos do passado e que pudessem dificultar a implantação de inovações. Pôde, assim, receber uma infraestrutura nova, totalmente a serviço de uma economia moderna, já que em seu território eram praticamente ausentes as marcas dos precedentes sistemas técnicos. Desse modo, aí o novo vai dar-se com maior velocidade e rentabilidade. E é por isso que o Centro-Oeste conhece uma taxa extremamente alta de urbanização, podendo nele se instalar, de uma só vez, toda a materialidade contemporânea indispensável a uma economia exigente de movimento (SANTOS, 1993, p.61).

Esse aumento da população urbana em relação à rural aconteceu com a modernização do território nacional, mas sem a implementação de políticas públicas adequadas para a inserção do segmento populacional rural nas cidades (SANTOS, 1993; MARICATO, 2003). Os planos urbanos desse período foram altamente fomentados, dado o regime militar que regia o país, um planejamento positivista com o intuito de reordenar o caos urbano.

A partir de 1950 o planejamento urbano no Brasil incorpora a questão social, trazendo como essencial o conhecimento das condições de vida da população para a aplicação nas políticas urbanas. Transformando as intervenções físicas mais conscientes e humanas,

através da influência da vertente francesa da geografia humana. O urbano foi visto como um problema do desenvolvimento econômico, sendo tratado de modo racional, administrativo e autoritário. Fato que permitiu que os planos urbanos fossem também políticas urbanas. Este contexto ganhou expressividade com a Segunda Guerra Mundial, através da atuação de órgãos federais como o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU) e o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano (CNDU) (VILLAÇA, 1999).

Em julho de 1963 o IAB e o IBASE realizaram em Petrópolis, Rio de Janeiro, um Seminário sobre Habitação e Reforma Urbana, o qual formulou propostas de intervenção no espaço nacional através de políticas centralizadas, racionais e redistributivas. O termo “Reforma Urbana” aparece pela primeira vez nas discussões urbanísticas. O intuito era diagnosticar e elaborar soluções para os problemas urbanos do período, afim de estabelecer uma nova linha política para o país (SILVA, 2003). Como produto final do Seminário foi elaborado um documento que continha o conjunto dos debates intitulado “Conclusões do Seminário de Habitação e Reforma Urbana”.

O relatório final desse encontro, conhecido como "Seminário do Quitandinha", hotel em Petrópolis (RJ) que o sediou, incluiu a seguinte proposta: "Que o Poder Executivo envie projeto de lei ao Congresso Nacional corporificando os princípios de Política Habitacional e de Reforma Urbana aprovados neste seminário". O documento chegava a descrever, detalhadamente, o conteúdo da lei reclamada. A reivindicação do Quitandinha levou vinte anos para ser atendida e, mesmo assim, o resultado foi pouco animador. Em 1983, o Poder Executivo enviou ao Congresso Nacional o projeto de Lei nº. 775, espécie de ‘pai’ do Estatuto da Cidade (BASSUL, 2002, p.41).

Com a ditadura militar, a partir de 1964, a centralização das decisões políticas fez com que os técnicos se distanciassem do planejamento urbano. Sendo que neste período não foram estruturadas propostas de política urbana, porém foi oficialmente reconhecida a necessidade do governo em atuar diretamente nas cidades, logo foi criado o Banco Nacional da Habitação (BNH), indutor da produção de habitações e do SERFHAU, que coordenaria os projetos locais. Sendo reconhecida a necessidade do planejamento urbano para o desenvolvimento dos programas habitacionais (BORGES, 2007).

Entre 1960 e 1970, os países capitalistas do primeiro mundo, nos quais as teorias do planejamento urbano vinham sendo aplicadas, já verificavam alguns entraves no planejamento como instrumento de política urbana. De outro lado, também nesse período (década de 1970), o planejamento urbano começou a modificar seu caminho: ao invés de regular o crescimento

urbano, propôs-se a encorajar tal crescimento a fim de produzir riquezas urbanas, atrair o comércio e aumentar o valor dos imóveis (ARANTES, 2012).

Foi também no final dos anos 60 e início dos 70 que se veriam expostos os resultados e limitações dos processos e práticas do Planejamento Urbano. Nos países de Primeiro Mundo, onde a institucionalização destes processos está aliada a economias capitalistas avançadas, poderíamos identificar duas razões principais por trás destas dificuldades do Planejamento enquanto meio de implementar ambientes satisfatórios, tanto social quanto economicamente.

A primeira razão estaria no plano político e, conseqüentemente, nos próprios objetivos do Planejamento. [...]

A segunda razão das dificuldades encontradas pelo Planejamento Urbano está no excessivo tecnocracismo que permeava suas teorias e métodos de análise e implantação (DEL RIO, 1990, p.43 e 44).

Logo, na década de 1970 com o distanciamento dos técnicos do planejamento urbano e com os municípios empobrecidos, os planos deste período foram extremamente burocráticos, apenas com a finalidade de liberação de recursos para as cidades. São os planos que Villaça (1999) nominou como “plano sem mapa”, ou planos simplórios. Foram planos gerais que necessitavam de posteriores detalhamentos. Em 1974 a SERFHAU foi extinta e criada a Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Política Urbana (CNPU), que daria continuidade ao trabalho da SERFHAU mas incorporando o aspecto metropolitano. Junto a este órgão foi criado o Fundo Nacional de Apoio ao Desenvolvimento Urbano (FNDU), que permitiu alocar recursos para a elaboração dos planos.

A partir de 1979 o governo federal passou a conduzir a política e a economia de modo mais global, centralizando e controlando ainda mais os recursos financeiros. Para tanto foi instituído o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano (CNDU), em substituição à CNPU. Com função apenas de elaborar e propor encaminhamentos da política urbana, sem poderes decisórios. De acordo com Borges (2007) a primeira resolução do CNDU foi

[...] definir as diretrizes da Política Urbana para 1980-1985, que tinham como referência à utilização do espaço urbano, à habitação, ao transporte urbano, ao abastecimento de água e saneamento ambiental, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e ambiental e aclaravam as orientações adotadas por esta política com relação ao uso do solo e à atuação setorial no espaço urbano no campo da infraestrutura [sic] (BORGES, 2007, p.60).

Ressalta-se neste período a criação da Lei Federal nº. 6766/79, que regula loteamentos (em vigor até a presente data). Para Villaça (1999) foi a lei que mais se aproximou do planejamento urbano, por ter como objetivo a organização espacial da cidade.

Durante todo o período do regime militar a reforma urbana foi abandonada. Somente em 1983 que uma proposta do Projeto de Lei de Desenvolvimento Urbano – PL 775 (a qual trazia encaminhamentos do Seminário da Quitandinha) cogitou-se a necessidade de um novo disciplinamento para o setor urbano tendo em vista, evidentemente, o agravamento da situação social urbana, notadamente nas maiores cidades (MARICATO, 2011). Vários instrumentos contidos nesta proposta, que não foi aprovada, estão dispostos no Estatuto da Cidade de 2001.

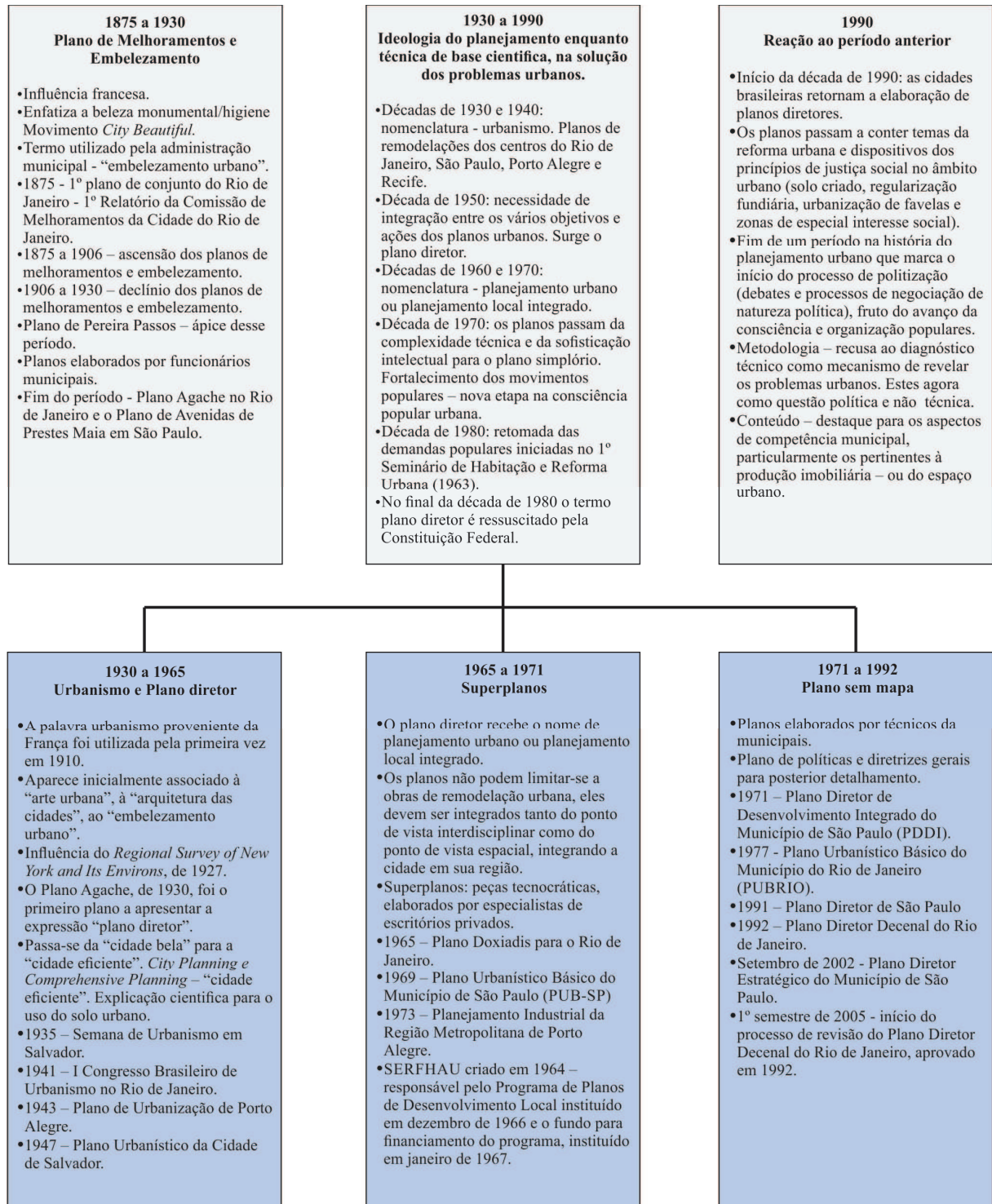
Dada a conjuntura em que se encontrava a Política Urbana no país, a CNDU teve dificuldades para atingir seus objetivos. Assim em 1985, com a transição para a Nova República, foi criado o Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente (MDU), estando o BNH sob a responsabilidade deste ministério. Este órgão iniciou uma discussão mais ampla com a sociedade sobre política habitacional, com o intuito de reformular o Sistema Financeiro da Habitação (SFH). Deste debate Maricato (2011) afirma que foi elaborado um documento no qual o Estado era responsável pelo direito à moradia, sendo esta uma questão de política urbana. Propôs também a descentralização administrativa e a participação democrática da população beneficiada nas decisões.

Com a Constituição Federal de 1988, o MDU foi extinto e tanto a política habitacional como os serviços de saneamento passaram a ser conduzidos pelo Ministério do Bem Estar Social. Desfazendo-se assim a ideia de uma política nacional de desenvolvimento urbano. Entretanto, um tema importante foi incorporado no processo da redemocratização brasileira, a Reforma Urbana. Foi a possibilidade da participação popular trazida pela Carta Magna que permitiu uma emenda popular pela Reforma Urbana, cujos fundamentos asseguraram: os direitos urbanos; a submissão da propriedade à sua função social; o direito à cidade e sua gestão democrática e o “plano diretor passou a ser utilizado como um instrumento da reforma urbana redistributiva” (BORGES, 2007, p.61).

Apesar de não ter sido uma reivindicação popular e sim do Estado, o plano diretor é tratado na Constituição de 1988 como uma ferramenta de ordenação da função social da cidade e da propriedade. A partir da década de 1990 muitas cidades voltaram a elaborar planos diretores de acordo com as determinações constitucionais, porém somente em 2001 com a aprovação do Estatuto da Cidade é que foi efetivamente regulamentada a Política

Urbana nacional. Na figura 03 tem-se um resumo dos principais acontecimentos que marcaram a trajetória do planejamento urbano brasileiro.

Figura 03 – Resumo da trajetória do planejamento urbano no Brasil



Fonte: Villaça (1999), adaptado pela autora.

Nos últimos cinquenta anos, o Brasil tornou-se praticamente urbano, com a vida urbana e a vida camponesa independentes desaparecidas. Para Harvey (2012b), o que se tem é um contínuo entre o campo e a cidade, não existindo mais uma oposição entre o urbano e o não urbano - rural. Hoje, as pessoas do campo assistem ao mesmo canal de televisão que o cidadão urbano ou têm os mesmos sonhos capitalistas impostos pela sociedade de consumo. É o que Harvey (2012b, s/p) chama de “desenvolvimento geográfico desigual no interior do processo de urbanização”. As diferenças no interior das cidades entre o centro e o subúrbio são tão significativas quanto as que acontecem fora delas, entre a área urbana e a não urbana-rural.

A única razão pela qual me atenho à palavra “cidade” é que ela tem um significado icônico e é foco de sonhos e utopias. Ao mencioná-la, você está invocando o imaginário de uma cidade linda, uma cidade na colina, etc. Continuo com o termo “cidade”, mas entendo perfeitamente que, em um sentido estrito, diferenciado de todo o resto, ela essencialmente desapareceu (HARVEY, 2012b).

Portanto, não é possível nem desejável, mas obrigatório, que os instrumentos políticos e jurídicos do planejamento urbano aplicados em qualquer esfera de governo (municipal, estadual ou federal) provoquem e adequem as mudanças físicas constantes do tecido urbano e rural, tendo como pressuposto estabelecer meios que direcionem e controlem, também, a especulação imobiliária, que tem assumido, em prol do capital, um importante papel na expansão urbana desordenada.

O desenvolvimento urbano, principalmente nos moldes observados na maioria das cidades brasileiras, possibilitou a especulação e a valorização imobiliárias, indo contra os conceitos de que, na cidade, os padrões urbanísticos devem se adequar à regulação social. Desse modo, manteve-se a perspectiva do mercado imobiliário, que visa otimizar e maximizar os empreendimentos capitalistas em detrimento da inclusão de segmentos sociais fora do mercado. De outro lado, a grande variedade de planos urbanos que a legislação brasileira determina também é outro vetor para a irresponsabilidade na sua elaboração e sua inaplicabilidade.

Um abundante aparato regulatório normatiza a produção do espaço urbano no Brasil – rigorosas leis de zoneamento, exigente legislação de parcelamento do solo, detalhados códigos de edificações são formulados por corporações profissionais que desconsideram a condição de ilegalidade em que vive grande parte da população urbana brasileira em relação à moradia e à ocupação da terra, demonstrando que a exclusão social passa pela lógica da aplicação discriminatória da lei (MARICATO, 2012, p. 147).

É necessário que os municípios tenham capacidade de desenvolver planos e projetos urbanísticos voltados à realidade municipal específica, haja vista que o ente federado municipal é o responsável direto pela gestão das questões territoriais, financeiras, ambientais, administrativas, políticas e sociais do município.

Para tanto, a gestão municipal precisa ancorar-se na Constituição Federal, na Lei de Responsabilidade Fiscal, no Estatuto da Cidade, além da própria Lei Orgânica Municipal. Com esse arcabouço de leis, o município deve estabelecer seu Plano Plurianual, constituído pela Lei do Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentária (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). Além do seu Plano Diretor Municipal (PDM) e do Planejamento Estratégico Municipal (PEM) (REZENDE, 2006). São esses instrumentos de planejamento e política urbana que, frequentemente, norteiam as mudanças físicas nas cidades, uma vez que visam coordenar o espaço urbano e ordenar os limites da malha urbana.

2.2 PLANO DIRETOR MUNICIPAL – PDM

O urbanismo de origem francesa transforma-se em planejamento por influência norte-americana no final do séc. XIX e início do séc. XX, quando surgem os planos de embelezamento das cidades. No Brasil, a ideia de plano diretor iniciou-se em 1930, no Rio de Janeiro, com o urbanista francês Agache, que elaborou um plano para a cidade fluminense que ficou conhecido como Plano Agache. A partir da década de 1950, a cidade começa a ser vista e entendida não somente como uma entidade física, social e política, mas, principalmente, como um organismo econômico. Assim, os primeiros planos diretores dessa década se baseavam nesse discurso. Somente com a Constituição de 1988 e, posteriormente, com o Estatuto da Cidade de 2001, é que foi ampliado o seu sentido para instrumentos vinculados à função social da cidade e da propriedade e ao planejamento do desenvolvimento urbano municipal (VILLAÇA, 2005).

Dadas as mudanças sociais provocadas pela forte industrialização das cidades brasileiras, evidenciando-se as desigualdades e as mazelas sociais, a sociedade se movimentou

na busca por seus direitos e na efetivação da democracia. Essas lutas populacionais para a conquista de mais espaço no cenário das gestões públicas são o início das mobilizações populares, as quais, além do resgate dos direitos sociais, também se preocuparam em fiscalizar a aplicação dos recursos públicos. Um marco dessas conquistas no Brasil foi a Constituição de 1988, que trouxe para o âmbito das decisões políticas leis que contavam com audiências públicas, além da participação da sociedade civil na busca dos seus próprios interesses. Neste processo, o movimento social de Reforma Urbana passou a compor um capítulo da nossa carta magna: o da Política Urbana (SANTOS JUNIOR; SILVA; SANT'ANA, 2011).

Nessa política, os municípios têm como responsabilidade a elaboração de seus planos diretores observando a Constituição de 1988 (BRASIL, 1988), sendo que os artigos da Constituição que tratam do planejamento urbano (n^{os}. 182 e 183) foram regulamentados em 10 de julho de 2001 pela Lei n^o 10.257, conhecida como Estatuto da Cidade.

A Constituição Federal de 1988 trouxe para o seio da sociedade brasileira, recém empossada de seus direitos democráticos, um princípio básico para a equidade urbana e a justa distribuição dos ônus e benefícios do processo de urbanização: o princípio da função social da cidade e da propriedade. [...] Além desse princípio, o texto constitucional afirmou o papel protagonista dos municípios enquanto principais atores da política de desenvolvimento e gestão urbanos e elegeu o Plano Diretor como instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana [...]

Passada a criação desse marco jurídico para a política de desenvolvimento urbano, tivemos que aguardar mais treze anos para que finalmente fosse criada uma lei federal que regulamentasse os artigos constitucionais que tratam da política urbana. A Lei n. 10.257 de 10 de julho de 2001, denominada Estatuto da Cidade (SANTOS JUNIOR; SILVA; SANT'ANA, 2011, p.13).

O Estatuto que visava regulamentar os artigos n^{os}. 182 e 183 da Constituição de 1988 acabou indo além e tornou-se uma consolidação de diretrizes e instrumentos para o exercício democrático da gestão urbana. Assim, vários instrumentos de participação popular foram estabelecidos. O intuito desses instrumentos de gestão urbana foi que, em conjunto, Estado e sociedade construíssem uma reforma urbana alicerçada em cidades mais sustentáveis e na melhor qualidade de vida para todos (SCHASBERG; LOPES, 2011). O Estatuto da Cidade tentou assegurar, mesmo em uma sociedade desigual, novas formas de sociabilidade e participação popular. Essa é, para Harvey (2012b), uma das possibilidades de se superarem as energias do capital, vez que as ações públicas devem ser norteadas pelos princípios da

inclusão social, universalização de acesso aos bens e serviços e formas de controle social e democrático.

O Estatuto da Cidade traz, no seu capítulo IV, os instrumentos para a gestão democrática: i) órgãos colegiados de política urbana; ii) realização de debates, audiências e consultas públicas e iii) iniciativa popular de projeto de lei, de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano (BRASIL, 2001).

No ano de 2003, foi criado o Ministério das Cidades (MCidades), com a responsabilidade de incentivar a nova cultura do planejamento urbano nos municípios brasileiros e fomentar e fortalecer essa agenda. Para tal responsabilidade, a Secretaria Nacional de Programas Urbanos (SNPU) passa a ser a coordenadora das ações relacionadas ao planejamento urbano e a encarregada de disponibilizar recursos e meios para que os municípios consigam efetivar uma política urbana em harmonia com o Estatuto das Cidades. A instância de gestão democrática desse Ministério foi instituída como Conselho das Cidades (ConCidades), um

[...] órgão de natureza deliberativa e consultiva, integrante da estrutura do Ministério. Dentre suas atribuições, estabelecidas pelo Decreto no 5.790, de 25 de maio de 2006, cabe ao ConCidades emitir orientações e recomendações sobre a aplicação do Estatuto da Cidade e propor diretrizes para a formulação e implementação da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano – PNDU, em consonância com o disposto no Estatuto e nas resoluções aprovadas pelas Conferências Nacionais das Cidades. [...] (SANTOS JUNIOR; SILVA; SANT'ANA, 2011, p.17).

O Estatuto da Cidade definiu a elaboração do Plano Diretor Municipal – PDM de forma participativa, com o envolvimento de técnicos, gestores municipais, legislativo, segmentos sociais diversos, enfim, os cidadãos interessados em discutir e planejar a cidade. Os planos diretores participativos ou democráticos, elaborados à luz do Estatuto da Cidade, tornaram-se, assim, instrumentos urbanísticos cujas diretrizes, programas, projetos, estratégias e ações, organizados em mapas e leis, ordenam o uso e a ocupação da cidade e da propriedade e acabam interferindo no desenho urbano. Os planos diretores, após Estatuto da Cidade, apresentam questões urbanas além das territoriais, como o zoneamento e a gestão do uso do solo, incorporando aspectos da ordem da habitação, patrimônio histórico, sistema viário, saneamento ambiental e mobilidade urbana, entre outros. Além de instrumentos específicos para a realidade municipal em que se encontram. São obrigatórios para os municípios com

mais de 20.000 habitantes, integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, os integrantes de áreas de especial interesse turístico e os inseridos em áreas de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental em âmbito regional ou nacional (BRASIL, 2001).

Dentre os instrumentos previstos no Estatuto da Cidade, citam-se: a regularização urbanística e fundiária; a implementação de áreas de especial interesse social; a utilização compulsória de terrenos e imóveis considerados subutilizados; a outorga onerosa e a transferência do direito de construir; a utilização mais adequada do imposto predial e territorial urbano - IPTU; as operações consorciadas, dentre outros (ROLNIK; PINHEIRO, 2005). É por meio desses instrumentos que são balizadas as variáveis de construção e concepção urbanas, definidos os índices de ocupações e, principalmente, estabelecidas as ferramentas de controle das mudanças no espaço, o que interfere na qualidade de vida das cidades.

Com esses instrumentos, a gestão municipal é capaz de se apoiar e intervir no processo de planejamento e gestão urbana e territorial, garantindo o direito de todos à cidade. Entretanto, a velha crença de que tudo que interessa ao município deve ser contemplado pelo seu plano diretor fez com que ações de responsabilidade estadual ou federal, que não são da alçada municipal (como o saneamento), fossem por ele incorporadas, tornando-o mais uma lista de propostas de cumprimento não obrigado, gerando descrédito ao planejamento. Deve-se dar atenção a esse poder que o plano diretor carrega e que ilude, com seu conjunto de boas intenções, muitos estudiosos e gestores públicos.

Os resultados do Estatuto da Cidade ainda são pouco expressivos, “especialmente nas médias e grandes cidades do país, onde ampliam-se a segregação socioeconômica, acirram-se as desigualdades intraurbanas, agravam-se os problemas de infraestrutura e aumentam-se a especulação imobiliária” (CURY, 2011, p.11). De acordo com Oliveira e Biasotto (2011, p. 59), os planos diretores elaborados a partir do Estatuto da Cidade são, em geral, pouco objetivos e não favorecem a apropriação social da cidade. Restringem-se “a aspectos superficiais ou pontuais de políticas muito específicas”. Mas houve ganhos quanto à disseminação do discurso urbano e familiarização da população com as questões urbanísticas, como: democratização do acesso à terra e a justa redistribuição de serviços urbanos. Maricato (2011, p. 45 e 46) salienta que o combate ao “analfabetismo urbanístico” significa elucidar a população sobre as forças que têm poder na produção das cidades, pois

A ignorância generalizada sobre o espaço geográfico e urbano no Brasil é imensa. Não é pouco frequente que *shopping centers* sejam tomados como pontos de referência nas cidades e rios, córregos, edifícios históricos, parques, sejam ignorados. [...] O que não dizer da desinformação sobre a história da cidade e sobre o orçamento municipal. [...] se não erradicar, ao menos minimizar, o analfabetismo urbanístico, a alienação em relação ao espaço urbano e as forças que o dominam, e criar uma nova cultura e um novo patamar de conhecimento sobre as cidades no Brasil e disseminar as propostas construídas pelo Movimento de Reforma Urbana [...]

São as organizações populares e suas pautas de reivindicações que, em muitos casos, podem ser definidoras ou propositoras de melhorias urbanas, como no caso da participação nos planos diretores, em que a participação popular efetiva reforça os valores locais e fortalece a gestão municipal para o enfrentamento das desigualdades sociais e urbanas.

Salienta-se também que, apesar da grande mobilização dos gestores públicos na elaboração dos planos diretores⁸, estes são, em sua maioria, uma assimilação generalizada dos instrumentos previstos no Estatuto da Cidade, não apresentando definições e ligações com as leis orçamentárias municipais, o que se reflete na falta de investimento para superar os problemas previstos e efetivar as obras propostas nos planos diretores.

Na verdade, qual seria a operacionalização dessa lei? Se ela traz obrigações, como os Códigos de Obras, a maior parte da população não tem condições econômicas ou culturais, sociais ou territoriais de cumpri-las – vide as favelas. Também os infratores não possuem sanções, ou a própria lei condições de ser aplicada e fiscalizada. Ou seja, limita-se a generalidades, teorizações e boas intenções (VILLAÇA, 2005, 2012a).

No entanto, os códigos de obras e de loteamentos são cumpridos (claro que com todos os percalços típicos do cumprimento da maior parte das leis no Brasil) para as casas e loteamentos das classes média e acima da média. São ignoradas para os mais pobres – para as favelas e para os milhões de moradias clandestinas que há no país. Isso mostra que a lei só vale para os mais ricos, tanto que eles, quando acham necessário, procuram mudá-la (VILLAÇA, 2012a, p.221).

Compartilhando do mesmo discurso, Maricato (2012, p. 124 e 125) apresenta que

⁸ De acordo com avaliação de Santos Junior e Montandon (2011) quanto à análise dos relatórios estaduais, composta por relatórios sobre os planos diretores municipais, segundo os critérios da coordenação nacional para fins da pesquisa: “Rede de Avaliação e Capacitação para a Implementação dos Planos Diretores Participativos”.

[...] o chamado Plano Diretor está desvinculado da gestão urbana. Discurso pleno de boas intenções mas distante da prática. Conceitos reificados, reafirmados em seminários internacionais, ignorados pela maioria da população.[...]. O resultado é: planejamento urbano para alguns, mercado para alguns, lei para alguns, modernidade para alguns, cidadania para alguns...

O plano diretor é apresentado, inúmeras vezes, como algo milagroso, pronto a resolver todos os problemas da cidade com suas normativas e “receitas”. Na verdade, existe um “abismo que separa o discurso tecnocrático da classe dominante e a prática viva de administrações municipais efetivamente populares” (VILLAÇA, 2005, p.17). De outro lado, também esse processo de gestão democrática incorporado pelo plano diretor é algo que não se perpetua nas mudanças de gestão municipal. Logo, pouco a pouco é fácil para os gestores públicos deixarem de lado o que foi escrito por técnicos, muitas vezes terceirizados, no plano diretor e resolver os problemas diários das prefeituras municipais por si - herança do pragmatismo e imediatismo nas práticas de gestão urbana pelo país.

Por outra via, o Plano Diretor, para que seja de fato uma ferramenta útil, deve dialogar com a cidade real, com os problemas urbanos e com a efetiva capacidade de gestão do município. De nada adianta uma ferramenta sofisticada se a prefeitura não souber operá-la. Nessa perspectiva, o Plano Diretor feito e decidido unicamente por técnicos e por determinados grupos da sociedade não é eficaz para o enfrentamento dos problemas urbanos, pois, além de ter baixa legitimidade, não expressa um pacto para o desenvolvimento urbano do município, correndo-se o risco de ser um plano de uma gestão e não um plano da cidade e da sociedade. [...] (SANTOS JUNIOR; MONTANDON, 2011, p.48).

A própria forma como é estabelecida a elaboração do plano diretor pelo Estatuto da Cidade faz com que a cópia de planos (onde apenas o nome do município é alterado) se espalhe pelo território brasileiro, estimulado por profissionais antiéticos e por gestores públicos interessados apenas em cumprir as exigências legais impostas pelo governo federal. Ainda, se o plano diretor é uma sugestão, suas diretrizes podem ou não ser acatadas pelo prefeito. Para Villaça (2005), diferentemente do que é amplamente difundido, o prefeito não é obrigado a seguir o plano diretor. Ele ainda questiona se seria o prefeito obrigado a executar somente as obras nele previstas ou se ele poderia realizar também obras não previstas. O que se vê, na realidade, são obras espalhadas pela cidade, que, em muitos casos, não foram nem contempladas como diretrizes pelos planos diretores. Os planos aparecem mais como sugestões.

Que sentido tem aprovar uma lei se sua obediência é facultativa? Na verdade nela não haveria o que obedecer, mas sim o que escolher para obedecer, e ainda com a possibilidade de não escolher nada! Para que lei então? Bastaria difundir e justificar uma listagem de realizações como uma sugestão técnica que a Secretaria Municipal do Planejamento divulga à sociedade, aos vereadores, aos políticos em geral e aos prefeitos e futuros prefeitos, deixando claro que estes poderão ou não acatar a sugestão. [...] (VILLAÇA, 2005, p.44).

O autor enumera algumas razões para se acreditar que o caráter obrigatório do plano diretor é ilegal:

- i. qualquer lei, segundo o direito, deve ser geral e não específica. Ao listar obras específicas com prazos, a lei está sendo específica;
- ii. ao obrigar um prefeito a executar determinadas obras em um certo período a lei fere a prerrogativa de autonomia do executivo;
- iii. se o prefeito deve executar as obras que estão no plano, em épocas eleitorais isso tornaria iguais as plataformas políticas de todos os candidatos;
- iv. as obras listadas nos planos diretores não acompanham uma estimativa de custos. Assim, a aprovação dos orçamentos anual e plurianual, pela Câmara de Vereadores, não tem sentido, uma vez que o total de investimentos e as respectivas obras já estão definidos em outra lei;
- v. os prazos previstos no plano não coincidem com os dos prefeitos, de maneira que um prefeito pode alegar que quem deve ou deveria executar as obras previstas no plano é o outro prefeito.

Contudo, de acordo com o Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001, art.40), “O plano diretor, aprovado por lei municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana”. Mas pode ser também um instrumento urbano segregador, quando da sua má elaboração, em que se simplifica ao zoneamento. Como alertou Lefebvre (1991, p.99): “na representação urbanística, o termo ‘zoning’ já implica separação, segregação, isolamento nos guetos arranjados”. Haja vista que o zoneamento é antecessor dos planos diretores e sempre foi constituído por leis objetivas e autoaplicáveis, delimitando os usos permitidos ou não à cidade, mesmo que reflitam interesses das classes dominantes e do mercado imobiliário (VILLAÇA, 2012a). Não obstante, o tecnicismo adotado nas administrações públicas vem tratando a cidade como objeto, esquecendo a função social que a cidade e o urbano possuem.

A ordenação das “zonas” e das “áreas” urbanas se reduz a uma justaposição de espaços, de funções, de elementos práticos. Setores e funções estão estreitamente subordinados aos centros de decisão. [...]. A cidade, ou o que resta dela, é construída ou remanejada como se fosse uma soma ou uma combinatória de elementos (LEFEBVRE, 1991, p.77).

Para Maricato (2003), a legislação urbanística brasileira serviu, em muitos casos, para excluir a população de pouca condição financeira de bens e serviços, locando-a nas periferias das cidades, realidade que tem contribuído para uma segregação espacial comandada pelo mercado imobiliário, que obriga essa população a conviver com a ilegalidade da terra e a precariedade das construções.

O PDM é sem dúvida um instrumento de política urbana necessário às cidades. Sendo assim, uma atenção especial deve ser dada à sua elaboração, principalmente por ter se tornado instrumento de cobiça dos agentes responsáveis pela produção das cidades. Nos moldes em que hoje é concebido por todo o território nacional, tem-se elitizado e permanecido permeado de arranjos políticos que visam regular as atividades das classes dominantes, ou seja, do próprio mercado.

2.3 PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO MUNICIPAL – PEM (POLÍTICAS ESTRATÉGICAS)

Para Chiavenato (2008), dentro da evolução histórica da administração duas instituições se destacam: a Igreja Católica Romana e as organizações militares. A Igreja é uma das organizações mais eficientes da civilização ocidental e as organizações militares se destacam pelas suas técnicas organizacionais capazes de influenciar o comportamento das pessoas. Esse fenômeno em particular influenciou os estudos acerca do planejamento estratégico. No entanto, mesmo com forte inspiração militar⁹, foi a partir da Revolução Industrial (séculos XVIII e XIX) que novas formas de planejamento administrativo fizeram-se necessárias para aumentar a eficiência operacional das indústrias. Após esse período, novas abordagens ainda vieram complementar essa vida organizacional das indústrias e empresas, com preocupações mais humanistas de valorizar as pessoas, tanto o indivíduo como os grupos

⁹ Recomenda-se a preocupação sistêmica com o termo “estratégico”. Esta denominação tem sua origem no vocabulário militar e, ao ser incorporada pela iniciativa privada e pública, ainda carrega seu significado: de identificar e afastar concorrentes. Sendo assim, quais são os concorrentes da cidade-mercadoria?

sociais, através das ciências humanas. A seguir, uma nova linguagem surge no mundo empresarial: motivação, liderança, comunicação, dinâmica de grupo etc.

No mundo empresarial, estratégia competitiva significa um diferencial, ou seja, significa estabelecer quais conjuntos de atividades podem oferecer um *mix* único de valor. É a habilidade capaz de criar e sustentar um desempenho superior ao da concorrência. São essas decisões diferenciadas - preços mais acessíveis, produtos ou serviços de melhor qualidade que o ofertado pelos concorrentes - que tornam uma empresa competitiva e, conseqüentemente, lucrativa. O acréscimo na participação de mercado depende da capacidade das empresas de atingir altos níveis de produtividade e aumentá-los com o tempo (PORTER, 1993).

Apesar de a estrutura da administração pública ser diferente do ambiente empresarial, foi a partir da esfera privada que o Planejamento Estratégico Municipal – PEM iniciou sua proposta na prática de ações mais objetivas para a administração pública. Entretanto, ainda não é um instrumento de política pública habitual nas gestões municipais brasileiras. Teve seu início nos anos de 1980, em cidades dos Estados Unidos, que passaram a experimentar e a adaptar o planejamento estratégico às necessidades locais, especialmente após algumas mudanças na economia nacional que forçaram os gestores públicos a procurar novas oportunidades (PFEIFFER, 2000).

[...] o planejamento estratégico corresponde ao estabelecimento de um conjunto de providências a serem tomadas pelo executivo para a situação em que o futuro tende a ser diferente do passado [...].

O planejamento estratégico também pressupõe a necessidade de um processo decisório que ocorrerá antes, durante e depois de sua elaboração e implementação na empresa [cidade] (OLIVEIRA, 2010, p.04).

Mas foi na Espanha, na cidade de Barcelona, em função dos Jogos Olímpicos de 1992, que o planejamento estratégico tornou-se evidente no campo urbano. No Brasil, muitas cidades empreenderam esse caminho, como: Rio de Janeiro, Porto Alegre, Salvador e Recife, todas com a intenção de dar um sentido mais executivo aos seus planos diretores (CASTELLS e BORJA, 1996).

Foi em Barcelona que o conceito, em termos urbanos, conheceu a sua primeira aplicação. Nesse caso vinculado aos Jogos Olímpicos, o que tornou reconhecido como paradigma de Planejamento Estratégico Urbano as ações urbanas denominadas Barcelona Olímpica, tanto em termos de referências conceituais, quanto de realizações arquitetônicas e urbanísticas. O chamado ‘Modelo Barcelona’ surgiu como a resposta de uma política urbana pública à teoria das cidades globais, como forma de, em tese, qualquer cidade reivindicar um lugar na ‘rede global’, mantendo inclusive a noção de ‘revitalização’ dos espaços urbanos centrais e a criação de novas centralidades e sua relação com a metrópole (MOREIRA, 2008, p.24).

Os conceitos do PEM, advindos das teorias do planejamento empresarial, quando adotados pelo poder público possibilitam ações urbanas mais focadas nas excepcionalidades de cada cidade, podendo elaborar planos de curto, médio ou longo prazo, também conhecidos como políticas estratégicas. Quando compatibilizados com os demais instrumentos do planejamento urbano, assumem “caráter integral e integrado, abordando múltiplas questões na área urbana e na área rural”, o que certamente conta para o sucesso do planejamento urbano municipal (REZENDE; ULTRAMARI, 2007, p.259).

Entretanto, é preciso ressaltar que o planejamento estratégico não substitui, nem pode substituir, os instrumentos legais de planejamento da administração pública (PPA, LDO, LOA, PDM). Ele é complementar aos mecanismos de gestão municipal e pode melhorar o desempenho do município. Diferentemente do plano diretor, ele não é uma norma ou obrigação municipal, tanto é que a sua metodologia de elaboração segue recomendações da literatura empresarial: diagnóstico, diretrizes, estratégias, ações e formas de controle.

As fases básicas para elaboração e implementação do planejamento estratégico podem ser as seguintes:

Fase I – Diagnóstico estratégico

Fase II – Missão da empresa [ou missão do município]

Fase III – Instrumentos prescritivos e quantitativos

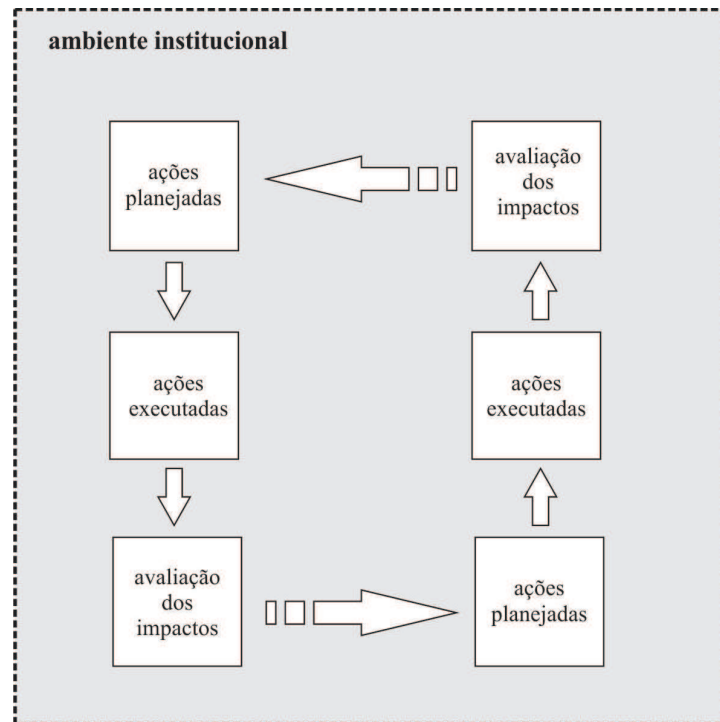
Fase IV – Controle e avaliação

(OLIVEIRA, 2010, p.42).

Além dessas fases, está intrínseco ao planejamento estratégico o envolvimento dos atores responsáveis pelas áreas a serem desenvolvidas e o líder do projeto. Há também as determinações do período de execução do planejamento, suas metas, os recursos necessários para sua implementação e as orientações para o controle e a avaliação das ações implementadas. De acordo com Pfeiffer (2000), o planejamento estratégico é um processo

permanente, cujo ambiente institucional é observado, ações são planejadas e executadas, e seus impactos avaliados antes do reinício de seu ciclo, como mostra a figura 04.

Figura 04 – Ciclo de processos do Planejamento Estratégico Municipal-PEM



Fonte: Pfeiffer (2000), adaptado pela autora.

Assim, uma das principais prioridades – e também um dos maiores desafios – do PEM é não ser apenas uma forma de organização das aspirações municipais. Ele precisa trazer, prioritariamente, o que necessita ser feito para transformar as pretensões em realidade. Para isso, deve situar “como o município está” para depois estabelecer “aonde o município quer chegar”. Conforme Rezende e Ultramari (2007, p.265), “o planejamento estratégico municipal (PEM) é um processo dinâmico e interativo para a determinação dos objetivos, estratégias e ações do município”.

O planejamento estratégico pode ser elaborado contendo vários planos/projetos e pode ser executado por mais de um plano/projeto estratégico ao mesmo tempo, dentro da instituição. Por exemplo, em uma prefeitura, a Secretaria de Habitação pode estabelecer seu plano estratégico simultaneamente ao plano da Assistência Social. Ainda podem ser elaboradas políticas estratégicas com as mesmas características do planejamento estratégico, porém em escala menor.

Contudo, o mais importante é que todos do poder público conheçam qual a “missão” do município para que as ações sejam coerentes e compatíveis. Deve-se ter um conhecimento

pragmático do ambiente municipal para se definir o plano, porque, como todas as áreas (social, educacional, habitacional, territorial e outras) dos municípios têm problemas, a questão é estabelecer o que é ou não estratégico, “para evitar que velhos produtos recebam apenas um novo rótulo” (PFEIFFER, 2000, p.10). Deve-se evitar que o PEM seja apenas descrições gerais de ações previstas ou ações enunciadas sem qualquer preocupação com “quem” vai executá-las, ou “quando”, “como” ou “com que recurso”.

Ressalta-se que, como no setor empresarial, no âmbito urbano o planejamento estratégico pode conter ações em diferentes escalas (BORJA; FORN, 1996):

- i. escala local, ações pontuais, como provisão de equipamentos;
- ii. escala intermediária, como recuperação de espaços urbanos e
- iii. escala ampla, com atividades conectadas à economia globalizada.

Tanto no setor privado como no público as dificuldades em se estabelecer um planejamento estratégico passam pela vontade política, liderança, recursos e outros elementos necessários. Contudo, no setor público, essas dificuldades são potencializadas pela pouca disposição de se alterarem as estruturas, procedimentos e condutas. Assim velhos hábitos e velhos modelos de gestão urbana acabam simplesmente recebendo novas roupagens para se apresentarem como novas soluções urbanas, como é o caso do planejamento estratégico. O fim de tais atos é unicamente atender ao mercado, à indústria imobiliária, transformando a cidade em mera mercadoria. Apesar das boas intenções do planejamento estratégico, principalmente enquanto método para se conhecer o ambiente, a antiga estrutura institucional brasileira altamente burguesa e, portanto, industrial e latifundiária, encontra novos rótulos para seus antigos atos.

O planejamento estratégico tem, basicamente, dois propósitos: o de direcionar as forças dentro da instituição, fazendo com que seus membros trabalhem numa mesma direção, e o de analisar as ameaças de entorno para reagir aos desafios que vierem, procurando reger a instituição, seja ela privada, pública ou entidade não governamental, para desenvolver seus processos e não ser conduzida pelas externalidades (PFEIFFER, 2000). Os conceitos tradicionais do PEM incentivam a competitividade estratégica e a busca por investimentos. Todavia, essas questões devem ser utilizadas com cautela dentro do planejamento urbano, e questões de natureza socioambiental devem ser prioritárias, principalmente quando legitimadas pela participação popular. A presença de empresas globais no território nacional provoca desorganização, já que suas regras visam interesses próprios e nem sempre se preocupam com o bem estar da cidade e dos seus munícipes (SANTOS, 1999).

Em síntese, pode-se afirmar que, transformada em coisa a ser vendida e comprada, tal como a constrói o discurso do planejamento estratégico, a cidade não é apenas uma mercadoria mas também, e sobretudo, uma mercadoria de luxo, destinada a um grupo de elite de potenciais compradores: capital internacional, *visitantes* e *usuários solváveis* (VAINER, 2012, p.83).

Ao incorporar os aspectos empresariais à gestão pública – não por ser esse planejamento estratégico um caminho mais objetivo, mas porque visa, sobretudo, a lógica do dinheiro, a lógica da concorrência –, as cidades tornam-se competitivas na economia moderna. Tal competitividade é a busca por investidores, a venda de cidades. No discurso desse empreendedorismo urbano, a “cidade torna-se ‘empresa’, equipamentos, serviços e trabalhadores tornam-se ‘mercadorias’, e a competitividade das empresas torna-se ‘competitividade da cidade’” (COMPANS, 2005, p.27).

Atualmente, a promoção das cidades já não se limita aos tradicionais fins turísticos ou comerciais. As políticas estratégicas garantem a atuação em diversos setores municipais, que podem impulsionar o desenvolvimento econômico local e regional, como são os casos da promoção de eixos comerciais, de torres de comunicação e de parques industriais e tecnológicos (BORJA; FORN, 1996).

É necessário enfatizar que, quando se fala em comercialização de cidades, não é simples a verificação do que está à venda. Afinal, o que se vende tende a ser compatível com o interesse de quem compra e daí uma infinidade de atributos podem ser negociados: desde polos industriais, espaços para convenções, centros comerciais, arenas esportivas, bairros residenciais (elitizados ou populares), ou campus universitário (HARVEY, 1996; VAINER, 2012).

[...] a competição interurbana e o empresariamento abriram o espaço urbano dos países capitalistas avançados a todos os tipos de novos padrões de empreendimento imobiliário, mesmo que o resultado ‘líquido’ disto tenha sido a reprodução em série de parques de ciência, da elitização de bairros, de centros de comércio internacional, de centros culturais e de entretenimento e de *shopping centers* de grande escala com fachadas pós-modernas (HARVEY, 1996, p.57).

A articulação público-privada na busca por maiores lucros para a cidade, tão questionada pelos cientistas urbanos, é evocada no planejamento estratégico como sendo necessária tanto na “definição de objetivos e programas como na execução de linhas de ação e de projetos na gestão de serviços” (BORJA; FORN, 1996, p.46).

O *marketing* urbano é visto através da ótica do planejamento estratégico como um agente transformador do espaço, capaz de trazer o sentimento de orgulho às pessoas frequentadoras dos lugares. O que acaba por tornar os espaços mercadorias competitivas, que podem gerar competição entre empresas, regiões, bairros e mesmo entre cidades. As ações empresariais adaptam-se rapidamente ao dinamismo tecnológico capaz de captar investimentos e criam estratégias mercadológicas com o intuito de tornarem-se mais competitivas. Assim, gestores e empresários utilizam-se do planejamento estratégico a fim de promover bairros e cidades visando sempre a lógica capitalista do mundo dos negócios para a qual a atração de investidores e consumidores torna-se o ponto primordial em operações que objetivam a geração de lucro através de um espaço urbano competitivo.

Talvez esta seja, hoje, uma das idéias [sic] mais populares entre os neoplanejadores urbanos: a cidade é uma mercadoria a ser vendida, num mercado extremamente competitivo, em que outras cidades também estão à venda. Isto explicaria que o chamado *marketing urbano* se imponha cada vez mais como uma esfera específica e determinante do processo de planejamento e gestão de cidades. Ao mesmo tempo, aí encontraríamos as bases para entender o comportamento de muitos prefeitos, que mais parecem vendedores ambulantes que dirigentes políticos (VAINER, 2012, p.78).

Sobretudo, afirma-se que as políticas de promoção de cidades, ditas estratégicas, visam não somente as tradicionais formas de negociação que iniciaram esse processo (como as finalidades turísticas e comerciais), mas pretendem se estabelecer como forma de impulsionar a cidade, tornando-a estrategicamente competitiva em relação a outras cidades.

De outro lado, também essas ações podem estabelecer relações de complementaridade entre cidades, porque podem se constituir de melhorias urbanas, mais segurança, melhor qualidade de vida e de meio ambiente, através de infraestrutura de acessos e comunicação (BORJA; FORN, 1996).

O planejamento estratégico e as políticas estratégicas são uma forma de potencializar as ações municipais de modo a permitir um melhor gerenciamento de eventuais conflitos. Contudo, o seu principal propósito esperado, tanto nas empresas como nas cidades, é a competitividade com fins lucrativos. O tema gera polêmica, pois, para muitos dirigentes políticos e para os empresários, os ganhos são maiores que os riscos a serem enfrentados. Todavia, para a sociedade, que arca com os riscos, essa equação nem sempre tem resultados somente positivos.

2.4 A POLÍTICA ESTRATÉGICA DO PLANO DIRETOR DE APARECIDA DE GOIÂNIA

O desenvolvimento urbano, principalmente nos moldes observados na maioria das cidades brasileiras e que também se apresenta em Aparecida de Goiânia, possibilitou a especulação imobiliária, indo contra os conceitos de que, na cidade, os padrões urbanísticos devem se adequar à regulação social. Desse modo, mantém-se a perspectiva do mercado imobiliário visando a otimização e a maximização de empreendimentos lucrativos em detrimento da inclusão de segmentos sociais de fora do mercado.

É instigante observar como os instrumentos políticos e jurídicos de planejamento urbano podem direcionar, controlar, provocar transformações físicas no tecido urbano das cidades e ser meios de fragmentação do espaço urbano, transformando as cidades em objetos de comercialização e especulação imobiliárias.

O plano diretor municipal e o planejamento estratégico municipal - ou políticas estratégicas - são instrumentos urbanísticos capazes de intervir na construção e reconstrução do espaço urbano das cidades. Em Aparecida de Goiânia, a prefeitura municipal, iniciou em janeiro de 2001, ações de política urbana com a elaboração do Plano Diretor Participativo - PDP de dezembro de 2001 (Lei Complementar nº 004/2002), criado segundo os preceitos do Estatuto da Cidade. Com essa medida, a gestão municipal propunha-se a controlar o processo acelerado de ocupação e o parcelamento indiscriminado com que a cidade vinha lidando. Aparecida de Goiânia retratava uma dispersão da população com inúmeros vazios urbanos, uma população empobrecida, e possuía poucos recursos municipais para reverter o cenário das habitações precárias e da pouca e insatisfatória infraestrutura urbana.

2.4.1 Evolução Urbana de Aparecida de Goiânia

Para a compreensão das ações do Plano Diretor de Aparecida de Goiânia faz-se necessária a apreensão de sua evolução urbana. Para sintetizar as características dessa evolução, recorre-se a uma breve periodização, que estrutura o desenvolvimento urbano do município em períodos de transformações significativas para a organização socioespacial da cidade. Assim esta proposta de periodização segue, conforme Pinto (2009), períodos de fortes manifestações no tecido urbano da cidade. Reconhece-se no entanto, que na evolução urbana de Aparecida de Goiânia dois períodos (anos) merecem destaque: 1971 e 2001. Simultaneamente correspondem à Lei de Parcelamento de Goiânia (GOIÂNIA, 1972) e a aprovação do PDP (APARECIDA DE GOIÂNIA, 2002a).

2.4.1.1 Primeiro Período (1922 – 1935)

Nesse período, o Estado de Goiás vivia um contexto rural. Tanto suas maiores cidades como os seus pequenos povoados apresentavam uma forte ligação dos fazendeiros com o poder político e administrativo e a influência da Igreja Católica como entidade indispensável à efetivação ideológica da população.

Inicia-se esse período em 1922, porque foi neste ano, em 11 de maio, que fazendeiros locais, à época situados no município vizinho de Campinas (hoje bairro de Goiânia), doaram terras para que a Igreja Católica erguesse nelas uma capela. O pequeno povoado surgido ao redor da capela foi dedicado à padroeira do Brasil Nossa Senhora Aparecida, donde o nome de Aparecida, como ilustra a figura 05 (ARIMATÉA, 2003).

Figura 05 – Povoado de Aparecida, década de 1940



Fonte: Aparecida de Goiânia (2014).

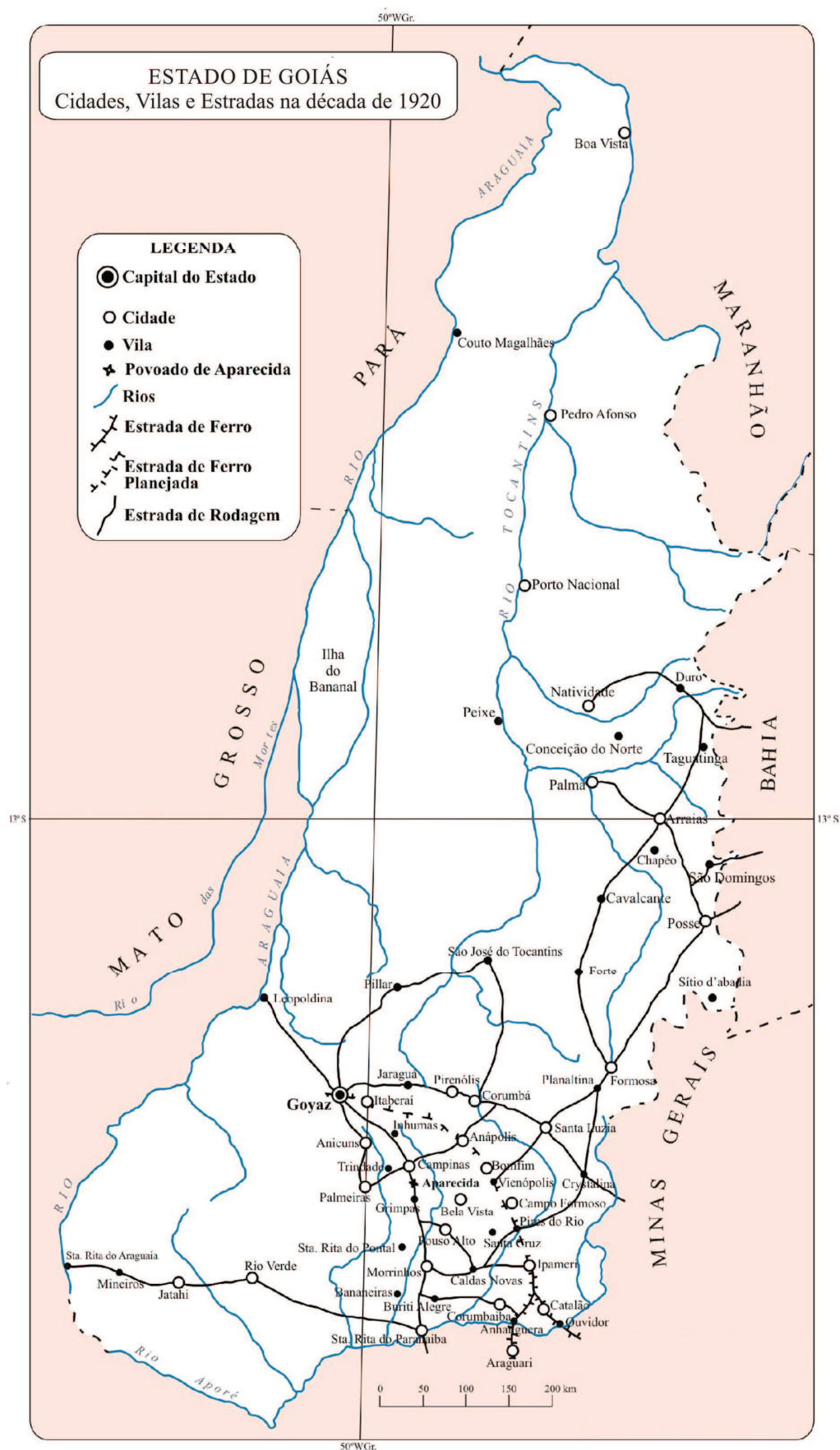
Nota: Capela de Nossa Senhora Aparecida com as primeiras casas ao fundo.

O principal objetivo do povoado era a formação de uma localidade religiosa e de um vilarejo comercial que pudessem suprir a distância que a região mantinha (a cidade mais próxima era Campinas) de outras localidades: distante de Santo Antônio das Grimpas (hoje Hidrolândia) e de Pouso Alto (hoje Piracanjuba). Contudo, essa territorialização efetuada através de doações de terras favorecia os fazendeiros, interessados em aumentar o próprio patrimônio que, à época, incluía, além de terras, o poder político e a boa articulação religiosa (PINTO, 2009).

Como em outros municípios goianos, o eixo rodoviário foi de fundamental importância para a consolidação do povoado de Aparecida. Estrategicamente localizada entre

Campinas e Pouso Alto, a viagem através da BR-14 (atual BR-153) originalmente ligava Pouso Alto, passando por Santo Antônio das Grimpas, Aparecida, até Campinas, de onde se podia seguir para a capital do Estado (à época Cidade de Goiás) ou para Anápolis, uma das mais expoentes cidades de Goiás no período (figura 06). Assim, Aparecida se ligou às cidades da região sul de Goiás, que seria o eixo de entrada para a transformação e industrialização que o Estado viria a sofrer.

Figura 06 – Mapa de Goiás em 1920 com cidades, vilas e estradas



Fonte: Pinto (2009, p. 43).

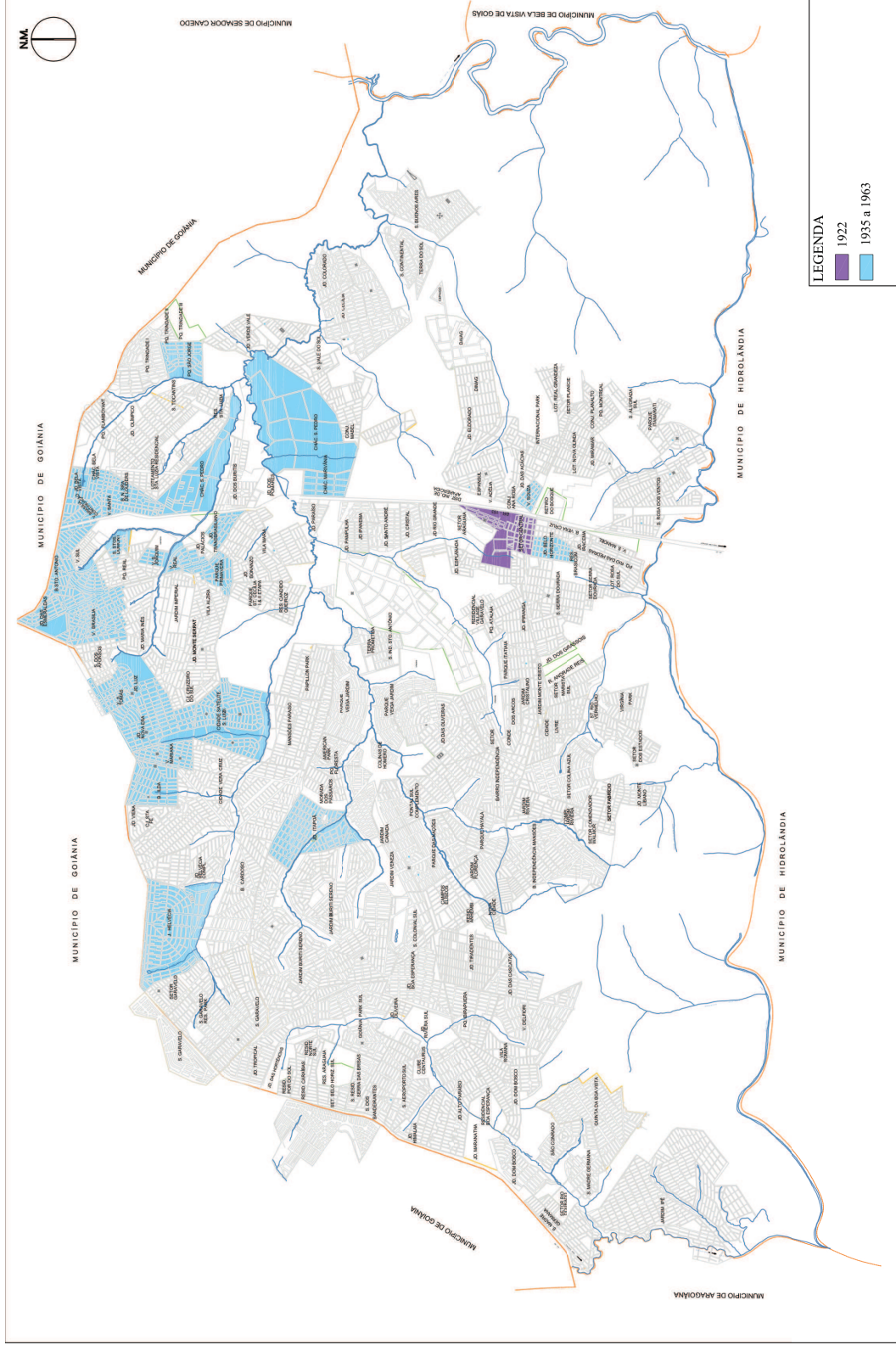
Com a entrada da ferrovia e de novas rodovias na região Centro-Oeste e principalmente em Goiás, uma nova dinâmica se instalou nas cidades e mesmo em povoados como Aparecida. Fato que se confirmou com a criação de Goiânia e a mudança da capital do Estado. Termina esse período no ano de 1935, por ter sido institucionalizada Goiânia como a nova capital do Estado.

2.4.1.2 Segundo Período (1935 – 1963)

Com a construção de Goiânia em 1933, várias transformações foram sentidas em todo o Estado. O povoado de Aparecida, de modo particular, foi altamente modificado. No ato de instalação da nova capital, Aparecida foi incluída ao território de Goiânia, passando a se chamar Aparecida de Goiás e iniciando sua vinculação e dependência financeira e administrativa de Goiânia (PINTO, 2009). Em 26 de dezembro de 1958, pela Lei nº 1.406, Aparecida de Goiás foi instituída distrito de Goiânia, passando a se chamar Distrito de Goialândia, alteração que não foi muito bem aceita pela população. Com o estabelecimento do distrito, itens como energia elétrica e escola foram instalados na povoação (APARECIDA DE GOIÂNIA, 2014).

A malha urbana do novo distrito se manteve a mesma até 1958, quando novos loteamentos começaram a surgir, como ilustra o mapa figura 07, com destaque para o Setor Vila Brasília, que, como outros bairros, se apresentava mais próximo da região sul de Goiânia, dada a influência da capital no distrito (APARECIDA DE GOIÂNIA, 2002c).

Figura 07 – Mapa de Parcelamento – 1



Fonte: Aparecida de Goiânia (2002a), adaptado pela autora.
Nota: Loteamentos das décadas de: 1922 e 1935-1963.

Com a construção de Brasília em 1960 e a pavimentação da BR-153, um grande contingente populacional foi atraído para Goiânia e, conseqüentemente, para Aparecida de Goiás. Novos bairros surgiram na porção norte do distrito junto à estrada para Rio Verde (hoje Avenida Rio Verde) e a rodovia Goiânia/Bela Vista (hoje GO-020). No período entre 1935 a 1963, Aparecida de Goiás contava com 15.000 lotes para cerca de 1.670 famílias, diferentemente de 1922, quando possuía apenas 339 lotes (APARECIDA DE GOIÂNIA, 2002c), o que demonstra que, mesmo antes de sua emancipação, o município já apresentava uma desconexão no seu tecido urbano.

A Lei estadual 4.927, de 14 de novembro de 1963, criou o município de Aparecida de Goiânia, que se formou da área territorial do distrito de Aparecida de Goiás, pertencente a Goiânia (APARECIDA DE GOIÂNIA, 2014), finalizando esse segundo período.

Com a emancipação, deu-se início ao deslocamento do centro comercial da cidade para a região da Avenida Rio Verde e para outros subcentros, principalmente nas áreas conurbadas com a capital. Como explica Singer (2007, p. 29): “na medida em que a cidade vai crescendo, centros secundários de serviços vão surgindo em bairros, que formam novos focos de valorização do espaço urbano”. É a reestruturação de usos que o crescimento urbano provoca.

O centro histórico se manteve estagnado e perdeu a sua característica comercial, tornando-se desconectado das novas “porções” de cidade que se constituíam. Aparecida de Goiânia inicia um período de ruptura com seu passado rural e se fortalece pela proximidade e conurbação com Goiânia (capital recém- construída, que, juntamente com Brasília, foi forte indutora do crescimento urbano do Centro-Oeste). Essa é a nova fase de Aparecida de Goiânia: o período da expansão urbana desordenada.

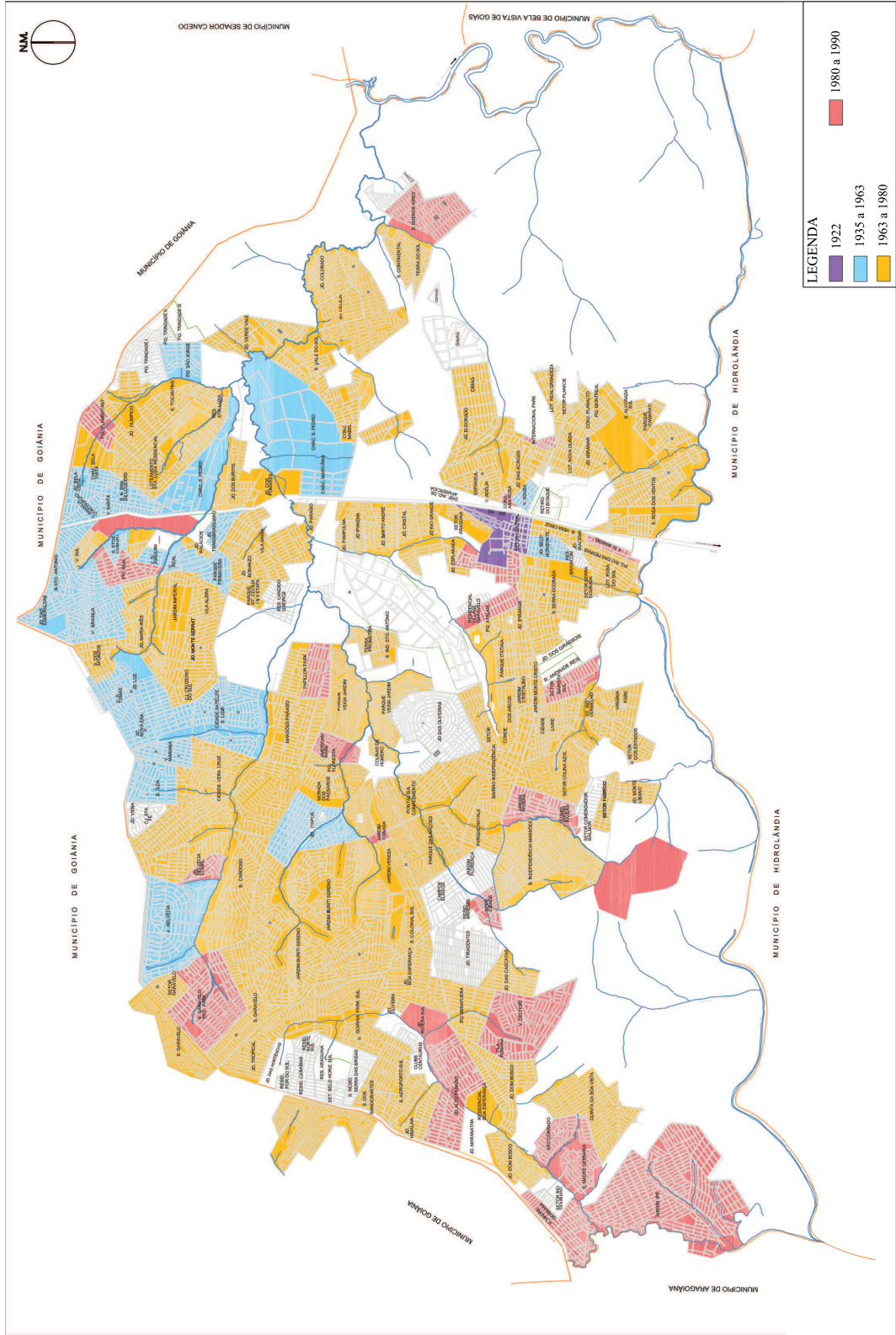
2.4.1.3 Terceiro Período (1963 – 1990)

Este período é marcado pelo intenso parcelamento do solo em Aparecida de Goiânia, que sofreu um forte aumento populacional das migrações que todo o Estado vinha recebendo. Nesse período, iniciam-se também as ações dos governos estaduais e de Goiânia para a transferência de famílias que estavam em zonas de risco para Aparecida de Goiânia. Segundo o Plano Estratégico Municipal para Assentamentos Subnormais – PEMAS (APARECIDA DE GOIÂNIA, 2002c), na década de 1980, mais de 70 mil pessoas que viviam em áreas de risco de Goiânia foram transferidas para Aparecida, período que engloba até a década de 1990, com a solidificação desses assentamentos.

Nessa mesma época, também Goiânia estabelece sua lei sobre loteamentos urbanos e remanejamentos, conhecida como Lei de Parcelamento, que passou a restringir e a disciplinar os loteamentos na capital (GOIÂNIA, 1972). Logo a especulação imobiliária encontrou terreno fértil em Aparecida de Goiânia para iniciar loteamentos espalhados e sem infraestrutura (figura 08). Os próprios governantes municipais intensificaram a doação de terras para órgãos públicos e privados, igrejas, empresários etc. (PINTO, 2009), sem considerar os ônus futuros advindos de tais atitudes imediatistas e paternalistas. Essas ações não foram ocultas nesse período e ainda hoje atos dessa natureza são permissíveis em nossa sociedade.

O clientelismo político nunca esteve tão forte como na primeira década do século XXI nas cidades brasileiras. Autoridades do executivo e do legislativo agem como donas de pedaços da cidade e de seus moradores desafiando qualquer perspectiva de impessoalidade e racionalidade (ainda que nos limites da sociedade capitalista) no uso do fundo público ou planejamento no uso e na ocupação do solo. [...] (MARICATO, 2011, p.132)

Figura 08 – Mapa de Parcelamento – 2



Fonte: Aparecida de Goiânia (2002a), adaptado pela autora.
Nota: Loteamentos das décadas de: 1922; 1935-1963; 1963-1980 e 1980-1990.

Pode-se observar no mapa figura 07 que praticamente todo o território de Aparecida de Goiânia foi loteado nesse período, mesmo com a quantidade de terrenos ofertados sendo muito além do número de habitantes e, se é fato que a população de Aparecida de Goiânia cresceu muito nesse tempo, é curioso notar também que, na década de 1980, “dos 42.632 habitantes da cidade, 31.926 se localizavam no distrito de Vila Brasília¹⁰ [...], confirmando a formação desse novo subcentro, o setor Vila Brasília” (PINTO, 2009, p. 96).

Mas o município que se formou de maneira periférica a Goiânia e densamente urbanizado não possuía infraestrutura urbana. De acordo com Arimatéa (2003), somente na década de 1980 é que o município de Aparecida de Goiânia começou a receber água tratada (22,9% dos domicílios) e, em 1990, começou a receber redes de esgoto e hospitais.

2.4.1.4 Quarto Período (1990 – 2001)

Nesta fase, as subcentralidades de Aparecida de Goiânia firmam-se enquanto novos centros. Embora algumas em áreas ainda pouco ocupadas, tornam-se uma centralidade periférica. Conforme Lefebvre (1991, p.78), com o desenvolvimento dos bairros começa a surgir o centro dos bairros, “a extensão da cidade produz o subúrbio, e depois o subúrbio engole o núcleo urbano”. Surgem também nesse período a valorização e a verticalização de imóveis na cidade (vide o entorno do Buriti Shopping inaugurado em 1996, figura 09), procurando estruturar uma nova configuração urbana na cidade.

¹⁰ Até este momento, o bairro Vila Brasília era distrito de Aparecida de Goiânia – distrito de Vila Brasília.

Figura 09 – Buriti Shopping



Fonte: Buriti Shopping (2014).

Nota: Conurbação dos dois municípios: Goiânia ao fundo da imagem e Aparecida de Goiânia à frente. O Buriti Shopping se localiza na Avenida Rio Verde, um dos limites entre os dois municípios.

Surgem no território aparecidense condomínios fechados, universidades, hipermercados, complexos empresariais, além da grande concentração de motéis ao longo da BR-153, de empresas atacadistas e diversas indústrias nos polos e parques industriais, a saber: i) Distrito Industrial do Município de Aparecida de Goiânia (DIMAG), criado em 1993 (figura 10); ii) Polo Empresarial Goiás (PEGO), implantado em 1997; iii) Parque Industrial Aparecida, instalado em 2004, com nome alterado para Parque Industrial Vice-Presidente José de Alencar em 2010; e iv) Polo Municipal de Reciclagem, também no ano de 2004 (LAURIA; MOISÉS; PASQUALETTO, 2012).

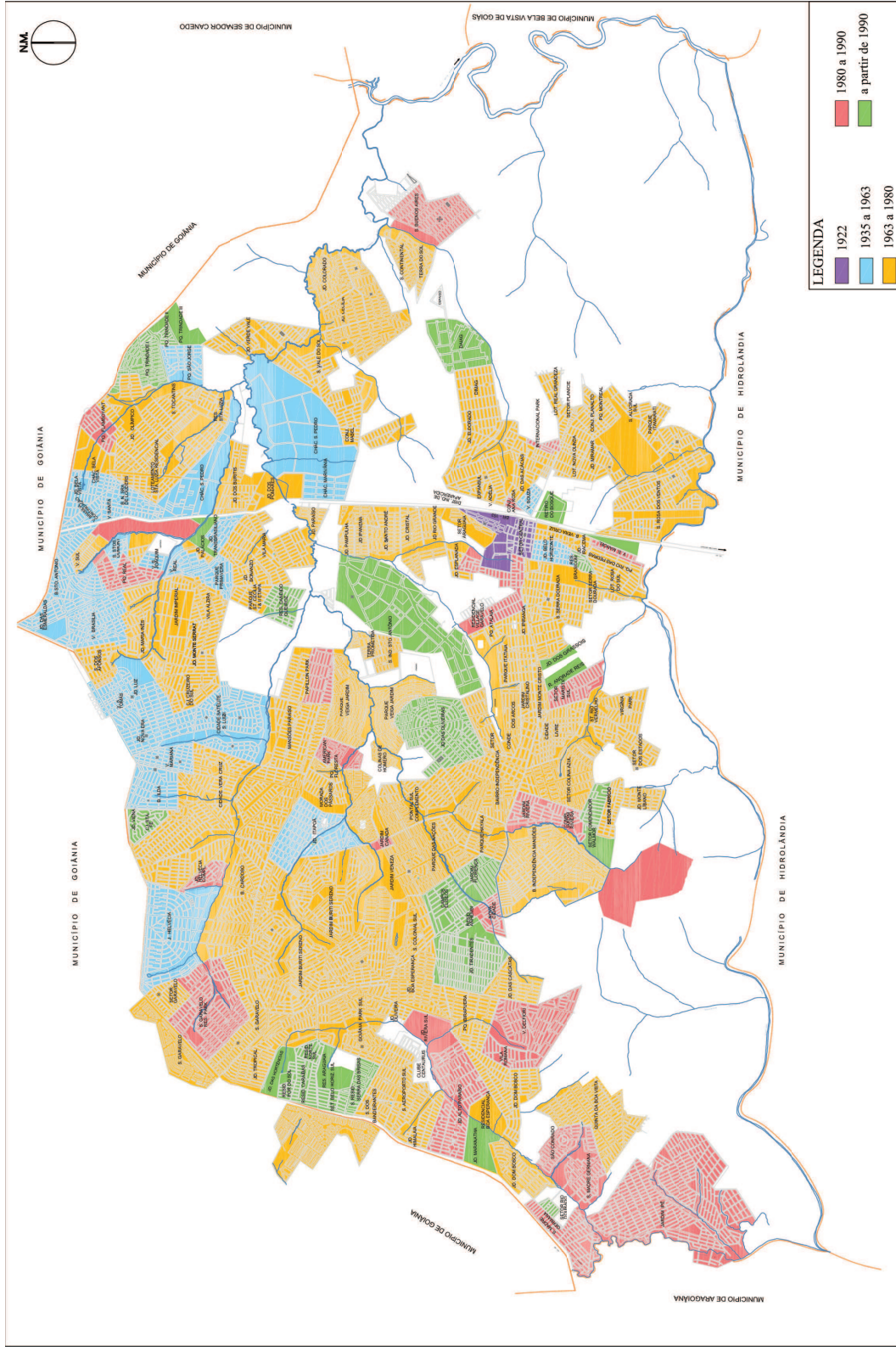
Figura 10 – Distrito Industrial do Município de Aparecida de Goiânia-DIMAG



Fonte: Secretaria de Estado de Gestão e Planejamento (2014).

Esse desenvolvimento propiciou novos loteamentos, muitos deles estrategicamente implantados visando o mercado imobiliário já crescente na cidade (ver mapa figura 11).

Figura 11 – Mapa de Parcelamento – 3



Fonte: Aparecida de Goiânia (2002a), adaptado pela autora.
Nota: Loteamentos das décadas de: 1922; 1935-1963; 1963-1980; 1980-1990 e a partir de 1990.

Mesmo com um aumento significativo de população que a cidade vinha sentindo, inúmeros equipamentos urbanos, como hospitais, e algumas atividades econômicas, como bancos e universidades, só se instalaram no município nesse período. Até o ano de 1996, Aparecida de Goiânia não contava com nenhuma agência bancária e possuía somente 05 hospitais¹¹. Em uma década (1996 – 2007), foram instalados 13 bancos e mais 03 hospitais; no ano de 2007, já possuía 05 universidades. Houve também grande crescimento no ramo de comércio e serviços além da indústria (PINTO, 2009), mas esse crescimento de serviços foi incipiente, se comparado com a alta explosão demográfica sofrida – em 1996, 265.868 habitantes; em 2007, 475.303 habitantes (IBGE, 2013a, 2013b).

Somente no ano de 2001, o poder público de Aparecida iniciou ações com o intuito de corrigir as deformidades urbanas e, sobretudo, criar mecanismos para planejar a cidade: institucionalizou o Planejamento Municipal Integrado dentro do qual o principal produto foi o primeiro Plano Diretor de Aparecida de Goiânia, a política pública utilizada pelo governo municipal.

2.4.2 O Plano Diretor de Aparecida de Goiânia

O cenário urbano de Aparecida de Goiânia pode ser reconstruído com o seu primeiro plano diretor, que teve início junto a um projeto interinstitucional da prefeitura municipal e do Curso de Especialização em Planejamento Urbano e Ambiental oferecido pela PUC-GO, através da ARCA (Associação para a Recuperação e Conservação do Ambiente) entre os anos de 1998 e 1999. Durante esse curso, Aparecida de Goiânia foi utilizada como “laboratório” de pesquisa urbana e um dos produtos formulados durante a pesquisa foi o diagnóstico que levantou os problemas e as potencialidades da cidade (ARIMATÉA, 2013).

A partir dessa experiência e com esforços para requalificar o ambiente urbano, a prefeitura (gestões 1996-2000 e 2000-2004) desencadeou a implantação do Planejamento Municipal Integrado e a implementação de políticas urbanas, como a elaboração do Plano Diretor Municipal. Dando continuidade aos trabalhos já iniciados, a ARCA foi contratada para elaborar o plano diretor de Aparecida de Goiânia, chamado de Plano Diretor Participativo – PDP (ARIMATÉA, 2013).

Este processo foi possível, pois um grupo de profissionais que já elaboravam projetos para a prefeitura de Aparecida de Goiânia, e portanto, eram de confiança do prefeito da época,

¹¹ Estes hospitais eram na verdade postos de saúde, com capacidade apenas para atendimentos emergenciais, sem infraestrutura para maiores intervenções médicas e com poucos leitos para internação.

Ademir Menezes, serem discentes desta especialização. Pois a estrutura administrativa patriarcal que a cidade vinha operando, não vislumbrava a importância do planejamento urbano. Estes profissionais que fizeram parte da equipe contratada, conseguiram levar até mesmo o prefeito para sala de aula (ARIMATÉA, 2013)! Logo, além da equipe da ARCA, coordenada pelo arquiteto urbanista Everaldo Pastore, fizeram parte da elaboração do PDP de 2001, os seguintes profissionais: Carlos Alberto Martins, Maurits Marinus Kapenga, Silmara Viera e Marcos Aurélio Lopes de Arimatéa¹².

Em maio de 2001, o trabalho foi finalizado. Contudo, as discussões e a proximidade na aprovação do Estatuto da Cidade, que se deu em julho de 2001, fizeram com que a equipe responsável pela elaboração do PDP aguardasse a sanção do Estatuto da Cidade para uma possível adequação. Aprovado o Estatuto, a elaboração do PDP foi retomada para as adaptações necessárias e foi entregue à prefeitura em novembro de 2001, obtendo a sua lei sancionada em janeiro de 2002 (Lei Complementar nº 004/2002), tornando-se assim o primeiro plano diretor do Estado a seguir os preceitos do Estatuto da Cidade.

O PDP de Aparecida de Goiânia teve como intuito o ordenamento territorial, tentando minimizar os efeitos negativos ocasionados pelo crescimento desordenado pelo qual o município passou e visando impedir que tais impactos ocorressem novamente. Estabeleceu-se, dessa maneira, uma política de expansão urbana de modo a impedir o crescimento urbano especulativo, com degradação do meio ambiente e gastos excessivos com infraestrutura. Procurou-se convergir os investimentos públicos em áreas já adensadas e na reestruturação das principais ligações viárias da cidade, assim como recompor o estoque de áreas públicas, escassas nos primeiros loteamentos do município.

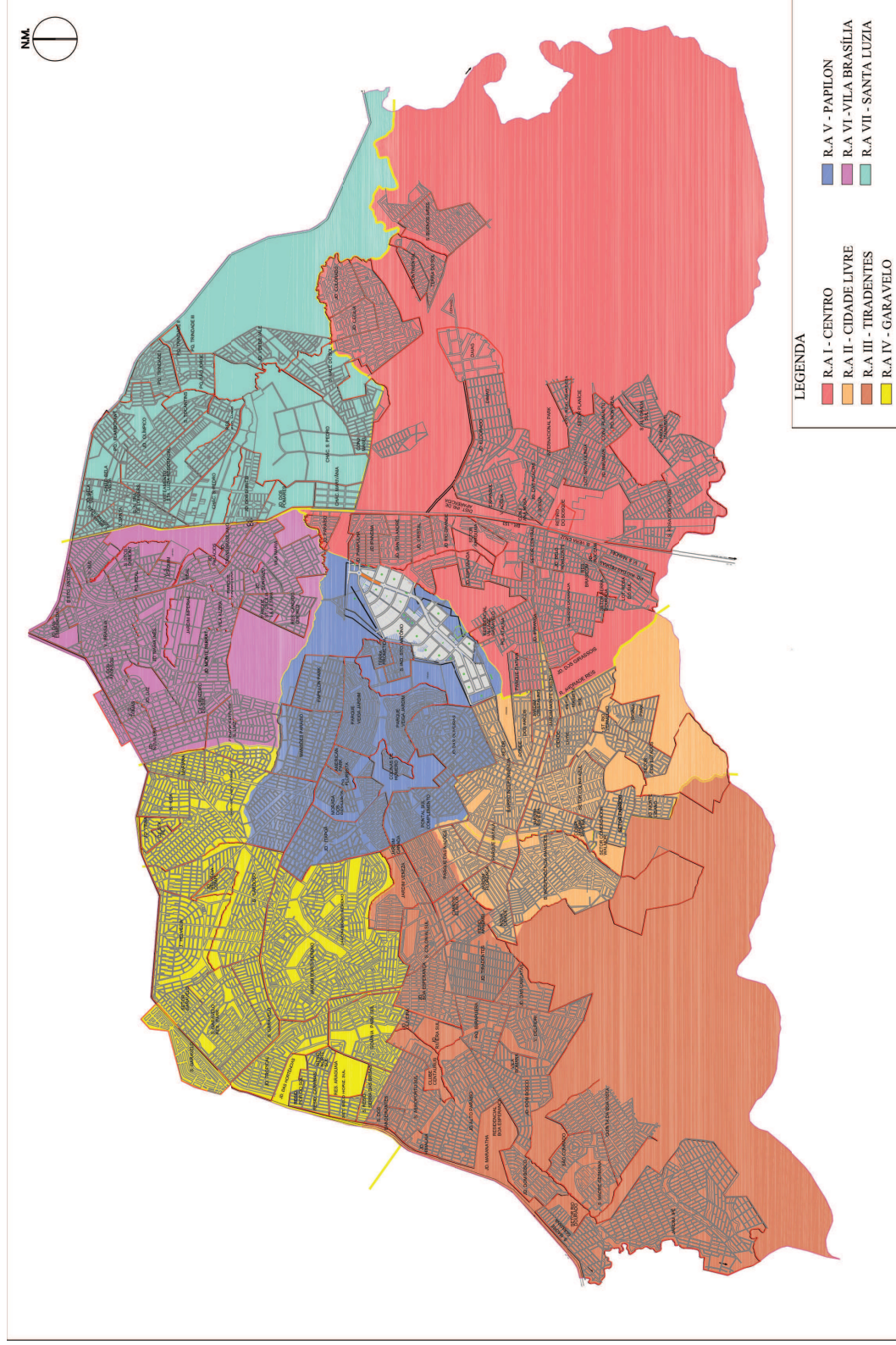
Para isso, segundo informações da equipe elaboradora (APARECIDA DE GOIÂNIA, 2001), o PDP apoiou-se em eixos: i) reestruturação administrativa; ii) combate à exclusão social; iii) retração da malha urbana; iv) reorganização do sistema viário e do transporte coletivo; v) resgate das áreas públicas; vi) reparação, requalificação e preservação do ambiente natural; vii) distribuição equitativa de equipamentos coletivos públicos; viii) priorização de áreas para ocupação e para investimentos públicos.

Outro eixo importante foi a gestão descentralizada, com as chamadas Regiões Administrativas – RA (figura 12), agrupadas de acordo com características comuns originadas no seguinte processo: dada a malha urbana desarticulada e dispersa, vários núcleos foram

¹² O arquiteto e urbanista Marcos Aurélio Lopes de Arimatéa iniciou os trabalhos como membro da equipe da ARCA, mas logo a seguir foi nomeado Secretário de Planejamento. Fazendo parte da equipe colaboradora da Prefeitura para a elaboração do PDP.

surgindo, independentes uns dos outros, com características e funções próprias, os chamados subcentros. Esses deram origem às chamadas regiões administrativas, que facilitariam a gestão de programas e políticas específicas condizentes com as características de cada região do município. Foram divididas em sete, a saber: Santa Luzia, Centro, Garavelo, Vila Brasília, Tiradentes, Papillon e Cidade Livre (APARECIDA DE GOIÂNIA, 2002a).

Figura 12 – Mapa das Regiões Administrativas



Fonte: Aparecida de Goiânia (2002a).

O Plano Diretor apresentado pela equipe de elaboração à administração pública continha: Diagnóstico do Município; Lei das Diretrizes do Plano Diretor; Lei de Política de Ordenação para o Crescimento e Desenvolvimento Estratégico (POCDE); Lei do Perímetro Urbano; Lei do Parcelamento; Lei do Zoneamento (complementada com Código de Obras e Edificações, Código de Posturas, Código de Meio Ambiente e Política Habitacional) (APARECIDA DE GOIÂNIA, 2002a).

Ainda de acordo com a Lei Complementar nº 004/2002 (APARECIDA DE GOIÂNIA, 2002a), os instrumentos de política urbana do PDP de Aparecida de Goiânia foram divididos como se segue.

- i. Instrumentos Administrativos – políticas, planos, programas e projetos; operações urbanas consorciadas; banco de lotes; estudo de impacto ambiental (EIA); estudo de impacto de vizinhança (EIV); transferência do direito de construir; referendo popular.
- ii. Instrumentos Jurídicos – disciplina de parcelamento; disciplina do uso e ocupação do solo; preempção; parcelamento, edificação e utilização compulsórios; desapropriação; regularização fundiária; tombamento de imóveis ou de mobiliário; instituição de unidades de conservação.
- iii. Instrumentos Fiscais - incentivos ou penalidades fiscais; IPTU progressivo; IPTU seletivo; solo criado.

Dentre os instrumentos apresentados pelo PDP, será analisada a Lei de POCDE, especialmente por apresentar estratégias traçadas para as especificidades do território do município.

2.4.2.1 Lei de Política de Ordenação para o Crescimento e Desenvolvimento Estratégico do Município de Aparecida de Goiânia (POCDE)

Dentre os meios legais institucionalizados pelo Plano Diretor Participativo, um chama a atenção – tanto por trazer princípios do planejamento estratégico ou mais precisamente uma política estratégica (algo não habitual nas gestões municipais do Estado de Goiás) como por ser extremamente específico às necessidades e realidade do município: a chamada Lei de Política de Ordenação para o Crescimento e Desenvolvimento Estratégico do Município de Aparecida de Goiânia (POCDE) - Lei Municipal nº 2.246/2002 (APARECIDA DE GOIÂNIA, 2002b).

A POCDE busca sistematizar a ocupação racional e sustentável do território coordenando as ações municipais de forma integrada, e estabelecendo prioridades de investimentos públicos e otimizando o uso dos recursos para qualificação do ambiente antropizado. Esta política se constitui de um desdobramento das diretrizes do planejamento, em propostas de ações municipais integradas para os temas de parcelamento urbano, uso do solo, habitação, infra-estrutura [sic], equipamentos e serviços urbanos e meio ambiente (APARECIDA DE GOIÂNIA, 2002b, p.4).

Essa lei procurou ordenar o território do município de Aparecida de Goiânia (APARECIDA DE GOIÂNIA, 2001) de forma racional e sustentável, apresentando uma leitura do território urbano da cidade com sua infraestrutura, vazios urbanos e serviços públicos, em que:

- i. os efeitos do crescimento desordenado fossem minimizados;
- ii. houvesse uma ocupação racional e sustentável no território;
- iii. as ações municipais integradas fossem fomentadas e
- iv. as prioridades de investimentos públicos estivessem voltadas para as áreas mais adensadas da cidade.

Esses elementos visavam assegurar que as políticas públicas implementadas a partir de então possibilitassem um desenvolvimento ordenado e um crescimento estratégico do município.

Entretanto, é notório que, como apresentado, esse Planejamento Estratégico não se limitou ao bom ordenamento e ao crescimento estratégico do município, mas também visou a transformação da cidade em mercadoria a ser consumida. Tendo em vista a heterogeneidade de aspectos relativos à ocupação territorial e à disponibilidade de serviços urbanos e de infraestrutura que Aparecida de Goiânia apresentava, a Lei de POCDE definiu seis áreas-programas que necessitavam de ações similares por parte da administração municipal, já que essas áreas apresentavam padrões análogos “quanto à ocupação, densidade, infra-estrutura [sic] existente, equipamentos e serviços públicos implementados, acessibilidade e paisagem urbana” (APARECIDA DE GOIÂNIA, 2002b, p.5).

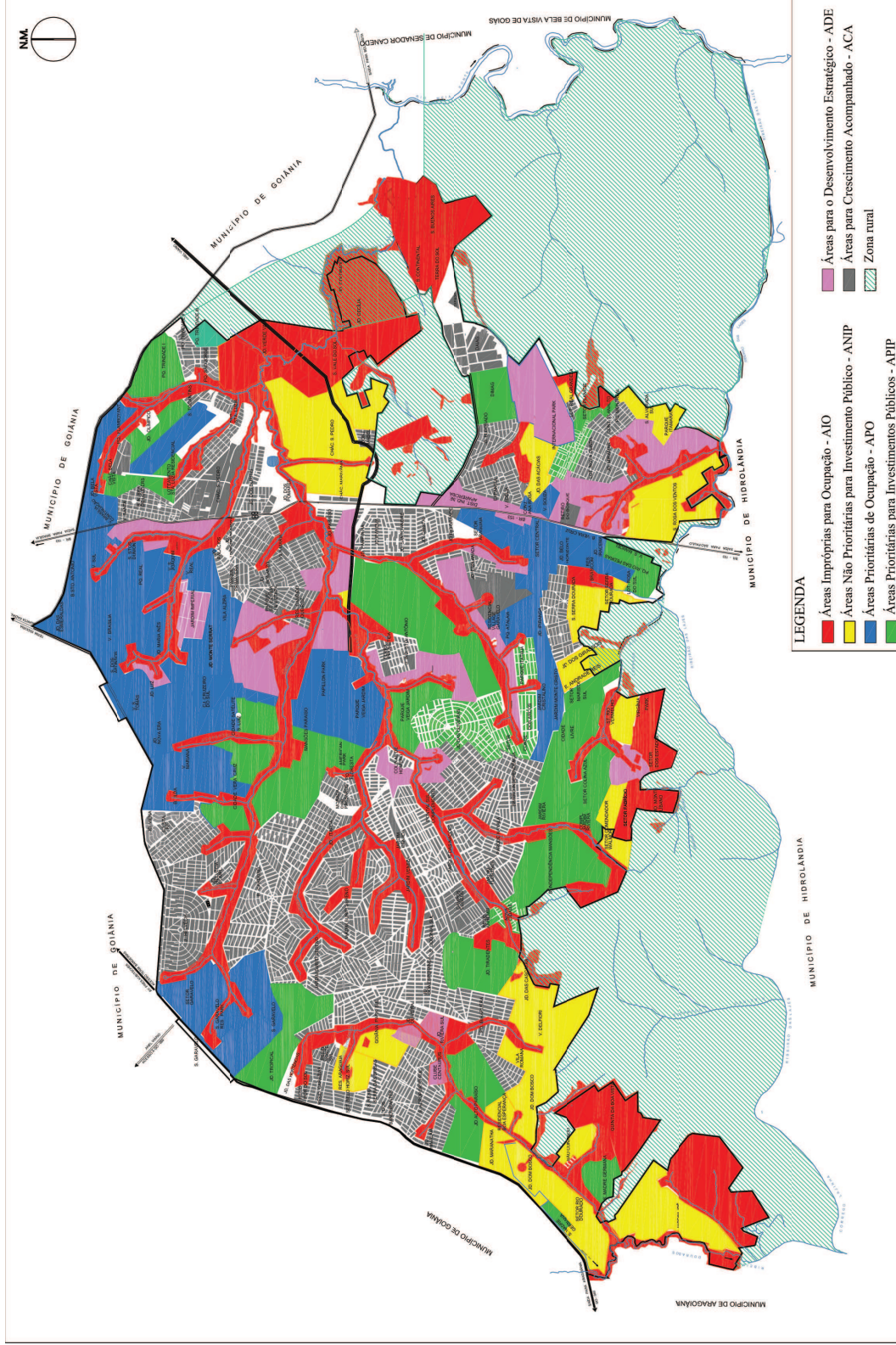
De acordo com a Lei de POCDE (2002b), ilustrada pelo mapa da figura 13, as áreas-programa são¹³:

- i. áreas impróprias para ocupação – AIO (grifadas na cor vermelha);
- ii. áreas não prioritárias de investimentos públicos – ANIP (grifadas na cor amarela);

¹³Cada área foi grifada com uma cor para que, desse modo, fosse possível o mapeamento e, conseqüentemente, a melhor visualização das áreas.

- iii. áreas prioritárias de ocupação – APO (grifadas na cor azul);
- iv. áreas prioritárias para investimentos públicos – APIP (grifadas na cor verde);
- v. áreas para o desenvolvimento estratégico – ADE (grifadas na cor rosa);
- vi. áreas para crescimento acompanhado – ACA (grifadas na cor cinza).

Figura 13 – Mapa das Áreas Programas da POCDE



Fonte: Aparecida de Goiânia (2002a).

Como pode ser observado no mapa (figura 13), essa Lei não delimitou suas áreas de atuação dentro dos limites dos bairros. Foi uma definição que englobou as características locais dentro dos aspectos conceituais das áreas programas. Logo a Lei de POCDE (2002b) traz o conceito de cada uma dessas áreas.

Área imprópria para ocupação (AIO) – são áreas que trazem algum risco na sua ocupação ou possuem interesse de preservação ambiental, como áreas de solo frágil propício à erosão, áreas de exploração mineral e áreas de aterro sanitário ou depósito de lixo.

Área não prioritária de investimentos públicos (ANIP) – são áreas cujos loteamentos apresentam baixa ocupação – menos de 10% -, uma densidade populacional muito pequena e estão afastadas das áreas mais adensadas e distantes dos serviços públicos e infraestruturas urbanas existentes.

Área prioritária de ocupação (APO) – são aquelas inseridas no perímetro urbano e que já possuem um atendimento de serviços públicos e infraestrutura urbana, mas ainda apresentam lotes vagos passíveis de ocupação.

Área prioritária para investimentos públicos (APIP) – áreas que apresentam um alto índice de densidade populacional, mas ainda carecem de infraestrutura urbana.

Área para o desenvolvimento estratégico (ADE) – são aquelas situadas nas adjacências das áreas centrais ou adensadas e ainda não loteadas e carentes de áreas públicas.

Área para crescimento acompanhado (ACA) – áreas já parceladas com ocupação total ou parcial, mas não incorporadas a programas específicos.

A partir do mapa da POCDE, foi possível relacionar quais bairros do município pertencem a cada área programa. Desse modo, os quadros: 02; 03; 04; 05; 06 e 07 (Apêndice A) trazem a lista de bairros de acordo com as Áreas Programas da POCDE, salientando que um bairro pode ter incorporado características de mais de uma área programa.

Seguindo ainda os conceitos das áreas-programas da POCDE e traçando um paralelo com as fases de elaboração e implementação do Planejamento Estratégico, Oliveira (2010) apresenta suas fases: Fase I – diagnóstico estratégico; Fase II – missão da empresa; Fase III – instrumentos prescritivos e quantitativos; e Fase IV – controle e avaliação.

Na Fase I – diagnóstico estratégico, são analisados e verificados “os aspectos inerentes à realidade externa e interna da empresa”. É a hora em que se determina “como se está” (OLIVEIRA, 2010, p.43). Pode-se afirmar que essa fase foi cumprida pelo Planejamento Estratégico de Aparecida de Goiânia, com o Diagnóstico do Município realizado durante a elaboração do PDP, quando tanto os aspectos internos da prefeitura como a realidade municipal foram levantados e, desse modo, estabelecido como a cidade se encontrava.

Na fase seguinte, Fase II – missão da empresa, deve-se apresentar “a razão de ser da empresa, bem como seu posicionamento estratégico” (OLIVEIRA, 2010, p.50). Para o PDP de Aparecida de Goiânia e especificamente para a Lei de POCDE, a missão do município era regular seu crescimento territorial, o que fica claro na descrição da própria Lei: “a POCDE busca sistematizar a ocupação racional e sustentável do território [...] otimizando o uso dos recursos para qualificação do ambiente antropizado” (APARECIDA DE GOIÂNIA, 2002b, p.4).

Durante a Fase III – instrumentos prescritivos e quantitativos, a questão básica é situar “onde se quer chegar” e “como chegar à situação desejada” (OLIVEIRA, 2010, p.52). Para o cumprimento dessa fase, a Lei de POCDE estabeleceu suas seis áreas-programa, que traziam, além dos seus objetivos e conceitos, como apresentado, os instrumentos possíveis para se aplicar a Lei, ou seja, “como se chegar à situação desejada”.

A Fase IV – controle e avaliação, ainda de acordo com Oliveira (2010), é a etapa em que se verifica “como a empresa [município] está indo” para alcançar a posição desejada. Nessa fase, verifica-se uma falha na Lei de POCDE e, principalmente, nas políticas estratégicas municipais, o que acontece com vários instrumentos de planejamento urbano em todo o país: a falta de controle e avaliação.

A Lei de POCDE, apesar de trazer os instrumentos que poderiam operacionalizá-la, na verdade foi constituída de “diretrizes, objetivos, conceitos etc. – que não obrigam ninguém a fazer ou deixar de fazer nada” (VILLAÇA, 2005, p.23). Não define, por exemplo, qual a obrigação e de qual órgão municipal seria seu cumprimento e avaliação.

Todavia, salienta-se a importância da elaboração do PDP de Aparecida de Goiânia e da sua política estratégica – Lei de POCDE, uma vez que a reconstrução urbana do município só foi possível e validada a partir da elaboração de tais instrumentos legais. Conforme dados a serem apresentados no próximo capítulo, mesmo que essa validação tenha amplificado o campo da cidade para a especulação imobiliária, os agentes imobiliários, no mínimo, passaram a cumprir certas regulamentações e restrições.

3 A CONFIGURAÇÃO DO ESPAÇO URBANO DE APARECIDA DE GOIÂNIA

Comumente, dentro das regiões metropolitanas, a capital do estado, ou a cidade mais forte da região torna-se o polo atrator. Na Região Metropolitana de Goiânia (RMG), Goiânia é a polarizadora, fazendo com que cidadãos das outras cidades, ao migrarem para a capital, na busca não só de trabalho, mas também de serviços urbanos, como hospitais e escolas, acabem deixando nela suas rendas. Isso torna maior sua autonomia, mas deixa os municípios dessa rede mais fragilizados, como é o caso de Aparecida de Goiânia. Somente com a implementação de políticas públicas específicas para a realidade local e de sérias ações estratégicas, poder-se-á alterar o cenário urbano desse tipo de cidade brasileira, que vem piorando sua situação nessas últimas três décadas (1980, 1990 e 2000), com a tendência de continuar piorando mesmo com investimentos em habitação e saneamento. Uma mudança na estratégia de políticas públicas, que definam o controle sobre o uso e ocupação do solo como forma de orientar o crescimento das cidades, seria a questão central que poderia garantir uma equidade no direito à cidade, na justiça social e na preservação ambiental (MARICATO, 2011).

Como já apresentado, o município de Aparecida de Goiânia iniciou seu processo de conhecimento urbano, logo de ordenamento territorial, somente no ano de 2001, com seu plano diretor. De acordo com Castells e Borja (1996), apenas quando as cidades respondem a cinco objetivos elas se tornam competitivas no cenário urbano. São esses objetivos: i) nova base econômica; ii) infraestrutura urbana; iii) qualidade de vida; iv) integração social e v) governabilidade. Aparecida de Goiânia, até o seu plano diretor, não respondia a nenhum desses quesitos. Mas seu PDP foi o suporte para uma nova configuração do espaço da cidade.

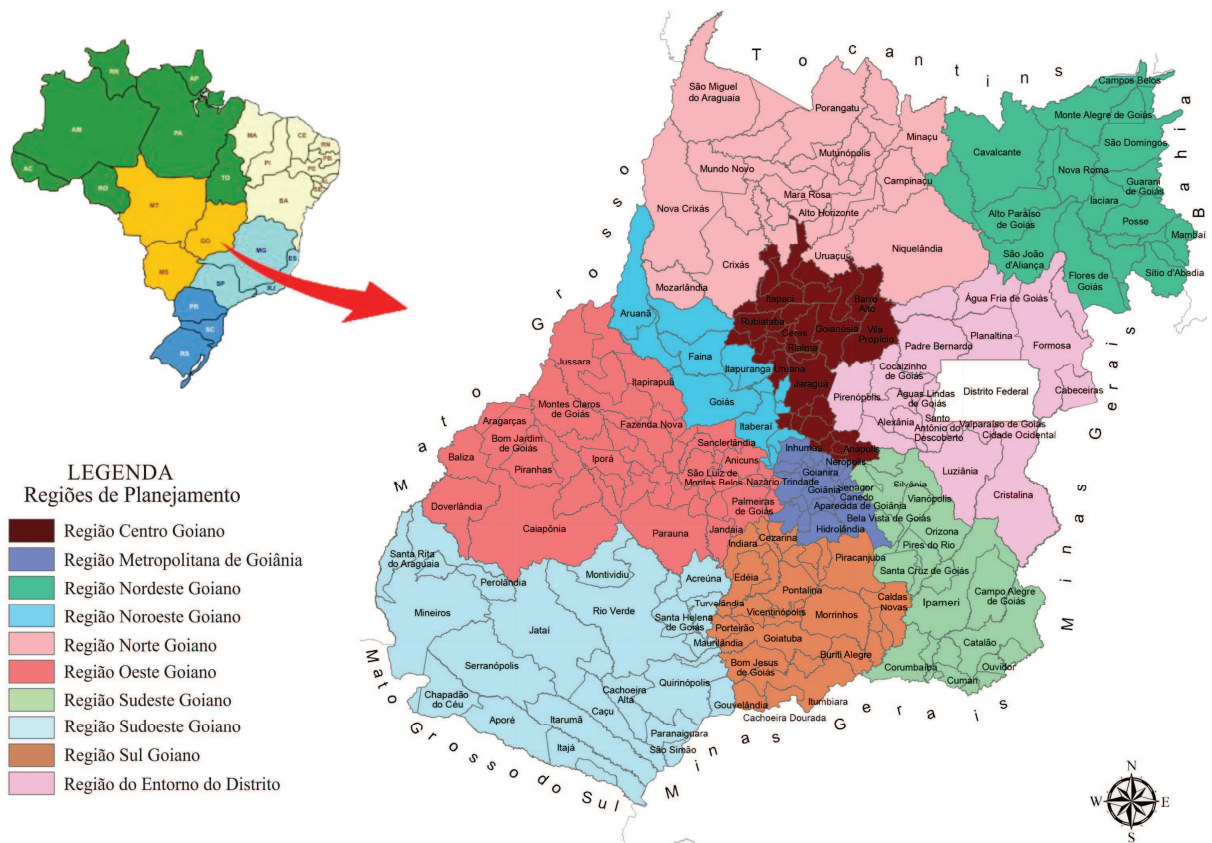
A partir da caracterização da cidade, podem-se evidenciar os desdobramentos que o planejamento urbano, através do PDP e da POCDE, trouxeram para o município. Um município que, conforme os dados expostos, apresenta uma dispersão populacional desproporcional ao seu território, com sérios problemas de infraestrutura urbana, uma população historicamente empobrecida e que, no panorama atual do planejamento urbano, iniciou ações para sua inserção mercadológica.

3.1 CARACTERIZAÇÃO DO MUNICÍPIO DE APARECIDA DE GOIÂNIA

O Estado de Goiás apresenta um agrupamento dos seus municípios nas chamadas regiões de planejamento (figura 14). Essas regiões foram definidas pelo Governo do Estado

de Goiás através dos seguintes critérios: pertencerem a regiões já estabelecidas por lei estadual e federal – Região Metropolitana de Goiânia (RMG) e Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno (RIDE); e apresentarem homogeneidade nas condições socioeconômicas, espaciais e também pelos eixos rodoviários de deslocamento. Tais critérios foram estabelecidos visando otimizar os investimentos e as políticas públicas no Estado (INSTITUTO MAURO BORGES, 2013). Aparecida de Goiânia situa-se na Região Metropolitana de Goiânia. As regiões de planejamento são: i) Metropolitana de Goiânia; ii) Centro Goiano; iii) Norte Goiano; iv) Nordeste Goiano; v) Entorno do Distrito Federal; vi) Sudeste Goiano; vii) Sul Goiano; viii) Sudoeste Goiano; ix) Oeste Goiano e x) Noroeste Goiano.

Figura 14 – Mapa das Regiões de Planejamento de Goiás



Fonte: Instituto Mauro Borges (2013), adaptado pela autora.

É nas regiões do Centro Goiano, do Entorno do Distrito Federal e da Metropolitana de Goiânia que se concentra a maioria da população goiana e onde se encontra a maior quantidade de cidades com mais de 50 mil habitantes, todas impulsionadas por Goiânia e Brasília. Nessa concentração em duas regiões – RMG e RIDE -, nota-se a má distribuição da

população urbana de Goiás e como o processo de metropolização é um agente impactante na formação e transformação do padrão urbano do Estado (PINTO, 2009).

Como apresentado, Aparecida de Goiânia teve seu início na doação de terras para a construção da Igreja de Nossa Senhora Aparecida (hoje Praça da Matriz, no centro da cidade), no ano de 1922. A partir de então, o vilarejo se formou ao redor da Igreja. Na década de 1950, teve início o processo de parcelamento da cidade, até então distrito de Goiânia. Com a crescente demanda da construção civil de Goiânia por insumos, como saibro, brita e areia, muitas famílias se instalaram nas proximidades das jazidas desses minérios, gerando uma ocupação ainda incipiente do território. Aparecida de Goiânia se emancipou no ano de 1963, década de forte ocupação do território goiano (APARECIDA DE GOIÂNIA, 2001), como ilustra o quadro 08, onde se percebe que o forte movimento migratório sofrido pelo Estado de Goiás nos anos de 1960, estimulado principalmente pela construção da BR-153 e de Brasília, apresentou um crescimento populacional de 129% entre 1950 e 1960 enquanto, no Brasil, esse aumento foi de 35% no mesmo período.

Quadro 08 – Evolução populacional das Regiões Metropolitanas Brasileiras 1950-2010

| População Regiões Metropolitanas (RMs) | Ano 1950 | Ano 1960 | Ano 1970 | Ano 1980 | Ano 1990 | Ano 2000 | Ano 2010 |
|-----------------------------------------------------------|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|
| RM Goiânia (hab) | 91.086 | 208.306 | 465.892 | 854.729 | 1.259.545 | 1.672.589 | 2.091.335 |
| Demais 15 RMs (hab) | 10.257.269 | 16.441.820 | 26.743.802 | 39.641.962 | 50.256.977 | 59.826.172 | 67.381.259 |
| Brasil (hab) | 51.944.400 | 70.191.400 | 93.139.000 | 117.834.144 | 145.214.722 | 167.748.024 | 188.169.731 |

Fonte: Observatório das Metrôpoles (2014).

Essa grande migração fez com que Goiânia elaborasse, em 1971, a chamada Lei de Parcelamento (GOIÂNIA, 1972), que previa manter o seu processo de urbanização sob controle, com regras restritivas, mas que acabou incentivando outras formas de urbanizar a capital, agora com um parcelamento voltado para as classes mais altas, em locais com infraestrutura já consolidada. Logo, os agentes imobiliários iniciaram um movimento especulativo nas cidades vizinhas a Goiânia e, de modo muito particular, em Aparecida de Goiânia.

A última fase, iniciada em 1975, [...], caracteriza-se pela preocupação com a expansão urbana. O aglomerado urbano de Goiânia, os transportes, os planos de lazer e o meio ambiente são objetos do planejamento da época. Foi o período da “Esperança e Mudança”, das aberturas políticas, das eleições e das formações de favelas. Os empreendimentos imobiliários se voltam para a classe média e média-alta, com a construção de edifícios de apartamentos em áreas consolidadas, e os parcelamentos do solo nos municípios vizinhos para a classe de baixa renda. Estes loteamentos, contavam com uma infra-estrutura [sic] mínima de energia, transporte subsidiado e equipamentos sociais precários. (MORAES, 1991, p.33).

Vários “clips” de jornais locais mostram a especulação imobiliária que Aparecida de Goiânia viveu.

A imprensa de Goiânia publica uma série de reportagens intituladas “Loteamentos de Aparecida”, cujo 1º artigo denuncia o governo Municipal de Aparecida de irregularidades na aprovação de loteamentos. [...]

O prefeito de Goiânia denunciou no mesmo jornal em entrevista com o título de “Aparecida é um crime contra Goiânia”, irregularidades na aprovação de loteamentos em Aparecida.

Em 07 de agosto de 1983, o mesmo jornal, publicou reportagem com o título “Aparecida: superloteada, sem renda, sufocada pelo gigantismo de Goiânia”.

Em 10 de setembro de 1986, [...], o mesmo jornal, publica reportagem “Aparecida baterá Goiânia em população” (MORAES, 1991, p.65 e 66).

Essas notícias ilustram claramente o que o Estado e o mercado imobiliário gostariam de evidenciar naquele momento, ocultando a forma como era tratada a segregação do território urbano de Goiânia, o verdadeiro vetor do empobrecimento do espaço urbano de Aparecida de Goiânia. Além disso, ações dessa natureza foram responsáveis por incitar a conurbação dos dois municípios. Sem dúvida o crescimento desordenado de Aparecida de Goiânia está ligado à ação do Estado como regulador do território. A disputa pela terra urbanizada sempre é a fomentadora de periferias precárias e condições sub-humanas de moradias (PINTO, 2009).

O que também não se pode negar é que a ação do mercado imobiliário sempre foi subsidiada pelo Estado, que via em Aparecida de Goiânia um bom local para instalar a fração da população vulnerável socialmente. Logo, disseminaram-se os loteamentos populares e assentamentos do governo nas cidades limítrofes a Goiânia. Sendo assim, loteamentos foram abertos e pouco a pouco ocupados, tratando a cidade de Aparecida de Goiânia como subúrbio de Goiânia.

Com a escassez de recursos municipais, ausência de fontes de financiamentos, poucas ou inexistentes políticas públicas para programas habitacionais, nesse período o município de Aparecida de Goiânia se formou com uma paisagem urbana de habitações insatisfatórias, muitas erguidas em sistema de autoconstrução, de assentamentos precários, promovidos pelos governos estadual e municipal de Goiânia. A política desses assentamentos constituía em entregar o lote a famílias de baixa ou nenhuma renda, apenas com a via de acesso aberta, sem nenhuma outra infraestrutura, nem mesmo a edificação. A figura 15 é um retrato dessas políticas. Nela, vê-se os assentamentos Independência Mansões e Jardim Tiradentes, ambos desse período e que, até a data da foto, 2008, ainda apresentavam ínfima infraestrutura.

Figura 15 – Bairros Independência Mansões e Jardim Tiradentes, Aparecida de Goiânia



Fonte: ASSUNÇÃO, L. S (2008).

Dentro dessa perspectiva, Aparecida de Goiânia teve sua população praticamente dobrada em dez anos, conforme dados do IBGE (2011) apresentados no quadro 09.

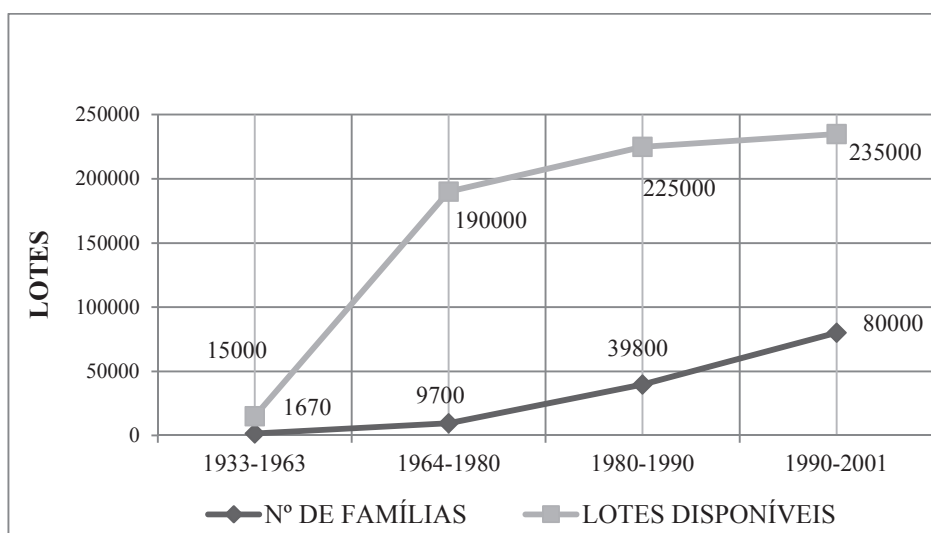
Quadro 09 – Crescimento populacional em Aparecida de Goiânia

| Ano | População (hab) |
|------|-----------------|
| 1991 | 178.483 |
| 1996 | 264.063 |
| 2000 | 336.392 |
| 2007 | 475.303 |
| 2010 | 455.657 |

Fonte: IBGE (2011).

Contudo, o mais veloz e predatório processo de ocupação do município foi seu próprio processo de parcelamento, movido pela especulação do mercado imobiliário, que “sofria” as restrições da Lei de Parcelamento de Goiânia. Foram aprovados cerca de 140 loteamentos, 143 desmembramentos e 35 remembramentos entre as décadas de 1970 e 1980. Essas ações resultaram em cerca de 80.000 novos lotes (APARECIDA DE GOIÂNIA, 2002c), gerando uma disponibilidade muito além da realidade local, como ilustra a figura 16.

Figura 16 – Gráfico do nº de famílias x oferta de lotes em Aparecida de Goiânia



Fonte: Aparecida de Goiânia (2002c).

Nesse momento, nota-se ainda a forte influência da BR-153 na formação urbana de Aparecida de Goiânia, porque ela se constituiu em obstáculo à expansão e ocupação da margem esquerda da cidade (no sentido norte – sul), que se delineou na ocupação à margem direita.

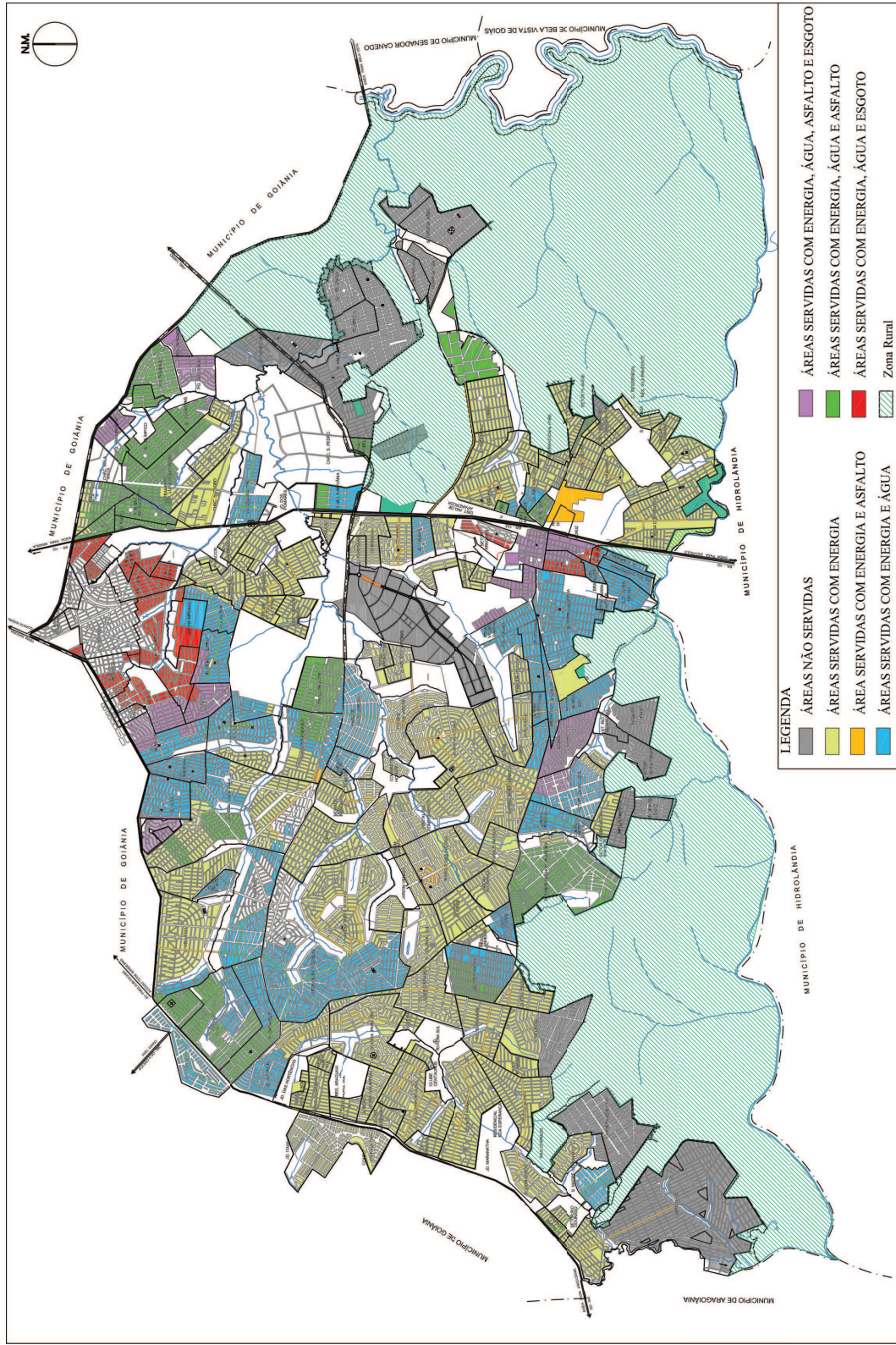
Dessa forma, Aparecida de Goiânia desenvolveu-se de forma dispersa, com uma malha urbana extensa e desarticulada, com grandes vazios urbanos, além de graves problemas de ligação viária, acessibilidade, infraestrutura e provisão de serviços públicos, fatos que acarretam, até os dias atuais, altos custos com infraestrutura e serviços, vez que a extensão dos problemas urbanos não é compatível com a disponibilidade de investimentos públicos municipais.

[...] houve uma expansão horizontal extensiva e com densidade rarefeita no município vizinho de Aparecida de Goiânia. Já em meados dos anos 80, praticamente toda a área do município estava parcelada. Estimava-se, em 1980, um total de 193.724 lotes criados no município de Aparecida, o que daria para abrigar aproximadamente um milhão de habitantes, população, na época, maior do que aquela existente em Goiânia e sua Região (MORAES, 1991, p.60).

Essa falta de infraestrutura urbana e de serviços públicos foi comprovada pela equipe de elaboração do PDP em 2001, durante a fase do diagnóstico. Nessa etapa, elaborou-se um mapa, figura 17, com as condições de infraestrutura¹⁴ que atendiam Aparecida de Goiânia na época. Percebe-se que, em 2001, ainda havia loteamentos sem nenhuma infraestrutura e que, além do centro, os bairros que possuíam os quatro quesitos infraestruturais (energia, asfalto, água e esgoto) estavam localizados na zona de conurbação com Goiânia.

¹⁴A equipe de elaboração do PDP sintetizou o item infraestrutura em: energia, asfalto, água e esgoto.

Figura 17 – Mapa de levantamento da infraestrutura urbana em 2001



Fonte: Aparecida de Goiânia (2002a).

Os loteamentos em Aparecida de Goiânia surgiram para maximizar os lucros em detrimento da boa habitabilidade dos cidadãos (mais uma vez, o Estado flexibilizando leis e tornando-se parceiro do mercado imobiliário). De acordo com Moraes (1991), enquanto em Goiânia, entre os anos 1950 e 1970, o parcelamento foi caracterizado pela aproximação com as características do projeto inicial da cidade, com vastas avenidas, preservação dos fundos de vale e dimensionamento adequado de quadras e lotes, “em Aparecida, tudo isto foi abandonado, a meta mínima era atingir 70 lotes por alqueire goiano (48.400m), independentemente da gleba, das áreas de mata ou córregos” (MORAES, 1991, p.60).

Observa-se que o desenvolvimento da cidade intermediária ao lado da cidade local, de que trata Santos (1993, p.10), faz com que essa cidade dita intermediária, como Aparecida de Goiânia, tenha um crescimento com uma malha urbana desconectada e tamanho desmedido, efeito da especulação. Essas cidades tornam-se cidades dependentes da cidade local (metrópole) e polo atrator da pobreza, “a periferia no pólo”, um lugar com condições de vida precárias e marginais. Ainda a esse respeito, Schasberg e Lopes (2011, p. 236) apresentam que o resultado de áreas polarizadas pelas capitais (no caso de Goiás, tanto da capital do Estado como da capital federal) desestruturam o espaço urbano das demais cidades, com “o parcelamento das cidades desordenado, especulação imobiliária incontrolável, processos de favelização e proliferação de loteamentos clandestinos e áreas de posse, muitas vezes ocupando áreas de risco”.

Por esse motivo, Aparecida de Goiânia ainda lida com os problemas de uma “cidade dormitório”, devido à forte influência da capital Goiânia: ora pela mão de obra qualificada de Aparecida de Goiânia, que não encontra espaço de trabalho na cidade, ora pela mão de obra desqualificada que encontra melhores valores de remuneração na capital. Dados do Observatório das Metrópoles (2014) sobre o movimento pendular demonstram que a situação de dependência de Aparecida de Goiânia com a capital, apesar de ter diminuído, ainda é forte. Dois dos dados apresentados na tabela 01 refletem em especial essa realidade: a taxa de repulsão para o trabalho – que indica o percentual da população ocupada que sai da sua cidade para trabalhar em outra; e a taxa de retenção para o trabalho – que indica o percentual da população ocupada que trabalha em seu próprio município. Na taxa de repulsão, tem-se o percentual de 46,4% no ano de 2000 e de 42,6% em 2010, percentuais muito próximos para uma década, mesmo havendo um grande incremento populacional no município. Para a taxa de retenção, os dados também são próximos, 54,3% em 2000 e 57,1% em 2010, o que indica poucas políticas e oportunidades de trabalho no município ou, ainda, melhores ofertas de emprego principalmente no município polo – Goiânia.

Tabela 01 – Movimento Pendular em Aparecida de Goiânia, anos de 2000 e 2010

| <i>Município</i> | <i>Ano</i> | <i>Nível de integração com a cidade polo</i> | <i>Saem do município a trabalho (hab)</i> | <i>Saem do município a trabalho (hab)</i> | <i>Entram no município a trabalho (hab)</i> | <i>Entram no município a trabalho (hab)</i> | <i>Taxa de Mobilidade % saem do município (sobre população)</i> | <i>Taxa de Repulsão para trabalho % saem do município (por população ocupada)</i> | <i>Taxa de Atração para trabalho % entram no município (sobre população)</i> | <i>Taxa de Atração para trabalho % entram no município (por população ocupada)</i> | <i>Taxa de Retenção para trabalho no município de residência (por população ocupada)</i> | <i>Taxa de Retenção para Trabalho % trabalham no município de residência (por população ocupada)</i> |
|------------------------------------|------------|----------------------------------------------|-------------------------------------------|-------------------------------------------|---------------------------------------------|---------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <i>Aparecida de Goiânia</i> | 2000 | Muito alto | 76.282 | 56.706 | 3.699 | 2.497 | 33,5 | 46,4 | 1,6 | 2,0 | 77.726 | 54,3 |
| | 2010 | Muito alto | 121.408 | 91.816 | 16.421 | 12.633 | 26,6 | 42,6 | 3,6 | 5,5 | 133.315 | 57,1 |

Fonte: Observatório das Metrôpoles (2014).

Esses dados do movimento pendular confirmam a teoria de Villaça (2012b) de que Aparecida de Goiânia não é uma cidade típica, mas ainda é subúrbio de Goiânia. O centro de Aparecida de Goiânia é o centro de Goiânia, onde estão as maiores relações de comércio para a população e, conseqüentemente, o maior centro gerador de trabalho. Para Villaça, Aparecida de Goiânia não apresenta a estratificação de classes que caracteriza uma cidade: burguesia dominante (grandes industriais ou comerciantes proeminentes); classe social rural que vive na cidade; classe de trabalhadores.

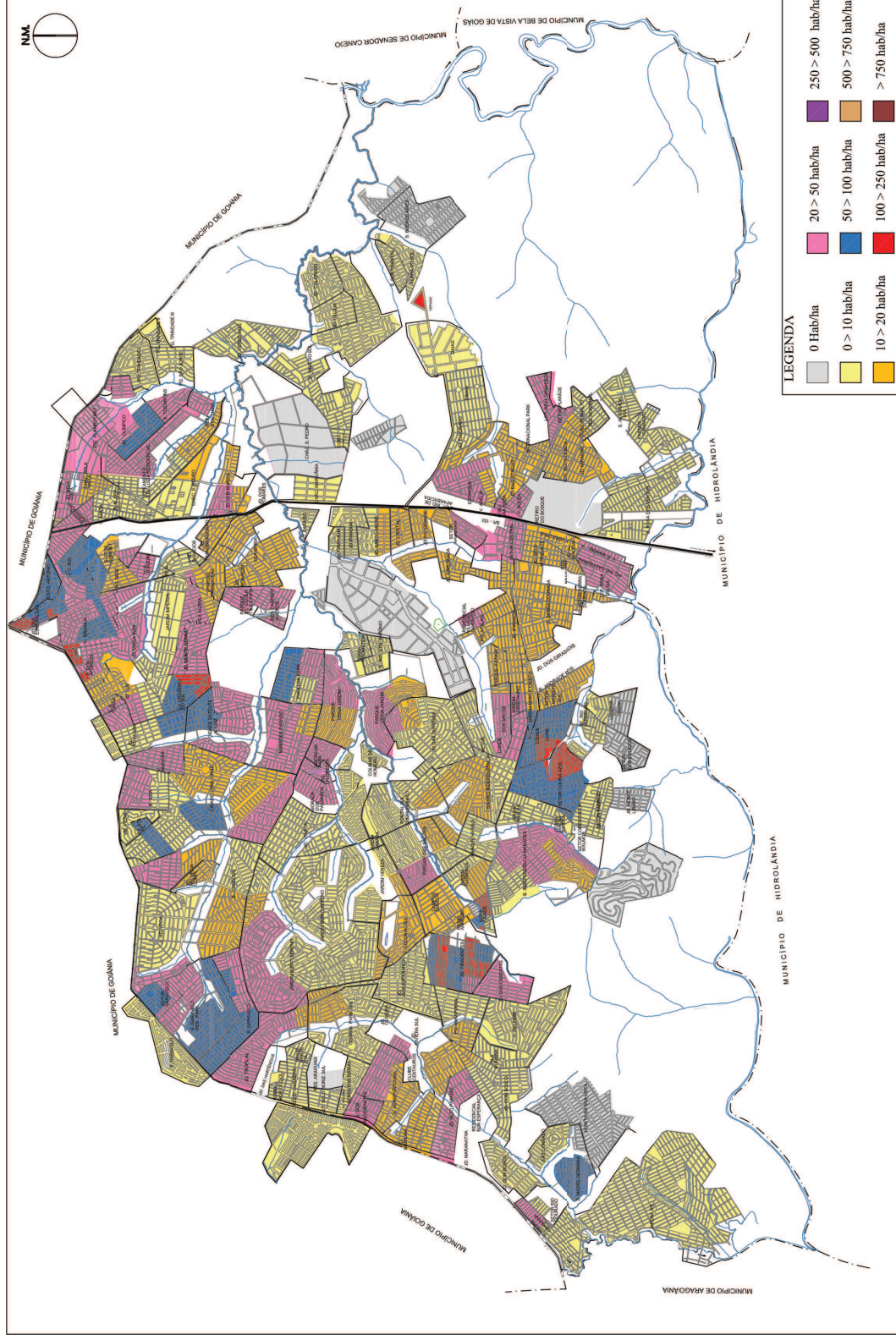
A área urbana metropolitana contínua (a que se vê de avião) é uma única cidade sob os pontos de vista físico-territorial, econômico e social, por mais que ela esteja retalhada em vários municípios.

[...] Como já dissemos, a metrópole é uma devoradora de cidades (de municípios) e uma criadora de bairros. Ela transforma cidades em bairros. Santo Amaro, Santo André, São Bernardo, São Caetano do Sul, Guarulhos etc. tornaram-se bairros e subúrbios de São Paulo, como Campo Grande ou Santa Cruz tornaram-se bairros do Rio, apesar de eles já terem sido ‘cidades’, evidentemente pelos padrões históricos de cada período (VILLAÇA, 2012a, p.233).

Enfim, Aparecida de Goiânia desenvolveu-se a partir das leis urbanísticas de Goiânia, tanto com os estudos para o Plano Diretor de Goiânia nos anos 1960, como pela implementação da Lei Municipal de Parcelamento de Goiânia em 1972 (MORAES, 1991). Se essas leis pretendiam conter o impulso da expansão urbana da capital, ao final elas acabaram por permitir uma explosão demográfica e um crescimento do tecido urbano fragmentado de Aparecida de Goiânia, além de incitar a conurbação dos dois municípios.

O mapa de demografia (figura 18) elaborado durante a fase de diagnóstico do município para o PDP evidencia a fragmentada ocupação do território de Aparecida de Goiânia. Observa-se que é somente nas pequenas áreas conurbadas ao norte do município com a região sul de Goiânia (Vila Brasília, Setor dos Afonsos, Jardim das Esmeraldas e Jardim Bela Vista) que se encontram agrupamentos populacionais com mais de 250hab/ha até 750hab/ha. A grande maioria da cidade apresenta ocupações de 10hab/ha a 20hab/ha.

Figura 18 – Mapa de levantamento da demografia em 2001



Fonte: Aparecida de Goiânia (2002a).

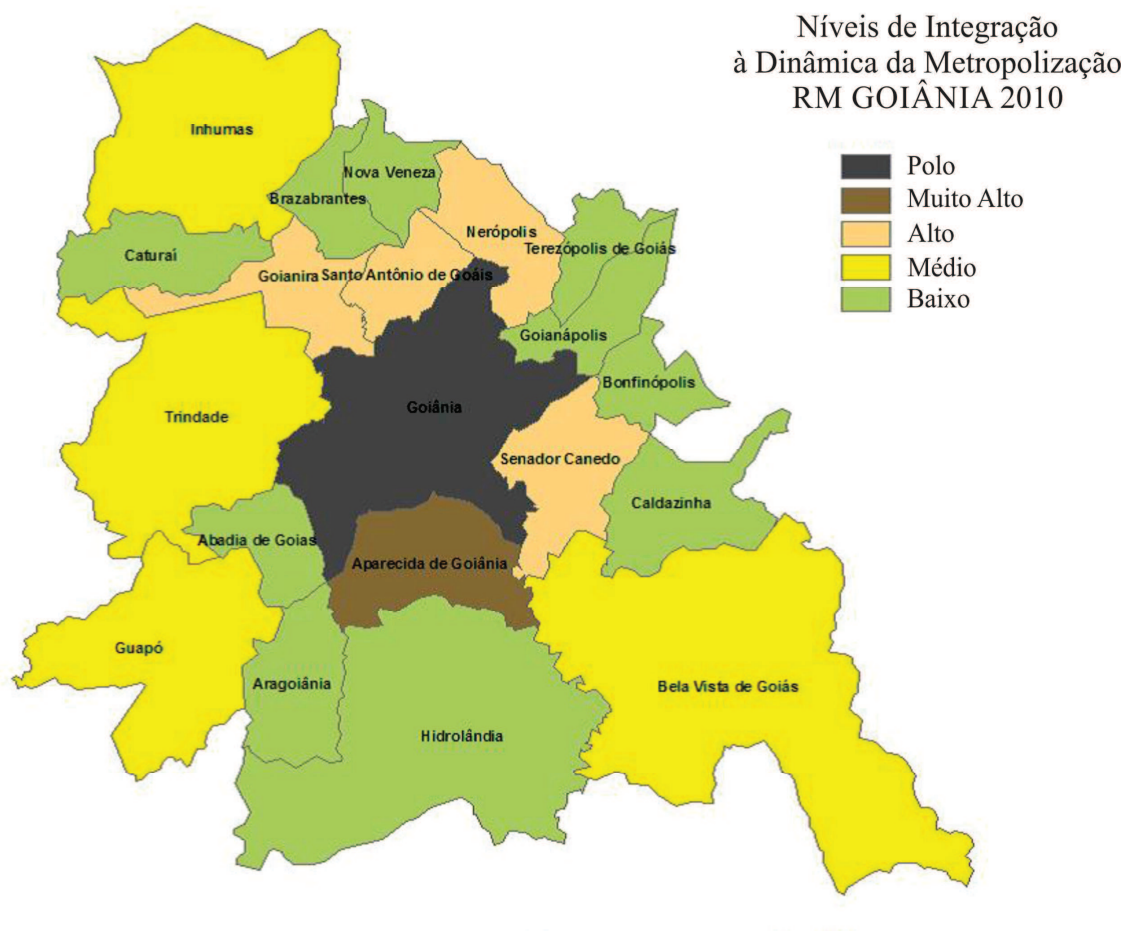
Aparecida de Goiânia reúne a segunda maior população do Estado, com 455.657 habitantes (censo demográfico IBGE, 2010), fazendo parte da Região Metropolitana de Goiânia (RMG) juntamente com outros 19 municípios: Abadia de Goiás, Aragoiânia, Bela Vista de Goiás, Bonfinópolis, Brazabrantes, Caldazinha, Caturai, Goianópolis, Goiânia, Goianira, Guapó, Hidrolândia, Inhumas, Nerópolis, Nova Veneza, Santo Antônio de Goiás, Senador Canedo, Terezópolis de Goiás e Trindade¹⁵. As características da Região Metropolitana de Goiânia estão de acordo com o que Santos (1993) define,

As atuais Regiões Metropolitanas têm como pontos comuns dois elementos essenciais: a) são formadas por mais de um município, com o município núcleo – que lhes dá nome – representando uma área bem maior que as demais; b) são objeto de programas especiais, levados adiante por organismos regionais especialmente criados, com a utilização de normas e de recursos em boa parte federais. São, na verdade, regiões de planejamento, onde, todavia, o que é feito não atende à problemática geral da área, limitando-se a aspectos setoriais. A socialização capitalista favorecida pelo poder público nessas áreas metropolitanas é acompanhada por uma expansão periférica, que inclui a criação de Distritos Industriais explícitos e implícitos, e pela concentração geográfica dos serviços de interesse coletivo (SANTOS, 1993, p.75 e 76).

Nesse sentido, a metrópole cujas características, como poder econômico, social e político, lhe permitem ser a unidade polarizadora dentro de escalas nacional, regional e local rege a configuração espacial das demais cidades, concentrando e distribuindo fluxos de mercadorias, população e serviços. Esse processo de metropolização possui níveis distintos de integração para agrupar os municípios: desde uma elevada integração até uma integração muito baixa. O Observatório das Metrôpoles (2012) elaborou uma metodologia que permite, a partir de indicadores relativos ao porte populacional, econômico, de urbanização, de ocupação, de densidade e de mobilidade populacional, medir esses níveis. Dentro deste estudo, o mapa da figura 19 ilustra o nível de integração dos municípios da RMG. Destaca-se que, entre todos os municípios, Aparecida de Goiânia é o que apresenta o maior nível de integração (muito alto) com a cidade polo.

¹⁵A Região Metropolitana de Goiânia foi institucionalizada pela Lei Complementar nº 27, de 30 de dezembro de 1999, alterada pelas Leis Complementares nº 78, de 25 de março de 2010 e nº 87, de 07 de julho de 2011. Fonte: Instituto Mauro Borges (2013).

Figura 19 – Mapa dos níveis de integração da RMG



Fonte: Observatório das Metrôpoles (2012).

Nota: Base Cartográfica IBGE (2010). Elaborado por IPARDES.

Sabe-se que a RMG comporta 36% de toda a população do Estado e que somente Aparecida de Goiânia e Goiânia possuem cerca de 30% dessa população¹⁶. Todavia, quando se considera somente a população da RMG, Aparecida de Goiânia e Goiânia comportam 80% de toda a população, o que evidencia duas fortes características da RMG – a concentração e a fragmentação. “Ela concentra a população de Goiás, os serviços, saúde e educação. Por outro lado, o tecido urbano apresenta parcial fragmentação” (PINTO, 2009, p.52). Contudo, Aparecida de Goiânia ainda é uma cidade muito pobre e desigual. De acordo com o IBGE (2011), aparece em 12º lugar no mapa de pobreza e desigualdade, quando comparada com os demais municípios da Região Metropolitana de Goiânia, conforme quadro 10.

¹⁶ Segundo o censo demográfico do IBGE de 2010 (2011), o Estado de Goiás possui 6.003.788 habitantes, a Região Metropolitana de Goiânia 2.173.141 habitantes, Goiânia 1.302.001 habitantes e Aparecida de Goiânia 455.657 habitantes.

Quadro 10 – Incidência de pobreza nos municípios da RMG

| | Município | Índice (%) |
|----|------------------------|-------------------|
| 1 | Goianápolis | 52,67 |
| 2 | Caturai | 50,6 |
| 3 | Terezópolis de Goiás | 50,17 |
| 4 | Nova Veneza | 48,57 |
| 5 | Senador Canedo | 47,83 |
| 6 | Trindade | 45,45 |
| 7 | Nerópolis | 43,37 |
| 8 | Santo Antônio de Goiás | 43,15 |
| 9 | Bonfinópolis | 42,33 |
| 10 | Inhumas | 40,11 |
| 11 | Goianira | 39,34 |
| 12 | Aparecida de Goiânia | 38,59 |
| 13 | Abadia de Goiás | 37,83 |
| 14 | Guapó | 37,74 |
| 15 | Brazabrantes | 35,83 |
| 16 | Aragoiânia | 29,3 |
| 17 | Bela Vista de Goiás | 28,67 |
| 18 | Hidrolândia | 28,52 |
| 19 | Caldazinha | 23,67 |
| 20 | Goiânia | 13,99 |

Fonte: IBGE (2011).

De acordo com o Índice de Bem-Estar Urbano (IBEU), apresentado pelo Observatório das Metrôpoles (2010) para avaliar as condições urbanas das regiões metropolitanas brasileiras¹⁷, Aparecida de Goiânia aparece em 17º lugar no *ranking* da RMG e, no *ranking* geral, ocupa o lugar 189. Através desses dados é possível confirmar como o município de Aparecida de Goiânia sofreu com a explosão demográfica ao longo dos anos e, principalmente, como o poder público ainda está distante de conseguir ofertar uma melhor qualidade de vida para os seus cidadãos. A tabela 02 permite uma comparação entre os indicadores de Aparecida de Goiânia; Goiânia – melhor classificada na RMG; Americana (SP) – melhor pontuação entre todas as cidades das regiões metropolitanas brasileiras; e

¹⁷ O IBEU procura aferir variadas dimensões da vida urbana capazes de propiciar bem-estar aos habitantes das regiões metropolitanas. Dentre elas, três indicadores compõem o IBEU: i) atendimento de serviços coletivos; ii) condições habitacionais e iii) mobilidade urbana.

Marituba (PA) – pior índice dentre as cidades que compõem as regiões metropolitanas brasileiras.

Tabela 02 – Comparativo do Índice de Bem Estar Urbano-IBEU

| Município | Região Metropolitana | Dimensão de mobilidade urbana do IBEU | | Dimensão de condições ambientais urbanas do IBEU | | Dimensão de condições habitacionais urbanas do IBEU | | Dimensão de atendimento de serviços coletivos urbanos do IBEU | | Dimensão de infraestrutura urbana do IBEU | | Ranking na RM | Ranking Geral |
|-----------------------------|----------------------|---------------------------------------|-------|--------------------------------------------------|-------|-----------------------------------------------------|-------|---------------------------------------------------------------|------|-------------------------------------------|--|---------------|---------------|
| | | IBEU | IBEU | IBEU | IBEU | IBEU | IBEU | IBEU | IBEU | | | | |
| Aparecida de Goiânia | GOIÂNIA | 0,668 | 0,906 | 0,788 | 0,560 | 0,468 | 0,678 | 17 | 189 | | | | |
| Goiânia | GOIÂNIA | 0,827 | 0,948 | 0,886 | 0,847 | 0,800 | 0,862 | 1 | 18 | | | | |
| Americana | CAMPINAS | 0,943 | 0,982 | 0,899 | 0,979 | 0,750 | 0,911 | 1 | 1 | | | | |
| Marituba | BELÉM | 0,621 | 0,408 | 0,352 | 0,364 | 0,166 | 0,382 | 7 | 289 | | | | |

Fonte: Observatório das Metrópoles (2010).

A RMG, entre os anos de 2001 e 2012, teve um crescimento de 117,1% na sua frota de automóveis e está entre as maiores do país. Além de ser um reflexo do modelo rodoviário que historicamente caracteriza a mobilidade brasileira, também é um indicador das políticas de financiamento e incentivo ao consumo aplicadas pelo governo federal. Nos últimos anos, o aumento de veículos automotores no Brasil superou em 10 vezes o aumento da população – enquanto a população cresceu 12,2% o número de veículos motorizados aumentou em 138,6% entre os anos de 2001 e 2012 (OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES, 2013). Assim, a taxa de motorização no país – número de automóveis para cada 100 habitantes – passou de 14,2% em 2001 para 22,7% em 2012. Em Aparecida de Goiânia, essa taxa subiu de 6,4% em 2001 para 23% em 2012, conforme quadro 11, dado que revela um contrassenso com o alto índice de pobreza do município apresentado no quadro 10.

Quadro 11 – Taxa de motorização em Aparecida de Goiânia

| Ano | Taxa de motorização (%) |
|------------|--------------------------------|
| 2001 | 6,4 |
| 2002 | 7,3 |
| 2003 | 8,2 |
| 2004 | 8,6 |
| 2005 | 9,6 |
| 2006 | 10,6 |
| 2007 | 11,6 |
| 2008 | 12,9 |
| 2009 | 14,1 |
| 2010 | 18,7 |
| 2011 | 21,0 |
| 2012 | 23,0 |

Fonte: Observatório das Metrópoles (2013).

Conseqüentemente ao aumento da taxa de motorização segue o aumento da frota de veículos motorizados no município (quadro 12).

Quadro 12 – Frota de automóveis em Aparecida de Goiânia

| Ano | Total de veículos |
|------------|--------------------------|
| 2001 | 37.375 |
| 2002 | 46.147 |
| 2003 | 55.322 |
| 2004 | 64.687 |
| 2005 | 76.771 |
| 2006 | 90.302 |
| 2007 | 105.665 |
| 2008 | 123.898 |
| 2009 | 139.143 |
| 2010 | 160.802 |
| 2011 | 185.181 |
| 2012 | 204.564 |

Fonte: Observatório das Metrópoles (2013).

De acordo com o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal – IDHM, que inclui como indicadores a longevidade, a educação e a renda, Aparecida de Goiânia apresentou um bom crescimento de desenvolvimento humano: o seu índice de 0,445 no ano de 1991, com a pior classificação – muito baixo, subiu para 0,718 no ano de 2010, classificado como alto¹⁸ (tabela 03).

¹⁸O IDHM vai de 0 a 1 - quanto mais próximo de zero, pior o desenvolvimento humano; quanto mais próximo de um, melhor. Sua classificação é a seguinte: Muito Alto (acima de 0,800), Alto (de 0,700 a 0,799), Médio (de 0,600 a 0,699), Baixo (de 0,500 a 0,599) e Muito Baixo (de 0 a 0,500).

Tabela 03 – Índice de Desenvolvimento Humano Municipal na RMG (anos 1991, 2000, 2001)

| <i>Índice de Desenvolvimento Humano Municipal – IDHM</i> | <i>ANO</i> | | |
|----------------------------------------------------------|--------------|--------------|--------------|
| | <i>1991</i> | <i>2000</i> | <i>2010</i> |
| <i>Município</i> | | | |
| Abadia de Goiás | 0,408 | 0,569 | 0,708 |
| Aparecida de Goiânia | 0,445 | 0,582 | 0,718 |
| Aragoiânia | 0,450 | 0,562 | 0,684 |
| Bela Vista de Goiás | 0,446 | 0,560 | 0,716 |
| Bonfinópolis | 0,413 | 0,548 | 0,683 |
| Brazabrantes | 0,415 | 0,538 | 0,701 |
| Caldazinha | 0,380 | 0,542 | 0,685 |
| Caturai | 0,396 | 0,527 | 0,664 |
| Goianópolis | 0,400 | 0,507 | 0,703 |
| Goiânia | 0,600 | 0,715 | 0,799 |
| Goianira | 0,416 | 0,566 | 0,694 |
| Guapó | 0,454 | 0,538 | 0,697 |
| Hidrolândia | 0,427 | 0,566 | 0,706 |
| Inhumas | 0,490 | 0,616 | 0,720 |
| Nerópolis | 0,461 | 0,616 | 0,721 |
| Nova Veneza | 0,451 | 0,549 | 0,718 |
| Santo Antônio de Goiás | 0,398 | 0,619 | 0,723 |
| Senador Canedo | 0,365 | 0,505 | 0,701 |
| Terezópolis de Goiás | 0,360 | 0,535 | 0,685 |
| Trindade | 0,441 | 0,568 | 0,699 |

Fonte: Instituto Mauro Borges (2013).

Nota: Para esta tabela, o Instituto Mauro Borges cita como fontes: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE); Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA); Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD); e Fundação João Pinheiro (FJP).

Esses dados permitem uma leitura do município de Aparecida de Goiânia e da importância que o PDP assume em uma cidade que se desenvolveu às margens do planejamento urbano.

3.2 APARECIDA DE GOIÂNIA APÓS O PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO

O PDP de Aparecida de Goiânia trouxe algumas inovações dentro do que estava sendo feito em planejamento urbano pelo Estado, certamente por sua época de elaboração e pelas fortes discussões e lutas sociais, entre as quais uma maior participação popular nas definições de políticas públicas. Os anseios vieram à tona na definição do Estatuto da Cidade.

Assim, a simplificação das leis de zoneamento, em separar por usos a cidade, foi revista em Aparecida de Goiânia com a POCDE. Essa lei foi além das delimitações do morar, trabalhar, lazer etc. que, inevitavelmente, tratam a cidade de forma reduzida ao seu nível funcional (CARLOS, 2007). Todavia, a POCDE buscou entender a morfologia urbana e impor estratégias de ação conforme as diferenças do tecido urbano de Aparecida de Goiânia. Esse procedimento, ingenuamente, pôde ter induzido decorrências mercadológicas não previstas, mas que, hoje, são visíveis na cidade.

A gestão municipal de Aparecida de Goiânia, desde a elaboração do seu PDP, também vem implantando ações que visam despertar nos seus cidadãos o sentimento de pertencimento à cidade - a falta desse sentimento, ou seja, a “baixa estima” da população foi percebida pela equipe de elaboração do Plano Diretor, que relata sobre pessoas que, na época, tinham “vergonha de dizer que eram moradores de Aparecida de Goiânia” (ARIMATÉA, 2013). A importância desse sentimento aparece, para além de provocar o cuidado com a cidade, também na efetivação de uma identidade local, procurada pelas estratégias de *marketing* quando buscam investir na imagem das cidades.

[...] assim como qualquer produto, precisa de estratégias de marketing para ser vendido, ou comprado. Interessante como as noções de identidade e pertencimento, anteriormente formuladas para combater a impessoalidade da metrópole moderna, foram incorporadas nessa formulação como uma vantagem empresarial: quem as possui tem uma imagem socialmente [mas sobretudo comercialmente] positiva (MOREIRA, 2008, p.15).

Aliada desse sentimento de pertencimento, segundo Vainer (2012), está a necessidade de dirigentes “carismáticos” para as cidades que pretendem incorporar o planejamento estratégico, que estejam interessadas em manter coesas as forças internas para o fim de um bom projeto competitivo no qual o patriotismo cívico se sobreponha ao de outras cidades. De acordo com Borja e Forn (1996, p.46), para um modelo de política estratégica vigorar, há a “necessidade de um governo local forte, representativo, eficaz e estável e com capacidade de liderança”. Os autores ainda afirmam que: “difícilmente encontraremos uma resposta positiva se não há uma liderança personalizada e, em muitos casos, a figura do prefeito é decisiva” (CASTELLS; BORJA, 1996, p.156). Daí que, intencionalmente ou não e salvas as devidas proporções, esse patriotismo, esse sentimento de pertencimento foi

amplamente divulgado pelo prefeito Ademir Menezes¹⁹, um cidadão comum de Aparecida de Goiânia que se tornou prefeito por dois mandatos consecutivos e exercia forte poder de cativar seus eleitores. Foi o idealizador da festa conhecida como Rodeio Show²⁰, festa que foi capaz de despertar esse sentimento de pertencimento na população, trazendo o orgulho de uma festa tão grandiosa aos cidadãos aparecidenses, além de criar uma identidade local.

Mas ainda hoje as gestões do município de Aparecida procuram intensificar esses sentimentos, que são benéficos para uma cidade que quer se impor no cenário urbano em que está inserida, conforme figura 20. Fatos assim tornam Aparecida de Goiânia uma cidade competitiva para novos moradores e, claro, para o mercado imobiliário, que não a vê somente como uma periferia de Goiânia, mas como um local de possibilidades.

Figura 20 – *Banner* publicitário da prefeitura de Aparecida de Goiânia



Fonte: Aparecida de Goiânia (2014).

Os anseios de pertencimento ao município aliados aos instrumentos de planejamento urbano (implantados no município somente com o PDP) puderam também, além de ordenar o crescimento territorial, aumentar as arrecadações municipais, como observa-se no quadro 13 sobre os valores das arrecadações municipais de IPTU e ITU²¹.

¹⁹ Prefeito municipal nas gestões 1996-2000 e 2000-2004

²⁰ As festas religiosas da padroeira e do aniversário da cidade aconteciam na praça central, junto à Igreja Matriz. O prefeito Ademir Menezes tentou ampliar essas festas e acabou por tirá-las da praça colocando-as em um lugar maior para inserir o rodeio. As festas com o rodeio cresceram bastante e a prefeitura investiu no novo Rodeio Show. Chegou a ser construído um espaço somente para esse evento, o Centro de Cultura e Lazer José Barroso, e o Rodeio Show já foi classificado como o 2º maior rodeio do país (ARIMATÉA, 2013).

²¹ Os registros da prefeitura de Aparecida de Goiânia anteriores a 2001 não estão informatizados. Somente com a implementação do PDP é que foi inserido um sistema de informatização em todas as secretarias municipais. Contudo, esse sistema foi implantado de forma gradativa, razão por que cada secretaria possui uma data inicial como base cadastral de suas informações.

Sendo assim, os dados da Secretaria Municipal de Fazenda iniciam-se em 2003, os da Secretaria Municipal de Infraestrutura e Obras em 2001 e as da Secretaria Municipal de Regulação Urbana e Rural em 2007. Ressalta-se que alguns dados anteriores a 2007 (data final de informatização da prefeitura) foram coletados em arquivos particulares de técnicos da prefeitura.

Logo, não foi possível uma contraposição com dados mais antigos anteriores à implementação do Plano Diretor de 2001, pois esses não existem nos arquivos municipais.

Quadro 13 – Arrecadação de IPTU e ITU em Aparecida de Goiânia (2003-2013)

| Ano | Valor |
|------------|-------------------|
| 2003 | R\$ 10.840.921,56 |
| 2004 | R\$ 12.188.945,24 |
| 2005 | R\$ 14.237.128,30 |
| 2006 | R\$ 16.792.184,81 |
| 2007 | R\$ 21.854.805,20 |
| 2008 | R\$ 31.266.956,80 |
| 2009 | R\$ 29.635.227,71 |
| 2010 | R\$ 39.967.865,43 |
| 2011 | R\$ 46.962.120,79 |
| 2012 | R\$ 57.911.864,54 |
| 2013 | R\$ 75.508.254,82 |

Fonte: Secretaria Municipal de Fazenda (2014).

Somente a Secretaria Municipal de Regulação Urbana e Rural foi responsável por boa parte desses valores, como demonstra o quadro 14:

Quadro 14 – Arrecadação da Secretaria Municipal de Regulação Urbana e Rural, Aparecida de Goiânia (2009-2013)

| Ano | Valor |
|------------|------------------|
| 2009 | R\$ 2.033.623,09 |
| 2010 | R\$ 2.437.300,31 |
| 2011 | R\$ 2.856.662,83 |
| 2012 | R\$ 3.346.381,72 |
| 2013 | R\$ 5.031.019,20 |

Fonte: Secretaria Municipal de Fazenda (2014).

No quadro 14 constam todos os valores que a Secretaria Municipal de Regulação Urbana e Rural está legalmente habilitada a arrecadar. No interesse da pesquisa, no entanto, foi realizada a separação (quadro 15) de apenas alguns itens: os alvarás e habite-se.

Quadro 15 – Valores arrecadados com alvarás em Aparecida de Goiânia (2009-2013)

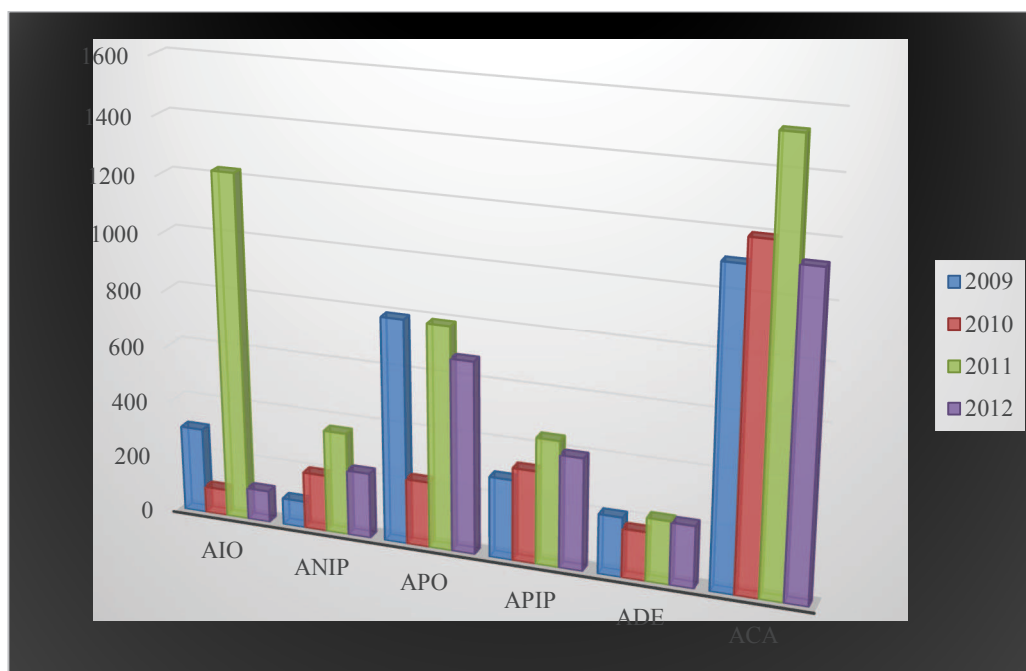
| ANO | ÁLVARA CONSTRUÇÃO | ÁLVARA REFORMA | HABITE-SE | ÁLVARA REGULARIZAÇÃO | ÁLVARA LOTEAMENTO | ÁLVARA REMEMBRAMENTO | ÁLVARA DESMEMBRAMENTO |
|------|----------------------|-------------------|----------------|-------------------------|----------------------|-------------------------|--------------------------|
| 2009 | R\$ 305.535,29 | R\$ 454,17 | R\$ 169.751,71 | R\$ 48.233,52 | R\$ 52.335,02 | R\$ 131.308,80 | R\$ 90.423,77 |
| 2010 | R\$ 469.068,61 | R\$ 1.565,62 | R\$ 228.653,07 | R\$ 24.141,88 | R\$ 0,00 | R\$ 154.557,78 | R\$ 54.896,53 |
| 2011 | R\$ 479.122,89 | R\$ 14.067,39 | R\$ 225.984,22 | R\$ 35.904,44 | R\$ 0,00 | R\$ 131.909,78 | R\$ 71.706,74 |
| 2012 | R\$ 499.844,37 | R\$ 4.290,10 | R\$ 248.011,55 | R\$ 84.204,54 | R\$ 0,00 | R\$ 81.895,06 | R\$ 117.502,81 |
| 2013 | R\$ 655.921,57 | R\$ 2.062,68 | R\$ 314.309,89 | R\$ 158.206,64 | R\$ 34.840,67 | R\$ 133.198,08 | R\$ 98.443,02 |

Fonte: Secretaria Municipal de Fazenda (2014).

Dentro do universo de alvarás, buscou-se identificar quais bairros tiveram o maior número de alvarás de construção emitidos, conforme quadros: 16, 17, 18 e 19 (Apêndice B).

A partir desse levantamento (quantidade de alvarás emitidos por bairro) e com a relação dos bairros de acordo com a POCDE (quadros: 02, 03, 04, 05, 06 e 07 – Apêndice A), pode-se perceber em quais Áreas Programas da POCDE houve uma maior emissão de alvarás de construção (figura 21). Evidentemente, nem sempre a emissão do alvará de construção indica que o imóvel foi construído ou que foi ocupado. Entretanto, é interessante observar, com esses dados, a dinâmica imobiliária na cidade.

Figura 21 – Gráfico Alvarás x Áreas POCDE – 2009 a 2012



Fonte: ASSUNÇÃO, L. S (2014).

Nota: elaborado a partir de dados Secretaria Municipal de Regulação Urbana e Rural (2012) e do PDP de Aparecida de Goiânia (2002a).

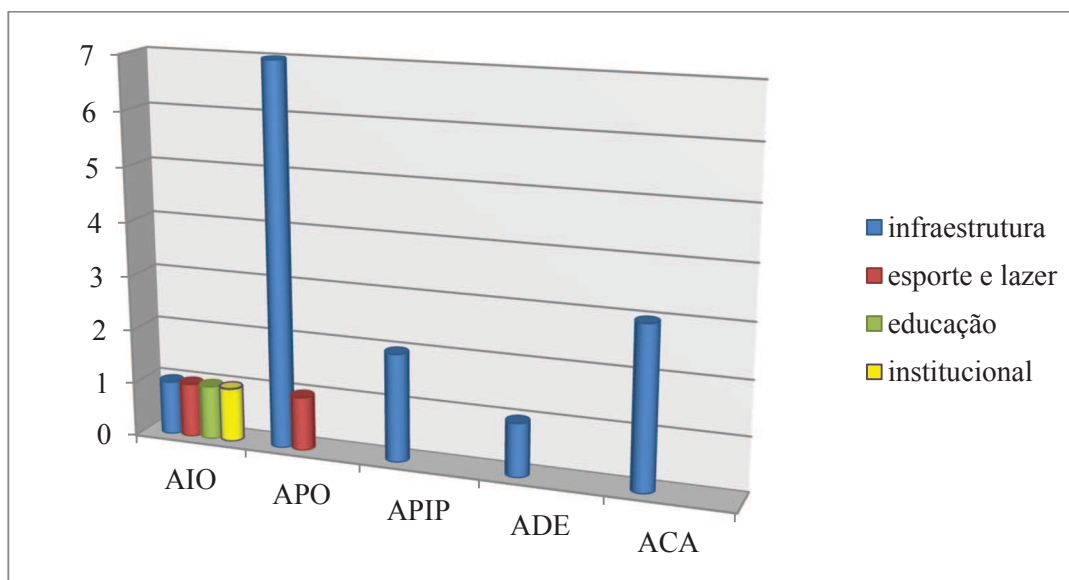
A partir do gráfico (figura 21), pode-se analisar como a quantidade na emissão de alvarás para construção foi grande no ano de 2011 e também como houve um enorme crescimento nas Áreas Impróprias para Ocupação (AIO) neste mesmo ano. Se eram áreas impróprias, com certeza houve algum incremento em serviços públicos que incentivou a ocupação. Observe-se também que as Áreas para Crescimento Acompanhado (ACA), que não se enquadravam em nenhum programa específico da POCDE e que apenas teriam seu crescimento natural acompanhado pelo poder público, foram as que mais tiveram alvarás emitidos ao longo desses anos. As Áreas Prioritárias para Ocupação (APO), as quais teriam sua ocupação estimulada pela gestão municipal, também obtiveram um importante

crescimento. Disso se infere que houve preocupação do poder público em investir nessas áreas. Em contrapartida, nas Áreas Prioritárias para Investimento Público (APIP), a ocupação urbana foi pequena, dada a necessidade, conforme a POCDE, de o poder público nelas investir de modo especial por já serem áreas com uma alta densidade populacional.

Outrossim, para verificar como as áreas com maior ocupação populacional se relacionaram com as áreas onde houve investimentos públicos, estabeleceu-se um levantamento das obras, conforme os quadros 20 e 21 (Apêndice C), onde constam o tipo da obra²², sua data de início e fim, endereço, descrição do serviço e sua classificação conforme a POCDE. Percebe-se que muitas destas obras iniciam-se em um ano e continuam no próximo. Contudo, foram analisadas as relações dos anos de 2001 e 2011 – recorte temporal do PDP.

Observa-se como o poder público difundiu seus investimentos no território da cidade. A partir da análise dos quadros acima, com as áreas da POCDE, foram criados gráficos que mostram o quantitativo de obras por áreas. Tais gráficos (figuras 22 e 23) permitem analisar como as obras e serviços públicos se distribuíram em relação às áreas programadas da POCDE.

Figura 22 – Gráfico Obras x Áreas POCDE – 2001



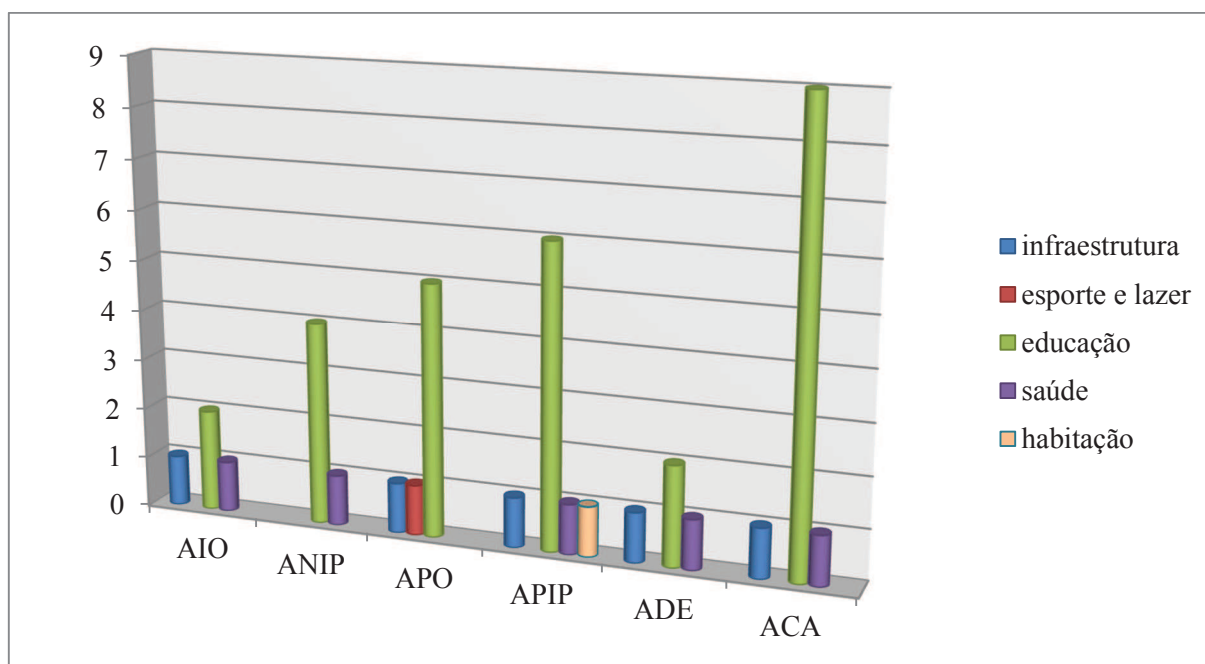
Fonte: ASSUNÇÃO, L. S (2014).

Nota: elaborado a partir de dados da Secretaria Municipal de Infraestrutura e Obras (2012) e do PDP de Aparecida de Goiânia (2002a).

²² Por uma questão didática, separou-se as obras em tipos: 1.infraestrutura; 2.esporte e lazer; 3.educação; 4.saúde; 5.institucional; 6.segurança e 7.habitação.

Pelo gráfico (figura 22), percebe-se que a maior parte das obras no município do ano de 2001 esteve relacionada à infraestrutura. Este é, sem dúvida, um dos piores indicadores de Aparecida de Goiânia, até mesmo nos dias atuais. Das obras que compõem o gráfico, muitas foram iniciadas já com os indicativos do PDP, portanto na Área Prioritária de Ocupação (APO), que foi onde mais se investiu em infraestrutura. Entretanto, foi nas Áreas Impróprias para Ocupação (AIO) que as únicas obras de esporte e lazer, educação e institucionais desse período foram implementadas, fato que indica como as ações do poder público estão desconectadas da realidade municipal e mostra como havia a forte necessidade de se planejar onde os recursos públicos deveriam ser empregados. O gráfico figura 23 mostra a relação no ano de 2011.

Figura 23 – Gráfico Obras x Áreas POCDE – 2011



Fonte: ASSUNÇÃO, L. S (2014).

Nota: elaborado a partir de dados da Secretaria Municipal de Infraestrutura e Obras (2012) e do PDP de Aparecida de Goiânia (2002a).

No ano de 2011, pode-se perceber que o poder público incorporou indicativos da política estratégica da POCDE, sendo assertivo em difundir obras de infraestrutura, educação, saúde e habitação em Áreas Prioritárias para Investimento Público (APIP). Onde menos se investiu foram em Áreas Impróprias para Ocupação (AIO) e nas de Desenvolvimento Estratégico (ADE). Ressaltem-se também os grandes investimentos em educação em contrassenso com os investimentos em infraestrutura, que eram prioridade no ano de 2001.

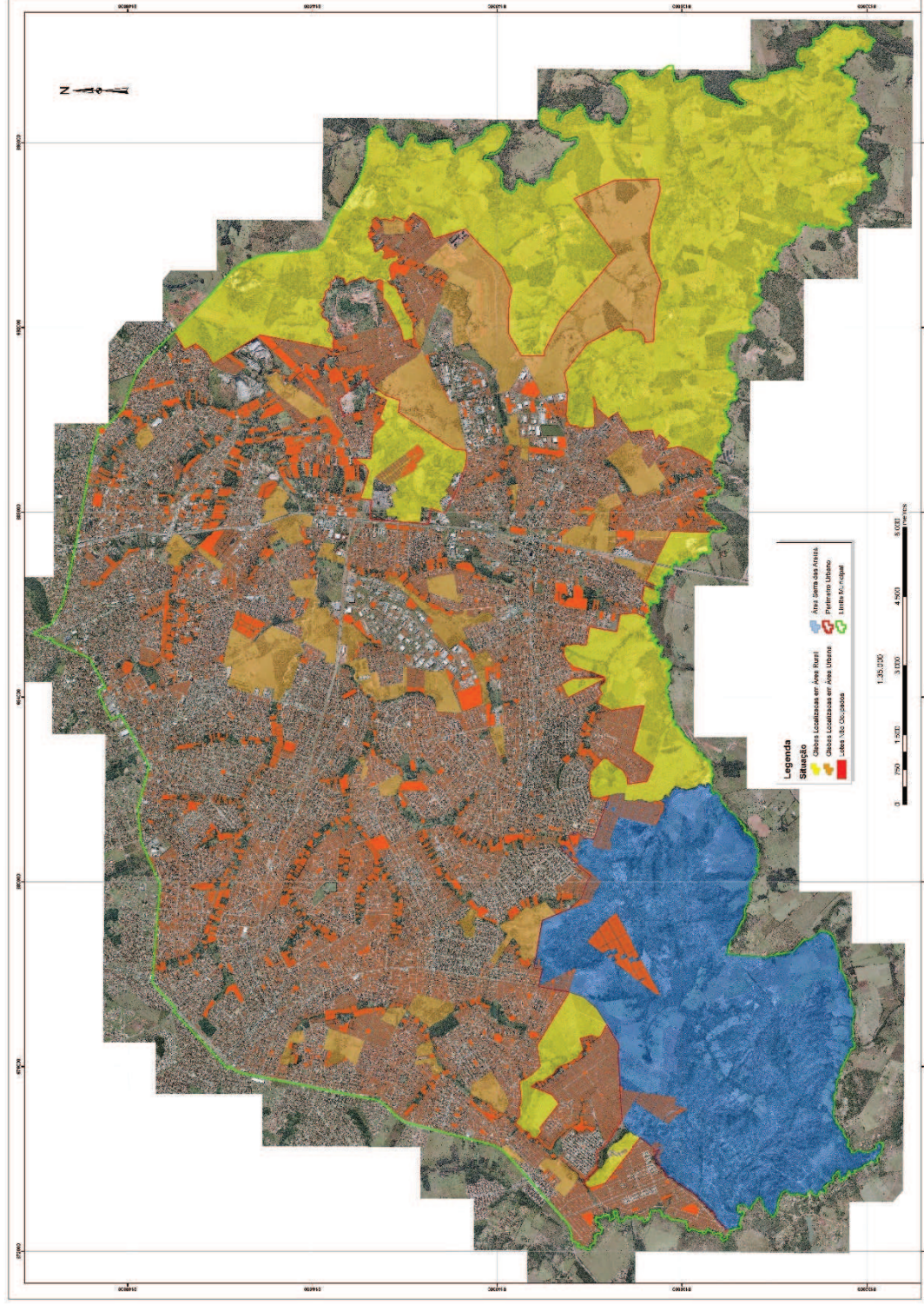
Relacionando este gráfico (figura 23) com o gráfico dos alvarás (figura 21), pode-se avaliar que realmente houve um investimento público nas APIP, que pode ter contribuído para a ocupação dessas áreas. As poucas obras em 2011 nas AIO induzem que este não foi o vetor do grande crescimento populacional ao passo que, nas ACA, houve muito investimento público e também uma boa ocupação territorial. Portanto, acredita-se que os investimentos públicos em serviços urbanos são muitas vezes os indutores do crescimento urbano. Todavia, como comprovado nas AIO, nem sempre este indutor é o único ou o mais importante na dinâmica da cidade. Existem outros atores sociais capazes de moldar e transformar o tecido urbano, como o mercado imobiliário.

Após seu plano diretor, Aparecida de Goiânia pôde distribuir de forma mais justa e igualitária os serviços públicos em seu território. Também foi possível a ocupação de vazios urbanos e de loteamentos com baixa ou nenhuma ocupação - abertos em décadas anteriores com a intenção de especulação imobiliária. Serviu ainda para gerar renda aos empresários, quando da transformação de áreas rurais em lotes urbanos, sem nenhuma restrição ética e legal.

Essa melhor equidade é observada na imagem (figura 24), elaborada pela equipe gestora do plano diretor de Aparecida de Goiânia, que mostra os vazios urbanos da cidade no ano de 2013. Mas ainda é nítida a grande quantidade de glebas não ocupadas e de lotes vazios, além de grandes áreas rurais nas proximidades de áreas ocupadas ou de grande interesse imobiliário. Tal fato é preocupante, uma vez que, na revisão do plano diretor 2013-2023, estas áreas podem ser incorporadas ao perímetro urbano, fomentando ainda mais a especulação imobiliária.

Evidencia-se a preocupação da equipe gestora do plano diretor de Aparecida de Goiânia (APARECIDA DE GOIÂNIA, 2013) em tornar a cidade mais compacta, propiciando, através de políticas públicas, a ocupação dos vazios.

Figura 24 – Vazios Urbanos – 2013



Fonte: Secretaria Municipal de Planejamento (2013).

Este levantamento dos vazios urbanos (figura 24) permitiu a elaboração de uma imagem (figura 25) que demonstra, com raios, a partir do centro da cidade – marco zero -, a relação de distanciamento dos lotes. Em especial, observam-se a distância e a quantidade dos lotes vazios nos quadros 22 e 23.

Quadro 22 – Distância dos lotes vazios a partir do marco zero, Aparecida de Goiânia – 2013

| DISTÂNCIA DOS LOTES A PARTIR DO MARCO ZERO | | |
|------------------------------------------------------------|-----------|--------|
| | n°. Lotes | % |
| ATÉ 5 KM | 48.495 | 23,92 |
| DE 5 A 10 | 106.637 | 52,60 |
| DE 10 A 15 | 47.462 | 23,41 |
| DE 15 A 20 | 135 | 0,07 |
| TOTAL | 202.729 | 100 |
| DISTÂNCIA DOS LOTES VAZIOS EM RELAÇÃO AO MARCO ZERO | | |
| | n°. Lotes | % |
| ATÉ 5 KM | 22.241 | 26,90 |
| DE 5 A 10 | 37.728 | 45,62 |
| DE 10 A 15 | 22.611 | 27,34 |
| DE 15 A 20 | 115 | 0,14 |
| TOTAL | 82.695 | 100,00 |

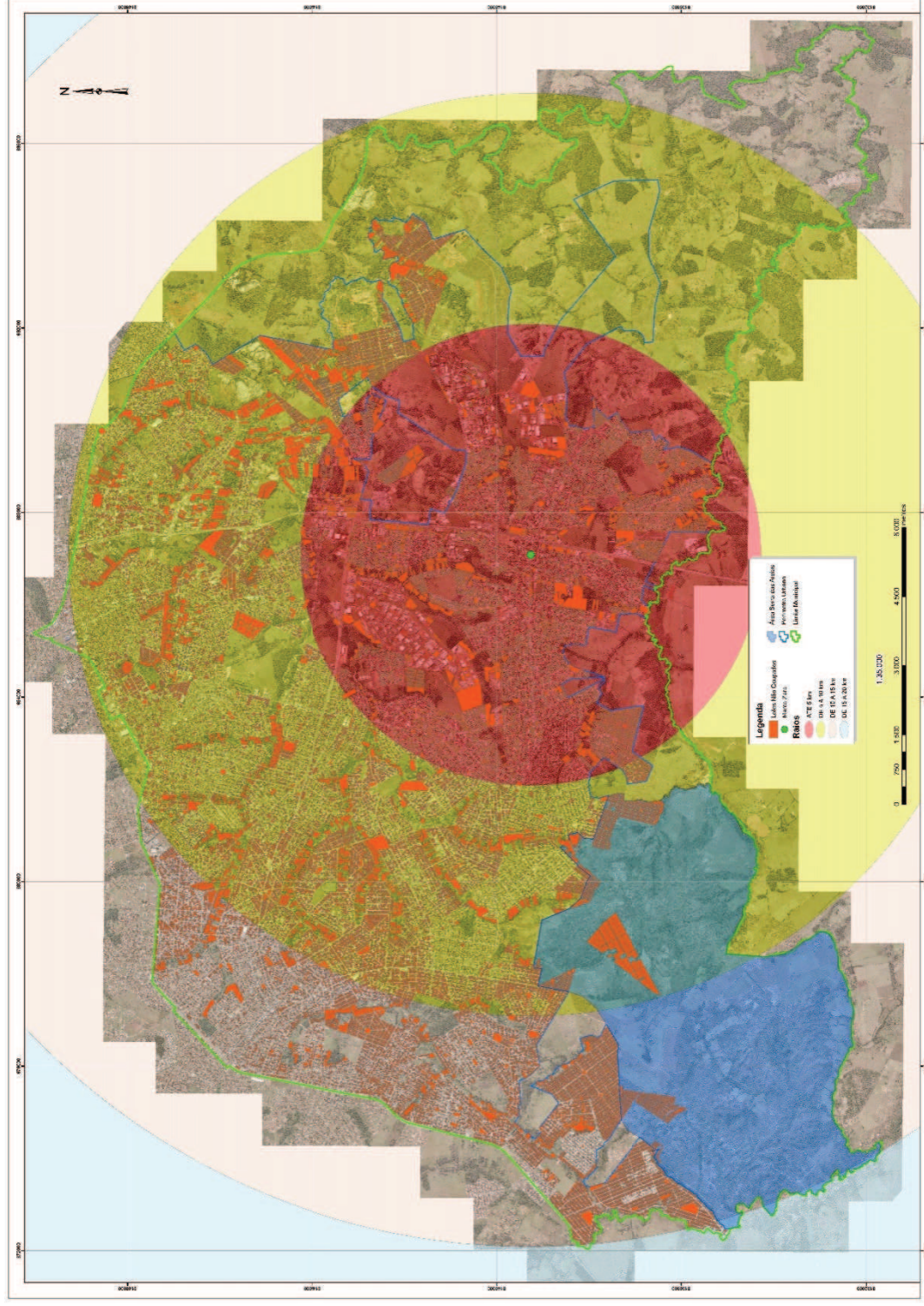
Fonte: Secretaria Municipal de Planejamento (2013).

Quadro 23 – Quantitativo de lotes vazios, Aparecida de Goiânia – 2013

| QUANTITATIVO DE LOTES | | |
|------------------------------|---------------|--------------|
| | n°. Lotes | % |
| LOTES OCUPADOS | 116.621 | 58,51 |
| LOTES VAZIOS | 82.695 | 40,79 |
| TOTAL DE LOTES | 199.316 | 98,32 |

Fonte: Secretaria Municipal de Planejamento (2013).

Figura 25 – Raios Vazios Urbanos – 2013



Fonte: Secretaria Municipal de Planejamento (2013).

Com a apresentação de como o município se estabeleceu após seu PDP, pretende-se verificar como algumas ações da política estratégica e do planejamento urbano puderam ser coadjuvantes na reorganização espacial de Aparecida de Goiânia com vistas ao mercado.

3.3 A ESTRATÉGIA EM AÇÃO

Os mecanismos que submetem a questão nacional à lógica do crescimento mercantil são aqueles responsáveis pela manutenção do Brasil como uma nação inacabada (Celso Furtado).

Acredita-se que um bom planejamento urbano deve pensar nas necessidades futuras fundamentando-se nas lições passadas, para que as proposições e ações estratégicas de curto, médio ou longo prazo incorporem a realidade socioeconômica, política e cultural local, e, desse modo, possam oferecer melhores condições de vida à cidade, evitando reproduzir padrões que não condizem com a realidade.

Como foi visto, apesar de a POCDE e do PDP terem tido a intenção de reconstruir da malha urbana da cidade, não se pode negar que eles foram elaborados em um período em que o planejamento urbano brasileiro já havia incorporado as questões do empresariamento urbano.

Como afirmam Castells e Borja (1996), a eficácia dos planos estratégicos depende de fatores como:

- i. definir um projeto de futuro, no qual os atores públicos e privados se mobilizem desde o início para que as ações sejam concretizadas;
- ii. construir e/ou modificar a imagem da cidade, aquela que ela projeta para si e para o exterior, que seja capaz de mobilizar os cidadãos em um novo projeto;
- iii. questionar o governo local sobre suas verdadeiras competências, organização e mecanismos capazes de se relacionarem com outras administrações.

Desse modo, fica evidente que o PDP, ao ser elaborado, apresentou a todos os interessados na cidade de Aparecida de Goiânia suas deficiências e potencialidades. As políticas públicas no município se fizeram a partir de diretrizes estratégicas e do PDP (APARECIDA DE GOIÂNIA, 2002a), mas, apesar do intuito de qualificar o ambiente urbano e produzir uma cidade melhor, também acabaram por projetar a cidade dentro do cenário do empreendedorismo urbano. Antes do PDP, a cidade vivia uma especulação imobiliária

predatória que, apesar de apresentar bons lucros aos empresários e donos de terras, não podia ir muito além do parcelamento do solo. Com o planejamento urbano, a cidade pôde incorporar ações estratégicas e o município passou a ampliar suas arrecadações. Dentre as diretrizes para o desenvolvimento estratégico do município, alguns temas foram prioritários, como: i) parcelamento e ocupação do solo; ii) desenvolvimento social, econômico e institucional; iii) habitação; iv) infraestrutura; v) meio ambiente e vi) sistema viário e transporte (APARECIDA DE GOIÂNIA, 2002d). Vários desdobramentos dessas ações estratégicas não foram incorporados ao longo destes dez anos pelo município, mas muitas possibilitaram benefícios para a reconstrução do espaço urbano da cidade.

Dentre essas diretrizes estratégicas, algumas ainda não foram implementadas, mas aparecem no termo de referência para a elaboração do novo plano diretor (2013-2023), como: elaborar um plano de transporte coletivo ou ainda criar mecanismos de participação comunitária na administração pública (APARECIDA DE GOIÂNIA, 2002d; 2013). Mas outras diretrizes foram implementadas:

- i) instituir o Polo Empresarial como linha de frente de empresas de tecnologia e geração de empregos no setor de serviços e
- ii) estabelecer programas e ações que possibilitem a concentração de moradores em áreas melhor atendidas por infraestrutura e serviços públicos.

Percebe-se que certas ações estratégicas implementadas, como as citadas, permitiram que a cidade incorporasse aspectos empresariais ao planejamento urbano. São ações para as quais o Estado viabiliza legalmente a produção imobiliária (HARVEY, 1996; MORAES, 1991). Para tanto, seguem considerações sobre dois exemplos de políticas/ações estratégicas do plano diretor de Aparecida de Goiânia, Polo Empresarial Goiás e Jardim Imperial, que são um retrato desse planejamento urbano mercadológico. Além de observar como essas ações se portaram na organização do território da cidade, pode-se perceber a forte influência do mercado na composição da cidade.

3.3.1 Polo Empresarial Goiás (PEGO)

Dentro da perspectiva do empresariamento urbano em Aparecida de Goiânia, cita-se a localização do Polo Empresarial Goiás (PEGO) – figura 26. Este é o maior do município e um dos maiores do Estado. Foi lançado em 1997 com a desapropriação de 100 alqueires (4.840.000 m²) e, em 2002, foi realizada uma expansão de mais 51.000 m² (APARECIDA DE GOIÂNIA, 1997a, 1997b, 2002e).

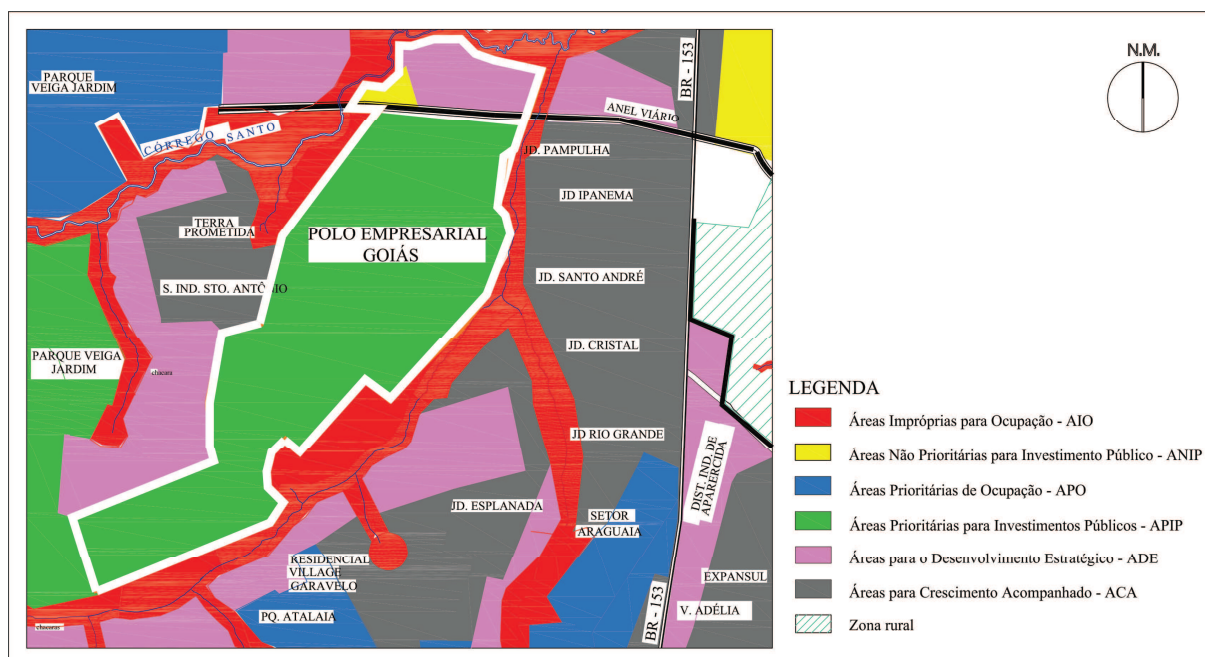
Figura 26 – Polo Empresarial Goiás-PEGO



Fonte: Aparecida de Goiânia (2014).

O Polo Empresarial é uma área interessante para empresas se instalarem, haja vista a facilidade de acesso (localiza-se às margens da BR-153), a proximidade com o centro da cidade e com áreas já ocupadas. Um trecho do Polo Empresarial Goiás fica em uma área tratada pela POCDE como Área para Desenvolvimento Estratégico (ADE), ou seja, área localizada nas imediações de áreas centrais ou já adensadas que ainda não foram loteadas e são carentes de áreas públicas. Outra grande parte do polo situa-se em APIP – Áreas Prioritárias para Investimentos Públicos (figura 27). Conforme os indicativos da própria Lei de POCDE e do PDP de Aparecida de Goiânia, essas áreas – ADE e APIP – são áreas prioritárias para o poder municipal desenvolver políticas públicas que visam uma melhor ocupação do solo. Nas áreas tratadas como APIP, a Lei de POCDE (APARECIDA DE GOIÂNIA, 2002b) traz que são áreas que já apresentam uma densidade populacional considerável, mas a infraestrutura é precária ou até mesmo ausente.

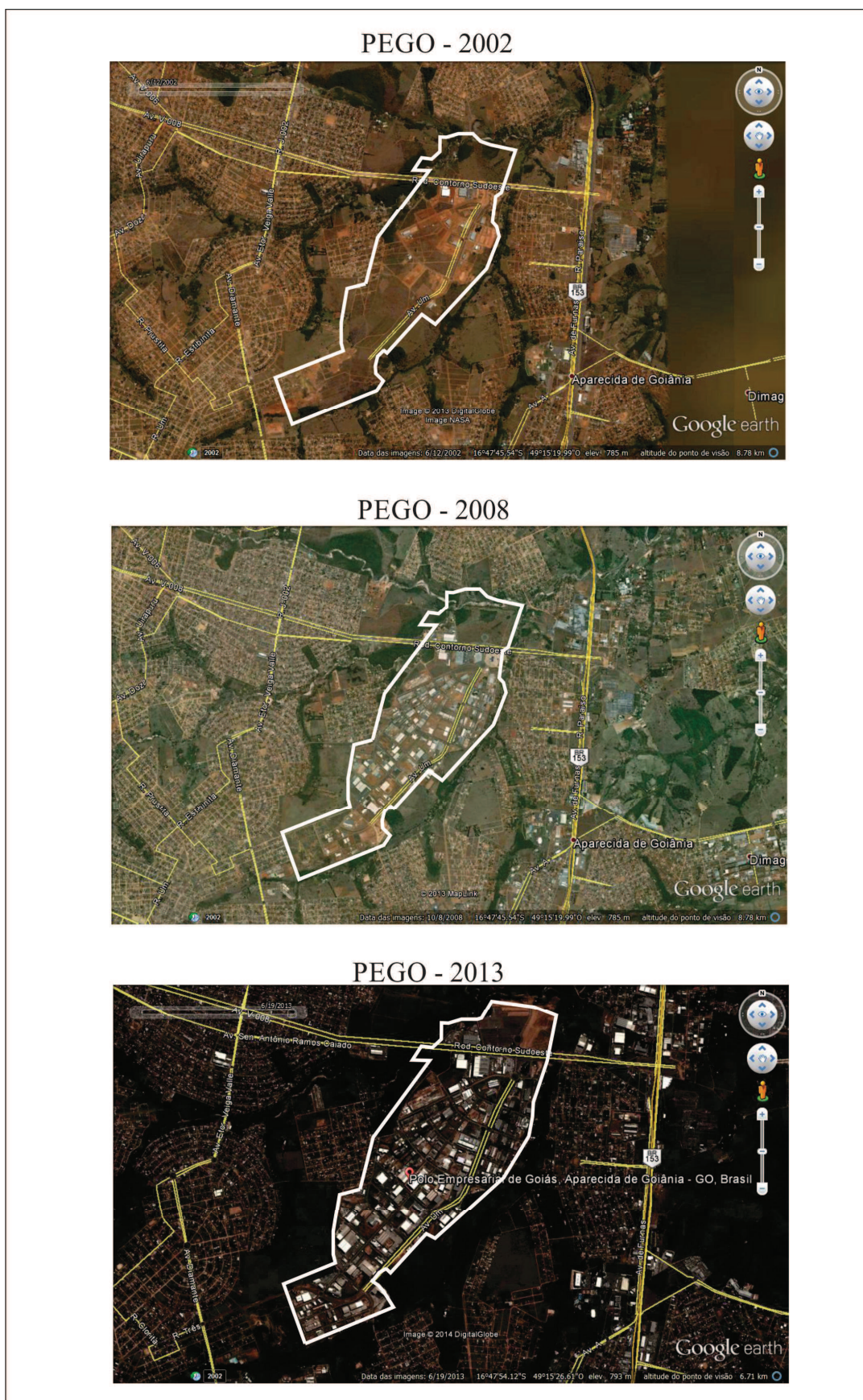
Figura 27 – Área do PEGO no mapa da POCDE



Fonte: Aparecida de Goiânia (2002a), adaptado pela autora.

Avaliando, percebe-se que o mais pertinente para se instalar nessas áreas, dentro dos parâmetros do urbanismo como instrumento social, seriam habitações e pelos mesmos motivos apresentados. As empresas que se instalaram no Polo e as que vierem a se instalar recebem uma cessão da área. Não pagam nada para se alojar em áreas tão especiais da cidade, mesmo de uma cidade que sofreu e sofre com a malha urbana dispersa devido a loteamentos abertos sem ligação com os já ocupados. Na própria Lei de POCDE (APARECIDA DE GOIÂNIA, 2002b), as áreas para o desenvolvimento estratégico são descritas como áreas carentes de áreas públicas. Com a instalação das empresas, esse fato continua presente e reafirma a ideia de que os interesses do mercado se sobressaem aos interesses públicos. Pois as empresas reivindicam até mesmo a infraestrutura das áreas ao poder público, como asfalto. Veja a evolução da ocupação do PEGO na figura 28.

Figura 28 – Evolução da ocupação do PEGO



Fonte: Google Earth – versão 7.1.2.2041, 2013, adaptado pela autora.

Percebe-se também a articulação do Estado com o mercado na elaboração das leis, principalmente as de planejamento urbano, porque a criação do PEGO (1997) é bem anterior à Lei de POCDE (2002) e ao PDP (2002). Logo, essas leis foram estabelecidas já pressupondo que o poder público teria de priorizar seus investimentos nessas áreas, em detrimento de outras da cidade. Houve, portanto, um agenciamento de interesses: do município para “vender a cidade” às empresas e gerar mais renda e mais competitividade urbana; e dos empresários em evitar gastos (com terreno e infraestrutura) sem nenhuma contrapartida. É o tão conhecido jogo comercial de oferta e procura, da balança de menos gastos por mais ganhos. São os interesses do mercado se sobrepondo aos da sociedade.

Nos polos e distritos empresarias de Aparecida de Goiânia não houve, em nenhum momento, interesse do poder público em escolher empresas interessadas no crescimento do município e que, para tanto, investissem na cidade. Mesmo que nos termos de cessão dos terrenos, este item fosse contemplado.

O termo de cessão é um documento público, celebrado entre o município e a empresa, para que a instituição de iniciativa privada tome posse e faça uso de um bem público em prol do desenvolvimento do município, gerando emprego aos aparecidenses e tributo para que o município possa atender as demandas sociais e econômicas destes cidadãos (LAURIA; MOISÉS; PASQUALETTO, 2012, p.66).

O interesse público era, antes de tudo, o de atrair empresas. Na própria Lei 1.623/1997 que cria o polo empresarial (APARECIDA DE GOIÂNIA, 1997a), descreve-se como uma necessidade essencial a expansão industrial do município. Atribui-se à instalação de empresas a solução para os graves problemas sociais da população de Aparecida de Goiânia, pois possibilitaria a geração de empregos e tributos aos cofres públicos.

Como dito, as empresas se instalam em áreas que são cedidas e não doadas, como acreditam muitos empresários. O bem público nunca alcançou sua função social de distribuição igualitária, haja vista que as cessões cumprem apenas o intuito de sanar interesses de empresários. Essas cessões de áreas ainda são motivos de especulação imobiliária, para o caso de serem escrituradas no futuro, valorizando e podendo ser comercializadas. As exigências para a cessão das áreas são poucas:

É necessário que a empresa possua capacidade de investimento, que é analisada através de documentos contábeis solicitados e a apresentação das certidões negativas de todas as fazendas: Federal, Estadual, Municipal, além das certidões do FGTS e INSS.

A exigência de construção mínima é de 33% do tamanho total da área [...] a empresa possui o prazo de 10 (dez) meses para construir e funcionar, caso contrário, o município reintegrará a área pública e realizará a cessão para uma nova empresa (LAURIA; MOISÉS; PASQUALETTO, 2012, p.66).

Logo, o poder público torna-se refém da sua própria lei e coadjuvante de operações urbanas de interesse do mercado, quando permite e incentiva a ocupação dessas áreas por empresas e investe recursos públicos para sanar a falta de infraestrutura, ao invés de se ocupar da população aparecidense. Essa, carente não só de infraestrutura básica, mas de todo tipo de serviço urbano que é de obrigação pública.

É fato que, mesmo não sendo prioridade da maioria das empresas dos polos empresariais de Aparecida de Goiânia, o crescimento municipal direto é latente. Dados da Secretária de Indústria e Comércio confirmam que a quantidade de empregos gerados “nos últimos três anos superou em mais de 50% da última década. As aproximadamente 194 empresas que receberam áreas públicas em cessão, entre 2009 e 2012, geraram cerca de 11.000 mil novos empregos” (LAURIA; MOISÉS; PASQUALETTO, 2012, p.67).

Assim, como não perceber a ação do mercado na formulação de leis e outros arranjos legais capazes de transformar a cidade em uma grande mercadoria?

3.3.2 Jardim Imperial

O Jardim Imperial foi loteado em 1976²³, o que corresponde ao Terceiro Período (1963 – 1990) da evolução urbana de Aparecida de Goiânia, conforme a periodização desta pesquisa. Localiza-se próximo à Avenida São Paulo e à Vila Brasília, como ilustra a figura 29.

²³Esta data encontra-se no Mapa de Parcelamento do Solo elaborado na fase de diagnóstico do município para o PDP (APARECIDA DE GOIÂNIA, 2002a).

Figura 29 – Localização Jardim Imperial, Aparecida de Goiânia



Fonte: Google Earth – versão 7.1.2.2041, 2013, adaptado pela autora.

Juntamente com o PDP, foi elaborada e implementada a Lei Complementar nº 005/2002 (APARECIDA DE GOIÂNIA, 2002f), que dispõe sobre o zoneamento de Aparecida de Goiânia, conceitua e divide toda a área urbana em zonas de uso, a saber:

- i. Zona Residencial de Baixa Densidade;
- ii. Zona Residencial de Média Densidade;
- iii. Zona Residencial de Alta Densidade;
- iv. Zona Mista de Baixa Densidade;
- v. Zona Mista de Média Densidade;
- vi. Zona de Atividade Econômica I;
- vii. Zona de Atividade Econômica II;
- viii. Zona Industrial;
- ix. Zona de Influência da Rodovia e Anel Viário;
- x. Zona de Proteção Ambiental I;
- xi. Zona de Proteção Ambiental II;
- xii. Zona de Proteção Ambiental III;
- xiii. Zona de Proteção Ambiental IV; e
- xiv. Zona de Desenvolvimento Estratégico.

A partir do ano de 2002, o Jardim Imperial passou a localizar-se em Zona Residencial de Baixa Densidade (ZRBD), destinada, prioritariamente, à moradia “com no máximo 36 (trinta e seis) Unidades Habitacionais por hectare”. O parágrafo único da Lei de zoneamento afirma que “nenhum lote admitirá um número de unidades residenciais superior à relação de uma Unidade Habitacional para cada 180 (cento e oitenta) metros quadrados da sua área” (APARECIDA DE GOIÂNIA, 2002f, s/p). Ainda de acordo com a citada Lei, os usos conformes são para: habitação unifamiliar; habitação geminada; habitação seriada; comércio varejista local; prestação de serviço local; e usos de atendimento coletivo de micro porte. Podem ainda ser admissíveis os usos: comércio varejista de bairro; prestação de serviço de bairro; usos de atendimento coletivo de pequeno e médio porte; indústria inofensiva de micro e pequeno porte; indústria incômoda de micro porte. Na ZRBD, as edificações deverão atender aos seguintes parâmetros urbanísticos:

Área mínima do lote: 360m²
Coeficiente de aproveitamento: 1,0
Índices de ocupação: subsolo 50%; térreo 50%; demais pavimentos 50%
Índice de permeabilidade: 30%
Recuo frontal: 5m
Recuo Lateral e do Fundo: térreo e 2º pavimentos mínimo de 2 metros; 3º, 4º, 5º e 6º pavimentos mínimo de 3 metros; 7º, 8º e 9º pavimentos mínimo de 5 metros; 10º, 11º e 12º pavimentos mínimo de 7 metros; 13º e demais pavimentos mínimo de 10 metros (APARECIDA DE GOIÂNIA, 2002f, s/p).

Nenhum dos lotes do Jardim Imperial comportaria edifícios residenciais multifamiliares - habitações coletivas. Sua paisagem permaneceu por muito tempo como determinou a Lei, um conjunto de residências e comércio de pequeno porte, além de pequenos condomínios de casas (figura 30).

Figura 30 – Rua Dom Pedro, Jardim Imperial



Fonte: ASSUNÇÃO, L. S (2014).

Contudo, em meados dos anos de 2006 e 2007, surge no bairro uma obra de habitação coletiva, que não era permitida por lei. A evolução dessa obra pode ser vista em imagem aérea, figura 31. Além de não ser permitida legalmente, é nitidamente contrastante com a paisagem do bairro. A procura por este tipo de habitação ainda não é marcante na região para que se justifique a verticalização do Jardim Imperial.

Figura 31 – Evolução obra edifício residencial no Jardim Imperial



Fonte: Google Earth – versão 7.1.2.2041, 2013, adaptado pela autora.

Atualmente, este edifício conta com duas torres ocupadas e outra em construção, como se verifica nas fotos da figura 32.

Figura 32 – Edifício residencial, Jardim Imperial



Fonte: ASSUNÇÃO, L. S (2014).

Percebe-se que a obra não foi embargada, interditada ou demolida, como confere a Lei Complementar nº 005/2002 (APARECIDA DE GOIÂNIA, 2002f). Ao contrário, a Lei foi alterada para permitir tal uso, pois, em 2008, a prefeitura municipal elaborou a Lei Complementar nº 017 (APARECIDA DE GOIÂNIA, 2008), que alterou a Lei Complementar nº 005. No caso particular do Jardim Imperial, a Lei Complementar nº 017 afirma:

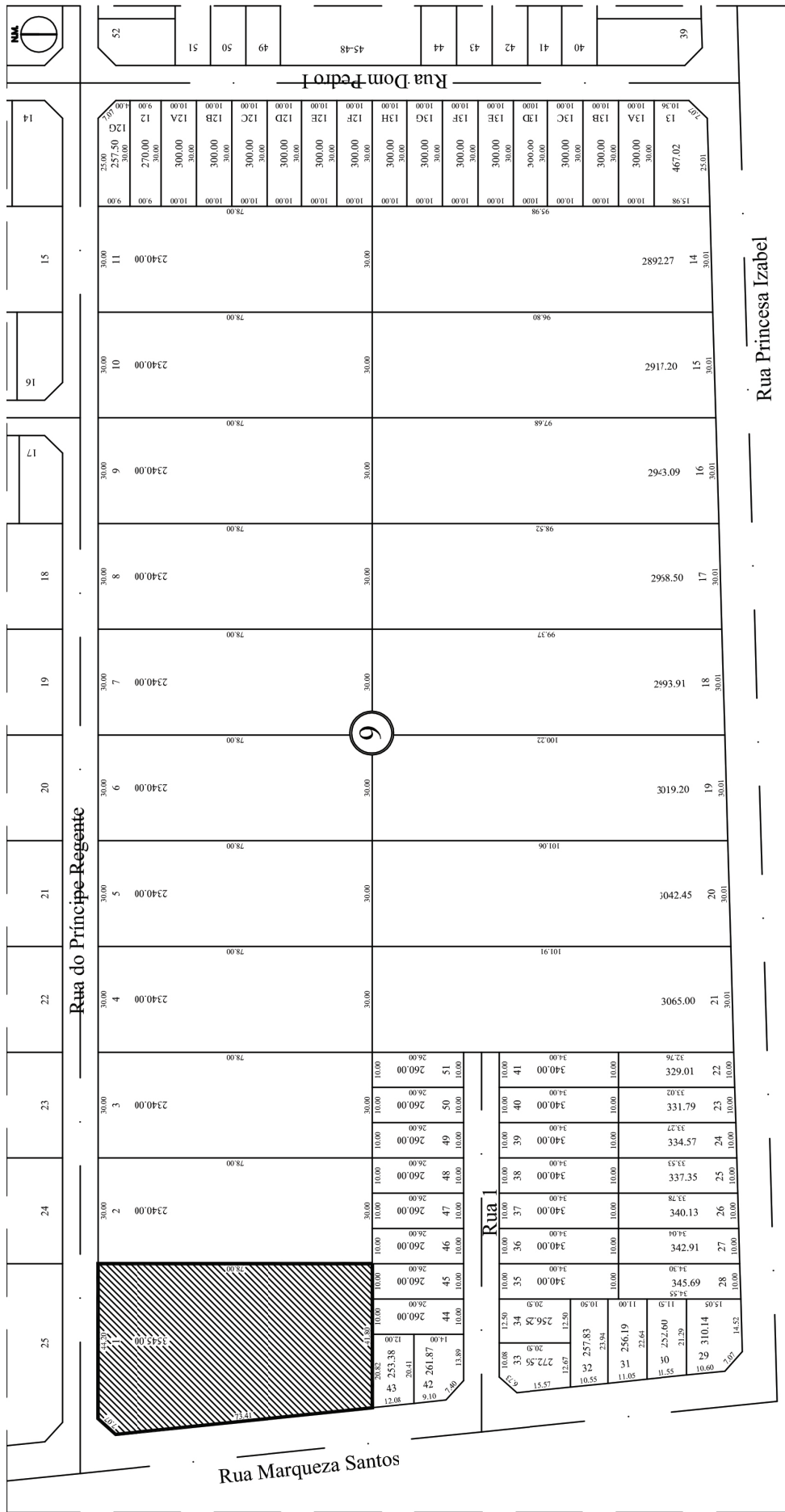
Jardim Imperial:

- a) As Quadras voltadas para as Ruas Padre Feijó e Dom Pedro localizam-se em Zona de Residencial de Média Densidade.
- b) Todas as demais quadras e lotes localizam-se em Zona Residencial de Baixa Densidade (APARECIDA DE GOIÂNIA, 2008, p.08).

Alterou-se somente o zoneamento de quadras voltadas para as ruas Padre Feijó e Dom Pedro, situação em que a quadra do edifício²⁴ em questão se encontra (figura 33). A Lei Complementar nº 017 que alterou o zoneamento é do ano de 2008 e as obras do referido edifício iniciaram-se em 2006/2007, como visto na figura 31.

²⁴Salienta-se que, mesmo o lote (lote 1) do edifício não estando voltado para a Rua Dom Pedro, a Lei afirma que toda a quadra (quadra 9) passa a ter seu zoneamento alterado.

Figura 33 – Mapa de situação da quadra do edifício residencial, Jardim Imperial



Fonte: Secretaria Municipal de Planejamento (2014), adaptado pela autora.

Em Zonas Residenciais de Média Densidade (ZRMD), são de uso conformes: habitação unifamiliar; habitação geminada; habitação seriada; habitação coletiva; comércio varejista local e de bairro; prestação de serviço local e de bairro e usos de atendimento coletivo de micro porte. Os usos admissíveis são para: comércio varejista sub-regional; comércio atacadista de micro, pequeno e médio porte; prestação de serviço sub-regional; usos de atendimento coletivo de pequeno e médio porte; indústria inofensiva de micro e pequeno porte; e indústria incômoda de micro porte (APARECIDA DE GOIÂNIA, 2002f). A ZRMD segue os seguintes parâmetros urbanísticos:

Área mínima do lote: 360m²

Coefficiente de aproveitamento: 2,0

Índices de ocupação: subsolo 70%; térreo 50%; demais pavimentos 50%

Índice de permeabilidade: 30%

Recuo frontal: 5m

Recuo Lateral e do Fundo: térreo e 2º pavimentos mínimo de 2 metros; 3º, 4º, 5º e 6º pavimentos mínimo de 3 metros; 7º, 8º e 9º pavimentos mínimo de 5 metros; 10º, 11º e 12º pavimentos mínimo de 7 metros; 13º e demais pavimentos mínimo de 10 metros (APARECIDA DE GOIÂNIA, 2002f, s/p).

Observa-se, então, o agenciamento do Estado com o mercado imobiliário na cooptação por leis que atendam a interesses privados em detrimento de um bem social mais amplo. Como afirmam Harvey (1996), Moraes (1991), Maricato (2003; 2012), Villaça (2005; 2012a) e Vainer (2012), entre outros: a relação entre legislação e mercado se constitui de forma a promover instâncias e projetos particulares, enquanto negam a cidade e o espaço urbano como organismos sociais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Sem dúvida, o PDP de 2001 de Aparecida de Goiânia trouxe mudanças positivas para o município, que passou a controlar seu desenvolvimento urbano com mais eficiência e eficácia. Entretanto, muitos instrumentos indicados tanto no PDP como no próprio Estatuto da Cidade não foram implementados, devido à ausência de base cadastral, equipamentos, corpo técnico especializado, além da grande fragilidade da estrutura institucional que o município possuía a época.

Assim, conformar as necessidades municipais, a participação popular e a liberdade de elaboração são ganhos e desafios em se combinar os dois tipos de planos apresentados – PDM e PEM. Percebe-se a importância dessa articulação por serem esses dois instrumentos similares e complementares na gestão municipal. A simples elaboração dos planos e políticas municipais já é um grande ganho para o município, mesmo sem considerar seus resultados. O desafio é o monitoramento dos planos, a exigência na continuidade, fiscalização e (re)avaliações, pois nem os planos diretores que possuem essa prática pelo governo federal são realmente efetivos.

No caso de Aparecida de Goiânia, os instrumentos implementados pelo Plano Diretor Participativo de 2001, especificamente pela Lei de POCDE, contribuíram para a redução do processo desordenado de ocupação do solo, auxiliando a reestruturação da malha urbana. Mas a prática da gestão pública que permeia as prefeituras do país também é verificada na cidade:

- i. com ações emergenciais para “apagar o fogo”, enquanto o planejamento é visto e feito apenas como etapa a ser cumprida por obrigação legal;
- ii. com corpo técnico pequeno e sem especialização para implementar os instrumentos de planejamento urbano;
- iii. falta de interligação nas ações e projetos das secretarias municipais;
- iv. pela falta de controle e averiguação das etapas do planejamento e
- v. com um planejamento urbano com vistas à especulação imobiliária, que desvenda a cidade como um grande campo de investimentos.

Entende-se que, para o agenciamento dos atores sociais que formam o espaço urbano – Estado e mercado –, fazem-se necessárias leis que permitam manobras para uma maior margem de lucros além de possibilitar a diversificação de projetos. A mercantilização do espaço urbano permite alianças entre esses atores de modo a favorecer os interesses da acumulação urbana muitas vezes omitida pelo papel do planejamento urbano.

Atualmente, o município de Aparecida de Goiânia foi contemplado com o Programa Nacional de Apoio à Gestão Administrativa e Fiscal dos Municípios Brasileiros (PNAFM), o qual visa modernizar e fortalecer institucionalmente as administrações municipais. Esse programa objetiva fornecer ao governo meios que possam contribuir com a estabilidade econômica nacional através de uma gestão eficiente dos gastos públicos municipais. O programa tem como propósitos: i) realizar uma gestão integrada da administração municipal e ii) permitir o acesso público às informações que possibilitam um efetivo controle social. Logo, para efetivar esses propósitos de maneira específica, o PNAFM visa apoiar o fortalecimento institucional, implementando métodos e instrumentos de planejamento, entre outros mecanismos. Dentro desse programa é que o município de Aparecida de Goiânia está implementando ações para a elaboração do Plano Diretor Participativo 2013-2023.

O novo plano diretor pretende ampliar as melhorias do PDP de 2001 através de uma avaliação na qual podem-se incorporar e institucionalizar tais benefícios. Mas, principalmente de acordo com o Termo de Referência para a contratação do novo plano, ele visa incorporar assuntos não tratados no primeiro, como mobilidade urbana, acessibilidade e desenvolvimento sustentável, com “ênfase ao transporte coletivo de qualidade e na ocupação e extensão responsável do território, harmonizando densidade e preservação ambiental” (APARECIDA DE GOIÂNIA, 2013, s/p). Também ficam visíveis, no Termo de Referência, a exigência e a insistência do município na efetiva participação popular durante a elaboração do novo plano, além da revisão de instrumentos já instaurados e com pouca efetividade, como a Lei de POCDE.

Entende-se, portanto, que a forma como Aparecida de Goiânia se portava antes das ações de planejamento urbano era altamente nociva para a cidade. Uma cidade tratada como uma periferia sem governança, sem ações de políticas públicas de seus gestores municipais, não poderia apresentar uma habitabilidade digna de seus cidadãos. Porém, Aparecida de Goiânia iniciou suas ações de planejamento urbano em uma época em que as atuações nesse campo já estavam inseminadas pelo empreendedorismo urbano, que muitas vezes, visa disfarçar os interesses do mercado imobiliário, deslocando os moradores “indesejáveis” dos lugares de interesse estratégico.

Logo, não se negam os grandes ganhos que a cidade obteve com seu PDP, sendo clara a aplicação de leis específicas para a cidade e seu cenário dentro da RMG. Esse instrumento impôs limitações antes impensáveis para a cidade. Mas deve-se atentar para os riscos de um planejamento com preocupações apenas espaciais, sem incluir a sociedade como fim de toda ação urbana. O PDP permitiu, além de um maior entendimento da cidade por

parte de técnicos e do poder público, uma política que visava reter a malha urbana da cidade e ocupar seus grandes vazios. Para isso foram utilizados mecanismos para frear loteamentos distantes das áreas com maiores ocupações. Mas ainda foram e são permissíveis, com atitudes “paternalistas” ditas “estratégicas” em função de ganhos para o mercado imobiliário, ações que vão contra as formas de distribuição social.

As críticas apresentadas ao planejamento estratégico ou às políticas estratégicas não querem se mostrar ingênuas ou novas. São para alertar que atitudes corriqueiras, tratadas pelos governantes e assimiladas por toda a sociedade como ações para o “bem da cidade”, podem esconder grandes interesses em que somente alguns se tornam beneficiados. A vida diária muitas vezes nos torna acostumados com o inaceitável: uma cidade inviável, onde a grande maioria da população fica à mercê de auxílios públicos que mascaram as mazelas urbanas. Pois, como afirma Maricato (2011, p.76), a “melhora social e econômica que se reflete no consumo não se reflete nas cidades”. Os acordos políticos com o mercado são divulgados como “progresso” enquanto uma parte da sociedade é tratada como potencial usuário/comprador dos frutos desses pactos – não sendo beneficiados em seus direitos, pois acabam tendo de pagar por bens públicos de obrigação do Estado, como educação, saúde e segurança. A outra grande parte da sociedade, aquela da cidade informal onde as leis não se aplicam, tende a passar seus dias esperando por melhorias nos serviços públicos, que não chegam. Não chegam principalmente porque a parcela dos lucros dos arranjos das políticas estratégicas não são capazes de universalizar os direitos sociais, institucionalizados pela grande estrutura de leis às quais toda a sociedade está submetida.

Pode-se ponderar que, em Aparecida de Goiânia, assim como em outras cidades, a distribuição dos serviços urbanos no território encontra-se distribuída de acordo com a renda da população. Mas engana-se aquele que atribui essa responsabilidade somente ao Estado: o que promove essa cruel distribuição dos serviços urbanos é o mercado imobiliário.

Sendo o montante de serviços urbanos escasso em relação às necessidades da população, o mercado os leiloa mediante a valorização diferencial do uso do solo, de modo que mesmo serviços fornecidos gratuitamente pelo Estado aos moradores – como ruas asfaltadas, galerias pluviais, iluminação pública, coleta de lixo, etc. – acabam sendo usufruídos apenas por aqueles que podem pagar o seu ‘preço’ incluído na renda do solo que dá acesso a eles (SINGER, 2007, p.36).

Como afirma Maricato (2011, p.156) acerca de todas as ações de políticas públicas hoje implementadas no Brasil, que não aplicam uma política social mais ampla em que o direito à cidade esteja assegurado, isso “implica uma ação semelhante a ‘enxugar gelo’. Enquanto o processo de urbanização for uma máquina de produzir favelas, urbanizar as existentes não assegura um futuro melhor para o conjunto da cidade”. Sendo assim, a assertiva de Castells e Borja (1996) sobre a inviabilidade de se excluir ou marginalizar grande parte da população, oferecendo poucas ou mínimas condições de vida, faz com que um desenvolvimento urbano baseado em altos custos sociais não combine com uma cidade competitiva.

Percebe-se, portanto, que uma cidade, para se tornar competitiva (o que nem sempre é ruim), deve ter a capacidade de integrar social e culturalmente sua população. Deve ser fomentadora de políticas estratégicas capazes de produzir bons dividendos para toda a sociedade e implementadora de um planejamento urbano incluyente, que deve ser socialmente justo de modo a permitir que todos tenham acesso à cidade.

REFERÊNCIAS

APARECIDA DE GOIÂNIA. Lei Municipal nº 1.623/1997, de 13 de junho de 1997. *Declara de utilidade pública e autoriza desapropriar os imóveis que especifica, para criação e implantação do distrito industrial e dá outras providências*. Aparecida de Goiânia, 1997a.

_____. Lei Municipal nº 1.624/1997, de 13 de junho de 1997. *Cria e estrutura novo distrito industrial e adota outras providências*. Aparecida de Goiânia, 1997b.

_____. Seminário Participativo: *Plano Diretor 2001-2010 - Planejando no Presente o Futuro da Cidade*. Aparecida de Goiânia, 2001.

_____. Lei Complementar nº 004/2002, de 30 de janeiro de 2002. *Planejamento Municipal Sustentável, o Plano Diretor do Município de Aparecida de Goiânia*. Aparecida de Goiânia, 2002a.

_____. Lei Municipal nº 2.246/2002, de 30 de janeiro de 2002. *Política de Ordenação para o Crescimento e Desenvolvimento Estratégico (POCDE) do Município de Aparecida de Goiânia*. Aparecida de Goiânia, 2002b.

_____. Relatório Final do município de Aparecida de Goiânia ao programa Habitar Brasil do Banco Interamericano de Desenvolvimento, de abril de 2002. *Plano Estratégico Municipal para Assentamentos Subnormais (PEMAS)*. Aparecida de Goiânia, 2002c. (Inédito).

_____. Lei Municipal nº 2.245/2002, de 30 de janeiro de 2002. *Diretrizes estratégicas do Plano Diretor para o planejamento do Município de Aparecida de Goiânia*. Aparecida de Goiânia, 2002d.

_____. Lei Municipal nº 2.264/2002, de 15 de abril de 2002. *Declara de utilidade pública para fins de desapropriação, os imóveis que especifica, para ampliação do polo empresarial goiás*. Aparecida de Goiânia, 2002e.

_____. Lei Complementar nº 005/2002, de 30 de janeiro de 2002. *Dispõe sobre o zoneamento, uso e ocupação do solo, na área urbana e rural do Município de Aparecida de Goiânia*. Aparecida de Goiânia, 2002f.

_____. Lei Complementar nº 017/2008, de 13 de outubro de 2008. *Altera a Lei Complementar nº 005 de 30 de janeiro de 2002, que dispõe sobre o zoneamento, uso e ocupação do solo da área urbana e rural do Município, cria o conselho Municipal de Zoneamento e dá outras providências*. Aparecida de Goiânia, 2008.

_____. *Termo de Referência para elaboração do Plano Diretor Participativo do Município de Aparecida de Goiânia-GO 2013 – 2023*. Aparecida de Goiânia, 2013.

_____. Disponível em: <<http://www.aparecida.go.gov.br/>>. Acesso em: 28 de janeiro de 2014.

ARANTES, Otilia. Uma estratégia fatal – a cultura das novas gestões urbanas. In: ARANTES, Otilia; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. 7. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2012. p. 11-74.

ARIMATÉA, Marcos Aurélio Lopes de. *Terra do Nem – Fronteira de Interesses*. 2003. 20 f. Relatório de Especialização. ARCA, UCG-GO, Goiânia, 2003.

_____. Entrevista. Entrevistadora: Lorena Sulino Assunção. Goiânia, abril de 2013. Digital Music Player (23 min).

ARRETCHE, Marta T. da Silva. Emergência e Desenvolvimento do Welfare State: Teorias Explicativas. *BIB Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*. Rio de Janeiro, v. 39, p.3-40, 1995. Disponível em: <http://xa.yimg.com/kq/groups/25228238/608444617/name/Arretche_1996_BIB.pdf>. Acesso em: 11 de junho de 2012.

BASSUL, José Roberto. Reforma Urbana e Estatuto da Cidade. *EURE (Santiago)* [online]. Santiago, Chile, v.28, n.84, p. 133-144, 2002. Disponível em: <http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0250-71612002008400008&lng=es&nrm=isso>. Acesso em: 28 de março de 2014.

BERNARDES, L. Política Urbana: uma análise da experiência brasileira. *Análise e Conjuntura*. Rio de Janeiro, v. 1, n. 1, p. 83-119, jan./abr. 1986.

BORGES, Marília Vicente. *O Zoneamento na Cidade do Rio de Janeiro: gênese, evolução e aplicação*. 2007. 223 f. Dissertação (Mestrado). UFRJ, Rio de Janeiro 2007. Disponível em: <<http://www.ippur.ufrj.br/download/pub/MariliaVicenteBorges.pdf>>. Acesso em: 30 de março de 2014.

BORJA, Jordi; FORN Manuel de. Políticas da Europa e dos Estados para as cidades. *Espaço & Debates*. São Paulo, ano XVI, n. 39, p. 32-47, 1996.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*, de 05 de outubro de 1988. Brasília, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em: 20 de agosto de 2012.

_____. Lei Federal nº 10.257/2001, de 10 de julho de 2001. *Estatuto da Cidade*. Brasília, 2001. Disponível em: <http://www.presidencia.gov.br/ccivil_03/LEIS/LEIS2001/L10257.htm>. Acesso em: 01 de novembro de 2011.

BRUE, Stanley L.O Socialismo Marxista. In: _____. *História do Pensamento Econômico*. Tradução Luciana Penteadó Miquelino. 6. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2011. cap. 10, p.173-194.

_____. Escola de Chicago – O Novo Classicismo. In: _____. *História do Pensamento Econômico*. Tradução Luciana Penteadó Miquelino. 6. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2011. cap. 24, p.482-506.

BURITI SHOPPING. Disponível em: <http://www.buritishopping.com.br/o_shopping>. Acesso em: 28 de janeiro de 2014.

CARDOSO, Adauto Lucio; SILVEIRA, Maria Cristina Bley da. O Plano Diretor e a Política de Habitação. In: SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos; MONTANDON, Daniel Todtmann (orgs.). *Os planos diretores municipais pós-estatuto da cidade: balanço crítico e perspectivas*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2011, cap. 3, p.99-126.

CARDOSO, Fábio Luiz Lopes. *A influência do relatório beveridge nas origens do welfare state (1942 – 1950)*. [2010?]. Artigo de Pesquisa de Iniciação Científica. FCLAR/UNESP, Araraquara, SP, [2010?]. Disponível em: <<http://www.sinteseeventos.com.br/bien/pt/papers/fabioluizlopesainfluenciadorelatoriobevedge.pdf>>. Acesso em: 01 de junho de 2012.

CARLOS, Ana Fani Alessandri. *O Espaço Urbano: Novos Escritos sobre a Cidade*. São Paulo: FFLCH, 2007. Disponível em: <<http://www.ffiich.usp.br/dg/gesp>>. Acesso em: 22 de janeiro de 2014.

CASTELLS, Manuel. *A Questão Urbana*. Tradução Arlene Caetano. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.

CASTELLS, Manuel; BORJA, Jordi. As cidades como atores políticos. *Novos Estudos CEBRAP*. São Paulo, n. 45, p.152-166, 1996.

CHIAVENATO, Idalberto. *Administração Geral e Pública*. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier-Campus, 2008.

COMPANS, Rose. *Empreendedorismo Urbano – entre o discurso e a prática*. São Paulo: UNESP, 2005.

CORRÊA, Roberto Lobato. *O Espaço Urbano*. 3. ed. São Paulo: Ática, 1995.

CURY, Leonardo Pimenta. *Estatuto da Cidade: gestão democrática e sua aplicação social*. 2011. 145 f. Dissertação (Mestrado). MDPT, PUC-GO, Goiânia, 2011.

DEÁK, Csaba. *Sobre Especulação Imobiliária*. Tradução Francisco de Almeida. 1985. Disponível em: http://www.usp.br/fau/docentes/deprojeto/c_deak/CD/3publ/855spec/index.html. Acesso em: 29 de janeiro de 2014.

DEL RIO, Vicente. *Introdução ao desenho urbano no processo de planejamento*. São Paulo: Pini, 1990.

DROUIN, Jean-Claude. John Maynard Keynes, Reformador do Capitalismo. In: _____. *Os Grandes Economistas*. Tradução Denise Bottmann. 1. ed. São Paulo: Martins, 2008. cap. 7, p.113-136.

_____. John Maynard Keynes, Reformador do Capitalismo. In: _____. *Os Grandes Economistas*. Tradução Denise Bottmann. 1. ed. São Paulo: Martins, 2008. cap. 7, p.113-136.

FERNANDES, C.; NOGUEIRA, R.; SOARES, T. *John Maynard Keynes - O Equilíbrio Keynesiano*. 2007. Departamento de Engenharia Civil - Instituto Superior de Engenharia de Coimbra, Coimbra, 2007. Disponível em: http://prof.santanaesilva.pt/economia_e_gestao/trabalhos_06_07/word/Jonh%20M.%20Keynes.pdf. Acesso em: 07 de maio de 2012.

GOIÂNIA. Lei Municipal nº 4.526, de 20 de janeiro de 1972. *Loteamentos Urbanos e Remanejamentos*. Goiânia, 1972. Disponível em: http://www.goiania.go.gov.br/Download/seplam/Colet%C3%A2nea%20Urban%C3%ADstica/_OUTRAS/Parcelamento/Loteamentos%20Urbanos%20-20Lei%204.526.pdf. Acesso em: 22 de maio de 2012.

GRUPPI, Luciano. A Concepção do Estado em Lênin e Gramsci. In: _____. *Tudo Começou com Maquiavel - As concepções de Estado em Marx, Engels, Lênin e Gramsci*. 12. ed. Porto Alegre: L&PM, 1980. parte II, p. 47-92.

HARVEY, David. O trabalho, o capital e o conflito de classes em torno do ambiente construído nas sociedades capitalistas avançadas. *Espaço & Debates*. São Paulo, ano II, n. 06, p. 6-35, 1982.

_____. Do gerenciamento ao empresariamento: a transformação da administração urbana no capitalismo tardio. *Espaço & Debates*. São Paulo, ano XVI, n. 39, p. 48-64, 1996.

_____. Entrevista. *Le Monde Diplomatique Brasil*, São Paulo, ano 2, n.20, mar. 2009. Disponível em: <<http://www.diplomatique.org.br/artigo.php?id=462>>. Acesso em: 14 de junho de 2013.

_____. Entrevista. *Desafios do Desenvolvimento*, Brasília: IPEA, ano 9, n.71, p. 10-20, 2012a.

_____. Entrevista As Cidades Rebeldes de David Harvey. Entrevistadores: John Brissenden e Ed Lewis. Tradução: Daniela Frabasile e Laís Bellini. *New Left Project*. 13 de julho de 2012b. Disponível em: <<http://www.outraspalavras.net/2012/07/13/as-cidades-rebeldes-de-david-harvey/>>. Acesso em: 07 de outubro de 2012.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. O semeador e o ladrilhador. In: _____. *Raízes do Brasil*. 26. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995. cap. 4, p. 93-138.

IBGE. *Cidades@*. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/cidadesat/topwindow.htm?1>>. Acesso em: 20 de outubro de 2011.

_____. *Contagem da População – 1996*. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/contagem/gocont96.shtm>>. Acesso em: 09 de dezembro de 2013a.

_____. *Contagem da População – 2007*. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/contagem2007/>>. Acesso em: 09 de dezembro de 2013b.

INSTITUTO MAURO BORGES. *IMB – SEGPLAN*. Disponível em: <<http://www.imb.gov.br/>>. Acesso em: 10 de junho de 2013.

LAURIA, Ivna O.; MOISÉS, Aristides; PASQUALETTO, Antonio. Distritos empresariais como agentes de desenvolvimento regional em áreas públicas em Aparecida de Goiânia. *Estudos*. Goiânia, vl. 39, n. 1, p. 61-71, jan-mar 2012. Disponível em: <<http://seer.ucg.br/index.php/estudos/article/view/2365/1454>>. Acesso em: 13 de novembro de 2013.

LEFEBVRE, Henri. *O Direito À Cidade*. Tradução Rubens Eduardo Frias. São Paulo: Editora Moraes, 1991. Título original: *Le Droit à La Ville*.

LIMONAD, Ester. Reflexões Sobre o Espaço, o Urbano e a Urbanização. *GEOgraphia*. Niterói, vl. 1, n. 1, p. 71-91, 1999. Disponível em: <<http://www.uff.br/geographia/ojs/index.php/geographia/article/view/7/6>>. Acesso em: 29 de maio de 2013.

LOJKINE, Jean. *O Estado Capitalista e a Questão Urbana*. São Paulo: Martins Fontes, 1981.

MARICATO, Ermínia. MetrÓpole, legislação e desigualdade. *Estudos Avançados*. São Paulo, vl. 17, n. 48, p. 151-166, mai-ago 2003. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ea/v17n48/v17n48a13.pdf>>. Acesso em: 16 de agosto de 2012.

_____. *O impasse da política urbana no Brasil*. Petrópolis: Vozes, 2011.

_____. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias – Planejamento urbano no Brasil. In: ARANTES, Otilia; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. 7. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2012. p. 121-191.

MORAES, Sérgio de. *O Empreendedor Imobiliário e o Estado: o Processo de Expansão de Goiânia em Direção Sul (1975-1985)*. 1991. 129 f. Dissertação (Mestrado). Instituto de Arquitetura e Urbanismo - Departamento de Urbanismo, UnB, Brasília, 1991.

MOREIRA, Carolina Margarido. *Intervenções urbanas contemporâneas: o caso da área da Luz no centro de São Paulo*. 2008. 212f. Dissertação (Mestrado). EESC/USP, São Carlos-SP, 2008. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/18/18142/tde-19022009-102701/pt-br.php>>. Acesso em: 29 de maio de 2013.

NASCIMENTO, Ederson. *As desigualdades socioespaciais urbanas numa metrópole interiorana: uma análise da Região Metropolitana de Campinas (SP) a partir de indicadores de exclusão/inclusão social*. 2013. 243f. Tese (Doutorado). Instituto de Geociências, UNICAMP, Campinas-SP, 2013. Disponível em: <<http://www.ige.unicamp.br/geoget/acervo/teses/As%20Desigualdades%20Socioespaciais%20Ederson.pdf>>. Acesso em: 01 de outubro de 2013.

OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES. *Evolução da frota de automóveis e motos no Brasil 2001-2012*. Relatório 2013. Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia. Rio de Janeiro, out. 2013. Disponível em: <http://www.observatoriodasmetrosoles.net/download/auto_motos2013.pdf>. Acesso em: 16 de janeiro de 2014.

_____. *IBEU – Índice de Bem Estar-Urbano*. Relatório. Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia. Rio de Janeiro, set. 2010. Disponível em: <http://www.observatoriodasmetrosoles.net/download/indice_bem_estar_urbano.pdf>. Acesso em: 16 de janeiro de 2014.

_____. *Metrodata*. Disponível em: <http://www.observatoriodasmetrosoles.net/index.php?option=com_content&view=article&id=152>. Acesso em: 16 de janeiro de 2014.

_____. *Níveis de Integração dos Municípios Brasileiros em RMs, RIDEs e AUs à Dinâmica da Metropolização*. Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia. Rio de Janeiro, dez. 2012. Disponível em: <http://observatoriodasmetrosoles.net/download/relatorio_integracao.pdf>. Acesso em: 18 de novembro de 2013.

OLIVEIRA, Djalma de Pinho Rebouças de. *Planejamento estratégico: conceitos, metodologia e práticas*. 28. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

OLIVEIRA, Fabrício Leal de; BIASOTTO, Rosane. O Acesso à Terra Urbanizada nos Planos Diretores Brasileiros. In: SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos; MONTANDON, Daniel Todtmann (orgs.). *Os planos diretores municipais pós-estatuto da cidade: balanço crítico e perspectivas*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2011, cap. 2, p.57-98.

PINTO, José Vandério Cirqueira. *Fragmentação da metrópole: constituição da região metropolitana de Goiânia e suas implicações no espaço intraurbano de Aparecida de Goiânia*. 2009. 173f. Dissertação (Mestrado) – IESA/UFG, Goiânia, 2009.

PORTER, Michael Eugene. *A vantagem competitiva das nações*. Rio de Janeiro: Campus, 1993.

PFEIFFER, Peter. Planejamento estratégico municipal no Brasil: uma nova abordagem. *Texto para discussão – ENAP*. Brasília, n. 37, out. 2000. Disponível em: <http://www.enap.gov.br/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=1641>. Acesso em: 25 de abril de 2013.

REZENDE, Denis Alcides. Modelos de Integração no Planejamento Municipal: Descrição da Experiência de um Município Paranaense. *Revista Eletrônica de Gestão Organizacional*. Pernambuco, v. 4, n. 2, p. 194-212, mai./ago. 2006. Disponível em: <<http://www.revista.ufpe.br/gestaoorg/index.php/gestao/article/viewFile/84/75>>. Acesso em: 25 de abril de 2013.

REZENDE, Denis Alcides; ULTRAMARI, Clovis. *Plano diretor e planejamento estratégico municipal: introdução teórico-conceitual*. Rio de Janeiro: RAP, mar/abr 2007. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v41n2/05.pdf>>. Acesso em: 23 de agosto de 2012.

RODRIGUES, Fabiana de Cássia. *O papel da questão agrária no desenvolvimento do capitalismo nacional, entre 1954 e 1964 em Caio Prado Junior, Celso Furtado, Ignácio Rangel e outros autores pecebistas*. 2005. Dissertação (Mestrado). UNICAMP, Campinas, 2005. Disponível em: <<http://www.bibliotecadigital.unicamp.br/document/?code=vtls000377296&opt=4>>. Acesso em: 03 de maio de 2012.

ROLNIK, Raquel; PINHEIRO, Otilie Macedo. *Plano diretor participativo: guia para elaboração pelos municípios e cidadãos*. 2. ed. Brasília: Confea, 2005.

SANTOS, Milton. *A Urbanização Brasileira*. São Paulo: HUCITEC, 1993.

_____. O Dinheiro e o Território. *GEOgraphia*. Niterói, v.1, n. 1, p.7-13, set. 1999. Disponível em: <<http://www.uff.br/geographia/ojs/index.php/geographia/article/view/2>>. Acesso em: 29 de maio de 2013.

SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos; SILVA, Renata Helena da; SANT'ANA, Marcel Claudio. Introdução. In: SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos; MONTANDON, Daniel Todtmann (orgs.). *Os planos diretores municipais pós-estatuto da cidade: balanço crítico e perspectivas*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2011, p.13-26.

SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos; MONTANDON, Daniel Todtmann. Síntese, Desafios e Recomendações. In: _____. (orgs.). *Os planos diretores municipais pós-estatuto da cidade: balanço crítico e perspectivas*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2011, cap.1, p. 27-56.

SCHASBERG, Benny; LOPES, Alberto. O Tema Metropolitano nos Planos Diretores. In: SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos; MONTANDON, Daniel Todtmann (orgs.). *Os planos diretores municipais pós-estatuto da cidade: balanço crítico e perspectivas*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2011, cap. 7, p.219-254.

SECRETARIA DE ESTADO DE GESTÃO E PLANEJAMENTO – SEGPLAN-GO. Disponível em: <<http://www.seplan.go.gov.br/sepin/pub/rank/2003/aparecidaC.htm>>. Acesso em: 28 de janeiro de 2014.

SECRETARIA MUNICIPAL DE FAZENDA. *Relatório: arrecadações municipais*. Aparecida de Goiânia, 2014. [mensagem pessoal]. Mensagem recebida por losulino@gmail.com em 21 de janeiro de 2014.

SECRETARIA MUNICIPAL DE INFRAESTRUTURA E OBRAS. *Relatório: obras municipais*. Aparecida de Goiânia, 2012. HD Externo Simple Drive Mini-500GB.

SECRETARIA MUNICIPAL DE PLANEJAMENTO. *Mapa Loteamento Jardim Imperial*. Aparecida de Goiânia, 2014. [mensagem pessoal]. Mensagem recebida por losulino@gmail.com em 14 de fevereiro de 2014.

_____. *Relatório: vazios urbanos*. Aparecida de Goiânia, 2013. HD Externo Simple Drive Mini-500GB.

SECRETARIA MUNICIPAL DE REGULAÇÃO URBANA E RURAL. *Relatório: quantitativo de alvarás de construção emitidos*. Aparecida de Goiânia, 2012. [mensagem pessoal]. Mensagem recebida por losulino@gmail.com em 09 de novembro de 2012.

SILVA, Éder Roberto da. *O movimento nacional pela reforma urbana e o processo de democratização do planejamento urbano no Brasil*. 2003. 143f. Dissertação (Mestrado). UFSCar, São Carlos-SP, 2003. Disponível em: <http://www.oidc.org.br/oidc/img/img_downloads/O%20Movimento%20Nacional%20pela%20Reforma%20Urbana%20e%20o%20Processo%20de%20Democratiza%20E7%E3%20do%20Planejamento%20Urbano%20no%20Brasil.pdf>. Acesso em: 25 de março de 2014.

SINGER, Paul. O uso do solo urbano na economia capitalista. In: MARICATO, Ermínia (org). *A produção da casa (e da cidade) no Brasil industrial*. 2. ed. São Paulo: Alfa-Omega, 1982, p. 21-36.

VAINER, Carlos. Pátria, empresa e mercadoria – Notas sobre a estratégia discursiva do Planejamento Estratégico Urbano. In: ARANTES, Otilia; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. 7. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2012. p. 75-103.

VILLAÇA, Flávio. *Espaço intra-urbano no Brasil*. São Paulo: Studio Nobel: FAPESP: Lincoln Institute, 1998.

_____. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In: DÉAK C.; SCHIFFER, S. R. (orgs.). *O Processo de urbanização no Brasil*. São Paulo: FUPAM/EDUSP, 1999. p. 169-244.

_____. *As ilusões do plano diretor*. 1 ed. São Paulo: Edição do autor, 2005. Disponível em: <<http://www.flaviovillaca.arq.br/>>. Acesso em: 12 de setembro de 2011. (Divulgado apenas pela Internet).

_____. *Reflexões Sobre as Cidades Brasileiras*. São Paulo: Studio Nobel, 2012a.

_____. Curso, *O Papel do Planejamento Urbano numa Administração Municipal*. Goiânia, PUC-GO, 2012b.

APÊNDICES

APÊNDICE A – Lista de bairros de acordo com as Áreas Programas da POCDE

Quadro 02 – Lista dos bairros das Áreas Impróprias para Ocupação-AIO

| CLASSIFICAÇÃO POCDE | BAIRROS |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------|
| <p style="text-align: center;">AIO Áreas Impróprias para Ocupação (grifadas em vermelho)</p> | _ Fundos de Vale e APPs |
| | 1 Alvorada Oeste |
| | 2 Bairro Independência das Mansões |
| | 3 Expansul |
| | 4 Jardim Cecília |
| | 5 Jardim Colorado |
| | 6 Jardim Ipê |
| | 7 Jardim Monte Líbano |
| | 8 Jardim Verde Vale |
| | 9 Loteamento Real Grandeza |
| | 10 Parque Floresta |
| | 11 Quinta da Boa Vista |
| | 12 Setor Buenos Aires |
| | 13 Setor Continental |
| | 14 Setor dos Estados |
| | 15 Setor Fabrício |
| | 16 Setor Madre Germana |
| | 17 Setor Planície |
| | 18 Setor Rio Vermelho |
| | 19 Setor Serra Dourada |
| | 20 Setor Vale do Sol |
| | 21 Setor Comendador Walmor |
| | 22 Terra do Sol |
| 23 Virgínia Park | |

Fonte: ASSUNÇÃO, L.S (2014).

Nota: dados do PDP de Aparecida de Goiânia (2002a).

Quadro 03 – Lista dos bairros das Áreas Não Prioritárias de Investimentos Públicos-ANIP

| CLASSIFICAÇÃO POCDE | BAIRROS | |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------|---------------------------|
| <p style="text-align: center;">ANIP Áreas Não Prioritárias de Investimentos Públicos (grifadas em amarelo)</p> | 1 | Chácara Marivânia |
| | 2 | Colinas de Homero |
| | 3 | Goiânia Park Sul |
| | 4 | Internacional Park |
| | 5 | Jardim das Acácias |
| | 6 | Jardim das Cascatas |
| | 7 | Jardim Dom Bosco |
| | 8 | Jardim dos Girassóis |
| | 9 | Jardim Ipê |
| | 10 | Jardim Maranatha |
| | 11 | Jardim Palmares |
| | 12 | Jardim São Conrado |
| | 13 | Loteamento Real Grandeza |
| | 14 | Parque Itamarati |
| | 15 | Pólo Empresarial Goiás |
| | 16 | Residencial Araguaia |
| | 17 | Residencial Boa Esperança |
| | 18 | Setor Alvorada Sul |
| | 19 | Setor Belo Horizonte Sul |
| | 20 | Setor Comendador Walmor |
| | 21 | Setor Madre Germana |
| | 22 | Setor Rio Dourado |
| | 23 | Setor Rio Vermelho |
| | 24 | Setor Rosa dos Ventos |
| | 25 | Setor Serra Dourada |
| | 26 | Vila Delfiore |
| | 27 | Vila Romana |

Fonte: ASSUNÇÃO, L.S (2014).

Nota: dados do PDP de Aparecida de Goiânia (2002a).

Quadro 04 – Lista dos bairros das Áreas Prioritárias de Ocupação-APO

| CLASSIFICAÇÃO POCDE | BAIRROS | | | |
|-----------------------------------------------------------------------|---------|------------------------------|----|---------------------|
| APO Áreas Prioritárias de Ocupação (grifadas em azul) | 1 | Bairro Ilda | 36 | Setor Santos Dumont |
| | 2 | Bairro Santo Antônio | 37 | Vila Alzira |
| | 3 | Bairro Vera Cruz | 38 | Vila Brasília |
| | 4 | Cidade Satélite São Luiz | 39 | Vila Mariana |
| | 5 | Cidade Vera Cruz | 40 | Vila Real |
| | 6 | Conjunto Ana Rosa | 41 | Vila São Joaquim |
| | 7 | Conjunto Cruzeiro do Sul | 42 | Vila São Tomás |
| | 8 | Jardim Bela Vista | 43 | Vila Souza |
| | 9 | Jardim Belo Horizonte | 44 | Vila Sul |
| | 10 | Jardim Cristalino | | |
| | 11 | Jardim das Esmeraldas | | |
| | 12 | Jardim Ipiranga | | |
| | 13 | Jardim Iracema | | |
| | 14 | Jardim Luz | | |
| | 15 | Jardim Maria Inês | | |
| | 16 | Jardim Monte Cristo | | |
| | 17 | Jardim Monte Serrat | | |
| | 18 | Jardim Nova Era | | |
| | 19 | Mansões Paraíso | | |
| | 20 | Papillon Park | | |
| | 21 | Parque Amazônia | | |
| | 22 | Parque Atalaia | | |
| | 23 | Parque Flamboyant | | |
| | 24 | Parque Real | | |
| | 25 | Parque Veiga Jardim | | |
| | 26 | Residencial Brasicom | | |
| | 27 | Residencial Village Garavelo | | |
| | 28 | Setor Ana Rosa | | |
| | 29 | Setor Araguaia | | |
| | 30 | Setor Central | | |
| | 31 | Setor dos Afonsos | | |
| | 32 | Setor Oeste | | |
| | 33 | Setor Garavelo | | |
| | 34 | Setor Garavelo Res. Park | | |
| | 35 | Setor Santa Luzia | | |

Fonte: ASSUNÇÃO, L.S (2014).

Nota: dados do PDP de Aparecida de Goiânia (2002a).

Quadro 05 – Lista dos bairros das Áreas Prioritárias para Investimentos Públicos-APIP

| CLASSIFICAÇÃO POCDE | BAIRROS | |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------|---------------------------------|
| <p style="text-align: center;">APIP Áreas Prioritárias para Investimentos Públicos (grifadas em verde)</p> | 1 | American Park |
| | 2 | Bairro Célia Maria |
| | 3 | Bairro Nossa Senhora de Lourdes |
| | 4 | Bairro Independência Mansões |
| | 5 | Chácara Bela Vista |
| | 6 | Cidade Livre |
| | 7 | Cidade Satélite São Luiz |
| | 8 | Cidade Vera Cruz |
| | 9 | DIMAG |
| | 10 | Jardim Alto Paraíso |
| | 11 | Jardim Casa Grande |
| | 12 | Jardim das Acácias |
| | 13 | Jardim das Oliveiras |
| | 14 | Jardim Olímpico |
| | 15 | Jardim Riviera |
| | 16 | Jardim Tiradentes |
| | 17 | Jardim Tropical |
| | 18 | Loteamento Rosa do Sul |
| | 19 | Mansões Paraíso |
| | 20 | Nova Cidade |
| | 21 | Parque Itatiaia |
| | 22 | Parque Rio das Pedras |
| | 23 | Parque Trindade I |
| | 24 | Parque Veiga Jardim |
| | 25 | Pólo Empresarial Goiás |
| | 26 | Residencial Anhembi |
| | 27 | Setor Colina Azul |
| | 28 | Setor Conde dos Arcos |
| | 29 | Setor Garavelo |
| | 30 | Setor Madre Germana |
| | 31 | Setor Marista Sul |
| | 32 | Setor Planície |
| | 33 | Vila São Manoel |

Fonte: ASSUNÇÃO, L.S (2014).

Nota: dados do PDP de Aparecida de Goiânia (2002a).

Quadro 06 – Lista dos bairros das Áreas para o Desenvolvimento Estratégico-ADE

| CLASSIFICAÇÃO POCDE | BAIRROS | |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------|----------------------------------|
| <p style="text-align: center;">ADE Áreas para o Desenvolvimento Estratégico (grifadas em rosa)</p> | 1 | Chácara Sonho Verde |
| | 2 | Clube Centaurus |
| | 3 | Conjunto Residencial Storil |
| | 4 | Distrito Industrial de Aparecida |
| | 5 | Expansul |
| | 6 | Jardim Imperial |
| | 7 | Jardim Luz |
| | 8 | Jardim Paraíso |
| | 9 | Jardim Rio Grande |
| | 10 | Jardim Riviera Sul |
| | 11 | Papillon Park |
| | 12 | Parque Atalaia |
| | 13 | Parque Itatiaia |
| | 14 | Parque Veiga Jardim |
| | 15 | Residencial Alvaluz |
| | 16 | Residencial Cândido Queiroz |
| | 17 | Residencial Maria Luiza |
| | 18 | Residencial Solar Central Park |
| | 19 | Residencial Village Garavelo |
| | 20 | Retiro do Bosque |
| | 21 | Setor Araguaia |
| | 22 | Setor Colina Azul |
| | 23 | Setor Conde dos Arcos |
| | 24 | Setor Rio Vermelho |
| | 25 | Setor Santos Dumont |
| | 26 | Vila Adélia |
| | 27 | Vila São Joaquim |

Fonte: ASSUNÇÃO, L.S (2014).

Nota: dados do PDP de Aparecida de Goiânia (2002a).

Quadro 07 – Lista dos bairros das Áreas par o Crescimento Acompanhado-ACA

| CLASSIFICAÇÃO POCDE | BAIRROS | | | |
|-----------------------------------------------------------------------|---------|------------------------------|----|--------------------------------|
| ACA Áreas para Crescimento Acompanhado (grifada em cinza) | 1 | Bairro Cardoso | 36 | Loteamento Nova Olinda |
| | 2 | Bairro Independência | 37 | Loteamento Real Grandeza |
| | 3 | Bairro N. Senhora de Lourdes | 38 | Parque das Nações |
| | 4 | Campos Elíseos | 39 | Parque Hayala |
| | 5 | Chácara Bela Vista | 40 | Parque Ibirapuera |
| | 6 | Chácara São Pedro | 41 | Parque Montreal |
| | 7 | Conjunto Planalto | 42 | Parque Primavera |
| | 8 | Conjunto Santa Fé | 43 | Parque Santa Cecília |
| | 9 | DAIAG | 44 | Parque São Jorge |
| | 10 | Expansul | 45 | Parque Trindade II |
| | 11 | Jardim Boa Esperança | 46 | Parque Trindade III |
| | 12 | Jardim Bonanzo | 47 | Polo Empresarial Goiás |
| | 13 | Jardim Buriti Sereno | 48 | Pontal Sul |
| | 14 | Jardim Canadá | 49 | Residencial Caraíbas |
| | 15 | Jardim Cristal | 50 | Residencial Cândido Queiroz |
| | 16 | Jardim das Hortências | 51 | Residencial Goiani |
| | 17 | Jardim dos Buritis | 52 | Residencial Norte Sul |
| | 18 | Jardim dos Pomares | 53 | Residencial Pôr do Sol |
| | 19 | Jardim Eldorado | 54 | Residencial Santa Luzia |
| | 20 | Jardim Esplanada | 55 | Residencial Serra das Brisas |
| | 21 | Jardim Florença | 56 | Retiro do Bosque |
| | 22 | Jardim Helvécia | 57 | Setor Aeroporto Sul |
| | 23 | Jardim Himalaia | 58 | Setor Belo Horizonte Sul |
| | 24 | Jardim Ipanema | 59 | Setor Colonial Sul |
| | 25 | Jardim Ipiranga | 60 | Setor dos Bandeirantes |
| | 26 | Jardim Itapoã | 61 | Setor Industrial Santo Antônio |
| | 27 | Jardim Miramar | 62 | Setor Morada dos Pássaros |
| | 28 | Jardim Nova Veneza | 63 | Setor Santo André |
| | 29 | Jardim Oliveira | 64 | Setor Serra Dourada |
| | 30 | Jardim Palácio | 65 | Setor Tocantins |
| | 31 | Jardim Pampulha | 66 | Terra Prometida |
| | 32 | Jardim Paraíso | 67 | Vila Adélia |
| | 33 | Jardim Rio Grande | 68 | Vila Maria |
| | 34 | Jardim Transbrasiliano | 69 | Vila Santa |
| | 35 | Jardim Viena | | |

Fonte: ASSUNÇÃO, L.S (2014).

Nota: elaborado a partir dos dados do PDP de Aparecida de Goiânia (2002a).

APÊNDICE B – Relação de alvarás de construção emitidos por bairros

Quadro 16 – Quantidade de alvarás de construção por bairros, ano de 2009

| BAIRROS | | QUANTIDADE DE ALVARÁS 2009 | BAIRROS | | QUANTIDADE DE ALVARÁS 2009 |
|---------|------------------------------|----------------------------|---------|-------------------------|----------------------------|
| 01 | Jardim Buriti Sereno | 246 | 38 | Polo Empresarial | 23 |
| 02 | Jardim Ipê | 200 | 39 | Jardim Boa Esperança | 22 |
| 03 | Cidade Vera Cruz | 133 | 40 | Jardim Belo Horizonte | 21 |
| 04 | Bairro Independência | 103 | 41 | Jardim Mont Serrat | 21 |
| 05 | Jardim Helvécia | 99 | 42 | Papillon Park | 20 |
| 06 | Bairro Cardoso | 85 | 43 | Recanto dos Emboabas | 20 |
| 07 | Parque Veiga Jardim | 70 | 44 | Rosa dos Ventos | 20 |
| 08 | Setor Garavelo | 52 | 45 | Parque Real de Goiânia | 19 |
| 09 | Vila Brasília | 51 | 46 | Parque Ibirapuera | 17 |
| 10 | Jardim Alto Paraíso | 49 | 47 | Vale do Sol | 17 |
| 11 | Vila Maria | 47 | 48 | Jardim Ipanema | 16 |
| 12 | Bairro Itapoã | 46 | 49 | Jardim Ipiranga | 16 |
| 13 | Setor Serra Dourada | 45 | 50 | Jardim Olímpico | 16 |
| 14 | Sítios Santa Luzia | 44 | 51 | Jardim Riviera | 16 |
| 15 | Cidade Satélite São Luiz | 43 | 52 | Parque Hayala | 16 |
| 16 | Jardim Maria Inês | 40 | 53 | Setor Araguaia | 16 |
| 17 | Jardim Tropical | 38 | 54 | Jardim dos Buritis | 15 |
| 18 | Jardim Dom Bosco | 37 | 55 | Parque Rio das Pedras | 14 |
| 19 | Mansões Paraíso | 36 | 56 | Res. Solar Central Park | 14 |
| 20 | Garavelo Residencial Park | 35 | 57 | Setor Conde dos Arcos | 14 |
| 21 | Bairro Ilda | 34 | 58 | Vila Mariana | 14 |
| 21 | Setor Aeroporto Sul | 34 | 59 | Jardim Bonança | 13 |
| 22 | Expansul | 32 | 60 | Parque Primavera | 13 |
| 23 | Parque Trindade | 31 | 61 | Bairro Vera Cruz | 12 |
| 24 | Vila Alzira | 31 | 62 | Setor dos Afonsos | 12 |
| 25 | Vila Oliveira | 31 | 63 | Chácaras São Pedro | 11 |
| 26 | Jardim Nova Era | 30 | 64 | Centro | 10 |
| 27 | Jardim Imperial | 29 | 65 | Jardim Cristal | 10 |
| 28 | Pontal Sul | 28 | 66 | Jardim Veneza | 10 |
| 29 | Parque das Nações | 27 | 67 | Parque Santa Cecília | 10 |
| 30 | Residencial Village Garavelo | 27 | 68 | Vila São Jorge | 10 |
| 31 | Setor Santo André | 27 | 69 | Nova Olinda | 9 |
| 32 | Jardim Rosa do Sul | 26 | 70 | Parque Trindade II | 9 |
| 33 | Morada dos Pássaros | 26 | 71 | Setor Colonial Sul | 9 |
| 34 | Industrial Santo Antônio | 25 | 72 | Setor dos Bandeirantes | 9 |
| 35 | Retiro do Bosque | 25 | 73 | Vila Cruzeiro do Sul | 9 |
| 36 | Setor Jardim Luz | 25 | 74 | Vila Rosa | 9 |
| 37 | Parque Industrial | 24 | 75 | Jardim Bela Vista | 8 |

| BAIRROS | | QUANTIDADE DE ALVARÁS 2009 | BAIRROS | | QUANTIDADE DE ALVARÁS 2009 |
|---------|-----------------------------|----------------------------------|---------|-----------------------------|----------------------------------|
| 76 | Setor Marista Sul | 8 | 114 | Chácaras Bela Vista | 3 |
| 77 | Setor Tocantins | 8 | 115 | Jardim das Acácias | 3 |
| 78 | Jardim Eldorado | 7 | 116 | Jardim Monte Cristo | 3 |
| 79 | Vila Sul | 7 | 117 | Jardim Repouso | 3 |
| 80 | Cidade Livre | 6 | 118 | Parque Atalaia | 3 |
| 81 | Jardim Bela Morada | 6 | 119 | Parque Itatiaia | 3 |
| 82 | Jardim Cristalino | 6 | 120 | Residencial Araguaia | 3 |
| 83 | Parque Amazônia | 6 | 121 | Res. Cândido Queiroz | 3 |
| 84 | Parque Flamboyant | 6 | 122 | Setor Planície | 3 |
| 85 | Parque Montreal | 6 | 123 | Vila Romana | 3 |
| 86 | Parque Trindade III | 6 | 124 | Conjunto Res. Storil | 2 |
| 87 | Residencial Alvaluz | 6 | 125 | Jardim Casa Grande | 2 |
| 88 | Setor Res. Campos Elísios | 6 | 126 | Jardim das Cascatas | 2 |
| 89 | Terra Prometida | 6 | 127 | Jardim Maranatha | 2 |
| 90 | Vila Nossa Sra. De Lourdes | 6 | 128 | Real Grandeza | 2 |
| 91 | Vila São Manoel | 6 | 129 | Setor Comendador Walmor | 2 |
| 92 | Jardim Himalaia | 5 | 130 | Setor Pampulha | 2 |
| 93 | Jardim Tiradentes | 5 | 131 | Vila Adélia | 2 |
| 94 | Loteamento Porto das Pedras | 5 | 132 | Vila Santa | 2 |
| 95 | Residencial Brasicon I | 5 | 133 | Vila Santos Dumont | 2 |
| 96 | Vila Irmãos Souza | 5 | 134 | Bairro Célia Maria | 1 |
| 97 | American Park | 4 | 135 | Chácaras Santa Luzia | 1 |
| 98 | Colina Azul | 4 | 136 | Colina de Homero | 1 |
| 99 | Conjunto Madre Germana | 4 | 137 | Jardim Esplanada | 1 |
| 100 | Distrito Agroindustrial | 4 | 138 | Jardim Miramar | 1 |
| 101 | Goiânia Park Sul | 4 | 139 | Jardim Palmares | 1 |
| 102 | Jardim das Esmeraldas | 4 | 140 | Jardim Rio Grande | 1 |
| 103 | Jardim dos Girassóis | 4 | 141 | Jardim São Conrado | 1 |
| 104 | Jardim Florença | 4 | 142 | Jardim Transbrasiliano | 1 |
| 105 | Jardim Iracema | 4 | 143 | Residencial Andrade Reis | 1 |
| 106 | Jardim Palácios | 4 | 144 | Residencial Solar Garden II | 1 |
| 107 | Parque Floresta | 4 | 145 | Setor Oeste | 1 |
| 108 | Vila São Tomaz | 4 | | | |
| 109 | Vila Delfiore | 4 | | | |
| 110 | Jardim Paraíso | 3 | | Total | 2804 |
| 111 | Alvorada Sul | 3 | | | |
| 112 | Vila Santo Antônio | 3 | | | |
| 113 | Vila São Joaquim | 3 | | | |

Fonte: Secretaria Municipal de Regulação Urbana e Rural (2012), adaptado pela autora.

Quadro 17 – Quantidade de alvarás de construção por bairros, ano de 2010

| BAIRROS | | QUANTIDADE DE ALVARÁS 2010 | BAIRROS | | QUANTIDADE DE ALVARÁS 2010 |
|---------|------------------------------|----------------------------|---------|---------------------------|----------------------------|
| 01 | Jardim Buriti Sereno | 306 | 41 | Jardim Bonança | 19 |
| 02 | Cidade Vera Cruz | 147 | 42 | Setor Conde dos Arcos | 19 |
| 03 | Bairro Cardoso | 89 | 43 | Chácaras São Pedro | 18 |
| 04 | Bairro Independência | 77 | 44 | Recanto dos Emboabas | 18 |
| 05 | Jardim Dom Bosco | 70 | 45 | Industrial Santo Antônio | 17 |
| 06 | Jardim Helvécia | 65 | 46 | Jardim Nova Era | 17 |
| 07 | Setor Aeroporto Sul | 63 | 47 | Parque Primavera | 17 |
| 08 | Jardim Alto Paraíso | 61 | 48 | Setor Res. Campos Elísios | 17 |
| 09 | Setor Serra Dourada | 52 | 49 | Jardim Cristal | 16 |
| 10 | Parque Veiga Jardim | 51 | 50 | Jardim Imperial | 16 |
| 11 | Vila Oliveira | 46 | 51 | Jardim Ipanema | 16 |
| 12 | Sítios Santa Luzia | 44 | 52 | Morada dos Pássaros | 16 |
| 13 | Vila Maria | 43 | 53 | Parque Rio das Pedras | 16 |
| 14 | Bairro Itapoã | 41 | 54 | Vila Mariana | 16 |
| 15 | Jardim Boa Esperança | 41 | 55 | Goiânia Park Sul | 15 |
| 16 | Parque das Nações | 41 | 56 | Jardim Ipiranga | 15 |
| 17 | Jardim Maria Inês | 40 | 57 | Setor Araguaia | 15 |
| 18 | Setor Garavelo | 39 | 58 | Jardim Bela Vista | 14 |
| 19 | Vila Brasília | 37 | 59 | Parque Real de Goiânia | 14 |
| 20 | Parque Trindade | 34 | 60 | Vila São Jorge | 14 |
| 21 | Cidade Satélite São Luiz | 32 | 61 | Nova Olinda | 13 |
| 21 | Jardim Rosa do Sul | 32 | 62 | Res. Solar Central Park | 13 |
| 22 | Papillon Park | 30 | 63 | Setor Marista Sul | 13 |
| 23 | Pontal Sul | 30 | 64 | Jardim Iracema | 12 |
| 24 | Garavelo Residencial Park | 29 | 65 | Jardim Miramar | 12 |
| 25 | Jardim Olímpico | 29 | 66 | Parque Santa Cecília | 12 |
| 26 | Jardim Tropical | 28 | 67 | Res. Cândido Queiroz | 12 |
| 27 | Bairro Ilda | 26 | 68 | Residencial Goiani | 12 |
| 28 | Jardim Belo Horizonte | 25 | 69 | Jardim Bela Morada | 11 |
| 29 | Jardim dos Buritis | 25 | 70 | Residencial Alvaluz | 11 |
| 30 | Parque Hayala | 25 | 71 | Residencial Caraíbas | 11 |
| 31 | Parque Ibirapuera | 25 | 72 | Rosa dos Ventos | 11 |
| 32 | Jardim Mont Serrat | 24 | 73 | Setor Colonial Sul | 11 |
| 33 | Mansões Paraíso | 24 | 74 | Vale do Sol | 11 |
| 34 | Jardim Veneza | 23 | 75 | Jardim Tiradentes | 10 |
| 35 | Vila Alzira | 23 | 76 | Setor dos Afonsos | 10 |
| 36 | Retiro do Bosque | 22 | 77 | Jardim das Acácias | 9 |
| 37 | Setor Santo André | 22 | 78 | Jardim Himalaia | 9 |
| 38 | Expansul | 21 | 79 | Lot. Porto das Pedras | 9 |
| 39 | Polo Empresarial | 21 | 80 | Setor Jardim Luz | 9 |
| 40 | Residencial Village Garavelo | 20 | 81 | Vila N. Sra. De Lourdes | 9 |

| BAIRROS | | QUANTIDADE DE ALVARÁS 2010 | BAIRROS | | QUANTIDADE DE ALVARÁS 2010 |
|---------|-----------------------------|----------------------------------|---------|------------------------|----------------------------------|
| 82 | Centro | 8 | 123 | Setor Planície | 3 |
| 83 | Jardim Monte Cristo | 8 | 124 | Vila Irmãos Souza | 3 |
| 84 | Jardim Riviera | 8 | 125 | Vila Santo Antônio | 3 |
| 85 | Parque Trindade II | 8 | 126 | Vila São Tomaz | 3 |
| 86 | Setor dos Bandeirantes | 8 | 127 | Alvorada Sul | 2 |
| 87 | Setor Tocantins | 8 | 128 | Jardim Transbrasiliano | 2 |
| 88 | American Park | 7 | 129 | Parque Amazônia | 2 |
| 89 | Chácaras Santa Luzia | 7 | 130 | Parque Atalaia | 2 |
| 90 | Vila São Joaquim | 7 | 131 | Residencial Araguaia | 2 |
| 91 | Cidade Livre | 6 | 132 | Vila Real | 2 |
| 92 | Jardim Eldorado | 6 | 133 | Chácaras Bela Vista | 1 |
| 93 | Jardim Rio Grande | 6 | 134 | Jardim Casa Grande | 1 |
| 94 | Parque Flamboyant | 6 | 135 | Jardim das Cascatas | 1 |
| 95 | Parque Industrial | 6 | 136 | Jardim dos Girassóis | 1 |
| 96 | Vila Delfiore | 6 | 137 | Jardim dos Pomares | 1 |
| 97 | Jardim Cristalino | 5 | 138 | Jardim Maranatha | 1 |
| 98 | Jardim Ipê | 5 | 139 | Parque Floresta | 1 |
| 99 | Jardim Repouso | 5 | 140 | Residencial Brasicon I | 1 |
| 100 | Parque Trindade III | 5 | 141 | Terra Prometida | 1 |
| 101 | Real Grandeza | 5 | 142 | Vila Santa | 1 |
| 102 | Residencial Solar Garden II | 5 | 143 | Vila Romana | 1 |
| 103 | Setor Pampulha | 5 | 144 | Virginia Park | 1 |
| 104 | Vila São Manoel | 5 | 145 | Setor Ana Rosa | 1 |
| 105 | Bairro Vera Cruz | 4 | | | |
| 106 | Chácaras Marivânia | 4 | | | |
| 107 | Jardim Florença | 4 | | Total | 2724 |
| 108 | Parque Montreal | 4 | | | |
| 109 | Residencial Andrade Reis | 4 | | | |
| 110 | Setor Comendador Walmor | 4 | | | |
| 111 | Vila Cruzeiro do Sul | 4 | | | |
| 112 | Vila Rosa | 4 | | | |
| 113 | Vila Santos Dumont | 4 | | | |
| 114 | Vila Sul | 4 | | | |
| 115 | Colina Azul | 3 | | | |
| 116 | Jardim das Esmeraldas | 3 | | | |
| 117 | Jardim Esplanada | 3 | | | |
| 118 | Jardim Palácios | 3 | | | |
| 119 | Jardim Paraíso | 3 | | | |
| 120 | Parque Itamaraty | 3 | | | |
| 121 | Parque Itatiaia | 3 | | | |
| 122 | Residencial Solar Garden I | 3 | | | |

Fonte: Secretaria Municipal de Regulação Urbana e Rural (2012), adaptado pela autora.

Quadro 18 – Quantidade de alvarás de construção por bairros, ano de 2011

| BAIRROS | | QUANTIDADE DE ALVARÁS 2011 | BAIRROS | | QUANTIDADE DE ALVARÁS 2011 |
|---------|------------------------------|----------------------------|---------|---------------------------|----------------------------|
| 01 | Quinta da Boa Vista | 574 | 41 | Jardim Rosa do Sul | 26 |
| 02 | Jardim Ipê | 506 | 42 | Setor Colonial Sul | 26 |
| 03 | Jardim Buriti Sereno | 280 | 43 | Jardim Olímpico | 25 |
| 04 | Cidade Vera Cruz | 138 | 44 | Residencial Caraíbas | 25 |
| 05 | Jardim Dom Bosco | 113 | 45 | Vila Alzira | 25 |
| 06 | Bairro Independência | 99 | 46 | Mansões Paraíso | 24 |
| 07 | Vila Oliveira | 97 | 47 | Parque Rio das Pedras | 24 |
| 08 | Setor Aeroporto Sul | 91 | 48 | Res. Solar Central Park | 24 |
| 09 | Jardim Alto Paraíso | 90 | 49 | Jardim Belo Horizonte | 22 |
| 10 | Bairro Cardoso | 89 | 50 | Nova Olinda | 22 |
| 11 | Parque Ibirapuera | 80 | 51 | Papillon Park | 22 |
| 12 | Setor Serra Dourada | 73 | 52 | Jardim Rio Grande | 21 |
| 13 | Bairro Itapoã | 65 | 53 | Rosa dos Ventos | 21 |
| 14 | Jardim Helvécia | 61 | 54 | Cidade Livre | 20 |
| 15 | Parque Veiga Jardim | 59 | 55 | Jardim Bela Morada | 20 |
| 16 | Jardim Boa Esperança | 58 | 56 | Jardim Mont Serrat | 20 |
| 17 | Expansul | 52 | 57 | Setor Marista Sul | 20 |
| 18 | Parque das Nações | 51 | 58 | Jardim Bela Vista | 19 |
| 19 | Pontal Sul | 50 | 59 | Morada dos Pássaros | 18 |
| 20 | Vila Maria | 48 | 60 | Parque Real de Goiânia | 18 |
| 21 | Parque Hayala | 47 | 61 | Recanto dos Emboabas | 18 |
| 21 | Setor Santo André | 46 | 62 | Residencial Araguaia | 18 |
| 22 | Vila Brasília | 46 | 63 | Setor Tocantins | 18 |
| 23 | Garavelo Residencial Park | 44 | 64 | Bairro Ilda | 17 |
| 24 | Jardim Maria Inês | 41 | 65 | Jardim Riviera | 17 |
| 25 | Parque Trindade | 41 | 66 | Setor Pampulha | 17 |
| 26 | Sítios Santa Luzia | 41 | 67 | Vale do Sol | 17 |
| 27 | Jardim Veneza | 39 | 68 | Goiânia Park Sul | 16 |
| 28 | Jardim Ipanema | 36 | 69 | Jardim dos Buritis | 16 |
| 29 | Residencial Village Garavelo | 34 | 70 | Parque Industrial | 16 |
| 30 | Cidade Satélite São Luiz | 33 | 71 | Setor Res. Campos Elísios | 16 |
| 31 | Industrial Santo Antônio | 33 | 72 | Jardim Monte Cristo | 15 |
| 32 | Jardim Tropical | 33 | 73 | Parque Montreal | 15 |
| 33 | Setor Conde dos Arcos | 33 | 74 | Vila Sul | 15 |
| 34 | Retiro do Bosque | 32 | 75 | Jardim das Cascatas | 14 |
| 35 | Setor Garavelo | 31 | 76 | Jardim Miramar | 13 |
| 36 | Chácaras São Pedro | 30 | 77 | Vila Mariana | 13 |
| 37 | Jardim Ipiranga | 30 | 78 | American Park | 12 |
| 38 | Vila São Jorge | 30 | 79 | Chácaras Santa Luzia | 12 |
| 39 | Vila Romana | 30 | 80 | Parque Primavera | 12 |
| 40 | Jardim Cristal | 29 | 81 | Parque Santa Cecília | 12 |

| BAIRROS | | QUANTIDADE DE ALVARÁS 2011 | BAIRROS | | QUANTIDADE DE ALVARÁS 2011 |
|---------|-----------------------------|----------------------------|---------|----------------------------|----------------------------|
| 82 | Jardim Bonança | 11 | 123 | Distrito Agroindustrial | 3 |
| 83 | Jardim Himalaia | 11 | 124 | Jardim das Esmeraldas | 3 |
| 84 | Jardim Nova Era | 11 | 125 | Jardim Paraíso | 3 |
| 85 | Setor Araguaia | 11 | 126 | Jardim Repouso | 3 |
| 86 | Centro | 10 | 127 | Residencial Brasicon I | 3 |
| 87 | Jardim dos Girassóis | 10 | 128 | Vila Cruzeiro do Sul | 3 |
| 88 | Jardim Eldorado | 10 | 129 | Vila São Manoel | 3 |
| 89 | Jardim Florença | 10 | 130 | Alvorada Sul | 2 |
| 90 | Jardim Iracema | 10 | 131 | Jardim Casa Grande | 2 |
| 91 | Parque Trindade II | 10 | 132 | Parque Atalaia | 2 |
| 92 | Setor Jardim Luz | 10 | 133 | Parque Itamaraty | 2 |
| 93 | Jardim das Acácias | 9 | 134 | Residencial Solar Garden I | 2 |
| 94 | Residencial Cândido Queiroz | 9 | 135 | Vila Irmãos Souza | 2 |
| 95 | Vila São Joaquim | 9 | 136 | Vila Santa | 2 |
| 96 | Bairro Vera Cruz | 8 | 137 | Vila Santo Antônio | 2 |
| 97 | Colina Azul | 8 | 138 | Alvorada Oeste | 1 |
| 98 | Jardim Imperial | 8 | 139 | Conjunto Res. Storil | 1 |
| 99 | Real Grandeza | 8 | 140 | Internacional Park | 1 |
| 100 | Residencial Andrade Reis | 8 | 141 | Jardim Transbrasiliano | 1 |
| 101 | Vila Nossa Sra. De Lourdes | 8 | 142 | Setor dos Afonsos | 1 |
| 102 | Jardim Maranhá | 7 | 143 | Vila Adélia | 1 |
| 103 | Jardim Palácios | 7 | | | |
| 104 | Jardim Tiradentes | 7 | | | |
| 105 | Loteamento Porto das Pedras | 7 | | Total | 4539 |
| 106 | Residencial Alvaluz | 7 | | | |
| 107 | Vila São Tomaz | 7 | | | |
| 108 | Parque Flamboyant | 6 | | | |
| 109 | Residencial Solar Garden II | 6 | | | |
| 110 | Setor Comendador Walmor | 6 | | | |
| 111 | Vila Delfiore | 6 | | | |
| 112 | Jardim Cristalino | 5 | | | |
| 113 | Parque Itatiaia | 5 | | | |
| 114 | Polo Empresarial | 5 | | | |
| 115 | Vila Rosa | 5 | | | |
| 116 | Jardim Esplanada | 4 | | | |
| 117 | Parque Floresta | 4 | | | |
| 118 | Parque Trindade III | 4 | | | |
| 119 | Setor dos Bandeirantes | 4 | | | |
| 120 | Terra Prometida | 4 | | | |
| 121 | Vila Santos Dumont | 4 | | | |
| 122 | Chácaras Bela Vista | 3 | | | |

Fonte: Secretaria Municipal de Regulação Urbana e Rural (2012), adaptado pela autora.

Quadro 19 – Quantidade de alvarás de construção por bairros, ano de 2012

| BAIRROS | | QUANTIDADE DE ALVARÁS 2012 | BAIRROS | | QUANTIDADE DE ALVARÁS 2012 |
|---------|---------------------------|----------------------------|---------|---------------------------|----------------------------|
| 01 | Jardim Buriti Sereno | 135 | 41 | Cidade Livre | 23 |
| 02 | Cidade Vera Cruz | 110 | 42 | Vila Alzira | 23 |
| 03 | Jardim Alto Paraíso | 102 | 43 | Res. Solar Central Park | 22 |
| 04 | Bairro Cardoso | 75 | 44 | Res. Village Garavelo | 22 |
| 05 | Jardim Dom Bosco | 67 | 45 | Setor Res. Campos Elísios | 22 |
| 06 | Setor Serra Dourada | 60 | 46 | Pontal Sul | 21 |
| 07 | Bairro Independência | 53 | 47 | Vila Romana | 21 |
| 08 | Parque Veiga Jardim | 53 | 48 | Bairro Ilda | 20 |
| 09 | Jardim Veneza | 52 | 49 | Chácaras Santa Luzia | 20 |
| 10 | Parque Ibirapuera | 51 | 50 | Parque Montreal | 20 |
| 11 | Jardim Helvécia | 48 | 51 | Retiro do Bosque | 20 |
| 12 | Jardim Ipiranga | 43 | 52 | Recanto dos Emboabas | 19 |
| 13 | Parque das Nações | 42 | 53 | Jardim Paraíso | 18 |
| 14 | Vila Oliveira | 42 | 54 | Setor Jardim Luz | 17 |
| 15 | Sítios Santa Luzia | 41 | 55 | Vila São Jorge | 17 |
| 16 | Setor Santo André | 40 | 56 | Jardim dos Buritis | 16 |
| 17 | Vila Brasília | 40 | 57 | Jardim Rio Grande | 16 |
| 18 | Jardim Maria Inês | 39 | 58 | Jardim Riviera | 16 |
| 19 | Jardim Mont Serrat | 39 | 59 | Setor Colonial Sul | 16 |
| 20 | Mansões Paraíso | 38 | 60 | Vale do Sol | 16 |
| 21 | Setor Aeroporto Sul | 36 | 61 | Goiânia Park Sul | 15 |
| 21 | Cidade Satélite São Luiz | 34 | 62 | Polo Empresarial | 15 |
| 22 | Garavelo Residencial Park | 34 | 63 | Setor Marista Sul | 15 |
| 23 | Rosa dos Ventos | 34 | 64 | Vila Maria | 14 |
| 24 | Bairro Itapoã | 33 | 65 | Centro | 13 |
| 25 | Chácaras São Pedro | 33 | 66 | Jardim Maranatha | 13 |
| 26 | Jardim Rosa do Sul | 32 | 67 | Parque Primavera | 13 |
| 27 | Jardim Cristal | 31 | 68 | Real Grandeza | 13 |
| 28 | Jardim Ipanema | 31 | 69 | Jardim Bela Vista | 12 |
| 29 | Expansul | 30 | 70 | Jardim Bonança | 12 |
| 30 | Papillon Park | 30 | 71 | Jardim Himalaia | 12 |
| 31 | Setor Garavelo | 30 | 72 | Jardim Monte Cristo | 12 |
| 32 | Vila Delfiore | 30 | 73 | Jardim Nova Era | 12 |
| 33 | Parque Trindade | 29 | 74 | Parque Industrial | 12 |
| 34 | Morada dos Pássaros | 28 | 75 | Jardim das Acácias | 11 |
| 35 | Jardim Boa Esperança | 27 | 76 | Jardim Eldorado | 11 |
| 36 | Jardim Tropical | 27 | 77 | Res. Cândido Queiroz | 11 |
| 37 | Parque Hayala | 27 | 78 | Setor Araguaia | 11 |
| 38 | American Park | 26 | 79 | Industrial Santo Antônio | 10 |
| 39 | Setor Conde dos Arcos | 25 | 80 | Jardim Bela Morada | 10 |
| 40 | Nova Olinda | 24 | 81 | Jardim Miramar | 10 |

| BAIRROS | | QUANTIDADE DE ALVARÁS 2012 | BAIRROS | | QUANTIDADE DE ALVARÁS 2012 |
|---------|-----------------------------|----------------------------------|---------|-----------------------------|----------------------------------|
| 82 | Jardim Olímpico | 10 | 123 | Residencial Brasicon I | 3 |
| 83 | Parque Santa Cecília | 10 | 124 | Vila Irmãos Souza | 3 |
| 84 | Setor Tocantins | 10 | 125 | Vila Santo Antônio | 3 |
| 85 | Jardim Belo Horizonte | 9 | 126 | Chácaras Bela Vista | 2 |
| 86 | Jardim Tiradentes | 9 | 127 | Chácaras Marivânia | 2 |
| 87 | Residencial Caraíbas | 9 | 128 | Colina Azul | 2 |
| 88 | Setor Pampulha | 9 | 129 | Distrito Agroindustrial | 2 |
| 89 | Vila Mariana | 9 | 130 | Jardim das Esmeraldas | 2 |
| 90 | Vila São Joaquim | 9 | 131 | Jardim Ipê | 2 |
| 91 | Parque Trindade II | 8 | 132 | Jardim Palácios | 2 |
| 92 | Jardim Cristalino | 7 | 133 | Jardim Repouso | 2 |
| 93 | Jardim Florença | 7 | 134 | Parque Itamaraty | 2 |
| 94 | Parque Real de Goiânia | 7 | 135 | Residencial Maria Luiza | 2 |
| 95 | Residencial Andrade Reis | 7 | 136 | Vila N. Sra. De Lourdes | 2 |
| 96 | Setor dos Afonsos | 7 | 137 | Vila Santa | 2 |
| 97 | Vila Santos Dumont | 7 | 138 | Vila São Manoel | 2 |
| 98 | Jardim Canadá | 6 | 139 | Conjunto Madre Germana | 1 |
| 99 | Jardim Casa Grande | 6 | 140 | Jardim Palmares | 1 |
| 100 | Jardim das Cascatas | 6 | 141 | Parque Itatiaia | 1 |
| 101 | Jardim dos Girassóis | 6 | 142 | Residencial Solar Garden II | 1 |
| 102 | Jardim Imperial | 6 | 143 | Riviera Sul | 1 |
| 103 | Jardim Iracema | 6 | 144 | Setor Ana Rosa | 1 |
| 104 | Parque Flamboyant | 6 | 145 | Vila Brasília Sul | 1 |
| 105 | Parque Rio das Pedras | 6 | 146 | Vila São Tomaz | 1 |
| 106 | Setor dos Bandeirantes | 6 | | | |
| 107 | Vila Cruzeiro do Sul | 6 | | | |
| 108 | Parque Atalaia | 5 | | Total | 2736 |
| 109 | Vila Rosa | 5 | | | |
| 110 | Alvorada Oeste | 4 | | | |
| 111 | Colinas de Homero | 4 | | | |
| 112 | Jardim dos Pomares | 4 | | | |
| 113 | Jardim Esplanada | 4 | | | |
| 114 | Residencial Alvaluz | 4 | | | |
| 115 | Residencial Anhambi | 4 | | | |
| 116 | Vila Sul | 4 | | | |
| 117 | Bairro Vera Cruz | 3 | | | |
| 118 | Jardim Transbrasiliano | 3 | | | |
| 119 | Loteamento Porto das Pedras | 3 | | | |
| 120 | Parque Amazônia | 3 | | | |
| 121 | Parque Trindade III | 3 | | | |
| 122 | Residencial Araguaia | 3 | | | |

Fonte: Secretaria Municipal de Regulação Urbana e Rural (2012), adaptado pela autora.

APÊNDICE C – Relação de obras no município nos anos de 2001 e 2011

Quadro 20 – Relação de obras no ano de 2001

| TIPO | INÍCIO | FIM | ENDEREÇO | DESCRIÇÃO | OBS. | Classificação POCDE |
|------------------------|---------------|------------|--------------------------------------------------------------------|----------------------------------------|-------------|----------------------------|
| infraestrutura | 04/05/2001 | | Rua Pelicano - Pq. Ecológico Colina Azul | GAP (Galeria de Águas Pluviais) | Recuperação | APIP |
| | 07/05/2001 | | Ruas 1,2,3,4,8 - Vila São Joaquim e Park Real | GAP (Galeria de Águas Pluviais) | Obra Nova | APO |
| | 31/05/2001 | 03/09/2001 | Av. Fraternidade, R. 35-E, Av. Monhangara - St. Garavelo Res. Park | GAP (Galeria de Águas Pluviais) | Obra Nova | APO |
| | 11/07/2001 | | Rua 2 - Chácara São Pedro | GAP (Galeria de Águas Pluviais) | Obra Nova | ACA |
| | 01/08/2001 | | loteamento Águas Claras- St. Serra Dourada | GAP (Galeria de Águas Pluviais) | Obra Nova | AIO |
| | 03/08/2001 | | Rua Dr. Euclides Vieira - Parque Veiga Jardim | GAP (Galeria de Águas Pluviais) | Obra Nova | ADE |
| | 18/10/2001 | | Av. Brasil, Av. República, R. 42-E/43-E - St. Garavelo Res. Park | GAP (Galeria de Águas Pluviais) | Obra Nova | APO |
| | 30/10/2001 | | Rua 38, Rua das Palmeiras e Av. Araucária - Jd. Bela Vista | GAP (Galeria de Águas Pluviais) | Recuperação | APO |
| | 30/10/2001 | | Rua Aruanã - Jd. Bela Vista | GAP (Galeria de Águas Pluviais) | Recuperação | ACA |
| | 18/11/2001 | | 4a Avenida - Jardim Alto Paraíso | GAP (Galeria de Águas Pluviais) | Recuperação | APIP |
| | 18/11/2001 | | Av. Central - Jardim Ibirapuera | GAP (Galeria de Águas Pluviais) | Recuperação | ACA |
| | 05/12/2001 | | Rua 3-E - St. Gravelo Residencial Park | GAP (Galeria de Águas Pluviais) | Obra Nova | APO |
| | 05/12/2001 | | Rua 2-E - St. Gravelo Residencial Park | GAP (Galeria de Águas Pluviais) | Obra Nova | APO |
| | 06/12/2001 | | Rua 9-E - St. Gravelo Residencial Park | GAP (Galeria de Águas Pluviais) | Obra Nova | APO |
| esporte e lazer | 01/03/2001 | 02/04/2005 | R. Gervásio P. c/ Pe. Marcelino - Village Garavelo | Centro de Cultura e Lazer José Barroso | Reforma | APO |
| | 08/08/2001 | 16/04/2007 | Av. Diamante c/ R. Mucuri - St. Conde dos Arcos | Centro Olímpico de Aparecida | Obra Nova | ADE |
| educação | 20/10/2001 | 31/01/2004 | Rua 27 qd. J - Jd. Tiradentes | CMEI Monteiro Lobato | Obra Nova | APIP |
| institucional | 14/11/2001 | | Polo Industrial | Galpão | Obra Nova | ACA |

Fonte: Secretaria Municipal de Infraestrutura e Obras (2012), adaptado pela autora.

Quadro 21 – Relação de obras no ano de 2011

| TIPO | INÍCIO | FIM | ENDEREÇO | DESCRIÇÃO | OBS. | Classificação POCDE |
|-----------------------|------------|-------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------|-------------|---------------------|
| infraestrutura | 18/01/2011 | em 60 dias | Divisa entre setores Cidade Vera Cruz I e Cidade Vera Cruz II | Passarela metálica | Recuperação | APO |
| | 13/01/2011 | em 60 dias | Av. Presidente Vargas e Av. Continental - Jardim Boa Esperança | Pavimentação asfáltica | Obra Nova | ACA |
| | 17/01/2011 | | Av. Sebastião Lemes V. e Av. Euripedes Menezes - Parque Industrial | Pavimentação asfáltica | Obra Nova | ADE |
| | 20/01/2011 | | Rua 28E- Setor Garavelo | Bueiro Duplo | Recuperação | APO |
| | 25/01/2011 | em 180 dias | Al. Antônio Alves Neto - Jardim Maria Inês | Bueiro Simples | Recuperação | APO |
| | 17/02/2011 | em 120 dias | Rua 14 - Jardim Cristal / Polo Empresarial | Ponte em concreto armado | Obra Nova | ACA/ APIP |
| | 01/02/2011 | | Av. Uru e Av. José Leandro da Cruz | Rede elétrica de baixa tensão | | ADE |
| | 03/03/2011 | em 60 dias | Ruas Maricá, Sta. Fé, Gravata, Pe. Feijó, Arapuá, S. João - Vila Alzira | Execução de meio-fio/GAP | Obra Nova | APO |
| | 03/03/2011 | em 60 dias | Al. Antônio A. N.; Ruas do Ipê, D. Naiá, do Colégio, Gherentes-Jd. Maria Inês | Execução de meio-fio/GAP | Obra Nova | APO |
| | 03/03/2011 | em 60 dias | Ruas Dr. Américo A., D. Pedro I, D. Pedro II, do Conde - Jd. Imperial | Execução de meio-fio/GAP | Obra Nova | ADE |
| | 03/03/2011 | em 60 dias | Ruas Conde dos Arcos, Guaporé, Marabá, Veneza, Tiradentes-Pq. Montreal | Execução de meio-fio/GAP | Obra Nova | ACA |
| | 03/03/2011 | em 60 dias | Avs. Das Palmeiras, Rui Barbosa, Simon Bolívar, Osvaldo Cruz - Pq. Montreal | Execução de meio-fio/GAP | Obra Nova | ACA |
| | 03/03/2011 | em 60 dias | Ruas Padre Anchieta - Parque Montreal | Execução de meio-fio/GAP | Obra Nova | ACA |
| | 17/03/2011 | em 180 dias | Ruas JL-8 (córrego Saco Feio) - Jardim dos Ipês | Bueiro Triplo | Obra Nova | AIO |
| | 22/03/2011 | em 60 dias | Ruas 3, das Acácias, das Magnólias, do Ipê - Setor Aeroporto Sul | GAP (Galeria de água pluvial) | Obra Nova | ACA |
| | 22/03/2011 | em 60 dias | Av. Brasil- Condomínio Águas Claras | GAP (Galeria de água pluvial) | Obra Nova | ACA |
| | 01/04/2011 | em 30 dias | Ruas Imprensa, Ipiranga, Jd. Botânico, Jd. De Alá - Jardim Buriti Sereno | Pavimentação asfáltica | Obra Nova | ACA |
| 01/04/2011 | em 30 dias | Ruas Jangadeiro, Jota, Jotatinga, Itapuá, Humatã, Iracema - Jd. Buriti Sereno | Pavimentação asfáltica | Obra Nova | ACA | |
| 12/04/2011 | em 30 dias | Av. Odorico Nery; Ruas Walter Xavier T., Heno J. Perillo - Vila Maria | Pavimentação asfáltica/GAP | Obra Nova | ACA | |

| TIPO | INÍCIO | FIM | ENDEREÇO | DESCRIÇÃO | OBS. | Classificação POCDE |
|------------------------|------------|-------------|-------------------------------------------------------------------------|----------------------------|---------------------|---------------------|
| infraestrutura | 12/04/2011 | em 30 dias | Ruas Henrique Coe, José Epaminondas Costa - Vila Maria | Pavimentação asfáltica/GAP | Obra Nova | ACA |
| | 25/04/2011 | em 60 dias | Rua Dep. Wilmar Gonçalves - Jardim Riviera | Pavimentação asfáltica | Obra Nova | APIP |
| | 15/07/2011 | em 60 dias | Rua Candelária - Jardim Cristal | Bueiro Duplo | Recuperação | ACA |
| | 02/09/2011 | em 120 dias | Al. João Reis (córrego Saco Feio) - Madre Germana | Bueiro Triplo | Intervenção | APIP |
| | 05/09/2011 | em 30 dias | Al. B - Chácara São Pedro | Pavimentação asfáltica | Obra Nova | ACA |
| | 07/10/2011 | | Ruas das Acácias, Ipê, dos Pinheiros - Parque Primavera | Desapropriação | | ACA |
| | 21/06/2011 | em 30 dias | Av. V-5 - Cidade Vera Cruz | Praça A-2 | Obra Nova | APO |
| esporte e lazer | 05/09/2011 | em 30 dias | Av. Da Alvorada c/ Av. Marmelos c/ Rua dos Cravos - St. Cruzeiro do Sul | Praça Cruzeiro do Sul | Obra Nova | APO |
| | 28/12/2011 | em 120 dias | APM 21, V5, V6, V6A - Cidade Vera Cruz | Feira Coberta | Obra Nova | APO |
| educação | 01/02/2011 | em 90 dias | Rua Nápoli c/ Sardenha - Jardim Florença | EMI Da Paz | Reforma e Ampliação | ACA |
| | 01/02/2011 | em 90 dias | Rua José Magalhães - Setor Colinal Sul | EMI Maria Gomes da Silva | Reforma e Ampliação | ACA |
| | 01/03/2011 | em 90 dias | Rua 15A, 15B, Praça D- Setor Marista Sul | EMI Marista Sul | Reforma e Ampliação | APIP |
| | 08/04/2011 | 16/06/2011 | Av. Americano do Brasil Qd. 71 - Cidade Satélite São Luiz | EMI Satélite São Luiz | Reforma e Ampliação | APO |
| | 09/06/2011 | | Área Pública Municipal 12 - Setor Retiro do Bosque | EMIRetiro do Bosque | Reforma e Ampliação | ADE |
| | 18/07/2011 | em 90 dias | Praça da Igualdade, Qd. 17 Lt. 2 - Setor Garavelo | CMEI Tia Belly | Reforma e Ampliação | APO |
| | 28/07/2011 | 29/09/2011 | Av. Alvorada - Conj. Cruzeiro do Sul | CMEI Euler Fernandes | Reforma e Ampliação | APO |
| | 01/07/2011 | | Av. Juscelino Kubitschek - Id. Riviera | EMI Antônio Alves Neto | Reforma e Ampliação | APIP |
| | 01/07/2011 | em 90 dias | Av. 21 de abril- Jardim Tiradentes | EMValdir Aguiaris | Reforma e Ampliação | APIP |
| | 08/08/2011 | em 90 dias | Av. Major Olegário- Jardim Dom Bosco | EMI José Moreira Gontijo | Reforma e Ampliação | ANIP |
| | 25/10/2011 | em 270 dias | Jardim Bonança | CMEI Jardim Bonança | Obra Nova | ACA |

| TIPO | INÍCIO | FIM | ENDEREÇO | DESCRIÇÃO | OBS. | Classificação POCDE |
|-----------------|---------------|-------------|--------------------------------------------------------|-------------------------------|---------------------|----------------------------|
| educação | 25/10/2011 | em 270 dias | Jardim Alto Paraíso | CMEI Alto Paraíso | Obra Nova | APIP |
| | 25/10/2011 | em 270 dias | Setor Retiro do Bosque | CMEI Retiro do Bosque | Obra Nova | ADE |
| | 25/10/2011 | em 270 dias | Residencial Araguaia | CMEI Araguaia | Obra Nova | ANIP |
| | 25/10/2011 | em 270 dias | Jardim Maranata | CMEI Maranata | Obra Nova | ANIP |
| | 25/10/2011 | em 270 dias | Jardim Vila Maria | CMEI Vila Maria | Obra Nova | ACA |
| | 25/10/2011 | em 270 dias | Parque Trindade | CMEI Trindade | Obra Nova | APIP |
| | 25/10/2011 | em 270 dias | Cidade Vera Cruz | CMEI Vera Cruz | Obra Nova | APO |
| | 25/10/2011 | em 270 dias | Parque Primavera | CMEI Parque Primavera | Obra Nova | ACA |
| | 25/10/2011 | em 270 dias | Independência Mansões | CMEI Independência Mansões | Obra Nova | ANIP |
| | 25/10/2011 | em 270 dias | Independência Mansões | CMEI Independência Mansões | Obra Nova | ANIP |
| | 25/10/2011 | em 270 dias | American Park | CMEI American Park | Obra Nova | APIP |
| | 25/10/2011 | em 270 dias | Residencial Brasicom | CMEI Brasicom | Obra Nova | APO |
| | 25/10/2011 | em 270 dias | Setor Andrade Reis | CMEI Andrade Reis | Obra Nova | ANIP |
| | 25/10/2011 | em 270 dias | Residencial Cândido de Queiroz | CMEI Cândido de Queiroz | Obra Nova | ACA |
| | 25/10/2011 | em 270 dias | Jardim Buriti Sereno | CMEI Buriti Sereno | Obra Nova | ACA |
| | 25/10/2011 | em 270 dias | Jardim Florença | CMEI Florença | Obra Nova | ACA |
| | 29/12/2011 | em 90 dias | Rua R-4 Qd. 27 - Parque Ibirapuera | EMIMenino Jesus | Reforma e Ampliação | ACA |
| saúde | 28/04/2011 | em 120 dias | Rua JL-59 c/ JL-33 Qd. 183 Lt. 12/13 - Jardim dos Ipês | UBS - Unidade Básica de Saúde | Obra Nova | ANIP |
| | 26/05/2011 | em 90 dias | Rua Cabo Frio - APM 5 - Jardim Alto Paraíso | UBS - Unidade Básica de Saúde | Obra Nova | APIP |
| | 26/05/2011 | em 90 dias | Rua Amador Bueno - APM- Setor dos Bandeirantes | UBS - Unidade Básica de Saúde | Obra Nova | ACA |

| TIPO | INÍCIO | FIM | ENDEREÇO | DESCRIÇÃO | OBS. | Classificação POCDE |
|------------------|---------------|------------|------------------------------------------------------------------|-------------------------------|---------------------|----------------------------|
| saúde | 26/05/2011 | em 90 dias | Av. Valdemiro Cruz - APM 7 - Residencial Caratbas | UBS - Unidade Básica de Saúde | Obra Nova | ACA |
| | 26/05/2011 | em 90 dias | Rua Pérciles Qd. 16 Lt. 34 -APM- Vila Delfiori | UBS - Unidade Básica de Saúde | Obra Nova | ANIP |
| | 26/05/2011 | em 90 dias | Rua das paineiras - APM 4- Retiro do Bosque | UBS - Unidade Básica de Saúde | Obra Nova | ADE |
| habitação | 14/12/2011 | | Rua M-G17 c/ Rua M-G 14, APM 4 - Setor Madre Germana | UBS - Unidade Básica de Saúde | Reforma e Ampliação | APIP |
| | 07/12/2011 | | Ruas Mucuri c. D. Alzira Qds. 1 e 2 - Residencial Agenor Modesto | Núcleos Habitacionais | Obra Nova | APIP |

Fonte: Secretaria Municipal de Infraestrutura e Obras (2012), adaptado pela autora.