

ESTUDO DE CASO:
PLANO DIRETOR DE APARECIDA DE GOIÂNIA

Pesquisadores: Dalva Maria Borges de Lima Dias de Souza
Najla Franco Frattari

Goiânia
Junho de 2009

ESTUDO DE CASO:
PLANO DIRETOR DE APARECIDA DE GOIÂNIA

Nome dos pesquisadores:

Dalva Maria Borges de Lima Dias de Souza – dalvasouza@gmail.com , tel. (062) 9973-6650

Najla Franco Frattari – najlafrattari@gmail.com, tel. (062) 3247-0841 / (062) 8422-6258

Município: Aparecida de Goiânia

Número da lei: lei complementar nº. 004

Data da aprovação do Plano Diretor: 20 de janeiro de 2002.

Estado: Goiás

Goiânia

2009

Introdução

Este estudo busca descrever e analisar de forma mais aprofundada o processo de elaboração do Plano Diretor de Aparecida de Goiânia, tendo como foco principal a participação dos atores, seus interesses e posicionamentos, assim como permitir uma avaliação da implementação do Plano Diretor aprovado no município.

Após a elaboração do relatório acerca do PD de Aparecida de Goiânia busca-se nesse momento verificar de que forma aquele conjunto de leis que compõem o plano vêm orientando e conduzindo as ações que dizem respeito à política urbana neste município.

1. Do Processo de Elaboração/Aprovação

Aparecida de Goiânia possui área de 288 Km² e fica localizada à sudeste da capital do Estado de Goiás, na região metropolitana. É hoje a segunda maior aglomeração urbana do estado. O município foi marcado por intenso processo de ocupação e parcelamento desordenado do solo, no início da década de 70, por influência de uma maior rigorosidade da política urbanística de Goiânia. Refém da especulação imobiliária, a cidade entrou no século XXI com 336.000 habitantes, 158.000 lotes vagos (68% do total de lotes), grande número de vazios urbanos e sérios problemas sociais, ambientais, econômicos e de gestão.

Em 1998, por iniciativa da prefeitura e com o objetivo de promover o ordenamento urbano, foi firmado um convênio entre a ARCA – Associação para Recuperação e Conservação do Ambiente (ONG que atua nas áreas de planejamento urbano e ambiental no Estado de Goiás), a UCG – Universidade Católica de Goiás e a Prefeitura Municipal de Aparecida de Goiânia. O objetivo dessa parceria foi a realização das oficinas de planejamento, previstas no curso de especialização em Planejamento Urbano e Ambiental, ministrado pelas instituições conveniadas. Através das oficinas seriam realizados:

- a capacitação profissional do quadro técnico da prefeitura (a capacitação se restringiu ao quadro técnico);
- realização do diagnóstico municipal e
- a elaboração das diretrizes para o desenvolvimento sustentável do município, bases para elaboração do Plano Diretor.

Em 2000 um novo convênio da prefeitura com a ARCA possibilitou a elaboração das minutas de lei, que mais tarde se constituíram no Plano Diretor do Município. Durante todo o processo foram realizadas inúmeras Audiências Públicas em algumas regiões da cidade e na Câmara Municipal.

Descrição da Experiência:

A primeira etapa do processo de elaboração do Plano Diretor de Aparecida de Goiânia consistiu na elaboração de um diagnóstico preliminar. Tal diagnóstico foi elaborado por uma equipe de técnicos da prefeitura, que participava das Oficinas de Planejamento do Curso de Especialização em Planejamento Urbano e Ambiental, coordenado pela ARCA sob a chancela da UCG – Universidade Católica de Goiás. Esta equipe, com a orientação de professores e profissionais contratados trabalhou durante dois semestres nos levantamentos dos dados necessários para formatação da primeira versão do diagnóstico e elaboração das diretrizes para o desenvolvimento local. Para obter as informações necessárias a equipe recorreu aos diversos órgãos municipais, órgãos estaduais, IBGE, segmentos organizados da sociedade e realizou inúmeras visitas de campo. Após a fase de levantamentos, iniciou-se o trabalho de sistematização dos dados. Por temática, preparação dos mapas e gráficos para apresentação e discussão em audiências públicas com a comunidade.

Para possibilitar a participação de todos no processo, a cidade foi dividida em 07 regiões denominadas de sub-centros (Regiões Administrativas), sendo eles:

- centro histórico;
- Cidade Livre;
- Independência Mansões;
- Garavelo;
- Vila Brasília;
- Santa Luzia e
- centro geográfico da cidade.

As regiões foram definidas por tipologia de acordo com as características de uso, ocupação, localização e infra-estrutura. A mobilização comunitária foi realizada através de ofícios expedidos pela prefeitura aos diversos segmentos organizados de cada região. Na ocasião, a equipe responsável pela mobilização contou com a parceria e colaboração do CAMAP - Conselho das Associações de Moradores de Aparecida de Goiânia, que congregava 167 associações de moradores. Além das Associações de Moradores estiveram envolvidos nesse processo também o Setor Imobiliário, a Secretaria da Indústria e Comércio e demais órgãos do Executivo Municipal.

A metodologia de condução dos trabalhos nas Audiências Públicas obedeceu as seguintes etapas:

- a) apresentação do Diagnóstico Preliminar;
- b) divisão dos participantes em grupos de trabalho por tema de interesse (mobilidade, infra-estrutura, meio ambiente, uso do solo, expansão urbana, aspecto econômico, geração de emprego e renda, aspecto institucional, moradia, entre outros);
- c) discussão e verificação dos dados apresentados;
- d) formulação de soluções e propostas;
- e) apresentação do resultado do trabalho.

Cada grupo contou com o apoio de um técnico que atuou como facilitador para solução dos conflitos, organização e orientação das discussões, assegurando a participação dos presentes da forma mais democrática possível. Nas audiências públicas aconteceram várias situações de conflitos. Um tema que gerou bastante conflito e controvérsia durante o processo de elaboração e discussão do plano foi a limitação e regressão do perímetro urbano.

Após a realização das audiências públicas, discussão dos problemas e apresentação das propostas e soluções, os dados passaram novamente por uma sistematização e subsidiaram a equipe técnica na elaboração das Diretrizes para o Desenvolvimento Sustentável do Município.

Concluída essa etapa do trabalho a prefeitura firmou convênio com a ARCA – Associação para Recuperação e Conservação do Ambiente, para a realização do trabalho de formatação da legislação que viria a se constituir no Plano Diretor. Após a formatação das minutas de lei, iniciaram-se novamente as Audiências Públicas, seguindo a mesma metodologia da etapa anterior.

Nessa fase foram realizadas mais de 60 reuniões na cidade principalmente nas escolas. Várias contribuições da comunidade foram incorporadas ao documento final. Uma delas foi a criação do Parque Municipal da Serra das Areias. Concluído o processo de discussão com a comunidade, seguiu-se a fase de divulgação.

Cópias do documento final foram entregues para a Câmara Municipal, para a Prefeitura, e a cada uma das 7 Regiões Administrativas do município. Seguiram-se a partir daí, inúmeras reuniões com segmentos organizados da comunidade para divulgação do documento final que estava em fase de apreciação pelo legislativo municipal. Por fim, antes do processo de votação

pela Câmara Municipal, o Plano ficou exposto por vários dias num *stand* montado em praça pública para conhecimento da comunidade.

Na Câmara Municipal os vereadores apresentaram emendas que foram acatadas sem maiores problemas pelo executivo. Neste contexto, houve pressão dos vereadores para excluir as igrejas das regras estabelecidas pela avaliação de Impacto de Vizinhança e pela inclusão de determinadas regiões da Cidade em Áreas Prioritárias de Investimento. O processo político de negociação do conteúdo aprovado na Câmara Municipal transcorreu sem grandes conflitos. A pressão da sociedade junto aos vereadores se exerceu exclusivamente a partir da sua mobilização pelas igrejas sobre a questão do Impacto de Vizinhança. Assim, após a aprovação pela Câmara não ocorreram vetos do projeto aprovado.

Como resultado desse processo, o Plano Diretor de Aparecida de Goiânia foi aprovado, com apenas duas emendas, em dezembro de 2001 e promulgado pelo Prefeito em 30 de Janeiro de 2002.

2. Do Processo de Implementação

2.1. Leis Complementares e Regulamentações

São as seguintes leis que compõem os instrumentos de planejamento de Aparecida de Goiânia:

- Lei Complementar nº 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”;
- Lei Municipal nº 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”;
- Lei Municipal nº 2.246, de 30 de Janeiro de 2002 – “Dispõe sobre a Política de Ordenamento para o Crescimento e Desenvolvimento estratégico (POCDE) do Município de Aparecida de Goiânia”;
- 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”;
- 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”;
- Lei Municipal nº 2.249, de 30 de Janeiro de 2002 – “Dispõe sobre a delimitação do Perímetro Urbano”;
- 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”;

- Lei Complementar nº 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”;
- Lei Municipal no. 2.707 de 18 de dezembro de 2007 – Institui as Áreas Especiais de Interesse Social (AEIS); estabelece normas para regularização fundiária; cria o Plano Habitacional de Interesse Social;

2.2. Sistema de Gestão e Planejamento

No que diz respeito aos espaços e mecanismos de participação estabelecidos pelo Plano Diretor de Aparecida de Goiânia foram criados, até o momento, o Conselho da Cidade que teve posse em junho de 2009 e também o Conselho de Habitação. Este último, no entanto, tem sua representação majoritariamente do executivo. No que diz respeito à sociedade civil, conta com apenas um representante do movimento popular e um do setor empresarial. É composto por um titular e um suplente de cada um desses setores:

- a) executivo municipal (Secretaria Extraordinária para Assuntos Habitacionais; Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Aparecida; Secretaria de Infra-Estrutura); Secretaria de Ação Social;
- b) Poder Legislativo;
- c) Representante do Setor Empresarial;
- d) Representante do Movimento Popular.

O COMDAS (Conselho Municipal de Desenvolvimento Ambiental Sustentável) cujas atribuições principais são: auxiliar a administração pública municipal na elaboração, formulação, atualização, revisão e implementação das diretrizes e dos instrumentos de planejamento para o desenvolvimento ambiental sustentável do Município e aplicação dos recursos do Fundo Municipal de Desenvolvimento Ambiental Sustentável - FUMDAS, em todo o território do Município, não tem se reunido ultimamente. É composto pelos seguintes membros:

- I - representantes do Poder Executivo:

- a) O Responsável do órgão municipal público competente pelo Planejamento Municipal Sustentável;
 - b) Titular da Secretaria de Meio Ambiente;
 - c) Titular da Secretaria de Infra-Estrutura;
 - d) Titular da Secretaria Executiva;
- II -** representantes do Poder Público:
- a) 1 (hum) representante do órgão estadual competente pelo Planejamento;
 - b) 1 (hum) representante da Câmara Municipal de Aparecida de Goiânia;
- III -** representantes da Comunidade:
- a) 2 (dois) representantes das associações de Moradores;
 - b) 1 (hum) representante de organizações não governamentais, ambientalista, que atue no município;
 - c) 2 (dois) representantes de organizações religiosas;
 - d) 1 (hum) representante da área de Comércio e Indústria de Aparecida de Goiânia;
 - e) 1 (hum) representante do segmento imobiliário que atue no município.

O Decreto nº 163, de 3 de junho de 2009, dispôs sobre a nomeação dos membros do COMDAS. Apenas um representante do Poder Público foi nomeado (Câmara Municipal de Aparecida de Goiânia). Entre os representantes da Comunidade não foi nomeado nenhum representante das associações de moradores. Os conselhos não têm em sua composição comitês técnicos setoriais. Não foi possível saber os temas objetos de discussão nestes conselhos já que as reuniões não estão sendo realizadas.

A LDO, a LOA e o Plano Plurianual elaborados pelo executivo após a aprovação do Plano não incorporam as determinações do Plano. Embora, o Plano Diretor seja uma referência no município, sendo sempre citado pelos gestores e organizações da sociedade civil, não chega a orientar as práticas urbanas.

Quanto ao Sistema de Gestão pode-se destacar a criação do IPPUA (Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Aparecida de Goiânia). O IPPUA foi criado com o objetivo de

garantir apoio técnico na implementação dos instrumentos previstos no Plano Diretor. A proposta é que o IPPUA seja um organismo independente, desligado das ações diretas de implementação, atuando na concepção de políticas públicas, projetos e novos instrumentos que possibilitem a solução dos problemas e conflitos urbanos. O IPPUA tem também como função, assessorar os órgãos da administração pública na regulamentação dos instrumentos urbanísticos do Plano Diretor.

Até o momento não foram implantadas formas de monitoramento das ações no território municipal e não há previsão de construção de instrumentos que viabilizem ações nesse sentido.

2.3. A Relação entre o Plano Diretor e os Investimentos em Habitação de Interesse Social, como Foco nos investimentos do PAC e no FNHIS.

O Plano Diretor não previa as ZEIS porque seus formuladores consideravam que a criação de zonas ou áreas de interesse social poderia criar espaços segregados destinados à população pobre e que como Aparecida de Goiânia dispunha (e ainda dispõe) de grandes espaços vazios no centro da cidade, a criação de ZEIS iria impedir a sua ocupação. Entretanto, devido às exigências do FNHIS, em 18 de dezembro de 2007 foi criada a Lei Municipal nº. 2.707 que “Institui as Áreas Especiais de Interesse Social – AEIS, bem como as normas para regularização fundiária das áreas ocupadas ou não e Cria o Plano Habitacional de Interesse Social – PHIS, e dá outras providências.” Foram consideradas AEIS “áreas de terras destinadas à implantação do Programa de Regularização Fundiária e do Programa de Habitação Popular de interesse social, destinado às famílias de baixa renda, enquadrando-se nesta categoria as áreas ocupadas por assentamentos precários, bem como as áreas ociosas ou vazias que possam ser utilizadas para a produção de habitação”.

O Plano Habitacional de Interesse Social prevê obrigatoriamente uma relação compartilhada entre o Poder Público Municipal e a comunidade beneficiária.

Quando se refere às áreas ociosas, a lei remete à conformidade com o Plano Diretor, o que não ocorre com relação a espaços vazios.

O programa de regularização fundiária prevê a sua implantação em assentamentos precários cuja ocupação indique a irreversibilidade da condição de posse até 31 de dezembro de 2007.

As críticas que têm sido feitas à lei referem-se à criação das AEIS que, embora esteja em sintonia com o Estatuto das Cidades e com o FNHIS, criou a possibilidade da implantação de loteamentos em áreas consideradas pelo PD como áreas impróprias para ocupação, como já vem ocorrendo. A delimitação das AEIS pode ser solicitada tanto pelo poder público, como por cooperativas e associações habitacionais, entidades representativas de moradores e por proprietários de áreas passíveis de delimitação.

No que se refere à regularização fundiária, a lei obedece às diretrizes do Plano Diretor. Já quanto às AEIS para fins de produção de lotes e habitações populares, a lei dá amplos poderes ao Chefe do Poder Executivo que, por decreto, as delimitará e “legitimará o Plano Urbanístico Específico para Produção de Lotes ou Habitação Popular” abrangendo espaços vazios ou ociosos, públicos ou privados para grupos familiares de até cinco salários mínimos. A lei ainda estipula que “os critérios para a venda de lotes e habitações populares deverá seguir a legislação municipal que rege a matéria (sem referência explícita ao Plano Diretor) e/ou por regulamento a ser baixado por decreto do poder executivo”.

À época da discussão da lei que criou as AEIS, foi feita apenas uma reunião com duas construtoras, associação de moradores, representantes do legislativo e do executivo.

Essa regulamentação coincidiu com a implantação do programa do Governo Federal *Minha Casa Minha Vida*, e a Prefeitura de Aparecida de Goiânia já fez o cadastramento dos candidatos à habitação popular previsto no programa. Já há na Prefeitura de Aparecida de Goiânia pedidos de aprovação de quatro loteamentos na Serra das Areias e um deles - o que havia sido “revertido”, reduzindo-se o perímetro urbano da cidade quando da aprovação do Plano Diretor - já está em fase de implantação. A Serra das Areias foi considerada área imprópria para habitação pelo plano diretor e área de preservação ambiental. Está prevista a implantação do

Parque Municipal Serra das Areias desde 1999. Trata-se de uma área de vegetação típica do cerrado, com várias espécies de animais, recursos minerais e um rico sistema hídrico, onde estão situadas as nascentes mananciais que abastecem o município.

Em 06 de maio de 2008 o Tribunal de Justiça do Estado de Goiás, ao julgar ação civil pública do Ministério Público, condenou o município de Aparecida de Goiânia a implantar o Parque Serra das Areias e a tornar nulo “o decreto de 1980 que aprovou o loteamento Jardim Monte Sinai e de todos os atos subseqüentes com o registro do loteamento no Cartório de Registro de Imóveis e dos contratos de compra e venda dos referidos lotes e das escrituras públicas que porventura já tiverem sido lavradas”¹.

O Instituto de Pesquisa e Planejamento de Aparecida de Goiânia está agora revisando o POCDE para adaptá-lo à Lei de zoneamento, da qual deveria ter sido a base. Este tema tem gerado bastante polêmica e esta sofrendo inclusive a ação de representantes do Ministério Público. Segundo informações recentes a Promotora Coordenadora da Comissão de Gestão Ambiental reuniu na sede do MP em Aparecida o Procurador Geral do Município, o Secretário de Regulação Urbana, de Meio Ambiente, o Presidente da Câmara e vários vereadores para tratar sobre a inconstitucionalidade da lei municipal nº 2.758, de 13 de outubro de 2008 e da Lei Complementar nº 17, de 13 de outubro de 2008, que alteraram a lei de zoneamento e o perímetro do município, sem a realização de estudos urbanísticos prévios e sem a participação popular.

De acordo com as informações o Ministério Público quer uma parceria com os órgãos públicos municipais, pois todos militam a favor do bem estar coletivo e não agem para beneficiar uma camada da população que será favorecida com as alterações pontuais do Plano Diretor que foi "rasgado" com essa revisão. Um dos beneficiados, segundo reportagem, foi a Associação Vale do Sol, da qual faz parte o ex- vereador Veter Martins e Maloni Pinto, que já construiu 80 casas em "condomínio" irregular.

Na formulação da política habitacional envolveram-se (em uma única reunião) Associação de Moradores e cooperativas habitacionais. O executivo é o responsável pelos processos decisórios em habitação no município.

¹ Duplo Grau de Jurisdição em Ação Civil Pública Ambiental. Egrégio Tribunal de Justiça do Estado de Goiás, pelos integrantes da 2ª Turma Julgadora da 3ª Câmara Cível. Goiânia: 6 de maio de 2008.

Apenas no caso da implantação do Jardim dos Ipês, em um loteamento já existente, sem infra-estrutura, com base no Crédito Solidário, mobilizou-se o Movimento das Donas de Casa e Consumidores do Estado de Goiás. Em setembro de 2007 o movimento assinou com a Caixa Econômica Federal e o Ministério das Cidades o contrato de financiamento de 200 casas, com cadastramento feito pelo MDC. Os recursos do Ministério das Cidades foram da ordem de R\$ 4.000.000,00 para serem empregados em duas etapas, a primeira com duzentas casas e uma segunda etapa com mais duzentas.

No âmbito do FNHIS estão previstos dois investimentos. A construção de 96 apartamentos de dois quartos no setor Agenor Modesto, com recursos da ordem de R\$ 2.000.000,00 do Governo Federal e R\$ 1.000.000,00 da Prefeitura. O outro, com valor de R\$ 5.500.000,00, consiste em urbanização, obras de infra-estrutura e sociais em um assentamento precário, loteamento de interesse social do Governo do Estado de Goiás construído na década de 1990, o Jardim Tiradentes. Além das obras de urbanização estão previstas a demolição e reconstrução de 25 casas impróprias para moradia. O projeto prevê ainda a construção de rampas de acesso, já que, no diagnóstico, foi constatada a existência de grande número de deficientes físicos no setor.

Em Aparecida de Goiânia não foi elaborado ainda um Plano de Habitação. A prefeitura de Aparecida de Goiânia destinou R\$ 38.000,00 para a contratação de uma empresa para a elaboração do plano. Foram já feitas duas licitações, mas nenhuma empresa se interessou em participar alegando baixo o valor da licitação.

2.4. A Relação entre o Plano Diretor e os Investimentos em Saneamento Ambiental, como foco nos investimentos do PAC.

Os projetos de Saneamento ambiental foram formulados pela companhia Saneamento de Goiás S.A - SANEAGO anteriormente à elaboração do plano. Sendo assim, os recursos do PAC foram destinados para projetos já definidos. Diante disso, esses projetos não se relacionam a nenhuma definição do Plano Diretor já que o planejamento é anterior a este. Nenhum Conselho ou outro espaço de participação popular atuou na definição desses projetos.

Conclusão

As recentes reformulações das leis que compõem o Plano Diretor de Aparecida de Goiânia invalidam um longo processo de discussões e debates que antecederam a sua elaboração. Alguns críticos chegaram a dizer que as mudanças nessas leis “rasgam” o Plano Diretor. Já que contradizem uma série de definições e pontos tratados no texto da lei.

A lei municipal nº 2.758, de 13 de outubro de 2008 e da Lei Complementar nº 17, de 13 de outubro de 2008, alteram a lei de zoneamento e o perímetro do município, sem a realização de estudos urbanísticos prévios e sem a participação popular, desconsiderando todo o esforço empreendido nas fases de elaboração e aprovação do plano. Em total contradição com a idéia de um Plano Diretor Participativo que norteou todo o processo de definição do Plano Diretor.