

## EXPANSÃO URBANA E ARENA POLÍTICA EM CIDADE HISTÓRICA: A REVISÃO DO PLANO DIRETOR DE PIRENÓPOLIS-GO

Benny Schvasberg  
FAU/ Universidade de Brasília  
benny@unb.br

Neio Campos  
GEA/CET/ Universidade de Brasília  
neiocamp@unb.br

Ricardo Farret  
NEUR/Universidade de Brasília  
ricardofarret@gmail.com

### 1. Introdução

Dois aspectos têm marcado o estágio atual do planejamento do desenvolvimento urbano local no Brasil e em outros tantos países e que, não raras vezes, são caracterizados por conflitos entre os setores público, corporativo e da sociedade civil.

O primeiro aspecto refere-se ao ideário do planejamento urbano que, via de regra, ignora e, em alguns casos, contesta aprioristicamente, o papel importante que o mercado imobiliário **pode desempenhar** na estruturação das cidades. Mais do que os interesses em jogo, às vezes conflitantes, entre os agentes do mercado imobiliário e o poder público local em relação à ocupação do solo (gabaritos, índices de ocupação e de impermeabilização, por exemplo), uma dimensão do desenvolvimento urbano em cidades com algum dinamismo econômico-espacial vem ocupando o centro dos debates: a **expansão urbana** (Santoro, 2011).

O padrão típico da expansão das cidades brasileiras – pontual, disperso, não-inclusivo – tem exacerbado os custos privados e sociais (monetários ou não) da infraestruturação (rede viária e saneamento básico) e da mobilidade urbana, fazendo com que algumas municipalidades comecem a incorporar em seu planejamento conceitos até então marginalizados, como *compactação*, *densificação*, *zoneamento multifuncional* e *revitalização urbana*.

O segundo aspecto refere-se à participação da sociedade civil no encaminhamento do desenvolvimento urbano de suas comunidades. Embora tenha havido uma inflexão positiva neste aspecto a partir do Estatuto da Cidade, a participação ainda ocorre de forma diversificada e escassa, limitando-se, no mais das vezes, a viciadas e inócuas “audiências públicas”, em geral na fase de pós-elaboração dos planos diretores de desenvolvimento urbano.

Esse quadro é particularmente relevante em cidades cujo dinamismo econômico e demográfico vem acompanhado de uma série de condicionantes à sua estruturação socioespacial, como é o caso de **áreas urbanas de interesse turístico** resultante de seu patrimônio cultural e ambiental. Nesses casos, o planejamento lida com questões econômicas e socioculturais, que condicionam fortemente o seu desenvolvimento, objetivo de qualquer comunidade, destacando-se, (i) a preservação do seu patrimônio arquitetônico e urbanístico; (ii) a conciliação entre as pressões do seu crescimento e o controle de sua expansão urbana; (iii) a provisão de infraestruturas, em particular a viária e (iv) a garantia dos direitos historicamente adquiridos pela população residente, particularmente os segmentos de baixa renda. Esses condicionamentos são mais visíveis nos casos de a cidade estar submetida a um processo de forte demanda relacionada ao uso e ocupação do solo urbano em torno do seu núcleo histórico, pressionando para uma expansão urbana descontrolada.

A cidade de Pirenópolis, no estado de Goiás, insere-se, sem dúvida alguma, neste quadro. Com população de 23.065 habitantes (IBGE, 2010), trata-se de uma cidade pequena de relevante interesse turístico, cujo Patrimônio Histórico e Cultural e exuberância ambiental são seus maiores atrativos.

Por muitos anos isolada, a cidade experimenta há alguns anos, um processo de dinamização urbana que vem merecendo a atenção da administração local. Na esteira de sua condição de cidade preservada como Patrimônio Cultural, pela importância urbanística e arquitetônica do seu centro histórico, Pirenópolis tem atraído, não só um fluxo crescente de turistas como, também, de segmentos de rendas mais altas, principalmente de Brasília e Goiânia, com a disposição de nela estabelecer um *habitat* secundário e atividades comerciais e de serviços ligadas ao turismo. O somatório desses fatores resulta em um mercado imobiliário dinâmico.

A atratividade da cidade, nas duas últimas décadas, decorre de fatores *nacionais* - tais como a maior visibilidade e reconhecimento do patrimônio cultural como valor de uso e de troca por segmentos específicos da sociedade civil - como, também, *regionais* - tais como o crescimento econômico, da renda e da acessibilidade e melhoria da rede viária estadual e regional.

Ciente de que este é o momento adequado para definir o futuro da cidade, o poder público - local e federal - vem promovendo a revisão de seu plano diretor de ordenamento territorial. Tendo como referência o Estatuto da Cidade, a realização deste trabalho mobiliza os diferentes atores locais, com dois grandes interesses em confronto: de um lado, a preservação dos valores históricos, culturais, ambientais e paisagísticos - a "galinha dos ovos de ouro" - e, de outro, a realização de mais valias imobiliárias em áreas externas à sede urbana consolidada, com reserva de terras para futuros empreendimentos.

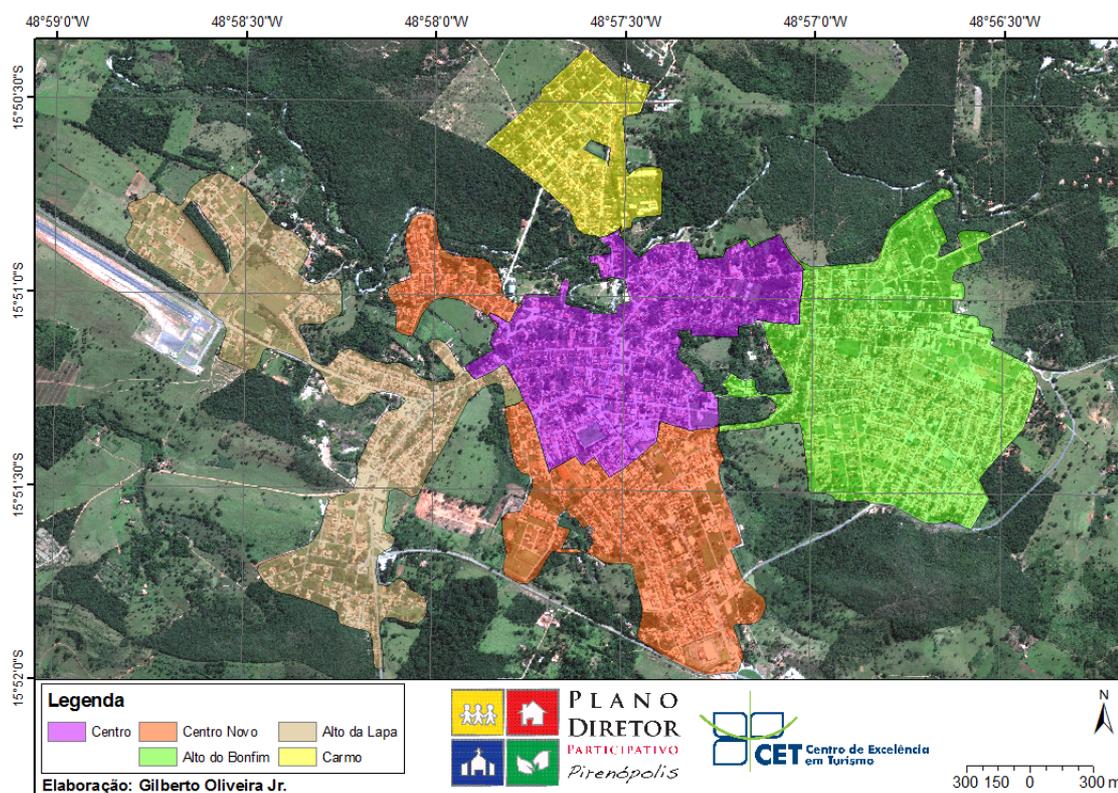
Este trabalho busca analisar o processo, ainda em curso, de definição de dois aspectos importantes na revisão do plano diretor de ordenamento territorial de Pirenópolis: o controle de sua expansão urbana e a arena política configurada pelos interesses dos atores locais.

## 2. Dinâmica imobiliária e estruturação intraurbana de Pirenópolis

Uma cidade de pequeno porte, Pirenópolis tem um mercado imobiliário que ainda funciona por indicações pessoais, sem a necessidade de mecanismos de marketing. Mas há sinais que este quadro tende a mudar rapidamente, tendo em vista o crescente aumento da demanda externa, constituída por segmentos de renda mais alta de Goiânia, Anápolis e Brasília.

É óbvio que, para o entendimento de um mercado com dimensão reduzida, como no caso, tenha se adotado uma metodologia expedita, mais qualitativa, apoiada em depoimentos de quem está inserido neste mercado. Mais ainda, para fins de simplificação da análise, as informações estão todas referenciadas a quatro setores urbanos que, embora não tenham reconhecimento nem pela administração, nem pela população, agregam diferentes bairros e identificam os grandes perfis socioespaciais da cidade: Centro, Carmo, Bonfim e Lapa. (Mapa 1)

Mapa 1 – Setores urbanos, Pirenópolis, 2012



O setor Centro compreende o Centro Histórico e o Centro Novo. O primeiro é configurado pelo conjunto arquitetônico e urbanístico antigo remanescente e em boa parte conservado. O segundo é constituído pela expansão deste núcleo histórico para uma área maior que se configura como área central da cidade, com uma boa dinâmica econômica e social que mistura, sem maiores conflitos, moradias unifamiliares, comércio e serviços.

O setor Carmo caracteriza-se por uma ocupação predominantemente residencial sob a forma de loteamentos, abrindo uma população com perfil socioeconômico emergente. Há áreas com ocupação residencial com lotes pequenos e padrão de construção, com ausência de garagem e poucos cômodos, que denota a presença de uma população de renda não elevada. Em outras áreas, há ocupação em lotes grandes, murados, o que denota uma ocupação por população com perfil socioeconômico emergente. Observam-se, também, áreas com loteamentos que, embora não aprovados, estão em fase de implementação, com lotes de aproximadamente 500m<sup>2</sup>, além de algumas pousadas de alto padrão. Por enquanto, não há condomínios fechados neste setor.

O setor Bonfim também conforma uma certa continuidade do tecido urbano do Centro, configurando um padrão socioespacial misto, onde, em alguns trechos e ruas, convivem, proximamente, tipologias habitacionais popular e padrões residenciais mais elevados. Nas áreas de moradias com mais baixo padrão socioeconômico, observa-se que algumas delas estão assentadas em áreas com visíveis sinais de fragilidade ambiental, bem como a existência de alguns loteamentos irregulares, na principal via de circulação entre a área central da cidade e o setor.

O setor Lapa, que, a leste, tem continuidade com o tecido urbano do Centro, conforma uma mescla social interessante, do ponto de vista da baixa segregação entre habitação mais popular, ou pobre mesmo, predominante, e nichos de classe média que, com isso, o qualifica urbanisticamente e aumenta a sua valorização. Na verdade, o Setor apresenta três perfis de uso e ocupação: mais próximo ao Centro, o uso predominante de comércio tradicional, com uma população de baixa renda; já nas proximidades do aeroporto, observa-se uma ocupação mais recente, constituída por condomínios fechados; e, ao longo da rodovia Pirenópolis-Anápolis (GO-431), uma ocupação residencial por população de baixa renda.

Mesmo com as limitações nas fontes de informação, esse mercado foi analisado a partir de dados obtidos por meio de questionários e levantamentos feitos junto a dois importantes agentes: os corretores de imóveis e o setor de licenciamento de projetos e obras da Prefeitura Municipal. Com eles construiu-se um sistema de indicadores do dinamismo do mercado imobiliário de Pirenópolis, constituído por cinco indicadores e dez variáveis, como abaixo descrito.

#### Indicador 1- preços imobiliários para o submercado de compra e venda

- preço médio de venda dos imóveis residenciais
- preço médio de venda dos imóveis comerciais

#### Indicador 2- preços imobiliários para o submercado de locação

- preço médio da locação mensal dos imóveis residenciais
- preço médio da locação mensal dos imóveis comerciais

#### Indicador 3- valorização imobiliária nos últimos 5 anos

- evolução dos preços médios dos imóveis residenciais locados e transacionados, por tipo e tamanho, e suas respectivas valorizações
- evolução dos preços médios dos imóveis comerciais locados e transacionados, por tipo e tamanho, e suas respectivas valorizações

#### Indicador 4 – novas edificações na área urbana, 2009-2011

- número de alvarás de construção (deferidos e indeferidos)
- número de habite-se (deferidos e indeferidos)

#### Indicador 5 – regularização de edificações e alterações fundiárias, 2009-2011

- número de alvarás de regularização (deferidos e indeferidos)
- número de remembramentos deferidos e indeferidos
- número de desmembramentos (deferidos e indeferidos)

Apesar do seu caráter expedito, esse procedimento não invalida o objetivo da análise, qual seja a de, a partir da intensidade, da localização/direcionamento e da temporalidade das transações imobiliárias, identificar tendências no processo de expansão urbana de Pirenópolis.

Não obstante o seu expressivo crescimento espacial, Pirenópolis tem, no seu setor Centro (Centro Histórico e Centro Novo), a sua principal centralidade, o foco de sua vida econômica e social. O Centro Histórico concentra o patrimônio histórico-arquitetônico da cidade, sendo, assim, a área mais valorizada e atrativa aos turistas, o que, em cadeia, gerou a concentração do comércio voltado ao turismo (lojas de *souvenirs*, bares, restaurantes e pousadas).

Essa forte centralidade do setor Centro, como não poderia deixar de ser, se reflete nos preços imobiliários, tanto no mercado de venda como de locação. Embora todos os imóveis, em todos os setores, tenham se valorizado, o setor Centro teve o maior percentual, seguido pelo setor Carmo. Chama a atenção, no entanto, a valorização que vem ocorrendo no setor Lapa, particularmente em relação às atividades comerciais,

tanto para compra-venda como para locação, já que seus preços suplantam o setor Carmo.

Além disso, mais importante que os valores atuais são as valorizações que os imóveis vêm tendo ao longo dos anos, o que propicia uma visão mais clara do dinamismo do mercado imobiliário da cidade. Assim, no que se refere ao uso residencial, nos últimos 5 anos, as maiores valorizações imobiliárias ocorreram no segmento residencial de melhor padrão construtivo, principalmente nos setores Centro (101%) e Carmo (94%). Isso confirma a hipótese de estar havendo uma “elitização” dessas áreas, com a chegada de populações com renda mais alta em busca de residência secundária. Na esteira deste processo, no segmento comercial, a maior valorização ocorreu nos setores Centro (98%) e Carmo (86%).

No entanto, o indicativo mais relevante da dinâmica imobiliária refere-se à localização espacial dos investimentos nos submercados residencial e comercial. O quantitativo desses investimentos, em suas diversas destinações (novas edificações, ampliação de edificações existentes, parcelamento do solo, desmembramentos e remembramentos fundiários), dá uma ideia mais precisa de onde e para onde a cidade está se desenvolvendo.

Conforme informações disponibilizadas pela Prefeitura Municipal, referentes aos diversos procedimentos legais de controle público do direito de construir na área urbana, – a aprovação do projeto, o alvará de construção e o habite-se – no período de 2009 a 2011, em Pirenópolis, de um total de 176 solicitações, o setor Lapa teve o maior número de alvarás solicitados – 77, ou seja, 43,7%, sendo 55 deferidos e 22 indeferidos. Ressalte-se que, mesmo indeferidos, quaisquer que sejam as razões, a simples solicitação do alvará junto à administração local já indica a intenção de implantar um novo empreendimento imobiliário, visando a atender a uma (efetiva ou potencial) demanda detectada pelo mercado. A seguir, aparecem o setor Centro, com 53 solicitações (30,1%), sendo 28 deferidas e 25 indeferidas; o setor Bonfim, com 34 solicitações (19,3%) e o setor Carmo, com 12 solicitações (6,8%).

Posteriormente à fase da intenção de construir (indicada pelas solicitações de alvarás de construção), há o instrumento do habite-se, ou seja, a ação que comprova a efetiva realização do empreendimento. Nesse sentido, conforme os dados da Prefeitura Municipal, no período 2009 a 2011, foram feitas 41 solicitações, sendo a maior concentração na Lapa, com 24 (58,5%), seguida do Centro, com 12 (29,2%), Bonfim, com 4 (9,7%) e Carmo, com 1 solicitação (2,6%).

Esses dados, tanto os de alvará de construção como os de habite-se, reforçam a tendência apontada pelas informações dos agentes do mercado imobiliário: o dinamismo econômico e imobiliário que vem ocorrendo no setor Lapa e que o está transformando numa primeira e importante subcentralidade urbana de Pirenópolis.

A dinâmica do mercado imobiliário de Pirenópolis, acima analisada, proporcionou a indicação das grandes questões e diretrizes espaciais para o zoneamento de uso e ocupação do solo do Plano Diretor. Essas diretrizes implicam, em alguns casos, em estímulos às ações do mercado imobiliário, bem como na sua interrupção ou redirecionamento, naqueles casos em que essas ações possam comprometer a preservação do patrimônio cultural e ambiental da cidade e, por extensão, a sua economia urbana. De forma resumida, as questões colocadas são descritas a seguir.

*a) cidade compacta ou dispersa?*

Hoje, observa-se uma tendência crescente de considerar prioritariamente o papel que os custos de implantação, operação e manutenção das infraestruturas urbanas e econômicas – saneamento, transporte, tempo de deslocamento casa-trabalho, acessibilidade, etc – representam para as finanças públicas, familiares e pessoais. Como consequência, os custos da urbanização são cada vez mais considerados na elaboração dos planos diretores metropolitanos e municipais, de modo a, não só minimizá-los como, também, a criar novos padrões de convivência social (Mascaró et al, 1987).

A aprovação de novos loteamentos, num primeiro momento, essencialmente focada num futuro incremento da receita tributária municipal, muitas vezes, não passa de uma ilusão monetária, pois os custos sociais e financeiros dessa urbanização ultrapassam, em muito, aqueles estimados por meio de uma incompleta contabilidade que o fundamenta.

Outro argumento para justificar o controle da expansão urbana da cidade refere-se ao grande número de lotes vazios, como comprova levantamento feito pela Prefeitura Municipal. Em alguns condomínios e loteamentos, por exemplo, o percentual de lotes vazios chega a 50%. Isso sugere que não só estímulos devem ser dados à sua ocupação, como, também, restrições devem ser estabelecidas à criação de novos loteamentos, particularmente àqueles distantes da malha urbana atual.

*b) Uma nova subcentralidade urbana?*

Como mostra o indicador preços e valorização imobiliária, em Pirenópolis, está em processo de formação uma subcentralidade urbana no setor Lapa, constatada não só pela valorização imobiliária no Setor, como pelo número de novas edificações licenciadas. Isso, de início, sugere uma concepção de adensamento neste trecho, visando atingir ao objetivo de uma Pirenópolis mais compacta e menos esparsa.

A articulação do setor Lapa com o setor Centro exigirá uma consideração especial no Plano Diretor, em termos de instalação de equipamentos socioculturais, circulação, desenho urbano e paisagismo, particularmente ao longo e no entorno do eixo urbano que os une. Isso coloca uma questão, crucial para uma cidade do porte de Pirenópolis: promover a complementação funcional e urbanística dos dois setores ou promover a criação de uma nova centralidade que venha a competir com (e eventualmente esvaziar) o Centro Histórico?

*c) parcelamentos periféricos ou revitalização urbana?*

Uma questão que já se mostra visível em Pirenópolis refere-se ao padrão de sua expansão urbana. Fora dos quatro setores da cidade, já se observa a presença, ainda que de forma incipiente, de inúmeros projetos de loteamentos, isolados do tecido urbano, a maioria aguardando a definição do Plano Diretor. A questão crucial está centrada na definição da imagem que se quer dar a Pirenópolis: uma cidade compacta, historicamente aberta a todos, ou uma colcha de parcelamentos socioespacialmente distintos, desarticulados entre si e da malha urbana existente?

Por tudo isso, cabe considerar a criação de incentivos à revitalização do atual patrimônio imobiliário construído e já reconhecido pela comunidade, o que de certo modo ajudaria a democratizar a cidade e se contrapor ao processo de gentrificação que está em curso no Centro Histórico.

*d) os riscos à preservação da paisagem natural*

A questão do padrão da expansão urbana do município não se esgota na discussão dos custos de infraestrutura e na articulação urbanística dos diferentes setores urbanos. Questões ambientais e paisagísticas também estão envolvidas.

Além da uma paisagem natural de grande relevância para a geração do turismo, estudos ambientais mostram que o meio ambiente de Pirenópolis apresenta inúmeras fragilidades, o que coloca o controle da expansão urbana como uma questão relevante na elaboração do Plano Diretor.

Todas essas questões apontam para o papel central que o controle da expansão urbana assume no cenário futuro do desenvolvimento de Pirenópolis.

### **3. Estratégia de controle da expansão urbana**

Como estratégia para o controle da expansão urbana de Pirenópolis, definiu-se a criação de uma Zona de Expansão Urbana de Ocupação Controlada (ZEUOC), fundada em alguns aspectos observados na análise presente e tendencial da ocupação do solo urbano da cidade: localização de loteamentos com projetos aprovados e outros irregularmente implantados; valores paisagísticos e ambientais; incipiente processo de “guetificação” de certas áreas da cidade; indefinição em relação às contrapartidas privadas visando cobrir os custos de infraestrutura, dentre outros.

A ZEUOC é uma versão reformulada do velho instrumento do banco de terras, no caso, sem o instituto da propriedade pública do solo. Sem desapropriar as terras, todas de propriedade privada e definidas pelo Plano Diretor atual como de uso rural, a partir dos aspectos acima citados, delimitou-se uma área em local tendencialmente sujeito às pressões do mercado imobiliário para uso urbano, inclusive já com alguns parcelamentos projetados ou irregularmente implantados.

Nessa área, periférica à malha urbana consolidada, haveria restrições de ordem temporal e espacial à sua ocupação, de modo a atender, sobretudo, aos interesses da administração pública do município, em sua missão de organizar, de forma justa e eficiente, a estruturação de seu território.

Para isso, contrariamente ao que ocorre na maioria das cidades, onde o padrão vigente da expansão urbana é o da pulverização dos parcelamentos, com (e n)a ZEUC, os parcelamentos privados estão bloqueados até que seja elaborado, em prazo definido pelo Plano Diretor, um plano urbanístico básico para a área que, de responsabilidade da administração municipal, garanta as virtudes de um bom projeto de urbanismo. Só então, cada projeto de parcelamento poderá ser encaminhado para análise e aprovação do poder público local.

Por bom projeto de urbanismo, entende-se aquele que atinja objetivos consagrados na teoria e na prática urbanísticas atuais: inclusão social; multifuncionalidade e mesclagem social; articulação com a estrutura urbana existente; qualidade urbano-ambiental; e justa repartição de custos e benefícios decorrentes da implantação dos empreendimentos. Mais especificamente:

- garantir que os ganhos imobiliários decorrentes de futuras valorizações da terra, quando de sua conversão de rural para urbana, não sejam apropriados privadamente e sim, pela comunidade, via setor público;
- buscar eficiência na gestão, deixando ao poder público a missão de elaborar o plano urbanístico da ZEUC e, ao setor privado, a construção e venda das edificações; aquele, livre de manobras especulativas e ajustado ao *timing* e objetivos do crescimento urbano; este, fazendo o que pode fazer com mais eficiência e rapidez, de acordo com parâmetros urbanísticos definidos pelo plano urbanístico básico;
- promover inclusão social, por meio da transferência, sem ônus à municipalidade, áreas fundiárias, preferencialmente na própria ZEUC ou, em casos específicos, em outras zonas da cidade, as quais deverão ter destinação vinculada à habitação para baixa renda e/ou equipamentos sociais urbanos.

Em termos operativos, o plano urbanístico básico da ZEUC deve contemplar os seguintes componentes:

- microzonas e uma estrutura de microparcelamento do solo que defina a ocupação da ZEUC pelos diversos segmentos socioeconômicos da população, ocupação esta induzida por normas urbanísticas e edilícias (tamanho mínimo do lote, índice de ocupação, taxa de impermeabilização etc); para isso, como ponto de partida, pode-se definir que as áreas ambientalmente mais vulneráveis sejam ocupadas pelos segmentos de maior

renda da população, pois eles têm melhores condições de assumir os encargos necessários à sua preservação/recuperação;

- malha viária estruturante da ocupação futura;
- as contrapartidas que cabem aos interessados na ocupação das diversas microzonas, tais como:
  - i) o ônus (parcial ou total) de implantação das infraestruturas “especiais” (drenagem, obras de proteção de encostas, construção de taludes, etc);
  - ii) a transferência, sem ônus à municipalidade, de áreas fundiárias na própria ZEUC ou em outras zonas da cidade, que deverão ter destinação vinculada à realização da função social da cidade, tais como a habitação de interesse social e equipamentos sociais urbanos;

O montante das áreas a serem transferidas à municipalidade será baseado em fatores objetivos a serem definidos pelo Plano, como, por exemplo: a proporcionalidade ao tamanho dos lotes definidos para cada microzona; distância da microzona à malha urbana (ou ao Centro Histórico) atual, por exemplo. Além disso, como medida cautelar, até a aprovação do Plano Urbanístico da ZEUC ficará vedado o licenciamento de novos empreendimentos nesta Zona.

#### 4. Participação comunitária e conflito de interesses

Desde o início da revisão do PDOT de Pirenópolis foi instituído por decreto municipal, o Grupo de Trabalho Especial (GTE) com o objetivo de acompanhar e subsidiar os trabalhos, em conjunto com a equipe técnica multidisciplinar coordenada e composta por professores da Universidade de Brasília. O GTE foi composto por diversos segmentos da comunidade: representantes de associações comunitárias, representantes do poder executivo municipal e poder legislativo e organizações não-governamentais.

Por outro lado, a metodologia proposta no plano de trabalho da revisão previa um conjunto de procedimentos, destacando-se a leitura da cidade como resultado da síntese entre a leitura técnica e a leitura comunitária, previamente realizadas. A leitura técnica foi realizada por meio de estudos dos diversos temas analisados por especialistas (professores da UnB que formaram a equipe técnica) e discutidas, por tema, no âmbito do GTE. Buscando implementar a concepção de gestão e planejamento democráticos sugerida pelo Estatuto das Cidades e pelo Ministério das Cidades<sup>1</sup>, foram adotados procedimentos de leitura comunitária envolvendo rodadas de audiências públicas regionalizadas em quatro bairros da Sede Urbana do Município – Bairros do Carmo, Bonfim, Lapa e Centro -, bem como nos chamados povoados da zona rural,

---

<sup>1</sup> A Campanha Nacional pela Elaboração de Planos Diretores Participativos foi desenvolvida por iniciativa do Ministério das Cidades no período de 2003 a 2006. O balanço de seus resultados pode ser encontrado em Santos, O. A., Montandon, D. (Orgs.), 2011.

agrupados, também de forma regionalizada, de maneira a cobrir todo o extenso território municipal<sup>2</sup>.

O planejamento e execução desse procedimento metodológico foi debatido e elaborado em conjunto com o GTE e, posteriormente, com o Prefeito e a maioria dos secretários municipais, no intuito de envolver a gestão municipal na implementação de um processo participativo de leitura comunitária. Em seguida a essas rodadas de leitura técnica e comunitária e sua sistematização, iniciou-se um ciclo de análises e proposições em inúmeras reuniões com o GTE, que depois se desdobrariam em sucessivas versões do Projeto de Lei que, finalmente, resultariam em uma minuta de PL com anexos, a ser submetida à nova rodada de audiência pública, efetivamente ocorrida em setembro de 2014, após dois anos e meio de iniciado o processo.

Esta reflexão pretende contribuir para uma dimensão que entendemos relevante do debate contemporâneo da dinâmica imobiliária e expansão urbana em cidades de interesse turístico, que se refere ao **processo de participação comunitária e conflitos de interesses na elaboração de planos diretores**. Nesse sentido, cabe pontuar algumas caracterizações e conceituações preliminares quanto aos atores e interesses envolvidos na dinâmica da arena<sup>3</sup> constituída.

Há referências fundadas em pesquisas<sup>4</sup> de caracterização de atores envolvidos na constituição de arenas no campo da política urbana e habitacional que, grosso modo, estabelece quatro atores ou posições em debate e/ou embate na disputa de interesses desta área de política setorial: i) movimentos sociais compostos por lideranças e/ou chamados beneficiários de políticas ou programas; ii) o Estado, com suas prefeituras e/ou órgãos públicos; iii) os capitais, como proprietários fundiários, empreendedores, construtoras, bancos, etc.; e iv) os técnicos, como arquitetos, engenheiros, advogados, dentre outros. Kapp (2014) sugere que tais atores ou posições são representados por homens e mulheres de carne e osso, que tem nome, endereço, boa índole, solidariedade, inteligência e muitas vezes amizades uns pelos outros, independente da posição a que pertencem ou que representam. Mas, no processo de elaboração ou execução de um plano, programa ou projeto, essas pessoas operam a partir de suas posições sociais e interesses, com a perspectiva de que essas posições lhes permitem e com as exigências e pressões - internas e, sobretudo, externas - que ali sofrem.

Assim, no posicionamento desses atores, a leitura crítica a respeito do movimento de aproximações e afastamentos entre si, se refere a estruturas e dinâmicas de uma

---

<sup>2</sup> O município de Pirenópolis, conhecido pelo seu Centro Histórico de significativo conjunto arquitetônico, urbanístico e paisagístico e por seus atrativos turísticos ambientais como cachoeiras e trilhas, possui e área territorial de 2.205 km<sup>2</sup>, dos quais a sua sede urbana representa menos de 10% do território municipal.

<sup>3</sup> Usamos o conceito de arena de forma metafórica, no sentido de ressaltar a existência de espaços conflituos estatais, públicos, societários ou, mais frequentemente, espaços de interconexão entre as estas esferas, nos quais proposições, atores e grupos de interesse disputam a primazia de suas posições. O conceito de arena também se refere à noção de espaço conflituoso e, por vezes, de pactuação, mas a ênfase recai sobre o papel dos atores e dos espaços decisórios em processos que levam à construção e definição de proposições de política urbana e territorial. O conceito remete às noções de processo, de transformação constante e de demarcação difusa de participantes e de fronteiras entre interesses diversos de agentes da sociedade e entre setores de política pública.

<sup>4</sup> Remetemo-nos aqui ao trabalho de Kapp (2014) analisando a arena formada por atores e posições relacionadas à assistência técnica e empreendimentos urbanos e habitacionais.

sociedade; não se reporta, portanto, ao caráter das pessoas individuais que eventualmente assumem estes papéis. Ou seja, embora não seja fácil abstrair de impressões, subjetividades e empatias que nos afetam pessoalmente, trata-se de um exercício de “**despersonalização**”. Com respeito aos recursos e às posições sociais, a autora propõe que o lugar social não depende simplesmente, ou exclusivamente, de recursos econômicos. Há outros tipos de recursos decisivos que incidem no lugar e na posição social, repercutindo nos interesses e na capacidade de sua disputa: são recursos que podem ser, genericamente, chamados de culturais e políticos. Os primeiros estão relacionados ao conhecimento, desde formação escolar até regras de etiqueta, jeito de pensar e conversar, organizar e planejar a própria vida. Os segundos envolvem a rede de relações pessoais a que se tem acesso e pela qual se consegue acionar recursos econômicos e culturais de outras pessoas. Nessa perspectiva, a posição que um indivíduo ocupa na sociedade, inclusive de classe, depende da totalidade desses recursos e não somente do dinheiro, sendo o acesso a estes recursos tão ou mais dependentes do lugar social em que uma pessoa nasce do que de seu mérito ou esforço pessoal.

No caso em pauta, há uma tipologia diversificada de perfis de atores envolvidos no debate ao longo do processo de revisão do PDOT de Pirenópolis, mas para efeito de sistematização e de tornar a análise mais impessoal e relativamente isenta de empatias por parte dos autores, podem ser identificados, de forma concentrada, um conjunto de oito atores, suas demandas e visões.

Ressalte-se três considerações preliminares. A primeira de que, por muitas vezes, há superposição de vários perfis nos mesmos atores. A segunda, de que os autores deste trabalho, na condição de membros da equipe técnica, se constituíram também em atores protagonistas, evidentemente; mas, vale ressaltar, nenhum possui propriedade ou segunda moradia na cidade. A terceira, uma vez que ficou relativamente suspensa a definição de áreas para novos empreendimentos imobiliários, turísticos e econômicos na cidade, bem como os seus parâmetros urbanísticos, desde o início dos trabalhos tanto a equipe técnica quanto o GTE, sofreram pressões sistemáticas de interesses de empreendedores locais e externos.

São os seguintes atores considerados:

- a) Morador, alguns com formação técnica ou profissional relacionada à dinâmica imobiliária;
- b) Profissional, atuante no mercado imobiliário, seja como técnico ou empreendedor ou corretor imobiliário;
- c) Produtor imobiliário (capital fundiário + loteador) morador da cidade;
- d) Empreendedor imobiliário não morador;
- e) Proprietários da segunda moradia urbana (lideranças críticas na Audiência Pública);
- f) Proprietários rurais;
- g) Militantes comunitários de causa ambiental ou patrimonial;

h) Políticos, vereadores ou representantes da Prefeitura.

Na composição do GTE, houve presença razoavelmente constante de todos estes atores, excetuando empreendedor imobiliário não morador e moradores de segunda moradia urbana, até porque as reuniões do GTE ocorreram, sistematicamente, no meio da semana, e os moradores de segunda moradia normalmente passam a semana em Brasília ou Goiânia, ficando geralmente os finais de semana em Pirenópolis. Destaca-se que Empreendedores imobiliários não moradores compareceram em várias reuniões conjuntas do GTE com a equipe técnica, solicitando participação para apresentar e justificar seus projetos de empreendimentos, na expectativa de incidir nos parâmetros a serem adotados no PDOT de modo a viabilizar seus interesses. Visando a preservar a isenção técnica, o caráter público e republicano da condução do trabalho, tal participação foi sempre negada. Esses mesmos atores, também procuraram a equipe técnica para apresentar e justificar suas demandas, sendo sistematicamente orientados a encaminhá-las oficialmente à prefeitura, pelo mesmo argumento acima exposto. Os moradores de segunda moradia se fizeram presentes e criticamente atuantes, diga-se de passagem, basicamente em audiências públicas.

Com respeito às audiências públicas, cabem observações quanto a sua distinção na sede urbana e nos povoados. Nos povoados, estas foram marcadas por críticas e reclamações daquelas comunidades quanto ao seu abandono e ausência de serviços públicos, especialmente transporte (são muito dependentes deste para acessar a sede urbana e serviços públicos e privados básicos, como bancos e posto de serviços de abastecimento de água. E uma postura generalizada de descrédito quanto a qualquer possibilidade de melhoria de sua qualidade de vida, advinda da revisão do PDOT. Na sede urbana, como era de se esperar, a mobilização e os debates mais contundentes se deram nas Audiências do Centro Histórico. Foi possível detectar dois tipos de posicionamentos críticos, tanto na audiência de diagnóstico quanto na de proposta da minuta do Projeto de Lei, tendo como origem moradores de segunda moradia e moradores locais, muitos deles identificados com a oposição política ao prefeito. Alguns destes moradores eram claramente identificados como ligados à gestão anterior<sup>5</sup> e à própria condução de processos anteriores de revisão do PDOT, que não foram adiante. Isto não significa dizer da inexistência de críticas por parte de moradores presentes, mas o tom e a direção da crítica eram distintos; enquanto os moradores identificados politicamente com a oposição local buscavam mais desqualificar o Plano proposto como uma ameaça à preservação e ao desenvolvimento da cidade, os moradores críticos apontavam propositivamente a necessidade de aprofundamento, revisão e adequação de conteúdos do Plano. Os empreendedores locais, na sua maioria com projetos de pousadas e empreendimentos ligados ao turismo, tiveram presença constante tanto nas audiências na sede urbana quanto na Oficina de Capacitação para implementação do PDOT, voltada a técnicos e lideranças da comunidade. Estes sempre buscaram

---

<sup>5</sup> Cabe registrar que houve eleição municipal ao longo do processo de revisão do PDOT, na qual o prefeito anterior disputou a eleição, sendo reeleito o prefeito atual. Um dos membros do GTE que era vereador não se recandidatou, e dois outros membros se candidataram a vereador, sendo que um deles foi eleito assumindo papel de destaque como presidente da Câmara Legislativa.

oportunidades de intervir nos debates na perspectiva da necessidade de viabilização urbanística de seus empreendimentos com a justificativa de investimentos financeiros já comprometidos e com potencial de geração de empregos para o desenvolvimento econômico da cidade.

No tocante aos interesses e pactuações nos debates no âmbito dos membros representantes da sociedade e governo no GTE, durante o processo de elaboração da estrutura e conteúdos fundamentais do plano diretor, os pontos de maior densidade polêmica se fixaram em dimensões estruturais do ponto de vista da dinâmica imobiliária. Sinteticamente, podemos concentrar os pontos polêmicos em quatro temas:

1. Definição do perímetro urbano;
2. Macrozoneamento e parâmetros urbanísticos;
3. A expansão urbana, sua dimensão e as direções e vetores territoriais de crescimento da cidade;e
4. A defesa do Centro Histórico como a “galinha dos ovos de ouro” da economia local.

Cabe destacar que um aspecto,para a equipe técnica de fundamental relevância para a implementação do PDOT,era a promoção da capacidade de gestão urbana no Município, a qual,sempre foi condição básica para a aplicação dos instrumentos do Estatuto da Cidade. Esse tema não foi, entretanto, alvo de maiores polemicas, diante da centralidade dos quatro temas acima elencados.

Com respeito aos três primeiros temas polêmicos,cabe destacar,primeiro, o fato de que desde a primeira proposta de novo perímetro urbano, de macrozoneamento e seus respectivos parâmetros urbanísticos, ela teve fundamento em estudos técnicos como a Carta Geotécnica<sup>6</sup>, levantamentos e pesquisas de uso do solo e dinâmica do mercado imobiliário<sup>7</sup>.Estas definições foram objeto de inúmeras versões de mapas com readequações, geralmente de expansão do perímetro e especialmente de **ampliação da área urbanizável** do território municipal, que se materializou na polêmica proposta da ZEUOC- Zona de Expansão Urbana de Ocupação Controlada<sup>8</sup>. Segundo, no GTE, vários de seus membros defenderam alterações em sucessivas versões no zoneamento e parâmetros urbanísticos em consonância com projetos e interesses imobiliários e fundiários diversos. Posteriormente, o chefe do executivo e o chefe do legislativo também apresentaram ponderações e recomendações ao GTE e à equipe técnica quanto àquelas definições, inclusive argumentando a viabilidade de sua aprovação na Câmara Legislativa.

---

<sup>6</sup> A Carta Geotécnica foi elaborada por especialista através de metodologia desenvolvida no Instituto de Geologia da UnB a partir de análise topográfica e geomorfológica dos sítios físicos naturais do município, estabelecendo áreas de maior e menor propensão à ocupação por atividades e adensamento populacional.

<sup>7</sup> Foram realizados levantamentos de atualização do uso do solo in loco, projetos de parcelamento apresentados à prefeitura nos últimos anos e pesquisa da dinâmica de valorização imobiliária dos diversos bairros junto aos principais corretores imobiliários da cidade.

<sup>8</sup> A proposta da Zona Urbana de Ocupação Controlada, posteriormente renomeada de Zona de Expansão Urbana de Ocupação Controlada, prevê uma dinâmica progressiva, compensatória e controlada, orientada por meio de um Plano Urbanístico Básico de Ocupação orientando sua estrutura viária e de parcelamento do solo, a ser executado após a aprovação do PDOT.

Em suma, o processo segue em andamento, com o projeto de lei tendo sido submetido à uma audiência pública municipal, na qual recebeu críticas e recomendações quanto a necessidade de novos ajustes e novas audiências de debate público. Ao final, cabem duas considerações. A primeira, de que a experiência do acompanhamento permanente do trabalho de elaboração técnica e política pelo GTE, com sua pluralidade de interesses, foi rica e motivadora. Esse grupo, por mais diversificado que seja, não é representado por absolutamente todos os grupos e interesses sociais, políticos e econômicos da cidade, o que de resto seria muito difícil. Entretanto, a dinâmica de debates, embates, composições e antagonismos, contradições e consensos, fez com que o trabalho estivesse em constante tensão e movimento. E evitou-se que se limitasse a processos estanques de leitura comunitária e leitura técnica e debate de proposições entre equipe técnica e comunidade em seus diversos grupos e interesses limitados às audiências públicas. Em boa medida, a experiência do GTE na revisão do PDOT de Pirenópolis, mesmo inconclusa, e com todas as limitações do processo e idiosincrasias dos atores e posições (incluindo as nossas, como atores protagonistas), demonstra como a presença de interesses, antagonismos, contradições e composições formam uma arena expressiva de atores da cidade e seu território. Essa experiência atualiza, empiricamente, a noção proposta por Kapp(2014) de que no processo de elaboração ou execução do plano, esses atores operam a partir de suas posições sociais e interesses, com a perspectiva que essas posições lhes permitem e com as exigências e pressões - internas e, sobretudo, externas - a que são submetidos.

### Referências Bibliográficas

IBGE (2010). *Censo Demográfico*. Brasília: Governo Federal.

KAPP, S. (2014). Experiências em Assistência Técnica e suas questões in *Assistência Técnica e Direito à Cidade*. Rio de Janeiro: Federação Nacional dos Arquitetos e Urbanistas.

MASCARÓ, J. L. *et al* (1987). *Desenho Urbano e Custos de Urbanização*. Brasília: Ministério da Habitação, Urbanismo e Meio Ambiente.

SANTORO, P. F. (2011). O desafio de planejar e produzir expansão urbana com qualidade - A Experiência Colombiana dos Planos Parciais em Bogotá, Colômbia in *Revista de Estudos Urbanos e Regionais*, vol. 13.

SANTOS Jr. O. A. dos, e Montandon, D.(2011). *Os planos diretores pós-estatuto da cidade: balanço crítico e perspectivas*. Rio de Janeiro: Letra Capital-Observatório das Cidades/IPPUR-UFRJ.