

O PLANO DIRETOR COMO INSTRUMENTO FORMADOR E MERCANTILIZADOR DO ESPAÇO URBANO DE APARECIDA DE GOIÂNIA (2002-2014)

Janaína de Holanda Camilo
PUC-GO
holandajanaina@gmail.com

Lorena Sulino Assunção
PUC-GO
losulino@gmail.com

Introdução

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

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

Desse modo, manteve-se a perspectiva do mercado imobiliário, que visa a otimização e a maximização de empreendimentos em detrimento da inclusão de segmentos sociais de fora do mercado. É a transição que Harvey (1996) apresenta da gestão urbana para o empresariamento urbano, tratando a cidade como mercadoria ou objeto a ser capitalizado e comercializado. Fato que possibilita a especulação e a valorização imobiliárias contra os conceitos de que, na cidade, os padrões urbanísticos devem se adequar à regulação social. O crescimento econômico impulsionado pela indústria – no caso de Aparecida de Goiânia, a indústria imobiliária – permite e permitiu um crescimento quantitativo sem um incremento qualitativo na cidade.

Planejar a cidade é fundamental para o início de uma gestão municipal eficiente. Num bom planejamento, ações como o bem-estar dos munícipes, as especificidades do município – que devem ser observadas de forma relevante –, as obrigаторiedades de uso e

ocupação do solo, entre outros aspectos de ordenação territorial, norteiam de forma generalizada, porém única, os caminhos que serão traçados pela cidade. Tendo em vista que o ordenamento do território urbano está relacionado ao desenvolvimento das funções sociais da cidade, as leis urbanísticas brasileiras pouco se têm ocupado com a qualidade de vida da sociedade urbana, haja visto os interesses do mercado na era do empresariamento urbano.

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 provocado pelos investimentos públicos), é necessário que a gestão pública reconheça a dimensão econômica de suas decisões. O caso de Aparecida de Goiânia é emblemático, pois dado o processo histórico de formação de seu espaço urbano, praticamente todo o investimento na cidade é público.

A Formação Urbana de Aparecida de Goiânia

Na cronologia de ocupação e parcelamento do município de Aparecida de Goiânia, é nítida a influência de Brasília (fluxos migratórios e degradação ambiental) e, principalmente, da capital do Estado de Goiás, Goiânia.

A partir da construção de Goiânia, o município de Aparecida de Goiânia passou a ser tratado como cidade-dormitório, reflexo de sua localização, ingerência política e da própria influência da capital. Isso implica que o processo de formação urbana do município, incluindo o mapa de valores do solo urbano, não pode ser analisado dissociadamente da capital e de suas ações como cidade polo.

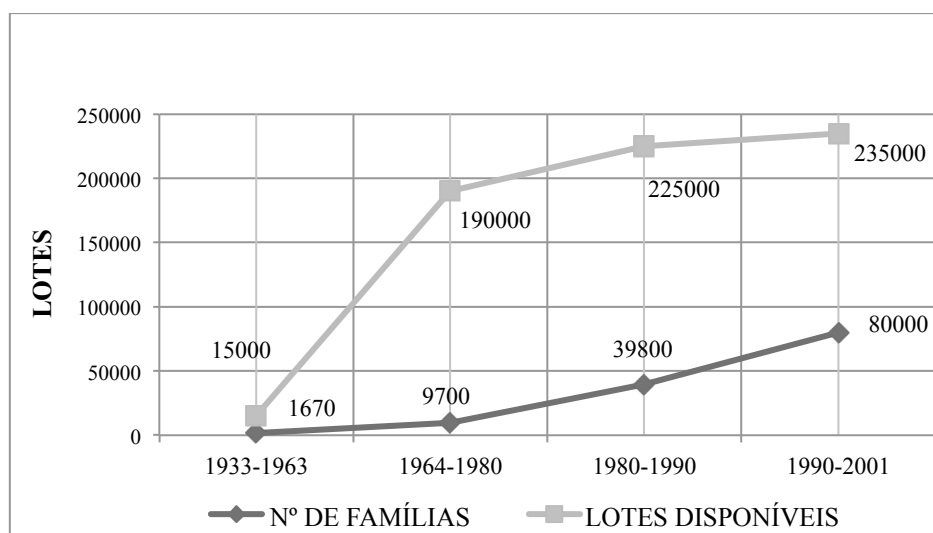
Em 1972, já com inúmeros problemas de desordem urbana, Goiânia promulgou a Lei Municipal nº 4.526 que impunha a obrigação ao parcelador de toda a infraestrutura do loteamento (água, pavimentação, energia elétrica) fazendo com que praticamente cessasse a aprovação de novos loteamentos na capital. Assim, por não disporem de mecanismos legais, as cidades vizinhas apresentavam ‘um diferencial de lucro na mercantilização do solo’, ou seja, uma ‘renda diferencial de potencial’.

Nesse sentido, a oportunidade especulatória teve repercussão em toda a Região Metropolitana de Goiânia (RMG), especialmente em Aparecida de Goiânia onde mais de 50% de seu território foi loteado em uma década!

Assim pode-se dizer que o descompasso entre o número de terrenos urbanos e o quantitativo populacional (Figura 01), aliado à falta de critérios técnicos na aprovação desses

loteamentos, implantados sem qualquer infraestrutura, acabou por gerar uma malha urbana desarticulada, fragmentada, com sérios problemas de mobilidade interna e marcada por grandes vazios urbanos – sejam glebas não urbanizadas, sejam terrenos não ocupados. Esse quadro desencadeou 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.

Figura 01 – Gráfico do nº de famílias x oferta de lotes em Aparecida de Goiânia



Fonte: Aparecida de Goiânia 2002b.

A proximidade aos postos de trabalho da capital e o baixo custo dos terrenos atraíram novos moradores à Aparecida de Goiânia. Além de ações contestáveis do poder público estadual e da capital em implantar assentamentos para famílias de baixa ou nenhuma renda, no município, os quais se resumiam a entrega do terreno apenas com a abertura da via, sem infraestrutura e sem edificação. Neste período, segundo dados do IBGE (2011), a população passou de 43.632 habitantes em 1980 para 178.843 habitantes em 1991. Sendo que, uma década após em 2000, esse crescimento populacional foi de quase 100%, atingindo a marca de 336.392 habitantes (Quadro 01).

Quadro 01 – Crescimento populacional em Aparecida de Goiânia

Ano	População (hab)
1980	43.632
1991	178.483
1996	264.063
2000	336.392
2007	475.303
2010	455.657

Fonte: IBGE 2011.

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 a exploração de recursos naturais na região da Serra das Areias (porção sudoeste do município), que forneceu areia e saibro à indústria da construção civil da capital do Estado e da capital Federal.

A desarticulação na implantação dos loteamentos e o baixo contingente populacional frente à oferta de terrenos, suscitou o surgimento de núcleos urbanos independentes com características de ocupação e socioeconômicas próprias.

Na tentativa de controlar o processo acelerado e indiscriminado de ocupação e o parcelamento do solo que a cidade vinha lidando, a gestão municipal iniciou, em janeiro de 2001, ações de política urbana com a elaboração do primeiro plano diretor do município, já criado segundo os preceitos do Estatuto da Cidade. 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.

A elaboração do PDP representou uma oportunidade inédita, capaz de demonstrar um retrato da realidade socioespacial do município e também de orquestração de estratégias na reversão ou mitigação das distorções encontradas nas mais diversas áreas, desde a habitação e infraestrutura até questões de âmbito administrativo.

Os instrumentos do PDP buscaram corrigir tais distorções por meio da redução do perímetro urbano; publicização do direcionamento dos investimentos públicos para as áreas mais adensadas em detrimento a outras áreas; 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.

Contudo, apesar do PDP ter tido a intenção de reconstruir a malha urbana da cidade, não se pode negar que ele foi elaborado em um período em que o planejamento urbano brasileiro, já havia incorporado questões do empresariamento urbano. Fica evidente que o PDP apresentou a todos os interessados na cidade de Aparecida de Goiânia suas deficiências e potencialidades. A partir de então, as políticas públicas no município se fizeram por meio de diretrizes estratégicas e dos instrumentos do PDP. As quais, apesar de terem o intuito de qualificar o ambiente urbano e produzir uma cidade melhor, também projetaram a cidade dentro do cenário do empreendedorismo urbano. Percebe-se, no entanto, que o mercado de terras vem se antecipando e apropriando-se desse processo, concentrando terrenos sem investimentos em busca de valorização futura, mas também se aproveitando da diferenciação de espaços promovidos pela urbanização fragmentada.

Antes do PDP, a cidade vivia uma especulação imobiliária predatória que, apesar de apresentar bons lucros aos empresários e donos de terras, não podia ir muito além do parcelamento do solo. Com o planejamento urbano, a cidade pôde incorporar ações que permitiram ao município ampliar suas arrecadações e ao mercado suas estratégias de investimento.

Percebe-se que, algumas ações do PDP como: i) limitações territoriais, antes impensáveis à cidade; ii) imposição de zoneamento e iii) tentativa de despertar nos cidadãos aparecidenses o sentimento de pertencimento à cidade; permitiram a inserção de Aparecida de Goiânia na agenda do empreendedorismo urbano em escala metropolitana. Entretanto, este modelo de planejamento com preocupações apenas espaciais, acabou por não incluir a sociedade como seu fim.

A reorganização política de investimentos públicos dos últimos anos, ancorada pelo PDP, principalmente em pavimentação e na construção de equipamentos comunitários, tem gerado um sobrepreço no valor dos terrenos. Diante da expectativa da chegada da melhoria os proprietários vêm antecipando essa valorização dos terrenos, numa alta generalizada do preço da terra no município.

O Valor da Terra na Era do Empreendedorismo Urbano

É perceptível a todos que o Estado é um dos principais atores no processo de construção do espaço urbano. Suas ações se dão em diversas frentes: desde a construção propriamente dita, ao fornecimento de infraestrutura e a regulação/ legislação urbanística. Até a omissão do Estado, como por exemplo, no caso da não provisão habitacional (as de interesse

social), tem reflexo na formação do espaço urbano, com o surgimento dos assentamentos precários ou favelas.

A formação do espaço urbano também ocorre pela interferência de uma parte do capital especializado na produção imobiliária, que procura dominar as decisões referentes à urbanização. Tal agente depende diretamente do Estado como viabilizador da “habitabilidade urbana, com o fornecimento dos serviços públicos e de leis que transformam o solo agrícola em solo urbano” (Moraes, 1991, p.18). Assim dentre os agentes formadores do espaço urbano, dois são principais: o mercado imobiliário/empresa e o Estado. Esses agentes permitem a formação de um novo objeto a ser comercializado: a cidade. Trazendo consigo algumas questões a serem desvendadas sobre esse novo produto.

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

A cidade foi e continua sendo um objeto. Mas não um objeto que pode ser manipulado e manejado. A cidade é produto e obra dos seres humanos, sujeitos em seu processo de construção e organização. Para Lefebvre (1991, p. 47), a cidade “tem uma história; ela é a obra de uma história, isto é, de pessoas e de grupos bem determinados que realizam essa obra nas condições históricas”. Entretanto, a cidade considerada como obra de agentes sociais e históricos está intimamente ligada ao seu produto, que são atos, ações e condutas regulamentadas. Dentro dessa extensão do mercado, assim como o dinheiro o território também se expandiu, seus conceitos deixaram de ser conferidos apenas como “o valor de cada pedaço de chão [...] pelo próprio uso desse pedaço de chão” para o tornarem produto do mercado (Santos, 1999, p.09 e 10).

A partir da percepção de que o espaço social, ou, no caso, o espaço urbano é algo produzido, elaborado pela sociedade, logo produto do trabalho humano, insere-se nele o caráter de mercadoria (Lefebvre, 1991; Harvey, 1996; Villaça, 2012). Permitindo que, a cidade tratada como objeto tanto pelo mercado como pelo Estado fica à mercê do *marketing*

urbano produzido pela sociedade de consumo, o qual se disfarça sob a forma de desenvolvimento econômico enquanto oculta a degradação urbana e ambiental que a cidade sofre.

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

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

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

O fato é que, com o espraiamento dos loteamentos em Aparecida de Goiânia e a desarticulação da cidade, a acessibilidade aos lotes – com a ligação aos principais eixos viários e a pavimentação, foi a primeira grande inversão pública na valorização dos terrenos municipais. Assim percebe-se que a implementação dos demais serviços urbanos (salienta-se que o município ainda é extremamente carente de infraestrutura urbana) e incentivos, tanto fiscais como legais, para as indústrias (vide a criação dos Parques Industriais) foram ações

estatais na busca de promover Aparecida de Goiânia, como uma cidade de oportunidades para investimentos.

Neste contexto do planejamento estratégico e das políticas urbanas implementadas pelo PDP em 2002, Aparecida de Goiânia vem sofrendo forte valorização da terra urbana. Aonde o subsequente indicador de valorização urbana, a localização, tem se mostrando como diferenciador na busca pelo valor da terra. Assim ratifica-se que, conforme Singer (1982) e Villaça (1998; 2012) a valorização da propriedade urbana não se dá somente pelas benfeitorias nela atribuídas, ou seja, simplesmente pela sua forma pura. Apenas os benefícios urbanos não bastam para agregar valor a terra, a localização é o indicador para que lotes que disponham das mesmas infraestruturas possuam valores diferenciados.

Importante entender que dentro da 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. Segundo a lógica da capitalização da renda e a 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.

Portanto, além de investimentos em infraestrutura, as concessões de índices de aproveitamento maiores, ou a conversão de solo rural em urbano através da extensão do perímetro urbano têm reflexos imediatos no preço dos terrenos.

A Valorização da Periferia

A relação de dependência, complementariedade e a proximidade do município com a capital deixou profundas marcas no território, na estrutura espacial aparecidense e, logo, na distribuição espacial do preço dos terrenos. Há uma relação direta entre o valor da terra na capital, o fluxo migratório no Estado e as altas taxas de crescimento populacional em Aparecida de Goiânia. A população migrante descapitalizada, que buscava oportunidade de emprego na capital do Estado, foi drenada pelo município de Aparecida de Goiânia, atraída pelo baixo preço dos terrenos, estes sem condições mínimas de habitabilidade.

Desta forma, a implementação do PDP (2002) influenciou a dinâmica do mercado imobiliário, comprovando, a partir da análise evolução do preço dos terrenos através da Planta de Valores Genérica dos Terrenos (PVG) ¹ dos anos 2002 e 2014, a valorização dos terrenos

¹ A Planta de Valores Genérica de Terrenos (PVG) é o instrumento básico utilizado pelo município para a tributação de imóveis, como por exemplo o IPTU. Nela condensam-se as informações sobre o pretensão valor de mercado do metro quadrado dos lotes organizados por bairros; quadras e face de quadras ou logradouro; além de uma tabela básica para

particulares. A valorização excessiva, dissociada de políticas de recuperação das mais valias fundiárias, 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 diferenciada do espaço.

Por valorização entende-se o crescimento dos preços acima da inflação (Borrero, 2007), portanto a comparação dos preços dos terrenos deve ser feita a preços atualizados, ou seja, valores monetários atuais 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 (IPCA), considerando mês de janeiro de cada ano como data inicial, corrigindo o valor até o mês de janeiro de 2014². Desta forma, todos os valores foram atualizados, facilitando a comparação.

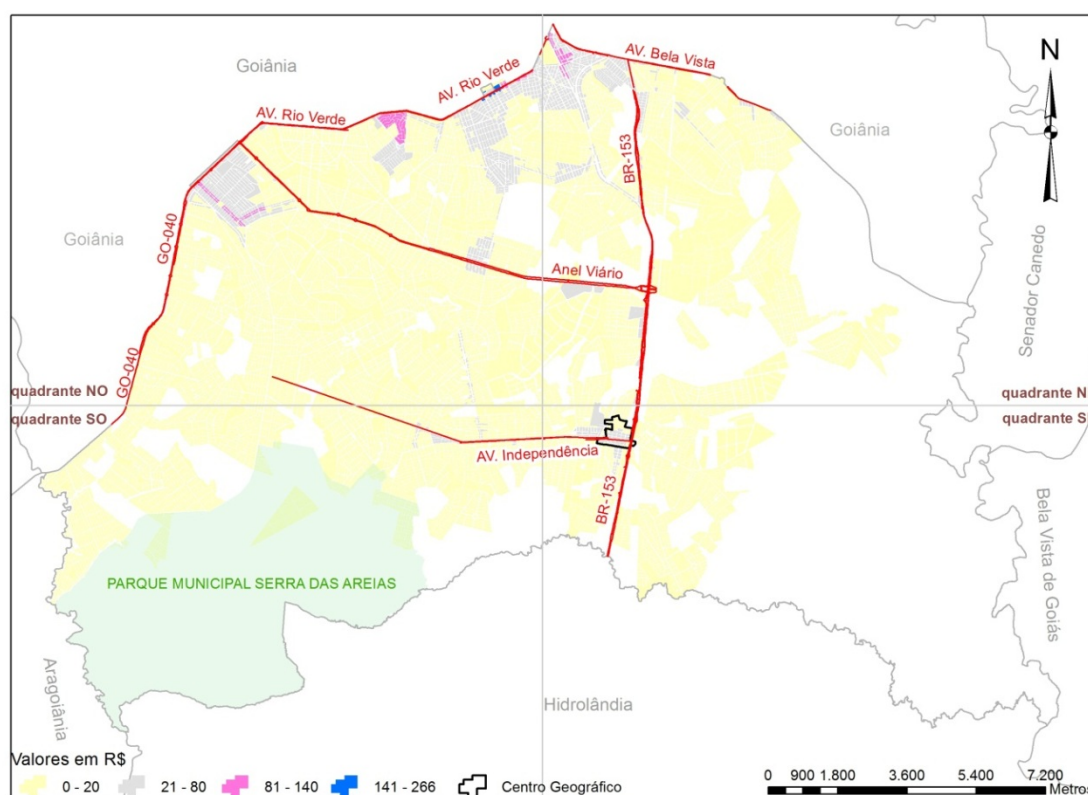
A comparação desses valores evidencia a relação de dependência entre Aparecida de Goiânia e a capital, confirmando a situação de cidade dormitório e a precariedade do território, que se reflete no preço dos terrenos. De acordo com dados do IBGE de 2000, o movimento pendular atingia 33,50% da população, ou seja, 76.282 habitantes deixavam o município em busca de trabalho, saúde e educação. A esse número, relaciona-se uma taxa de repulsão de 46,4%, ou seja, quase metade da força trabalhadora tinha que deixar o município para exercer atividade remunerada.

A análise da PVG 2002 mostra que a grande maioria dos terrenos em território aparecidense tinham valores de até R\$ 42,10/m², uma grande mancha homogênea e precária que se estendia por praticamente todo o território. Alguns poucos bairros, mais densamente ocupados, terrenos lindeiros a alguns eixos viários e centros de bairros atingiam valores entre R\$ 40,01 a R\$ 60,00 e R\$ 60,01 a R\$ 80,00. Os terrenos mais valorizados correspondiam a porções fragmentadas, próximos à faixa conurbada com Goiânia, onde o maior valor de terreno registrado era R\$ 561,29/m² (ver Figura 02).

apuração do valor das construções e/ou benfeitorias. 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. Assim, a PVG 2002 reflete no preço dos terrenos e de mercado existentes em 2001 e a PVG 2014, as de 2013.

² Para atualização dos valores utilizou-se a Calculadora do Cidadão, disponível em <https://www3.bcb.gov.br/CALCIDADA0/jsp/index.jsp>.

Figura 02 – Mapa de Valores-2002



Fonte: Camilo, 2014, adaptado pelas autoras.

Estima-se que a malha viária do município³ seja de 18.849.146,12m². Destes, entre 1963, ano da emancipação do município, e 2001 apenas 5.213.636,50m² encontravam-se pavimentados. O número de ligações de água no ano 2000 era de 42.417 ligações, e os de esgotamento sanitário 8.116 (IMB, 2013). Vale lembrar que a população da cidade nesse ano atingia 336.392 habitantes. Entre 2001 e 2014, foram executados investimentos em pavimentação da ordem de 6.782.821,29m². Destes, 3.866.949,70m² (57%) foram executados

³ 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.

em bairros classificados no PDP (Aparecida de Goiânia, 2002a) como prioritários para investimentos públicos. Entretanto, a análise espacial da opção de distribuição, não só dos serviços de pavimentação como de saneamento, para fora desses bairros mostra a concentração no quadrante noroeste e nordeste dos benefícios em infraestrutura. Os demais bairros, aqueles entre o Centro da cidade e o Anel Viário encontram-se em situação precária ou ausente de infraestrutura. É válido lembrar que a legislação urbanística colabora com essa qualificação diferencial ao atribuir índices de aproveitamento maiores para terrenos localizados nos quadrantes noroeste e nordeste.

A PVG 2014, ao contrário da PVG 2002, apresenta maior amplitude nos intervalos de classes de valores, sendo menos homogênea na distribuição de valores maiores de terrenos no território. A concentração linear dos maiores valores existente ao longo dos eixos viários e centros de bairros presente na PVG 2002 parece sofrer uma irradiação, um espraiamento para as quadras limítrofes, enquanto que os terrenos confrontantes a esses eixos tiveram valorização ainda maior. Em 2014, terrenos com intervalo de valor entre R\$ 100,00/m² a R\$ 200,00/m² e de R\$ 200,01/m² a R\$ 300,00/m² são facilmente localizados na cidade, situação que não acontecia em 2002, ou seja, houve um significativo incremento no número de terrenos de maior preço e na distribuição dos mesmos no território. Importante observar que os terrenos mais caros valorizaram-se ainda mais atingindo teto de R\$ 2.196,60/m², representando 391,34% de valorização, registra-se, contudo, que alguns terrenos atingiram incremento de 566% (Camilo, 2014).

Embora a pressão de valorização tenha atingido todo o território, há ainda uma clara concentração de 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, que compõe o trecho mais próximo da divisa com Goiânia. Todavia, registra-se uma segunda concentração de valores nos bairros ao longo da Avenida Independência.

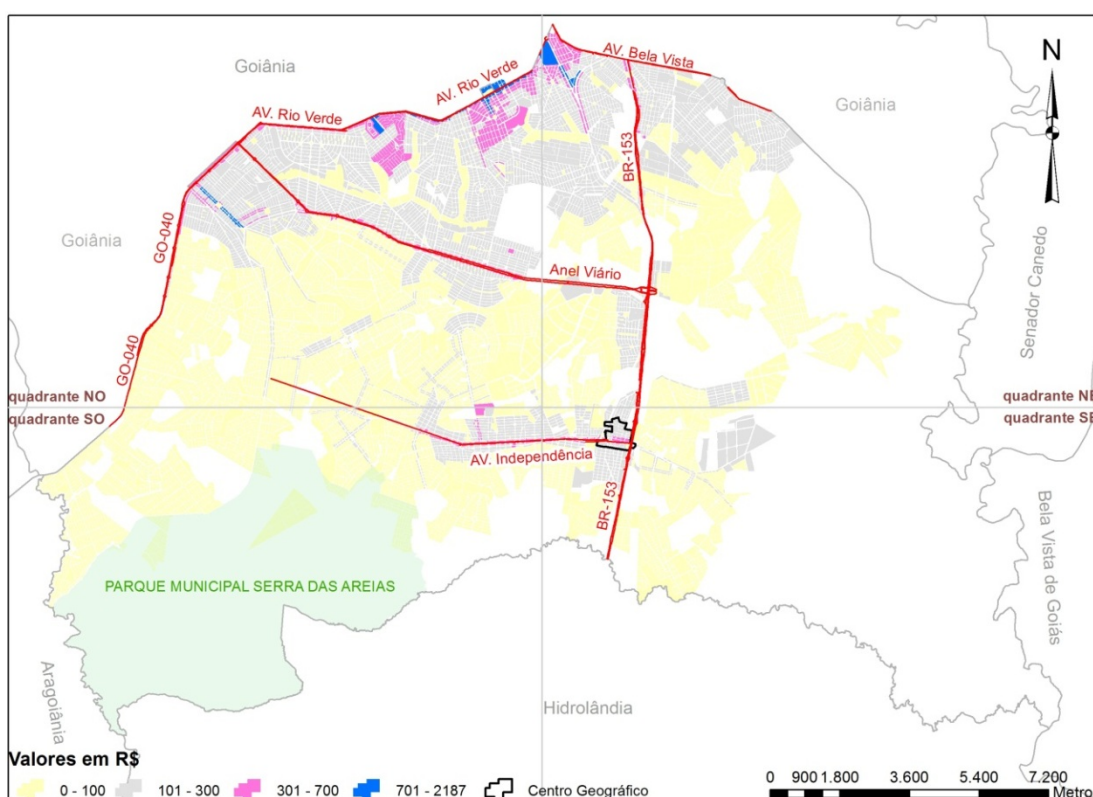
Entre essas duas concentrações, está uma vasta porção do território aparecidense, onde localizam-se entre outros bairros os assentamentos precários⁴, o centro geográfico do município, e também o trecho leste da cidade, na margem direita da rodovia BR-153 – sentido capital, com um padrão mais homogêneo de valores, todos abaixo dos R\$ 100,00/m².⁵ Observa-se, entretanto, que o valor máximo atingido por esses terrenos em 2002 era de R\$

⁴ Referem-se a loteamentos promovidos pelo Estado de Goiás, Goiânia e o próprio município para assentamento de famílias de baixa ou nenhuma renda como: Jardim Tiradentes, Madre Germana I e II, Colina Azul, Cidade Livre e Nova Cidade.

⁵ 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 desses trechos da cidade possuam exatamente o mesmo valor. Utilizou-se o mesmo número de intervalo de classes para as PVG's de 2002 e 2014.

42,10/m² (ver Figuras 02 e 03). Desta forma, podemos afirmar que a urbanização diferencial promovida pela distribuição fragmentada dos serviços públicos promove não só a valorização vertiginosa dos terrenos mais caros, mas induz a elevação geral dos preços dos terrenos, incluindo os terrenos tidos como periféricos, aqueles habitados pela população de menor renda.

Figura 03 – Mapa de Valores-2014



Fonte: Camilo, 2014, adaptado pelas autoras.

Essas informações tornam-se ainda mais relevantes ao compararmos os dados de rendimento nominal dos anos de 2000 e 2010, com os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD realizada pelo IBGE (2011). Em síntese, vê-se que a população residente nos quadrantes noroeste e nordeste já possuía, no ano de 2000, renda um pouco acima do restante da cidade, concentrando (em valores atualizados para fins de comparação) cifras entre R\$ 806,01 a R\$ 1.254,75, atingindo até R\$ 3.226,49 em alguns trechos. Enquanto que o restante da cidade possuía renda de até R\$ 664,86.

Em 2010 é perceptível a melhoria de renda na cidade. Os domicílios com a menor faixa de renda nominal, situam-se entre R\$ 339,04 a R\$ 600,00, enquanto aqueles domicílios com a maior faixa de renda estão entre R\$ 4.000,01 a R\$ 12.314,00. Especialmente, as classes de maior renda estão localizadas na zona conurbada com a capital, quadrantes noroeste e nordeste, que graças à proximidade da capital, usufruem dos benefícios da urbanização mais qualificada. Essas áreas são também as de maior valor da terra, pois estão vinculadas a usos mais rentáveis, amparadas não só pela dinâmica do mercado, mas pela interferência do Estado através da distribuição de infraestrutura e com um zoneamento mais favorável. A maior parte do município, no entanto, não ultrapassa a faixa de renda dos R\$1.300,00 a R\$ 1.600,00.

Ora, por mais que se reconheça a melhoria econômica vivenciada em todo país e também pelo município, é difícil admitir que uma massa de trabalhadores cuja qualificação lhes permitia obterem uma renda de até R\$ 1.254,75 tenham um incremento de renda para R\$ 4.000,00. Onde o cidadão de maior rendimento residente nessa localização que recebia R\$ 3.226,49 em 2000 passou a receber R\$ 12.314,00 em 2010.

Sob essa ótica, ao associarmos os dados levantados sobre distribuição espacial dos investimentos em infraestrutura, rendimento nominal nos anos 2000 e 2010 e a evolução/incremento dos valores dos terrenos nos anos de implementação do PDP, nota-se que o município, que antes poderia se classificar como um grande assentamento precário dada situação de vulnerabilidade social generalizada, vem paulatinamente se transformando em uma nova oportunidade de negócios para o mercado imobiliário. Articula-se como uma extensão da qualificação pré-existente na capital, para atendimento de uma população de maior renda, num processo contínuo de substituição da população de menor renda pelas camadas de maior renda à medida que a cidade cresce e se expande. Goiânia está se estendendo, novamente, sobre Aparecida de Goiânia.

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. Fato evidenciado pelo Índice de Bem-Estar Urbano (IBEU), apresentado pelo Observatório das Metrópoles (2010), o qual avalia as condições urbanas das regiões metropolitanas brasileiras⁶.

⁶ O IBEU procura aferir variadas dimensões da vida urbana capazes de propiciar bem-estar aos habitantes das regiões metropolitanas. Três indicadores compõem o IBEU: i) atendimento de serviços coletivos; ii) condições habitacionais e iii) mobilidade urbana.

Neste índice Aparecida de Goiânia aparece em 17º lugar no *ranking* da RMG⁷ e, no *ranking* geral, ocupa o lugar 189. Através desses dados é possível confirmar como o município de Aparecida de Goiânia sofreu com a explosão demográfica ao longo dos anos e, principalmente, como o poder público ainda está distante de conseguir ofertar uma melhor qualidade de vida para os seus cidadãos.

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 a 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, vende à demanda solvável, aquela que tem condições e está disposta a pagar pela fruição desses serviços.

Assim percebe-se que a população mais pobre acaba não conseguindo se apropriar da infraestrutura urbana ofertada. Pois para se morar nos bairros mais bem dotados dos serviços urbanos, tudo têm uma valorização, desde o comércio vicinal até os impostos. Alerta-se, que atitudes corriqueiras, tratadas pelos governantes e assimiladas por toda a sociedade como ações para o ‘bem da cidade’, podem esconder grandes interesses em que somente alguns se tornam beneficiados. A vida diária muitas vezes nos torna acostumados com o inaceitável: uma cidade inviável, onde a grande maioria da população fica à mercê de auxílios públicos que mascaram as mazelas urbanas. Pois, como afirma Maricato (2011, p.76), a “melhora social e econômica que se reflete no consumo não se reflete nas cidades”. Os acordos políticos com o mercado são divulgados como ‘progresso’ enquanto uma parte da sociedade é tratada como potencial usuário/comprador dos frutos desses pactos – não sendo beneficiados em seus direitos, pois acabam tendo de pagar por bens públicos de obrigação do Estado, como educação, saúde e segurança. A outra grande parte da sociedade, aquela da cidade informal onde as leis não se aplicam, tende a passar seus dias esperando por melhorias nos serviços públicos, que não chegam. Não chegam principalmente porque a parcela dos lucros dos arranjos das políticas estratégicas não são capazes de universalizar os direitos sociais, institucionalizados pela grande estrutura de leis às quais toda a sociedade está submetida.

⁷ A RMG é composta por 19 municípios mais a capital Goiânia.

Considerações Finais

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

É importante ressaltar que os avanços alcançados não são mérito exclusivo PDP (2002), mas do pacto político que ele representa. 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 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.

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 se nomeou aqui como quadrantes nordeste e noroeste.

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 1990, visto que a taxa de atração passou de 2,2% em 2000 para 5,5% em 2010. E o mercado imobiliário percebeu essa mudança.

Há uma série de propostas e instrumentos do PDP de 2002 que não foram implementados, dado a ausência de base cadastral correta e à fragilidade da estrutura

institucional do município. Porém, não é possível negar a existência de um viés político na não implementação de alguns instrumentos, pois assume-se que a ação do Estado não é imparcial. Desta forma, a política de recuperação das 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 serviço.

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 e falha com a estratégia de ocupar os vazios urbanos, um dos princípios do PDP (2002). 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 com a elevação do preço dos terrenos do restante da cidade, restringindo o acesso à terra urbanizada pela população menos favorecida.

Referências

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

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

_____ 2014, *Planta de valores genéricos dos terrenos 2002, 2003, 2004, 2007, 2010, 2011, 2013, 2014*, Aparecida de Goiânia.

Borrero, O. 2007, *Formación de los precios del suelo urbano*. [relatório eletrônico] Lincoln Institute of Land Policy, EAD. Disponível em: <http://www.lincolninst.edu/>, [Acesso 20 de setembro de 2013].

Carlos, A. F. A. 2007, *O Espaço Urbano: Novos Escritos sobre a Cidade*. [livro eletrônico] FFLCH, São Paulo. Disponível em: <http://www.fflch.usp.br/dg/gesp>, [Acesso 22 de janeiro de 2014].

Camilo, J. H. 2014, *O Preço da Terra e o Plano Diretor de Aparecida de Goiânia*. Dissertação Mestrado, Mestrado em Desenvolvimento e Planejamento Territorial, PUC-GO.

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

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

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. 2011, *Indicadores sociais municipais*. [em linha]. Disponível em: www.ibge.gov.br, [Acesso 10 de setembro de 2011].

Instituto Mauro Borges – IMB. 2013, [em linha]. Disponível em: www.imb.go.gov.br, [Acesso 10 de junho de 2013].

Lefebvre, H. 1991, *O Direito À Cidade*, trad. Frias, R. E. Editora Moraes, São Paulo, Título original Le Droit à La Ville.

Maricato, E. 2003, MetrÓpole, legislação e desigualdade. *Estudos Avançados* [em linha], vl. 17, n. 48, p. 151-166. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ea/v17n48/v17n48a13.pdf> [Acesso 16 de agosto de 2012].

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

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

Observatório das MetrÓpoles. 2010, *IBEU – Relatório* [em linha], Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia. Disponível em:

http://www.observatoriodasmetroles.net/download/indice_bem_estar_urbano.pdf, [Acesso 16 de janeiro de 2014].

Santos, M. 1993, *A Urbanização Brasileira*, HUCITEC, São Paulo.

Singer, P. 1982, O uso do solo urbano na economia capitalista, em Maricato, E. (org), *A produção da casa (e da cidade) no Brasil industrial*, 2. ed., Alfa-Omega, São Paulo, p. 21-36.

Topalov, C. 1979, *La Urbanización Capitalista: algunos elementos para su análisis*. [em linha] Edicol, México. Disponível em: http://www.instituto_deestudios_urbanos.info/Especializacion_Mercados/ Documentos_Cursos/UrbanizacionCapitalista-Topalov Christian-1979.pdf, [Acesso 28 de março de 2013].

Vainer, C. 2012, Pátria, empresa e mercadoria – Notas sobre a estratégia discursiva do Planejamento Estratégico Urbano, em Arantes, O.; Vainer, C.; Maricato, E. *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*, 7. ed., Vozes, Petrópolis, RJ, p. 75-103.

Villaça, F. 1998, *Espaço intra-urbano no Brasil*, Studio Nobel, FAPESP, Lincoln Institute, São Paulo.

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