

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE GOIÁS
PRÓ-REITORIA DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA
PROGRAMA DE MESTRADO EM DESENVOLVIMENTO E PLANEJAMENTO
TERRITORIAL – MDPT

JANAÍNA DE HOLANDA CAMILO

**O PREÇO DA TERRA E O PLANO DIRETOR
DE APARECIDA DE GOIÂNIA
(2001-2014)**

Goiânia
2014

JANAÍNA DE HOLANDA CAMILO

**O PREÇO DA TERRA E O PLANO DIRETOR
DE APARECIDA DE GOIÂNIA
(2001-2014)**

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.

Orientador: Prof. Dr. Jeferson de Castro
Vieira

Goiânia

2014

JANAÍNA DE HOLANDA CAMILO

O PREÇO DA TERRA E O PLANO DIRETOR
DE APARECIDA DE GOIÂNIA
(2001-2014)

Dissertação apresentada ao programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Planejamento Territorial – Departamento de Economia – da Pontifícia Universidade Católica de Goiás com o intuito de obter título de Mestre.

Aprovada em: 30 de abril de 2014.

BANCA EXAMINADORA

1. Prof. Dr. Jeferson de Castro Vieira – Presidente (MDPT-PUC-GO)

2. Prof. Dra. Deusa Maria Rodrigues Boaventura – Membro (MDPT-PUC-GO)

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

AGRADECIMENTOS

À FAPEG – Fundação de Amparo à Pesquisa de Goiás, por meio do Programa de Concessão de Bolsas de Formação de Mestrado e Doutorado, pelo apoio financeiro à realização do curso.

Ao Jeferson de Castro Vieira, orientador competente e paciente que soube conduzir uma arquitetura urbanista por um tema árido aos arquitetos, por meio de interferências precisas e importantes.

Às professoras Deusa e Adriana, pelo carinho, disponibilidade e contribuições nos momentos chave, especialmente na qualificação. Foram pessoas marcantes na minha graduação e agora no mestrado.

Aos professores do MDPT, pelo conteúdo repassado e pelos debates e diferentes pontos de vista que contribuíram ao aprimoramento intelectual dos mestrandos.

Ao Leandro e à Pollianna, pela dedicação e competência na espacialização dos dados georreferenciados, auxiliando a compreensão e a análise da realidade do município. Vocês foram fundamentais.

A Raquel, pelo auxílio na pesquisa, coleta e sistematização de dados.

Aos colegas de mestrado, pelas trocas de experiências e apoio mútuo, dividindo alegrias, conquistas e amenizando as dificuldades.

Aos amigos da vida toda e da Argumento Arquitetura, pelo apoio, paciência e contribuições. A esses ainda peço desculpas pelas ausências.

Aos colegas e amigos da Prefeitura de Aparecida de Goiânia, obrigada.

À minha família, em especial a meus pais, Neuzimar e Camilo, e ao Filé (Emerson), meu ‘namorado’, por cuidarem de mim.

RESUMO

A terra é um bem escasso por definição econômica, entretanto fundamental a todas as atividades humanas. Sua transformação em mercadoria amparada pelo advento da propriedade privada é um dos pilares do sistema capitalista, tornando-a a um só tempo mecanismo de enriquecimento e segregação através da renda da terra.

A forma de organização das cidades, apoiada pelo modelo de planejamento urbano brasileiro produziu leis e terrenos voltados ao atendimento da demanda solvável, bairros e regiões altamente qualificadas urbanisticamente, que receberam, cumulativamente, grandes somas de investimento público, entendido aqui não só como capital estatal, mas também capital social. Enquanto isso aos mais pobres restou as ocupações ilegais e os lotes nas extensas e distantes periferias precárias.

Conforme expõe Lefebvre (1991) essa organização espacial, marcada pela segregação busca cumprir um dos papéis fundamentais da cidade que é a reprodução das relações sociais de produção.

A história de formação de seu espaço urbano mostra que na estratégia de segregação espacial em escala metropolitana, Aparecida de Goiânia desenvolveu-se como uma extensa periferia precária, drenando a força trabalhadora incapaz de adquirir terrenos qualificados na capital. Em 20 anos, sua população passou de 7.470 para 336.392 habitantes sem mediação e investimentos em infraestrutura e serviços urbanos.

Com a elaboração de seu primeiro Plano Diretor Participativo (2002) o município iniciou um processo de reordenamento de seu território, coibindo o surgimento de novos loteamentos e orientando os parques recursos públicos existentes. Entretanto, dez anos após a implementação do plano diretor, já com uma população estimada em 500.619 habitantes (IBGE, 2013), registra-se altas taxas de valorização dos terrenos, estimulada pelo desenvolvimento da cidade, mas também pela localização espacial dos investimentos públicos, que reforçam a qualificação e urbanização fragmentada do território, em especial a faixa conurbada com a capital, onde a valorização dos terrenos foi ainda mais acentuada.

A análise da distribuição espacial do rendimento médio da população mostra um processo de substituição da população original por uma população de maior renda nessa porção do território. Goiânia está novamente se estendendo sobre Aparecida de Goiânia.

A retenção especulativa desses terrenos associada a não implementação de instrumentos de recuperação das mais-valias urbanas contribui à elevação geral dos preços dos terrenos, mesmo nas regiões precariamente urbanizadas, penalizando a população de menor renda, além de não atender ao princípio da justa distribuição dos benefícios e ônus da urbanização ao privilegiar, para alguns, a apropriação privada de benefícios publicamente construídos.

Palavras-Chave: Plano Diretor; mercado de terras; Aparecida de Goiânia; gestão urbana; mais-valias fundiárias.

ABSTRACT

Land is a scarce asset by economical definition, nevertheless it is fundamental for all human activities. Its transformation into a commodity, supported by the advent of private properties, is one of the building blocks of capitalism, making it simultaneously an enrichment and segregation mechanism through the land's revenue.

The form of organizing cities, supported by the Brazilian urban planning model, produced laws and grounds aimed at catering the solvable demand, highly qualified neighborhoods and areas in urbanistic terms, which received altogether large amounts of public investment, here understood not only as state capital but also as social capital. Meanwhile to the poor were left illegal occupations and the lots in the extensive, precarious and distant peripheries.

According to Lefebvre (1991), this spacial organization, marked by segregation, intends to fulfill one of the fundamental roles in the city, which is the reproduction of social relations of production.

The formation history of its urban space shows that in the strategy of spacial segregation in a metropolitan scale, Aparecida de Goiânia was developed as an extensive precarious periphery, draining the workforce incapable of acquiring qualified land in the capital. In 20 years, its population went from 7.470 to 336.392 inhabitants without mediation or investments in infrastructure and urban services.

With the elaboration of its first Participative Director Plan (2002) the city started a process of rearranging its territory, repressing the outbreak of new allotments and guiding the sparing public resources available. However, ten years after the director plan's implementation, already with an estimated population of 500.619 inhabitants (IBGE, 2013), high valorization rates of land have been registered, stimulated by the city's development, but also by the spacial location of public investments, which reinforce the territory's qualification and fragmented urbanization, especially the area of conurbation with the capital, where the valorization of land was even more accentuated.

The analysis of the spacial distribution of the population's average income shows a process of substitution of the original population by a another one with larger income in this portion of the territory. Goiânia is once again extending itself over Aparecida de Goiânia. The speculative retention of these lots associated to the non-implementation of recovery instruments of urban added values contributes to the general increasing of land prices, even in the precariously urbanized areas, penalizing the population of lower income, besides not catering as well to the principle of fair distribution of benefits and onuses of urbanization by privileging, for some, the private appropriation of publicly built benefits.

Keywords: Master Plan; land market; Aparecida de Goiânia; urban management; urban plus-value.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Esquema de Burgess e Hoyt.....	20
Figura 2 – Esquema gráfico do movimento dos preços.....	39
Figura 3 – Esquema para definição do produto.....	41
Figura 4 – Esquema de valor de terreno por uso e distância ao centro.....	45
Figura 5 – Esquema de influência da legislação urbanística no valor do terreno.....	45
Figura 6 – Esquema de valor de terreno por uso rural e urbano.....	46
Figura 7–Taxas de crescimento da população: Goiás, Centro-Oeste e Brasil – 1960-2010.....	53
Figura 8 – Região Metropolitana de Goiânia, conforme alteração da lei complementar nº 78 de 25/03/2010.....	55
Figura 9 – Ocupação urbana em Aparecida de Goiânia – 1973.....	57
Figura 10 – Ocupação urbana em Aparecida de Goiânia – 1985.....	58
Figura 11 – Quadro comparativo entre o número de famílias e lotes disponíveis.....	70
Figura 12 – Mapa síntese do transporte coletivo da região metropolitana.....	75
Figura 13 – Correntes do planejamento urbano <i>latu sensu</i>	89
Figura 14 – Foto do Bairro Independência Mansões.....	124
Figura 15 – Imagem aérea -trecho do Jardim Buriti Sereno - ACA - ano 2002 e 2013.....	129
Figura 16 – Localização das AED's.....	146
Figura 17– Detalhes da PVG 2002.....	150
Figura 18– Detalhes da PVG 2014.....	153
Figura 19– Regiões Administrativas de Aparecida de Goiânia.....	159
Figura 20 – O preço do solo é 100% mais valia.....	173
Figura 21 – Preço do Solo e capacidade de consumo das famílias.....	179
Gráfico 1 – Pavimentação por período, Aparecida de Goiânia, 1963-2014.....	128
Gráfico 2 – Pavimentação em APO e APIP, Aparecida de Goiânia, 2001-2014.....	128
Gráfico 3 – Arrecadação de ICMS, Aparecida de Goiânia, 1998-2013.....	139
Gráfico 4 – Indicadores Sociais de Aparecida de Goiânia.....	140
Gráfico 5 – Evolução da Média dos Valores dos terrenos, Aparecida de Goiânia 2002-2014.....	164
Gráfico 6 – Valor do terreno e zoneamento, Aparecida de Goiânia, 2001.....	165
Gráfico 7 – Valor do terreno e zoneamento, Aparecida de Goiânia, 2008.....	166

Mapa 1 – Parcelamento do Solo Urbano em Aparecida de Goiânia entre 1950-1963.....	59
Mapa 2 – Parcelamento do Solo Urbano em Aparecida de Goiânia entre 1972-1979.....	64
Mapa 3 – Ocupação urbana em Aparecida de Goiânia – 1985 sobre Ortofoto 2011.....	68
Mapa 4 – Parcelamento do Solo Urbano em Aparecida de Goiânia entre 1980 -1990.....	72
Mapa 5– Ocupação urbana em Aparecida de Goiânia – 1995 sobre Ortofoto 2011.....	74
Mapa 6 – Parcelamento do Solo Urbano em Aparecida de Goiânia entre 1991-2000.....	78
Mapa 7 - Parcelamento do Solo Urbano em Aparecida de Goiânia entre 2001-2013.....	79
Mapa 8 – Regiões administrativas de Aparecida de Goiânia.....	86
Mapa 9 – Síntese da ocupação urbana em Aparecida de Goiânia – 1955-2011.....	87
Mapa 10 – Áreas Programas da POCDE.....	104
Mapa 11– Mapa de Zoneamento 2002.....	118
Mapa 12– Mapa de Zoneamento 2008.....	119
Mapa 13– Mapa Síntese Infraestrutura	123
Mapa 14 –Mapa de Valores dos terrenos.....	124
Mapa 15 – Mapa POCDE.....	127
Mapa 16 – Mapa Síntese de Pavimentação 2013.....	128
Mapa 17 – Abastecimento de Água.....	132
Mapa 18 – Mapa Coleta de Esgoto.....	133
Mapa 19 – Mapa das Unidades de Educação.....	135
Mapa 20 – Mapa das Unidades de Saúde.....	136
Mapa 21 – Planta Genérica de Valores 2002.....	151
Mapa 22 – Mapa Rendimento Nominal 2002.....	152
Mapa 23 – Planta Genérica de Valores 2014.....	154
Mapa 24 – Mapa Rendimento Nominal 2010.....	155
Quadro 1 – Loteamentos aprovados em Aparecida de Goiânia, 1950 - 1963.....	60
Quadro 2 – Loteamentos aprovados em Aparecida de Goiânia, 1972 - 1979.....	65
Quadro 3 – Loteamentos aprovados em Aparecida de Goiânia, 1980 - 1990.....	73
Quadro 4 – Loteamentos aprovados em Aparecida de Goiânia, 1991 - 2000.....	77
Quadro 5 – Loteamentos aprovados em Aparecida de Goiânia, 2001 – 2013.....	80
Quadro 6 – Bairros que integram a região administrativa do Centro.....	81
Quadro 7 – Bairros que integram a região administrativa da Cidade Livre.....	82
Quadro 8 – Bairros que integram a região administrativa do Jardim Tiradentes.....	83
Quadro 9 – Bairros que integram a região administrativa Garavelo.....	84

Quadro 10 – Bairros que integram a região administrativa Papillon.....	84
Quadro 11 – Bairros que integram a região administrativa Vila Brasília.....	85
Quadro 12 – Bairros que integram a região administrativa Santa Luzia.....	85
Quadro 13 – Síntese do planejamento urbano lato sensu do Brasil.....	94
Quadro 14 – Descrição das Áreas Programas da POCDE.....	105
Quadro 15 – Histórico Legal do Parque Serra das Areias	109
Quadro 16 – Serviços de Saneamento Básico em Aparecida de Goiânia, 2000-2012.....	131
Quadro 17 – Equipamentos de Ensino e Educação em Aparecida de Goiânia, 2001-2014...134	
Quadro 18 – Maiores Economias de Goiás, 2010.....	138
Quadro 19 – Rendimento médio da população em valores correntes, Aparecida de Goiânia, 1999-2011.....	139
Quadro 20 – Indicadores sociais de Aparecida de Goiânia, 1997-2010.....	139
Quadro 21 – Componentes do Índice de Bem Estar Urbano, Aparecida de Goiânia, 2010...146	
Quadro 22 – Arrecadação de IPTU, Aparecida de Goiânia, 2003 a 2013.....	179
Quadro 23 – Arrecadação OODC.....	181

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Crescimento da população urbana segundo as diversas grandes regiões – Brasil - 1950-1980.....	50
Tabela 2 – População migrante em Aparecida de Goiânia, 1970 -2010.....	75
Tabela 3 – Potenciais construtivos de cada zoneamento, Aparecida de Goiânia, 2012.....	112
Tabela 4 – Movimento Pendular, RMG, 2000 e 2010.....	142
Tabela 5 -Tabela de Movimento Pendular por AED e Categorias Ocupacionais, Aparecida de Goiânia, 2000.....	144
Tabela 6 – Lotes por Região Administrativa, Aparecida de Goiânia, 2002-2014.....	161
Tabela 7 – Estatísticas Gerais, PVGs 2002 a 2014.....	162
Tabela 8 – Comparação de serviços, Aparecida de Goiânia, 2001 e 2013.....	168
Tabela 9 - Resumo dos Modelos de Regressão Multilinear PVG 2001.....	169
Tabela10 - Resumo dos Modelos de Regressão Multilinear PVG 2014.....	170
Tabela 11 – Vazios Urbanos RA Centro e Vila Brasília, 2013.....	177

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
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
CMEI – Centro Municipal de Educação Infantil
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
GAP – Galeria de águas pluviais
Hab/Ha – Habitante por Hectare
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
MCidades – Ministério das Cidades
ONU – Organização das Nações Unidas
PDM – Plano Diretor Municipal
PDP – Plano Diretor Participativo
PEM – Planejamento Estratégico Municipal

PEMAS – Plano Estratégico Municipal para Assentamentos Subnormais

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

SEFAZ - Secretaria Municipal de Fazenda

SEPLAN – Secretaria Municipal de Planejamento de Aparecida de Goiânia

SNPU – Secretaria Nacional de Programas Urbanos

UBS – Unidade Básica de Saúde

SUMÁRIO

	INTRODUÇÃO.....	14
1	A FORMAÇÃO DO ESPAÇO URBANO E A RENDA DA TERRA.....	18
1.1	A FORMAÇÃO DO ESPAÇO URBANO.....	18
1.1.1	A Escola de Chicago.....	18
1.1.2	A Escola Marxista.....	22
1.2	ASPECTOS ECONÔMICOS DO MERCADO DE TERRAS: COMO UM BEM SEM VALOR PODE TER UM PREÇO.....	28
1.2.1	Rendas do Solo Urbano.....	31
1.2.1.1	Rendas primárias diferencial tipo I e II.....	31
1.2.1.2	A renda absoluta urbana.....	32
1.2.1.3	As rendas urbanas secundárias.....	32
1.2.2	Os agentes e a formação do preço da terra.....	36
1.2.2.1	A formação do preço do solo.....	38
1.2.2.2	O Estado e a geração de mais-valias urbanas.....	42
2	A FORMAÇÃO DO ESPAÇO URBANO DE APARECIDA DE GOIÂNIA: DE ARRAIAL À METROPOLIZAÇÃO	47
2.1	A URBANIZAÇÃO BRASILEIRA E DO CENTRO-OESTE: O SURGIMENTO DO ARRAIAL DE APARECIDA.....	48
2.2	APARECIDA DE GOIÂNIA E A CAPITAL: PERIFERIZAÇÃO E METROPOLIZAÇÃO.....	53
2.3	PLANO DIRETOR DE APARECIDA DE GOIÂNIA: INÍCIO DO PROCESSO DE PLANEJAMENTO E ORDENAMENTO URBANO.....	88
2.3.1	O planejamento urbano no Brasil no século XX: uma breve abordagem.....	88
2.3.1.1	Introdução ao Estatuto da Cidade.....	95
2.3.2	Plano Diretor de Aparecida de Goiânia.....	98
2.3.2.1	Zoneamento.....	109
2.3.2.2	Perímetro Urbano.....	120

2.4	O MUNICÍPIO APÓS A IMPLEMENTAÇÃO DO PLANO DIRETOR.....	121
3	A VALORIZAÇÃO DA PERIFERIA – EVOLUÇÃO DO PREÇO DOS TERRENOS EM APARECIDA DE GOIÂNIA.....	147
3.1	A PLANTA DE VALORES GENÉRICA DE TERRENOS E O MAPA DE VALORIZAÇÃO DOS TERRENOS.....	148
3.2	O DESAFIO DA RECUPERAÇÃO DAS MAIS VALIAS FUNDIÁRIAS.....	172
	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	182
	REFERÊNCIAS.....	185
	APÊNDICES.....	194
	Apêndice A – Lista de bairros por área programa - POCDE	

INTRODUÇÃO

O município de Aparecida de Goiânia tem importância singular no espaço metropolitano, pois, a partir da construção de Goiânia, foi o município que mais sofreu o impacto da metropolização, reflexo de sua localização, influência da centralidade, inclusive política, exercida pela capital. As estratégias construídas pelo Estado, associadas ao capital imobiliário, drenaram a população pobre migrante para a cidade, tornando-a a típica cidade-dormitório.

Entre os anos de 1970 e 1990, o município conheceu vultosas taxas de crescimento populacional, resultado, segundo Arrais (2013), de uma migração secundária. Nesses 20 anos, a população passou de 7.470 para 336.392 habitantes, sem mediação e investimento necessários em infraestrutura e serviços urbanos.

As regiões metropolitanas, lideradas pela cidade-polo, exercem forte poder centralizador tanto no aspecto econômico quanto no populacional. Assim, de acordo como o Instituto Mauro Borges (2012), no ano de 2010, a Região Metropolitana de Goiânia (RMG) concentrava 36,86% do PIB do Estado. Restringindo a análise para o interior da RMG, a capital Goiânia concentra 67,96% do PIB, seguida por Aparecida de Goiânia com 14,31%. Em termos populacionais, essa proporção se repete, a RM de Goiânia concentra 36,36% da população do Estado. A análise dos números de 1990 a 2010 mostra que, a cada década, essa proporção aumenta. Aparecida de Goiânia tem a segunda maior população da RM de Goiânia, 474.219 (IBGE, 2011), ou seja, 21,18% do total.

Entretanto, Aparecida de Goiânia ainda se constitui como cidade periférica e muito desigual, onde, apesar de apresentar locais que se caracterizam como subcentralidades – locais de urbanização um pouco mais qualificada, reunindo comércio diversificado e serviços, gerando emprego e renda – quando analisada na escala metropolitana, ainda se constitui como reduto da pobreza, ocupando a 12ª colocação (38,59%), dentre os 20 municípios que compõe a RMG. Goianópolis é o primeiro do ranking com índice de pobreza de 52,67%, enquanto Goiânia ocupa a última posição com 13,99% (IBGE, 2011).

A aprovação do Plano Diretor Participativo (PDP), em 2002, marca o processo de reordenamento urbano e econômico da cidade, cujos resultados são sensíveis mas ainda aquém da necessidade da população. Percebe-se, no entanto, que o mercado de terras vem se antecipando e apropriando-se desse processo, concentrando terrenos sem investimento em busca de valorização futura, mas também se aproveitando da diferenciação de espaços promovida pela urbanização fragmentada.

A diferenciação dos espaços potencializa rendimentos extras àqueles locais que reúnem maior qualidade urbanística construída cumulativamente no processo de desenvolvimento da cidade. Nesses espaços, o proprietário, por meio da capitalização da renda, realiza uma apropriação privada dos benefícios da urbanização coletivamente construída, mas que conta com maciços investimentos estatais.

Os processos de (re)estruturação urbana estão correlacionados às decisões de investimentos dos capitalistas imobiliários, mas também às ações do Estado, aos movimentos espaciais das camadas mais pobres, aos proprietários fundiários e aos capitais industriais. Por vezes conflituosos, esses agentes sociais têm em comum a “renda da terra” como elemento motivador, fragmentador e segregador (ABRAMO, 1988; CORRÊA, 1995).

O Estatuto da Cidade prevê a recuperação e gestão de parte das mais-valias urbanas resultantes de investimentos públicos para reinvestimento na própria urbanização da cidade, de acordo com o princípio da justa distribuição dos benefícios e do ônus da urbanização. Contudo, para a real apropriação desses temas pelos municípios é necessária a compreensão da estrutura da cidade, da dinâmica do mercado imobiliário, e do quanto suas ações como governo influenciam e são influenciadas por esse mercado.

A relevância deste trabalho está em investigar a relação do processo de valorização dos terrenos urbanos e as decisões públicas na área de planejamento urbano, pois, entende-se que para promover a recuperação social das mais valias urbanas (o rendimento extra do terreno provocada pelos investimentos públicos), é necessário que a gestão pública reconheça a dimensão econômica de suas decisões. O caso de Aparecida de Goiânia torna-se ainda mais emblemático, pois, dado o processo histórico de formação de seu espaço urbano, praticamente todo o investimento na cidade é público.

Nesse sentido, qual foi o impacto da implementação do PDP (2002) e suas alterações posteriores no valor venal dos terrenos do município no período de 2001-2014? A partir do recorte espacial nas regiões administrativas (RA) do Centro e Vila Brasília, que são regiões marcantes no processo de formação do espaço urbano do município de Aparecida de Goiânia, é possível explicar a formação do preço dos terrenos à partir do PDP (2002)?

Assim, busca-se fazer uma avaliação do próprio PDP (2002), do quanto suas leis foram implementadas e influenciaram a dinâmica do mercado de terras, à partir da análise evolução do preço dos terrenos através da Planta de Valores Genérica dos Terrenos (PVG).

Desta forma ilustra-se, através de mapas, que a ordenação urbana promovida pela implementação do PDP e os constantes investimentos públicos promoveram a valorização dos terrenos particulares. A valorização excessiva impede o acesso da população mais pobre à

terra urbanizada e bem localizada, além de expulsar a população original, numa contínua substituição da população de menor renda por outra de maior renda à partir da qualificação do espaço.

A pesquisa empírica busca provar a hipótese de que os instrumentos previstos no Plano Diretor não estão sendo usados de forma a regular o preço da terra urbana, e garantir acesso à terra urbanizada pela população menos favorecida. Tão pouco os instrumentos tradicionais de arrecadação, notadamente a licença onerosa do direito de construir e o IPTU, do modo que estão sendo utilizados, são capazes de promover a recuperação das mais-valias urbanas, de forma a garantir a justa redistribuição dos benefícios dessa valorização.

Com esse objetivo o trabalho foi dividido em três capítulos:

Capítulo 1 – A Formação do Espaço Urbano e a Renda da Terra: traz alguns dos teóricos que contribuíram ao estudo de como as cidades são construídas, se desenvolvem e encerram, em sua estrutura espacial, um conteúdo ideológico.

A cidade, como produto social, está entremeada de interesses e agentes diversos, e é composta de capital público (relativo ao conjunto da sociedade), capital estatal e capital privado (meios capitalistas de produção). Autores como Lefebvre, Lojkin, Harvey e Topalov mostram que os processos de segregação, alocação de recursos, distribuição de serviços e equipamentos atendem à lógica da reprodução do capital e da reprodução e afirmação das relações sociais fundamentais a esse processo.

Capítulo 2 – A Formação do Espaço Urbano de Aparecida de Goiânia: de Arraial à Metropolização, busca ilustrar o surgimento do município no contexto do processo de urbanização brasileiro da Marcha para o Oeste, e como a construção, o intenso processo migratório e a polarização exercida por Goiânia fizeram com que Aparecida de Goiânia crescesse como uma extensão precária e dependente de toda a sorte de produtos e serviços da capital, realidade que deixou profundas marcas no território e na estrutura espacial aparecidense e, logo, na estrutura espacial do preço dos terrenos.

Apresenta-se uma breve retrospectiva da história do planejamento urbano no Brasil e dos principais instrumentos urbanísticos utilizados, segundo os paradigmas atuais de intervenção e gestão de cidades, incluindo o Estatuto da Cidade que influenciou a elaboração do Plano Diretor Participativo de Aparecida de Goiânia (2002).

Neste tópico são apresentados os principais instrumentos urbanísticos do PDP, que, segundo a interpretação do trabalho, estão mais relacionados com a formação do preço da terra urbana como a Lei de Zoneamento, a Lei da POCDE – Política de Ordenamento Crescimento e Desenvolvimento Estratégico e a Lei de Perímetro Urbano.

O item 2.4 busca analisar o quadro evolutivo da cidade nos anos de vigência do PDP (2002), propondo-se a uma avaliação do quanto as propostas do Plano foram efetivamente realizadas. Para esse fim, realizaram-se pesquisas junto às Secretarias de Planejamento, Regulação Urbana, Infraestrutura e Fazenda e, nesta última, nos departamentos de cadastro imobiliário e arrecadação. As informações colhidas, incluindo parte do diagnóstico do PDP (2002), foram sistematizadas e aquelas capazes de serem espacializadas foram georreferenciadas, o que possibilitou maior precisão na análise, criando um registro que poderá ser usado posteriormente.

Capítulo 3 – A Valorização da periferia: evolução do preço dos terrenos em Aparecida de Goiânia - dedica-se à análise da influência do PDP (2002) na pressuposta, e posteriormente confirmada, valorização dos terrenos no município. Para isso realizou-se análise comparativa dos preços dos terrenos através da Planta de Valores Genérica dos Terrenos dos anos 2002 e 2014. Buscando a explicação do preço, utilizaram-se as variáveis de zoneamento, infraestrutura (água, esgoto e pavimentação asfáltica), atendimento por equipamentos de saúde e educação. Por meio do método estatístico de análise de regressão multilinear, foi possível apurar o quanto cada uma das variáveis influenciou no preço dos terrenos.

O recorte espacial dessa análise foram as Regiões Administrativas de Vila Brasília e Central, pelo significado que têm para o município. A RA Vila Brasília é a que reúne os bairros mais próximos de Goiânia, situando-se na faixa conurbada com a capital. A RA do Centro abriga, entre outros bairros, o núcleo pioneiro, que se mantém como centro político-administrativo do município, além de parte da exígua área rural (a taxa de urbanização de Aparecida de Goiânia é de 99,90%, segundo IBGE (2011), conhecida como Zona da Mata.

1 A RENDA DA TERRA E AS MAIS-VALIAS – A FORMAÇÃO DO ESPAÇO URBANO

1.1 A FORMAÇÃO DO ESPAÇO URBANO

As cidades são uma das maiores produções da humanidade e a forma com esse espaço surge, expande-se e organiza-se tem motivado reflexões diversas e divergentes por parte de várias ciências.

No recorte dado ao presente trabalho, que possui vieses urbanísticos e econômicos correlacionados, pode-se destacar quatro escolas que condensam as teorias de formação do espaço urbano. Essas escolas podem ser agrupadas em dois grupos: as do “Paradigma do Equilíbrio” e as do “Paradigma do Conflito” (MORAES, 1991). A Escola de Chicago (ou ecológica) e a Escola de Economia Neoclássica pertencem ao primeiro grupo, ligadas aos princípios econômicos neoclássicos, como o de mercado perfeito e do equilíbrio social no âmbito urbano. Por sua vez, a Escola Institucionalista e a Escola Marxista, desenvolvidas a partir das matrizes teóricas dos trabalhos de Max Weber e Karl Marx, compõe o grupo do Paradigma do Conflito, associando o espaço urbano à dinâmica política e social da luta de classes (FARRET, 1985; MORAES, 1991; JIMENEZ, 2005).

A visão do meio urbano dessas escolas, destacando se a Escola de Chicago e a Escola Marxista influenciou, cada uma a seu modo, as políticas de desenvolvimento urbano das cidades contemporâneas desde o tradicional zoneamento até os instrumentos de recuperação de mais-valias oriundas de investimentos públicos.

1.1.1 A Escola de Chicago

Para Moraes (1991), nas escolas do “paradigma do equilíbrio”, a decisão locacional das pessoas baseia-se “num quadro institucional definido pelo funcionamento de um mercado imobiliário livre, neutro e perfeito e pela ação equidistante do Estado em relação aos agentes envolvidos” (FARRET, 1985 apud VIEIRA E MELAZZO, 2003, p.64), princípios presentes na economia neoclássica.

A teoria econômica neoclássica (ou marginalista) desenvolvida após 1870, a partir dos trabalhos de Jevons, Menges e Walras, diferencia-se conceitualmente do que se convencionou chamar economia clássica (1770-1870), que corresponde à produção teórica de autores como Adam Smith, Davi Ricardo e Karl Marx. Dentre as diferenças mais significativas entre as

duas escolas, estão a questão do valor e sua forma de distribuição entre os agentes do sistema econômico (FIANI, 1990).

De acordo com esse autor, na teoria clássica¹, o valor é expressão das parcelas distributivas (lucro e salário), assim, não haveria por que discutir a questão da utilidade dos produtos, pois a demanda, por desconhecer o preço dos serviços produtivos, não seria capaz de determinar o preço dos bens. Essa situação é o oposto da pregada pela economia marginalista em que o valor de troca está intimamente ligado ao valor de uso. O valor de uso é determinado pela utilidade marginal² de um determinado produto e pelo equilíbrio entre oferta e demanda. A alocação de recursos escassos é uma das preocupações dos marginalistas, contribuindo para a lei de utilidade marginal e para a construção da concepção de um mercado equilibrado, onde pressupõe-se que não exista escassez de produtos ou a existência de substitutos perfeitos.

A simplificação da realidade implícita na teoria neoclássica estimulou a criação de modelos matemáticos e gráficos usados para explicar também a organização das cidades, desconsiderando aspectos políticos e sociais, enfatizando, entretanto, aspectos biológicos, culturais e econômicos.

Elaborada nas décadas de 1930 e 1940, a abordagem ecológica da Escola de Sociologia de Chicago parte de uma análise estática, identificando a distribuição no espaço de cada uma das funções ou usos urbanos a partir de questões ou afinidades étnica e/ou socioeconômicas, ou seja, um mapeamento da cidade (JIMENEZ, 2005):

a abordagem ecológica é reconhecida como primeiro esforço teórico abrangente para uma abordagem social compreensiva da cidade, ganhando força nos Estados Unidos no período entre as grandes guerras, particularmente em Chicago, onde o intenso crescimento urbano-industrial produzia grande diferenciação de concentrações humanas e funcionais no território urbano (Monte-Mór, 2006).

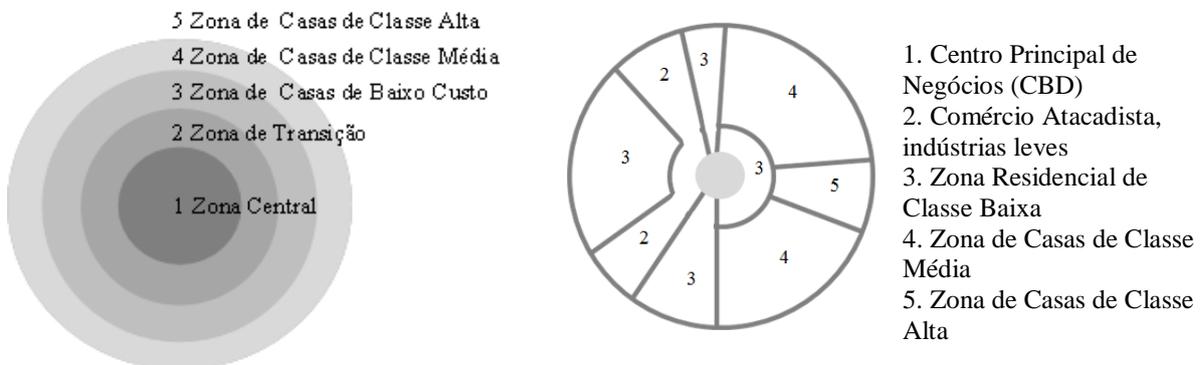
¹ Marx representa um vertente do pensamento clássico, pois como os marginalistas associa a teoria da distribuição à teoria do valor. Entretanto, para Marx essa subordinação da distribuição ao valor se dá pelo princípio do valor trabalho, ou seja, no campo da produção e não pelo mercado (equilíbrio entre oferta e demanda) (FIANI, 1990, p. 136).

² Quanto maior a quantidade de recursos utilizados para consumir determinado produto menos recursos se tem para consumir outros produtos. À medida que ocorre o consumo de um bem, o grau de satisfação das necessidades e desejos humanos vai decrescendo. Se os recursos são escassos os demandantes podem reduzir o consumo de um determinado bem em detrimento de outro de acordo com sua vontade. Assim, quanto mais escasso mais valor tem o bem (FIANI, 1990).

Segundo Ernest Burgess (1926 apud CORRÊA, 1995), a organização e expansão urbana poderiam ser explicadas por uma série de círculos concêntricos a partir do centro da cidade. Os indivíduos de menos posses localizar-se-iam mais próximos ao centro – núcleo de oferta de trabalho e serviços – reduzindo seus custos de transporte, e as classes mais abastadas que podem arcar com esses custos se organizariam nas demais zonas, sucessivamente. Com a melhoria das condições econômicas de indivíduos ou grupos de indivíduos, estes se deslocariam rumo à periferia sendo substituídos por novos grupos sociais.

O modelo espacial desenvolvido por Homer Hoyt (1939 apud MORAES, 1991), por sua vez, associava a organização da população em setores a partir do centro, segundo o qual as habitações eram distribuídas por zonas de preço e dispostas de forma radial ao longo dos eixos viários. A inovação do modelo de Hoyt está na inserção da variável da renda e em mostrar que as classes mais abastadas orientam-se no sentido de uma auto segregação, ocupando locais privilegiados da cidade, próximos ao centro, mas protegidos por características ou barreiras naturais (JIMENEZ, 2005).

Figura 1 – Esquema de Burgess (1926) e Hoyt (1939)



Fonte: Gonçalves, 2012.

Desse modo, como expõe Vieira e Melazzo (2003), na visão da Escola de Chicago a segregação seria algo natural, fruto da decisão de grupos baseada em afinidades culturais (linguística, de raça). Nos dois modelos, de Hoyt e Burgess, identificam-se traços do “darwinismo social”, teoria desenvolvida por um dos expoentes de Chicago, Robert Park (1936) para quem a determinação e distribuição das densidades seriam explicadas pela “cooperação competitiva”, em que “as forças competitivas naturais tendem a produzir um equilíbrio também ‘natural’ de adaptação social ao ambiente urbano” (MORAIS, 1991; MONTE MOR, 2006) e as taxas de ocupação e densidade decresceriam em direção à

periferia. A tentativa de buscar nas ciências naturais explicações para a organização das cidades originou a alcunha de ecológica para a Escola de Chicago.

Por sua vez, Louis Wirth (1938) inaugura a discussão do urbanismo como um modo de vida. Segundo ele, o campo influenciou a cidade, mas o crescimento populacional, o urbano cria um estilo de vida próprio da cidade, ao reunir diversas associações de pessoas, etnias, com impactos no comportamento social dos indivíduos.

Na construção do texto que trata das teorias urbanas e sua influência no planejamento urbano no Brasil, Monte-Mór (2006) expõe que há paralelos entre essa abordagem, mais espacialista da Escola de Chicago, a economia e o planejamento urbano-regional por meio do resgate de teorias econômicas desenvolvidas por Von Thunen (1826), Weber (1904), Christaller (1933), Losch (1940) e Isard (1960). No modelo desenvolvido por Alonso (1964), por exemplo, é perceptível a influência dos três últimos autores citados.

Segundo a teoria do equilíbrio espacial proposta por Alonso (1964), as densidades e valores dos terrenos mais próximos ao centro são maiores e reduzem-se paulatinamente em direção à periferia e proporcionalmente à elevação dos custos de transporte. Assim, as decisões locacionais do conjunto de atores urbanos, seja a população mais pobre, sejam as empresas, no espaço urbano, seriam uma ponderação, dadas as demandas próprias entre os custos de transportes e do terreno. Alonso incorporou outros cenários com as seguintes conclusões: (i) o incremento do poder econômico resulta no aumento da área urbanizada; (ii) o incremento de população gera o incremento do preço dos terrenos; (iii) maior motorização provoca o aumento dos preços dos lotes periféricos (JIMENEZ, 2005).

Entretanto, talvez a principal herança prático-teórica desse período entre-guerras para o planejamento urbano tenha sido o zoneamento do uso do solo que, inspirado na famosa Carta de Atenas produzida pelos urbanistas progressistas europeus, ganhou dimensões mais expressivas quando suportado pelas teorias sociais e econômicas gestadas nos Estados Unidos. De fato, o zoneamento proposto em Atenas ainda informa, de modo mais ou menos rígido, a grande maioria dos planos urbanos realizados no país (MONTE-MÓR, 2006, p.67).

Apesar das críticas recebidas por essa escola, é importante reconhecer o apontamento feito por ABRAMO (1988, p.117) quanto à importância dos modelos neoclássicos na compreensão da dimensão espacial no mercado imobiliário, assim como os conceitos introduzidos por essa escola:

a contribuição dela [Escola de Chicago] é enorme e passível de ser recuperada criticamente: os conceitos de centralização, descentralização e segregação, entre outra forma desenvolvida pelos ecologistas humanos, e ainda hoje são considerados pelas diversas correntes que abordam o espaço urbano (CORRÊA, 1995, p. 82-83).

As primeiras teorias da Escola da Chicago, como a de Burgess (1926), foram desenvolvidas a partir de estudos empíricos realizados nas cidades norte-americanas e na decisão locacional “voluntária” de seus imigrantes, mas a mesma análise, aplicada ao tipo de urbanização brasileira ou mesmo latino-americana, dificilmente teria as mesmas conclusões. Dada à escassez de recursos e de infraestrutura das cidades brasileiras, as elites tenderam a se localizar junto ao centro, melhor abastecido, enquanto as classes menos favorecidas foram empurradas para as periferias desequipadas. Apenas recentemente tornou-se perceptível o movimento de deslocamento das classes dominantes para setores mais distantes do centro original. Esse movimento, entretanto, é acompanhado concomitantemente pela criação de uma nova centralidade que serve a essa classe (VILLAÇA, 2012).

Entretanto os modelos de Hoyt (1939) e Alonso (1964) já representam avanços, podendo ser articulados com a realidade brasileira, contudo é preciso ter em mente que a propriedade privada representa obstáculo considerável à decisão locacional das classes menos favorecidas, notadamente, onerando violentamente o preço do produto habitação, o que obriga as camadas mais pobres a morar nas piores localizações das cidades. No caso das cidades brasileiras e do Terceiro Mundo em geral, essas localizações são os subúrbios ou a chamada “periferia” subequipada (VILLAÇA, 1986, p. 07).

1.1.2 A Escola Marxista

A abordagem marxista da formação do espaço urbano traz uma profunda crítica à simples espacialização e à segregação natural dos pensadores neoclássicos, rompendo com o padrão de análise da cidade como um ambiente estático. Para os pensadores de matrizes marxistas, a diferenciação do espaço urbano com seus guetos e amenidades são manifestações dos conflitos e contradições das classes sociais dentro do sistema capitalista e não uma opção locacional baseada em afinidades culturais ou objetivos comuns.

Marx reconhece a cidade como espaço da concentração, da população, dos instrumentos de produção, do capital, dos prazeres e das necessidades. Apesar de Marx não ter tratado especificamente da terra urbana, o materialismo histórico dialético tem sido usado por seus seguidores para explicar o urbanismo capitalista:

procuram não se limitar à observação dos fatos aparentes, mas sim estabelecer relações mediatizadas pela lógica do conhecimento. Em contraposição, a teoria neoclássica empresta aos fatos (tomados estes a sua manifestação aparente) um poder explicativo intrínseco, o objeto da economia neoclássica é a análise do comportamento humano entendido como uma relação entre finalidades e “recursos escassos” susceptíveis de usos alternativos” (PASTORE, 1984, p.18).

A partir dos anos 1970, a leitura das questões urbanas muda de foco. Influenciados pela revolução cultural, pela economia política, pela crise do capitalismo e a crise fiscal do Estado, autores como Lefebvre (1969), Topalov (1974), Castells (1973), mas também Harvey (1975), e Lojkine (1976) apresentaram trabalhos críticos de inspiração marxista sobre a cidade, os reflexos do modo de (re)produção e a acumulação capitalista sobre esse espaço na vida das pessoas. Esses autores continuam produzindo, reformulando ou acrescentando novas interpretações sobre a dinâmica urbana aos seus trabalhos originais.

A influência e repercussão dos teóricos franceses politizou o debate sobre a questão urbana, tornando-se conhecida como a sociologia urbana francesa. Um de seus nomes mais significativos, Lefebvre, preocupava-se com uma espécie de filosofia da cidade, fazendo distinção entre a cidade, objeto tangível, fático, e o urbano, a organização social, uma trama onde as relações são construídas:

Em seu entender a urbanização seria uma condensação dos processos sociais e espaciais que haviam permitido ao capitalismo se manter e reproduzir suas relações essenciais de produção e a própria sobrevivência do capitalismo estaria baseada na criação de um espaço social crescentemente abrangente, instrumental e mistificado (LEFEBVRE, 1991 apud Limonad, 1999, p. 72).

Embora inicialmente criticado por Castells e Harvey pelo viés cultural e filosófico das tratativas do urbano, o trabalho de Lefebvre (1991) contribuiu significativamente para a compreensão do conteúdo ideológico do espaço social, pois inseriu a relação dialética existente entre a luta de classes e as relações espaciais de produção, que seriam, ao mesmo tempo, meio e produto:

Deve-se tomar como referência não a produção no sentido restrito dos economistas-isto é, o processo de produção das coisas e de seu consumo -, mas a reprodução das relações de produção. Nesta ampla acepção, o espaço da produção implicaria,

portanto, e encerraria em seu seio a finalidade geral, a orientação comum a todas às atividades dentro da sociedade neocapitalista. Trata-se da produção no mais amplo sentido da palavra: produção das relações sociais e reprodução de determinadas relações (LEFEBVRE, 1976 apud Limonad, 1999, p. 73).

Nas palavras de Lefebvre (1991, p.4), a cidade é uma obra, assumindo valor de uso e o produto valor de troca.

A cidade para Castells (1972 apud LIMONAD, 1999, p.75) é o espaço onde uma parcela significativa da população de uma sociedade se concentra, “no qual se constituem aglomerações funcional e socialmente interdependentes do ponto de vista interno, e em relação da articulação hierarquizada”. O entendimento do autor é que a cidade é apenas suporte/local da reprodução da força de trabalho e espaço de consumo coletivo de serviços públicos:

O urbano é, assim, imediatamente o consumo coletivo do urbano, não restando um significado intermediário, mediado, em que o urbano seja ele próprio produzido e reproduzido. Não são temas para Castells, por exemplo, a propriedade e a renda da terra, a produção do espaço construído, os promotores imobiliários e todo o circuito de acumulação de capital (ARANTES, 2009, p.109).

A análise do urbano de Lefebvre (1991) difere da visão de Castells (1972), pois ultrapassa a ideia do urbano apenas como local do consumo. De acordo com Lefebvre, no atual estágio do capitalismo faz-se necessário, para sua manutenção e para a reprodução ampliada, o domínio também das relações sociais de produção. Dessa forma, o capitalismo usa a organização do espaço a seu favor como forma de manter as condições gerais das relações e estruturas produtivas.

Nessa linha, Lojkin (1981) reconhece a cidade como *locus* fundamental da reprodução da força de trabalho e palco de diversos atores, destacando o papel dualista do Estado que, ao fazer a distribuição espacial e social dos equipamentos e serviços urbanos, atua não sob a ótica do bem-estar social e, sim, de acordo com o interesse dos capitalistas no sentido de manutenção das condições de reprodução ampliada do capital.

Nesse interim, as políticas públicas contribuem para a produção do espaço, mas também para a segregação espacial, ao promover a expansão ou retração da malha urbana,

oferta de infraestrutura, serviços e habitação, em determinada direção ou local em detrimento de outra.

Para Vieira e Melazzo (2003), a segregação sócio-espacial apresenta-se como um processo de acesso desigual das diferentes classes à cidade, com diferenciados consumo e utilização dos meios ou bens de consumo coletivo, como também com relação a sua localização espacial – ricos de um lado e pobres do outro.

Provavelmente, o maior avanço ocorrido no campo da ciência da geografia em todos os tempos tenha sido a consciência e a recente difusão da ideia (Lefebvre, Harvey, Gottdiener e tantos outros) de que o espaço social – no nosso caso, o espaço urbano – é socialmente produzido, ou seja, não é dado pela natureza, mas é produto produzido pelo trabalho humano. A partir dessa concepção do espaço social, e só a partir dela, foi possível inserir seu estudo na lógica do materialismo histórico, da dominação e do conflito de classes (VILLAÇA, 2008, p.44).

Para Topalov (1979, p. 9), a cidade “constitui uma forma de socialização capitalista da força de trabalho”, tendo, para o capital, um valor de uso, pois é em si também uma força produtiva, ao concentrar, espacialmente, as condições gerais de produção do sistema capitalista, desde a produção até a circulação do capital, mas também a reprodução da força de trabalho:

Este sistema espacial constitui um valor de uso específico diferenciado do valor de uso de cada uma de suas partes consideradas separadamente; é um valor de uso complexo que nasce do sistema espacial, da articulação no espaço de usos elementais (TOPALOV, 1979, p.9, tradução nossa).

Algumas dessas partes da cidade são mercadorias, notadamente produtos imobiliários, negociados livremente e independentemente um dos outros e, como qualquer outra mercadoria, têm como objetivo o lucro. Mas, como problematiza Topalov (1979), há outros elementos do espaço urbano que, apesar de fundamentais para a comercialização das mercadorias imobiliárias (os apartamentos, as salas comerciais, os *shoppings centers*), o capital privado não produzirá, dada a dificuldade de lhes atribuir valor de troca.

Estes elementos serão fornecidos pelo capital público – entendido aqui como capital estatal e capital social – e representam um acúmulo de investimentos do Estado nas cidades

por meio de melhorias na acessibilidade, infraestrutura, transportes, mas também pelas decisões e movimentos coletivos que criam valores de uso para determinadas localidades.

Dessa forma, expõe Topalov (1979, p.9), a urbanização capitalista constitui-se em múltiplos e contínuos “processos privados de apropriação do espaço”. Ao capital não interessa a produção dos elementos de valor de uso complexo, pois não são rentáveis, mas de fato, busca apropriar-se, capitalizar, mercantilizar o caráter não reproduzível e monopolizável dos efeitos úteis da aglomeração, por meio das rendas de localização, criando estratégias de obstaculizar a fruição dessas localizações pela classe trabalhadora.

O Estado surge, então, como fornecedor desses elementos de uso complexo, constituídos pela infraestrutura viária, de transportes e também dos equipamentos de uso coletivo.

Para Topalov (1979, p. 28), a ação do Estado também se dá no sentido de possibilitar e subsidiar a reprodução da força de trabalho, pois o “capitalista compra a força de trabalho que precisa para produção de mais-valia”, dá ao trabalhador o suficiente para viver hoje, e não amanhã, cabendo ao Estado corrigir “os efeitos negativos do livre jogo de interesses particulares”, sendo responsável pela “redistribuição de uma parte do produto social”. Essas ações inserem-se em um processo ideológico de dominação das elites sobre a classe trabalhadora, pois, como alertado por Lojkine (1981), a ação do Estado apresenta-se controlada pela classe dominante.

Conforme expõem Sposito (1994) e Nicolau (2008), a intensificação de divisão social do trabalho, condição básica ao capitalismo, encontrou na cidade o lócus desse processo de intensificação e reprodução. A cidade, então, passou a obedecer a uma lógica de expansão territorial voltada para a reprodução ampliada do capital, incorporando continuamente o solo rural ao urbano, substituindo usos menos rentáveis por outros mais rentáveis.

A urbanização segundo Harvey (2013) é um fenômeno de classe, e está intimamente ligada ao capitalismo, pois, para que haja a urbanização, é preciso mobilizar a produção do excedente, da mais-valia e, continuamente, reinvesti-la para produção de mais-valias, ampliando a reprodução do capital: “a perpétua necessidade de encontrar territórios férteis para a geração do lucro e para seu reinvestimento é o que molda a política do capitalismo” (HARVEY, 2013, p. 24).

Diretamente associadas à produção excedente, as cidades serviram historicamente como lócus do reinvestimento do lucro capitalista e, para que esse, assim, pudesse reiniciar o processo da acumulação (necessário à manutenção do sistema).

A esse mecanismo, explica o autor, prestaram-se as obras de Haussman em Paris na segunda metade do século XIX. Por meio da abertura de largas avenidas, obras de infraestrutura e reestruturação de bairros inteiros, o urbanista visionário mantinha a estabilização social com a absorção do excedente de mão-de-obra na construção e, ao mesmo tempo, movimentava as instituições financeiras através dos capitais de empréstimo. O resultado de toda essa movimentação foi a fundação de um novo estilo de vida: “Paris – a cidade luz” (HARVEY, 2013).

Da mesma forma, a suburbanização das cidades americanas, efetivada em todo o país após 1945, serviu como lócus do capital excedente. Todo o investimento feito na construção de novas rodovias, transformação da infraestrutura e expansão para os subúrbios, veio acompanhado de um pacote de produtos e consumo que ia desde geladeiras e televisores a automóveis e hipotecas. Surgia o *american way of life*.

Assim, Harvey (2003, p.7) destaca o que chama de força criativa do capital, capaz de derrubar convenções, manipular informações, leis e, se necessário, criar novos estilos de vida: “A qualidade da vida nas cidades virou uma mercadoria, num mundo onde o consumismo, o turismo e as indústrias culturais e do conhecimento se tornaram aspectos importantes da economia urbana”. É a cidade para quem tem dinheiro para tê-la, apenas para esses:

Vivemos, cada vez mais, em áreas urbanas divididas e propensas a conflitos. Nos últimos trinta anos, a virada neoliberal restaurou o poder de elites ricas. Catorze bilionários surgiram no México [...], ao mesmo tempo em que a renda dos pobres tinha estagnado ou diminuído. Os resultados estão indelevelmente gravados no espaço das nossas cidades, que cada vez mais consistem de fragmentos fortificados, condomínios fechados e espaços públicos privatizados, mantidos sob vigilância constante. Em especial no mundo em desenvolvimento, a cidade, como escreveu o urbanista italiano Marcello Balbo, *está se partindo em fragmentos diferentes, com a aparente formação de “microestados”*. Bairros ricos dotados de todo tipo de serviços, como escolas exclusivas, campos de golfe, quadras de tênis e segurança particular patrulhando a área 24 horas, convivem com favelas sem saneamento, onde a energia elétrica é pirateada por uns poucos privilegiados, as ruas viram torrentes de lama quando chove, e a norma é a moradia compartilhada. Cada fragmento parece viver e funcionar de forma autônoma, aferrando-se firmemente ao que conseguiu agarrar na luta diária pela sobrevivência. (HARVEY, 2013, p.7).

Desta forma, o capital mercantiliza as qualidades urbanísticas dos diferentes espaços na cidade e define quem poderá usufruir dos mesmos.

1.2 ASPECTOS ECONÔMICOS DO MERCADO DE TERRAS: COMO UM BEM SEM VALOR PODE TER UM PREÇO

Como um bem sem valor pode ter um preço? A questão pode parecer estranha, mas ao analisar-se como é construída, na visão marxista, a teoria econômica do sistema capitalista, que hoje rege todas as relações sociais do mundo ocidental, aquilo que originalmente causa estranheza, passa a ter sentido e torna-se fundamental na questão conceitual e ética da recuperação das mais-valias fundiárias.

Segundo a teoria neoclássica, o preço é o ponto de equilíbrio entre ofertantes e demandantes na troca de mercadorias mediante uma quantia em dinheiro, já que, em sua interpretação, as relações entre ofertantes e demandantes são regidas pelo mercado e tenderiam à estabilização, ou seja, frente a um aumento na demanda, mesmo que inicialmente os produtos sofressem incrementos de valor, dado o risco de escassez, logo outros capitalistas investiriam na produção daquele determinado bem, reequilibrando o mercado.

Vale lembrar que, a teoria neoclássica (ou marginalista) sustenta, como pressuposto, um mercado de concorrência perfeita, caracterizado pela impessoalidade, transparência, homogeneidade de produtos, atonicidade do mercado e possibilidade de mobilidade de recursos (como o não monopólio da matéria-prima), o que conspira para um constante equilíbrio entre oferta e procura e, assim, a estabilização de preços.

Outro elemento presente na economia neoclássica é o conceito da elasticidade da demanda. Segundo esse princípio, o consumidor, ao defrontar-se com a mudança na qualidade, quantidade ou preço ofertado de um determinado produto, pode fazer a opção de utilização de substitutos a esse produto. Se há substitutos perfeitos, a elasticidade da demanda seria infinita.

Não obstante, não é isso que acontece no mercado de terras. Segundo Topalov (1979), para os economistas marginalistas, essa peculiaridade da mercadoria “terra”, urbana ou rural, reside no fato de que se trata de um mercado de concorrência imperfeita, pois:

(i) não é transparente - os agentes não tem acesso uniforme às informações de oferta e às demandas alternativas;

(ii) não é substituível - não se transporta um terreno, assim, não há possibilidade de substituição total (com as mesmas características) de um terreno por outro, ou seja, a demanda é inelástica;

(iii) o mercado não é atomizado - o fato de não ser transportável leva a uma situação oligopolista.

Além disso, de acordo com a teoria marxista, um produto só tem valor porque a sua existência requer esforço, dedicação e investimento, ou seja, há uma relação direta entre o valor e o tempo socialmente empregado na produção de uma mercadoria. Desse modo, a composição do valor de um produto pode ser resumida na seguinte fórmula:

$$D = MP + FT / P / M' - D'^3$$

O capital (D) investido na produção de uma mercadoria divide-se, sendo transformado em meios de produção (MP) e pagamento da força de trabalho (FT) que, acrescido de taxa de lucro ou de exploração, que é a mais valia (P), gera um produto M' que, posto no mercado e trocado por dinheiro (D'), permite ao capitalista inicial acumular a mais-valia e reiniciar o ciclo de produção e da constante acumulação. O D' é o preço de produção.

Aqui está o cerne da questão do preço: a terra não é fruto do trabalho humano, não pode ser produzida em uma fábrica; é algo produzido pela natureza; logo, não há trabalho social envolvido em sua produção, ou seja, não tem valor. Todavia, por pior que seja sua localização ou características, ela tem, de fato, um preço.

Como expõe Jaramillo (2003), esse mecanismo, que atribui um preço à terra, é explicado na economia clássica pelo princípio da capitalização da renda. O autor explica que, para que o proprietário possa capturar uma parte do valor da produção, é preciso que o controle jurídico sobre o terreno possibilite exercer controle sobre uma determinada característica da terra (seja técnica, jurídica, extra-econômica) que não seja reproduzível pelos investidores. Essa característica deve afetar a formação do preço do produto final, permitindo ao capitalista obter rendimentos extras, gerando concorrência/disputa entre os mesmos para a apropriação desses lucros.

Essa relação pode ser exemplificada com um modelo bem simples: imaginemos duas glebas agricultáveis – Gleba A e Gleba B. A gleba A é mais fértil que a Gleba B; dado o mesmo investimento inicial (MP + FT), o produtor conseguiria obter maior renda (P). É o controle sobre a possibilidade desse lucro que faz com que o proprietário exija receber parte dessa renda, estabelecendo um preço para a utilização da terra, que é proporcional a esse rendimento.

Suponha ainda que a Gleba A conte com vantagem extra de localização. Essa vantagem permitiria ainda mais a redução dos custos de produção, pois há menores custos de transporte da mercadoria. Novamente o proprietário realiza uma operação de capitalização da

³ Adaptado de Topalov, 1979, p.81.

renda e lhe atribui outro valor, maior que o primeiro. Tanto a fertilidade das terras quanto a melhor localização são condições que os capitalistas não podem reproduzir espontaneamente e têm uma repercussão econômica que se solidifica no preço da terra. A terra A tem uma vantagem diferencial em relação a B.

É importante ressaltar que, para Jaramillo (2003), o proprietário de terras é um agente passivo, ou seja, não contribui para a criação do valor do qual se apropria, o que leva muitos autores a questionar a legitimidade social desse agente, que recebe algo da sociedade que não está acompanhado de nenhum aporte real de sua parte.

Essa situação altera a fórmula capitalista tradicional:

$$D = T + MP + FT / P / M' - D'^4,$$

em que **T** é o preço a se pagar para usar a terra.

A terra é um bem escasso e, ao mesmo tempo fundamental, a todas as atividades humanas, seja agricultura, implantação de uma planta fabril ou existência das cidades e todos os seus subprodutos, pois qualquer uma dessas atividades necessita desse elemento, seja como suporte espacial, seja como elemento de produção. Na agricultura, por exemplo, o solo é um dos elementos de produção. O produtor lança as sementes no solo, recolhe e vende a mercadoria, voltando a semear no mesmo espaço, mantendo o ciclo produtivo e de circulação. A indústria por sua vez, diferente da agricultura, usa a terra apenas como lócus para instalação do parque industrial (TOPALOV, 1979).

Nas cidades, em especial na produção imobiliária, Topalov (1979) explica que o mercado monopolista, gerado pela característica de não reprodutibilidade associada à propriedade privada, acaba por criar um obstáculo ao ciclo de produção, pois, diferente dos produtos da agricultura e da indústria, a mercadoria imobiliária (sejam imóveis comerciais ou habitação) necessita de uma nova fração de terreno a cada novo ciclo de produção.

Assim, as rendas da terra nas cidades assumem um valor ainda mais expressivo, pois, frente a uma demanda sempre crescente, há sobre a terra urbana uma pressão de valorização constante (embora fatores como degradação urbana e/ou ambiental, restrições legais e crises econômicas possam provocar desvalorização).

Devem-se considerar os conceitos desenvolvidos por Marx quanto às rendas para as áreas rurais, como a renda diferencial tipo I – em que investimentos similares dadas diferentes condições produtivas (como a fertilidade e produtividade) geram rentabilidades; renda

⁴ Adaptado de Topalov, 1979, p. 84.

diferencial tipo II – que está associada ao aumento dos investimentos do capitalista, que pode ampliar a produção uma vez pressuposta a prévia existência da renda diferencial tipo I; a renda absoluta – que está relacionada ao fato da simples existência da propriedade da terra, sendo o montante mínimo que se paga pela terra por pior que seja, sob o risco do proprietário, graças ao seu controle jurídico sobre ela, retirá-la do processo produtivo. À renda absoluta sobrepõem-se todas as outras rendas. Já a renda de monopólio, conforme a síntese de Pastore (1984), surge apenas nos tipos de produção que exijam um terreno especial. Assim, deriva-se do preço que alguns indivíduos estejam dispostos a pagar para consumir determinados produtos produzidos exclusivamente naquele tipo especial de terreno.

Todos esses tipos de renda são identificáveis e potencializadas no espaço urbano, onde, conforme a complexidade social, a quantidade de atores e as atividades envolvidas, essas rendas tornam-se complexas e transmutam-se em outros tipos de renda.

1.2.1 Rendas do Solo Urbano

1.2.1.1 Rendas primárias diferenciais tipo I e II

As rendas primárias diferenciais tipos I e II, conforme expõe Jaramillo (2003), estão diretamente ligadas à construção como processo produtivo.

A renda primária diferencial tipo I corresponde às características de edificabilidade dos terrenos (declividade, características geomorfológicas), mas também às condições de infraestrutura urbana com a provisão de água, coleta e tratamento de esgoto e acesso por vias pavimentadas).

A renda primária diferencial tipo II também está ligada à edificabilidade do terreno, mas está associada a três outros elementos: (i) a tecnologia para construção em altura (que é mais cara que a construção térrea, ou seja, relaciona-se à capacidade de investimento do capitalista); (ii) a legislação urbanística que possibilita maiores índices de aproveitamento e (iii) a localização (que, dado o tipo e nível de urbanização, permite ao proprietário receber do usuário final o pagamento de um bônus para que este possa usufruir das vantagens dessa localização). Essas vantagens extras de localização são construídas coletivamente, podendo não ser meramente físicas, mas também subjetivas e culturais.

1.2.1.2 A renda absoluta urbana

A renda absoluta urbana refere-se à renda que poderia ser percebida pelo pior terreno urbano, aquele mais afastado dos serviços e das vantagens da urbanização ou que apresente as piores condições físicas. Por pior que seja, um terreno sempre terá um preço, e este é consideravelmente maior que o maior preço da terra rural da região. A magnitude da renda absoluta urbana influencia a formação de todos os outros terrenos urbanos, pois, como exposto anteriormente, assim como na terra rural, a ela sobrepõem-se todas as outras rendas urbanas.

Jaramillo (2003) explica que a renda absoluta urbana é alta principalmente nas grandes cidades e, considerando a realidade latino-americana quanto a não universalização das infraestruturas e serviços urbanos, surge um componente extra – a escassez –, implicando na elevada geral de preços, não só dos atendidos pelas redes e daqueles que poderão receber essa infraestrutura.

1.2.1.3 As rendas urbanas secundárias

As principais rendas urbanas secundárias são as: (i) renda secundária diferencial de comércio; (ii) renda secundária diferencial de moradia; (iii) renda secundária diferencial de monopólio de segregação e a (iv) renda diferencial e de monopólio industrial.

(i) Renda secundária diferencial de comércio:

Empiricamente é possível reconhecer, nas cidades brasileiras, localidades que têm características mais comerciais que outras. A instalação de determinadas atividades parece exercer um poder de atratividade, fazendo com que novas lojas ou serviços consolidem-se nesse entorno. Com o passar dos anos, é possível, inclusive, identificar uma setorização de produtos com regiões inteiras dedicadas a um determinado tipo de comércio. “Zonas” como a da “Rua 25 de Março” ou o bairro do “Brás”, ambas na cidade de São Paulo, o “Saara”, no Rio de Janeiro, são nacionalmente conhecidas pela pujança econômica e pelo fluxo de consumidores. Assim como é o caso de “Campinas” em Goiânia, “Avenida Rio Verde” e “Avenida Igualdade” em Aparecida de Goiânia. “Espontaneamente”, o consumidor, ao necessitar de determinado produto, direciona-se a essas localidades.

A mercadoria solo tem várias características únicas, entre elas está a relativa irreprodutibilidade, não tanto a dificuldade de criá-la como suporte físico de atividades em geral, mas pela dificuldade de repetir sua localização com respeito as outras atividades da sociedade. Por outro lado, os diversos demandantes de espaço concentram cada vez mais sua preferência em poucas localizações – como é notório nas cidades do mundo – a criação de localizações similares depende de um grande esforço coletivo muito lento e custoso, por isso a oferta de solo resulta inelástica, que dizer que estruturalmente é escassa (SCHECHINGER, 2005, p. 1, tradução nossa).

Existem fatores técnicos, como a acessibilidade, que são determinantes para a instalação da atividade comercial, mas, por si só, não são suficientes para explicar o surgimento dessas áreas nas cidades, que pode estar relacionado a outras questões, como a história e bagagem cultural das cidades: “Como se tem dito, isto responde a convenções coletivas que se impõe aos agentes individuais e que para eles operam como condicionantes absolutamente objetivas. Não são imutáveis, mas suas transformações têm pautas que também se impõe a as ações e estratégias individuais” (JARAMILLO, 2003, p. 24).

Nas atividades comerciais, a geração da mais-valia está na diferença do valor pago ao produtor e o preço repassado ao consumidor. Assim, a rotatividade de pessoas influencia na liquidez do negócio (ou magnitude da renda) e o posicionamento do estabelecimento nas proximidades da rota do público alvo potencializa a rotatividade e o retorno do capital investido.

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 produtos do trabalho humano, mas não podem ser reproduzidas por ele. Seus preços estarão, então, sujeitos às mesmas leis que elas (VILLAÇA, 2008, p. 37 e 38).

Conforme reitera Jaramillo (2003), essa característica de urbanização que atrai os consumidores a uma parte determinada da cidade não depende da vontade individual do capitalista/comerciante e não pode ser reproduzida por ele. Existindo concorrência, disputa dos investidores, o proprietário, então, utiliza a lógica da capitalização desse rendimento extra para estabelecer o preço do seu terreno.

O mesmo autor afirma que, por sua vez, o estabelecimento do preço do produto é feito considerando a pior situação de velocidade de retorno do capital.

(ii) - *Renda secundária diferencial de moradia*

O “habitar” é uma das funções mais importantes da cidade e também condição básica para a manutenção e reprodução da força de trabalho. Mas, a partir dessa demanda, sempre crescente, surge também oportunidade de um negócio capitalista. Como nas outras atividades urbanas, a habitação não atende sua função se tomada isoladamente; está vinculada a outras funções e usos urbanos, como o trabalho, transporte, lazer, serviços públicos de educação e saúde, entre outros. Assim como no comércio, quanto mais próximos dessas atividades de valor de uso, mais valorizados e desejados são esses terrenos.

Alguém já disse que quando se compra uma casa, compram-se duas coisas. Uma construção e todos os serviços que vêm com ela (água, eletricidade, esgotos, etc) e um *ticket* que dá acesso a toda a cidade, com um sistema de recursos. Claro que esse acesso variará [...] de um ponto a outro da cidade. [...] isso se aplica a qualquer outro edifício urbano, seja um cinema [...], seja um escritório. O mesmo não acontece com o acesso [...]. É impossível equalizar todos os lotes do ponto de vista dos tempos e custos de deslocamento, mesmo que a mais pobre das famílias tenha dois carros (VILLAÇA, 2008, p. 37).

Os proprietários, como nas outras formas de renda diferencial, apropriam-se dessa vantagem extra, pela qual os usuários estariam dispostos a pagar para morarem nos terrenos melhores, mais vantajosos, considerando as atividades complementares citadas. Aqueles que não têm condições para pagar por essas facilidades deslocam-se para os terrenos mais afastados, de preço inicialmente menor, mas acabam tendo que arcar com maiores custos de transporte (incluem-se nesse custo não só as passagens, mas também o tempo empregado nos deslocamentos casa – trabalho – escola).

Para Smolka (2013), a política de transportes funciona como financiamento público à reprodução da força de trabalho ao inserir no mercado terrenos mais distantes da concentração de serviços e trabalho. Afirma ainda que isso conduz a uma elevação geral nos preços, pois, no final, todos pagam o mesmo valor, qual seja, o maior. A diferença é que o usuário não percebe, pois o valor final a ser gasto com habitação é diluído ao longo dos anos no custo dos deslocamentos diários.

Conforme aponta Jaramillo (2003), essa renda apropriada pelos proprietários afeta os capitalistas como um todo, pois o custo da reprodução da força de trabalho nivela-se por sua maior magnitude e é item fundamental na determinação do salário que, por sua vez, é componente chave na determinação do preço final dos produtos.

(iii) - *Renda secundária diferencial de monopólio de segregação:*

Segregação “é um processo segundo o qual diferentes classes tendem a se concentrar cada vez mais em regiões gerais ou conjunto de bairros da metrópole” (VILLAÇA, 1998, p.142) e é uma característica marcante da cidade capitalista, tendo forte influência na dinâmica urbana (ABRAMO, 1988).

Para Villaça e Melazzo (2003) a segregação deriva da luta de classes ou de grupos sociais por uma localização, sendo um processo dialético em que a definição de um grupo ou classe por uma localização define a posição do outro grupo: “O resultado dessa disputa, que articula e desarticula, ao mesmo tempo, gera um processo de segregação socioespacial que cada vez mais procura separar ricos e pobres” (VIEIRA E MELAZZO, 2003, p. 169).

De acordo com Lefebvre (1976 *apud* CORREA, 1995, p. 65) “a reprodução das relações sociais de produção constituiu o papel mais importante que a organização espacial da cidade está destinada a cumprir: e é via áreas sociais segregadas que isto pode ser implementado”.

No entanto, Jaramillo (2003) explica que esta é uma das contradições do sistema capitalista. Perante a lei, todos os cidadãos são iguais e têm os mesmo direitos, e poderiam, assim, usufruir de todos os recursos das cidades, entretanto a presença de classes sociais com distintos níveis de acesso ao espaço é inegável e o capitalismo desenvolve mecanismos para afirmar a posição de indivíduos e grupos de indivíduos na pirâmide social:

o ‘gasto conspícuo’ é o mais conhecido, e consiste naqueles consumos que fazem os indivíduos não para satisfazer uma necessidade “natural” (se é possível falar nestes termos) mas para fazer evidente que se tem rendimentos necessários para incorrer nesses gastos, e por tanto, que se pertence a determinado grupo social. A diferenciação se estabelece precisamente mediante a exclusão através da solvência: quem não possui esse nível de renda não pode arcar com esses gastos, o que faz com o mesmo consumo se converta em sinal de nível social (JARAMILLO, 2003, p. 26, tradução nossa).

Para Jaramillo (2003), é por meio do mecanismo da solvência (ou capacidade de pagamento) que se dá a segregação no espaço urbano, onde, a partir da decisão locacional de grupos de maiores rendimentos, automaticamente ocorre a exclusão dos indivíduos ou grupos de menores rendimentos. Aqueles que querem morar em determinado lugar devem pagar o sobrepreço, uma espécie de imposto privado pela diferenciação social.

Para Villaça (2008), a segregação urbana só pode ser compreendida se for articulada explicitamente com a desigualdade – econômica e política – que caracteriza nossa sociedade e nossas metrópoles, cidades grandes e médias. Afirma ainda que daí decorreria a segregação sócio-espacial como “um mecanismo espacial de controle da distribuição da infraestrutura urbana (aquela cuja fruição não depende de deslocamentos) e do tempo de deslocamento dos habitantes urbanos e, por meio dele, da dominação” (VILLAÇA, 2008, p. 288).

Estatisticamente o nível ou estrato social dos bairros está associado à diferenciação do preço dos solos (JARAMILLO, 2003). Considerando as palavras de Villaça (2008), isso ocorre porque a classe dominante possui vantagens na aquisição e escolha das melhores localizações, reservando aos pobres o pior, as piores localizações.

(iv) - *Renda diferencial e de monopólio industrial*

Segundo Jaramillo (2003), a existência da renda diferencial deriva da aptidão que algumas porções do espaço urbano têm para implantação de plantas fabris. Apesar de envolver grandes capitais, a magnitude da renda do terreno industrial não é alta. A necessidade de utilização de grandes porções de território normalmente faz com que o capital industrial busque terrenos periféricos, pois o que importa a esse tipo de capital é a proximidade das aglomerações urbanas, e não necessariamente estar inserida dentro do tecido urbano mais adensado. Além do mais, atividades industriais podem ser incômodas a outras atividades, o que constitui um dos motivos para as restrições legais a sua instalação no espaço urbano. Essa situação pode gerar certa escassez de terrenos aptos a abrigar essa atividade. Daí surge a renda de monopólio industrial

1.2.2 Os agentes e a formação do preço da terra

Conforme aponta Corrêa (1995), os atores que constroem o espaço urbano capitalista são agentes sociais concretos com atuação complexa e intrincada aos processos de “acumulação de capital, das necessidades mutáveis de reprodução das relações de produção, e dos conflitos de classe que dela emergem” (CORRÊA, 1995, p.11).

A atividade desses atores reorganiza constantemente o espaço urbano de acordo com os seus interesses, adotando práticas diversas desde alterações de uso, conversões de terras rurais em terras urbanas, cooptação de agentes públicos, manipulação da máquina estatal,

expansão fragmentada da cidade até a indução ao consumo e a inovação imobiliária (CORRÊA, 1995; ABRAMO, 1988).

Na classificação de Corrêa (1995), identificam-se cinco atores urbanos:

- (i) os proprietários dos meios de produção (indústrias ou estabelecimentos comerciais) - este grupo é altamente demandante de espaço, cuja terra deve cumprir dupla função: suporte físico e requisito locacional (acessibilidade viária, regulamentação urbanística ambiental favorável àquela atividade, fluxo populacional);
- (ii) os proprietários fundiários – atuam no sentido de obter a maior renda possível sobre os seus terrenos, garantida pelo direito à propriedade privada, um dos pilares do sistema capitalista;
- (iii) os promotores imobiliários - este grupo pode ser subdividido em outros agentes que atuam na incorporação imobiliária, no financiamento do produto, na construção, nos projetos e comercialização;
- (iv) o Estado – agente fundamental na construção do espaço, seja como construtor, consumidor de espaço e fornecedor de infraestrutura, seja como garantidor/criador “das condições de realização e reprodução da sociedade capitalista” (CORRÊA, 1995, p. 26);
- (v) os grupos sociais excluídos – representados pela imensa massa de trabalhadores que não possui renda para pagamento de aluguel ou aquisição de moradia construída dentro do marco regulatório. É a demanda não solvável, aquela que não é atendida pelo mercado e manifesta-se no espaço nos assentamentos precários, periferias desassistidas e favelas instaladas em terrenos públicos ou privados.

Esses agentes sociais atuam sob a norma jurídica vigente que legitima a ação de cada um deles que, por vezes, é conflituosa, mas que tem, como denominador comum, a renda da terra cujo processo de formação de preço relaciona-se aos movimentos e manifestações produzidos por esses agentes.

1.2.2.1 A formação do preço do solo

À Renda Absoluta Urbana sobrepõem-se e combinam-se as outras rendas. O preço que aparece no mercado nunca é capitalização da renda recebida no presente pelo proprietário e, sim, a capitalização da renda mais elevada que o proprietário pode capturar.

Assim, para Jaramillo (2003), o preço do solo é a capitalização das diferentes rendas que suporta aquele terreno, ou seja, dada a melhor composição de usos reais e também as rendas potenciais (aquelas que o proprietário poderia receber em um futuro) e o/ou considerando o preço de antecipação (ou de expectativa).

O preço de antecipação é uma distorção da equivalência ou da relação quantitativa da renda recebida atualmente do solo urbano, em que o proprietário, frente a uma informação (privilegiada), sabe que essas rendas poderão se elevar no futuro e, com isso, eleva o patamar do preço do terreno, numa tentativa de apropriar-se dessa valorização futura: “Com a alienação (venda) dos direitos sobre o terreno permitirá ao novo proprietário realizar esse ganho previsto, o proprietário que está se desfazendo de seu terreno procurará antecipar a renda esperada na forma de renda fundiária virtual” (ABRAMO, 1988, p. 36-37).

A magnitude preço de antecipação “depende não somente da magnitude esperável dos incrementos futuros da renda (ou do preço do solo), mas da informação e das expectativas dos agentes econômicos envolvidos. É um fenômeno crucial para entender a formação do preço da terra” (JARAMILLO, 2003, p. 17, tradução nossa).

A estratégia de atuação dos capitais incorporadores pauta-se pela busca de antecipação de rendas fundiárias e suas decisões de investir orientam-se para as localidades urbanas onde podem realizar, hoje, rendas fundiárias que surgirão no futuro. No entanto, para que isso seja viável, devem alterar os padrões de ocupação das áreas onde decidiram atuar, pois, ao modificarem as características da localidade, alteram sua posição relativa na estrutura urbana e, conseqüentemente as rendas fundiárias (ABRAMO, 1988, p.37).

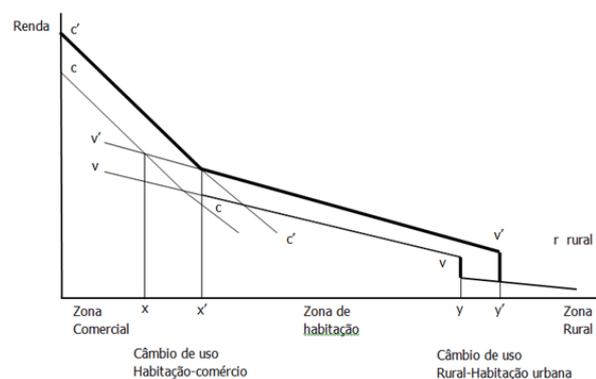
O preço dos solos pode sofrer influência de diversos fatores, mas há movimentos ou situações que afetam a generalidade dos preços dos terrenos urbanos e outros que atingem determinados terrenos ou porções do território. Na classificação analítica usada por Jaramillo (2003), tem-se:

- (i) movimento estrutural geral - corresponde a fenômenos estruturais gerais como o crescimento demográfico e o crescimento econômico, influenciando ascendentemente a magnitude do preço da totalidade dos terrenos e elevando a renda absoluta urbana;
- (ii) movimento conjuntural geral - está ligado a oscilações do mercado imobiliário, influenciando a alta ou a baixa do preço geral dos terrenos, ou em uma grande

extensão do território em um dado período de tempo. É o caso dos períodos de expansão ou contração do mercado construtor;

- (iii) movimentos estruturais particulares - consistem o efeito que transformações na estrutura urbana têm sobre alguns terrenos ou determinada região. Estão associados à mudança de usos, pois os preços correspondem à hierarquização de usos existentes na cidade. A alteração de usos pode corresponder a mudanças nas normas urbanísticas (pode corresponder à autorização de usos mais rentáveis, incrementos de potencial construtivo ou de densidades) ou manifestações de valores de uso em determinadas regiões da cidade (como o surgimento de um mercado de luxo em função da instalação de um determinado empreendimento). Alterações no perímetro urbano das cidades impõem uma abrupta elevação no preço dessas glebas, então tidas como áreas de expansão urbana. O incremento do preço se dá exatamente no momento em que há a mudança de uso, conforme pode ser observado no gráfico abaixo. A partir desse momento, o preço dos terrenos passa a obedecer aos movimentos estruturais gerais ou conjunturais (ver figura 02).

Figura 2 – Esquema gráfico do movimento dos preços



Fonte: Jaramillo (2003)

Segundo Furtado (1999), em ambientes instáveis, tanto economicamente quanto politicamente, a terra urbana, a propriedade, mostra-se como alternativa capaz de superar ou resistir às instabilidades, além de funcionar como aposentadoria em muitos casos. A confiabilidade desse tipo de investimento é aceito e adotado por todas as classes sociais. “Quem compra terra, nunca erra”, frase atribuída a Elias Bufaiçal⁵, um dos maiores loteadores

⁵ A frase ocupa a fachada de uma imobiliária em Goiânia.

de Goiânia, reflete essa confiabilidade na propriedade, que funciona como esteio para muitos grupos sociais.

Alguns autores têm se dedicado nos últimos anos à pesquisa sobre a atuação do mercado imobiliário e a formação do preço do solo urbano em todo o mundo. No Brasil, Pedro Jorgesen é um dos estudiosos do mercado de produtos imobiliários, cujo insumo fundamental é o solo urbano ou rural:

Os especialistas costumam dizer que os principais fatores determinantes dos preços do solo são a localização, a localização e a localização, o que parece suficiente para expressar sua primazia. Convém, no entanto, acrescentar o grau de escassez, a expectativa dos proprietários por usos mais rentáveis e a legislação municipal que define o uso e a edificabilidade legais (JORGESEN, 2008, p.56).

Tendo o solo urbano como um bem escasso, ou seja, que não pode ser produzido pelo trabalho humano, há sobre o mesmo grande pressão de valorização constante (apesar de que fatores como degradação urbana, restrições legais e crises econômicas possam provocar desvalorização). Atores ou demandantes com maior capacidade de pagamento têm vantagens/preferência na aquisição das melhores localizações.

Essa tendência de valorização constante dá origem a uma das práticas mais características do mercado de terras, em especial na realidade latino-americana: a especulação, que consiste na retenção do terreno, para apropriar-se das elevações de preços.

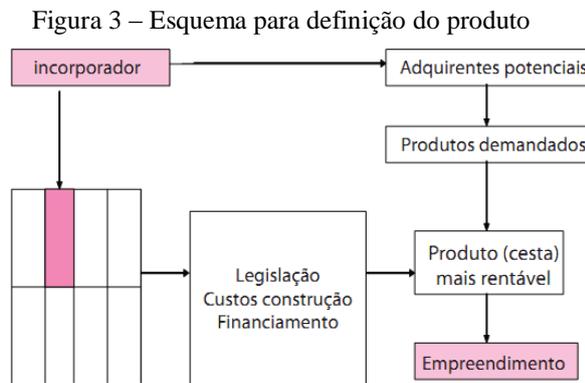
A especulação excessiva tende a elevar o preço dos terrenos de forma que o trabalhador comum tem pouca chance de acesso ao bem imobiliário inserido dentro do marco regulatório urbano, sendo impelido ao mercado informal ou ao comprometimento da renda com o pagamento de aluguel.

Uma questão muito particular do mercado dos bens imobiliários deriva da durabilidade do bem e do espaço construído que o envolve. Essa característica faz com que a propriedade vá se transmitindo sucessivamente a diversos atores com características e interesses diferentes. Para alguns desses atores o bem possui um valor de uso e para outros um valor de troca, ou mesmo, o bem que, em determinado momento, tinha valor de uso e passa a ter valor de troca, tornando-se um investimento.

Isto gera peculiaridades no comportamento dos demandantes, por exemplo, frente a dois imóveis que ofereçam condições de uso similares preferem aquele que apresente maiores expectativas de crescimento de preço no futuro; anima com frequência práticas de retenção de solo (JARAMILLO, 2003, p.11).

Não há um levantamento que estime a quantidade de imóveis pertencentes a famílias que agem sob a lógica da especulação, entretanto, empiricamente podemos afirmar que não é essa situação que caracteriza o especulador propriamente dito. Há de fato, uma classe de atores urbanos especializada em captar os incrementos de preço dos terrenos. Esse agente “busca adquirir um terreno a outro proprietário pagando um preço equivalente à renda capitalizada do uso atual, na expectativa de vendê-lo a um preço equivalente à renda capitalizada do uso futuro” (JORGESEN, 2006, p.61).

A especulação passiva é aquela em que o agente não promove nenhuma benfeitoria sobre o terreno, não exerce nenhuma ação produtiva, pois o terreno se valorizaria sem a sua presença. Muitas vezes a lógica de ação desses agentes envolve a corrupção e a cooptação de agentes públicos a fim de receber informações privilegiadas sobre a instalação de equipamentos públicos, privados ou infraestrutura, apropriando-se do excedente do preço de antecipação.



Fonte: JORGESEN (2008), in: Acesso à Terra Urbanizada (2008)

Dada à escassez de terrenos bem localizados, esse passa a ser um dos insumos de maior peso na composição dos novos empreendimentos (Figura 03). Segundo Jorgeesen (2008), essa situação faz com que a demanda solvável seja empurrada para a área de influência das centralidades secundárias e a demanda não solvável para outras zonas periféricas da cidade urbanizada (no caso dos países latino-americanos), onde geralmente faltam infraestrutura e serviços.

1.2.2.2 O Estado e a geração de mais-valias urbanas

Por mais-valias urbanas entendem-se, nesta pesquisa, os incrementos de valor da terra que vão sendo gerados no decorrer das diversas etapas de produção e reprodução presentes no processo de urbanização, entendidos como um processo permanente. Esse processo é conduzido (ou deveria ser) por meio da participação do Estado, de modo geral, e da administração pública em particular (FURTADO, 2006).

É perceptível a todos que o Estado é um dos principais atores do processo de construção do espaço urbano. Suas ações se dão em diversas frentes, desde a construção propriamente dita, ao fornecimento de infraestrutura e até a regulação/legislação urbanística, os investimentos em bens de consumo coletivo, a cobrança ou a isenção de impostos. A omissão do Estado, como por exemplo, no caso da não provisão habitacional de interesse social, também tem reflexos na formação do espaço urbano como, por exemplo, o surgimento dos assentamentos precários ou favelas.

Como expõe Lojkin (1997 apud VIEIRA E MELAZZO, 2003), o Estado tem papel determinante na organização do espaço urbano, mas sua atuação pode ser manipulada pela classe dominante. Conforme já foi exposto, os demandantes com mais solvência – a classe dominante – tem vantagens na escolha das melhores localizações, ou localizações mais rentáveis, e a ação do Estado tende a ser cumulativa sobre essas áreas, potencializando a obtenção de rendimentos extras.

Atuando como construtor, o Estado edifica os equipamentos comunitários que são espaços ou edifícios de uso e atendimento coletivo (escolas, unidades de saúde, creches, parques urbanos e praças), edifícios administrativos para uso do próprio Estado e pode produzir também moradias ou loteamentos inteiros. Essas operações, à medida que alteram e transformam a estrutura, introduzem mudanças nos preços dos terrenos e não somente naqueles lotes envolvidos no empreendimento do Estado, mas também naqueles que se relacionam espacialmente com eles (JARAMILLO, 2003). Essas mudanças não são necessariamente positivas; alguns usos podem provocar desvalorização dos terrenos como a construção de penitenciárias, cemitérios ou mesmo postos policiais e equipamentos de saúde. São equipamentos necessários que contribuem para a qualidade de vida da população, mas que costumam provocar desvalorização dos imóveis mais próximos.

Em processos de renovação urbana ou na construção de grandes equipamentos urbanos estatais, o fluxo gerado por esses novos edifícios costuma estimular o desenvolvimento econômico da região atraindo um público que já não se destinava para essas

regiões. A apropriação privada dessas mais-valias é questionável, pois os investimentos são fruto da contribuição de toda a sociedade. Assim, as mais-valias geradas deveriam retornar como novos investimentos, beneficiando a coletividade.

Entretanto, é na sua ação como promotor de infraestrutura que a influência do Estado nos valores dos terrenos fica mais perceptível. A abertura de novas vias, o fornecimento de água tratada, as redes de esgoto e, na realidade brasileira, a pavimentação asfáltica (com muito peso) interferem de maneira ascendente no preço dos terrenos.

Diferente do que se tem como senso comum, Jaramillo (2003) expõe que essa transferência de valor – dos investimentos públicos para a propriedade privada por meio do incremento dos preços dos terrenos – não se dá em termos exatos, ou seja, não é proporcional ao valor monetário das obras públicas.

Assim, em uma abstração teórica, Jaramillo (2003) afirma que, ao fornecer infraestrutura para esta ou aquela localidade, o Estado está produzindo uma diferenciação entre terra bruta e terra urbanizada, e a magnitude dos incrementos de valor seriam proporcionais não ao investimento feito, mas a rendas, valores e uso assumidos por esses terrenos, que, nas cidades, estão relacionados a fenômenos sociais e ao conceito de irreprodutibilidade.

Com isso pode-se dizer que a oferta de infraestrutura afeta, sim, os preços dos terrenos, porém não de forma homogênea; ao mesmo valor monetário, podem ser associadas altas de preço em diferentes proporções ou até mesmo inferior ao valor investido.

Para Furtado (2006), a visão limitada de que aqueles que recebem benefícios especiais devem devolver à coletividade os custos correspondentes a tais benefícios, desconsiderando o aspecto das decisões, nem sempre justas, para a (prévia) distribuição daqueles benefícios, compromete a própria noção de justiça distributiva, contida na ideia de recuperação pública de algo produzido socialmente e passível de ser apropriado privadamente.

Em contraposição à leitura das rendas diferenciais, Villaça (2008) aponta que, reconhecendo a cidade, o espaço urbano, como fruto do trabalho social, o produto gerado é a “localização”. O autor explica que a infraestrutura é produzida pelo trabalho humano, mas localizações, apesar de produtos do trabalho humano, não podem ser reproduzidas por ele. As localizações centrais são frutos de anos de reinvestimentos feitos pelo Estado (e também pela população) sobre uma determinada região. Sua reprodução exigiria a reprodução de toda a cidade. O proprietário da terra “sutilmente subtrai da sociedade, sob a forma de uma parte do valor criado pelo trabalho socialmente necessário, dispendido na produção do ambiente construído” (VILLAÇA, 2008, p. 36).

No entanto, a iniquidade de recursos para o provimento de infraestrutura, característica das cidades latino-americanas, gera, como argumenta Jaramillo (2003), um grau de escassez de terrenos equipados tão grave que a possibilidade de recebimento de infraestrutura, inclusive a viária, capaz de criar acessibilidade, reduz ou, ao menos, relativiza o peso da localização pura na composição do preço da terra: “Havendo especulação, há criação mercantil da escassez e o problema do acesso à terra e à habitação se acentua. [...] As carências em serviços alimentam a especulação, pela valorização diferencial das diversas frações do território urbano” (SANTOS, 1993, p. 95-96).

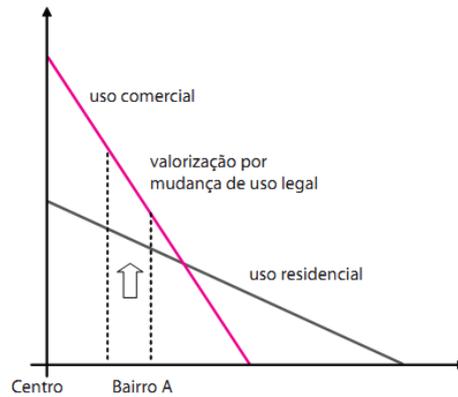
Outra vertente fundamental da ação do Estado no mercado de terras é seu papel como legislador e regulador dos usos urbanos.

O Estatuto da Cidade – Lei nº 10.257/01 – traz uma série de inovações legais de modo a contribuir para a construção de cidades mais democráticas e estabelece, como função do município, a elaboração do Plano Diretor Participativo, definindo-o como instrumento norteador da política urbana. O art. 2º do referido estatuto trata das diretrizes gerais para ordenação do pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, destacando-se:

- I - garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações;
- IV – planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente;
- VI – ordenação e controle do uso do solo.

A legislação urbanística, principalmente o zoneamento que trata diretamente da regulação de usos e densidades, tem efeito direto no preço dos terrenos. Mudanças que autorizam usos mais rentáveis da terra provocam valorização. A mudança de uso residencial para uso comercial, por exemplo, permite ao proprietário perceber rendas maiores por aquele terreno. (Figura 04).

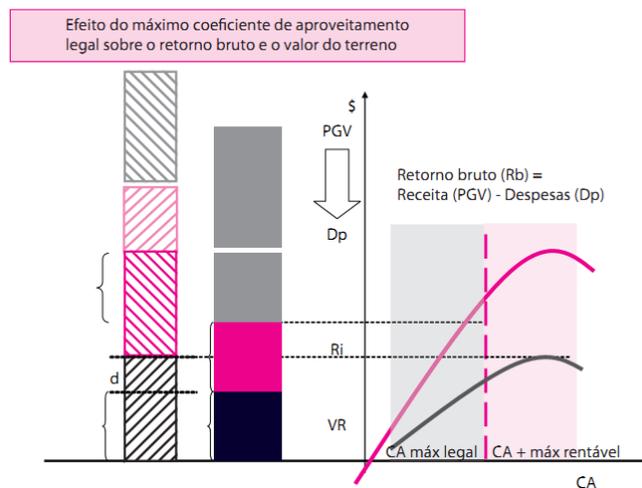
Figura 4 – Esquema de valor de terreno por uso e distância ao centro



Fonte: SMOLKA (2006) in: Acesso à Terra Urbanizada (2008)

É fundamental entender que, segundo a lógica capitalista, o uso a ser dado à terra será sempre aquele mais rentável, influenciado pelo mapa da escassez e pela disposição da oferta da terra, mas também sobre comportamentos coletivos (vantagens objetivas e subjetivas). Segundo a lógica da capitalização da renda e da demanda, o preço da terra é uma porção dessa rentabilidade ótima que o empreendedor imobiliário tem de pagar ao proprietário para que nela consiga desenvolver o empreendimento. Isso é importante porque aumentos de densidade, por meio da concessão de índices de aproveitamento maiores, ou a conversão de solo rural em urbano, por meio da extensão do perímetro urbano, têm reflexos imediatos no preço dos terrenos. Figura 05.

Figura 5 – Esquema de influência da legislação urbanística no valor do terreno.

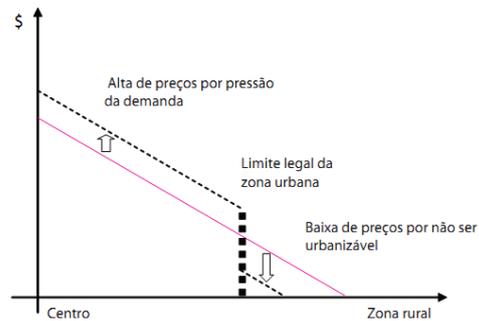


Fonte: JORGESSEN (2008), in: Acesso à Terra Urbanizada (2008)

Em qualquer uma das situações expostas, em que Estado participa como agente produtor de mais-valias fundiárias, não há a participação positiva dos proprietários na

valorização dos terrenos. Segundo Furtado (2006), o proprietário pode estar ausente em parte ou em todo o período de provisão e atributos urbanos ao seu terreno, o qual se valoriza do mesmo modo.

Figura 6 – Esquema de valor de terreno por uso rural e urbano



Fonte: SMOLKA (2006) in: Acesso à Terra Urbanizada (2008)

Novamente, é fundamental, para o entendimento do dever público na recuperação das mais-valias urbanas, recorrer ao art. 2º do Estatuto das Cidades:

- IX – justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização;
- XI – recuperação dos investimentos do Poder Público de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos.

Portanto, calcular o quanto os marcos regulatórios de uso do solo e os investimentos públicos em obras e infraestrutura influenciaram o preço dos terrenos urbanos é fundamental na orientação das políticas de recuperação social de mais-valias, o que pode contribuir para a justa distribuição de ônus e benefícios decorrentes do processo de urbanização a todos os habitantes da cidade.

2 A FORMAÇÃO DO ESPAÇO URBANO DE APARECIDA DE GOIÂNIA: DE ARRAIAL À METROPOLIZAÇÃO

A análise do espaço pode ser feita em diversas escalas: análise do espaço regional, metropolitano ou urbano, partindo do particular para o geral, do nacional ou mesmo global para o local. Nas tratativas de análise do espaço urbano, Villaça (1998, p. 19) alerta sobre o frequente equívoco sobre o “processo de urbanização brasileiro como sinônimo de (re) estruturação urbana” que, segundo o autor, trata-se, na verdade, de estruturação da rede urbana, do espaço regional, pois analisa o surgimento das cidades que são aqui “o elemento urbano das estruturas espaciais regionais”.

Reconhece-se, entretanto, que as alterações no espaço intra-urbano não estão totalmente dissociadas das transformações e da dinâmica urbano-regional, afinal novas cidades podem surgir como resultado dessa dinâmica. Entretanto, o que se pretende expor, conforme abordado por Villaça (1998), é que a lógica de análise desses dois espaços, o regional e o intra-urbano, não compartilham da mesma metodologia, dada a diferença de escala entre eles.

Neste capítulo apresentar-se-á Aparecida de Goiânia sob essas duas óticas: a de sua inserção regional, do surgimento do núcleo original na precária rede de cidades existente em um estado de Goiás ainda rural⁶ e sua posterior articulação com o eixo Goiânia – Brasília e o processo de urbanização brasileira; e a escala intra-urbana (ou urbana) na tentativa de ilustrar a formação do espaço urbano aparecidense por meio de seus elementos estruturadores, entre eles, a forte ligação com a cidade-polo, que fez com que o município recebesse por anos a alcunha de cidade-dormitório. Segundo a lógica de formação do preço da terra urbana, é essa escala a mais adequada à explicação do tema, pois alterações na estrutura urbana produzem alterações nas rendas fundiárias:

Na medida em que a estrutura interna da cidade se altera, as “qualidades” dos terrenos urbanos se alteram, o que produz modificações no gradil das rendas fundiárias. O ganho fundiário é a resultante do processo de alterações das rendas o interior da estrutura urbana. As modificações na estrutura interna das cidades alteram os mapas de acessibilidade, produzindo mudanças nas rendas fundiárias urbanas. O ganho imobiliário fundiário urbano surge dessas alterações nos preços imobiliários, que são o reflexo monetário das mudanças de solo da cidade (ABRAMO, 1988, p. 79).

⁶ Rural lido como economia predominantemente de base agrária, sem sofisticação ou industrialização onde segundo Santos (1993) predominava a agricultura e pecuária extensiva.

O processo de planejamento urbano iniciado com a elaboração do primeiro Plano Diretor do município reconhece as subcentralidades surgidas durante o processo de formação de espaço urbano e estabelece estratégias de atuação que interferiram, como será mostrado posteriormente, no preço da terra urbana. Essas subcentralidades, no entanto, articulam-se muito mais com a cidade polo do que entre si, ou seja, dentro do território político-administrativo definido como o município de Aparecida de Goiânia.

2.1 A URBANIZAÇÃO BRASILEIRA E DO CENTRO-OESTE: O SURGIMENTO DO ARRAIAL DE APARECIDA

No processo de urbanização brasileiro é possível identificar diferentes fases que refletem os processos socioeconômicos da sociedade brasileira e sua inserção dentro da economia global e na divisão internacional do trabalho.

Segundo FARIA (1978), a análise do sistema urbano brasileiro deve ser do tipo estrutural e histórico, singularizando como a divisão do trabalho materializa-se no espaço urbano, associada às particularidades históricas do urbano brasileiro. Essa análise deve ser estrutural no sentido de analisar como a reprodução do trabalho, abordada em escala internacional ou “externa” (utilizando a expressão do autor), e nacional ou “interna” particularizam-se na formação do espaço urbano⁷, na especializando a reprodução da força de trabalho.

Em seus apontamentos, Pinto (2009) ressalta a importância da leitura das diferentes escalas de análise do espaço metropolitano e de como os diversos movimentos de um amplo espectro de atores influenciam na formação do espaço urbano. De acordo com a escala adotada e com objetivo proposto, cada incursão de pesquisa pode revelar as diversas dimensões espaciais existentes na urbe. Essa definição de análise, variando com recorte intra-urbano, regional, nacional ou global, permite qualificar as diversas cidades existentes e apurar com maior precisão o objetivo da pesquisa.

A contextualização histórica da leitura dessas cidades e territórios igualmente contribui para a precisão do produto, pois é preciso ter em mente que os referenciais, os parâmetros de comparação alteram-se tanto qualitativamente quanto quantitativamente à medida do desenvolvimento da sociedade:

⁷ Identifica-se aqui o equívoco apontado por Villaça (1998) quanto a formação da rede de cidades e formação do espaço urbano.

O nível de urbanização, o desenho urbano, as manifestações das carências da população são realidade a ser analisada à luz dos subprocessos econômicos, políticos e socioculturais, assim com das realizações técnicas e das modalidades de uso do território nos diversos momentos históricos. Os nexos que esses fatores mantêm em cada fase histórica devem permitir um primeiro esforço de periodização que deve iluminar o entendimento do processo (SANTOS, 1993, p. 11).

Assim, a periodização cumpre uma função didática e facilitadora no entendimento da realidade. No entanto, para atingir uma classificação por período, faz-se necessário um grande esforço de pesquisa empírica sobre o objeto, pois é fundamental partir do todo, de uma leitura macro que se assemelha a um sobrevoo, relatando e listando os dados que foram encontrados, os episódios de relevância histórica, a (in)evolução econômica e social, ou seja, índices das mais diversas sortes, mapas e outras representações para, daí, identificar períodos mais ou menos homogêneos, classificar e sistematizar as informações reunidas. Posto assim, o pesquisador dedica-se a interpretar os fatos ocorridos e os seus desdobramentos no período posterior.

Conforme expõe Santos (1993), o Brasil rural sofreu um forte movimento de urbanização após o fim da Segunda Guerra Mundial. O crescimento demográfico que induziu essa urbanização amparou-se no incremento da taxa de natalidade associado à diminuição da mortalidade, obtida através dos avanços sanitários e da melhoria da qualidade de vida em geral.

Nesse período, entre 1945 e 1980, Faria (1991, p.102) afirma que a sociedade brasileira sofreu profundas alterações estruturais, deixando para trás a economia majoritariamente agroexportadora para uma “complexa e intrigante sociedade urbano industrial”, tornando-se “uma das maiores economias contemporâneas”.

A modernização vivida em todo país imprimiu outra dinâmica ao processo de urbanização, notadamente nas décadas de 1960 e 1970, com mudanças não só quantitativas, mas também qualitativas. Na reatuação da divisão social do trabalho, as grandes cidades, já metrópoles, cresceram menos, mas surgiram cidades médias, amparadas na evolução dos meios de transporte e na ampliação do consumo (SANTOS, 1993).

Os números abaixo (tabela 1) mostram que, em 1950, apenas 36% da população brasileira vivia em cidades. No entanto, em 1980, o Brasil atingia população de mais de 82 milhões, ou seja, 4,36 vezes mais habitantes que em 1950, com um taxa de urbanização de 68%. Dessa população, 62,5 milhões de habitantes estavam em 501 centros urbanos com mais

de 20.000 habitantes e correspondiam a 76,3% da população urbana e a 51,6% da população brasileira”.¹

Tabela 1 – Crescimento da população urbana segundo as diversas grandes regiões – Brasil - 1950-1980

	1950	1980	1980/1950 (%)
Brasil	18.782.981	82.013.375	4,36
Norte	580.867	3.102.659	5,34
Nordeste	4.744.808	17.959.640	3,78
Sudeste	10.720.734	43.550.664	4,06
Sul	2.312.985	12.153.971	5,25
Centro-Oeste	423.497	5.246.441	12,39

	1960	1980	1980/1960 (%)
Brasil	32.004.817	82.013.375	2,56
Norte	983.278	3.102.659	3,15
Nordeste	7.680.681	17.959.640	2,34
Sudeste	17.818.649	43.550.664	2,44
Sul	4.469.103	12.153.971	2,71
Centro-Oeste	1.053.106	5.246.441	4,98

Fonte: IBGE. Adaptado de SANTOS, 1993.

O processo de urbanização atingiu todas as regiões brasileiras, sem dúvida, mas a magnitude desse índice no Centro Oeste é emblemática e o reflexo espacial desse movimento redesenhou o território goiano, a forma de organização e as relações sociais, econômicas e políticas das principais cidades do estado.

Para Santos (1993, p. 61), diferente do Nordeste, o Centro-Oeste tratava-se de um ambiente livre, quase sem infraestrutura e sem as amarras da velha urbanização, por isso mostrou-se aberto a novas tecnologias e inovações voltadas à construção de uma economia moderna e rentável, experimentando “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”.

O caso de Goiás é emblemático. Durante praticamente quatro séculos é, do ponto de vista da produção, um verdadeiro espaço *natural*, onde uma agricultura e uma pecuária extensivas são praticadas, ao lado de uma atividade elementar de mineração. Da construção de Goiânia, inaugurada nos anos 30, não se conhecem sistematicamente os efeitos dinâmicos. O novo urbano chega antes da modernização rural, da modernização dos transportes e do País, da modernização do consumo e, de modo mais geral, da modernização do País. Com a redescoberta do cerrado, graças à revolução científico-técnica, criam-se as condições locais para uma agricultura moderna, um consumo diversificado e, paralelamente, uma nova etapa de urbanização, graça, também, ao equipamento moderno do País e à construção de Brasília, que podem ser arrolados entre as condições gerais do fenômeno (SANTOS, 1993, p. 62).

No período de 1930 a 1960, o Estado investiu pesadamente em infraestrutura, notadamente em transportes com a construção de estradas, a fim de consolidar a integração do mercado nacional por meio de uma maior interdependência e complementaridade entre as regiões e o centro econômico do país, representado por São Paulo (ESTEVAM, 1997).

Esse quadro coincide com o programa nacional de Marcha para Oeste que visava a ocupação do vazio demográfico representado pelo Planalto Central, mas também a integração mercantil do território que, segundo Estevam (1997, p.76), definiram os novos rumos de Goiás. Para o autor, a compreensão dessa evolução estrutural passa, obrigatoriamente, pela instalação de Goiânia: “a imigração e a concentração econômica na porção sul do Estado, evolução dos meios de transporte, o surgimento de centros comerciais e acelerada urbanização regional” (ESTEVAM, 1997, p. 76).

Para Arrais (2007), a construção de Goiânia representava muito mais do que simplesmente a mudança da capital e ocupação do Centro-Oeste, era a inauguração de um novo pacto político-econômico-regional, cuja estratégia era anular politicamente as antigas oligarquias com a criação de uma nova centralidade regional sob o lema do “desenvolvimento”, “novo tempo” e “modernismo” (ESTEVAM, 1997, p. 98).

Foi ainda do momento anterior à integração regional e a modernização do território, em um quadro de inserção rural, que surgiu o arraial de Aparecida de Goiânia. Em 1920, a rede urbana do Estado resumia-se apenas a 49 municípios e uma população de 511.919 habitantes (PINTO, 2006).

O arraial situava-se no caminho entre Santo Antônio das Grimpas (hoje Hidrolândia) e Campinas, núcleos também anteriores à Goiânia. Como era de costume naquela época, os fazendeiros locais doaram terras (inseridas no território de Campinas) para formação do patrimônio da Igreja, representada pela Mitra Arquidiocesana de Goiás, a fim de cumprir dois expedientes: (i) formar um núcleo urbano religioso para apoio às famílias nas questões de comércio e educação e (ii) afirmar seu poder político na articulação econômica na região em torno do povoado.

Através do “patrimônio os fazendeiros fortaleciam seu poder, se posicionando como reguladores das relações sociais que se desenvolviam naquele território que fora fruto das suas intervenções” (PINTO, 2009, p. 82). Os herdeiros das famílias ditas pioneiras, donatárias dos quatro alqueires de terra iniciais, José Cândido de Queiroz, Abrão Lourenço de Carvalho, Antônio Barbosa Sandoval, João Batista de Toledo e Aristides Frutuoso ainda exercem influência nas decisões políticas de nível local, especialmente no tocante ao centro da cidade.

A data considerada como nascimento do município é 11 de maio de 1922, dia de realização da primeira festa em homenagem à padroeira do arraial, Nossa Senhora de Aparecida. O povoado organizou-se espacialmente em torno da igreja construída no local e que se mantém até hoje, incluindo os festejos em homenagem à padroeira. A característica de arraial rural perdurou até emancipação municipal realizada em 1963.

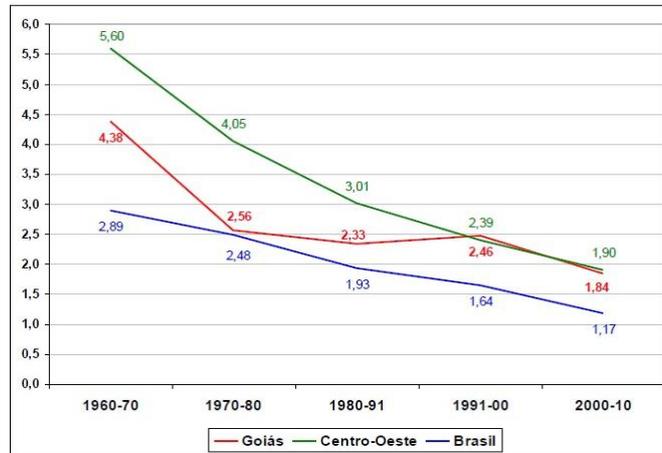
Goiânia, a nova e moderna capital planejada de Goiás, foi inaugurada em 1937. Em o Decreto-Lei Nacional no. 311, de 2 de março de 1938, que dispunha sobre a formação do território da nova capital, incluiu o arraial de Aparecida de Goiânia e Campinas nos perímetro urbano e suburbano de Goiânia.

A sombra da modernidade de Goiânia impôs à Aparecida uma situação de dependência administrativa e comercial da capital (MELO, 2002), sendo que, em 1947, a Lei Estadual nº 574 define Aparecida com cidade satélite de Goiânia. Em 1958, com a Lei Municipal nº 1295, torna-se distrito de Goiânia e, mesmo não tendo o apoio da população, teve no mesmo ano o nome alterado para Goialândia, via Lei Municipal nº 1406. (PEMAS, 2003)

Entre 1950 e 1960, a construção de Brasília, a pavimentação da BR-153 e o fluxo migratório no Estado cuja população passou, segundo dados IBGE (1960) de 423.497 habitantes em 1950 para 1.053.106 habitantes em 1960, teve rebatimento no incremento populacional e na ocupação do espaço urbano de Aparecida. Além do núcleo histórico, surgiram ocupações na região da Vila Brasília, bairro próximo à porção sul da capital. Em 1960, a população de Aparecida de Goiás (o nome recebido enquanto distrito) era de 3.199 habitantes.

Entre 1960 e 1970, Goiás atingiu um taxa de crescimento de 4,38% contra 2,89% da taxa nacional. Apesar da paulatina redução na proporção das diferenças das taxas de crescimento, tanto Goiás como todo o Centro Oeste continuam apresentando taxas de crescimento superiores à nacional. No Censo 2010, somente a população de Goiás – 6.003.788 hab. – era maior que toda a população do Centro Oeste em 1980 (ver figura 07). Segundo MOYSES (2011), a explicação para esse crescimento populacional em Goiás, mesmo com taxas de fecundidade e natalidade em queda, está no crescente fluxo migratório de população residente em outros estados.

Figura 07: Taxas de crescimento da população: Goiás, Centro-Oeste e Brasil – 1960-2010



Fonte:MOYSES, 2011

No âmbito desta pesquisa, é relevante salientar que a maior parte do crescimento populacional deu-se nas cidades, nos aglomerados urbanos (MOYSES, 2011), o que pressupõe uma pressão generalizada sobre o preço de novos terrenos urbanizados (legais ou não), serviços, infraestrutura e trabalho.

Ainda segundo o Censo 2010, do total da população goiana, 5.420.714 habitantes residem em cidades, atingindo uma taxa de urbanização de 90,30%. Desse total da população, 2.173.141 habitantes (36,20%) residem na Região Metropolitana de Goiânia (RMG).

Aparecida de Goiânia é o segundo maior município da Região Metropolitana de Goiânia (RMG), respondendo por 455.735 habitantes (20,97%). A contagem 2013 do IBGE aponta 500.619 habitantes e taxa de urbanização de 99,89%.

2.2 APARECIDA DE GOIÂNIA E A CAPITAL: PERIFERIZAÇÃO, FRAGMENTAÇÃO E METROPOLIZAÇÃO

Como foi exposto na passagem anterior, o surgimento da Aparecida de Goiânia é anterior ao de Goiânia, mas a relação funcional estabelecida a partir da fundação da capital não permite a análise da construção do espaço urbano aparecidense sem abordarmos o crescimento e organização da capital. Isso significa que os limites exploratórios não podem ater-se às fronteiras político-administrativas do município, mas deve atingir a cidade real, aquela que não distingue fronteiras, pois o fluxo da população, seja como força de trabalho ou consumidores, se articula e flui livremente em todo o espaço, subsidiado pela evolução dos transportes, em busca de emprego e consumo.

Conforme expõe Villaça (1998), não importam o tamanho ou importância na escala global ou nacional ou mesmo a inclusão de mais um município ou ser um tipo especial de cidades, as áreas metropolitanas são cidades:

Para a análise de qualquer aspecto das conurbações metropolitanas, convém destacar desde o início a seguinte questão: no Brasil, antes destas 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 encarregaram 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, 2008, p. 229, grifo nosso).

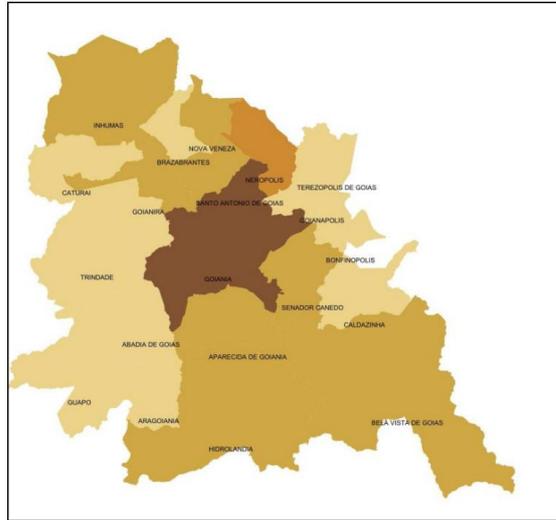
Para Arrais (2007, p. 145), a metropolização, citando exemplo da *Ilê de France*, envolve “centralização dos empregos e da produção [...] que acompanhou a concentração demográfica”, realidade que pode ser comparada à experiência brasileira, onde as políticas de fomento à industrialização provocaram a concentração econômica e demográfica, induzindo os processos migratórios (SANTOS, 1993; ARRAIS, 2013).

A metrópole é transformada em sujeito que exerce uma força centrípeta, influenciando, quando não determinando, as relações econômicas e sociais sobre o território nacional – este compreendido a partir de uma rede de cidades, não dos conflitos resultantes da produção do território. Todavia é uma força relacional, pois existem complementariedades de trocas comerciais e de força de trabalho entre a metrópole e outras cidades inseridas na mesma rede urbana (ARRAIS, 2013, p.146).

Com a construção de Brasília, o Centro Oeste passou a ligar-se ao resto do país através da recente infraestrutura de estradas tornando-se polo migratório (HADDAD, 2010), mas, como aponta MOYSES (2008), na década de 1950, antes mesmo da construção de Brasília, Goiânia já era um núcleo urbano expressivo, com uma população acima de 100.000 hab., sinalizando que tinha vocação e assumiria muito brevemente a condição de núcleo polarizador, o que de fato ocorreu⁸ (MOYSES, 2008, p. 201).

⁸ Encontraram-se algumas divergências nos dados populacionais da capital em diversos trabalhos analisados como PASTORE (1984), MORAES, (1991) e MOYSES (2008) e os dados informados como sendo dos Censos IBGE. Na “Sinopse do Censo Demográfico 2010” população informada para Goiânia em 1950 era de 53.389 hab e em 1960 de 153.505hab.

Figura 8 – Região Metropolitana de Goiânia, conforme alteração da lei complementar nº 78, de 25/03/2010



Fonte: SEPLAN in: MOYSES, 2011.

Dessa forma, de acordo com Arrais (2013, p. 151), na compreensão da formação territorial goiana, justifica-se o destaque do processo de metropolização, dada às características de Goiânia, nos seguintes aspectos: (i) cidade-capital planejada que “motivou o processo de migração e de valorização fundiária”, determinante nas condições de reprodução da mão-de-obra quanto à moradia, “especialmente nas áreas distantes dos perímetros planejados”; (ii) diferente de outras cidades, onde a industrialização se destaca, em Goiânia é o setor de “serviços, comércio e administração pública” que se destacam desde o início da cidade; (iii) o planejamento aplicado na capital deve ser encarado dentro dos “marcos políticos do processo de acumulação”.

Goiânia se firmava como polo migratório e centro comercial do Centro Oeste, oferecendo desde produtos têxteis a equipamentos agrícolas, pressionando o preço dos lotes urbanos, tendo sido registradas valorização de até 5000%, o que empurrou a demanda não solvável para as áreas mais distantes do centro da capital (PASTORE, 1984; ARRAIS, 2013).

Já em 1958, é possível identificar a aglomeração da Vila Brasília no extremo norte de Aparecida de Goiânia, junto à divisa com a capital, um princípio do que viria a se consolidar como conurbação antes mesmo da existência do município.⁹ Entre a aglomeração da Vila Brasília e o centro pioneiro, uma enorme área sem qualquer ocupação (ver figura 9 e 10).

Moraes (1991) aponta que, na expansão no sentido sul de Goiânia, que também atingiu o futuro município de Aparecida de Goiânia, é clara a ação de dois agentes: o empreendedor

⁹ A emancipação do município de Aparecida de Goiânia só ocorreu em 1963.

imobiliário e o Estado. Os empreendedores ditaram o ritmo da expansão com apoio e facilitação do Estado, manifestada por meio das ações e investimentos das agências ou concessionárias de serviços públicos, além do aparato legal disponibilizado. No entanto, para o autor, o apoio Estatal deu-se de “forma seletiva e coparticipante”, de acordo com a capacidade de *lobby* dos agentes imobiliários e se eles compunham o não o grupo de aliados: “Alianças e fragmentações são estabelecidas entre os grupos imobiliários e entre setores aliados ou concorrentes no aparelho estatal” (MORAES, 1991, p. 5).

A pressão pela abertura dos loteamentos estatais dada à elevação dos preços dos terrenos na capital, somada aos interesses dos grupos imobiliários, culminou na promulgação da Lei municipal nº 176, de 16 de março de 1950, que isentava os loteadores particulares da responsabilidade da execução de infraestrutura nos loteamentos, oportunizando rendimentos extras aos empreendedores. Surgiram 104¹⁰ novos loteamentos (ver Quadro 01 e Mapa 01), destes, 27 somente em Aparecida de Goiânia, ainda distrito de Goiânia, ocupando uma área total de 17.681.963,98 m² (MORAES, 1991)

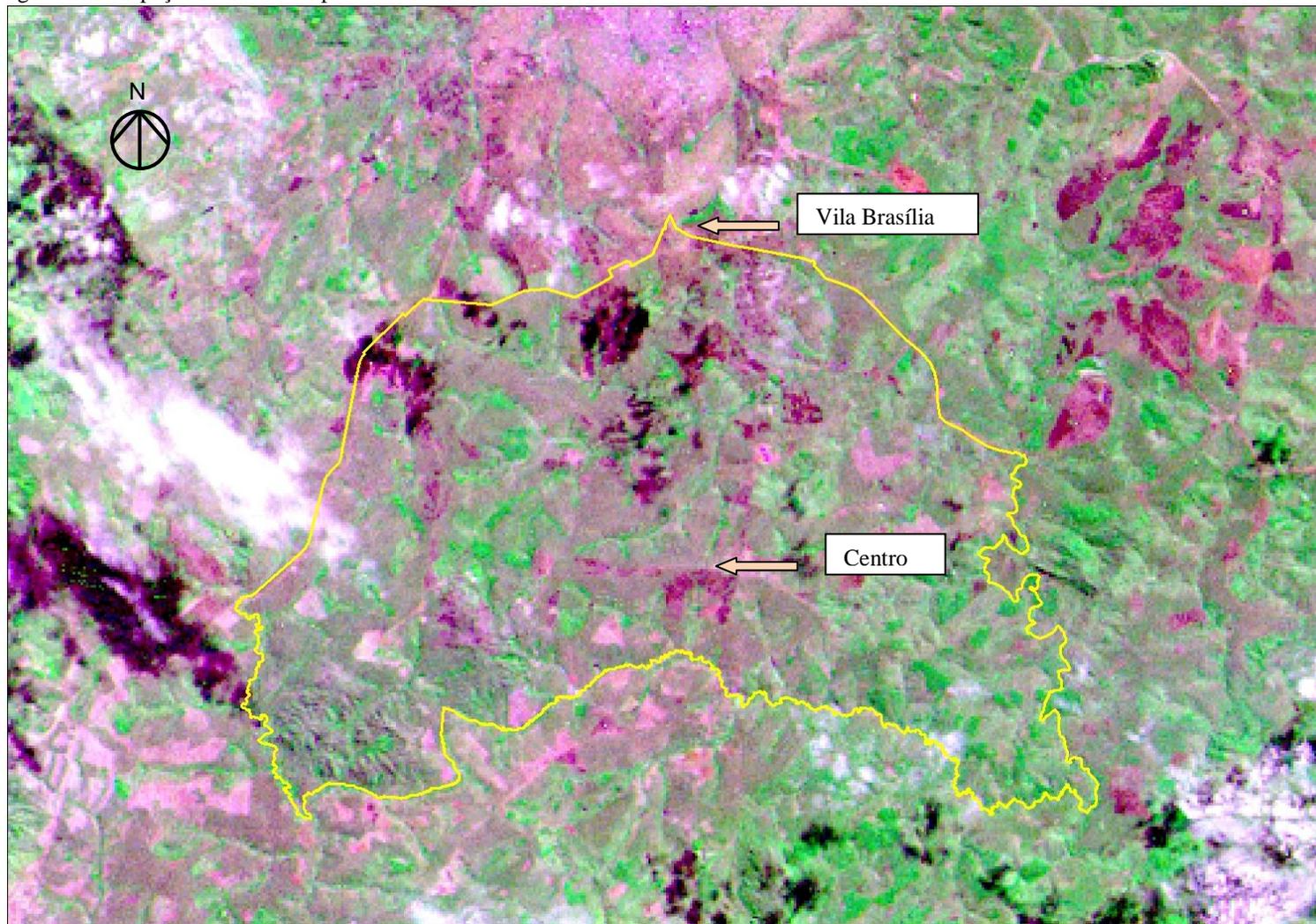
O mapa 01 mostra que os loteamentos não tinham conexão entre si, sendo um deles, o Jardim Itapoã (referência 19 – mapa 01), totalmente isolado. Não há registro se havia, ao menos, uma via de ligação entre esse loteamento e o Centro pioneiro ou a Vila Brasília, aglomerados onde havia registro de população residente.

A autorização de realizar loteamentos oferecida à iniciativa privada, além de descaracterizar o plano fez surgir lotes por todos os lados ao redor da malha inicial, dando início a uma das atividades econômicas mais importantes da década, a mercantilização de lotes (PASTORE, 1984, p. 74).

Importante frisar que, conforme apontado por PASTORE (1984, p. 110), a data de aprovação desses loteamentos não coincide com a data de mercantilização dos mesmos. Alertando que na época da realização de sua pesquisa “a maioria de seus lotes [desses loteamentos] [estavam] retidos na mão de seus proprietários esperando maior valorização”.

¹⁰ Há divergência entre o número de loteamentos nos trabalhos de MORAES (1991) e PASTORE (1984), que aponta 8 loteamentos promovidos pelo Estado e 106 pela iniciativa privada no período de 1950 a 1960.

Figura 9 – Ocupação urbana em Aparecida de Goiânia - 1973



Fonte: Satélite Land Sat 1 - imagem de 27/03/73
Cartografia digital: Leandro Gonçalves de Sousa

Figura 10 - Ocupação urbana em Aparecida de Goiânia - 1985



Fonte: Satélite Land Sat 5 Sensor TM - imagem de 04/05/1985
Cartografia digital: Leandro Gonçalves de Sousa

Quadro 1 – Loteamentos aprovados em Aparecida de Goiânia ,
1950 a 1963

ANO	REFERÊNCIA	NOME
1951	2	Jardim Bela Vista
1952	3	Vila Santa
1953	4	Vila Mariana
	5	Jardim Nova Era
	6	B. N. Sra. de Lourdes
1954	7	Vila Santos Dumont
	8	Parque Primavera
1955	9	Jardim Helvécia
	10	Bairro Ilda
	11	Cidade Satélite São Luiz
	12	Vila São Tomás
	13	Jardim Luz
	14	Vila Brasília
	15	Vila Real
16	Vila São Joaquim	
1956	17	Jardim das Esmeraldas
	18	Parque São Jorge
1957	19	Jardim Itapuã
	20	Bairro Santo Antônio
	21	Jardim Transbrasiliano
1960	22	Chácara Marivânia
	23	Chácara São Pedro

Fonte: Secretaria de Planejamento, 2013. Adaptado pela autora.

Os quatro itens pontuados nos últimos parágrafos: a fragmentação espacial, a retenção especulativa de terrenos, ausência de infraestrutura e a concentração de empregos e serviços na capital serão, como se explicitará no decorrer do texto, elementos constantes e estruturantes no processo de formação do espaço urbano aparecidense:

Esses novos bairros parcelados no distrito de Aparecida de Goiânia se concentravam na porção sul de Goiânia, apresentando assim maior relação funcional entre o distrito e a capital, porém como o tecido descontínuo em ambas: ocupação no centro histórico, fazenda e chácaras no interior do distrito e ocupação no seu limite com o município de Goiânia (PINTO, 2009, p. 89).

Entre 1960 e 1963, a lei municipal nº 1566 de 11 de setembro de 1959 proibiu novos loteamentos particulares.

A emancipação de Aparecida de Goiânia deu-se com a Lei Estadual nº 9.927, de 14 de novembro de 1963. Ficando estabelecidos os seguintes limites:

Começam no alto da Serra do Córrego Fundo, na Rodovia Estadual Bela Vista de Goiás – Goiânia; segue por esta Rodovia até seu cruzamento com a Rodovia Federal Goiânia – Itumbiara; segue por esta, rumo Goiânia até encontrar a rodovia estadual Goiânia – Rio Verde; segue por esta, rumo Rio Verde até encontrar a divisa do Município de Guapó (Lei Estadual nº 4927).

Os registros apontam 339 lotes no núcleo original e 18.585 lotes nos demais loteamentos contra apenas 1670 famílias. (PEMAS, 2003; MORAES, 1991). Aqui se agregam mais dois elementos que caracterizam a formação do espaço urbano em Aparecida de Goiânia: o baixo contingente populacional frente ao número de lotes existentes e os eixos viários representados pelas estradas intermunicipais.

Na proposta de periodização de Aparecida de Goiânia realizada por Pinto (2009), são identificados quatro fases do desenvolvimento do município: fase 1 – trata da origem do núcleo pioneiro; fase 2 – 1935-1963 – caracterizada pelo entrelaçamento com a capital até a emancipação; fase 3 – 1963 a 1990 – marcada pelo crescimento desordenado e fase 4 – 1990 até os dias atuais – relacionada a novas centralidades e a contenção do parcelamento. Segundo esse autor, a base dessa periodização foram o parcelamento do solo urbano e as manifestações ocorridas no tempo de existência da cidade.

Reconhecendo que o parcelamento do solo urbano e também as decisões estatais interferem diretamente na estrutura das cidades e na lógica rentista do uso da terra, é importante, na periodização do município, o destaque de duas datas: 1971 e 2002, que correspondem, respectivamente, à nova lei de parcelamento do solo de Goiânia e à aprovação do primeiro Plano Diretor de Aparecida de Goiânia.

Com inúmeros problemas de desordem urbana e preparando-se para o novo plano de desenvolvimento, Goiânia congelou a aprovação de novos loteamentos privados entre 1960-1963 e 1969-1971, até a aprovação do PDIG – Plano de Desenvolvimento Integrado de Goiânia e da Lei nº 4.572 de 31 de dezembro de 1971 (PASTORE, 1984). Essa lei buscava redisciplinar o parcelamento na capital, imputando ao empreendedor a responsabilidade pela infraestrutura. A alegação da elevação do custo dos loteamentos chegou ao ponto de quase cessar a aprovação de novos empreendimentos na capital.

Os empreendedores voltaram-se, então, às cidades do entorno de Goiânia, mais frágeis tanto política quanto institucionalmente, encontrando em Aparecida de Goiânia terreno fértil para rendimentos extras. Concomitantemente, o município aprovava duas novas leis, uma em 1971 e outra em 1975, que ampliavam a área de expansão urbana para quase a totalidade do município (PEMAS, 2002).

Não havia justificativa técnica para a expansão do perímetro urbano, pois, segundo os dados do censo, a população era de apenas 7.470 habitantes. Isso pode ser lido como um indício da atuação dual do poder público e também como o que Moraes (1991) chama de “fascínio” que grupos da sociedade civil têm pelos progressos alcançados pelas obras dos empreendedores imobiliários.

A mesma observação feita por Oliveira (1985 apud Moraes, 1991, p. 39) sobre Goiânia na década de 1950, onde “os loteamentos se multiplicavam de maneira descontrolada, sem restrição ao tipo de utilização” agora recai sobre Aparecida de Goiânia. A possibilidade de obter o que Jaramillo (2003) classifica como renda diferencial tipo II provocou o retalhamento indiscriminado do município. Surgiram 110 novos loteamentos, num total de 151.011 lotes, ocupando área de 109.416.352,13m² (MORAES, 1991) (Ver mapa 02).

Aparecida de Goiânia, a mais próxima delas [cidades do entorno de Goiânia] ficou praticamente sem área rural, e, pela disposição caótica resultante da especulação desenfreada dificilmente comporá uma estrutura racional para distribuição de serviços ou para o sistema viário. Estima-se em aproximadamente 200 mil lotes o estoque de terrenos à espera de ocupação ou de valorização (PASTORE, 1984, p. 85-86).

As únicas exigências feitas aos loteadores eram não omitir o nome do município no material publicitário do loteamento e a implantação da rede elétrica, sendo que este último item nem sempre era cumprido. Critérios como exigência de percentuais mínimos de áreas institucionais, áreas verdes, respeito às áreas de preservação permanente ou continuidade do macro sistema viário não eram estabelecidos pelo poder público municipal. Como se isso não bastasse, implantou-se uma política de sistemática doação a-criteriosa das poucas áreas públicas existentes nos loteamentos. Em seu mandato como prefeito (1977 a 1981), Freud de Melo admite 436.250m² de doações entre áreas e lotes (PINTO, 2006; MELO, 2013).

Atualmente, é possível notar a significativa influência da BR-153 e também das rodovias na forma de ocupação do território. O eixo rodoviário constituiu obstáculo à expansão pelo lado esquerdo, no sentido norte-sul, favorecendo o povoamento pela margem direita, onde se delineou a estrutura espacial da cidade (APARECIDA DE GOIANIA, 2002). Mas identificam-se ocupações ao longo da Avenida Rio Verde, antiga estrada para Rio Verde, que se liga a atual GO-040, e também na antiga estrada para Bela Vista (ver Mapa 04 e Mapa 06).

Mesmo com a indisponibilidade de padrões mínimos de infraestrutura e mobilidade reduzida, dada a descontinuidade do sistema viário, os fluxos migratórios para a capital transbordavam para o município que passou de 7.470 habitantes em 1970 para 42.632 habitantes em 1980. Pinto (2009) chama a atenção para o fato de que, desse total, 31.926 habitantes localizavam-se no distrito de Vila Brasília.

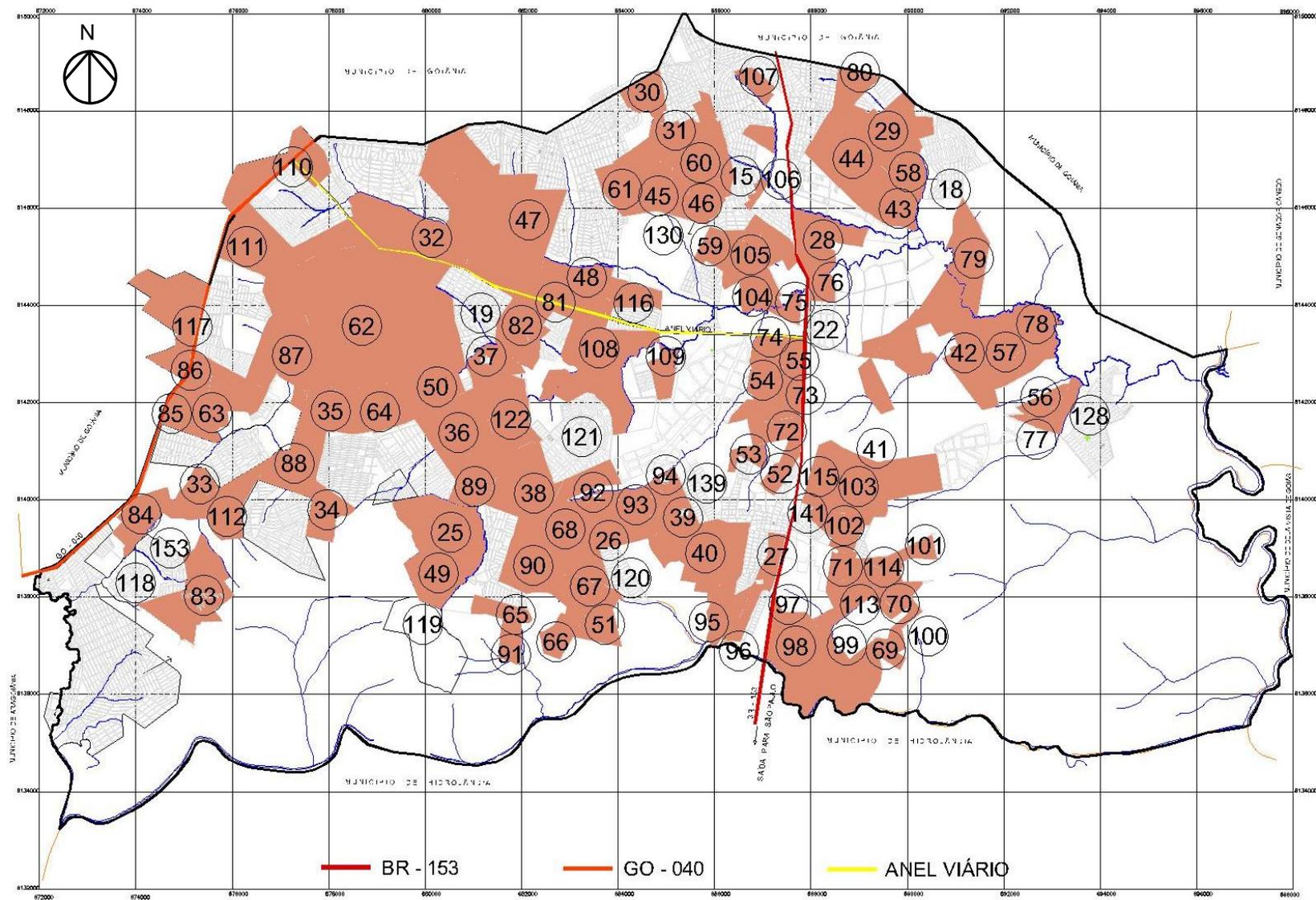
Na década de 1980, foram aprovados mais 12 loteamentos com 12.868 lotes (ver mapa 03), lembrando que, somente a partir dessa década, o município começou a receber água tratada (22,9% dos domicílios). Mesmo com a aprovação da Lei Federal nº 6.766 de 19 de dezembro de 1979¹¹, os loteadores com a conivência da administração municipal ignoravam as exigências da lei quanto ao fornecimento de infraestrutura (Mapa 03 e Quadro 03).

Importante ressaltar que o surgimento desses loteamentos não aconteceu, a rigor, de maneira ilegal, mas com o consentimento da administração pública, ou seja, do Estado. O ex-prefeito Freud de Melo (1977-1981) assim expôs a situação:

[...] tendo proibido a aprovação de novos loteamentos na Capital, resolvi estimular a proliferação imobiliária em Aparecida de Goiânia, promovendo seu crescimento demográfico [...]. Então, decidi lotear quase todo o território municipal, no sentido Goiânia à Aparecida, mais pelo seu lado direito [...], certo de que no futuro ali se assentaria o maior setor residencial do Estado e, muito habitado, abrigaria uma farta mão-de-obra migrante [...] (MELO, 2013).

¹¹ A Lei 6.766 de 19 de dezembro de 1979 dispõe sobre as regras gerais para parcelamento do solo em todo o território nacional. Dentre as exigências impostas no texto original estão a do atendimento de, no mínimo, 35% da gleba para áreas públicas e articulação do sistema viário com o entorno.

Mapa 02- Parcelamento do Solo Urbano em Aparecida de Goiânia entre 1972-1979



Fonte: Secretaria de Planejamento, 2013. Adaptado pela autora.

Quadro 2 – Loteamentos aprovados em Aparecida de Goiânia,
1972 - 1979

ANO	REFERÊNCIA	NOME	
1972	24	Setor Industrial Sto. Antônio	
1973	25	B. Independência Mansões	
1974	26	Jardim Monte Cristo	
	27	Bairro Vera Cruz	
	28	Jardim dos Buritis	
	29	Jardim Olímpico	
	30	Setor dos Afonsos	
	31	Jardim Maria Inês	
1975	32	Bairro Cardoso	
	33	Residencial Boa Esperança	
	34	Jardim das Cascatas	
	35	Jardim Boa Esperança	
	36	Parque das Nações	
	37	Jardim Itapuã	
	38	Bairro Independência	
	39	Jardim Ipiranga	
	40	Setor Serra Dourada	
	41	Jardim Eldorado	
	42	Setor Vale do Sol	
	43	Residencial Santa Luzia	
1976	44	Loteamento Santa Luzia	
	45	Jardim Monte Serrat	
	46	Vila Alzira	
	47	Cidade Vera Cruz	
	48	Mansões Paraíso	
	1977	49	B. Independência Mansões
		50	Jardim Veneza
		51	Virgínia Park
		52	Setor Araguaia
		53	Jardim Esplanada
		54	Jardim Santo André
		55	Jardim Ipanema
		56	Setor Continental
		57	Jardim Cecília
58		Setor Tocantins	
59		Parque Santa Cecília	
60		Jardim Imperial	
61		Conjunto Cruzeiro do Sul	
62		Jardim Buriti Sereno	
1977	63	Setor Aeroporto Sul	
	64	Setor Colonial Sul	
	65	Setor Fabrício	
	66	Setor dos Estados	
	67	Setor Rio Vermelho	
	68	Cidade Livre	
	69	Parque Itamarati	
	70	Parque Montreal	
	71	Loteamento Nova Olinda	
	72	Jardim Rio Grande	
	73	Jardim Cristal	
	74	Jardim Pampulha	
	75	Jardim Paraíso	
	76	Jardim dos Pomares	
	77	Terra do Sol	
	78	Jardim Colorado	

Quadro 2 – Loteamentos aprovados em Aparecida de Goiânia, 1972 – 1979 (continuação)

ANO	REFERÊNCIA	NOME
	79	Jardim Verde Vale
	80	Chácara Bela Vista
	81	Parque Floresta
	82	Morada dos Pássaros
1978	83	Quinta da Boa Vista
	84	Jardim Dom Bosco
	85	Jardim Himalaia
	86	Setor dos Bandeirantes
	87	Goiânia Park Sul
	88	Parque Ibirapuera
	89	Parque Hayala
	90	Setor Colina Azul
	91	Jardim Monte Líbano
	92	Setor Conde dos Arcos
	93	Parque Itatiaia
	94	Parque Atalaia
	95	Loteamento Rosa do Sul
	96	Parque Rio das Pedras
	97	Jardim Iracema
	98	Setor Rosa dos Ventos
	99	Jardim Miramar
	100	Setor Alvorada Sul
	101	Loteamento Real Grandeza
	102	Jardim das Acácias
	103	Expansul
	104	Vila Maria
	105	Jardim Bonanzo
	106	Jardim Palácios
	107	Vila Sul
	108	Parque Veiga Jardim
	109	Terra Prometida
	110	Setor Garavelo
	111	Jardim Tropical
1979	112	Jardim Dom Bosco
	113	Jardim Miramar
	114	Setor Planície
	115	Vila Adélia
	116	Papillon Park
	117	Setor Belo Horizonte Sul

Fonte: Seplan, 2013. Adaptado pela autora.

Entretanto, por mais importante que a Lei nº 4.572/71 seja no processo de formação do espaço urbano Aparecidense, não é capaz, isoladamente de explicá-lo. Conforme expõe Santos (2008), outros fatores somam-se na determinação das alterações espaciais da cidade, como o crescimento demográfico experimentando não só pela Região Metropolitana, mas por todo o Estado, e o processo de expansão de Goiânia em direção ao sul, amparado pelas decisões do Estado, como a política de mobilidade.

Com base nas discussões teóricas defendidas por Moraes (1991), Cavalcanti (2001) e Marinho (2005), entre outros, a partir da década de 1970, a região sul de Goiânia sofreu acirrada expansão urbana, conurbando-se com Aparecida de Goiânia. Essa expansão urbana no sentido sul da capital foi posteriormente sofrendo grande valorização fundiária e imobiliária, sendo hoje uma das regiões mais valorizadas da capital. Marinho (2005, p. 77) argumenta que a abertura da via T – 63 impulsionou a mobilidade e o desenvolvimento da região, e a “pavimentação das vias da faixa sul dinamizou a sua acessibilidade, contribuindo, assim, para a produção de uma localização otimizada na capital” (PINTO, 2006, p. 61,62).

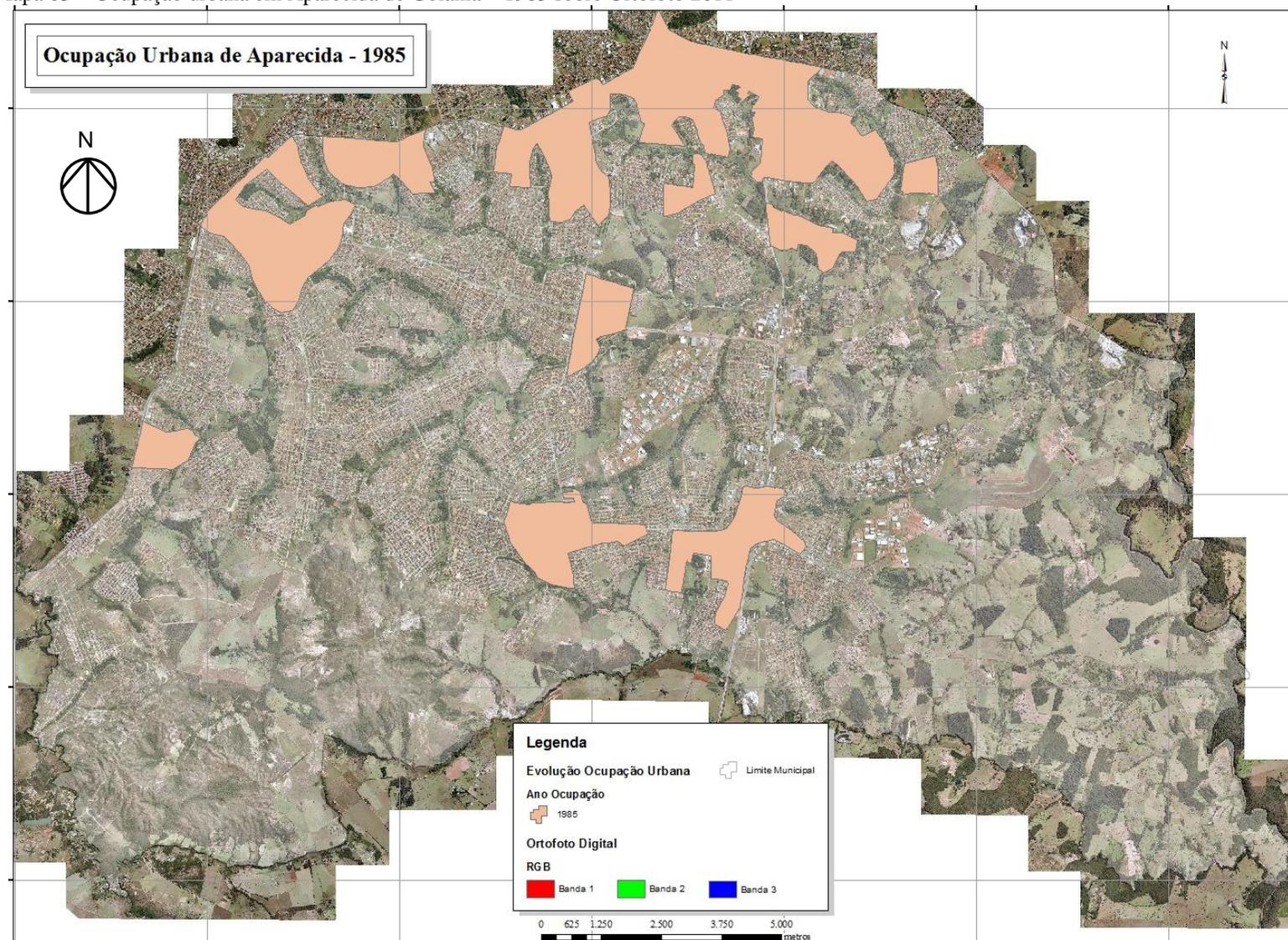
Dessa forma, reconhecem-se, como elementos fundamentais na formação do espaço urbano Aparecidense, o processo de metropolização de Goiânia e a estratégia de segregação sócio-espacial das classes operárias.

Paulatinamente, Aparecida de Goiânia se firmava como periferia precária da capital. Nesse processo de periferização e conurbação que tomava corpo, espacializava-se a divisão social do trabalho no espaço metropolitano, cabendo à Goiânia o papel de centro de comércio e serviços e à Aparecida de Goiânia, não só o papel de repositório da mão de obra não especializada, mas também à exploração de recursos naturais na região da Serra das Areias, na região sudoeste do município, que forneceu areia e saibro à indústria da construção da capital do Estado e da capital Federal.

Aparecida de Goiânia dependia quase totalmente não só dos empregos que Goiânia oferecia, mas também de toda a sorte de serviços seja público-administrativos, seja equipamentos de saúde e educação. De acordo com os dados levantados por SANTOS (2008) junto ao IBGE (1985), havia apenas 173 estabelecimentos comerciais, 180 bares, uma agência bancária e 30 unidades escolares de ensino fundamental e apenas uma de ensino médio, equipamentos que supostamente deveriam atender uma população que em 1990 atingiu 178.843 habitantes (IBGE, 1991).

Na interpretação de Arrais (2007, p. 166), a população migrante descapitalizada foi drenada pelo município de Aparecida de Goiânia, atraída mais pela possibilidade de acesso à casa própria, mesmo que em situação precária, do que pelo “acesso aos locais de emprego e serviço”. Há, assim, relação diretamente proporcional entre o incremento do preço da terra em Goiânia, fluxo migratório contínuo e as taxas de crescimento populacional da população do município de Aparecida de Goiânia.

Mapa 03 – Ocupação urbana em Aparecida de Goiânia – 1985 sobre Ortofoto 2011



Fonte: Secretaria Municipal de Planejamento adaptado da Carta de Risco do município
Cartografia digital: Leandro Gonçalves de Sousa

Para Villaça (2012, p.38), as boas localizações são difíceis de reproduzir. Essas localizações dizem respeito não apenas à posição geográfica aleatoriamente definida no globo “mas sim do acesso a todo um sistema de recursos”. Goiânia, principalmente sua porção mais central, próxima ao traçado originalmente planejado, já possuía universidades, hospitais, comércio, emprego e também infraestrutura e, mesmo que a Lei nº 176 de Goiânia, tivesse produzido terrenos desequipados por toda a capital¹², a expectativa e a possibilidade de ampliação da rede de infraestrutura e extensão de serviços para esses terrenos eram maiores do que para os igualmente desequipados terrenos de Aparecida de Goiânia, tornando estes lotes mais baratos do que os da capital.

Consolida-se o processo de conurbação que, segundo Villaça (1998), é muito mais que o crescimento espacial urbano contínuo, é a absorção de outros núcleos urbanos pela cidade polo, dada a “intensa vinculação socioeconômica” [aspas do autor], especialmente os vínculos de caráter urbano.

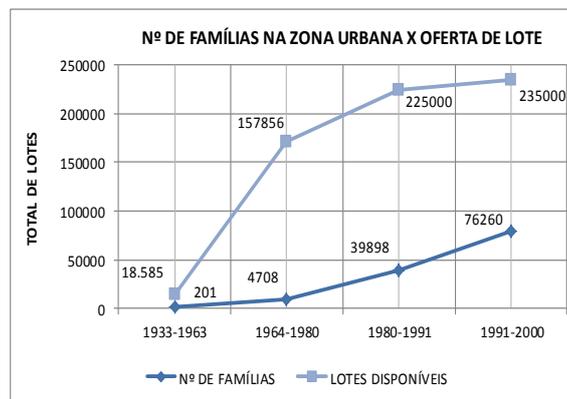
A partir da década de 1990 (Quadro 04 e Mapa 06), há uma diminuição no ritmo dos parcelamentos, mas a população continua a crescer estimulada pela localização, próxima aos postos de trabalho da capital, e o baixo custo dos terrenos, de forma que, em 2001, o município contava com 355.171 habitantes, um crescimento populacional de 98,59% comparado com os dados de 1991 (IBGE, 2001). Entretanto, registra-se um índice de 58% de terrenos vagos (PLANO DIRETOR, 2002).

Os controles exercidos pela administração municipal de Goiânia somados às exigências quanto à infraestrutura [*sic*] do parcelamento do solo inviabiliza a aquisição de lotes a preços módicos em parcelamentos regularizados (mesmo com um estoque de 130.000 lotes vagos) e remetem o cidadão a optar por um lote em parcelamento clandestinos em Goiânia (por vezes mais caros que os regularizados nos demais municípios da RM) ou um lote em parcelamento regularizado nos demais municípios da RM e enfrentar um percurso maior de deslocamento. A exigência de infraestrutura urbana nos parcelamentos de Goiânia representou ao mesmo tempo um avanço em termos de habitabilidade e impedimento na aquisição de um lote por família cuja renda não excedia dos salários mínimos. (JAKOB e BAREA, 2001, p. 6)

¹² Deve-se lembrar que mesmo sem infraestrutura muitos loteamentos em Goiânia foram produzidos com foco nas camadas de mais alta renda. (PASTORE, 1984), diferente dos loteamentos produzidos em Aparecida de Goiânia quase exclusivamente, dada a precariedade e tamanho, voltados à classe popular.

O descompasso entre o número de terrenos urbanos e o quantitativo populacional, aliado à falta de critérios técnicos na aprovação desses loteamentos, implantados sem qualquer infraestrutura, acabou por gerar uma malha urbana desarticulada, fragmentada e marcada por grandes vazios urbanos. Esse quadro gerou um enorme custo social, até hoje não suplantado, pois a extensão da demanda por infraestrutura e serviços é incompatível com a capacidade de investimento do município (ver figura 11 e mapa 03).

Figura 11 – Quadro comparativo entre o número de famílias e lotes disponíveis, 1933- 2000



Fonte: Aparecida de Goiânia, 2002b.

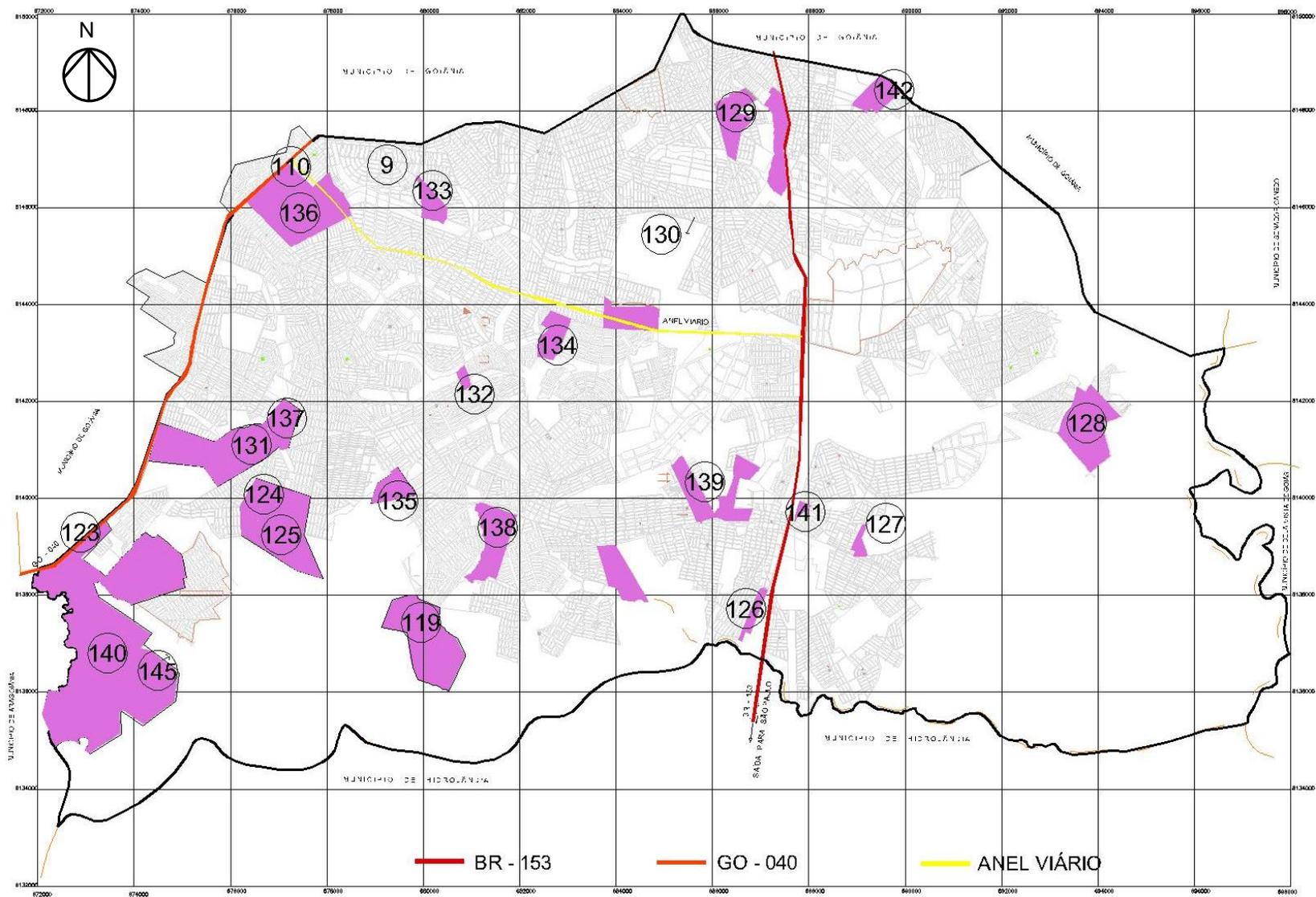
Analisando a imagem de satélite de 1995 (mapa 05), é possível identificar algumas aglomerações em locais mais ou menos isolados uns dos outros, mas junto dos principais eixos viários já citados (BR-153, GO-040/ Av. Rio Verde, Av. Bela Vista e agora também o Anel Viário) e algumas vias municipais como a Av. Independência e Av. Diamante. Essas vias coincidem com as linhas de transporte coletivo^[11] e estão relacionadas com o deslocamento da população em busca de trabalho na capital. Dada à escassez de outros componentes, essas vias, que são elementos de recorte regional, inserem-se e estruturam a escala intra-urbana.

A escassez de recursos próprios, a ausência de fontes de financiamento, públicos ou privados, e a inexistência de programas habitacionais manifestam-se na paisagem urbana por meio das habitações precárias¹³, erguidas em sistema de autoconstrução, organizadas ao longo desse precário sistema viário que existia.

¹³¹³ Para Maricato (2011) a autoconstrução e a ilegalidade urbana são a expressão da urbanização de baixos salários e essa forma de produção 'pré-capitalista' é, na verdade, fundamental no processo de acumulação.

Dentre esses vínculos [os de natureza intra-urbana que caracterizam vinculação socioeconômica] devem ser destacados os deslocamentos espaciais de pessoas, já que são eles que caracterizam o espaço intra-urbano em oposição a deslocamento de cargas. Por outro lado, dentre os deslocamentos de pessoas devem ser destacados os deslocamentos rotineiros, sistemáticos, diários ou quase diários, como aqueles entre residência e local de trabalho ou entre residência e escola (VILLAÇA, 1998, p. 51).

Mapa 04- Parcelamento do Solo Urbano em Aparecida de Goiânia entre 1980-1990



Fonte: Secretaria de Planejamento, 2013. Adaptado pela autora.

Quadro 3 – Loteamentos aprovados em Aparecida de Goiânia, 1980-1990

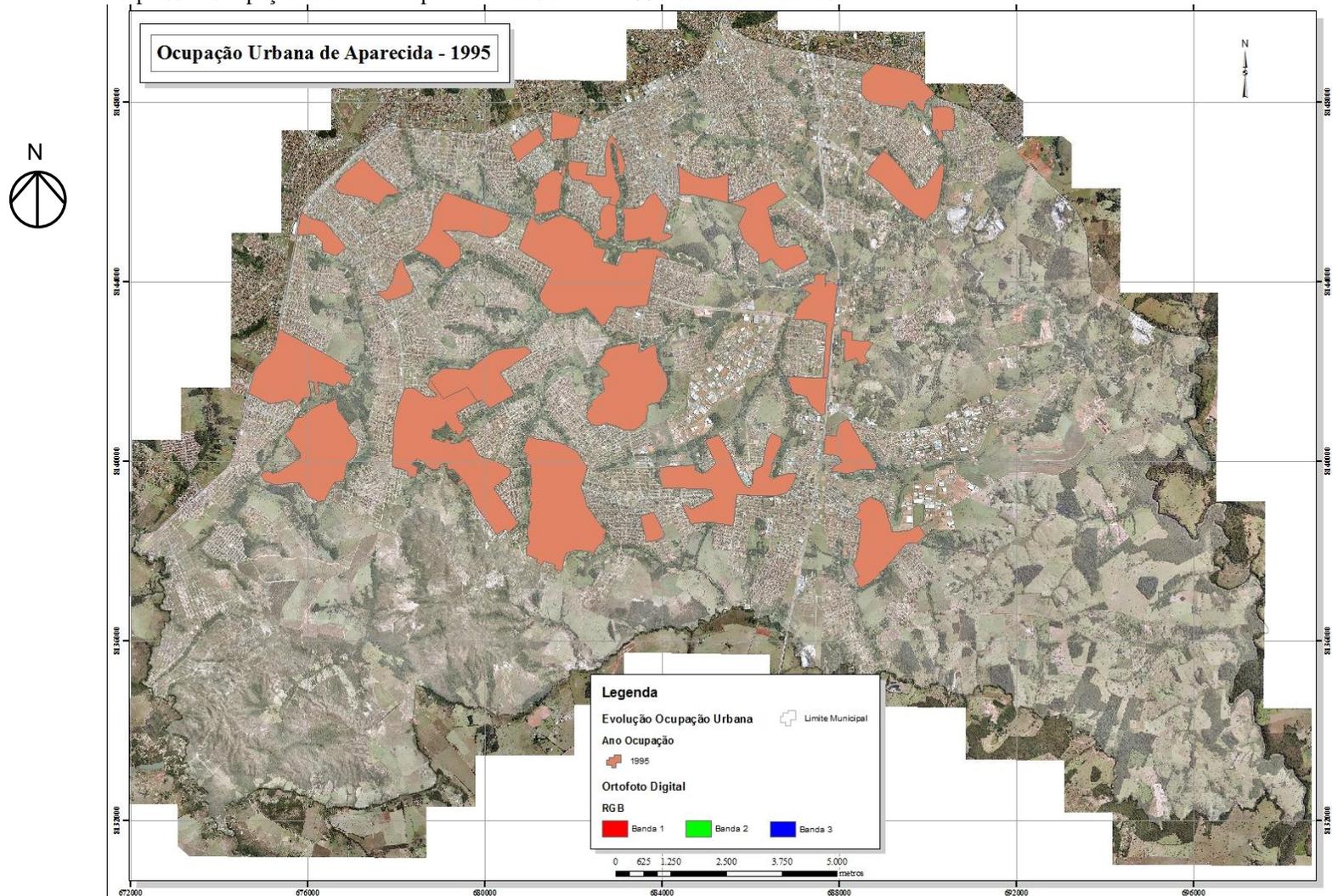
ANO	REFERÊNCIA	NOME
1980	118	Setor Madre Germana
	119	Jardim Monte Líbano
	120	Setor Marista Sul
	121	Jardim das Oliveiras
	122	Pontal Sul
1981	123	Setor Madre Germana
	124	Vila Romana
	125	Vila Delfiore
	126	Vila São Manoel
	127	Internacional Park
	128	Setor Buenos Aires
	129	Parque Real
	130	Vila Alzira
	131	Jardim Alto Paraíso
1982	132	Jardim Canadá
	133	Jardim Helvécia
1983	134	American Park
1984	135	Nova Cidade
	136	Residencial Park São Garavelo
1985	137	Jardim Riviera Sul
	138	Jardim Riviera
1986	139	Residencial Village Garavelo
1987	140	Jardim Ipê
1988	141	Conjunto Ana Rosa
	142	Parque Flamboyant

Fonte: Secretaria de Planejamento, 2013. Adaptado pela autora.

Essas aglomerações resultaram em áreas mais ou menos homogêneas, com comércio vicinal para abastecimento básico da população, mas que pouco se comunicavam entre si e que, posteriormente, o Plano Diretor (2002) as classificaria como regiões administrativas (mapa 8).

Outro fato importante a se destacar é que, dentre os novos loteamentos surgidos, seis foram assentamentos para famílias de baixa ou nenhuma renda, promovidos sem qualquer planejamento, ora pelo Estado, ora pela Capital, e que ocasionaram um significativo incremento populacional no Município, que segundo os dados do IBGE, passou de 43.632 habitantes em 1.980 para 178.843 habitantes em 1.991 (IBGE, 1991). Se em 1970 a população de migrantes correspondia a 71,40% do total, em 1980 essa taxa era de 82,32% (PEMAS, 2003).

Mapa 05 – Ocupação urbana em Aparecida de Goiânia – 1995 sobre Ortofoto 2011



Fonte: Secretaria Municipal de Planejamento adaptado da Carta de Risco do município
Cartografia digital: Leandro Gonçalves de Sousa

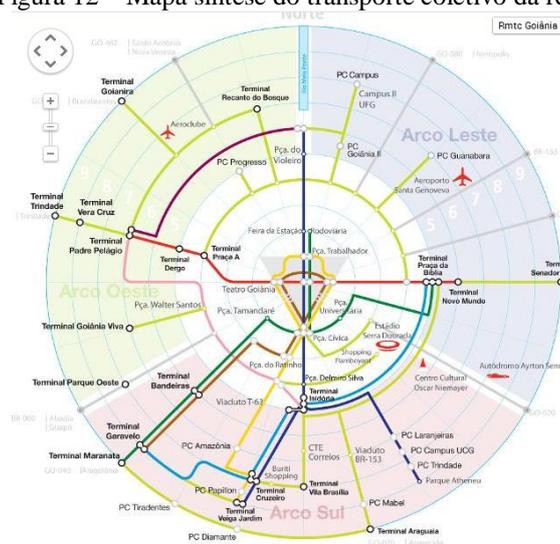
Tabela 2 – População migrante em Aparecida de Goiânia, 1970 – 2010.

ANO	POPULAÇÃO TOTAL	POPULAÇÃO MIGRANTE	PERCENTUAL	POPULAÇÃO VINDA DE GOIÂNIA	PERCENTUAL
1970	7.470	5.334	71,40		
1980	42.632	35.093	82,23		
1991	178.843	76.344	41,73	42.539	55,70
2000	355.171	83.942	23,63	40.529	48,30
2010	455.657	65.593	14,39	26.760	40,80

Fonte: Observatório das Metrôpoles, 2013

O estabelecimento de uma gestão integrada da região metropolitana de Goiânia poderia ter contribuído para a construção de uma cidade mais justa e com melhor qualidade de vida, evitando ações isoladas dos municípios que prejudicam e interferem na vida da coletividade. No entanto, desde o primeiro esforço de organização, com a criação do AGLUG - Aglomerado Urbano de Goiânia, pela Lei Estadual nº 8596/1980, constituído pelos municípios de Goiânia, Aparecida de Goiânia, Aragoiânia, Bela Vista de Goiás, Goianópolis, Guapó, Leopoldo de Bulhões, Nerópolis, Trindade e Hidrolândia.¹⁴, passando por todas as alterações e inclusões posteriores (a criação da Região Metropolitana de Goiânia¹⁵, do Conselho e do Fundo de Desenvolvimento da Região Metropolitana), nada de concreto conseguiu ser construído, com exceção do transporte coletivo.

Figura 12 – Mapa síntese do transporte coletivo da região metropolitana



Fonte: RMTc, 2013

¹⁴ Hidrolândia foi inserido pela Lei Estadual nº 9.369, de 21 de outubro de 1983

¹⁵ A última alteração na composição da região metropolitana de Goiânia foi feita pela lei complementar nº 78 de 25/03/2010

Analisando o mapa síntese da RMTC – Rede Metropolitana de Transporte Coletivo, fica clara a relação funcional e o movimento pendular existente entre Aparecida e a Capital. Apenas o Terminal Isidória localizado no extremo norte da capital recebe 80.000 pessoas dias (RMTC, 2013).

Goianira, Trindade e Senador Canedo possuem apenas um terminal de ônibus em seus territórios enquanto Aparecida de Goiânia tem seis.

Segundo dados de APARECIDA DE GOIÂNIA (2002b), a política de assentamentos dessas famílias, lotadas a sudoeste do município, resumia-se à entrega do terreno apenas com a abertura da via e implantação da rede elétrica, sem o restante da infraestrutura e sem edificação. Novamente o Estado, agora como agente ativo, não faz cumprir as exigências da legislação federal quanto ao provimento de infraestrutura, direcionando a segregação sócio-espacial ao expulsar a população de menor renda para fora dos limites da capital, imputando condições precárias de moradia e necessidade diária de deslocamento rumo à capital.

Com esse quantitativo populacional, a expressividade do município como cidade já não podia ser negada. Há um incipiente comércio para o atendimento da população residente, mas a situação precária de fornecimento de infraestrutura e serviço continua aquém do necessário, pois os dados do IBGE mostram que esse crescimento populacional não foi acompanhado de investimentos em infraestrutura e saneamento, tendo o percentual de domicílios atendidos por água tratada reduzido a 20,8%.

Contudo, tornava-se sensível um movimento de reconhecimento do potencial econômico do município com a inauguração do que seria o módulo inicial do Buriti Shopping na margem goianiense¹⁶ da Av. Rio Verde¹⁷, mas umbilicalmente vinculado e voltado ao atendimento das famílias classe C e D, características de Aparecida de Goiânia.

¹⁶ A questão da fronteira entre os dois municípios – Goiânia e Aparecida de Goiânia - foi palco do conflito conhecido por “Terra do Ném” (ARIMATEIA, 2003), pois os limites descritos na Lei tornaram-se imprecisos ao fazer referência às antigas estradas para Bela Vista e Rio Verde. Loteamentos foram aprovados nos dois municípios e alguns imóveis recolhiam IPTU nos dois municípios. A situação foi resolvida pela Lei Estadual nº 15.403, de 03 de outubro de 2005, baseada em relatório emitido pela comissão formada esse fim. O relatório mostrava que parte do Parque Flamboyant, Setor dos Afonsos, Jardim Luz, Vila São Tomaz, passariam a pertencer a Goiânia, e que parte da Vila Rosa, Jardim das Esmeraldas e a área do Centro Comercial Buriti Shopping [Parque Amazônia], da Vila São Tomaz e Jardim Luz, deveriam passar a integrar o território de Aparecida. Já os Setores Jardim Nova Era, Jardim Helvécia, Setor Garavelo parte A e C encontram-se totalmente no Município de Aparecida, sendo que os Setores Jardim Itaipu, Condomínio das Esmeraldas e Garavelo B pertencem, na totalidade, à Goiânia (ARIMATEIA, 2003).

¹⁷ Segundo Pinto (2006) desde a emancipação do município iniciou-se um deslocamento do centro comercial do núcleo pioneiro para a região da Av. Rio Verde. A inauguração do shopping caracteriza-se como afirmação dessa subcentralidade.

Por parte do Estado, data do fim da década de 1990, a criação dos polos industriais na região Leste da cidade, próximos à BR-153 (referências 161,162 e 168 - mapa 06). A criação dos polos visava cumprir dois expedientes: (i) melhorar a arrecadação de ICMS e (ii) reduzir a dependência de empregos em relação à Goiânia, fixando a população no município.

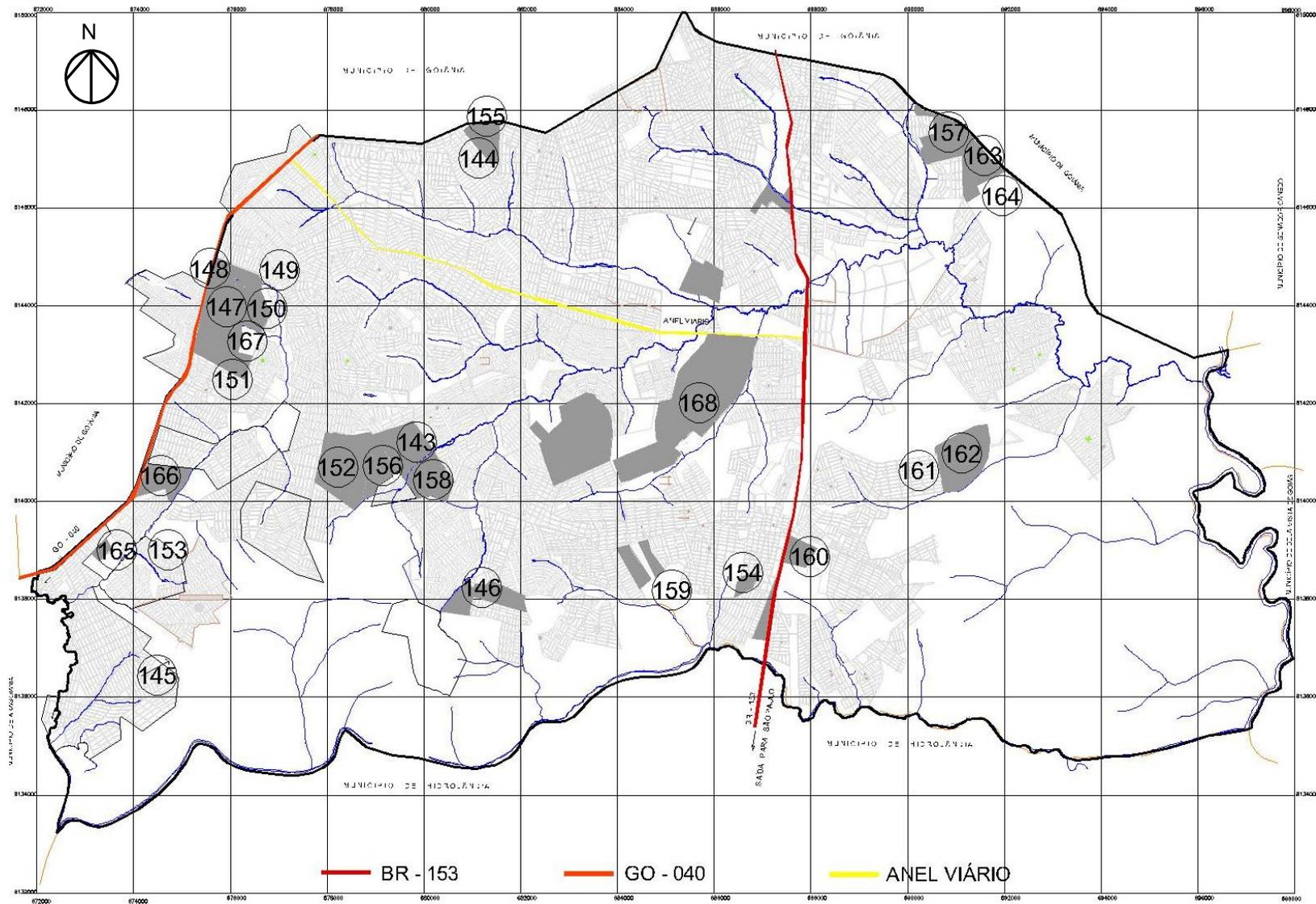
Quadro 4 – Loteamentos aprovados em Aparecida de Goiânia , 1991-2000

ANO	REFERÊNCIA	NOME
1991	143	Campos Elíseos
	144	Conjunto Santa Fé
1992	145	Jardim Ipê
	146	Setor Comendador Walmor
	147	Residencial Caraíbas
	148	Residencial Pôr do Sol
	149	Jardim das Hortências
	150	Residencial Norte Sul
	151	Setor Res. Serra das Brisas
1993	152	Jardim Tiradentes
1994	153	São Conrado
	154	Residencial Brasicom
	155	Jardim Viena
1995	156	Residencial Anhembi
	157	Parque Trindade I
1997	158	Jardim Florença
1998	159	Jardim dos Girassóis
	160	Retiro do Bosque
	161	DIMAG
	162	DAIAG
	163	Parque Trindade II
	164	Parque Trindade III
1999	165	Setor Rio Dourado
	166	Jardim Maranatha
	167	Residencial Araguaia
	168	Pólo Empresarial

Fonte: Secretaria de Planejamento, 2013. Adaptado pela autora..

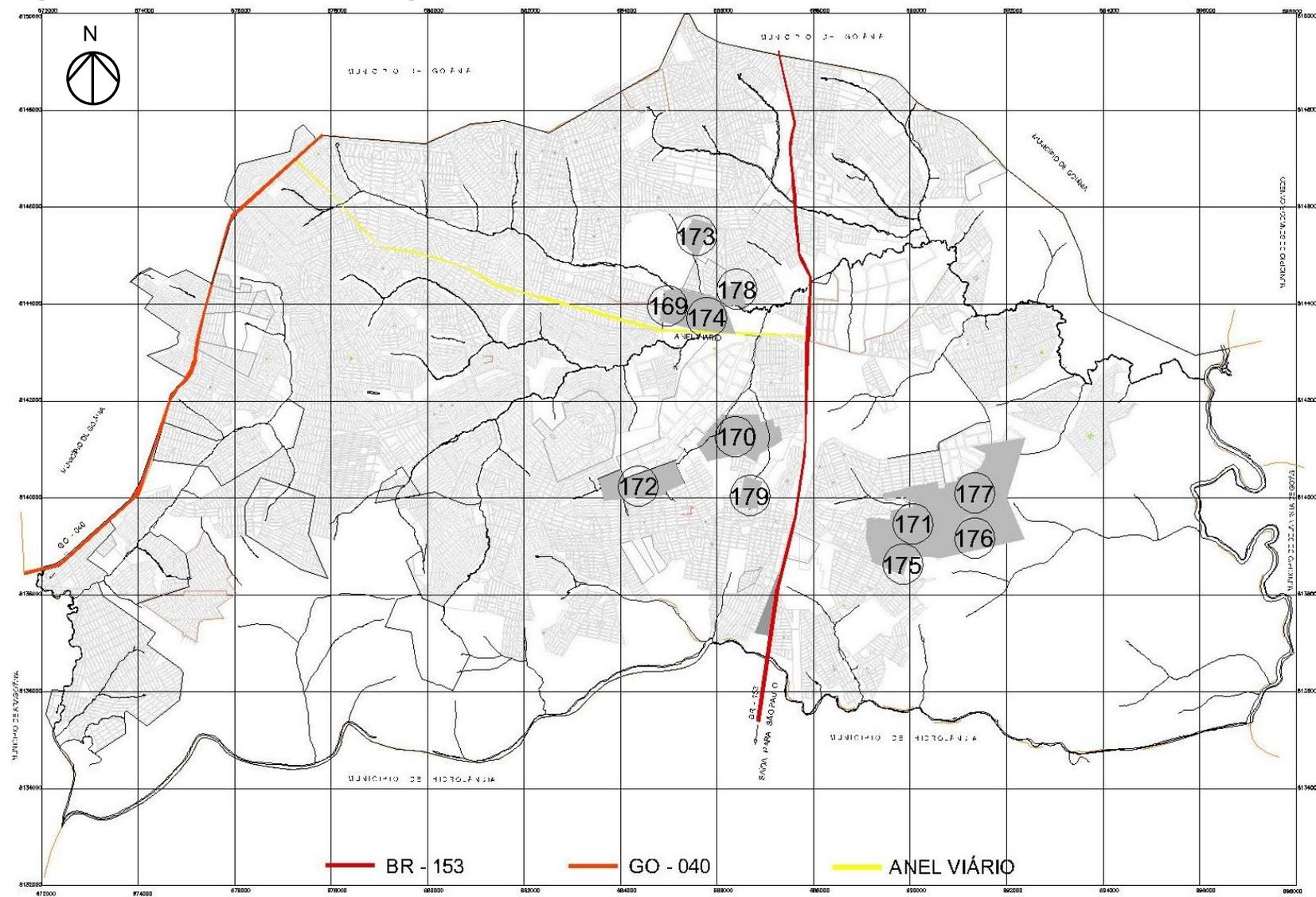
Os polos municipais foram implantados sobre loteamentos existentes não consolidados, que foram desapropriados para esse fim. A maior parte das desapropriações não foi paga até hoje. A situação de irregularidade urbanística e a ausência de infraestrutura prejudicaram a consolidação desses parques industriais. Contudo, as parcerias entre poder público e empresariado viabilizaram a execução de pavimentação asfáltica e da iluminação pública, de maneira que os primeiros polos estão consolidados e dois novos foram criados, já na década de 2000 (vide Quadro 05 e Mapa 07).

Mapa 06 - Parcelamento do Solo Urbano em Aparecida de Goiânia entre 1990-2000



Fonte: Secretaria de Planejamento, 2013. Adaptado pela autora.

Mapa 07 - Parcelamento do Solo Urbano em Aparecida de Goiânia entre 2001-2013



Fonte: Secretaria de Planejamento, 2013. Adaptado pela autora.

Quadro 5 – Loteamentos aprovados em Aparecida de Goiânia, 2001 - 2013

ANO	REFERÊNCIA	NOME
2001-2013	169	Residencial Alvaluz
	170	Residencial Solar Garden I e II
	171	Parque Industrial José de Alencar
	172	Residencial Agenor Modesto (2007)
	173	Recanto do Cerrado
	174	Residencial Santa Vitória (em análise)
	175	Parque Industrial Real Grandeza
	176	SPE Innovar (nome provisório – em análise)
	177	SPE Betânia (nome provisório– em análise)
	178	Agropecuária 3 irmãos (em análise)
	179	Parque Village (em análise)

Fonte: Secretaria de Planejamento, 2013. Adaptado pela autora.

Essas ações são concomitantes à inauguração do processo de planejamento urbano por meio do primeiro Plano Diretor Participativo (PDP)(2002) do município.

As características da formação do espaço urbano aparecidense retratadas anteriormente poderiam ser assim resumidas: (i) o núcleo pioneiro de origem rural; (ii) o processo desordenado e especulativo de parcelamento; (iii) processo de conurbação com a capital, entendida não só como expansão da cidade, mas da existência de uma intensa vinculação socioeconômica; (iv) uma população marcadamente de migrantes, e por isso, sem vínculos afetivos ou sentimento de pertença; (v) grandes vazios urbanos; (vi) não integração viária no interior do município; (vii) as rodovias interestaduais e intermunicipais que cortam e delimitam o município; (viii) baixo contingente populacional frente ao número de terrenos existentes; (ix) transporte público integrado à capital; (x) baixo índice de empregos no município.

Todos esses fatores, mas principalmente o descompasso entre o contingente populacional e o quantitativo de terrenos, marcaram, profundamente, o processo de (re)produção do espaço urbano do município que se desenvolveu de forma fragmentada, desarticulada e com enormes vazios urbanos.

O PDP (2002) de Aparecida de Goiânia buscou corrigir essa distorção por meio da redução do perímetro urbano, do direcionamento dos investimentos públicos para as áreas mais adensadas, estímulo à ocupação das porções do território já dotadas de infraestrutura e o desestímulo à implantação de novos loteamentos com a exigência da dotação de infraestrutura e incremento do percentual de doação de áreas públicas.

O PDP (2002), como será exposto adiante, além das questões urbanísticas, traz propostas de cunho administrativo e financeiro. Ao mesmo tempo em que reconhece a fragmentação espacial do município, o PDP (2002) busca sistematizar e compreender a formação do espaço, identificando sete áreas mais ou menos homogêneas, que foram nomeadas como Regiões Administrativas (Mapa 10).

Cada região administrativa reúne um rol de bairros e loteamentos, com características socioeconômicas similares, que juntos correspondem a uma sub-centralidade. Como sub-centralidade entende-se uma aglomeração diversificada¹⁸ de comércio e serviços, mas que não é o centro principal (Villaça, 1998), aproximando-se mais a centros de bairros.

A R.A I – Centro (Quadro 6) corresponde aos bairros mais próximos do núcleo pioneiro, surgido em torno da praça onde foi erguida a Igreja Matriz, em homenagem à Padroeira Nossa Senhora de Aparecida, mas que também se ligam à Zona da Mata, área rural do município e parte dos polos industriais. Por abrigar a sede da Prefeitura, está fortemente vinculada às atividades institucionais ligadas à administração municipal, serviços bancários e de saúde. É válido lembrar que na época da elaboração do PDP, o município contava com apenas cinco agências bancárias (APARECIDA DE GOIÂNIA, 1998).

Quadro 6 – Bairros que integram a região administrativa do Centro

Região Administrativa I CENTRO	
1. Jardim Paraíso	22. Setor Continental
2. Jardim Pampulha	23. Setor Buenos Aires
3. Jardim Ipanema	24. Jardim Cecília
4. Jardim Santo André	25. Jardim Colorado
5. Jardim Cristal	26. Parque Itatiaia
6. Jardim Rio Grande	27. Jardim dos Girassóis
7. Jardim Esplanada	28. Setor Serra Dourada
8. Setor Araguaia	29. Residencial Brasicom
9. Setor Expansul	30. Jardim Belo Horizonte
10. Residencial Village Garavelo	31. Jardim Iracema
11. Jardim Eldorado	32. Bairro Vera Cruz
12. DAIAG	33. Internacional Park
13. DIMAG	34. Loteamento Real Grandeza

¹⁸ A diversificação deve ser entendida dentro do contexto de precariedade característico do município. Assim, mesmo um tênue ou frágil comércio para atendimento imediato da população pode representar uma sub-centralidade. Reforça-se o conceito de Villaça (2012) de que a cidade real não distingue fronteiras territoriais e que na relação de dependência e complementariedade de Aparecida de Goiânia com a Capital, explicitada na disposição radial do sistema de transporte coletivo (figura 10), o ‘centro’ de Aparecida de Goiânia é, na verdade, o centro de Goiânia.

Quadro 6 – Bairros que integram a região administrativa do Centro (continuação)

14. Vila Adélia	35. Setor Planície
15. Parque Atalaia	36. Loteamento Nova Olinda
16. Jardim Ipiranga	37. Jardim Miramar
17. Setor Central	38. Conjunto Planalto
18. Conjunto Ana Rosa	39. Parque Montreal
19. Vila Souza	40. Loteamento Rosa do Sul
20. Jardim das Acácias	41. Loteamento Rosa dos Ventos
21. Terra Sol	42. Parque Itamarati

Fonte: Plano Diretor de Aparecida de Goiânia, 2002.

A R.A II – Cidade Livre (Quadro 7) reúne grande quantidade de assentamentos feitos nas décadas de 1980 e 1990 como Bairro Independência Mansões, Colina Azul e o próprio, Cidade Livre; fica nas proximidades da Avenida Independência e da Serra das Areias. O acesso ao crédito e a melhoria geral da renda das classes C e D provocaram a diversificação do comércio.

Quadro 7 – Bairros que integram a região administrativa da Cidade Livre

Região Administrativa II	
CIDADE LIVRE	
1. Jardim Florença	11. Cidade Livre
2. Parque das Nações	12. Jardim Cristalino
3. Parque Hayala	13. Jardim Monte Cristo
4. Nova Cidade	14. Setor Marista Sul
5. Bairro Independência	15. Setor Rio Vermelho
6. Setor Conde dos Arcos	16. Setor Fabrício
7. Bairro Independência Mansões	17. Jardim Monte Líbano
8. Jardim Riviera	18. Setor dos Estados
9. Setor Comendador Walmor	19. Virginia Park.
10. Colina Azul	

Fonte: Plano Diretor de Aparecida de Goiânia, 2002.

A RA III – Tiradentes (Quadro 8), localizada na porção sudoeste do município, também possui bairros originários de assentamentos. O Jardim Tiradentes, por exemplo, foi um assentamento promovido pelo Estado e possui quase 4.000 terrenos. Ainda fazem parte dessa região o Madre Germana, também do Estado, e o Jardim das Cascatas, que são os bairros de maior densidade. Possui loteamentos aprovados em áreas de fragilidade ambiental como parte do Jardim dos Ipês, Quinta da Boa Vista que adentram a área da Serra das Areias.

Quadro 8 – Bairros que integram a região administrativa do Jardim Tiradentes

Região Administrativa III TIRADENTES	
1. Setor dos bandeirantes	15. Campos Elíseos
2. Setor Aeroporto Sul	16. Nova Cidade
3. Jardim Himalaia	17. Jardim Veneza
4. Jardim Oliveira	18. Jardim Canadá
5. Clube Centauros	19. Parque das Nações
6. Jardim Riviera Sul	20. Madre Germana
7. Jardim Boa Esperança	21. Setor Rio Dourado
8. Setor Colonial Sul	22. Jardim Dom Bosco
9. Jardim Alto Paraíso	23. São Conrado
10. Jardim Maranata	24. Quinta da Boa Vista
11. Residencial Boa Esperança	25. Vila Romana
12. Parque Ibirapuera	26. Vila Del Fiore
13. Jardim Tiradentes	27. Jardim das Acácias
14. Residencial Anhembi	28. Jardim Ipê

Fonte: Plano Diretor de Aparecida de Goiânia (2002).

A R.A. IV – Garavelo (Quadro 9) localiza-se na porção Noroeste, com comércio expressivo e uma das maiores densidades do município. A área comercial é marcada pela a Av. Igualdade, onde o preço dos imóveis assumem valores expressivos. Possui comércio diversificado e serviços de saúde e bancários. A densidade da região motivou a instalação do um terminal de ônibus ainda na década de 2000.

A R.A V – Papillon (Quadro 10) corresponde à região do centro geográfico do município. Em geral ainda possui ocupação rarefeita, com exceção dos bairros Papillon Park e Mansões Paraíso. Está estruturada ao longo da Av. Diamante (que tem o nome alterado ao longo dos diversos bairros). Quando da elaboração do Plano Diretor, havia intenção de mudança do centro administrativo municipal para essa região, proposta que sofreu resistência por parte das famílias pioneiras residentes no bairro Centro.

Quadro 9 – Bairros que integram a região administrativa Garavelo

Região Administrativa IV GARAVELO	
1. Setor Garavelo	11. Residencial Caraíbas
2. Setor Garavelo Park	12. Residencial Norte sul
3. Jardim Helvécia	13. Jardim Buriti Sereno
4. Jardim Viena	14. Bairro Cardoso
5. Conjunto Santa Fé	15. Residencial Araguaia
6. Bairro Hilda	16. Setor Belo Horizonte Sul
7. Vila Mariana	17. Setor Res. Serra das Brisas
8. Jardim Tropical	18. Goiânia Park Sul
9. Jardim das Hortênsias	19. Cidade Vera cruz
10. Residencial Pôr do Sol	

Fonte: Plano Diretor de Aparecida de Goiânia, 2002.

Quadro 10 – Bairros que integram a região administrativa Papillon

Região Administrativa V PAPILLON	
1. Mansões paraíso	7. Colinas de Homero
2. Papillon Park	8. Parque Viga jardim
3. Jardim Itapuã	9. Terra Prometida
4. Morada dos Pássaros	10. Setor Industrial Santo Antônio
5. American Park	11. Pontal Sul
6. Parque Floresta	12. Jardim das Oliveiras

Fonte: Plano Diretor de Aparecida de Goiânia, 2002.

A R.A VI – Vila Brasília (Quadro 11) localiza-se no extremo Norte do município nas proximidades da Avenida Rio Verde que é um importante eixo comercial. A conurbação com Goiânia remonta à década de 1960 e estimula a valorização imobiliária da região que, em 2001, época da elaboração do PDP (2002), era uma das poucas a contar com infraestrutura. É uma das regiões mais adensadas e verticalizadas do município.

A R.A VII – Santa Luzia (Quadro 12) corresponde à porção nordeste do município, entre a BR-153 e o Córrego Santo Antônio. A região, também conurbada com Goiânia no limite da Av. Bela Vista, já demonstrava comércio diversificado e tendências de adensamento, justamente pela proximidade com a Capital.

Quadro 11 – Bairros que integram a região administrativa Vila Brasília

Região Administrativa VI	
VILA BRASÍLIA	
1. Jardim das Esmeraldas	14. Setor Santos Dumont/Emboabas
2. Bairro Santo Antônio	15. Parque Real
3. Vila Sul	16. Vila São Joaquim
4. Vila Brasília	17. Vila Real
5. Setor dos Afonsos	18. Jardim Palácios
6. Vila São Tomás	19. Parque Primavera
7. Jardim Nova era	20. Jardim Primavera
8. Jardim Luz	21. Jardim Transbrasiliano
9. Conjunto Cruzeiro do Sul	22. Cidade Satélite
10. Jardim Maria Inês	23. Parque Santa Cecília
11. Jardim Mont Serrat	24. Jardim Bonanza
12. Vila Alzira	25. Vila Maria
13. Jardim Imperial	26. Residencial Cândido de Queiroz

Fonte: Plano Diretor de Aparecida de Goiânia, 2002.

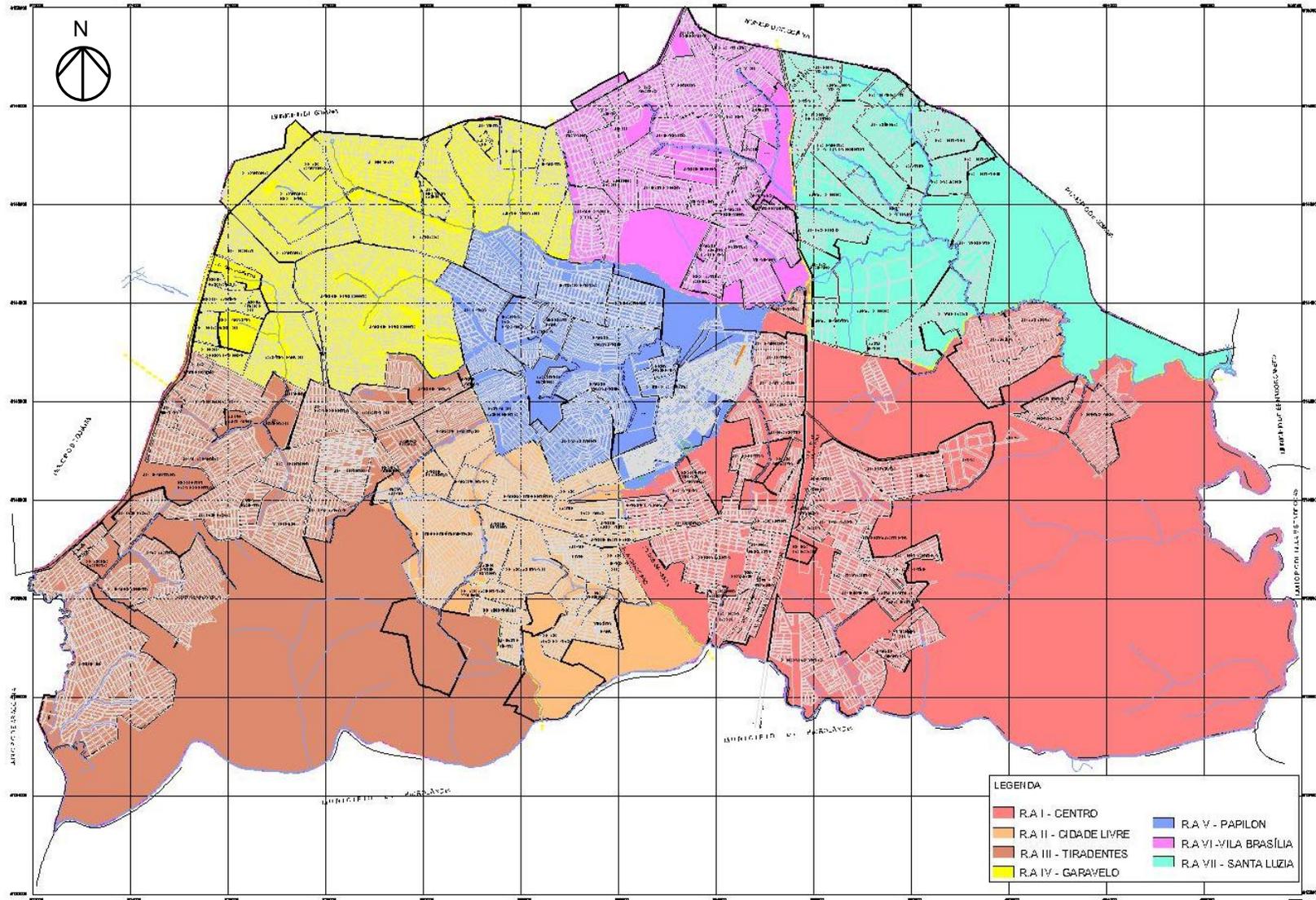
Quadro 12 – Bairros que integram a região administrativa Santa Luzia

Região Administrativa VII	
SANTA LUZIA	
1. Vila Brasília – continuação	11. Parque Trindade II
2. Jardim Bela Vista	12. Parque Trindade III
3. Chácara Bela Vista	13. Parque São Jorge
4. Vila Santa	14. Chácara São Pedro
5. Bairro Nossa Senhora de Lourdes	15. Residencial Santa Luzia
6. Parque Flamboyant	16. Jardim dos Buritis
7. Jardim Olímpico	17. Jardim Verde Vale
8. Loteamento Santa Luzia	18. Jardim Dos Palmares
9. Setor Tocantins	19. Chácara Marivânia
10. Parque Trindade I	

Fonte: Plano Diretor de Aparecida de Goiânia, 2002.

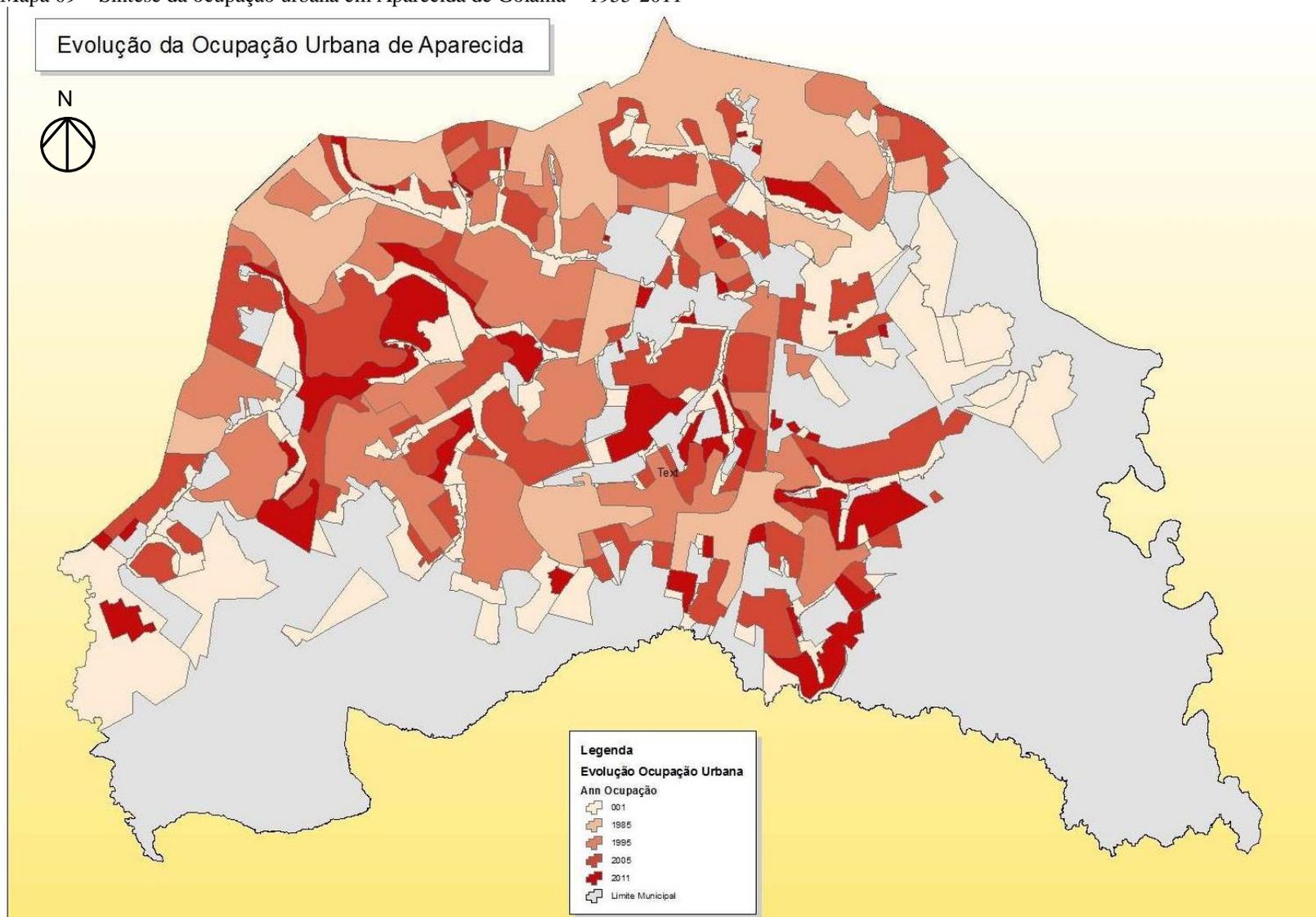
O primeiro parcelamento privado aprovado após o PDP (2002) deu-se no ano de 2004, contudo em 2003 já havia sido lançado o Parque Industrial José de Alencar, em uma área rural (segundo o mapa de Perímetro Urbano – Lei Municipal nº 2.249/2001) contígua a loteamentos existentes. Curioso o fato de que em 2008, ano de eleições municipais, oito novos loteamentos foram aprovados entre outubro e dezembro, segundo informações da Secretaria Municipal de Regulação Urbana. Dadas às falhas nos processos e ausência de documentação, apenas um destes loteamentos conseguiu ser registrado.

Mapa 08 – Regiões administrativas de Aparecida de Goiânia.



Fonte: Secretaria de Planejamento, 2013. Adaptado pela autora.

Mapa 09 – Síntese da ocupação urbana em Aparecida de Goiânia – 1955-2011



Fonte: Secretaria Municipal de Planejamento adaptado da Carta de Risco do município
Cartografia digital: Leandro Gonçalves de Sousa

A lei de perímetro urbano foi alterada em 2013 (ver item 2.3.1), ampliando a zona de expansão urbana para a região Leste, e novos processos de parcelamento do solo foram abertos. Interessante que se trata de loteamentos particulares industriais e também um novo polo industrial do Estado de Goiás.

A análise do mapa síntese da ocupação urbana do município (Mapa 09) permite visualizar como o espaço foi desenvolvendo descontínua e fragmentadamente.

2.3 PLANO DIRETOR DE APARECIDA DE GOIÂNIA: INÍCIO DO PROCESSO DE PLANEJAMENTO E ORDENAMENTO URBANO

2.3.1 O planejamento urbano no Brasil no século XX: uma breve abordagem

Como planejamento urbano (*town planning, urban planning/aménagement urbain/planeamento urbano*). No sentido original, planejamento urbano ou ordenação do aspecto físico-territorial de uma cidade ou zona urbanizadas; como cidade e campo interagem estreitamente, o campo de atuação estendeu-se ao território municipal e hoje a preocupação deve ser com o planejamento integrado do Município dentro de sua região, de seu Estado e da Nação (FERRARI, 2004, p.279).

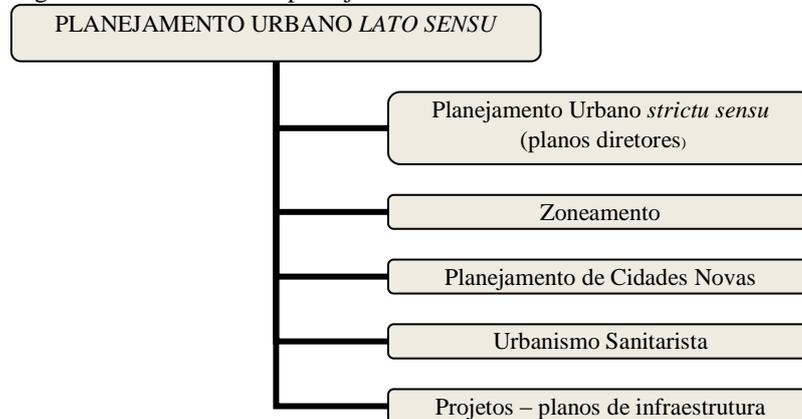
Embora o conceito difundido de planejamento urbano seja a ação do Estado na organização do espaço urbano de uma cidade, o planejamento pode extravasar o âmbito da organização do espaço, abordando questões de desenvolvimento econômico e social (VILLAÇA, 1999).

Este planejamento pode dar-se através de diversos instrumentos como o zoneamento, planos setoriais, planos diretores até projeto de cidades novas. Além de diversificados, a nomenclatura dada a esses instrumentos e às ações de planejamento, bem como seu conteúdo e metodologia, variam ao longo da história do pensamento urbanístico, de acordo com o contexto sócio-histórico e os objetivos que se quer alcançar.

Na metodologia de análise formulada por Villaça (1999), adotada neste trabalho, o conceito de plano distancia-se do projeto quanto mais se aproxima das seguintes características: (i) maior é sua abrangência do espaço e os elementos que o compõe com objetivo de organização e equipamento desse espaço; (ii) continuidade do processo de execução e necessidade de atualização e revisão; (iii) impacto das ações sobre grande contingente populacional; (iv) peso e papel das decisões políticas e seus organismos formais, com destaque para os de escala municipal.

Ao analisar os planos elaborados no Brasil desde 1881, como o Plano da Companhia Cantareira de Esgotos ao Plano Diretor da Cidade de Rio de Janeiro de 1992, Villaça (1999) classificou cinco correntes distintas do que chamou de planejamento urbano *latu sensu*.

Figura 13 – Correntes do planejamento urbano *latu sensu*



Fonte: Villaça, 1999, p. 174-175

Importante ressaltar que é a abordagem metodológica adotada pelo autor que permite classificar, por exemplo, as intervenções sanitárias do início do século XX como planejamento urbano *latu sensu*. Sua interpretação permite compreender que, embora só se possa falar de planejamento urbano no Brasil, como o entendemos hoje e a partir da década de 1950, foram a trajetória de constantes intervenções na cidade, as reflexões e teorias construídas e alteradas sobre esse objeto ao longo do tempo que originaram o planejamento urbano integrado da década de 1960, e o que atualmente chamamos de planos diretores.

Por sua vez, a distinção feita entre planejamento urbano e zoneamento deve-se à distinção histórica da utilização dos dois instrumentos no Brasil, “embora no discurso, se afirme que zoneamento é parte integrante de um plano diretor (VILLAÇA, 1999, p.178)”.

Reconhecem-se, nas leis em São Paulo e Rio de Janeiro nas últimas décadas do século XIX, que proibiam a construção de cortiços em determinadas regiões da cidade, mesmo que primárias, leis de zoneamento. Sem construções intelectuais ou referências internacionais ¹⁹, o zoneamento no Brasil “corresponde a interesses e soluções específicas das elites brasileiras (VILLAÇA, 1999, p. 178)”.

De fato, o preconizado hoje, segundo o Estatuto das Cidades, é que o macrozoneamento é uma das peças que compõe o plano diretor, sendo este último o norteador da política urbana do município. Embora o próprio autor admita que a partir dos anos de 1990 haja uma tentativa

¹⁹ Villaça faz referência às experiências de zoneamento da Alemanha e Estados Unidos que serão tratadas ainda neste capítulo.

real de fusão do zoneamento ao plano diretor, a experiência vivida no município de Aparecida de Goiânia, pós-estatuto das cidades, onde o zoneamento foi alterado independentemente do plano diretor, reitera essa abordagem.

Se o zoneamento em São Paulo das últimas décadas do século XIX resumia-se a uma pequena parcela da cidade e estava descolado de teorias externas, a partir da década de 1940, o zoneamento praticado em São Paulo inspira-se, claramente, no *zoning* praticado nos Estados Unidos. Da mesma forma como naquele país, o *zoning* atua como instrumento discriminatório, ratificando diferenças já existentes na cidade, embora o discurso dos responsáveis fosse de realizar uma transformação na ordem espacial estabelecida (FELDMAN, 1997).

O reiterado descolamento entre a realidade das cidades brasileiras e o discurso preconizado pelas classes dominantes pela via do planejamento urbano levam a reflexão de Villaça (1999) sobre a diferença entre o significado do termo “urbanismo” no Brasil: (i) como ciência ou ideologia acerca do urbano (que só veio a ser utilizado nas últimas décadas do século XX) (ii) urbanismo como conjunto de técnicas/ discurso referentes à ação do Estado sobre a cidade (ou *city planning*, *urbanisme* cuja presença no Brasil advém do início do século XX) e (iii) urbanismo como estilo de vida (ou *urbanism*, preconizado por Wirth, 1973).

Os Planos de Melhoramento e Embelezamento desenvolvidos no período de 1875 a 1930 tinham forte influência renascentista e da beleza monumental do *City Beautiful*, com objetivos de melhoria estética e valorização das áreas centrais. Essas intervenções eram acompanhadas de obras de infraestrutura como abertura e alargamento de vias. Na descrição de Borges (2007, p. 49), “era o surgimento de um novo modelo de cidade, com ruas largas, casas alinhadas, praças e parques com desenhos bem definidos”. As intervenções do prefeito Pereira Passos na cidade do Rio de Janeiro são emblemáticas deste período. O Plano de Agache para o Rio de Janeiro e o Plano de Avenidas de São Paulo encerram os planos de melhoramento. Para Maricato (2000), essas intervenções só foram possíveis dadas às condições hegemônicas da elite brasileira, que entre si discutiam e executavam o plano de obras.

Entre os anos de 1930 e 1940, a realidade socioeconômica brasileira estava em transformação. A urbanização que acompanhou o processo de industrialização, principalmente do Sudeste, tornou complexa a dinâmica das cidades, trazendo modificações em suas estruturas intra-urbanas, mas também na rede de cidades. O urbano recebe também atribuições regionais, ligadas à constituição das condições gerais de reprodução do capital.

A alegação recorrente era de que a complexidade dos problemas urbanos manifestados na cidade era causada pelo seu crescimento caótico e sem planejamento. Difundiu-se a ideia de que apenas o planejamento integrado, tecnicamente embasado poderia solucionar esses problemas urbanos.

O planejamento urbano consolida-se como “área de conhecimento de prática profissional (BORGES, 2007, p. 52)”, reunindo arquitetos, engenheiros, sociólogos, antropólogos e diversos outros profissionais que passam a especializar-se em estudos urbanos.

A valorização do saber e da razão propagada pelo iluminismo e fruto do capitalismo, contribuiu à extinção do modo feudal e à contínua valorização do saber científico na sociedade capitalista. É essa a ideologia que perdura e ainda ampara o plano diretor e o planejamento urbano como entendemos hoje (VILLAÇA, 1999).

As intervenções nas grandes cidades brasileiras como São Paulo (Plano de Avenidas), Porto Alegre (Conselho do Plano Diretor) e Rio de Janeiro (Comissão do Plano da Cidade executou parte do Plano Agache) focaram no sistema viário e de transportes, e também nas legislações urbanísticas de uso e ocupação do solo (BORGES, 2007, p. 52):

As grandes obras saem do consumo conspícuo para privilegiar a constituição das condições gerais de produção e reprodução do capital (a cidade como força de produção). Assim, por exemplo, as obras de infraestrutura são priorizadas enquanto as de habitação são relegadas ao esquecimento (VILLAÇA, 1999, p. 199).

As décadas 1960 e 1970, de acentuada urbanização, marcaram o agravamento dos ditos “problemas urbanos”, enquanto, ironicamente, foram épocas de grande produção de planos urbanos, fomentada pelo regime militar. Os planos passam a se chamar Planos de Desenvolvimento Local Integrado. Villaça (1999) denomina os PDLIs como Superplanos. Financiados pelo SERFHAU – Serviço Federal de Habitação e Urbanismo, eram elaborados por grandes escritórios de planejamento, compostos de análises urbanas integradas e interdisciplinares, incorporando questões físicas, regionais, econômicas e sociais como saúde e educação, onde extensos diagnósticos técnicos tinham especial destaque. O destino mais comum de todos era a prateleira dos órgãos de planejamento.

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).

O tecnocracismo excessivo afastava cada vez mais os planejadores dos planos de ação real e concreta do Estado na cidade. Na década de 1970, a reação aos superplanos foi a elaboração de planos burocráticos e esvaziados de apoio político. Produzidos pelos técnicos municipais, construídos de maneira quase simplória e com diagnósticos reduzidos, constituíam-se de uma série de diretrizes gerais que necessitava de regulamentação posterior (VILLAÇA, 1999; BORGES, 2007).

Diante disso, Villaça (1999) afirma que apenas o zoneamento, embora elitista, tem sido “vivo e conseqüente”. Segundo o autor, o planejamento urbano no Brasil, diferente do que ocorreu nos Estados Unidos, não possui aderência às políticas públicas, orientadora das ações locais ou metropolitanas; resume-se a um recurso ideológico para mascarar os reais interesses na produção do espaço urbano. Quanto ao poder político das corporações na produção do espaço, Santos (1993) declara:

certas firmas se apropriam de parcela maior do resultado do trabalho e da capitalização coletivos, [...]. Ao mesmo tempo em que **aumenta seu poder de mercado, e seu poder no mercado, aumenta também seu poder propriamente político, a ser exercido na participação da tomada de decisões que concernem aos seus próprios interesses** e, desse modo, interferindo com os interesses de outros setores da economia e da sociedade. O equipamento do território constitui, assim, uma das bases de poder das grandes firmas e acaba por ser um instrumento de sua concorrência com as firmas homólogas e sobretudo com as firmas menores (SANTOS, 1993, p. 106, 107, grifo nosso).

Contudo, a década de 1970 marca o despertar dos movimentos populares através do 1º Seminário de Habitação e Reforma Urbana, realizado em Petrópolis, 1963 que culminaria, no fim dos anos 1980, na união de entidades nacionais e locais em torno do Movimento Nacional pela Reforma Urbana – MNRU.

A redemocratização do país e a possibilidade de apresentação de emendas populares à constituição instaurou novo fôlego à pressão popular em torno de questões fundamentais como o direito à habitação, função social da propriedade, gestão democrática e participativa.

Em função da pressão e da mobilização em prol das demandas urbanas, a constituinte inseriu os artigos 182 e 183 que tratam da política urbana. Embora não tenha sido este o pleito do MNRU, e sim uma exigência do Estado, a Constituição Brasileira atribui ao Plano Diretor a responsabilidade pelo desenho da política urbana no município, tornando-o obrigatório em municípios com mais de vinte mil habitantes.

O dispositivo essencial é a mudança de paradigma quanto à propriedade imobiliária, reconhecendo que a mesma tem uma função social e que seu uso deve ser regulamentado visando o bem estar coletivo. Cabe ao plano diretor, ou seja, à instância municipal, de acordo com as especificidades da cidade, decidir se a propriedade urbana cumpre, ou não, sua função social. O Plano Diretor recebe, assim, mais um voto de confiança.

A necessidade de regulamentação posterior, entretanto, atrasou a implementação de ações importantes como a instituição do Fundo Nacional de Desenvolvimento Urbano, mas não impediu que alguns municípios, já na década de 1990, incorporassem aos seus planos diretores temas da reforma urbana e justiça social, como as ZEIS – Zona de Especial Interesse Social, o coeficiente de aproveitamento básico e a licença onerosa, buscando integrar as demandas políticas e populares ao conteúdo do plano.

Quadro 13 – Síntese do planejamento urbano *latu sensu* no Brasil

PERÍODO	TIPO DO PLANO	CARACTERÍSTICAS GERAIS		
1875-1930	Plano de Melhoria e Embelezamento	<p>Influência Francesa e do City Beautiful- enfatizando a beleza e monumentalidade. 1875 - 1o. Relatório da Comissão de Melhoramentos do Rio de Janeiro</p> <p>Funcionários das prefeituras elaboram os planos que também abordam infraestrutura Administração</p> <p>Pereira Passos - apogeu do embelezamento urbano</p> <p>Plano Agache - Rio de Janeiro e o Plano de Avenidas Prestes Maia - São Paulo. Fim do período</p>		
1930-1990	Planejamento técnico-científico	1930-1965	Urbanismo e plano diretor	<p>De cidade bela para Cidade eficiente City Planning e Comprehensive Plan - Cidade eficiente</p> <p>Plano Agache - cita o termo Plano Diretor pela primeira vez no Brasil</p>
		1965-1971	Superplanos	<p>Planos interdisciplinares e abrangentes; Peças com excessiva tecnocracia, elaborados fora das administrações municipais;</p> <p>O nome é alterado para Planejamento Urbano ou Plano Local Integrado Com novos nomes tenta-se resgatar a credibilidade dos planos: Plano Urbanístico Básico (São Paulo, 1969), Planejamento Industrial da Região Metropolitana de Porto Alegre (1973), Plano Doxiadis (Rio de Janeiro, 1965) O SERFHAU financia do PLIs</p>
		1971-1992	Planos sem mapa	<p>Elaborados por técnicos das administrações municipais. Plano de diretrizes que necessitam de detalhamento posterior;</p> <p>Começa a surgir o termo 'estratégico' Nomenclatura varia entre Plano Diretor de Desenvolvimento, Plano Diretor Estratégico ou PUB. Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado de São Paulo (1971) / Plano Urbanístico Básico do Município do Rio de Janeiro (1977) /Plano Diretor de São Paulo (1991),</p>
1990-2014	Reação ao período anterior	<p>Art. 182 e 183 - Constituição Brasileira Municípios retomam a elaboração de Planos Diretores</p> <p>Temas da reforma urbana e justiça social permeiam os planos (primeiras experiências de solo criado, Zeis, regularização de favelas) Pós-estatuto das cidades - tentativas de participação popular e gestão democrática (incipiente)</p>		

Fonte: Villaça, 1999; Santos Junior e Montadon, 2011.

2.3.1.1 Introdução ao Estatuto da Cidade

O Estatuto da Cidade, Lei Federal nº. 10.257, de 10 de julho de 2001, que regulamenta os artigos nº 182 e 183, só foi aprovado 13 anos após a promulgação da Carta Magna. Ao longo da última década, o texto original sofreu algumas alterações pontuais, porém a apresentação da lei feita no presente trabalho ater-se-á ao documento original, utilizado na elaboração do Plano Diretor de Aparecida de Goiânia.

Além de reafirmar o papel do plano diretor como instrumento básico da política urbana e da definição da função social da cidade e da propriedade, a Lei estende a obrigatoriedade da elaboração dos planos a: (i) municípios integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, (ii) inseridos em áreas de especial interesse turístico, (iii) em áreas de influência de empreendimentos ou atividades de significativo impacto ambiental e também (iv) àqueles municípios que queiram utilizar os instrumentos previstos no §4º do art. 182 da Constituição Federal.

Inspirada em ideias progressistas e de justiça social, a lei recebeu contribuição de experiências vividas pelas cidades brasileiras pós Constituição Brasileira de 1988, experiências internacionais e das demandas levantadas pelos movimentos sociais e diversos segmentos da sociedade civil.

Como norma geral de direito urbanístico²⁰, de competência exclusiva da União de acordo como artigo 24, inciso I da Constituição Federal, o Estatuto da Cidade contém as diretrizes de desenvolvimento urbano e os objetivos da política urbana no país, mas estabelece que seja do Município a competência sobre o ordenamento territorial e o desenvolvimento das funções sociais da cidade, podendo para tanto complementar a legislação federal. Entretanto, o município não pode ferir os princípios da política urbana do país, explicitadas no artigo 2º do Estatuto da Cidade (BRASIL, 2002; SAULE JUNIOR e ROLNIK, 2001).

Cabe aos Municípios aplicar as diretrizes gerais, de acordo com as especificidades e realidade local, devendo para tanto constituir uma ordem legal urbana própria e específica, tendo como instrumentos fundamentais a Lei Orgânica Municipal e o Plano Diretor (SAULE JUNIOR e ROLNIK, 2001, p.14).

²⁰ Segundo Hely Lopes Meirelles apud Saule Junior e Rolnik, 2001, p. 12 as normas gerais correspondem àqueles que estabelecem princípios e diretrizes de ação que se aplicam indiscriminadamente a todo o território nacional.

O Estatuto da Cidade reúne uma série de instrumentos urbanísticos, administrativos, tributários e jurídicos à disposição dos municípios para execução de sua política urbana, exigindo por parte das administrações um posicionamento ao mesmo tempo proativo e aberto à participação popular, não só durante o processo de elaboração do plano, mas durante a gestão e implementação do mesmo.

As inovações contidas no Estatuto situam-se em três campos: um conjunto de instrumentos de natureza urbanística, voltado para induzir – mais que normatizar – as formas de uso e ocupação do solo; uma concepção de gestão democrática das cidades que incorpora a ideia de participação direta do cidadão (ã) nos processos decisórios sobre seus destinos; e a ampliação das possibilidades de regularização das posses urbanas, até hoje situadas na ambígua fronteira entre o legal e ilegal. (BRASIL, 2002).

Partes dos instrumentos de indução de desenvolvimento urbano presentes na Lei, como a transferência do direito de construir e a licença onerosa, baseiam-se na distinção entre direito de propriedade e de edificabilidade, norteados, como todos os outros instrumentos, pela função social da propriedade. A edificabilidade de um terreno pode ser influenciada por suas características físicas, mas é definida, principalmente, de acordo com suas qualidades urbanísticas, notadamente a sua inserção na estrutura da cidade e oferta de infraestrutura. Tradicionalmente, os zoneamentos espelham essa qualificação do espaço urbano em forma de usos e potenciais de construção maiores a esses terrenos do que no restante da cidade, o que tem repercussões econômicas no preço dos terrenos.

A dissociação entre o direito de superfície e a propriedade faz com que o direito de construir assuma um valor independente da propriedade. Assim, a concessão feita pela legislação urbanística, esse valor adicional que é gerado pelo investimento público, pode ser recuperado pelo poder público por meio da licença onerosa, assumindo função redistributiva ou outorgado a um terceiro, quando o objetivo for a preservação ambiental ou de patrimônio histórico, por exemplo. De acordo com Saule Junior e Rolnik (2001, p. 6), significa a separação entre “um direito, que todos os lotes devem possuir, dos potenciais definidos pela política urbana”. Outros instrumentos, como as operações urbanas, o estudo de impacto de vizinhança e o direito de preempção, complementam o rol de instrumentos à disposição da política urbana.

Nesta linha, também contribuem com essa postura mais ofensiva, indutora de desenvolvimento urbano, os instrumentos que regulamentam o artigo 182 da CF, como

parcelamento e/ou edificação compulsória, o imposto territorial e predial progressivo no tempo e a desapropriação para fins de reforma urbana. Para aplicação desses instrumentos, o plano diretor deve espacializar os locais de incidência dos mesmos, bem como da definição clara da função social da propriedade. Assim, o proprietário de terreno urbano que não cumprir sua função social, ou seja, aquele não der destinação concreta e compatível ao plano de cidade ao seu terreno, pode sofrer as sanções contidas na lei.

Quanto à gestão democrática das cidades, o Estatuto da Cidade amplia a participação social da mera consulta pública a um posicionamento onde sociedade assume a coautoria na elaboração do plano, bem como na definição das prioridades do investimento público, elaboração e execução de orçamentos e das políticas públicas. O capítulo IV, que trata da criação de instâncias de participação (conselhos, conferências, órgãos colegiados etc) de forma a garantir a gestão democrática da cidade e das regiões metropolitanas e inclui como obrigatória a execução de debates e audiências para aprovação do orçamento municipal, deve estar articulado com o exposto no §3º do artigo 4º que versa sobre controle social. Para Saule Junior (2001, p.15), “existe uma associação clara entre a participação e controle social: para exercer a fiscalização, o cidadão precisa participar da gestão pública, cabendo ao Poder Público assegurar essa participação”.

No âmbito da regularização de áreas ocupadas por população de baixa renda o Estatuto é complementado pela medida provisória no. 2.220 de 04 de setembro de 2001, quanto à regularização de áreas públicas.

O capítulo III é dedicado ao Plano Diretor, estabelecendo dentre outros que o mesmo deverá ser revisto a cada 10 anos, segundo a necessidade de articulação e compatibilização com os outros instrumentos de planejamento do municipal como o plano plurianual, orçamento e diretrizes orçamentárias. O artigo 39 reforça que é ele o instrumento definidor do que é a função social da propriedade.

Art. 39. A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no Plano Diretor, assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas, respeitadas as diretrizes do art. 2º desta Lei (BRASIL, 2001).

É o artigo 42 que trata do conteúdo mínimo do plano diretor, tornando obrigatória a aplicação dos instrumentos de recuperação de mais valias urbanas, do cumprimento da função social da propriedade e do controle e participação social.

Art. 42. O Plano Diretor deverá conter no mínimo:

I – a delimitação das áreas urbanas onde poderá ser aplicada o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, considerando a existência de infraestrutura e de demanda para utilização, na forma do art 5º desta Lei;

II – disposições requeridas pelos arts. 25, 28, 29, 32 e 35 desta Lei;

III – sistema de acompanhamento e controle (BRASIL, 2001).

2.3.2 Plano Diretor de Aparecida de Goiânia

O processo de elaboração do primeiro plano diretor participativo (PDP) representou uma oportunidade inédita de elaboração de um retrato da realidade sócio espacial do município e também de orquestração de estratégias de reversão ou mitigação das distorções encontradas nas mais diversas áreas, desde a habitação e infraestrutura até questões de âmbito administrativo.

O PDP, inicialmente desenvolvido como estudo de caso, “laboratório urbano” (ARIMATEIA, 2013) dentro do curso de especialização em Planejamento Urbano e Ambiental, oferecido pela ARCA – Associação para Recuperação e Conservação Ambiental e PUC – Pontifícia Universidade Católica de Goiás foi, posteriormente, concluído por meio de outro convênio com a mesma instituição. A articulação com ARCA para elaboração do PDP relaciona-se à participação no curso de especialização de profissionais que já tinham contato com a Prefeitura de Aparecida de Goiânia, no sentido de prestação de serviços de arquitetura e engenharia.

Segundo o arquiteto Marcos Aurélio L. Arimatéia²¹, a fase de diagnóstico, realizada dentro do curso de especialização, ocorreu nos anos de 1998 e 1999. Relata ainda que algumas das discussões em sala de aula contaram com a presença do, então, prefeito da

²¹ O arquiteto Marcos Aurélio L. de Arimatéia participou do curso de especialização oferecido pela ARCA, era sócio-proprietário da empresa Arte Urbana que prestava serviços à Prefeitura de Aparecida de Goiânia e é citada como colaboradora na capa da versão impressa do plano. Tornou-se, posteriormente, membro da administração municipal exercendo, em sequência, diversos cargos ligados à área de urbanismo, iniciando como secretário de planejamento, secretário de regulação urbana e presidente do extinto IPPUA – Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano do município de Aparecida de Goiânia durante os anos de 2001 a 2008.

cidade²², que segundo o arquiteto, iniciou a implementação de parte das propostas discutidas, como no caso de algumas conexões viárias, antes mesmo da conclusão dos estudos.

A fase de construção de propostas avançou nos anos 2000 e 2001. O anteprojeto de lei foi concluído em maio de 2001. No entanto, com a aprovação da Lei Federal nº 10.257 de 17 de julho de 2001, conhecido como Estatuto das Cidades, o anteprojeto sofreu nova revisão, então à luz dos novos instrumentos urbanísticos e administrativos recém-aprovados e válidos para todo o território nacional. O texto final do plano foi aprovado em 30 de janeiro de 2002, tornando-se um dos primeiros planos pós Estatuto das Cidades.

Em resumo, a aprovação do PDP deu-se em um momento histórico-político ímpar, tanto no nível municipal quanto no nível nacional. Em nível municipal: (i) contando com o apoio do chefe do executivo, empenhado na elaboração do plano; (ii) a metodologia de participação popular proposta pela equipe envolvida que encontrou amparo na existência de uma rede instituída de associações de bairro²³; (iii) o perfil socioeconômico do município, lido como preferia precária da capital, sem interesse do mercado imobiliário para a produção para as camadas de mais alta renda, o que minimizou os conflitos de restrição de uso e (iv), em nível nacional, em meio à ampla movimentação em torno da temática urbana com a aprovação do Estatuto das Cidades.

O PDP de Aparecida de Goiânia é, de fato, composto por oito leis:

- (i) Lei Complementar n 004, de 30 de Janeiro de 2002 - “Dispõe sobre o Planejamento Municipal Sustentável, sobre o Plano Diretor do Município de Aparecida de Goiânia, e dá outras providências”;
- (ii) Lei Complementar n° 005, 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 e estabelece outras providências”;
- (iii) Lei Municipal n° 2.245, de 30 de Janeiro de 2002 - “Dispõe sobre as diretrizes estratégicas do Plano Diretor para o planejamento do Município de Aparecida de Goiânia”;

²² Ademir Menezes (gestão 1997-2004).

²³ A CAMAP – Conselho de Associações de Moradores de Aparecida de Goiânia, fundada em 24 de maio de 1987, congrega todas as associações de moradores do município. Segundo Arimatéia (2013) na época da elaboração do plano dos mais de 200 bairros do município, ao menos, 150 estavam vinculados à CAMAP através de suas associações.

- (iv) Lei Municipal nº 2.246, de 30 de Janeiro de 2002 - “Dispõe sobre Política de Ordenamento para o Crescimento e Desenvolvimento estratégico (POCDE) do Município de Aparecida de Goiânia”;
- (v) Lei Municipal nº 2.247, de 30 de Janeiro de 2002 - “Dispõe sobre a criação do Conselho Municipal de Desenvolvimento Ambiental Sustentável (COMDAS) e dá outras providências”;
- (vi) Lei Municipal nº 2.248, de 30 de Janeiro de 2002 - “Dispõe sobre a criação do Fundo Municipal de Desenvolvimento Ambiental Sustentável (FUMDAS) e dá outras providências”;
- (vii) Lei Municipal nº 2.249, de 30 de Janeiro de 2002 - “Dispõe sobre a delimitação do Perímetro Urbano”;
- (viii) Lei Municipal nº 2.250, de 30 de Janeiro de 2002 – “Dispõe sobre o parcelamento do solo na área urbana e rural do Município de Aparecida de Goiânia e estabelece outras providências urbanísticas”.

Partindo da análise do conteúdo das leis que compõe o PDP, das apresentações e das entrevistas feitas, percebe-se a preocupação no ordenamento territorial através da contenção da expansão urbana, reduzindo o perímetro urbano e desestimulando a produção de novos loteamentos desequipados, visando a otimização da infraestrutura instalada, o direcionamento dos investimentos para as áreas de maior adensamento, proteção e recuperação das áreas de fragilidade ambiental, provisão de equipamentos comunitários e o resgate de áreas públicas (APARECIDA DE GOIÂNIA, 2001; APARECIDA DE GOIÂNIA, 2002a-h, ARIMATÉIA, 2013).

No entanto, o texto do PDP, especialmente a Lei de Diretrizes Estratégicas (lei nº 2.245/02) é muito amplo, indo além das questões urbanísticas e abordando propostas nas áreas de educação, saúde, economia, reestruturação administrativa, entre outros.

As diretrizes expostas são muito genéricas, sem definição de estratégias de ação, bem como instrumentos de verificação ou controle das ações públicas em prol do cumprimento das mesmas. Contraditoriamente, a relação entre as ambiciosas propostas e a insegurança em torno de seu instrumento fundamental, que é o próprio plano, fica clara na leitura da lei:

1. Diretrizes para desenvolvimento institucional.

[...]

1.15 Garantir a real implantação do Plano Diretor;

Para que se efetive o processo de reordenamento territorial e se garanta a melhoria de qualidade de vida no município. (APARECIDA DE GOIÂNIA, 2002c, p.4)

Ora, será realmente necessário que, na aprovação da Lei Complementar que institui o PDP, outra Lei deve vir fazer cumprir a primeira? Preliminarmente, a atitude parece refletir a insegurança e descrédito vivido pelos planos diretores no período da década de 1970, conforme exposto por Villaça (1999). Além disso, a Lei 2.245/02 traz ainda questões que extrapolam a competência do município e que dizem respeito à gestão e à articulação com outras instâncias do Estado:

4. Diretrizes para a Infra-estrutura.[sic]

4.1 Garantir que, num horizonte máximo de 5 anos, todo o esgoto produzido nas Áreas Prioritárias de Ocupação (APO) e Áreas Prioritárias para Investimentos Públicos (APIP) sejam tratado antes de sua destinação aos cursos d'água;

Buscando apoio ou estabelecendo parcerias com o governo Estadual, o governo Federal e a iniciativa privada, de forma a viabilizar a instalação das ETE's em locais adequados às solicitações ambientais e às exigências da Lei de Uso do Solo do município. (APARECIDA DE GOIÂNIA, 2002c, p.9)

Ou mesmo, estabelece regramentos de alçada dos governos Estadual e Federal, como o percentual de reserva legal²⁴:

8.6 Exigir que em todas as propriedades rurais do município, deverão ser preservadas 20% das suas áreas, destinadas à reserva legal, devidamente averbadas em cartório. (APARECIDA DE GOIÂNIA, 2002c, p. 17)

De fato, sem a estrutura formal de artigos, incisos e sanções, a lei não é mais do que um protocolo de intenções, sinalizando a postura que o município deveria assumir, baseada na

²⁴ O novo Código Florestal, Lei nº 12.651 de 25 de maio de 2012, incrementou o percentual de reserva legal para os imóveis rurais situados em área de cerrado para 35% da propriedade.

interpretação da realidade da cidade feita pela equipe do PDP, mas tratado de maneira independente e desvinculada do cenário político e econômico do Estado e do País.

Identificam-se traços do que Villaça (2005, p. 13-14) chama de “ilusões do plano diretor”, como se “as boas intenções do Plano Diretor tivessem o mágico poder de garantir tudo (ou a maior parte), do que ele ‘prevê’”. Para esse autor o Plano Diretor costuma ser apresentado como o “salvador da cidade”.

Entretanto, é compreensível que diante de tantos problemas, e mesmo potencialidades, identificados na realização do diagnóstico, o impulso da equipe do PDP tenha sido o de orquestrar a “ordem geral” das coisas, transcendendo a abordagem estritamente urbanística e impondo norteadores ao território de Aparecida de Goiânia, ainda virgem e, talvez por isso, mais receptivo ao planejamento.

De acordo com esse viés, urbanístico, mas também como ordenação de investimentos públicos, insere-se a Lei da POCDE - Política de Ordenamento para o Crescimento e Desenvolvimento (Lei nº2. 246/2002) que, segundo o texto de apresentação:

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 planejamento²⁵, 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, 2002d, p. 4).

Ainda segundo o texto da Lei nº2. 246/2002, existem no município “características que se repetem em um certo número de bairros ou regiões, mas, sob uma análise conjuntural expressam realidades bem atípicas na área urbana” (APARECIDA DE GOIÂNIA, 2002d, p. 5).

O município foi dividido em seis áreas programas (ver mapa 10), buscando a otimização dos recursos públicos, no sentido de orientação dos investimentos seja em

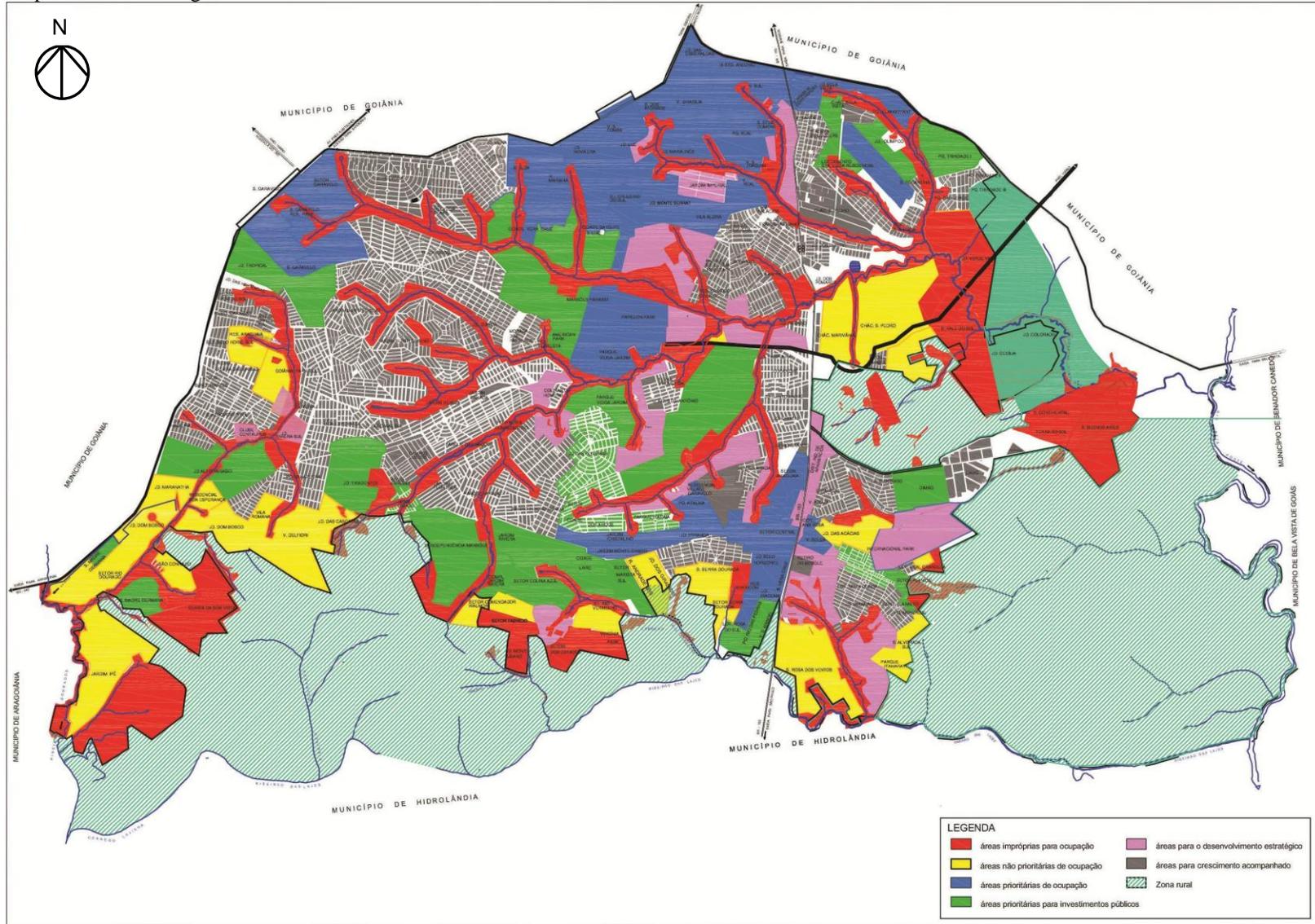
²⁵ Município de Aparecida de Goiânia. *Diretrizes Estratégicas do Planejamento* (2001).

infraestrutura, seja na provisão de serviços públicos nas áreas de educação e saúde, articulando-se à reversão de áreas parceladas indevidamente, à preservação das áreas ambientalmente frágeis e à ocupação dos vazios urbanos,

- (i) Áreas impróprias para ocupação – AIO;
- (ii) Áreas não prioritárias de investimentos públicos – ANIP;
- (iii) Áreas prioritárias de ocupação – APO;
- (iv) Áreas prioritárias para investimentos públicos – APIP;
- (v) Áreas para o desenvolvimento estratégico – ADE;
- (vi) Áreas para crescimento acompanhado – ACA

A cada uma das seis, áreas articulam-se instrumentos específicos para obtenção do objetivo proposto, conforme pode ser visto no quadro 14.

Mapa 10 – Áreas Programas da POCDE



Fonte: PDP de Aparecida de Goiânia, 200

Quadro 14 – Descrição das Áreas Programas da POCDE

	CONCEITO	OBJETIVO	INSTRUMENTOS
AIO	<p>Áreas consideradas impróprias ou de risco para ocupação ou de interesse de preservação ambiental por apresentarem uma ou mais das seguintes características:</p> <ul style="list-style-type: none"> - declividade acima de 30% (conforme lei federal 6766/79); - solo frágil propício a erosões; - inviabilidade financeira para implantação de serviços e equipamentos públicos e infra estrutura, principalmente por serem áreas desarticuladas das áreas mais adensadas; - presença de matas naturais remanescentes; - estarem inseridas na zona de proteção ambiental; - estarem inseridas na área rural; - terem o superfície alterada por causa de exploração mineral ou em função de aterro ou depósito de lixo; - potencialidade para comporem o índice de 20% de área verde municipal. 	<p>Evitar a urbanização, degradação ou adensamento dessas áreas, racionalizar o espaço urbano de forma a potencializar os recursos públicos e diminuir as desigualdades de acesso aos bens públicos e privados.</p>	<p>Revogação e/ou cancelamento de loteamentos;</p> <p>Proibição de qualquer novo parcelamento, seja loteamento, desmembramento ou remanejamento;</p> <p>Inserção na lei do Zoneamento como Zona de Proteção Ambiental (ZPA);</p> <p>(Re)Inserção na área rural pela (re)definição da Lei de Perímetro Urbano;</p> <p>Inserção em programas da Política Habitacional;</p> <p>Banco de Lotes;</p> <p>Transferência do direito de construir;</p> <p>Operação urbana consorciada;</p> <p>Campanha de educação ambiental sobre a importância de não urbanização destas áreas;</p> <p>Divulgação da impossibilidade ou da não prioridade administrativa de aplicar recursos públicos em investimentos, infraestrutura, serviços e equipamentos.</p>
ACA	<p>Áreas parceladas já ocupadas parcial ou totalmente, que não estarão incorporadas a nenhum programa específico para seu desenvolvimento.</p>	<p>Acompanhar o processo natural de ocupação do solo de forma assegurar a ordenação de seu desenvolvimento em consonância com a POCDE e Lei de uso do solo do Município</p>	<p>Aplicação da Lei de Zoneamento e demais instrumentos de ordenamento territorial previstos na Lei de Planejamento Municipal Sustentável.</p> <p>Monitoramento da POCDE.</p> <p style="padding-left: 40px;">2.7 – Estas áreas serão localizadas, relacionando lote, quadra e setor através de Emenda a este Projeto de Lei, apresentada no prazo máximo de 90 (noventa) dias, conforme descrição do mapa em anexo.</p>

Quadro 14 – Descrição das Áreas Programas da POCDE

(continuação)

ANIP	<p>Loteamentos com poucos lotes ocupados (abaixo de 10 por cento dos lotes ocupados), densidade populacional muito baixa, infraestrutura precária, afastados das malhas centrais ou áreas mais adensadas, distantes de infraestrutura e serviços públicos existentes.</p>	<p>Evitar a ocupação e o adensamento destas áreas o que consumiria grandes somas de recursos para infraestrutura, equipamentos e serviços públicos, colocando em prejuízo o atendimento de áreas mais adensadas.</p>	<p>Redução de IPTU sobre lotes vagos; Parceria entre municipalidade e proprietários de lotes, para suspensão de vendas dos lotes por um prazo mínimo de 10 anos, em troca de redução do IPTU sobre lote vazio, sob pena de recolher o IPTU retroativo, com correções e multas, no caso de descumprimento do acordado; Majoração do IPTU nos primeiros anos após o habite-se da primeira construção no lote após a aprovação desta política; Aplicação de programas da Política de Habitação; Banco de Lotes; Transferência do direito de construir; Operação urbana consorciada; Divulgação da impossibilidade ou da não prioridade administrativa de aplicar recursos públicos em investimentos, infraestrutura, serviços e equipamentos;</p>
APO	<p>Áreas dentro do perímetro urbano com melhor atendimento em serviços públicos e infraestrutura, e que mesmo adensadas ainda dispõem de um “quantum” de lotes vagos, passíveis de serem ocupados em consonância com as definições do uso do solo disposto em lei específica e as áreas da ADE onde for aprovado o parcelamento para fins urbanos.</p>	<p>Estimular a ocupação ordenada destas áreas visando concentrar a população de forma a:</p> <ul style="list-style-type: none"> - otimizar o aproveitamento da infraestrutura, serviços e equipamentos públicos já instalados; - melhorar as condições de segurança pública; - erradicar os problemas causados por depósitos de lixo e presença de mato em lotes baldios; - estimular a organização comunitária. 	<p>Aplicação do instrumento Parcelamento, edificação ou utilização compulsória do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, compulsório; Aplicação do IPTU progressivo sobre do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado; Redução do IPTU durante os primeiros três anos após o habite-se da primeira edificação no lote; Definição de zona urbana com índices urbanísticos mais elevados; Integração com programas de habitação; Complementação e melhoria dos serviços, equipamentos e infraestrutura pública; Parceria com o setor imobiliário e da construção civil no incentivo à ocupação desta área; Operação Urbana Consorciada; Aplicação do direito de preempção</p>

Quadro 14 – Descrição das Áreas Programas da POCDE

(final)

APIP	<p>Áreas com uma densidade populacional mais elevada e com uma infraestrutura precária ou até ausente.</p>	<p>Melhorar a qualidade de vida e as condições de segurança pública nos bairros mais consolidados e despertar no morador o interesse de se solidarizar com o poder municipal na implantação e manutenção dos benefícios.</p>	<p>Captação de recursos internacionais, federais e estaduais de programas afins para viabilizar a implantação prioritária de infraestrutura, serviços e equipamentos públicos nestas áreas; Veiculação de campanhas educativas para que a comunidade seja parceira na manutenção do bem público de forma a garantir o melhor aproveitamento dos benefícios instalados; Parcerias com a iniciativa privada ou organizações não governamentais para incremento do trabalho social; Elaboração de cadastro das habitações em situação precária de salubridade e de segurança, para inserção no programa de habitação popular municipal; Envolvimento da comunidade em programas locais de melhoria da paisagem urbana tais como calçamento, arborização, pintura dos muros, roçagem e limpeza de lotes baldios, despejo de lixo em locais apropriados etc; Operação Urbana Consorciada;</p>
ADE	<p>Áreas ainda não loteadas e adjacentes às áreas centrais e/ou adensadas, com deficiência de áreas públicas.</p>	<p>Atendimento futuro a uma possível demanda do mercado imobiliário sem criar mais ônus ao poder público quanto ao atendimento dos serviços e infraestrutura. Obtenção de contrapartida em áreas públicas e lotes para o programa de habitação popular municipal; Integração da malha urbana já consolidada, através de novas vias de circulação, estabelecendo ligações que favoreçam a circulação e o deslocamento de pessoas.</p>	<p>Aprovação de novos loteamentos desde que atendam a um percentual mínimo de 40% para áreas públicas municipais, vias de circulação e área verde e disponibilizem 15% dos lotes para o banco de lotes da prefeitura; Condicionamento do desenho dos novos parcelamentos à integração das malhas urbanas adjacentes. Transformação em zonas da Lei do Zoneamento com índices urbanísticos mais elevados. Aplicação do direito de preempção. Operação Urbana Consorciada; Obs. As áreas partes da ADE onde houver aprovação e registro do parcelamento para fins urbanos automaticamente serão transformados em APO.</p>

Fonte: Plano Diretor de Aparecida de Goiânia (2002)

A POCDE, segundo Arimatéia (2013), funcionaria como um sinalizador, separando política pública de zoneamento. Na prática, funciona como uma segunda setorização, ou melhor, um macrozoneamento da cidade, já que não coincide com as regiões administrativas, aproximando-se do zoneamento.

Sobrepondo o mapa das regiões administrativas ao da POCDE, percebe-se que não são coincidentes, pois na mesma região administrativa há diferentes classificações da POCDE (ver mapas 10 e 12).

Conforme expõe BRASIL (2002, p. 41), o macrozoneamento define as grandes áreas da cidade onde se pretende “incentivar, coibir ou qualificar ocupação”, aliando a oferta de infraestrutura instalada, restrições físico-ambientais e características locais de uso e ocupação do solo, definindo, inclusive, densidades demográficas. Definidas as macrozonas da cidade, é possível realizar um detalhamento do zoneamento.

Assim com a Lei das Diretrizes Estratégicas a Lei da POCDE não impõe sanções ou responsabilidades para a execução das propostas, demanda, inclusive, regulamentação para a aplicação dos instrumentos listados, pois apenas os cita sem fazer referência de como aplicá-los.

Entretanto, mesmo com essa fragilidade legal e apesar de pressões pró-ocupação, comparando imagens do Google Earth (Mapa 5, p. 74) com as áreas grafadas como AIO (Vide Mapa 10 - POCDE), que abrange inclusive parte de loteamentos registrados, é possível afirmar que a Lei pode ter contribuído, mesmo que parcialmente, à não ocupação desses trechos da cidade. Entretanto, as Aios, que correspondem às faixas bilaterais de corpos hídricos (córregos, rios, nascentes, lagos), são grafadas na Lei de Zoneamento, que será detalhada posteriormente, como ZPA I – Zona de Proteção Ambiental I, não sendo admitida edificação. Portanto não é possível definir o êxito de um ou outro instrumento ou mesmo a complementariedade dos dois.

Aos loteamentos da região da Serra das Areias, soma-se que a criação do Parque da Serra das Areias, criado pela Lei 2.018, de 23 de novembro de 1999, que sofreu várias alterações posteriores (ver quadro 15). Hoje a delimitação do parque compreende um total 39,65km².

Atualmente, o município recorre de uma ação civil pública que impede a aprovação de novos loteamentos em um raio de amortecimento, inicialmente de 10 km e que foi reduzido para 3 km ao longo do perímetro da Serra das Areias, até que seja elaborado um Plano de Manejo para unidade de conservação (SEPLAM, 2014).

Quadro 15 – Histórico legal do Parque da Serra das Areias

LEI OU DECRETO	DATA	CONTEÚDO	ÁREA
Lei n°. 2018	23/11/1999	Desapropria uma área entre os setores Colina Azul e Bairro Independência – 1°. Complemento e Cria o Parque Municipal Serra das Areias	2.890ha ou 28.900,00m ² ou 0,0289km²
Lei n° 2.253	11/03/2002	Desapropria e incorpora ao Parque Municipal Serra das Areias: imóvel rural de 5 alqueires; lotes 01-18, Qd. 14, Lot. Comendador Walmor e no Jardim Riviera lotes 01,02e 12 Quadra 40, e Lotes 01, 05 a 13, Quadra 41.	5 alqueires ou 242000m ² ou 0,242Km ² . Área dos lotes – 4002,90m ² ou 0,0040029Km ² Total – 0,2460029Km²
Decreto “N” n° 909	04/06/2004	Desapropria imóveis urbanos e rurais e estabelece os limites e confrontações da área de preservação ambiental e Parque Municipal Serra das Areias	58,33Km²
Decreto “N” n° 391	24/11/2009	Ratifica a desapropriação de imóveis urbanos e rurais e ‘corrige’ os limites e confrontações do Parque Municipal Serra das Areias, retifica a área final do mesmo	39,65Km²

Fonte: Secretaria de Governo, 2013

Como foi exposto, as AIOs acabam por imputar ônus aos proprietários particulares, proibindo usos mesmo em loteamentos legalmente aprovados e registrados em prol de um “desenvolvimento sustentável” e de uma ocupação ordenada do território do município.

Na esfera pública, por outro lado, são as APIPs e APOs que imputam, mesmo que não claramente, responsabilidades ao poder público na complementação de infraestruturas.

As APOs, no entanto, coincidem com as áreas mais privilegiadas ou valorizadas do município, no limite norte, ou seja, na zona conurbada com Goiânia e, como diz a lei, recebem “definição de zona urbana com índices urbanísticos mais elevados” (APARECIDA DE GOIÂNIA, 2002d, p. 7).

2.3.2.1 - Zoneamento

O zoneamento é um dos instrumentos mais tradicionais do planejamento urbano, amplamente utilizado no Brasil e no mundo (VILLAÇA, 1997; BORGES, 2007). A concepção tradicional de zoneamento é a subdivisão da cidade em áreas ou zonas para onde são estabelecidos índices urbanísticos específicos que tratam do tipo de usos do solo autorizáveis (residencial, comercial, industrial e/ou outros), coeficientes de aproveitamento, gabaritos, densidades populacionais, taxas de ocupação e outros (SABOYA, 2007).

A origem do zoneamento remonta à Alemanha do final do século XIX, como resposta do Estado aos graves “conflitos econômicos e sociais ocasionados pela industrialização e a

forte urbanização vivida pelos seus principais centros” (BORGES, 2007, p. 30). Os conflitos econômicos aconteciam entre proprietários de terras e empresários no âmbito do valor da terra, mas também entre as diferentes classes de empresários que, por sua vez, disputavam entre si as melhores localizações, principalmente no tocante à oferta de infraestrutura, de acordo com as demandas de suas atividades.

A pujança econômica vivida pelo país estimulou a elevação do preço dos terrenos. Os altos valores exigidos pelos proprietários fundiários dificultavam a instalação e expansão industrial, além de estimular construções habitacionais com adensamento excessivo, insalubres e de custo elevadíssimo, frente à capacidade de pagamento da classe trabalhadora. Por outro lado, a sobreposição de usos e atividades era combatida pelos empresários que lutavam pela segregação de usos (residencial, industrial), buscando a concentração das atividades econômicas no centro e as residenciais, especialmente as de baixa renda, nas periferias (BORGES, 2007).

A proposta construída foi um zoneamento que aliava controle de densidades e funções, a partir de uma discussão maior sobre a urbe, tendo como objetivo a construção de uma cidade socialmente mais justa e a correção/ajuste dos valores dos terrenos urbanos. No entanto, isso só foi possível graças às condições sociais que o país enfrentava. A possibilidade iminente da insurgência da classe trabalhadora, apoiada no debate técnico acerca da cidade, fez com que os empresários aceitassem uma proposta mais “inclusiva”, um urbanismo social com foco em habitação e serviços urbanos.

O sucesso da iniciativa alemã atraiu o interesse dos Estados Unidos que aprovaram em 1916 a Lei de Zoneamento da cidade de Nova York, baseada no controle de usos e de gabarito dos edifícios presentes no zoneamento alemão²⁶. Entretanto, o caráter social contido na política europeia não encontrou respaldo no território americano. O princípio do zoneamento, que posteriormente se espalhou por todo o país, visava, em sua essência, a manutenção dos preços dos terrenos através de grandes índices de construção, tendendo a “confirmar e elevar os valores imobiliários”, “preservar o caráter de apenas algumas áreas da cidade” e a política segregatória dos subúrbios residenciais, inacessíveis economicamente à população trabalhadora (FELDMAN, 1997, p. 678).

Esse modelo de zoneamento foi importado também para o Brasil a partir da década de 1940, conforme expõe Feldman (1997):

²⁶ Em visita à Europa, o reformista social Benjamin C. Marsh e o advogado Edward Basset ficaram impressionados com o sucesso do zoneamento alemão e resolveram adotar o modelo implantado na cidade de Frankfurt at Main, primeira cidade alemã a adotar a política de zoneamento com limitação de altura dos edifícios e tipologia de usos.

O zoneamento construído e praticado em São Paulo, a partir dos anos 40, teve como referência explícita o modelo de zoneamento desenvolvido nos Estados Unidos. Este é veiculado em São Paulo como fórmula vitoriosa de intervenção na cidade num momento em que os efeitos práticos do *zoning* americano já vinham sendo questionados em vários trabalhos publicados, nos Estados Unidos, por urbanistas preocupados com a questão da habitação social [...].

O zoneamento tal como se desenvolve em São Paulo viabiliza a proteção das áreas residenciais de alto padrão de forma maciça, responde às demandas de controle num setor restrito da cidade. [...] o zoneamento ratifica, perpetua e acentua diferenças presentes na cidade (FELDMAN, 1997, p. 679-680).

Na análise de Saboya (2007) e Villaça (1997), a questão da manutenção do valor das propriedades e do afastamento de usos potencialmente degradantes, notadamente aqueles associados como a população de baixa renda, apesar de não estar explícita nas leis de zoneamento, é um de seus principais objetivos.

Entretanto, não se pode negar a importância da prática do controle e afastamento de usos incompatíveis, o controle de ocupação de áreas frágeis ou com infraestrutura deficiente ao bom ordenamento das cidades. A crítica pode residir no uso do instrumento de forma desvinculada de outras políticas sociais e urbanas e em sua manipulação em prol do uso econômico do solo.

A prática do zoneamento foi paulatinamente disseminada e absorvida pelas outras cidades brasileiras. O Estatuto das Cidades (2001) afirma que o macrozoneamento é um dos conteúdos obrigatórios dos Planos Diretores municipais, que são o instrumento maior da política urbana.

Na síntese elaborada por Saboya (2007), o autor afirma que o zoneamento contido no plano diretor pode usar vários mecanismos para controle de usos, destacando três mais recorrentes:

(i) Limitações por zonas – usos e atividades são definidas por zonas (comercial, industrial, residencial). Algumas atividades são restritas a zonas específicas, outras atividades podem, de acordo com o porte²⁷, estabelecer-se em uma ou mais zonas. A cada uma dessas zonas, estabelecem-se índices urbanísticos específicos que regularão o potencial construtivo do terreno, índices de ocupação, limitações de altura, entre outros. É o zoneamento mais comum no país.

(ii) Regulação paramétrica – por meio de avaliação de parâmetros de incomodidade (ruído, atração de tráfego, periculosidade, emissão de partículas, entre outros que podem

²⁷ Alguns planos interpretam o “Porte” como a área efetivamente ocupada pela atividade e não pela edificação.

ser definidos no plano diretor), a permissão ou proibição para que uma atividade se instale em um determinado local é definida.

(iii) Limitações pelo sistema viário – Para cada uso e atividade, é estabelecido um grau de incomodidade que poderá instalar-se de acordo com o porte da via. Atividades consideradas mais incômodas são permitidas nas vias arteriais e, em função do menor porte da via, estabelecem-se usos menos incômodos.

A Lei de Zoneamento do município de Aparecida de Goiânia - Lei Complementar nº 005, de 30 de Janeiro de 2002, trabalha com a limitação de uso e porte por zonas. O município foi dividido em 14 zonas urbanas e uma zona rural com parâmetros urbanísticos de acordo com a tabela síntese abaixo.

Tabela 3 – Potenciais construtivos de cada zoneamento, Aparecida de Goiânia, 2012

Zoneamento		Área do lote	C. A.	I. O.	I. P.
ZRBD	Zona Residencial de Baixa Densidade	360 m ²	1	50	30
ZRMD	Zona Residencial de Média Densidade	360 m ²	2	50	30
ZRAD	Zona Residencial de Alta Densidade	360 m ²	4	70	30
ZMBD	Zona Mista de Baixa Densidade	360 m ²	1.5	70	30
ZMMD	Zona Mista de Média Densidade	360 m ²	2	70	30
ZAE 1	Zona de Atividade Econômica 1	1000 m ²	2	70	30
ZAE 2	Zona de Atividade Econômica 2	500 m ²	3	70	30
ZI	Zona Industrial	1000 m ²	1.5	70	30
ZIR	Zona de Influência da Rodovia e Anel Viário	720 m ²	2	70	30
ZPA 1	Zona de Proteção Ambiental 1	—	—	0	100
ZPA 2	Zona de Proteção Ambiental 2	—	—	10	90
ZPA 3	Zona de Proteção Ambiental 3	360 m ²	0.7	35	40
ZPA 4	Zona de Proteção Ambiental 4	—	0.1	50 m ²	50
ZDR	Zona de Desenvolvimento Rural	20.000 m ²	—	—	—

Fonte: Plano Diretor de Aparecida de Goiânia (2002)

Segundo a equipe responsável pela elaboração do Plano Diretor (2001), as premissas de orientação do zoneamento foram a oferta de infraestrutura e a preservação das áreas de maior fragilidade ambiental. Conforme descrito no primeiro artigo da lei:

Art. 1º A propriedade imobiliária cumpre a sua função social quando atende às exigências fundamentais estabelecidas nesta Lei e nas Leis complementares que instituem o Plano Diretor do Município de Aparecida de Goiânia.

Parágrafo único. Tem-se por atendidas essas exigências quando a propriedade imobiliária vem a ser utilizada na realização de atividades de interesse urbano ou rural, cumprindo aos seguintes requisitos:

- I-** otimização de uso, na área urbana, adequado à disponibilidade de infraestrutura, de serviços e equipamentos públicos e comunitários;
- II-** uso compatível com as condições de preservação e manutenção da qualidade do meio ambiente e da paisagem urbana e rural;
- III-** acesso assegurado por vias; e
- IV-** garantia de segurança e saúde de seus usuários e da vizinhança.

Na análise da planta de zoneamento – mapa 11 -, percebe-se, no entanto, que nem todas as áreas dotadas de infraestrutura receberam classificação de zoneamento mais rentável ou de maior potencial construtivo e que a maior parte do município está grafada como ZRBD – Zona Residencial de Baixa Densidade.

A definição de áreas adensáveis, associada às demais políticas urbanas como o direcionamento de recursos sinalizado na POCDE, poderia caracterizar uma franca intervenção do poder público no sentido estimular o desenvolvimento equilibrado da cidade, reduzindo a desigualdade no território, além de promover uma melhor racionalização no preço dos terrenos urbanos, de acordo com o modelo de cidade imaginada para Aparecida de Goiânia. No entanto, a maior concentração de áreas grafadas como ZRMD – Zona Residencial de Média Densidade, ZRAD – Zona Residencial de Alta Densidade e ZMMD – Zona Mista de Média Densidade, correspondem a índices de aproveitamento entre 2,00 a 4,00 vezes, e, por isso, despertam maior interesse do mercado imobiliário, reforçando a valorização fundiária pré-existente. Correspondem a áreas das regiões administrativas de Vila Brasília, Avenida Rio Verde e Avenida Bela Vista, todas ao norte do município na faixa de conurbação com a capital.

Ainda é possível notar que o zoneamento grafado para algumas vias que cortam o município, neste caso ZMBD – Zona Mista de Baixa Densidade e ZMMD – Zona Mista de Média Densidade podem ser interpretados como uma forma de indução do desenvolvimento e disseminação de atividades comerciais no interior do município. Vale lembrar que uma das características da formação do espaço urbano aparecidense é a descontinuidade do sistema viário dado ao retalhamento indiscriminado sofrido pelo município nas décadas de 1970 e 1980, o que estimulou a formação de núcleos isolados, que posteriormente deram origem à classificação de regiões administrativas. Esses núcleos detinham certa atividade comercial

para atendimento imediato a população residente. O zoneamento proposto e também o texto das diretrizes estratégicas do plano não parece estimular esse comércio, pois, na maior parte dessas áreas, o zoneamento grafado é ZRBD – Zona Residencial de Baixa Densidade. Na leitura do mapa de zoneamento, a proposta aproxima-se de uma tentativa de formação dos eixos conectores, como o gravame de ZMMD – Zona Mista de Média Densidade, ao longo de um macro sistema viário, que, dada a ausência de infraestrutura (alinhamento entre vias, obras de arte), necessitaria ser estruturado ao longo do tempo.

Se o zoneamento, por um lado, reforça o *status quo* quanto à valorização das áreas mais nobres, por outro lado, no âmbito ambiental, representa significativo avanço. A arbitrariedade na aprovação dos loteamentos no município debruçou-se também sobre os fundos de vale. Áreas degradadas, solos frágeis e matas nativas foram loteadas, ignorando a existência de nascentes e corpos hídricos. Mesmo que precário, o Plano Diretor (2002) realiza o primeiro mapeamento do município localizando seus principais cursos hídricos e áreas de potencial preservacionista.

Dos zoneamentos relativos à proteção ambiental, destacam-se, dada às repercussões econômicas e sociais, a ZPA I – Zona de Proteção Ambiental I e a ZPA III - Zona de Proteção Ambiental III. Segundo a descrição da Lei n. 05/2002, a ZPA I visa a preservação, conservação e recuperação da vegetação nativa, restaurar os processos ecológicos e combater a degradação ambiental como forma de garantir o desenvolvimento sustentável. Esse zoneamento corresponde, resumidamente, à faixa bilateral dos cursos d'água, independente de sua relevância ou capacidade, com largura de 50m de cada lado ou raio de 100,00m quando se trata de nascentes classificada como *non aedificandi*.

Apesar de fazer referência ao mapa de zoneamento, o texto da lei deixa claro que a classificação está vinculada à existência do corpo hídrico. Assim, a partir de nascentes ou cursos hídricos não mapeados, mas posteriormente identificados, a classificação nessa zona específica é automática. Paralelamente, a lei da POCDE enquadra essas áreas como AIO – Áreas Impróprias a Ocupação.

Art. 50. Quanto à localização a **Zona de Proteção Ambiental I (ZPA-I)** corresponde às Áreas de Preservação Permanente indicadas no mapa do zoneamento anexo à esta lei.

Parágrafo único. Consideram-se como **Área de Preservação Permanente:**

I- As Faixas bilaterais contíguas aos cursos d'água permanentes e temporários, com largura mínima de 50 (cinquenta) metros, a partir das margens ou cota de inundação para todos os córregos; de 100 (cem) para o Rio Meia Ponte e os Ribeirões das Lajes e Dourados, desde que tais dimensões propiciem a preservação de suas planícies de inundação ou várzeas;

II- As áreas circundantes das nascentes permanentes e temporárias, de córrego, ribeirão e rio, com um raio de mínimo 100 (cem) metros podendo o órgão municipal competente ampliar esses limites, visando proteger a faixa de afloramento do lençol freático;

III- as faixas de 50 (cinquenta) metros circundantes aos lagos, lagoas e reservatório d'água naturais ou artificiais como represas e barragens, desde o seu nível mais alto medido horizontalmente;

IV- as encostas com vegetação ou partes destas com declividade superior a 30% (trinta por cento);

V- todas as áreas recobertas por florestas nativas, identificáveis e delimitáveis, por meio da foto área identificada devidamente como "Aparecida de Goiânia – GO, imageamento aéreo de julho de 1999 em escala referencial 1:20.000"

VI- as florestas e demais formas de vegetação, quando declaradas por ato específico do Órgão municipal público competente, destinadas a proteger o bem-estar geral ou para:

- a) conter processos erosivos;
- b) formar faixa de proteção ao longo de rodovias e ferrovias;
- c) proteger sítios de excepcional beleza, de valor científico, patrimonial ou histórico (APARECIDA DE GOIÂNIA, 2002e).

A ZPA III – Zona de Proteção Ambiental III corresponde a uma faixa de 100,00m ao longo da ZPA I e segundo a definição em lei:

Art. 55. Zona de Proteção Ambiental III (ZPA-III) é aquela destinada à função complementar do processo natural de recarga do lençol freático e a ventilação da cidade, reduzindo os impactos que o ambiente construído das demais zonas possam causar às áreas de proteção permanente (APARECIDA DE GOIÂNIA, 2002e).

Apesar de mais restritiva, com limitação de altura, parâmetros de ocupação e densidade inferiores às demais zonas e alto índice de permeabilidade (tabela 3), essa zona permite atividades residenciais e comerciais, mas não admite, porém, usos industriais, potencialmente poluidores.

O zoneamento de ZPA I e ZPA III sobrepõem-se aos outros zoneamentos, ou seja, são a origem das faixas de zonas mais favoráveis à edificação, norteando os demais zoneamentos.

Tratando-se de uma cidade que com 80% de seu território já parcelado em momento anterior à vigência dessa legislação, é natural que conflitos ocorram. Algumas propriedades estão integralmente inseridas em áreas de ZPA I, impedindo o uso comercial da mesma, ou seja, reduzindo o valor de troca do solo urbano como mercadoria.

Contudo, é necessário lembrar que o número de lotes ainda vago à época da elaboração do Plano Diretor (2001) atingia a cifra de 58% (APARECIDA DE GOIÂNIA, 2002f).

Tendo com função do Poder Público, a promoção do equilíbrio entre os interesses privados e os interesses públicos, em prol do desenvolvimento urbano sustentável, privilegiando os interesses coletivos do solo urbano, é também obrigação do poder público regular e controlar o desenvolvimento urbano por meio de políticas territoriais, observando e priorizando os interesses sociais, culturais e ambientais coletivos sobre os individuais. Posto isso, pode se afirmar que o momento da elaboração do Plano Diretor era oportuno à correção dessas distorções ambientais, evitando tragédias maiores que poderiam ocorrer, caso o município se omitisse e permitisse a ocupação dessas áreas.

A Lei de Zoneamento nº 05/2012 sofreu duas alterações ao longo dos últimos 12 anos de vigência do Plano Diretor (2002)²⁸. Diferente do processo técnico, democrático e participativo firmado na elaboração do plano, as alterações não tiveram o mesmo tratamento, tendo sido feitas de forma arbitrária e sem respaldo técnico. Tratando-se de matéria afeta ao Plano Diretor, deveria seguir os procedimentos estabelecidos no Estatuto das Cidades quanto aos estudos técnicos e participação popular.

A primeira alteração, a mais substancial, foi feita pela Lei Complementar nº 017, de 03 de outubro de 2008, que modificou 17 artigos da Lei de Zoneamento nº 05/2012, que correspondem as zonas de uso ZRBD, ZMMD, ZRMD, ZRAD, ZMMD, ZAE, ZAE II, ZI e ZIR, remetendo localização destas ao anexo II da lei – mapa de zoneamento. Há a expansão das zonas de maior coeficiente de aproveitamento, sem clara correlação com uma proposta de desenvolvimento urbano, já que a Lei Complementar nº 017/2008 foi feita totalmente dissociada do instrumento maior da política urbana, que é o Plano Diretor. (Vide mapa 11 - zoneamento 017)

Outra alteração significativa diz respeito à zona grafada como ZDE – Zona de Desenvolvimento Estratégico. A ZDE corresponde à área de expansão urbana. Como o Plano Diretor (2002) reduziu o perímetro urbano do município, essas áreas correspondem, originalmente, aos vazios urbanos ou glebas não parceladas envoltas por parcelamentos, todas no interior da mancha urbanizada do município. São áreas estratégicas para a cidade, passíveis de parcelamento mediante obediência às diretrizes emitidas pelo município, e em consonância

²⁸ A vigência de Planos Diretores prevista no Estatuto das Cidades é de 10 (dez) anos, porém Aparecida de Goiânia ainda não realizou a revisão de seu plano diretor (2002) que continua sendo utilizado. Segundo a Seplan – Secretaria Municipal de Planejamento o processo licitatório para contratação de empresa de apoio à elaboração do novo plano iniciou-se em 2011. A previsão de início dos trabalhos de revisão é fevereiro de 2014.

com a Lei de Parcelamento do Solo - Lei Municipal nº 2.250, de 30 de Janeiro de 2002. A Lei de Parcelamento do Solo busca desestimular a produção de novos loteamentos com a exigência de maiores índices de áreas institucionais e verdes (20% da área urbanizável) e da doação de 15% dos terrenos para composição do Banco de Lotes, além do fornecimento de toda a infraestrutura. Entretanto, o parcelamento das ZDEs originais poderia contribuir para a solução de algumas conexões viárias e para a viabilização de terrenos para implantação de equipamentos comunitários, por isso são estratégicas ao município.

A Lei Complementar nº 017/2008, como dito anteriormente, atua desarticuladamente dos outros instrumentos da política urbana. O mapa de zoneamento grafa como ZDE áreas fora do perímetro urbano do município, ferindo um dos princípios norteadores do Plano Diretor (2002) que é de fomentar a ocupação dos lotes vagos dentro da mancha urbanizada, otimizando os recursos públicos.

As Zonas de Proteção Ambiental I, II e III e IV foram mantidas nas localizações similares à lei de 2002.

A responsabilidade na gestão do plano é tão importante quanto o próprio plano. A cidade é dinâmica e não um objeto à parte, alheio aos movimentos econômicos e sociais do País, do Estado e do próprio município. O planejamento urbano deve acompanhar esses movimentos, redirecionando investimentos, reforçando ou revendo políticas, corrigindo distorções.

Em que pese a inconstitucionalidade da Lei Complementar nº 017/2008²⁹, esta pode ser interpretada como resposta “atravessada” à inércia na gestão do plano, que não promoveu os ajustes necessários à nova realidade municipal, abrindo caminho para interferências levianas ou dissociadas das demais políticas urbanas.

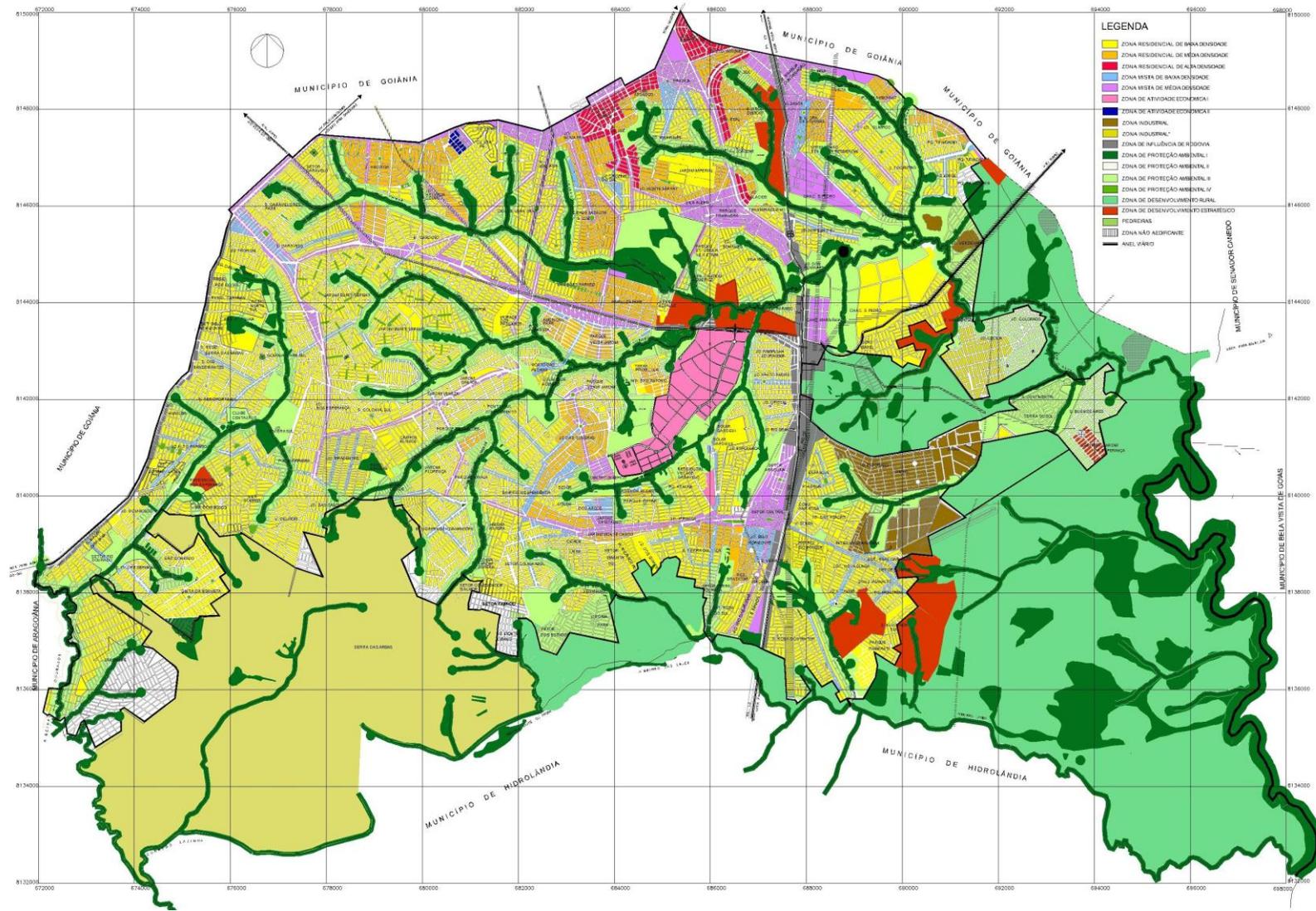
A segunda alteração do zoneamento da cidade deu-se por meio da Lei Complementar nº 043, de 14 de dezembro de 2001, de iniciativa do Legislativo, que reduziu a faixa correspondente a ZPA III – Zona de Proteção Ambiental III de 100,00 metros lindeiros à ZPA I - ZPA III – Zona de Proteção Ambiental I para 50,00 metros.

Foram realizadas apenas duas³⁰ audiências públicas na Câmara de Vereadores, mas, mesmo com manifestação contrária das secretarias municipais de Regulação Urbana, Meio-Ambiente, Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Aparecida de Goiânia, alguns estudantes e populares presentes, a lei foi aprovada.

²⁹ Dada as recorrentes práticas de favorecimento e corrupção conhecidas pela sociedade brasileira, é válido lembrar que o ano de 2008 era ano de eleições municipais.

³⁰ O normativo interno da Câmara de Vereadores estabelece um mínimo de 2 (duas) audiências públicas para aprovação de leis complementares.

Mapa 12 – Mapa de Zoneamento, 2008



Fonte: Plano Diretor de Aparecida de Goiânia, 2008.

2.3.2.2 Perímetro Urbano

A definição do perímetro urbano de uma cidade e de suas áreas de expansão é fundamental, e tem como um de seus objetivos a contenção do espraiamento desordenado de forma a otimizar a implantação de infraestrutura e serviços. Outra de suas funções é esclarecer a abrangência da área urbana, que corresponde à área de aplicação dos instrumentos urbanísticos, administrativos e tributários oferecidos pelo Estatuto das Cidades e previstos no Plano Diretor (2002). A redação do art. 4º trata desse ponto:

Art. 4º A área urbana do Município, destinada a atender o crescimento urbano do Município, será ocupada atendendo à Política de Ordenação do Crescimento e Desenvolvimento Estratégico (POCDE). (APARECIDA DE GOIANIA, 2002b)

Diante do quadro encontrado durante a fase de diagnóstico, realizado entre 1999 e 2000, a equipe tomou uma decisão ousada ao reduzir o perímetro urbano definido na Lei Municipal n.º 548, de 12 de outubro de 1985. Loteamentos aprovados, não implantados e localizados na franja da malha urbanizada foram grafados com área rural.

Os cálculos apresentados no anexo da lei estimavam para Aparecida de Goiânia, no ano de 2010, uma população entre 508.680 a 571.753 habitantes. Seguindo a taxa de ocupação de 3,12 habitantes por domicílio (IBGE, 2001), estimou-se o número mínimo de lotes entre 163.020 e 183.254 para abrigar essa população. Se, conforme o levantamento feito em 1999, o município já possuía 233.536 terrenos, o estoque existente naquele ano de lotes vagos era de 50.182 a 70.616 unidades. A conclusão da equipe contida no anexo da lei:

b) A demanda máxima para lotes urbanos em Aparecida de Goiânia até o ano 2010 fica claramente abaixo da oferta de lotes já existente em 1999 e a ocupação chega no máximo a 78 %, ainda bem abaixo da meta da Política de Ordenação para o Crescimento e Desenvolvimento Estratégico de somente aprovar novos loteamento se 85% dos lotes existentes ($223.356 * 0,85 = 198.505$) for ocupado. Porém, não será necessário a definição de uma área de expansão urbana.

CONCLUSÃO:

O Município não precisa de uma área de expansão até o ano 2010. Por isso o Perímetro Urbano só deverá circunscrever as áreas já parceladas. (APARECIDA DE GOIANIA, 2002d)

Assim como o zoneamento, o perímetro urbano sofreu alteração independentemente da revisão global do Plano Diretor através da Lei Complementar nº 058, de 25 de junho de 2013. Porém, a nova legislação não fere o preceito estabelecido na lei anterior quanto à contenção da expansão urbana para fins habitacionais, pois a área de expansão urbana visa o atendimento exclusivo para fins industriais, empresariais e institucionais.

De iniciativa do Executivo Municipal, a justificativa para alteração dos limites da cidade dava-se pela necessidade de inserir, como área de expansão urbana, a gleba que seria doada por particulares para instalação do novo Campus da Universidade Federal de Goiás – UFG e de novas áreas para expansão das atividades industriais. O apelo social da possibilidade de uma universidade federal no território aparecidense e da geração de novos empregos com a expansão dos polos industriais fez com a lei tramitasse sem objeções.

Construída sobre base cadastral mais confiável que a utilizada na elaboração do Plano Diretor (2002), a Lei é acompanhada por mapa e memorial descritivo, com marcos georreferenciados, azimutes e distâncias precisas.

Mesmo que se pese a necessidade de atividades urbanas complementares às atividades da universidade, não só a área correspondente à UFG, que dista aproximadamente dois quilômetros da área urbana, foi inserida como expansão urbana, mas todo um trecho que ultrapassa a localização dos 500 hectares pertencentes à universidade. Coincidentemente, essas áreas pertencem às famílias donatárias do terreno. É possível que a presença da UFG e a circulação de alunos, professores e servidores possam pressionar a flexibilização da lei quanto às restrições de uso da área de expansão quando da revisão do Plano Diretor (2002).

Além desse trecho de terras, áreas pertencentes ao Estado de Goiás e a um empreendedor particular foram grafadas como expansão urbana. Dois projetos de polos empresariais e industriais já se encontram em trâmite no município e o projeto do Complexo Industrial Metropolitano, de propriedade do Estado de Goiás, está em desenvolvimento, segundo informações recebidas na Secretaria de Indústria e Comércio e Secretaria de Planejamento.

2.4 O MUNICÍPIO APÓS A IMPLEMENTAÇÃO DO PLANO DIRETOR

É válido lembrar que em 2001, ano da elaboração do PDP (2002), Aparecida de Goiânia possuía população de 355.171 habitantes e produto interno bruto – PIB de R\$

1.064.165,00 em valores correntes³¹. A baixa produção, pequeno número de estabelecimentos comerciais refletiam-se no valor de arrecadação de ICMS – Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços, que, em 2001 correspondia a R\$ 39.633,00, valor muito baixo se comparado com Anápolis, por exemplo, que possuía população de 288.085 habitantes e arrecadou R\$ 131.649,00 no mesmo ano. A arrecadação de Goiânia neste ano atingiu R\$ 1.146.486,00.

De acordo com o diagnóstico realizado pela equipe responsável pelo PDP (2002), quanto aos serviços de saúde e educação, foram localizados 47 escolas municipais, 58 estaduais, 40 estabelecimentos de saúde entre laboratórios, postos e centros de saúde e hospitais, particulares e públicos. Por sua vez, os dados de movimento pendular do IBGE (2000) mostram que 33,50% dos habitantes, ou seja, 76.282 habitantes deixavam o município em busca de trabalho, saúde e educação. A esse número, relaciona-se uma taxa de repulsão³² de 46,4%, ou seja, quase metade da força trabalhadora tinha que deixar o município para exercer atividade remunerada. A comparação desses valores, por si só, evidencia a relação de dependência entre Aparecida de Goiânia e a capital, confirmando a situação de cidade dormitório.

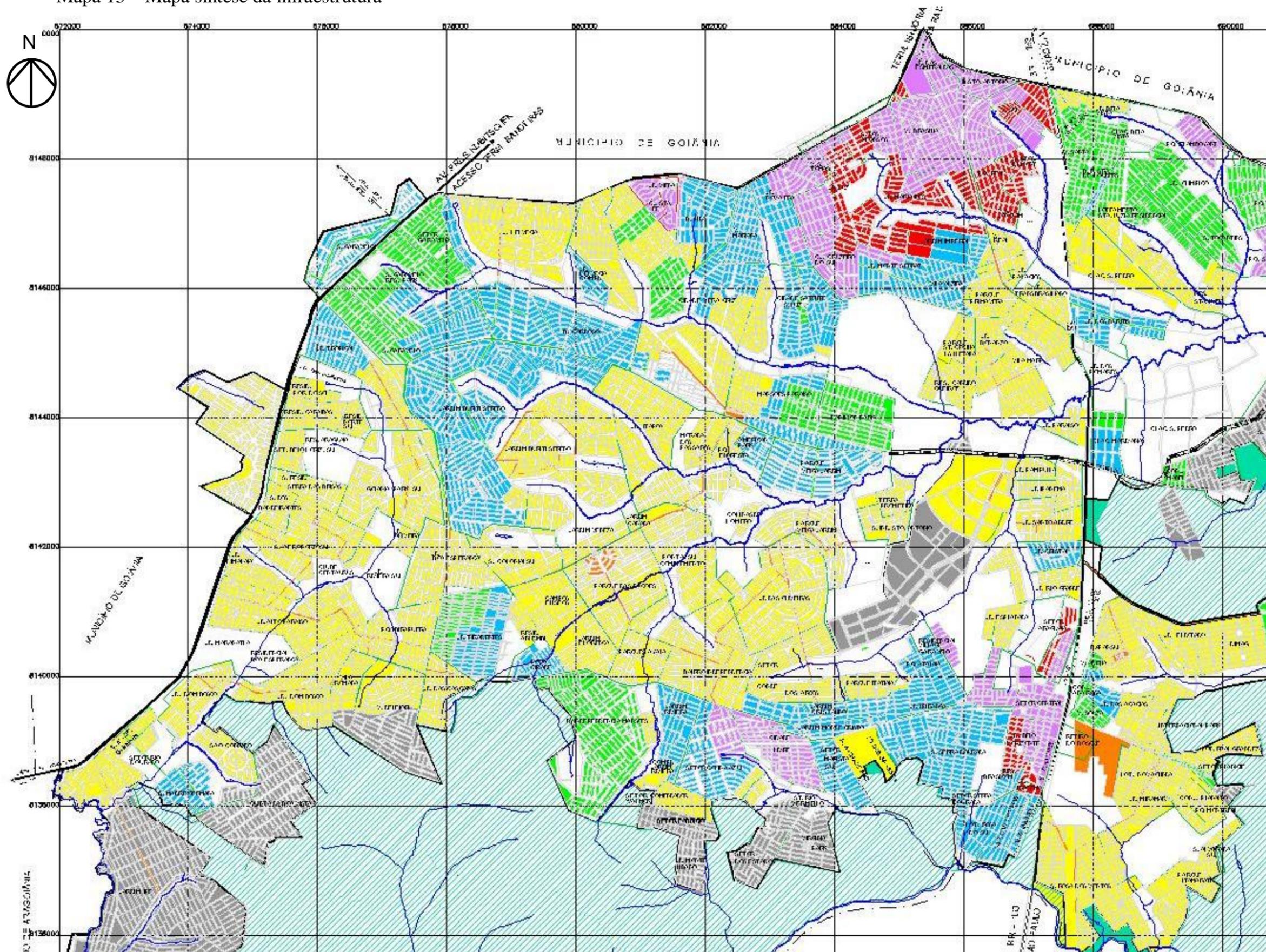
A precariedade da infraestrutura pode ser visualizada no Mapa 12 - Mapa Síntese da Infraestrutura PDP (2002). Há áreas totalmente desprovidas de qualquer serviço, outras com pavimentação, porém sem água ou esgoto, outras com água, mas sem pavimentação, formando um quadro de urbanização precária e fragmentada.

O mapa de valores dos terrenos elaborado pela equipe do PDP (2002) reflete a precariedade do território no preço assumido por esses terrenos. O levantamento é parcial já que nem todos os lotes foram classificados, mas o espectro de valores varia entre R\$ 0,64/m² a R\$ 200,00/m². Em valores atualizados pelo IPCA isso corresponderia a uma variação entre R\$1,45/m² a R\$ 453,28/m². Vide Mapa 14 – Mapa de Valores dos terrenos.

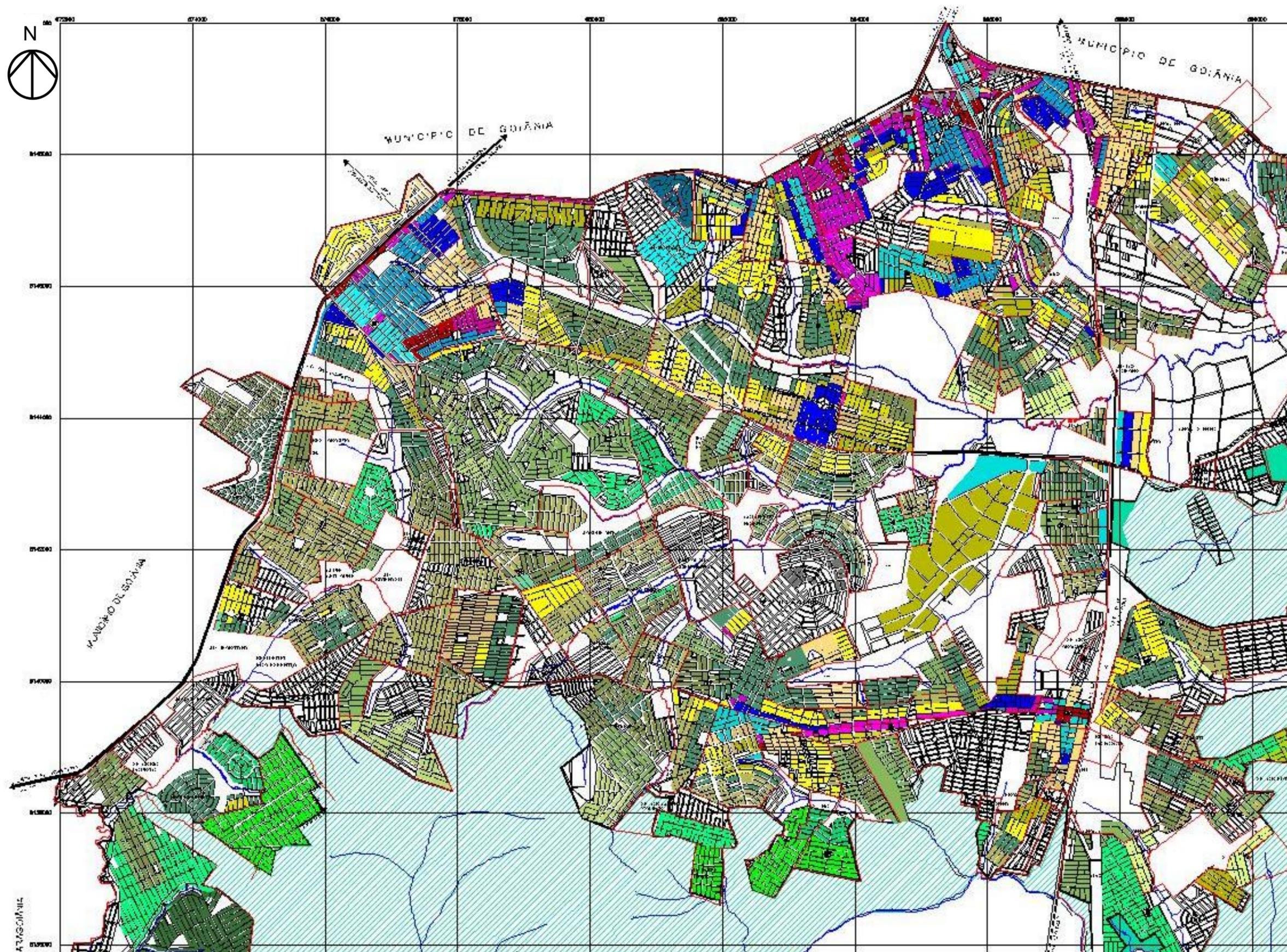
³¹ Valor corrente significa que o valor está expresso de maneira idêntica à época em que foi registrado.

³² Taxa de Repulsão para Trabalho corresponde ao percentual de pessoas que saem do município por movimento pendular para trabalho em relação ao total de população trabalhadora.

Mapa 13 – Mapa síntese da infraestrutura



Mapa 14 – Mapa de valores dos terrenos



Na maior parte da cidade, os valores registrados não ultrapassam os R\$ 13,80/m² (valor em 2001) ou R\$ 31,28/m² (valor atualizado). Os maiores valores estão na porção conurbada com Goiânia ao longo da Avenida Rio Verde, nos condomínios Jardins Viena e Jardins Mônaco e em alguns trechos do centro pioneiro. As quadras em frente ao Buriti Shopping são as que atingem o maior valor no município - R\$ 453,28/m², o que reforça a ideia de subcentralidade e da importância dessa região como centro comercial e eixo de deslocamento de pessoas.

O baixo preço dos terrenos oportunizou à população migrante descapitalizada, que representa a força de trabalho da metrópole, o acesso à propriedade urbana e ao sonho da casa própria. Desta forma, a precariedade do espaço urbano aparecidense contribuiu para o desenvolvimento econômico da capital ao ofertar a ilusão de um dos suprimentos básicos à reprodução da força de trabalho que é a habitação. Diz-se “ilusão”, porque sem linhas de financiamento, sem rede assistencial de saúde, sem urbanização (ou em caso de tê-la apresentar-se precária), bem como a necessidade diária de demorados deslocamentos para o trabalho e os baixos salários, instituiu-se na paisagem urbana a autoconstrução e a inabitabilidade das construções.

Para Maricato (2012), a autoconstrução marca o modelo de crescimento urbano brasileiro, construída sob a égide da industrialização tardia e a ideologia de primeiro crescer (economicamente) para depois distribuir socialmente.

Figura 14 – Foto do Bairro Independência Mansões



Fonte: Autora, 2007

Para Villaça (1986, p. 6), a casa é uma mercadoria especial no sistema capitalista, inserindo-se na lógica da escassez: “A escassez precisa ser produzida e controlada na sociedade capitalista, pois sem ela o mercado não funcionaria enquanto mecanismo fixador de preços”, nesse sentido contribui ao controle do chamado “exército de reserva”. Quanto menos da riqueza social se gasta para manter as condições da reprodução da força de trabalho, mais

“sobra” para acumulação de capital. Assim, o rebaixamento das condições urbanas e de moradia, insalubres e desumanas, oferecidas à população migrante das décadas de 1970 e 1980, contribuiu para a riqueza urbana da cidade de Goiânia.

A cidade é, em grande parte, reprodução da força de trabalho. Desde sempre, essa reprodução, entre nós, não se deu totalmente pelas vias formais e sim pelos expedientes de subsistência, que virgem até pleno final do século XX [...] O custo de reprodução da força de trabalho não inclui o custo da mercadoria habitação, fixado pelo mercado privado (MARICATO, 2012, p.154).

De acordo com o PDP (2002), a Lei da POCDE – Política de Crescimento e Desenvolvimento Estratégico é que deveria orientar os investimentos públicos na cidade, corrigindo paulatinamente não só essas condições de precariedade, mas evitando danos ambientais graves que poderiam ser provocados pela ocupação desordenada do território.

Assim, as áreas classificadas como APO que, conforme Quadro 5, página 103, correspondiam a áreas com um mínimo de infraestrutura deveriam receber investimento, ao mesmo tempo, no complemento da infraestrutura e oferta de serviços públicos. Enquanto que, nas áreas de APIP, desprovidas de infraestrutura e serviços, porém com um contingente ou adensamento populacional considerado relevante pela equipe do PDP, tornavam-se foco dos investimentos. Os fundos de vale, nas áreas de fragilidade ambiental ou inaptas às atividades urbanas, classificadas como AIO, grafadas em vermelho no Mapa 10- Mapa da POCDE dever-se-ia evitar a urbanização.

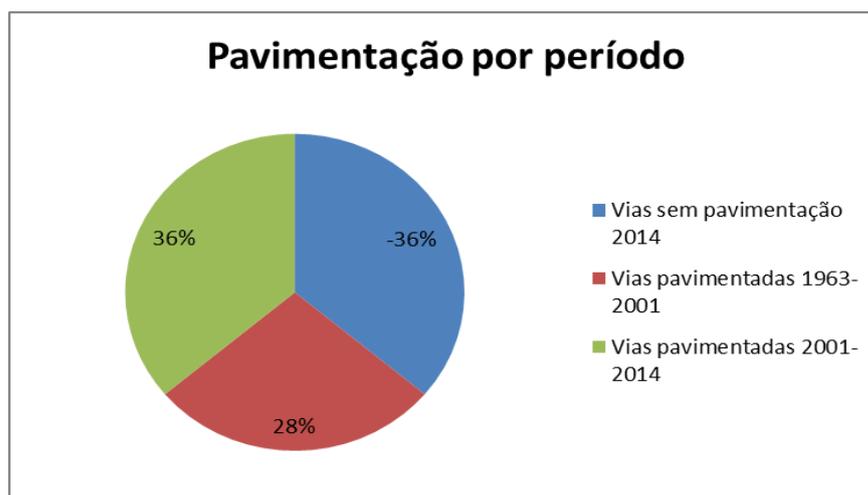
De acordo com a pesquisa realizada para elaboração deste trabalho, não houve qualquer investimento no sentido de estímulo ao adensamento ou ocupação nas áreas classificadas como AIO – Áreas ImproPRIas para Ocupação (Vide apêndice A), mesmo em trechos que correspondiam a loteamentos registrados.

Quanto à infraestrutura, analisando o Mapa 15 – Mapa da POCDE³³ e Mapa 16 – Mapa de Pavimentação 2014, é possível perceber que as diretrizes expostas na lei foram ao menos parcialmente obedecidas. Os números da evolução do programa de pavimentação indicam a cobertura de áreas indicadas como APIP - Áreas Prioritárias de Investimentos Públicos e APOs – Áreas Prioritárias de Ocupação.

³³ O mapa original do POCDE do Plano Diretor Participativo (2002) foi transposto para a mesma base do Mapa Urbano de Aparecida de Goiânia onde foram cadastrados as obras de pavimentação, educação e saúde possibilitando o georreferenciamento dos dados.

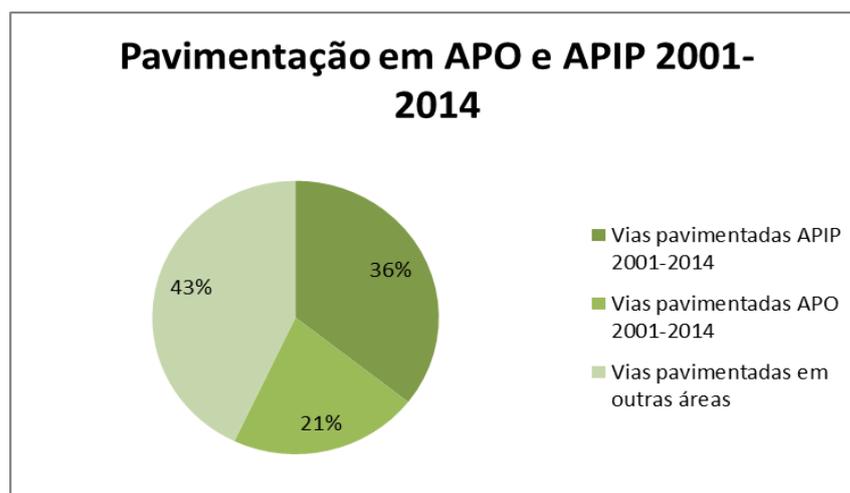
Estima-se que a malha viária do município³⁴ seja de 18.849.146,12m². Destes, entre 1963, ano da emancipação do município, e 2001, apenas 5.213.636,50m² encontravam-se pavimentados. Entre 2001 e 2014, foram executados investimentos em pavimentação da ordem de 6.782.821,29m². Destes, 2.415.137,24m² foram executados em bairros classificados como APIP e 1.451.812,46m² em APO, ou seja, 57% dos investimentos públicos em pavimentação recaíram sobre essas áreas.

Gráfico 1 – Pavimentação por período, Aparecida de Goiânia, 1963 - 2014



Fonte: Seplan, 2014.
Dados trabalhados pela autora

Gráfico 2 – Pavimentação em APO e APIP, Aparecida de Goiânia, 2001-2014



Fonte: Seplan, 2014.
Dados trabalhados pela autora

³⁴ Para efeito de cálculo considerou-se todas as vias com largura de 7,00m de pista de rolamento. Também foram excluídas as vias de bairros classificados como áreas impróprias para ocupação, como a parte do loteamento Jardim dos Ipês que ocupa parte da Serra das Areias, Jardim Cecília, Setor dos Estados, Setor Buenos Aires I e II, Jardim Cecília, Vale do Sol – Gleba 4, Setor Continental e Virgínia Park.

Apesar dos investimentos maciços, o déficit de pavimentação é de 6.762.190,02m², o que corresponde a 35,87% das vias públicas, a maior parte na porção sudoeste do município, abaixo do Anel Viário em áreas classificadas como ACA – Áreas de Crescimento Acompanhado. Na época da elaboração de PDP, a ACA caracterizava-se como áreas de pouco ocupadas e ainda o são, se comparadas a outras regiões (Vide Mapa 15), mas o adensamento dessas áreas é perceptível. Entretanto, algumas porções do território, igualmente classificadas como ACA, receberam pavimentação asfáltica, notadamente aquelas situadas acima do Anel Viário, mais próximas à zona conurbada (Vide Mapa 16).

A influência de programas habitacionais como o Minha Casa Minha Vida e o acesso ao crédito imobiliário estimularam o mercado imobiliário como um todo, facilitando o acesso à casa própria, mesmo em locais de pouca ou nenhuma infraestrutura. Pequenos e médios construtores visualizaram possibilidade de lucro. Inúmeras casas foram erguidas e vendidas via financiamento bancário, acompanhando o incremento populacional do município que passou de 336.392 habitantes em 2000 para 455.657 em 2010 (IBGE, 2010).

Figura 15 – Imagem aérea -trecho do Jardim Buriti Sereno - ACA - ano 2002 e 2013



Fonte: Google Earth, 2014

No que tange a política de saneamento³⁵, responsabilidade da Empresa de Saneamento do Estado de Goiás – SANEAGO, que possui a concessão dos serviços de fornecimento de água, coleta e tratamento de esgoto no município, os investimentos ficaram muito aquém das dimensões e população da cidade.

³⁵ De acordo com a Lei Federal n. 11.455/2007, saneamento básico abrange a coleta e tratamento de esgotos, drenagem pluvial urbana, limpeza urbana e coleta de resíduos sólidos. A limpeza pública e o manejo dos resíduos sólidos são de responsabilidade do município, assim como a drenagem que é executada junto com os serviços de pavimentação

O quadro 16 mostra o número de ligações domiciliares de água e esgoto, realidade muito aquém da demanda da cidade. A população ainda tem que sofrer com a inconstância nos serviços prestados. A extensão e abrangência desses serviços podem ser visualizadas nos Mapa 17 – Abastecimento de Água e Mapa 18 – Coleta de Esgoto.

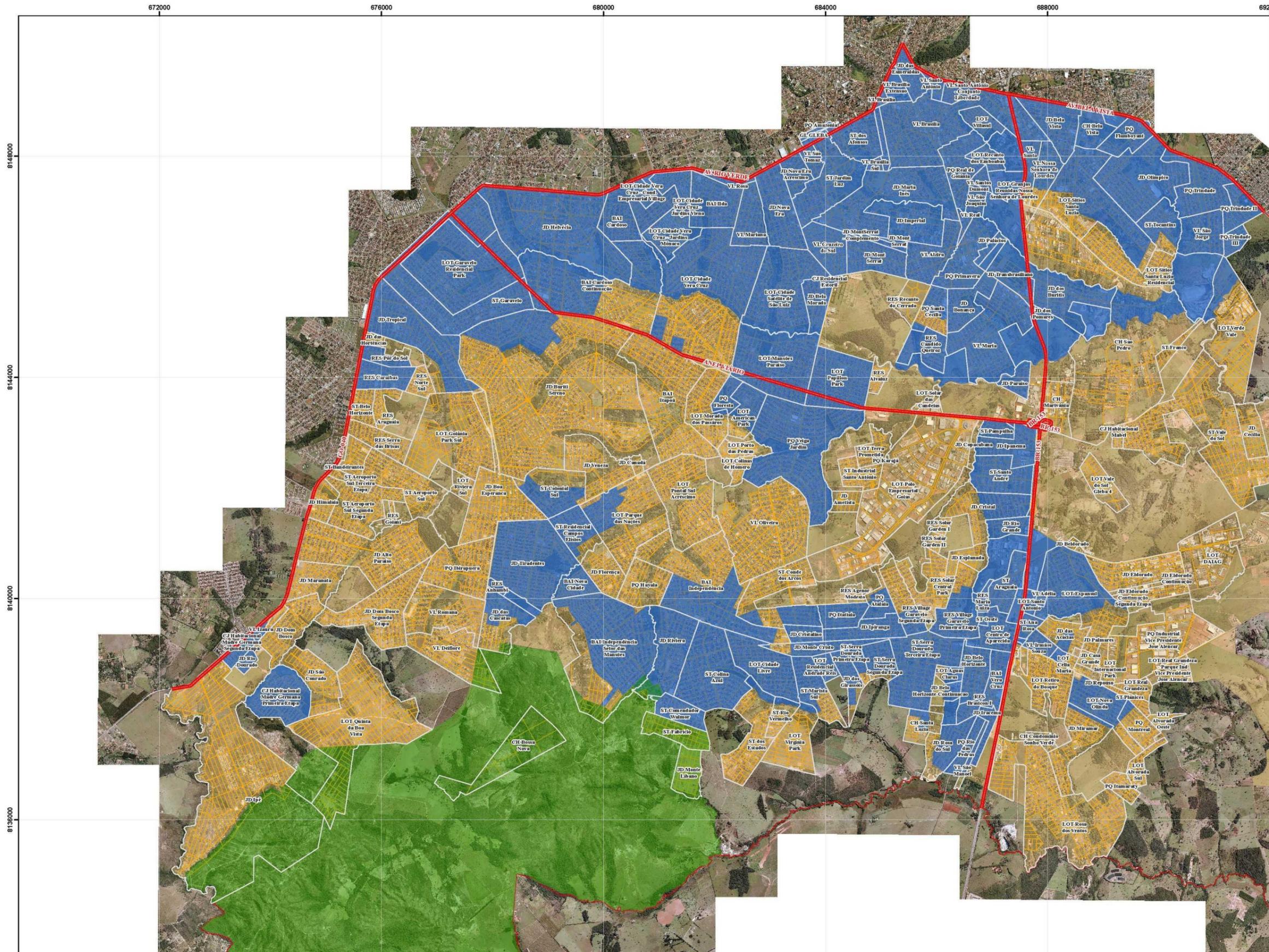
Quadro 16 – Serviços de Saneamento Básico em Aparecida de Goiânia, 2000-2012

Aparecida de Goiânia - Saneamento Básico					
Serviço	Prestação	2000	2004	2008	2012
Água	Extensão de redes (metros)	738.861	921.829	1.143.684	1.288.978
Água	Ligações (número)	42.417	50.178	66.911	92.156
Esgoto	Extensão de redes (metros)	142.846	149.261	184.853	449.623
Esgoto	Ligações (número)	8.116	13.194	19.414	26.501

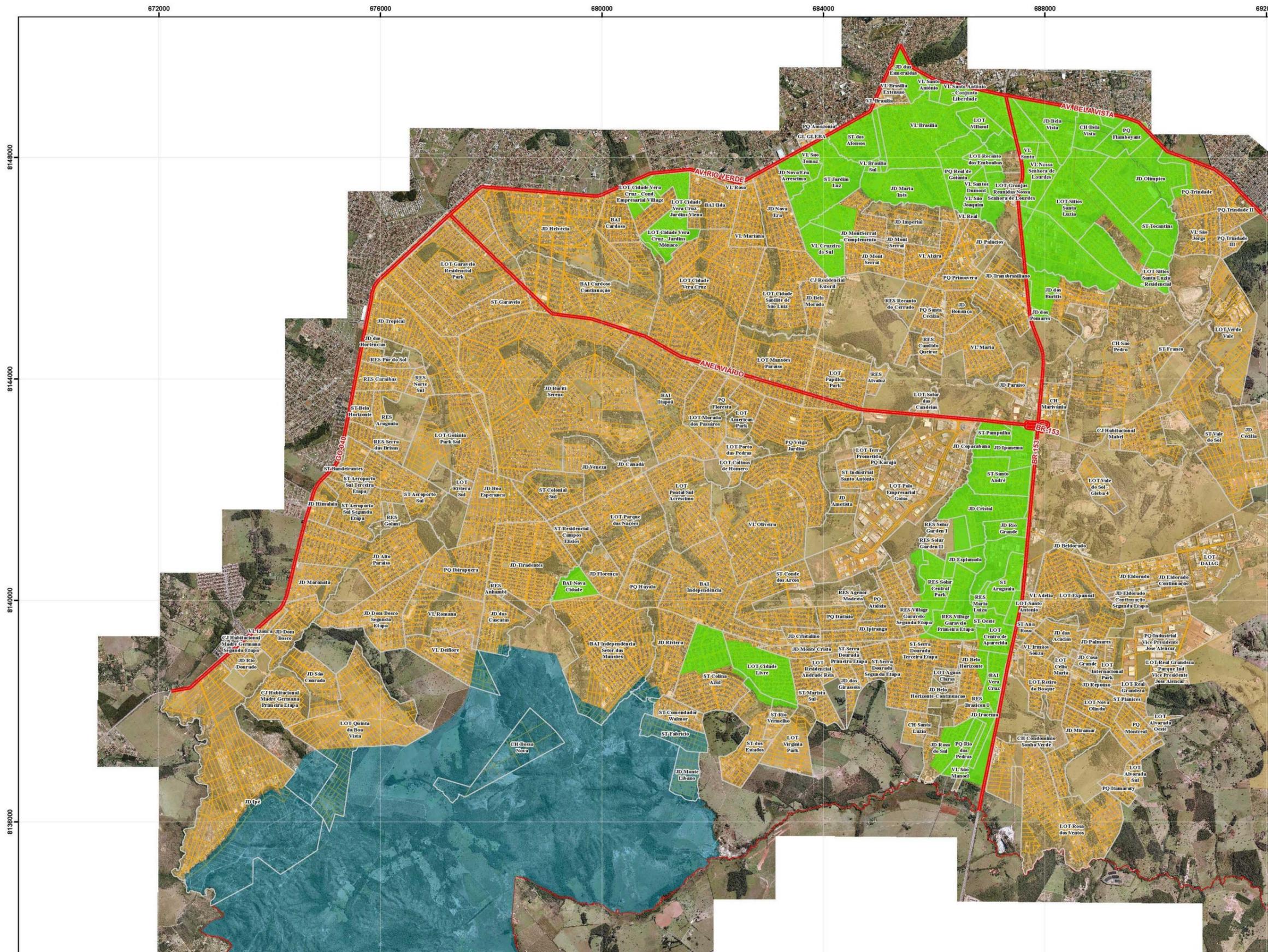
Fonte: Instituto Mauro Borges, 2013.

O IBGE (2010) aponta 156.523 domicílios recenseados em Aparecida de Goiânia; o número de ligações de água em 2012, desconsiderando o aumento do número de domicílios, corresponde a 58,87%, enquanto as ligações de esgoto atingem apenas 16,9% dos domicílios.

Mapa 17- Abastecimento de Água



Mapa 18 – Mapa Coleta de Esgoto



No que tange a educação, houve incremento de unidades públicas e particulares, totalizando 190 unidades escolares no município, segundo o Instituto Mauro Borges (2010). O maior diferencial em relação ao ano de 2001 é a presença de cinco estabelecimentos de ensino superior, incluindo o Instituto Federal de Goiás. Há ainda a previsão para 2016 da inauguração do campus da Universidade Federal de Goiás que abrigará cursos de engenharia e geologia, uma unidade do SENAI com cursos profissionalizantes já em funcionamento e uma escola técnica em obras.

O quadro 16 ilustra a quantidade de unidades construídas, em construção ou em processo de licitação localizadas em APO e APIP.

Quadro 17 – Equipamentos de Ensino e Educação em Aparecida de Goiânia, 2001- 2014.

EQUIPAMENTOS	GERAL			APIP		APO	
	2001	2014	2014 (const./ licitação)	2001	2014	2001	2014
UNIDADES DE ENSINO	86	145	35	24	39	24	45
UNIDADES DE SAÚDE	28	67	14	4	12	18	32

Fonte: Seplan, 2014.

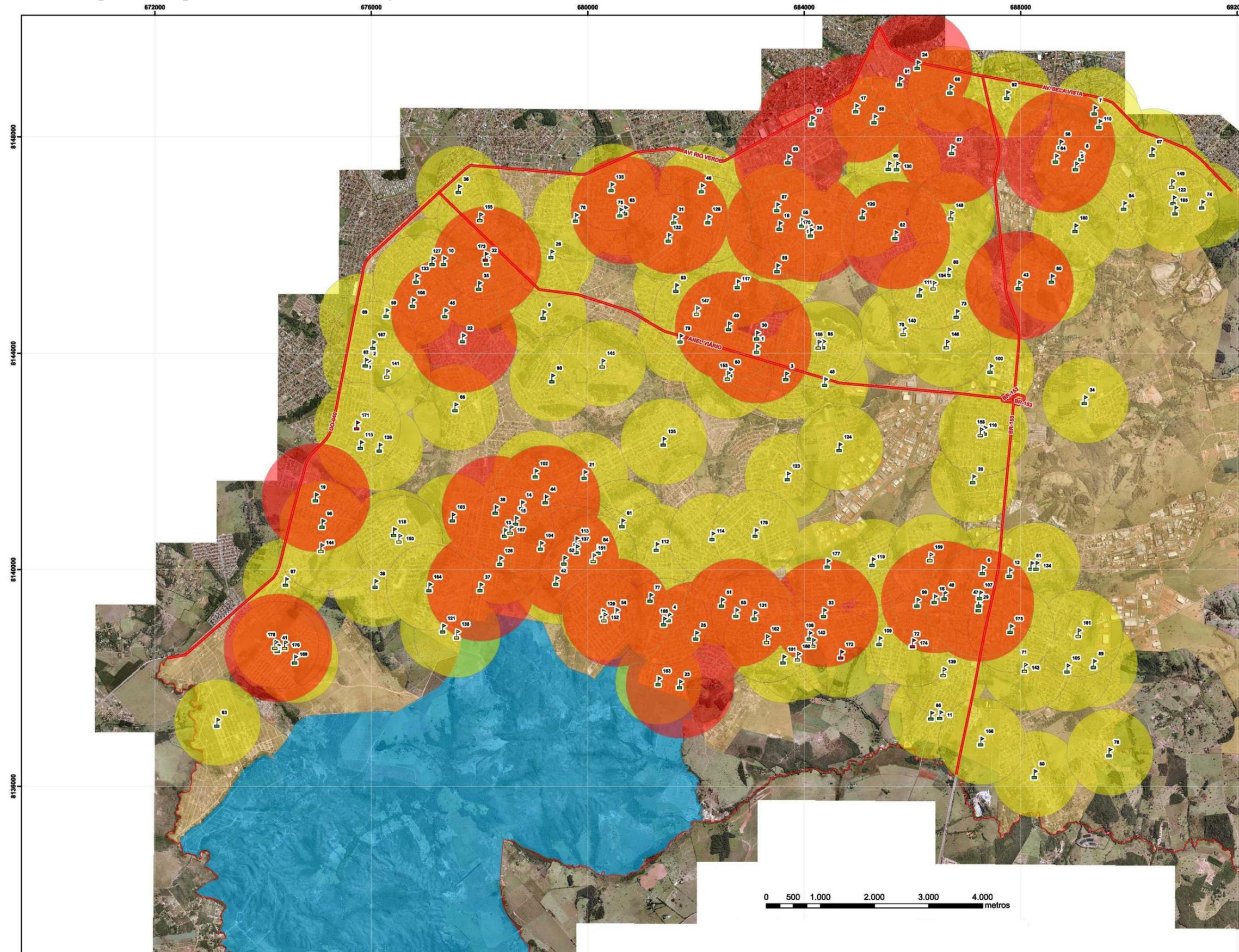
Dados trabalhados pela autora

Nota: No diagnóstico do PDP (2002) foram mapeadas unidades particulares e públicas. Nos dados obtidos junto à Seplan, 2014, entretanto, não há cadastro de novas unidades particulares, apenas as públicas embora as unidades particulares de 2001 terem sido mantidas no cálculo de 2014.

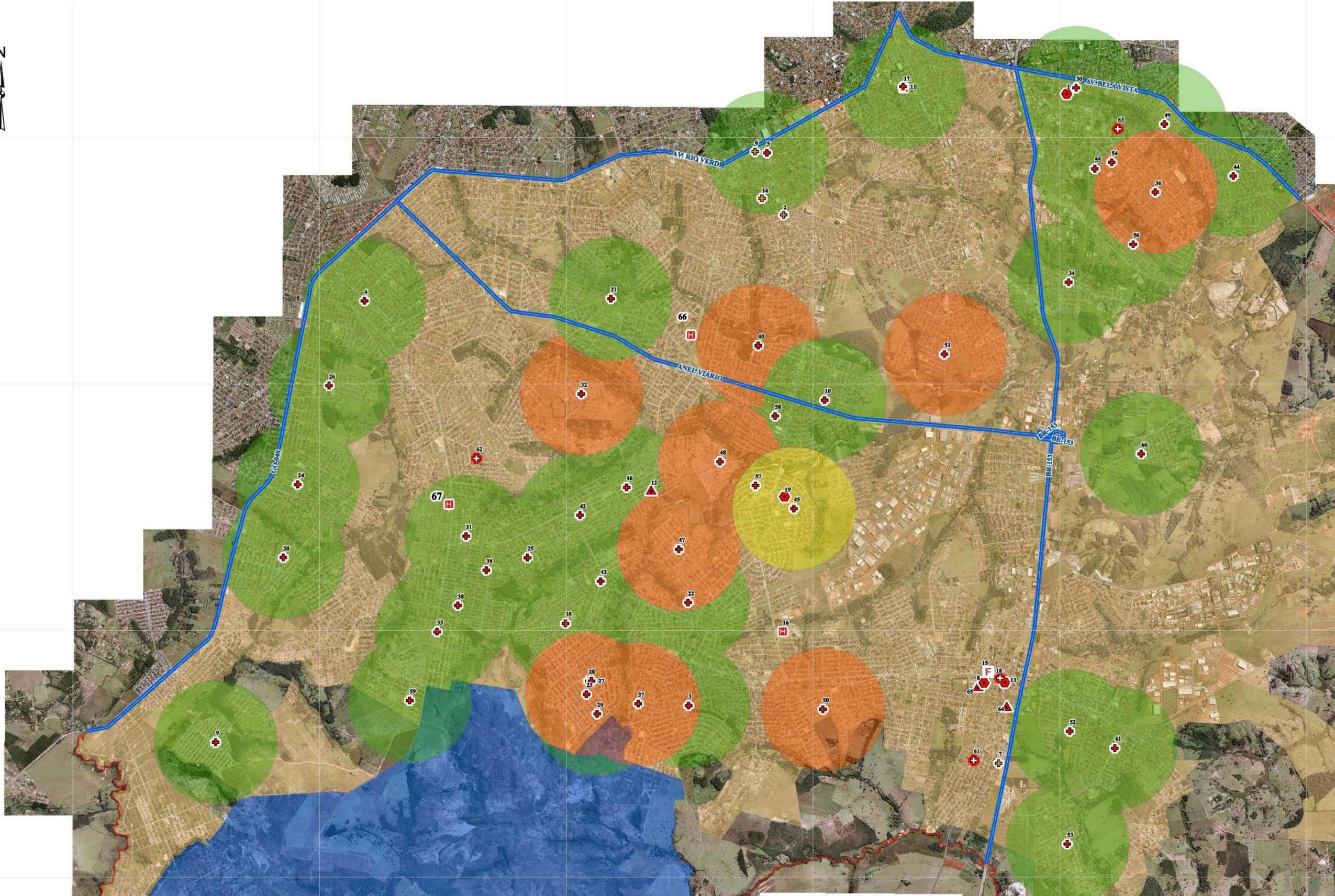
Se em 2001, considerando inclusive as unidades de ensino particulares, localizadas em APIP e APO, as unidades escolares correspondiam a 55,81%, entre 2001 e 2014 foram construídas 59 novas unidades e 35 estão em obras ou em processo licitatório. Isso significa um crescimento da rede de educação de 168% no município, mesmo desconsiderando os prédios em obras. Do total da rede existente hoje, 57,9% localiza-se em APIP e APO, o que corrobora a tese do cumprimento das diretrizes da POCDE (2002).

A distribuição espacial desses equipamentos, especialmente os de Saúde, mostra maior vínculo com o quadrante Sudoeste, abaixo da linha do Anel Viário. Relacionando essa informação com o mapeamento de renda, percebe-se a concentração das unidades nas proximidades da R.A. Jardim Tiradentes e Cidade Livre, áreas de menor renda do município, ao passo que o trecho conurbado com Goiânia, especialmente o da R.A. Vila Brasília, possui poucas unidades públicas de saúde. Essa população pode estar se valendo da rede da Capital ou, dada a maior renda, recorrendo ao tratamento privado.

Mapa 19– Mapa das unidades de Educação



Mapa 20 – Mapa das Unidades de Saúde



Conforme expõe Maricato (2012), o quadro macro econômico influencia a produção e reprodução do espaço urbano, pois se articula diretamente com a capacidade de investimento das diversas instâncias do Estado, as regras de distribuição da riqueza socialmente produzida, de arrecadação e distribuição nas diversas modalidades de investimento. Entretanto, embora se reconheça, em Aparecida de Goiânia, a influência da melhoria das condições gerais da economia do país e o acesso ao crédito tenha reflexos na formação do espaço urbano, não é possível negar o papel e a importância do PDP (2002) nesse processo, até porque dentre suas diretrizes gerais constava a reorganização administrativa e o estímulo à geração de emprego e de renda no município.

O ordenamento urbano, com a contenção do espraiamento indefinido do tecido urbano, a delimitação de zonas e usos, valorou a terra urbana, mas também gerou uma aura de confiabilidade na gestão do município.

Por outro lado, Villaça (2012) afirma que o PD não é capaz de obrigar o gestor ao cumprimento de um plano de obras. Critica ainda as leis que tratam como prioridade serviços e funções que extrapolam a competência municipal, como a infraestrutura de saneamento, situações presentes no PDP de Aparecida de Goiânia, comentadas no item 2.3.2.

O Plano Diretor passa a correr o risco de se transformar numa (ou incluir uma) listagem de propostas que não obrigam nenhum órgão a cumpri-las, nem criam qualquer responsabilidade, já que o plano municipal não tem qualquer efeito sobre as ações do governo federal ou estadual (VILLAÇA, 2012, p. 192).

Entretanto, o compromisso político com a implementação das ações estratégicas do PDP demonstra à população, mas também aos mercados imobiliário, industrial ou comercial, responsabilidade na tratativa do espaço urbano e na gestão pública, de forma que cria um ambiente de confiabilidade para novos investimentos. Sem a definição clara de zonas e usos, ou o compromisso no investimento em infraestrutura, um empresário pode sentir-se inseguro de empreender, por exemplo, um edifício de apartamentos caso corra o risco de, antes da venda dos apartamentos, instalar-se, no terreno ao lado, um uso incompatível ou incômodo e pôr a perder o investimento feito. O mesmo posicionamento é válido para as empresas que migraram para os polos industriais com a promessa, grafada na Lei da POCDE, do investimento público nessas áreas.

Desta maneira, além do PDP, uma série de fatores, como (i) as políticas públicas de atração de empresas através da doação de terrenos nos polos industriais, (ii) os incentivos fiscais estaduais e municipais, (iii) o melhor momento econômico vivido pelo país, (iv) as políticas de transferência de renda, (v) e maior poder de compra das classes C e D, criou condições para a melhoria e incremento dos aspectos financeiros do município.

O produto interno bruto em valores correntes saiu do patamar de R\$ 1.064.014.000,00 em 2001 para R\$ 6.296.698.730,00 em 2011, o que possibilitou que a classificação do município já em 2010, como a terceira maior economia do Estado de Goiás, situação extremamente diferente da encontrada no ano de 2001 (vide Quadro 17).

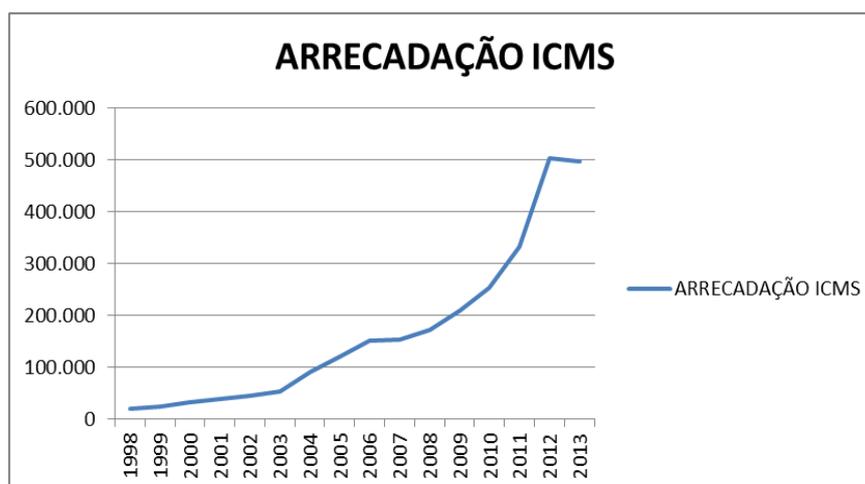
Quadro 18 – Maiores Economias de Goiás, 2010.

Maiores Economias - Goiás - 2010	
Município	Valor do PIB (R\$ Mil)
Goiânia	24.445.744
Anápolis	10.059.557
Aparecida de Goiânia	5.148.640
Rio Verde	4.160.501
Catalão	3.970.852
Senador Canedo	3.188.615
Itumbiara	2.259.728
Jataí	2.142.103
Luziânia	2.077.842
São Simão	1.382.123
Total	58.835.705
Participação no Estado (%)	60,3
Estado de Goiás	97.575.930

Fonte: Instituto Mauro Borges, 2013.

A arrecadação de ICMS em 2013 atingiu a cifra de R\$ 496.631,00. Em valores corrigidos pelo IPCA, esse valor corresponde a um incremento de 455% entre 2001 e 2013.

Gráfico 3 – Arrecadação de ICMS, Aparecida de Goiânia, 1998 - 2013



Fonte: Instituto Mauro Borges, 2014

Um dos reflexos da melhoria econômica da cidade é percebido no incremento das agências bancárias. Se em 1998 existiam apenas cinco agências bancárias, em 2012 já eram 25 unidades.

O rendimento médio da população também subiu (quadro 18), o que contribui à elevação dos indicadores sociais (quadro 19 e gráfico 1).

Quadro 19 – Rendimento médio da população em valores correntes, Aparecida de Goiânia, 1999 - 2011

RENDIMENTO MÉDIO (R\$ -VALORES CORRENTES)												
1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
337,2	363,4	396	447	504,8	568,1	913,4	693,8	772,9	843,7	914,4	996,5	1.121,79

Fonte: Instituto Mauro Borges, 2013

Não só os investimentos em saúde e educação, com a ampliação da rede de assistência, e o desenvolvimento econômico do município, com a criação dos polos e os incentivos fiscais, mas também as significativas ações do governo federal nessas mesmas áreas, somadas aos programas sociais de transferência direta de renda, como o Bolsa Família, os reajustes do salário mínimo acima da inflação e a melhoria em geral das condições do país, podem ter contribuído para o incrementos desses índices.

O IDH – Índice de Desenvolvimento Humano é o principal indicador social utilizado atualmente, foi lançado pela ONU dentro do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento em 1990. É uma composição de três outras referências: longevidade (esperança de vida ao nascer), educação (medido por uma combinação da alfabetização adulta

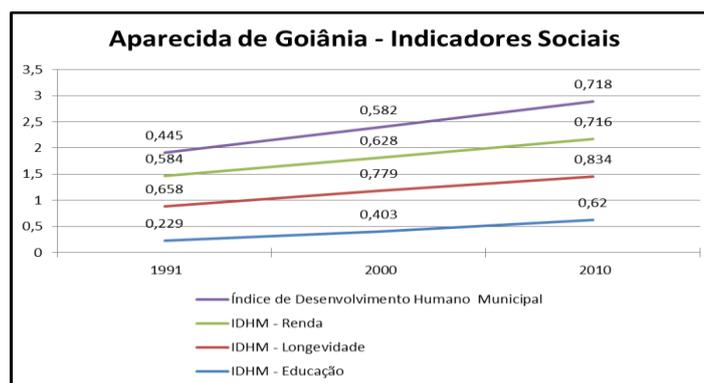
com a taxa de escolaridade combinada do primário, secundário e superior) e renda. O IDH-M é uma adaptação do IDH à escala municipal.

Quadro 20 – Indicadores Sociais de Aparecida de Goiânia, 1991- 2010

Aparecida de Goiânia - Indicadores Sociais			
Indicadores	1991	2000	2010
Índice de Desenvolvimento Humano Municipal	0,445	0,582	0,718
IDHM – Educação	0,229	0,403	0,62
IDHM – Longevidade	0,658	0,779	0,834
IDHM – Renda	0,584	0,628	0,716
Taxa de Alfabetização (%)	85,2	92,1	95,04
Taxa de Crescimento Geométrico Populacional (%)	13,9	7,3	3,08
Taxa de Mortalidade Infantil (por 1.000 nascidos vivos)	30,22	20,96	-

Fonte: Instituto Mauro Borges, 2013.

Gráfico 4 – Indicadores Sociais de Aparecida de Goiânia



Fonte: Instituto Mauro Borges, 2013.

Apesar da sensível melhoria nas condições gerais do município nos aspectos urbanísticos, sociais e econômicos, a análise do movimento pendular permite dizer que Aparecida de Goiânia ainda não conseguiu superar sua situação de dependência em relação à Goiânia. De todas as cidades da RM, é a única que, de acordo com a metodologia do Observatório das Metrópoles (que associa urbanização, concentração de população, movimento pendular), mantém nível de integração classificado como “muito alto” em relação à Goiânia.

Os números de o movimento pendular nos anos de 2000 a 2010 (tabela 2 – parte 1 e parte 2) mostram que o movimento pendular total, que abrange a parcela da população que deixa o município em busca de trabalho e educação, aumentou, passando de 33,50% para 39,22%. Por outro lado, a Taxa de Repulsão para o Trabalho, apesar de ter reduzido de 46,4% para 42,06%, continuap muito alta, menor apenas do que a taxa apresentada pelo município de Senador Canedo. A população aparecidense deixa a cidade em busca de emprego ou atividades mais rentáveis do que se conseguiria trabalhando no município. Entretanto, é interessante notar que a taxa que mais se modificou foi a Taxa de Atração (Tabela 2 – parte 2), que subiu de 2,0% em 2000 para 5,5% em 2010, o que pode ser reflexo da política de atração de investimentos dos Polos Industriais, perceptível nos engarrafamentos junto aos acessos desses polos pela manhã³⁶ e final da tarde.

Ao não oferecer oportunidades de trabalho, lazer e consumo compatíveis com a envergadura de sua população, o município ratifica a polarização exercida por Goiânia e sua posição de periferia da capital. Nas palavras de Villaça (2012), Goiânia é o centro de Aparecida de Goiânia, pois esta última não caracteriza uma cidade típica por não apresentar diversidade de classes sociais (burguesia industrial, comercial, classe operária, profissionais liberais).

Arrais (2006) refinou a análise de o movimento pendular, ao abordar o tipo de ocupação do trabalhador por Área de Expansão Demográfica - AED - que é a menor unidade territorial disponibilizada pelo Censo Demográfico, correspondendo a um conjunto de setores censitários. Essa análise e também o mapeamento de renda comprova a não existência no município de diversidade de classes que se relacionam diretamente com a cidade. Não está se afirmando que não existam “ricos” ou “classe média” no município e, sim, que a quantidade existente não é suficiente para impor sua dinâmica na paisagem e hábitos da cidade, relacionando-se mais à Goiânia do que à Aparecida de Goiânia.

³⁶ A autora é funcionária da Prefeitura de Aparecida de Goiânia realizando deslocamento diário Goiânia – Aparecida de Goiânia. O engarrafamento da BR-153 no acesso a Polo Empresarial Goiás é frequente, noticiado pelas redes de comunicação, causando preocupação do DNIT – Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes dado ao risco sério de acidentes.

Tabela 4 – Movimento Pendular, RMG, 2000 e 2010 (parte 1)

Município	Área de concentração	Nível de integração	Total movimento pendular (2000)	% movimento pendular (2000)	Total movimento pendular (2010)	% movimento pendular (2010)	Saem do município a trabalho (2000)	% Taxa de repulsão trabalho (2000)	Saem do município a trabalho (2010)	% Taxa de repulsão trabalho (2010)
Abadia de Goiás	Sim	Baixo	776	23,2	2334	43,45	572	31,8	1.357	41,5
Aparecida de Goiânia	Sim	Muito alto	76.282	33,5	147892	39,22	56.706	46,4	91.816	42,6
Aragoiânia	Não	Baixo	421	9,8	1598	25,03	298	12,8	943	24,3
Bela Vista de Goiás	Não	Médio	472	3,7	2653	13,93	184	2,5	1.270	11,0
Bonfinópolis	Não	Baixo	760	21,8	2092	36,44	569	29,3	1.426	41,3
Brazabrantes	Não	Baixo	408	22,0	865	36,55	237	22,3	386	28,3
Caldazinha	Não	Baixo	106	5,4	711	29,15	95	8,4	420	28,4
Caturai	Não	Baixo	431	15,4	898	26,76	283	19,0	555	25,7
Goianópolis	Não	Baixo	285	4,2	2021	25,96	159	4,2	911	19,9
Goiânia	Sim	Polo	16.841	2,2	262987	23,84	11.859	2,8	35.096	5,1
Goianira	Sim	Alto	3.126	25,7	11147	42,51	2.641	40,1	7.846	49,6
Guapó	Não	Médio	1.178	13,8	2573	24,63	920	19,2	1.609	24,8
Hidrolândia	Não	Baixo	780	9,3	3214	23,56	475	9,6	1.609	20,1
Inhumas	Não	Médio	1.675	5,7	5790	14,99	1.133	6,7	2.002	8,5
Nerópolis	Sim	Alto	1.204	9,2	4411	23,64	902	12,5	2.170	19,3
Nova Veneza	Não	Baixo	542	12,6	1694	27,14	424	17,7	961	23,9
Santo Antônio de Goiás	Não	Alto	355	17,1	1216	33,46	230	21,1	772	34,3
Senador Canedo	Sim	Alto	12.530	36,9	29359	42,99	9.287	52,3	21.251	53,1
Terezópolis de Goiás	Não	Baixo	406	12,3	912	18,72	306	16,3	588	20,1
Trindade	Sim	Médio	10.152	19,7	33,15	7.783	2116,06	28,5	17.473	36,6

Fonte: Observatório das metrópoles, 2014. adaptado pela autora

Tabela 4 – Movimento Pendular, RMG, 2000 e 2010 (parte 2)

	Entram no município a trabalho (2000)	%Taxa de atração (2000)	Entram no município a trabalho (2010)	% Taxa de atração (2010)	Trabalham no município (2000)	% Taxa de retenção para o trabalho (2000)	Trabalham no município (2010)	% Taxa de retenção para o trabalho (2010)
Abadia de	115	6,4	250	7,2	1.457	68,5	2045	58,5
Aparecida de Goiânia	2.497	2,0	12.633	5,5	77.726	54,3	133316	57,1
Aragoiânia	63	2,7	235	5,6	2.359	86,1	3156	75,6
Bela Vista de	143	2,0	436	3,5	8.237	97,3	10979	88,8
Bonfinópolis	91	4,7	210	5,8	1.675	72,1	2110	58,5
Brazabranes	31	2,9	113	7,5	909	77,2	1081	71,7
Caldazinha	44	3,9	107	6,9	1.169	92,5	1098	71,2
Caturai	65	4,3	100	4,4	1.400	82,8	1670	74,3
Goianópolis	145	3,8	349	7,4	4.024	95,4	3885	80,1
Goiânia	83.399	20,0	154.080	23,2	492.443	97,4	671482	94,8
Goianira	219	3,3	1.093	6,6	4.750	62,1	8268	49,9
Guapó	80	1,7	395	5,9	4.518	81,2	5027	75,0
Hidrolândia	188	3,8	503	5,8	4.997	89,3	6946	79,9
Inhumas	472	2,8	1.224	5,0	18.019	92,9	22672	91,3
Nerópolis	239	3,3	865	7,3	7.262	88,4	9644	80,5
Nova Veneza	82	3,4	261	6,2	2.294	82,6	3203	75,9
Santo Antônio	57	5,2	205	8,7	1.025	79,9	1540	65,6
Senador	375	2,1	1.798	4,3	10.132	49,0	19655	46,6
Terezópolis de	57	3,0	120	4,0	1.841	84,4	2381	79,8
Trindade	569	2,1	1.985	4,1	23.024	72,2	31675	63,2

Fonte: Observatório das metrópoles, 2014.adaptado pela autora

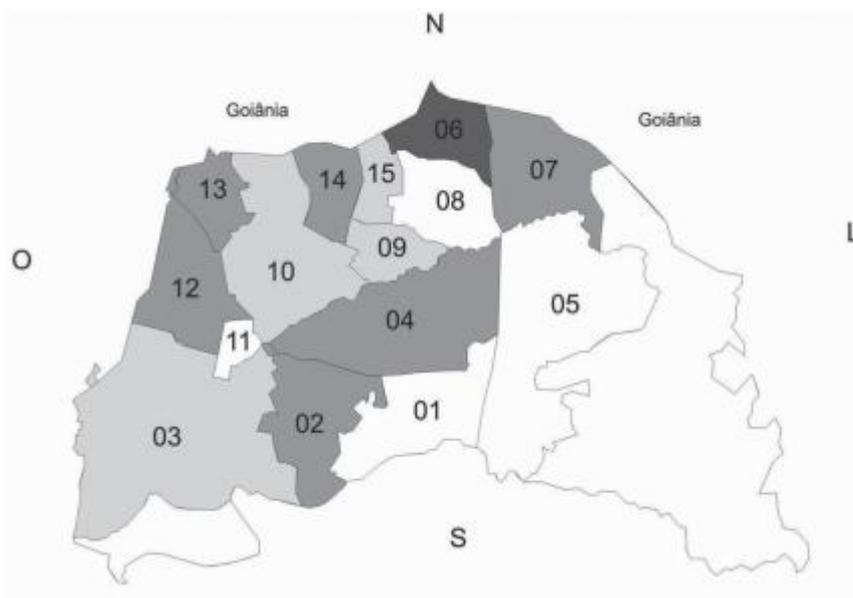
Tabela 5 - Tabela de Movimento Pendular por AED e Categorias Ocupacionais, Aparecida de Goiânia, 2000

AEDs		Grupos de 15 anos ou mais de idade que trabalham ou estudam			Contribuição das principais Categorias Ocupacionais				
Número	Nome	Total que trabalha ou estuda	Total que trabalha ou estuda em Goiânia	% que trabalha ou estuda em Goiânia	Primeira	%	Segunda	%	Total %
1	Ap. Setor Central	7,216	1,996	27,66	PSE	12,9	OCC	11,7	24,6
2	Cid. Livre, Colina Azul e Independência Mansões	14,284	5,091	35,64	OCC	23,6	TD	19,1	42,7
3	Madre Germana, Dom Bosco e Alto Paraíso	6,628	3,284	49,54	TD	17,7	OCC	17,5	35,2
4	Pontal Sul, Veiga Jardim e Independência	13,923	5,135	36,88	OCC	17,3	TD	13,8	31,3
5	Vila Souza, Planície e Zona Rural	7,513	1,462	19,45	PSE	12,1	OCC	10,9	23,0
6	Jardim Esmeralda, Vila Brasília e S. dos Afonsos	18,260	8,597	47,08	OE	13,4	PSE	10,6	24,0
7	J. Bela Vista, Santa Luzia, Olímpico, P. Trindade e Z. Rural	14,086	6,16	43,73	OCC	10,5	PSE	11,5	22,0
8	J. Imperial, Vila Alzira e Vila Maria	8,158	2,404	29,46	PSE	11,1	PCC	10,5	21,6
9	Papilon Park, Mansões e P. Veiga Jardim	8,059	3,861	47,90	OCC	14,2	TIT	11,3	25,5
10	Morada dos Pássaros, Pontal Sul, J. Helvécia e B. Cardoso	11,412	4,762	41,72	OCC	18,2	TD	14,4	32,6
11	Jardim Tiradentes e Jardim Cascata	6,471	2,366	36,56	TD	21,1	OCC	17,3	38,4
12	J. Alto Paraíso, St. Aeroporto Sul, Bandeirantes e Goiânia Park Sul	9,406	5,631	59,86	OCC	17,4	TD	15,5	32,9
13	Setor Garavelo e Residencial Park	15,08	6,052	40,13	PS	13,6	TC	11,1	—
14	Cidade Vera Cruz, Cj. Sta. Fé, Jd. Viena, Mônaco e B. Hilda	10,722	5,722	53,36	TC	11,5	OCC	10,8	22,3
15	Jd. Nova Era, C. Sul, Cidade Satélite e São Luiz	10,456	3,64	34,81	TC	14,6	OE	10,1	24,7
Total		161,675	66,164	—	—	—	—	—	—

Fonte: I BGE-METRODATA (2001) in: Arrais (2006). OCC (Operários da Construção Civil), OE (Ocupações de Escritório), PS (Prestadores de Serviços), PSE (Prestadores de Serviços Especializados), TD (Trabalhadores Domésticos), TIT (Trabalhadores da Indústria Tradicional), TC (Trabalhadores do Comércio).

Na composição do movimento pendular, a categoria de maior contribuição (42,7%) é composta de operários da construção civil e trabalhadores domésticos, seguidos por prestadores de serviço e trabalhadores do comércio. As AEDs que, em números absolutos, mais enviam população para Goiânia – AED 2,4, 7 e 10 – enviam principalmente as categorias ocupacionais já citadas.

Figura 16 – Localização das AEDs.



Fonte: Arrais (2006), p. 106

As AEDs 1 e 5 correspondem à RA do Centro³⁷ e são as que apresentam menor relação funcional com Goiânia. Arrais (2006) já destacou a relação da AED 1 com o centro pioneiro tradicional do município, além do que essa região (contando com a AED 5) abriga um dos polos industriais do município – o Polo Industrial Nossa Senhora de Aparecida – José de Alencar, o que levou esse autor a supor que os moradores dessa região ocupam-se dos empregos gerados no polo.

Nas AEDs mais próximas da zona conurbada pela Avenida Rio Verde – AED 6, 14 e 15 – é que se encontram os trabalhadores de comércio, ocupações de escritório, o que pode indicar uma subcentralidade de comércio e serviços existente nessa região (bancos, shopping, lojas); enquanto que, na AED 07, o destaque é para os operários da construção civil.

Ainda como contribuição do Observatório das Metrôpoles (2010), o IBEU – Índice de Bem Estar Urbano é um índice criado para avaliar a qualidade urbanística das metrôpoles

³⁷ Para localização dos bairros ver listagem loteamentos por ano de aprovação item 2.2.

brasileiras. O IBEU associa questões de mobilidade, qualidade ambiental e urbana, infraestrutura – desde existência de meio-fio à rede de drenagem pluvial –, habitação e serviços coletivos. A precariedade ainda existente no município reflete-se não só no IBEU, onde o município ocupa a 17ª posição no ranking da RM de Goiânia, mas também na classificação quanto ao índice de pobreza com 38,59%, 12º lugar dentre os municípios da RM Goiânia (IBGE, 2011).

Quadro 21 – Componentes do Índice de Bem Estar Urbano, Aparecida de Goiânia, 2010

IBEU – APARECIDA DE GOIÂNIA RM GOIÂNIA	
Mobilidade urbana	0,668
Condições ambientais urbanas	0,906
Condições habitacionais urbanas	0,788
Atendimento de serviços coletivos urbanos	0,560
Infraestrutura urbana	0,468
IBEU	0,678

Fonte: Observatório das Metrópoles (2010)

No quadro nacional do IBEU, o município com índice de 0,678 ocupa a 189ª posição num rol de 289 cidades integrantes de regiões metropolitanas. Goiânia, com índice 0,862, ocupa a 18ª posição. O pior índice é do município de Marituba, RM de Belém, com índice 0,382.

3 A VALORIZAÇÃO DA PERIFERIA – EVOLUÇÃO DO PREÇO DOS TERRENOS EM APARECIDA DE GOIÂNIA

Ao longo do trabalho buscou-se ilustrar como se dá a formação do preço do terreno urbano no mercado de terras e também o processo de formação do espaço urbano aparecidense, sua posição na região metropolitana e sua estreita ligação com a cidade polo – Goiânia.

Neste capítulo ilustraremos que o valor da terra urbana espacializa-se de acordo com a estrutura e o desenvolvimento da cidade, pois conforme afirma SMOLKA (2013) não há como falar de preço do terreno tomado isoladamente da dinâmica urbana. No caso de Aparecida de Goiânia, essa dinâmica passa a ser metropolitana, dominada pela sua relação de proximidade, submissão e dependência da cidade-polo.

Entretanto, os investimentos públicos, mas também os privados, o surgimento e/ou afirmação de novas centralidades, o fornecimento de infraestrutura, melhorias na acessibilidade, alterações nas preferências dos demandantes, expectativas e regulações urbanísticas podem alterar positiva ou negativamente o preço dos terrenos urbanos na cidade como um todo, em maior ou menor intensidade.

O Estado como um dos principais atores urbanos pode fomentar a valorização dos terrenos, através de investimentos em infraestrutura (fornecimento de água, coleta e tratamento de esgoto, pavimentação asfáltica), oferta de serviços públicos (saúde, educação) e também através da regulamentação urbanística, conferindo usos e potenciais construtivos mais rentáveis aos terrenos.

Construído sob a égide do Estatuto das Cidades, o Plano Diretor Participativo de Aparecida de Goiânia (2002) deveria preconizar a recuperação das mais valias fundiárias urbanas promovidas pela ação do Estado.

3.1 A PLANTA DE VALORES GENÉRICA DE TERRENOS E O MAPA DE VALORIZAÇÃO DOS PREÇOS

A Planta de Valores Genérica de Terrenos (PVG) é o instrumento básico utilizado pelo município para a tributação de imóveis, principalmente para a cobrança de Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU). Nela condensam-se as informações sobre o pretense valor³⁸ de mercado do metro quadrado (m²) de cada um dos imóveis do município, organizados por bairros, quadras e face de quadras ou logradouro e também uma tabela básica para apuração do valor das construções e/ou benfeitorias.

Para sua aplicação, a PVG deve ser aprovada por lei específica, devendo ser encaminhada à Câmara de Vereadores até o mês de setembro do ano corrente, para que haja tempo hábil à sua apreciação e aprovação até dezembro do mesmo ano, para cobrança no próximo exercício fiscal.

Em Aparecida de Goiânia, a elaboração da PVG é realizada por uma comissão que reúne membros da sociedade civil organizada e funcionários da Prefeitura. Para a elaboração da PVG 2014, por exemplo, foram indicados membros da Secretaria da Fazenda (Diretoria de Arrecadação, Coordenadoria de Cadastro Imobiliário, Diretoria de Fiscalização e Tributos) e Secretaria de Regulação Urbana. Como representantes da sociedade civil foram convidados membros da Associação Comercial de Aparecida de Goiânia (ACIAG), Conselho Regional de Corretores Imobiliários (CRECI), Conselho Regional de Contabilidade e Câmara de Vereadores. A premissa de seleção dos membros da comissão é o conhecimento prévio do município e do mercado imobiliário, pois para a avaliação de imóveis é adotado o método comparativo de preço de mercados, conforme previsto na NBR 14653-1(2001). Esse método de avaliação em massa consiste na estimativa de valor dos terrenos a partir de informações de transações feitas em cada um dos bairros do município.

A aplicação deste método é dependente de alguns requisitos, que são a existência de transações de imóveis que representem toda a variabilidade de valores da região a ser gerar uma planta, dados referenciados à mesma época que sejam bem distribuídos espacialmente sobre a área de trabalho e em quantidade suficiente para possibilitar a análise dos valores (DALAQUA, 2007, p.19)

³⁸ A expressão 'pretense valor de mercado' deve-se ao fato que historicamente no Brasil as plantas de valores apresentam valores abaixo do preço de mercado. Segundo o PEMAS (Aparecida de Goiânia, 2002b) na PVG-2001 o valor do m² correspondia a 80% do valor de mercado.

Desta forma, a PVG que orientará a cobrança de tributos em um determinado ano traz a situação consolidada quanto aos preços dos imóveis praticados no ano anterior. Não se trata de uma estimativa de valor futuro, pois um tributo ou imposto, constitucionalmente não pode basear-se na expectativa de um determinado benefício.

Essa característica da PVG é extremamente relevante para o objetivo desse trabalho que é a avaliação do comportamento do preço da terra urbana frente à implementação do PDP (2002), registrando se houve ou não valorização. Com o processo de elaboração do PDP (2002), pela primeira vez na história do município foi elaborado um registro da situação urbanística da cidade, expresso nos relatórios e mapas-diagnóstico do PDP (2002), ilustrados no item 2.4 deste trabalho, e que foram levantados no ano anterior. A pesquisa empírica buscou levantar e mapear todas as obras públicas, nos âmbitos de pavimentação asfáltica, água, esgoto, equipamentos de saúde e educação, realizadas desde 2001 até o ano de 2013, obtendo um segundo registro da situação urbanística do município, criando condições de equidade de variáveis para serem comparadas (vide item 2.4). Às variáveis obras, adicionou-se a variável do zoneamento, que possui registro na aprovação do PDP (2002) e em sua alteração através da Lei Complementar nº 017/2008, válida até hoje.

Desta forma, a PVG 2002 reflete no preço dos terrenos as condições urbanísticas e de mercado existentes em 2001 e a PVG 2014, as de 2013.

A análise do preço dos terrenos foi dividida em dois blocos. O primeiro busca analisar o comportamento geral do preço dos terrenos, verificando se houve ou não valorização, através dos mapas das PVGs 2002 e 2014 e da análise das plantas de valores dos anos de 2002, 2003, 2004, 2007, 2010, 2011, 2013 e 2014³⁹, adotando como recorte espacial as RA de Vila Brasília e RA Centro. No segundo bloco, busca-se explicar o preço da terra urbana relacionando os valores obtidos em 2002 e 2014 com as variáveis: pavimentação asfáltica, abastecimento de água, coleta de esgoto, atendimento por equipamento de saúde, educação e zoneamento, correspondentes àqueles anos, também com o recorte espacial as RA de Vila Brasília e RA Centro.

Por valorização entende-se o crescimento dos preços acima da inflação (BORRERO, 2000), portanto a comparação do preço dos terrenos deve ser feita a preços atualizados, ou seja, valores monetários atualizados já considerando a inflação no período e não em valores correntes (aqueles expressos na época da elaboração das PVGs). O índice usado para atualização desses valores foi o Índice de Preços ao Consumidor Amplo, o IPCA,

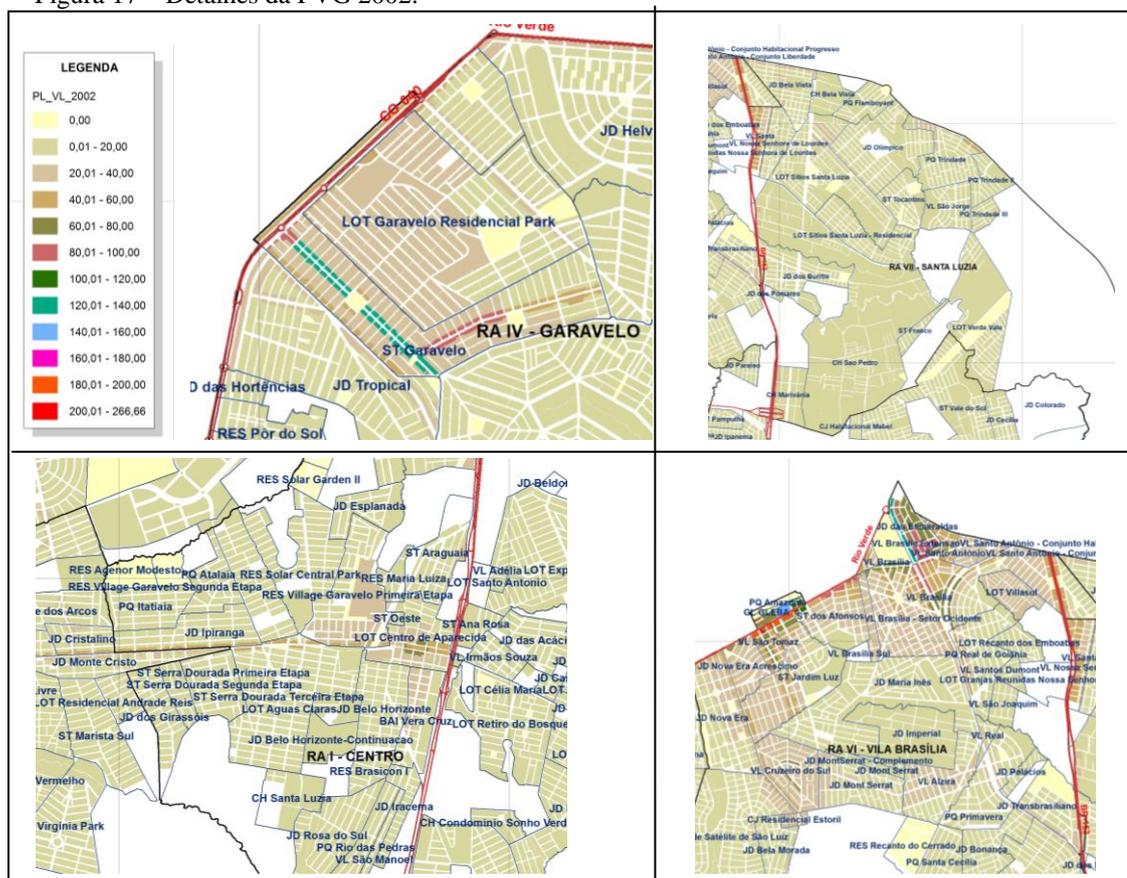
³⁹ Não foi possível obter cópia das leis correspondentes aos anos 2005, 2006, 2008 e 2009.

considerando mês de janeiro de cada ano como data inicial, corrigindo o valor até o mês de janeiro de 2014⁴⁰. Desta forma, todos os valores foram atualizados, facilitando a comparação.

Os dados das plantas de valores 2002 de 2014 foram espacializados no mapa urbano da cidade, tornando visualmente sensível a elevação geral dos preços dos terrenos no município.

O Mapa 21 – PVG 2002 – mostra que a grande maioria dos terrenos em território aparecidense situava-se na faixa de R\$ 0,01 a R\$ 20,00/m², que em valores atualizados corresponderiam a terrenos de até R\$ 42,10/m². Os terrenos mais valorizados correspondiam a porções fragmentadas do território como os condomínios fechados existentes na proximidade da Avenida Rio Verde - Jardins Mônaco e Jardins Viena, voltados às classes de mais alta renda, e aos lotes lindeiros à alguns eixos viários como na RA do Garavelo, RA Santa Luzia, e as RA Centro e Vila Brasília, que caracterizam as subcentralidades que originaram as RA's. O maior valor de terreno registrado na PVG 2002 era R\$ 561,29/m². Vide figura 17 – Detalhe da PVG 2002.

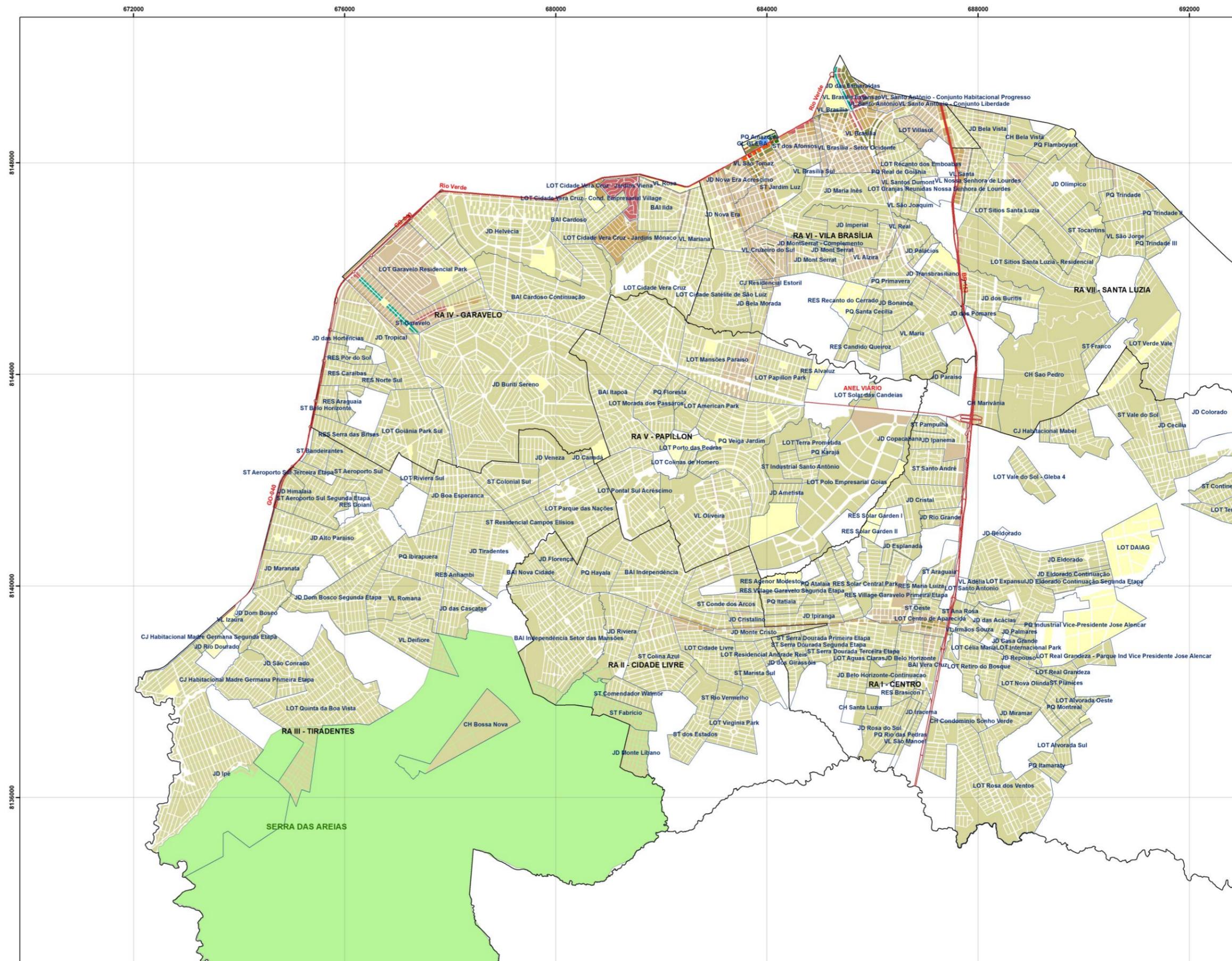
Figura 17 – Detalhes da PVG 2002.



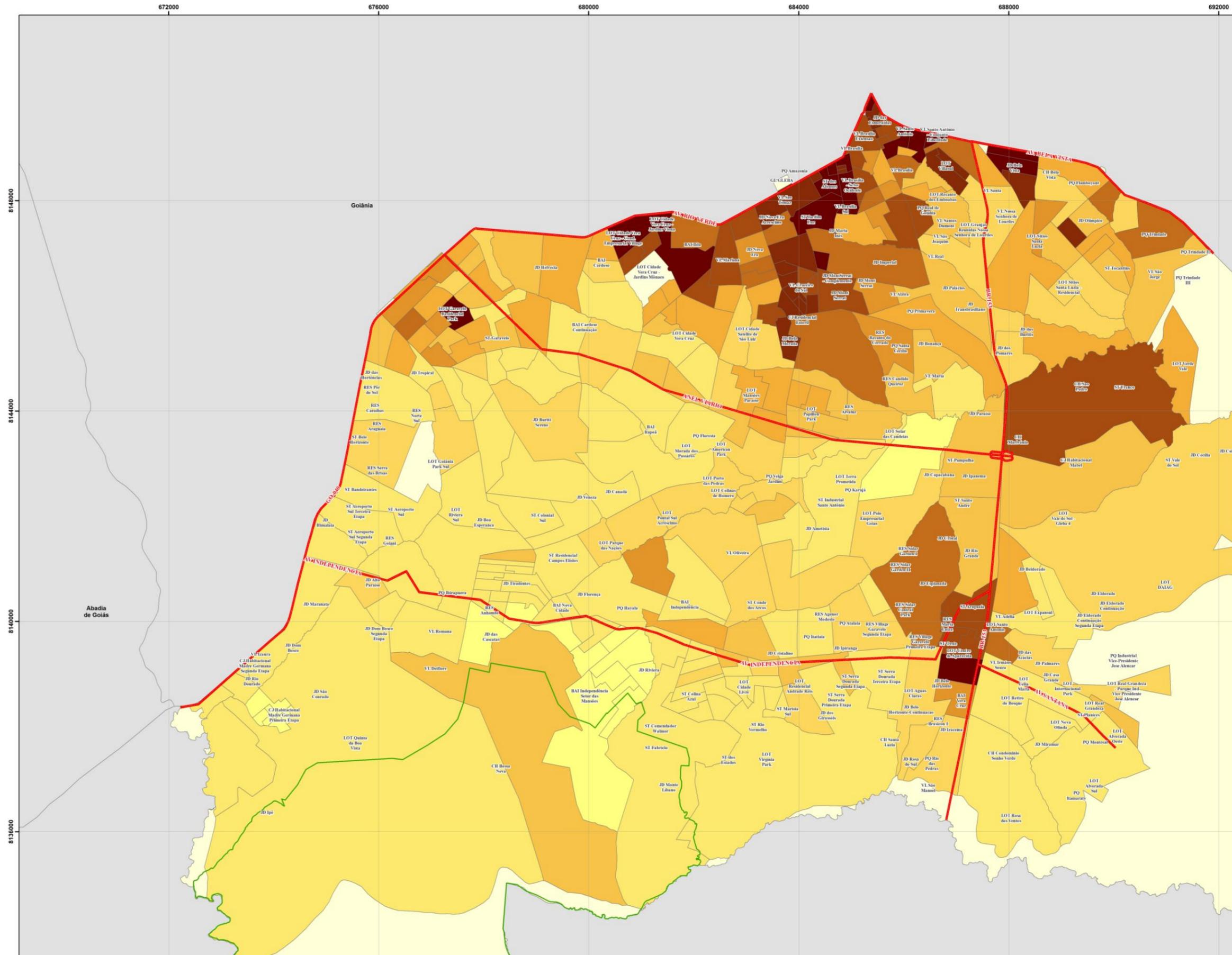
Fonte: PVG (2002); Cartografia digital: Pollianna Vieira

⁴⁰ Para atualização dos valores utilizou-se a calculadora do cidadão, disponível em < <https://www3.bcb.gov.br/CALCIDADA0/jsp/index.jsp> >

Mapa 21 – Planta Genérica de Valores 2002

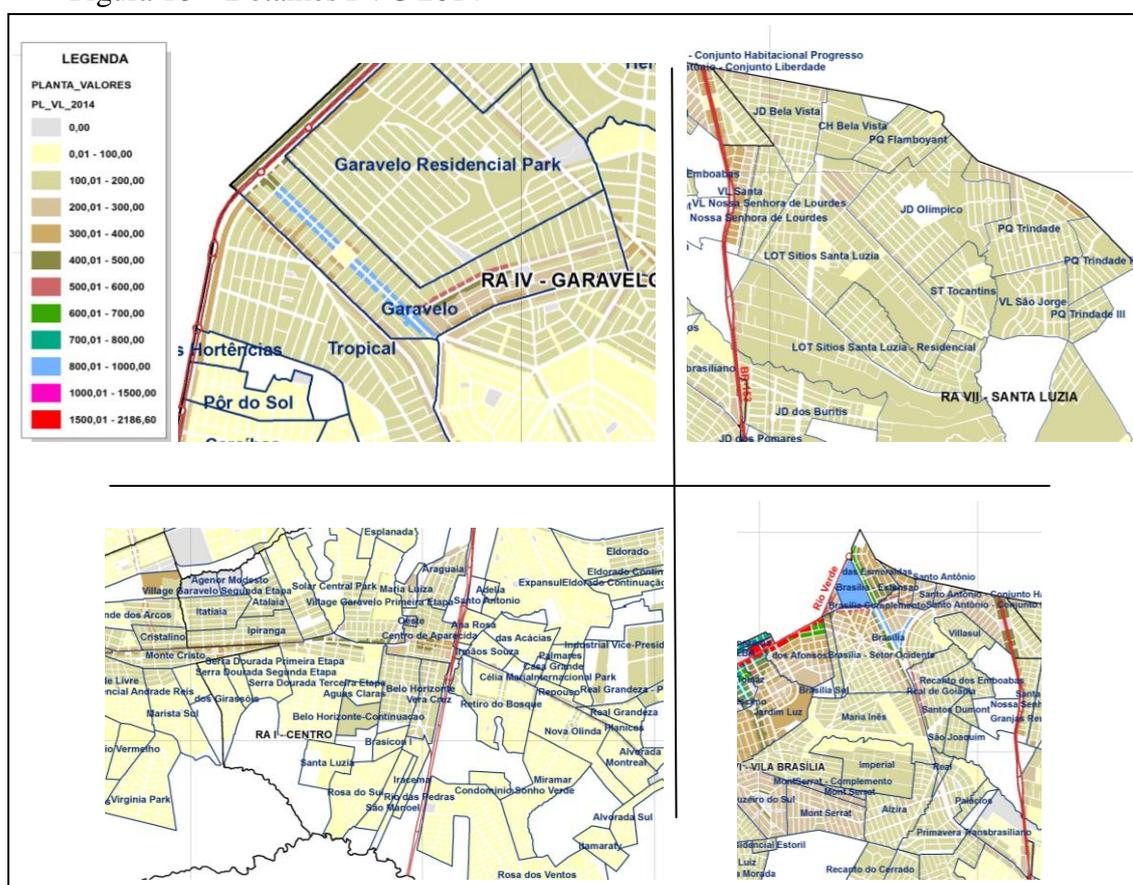


Mapa 22 – Mapa rendimento nominal em Aparecida de Goiânia, 2000



A figura 18 – PVG 2014 – ao contrário da PVG 2002 apresenta maior amplitude nos intervalos de classes de valores, e é menos homogênea na distribuição de valores maiores de terrenos no território. A concentração linear dos maiores valores existente ao longo dos eixos viários presente na PVG 2002 parece sofrer uma irradiação, um espriamento para as quadras limítrofes, enquanto que os terrenos confrontantes a esses eixos tiveram valorização ainda maior. Vide Figura 18. Terrenos de intervalo de valor entre R\$ 100,00 a 200,00 e R\$ 200,01 a R\$ 300,00 são facilmente localizados na cidade, situação que não acontecia em 2002.

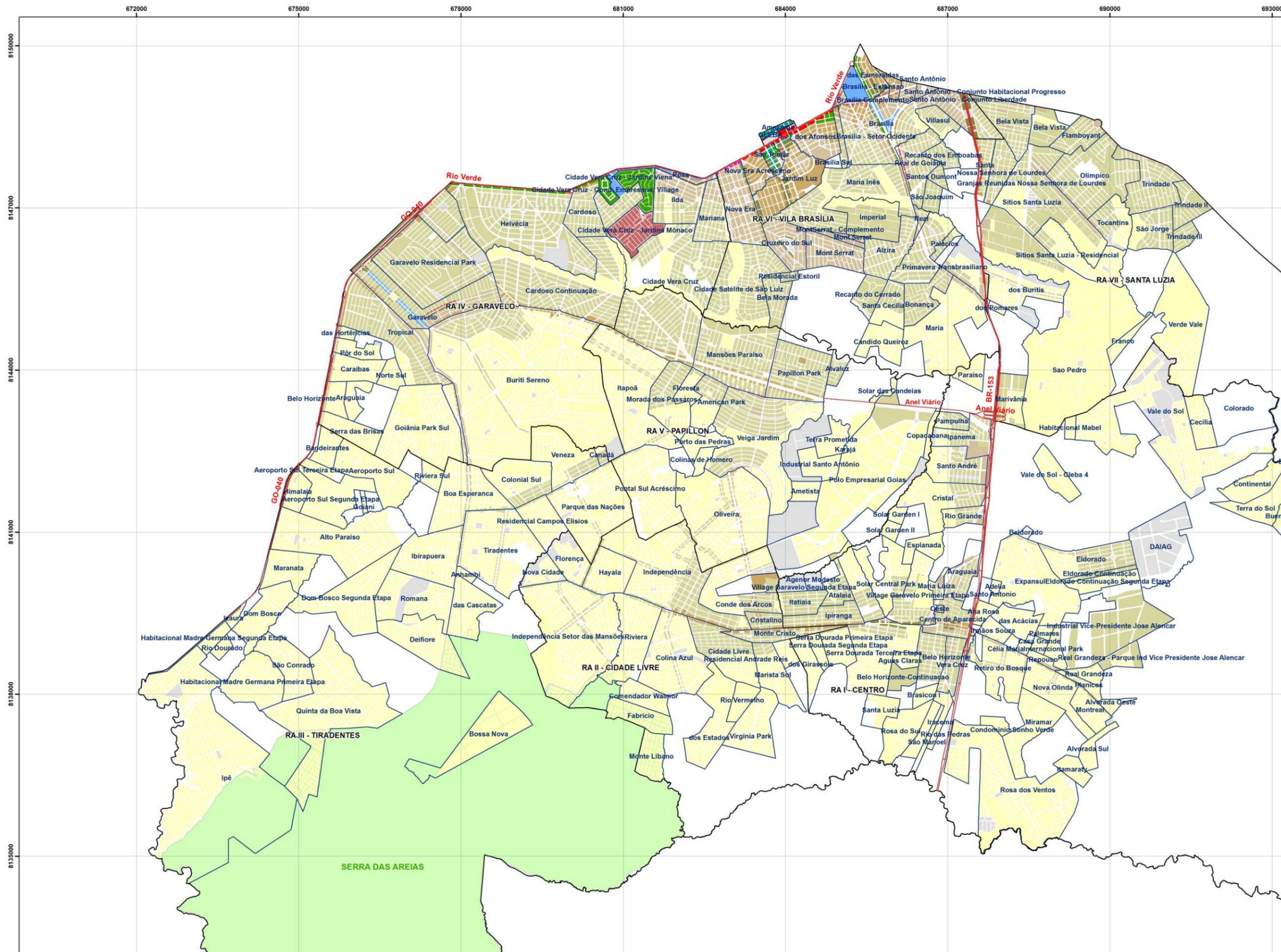
Figura 18 – Detalhes PVG 2014



Fonte: PVG (2014)

Cartografia digital: Pollianna Vieira

Mapa 23 – Planta Genérica de Valores 2014



Na análise do mapa 21 – PVG 2014 fica clara a concentração dos terrenos acima de R\$ 100,00/m² em toda a porção correspondente aos quadrantes noroeste e nordeste do município, nos bairros acima do Anel Viário, abrangendo as RA's do Garavelo, Vila Brasília e Santa Luzia que compõe o trecho mais próximo da divisa com Goiânia. Todavia, registra-se uma segunda concentração de valores na RA do Centro, nos bairros ao longo da Avenida Independência, que se estende até a RA Cidade Livre.

Entre essas duas concentrações está uma vasta porção do território aparecidense, onde localizam-se entre outros bairros os assentamentos precários⁴¹ e o centro geográfico do município, abrangendo as RA's Jardim Tiradentes, Papillon e Cidade Livre, e também o trecho leste da cidade, na margem direita da rodovia BR-153 – sentido capital - (parte da RA Centro), com um padrão mais homogêneo de valores, todos abaixo dos R\$ 100,00/m².⁴²

Os mapas de infraestrutura Mapa 16 – Pavimentação Asfáltica 2013, Mapa 17 – Rede de Água 2013 e também o Mapa 18 – Rede Coletora de Esgoto 2013, mostram que os bairros do quadrante noroeste e nordeste (RA's do Garavelo, Vila Brasília e Santa Luzia) são os mais beneficiados em termos de infraestrutura. A RA Vila Brasília e um trecho da RA Santa Luzia são umas das poucas áreas da cidade que possuem coleta de esgoto. Os demais bairros, aqueles entre a RA Centro (que também é bem servida de infraestrutura) e o Anel Viário encontram-se em situação precária ou ausente de infraestrutura. Essa informação torna-se ainda mais relevante ao associarmos com o Mapa 22 – Rendimento Nominal por Domicílio 2000 e Mapa 24 - Rendimento Nominal por Domicílio 2010.

Com os dados da PNAD (IBGE, 2011) foi possível fazer o mapeamento da renda por domicílio, espacializando-a no município. No Mapa 24 - Os tons mais claros correspondem aos domicílios com a menor faixa de renda nominal, entre R\$ 339,04 a R\$ 600,00, enquanto os mais escuros àqueles domicílios com a maior faixa de renda R\$ 4.000,01 a R\$ 12.314,00. Esse mapa deixa claro que as classes de maior renda estão localizadas na zona conurbada com a capital, que graças à proximidade da usufruem dos benefícios da urbanização mais qualificada da capital. Essas áreas são também as de maior valor da terra, pois estão vinculadas a usos mais rentáveis. A maior parte do município, no entanto, não ultrapassa a faixa de renda dos R\$1.300,00 a R\$ 1.600,00.

⁴¹ Refere-se a loteamentos promovidos pelo Estado, Goiânia e o próprio município para assentamento de famílias de baixa ou nenhuma renda como o Jardim Tiradentes, Madre Germana I e II, Colina Azul, Cidade Livre, Nova Cidade.

⁴² A divisão das PVG's 2002 e 2014 em intervalos de valores cumpre função didática e sintetizadora da realidade dos preços. Logo não significa que todos os terrenos desse trecho da cidade possuam exatamente o mesmo valor. Como foi ilustrado nos cálculos das medidas de tendência central na amostra, que compreende a RA Vila Brasília e RA Centro, a média não é um bom preditor do preço dos terrenos, por isso adotou-se o intervalo de classes. A PVG 2014 e PVG 2002 possuem o mesmo número de intervalo de classes.

Os dados do Mapa 21 - Rendimento Nominal por Domicílio 2000 - mostra que a população residente no quadrante noroeste e nordeste já possuía renda um pouco acima do restante da cidade, concentrando valores entre R\$ 450,01 a R\$ 700,00 e alguns trechos pontuais alcançando R\$1.800,00, em valores nominais. Esses valores atualizados para o ano de 2010 correspondem a um intervalo entre R\$ 806,01 a R\$ 1.254,75, atingindo até R\$ 3.226,49. O Mapa 24 - Rendimento Nominal por Domicílio 2010, apresenta uma concentração de rendimentos nesse mesmo quadrante entre R\$ 1.300,00 a R\$ 4.000,00, alcançando um pico de rendimento R\$ 12.314,00 (valores ano 2010).

Ora, por mais que se reconheça a melhoria econômica vivenciada por todo o país e também pelo município, é difícil admitir que uma massa de trabalhadores cuja qualificação lhe permitia perceber uma renda de até R\$ 1.254,75 teve sua renda incrementada para R\$ 4.000,00. Que o trabalhador de maior rendimento residente nessa localização recebia R\$ 3.226,49 e que em 2010 passou a receber R\$ 12.314,00.

Nota-se com essa análise, é que o município que antes poderia se classificar como um grande assentamento precário⁴³, dada situação de precariedade generalizada, vem paulatinamente se transformando em uma nova oportunidade de negócios para o mercado imobiliário. Como mostra Topalov (1979), o capital privado, especialmente o imobiliário, apropria-se dos investimentos do Estado nos valores de uso complexo – água, esgoto, pavimentação asfáltica, drenagem pluvial - que à rigor seriam gratuitos à população, atribuindo-lhes, através da diferenciação de uso, um valor de troca, o que poderíamos chamar de capitalização da escassez. Pois frente à escassez de serviços públicos (ou seja, esses serviços não estão universalizados e homogeneamente distribuídos no território) o mercado imobiliário leiloa essa situação diferencial, ou melhor, a vende à demanda solvável, aquela que tem condições e está disposta a pagar pela fruição desses serviços.

Como foi ilustrado no item 2.4, as decisões políticas de onde investir parecem ter sido, ao menos, parcialmente orientadas pelo preconizado no PDP (2002). Porém, a análise espacial da opção de extensão desses serviços para fora das áreas de APO e APIP, acaba por concentrar a urbanização qualificada nos quadrantes noroeste e sudoeste, como uma extensão da qualificação pré-existente na capital, para atendimento de uma população de maior renda,

⁴³ Segundo a definição da ONU, assentamento precário é um assentamento contíguo caracterizado por condições inadequadas de habitação ou precariedade de serviços básicos. Para caracterizar um assentamento precário é necessário a pelo menos uma das seguintes características: status residencial inseguro, acesso inadequado à água potável, acesso inadequado a saneamento e infraestrutura em geral, baixa qualidade estrutural dos domicílios e adensamento excessivo.

num processo contínuo de substituição da população de menor renda pelas camadas de maior renda à medida que a cidade cresce e se expande.

Essa prática é reiteradamente executada nas cidades brasileiras. Citando exemplos de investimentos orientados, temos a cidade de São Paulo:

Não se trata apenas, simplesmente, de perseguir a melhoria dos bairros de melhor renda, mas principalmente, de investir segundo a lógica da geração e captação das rendas fundiária e imobiliária que tem como uma de suas consequências o aumento dos preços de terrenos e imóveis. A escassez de moradias e a segregação territorial são produtos de um mercado que entre outras coisas, vendo o cenário como signo de distinção (MARICATO, 1999, p.10).

Na fronteira junto à capital surge uma Aparecida de Goiânia requalificada, moderna numa tentativa de romper com o estigma de cidade-dormitório enquanto que no interior da cidade mantem-se a precariedade associada à baixa renda da população. Entretanto a valorização dos terrenos nos quadrantes noroeste e nordeste acaba por encarecer também os terrenos dos mais pobres.

a pequena parte melhor infraestruturada e qualificada da cidade acaba sendo objeto de disputa, de cobiças imobiliárias. A escassez de áreas de maior qualidade leva às alturas os preços de terra dessas áreas, mas os preços de terras periféricas sobem também, pois e coloca em curso um motor de especulação imobiliária que não existiria com essa força se a qualidade urbana fosse mais distribuída pela cidade (ROLNIK, 2006, p. 26).

A elevação dos preços dos terrenos ocupados pela população de menor renda fica clara na análise das PVGs 2002 e 2014 e Mapa 24 – Rendimento Nominal por Domicílio 2010, e confirma-se na análise estatística feita a partir da amostra da RA's Vila Brasília e RA Centro, onde a moda dos valores (vide tabela 5) dos terrenos subiu 671% em 12 anos, sem que tenham sido realizados os devidos investimentos em infraestrutura nesses locais. Desta forma, a população mais pobre, com menos capacidade contributiva está indiretamente pagando através do IPTU pela valorização diferencial dos terrenos melhor urbanizados, onde reside a população de maior renda.

No recorte espacial para essa análise optou-se pelas RA de Vila Brasília e RA Centro. Essas RAs, seguidas pelas RA Garavelo e RA Santa Luzia, apresentam um processo de

concentração econômica mais avançado que as demais, caracterizando-as como verdadeiras subcentralidades. Contudo, como subcentralidades mantem-se hierarquicamente inferiores à centralidade principal, que no caso das cidades intermediárias como Aparecida de Goiânia, é a cidade-polo ou cidade local, Goiânia.

Registra-se, todavia, uma atenuação relativa das macrocefalias, pois além das cidades milionárias desenvolvem-se cidades intermediárias ao lado de cidades locais, todas, porém, adotando um modelo geográfico de crescimento espreado, com um tamanho desmesurado que é causa e é efeito da especulação.[...] O perfil urbano se torna complexo, com tendência à onipresença da metrópole. (SANTOS, 1993, p. 9 e10)

As duas regiões delimitadas registram as mais antigas ocupações do município. Representando bem a fragmentação característica da formação do espaço urbano aparecidense.

Figura 19 – Regiões Administrativas de Aparecida de Goiânia



Fonte: PDP (2002) adaptado pela autora

A RA Vila Brasília⁴⁴ localiza-se no extremo norte do município, na faixa conurbada com Goiânia pela Avenida Rio Verde, o mais importante eixo comercial do município. Desde o início de sua ocupação até hoje, possui uma relação funcional mais estreita com a capital, confirmada pelos números do movimento pendular ilustrados na Tabela 2.

A RA Centro abriga, entre outros bairros, o núcleo pioneiro e centro político do município, além de parte da exígua área rural (a taxa de urbanização de Aparecida de Goiânia é de 99,90%, segundo IBGE, 2010), conhecida como Zona da Mata, parcialmente inserida no perímetro urbano pela Lei nº. 056/2012. Conforme os dados da Tabela 2 – AED's 1 e 5 - é a região que possui menor vínculo funcional com a capital. Apenas 23,47% do total da população que trabalha ou estuda, desloca-se para a Capital enquanto há AED's como a AED 12 que apresenta taxa de mobilidade de 59,86% (IBGE/METRODATA, 2001).

Para os cálculos estatísticos⁴⁵, a população do estudo é composta de 53.369 terrenos distribuídos nas duas regiões, Vila Brasília e Centro. Essa população foi reduzida a uma amostra, para a qual, adotou-se erro amostral de 0,029% e um intervalo de confiança de 97%, obtendo um total de 1.166 terrenos a serem pesquisados.⁴⁶

A amostra corresponde a uma parcela ou subgrupo selecionado da população. Para garantir que cada elemento da população, no caso os bairros que compõem as RA's, tenham a mesma probabilidade de pertencer à amostra, foi utilizada a técnica de amostragem estratificada proporcional (BARBETTA, 2001). Dos 1.166 lotes da amostra, 60,2% estão na RA do centro e 39,8% na RA Vila Brasília (vide tabela 06).

Tabela 6 – Lotes por Região Administrativa, Aparecida de Goiânia, 2002-2014

		Frequência	Percentual
Válidos	Centro de Aparecida de Goiânia	702	60,2
	Vila Brasília	464	39,8
	Total	1166	100,0

Fonte: PVG 2002, 2003, 2004, 2007, 2010,2011,2013 e 2014.
Dados trabalhados por CAMILO, Janaína.

⁴⁴ Os bairros que compõe cada uma das regiões administrativas foram listados no item 2.3.

⁴⁵ Foi utilizado o programa SPSS Statistics para os cálculos.

⁴⁶ Barbetta (2001) define como população conjunto de elementos passíveis de serem mensurados. A população são todos os “objetos” que a partir de quantificação dos parâmetros podem ser resumidos em estatísticas. Segundo o autor, parâmetros são características específicas dos elementos da população; e estatísticas são todas as operações matemáticas realizadas a partir da mensuração proposta por um conjunto de parâmetros Definir uma amostra a partir de uma grande população é importante para evitar erros de superestimação dos parâmetros e dispersão de dados. (BARBETTA, 2001, p. 25, 26).

A seleção da quantidade de terrenos por bairro integrante de cada uma das regiões também seguiu a regra da proporcionalidade, significa que o percentual dos lotes por bairro apresentado segue o percentual do bairro em relação a população nas duas regiões.

A tabela 07 abaixo, apresenta as estatísticas gerais para as variáveis correspondentes às PVG's 2002, 2003, 2004, 2007, 2010, 2011, 2013 e 2014, relativas à amostra estudada. Como as variáveis apresentam natureza discreta contínua, utilizou-se para análise da normalidade da distribuição, a média e o desvio padrão associados aos valores da assimetria e da curtose.⁴⁷

Tabela 07 – Estatísticas Gerais, PVGs 2002 a 2014

PVG (por ano)	2002	2003	2004	2007	2010	2011	2013	2014
Válido	1164	1166	1166	1166	1165	1165	1166	1148
Em branco	2	0	0	0	1	1	0	18
Média (R\$/m ²)	24,4755	25,2182	27,1670	33,4078	46,9593	56,4287	55,6495	101,4901
Mediana	15,0300	15,3500	14,9800	17,3500	26,7500	34,7200	37,2700	69,4400
Moda (R\$/m ²)	5,55	4,95	5,43	5,95	7,65	8,33	8,27	55,56
Desvio Padrão	27,67875	28,97226	32,04937	39,87210	52,53541	65,30473	54,81293	110,45728
Variância	766,113	839,392	1027,162	1589,784	2759,969	4264,708	3004,458	12200,810
Assimetria	3,642	5,966	6,040	6,185	4,728	7,039	1,917	7,038
Curtose	31,761	83,732	87,456	91,670	59,378	118,540	6,741	112,202
Valor Mínimo Terreno (R\$/m ²)	,00	,00	,00	,00	,00	,00	,00	,00
Valor Mínimo Terreno ≠ 0(R\$/m ²)	2,18	1,94	1,94	1,52	3,18	3,99	3,95	8,33
Valor Máximo Terreno (R\$/m ²)	400,90	529,20	593,23	748,46	891,10	1311,99	482,82	2183,82

Fonte: PVG 2002, 2003, 2004, 2007, 2010, 2011, 2013 e 2014. Dados trabalhados por CAMILO, Janaína.

Nota 1: Valor mínimo do terreno: em todas as PVG's constavam terrenos com valor de m² (metro quadrado) igual a 0. Desconhece-se se trata de erros de digitação ou se é proposital

Nota 2: Valor ⁴⁸Mínimo Terreno ≠ 0 - considerando a observação acima, grafou-se na tabela o menor valor do (continuação Nota 2) terreno diferente de zero à título de informação. Esse valor corresponde à Renda Absoluta Urbana. Porém, metodologicamente, a amplitude é calculada pela diferença entre o menor e o maior valor encontrado.

⁴⁷ O valor da curtose informa o grau de achatamento de uma distribuição em relação a uma distribuição padrão que possui o que se chama de curva normal. A curva normal ou curva de normalidade é a representação gráfica dos valores esperados para a distribuição, quer dizer, a partir dos valores observados o software calcula expectativa de como seria uma distribuição normal e a representa graficamente (BARBETTA, 2001).

Além destes valores, a tabela 07 ainda apresenta os valores da mediana e da moda⁴⁹, que em conjunto com a média auxiliam a compreender as tendências de medida central da distribuição de cada variável. A variância, que em conjunto com o desvio padrão⁵⁰, contribui para entender a dispersão dos dados em estudo e os valores, mínimos e máximos, encontrados em cada variável (LEÃO, 2012). Algumas observações válidas para os dados da tabela acima, são que os valores da moda estão muito distantes e inferiores aos valores das médias dos terrenos em todos os anos. Associando esse dado com o de amplitude de classe (que nesse caso coincide como valor máximo do terreno e que provoca a elevação da média) podemos concluir que dentro das regiões administrativas há áreas, bairros ou território muito diferentes e desiguais entre si, ou seja, locais que reúnem condições ambientais urbanísticas muito superiores a outros, refletido no preço dos terrenos, o que corrobora a tese de urbanização fragmentada característica da cidade de Aparecida de Goiânia.

Um aspecto relevante da Tabela 5 são os valores de assimetria. Quando os valores da assimetria estão acima de zero, considera-se a assimetria positiva ou à direita. Isto significa que os resultados encontrados em sua maioria se concentraram em valores acima dos valores da média. Assim os valores da PVG 2002, em sua maioria, concentram-se acima de R\$ 24,47; os valores da PVG 2003, em sua maioria, concentram-se acima de R\$ 25,21; os valores da PVG 2004, em sua maioria, concentram-se acima de R\$ 27,16 e assim por diante.

Outro ponto interessante a ser observado é o crescimento da amplitude de classe em função da passagem de tempo. A diferença do valor mais baixo para o valor mais alto em 2002 era de R\$ 400,90, em 2007 essa diferença chegou a R\$ 748,46. Uma diferença de R\$ 347,56 em cinco anos e que saltará para R\$ 1.782,92 na comparação entre os preços de 2002 e 2014. Isso significa uma valorização de 544% nos terrenos mais caros do município, já descontada a inflação no período.

Pela análise das médias, confirma-se a pressão de valorização constante existente na terra urbana, pois há um aumento contínuo nos valores dessas médias. Até 2007, a média de crescimento dos preços era estável, média de crescimento de aproximadamente R\$ 120,00 ao ano. Ao contrário, do crescimento entre 2007 e 2010, onde pode-se atribuir aos anos ausentes

⁴⁹ Moda é a medida de tendência central que consiste no valor observado com mais frequência em um conjunto de dados. Neste caso o valor de terreno que mais se repete na amostra. (LEÃO, 2012).

⁵⁰O desvio padrão explica o quanto cada observação se afasta da média. Um desvio padrão não corresponde a uma unidade real, antes é uma unidade obtida por meio da raiz quadrada do somatório das observações menos a média, dividido pelo número de observações. Por ser uma medida de correção da variância, ele não pode ser identificado com uma medida real, que neste caso seria o valor do terreno na planta de valores. (BARBETTA, 2001).

na análise um crescimento maior do que dos anos seguintes, não existe uma explicação clara para o crescimento brusco entre 2010 a 2011.

Em 2013, o valor médio do metro quadrado na PVG continua aumentando. A média para este ano foi de R\$ 55,64/m² enquanto a moda dos preços por m² na cidade foi de R\$ 8,27/m². Já em 2014, registra-se a maior amplitude do intervalo de classes dos valores encontrados. Porém, esta amplitude segue a lógica do crescente distanciamento que vinha sendo apresentado em todas as demais tabelas. Contudo, a moda e a média dos preços encontrados para este ano foi a mais alta em todos anos. A média saltou de R\$ 55,64/m² em 2013 para R\$ 101,49/m² em 2014, e a moda dos preços encontrados em 2013 que estava em modestos R\$ 8,27/m² saltaram para aviltantes R\$ 55,56/m² em 2014.

Outro ponto fundamental na análise da formação do preço do terreno, consta na Tabela 5 como “valor mínimo do terreno (diferente de ‘0’)” e que corresponde à Renda Absoluta Urbana, a qual sobrepõem-se e combinam-se todas as outras rendas. A renda absoluta urbana pode ser resumida como o preço do pior terreno, na pior localização e com as piores condições urbanísticas, por isso qualquer possibilidade de rendimento extra, em um terreno em melhores condições soma-se a esse valor inicial. Esse preço passou de R\$ 2,18/m² em 2002 para R\$ 8,33/m² em 2014, acréscimo de 382,11%. Conforme expõe Jaramillo (2003), a elevação da renda absoluta está ligada a movimentos estruturais gerais do município como crescimento demográfico e econômico. Aparecida de Goiânia cresceu demográfica e economicamente, logo a renda absoluta urbana elevou-se.

Gráfico 5: Evolução da Média dos Valores dos Terrenos, Aparecida de Goiânia, 2002-2014



Fonte: PVGs 2002, 2003, 2004, 2007, 2010, 2011, 2013 e 2014.
Dados trabalhados por CAMILO, Janaína.

Comprovada a elevada geral dos preços dos terrenos no município em taxas muito acima da inflação, busca-se decantar a relação entre o preço dos terrenos e sua relação com

cada uma das variáveis selecionadas para análise, mantendo o recorte espacial e amostragem das RA's Vila Brasília e Centro, que corresponde a um total de 1.166 terrenos, sendo 702 terrenos na RA Centro e 464 na RA Vila Brasília.

As variáveis escolhidas estão agrupadas em função das operações do Estado como construtor, promotor de infraestrutura e regulador de usos. Desta forma, temos as seguintes variáveis, todas relativas à situação do terreno em 2001 e 2013.

(i) equipamentos comunitários – terrenos atendidos pelos serviços de saúde ou educação. Para a variável atendimento a saúde foram considerados atendidos os terrenos localizados total ou parcialmente dentro do raio de influência do equipamento de 1 quilômetro, considerando apenas as unidades básicas de saúde já construídas.

Para a variável atendimento em educação foram considerados atendidos os terrenos localizados total ou parcialmente dentro do raio de influência do equipamento de 800 metros, considerando Centros Municipais de Educação Infantil e Escolas Municipais construídas.

De acordo com o raio de influência dos dois equipamentos foi possível classificar os terrenos como atendidos (possui) ou não atendidos (não possui) nos anos de 2001 e 2013. A informação sobre a construção e localização das unidades foi obtida junto à Secretaria Municipal de Planejamento (SEPLAN) e estão ilustradas nos Mapas 17 e 18.

(ii) Infraestrutura – Foram consideradas as variáveis pavimentação asfáltica, abastecimento de água e coleta de esgoto.

No quesito relativo ao saneamento básico – abastecimento de água e coleta de esgoto – foi considerado atendimento no ano de 2001 de acordo com os dados contidos no diagnóstico do PDP (2002). Para a situação de 2013 considerou-se rede existente e em operação naquele ano, segundo informação da empresa Senha Engenharia⁵¹ repassada à Secretaria de Planejamento. Ver Mapas 15 e 16.

Da mesma forma, para a verificação da existência de pavimentação asfáltica em 2001 foi considerado os dados do diagnóstico do PDP (2002) e para a situação em 2013, o mapeamento repassado pela SEPLAN⁵², que por sua vez, foi subsidiada pela Secretaria Municipal de Infraestrutura (Ver Mapa 16). Através dos arquivos da SEPLAN foi possível ainda montar o histórico de execução de pavimentação por mandato dos prefeitos. Entretanto,

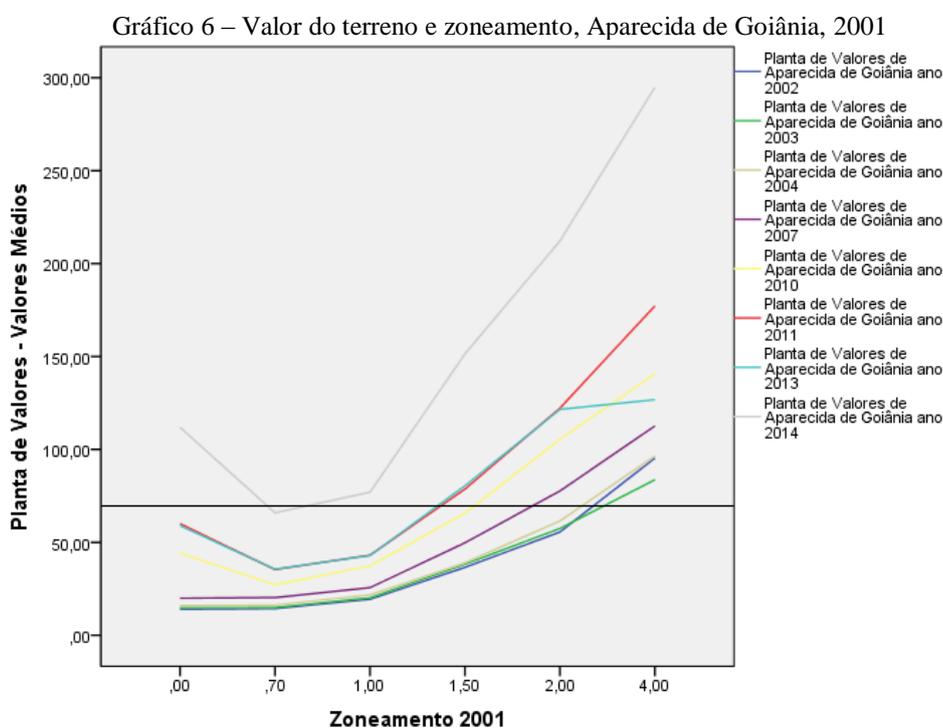
⁵¹ A empresa Senha Engenharia até o ano de 2013 era responsável pela elaboração dos projetos das redes de água e esgoto do município de Aparecida de Goiânia para a SANEAGO. A autora procurou inicialmente a SANEAGO para obter os dados, onde foi informada a procurar a Senha Engenharia.

⁵² A Secretaria de Planejamento, através no Núcleo Gestor do Plano Diretor, vem realizando desde 2012, levantamento das condições ambientais e urbanísticas, dados socioeconômicos atualizados e situações de conflito do município preparando-se para a elaboração do novo PDP, o que incluiu primeiramente a revisão do mapa base cadastral da cidade. A autora coordena esse grupo.

para manter o mesmo critério utilizado para a análise das outras variáveis, a classificação restringiu-se a situação se o terreno possuía ou não pavimentação nos anos de 2001 e 2013.

(iii) Regulação urbanística – Para essa variável foi considerado o índice de aproveitamento contido no zoneamento definido para o terreno em 2001 e em 2013, considerando as Leis Complementares N° 05/2001 e N° 017/2008, respectivamente. Considera-se essa variável extremamente relevante, pois a renda da terra está associada ao melhor e maior uso que se possa dar ao terreno, que neste caso está regulado pelo zoneamento. (JORGESEN, 2008).

Na análise dos Gráficos 6 e 7 – percebe-se que a forte relação entre os índices de aproveitamento grafados pelos zoneamentos 2001 e 2008 e os maiores valores de terreno.



Fonte: PVGs 2002, 2003, 2004, 2007, 2010, 2011, 2013 e 2014.
 Dados trabalhados por CAMILO, Janaína.

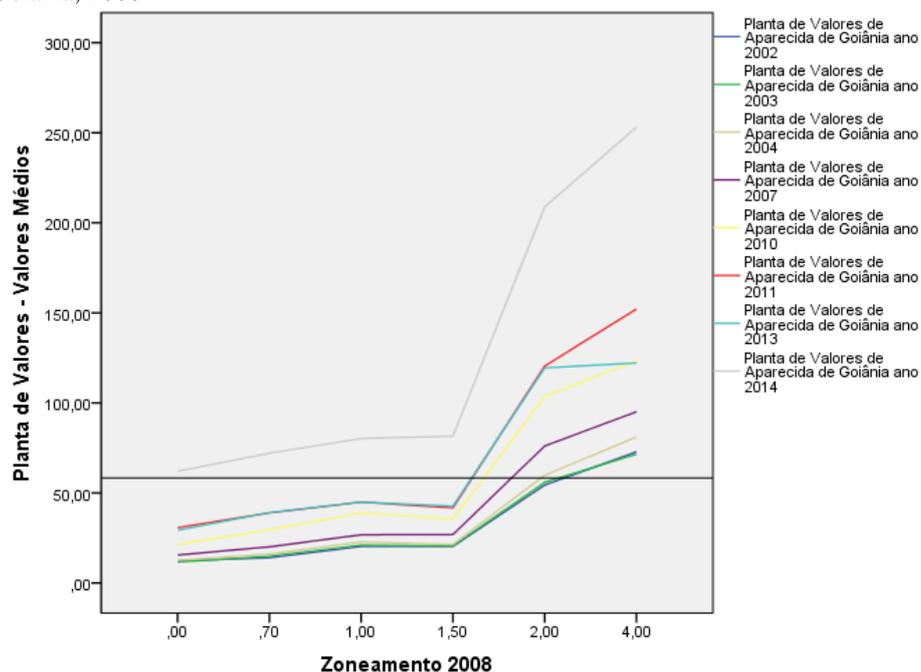
O Gráfico 6 apresenta o desenvolvimento dos valores nas PVG's, por ano. Os preços dos terrenos estão em função do zoneamento de 2001. Neste gráfico torna-se clara a influência do zoneamento sobre os preços dos terrenos. Também podemos notar que o zoneamento passa a interferir mais sobre os preços dos terrenos a partir do ano de 2010, a partir deste ano as linhas acima de 2010 se tornam mais destacadas (acima) das linhas correspondentes aos anos anteriores a 2010 que estão mais próximas e abaixo da linha que representa esse ano. Ou seja, de 2002 até 2010 os preços estão mais parecidos, mais próximos

em termos de valor, a partir de 2010 existe um distanciamento destes preços em função do zoneamento observado. O ano de 2013 (linha azul claro) se constitui uma aporia, posto que é o único que demonstra uma queda no valor do preço apesar do zoneamento aumentar contrario ao observado nas demais linhas de evolução.

O Gráfico 7 apresenta a mesma relação do anterior. Contudo, ele está em função do zoneamento de 2008. As observações sobre a variação do preço e do tempo feitas sobre o gráfico anterior são mantidas para esta relação.

A linha horizontal preta, nos dois gráficos, que atravessa o gráfico representa o valor médio dos preços dos terrenos.

Gráfico 7 – Valor do terreno e zoneamento, Aparecida de Goiânia, 2008



Fonte: PVGs 2002, 2003, 2004, 2007, 2010, 2011, 2013 e 2014.
Dados trabalhados por CAMILO, Janaína.

De uma maneira geral, as variáveis apresentaram incremento no rol de terrenos atendidos comparando os anos de 2001 e 2013, como pode ser verificado na Tabela 06.

O crescimento percentual médio de 26,90% do fornecimento de água, 11,70% no atendimento de saúde, e incremento de 31,30% no atendimento educacional. Sempre considerando os dados da amostra. Ainda segundo os dados da tabela, quanto a coleta de esgoto há de se falar mais em estagnação do serviço do que crescimento, pois se em 2001 29,30% dos domicílios da amostra eram atendidos, em 2013 subiu para 30,2%, um incremento de apenas 0,9% em 12 anos.

O percentual de terrenos pavimentados subiu de 30,00% em 2001 para 57,4% em 2013.

Tabela 8 – Comparação de serviços, Aparecida de Goiânia, 2001 e 2013

	Terrenos em 2001 (%)	Terrenos em 2013 (%)
Possuía fornecimento de água	32.2	59.1
Possuía fornecimento de esgoto	29.3	30.2
Possuía escolas	42,4	73,7
Possuía atendimento de saúde	09.8	21.5
Possuía pavimentação	30,0	57,40

Fonte: Seplan, 2013. Dados trabalhados por CAMILO, Janaína

Para entender a influência de cada uma das variáveis na formação do preço do terreno utilizou-se da análise de regressão. A análise de regressão consiste em uma técnica estatística preditora de valor de uma variável explicada através da intensidade da relação funcional entre essa variável explicada e as variáveis explicativas. Desta forma, a fórmula matemática supõe uma relação linear de causa e efeito entre as variáveis, onde “Y” é a variável explicada e “X” é a variável explicativa, com o objetivo de estimar ou prever valores “Y” quando os valores de “X” são dados. A inserção do termo de erro “E” corresponde a variação não explicada, significa admitir que não se chegará a uma verdade absoluta (LEÃO, 2012).

$$Y = F(x)$$

$$Y = B_0 + B_1X_i + E$$

Fonte: LEÃO, 2012

Essa variação não explicada assume relevância, pois o mecanismo de formação do valor de um bem transcende medidas objetivamente mensuráveis, há questões como as ligações culturais e afetivas com determinados bairros, proximidade de alguns serviços, enfim, um conjunto de qualidades objetivas e subjetivas formada pela sociedade.

O mapa da escassez do solo urbano baseado nos parâmetros econômicos típicos (acessibilidade, quantidade e densidade do solo demandado) pode ser afetado, no entanto, pelo lado da demanda, por comportamentos coletivos (preconceito étnico e racial, valorização do “verde”), estratégias de progresso familiar e outros aspectos, nem sempre levados devidamente em conta pela ciência econômica clássica e neoclássica. Isso torna a modelagem do mercado um problema muito complexo (JORGESSEN, 2008).

Na técnica de análise de regressão optou-se por utilizar o método dos “passos para frente”, um modelo inicial contendo somente a constante (b_0) é definido. Neste método se insere primeiro a variável base, aquela que se supõe ter maior influencia para a hipótese postulada, para este estudo o zoneamento. Em seguida se insere no programa as demais variáveis intervenientes em duplas. O programa então procura pelo previsor (entre as variáveis possíveis) que melhor prevê a variável explicada (ou variável de saída) – ele faz isso selecionando o previsor que apresenta o coeficiente de correlação simples mais alto, que pode ou não ser a variável base – depende da contribuição que esta dá para o estudo – com a variável de saída. Se esse previsor aumenta significativamente a habilidade de prever a saída, ele é mantido no modelo e o computador procura por um segundo previsor (FIELD, 2009). O critério para selecionar o segundo previsor é procurar pela variável que possui a maior correlação semiparcial com a variável de saída das que restaram. A apresentação dos resultados é mantida em duplas, escalonando, no entanto, a que mais contribui para cada par de variáveis. E assim sucessivamente. Automaticamente o programa exclui da análise as variáveis que matematicamente não apresentam relevância.

Apesar de originalmente as variáveis apresentarem características (distribuição não normalizada e leptocúrtica)⁵³ que não indicariam a utilização da regressão multilinear como análise apropriada, isso não atrapalha a utilização da técnica neste caso, pois o que se pretende nesse estudo é saber o quanto cada variável independente contribuiu para o comportamento da variável dependente. O objetivo não é prever o valor, e sim explicá-lo. E assim, mostrar o quanto as variáveis de infraestrutura e serviços presentes no banco de dados contribuíram para a composição dos preços da planta de valores em 2002 e 2014 em Aparecida de Goiânia. Para isso utilizamos os valores de R e R² que são calculados através do procedimento de análise de regressão multilinear.⁵⁴

⁵³ Uma distribuição é considerada não normal quando ela apresenta assimetria entre seus dados, quer dizer, quando a diferença entre os dados observados e a média é diferente de zero. Uma distribuição é considerada leptocúrtica quando a moda dos valores de sua distribuição são menores que o valor da média. A representação gráfica da distribuição leptocúrtica é uma distribuição cuja curva seria altamente pontuda e com uma base pequena. E a representação gráfica da distribuição assimétrica negativa seria um gráfico onde esta curva pontuda estivesse mais próximo da margem esquerda do mesmo. Um dos pressupostos exigidos para a realização da regressão linear simples e multilinear é a de que haja normalidade e simetria dos dados. Isto é, que os dados estejam distribuídos em intervalos iguais ou muito próximos, a constatação de assimetria e de leptocurtose na distribuição nos informa da violação destes pressupostos

Para caracterizar a precisão e efetividade da regressão multilinear as variáveis explicativas deveriam estar dispersas no gráfico, formando uma nuvem e não linearmente distribuídas, caso contrário há diminuição da chance da previsão antecipada da variável explicada em função das variáveis independentes disponíveis. (FIELD, 2009).

⁵⁴ Como procedimento adotou-se probabilidade de erro de $p < 0,05$, o que significa 95% de chance do evento acontecer da maneira prevista.

O valor de R explica o quanto cada variável no modelo contribuiu para a formação dos preços. O R², por sua vez, o quanto estas variáveis interferem na aderência dos preços ao modelo ou a linha projetada para explicar os preços da planta de valores. Por isso, o R² pode ser interpretado também como medida de variação com relação ao valor do R.

O R² Ajustado funciona como um coeficiente de aderência, fornece uma noção de quão bem o modelo gerado pela amostra pode ser generalizado, ou seja, o quanto é representativo da população. Quanto mais próximo do valor de R² melhor. Todos os valores obtidos para R² ajustado estão muito próximos de R², o que significa que a análise feita para as amostras das RA's Vila Brasília e Centro são representativas do comportamento geral dos preços do total dos terrenos das duas regiões, tanto na análise das PVG's 2002 e 2014.

Conforme a explicação dada, o programa fez a seleção das variáveis que compõe o banco de dados e que mais contribuem a formação do preço, hierarquizando-as e escalonando-as. O Tabela 7 traz o resumo dessa análise.

Tabela 9 - Resumo dos Modelos de Regressão Multilinear PVG 2001

Modelo	R	R ²	R ² ajustado	Estatísticas de Mudança		
				Mudança no R ²	Mudança de F	gl1
1	0,576	0,331	0,331	0,331	563,738	1
2	0,722	0,522	0,521	0,191	226,43	2
3	0,723	0,522	0,52	0,001	0,653	2
4	0,762	0,58	0,578	0,058	156,546	1

Fonte: Seplan, 2013; Sefaz, 2013. Dados trabalhados por CAMILO, Janaína.

Desta forma, o modelo 1 traz como preditor principal do preço a variável zoneamento 2002, que contribui com 57,6% da composição do preço do terreno na PVG 2002. O modelo 2 acrescenta as variáveis 'possuía coleta de esgoto 2001' e 'possuía abastecimento de água 2001, essas variáveis contribuíram mais 14,6% na explicação do preço, totalizando 72,2%.

No modelo 3, foram acrescentadas as variáveis correspondentes ao atendimento de saúde e escolas às 03 variáveis já utilizadas O resultado da associação dessas variáveis explica 72,30% do preço dos terrenos. O curioso é que a variável pavimentação só aparece no modelo 4. Com sua contribuição atinge-se 76,2% da explicação do preço do terreno.

A tabela 7 abaixo resume os resultados da análise para o banco de dados relativos à PVG 2014 das duas regiões administrativas.

Tabela10 - Resumo dos Modelos de Regressão Multilinear PVG 2014

Modelo	R	R ²	R ² ajustado	Estatísticas de Mudança		
				Mudança no R ²	Mudança de F	gl1
1	0,433	0,188	0,187	0,188	261,019	1
2	0,566	0,32	0,319	0,133	110,434	2
3	0,571	0,326	0,323	0,005	4,488	2
4	0,584	0,341	0,338	0,016	26,805	1

Fonte: Seplan, 2013; Sefaz, 2013. Dados trabalhados por CAMILO, Janaína.

Da mesma forma como na análise de 2001, o programa foi selecionando as variáveis explicativas mais relevantes, chegando a 04 (quatro) modelos.

O modelo 1 refere-se ao primeiro estágio da hierarquia da análise. O preditor escolhido foi o zoneamento. Ele contribui 0,433 ou 43,3% para a formação dos preços da PVG 2014.

O modelo 2 refere se aos previsores: zoneamento 2008, possuía abastecimento de água em 2013 e possuía coleta de esgoto em 2013; o acréscimo da última variável eleva a capacidade de explicação da formação dos preços para 0,566 ou 56,6% da variação do preço observado na PVG 2014.

No modelo 3 o acréscimo da variáveis ‘possuía escolas em 2013’ e ‘pavimentação asfáltica’ à associação das variáveis diz respeito as zoneamento 2008, possuía abastecimento de água em 2013 e possuía coleta de esgoto em 2013; contribuindo para compreendermos a variação dos preços da PVG 2014 em 0,571 ou 57,10%. Quer dizer, as variáveis ‘possuía escolas em 2013’ e ‘pavimentação’ acrescentaram na análise da variação dos preços apenas 0,5%.

Finalmente, o modelo 4 acolhe as variáveis: zoneamento 2008, possuía abastecimento de água em 2013 e possuía coleta de esgoto em 2013; possuía escolas em 2013; atendimento de saúde em 2013 e possui pavimentação. Com a associação de todas essas variáveis houve um incremento de apenas 1,84% na variação dos preços observados na PVG 2014. O valor de R encontrado foi de 0,584 ou 58,4%.

Curioso o fato de que pelos dados da amostra a variável pavimentação ter pouco contribuído à formação do preço, situação que se distancia da ideia generalizada sobre o assunto. Essa situação pode ter derivado da aleatoriedade da amostragem.

De todas as variáveis nos anos 2002 e 2014 a que mais contribuiu à formação do valor é o Zoneamento, que é um atributo ‘dado’ ao terreno, não responde à suas características físicas e nem à vontade de seu proprietário. Está relacionado ao uso mais rentável que se pode

dar a um determinado terreno e às contribuições coletivas à formação do espaço urbano, onde se incluem as obras de uso complexo, como as nomeou Topalov (1979), que dizem respeito a todo o sistema urbano, incluindo infraestrutura.

O zoneamento, com índices de aproveitamento diferenciais na cidade, cria preços diferenciados e assim definiria quem poderia ganhar mais com a renda da terra, o que não soa equilibrado ou justo. Desta forma, insere-se o tema da recuperação por parte da coletividade, do poder público, dessa mais-valia gerada pela regulamentação urbanística para que seja revertida em prol de uma melhor distribuição dos benefícios e ônus da urbanização, conforme preconizado no Estatuto da Cidade.

3.2 O DESAFIO DA RECUPERAÇÃO DAS MAIS-VALIAS FUNDIÁRIAS.

A discussão sobre a taxação da valorização do terreno ampara-se na premissa de que toda a renda da terra é “mais-valia”. Para Harvey (2003), nas suas interpretações do trabalho de Marx, a mais-valia absoluta é a diferença da taxa de exploração com lucro sobre a exploração controlada de uma classe produtora de mercadorias. Harvey (2003) explica também que dentro da lógica e história da acumulação do capital, a acumulação primitiva ou originária – aquela baseada na fraude, violência e depredação – não esteve restrita a uma fase inicial do capitalismo, mas de fato, é prática recorrente do sistema, utilizada por empresas e pelo governo. Por isso, convencionou chamar esse tipo de prática de ‘acumulação por desapossamento’. (HARVEY, 2003).

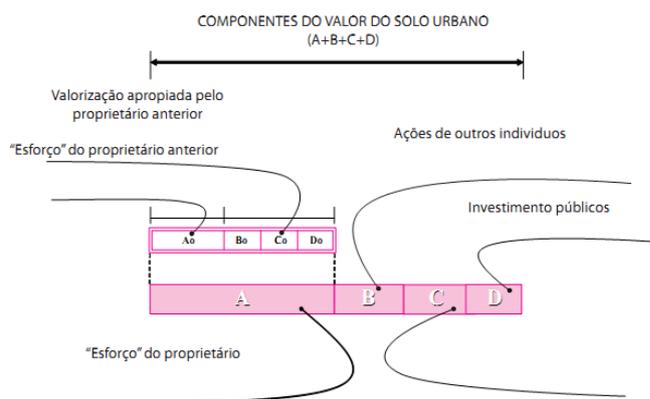
É sensível o uso dessas práticas no processo de ocupação do território brasileiro, desde a chegada dos portugueses e da matança de índios; passando pela cesmarias à Lei de Terras e do modelo latifundiário implantado, onde os coronéis, a força, violência e opressão sempre estiveram presentes.

Esse processo de acumulação é, assim, o mesmo que se repete desde a colonização:

Um proprietário geralmente busca adquirir um terreno a outro proprietário pagando um preço equivalente à renda capitalizada do uso atual, na expectativa de vendê-lo a um preço equivalente à renda capitalizada do uso futuro – assim ganhando com a valorização não antecipada pelo vendedor. Dado, porém, que o solo não é criado pelo trabalho humano, esta operação é a mesma que se realiza desde que o terreno entrou no mercado pelas mãos de seu proprietário original, que o obteve gratuitamente por conquista, grilagem ou cessão para fins de colonização. Independentemente, portanto, de que cada proprietário só visualize como valorização a diferença entre o preço de compra e o preço de venda, a totalidade do preço da terra urbana é pura valorização propiciada por fatores alheios à sua ação. (FURTADO, 2006 apud JORGESSEN, 2008. p.61,62)

Desta forma, “o direito à renda é fruto da condição privativa do solo enquanto o valor da renda é o resultado de um conjunto de fatores que, no espaço urbano capitalista, vai além das particularidades naturais do terreno” (SPOSITO, 1983 apud NICOLAU, 2008, p. 23). Desta sorte, conclui Furtado (2006) que toda renda fundiária é mais-valia e assim está sujeita a ser recuperada pela coletividade.

Figura 20 – O preço do solo é 100% mais valia



Fonte: Furtado (2006) in Acesso à Terra Urbanizada, 2008

O instituto da propriedade privada está tão arraigado na população que não cabe aqui a polêmica sobre a estatização desse bem, que à priori, poderia ser coletivo, como é a água, por exemplo. Conforme expõe Furtado (1999), além da qualidade da terra urbana como investimento econômico estável, a possibilidade de 'valorização' em consequência do processo de desenvolvimento urbano já foi internalizada pela população, "o acesso de cada proprietário à valorização de seu imóvel é compreendido de modo geral como uma extensão do direito de propriedade". (FURTADO, 2006, p.31).

Entretanto, no processo de democratização dos países latino-americanos, num contexto de justiça social, constituições como a do Brasil e da Colômbia, avançaram no sentido da desvinculação entre 'propriedade privada' e 'função social da propriedade', atribuindo obrigações a quem antes só possuía direitos.

O Estado tem como função social o desenvolvimento de um meio urbano equilibrado e justo, devendo fazer constantes investimentos na cidade. É sua obrigação constitucional o atendimento universal à saúde e educação, por exemplo. Também é responsabilidade do Estado o zelo e segurança do patrimônio do cidadão no que tange as questões de segurança pública. Entretanto, o Estado não tem compromisso ou obrigação de promover a valorização do patrimônio pessoal de um ou outro cidadão.

A partir da aprovação do Estatuto da Cidade o tema da recuperação das mais-valias urbanas sai do plano dos debates teórico-conceitual do direito à cidade e justiça social para a esfera do planejamento urbano orientado pela função social da propriedade e pela justa distribuição dos benefícios e ônus da urbanização.

O que está exposto no Estatuto da Cidade é o reconhecimento que no processo histórico de urbanização brasileira construíram-se cidades dicotômicas e desequilibradas,

onde pequenas porções do território protegidas por regulações urbanísticas e articulações políticas, receberam cumulativamente investimentos públicos, criando condições ambientais e urbanísticas diferenciais em relação ao restante da cidade. Esse restante da cidade, é na verdade a maior parte do território, marcado pela precariedade, ineficiência dos serviços públicos e irregularidade urbanística, privando a população de baixa renda das condições básicas de participação efetiva na cidade.

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).

O Estatuto da Cidade reconhece como legítima e obrigatória a recuperação da valorização fundiária decorrente das ações do Estado, mas também coloca que a gestão dessa recuperação social deve ser orientada com vistas efetivação da função social da propriedade. Isso significa que a recuperação não tem fim meramente arrecadativos, são mais instrumentos de indução do desenvolvimento e correção dos desequilíbrios de mercado e da urbanização existente, podendo operar, por exemplo, como auxílio à redução dos preços dos terrenos facilitando o acesso à terra urbanizada e para “combater a especulação imobiliária e promover a justiça sócio territorial, estabelecendo a recuperação social da valorização da terra como dever do Estado” (SANTORO e CYMBALISTA, 2008, p.18).

Os instrumentos de recuperação de investimentos públicos previstos no Estatuto das Cidades são: Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC), Transferência do Direito de Construir (TDC), Outorga Onerosa de Alteração de Uso (OOAU) – os tributários – Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) , Contribuição de Melhoria e as Operações Urbanas Consorciadas (OUC). Esses instrumentos devem estar previstos no Plano Diretor dos municípios para sua aplicação e apenas a Outorga Onerosa por Alteração de Uso e a Contribuição de Melhoria não constam no PDP (2002). Contudo, essa análise se restringirá ao IPTU e a OODC por serem instrumentos consolidados no município.

Ao inserir a recuperação das mais-valias oriundas de investimentos públicos no artigo. 2º da Lei 10.257/01, que trata das Diretrizes Gerais da Política Urbana - Inciso XI, coloca o tema em nível de norma geral do Direito Urbanístico Brasileiro, e desta forma deve ser

seguidos pelo município, estado e União. O não cumprimento, omissão ou ação contrária ao exposto nas Diretrizes Gerais caracteriza não só ilegalidade, mas também inconstitucionalidade já que o EC regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal. (SANTORO E CYMBALISTA, 2008).

A propriedade urbana cumpre sua função social quanto atende os princípios de ordenamento urbano expressos no Plano Diretor. A construção desse cenário de ordenamento urbano, por sua vez, deve ser norteadas pelas diretrizes expostas no artigo 2º, inciso VI, de forma a evitar:

- a) a utilização inadequada dos imóveis urbanos;
- b) a proximidade de usos incompatíveis ou inconvenientes;
- c) o parcelamento do solo, a edificação ou o uso excessivos ou inadequados em relação à infra-estrutura[*sic*] urbana;
- d) a instalação de empreendimentos ou atividades que possam funcionar como pólos geradores de tráfego, sem a previsão da infra-estrutura[*sic*] correspondente;
- e) a retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não utilização;**
- f) a deterioração das áreas urbanizadas;g) a poluição e a degradação ambiental;
- h) a exposição da população a riscos de desastres. (Incluído dada pela Lei nº 12.608, de 2012) (BRASIL, 2001) [grifo nosso].

De acordo com esses princípios, o PDP (2002) buscou desestimular a abertura de novos loteamentos criando regras mais rígidas para o parcelamento do solo e originalmente reduzindo perímetro urbano, na tentativa de combater a prática da especulação imobiliária. Além disso, a associação das Leis da POCDE e de Zoneamento explicita a função social da propriedade urbana dentro de cada região da cidade. O PDP (2002) expõe, através da Lei da POCDE, sua intenção de estimular a ocupação das áreas classificadas como Áreas Prioritárias de Ocupação (APO) (Vide Mapa 10), que correspondiam a porções do território que detinham certa infraestrutura, conforme definição abaixo:

Áreas dentro do perímetro urbano com melhor atendimento em serviços públicos e infraestrutura, e que mesmo adensadas ainda dispõem de um “quantum” de lotes vagos, passíveis de serem ocupados em consonância com as definições do uso do solo disposto em lei específica e as áreas da ADE [Áreas de Desenvolvimento Estratégico] onde for aprovado o parcelamento para fins urbanos. (APARECIDA DE GOIÂNIA, 2002c).

Para esse objetivo o PDP (2002) previa a complementação e melhoria dos serviços e equipamentos públicos e de infraestrutura, além do benefício de índices de aproveitamento mais elevados. Como estratégia de estímulo a ocupação, a Lei também previa aplicação de instrumentos de sanção à retenção especulativa desses terrenos, como IPTU Progressivo.

Diante do exposto, o IPTU Progressivo ultrapassa o objetivo arrecadatório, função importante à manutenção da cidade, sem dúvida, mas assume verdadeira função urbanística, estimulando a ocupação dos terrenos vagos.

Art. 39. O Imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana (IPTU) progressivo no tempo, é um instrumento fiscal e administrativo de justiça social que visa combater acumulação de áreas não ocupadas no domínio de poucos e fazer cumprir a função social da propriedade e da cidade, estimulando sua disponibilização para o uso e ocupação indicados na Lei de Zoneamento. (APARECIDA DE GOIÂNIA, 2002a)

A função extrafiscal do IPTU está prevista no Art. 156 da Constituição Federal:

Compete aos Municípios instituir impostos sobre:

I - propriedade predial e territorial urbana; [...]

§ 1º - O imposto previsto no inciso I poderá ser progressivo, nos termos de lei municipal, de forma a assegurar o cumprimento da função social da propriedade.

§ 1º Sem prejuízo da progressividade no tempo a que se refere o art. 182, § 4º, inciso II, o imposto previsto no inciso I poderá: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000)

I - ser progressivo em razão do valor do imóvel; e (Incluído pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000)

II - ter alíquotas diferentes de acordo com a localização e o uso do imóvel. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000) (BRASIL, 1988)

Entretanto, apesar de ter realizado investimentos que já extrapolam os limites das APO's, o município nunca implementou o IPTU Progressivo. A cobrança do IPTU progressivo deve cumprir as etapas previstas no art 5º. do Estatuto da Cidade quanto a notificação do proprietário para que ele dê destinação ao terreno em consonância do estabelecido no PDP, os prazos para apresentação de projetos, execução das obras. Uma vez

não cumpridas as condições do parcelamento, edificação e utilização compulsórios, o município pode aplicar o IPTU progressivo no tempo, majorando ano a ano a alíquota por até 5 anos, de forma que a cobrança não seja superior ao dobro cobrado no ano anterior. A alíquota máxima permitida é de 15%.

Ao não implantar o IPTU Progressivo, o município perde a chance de trabalhar como gestor do espaço urbano, orientando a ocupação da cidade de acordo com os investimentos já feitos. Falha com a estratégia de ocupar os vazios urbanos, um dos princípios do PDP (2002), pois como ilustra a Tabela 6, 39,8% dos terrenos da RA Vila Brasília, que é uma APO, ainda estão vagos. Desta forma, promove, ao invés de combater, a retenção especulativa dos terrenos melhor urbanizados. Além do mais, a ‘retirada’ desses terrenos do mercado acaba por contribuir à elevação do preço dos terrenos do restante da cidade, restringindo o acesso à terra urbanizada pela população menos favorecida.

Tabela 11 – Vazios Urbanos RA Centro e Vila Brasília, 2013

	Frequência	Percentual
Centro	702	60,2
Vila Brasília	464	39,8
Total	1166	100,0

Fonte: Seplan, 2013; Sefaz, 2013.

Dados trabalhados por CAMILO, Janaína.

Demanda sempre crescente e oferta sempre mais escassa, num ambiente de crescimento econômico sustentado, resulta em uma tendência de valorização contínua do solo urbano (BORRERO, 2000 *apud* JORGENSEN, 2008, p. 64).

Os valores registrados na PVG 2002 e PVG 2014 mostram a elevada geral de preços dos terrenos no município, mesmo nas porções do território precariamente urbanizadas, habitadas pela população de menor renda, com a elevação da renda absoluta urbana. Mostram também a valorização exponencial dos terrenos mais caros da cidade, pois se em 2002 o maior valor registrado era de R\$ 561,29/m², em 2014 encontram-se terrenos avaliados em R\$ 2.186,60/m², mesmo considerando que historicamente a avaliação das PVGs sejam inferiores aos preços de mercado. Avaliação inferior em 2002, avaliação inferior 2014. Os parâmetros são mantidos.

Agrega-se a essa situação o fato de que município adota alíquota única para toda a cidade. Desta sorte, os mais pobres, residentes nas piores localizações da cidade, ou aqueles para quem o terreno tem valor de uso, financiam indiretamente a valorização dos imóveis do

trecho melhor urbanizado da cidade, retidos para especulação. O IPTU deixa de ser um instrumento de justiça social, tendo caráter apenas arrecadatório.

Quadro 22 – Arrecadação de IPTU, Aparecida de Goiânia, 2003 a 2013

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

Fonte: Secretaria da Fazenda, Coordenadoria de Arrecadação, 2013.

Outro importante instrumento de recuperação de mais-valias urbanas presente no PDP (2002), cuja utilização não se pode afirmar que esteja sendo feita com o objetivo de distribuição dos benefícios e ônus da urbanização, é o Solo Criado (SC) ou Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC).

A OODC corresponde ao valor a ser cobrado para que o empreendedor edifique acima do coeficiente básico estabelecido para aquela localidade até um limite máximo de construção previamente estabelecido. O Estatuto da Cidade atribui ao município a responsabilidade tanto pela definição dos coeficientes básicos (que podem ser unitários⁵⁵ para toda a cidade ou diferenciados para cada área urbana) quanto pela forma de cálculo e percentual de cobrança dessa contrapartida. No município de Aparecida de Goiânia tem-se, essencialmente, índice básico igual a (1x) um e tetos que variam de 1,5x a 4,0x, (conforme apresentado na tabela 3). A fórmula de cálculo, originalmente prevista no PDP (2002) é:

$$\text{VLO} = \text{VSN} \times 0,5 \times \text{QSC}, \text{ onde:}$$

VLO = valor a ser pago pela outorga da licença;

VSN = valor do metro quadrado de terreno estabelecido na planta de valores para a zona onde se encontra a construção;

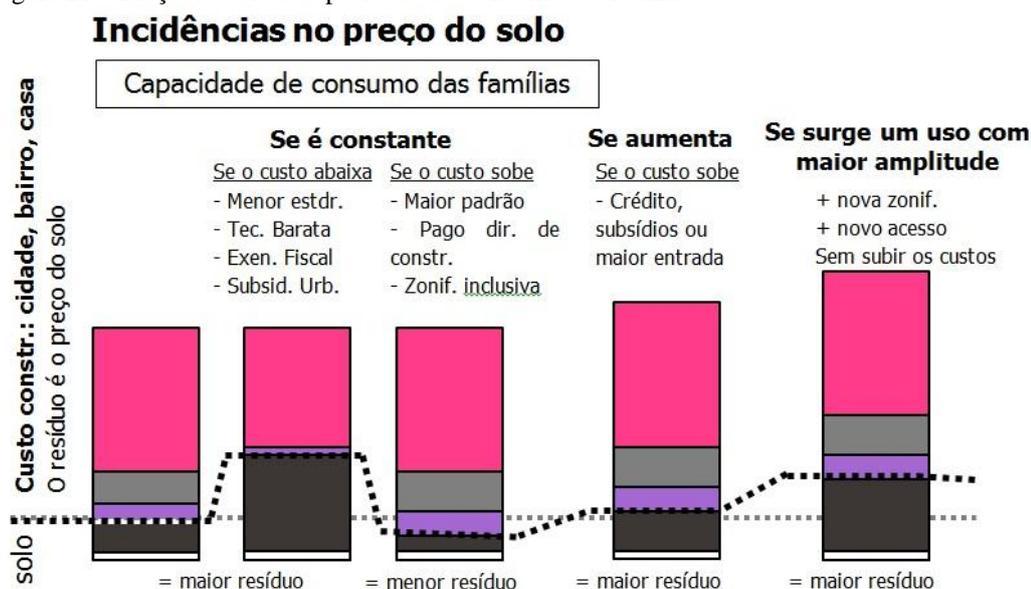
QSC = quantidade de metros quadrados de solo criado.

⁵⁵ O coeficiente unitário não necessariamente deve ser igual a 1x a área do lote, mas igual para toda a cidade.

Porém, esse índice foi alterado para 0,2 via Lei Municipal no. 2.885, de 22 de dezembro de 2009, numa primeira manifestação de renúncia à recuperação das mais-valias.

Borrero (2007) defende a tese de que a obrigação do pagamento de impostos, taxas ou encargos sobre a valorização dos terrenos urbanos leva a uma redução do valor da terra. Segundo ele, baseado em estudos feitos na cidade de Bogotá, as despesas com taxas não são transferidas ao consumidor final porque este simplesmente não aceita, ou não pode, pagar valores mais altos pelos produtos (principalmente habitação) oferecidos pelo mercado. A expectativa é que uma vez internalizados pelos incorporadores e/ou construtores que a obtenção de índices construtivos mais elevados será feita mediante taxaço desses incrementos pelo município, os demandantes de terra exigirão do proprietário descontos no valor a ser pago no terreno, pois o valor do produto final é fixo, estabelecido pelo mercado e pela capacidade de endividamento do consumidor final.

Figura 21 – Preço do Solo e Capacidade de Consumo das Famílias



Fonte: Jimenez (2013) adaptado de SCHERHINGER (2005)

Embora com índice menor que na proposta original do PDP (2002), a OODC vem sendo regularmente utilizada no município. Entretanto, os registros da Secretaria de Regulação Urbana⁵⁶ trazem a informação apenas a partir do ano de 2010, como mostra o Quadro 23.

⁵⁶ Nos últimos anos vem sendo implantado um sistema de gestão na Prefeitura Municipal, porém cada secretaria o implantou em uma determinada dada. Assim, a Secretaria da Fazenda implantou o sistema em 2003. A Secretaria de Regulação Urbana em 2007, porém a taxa da OODC (ou uso do solo criado como consta no sistema) era lançada com nome de outra receita, por isso não foi possível identificar os valores anteriores a 2010.

Quadro 23 – Arrecadação OODC, 2010 - 2013

ARRECADAÇÃO OODC	
ANO	Valor (R\$)
2010	101.389,49
2011	343.659,49
2012	377.480,13
2013	395.205,78
TOTAL	1.217.734,89

Fonte: Secretaria da Fazenda,
Coordenadoria de Arrecadação, 2013

Os recursos auferidos, segundo PDP (2002) deveriam ser integralmente depositados no FUMDAS - Fundo Municipal de Desenvolvimento Ambiental Sustentável para aplicação em projetos de desenvolvimento urbano, contudo os recursos estão sendo direcionados para o caixa único da Prefeitura. Assim, não é possível garantir que esse valor esteja cumprindo a função determinada pelo Estatuto da Cidade, listada em seu art. 26º:

- I – regularização fundiária;
- II – execução de programas e projetos habitacionais de interesse social;
- III – constituição de reserva fundiária;
- IV – ordenamento e direcionamento da expansão urbana;
- V – implantação de equipamentos urbanos e comunitários;
- VI – criação de espaços públicos de lazer e áreas verdes;
- VII – criação de unidades de conservação ou proteção de outras áreas de interesse ambiental;
- VIII – proteção de áreas de interesse histórico, cultural ou paisagístico; (BRASIL, 2001)

Desta forma, mais uma vez o município age em desconformidade com os pressupostos do Estatuto da Cidade, pois mesmo que esteja recuperando parte das mais-valias, fundiárias com a cobrança da licença, não cumpre com caráter redistributivo do instrumento.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A complexidade da dinâmica urbana de um município como Aparecida de Goiânia ou de qualquer outra cidade brasileira não é algo fácil de ser sistematizado, pois envolve uma série de variáveis sociais, econômicas e políticas que não são expostas claramente e nem sempre possíveis de serem mensuradas.

O trabalho mostra que a inserção metropolitana do município tem reflexos imediatos na conformação de seu território, diretamente influenciados pela força polarizadora de Goiânia, que é a um só tempo a capital do Estado de Goiás e um centro comercial de relevância regional.

Embora costuma-se afirmar que foram as diferenças de poder político entre a capital e o município somada à sua fragilidade técnica administrativa componentes determinantes no deslocamento do capital imobiliário especulador de Goiânia (quando esta cerceou a aprovação de loteamentos sem infraestrutura) para o município de Aparecida de Goiânia, deve-se reconhecer o conteúdo ideológico por traz dessa situação. A segregação espacial gerada, onde a força trabalhadora foi alojada fora da capital, foi apoiada e induzida pelo Estado em todas as instâncias (Governo Estadual, Prefeituras de Goiânia e Aparecida de Goiânia), visando cumprir o que Lefebvre (1991) afirma ser uma das funções mais importantes da cidade: a reprodução das relações sociais de produção, e também a ação dual do Estado no favorecimento do mercado.

Desta forma, mostra-se que não é possível dissociar a formação do espaço urbano aparecidense da lógica metropolitana e da força polarizadora da capital. O surto populacional vivenciado nas décadas de 1970 e 1980 é reflexo de um fluxo migratório secundário, onde a população incapaz de adquirir terrenos na capital, submetia-se às condições insatisfatórias de infraestrutura e serviços dos terrenos aparecidenses.

O processo de reestruturação iniciado em 1990 com a implantação dos polos industriais, inauguração do Buriti Shopping e também do surgimento dos condomínios fechados, consolida-se, de fato, à partir da década de 2000. O PDP (2002) representa um marco no processo histórico da cidade, funcionando como símbolo do reposicionamento do município quanto à gestão de seu território, buscando meios de superar a situação de extrema precariedade e redução da dependência de Goiânia.

É importante ressaltar que os avanços alcançados não são mérito exclusivo PDP (2002), mas do pacto político que ele representa. O município conseguiu ordenar seu território

de forma mais racional, preservar as áreas de maior fragilidade ambiental, otimizar os recursos públicos e investir em serviços e infraestrutura.

Entretanto, a análise espacial da distribuição da infraestrutura feita ao longo dos anos de implementação do PDP (2002) mostra que o poder público municipal continua a reforçar o modelo de urbanização fragmentada, concentrando os investimentos na franja da capital, região que nomeou-se aqui como quadrantes nordeste e sudeste.

Mesmo que os dados do movimento pendular mostrem que ainda 42,6% (IBGE, 2011) da população trabalhadora ainda tenham que deixar diariamente a cidade em busca de emprego e educação na capital, o município não é a mesma cidade-dormitório das décadas de 1980 e 1980. E o mercado imobiliário percebeu essa mudança.

Apesar de que em termos gerais o preço dos terrenos em todo o município tenha subido em taxas muito acima da inflação, a valorização dos terrenos dos quadrantes nordeste e sudeste foi ainda mais acentuada que no restante da cidade. Essa região também concentra a população da maior renda da cidade, num processo de substituição da população original promovida pelo mercado imobiliário. Goiânia está se estendendo, novamente, sobre Aparecida de Goiânia.

O planejador urbano, especialmente os arquitetos urbanistas de formação humanista, preciosa e vital à sua atuação profissional, tem pouco conhecimento das repercussões econômicas de suas decisões no âmbito da legislação urbanística e tributária no cenário urbano e no cotidiano do cidadão comum. Essa pouca afinidade com o tema pode acarretar movimentos equivocados que prejudicam a construção de cidades mais justas e inclusivas, que deve ser objetivo dos urbanistas e é obrigação legal do Estado, instituída pelo Estatuto da Cidade.

A elevação geral dos preços dos terrenos também acompanha o crescimento e a expansão metropolitana. A metrópole, com suas cidades secundárias ou intermediárias, exerce o que Arrais (2013, p. 146) chamou de “força centrípeta, influenciando, quando não determinando, as relações econômicas e sociais sobre o território nacional”, entretanto dada a integração do mercado de terras, a metrópole goiana, polarizadora, exerce sua força em dois sentidos: uma força centrípeta, atraindo população, acumulando riquezas, concentrando emprego e serviços e uma força centrífuga, que paulatinamente afasta a força trabalhadora para os terrenos mais baratos, porém mais distantes. A linha divisória em Aparecida de Goiânia está no Anel Viário e o mercado paulatinamente a deslocará para os outros municípios da RMG.

Outra contribuição sutil do trabalho é mostrar, através dos mapas temáticos gerados, o quanto as técnicas de geoprocessamento são ferramentas úteis no apoio à gestão e ao planejamento urbano. Desta forma, informações tabulares como os dados da PNAD podem ser espacializados enriquecendo o debate sobre a dinâmica urbana, da mesma forma que informações grafadas no Mapa Urbano Digital (MUB) podem gerar tabelas e relatórios, contribuindo para avaliar se os objetivos propostos estão sendo cumpridos, de acordo como as etapas propostas no macro planejamento da cidade. Um município complexo, e ainda com tantas demandas como Aparecida de Goiânia requer profissionalismo e precisão nas decisões, otimizando, ao máximo, os recursos humanos e materiais existentes.

A constante atualização dessas informações, bem como a disponibilização de canais de consulta a esses dados constitui-se de importante subsídio ao controle social das ações de planejamento, oportunizando o cidadão o acompanhamento da conduta pública. Entretanto percebe-se que o município ainda não disponibiliza esse tipo de ferramenta. O site do município não disponibiliza nenhum mapa, localização de equipamentos ou planos de ação. Desta forma, a população fica sujeita a informação repassada pela publicidade oficial, incapaz de apreender a dinâmica espacial das ações públicas.

Entretanto, um indicativo de avanço nos mecanismos de controle social é a exigência, presente no termo de referência para elaboração do novo PDP, do envolvimento e garantia de recursos e meios de participação da população como oficinas, audiências públicas, mas também um espaço físico referencial e um sítio na internet acessíveis à todos os interessados (APARECIDA DE GOIÂNIA, 2013o).

Apesar dos avanços do PDP (2002), elaborado sob a ótica do Estatuto da Cidade, que promoveu uma série de mudanças positivas no município passando a ordenar o desenvolvimento urbano com mais eficácia, há uma série de propostas e instrumentos que não foram implementados. A não implementação desses instrumentos tem várias motivações, desde a ausência de base cadastral correta e à fragilidade da estrutura institucional, despreparo de parte do corpo técnico a ausência de equipamentos e das regulamentações necessárias.

Porém, seria ingenuidade não admitir a possibilidade de existir um viés político na decisão de não implementação desses instrumentos, pois a ação do Estado não é imparcial. É válido lembrar que, conforme Corrêa (1995, p.26), o Estado tende a “privilegiar os interesses daquele segmento ou segmentos da classe dominante que, a cada momento, estão no poder”. Desta forma, a política de recuperação da mais-valias urbanas precisa ser ajustada, assim

como a política de combate à especulação imobiliária, posto que o município ainda não pôs em prática o IPTU progressivo nas áreas já dotadas de infraestrutura e serviços.

O trabalho mostra que a retenção especulativa desses terrenos contribui à elevação geral dos preços dos terrenos, além de não atender ao princípio da justa distribuição dos benefícios e ônus da urbanização ao privilegiar, para alguns, a apropriação privada de benefícios publicamente construídos.

A obrigatoriedade de revisão dos planos diretores a cada década não significa que o município deva esperar todo esse tempo para promover ajustes ou adequações em sua estratégia de desenvolvimento urbano. A ação planejadora deve ser perene, sensível aos movimentos urbanos, de mercado e político de forma a fazer os ajustes necessários. Daí a importância dos instrumentos de avaliação e controle.

O município de Aparecida de Goiânia caminha rumo ao rompimento com a situação de extrema precariedade e com isso surgem novas demandas tanto da população quanto das forças produtivas.

O processo de elaboração de seu novo Plano Diretor pode consolidar os avanços trazidos pelo PDP (2002), entretanto deve estar atento às demandas que não existiam em 2001, como a pressão do mercado imobiliário que passou a enxergar a cidade como um nova (ou velha) fronteira, as oportunidades de desenvolvimento que surgirão com a implantação de equipamentos relevantes como a Universidade Federal de Goiás, além do reposicionamento do município no espaço metropolitano e goiano como a terceira economia do Estado, envolvendo a população e os demais atores na discussão do cenário urbano que se busca alcançar.

Essas preocupações parecem estar presentes no discurso público quanto a elaboração do novo PDP. No termo de referência para o certame licitatório do novo PDP, reconhece-se a importância e as melhorias do PDP (2002), mas também exige inovação nas tratativas de questões como mobilidade com ênfase no transporte coletivo, desenvolvimento sustentável, ocupação e extensão responsável do território, harmonizando densidade e preservação ambiental. (APARECIDA DE GOIÂNIA, 2013o).

A gestão do território e do solo urbano se coloca como questão latente, e o modo como esse processo de desenvolvimento e ocupação do solo se dará é responsabilidade da gestão municipal. Este trabalho contribui nesse sentido, ao explicitar o quanto as ações públicas podem influenciar o mercado imobiliário e quão forte é a pressão de valorização dos terrenos urbanos.

REFERÊNCIAS

Associação Brasileira de Normas Técnicas. ABNT. *NBR: 14.653: Avaliação de bens – Parte 1: Procedimentos Gerais*. Rio de Janeiro, 2001.

ABRAMO, Pedro. *A dinâmica imobiliária: elementos para o entendimento da espacialidade urbana*. Dissertação de Mestrado. IPPUR, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1988

APARECIDA DE GOIÂNIA. Diagnóstico elaborado no curso de especialização em Planejamento Urbano e Ambiental. PUC, Aparecida de Goiânia, 1998. Não publicado.

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

_____. 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, 2002.

_____. Lei Municipal nº 2.249/2002, de 30 de janeiro de 2002. *Lei do Perímetro Urbano do Município de Aparecida de Goiânia*, Aparecida de Goiânia, 2002.

_____. Lei Complementar nº 05/2002, de 30 de janeiro de 2002. *Lei de Zoneamento, uso e ocupação do solo do Município de Aparecida de Goiânia*, Aparecida de Goiânia, 2002.

_____. Apresentação de slides Sobre o PDP, Aparecida de Goiânia, 2002.

_____. 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, não publicado, 2002.

_____. 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.

_____. Lei Complementar nº 043/2011, de 14 de dezembro de 2011. *Emenda modificativa que altera o Parágrafo único do Artigo 58 da Lei Complementar nº 005/02, que dispõe sobre o zoneamento, uso e ocupação do solo, nas áreas urbana e rural neste município e da outras providências.* Aparecida de Goiânia, 2011.

_____. Lei Complementar nº 056/2012, de 25 de junho de 2012. *Altera dispositivos da Lei Municipal nº. 2.250/2002, a qual dispõe sobre o parcelamento do solo na área urbana e rural do Município de Aparecida de Goiânia e dá outras providências.* Aparecida de Goiânia, 2012.

_____. Lei Complementar nº 058/2012, de 12 de julho de 2012. *Altera dispositivos da Lei Municipal nº. 2.250/2002, a qual dispõe sobre o parcelamento do solo na área urbana e rural do Município de Aparecida de Goiânia e dá outras providências.* Aparecida de Goiânia, 2012.

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

_____. *Planta de Valores Genéricos dos Terrenos 2002, 2003, 2004, 2007, 2010, 2011, 2013, 2014.* Aparecida de Goiânia, 2014.

ARRAIS, Tadeu Alencar A. *Mobilidade e centralidade: breves reflexões sobre a problemática metro-politana.* In: MOYSÉS, A. (coord.). *Cidade, segregação urbana e planejamento.* Goiânia: Ed. UCG, 2005. p. 347 – 355.

_____. *Acionando territórios: a mobilidade na Região Metropolitana de Goiânia em Aparecida de Goiânia.* Boletim Goiano de Geografia. Instituto de Estudos Sócioambientais. Programa de Pós-graduação em Geografia – UFG, vol. 26, n. 1, jan./jun. 2006. p. 91 – 114.

_____. *A produção do território goiano: economia, urbanização e metropolização.* Goiânia: Ed. UFG, 2013.

ARANTES, Otilia; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos.* 3ª ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2000.

ARANTES, Pedro Fiori. *Em busca do urbano.* Novos Estudos, Ed. 83, São Paulo: 2009. Disponível em: <<http://www.novosestudos.com.br/v1/issues/view/140>>. Acesso em 01 de agosto de 2013.

BARBETTA, Pedro Alberto. *Estatística aplicada às ciências sociais*. Florianópolis: Ed. UFSC, 2001.

BORGES, Marília V. *O zoneamento na cidade do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro, 2007. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2007.

BORRERO, Oscar. *Formación de los precios del suelo urbano*. Lincoln Institute of Land Policy. EAD. 2007. Disponível em <<http://www.lincolninst.edu/>>. Acesso em: 20 de setembro de 2013.

_____. *The Effects of Land Policy on Urban Land Prices in Bogotá*. Working Paper. Cambridge, 2007. Disponível em <<http://www.lincolninst.edu/>>. Acesso em: 25 de setembro de 2012.

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: 15 de setembro de 2011.

_____. *Estatuto da Cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos*. 2ª ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2002.

_____. *Lei n 11.124, de 16 de junho de 2005*. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), cria o Fundo Nacional de Interesse Social (FNHIS) e institui o conselho gestor do FNHIS. Disponível em: <www.cidades.gov.br>. Acesso em: 15 de setembro de 2011.

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

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

CRESPO, Antônio Arnot. *Estatística Fácil*. São Paulo: Saraiva, 1996.

DALAQUA, Roberto Ruano. *Aplicação de métodos combinados de avaliação imobiliária na elaboração da planta de valores genéricos*. Presidente Prudente, 2007. Dissertação de Mestrado. Universidade Estadual Paulista, 2007.

ESTEVAM, Luís. *O tempo da transformação*. Campinas, 1997. Tese de Doutorado. Instituto de Economia. Universidade Estadual de Campinas, 1997.

FARIA, Wilmar. *O processo de urbanização no Brasil: algumas notas para seu estudo e interpretação*. Anais do I Encontro da Abep, 1978, p. 89-110. (meio magnético).

FARIA, Wilmar. *Cinquenta anos de urbanização no Brasil*. São Paulo: Novos Estudos, 1991.

FERRARI, Celson. *Dicionário de Urbanismo*. São Paulo: Editora Disal, 2004.

FELDMAN, Sarah. O zoneamento ocupa o lugar do plano. São Paulo, 1947-1961. In: Encontro Nacional da ANPUR 7, 1997, Recife, Anais ...Recife: UFPE, 1997, v. 1, p. 667-684

FIANI, Ronaldo. Teoria econômica clássica e teoria econômica marginalista. Revista de Economia Política. Vol. 10, no. 4. São Paulo, 1990. Disponível em: <http://www.rep.org.br/pdf/40-8.pdf>. Acesso em: 22 de fevereiro de 2014

FIELD, Andy. *Descobrendo estatística usando o SPSS*. 2ª ed. Porto Alegre: Artmed, 2009.

FURTADO, Fernanda. *Recuperação de mais-valias fundiárias urbanas na América Latina: debilidade na implementação, ambiguidades na interpretação*. São Paulo, 1999. Tese de Doutorado, Universidade de São Paulo, 1999.

_____. *Instrumentos para a gestão social da valorização da terra: fundamentação, caracterização e desafios*. Texto produzido para o seminário “Financiamento das cidades: Instrumentos Fiscais e de Política Urbana”. Brasília, 2006.

FREITAS, César e NETO, Antônio. *O processo de valorização do solo urbano: formação e apropriação da mais valia espacial*. Disponível em: < <http://www.unicamp.br/cemarx/ANAIS%20IV%20COLOQUIO/comunica%E7%F5es/GT2/gt2m1c2.pdf>>. Acesso em 29 de julho de 2013.

GONÇALVES, Thiago Gilberti Bersot. *Periferias segregadas, segregação nas periferias: por uma análise das desigualdades intraurbanas no município de São Gonçalo, RJ*. Rio de Janeiro: UFRJ/FAU, 2012.

HADDAD, Marcos B. *Eixo Goiânia – Anápolis – Brasília: Estruturação, Ruptura e retomada das políticas públicas*. In: Seminário Nacional de Governança Urbana e Desenvolvimento Metropolitano. Natal, 2010.

HARVEY, DAVID. *O novo imperialismo: acumulação por desapossamento*. In: O Novo Imperialismo. BUENO, Mariana e SOUTO, Fhoutine Marie (trad.). Oxford, 2003. Disponível em < http://www.pucsp.br/neils/downloads/v15_16_david_harvey.pdf >. Acesso em 29 de setembro de 2012.

_____. *O direito à cidade*. In: Revista Piauí. Ed. 82. Disponível em: <<http://revistapiaui.estadao.com.br/edicao-82/tribuna-livre-da-luta-de-classes/o-direito-a-cidade>>. Acesso em: 28 de julho de 2013.

IBGE (RJ), *Indicadores sociais municipais – 2000*. Disponível em: <www.ibge.gov.br>. Acesso em: 10 de setembro de 2011.

JAKOB, Alberto e BARÊA, Vera R. *Mobilidade populacional intrametropolitana de Goiânia no período 1970-1991*. In: Encontro de Estudos Populacionais, v. 12, 2001. Disponível em < http://www.abep.nepo.unicamp.br/docs/anais/pdf/2000/Todos/migt11_1.pdf >. Acesso em: 10 de agosto de 2013.

JARAMILLO, Samuel. *Los Fundamentos económicos de la participación en plusvalías*. CIDE Universidad de los Andes y el Lincoln Institute of Land Policy, 2003. Cap 2 e Cap 3. Disponível em: <<http://lac.leo.lincolninst.edu/mod/folder/view.php?id=23282>>. Acesso em: 16 de março de 2013.

JIMENEZ, Sarah Garcia. *Apunte: el enfoque neo-clásico de la organización espacial e el mercado de suelo*. In: Gestion de Mercados de Suelo Urbano. EAD. Lincoln Institute of Land Policy, 2013. Texto produzido em 2005.

JORGESSEN, Pedro. *O mercado imobiliário e a formação dos preços dos solos*. In: PINHERO, Otilie Macedo, et al. Acesso à terra urbanizada : implementação de planos diretores e regularização fundiária plena. Cap. 2. Florianópolis: UFSC; Brasília: Ministério das Cidades, 2008.

LEÃO, Carlos. ESTATÍSTICA E GEOESTATÍSTICA. Disciplina do curso de Mestrado em Desenvolvimento e Planejamento Territorial – MDPT. PUC GOIÁS, Goiânia, 2012.

LEFEBVRE, Henri. *O Direito À Cidade*. Tradução Rubens Eduardo Frias. São Paulo: Editora Moraes, 1991.

LIMONAD, Ester. *Reflexões sobre o espaço, o urbano e a urbanização*. Revista GEOgraphia. Ano 1 – No 1 – 1999. Disponível em: <www.uff.br/geographia/ojs/index.php/geographia/article/download/.../6 >. Acesso em: 28 de julho de 2013.

LOJKINE, Jean. *O Estado Capitalista e a Questão Urbana*. SP: Martins Fontes, 1981. Cap. 2.

MARICATO, Ermínia. *A terra é um nó, na sociedade brasileira... também nas cidades*. Cultura Vozes, Petrópolis – Ed. Vozes, v.93, n.6, p.7-22, 1999. Disponível em: <<http://erminiamaricato.net/capitulos-e-artigos-academicos/#anais>>. Acesso em 10 de janeiro de 2014.

_____. *Metrópoles Desgovernadas*. Revista Estudo Avançados. Vol. 25. n. 71. São Paulo, 2011. Disponível em <<http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-40142011000100002&script=sciarttext>> Acesso em: 11 de junho de 2013.

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

MELO, Freud de. *Aparecida de Goiânia: do zero ao infinito*. Goiânia: Asa, 2002.

MINISTÉRIO das Cidades. *Política Nacional de Habitação*. 4ª. Publicação, 2004. Disponível em: <www.cidades.gov.br>. Acesso em: 15 de setembro de 2011.

MONTE-MÓR, Roberto L. *As teorias urbanas e o planejamento urbano no Brasil*. In: DINIZ & CROCCO (eds.), *Economia Regional e Urbana: contribuições teóricas recentes* (pp. 61-85). Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.

MOYSÉS, Aristides (Coord). *Cidade segregação urbana e planejamento*. Goiânia: UCG, 2005

_____. *O Estado de Goiás e a Região Metropolitana de Goiânia no Censo 2010*. Goiânia: Observatório das Metrôpoles, 2010.

MORAES, Sérgio. *O empreendedor imobiliário e o Estado: o processo de expansão de Goiânia em direção sul (1975-1985)*. Brasília, 1991. Dissertação de Mestrado, Universidade de Brasília, 1991.

NICOLAU, Gustavo. *A produção capitalista do espaço: os loteamentos, os condomínios fechados e os seu papel na formação do bairro de Nova Parnamirim – RN*. Natal, 2008. Dissertação de mestrado. Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Disponível em: <<ftp://ftp.ufrn.br/pub/biblioteca/ext/bdtd/DanielGBN.pdf>> . Acesso em 10 de agosto de 2013.

OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES. *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: 10 de fevereiro de 2014.

_____. *Metrodata*. Disponível em: <http://www.observatorio_dasmetrosoles.net/index.php?option=com_content&view=article&id=152>. Acesso em: 10 de fevereiro 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.

PASTORE, Everaldo. *Renda Fundiária e Parcelamento do Solo: Goiânia (1933-1983)*. Brasília, 1984. Dissertação de Mestrado. Universidade de Brasília, 1984.

PINHERO, Otilie Macedo, et al. *Acesso à terra urbanizada : implementação de planos diretores e regularização fundiária plena*. Florianópolis: UFSC; Brasília : Ministério das Cidades, 2008.

PINTO, José C. V. *Fragmentação da metrópole: constituição da região metropolitana de Goiânia e suas implicações no espaço intraurbano de Aparecida de Goiânia*. Goiânia, 2009. Dissertação de Mestrado. IESA, Universidade Federal de Goiás, 2009.

ROLNIK, Rolnik. (002). *É possível política urbana contra a exclusão?*. Serviço Social e Sociedade, São Paulo - Editora Cortez, v. 72, p. 53-61, 2002. Disponível em: <<https://raquelrolnik.wordpress.com/artigos-e-publicacoes/>>. Acesso em: 10 de fevereiro de 2014.

jakol

SANTORO, Paula (Org.). *Gestão social da valorização da terra*. São Paulo, Instituto Pólis, 2004. (Cadernos Pólis, 9).

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.

SANTOS, Lucas Maia. *A produção do espaço intra-urbano de Aparecida de Goiânia e a dinâmica metropolitana de Goiânia: de 1960 aos anos 2000*. Goiânia, 2008. Dissertação de Mestrado. IESA, Universidade Federal de Goiás, 2008.

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

SECRETARIA MUNICIPAL DE FAZENDA. Coordenadoria de Arrecadação. *Relatório: arrecadações municipais*. Aparecida de Goiânia, 2014. [mensagem pessoal]. Mensagem recebida por janaina@argumento.arq.br em 20 de janeiro de 2014.

SECRETARIA MUNICIPAL DE PLANEJAMENTO. Núcleo Gestor do Plano Diretor *Mapas Diagnóstico*. Aparecida de Goiânia, 2013. HD Externo Simple Drive Mini-500GB.

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

SMOLKA, Martim. *Curso de Desarrollo Profesional sobre Gestión de Suelo en Grande Proyectos Urbanos*. Lincoln Institute of Land Policy. Curitiba, 2013

SPOSITO, Maria Encarnação B. *Capitalismo e Urbanização*. 5ª ed. São Paulo, Contexto, 1994.

TOPALOV, Christian. *La Urbanización Capitalista: algunos elementos para su análisis*. México, Edicol, 1979. Edição em suporte magnético. Disponível em: <http://www.institutodeestudiosurbanos.info/Especializacion_Mercados/Documentos_Cursos/UrbanizacionCapitalista-Topalov_Christian-1979.pdf>. Acesso em: 28 de março de 2013

VILLAÇA, Flávio.. *O que todo cidadão deve saber sobre habitação*. São Paulo, 1986. Disponível em: <<http://www.flaviovillaca.arq.br/>>. Acesso em: 30 de novembro de 2013

_____. *Espaço intra-urbano no Brasil*. São Paulo: Studio Nobel, 1998.

_____. *Uma contribuição para a história do planejamento urbano*. In: DEAK, Csaba e SCHIFFER, Sueli Ramos (org). *O processo de urbanização no Brasil*. São Paulo, 1999. p. 169-243.

_____. *As ilusões do plano diretor*. São Paulo, 2005. Disponível em: <<http://www.flaviovillaca.arq.br/>>. Acesso em: 30 de novembro de 2013

_____. *Reflexões sobre as cidades brasileiras*. São Paulo: Studio Nobel, 2012.

VIEIRA, Alexandre; MELAZZO, Everaldo. *Introdução ao conceito de segregação sócio espacial*. Revista Formação (*Online*), Vol. 1, Nº 10, 2003. Disponível em: < [http:// revista.fct.unesp.br/index.php/formacao/article/view/1118](http://revista.fct.unesp.br/index.php/formacao/article/view/1118)>. Acesso em: 05 de agosto de 2013.

APÊNDICE A – Lista de bairros por área programa

CLASSIFICAÇÃO O POCDE	AIO Áreas Impróprias para Ocupação (grifadas em vermelho)	ANIP Áreas Não Prioritárias de Investimentos Públicos (grifadas em amarelo)		APO Áreas Prioritárias de Ocupação (grifadas em azul)	
BAIROS	Fundos de Vale e APPs	Chácara Marivânia	Setor Serra Dourada	Bairro Ilda	Parque Veiga Jardim
	Alvorada Oeste	Colinas de Homero	Vila Delfiore	Bairro Santo Antônio	Residencial Brasicom
	Bairro Independência das Mansões	Goiânia Park Sul	Vila Romana	Bairro Vera Cruz	Residencial Village Garavelo
	Expansul	Internacional Park		Cidade Satélite São Luiz	Setor Garavelo
	Jardim Cecília	Jardim das Acácias		Cidade Vera Cruz	Setor Garavelo Res. Park
	Jardim Colorado	Jardim das Cascatas		Conjunto Ana Rosa	Setor Araguaia
	Jardim Ipê	Jardim Dom Bosco		Conjunto Cruzeiro do Sul	Setor Central
	Jardim Monte Líbano	Jardim dos Girassóis		Jardim Bela Vista	Setor dos Afonsos
	Jardim Verde Vale	Jardim Ipê		Jardim Belo Horizonte	Setor Oeste
	Loteamento Real Grandeza	Jardim Maranata		Jardim Cristalino	Setor Santa Luzia
	Parque Floresta	Jardim Palmares		Jardim das Esmeraldas	Setor Santos Dumont
	Quinta da Boa Vista	Jardim São Conrado		Jardim Ipiranga	Vila Alzira
	Setor Buenos Aires	Loteamento Real Grandeza		Jardim Iracema	Vila Brasília
	Setor Continental	Parque Itamarati		Jardim Luz	Vila Mariana
	Setor dos Estados	Pólo Empresarial Goiás		Jardim Maria Inês	Vila Real
	Setor Fabrício	Residencial Araguaia		Jardim Monte Cristo	Vila São Joaquim
	Setor Madre Germana	Residencial Boa Esperança		Jardim Monte Serrat	Vila São Tomás
	Setor Planície	Setor Alvorada Sul		Jardim Nova Era	Vila Souza
	Setor Rio Vermelho	Setor Belo Horizonte Sul		Mansões Paraíso	Vila Sul
	Setor Serra Dourada	Setor Comendador Walmor		Papillon Park	
Setor Vale do Sol	Setor Madre Germana		Parque Amazônia		
Setor Comendador Walmor	Setor Rio Dourado		Parque Atalaia		
Terra do Sol	Setor Rio Vermelho		Parque Flamboyant		
Virgínia Park	Setor Rosa dos Ventos		Parque Real		

APÊNDICE A – Lista de bairros por área programa (continuação)

CLASSIFICAÇÃO POCDE	APIP Áreas Prioritárias para Investimentos Públicos (grifadas em verde)		ADE Áreas para o Desenvolvimento Estratégico (grifadas em rosa)		ACA Áreas para Crescimento Acompanhado (grifada em cinza)		
BAIROS	American Park	Mansões Paraíso	Chácara Sonho Verde	Residencial Village Garavelo	Bairro Cardoso	Jardim Ipiranga	Residencial Caraíbas
	Bairro Nossa Senhora de Lourdes	Nova Cidade	Clube Centaurus	Retiro do Bosque	Bairro Independência	Jardim Itapoã	Residencial Goiani
	Bairro Independên cia Mansões	Parque Itatiaia	Conjunto Storil	Setor Araguaia	Bairro N. Senhora de Lourdes	Jardim Miramar	Residencial Norte Sul
	Chácara Bela Vista	Parque Rio das Pedras	Distrito Industrial de Aparecida	Setor Colina Azul	Campos Elíseos	Jardim Nova Veneza	Residencial Pôr do Sol
	Cidade Livre	Parque Trindade I	Expansul	Setor Conde dos Arcos	Chácara Bela Vista	Jardim Oliveira	Residencial Santa Luzia
	Cidade Satélite São Luiz	Parque Veiga Jardim	Jardim Imperial	Setor Rio Vermelho	Chácara São Pedro	Jardim Palácio	Residencial Serra das Brisas
	Cidade Vera Cruz	Pólo Empresari al Goiás	Jardim Luz	Setor Santos Dumont	Conjunto Planalto	Jardim Pampulha	Residencial Cândido Queiroz
	DIMAG	Residenci al Anhemi	Jardim Paraíso	Vila Adélia	Conjunto Santa Fé	Jardim Paraíso	Retiro do Bosque
	Jardim Alto Paraíso	Setor Colina Azul	Jardim Rio Grande	Vila São Joaquim	DAIAG	Jardim Rio Grande	Setor Aeroporto Sul
	Jardim Casa Grande	Setor Conde dos Arcos	Jardim Riviera Sul		Expansul	Jardim Transbrasili ano	Setor Belo Horizonte Sul
	Jardim Célia Maria	Setor Garavelo	Papillon Park		Jardim Boa Esperança	Jardim Viena	Setor Colonial Sul
	Jardim das Acácias	Setor Madre Germana	Parque Atalaia		Jardim Bonanzo	Loteamento Nova Olinda	Setor dos Bandeirantes
	Jardim das Oliveiras	Setor Marista Sul	Parque Itatiaia		Jardim Buriti Serenó	Loteamento Real Grandeza	Setor Industrial Santo Antônio
	Jardim Olímpico	Setor Planície	Parque Veiga Jardim		Jardim Canadá	Parque das Nações	Setor Morada dos Pássaros
	Jardim Riviera	Vila São Manoel	Residenci al Alvaluz		Jardim Cristal	Parque Hayala	Setor Santo André
	Jardim Tiradentes		Residenci al Cândido Queiroz		Jardim das Hortências	Parque Ibirapuera	Setor Serra Dourada

APÊNDICE A – Lista de bairros por área programa (continuação)

Jardim Tropical	Residência Maria Luiza	Jardim dos Buritis	Parque Montreal	Setor Tocantins
Loteamento Rosa do Sul	Residência Solar Central Park	Jardim dos Pomares	Parque Primavera	Terra Prometida
		Jardim Eldorado	Parque Santa Cecília	Vila Adélia
		Jardim Esplanada	Parque São Jorge	Vila Maria
		Jardim Florença	Parque Trindade II	Vila Santa
		Jardim Helvécia	Parque Trindade III	
		Jardim Himalaia	Pólo Empresarial Goiás	
		Jardim Ipanema	Pontal Sul	