

**Universidade Federal de Uberlândia
Instituto de Economia
Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Econômico**

**UM OLHAR SOBRE O ESTATUTO DA CIDADE ENQUANTO
INSTRUMENTO DE REFORMA URBANA: um estudo sobre a
elaboração e implementação do Plano Diretor em Caldas Novas**

**Dirceu Lopes Barbosa
Uberlândia, 2004**

SISBI/UFU



1000224388

11061
332.12
B2328
TES/MEM

Universidade Federal de Uberlândia
Instituto de Economia
Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Econômico

**UM OLHAR SOBRE O ESTATUTO DA CIDADE ENQUANTO
INSTRUMENTO DE REFORMA URBANA: um estudo sobre a
elaboração e implementação do Plano Diretor em Caldas Novas.**

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em Desenvolvimento Econômico da Universidade Federal de Uberlândia, como exigência parcial para obtenção do título de Mestre em Desenvolvimento Econômico, sob a orientação do Prof. Dr. Eduardo Nunes Guimarães

Dirceu Lopes Barbosa
Uberlândia, 2004

UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA
Biblioteca

SISBI/UFU

224388

D

FICHA CATALOGRÁFICA

B238u Barbosa, Dirceu Lopes, 1967-

Um olhar sobre o estatuto da cidade enquanto instrumento de reforma urbana : um estudo sobre a elaboração e implementação do Plano Diretor de Caldas Novas. - Uberlândia, 2004.

170f. : il.

Orientador: Eduardo Nunes Guimarães.

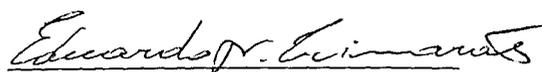
Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Uberlândia, Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento econômico.

Inclui bibliografia.

1. Economia urbana - Teses. 2. Política urbana - Caldas Novas (GO) - Teses. 3. Cidades e vilas - Melhoramentos públicos - Caldas Novas (GO) - Teses. 4. Caldas Novas (GO) - Condições econômicas. I. Guimarães, Eduardo Nunes. II. Universidade Federal de Uberlândia. Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento econômico. III. Título.

CDU: 332.12 (043.3)

Dissertação defendida e aprovada em 02 de abril de 2004, pela banca examinadora:



Prof. Dr. Eduardo Nunes Guimarães

Orientador

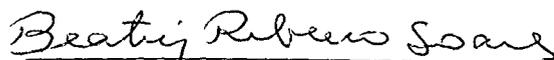
Universidade Federal de Uberlândia



Prof. Dr. Luís Antônio Estevam

Membro de Banca

Universidade Católica de Goiás



Prof^a Dr^a Beatriz Ribeiro Soares

Membro de Banca

Universidade Federal de Uberlândia



Prof^a Dr^a Vanessa Petrelli Corrêa

Coordenadora do Programa de Pós-Graduação em Economia

Universidade Federal de Uberlândia

DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho à minha mãe, Geralita Augusta da Silva (*in memorian*), que sempre acreditou em seu filho. A senhora estará sempre comigo.

Ao meu pai, Anízio Barbosa da Silva, pela generosidade e carinho que sempre me dedicou.

Aos meus filhos, Matheus, Paula e Marília (*in memorian*), que sempre foram razão de motivação em minha vida, mesmo sofrendo com a ausência em determinados momentos.

AGRADECIMENTOS

Construir uma dissertação de mestrado é uma empreitada muitas vezes solitária. Todavia, como acontece com todos os que fazem pesquisa, existem pessoas que colaboram de diversas maneiras. Com essas pessoas eu quero dividir o resultado deste trabalho, agradecendo por todo o companheirismo e dedicação ao longo desses anos. Na realidade, acredito que nenhum ser humano consegue realizar nada sozinho, isso porque certamente, mesmo que não reconheça, alguém sempre está nos ajudando. Quero também dividir este trabalho com Eduardo Nunes Guimarães, que durante todo o processo de elaboração desse trabalho entendeu meus problemas e limitações, fossem eles de ordem acadêmica ou não. Foi um privilégio tê-lo como orientador. Quero fazer um agradecimento especial à Neide, minha companheira, que dedicou infindáveis horas na revisão do texto, além de contribuir de inúmeras formas para a conclusão desse trabalho. Aos meus amigos Regina, Mauro, Silvano, Núbia, Juscelino, Rildo, Sérgio, Davi, Fábio Haesbaert, Walter Luiz, Márcia, Luiz Otávio, Mauro Henrique, Rodolfo Rohr, Cida, Alan, Victor, Maria Dornellas, que tanto em Caldas Novas como em Uberlândia me fizeram crescer ao longo deste, fosse discutindo idéias, fazendo leituras do texto ou críticas e que, de qualquer forma, deixaram suas marcas em “minha formação. Não poderia deixar de agradecer ao Prof. Niemeyer e à Vaine, que me ajudaram a não desistir. Finalmente quero expressar meus agradecimentos a todos aqueles que, por qualquer motivo, deixei aqui de mencionar, e que foram imprescindíveis na realização deste trabalho.

SUMÁRIO

LISTA DE SIGLAS.....	vi
LISTA DE MAPAS.....	vii
LISTA DE QUADROS.....	viii
RESUMO.....	ix
ABSTRACT.....	x
INTRODUÇÃO.....	11
1. A CONSTRUÇÃO LEGAL E INSTITUCIONAL DO ESTATUTO DA CIDADE NO BRASIL.....	19
1.1 O processo recente de urbanização e acumulação de capital no Brasil.....	23
1.2 O processo recente de urbanização do Brasil.....	27
1.3 Em busca de um desenvolvimento social urbano.....	35
1.4 O Estatuto da Cidade e o Plano Diretor.....	46
1.4.1 Os Instrumentos de política urbana.....	53
2. O DESAFIO DA URBANIZAÇÃO DAS PEQUENAS E MÉDIAS CIDADES.....	65
2.1 Aspectos sócio-econômicos da cidade de Caldas Novas.....	67
2.2 Considerações históricas sobre a formação sócio-econômica de Caldas Novas..	79
2.3 Características da economia local e regional.....	86
2.4 Evolução demográfica de Caldas Novas.....	87
2.5 Especificidades da função turística de Caldas Novas.....	90
2.5.1 A origem das Águas Quentes.....	91
2.5.2 A oferta turística.....	101
2.5.3 A demanda turística.....	106
2.5.4 O potencial turístico de Caldas Novas.....	108
2.5.5 Infra-estrutura urbana.....	111
2.5.5.1 Abastecimento de água.....	111
2.5.5.2 Esgoto sanitário.....	115
2.5.5.3 Águas Pluviais.....	117
2.5.5.4 Energia elétrica.....	119
2.5.5.5 Pavimentação.....	121
2.5.5.6 Sistema Viário.....	123
2.5.5.7 Serviços de Transporte.....	123
3. O PLANO DIRETOR DE CALDAS NOVAS.....	127
3.1. O processo de elaboração e aprovação do Plano Diretor de Caldas Novas.....	127
3.2 Avaliação do Plano Diretor de Caldas Novas.....	135
3.2.1 O caráter democrático do Plano Diretor de Caldas Novas.....	135
3.2.2 As águas quentes.....	137
3.2.3 A questão imobiliária.....	141
3.2.4 O controle dos cadastros da Prefeitura.....	147
3.2.5 Mapeamento das áreas de preservação ambiental.....	150
3.2.6 O Conselho de Desenvolvimento Urbano.....	151
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	161
BIBLIOGRAFIA.....	164

LISTA DE SIGLAS

AGETUR Agência Goiana de Turismo
AMAT – Associação de Mineradores de Água Termal do Estado de Goiás
- Articulação Nacional do Solo Urbano
CBIC -
CCJR - Comissão de Constituição e Justiça e de Redação
CDCMAM - Comissão de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias
CDUI - Comissão de Desenvolvimento e Interior
CEF – Caixa Econômica Federal
CEIC- Comissão de Economia, Indústria e Comércio
- Coordenação Nacional de Mutuários
CPT – Comissão Pastoral da Terra
CVT – Comissão de Viação e Transporte
DNPM – Departamento Nacional da Produção Mineral
EC – Estatuto da Cidade
EMBRATUR – Empresa Brasileira de Turismo
FCO – Fundo Constitucional do Centro-Oeste
FMDO – Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano
FNA – Federação Nacional de Arquitetos
FND – Fundo Constitucional de Financiamento do Norte
FNE – Federação Nacional de Engenheiros
FCN – Fundo Constitucional Nordeste
IAB – Instituto de Arquitetos do Brasil
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
INDUR – Instituto Nacional de Desenvolvimento Urbano e Regional
IPI – Imposto Sobre Produtos Industrializados
IPTU – Imposto Predial e Território Urbano
IR – Imposto Sobre Renda
ITBI –
MDF – Movimento da Defesa do Favelado
PD – Plano Diretor
PDI – Plano de Desenvolvimento Integrado
PIA – Pesquisa Industrial Anual
PIB – Produto Interno Bruto
RU – Reforma Urbana
SECOVI-
UEG – Universidade Estadual de Goiás

LISTA DE MAPAS

MAPA 1 Localização de Caldas Novas	76
MAPA 2 Micro-região do Meia Ponte A	77
MAPA 3 Micro-região do Meia Ponte B	78
MAPA 4 Serra de Caldas	94
MAPA 5 Abastecimento de Água	114
MAPA 6 Esgoto Sanitário	116
MAPA 7 Águas Pluviais	118
MAPA 8 Energia Elétrica	120
MAPA 9 Pavimentação	122
MAPA 10 Sistema Viário e Transporte	124
MAPA 11 Zoneamento Urbano de Caldas Novas	146

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 Evolução da População Brasileira.....	24
QUADRO 2 Distribuição da População nas Décadas de 1970-2001	28
QUADRO 3 Aglomerados Urbanos com mais de 20 mil Habitantes de 1940-2000 (População Total Brasileira)	29
QUADRO 4 Aglomerados Urbanos com mais de 20 mil Habitantes de 1940-2000 (População Urbana Total).....	30
QUADRO 5 N° de Municípios e População por Classe de Tamanho	31
QUADRO 6 População de Goiás, Centro-Oeste e Brasil de 1940-2000	69
QUADRO 7 Meso e micro regiões do Estado de Goiás	70
QUADRO 8 Participação e Ranking de Rebanhos, Leite e Ovos (Goiás)	70
QUADRO 9 Produção de Grãos (Goiás) de 1990-2002	71
QUADRO 10 Participação e Ranking de Rebanhos, Leite e Ovos (Goiás).....	72
QUADRO 11 Contratações por Programas com Recursos de FCO de 1989-2002	74
QUADRO 12 PIB Goiás de 1990-2000	75
QUADRO 13 Participação de Goiás no PIB Brasileiro 1985-2000	75
QUADRO 14 População Residente por Gênero e Local de Residência	88
QUADRO 15 Habitantes por Domicílio	90
QUADRO 16 Ocupação dos Loteamentos	90
QUADRO 17 Seção Geológica Idealizada	95
QUADRO 18 Modelo Esquemático do Fluxo de Água Subterrânea	96
QUADRO 19 Cotas Altimétricas do N.E. do Aquífero Termal Araxá	98
QUADRO 20 Levantamento do Complexo Hoteleiro de Caldas Novas	104
QUADRO 21 Recursos Turísticos de Caldas Novas	109
QUADRO 22 Municípios com Plano Diretor em 2002	134

RESUMO

Este trabalho tem por objetivo analisar o processo de elaboração e implementação do Plano Diretor da cidade de Caldas Novas, em conformidade com a Lei Federal 10.257 de 10 de julho de 2001, conhecida como Estatuto da Cidade. Para atingir tal objetivo, há que se considerar o processo de urbanização que o país sofreu nos últimos 40 anos, bem como as condições sociais, econômicas e espaciais que a população brasileira vem convivendo no mesmo período. A literatura direcionada às questões urbanas no país tem tratado majoritariamente dos problemas das grandes cidades, porém tais problemas estão presentes também nas cidades de médio e pequeno porte, sobretudo naquelas que apresentam certas particularidades, como o rápido crescimento demográfico, entre outros. Nesse contexto, a cidade de Caldas Novas apresenta-se como referência para análise desse grupo de cidades, com uma taxa elevada de crescimento demográfico, além de outras características importantes, como a exploração das águas termais e de ser a maior parque hoteleiro do Centro-Oeste. Caldas Novas, por ter mais de 20.000 habitantes e ser considerada como área de elevado interesse turístico, características que a enquadram no grupo de cidades obrigadas a fazer seu Plano Diretor, teve o seu elaborado a partir do ano de 2000, com entrada em vigor em 15 de agosto de 2003. Adotou-se como metodologia a pesquisa qualitativa, trabalhando tanto com pesquisa documental, por meio da qual procedeu-se o levantamento de dados sobre as diretrizes e pressupostos que fundamentam e sustentam a proposta do Estatuto da Cidade; quanto com entrevistas, por meio das quais procurou-se analisar as percepções, críticas e informações dos agentes/atores do processo de elaboração do Plano e das pessoas ligadas ao desenvolvimento recente do município, além da construção de alguns relatórios, cujas informações não estavam contidas em nenhuma outra pesquisa. Nas considerações finais evidenciou-se a pífia participação popular, no processo de elaboração do Plano, o que denotaria o seu caráter democrático, além da ausência de algumas informações relevantes, sobretudo as ligadas ao ciclo das águas termais e outras informações relacionadas com a infra-estrutura urbana. Outra questão importante foi a análise do processo de implementação do Conselho de Desenvolvimento Urbano, que com apenas alguns meses de vigência conseguiu ganhos significativos em prol do interesse coletivo, em especial nas questões ligadas a doações de áreas públicas.

Palavras Chaves: Estatuto da Cidade, Plano Diretor, Caldas Novas, cidade e Urbanização.

ABSTRACT

This paper aims to analyze the process of creation and implementation of the Director Plan in the city of Caldas Novas, according to the Federal Law 10.257 from July 10th, 2001, known as city document. To reach that objective, the process of urbanization that the country lived in the past forty years must be, as well as the social, economical and spacial conditions experienced by the Brazilian population in the same period. The literature turned to the urban matters in Brazil has its focus mainly in the big cities problems, but those problems are present in the medium and small cities, after all in those who show some particularities, how a fast demographical growth, among others. In this context, the city of Caldas Novas stands as reference for analyze that group of cities, with a high tax of demographical growth, among other important characteristics, like the exploration of the thermal waters and the fact of being the greatest touristic center in the Central West. Caldas Novas, for having more than 20.000 inhabitants and for being considered as area of high touristic interest, characteristics that put it in the group of cities that are obligated to make or elaborate its Director Plan, the city had its own Plan created in the early 2000, becoming valid in August 15th, 2003. The qualitative research was used as method of study, working with documental research, using this way to find samples about the matters that act like basis to keep the proposals of the city document; and with interviews that were useful to analyze the perceptions, critics and informations of the agents of the process of creation of the plan and the people linked to the recent development of the country, beyond the writing of some papers, which informations weren't in any other research. In the final considerations, the weak popular participation was showed, as an important contribution to the creation of the Director Plan, explicitating the democratic character, but with the absence of some important informations, after all those related to the cycle of thermal waters and other about the urban infrastructure. Another important matter was the implementation of the urban development council, that with only few months of action, reached significant gains in favor of the collective interests, specially in those matters about the donations of public areas.

Key Words: City Document, Director Plan, City of Caldas Novas, *statuto da Cidade*, Plano Diretor, Caldas Novas, City, Urbanization.

INTRODUÇÃO

Diversas áreas das ciências sociais têm buscado, por meio de vários estudos, explicar os fenômenos urbanos. Esses estudos ganharam corpo e importância, sobretudo no início do século passado, pois antes disso, segundo Davis (1977), nenhuma sociedade no mundo poderia ser considerada como predominantemente urbana antes de 1850, e por volta de 1900 só a Grã-Bretanha o era.

No Brasil, houve uma evolução do crescimento populacional e conseqüentemente um significativo adensamento nas áreas urbanas, que se deu a partir dos anos de 1950. Temos hoje, no território nacional, segundo dados do censo 2000/IBGE, uma população de aproximadamente 170 milhões de habitantes, sendo que, 81,23% desse total vivendo em áreas urbanas. As conseqüências do rápido crescimento urbano no país, nos últimos cinquenta anos, agravaram de maneira contundente as questões sociais que hoje fazem parte da agenda dos governos em todas as esferas de poder.

Podemos citar como exemplo dessas conseqüências, o alto crescimento de ocupações irregulares, crescimento espraiado das cidades, depredação ambiental entre outros, os quais precisam ser equacionados em um processo democrático, justo e dinâmico. Esse último aspecto refere-se à necessidade desse processo em captar as alterações ocorridas na sociedade ao longo do tempo.

Vivemos hoje, em um mundo predominantemente urbano, que apresenta uma diversidade muito grande de cidades. Tal diversidade pode ser de tamanho, quantidade, atividades econômicas, recursos naturais, entre outros. Nesse processo de metamorfose, as cidades se transformaram em um palco de conflitos de interesses sociais dos mais diversos segmentos da sociedade.

Assim, ao mesmo tempo em que as cidades foram surgindo e crescendo, na relação direta com o aparecimento de novas atividades produtivas, vários problemas e desafios se fizeram presentes. Dessa forma, diferentes disciplinas, ao longo desse processo de desenvolvimento, como por exemplo, Economia, Geografia, Sociologia, Antropologia Social, Arquitetura, entre outras, vêm se mobilizando no sentido de explicar tais problemas e desafios, que surgem e se agravam, bem como elaborar propostas para minimizá-los ou extinguí-los. Nesse sentido, Castro *apud* Soares (1995: 10) explica que,

A cidade, em sendo o espaço privilegiado da inovação e das transformações postas em marcha pela modernidade, detém em si uma tal complexidade que a ambição de qualquer disciplina em dominar a maior parte, ou qualquer parte considerada essencial, do conhecimento sobre ela é necessariamente frustrada. A interdisciplinaridade é natural neste campo de investigação e a Geografia, se contribui com importantes análises, não pode abrir mão da perspectiva de outras ciências sociais.

Os problemas urbanos não são recentes e sua complexidade vem ganhando novos contornos, sobretudo a partir do início do século passado, com as revoluções industriais e significativas mudanças nas formas de produção. Assim, as cidades foram, ao longo do tempo, comportando novas atividades e ao mesmo tempo gerando novos conflitos. Segundo Souza (2003:30),

A diversidade das atividades econômicas da cidade não depende só do seu tamanho demográfico, do seu número de habitantes. Ela ocorre, também, mito em função da renda das pessoas que lá moram (tanto da renda média quanto, evidentemente, da sua distribuição), além de outros fatores histórico-culturais. Além da diversidade econômico-espacial, também a sofisticação dos bens e serviços ofertados no núcleo urbano terá muito a ver com a renda média da população. E, por fim, a centralidade econômica, e, por conta disso, o *status* do núcleo como um centro de gestão do território, terá, igualmente, não só a ver com a quantidade de habitantes, mas, também, com a renda dos habitantes e outros fatores.

Portanto, as questões ligadas ao processo de evolução das cidades são alvos de grandes discussões e conflitos, representativos dos mais distintos interesses, gerando uma necessidade de ampliação dos debates sobre as causas e os efeitos gerados por esse processo.

A partir de meados dos anos de 1980 a sociedade brasileira começou a viver um processo de democratização depois de anos de ditadura militar. No caso específico das questões urbanas, havia uma demanda latente a respeito da necessidade de se fazer uma reforma urbana, capaz de reverter o quadro de assimetrias, apresentado nas cidades brasileiras. A Constituição de 1988 foi um marco importante nesse sentido, ao contemplar a reforma urbana com dois artigos, abrindo a possibilidade de criação dos instrumentos básicos para efetivação da então esperada reforma urbana.

Assim, mesmo depois de um longo período de espera, foi promulgada em 10 de julho de 2001 a Lei Federal 10.257, chamada de Estatuto da Cidade (EC), regulamentando os artigos 182 e 183 da Constituição. Um dos instrumentos mais importantes do EC é o Plano Diretor (PD), que define as regras básicas das políticas urbanas locais.

Nosso argumento com relação à novidade, não se justifica apenas pelo curto período de entrada em vigor da Lei Federal 10.257, pois contempla também os moldes em que a lei determina que o PD seja elaborado e na conduta de sua manutenção ao longo do tempo, tornado-se assim um instrumento dinâmico.

A principal novidade seria então, a participação popular na elaboração das diretrizes que iriam compor o PD, como também na possibilidade de fiscalizá-lo. Ou seja, na possibilidade de pela primeira vez na história do país, a gestão pública ser efetivamente democrática.

A sociedade brasileira, sobretudo os estudiosos do cotidiano urbano, aguardou ansiosamente a promulgação da referida lei, que teve um período de tramitação, entre a Câmara dos Deputados e o Senado Federal, de quase 11 anos. Sobre essa questão Maricato (2002:4) argumenta que,

Apesar disso tudo, após 11 anos de tramitação foi aprovado o Estatuto da cidade que regulamenta o capítulo da política urbana da Constituição de 1988. A lei apresenta ausências como a gestão metropolitana (que, constitucionalmente remete a questão para os estados) e as condições do registro de propriedades pelos cartórios (fonte de infindáveis falcaturas nos últimos 150 anos no Brasil). Além disso o presidente vetou os artigos referentes à regularização de moradias em áreas públicas (situação da maioria das favelas). Mesmo assim podemos dizer que é uma conquista, que como toda lei no Brasil, terá sua aplicação mediada pela correlação de forças. Cabe à sociedade organizada fazer valer o Estatuto da Cidade. Ela remete os conflitos entre os apropriadores do lucro urbano para a esfera municipal e mais especificamente para a elaboração e implementação do Plano Diretor.

Assim, para a compreensão dos desafios postos nos processos de elaboração e execução do PD, enquanto instrumento do EC, que é a consolidação legal da Reforma Urbana, faz-se mister o entendimento de que ele traz consigo diversas temáticas que vão além do desafio democrático de sua elaboração. Faz-se necessário também interpretar as características patrimonialistas do Brasil, que contribuem para que a questão da terra (no

caso, a apropriação imobiliária) seja repleta de uma diversidade de interesses particulares. Com relação à essa questão, Carvalho (1999: 15), argumenta que,

O problema urbano é reconhecido como expressão da diversidade de demandas que configuram a realidade urbana, de sorte a corresponder a diversidade de interesses e necessidades dos grupos sociais. Além disso, pode ser visto como expressão dos conflitos que decorrem da apropriação desigual dos benefícios coletivos produzidos na cidade, seja porque os recursos públicos são desigualmente alocados, seja porque a riqueza social é estruturalmente distribuída de forma desigual.

Nesse sentido, surgem alguns questionamentos sobre onde e como se manifestarão as dificuldades de execução do PD e, mais, como ele será implementado, ou seja, o desafio não é apenas escrevê-lo, mas também executá-lo.

Vários são os autores que vêm discutindo os problemas urbanos em nosso país, no entanto os trabalhos produzidos quase sempre trataram como objeto de estudo as grandes cidades. Dessa forma, faz-se necessário ampliar esse objeto de estudo, agregando a ele as cidades médias e pequenas que apresentam algumas características importantes, como por exemplo, cidades com altas taxas de crescimento demográfico e cidades que exploram o turismo, fazendo das mesmas um local de conflitos e desafios urbanos que precisam ser equacionados.

Nesse sentido, elegemos a cidade goiana de Caldas Novas como representativa desse grupo de cidades, pois a mesma apresenta especificidades importantes para esse tipo de análise.

Assim, estudar Caldas Novas, sobre o prisma de um novo instrumento de política pública tendo como pano de fundo, as discussões afloradas na economia regional e na interdisciplinaridade, nos proporcionou um sentimento híbrido, entre prazer, no sentido de trabalhar com temas relacionados com as questões regionais e desafio, pois, o assunto é polêmico e de vanguarda. Outros tipos de desafios também se fizeram presentes, como a carência de trabalhos sobre as relações intra e interurbanas, bem como da inexistência de alguns dados e informações relevantes, como é o caso.

Nesse sentido, Soares (1995), esclarece que,

Há que se considerar ainda que a compreensão da cidade, com seus múltiplos fragmentos, em sua lógica própria, em suas articulações reais e simbólicas, que fazem dos sujeitos reais, agentes de construção do espaço, é muito complexa.

A cidade de Caldas Novas é uma das mais importantes cidades do estado de Goiás, contando com uma população de aproximadamente 60.000 habitantes, além de ser considerada a maior estância hidrotermal do mundo, com a maior rede hoteleira do estado e apresentando uma das maiores taxas de crescimento vegetativo do país. O crescimento experimentado pela cidade teve seu maior impacto a partir do início da década de 1980, quando foram realizados grandes investimentos em parques aquáticos, clubes, hotéis entre outros.

Estudar o processo de elaboração do Plano Diretor (PD) da cidade de Caldas Novas, bem como os primeiros 6 (seis) meses de sua atuação, tem todo um interesse motivado pelas expectativas de como a sociedade local reagiria a um novo instrumento de política pública (urbana).

Tendo em vista, que alguns dos objetivos do PD em Caldas Novas era, inicialmente, de acordo com Oliveira (2001: 18,19),

Estabelecer um planejamento e ambiental para o Município de Caldas Novas buscando a sustentabilidade entre o meio físico e sócio-econômico sob a ótica da justiça social e do ambiente saudável. Promover a melhoria da qualidade de vida dos cidadãos que aqui residem e que aqui vêm para desfrutar das maravilhas naturais, que são suas águas termais, o lago e a Serra de Caldas, patrimônio ecológico do Estado de Goiás. Tudo isso é objetivo do Plano Diretor do Município de Caldas Novas, que está ordenado o crescimento e o desenvolvimento através do conhecimento de nossa realidade, do nosso potencial, do planejamento a curto, médio e longo prazo das ações públicas e do modelo participativo da sociedade neste projeto.

Diante de tal princípio e objetivo, os cidadãos e a sociedade organizada e as instituições governamentais, começam a traçar o seu rumo, apresentando à comunidade o conhecimento dos resultados da coleta de informações que estavam esparsas nos mais variados órgãos públicos, autarquias e demais setores da sociedade. Através de um só documento, contendo informações nos mais variados espectros e de uma forma transparente, mostrando à comunidade como está o município, quais são os desafios que teremos de enfrentar, e com definir as prioridades mais urgentes. Isso tudo está possibilitando planos de ação mais eficazes, com custo menor para toda a comunidade envolvida. A importância da participação popular neste processo, que deu subsídios aos trabalhos, exercendo o verdadeiro papel de cidadania, nos dá segurança de que o Plano Diretor será implementado tão logo seja aprovado na Câmara e sancionado pelo Executivo Municipal.

Dessa forma, uma cidade com essas características específicas, sendo uma das primeiras cidades a implementar seu PD sob égide das premissas do EC, conseguiria êxito?

Será que esse instrumento inovador, no sentido de buscar uma participação popular efetiva nas decisões importantes de um município, seria eficiente ou não ? E mais, essa eficiência seria total ou parcial ?

Inicialmente acreditávamos que o PD de Caldas Novas não fosse elaborado contemplando as premissas básicas do EC, pois sofreria distorções por meio dos interesses particulares que iriam se sobrepor ao interesse geral. Sendo assim, acreditávamos também que a sociedade local, não conseguiria, pelo menos de forma coletiva, identificar os principais problemas urbanos, muito menos nas formas de combatê-los.

Portanto, o presente estudo tem como objetivo central, analisar o processo de elaboração e execução do PD de Caldas Novas, visando identificar as possíveis falhas no sentido de compatibilizar o seu caráter de pacto social com a diversidade de interesses e necessidades de grupos sociais distintos, tendo como pano de fundo o entendimento de que as cidades são a expressão dos conflitos decorrentes da apropriação, alocação e distribuição dos benefícios, por elas gerados. Com relação à sua execução buscaremos identificar as principais dificuldades no processo de execução do PD.

Para o desenvolvimento da pesquisa, optamos trabalhar com uma metodologia de pesquisa qualitativa. Isso, tendo em vista que a opinião de alguns atores que corroboram para a efetivação do processo de planejamento e aprovação do PD se fazem necessários para a compreensão desse processo e não apenas do produto final.

Inicialmente, procuramos trabalhar uma revisão literária que fosse capaz de nos sustentar teoricamente, tanto no sentido da compreensão das formas e dos processos de urbanização, juntamente com as conseqüências geradas e, em especial o processo de evolução da chamada reforma urbana, que gerou como produto final o EC.

Em seguida, no intuito de compreender regras locais, antes de implementação do PD, fizemos um estudo de documentos leis municipais, além do diagnóstico e das propostas que compuseram o PD local. Uma dos grandes desafios que enfrentamos, foi a precariedade de informações, algumas estavam desatualizadas, como por exemplo o Cadastro Imobiliário e o levantamento dos hotéis.

Dessa forma, tivemos que fazer a atualização de grande parte dos dados municipais, para dar sustentação à nossa análise. Foram elas:

- a) Atualização do Cadastro Imobiliário da Prefeitura, que contou a participação de 8 pessoas, que durante 3 meses percorreram toda a cidade, fazendo o levantamento das edificações nos imóveis. Esse material teve como base um relatório do IPTU do município, e os resultados finais foram passados à prefeitura;
- b) Atualização do diagnóstico feito em 2000 para elaboração do PD. Nesse caso, visitamos os órgãos como DEMAÉ, Prefeitura Municipal, CELG, Secretaria de Turismo entre outros.
- c) Reclassificação dos meios de hospedagem, hotéis, *apart hotéis*, motéis, pousas. Essa reclassificação foi feita de acordo com os moldes determinados pela Empresa Brasileira de Turismo (EMBRATUR);

Por fim, realizamos também diversas entrevistas como, com a finalidade de captar informações ainda não disponibilizadas, outras distorcidas, bem como perceber a visão de agentes/atores da cidade. Assim, fizemos entrevistas com, o Sr. Walter Luiz, Secretário do Turismo em Caldas Novas e membro do CDU; com o Sr. Luiz Otávio, proprietário da empresa Saeng, responsável pela elaboração do PD e membro do CDU; com o Sr. Mauro Henrique Lemos, ex-prefeito e empresário local; com o Sr. Fábio Haesbaert, geólogo e um dos realizadores do estudo que esclareceu as principais questões sobre o aquífero termal, em especial seu processo de recarga e manutenção; com o Sr. Rodolfo Rohr, empresário e um dos primeiros a adquirir o direito de pesquisa junto ao DNPM além de um dos pioneiros na área de hotelaria do município.

Percorrida essa trajetória, o trabalho foi sendo desenvolvido e ficou estruturado em três capítulos.

No primeiro capítulo, intitulado: A construção Legal e Institucional do Estatuto da Cidade no Brasil buscamos resgatar os movimentos que antecederam e deram origem ao EC, em especial os ligados às demandas por uma reforma urbana, que deram origem à Constituição de 1988 e 11 anos depois ao EC.

No segundo capítulo: O Desafio da Urbanização das Pequenas e Médias Cidades, tivemos a intenção de em um primeiro momento, chamar a atenção sobre

os problemas urbanos, em especial da pequenas e médias cidades. Essa idéia partiu da constatação da falta de uma literatura específica para esse grupo de cidades, pois a maioria dos autores faz suas observações em cima dos problemas das grandes cidades.

Nossa intenção não foi contrapor esses autores, e sim argumentar que, mesmo que os problemas urbanos ganhem uma complexidade maior nos grandes centros, algumas cidades de pequeno e médio porte, principalmente aquelas com algumas características específicas, como as que apresentam elevadas taxas de crescimento demográfico e exploram recursos naturais, também precisam ser objeto de análise para formulação de regras e leis.

Posteriormente, elegemos Caldas Novas como sendo uma referência para esse grupo de cidades e, fizemos um levantamento sobre as principais características do município.

No terceiro capítulo: O Plano Diretor de Caldas Novas, fazemos uma análise sobre o processo de elaboração do PD local, desde as audiências públicas até seu processo de aprovação na Câmara dos Vereadores e, por fim uma análise dos seus seis meses existência, dando ênfase à atuação do CDU, como um dos instrumentos mais atuantes até então.

Finalmente, apresentamos as considerações finais, que refletem além das respostas às indagações iniciais, um aprendizado valioso sobre o assunto, que apesar de suas limitações, possibilitou-nos ampliar os conhecimentos sobre as questões urbanas desse país e, mesmo que de forma simples, colaborar para as transformações da sociedade.

CAPÍTULO 1

A CONSTRUÇÃO LEGAL E INSTITUCIONAL DO ESTATUTO DA CIDADE NO BRASIL

Neste capítulo analisaremos a construção legal e institucional do Estatuto da Cidade, Lei Federal 10.257, criada em 10/07/2001 regulamentando os artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988, que trata da Política Urbana. O Estatuto da Cidade (EC), instrumentaliza o município, no sentido de garantir o pleno desenvolvimento das funções sociais da Cidade e da propriedade urbana.

Para isso, faz-se necessário entender o processo de surgimento do Estatuto da Cidade (EC), pois o mesmo contém em si uma série de lutas, mudanças e anseios que a sociedade brasileira vem passando desde muito tempo. Nesse sentido, faremos um breve resgate do movimento de urbanização no Brasil, destacando seu rápido crescimento, seu volume, além da concentração urbana. Abordaremos também, a evolução da legislação que antecedeu o Estatuto da Cidade, inclusive o processo que a permeou. Por fim, analisaremos a Lei 10.257 de 10/07/2001, que instituiu o EC, com ênfase no Plano Diretor, definido no art. 182, supracitado, como instrumento básico da Política Urbana.

Em seu próprio processo de evolução, os seres humanos aprenderam a viver e conviver em locais relativamente pequenos e, com um elevado grau de densidade demográfica. Dessa forma, foram se concentrando, nas cidades, algumas atividades econômicas, produção manufatureira, comércio, etc., desvinculadas da produção direta do setor agropastoril, ou seja, foram surgindo, concomitantemente ao processo de geração de excedente alimentar, novas funções dentro da sociedade, tais como serviços especializados em guerra (pólvora, armas, navios e equipamentos navais), serviços religiosos, produção intelectual e o poder político.

Sobre essa questão Souza (2003: 51), argumenta que,

Na qualidade de teatros de acumulação, as cidades exercem várias funções econômicas. Para começar, a função de extração e captação do excedente alimentar. O excedente alimentar extraído do campo (gêneros agropecuários e extrativistas) não é nelas somente consumido, mas também armazenado (às vezes em diversas cidades, ao longo de uma cadeia de distribuição e comercialização) e, comumente, beneficiado (embalado e processado industrialmente) nos centros urbanos.

Na obra de Adam Smith (1983), *A Riqueza das Nações*, o autor já havia argumentado também que, o crescimento econômico trazia mudanças e diversidades. Ao se acumular o capital, o aumento natural da opulência segue da agricultura para a manufatura e, daí, para o comércio, o que por sua vez dá ênfase ao processo de migração do campo para a cidade.

Corroborando com essa análise Weber (1921) *apud* Velho (1967), também argumenta que, “A cidade é, primordial e essencialmente, um local de mercado“. Apesar de nem todo local de mercado ser uma cidade (basta pensar, como ele sugere, em mercados periódicos tendo lugar em aldeias, isto é, assentamentos não-urbanos), toda cidade é um local de mercado, onde se dá um intercâmbio regular de mercadorias. Pouco tempo depois Christaller (1966), introduziu o conceito de localidade central, onde conceituou que toda cidade é, do ponto de vista geoeconômico, isto é, das atividades econômicas vistas a partir de uma perspectiva espacial, uma localidade central, de nível maior ou menor de acordo com a sua centralidade. Ou seja, de acordo com a quantidade de bens e serviços que ela oferta, e que fazem com que ela atraia compradores não apenas das redondezas, de uma região inteira ou, mesmo, de acordo com o nível de sofisticação do bem ou serviço, do país inteiro e até de outros países.

Ao longo do tempo, as cidades continuaram a sua metamorfose, sofrendo impactos diretos e indiretos, tanto no seu tamanho quanto na sua complexidade, de fatos históricos como a Revolução Industrial na Europa, a partir do século XVIII e, dos processos de industrialização pelo mundo afora, além de se tornarem centros de decisão econômica e de poder político.

Nesse sentido, um fato relevante, é que em quase todas as regiões do mundo capitalista o fenômeno de urbanização está presente, comportando um percentual

majoritário de população vivendo em espaços considerados como urbanos *vis-à-vis* à população rural que vem diminuindo sua participação relativa, até mesmo em valores absolutos.

Sobre a questão teórica de diferenciação entre rural e urbano, que não é nosso objeto de estudo, sabemos que se trata de uma problemática bem complexa, pois os parâmetros que os distingue são confusos e por vezes contraditórios. Uma cidade é, sob o ponto de vista do uso do solo, ou das atividades econômicas que a caracterizam, um espaço de produção considerado não-agrícola (ou seja, manufatureira ou industrial) e de comércio além de ofertante de serviços. No entanto, ao utilizarmos tais parâmetros, podemos nos deparar com situações híbridas, e aí a caracterização não é tão simples assim. De acordo com Souza (2003:27),

Decididamente a questão entre o rural e urbano não é tão fácil assim, principalmente, porque, nas bordas da cidade, é comum existir uma “faixa de transição” entre o uso da terra tipicamente rural e o urbano. Essa faixa de transição é chamada, entre os geógrafos anglo-saxões, de franja rural-urbana, e, entre os franceses, comumente, de espaço periurbano. No Brasil ambas as expressões são empregadas pelos estudiosos. Quanto maior a cidade, mais complexo tende a ser o espaço periurbano. Nele se encontram misturadas duas lógicas, por assim dizer, de uso da terra: a rural e a urbana. A lógica rural é a da terra enquanto terra de trabalho para a agricultura e a pecuária; o solo, aqui, tem valor não apenas devido à localização do terreno, mas, também, um valor intrínseco, devido às diferenças de fertilidade natural. Já a lógica urbana é a do solo enquanto um simples suporte para as atividades que independem de atributos de fertilidade: produção industrial (indústria de transformação e construção civil), atividades terciárias, habitação e circulação (ruas, avenidas etc.).

A urbanização tem avançado avassaladoramente, principalmente no pós-segunda Guerra Mundial, mesmo em países bem pobres, nos quais, justamente, um crescimento excessivamente rápido das cidades agrava problemas estruturais de ordem econômico-social. Sendo assim, tem-se tornado comum, a vida em espaços urbanos, para a maioria da população mundial, e isso nos remete a pensar que temos e devemos aprender a viver melhor, ou da melhor maneira possível dentro desses espaços predominantes.

Entretanto, a questão central que se apresenta não é apenas a constatação de que a população urbana tem crescido em proporção e em tamanho absoluto, em qualquer escala que se considere, e sim que a vida em quase todas as cidades, tem sido identificada como um misto de sentimento de orgulho e satisfação, por um lado, e descontentamento,

descrédito e medo, por outro, sobretudo em países em desenvolvimento. Em outras palavras, a cidade é como um espaço de concentração de oportunidades de satisfação de necessidades básicas materiais (moradia, saúde....) e imateriais (lazer, cultura, educação....), como também, um local com níveis crescentes de poluição, criminalidade, violência etc..

Questionamentos a respeito da melhor forma de viver nos espaços urbanos, tirando o máximo de proveito possível, porém, minimizando alguns impactos, como, a pobreza, a segregação, a falta de moradia, a criminalidade, a poluição do ar, visual, hídrica e sonora, a sensação de aperto e a desumanização ou abandono dos espaços públicos, entre outros, acabam por eclodir por todos os lados, às vezes de forma fragmentada ou distorcida, no entanto, em sua maioria, com razão, pois compõem todo um cenário contemporâneo real.

Apesar da cidade ter sido o local de grandes feitos e descobrimentos humanos, ou seja, o “berço” onde tem aflorado o tesouro da criação intelectual, de transformação da natureza, criando a possibilidade e interação entre o trabalho humano com equipamentos, máquinas e construções (meios ou fatores de produção), ela tem enfrentado o estigma de abrigar dentro de si os principais conflitos e contradições. Especialmente aquelas sociedades, a esmagadora maioria delas, em que no decorrer da história, a opressão e a exploração de uns sobre outros, era ou é um fato constitutivo essencial da vida social.

Sobre essa questão a análise marxista já versava sobre o assunto, argumentando que a realidade da vida industrial criava um claro contraste entre riqueza crescente dos novos industriais e banqueiros e a pobreza dos que não tinham propriedades e formavam a força de trabalho nas fábricas das cidades cercadas de subúrbios miseráveis. Segundo Marx (1985:76),

A história de todas as sociedades existentes até hoje é a história da luta de classes. Homens livres e escravos, patrícios e plebeus, lorde e servo, mestre de corporação e jornaleiro, em uma palavra, opressor e oprimido, um mantendo-se em constante oposição ao outro. (...). A moderna sociedade burguesa que germinou das ruínas da sociedade feudal não se livrou do antagonismo de classes. Não fez mais que criar novas classes, novas condições de opressão, novas formas de luta em lugar das antigas.

Assim, os problemas que afligem as cidades têm se tornado um grande foco das atenções de estudiosos das mais diversas áreas do conhecimento, sobretudo no processo

gerador de desigualdades sociais, além da luta pela apropriação do espaço urbano e o uso dos espaços coletivos.

1.1 O processo recente de urbanização e acumulação de capital no Brasil

O desenvolvimento do Brasil nos últimos 50 anos está associado a um movimento de rápida urbanização. Além disso, existem outras características que fazem parte desse mesmo processo, como por exemplo, a concentração populacional em determinadas regiões (centro-sul) e em algumas cidades, geralmente as capitais¹. Contudo, essa urbanização trouxe consigo um movimento de desigualdade e iniquidade, principalmente no que se refere à gestão democrática, justa distribuição dos benefícios e do ônus desse processo.

Nesse sentido, as cidades tornaram-se o *locus* de conflito de interesses, com uma fragmentação das partes em um movimento dinâmico de interação, o que por sua vez, traz à tona alguns desafios que precisam ser enfrentados na atualidade.

A situação da evolução do crescimento populacional, bem como das áreas urbanas denotam essa necessidade. Atualmente no território nacional, segundo dados do censo 2000/IBGE, a população é de aproximadamente 170 milhões de habitantes, sendo que 81,2% residentes em áreas urbanas. Essas informações, e as apresentadas, no quadro I, e gráfico I abaixo, demonstram, por si só, a rapidez do crescimento urbano no país e suas vicissitudes.

¹ Segundo dados do IBGE (Censo 2000), temos atualmente no Brasil, 14 cidades e aglomerados urbanos com mais de 1 milhão de habitantes.

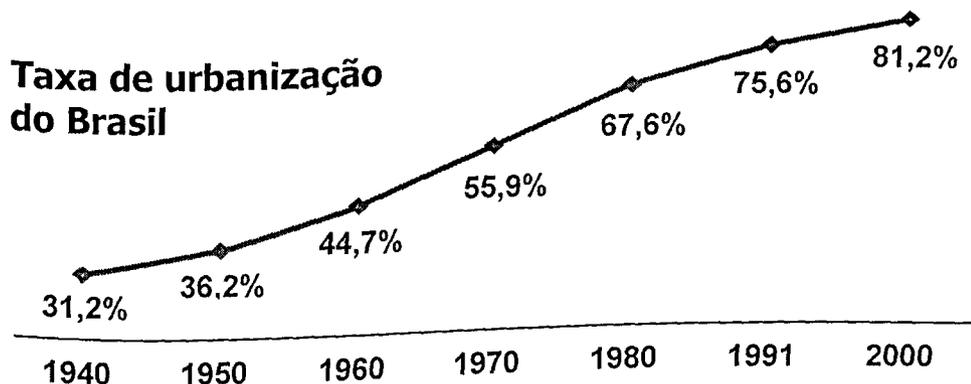
QUADRO 1

Evolução da População Brasileira					
Anos	Total	Urbana	% Urb.	Rural	%Rural
1940	41.236.315	12.880.182	31,24	28.356.133	68,76
1950	51.944.397	18.782.891	36,16	33.161.506	63,84
1960	70.070.457	31.303.034	44,67	38.767.423	55,33
1970	93.139.037	52.084.984	55,92	41.054.053	44,08
1980	119.002.706	80.436.409	67,59	38.566.297	32,41
1991	146.855.475	110.990.990	75,58	35.864.485	24,42
1996	157.070.163	123.076.831	78,36	33.993.332	21,64
2000	169.799.170	137.953.959	81,25	31.845.211	18,75

Fonte: IBGE (2003), estatísticas do séc. XX.

GRÁFICO 1

Taxa de urbanização do Brasil



Fonte: IBGE (2003), estatísticas do séc. XX.

O veloz aumento da população urbana gerou um quadro de crescimento desordenado, com grandes demandas sociais, agravadas pelas disparidades interregionais e interpessoais.

As conseqüências do rápido crescimento urbano no país potencializam, de maneira contundente, as questões sociais que hoje fazem parte da agenda dos governos em todas as três esferas de poder. Como é possível assistir, o crescimento da violência urbana, a marginalização, degradação do meio ambiente, a prostituição infantil, a exclusão social, a espoliação urbana, a verticalização e a falta de saneamento urbano, entre outras, as quais precisam ser equacionadas em um processo democrático, justo e dinâmico.

Conforme os dados supracitados, é possível observar que a população urbana brasileira em 1960 representava 44,7% da população total, enquanto que a população rural era de 55,3%. Uma década depois tivemos a quase simétrica inversão desses números, ou seja, em 1970 a população urbana era de 55,9% da total, contra 44,1% da rural, e tudo isso em um quadro de aumento absoluto da população total do país em mais de 23 milhões. Esse processo seguiu os traços dessa inversão nos anos posteriores e, no último censo (2000), a população urbana já passava de 81%. Essa metamorfose, já gigantesca em números relativos, ganha outro *status* se analisarmos os números absolutos, que demonstram também o crescimento populacional do país como um todo, sendo que nos últimos 40 anos (1960 a 2000) a população urbana cresceu de 31 milhões para quase 132 milhões, em outras palavras, as cidades receberam quase 107 milhões de novos moradores neste período.

A rápida urbanização coexistindo com o fim de um período de expansão acelerada da economia nacional, imiscuiu no território das cidades um novo e complexo significado: mais do que promover progresso ou desenvolvimento, elas passaram a retratar e reproduzir, de forma paradigmática as injustiças e desigualdades da sociedade. As agruras sociais se apresentam de várias formas, como por exemplo, no espraiamento das cidades (denotando a grande distância entre as áreas centrais e as periferias); nas ocupações ilegais, e diversas outras morfologias.

Nesse sentido, esse cenário de assimetrias entre uma maioria com carência de infraestrutura urbana e uma minoria qualificada, se transforma em algo bem mais perverso pois, vai além de uma expressão de desigualdade, constituindo-se em um agente de reprodução dessa desigualdade. Isso é facilmente comprovado se levarmos em consideração que os primeiros (pobres, ilegais e carentes) são quase sempre privados das oportunidades de trabalho, cultura e lazer. Por outro lado, as citadas oportunidades de crescimento estão relacionadas com o cotidiano dos que já vivem em melhores condições, pois a sobreposição

das diversas dimensões da exclusão, incidindo sobre a mesma população faz com que a interação entre as duas partes seja cada vez menor. Esse processo acaba por capitanear o espraiamento da cidade, pois a população mais pobre fica restrita do crescimento para dentro, ou seja, de ocupar as regiões centrais ou providas de melhor infra-estrutura, utilizando locais que podem ser adensados. Essa justificativa é comprovada na medida em que se observa a impossibilidade, para a maioria da população, de condições financeiras e crédito para pagar por esses imóveis, que já são bem valorizados de acordo com a infra-estrutura neles já instalada.

Assim, cabe à população de baixa renda, a maioria já mencionada, ocupar áreas mais distantes, sem infra-estrutura, em muitos casos por vias ilegais, inclusive degradando o meio ambiente, o que por sua vez desenha um quadro cubista, onde a equação das pequenas peças formam um cenário de desafios complexos.

De certa forma, o próprio poder público acentua essa situação no momento em que acaba empurrando essa população mais pobre para as áreas periféricas, a medida em que procura terrenos mais baratos (logicamente os mais distantes) para a construção de grandes e desoladores conjuntos habitacionais. Portanto, vai surgindo uma expansão horizontal "ilimitada", avançando avassaladoramente sobre áreas frágeis ou de preservação ambiental, que caracteriza nossa urbanização recente, que podemos considerar de alto risco.

Os resultados desse processo são danosos para as cidades, pois com a limitação a uma pequena parcela da sociedade, das oportunidades de emprego, bem como a ocupação das periferias carentes e cada vez mais distantes, esse modelo de urbanização traz consigo a necessidade de transportar multidões, gerando vários problemas no sistema de circulação. No que tange a ocupação das áreas frágeis ou estratégicas, sob o ponto de vista ambiental, as conseqüências vão de erosão, enchentes até a exaustão dos recursos naturais.

Com essa situação as demandas por atitudes capazes de amenizar as tensões geradas são das mais diversas possíveis, inclusive gerando visões e soluções distorcidas. Um típico exemplo seria a convicção, pelo entendimento de muitos, da falta de planejamento coerente para as cidades como a principal causa de todos os problemas. Porém, na realidade a principal causa seria uma ação recíproca e maléfica (como já foi mencionado), entre processos sócio-econômicos, opções de planejamento e de políticas urbanas e práticas

políticas, que arquitetaram um modelo excludente e com tantas assimetrias. Contribuindo com essa visão, Oliveira (2001:5) afirma que,

... o mercado é entendido com o lugar onde você exercita o seu direito e a sua capacidade de escolha. A periferia não formou mercados e, portanto não formou o lugar da autonomia.

1.2 O processo recente de urbanização do Brasil.

Conforme análise de Santos e Silveira (2001), o processo recente de urbanização no Brasil se subdivide em três partes. Primeiro, a urbanização aglomerada, com aumento do número – e da respectiva população – dos núcleos com mais de 20 mil habitantes. Segundo, a urbanização concentrada, com a multiplicação de cidades de tamanho intermediário. Terceiro, um estágio de metropolização, com aumento substancial do número de cidades milionárias² e de cidades médias, com o número em torno do meio milhão de habitantes. Esta hierarquização, em três níveis: sistema metropolitano, cidades médias e cidades pequenas, é também abordada por Faissol (1994).

Do ponto de vista demográfico, a concentração da população nas Regiões Sudeste e Nordeste tem se mantido estável - por volta de 70% dos brasileiros vivem nestas regiões. Podemos observar, por meio do quadro abaixo, que a população da Região Norte mais que triplicou no período de 1970 a 2001, passando de 3,6 milhões para mais de 13 milhões. Da mesma forma, também cresceu significativamente a população da região Centro-Oeste, que duplicou no mesmo período, passando de 5 milhões para 11,8 milhões. Faz-se necessário argumentar que essas duas Regiões, entre os anos de 1970 e 1990, foram atravessadas por grandes movimentos de colonização e a criação de novos municípios que, então ocorreu, é explicada diretamente pelo surgimento e crescimento demográfico e econômico de dezenas de núcleos urbanos.

² Termos que significa cidades com mais de 1.000.000 (um milhão) de habitantes

QUADRO 2

Distribuição da população, segundo as Grandes Regiões –
1970/2001.

Grandes Reg.	1970	1980	1991	2001
Brasil	94.461.969	121.148.582	146.825.475	172.385.826
Norte	3.644.433	6.022.935	10.030.556	13.223.859
Nordeste	28.653.724	35.403.570	42.497.540	48.332.163
Sudeste	40.324.647	52.596.269	62.740.401	73.501.405
Sul	16.676.637	19.385.049	22.129.377	25.442.941
Centro-Oeste	5.162.528	7.740.759	9.427.601	11.885.458

Fonte: IBGE (2004), Diretoria de Pesq., Coordenação de População e Indicadores Soc.

No que se refere às características da relação população *versus* território, no país, observa-se a grande concentração demográfica em alguns poucos e importantes centros urbanos e a rarefeita população de uma grande parte dos municípios brasileiros. A maioria (73%) dos municípios existentes em 2001, tinha até 20.000 habitantes e neles residia cerca de 20% da população do país. No restante, 27% dos municípios (com número de habitantes superior a 20.000) estava concentrada mais de 80% da população. Podemos destacar ainda, que nos 32 municípios mais populosos do país, residiam mais de 48 milhões de brasileiros (27,8% da população), ainda que, em termos proporcionais, esses municípios representassem apenas 0,6% do total existente.

Uma das características marcantes desse processo é o aumento do número de cidades locais³ e sua força, além do próprio aumento dos centros regionais, ao passo que as chamadas metrópoles regionais tendem a crescer significativa e relativamente mais que as metrópoles do sudeste. Um exemplo típico é a cidade de Goiânia, que mesmo com a proximidade com Brasília, apresenta um crescimento significativo, principalmente com as evoluções tecnológicas que deram uma nova inserção ao cerrado, proporcionando uma

³ Segundo Ferreira (1996), o conjunto de características anteriores desenvolvidos teoricamente por Christaller e Boudeville levam a construção de uma rede hierarquizada de cidades composta por áreas de mercado, da mesma forma que a teoria desenvolvida por Lösch, que introduziu a idéia de economias de escala (beneficiam a concentração industrial em determinada região) e curva de demanda no espaço (existência de uma mercado consumidor em uma determinada área que é atingida por uma indústria e no caso de cidades de outros bens e serviços).

agricultura moderna, um consumo diversificado e, paralelamente, uma nova etapa da urbanização.

Segundo Santos & Silveira (2001: 203),

As Regiões Metropolitanas, onde se diversifica e avolumam a divisão de trabalho, conhecem uma aceleração e aprofundamento de uma série de processos econômicos e sociais. O efeito do tamanho tem importante papel na divisão interurbana e também na divisão intra-urbana do trabalho: quanto maiores e mais populosas as cidades, mais capazes são elas de abrigar uma extensa gama de atividades e de conter uma lista maior de profissões, estabelecendo, desse modo, um tecido de inter-relações mais eficaz do ponto de vista econômico.

Com relação à diversificação da gama de atividades, a análise de Smith (1988) já mostrava, de forma distinta, que as cidades maiores seriam dotadas de uma estrutura capaz de oferecer serviços que as de menor tamanho não teriam, seja pela própria questão de mercado (escala) ou pela questão legal (estrutura político-institucional).

Os quadros abaixo mostram a participação relativa de cidades com mais de 20 mil habitantes em relação à população total brasileira, enfatizando a hierarquização antes mencionada.

QUADRO 3

Parte Relativa dos Aglomerados Urbanos (cidades e vilas) com mais de 20 mil habitantes na População Total Brasileira (%) 1940-2000.

	1940	1960	1980	1996	2000
Brasil	15,12	27,51	50,85	61,42	65,43
Norte	0,59	0,83	35,52	45,12	48,07
Nordeste	2,91	5,06	31,94	44,23	47,12
Sudeste	9,96	17,24	69,06	76,56	81,56
Sul	1,59	3,48	42,85	58,10	61,89
C-Oeste	0,11	0,59	46,32	62,98	67,09

Fonte: Santos & Silveira (2001)

QUADRO 4

Parte Relativa dos Aglomerados com mais de 20 mil habitantes sobre a População Urbana Total (%) 1940-2000.

	1940	1960	1980	1996	2000
Brasil	48,53	60,33	73,84	78,38	80,10
Norte	57,48	56,52	63,32	72,36	73,94
Nordeste	35,48	46,80	61,93	67,83	69,32
Sudeste	56,77	68,69	82,04	85,75	87,63
Sul	41,17	55,25	67,10	75,25	76,90
C-Oeste	18,28	55,16	68,74	74,50	76,13

Fonte: Santos & Silveira (2001)

Podemos observar, de acordo com os quadros acima, que em 1940 as cidade com mais de 20 mil habitantes, que representavam pouco mais de 15% duplicaram sua participação relativa em 1960, o que também aconteceu em 1980 com relação a última data. Já em 2000 essa participação aumentou para 80,1%, o que significa dizer que seria 78,38% da população total. Portanto, o crescimento da população urbana nas aglomerações com mais de 20 mil habitantes é mais rápido do que o da população total, bem como também o é se comparado à população urbana do país.

No caso das cidades com mais de 100 mil habitantes, houve uma evolução representativa, pois o país tinha apenas 12 cidades nessa faixa em 1940, passando para 175 em 1996. No ano de 1940 apenas 6 Estados dispunham de cidades com população entre 100 e 200 mil habitantes, em 1980 esse número de Estados passou para 15, e em 2000 para 20. As do intervalo entre 200 mil e 500 mil, de 4 para 76, e por fim as com mais de 500 mil habitantes de 2 para 31.

QUADRO 5

Brasil - n° de municípios e população, por classe de tamanho da população.

classes de tamanho da população (n° de habitantes)	situação em 01.01.2001		
	n° de municípios	população	%
até 20.000	4.080	33.700.821	19,9
de 20.001 a 50.000	957	28.700.017	16,9
de 50.001 a 100.000	299	20.769.728	12,3
de 100.001 a 200.000	118	16.509.826	9,7
de 200.001 a 500.000	76	23.192.907	13,7
de 500.001 a 1.000.000	18	12.390.099	7,3
mais de 1.000.000	13	34.327.295	20,2
total	5.561	169.590.693	100,0

Fonte: IBGE - Sinopse Preliminar do Censo Demográfico 2000.

Nota: Na data de referência do Censo 2000 eram 5.507 municípios. Em 01.01.2001 foram instalados 54 novos municípios, totalizando 5.561 municípios.

Sobre essa questão em específico, Santos & Silveira (2000:121) afirmam que,

O fenômeno de macrourbanização e metropolização ganhou, nas últimas décadas, importância fundamental: concentração da população e da pobreza, contemporânea da rarefação rural e da dispersão geográfica das classes média; concentração das atividades relacionais modernas contemporâneas da dispersão geográfica da produção física; localização privilegiada da crise de ajustamento às mudanças na divisão internacional de trabalho e às suas repercussões internas, o que inclui a crise fiscal; "involução metropolitana", com a coexistência de atividades com diversos níveis de capital, tecnologia, concentração dos meios de difusão das idéias, mensagem e ordens; construção de uma materialidade adequada à realização de objetos econômicos e socioculturais e com impacto causal sobre o conjunto dos demais vetores.

De acordo com documento divulgado pela Caixa Econômica Federal (CEF), Câmara dos Deputados e Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM), Oliveira (2001: 5),

As já densas e grandes cidades se expandiram formando regiões metropolitanas, com extensas periferias, ocupadas por população pobre, expulsa das áreas centrais ou atraída de outros pontos do território brasileiro, em busca de trabalho, renda e acesso a bens, serviços e equipamentos urbanos. Os moradores das periferias continuam desprovidos de infra-estrutura básica, e cada dia mais distantes dos centros urbanos e ainda têm que enfrentar, em seus obrigatórios deslocamentos para as áreas centrais, o insuficiente e caro sistema de transporte.

Nas pequenas e médias cidades, os problemas encontrados são quase os mesmos, porém em uma escala menor, o que por sua vez, não implica em soluções menos complexas para saná-los. É possível observar, então, que os problemas urbanos nas cidades brasileiras não são novos, no entanto, sua complexidade tem aumentado consideravelmente, trazendo consigo complicadores que potencializam tais problemas em várias amplitudes.

Ao longo dos anos, a apropriação dos benefícios gerados pelo processo de urbanização tem se mostrado injusta e desigual, o que por sua vez leva a conclusão do descaso por muito tempo, de incompreensão, de preconceito e de atuação privilegiada voltada apenas para alguns setores da cidade. Nesse contexto, o quadro urbano que vem se desenhando em nosso país, nos remete ao entendimento da necessidade urgente de soluções que possam dar conta dos desafios que nossas cidades estão encontrando nesse início de século.

O crescimento da área urbana está longe de ser uma característica apenas do nosso país. Também é um fenômeno que atinge a América Latina e o resto do mundo, com raras exceções, pois temos um mundo bastante urbanizado, porém os problemas se manifestam de forma mais dramática nos países não desenvolvidos.

Contudo, não é a simples afirmação de que o mundo tem-se urbanizado muito rápido nos últimos 50 anos, aumentando a população urbana tanto em proporção como em tamanho absoluto, que tem feito com que o foco de importantes debates e, seus desdobramentos, recaiam sobre as cidades e seus desafios. A questão central é que a cidade se transformou em um “palco”, envolvendo quase que toda população mundial em uma dicotomia complexa entre orgulho e veneração, de um lado, e agruras, frustração e medo de outro. A vida nas cidades, em especial nas grandes e médias cidades de um país em desenvolvimento, como é o caso do Brasil, é um *mix* entre espaço de oportunidades de satisfação das necessidades básicas, materiais e imateriais e, um local de degradação

crescente do meio ambiente, insalubre, na medida em que causa engarrafamentos, crimes de várias ordens, gerando estresse, e como desdobramento, um grande número de enfermidades dos tempos modernos.

Nesse sentido, de acordo com as questões supracitadas, pensar sobre as cidades, suas agruras, suas oportunidades e seu futuro têm se tornado uma prática crescente, não só na escala local, mas também nacional e internacional.

Como demonstramos, ao longo do tempo, muitas cidades cresceram, de forma horizontal, expandindo seu tecido urbano, incorporando novas áreas, e de forma vertical, com a construção de prédios, cada vez mais modernos e altos, ofertando também um conjunto maior e mais sofisticado de bens e serviços, como por exemplo, teatros, cinemas, casa de jogos, galerias, entre outros. E ainda, conquistas econômicas, como novas indústrias e bancos, gerando um Produto Interno Bruto (PIB) municipal cada vez maior. Esses fatores, no seu conjunto são os chamados instrumentos de defesa em prol do crescimento das cidades, ou seja, os “troféus” que representam a direção ao desenvolvimento moderno.

Porém, esse mesmo local capaz de gerar tantas “coisas boas” (como a riqueza econômica e cultural) traz consigo um aumento de conflitos e tensões sociais, que ecoam, principalmente de vozes dos mais desprovidos ou menos beneficiados de todo o processo gerador de tais benesses. Além do aparecimento e crescimento de vários problemas sociais, anteriormente citados, é possível notar um saldo negativo no que tange à manutenção do meio ambiente e qualidade de vida.

No Brasil, a intensidade desses conflitos urbanos depende de alguns fatores, como o tamanho, a complexidade e a localização (contexto regional) do núcleo urbano, porém os traços gerais são muito parecidos, independentemente do tamanho ou localização.

Não é nosso objeto de estudo, fazer uma comparação sobre os diferentes tamanhos das cidades, bem como seus desdobramentos, no entanto, não podemos nos abster de, pelo menos argumentar, que em uma sociedade capitalista, em especial em um país em desenvolvimento, algumas características são comuns à todas elas, como o crescimento espraiado, as ocupações irregulares, a especulação imobiliária, entre outros.

A riqueza material e cultural gerada nas cidades é apropriada de forma muito desigual, gerando assim muitos impactos ambientais, que geralmente são de difícil

controle, além de representarem interesses distintos. Esse processo, resulta também em uma necessidade de produzir cada vez mais, pois sob a ótica do capitalismo, o crescimento econômico, na maioria das vezes, é estritamente predominante, dando a entender ser essa a mão única da via rumo à graduação econômica, ou seja, questões como diversidade cultural, artística e sócio-espacial ficariam relegadas à marginalidade, pois os mesmos iriam na contra-mão da padronização dos gostos e costumes, que precisam atender à demandas direcionadas, na verdade impostas sem serem impostas.

Ainda nesse caminho, cabe argumentar que o setor imobiliário ganha outra dimensão, pois o patrimônio histórico-arquitetônico, deixa de ser riqueza na medida em que dá lugar, às novas tecnologias, novos prédios, entre outros. Ou seja, os interesses de ordem social e cultural são subjulgados pelos interesses econômicos, como exemplo, podemos citar a construção de prédios (verticalização) em áreas cuja predominância é de prédios com características culturais antigas, o que traz consigo um contraste, depreciando assim a caráter cultural daquele lugar.

Como saldo desse exercício, de analisar os prós e contras de um crescimento urbano em nosso país, podemos concluir que o chamado crescimento estritamente econômico associado à uma “modernização” tecnológica, traz a reboque um alto custo social. Parece evidente, que a marcha desse progresso gerou uma cidade injusta, concentradora de renda e excludente. Então, que desenvolvimento urbano é esse que estamos vivenciando? Será que o preço que uma parcela significativa da sociedade tem arcado é realmente justo ao gerar tantos conflitos e desigualdades?

Sobre essa questão, Maricato (2000:122) argumenta que,

A exclusão urbanística, representada pela gigantesca ocupação ilegal do solo urbano, é ignorada na representação da “cidade oficial”. Ela não cabe nas categorias do planejamento modernista/funcionalista pois mostra semelhança com as formas urbanas pré-modernas. É possível reconhecer nas favelas semelhanças com os burgos medievais. Ela não cabe também no contexto do mercado imobiliário formal/legal, que corresponde ao urbanismo modernista. Ela não cabe ainda, de modo rigoroso, nos procedimentos dos levantamentos elaborados pela nossa maior agência de pesquisas e dados, o IBGE...

1.3 Em busca de um desenvolvimento social urbano

Desde o início do século passado, o entendimento do que venha a ser desenvolvimento no país esteve associado quase que estritamente a sua dimensão econômica, dando vazão à construção de ideologias, criação de universidades (em especial engenharia) e instituições de cooperação técnica internacional, além da redação de milhares de obras literárias, em especial as acadêmicas. Nesse sentido, criou-se uma grande expectativa de emancipação e bem-estar social mundo afora, as quais foram, quase sempre, frustradas.

Na realidade, o desenvolvimento defendido, na sua essência, seria a coexistência entre desenvolvimento econômico e modernização tecnológica. Portanto, as expectativas poderiam ser facilmente mensuradas, por meio de números e estatísticas, o que por sua vez não poderia captar, também por falta de interesse dos grupos dominantes, as agruras sociais geradas, em especial para as classes mais baixas. Em outras palavras, os instrumentos de medida de desenvolvimento ignoravam os indicadores sociais como, por exemplo, o índice de analfabetos e semi-analfabetos, a taxa de mortalidade infantil, os números da pobreza e da miséria.

Não estamos aqui, defendendo a impossibilidade da coexistência, entre o crescimento econômico e o social, ao contrário, a nosso juízo essa coexistência seria a razão máxima, se juntarmos a ela a preservação ambiental, da luta por todos os indivíduos de uma sociedade.

No Brasil, desde o início da década de 1970, admite-se que, sem instituições e programas específicos voltados para a redistribuição de renda e a satisfação de necessidades básicas, o desenvolvimento econômico tende a não se fazer acompanhar de uma melhoria nos indicadores sociais. Ainda ecoa por toda a sociedade brasileira que, “é preciso crescer o bolo para depois dividi-lo”. Assim, fica evidenciado que desenvolvimento econômico não é sempre sinônimo de desenvolvimento social. Além do mais, não estamos defendendo também que o desenvolvimento econômico não deva ser buscado, apenas argumentamos que ele não deve ser um fim em si mesmo.

Outra questão que deve ser esclarecida, é que não estamos discutindo a essência do sistema capitalista de produção, em sua lógica antiecológica, na medida em que se torna

imperativo o movimento de crescimento ou a exploração do trabalho assalariado, muito menos as especificidades de países de economia tardias⁴. Ainda mais, não seria coerente imaginar que no âmbito do sistema mundial capitalista, todos os países tenham uma real chance de alcançarem e manterem um nível de desenvolvimento econômico satisfatório.

Nesse sentido, poderíamos fazer o exercício de considerar os mecanismos econômicos perpetuadores das desigualdades internacionais, hiato tecnológico crescente entre os países centrais e aqueles tipicamente periféricos e barreiras protecionistas à importação de produtos dos países periféricos, entre outras. Ademais, reforçam esses aspectos, a existência de fatores geopolíticos que igualmente contribuem para manter ou reforçar essas desigualdades, pressões diplomáticas, apoio a golpes de Estado e até ameaças de intervenções militares por parte das potências hegemônicas, sobretudo Estados Unidos⁵, sempre que seus interesses mais importantes são levados a risco. Outra questão, não menos importante, seria os limites ecológicos, devido a uma expansão planetária dos padrões de consumo dos países centrais.

Sobre esse último aspecto, a expansão da produção, quase sempre é sinônimo de elevação da degradação ambiental, como por exemplo, a soja no Brasil. Sobre esse aspecto, de forma mais geral, Bursztyn (2002: 7) argumenta que,

A construção de estratégias de futuro que conciliem os imperativos do desenvolvimento econômico e social com os da sustentabilidade ambiental é um desafio marcante neste início de século. Desde meados do século passado, testemunhamos sucessivas tentativas planejadas de indução de prática voltadas para a transformação das potencialidades naturais e humanas do Brasil. O resultado é que não resolvemos plenamente nosso atraso econômico, nem equacionamos nossa dívida social. E, o que é muito grave, nos servimos de práticas que comprometem as condições futuras de bem-estar de nossa população.

Enfim, já que o desenvolvimento, em sua dimensão puramente econômica, devido a algumas distorções e à própria natureza de produção, reprodução e distribuição capitalista não é capaz de conduzir a um mínimo de equilíbrio social e ecológico, deve se buscar um desenvolvimento que contemple também as dimensões sociais e ecológicas. Nesse sentido, a questão do espaço também se torna importante, pois se, como argumentamos, o Brasil é quase todo urbano (81,2%), e é nas cidades que os conflitos sociais, pelo menos na sua

⁴ Ver Cardoso de Mello(1987).

⁵ Lembrar as Guerras com o Iraque e Afeganistão.

maioria, se afloram, devemos discutir como tornar esse espaço menos injusto e menos predador do meio ambiente.

Não iremos discutir também a questão teórica sobre a noção de espaço, a nosso juízo ele será tratado como espaço social, ou seja, um produto das relações sociais e um condicionador dessas mesmas relações. Segundo Souza (2003: 99),

A organização espacial e as formas espaciais refletem o tipo de sociedade que as produziu, mas a organização espacial e as formas espaciais, uma vez produzidas, influenciam os processos sociais subseqüentes. Aquilo que, em linguagem mais técnica, corresponde ao substrato espacial, ou seja, as formas espaciais concretas, materiais (um campo de cultivo, o solo urbano etc.), representa tanto um produto da sociedade quanto um condicionador das relações sociais na medida que: a) não é qualquer coisa que se pode fazer com qualquer estrutura espacial, e uma estrutura produzida por determinadas relações sociais para atender a determinados interesses pode não se prestar a satisfazer adequadamente outros propósitos; b) a produção do espaço de uma determinada maneira exclui outras possíveis alternativas, algumas vezes até mesmo em caráter permanente, seja devido ao elevadíssimo custo de se reestruturar inteiramente o espaço, seja devido à destruição (...)

Portanto o desenvolvimento, em especial o urbano deve também abarcar a dimensão espacial, de acordo com a linha de pensamento exposta anteriormente. Assim, se uma cidade produz mais riqueza, porém traz consigo mais desigualdades sociais, essa equação precisa ser repensada.

A questão do solo urbano é muito complexa, pois o mesmo é um suporte para viver e conviver, significando moradia, circulação, lazer entre outros, e ainda, não menos importante, significa também, para os trabalhadores assalariados, que trabalham fora de casa para um patrão, um meio de produção.

Sob esse prisma a questão da Reforma Urbana (RU) já vem sendo pensada por muitos estudiosos, no Brasil já algum tempo. No entanto, cabe primeiro tentar esclarecer o que venha a ser RU. A RU é uma reforma social estrutural, com certa ênfase no aspecto espacial, com o objetivo de melhorar as condições de vida dos cidadãos e tornar o espaço urbano o menos injusto possível, principalmente para as classes mais pobres da população. Com relação a essa questão, Maricato (2000:169) resume que,

A construção da nova matriz urbanística passa pela eliminação da distância entre planejamento urbano e gestão. Passa ainda por uma nova abordagem holística, que não esgota o espaço dos planos locais ou das decisões participativas descentralizadas. Mas talvez mais importante do que tudo, ela não pode ignorar a necessidade de desconstrução

das representações dominantes sobre a cidade e nem a necessidade de construção de uma nova simbologia engajada a uma práxis democrática.

Trazendo o debate para um nível mais concreto, seria a coibição à especulação imobiliária, redução do nível de disparidades sócio-econômica e social e democratização do planejamento e da gestão do espaço urbano.

Um breve resgate, sob o ponto de vista do processo de urbanização no Brasil, evidencia os sinais de que, os políticos se apropriam, de alguns indicadores econômicos para justificar a conquista de alguns objetivos, como a política habitacional, absorção de mão-de-obra não qualificada pela indústria de construção civil, política salarial, que assegurasse a participação dos trabalhadores nos benefícios do desenvolvimento econômico entre outros. No entanto, do ponto de vista da política urbana, o que ficou transparente segundo Santos Jr. (1995), foi o agravamento dos problemas urbanos, gerados pela expansão industrial, pelos intensos fluxos migratórios e pelo crescimento populacional, superior à absorção da mão-de-obra nas cidades.

Ao se debruçar sobre o tema reforma urbana no Brasil, torna-se imprescindível indagar quem pode mudar o quê nesse país? Quem são, na realidade, os atores da reforma urbana? Será que tudo depende do Estado, do setor público? Sabemos, que em um país como o Brasil (em desenvolvimento), marcado por disparidades e incongruências sociais, o Estado cumpre um papel muito importante no seu desenvolvimento. Pois seriam argumentos pífios, os baseados na crença de que os mecanismos de mercado, por si só, fossem capazes de eliminar ou minimizar tais disparidades intrínsecas ao próprio sistema capitalista, garantindo, sem interferência, a redução da injustiça social e das agressões contra o meio ambiente. Na realidade, o sistema capitalista é um modo de produção fundamentado nas assimetrias, pois é excelente para gerar riqueza, porém com grandes distorções na sua distribuição.

Por outro lado, seria pouco razoável, admitir que a sociedade civil conseguiria sozinha, ou seja, sem o Estado, grandes feitos, pois determinadas mudanças podem ser alcançadas somente com mudanças dos marcos legais e institucionais. Assim, o aparelho estatal possui competências regulatórias e normatizadoras que não podem ser relegadas a um segundo plano. Além do mais, determinadas intervenções precisam, para serem

realizadas, de recursos, os quais tem um grau de dependência na captação e mobilização, da participação do Estado.

Esse, devido à sua própria natureza e seus aspectos funcionais específicos de uma sociedade em desenvolvimento, além de seu raio de manobra política e econômica, deve ser analisado à luz do seu próprio grau de importância nas relações sociais. Pois, em uma sociedade capitalista, marcada por contradições, e pela exploração do trabalho pelo capital, fundada sobre a separação entre trabalhadores e meios de produção, as assimetrias tendem a ser “estruturais”. Em outras palavras, a existência de um grande número de pobres, de populações segregadas, violência, desemprego, entre tantas outras, não é fortuita ou acidental, mas um componente típico da lógica da maioria das cidades capitalistas, como é o caso das cidades brasileiras, que apresentam essa especificidade.

Dessa forma, o Estado não pode ser considerado como “neutro”, ou seja, não está numa órbita acima da sociedade (do bem e do mal), e sim numa estrutura de poder muito complexa e, ainda, influenciada por diversos interesses e submetida a muitas pressões, inclusive dos setores populares. A tendência comum é a de que o conteúdo da ação do Estado seja conforme aos interesses mais amplos das classes dominantes e, sem dúvida, da manutenção dessa lógica. Assim, ele possui restrições em suas ações principalmente quando se advoga sobre questões ligadas à justiça social.

No entanto, faz-se necessário “capturar” a máquina do Estado para promover, por meio dela, alguns avanços importantes. Por outro lado, isso não basta, as organizações da sociedade civil precisam estabelecer relações e alianças, cooperando entre si para promover e desenvolver a capacidade de elaborar propostas de ação e políticas públicas. Aqui reside a necessidade de aprendermos, enquanto sociedade, a praticar cada vez mais tais atitudes, no sentido de um aprendizado do próprio conceito de cidadania e participação democrática da gestão das cidades. Pois, devido ao longo tempo, em que, na história desse país, o povo ficou fora das decisões, criou-se uma atrofia de práticas democráticas e sociais, que precisam ser resgatadas, no entanto esse é um exercício revolucionário e complexo.

Mesmo em momentos em que o Estado se apresenta mais democrático e transparente, uma certa tensão entre a ação estatal e as organizações da sociedade civil deverá permanecer, o que por sua vez é salutar, evidenciando que o conflito de idéias pode servir de parâmetro, além de elemento fiscalizador do processo. Todavia, é crucial que tais

organizações defendam e mantenham o máximo de independência em relação ao Estado, o qual deve, por sua vez, respeitá-las. Isso se torna inclusive, em alguns parâmetros de defesa da própria democracia.

No que se refere especificamente à questão urbana nasce no Brasil em 1937 o primeiro regulamento urbano que foi o Dec. Lei 58/1937. Contemporâneo de um novo tempo de ordenação mundial das cidades onde floresceu na Alemanha a "*boden politik*" e na Inglaterra a "*t p a*". O Dec. Lei 58/1937 surgiu por alguns poucos motivos: primeiro, em razão da precariedade como era feito o cadastro imobiliário, onde não se tinha controle de quem era realmente proprietário; segundo, de tal monta que foi editado com a finalidade exclusiva de proteger o consumidor contra o mau loteador. Como se percebe, o sistema cartorial registral (Registro de Imóveis) tem se apresentado de forma precário em nosso país.

Mesmo com algumas alterações, as primeiras experiências no início do século XX não mudaram essencialmente o padrão de gestão das cidades brasileiras, pois é a partir da década de 1950 que começaram a acontecer as transformações econômicas originadas pelo novo processo de industrialização, que o país engendra e as práticas da racionalidade administrativa.

No período que vai de 1956 a 1961, que correspondeu ao governo Juscelino Kubistchek, tivemos um aumento da participação do Estado na economia, combinada com uma significativa entrada de capitais estrangeiros no país e, por um intenso crescimento econômico e industrial. Esse crescimento industrial verificado no período (11% aa), foi resultado de uma clara opção do governo em promover uma ampla transformação na estrutura produtiva do país. O governo pretendia, por meio de uma industrialização acelerada, superar o estado de desenvolvimento em que o país se encontrava. De acordo com Santos Jr. (1995: 28),

O programa de Metas (1956), elaborado durante o Governo Juscelino Kubistchek, representou uma transformação qualitativa nas relações entre Estado e economia. Começa a ganhar força a concepção de planejamento enquanto uma técnica neutra, capaz de adequar racionalmente os melhores meios aos diversos fins determinados. Portanto, os conceitos de planejamento e desenvolvimento econômico passam a se identificar cada vez mais, ganhando adesões ou mesmo tornado-se consensuais entre os diversos setores da sociedade.

Com o golpe militar de 1964, os debates sobre mudanças nas cidades foram seriamente prejudicados e, sobretudo após a edição do Ato Institucional nº 5 (AI-5), que notadamente foi um marco no início da fase mais dramática do regime militar. Naquele momento, líderes populares que estavam se destacando foram tragicamente reprimidos juntamente com os militantes, de partidos de esquerda, que acabaram sendo perseguidos e presos. Ou seja, a base intelectual, que poderia contribuir para amenizar as assimetrias nas cidades, eram encaradas como inimigos do país. Assim, muitos foram perseguidos, mortos ou mandados para o exílio.

Somente a partir dos anos 1980, com o início do processo de abertura lenta e gradual do regime, o debate em torno do assunto sobre RU seria retomado. Agora, dá-se lugar à construção de um verdadeiro ideário, ou seja, um conjunto estruturado de idéias a respeito da natureza e dos meios de promoção da RU. Sobre esse período, Azevedo e Prates (1991) argumentam que se inicia, o chamado planejamento participativo. Ou ainda, segundo Ribeiro e Cardoso (1990), volta-se a valorizar o planejamento urbano, porém como planejamento politizado e participativo, em outras palavras, com a intervenção estatal que articula a racionalidade técnica e a política.

No início dos anos 1980, em termos econômicos, o país se vê em uma séria crise, acompanhada de uma recessão, o que Silva Jr (1995) identificou como um processo de ajustamento estrutural do modelo econômico brasileiro, na tentativa de incorporar novos padrões de competitividade: qualificação de recursos humanos em todos os níveis, difusão de tecnologia moderna e, novas formas de cooperação e divisão do trabalho, tanto no âmbito da empresa como setorialmente.

Em 1985 foi implantada a chamada Nova República, trazendo consigo algumas experiências de planejamento participativo, sinalizando para a busca de implementação de uma agenda de reformas sociais no país. Porém, muitos autores posteriormente, como Melo (1993), Azevedo e Prates (1991), entre outros, identificaram que, a participação popular nas chamadas experiências de planejamento participativo, aconteceu em níveis bastante restritos. Melo (1993), argumentou também que a descentralização da gestão municipal irrompia enquanto bandeira precisamente no marco da discussão em torno da reforma das políticas públicas, que juntamente com a instituição de práticas participativas, passaram a

ser sugeridas não só pelo princípio democrático que encerram, mas, sobretudo, pela eficácia gerencial que supostamente permitiriam.

Posteriormente, constatou-se que, além dos fatores estruturais, as políticas públicas, adotadas pela chamada Nova República redundaram em fracasso. Entretanto, já estavam lançadas as bases das propostas reformistas na sociedade brasileira, que ganharia novos contornos a partir da Constituição de 1988, que deveria substituir a de 1967.

A Constituição de 24 de janeiro de 1967, que entrou em vigor a 15 de março, apresentou graves retrocessos, pois:

- a) suprimiu a liberdade de publicação de livros e periódicos ao afirmar que não seriam tolerados os que fossem considerados (a juízo do governo) como de propaganda de subversão da ordem. A Constituição de 1967 afirmava, em princípio, que a publicação de livros e periódicos independia de licença do poder público. Enquanto a Constituição de 1946 estabeleceu que não seria tolerada a propaganda de processos violentos para subverter a ordem política e social art. 141, 5º - a Constituição de 1967 passou a proibir a propaganda de subversão da ordem, sem exigir a qualificação de processos violentos para a incidência da proibição - art. 150, 8º;
- b) Restringiu o direito de reunião facultando à polícia o poder de desligar o local para ela. Usando desse poder como artifício, a polícia poderia facilmente impossibilitar a reunião. (A Constituição de 1946, ao determinar que a polícia poderia designar o local para a realização de uma reunião, ressalva que, assim procedendo, não a poderia frustrar ou impossibilitar. A Constituição de 1967 não reproduziu a ressalva);
- c) Estabeleceu o foro militar para os civis;
- d) Criou a pena de suspensão dos direitos políticos, declarada pelo Supremo Tribunal Federal, para aquele que abusasse dos direitos políticos ou dos direitos de manifestação do pensamento, exercício de trabalho ou profissão, reunião e associação, para atender contra a ordem democrática ou praticar a corrupção - art. 151. (Essa competência punitiva do Supremo era desconhecida pelo Direito Constitucional brasileiro);

- e) Manteve todas as punições, exclusões e marginalizações políticas, decretas sob a égide dos Atos Institucionais. (O reencontro do caminho democrático só começou com anistia, alcançada em 1979. Isto porque foi justamente a anistia que acabou com os efeitos de todas essas medidas ditatoriais); e
- f) Em contraste com as determinações restritivas mencionadas nas letras anteriores, a Constituição de 1967 determinou que se impunha a todas as autoridades o respeito à integridade física e moral do detento e do presidiário, preceito que não existia, explicitamente nas Constituições anteriores. (Esse artigo foi repetido na Constituição de 1988. A eficácia do artigo, na Constituição de 1967, ficou, entretanto ajuizada, em vista do clima geral de redução de liberdade e a conseqüente impossibilidade de denúncia dos abusos que ocorressem).

Ficou evidente, com a queda do regime militar que, seria necessário elaborar e aprovar uma nova Constituição para o Brasil, que tivesse um caráter redemocratizador. Foi assim aberta a possibilidade de que a própria sociedade civil apresentasse, diretamente ao Congresso Nacional, propostas legislativas, denominadas de emendas populares. Os requisitos básicos para tais emendas é que as mesmas deveriam ser subscritas por, pelo menos, 30.000 eleitores e, além disso, deveria ser apoiada por, pelo menos, três entidades da sociedade civil. Uma dessas emendas, foi justamente a da RU, com o apoio de mais de 150.000 eleitores. Acontece, porém, que havia um "pequeno" problema, pois o Congresso Nacional estava obrigado a receber a emenda, no entanto não a incorporá-la, no texto constitucional, portanto, era mais um mecanismo consultivo que propriamente deliberativo.

A coleta de assinaturas para a emenda constitucional da RU, de iniciativa popular, talvez tenha sido um dos pilares de sua maior divulgação e repercussão. Ao todo 6 entidades nacionais e dezenas de entidades regionais e locais assinaram a apresentação da emenda que foi entregue ao Congresso Nacional. Foram as seguintes as entidades nacionais que uniram esforços em torno da proposta: Federação Nacional dos Engenheiros (FNE), Federação Nacional dos Arquitetos (FNA), Associação Nacional do Solo Urbano (ANSUR), Coordenação Nacional dos Mutuários, Movimento de Defesa do Favelado (MDF), Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB).

Assim, a gênese da RU, no país, se dá a partir de iniciativas de setores da Igreja Católica, como a Comissão Pastoral da Terra (CPT), no sentido de agregar lutas urbanas pontuais que surgiam nas grandes cidades, a partir de meados de 1970.

A Constituição de 1988 é considerada como um referencial do período da re-democratização e da consolidação da agenda da reforma social no país. Com relação à questão da RU Ribeiro e Santos Júnior (1993:12) argumentam que,

A proposta de reforma urbana, juntamente com a sanitária, é um dos mais importantes projetos que conseguem influenciar decisivamente a reconstrução institucional do país. A vitória nas eleições municipais de 1988 e 1992 de coalizões políticas populares comprometidas, em algumas das mais importantes cidades, com as teses reformistas, fortalece o movimento pela reforma urbana na sociedade brasileira. Seus princípios tornam-se referência nos debates acadêmicos e políticos sobre a questão urbana.

Na realidade, a reforma urbana, que foi fruto direto do processo de elaboração da Constituição Federal de 1988 compôs o ideário reformista que foi se firmando durante a elaboração das constituições estaduais, leis orgânicas municipais e dos planos diretores. Dessa forma, consolida-se um conjunto de idéias, que vem sendo debatidas na sociedade brasileira desde os anos de 1960, rumo a suprir as demandas sociais.

O artigo 18 da Constituição Federal definiu que a Federação, a partir de então, passou a compreender a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, estes últimos com autonomia político-administrativa reconhecida. Assim, o município é uma entidade estatal integrante da Federação. Ainda segundo a referida Constituição, no seu artigo 30, a autonomia do município brasileiro está assegurada e limitada na Carta, para todos os assuntos de seu interesse local e se expressa sob três aspectos: o político seja na composição do governo como na edição das normas locais; o administrativo, na organização e execução dos serviços públicos locais; e o financeiro, no que toca à decretação, arrecadação e aplicação dos tributos municipais.

Segundo Ribeiro e Santos Júnior (1993:54), as proposições que sintetizavam naquele momento as propostas da reforma urbana em curso eram resumidamente as seguintes:

- a) a instituição da gestão democrática da cidade, com a finalidade de ampliar o espaço da cidadania e aumentar a eficácia/eficiência da política urbana;

b) reformas nas relações intergovernamentais e nas relações governo-cidadania: a primeira, com a municipalização da política urbana; e a segunda, pela adoção de mecanismos que institucionalizem a participação direta da população no governo da cidade;

c) fortalecimento da regulação pública do solo urbano, com a introdução de novos instrumentos (solo criado, imposto progressivo sobre a propriedade, usucapião especial urbano etc.) de política fundiária que garantam o funcionamento do mercado de terras condizente com os princípios da função social da propriedade imobiliária, e da justa distribuição dos custos e benefícios da urbanização;

d) inversão de prioridades no tocante à política de investimentos urbanos que favoreça às necessidades coletivas de consumo das camadas populares submetidas a uma situação de extrema desigualdade social em razão da espoliação urbana; isto é, as diferenças entre as classes e camadas sociais não são decorrentes apenas da distribuição de renda operada pelo mercado de trabalho, mas também, e de forma importante, da regulação seletiva do acesso ao uso da cidade.

Depois de um longo período de tramitação, a emenda, que originalmente possuía duas dezenas de artigos e abrangia vários temas importantes, foi se esvaziando, sendo drasticamente, reduzida, até que, quando a Constituição Federal foi, finalmente promulgada, em 1988, o capítulo sobre política urbana continha apenas dois artigos, os 182 e 183. Faremos então, a reprodução dos mesmos:

Art. 182 – A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público Municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.
 § 1º - O Plano Diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

§ 2º - A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressa no Plano Diretor.

§ 3º - As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro.

§ 4º- É facultado ao Poder Público Municipal, mediante lei específica para áreas incluídas no Plano Diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento

I – Parcelamento ou edificação compulsórios;

II – Imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;

III – Desapropriação com pagamento mediante título da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real para indenização e os juros legais.

Art. 183 – Aquele que possuir, como sua, área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia

ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

§ 1º - O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil.

§ 2º - Esse direito não será reconhecido ao mesmo possuidor por mais de uma vez.

§ 3º - Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião.

Fica claro que a construção de um novo modelo, passava pelo caminho de concentrar esforços na questão de converter os planos diretores, em via única de se obter os meios de promoção da RU urbana, operando com a previsão de instrumentos e mecanismos capazes de contribuir para realização dos objetivos de reforma.

Com origem no Senado Federal em 1990 o EC, que instrumentaliza o município para garantir o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, foi distribuído originalmente à Comissão de Viação e Transportes, Desenvolvimento Urbano e Interior (depois subdividida em Comissão de Viação e Transportes – CVT – e Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior – CDUI), e à Comissão de Constituição e Justiça e de Redação (CCJR). Posteriormente, a proposição teve audiência solicitada pela Comissão de Economia, Indústria e Comércio (CEIC) e pela Comissão de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias (CDCMAM).

Depois de um longo período de tramitação, tanto na Câmara dos Deputados bem como no Senado Federal, temos, enfim, a aprovação do Estatuto da Cidade, que regula os artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988, contemplando o capítulo referente à Política Urbana. Muitos foram os embates onde se explicitaram os conflitos entre inúmeros e diversificados interesses em jogo sobre o futuro destino das cidades brasileiras. A construção do Estatuto da Cidade foi longa e difícil, entretanto, nele estão, como veremos posteriormente, garantidos princípios há muito desejados.

1.4 O Estatuto da Cidade e o Plano Diretor

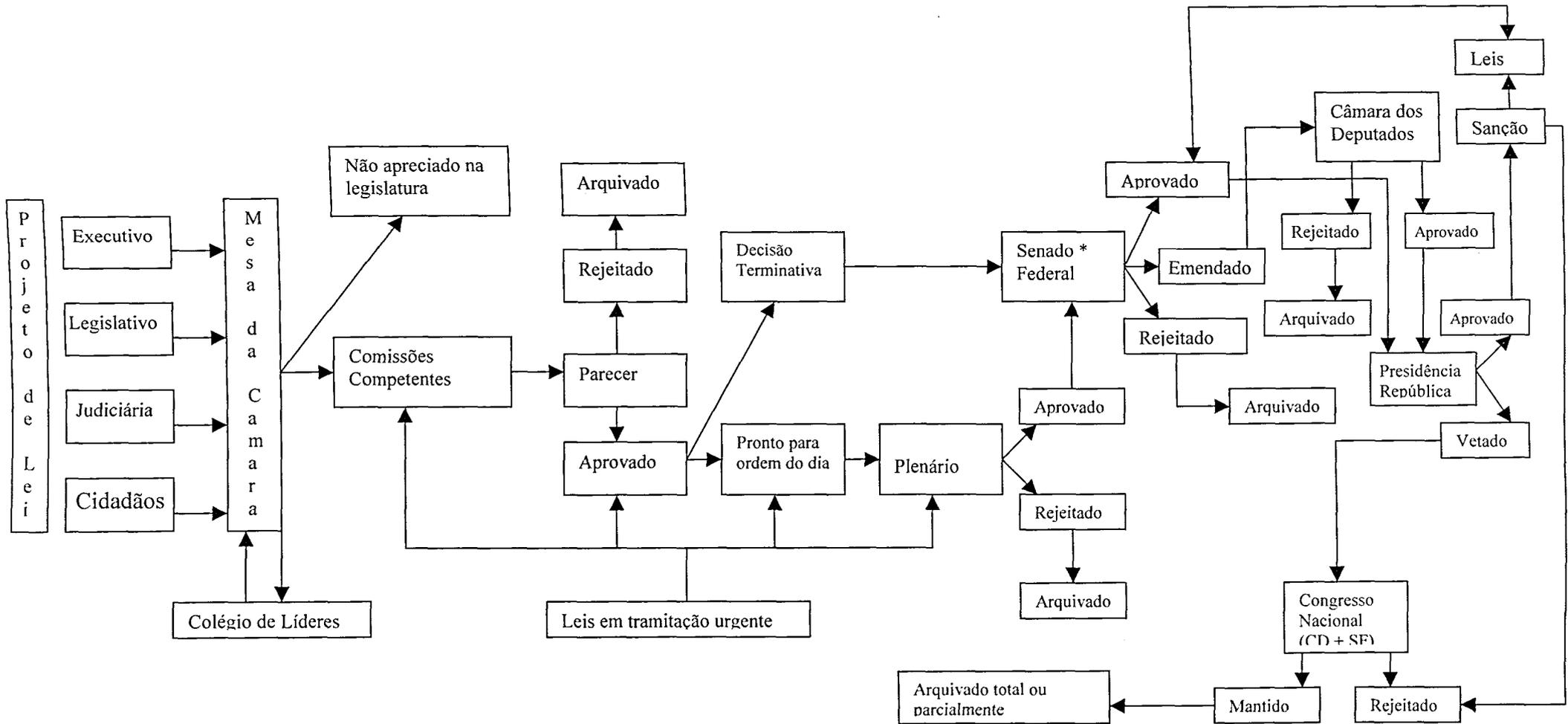
A Lei 10.257 de 10/07/2001, com entrada em vigor em 10/10/2001, ou seja, 90 (noventa) dias após a sua publicação, tendo por finalidade a regulamentação dos artigos 182 e 183 (supracitados) da Constituição Federal consagrou o tão esperado Estatuto da Cidade (EC).

A versão final do EC foi construída a partir de um longo processo de negociação com setores organizados da sociedade voltados para as questões urbanas. Desde o primeiro Substitutivo, o conteúdo aprovado nas comissões técnicas refletiu o resultado da negociação realizada entre os relatores, o governo federal, os movimentos populares e os empresários que atuam no setor, além do conjunto dos partidos representados nas comissões, espelhando, portanto, a pluralidade das diversas vertentes sociais. Todos os agentes institucionais e privados importantes, desde o Poder Executivo Federal às entidades que representam os empresários da construção civil e da incorporação imobiliária, como a CBIC e o SECOVI, participaram exaustivamente do processo, de acordo a redação do texto final. A partir de então, o capítulo de política urbana da Constituição de 1988, em combinação com o Estatuto da Cidade e o texto da Medida Provisória nº 2.220/01, passaram a dar as diretrizes para a política urbana do país, nos níveis federal, estadual e municipal.

A Medida Provisória nº 2.220/01 dispõe sobre a concessão de uso especial de que trata o parágrafo 1º do artigo 183 da Constituição Federal de 1988, criando o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano – CNDU, e dá outras providências.

Vale lembrar que, vários municípios não esperaram a promulgação desta lei federal para estabelecer práticas e implementar os princípios da Constituição, sendo que, durante o período de tramitação na Câmara e no Congresso Nacional, enquanto se discutia o Estatuto, acontecia nos âmbitos locais, um processo amplo de renovação no campo da política e do planejamento urbanos. Assim, a redação, finalmente aprovada e sancionada, de certa forma, incorpora esta experiência local, consagrando práticas e instrumentos já dotados, além de abrir espaço para outros que, por falta de regulamento federal, não puderam ser implementados.

Como ilustração, apresentamos a seguir um fluxograma que mostra as possíveis vias de tramitação de um projeto de lei na Câmara e no Senado até, quando for o caso, a sua sanção pelo Presidente da República e posterior promulgação.



Fonte: Banco de dados legislativos – Cebrap.

* Tramitações ordinária e sob regime de urgência no Senado são similares às que se desenvolvem na câmara dos Deputados, com algumas pequenas diferenças quanto a prazos e competências. Não há no Senado um colégio de Líderes, mas existe o chamado “voto de liderança”, o qual significa que os votos dos líderes representam os de seus liderados (RISF, Art. 293 II).

A inclusão dos dois artigos, compondo o capítulo da Política Urbana foi uma vitória da ativa participação de entidades civis e de movimentos sociais em defesa do direito à cidade, à habitação, ao acesso a melhores serviços públicos e, por decorrência, a oportunidade de vida urbana digna para todos.

O EC estabeleceu normas de ordem pública e interesse social, que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem estar coletivo, da segurança e do bem estar dos cidadãos e do meio ambiente. Dessa forma, engloba um conjunto de princípios, no qual está expressa uma concepção de cidade e de planejamento e gestão urbanos, além de uma série de instrumentos que, como a própria denominação define, são meios para atingir as finalidades desejadas. No entanto, delega, como não podia deixar de ser, para cada um dos municípios, a partir de um processo público e democrático, a explicitação clara destas finalidades.

A Lei 10.257, que deu origem ao EC estrutura-se em cinco capítulos, que tratam respectivamente de: diretrizes gerais; instrumentos de políticas urbanas; planos diretores; gestão democrática da cidade; e disposições gerais, conforme o artigo 21 da Constituição Federal de 1988, inciso XX, abordando que compete a União instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transporte urbano.

O capítulo das diretrizes gerais define o objetivo da política urbana, qual seja, o de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, e traz orientações importantíssimas acerca da forma de alcance desse objetivo, cumprindo o dispositivo constitucional que delega à União a instituição de diretrizes gerais para o desenvolvimento urbano.

O capítulo dos instrumentos da Política Urbana regulamenta o art. 182, parágrafo 4º, da Constituição Federal, que dispõe sobre as sanções a serem aplicadas, quando necessário, à manutenção de terrenos já urbanizados em ociosidade. Trata-se de regulamentação requerida expressamente pelo texto constitucional. Além disso, o capítulo disciplina outros institutos jurídicos relevantes: o usucapião especial urbano (art. 183), o direito de superfície, o direito de preempção, a outorga onerosa, as operações urbanas consorciadas, a transferência do direito de construir e o estudo de impacto de vizinhança.

A gestão democrática da cidade visa garantir mecanismos de participação da sociedade civil na gestão urbana. Na verdade, é uma grande novidade a inclusão legislativa

desta participação na modalidade de gestão e na difusão das audiências públicas em questões ambientais.

Nas disposições gerais, alteram-se a lei de ação civil pública e a lei de registros públicos, de forma a adequá-los às disposições do EC, como também traz a penalidade aos prefeitos que a desobedecerem ou não procederem conforme a regra estatuída. A sociedade passa a ter a possibilidade de se organizar para desempenhar fundamental destaque no planejamento e gestão urbana das cidades, tendo inclusive iniciativa de projeto de lei sobre a matéria, programas e projetos de desenvolvimento urbano.

O capítulo do PD abarca parâmetros básicos a serem seguidos pelos municípios no cumprimento da obrigação constitucional de elaboração desse plano.

O PD é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana, ele assume a função de, como tal, interferir no processo de desenvolvimento local, a partir da compreensão integradora dos fatores políticos, econômicos, financeiros, culturais, ambientais, institucionais, sociais e territoriais que condicionam a situação encontrada no município. Ou seja, o PD organiza o crescimento e o funcionamento da cidade. Nele está contido o projeto da cidade, pois define qual será o destino de cada parte da cidade, em um movimento holístico.

Em seu texto atual, passa a ser um instrumento considerado democrático, pois, conforme estabelecido no EC, deve ser aprovado por lei municipal, como parte de todo o processo de planejamento, e deverá estar integrado ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias e ao orçamento anual. Nesse sentido, o PD mostra-se dinâmico, possibilitando não só um planejamento de longo prazo como abrindo precedentes para reavaliações e intervenções futuras. De acordo com a que já advertia Ribeiro (1994:47),

A Lei que o institui deverá ser revista, pelo menos, a cada dez anos. Esse plano deve, também, ser elaborado com respaldo social abrangente, garantido por audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade, merecendo realmente o *status* de "pacto social" legitimado por todos.

O prazo para elaboração e aprovação do PD de todas as cidades, que não o tenham ainda, é de no máximo 5 anos a contar da data em que a Lei entrou em vigor.

Deve-se destacar, também, que no artigo 25 da Lei 10.257 fica previsto que o PD delimitará as áreas urbanas, podendo, desta forma, aplicar o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, em seqüência, o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) progressivo ao longo do tempo e a desapropriação. Fica assegurado ainda o direito de preempção (preferência) ao Poder Público municipal para a aquisição de imóvel urbano, objeto de alienação onerosa entre particulares.

Por tudo isso, o PD, por sua proposta de forma de elaboração, acompanhamento e execução, pode transformar-se em um instrumento que vai além de questões físicas, políticas e de interesses individuais, podendo se constituir em uma das “faces” de democratização e interesse social das áreas urbanas deste país. Assim, Ribeiro e Cardoso (1990:36) já afirmavam que, “segundo o modelo de plano diretor da Reforma Urbana, em grande parte presente nas próprias Leis Orgânicas, o processo de elaboração em muitos municípios abriu-se para a participação da sociedade civil, buscando o estabelecimento dos pactos territoriais”.

Na verdade, usamos e destacamos a forma verbal “podendo” porque devemos ter consciência de que a Lei 10.257 por si só, não será suficiente, para garantir todas as “boas” intenções contidas no referido documento. Faz-se necessário ter o entendimento de que nosso país tem idade institucional de um jovem, no que se refere a práticas efetivamente democráticas, e o aprendizado delas já nos custou enormes perdas. Essa questão foi bem retratada por Furtado (1995), ao analisar o processo de construção de um sistema econômico nacional e sua interrupção.

Sem dúvida, a garantia, pelo menos em termos teóricos, da participação popular trará a possibilidade de se identificar os principais pontos de estrangulamento encontrados pela população urbana. No entanto, no mínimo, dois aspectos de suma importância não podem ser relegados a segundo plano. Primeiro, o PD precisa ser aprovado pela câmara municipal e isso pode não ser simples porque, como sabemos, a estrutura política deste país é complexa e árida, sendo a participação social antes um desafio e não uma realidade concreta do cotidiano.

Assim, traz consigo brigas partidárias e de interesses particulares de políticos, que na maioria das vezes, sobrepõem-se ao interesse social (o que na verdade deveria ser sua principal função). Segundo existe a expectativa de como prevalecerão as condições

políticas e institucionais para implementação na prática do PD: privilegiar-se-á as questões definidas por técnicos das mais diversas áreas de conhecimento, juntamente com a população local, ou não? Será um instrumento de gestão democrática, ou apenas consultivo, e em que grau?

Dessa forma, cabe aos cidadãos e a todas as representações da sociedade civil encontrar ou desenvolver mecanismos transparentes para acompanhar o processo, informar-se sobre ele e exigir que seus representantes (no sentido mais universal da palavra) aprovelem na íntegra um PD, fundamentado em bases democráticas e, representativas do interesse da maioria da população.

Nesse sentido, para a compreensão dos desafios à implementação e execução, do PD, como instrumento do EC, que é a consolidação legal da RU é de suma importância o entendimento de que ele traz consigo diversas temáticas que vão além do desafio democrático de sua elaboração. Faz-se necessário também a interpretação das características patrimonialistas do Brasil, que contribuem para que a questão da terra (no caso, a apropriação imobiliária) seja repleta de diversidade de interesses particulares. Com relação a isso, Carvalho (1999: 15) afirma que,

O problema urbano é reconhecido como expressão da diversidade de demandas que configuram a realidade urbana, de sorte a corresponder a diversidade de interesses e necessidades dos grupos sociais. Além disso, pode ser visto como expressão dos conflitos que decorrem da apropriação desigual dos benefícios coletivos produzidos na cidade, seja porque os recursos públicos são desigualmente alocados, seja porque a riqueza social é estruturalmente distribuída de forma desigual.

Assim, surgem alguns questionamentos sobre onde e como se manifestarão as dificuldades de execução do PD e, mais, como ele será implementado. Portanto, o desafio não é apenas escrevê-lo, mas também executá-lo, pelo menos com a efetivação total de propostas. Portanto, faz-se necessário uma maior aproximação de alguns itens que compõem o seu texto.

1.4.1 Os Instrumentos de política urbana

Atualmente, um dos principais problemas que tem afetado as cidades em nosso país, é o efetivo controle do processo de expansão e desenvolvimento urbano. Essa questão evidencia-se, sobretudo nas cidades cujo processo de crescimento econômico é muito acelerado durante um certo período, presenciando uma expansão demográfica e de negócios, em um cenário de sobreposição das assimetrias sociais, em especial pelo aspecto concentrador de renda.

Assim, assistimos a um processo de crescimento espraiado das cidades simetricamente com um crescimento da população de baixa renda, na demanda incessante de oportunidades de emprego e sobrevivência, porém com péssimas condições de instalar-se em regiões com infra-estrutura das cidades. Esses “desprovidos” acabam por formar um “fragmento ilegal” nas cidades (palafitas, favelas, cortiços, ocupação em áreas de risco ambiental, entre outros) à margem das infra-estruturas sociais da cidade. A grande maioria dessas pessoas não consegue identificar nos mapas da cidade, o lugar onde moram, pois nesses mapas, via de regra, tais lugares, são apenas uma parte “branca” devido à ilegalidade.

Da outra ponta, temos áreas com infra-estrutura e qualidade urbanística, e por serem escassas⁶, figuram como objeto de desejo e disputa por parte de alguns atores da cidade. O que por sua vez desencadeia conflitos no que se refere ao uso e potenciais urbanísticos permitidos e, muitas vezes, sobrecarregando as infra-estruturas já existentes. E na verdade, são geralmente essas áreas que recebem mais investimentos públicos, valorizando-as mais e mais, acentuando assim as assimetrias sociais.

Dessa forma, afloram algumas práticas como a retenção de alguns imóveis dessas áreas para especulação, privilegiando com a mesma os que esperam para utilizar seus terrenos.

A consequência dessas práticas, geralmente percebidas em quase todas as cidades brasileiras, ao longo do seu processo de desenvolvimento, representa uma entropia na estrutura das cidades brasileiras com áreas centrais ociosas *vis-à-vis* a presença de periferias

⁶ A Lei da escassez é um dos requisitos para a identificação de bem econômico.

cada vez mais crescentes, desprovidas de infra-estrutura e superadensadas. Assim, além de verificarmos a distribuição injusta do território urbano, dos recursos públicos, acentuam-se os desafios para melhor planejar e conduzir as cidades em um processo mais justo e equitativo.

Para tanto, o EC oferece alguns instrumentos que, proporcionam ao poder público um maior raio de manobra para intervir, e não apenas normatizar e fiscalizar o uso, a ocupação e a rentabilidade das terras urbanas, podendo realizar a função social da cidade e da propriedade.

Tais instrumentos, se bem aplicados, podem efetivar a RU, arquitetando uma política fundiária garantidora da função social da propriedade.

Esses instrumentos são:

- I. Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios (art. 5º e 6º);
- II. IPTU Progressivo no Tempo (art. 7º);
- III. Desapropriação com Pagamento de Títulos (art. 8º);
- IV. Consórcio Imobiliário (art. 46º);
- V. Outorga Onerosa do Direito de Construir (arts. 28º a 31º);
- VI. Direito de Superfície (arts. 21º a 24º);
- VII. Transferência do Direito de Construir (art. 35º);
- VIII. Operações Urbanas Consorciadas (arts. 32º a 34º); e
- IX. Direito de Preempção (art. 25º a 27º).

Na tentativa de conter a especulação imobiliária, instrumentos poderosos são o parcelamento e a edificação compulsórios. Dessa forma, o artigo 5º da referida Lei diz que a área incluída no PD, por meio de Lei municipal específica, poderá sofrer a determinação de parcelamento e edificação/utilização compulsórios. Depois de aprovado o PD, a prefeitura municipal deverá criar uma lei específica, determinando quais as áreas ou zonas incluídas naquele plano que poderão sofrer a implantação compulsória dos instrumentos de política urbana.

Uma das condições para que a área sofra a compulsoriedade de aproveitamento, está vinculada a subutilização e, para isso, a própria lei, no seu artigo 5º, parágrafo 1º, inciso I,

conceituou tal situação, evitando com isso, a subjetividade (critério que possibilita discricionariedade). Esse instrumento então, evidencia que se uma propriedade não estiver cumprindo sua função social, de acordo como determina o PD, seu proprietário terá que dar um bom uso a seu imóvel. De acordo com o texto, o proprietário terá o prazo máximo de dois anos para dividir seu terreno, construir ou reformar seu imóvel, cuja pena se não o fizer é o próximo instrumento que abordaremos logo abaixo.

O Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) progressivo no tempo ingressa na ordem jurídica como uma penalidade ao proprietário que não atendeu uma obrigação contraída, mesmo que compulsoriamente pelo Poder Público. Ou seja, o IPTU progressivo é o mesmo IPTU normal, acrescido ao longo do tempo, por um número "x" de anos, de um percentual crescente de majoração, com fins punitivos e para forçar o proprietário de um terreno comprovadamente ocioso ou subutilizado a dar a este um destino que atenda, minimamente que seja, ao princípio da chamada função social da propriedade, e a desapropriação, como solução extrema. Como exemplo, podemos imaginar uma situação em que o proprietário, que geralmente paga 1% do valor do imóvel de IPTU, tenha que pagar um valor que pode ir até 15% desse total. Criando dessa forma, um desestímulo a especulação imobiliária.

Na verdade, esse ponto do PD é muito polêmico, pois dá uma nova dimensão para um direito "sagrado", do capitalismo, que é a propriedade privada, pois o conceito, pelo menos, o mais popular é de que "o que é meu eu faço o que quero", principalmente no que se refere à propriedade de imóveis. Aqui nos deteremos, por força da concentração no objeto, apenas no imóvel urbano, pois o rural, apesar de muitas questões similares, envolve outras dimensões, que não são nossos objetos de estudo, pelo menos não no presente trabalho.

Com relação à propriedade urbana, Guimarães (2001:35) destaca que,

(...) o solo urbano, tomado como uma expressão de uma dimensão geográfica delimitada, pode ser entendido, em termos gerais, como o *locus* de manifestação das relações sociais e, particularmente, como base das relações econômicas de reprodução das condições materiais de riqueza. Nesse sentido, embora o solo deva ser apreendido como um elemento imprescindível na constituição da unidade habitacional, as leis que regulam o uso e a apropriação capitalista do solo não se limitam apenas ao processo decisório acerca da produção e uso da moradia. A moradia representa apenas um dos objetos, dentre várias outras formas de apropriação e monopólio de uso do solo, cujas produções vão moldando a

diferenciação interna das formas espaciais urbanas. Ou seja, cada fração do solo encontra-se subordinada a múltiplos interesses de ocupação e usufruto das condições locacionais e às heranças das formas de ocupação passadas. Sendo este o primeiro desafio do nosso estudo, ou seja, promover uma caracterização do solo como um elemento do espaço urbano e, ao mesmo tempo, associá-lo às funções que desempenha na unidade habitacional.

Posteriormente Guimarães (2001: 36,45), ainda argumenta sobre a bifurcação da propriedade urbana, em duas categorias,

Na verdade, é necessário desagregar o significado do solo em duas categorias: solo terreno e solo edificável. A primeira encontra-se relacionada à magnitude física da área urbana, expressa em unidade de medida padrão, com um número determinado de metros quadrados de área, por exemplo, como: um terreno medindo 12 metros de frente por 30 metros de fundo, totalizando 360 metros quadrados. O solo terreno é, assim um lugar específico e irreprodutível da área urbana. E aqui é importante sua identificação, pois é o solo terreno o ativo imobiliário transacionado no mercado, registrado nos contratos de compra e venda e sujeito ao monopólio privado ou público, embora os fundamentos do seu preço sejam de outra natureza (...) portanto, para a compreensão do papel socioeconômico em processo das diversas áreas do espaço e suas distintas formas espaciais, a referência central não deve ser restrita às características inerentes ao lugar (o solo) mas, fundamentalmente, ao processo social de apropriação e transformação histórica do lugar. Este último está submetido a um feixe de interesses sociais, fundados nos investimentos fixos e na importância relativa dos respectivos fluxos econômicos, o que nos remete a subordinar o lugar aos condicionantes da localização ao qual ele se encontra associado.

Alterar essa questão da posse, principalmente em uma sociedade como a brasileira, torna-se um desafio, que esperamos ser rompidos ao longo do tempo, pois até o presente momento não podemos afirmar que sim, pois mesmo estando na Lei, a efetivação dessa prática ainda não pode ser avaliada, pois, como já afirmado anteriormente, a Lei fixa o prazo de 5 anos de aplicação do IPTU progressivo, bem como determina que a majoração da alíquota não excederá a duas vezes o valor referente ao ano anterior, que é igual a um aumento de 100%, respeitando-se, contudo a alíquota de 15%. Quanto à essa alíquota de 15%, refere-se ao valor do imóvel, em seu lançamento para fins de IPTU.

Vale abrir um pequeno parênteses aqui para apontar a importância de se atualizar o Cadastro Imobiliário dos municípios, bem como lhe dar transparência social. No caso dessa atualização, além de certa forma se fazer justiça social, no sentido de todos contribuírem com os cofres públicos, geraria também uma arrecadação maior ao município, ampliando o seu raio de ação, no que se refere a possibilidades de obras públicas. Sem falar que é sobre

a base desse valor (do imóvel) que será cobrado o Imposto de transmissão Inter Vivos (ITBI) e o próprio valor da alíquota de 15% supracitada. A transparência aqui defendida, seria possibilitar à população em geral compreender o processo de avaliação bem como questioná-lo quando necessário.

Outro instrumento importante, de natureza tributária como o IPTU progressivo no tempo, é a contribuição de melhoria. Nesse caso, o que justifica a aplicação da contribuição de melhoria é a valorização imobiliária decorrente de obras públicas. Em outras palavras, é a elevação do valor dos imóveis próximos a alguma obra realizada pelo Poder Público, portanto com o dinheiro de todos os contribuintes, e decorrente da própria obra. Nesse caso específico, faz-se mister compreender que o provimento de infra-estrutura básica a todos os cidadãos é um dever do Estado, e não deve se restringir ao tipo de obra pública que venha justificar a cobrança desse tributo a obras que não sejam para satisfazer as chamadas necessidades básicas, mesmo sabendo que se trata de um termo um pouco subjetivo.

Porém não trataremos dele no trabalho, principalmente porque a contribuição de melhoria é um tributo muito antigo, previsto na legislação brasileira desde os anos 1930, entretanto, raramente foi utilizado.

Com relação ao Usucapião Especial de Imóvel Urbano, o EC trata, que o possuidor que utilizando, como moradia para sua família, área ou edificação urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, com posse ininterrupta e sem oposição por cinco anos, adquire o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural. Este direito só pode ser reconhecido ao mesmo possuidor uma vez, sendo transmitida a posse a herdeiro legítimo, com a condição de residir no imóvel por ocasião da abertura da sucessão. Na verdade, a novidade, nesse instrumento vem no art. 10º, onde se introduz a Usucapião Coletiva, ou seja, a posse se transmite e será declarada por sentença do juiz em frações ideais iguais para todos, independentemente da área que ocupam, salvo se entre os condôminos estabeleçam frações ideais diferenciadas. Nesse caso, o condomínio especial originário da usucapião coletiva, seria indivisível, a não ser que dois terços dos condôminos resolvam pela extinção no caso de execução de urbanização posterior à constituição do condomínio.

As deliberações relativas à administração do condomínio especial serão tomadas pela maioria dos votos dos condôminos presentes, obrigando, dessa forma, os demais.

Outra novidade, sobre o assunto seria a legitimidade para propor a ação de usucapião, pois a Lei atribui tal legitimidade ao possuidor, sozinho ou em litisconsórcio originário e superveniente, e mais, aos possuidores em estado de posse. E ainda, a grande novidade, como substituto processual as associações de moradores da comunidade, regularmente constituídas, com personalidade jurídica, desde que explicitamente autorizada pelos representantes.

No que se refere ao Direito de Superfície, o mesmo abrange o direito de utilizar o solo, o subsolo ou o espaço aéreo relativo ao terreno, na forma estabelecida no contrato respectivo, sempre atendendo a legislação urbanística (PD). A concessão pode ser por tempo determinado ou indeterminado, sendo feita por meio de escritura pública registrada em cartório de imóveis, podendo ser gratuita ou onerosa. É um direito disponível, podendo ser transferido a terceiros, obedecendo termos estabelecidos em contrato, bem como transmissível pela sucessão.

Outra novidade no EC é o Direito de Preempção (preferência), que dotará o município, por meio de determinações no PD do direito de preferência de áreas em que incidirá tal direito, sendo sua vigência não superior a cinco anos, renovável a partir de um ano após o recurso do prazo inicial da vigência. No entanto, para ser exercido o direito de preferência, deve ser motivado por uma necessidade do Poder Público, e estas necessidades são enumeradas no art. 26, incisos I ao VIII, que são:

- I. Regularização fundiária;
- II. Execução de programas e projetos habitacionais de interesse social;
- III. Constituição de reserva fundiária;
- IV. Ordenamento e direcionamento da expansão urbana;
- V. Implantação de equipamentos urbanos e comunitários;
- VI. Criação de espaços públicos de lazer e áreas verdes;
- VII. Criação de unidades de conservação ou proteção de outras áreas de interesse ambiental;
- VIII. Proteção de áreas de interesse histórico, cultural e/ou paisagístico.

Tudo isso, no mínimo, com um enquadramento na Lei municipal, baseada no PD, para justificar a criação deste direito em determinada área.

No instante em que o Poder Público Municipal, por meio da Lei estipular as áreas onde se exercerá o direito de preempção, publicada a Lei Municipal com sua vigência

garantida, ocorrerão para o proprietário da área, algumas situações, como por exemplo, caso queira o proprietário vender, deverá notificar o Município para que, no prazo de 30 dias, manifeste-se sobre seu interesse. Tal notificação será instruída com a proposta de compra assinada por terceiro, em que constará o preço, prazo, condições de pagamento e validade.

A Outorga Onerosa do direito de construir, também conhecida como solo criado é outro instrumento importante, e cabe aqui ser analisado, mesmo que superficialmente. A expressão solo criado vem do fato de que, ao se construir um prédio, cada pavimento ou piso para além do térreo corresponde a uma espécie de solo artificial. É como se na verdade, criasse um novo solo que, poderíamos chamar de expansão vertical.

Assim, o solo criado corresponde a uma espécie de tributo ou contraprestação que o incorporador imobiliário paga ao município. Sobre esse item, cabe ao Poder Público Municipal, determinar, por meio do zoneamento urbano, fixar áreas nas quais o direito de construir poderá ser exercido acima dos coeficientes de aproveitamento básico adotado, mediante contrapartida a ser prestada pelo beneficiário. É a conhecida venda de índice. A lei especifica o que é coeficiente de aproveitamento, como sendo a relação entre a área edificável e a área do terreno.

O interessante é tratar a atividade produtiva de construir como um direito, e entendemos ser efetivamente um direito; porém, a conotação dada pela lei, é a favor da administração pública. Para que o cidadão seja possuidor do direito de construir, deverá obrigatoriamente dar a contrapartida pagando por este direito.

Nesse sentido, vale a pena argumentar, a necessidade de discussão ampla e dinâmica sobre essa questão, pois além de determinadas áreas, onde já existe um amparo legal para a não construção de prédios com “tantos” andares, como por exemplo a zona aeroportuária, deve se levar em consideração na permissão ou não de construção de prédios ou a determinação de quantos pisos, que isso interferirá na demanda por infraestrutura básica, além de vários outros possíveis desdobramentos, como alteração da temperatura média, descaracterização cultural, entre outros.

A minimização das assimetrias, socioeconômica e espaciais nos municípios, não é uma tarefa muito fácil, como também não é o combate à especulação imobiliária. Para alcançar tal objetivo, instrumentos como fundos de desenvolvimento urbano e zoneamento

de prioridades podem ser estabelecidos. O primeiro, seria uma concentração de recursos, de procedências diversas, com o objetivo de, mediante financiamentos, promover-se o desenvolvimento urbano. O fundo deve ser complementado pelo zoneamento de prioridades, que é na verdade uma identificação de espaços, ou zonas dentro do município, que, por serem complexas ou problemáticas, são considerados como merecedores de atenção especial por parte do Poder Público. Tais espaços poderiam ser invasões de terras públicas, loteamentos irregulares, edificações em áreas de preservação ambiental, entre outros.

No Brasil o zoneamento mais comum é o zoneamento de uso do solo, no qual a cidade é dividida em áreas conforme o tipo de uso do solo mais adequado para as diferentes partes do tecido urbano. No caso de uma indústria, sua instalação não poderia ocorrer no centro da cidade ou em área muito populosas, pois traria grandes danos ao seu entorno. Temos um outro tipo de zoneamento que é o de densidade, conforme o crescimento e o adensamento demográfico e construtivo da cidade, no sentido de evitar o estrangulamento dos mecanismos de infra-estrutura. Sendo assim, com a intenção de minimizar tais situações, na busca de uma cidade mais compacta, porém não superadensada, pode-se lançar mão de instrumentos que visem a limitar a atividade construtiva, como a limitação do número de pavimentos, ou do percentual do terreno em que se pode construir.

Assim, poderíamos ter ou pelo menos idealizar uma cidade com estímulo ao crescimento horizontal planejado, evitando o espraiamento, o que gera um grande custo social.

Em relação à elevação dos custos sociais, podemos argumentar que o desenvolvimento horizontal desordenado ou espraiado causa, entre outros, a necessidade da população ter que se locomover em grandes distâncias para adquirir bens e serviços, além de gerar mais gastos com energia, sem contar que alimenta a especulação urbana.

Cabe interpretar do zoneamento as operações urbanas consorciadas, que o EC trouxe à tona. Inicialmente, devemos nos atentar que a Lei municipal específica, baseada no PD, poderá delimitar áreas para aplicação de operações consorciadas. Posteriormente, devemos por meio da definição do que seja operação urbana consorciada, que a própria Lei traz, no art. 32, § 1º, tentar concluir seu verdadeiro objetivo.

§ 1º - Considera-se operação urbana consorciada o conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo Poder Público Municipal, com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados, com o objetivo de alcançar em uma área transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e valorização ambiental.

Partindo-se do objetivo da operação urbana consorciada, que é alcançar em uma área transformações urbanísticas consorciadas estruturais, melhorias sociais e valorização ambiental, mesmo sem uma precisão conceitual do que seja transformação urbanística estrutural, tem-se que a operação urbana consorciada é o que já se faz no país, com o mutirão, infra-estrutura compartilhada, entre outros.

O fato, entre outros, de o Poder Público municipal ser o coordenador das operações urbanas consorciadas, leva a crer que o poder legislativo quis realmente tratar da regularização fundiária. Nela terão assento o proprietário da gleba, os invasores eventuais ou permanentes, e as empresas que desenvolvem a infra-estrutura urbana local.

Como exemplo, podemos afirmar que diversos conjuntos habitacionais invadidos estão à espera da regularização fundiária, vivendo do furto de energia e água. Agora, como o sistema de infra-estrutura urbana, relativo à luz e água está privatizado, as empresas têm o interesse em regularizar estes núcleos habitacionais, que geram grande prejuízo causado pela clandestinidade.

Ainda no seu artigo 32, o § 2º dispõe que:

§ 2º - Poderão ser previstas nas operações consorciadas, entre outras medidas:

I - a modificação de índices e características de parcelamento, uso e ocupação do solo e subsolo, bem como alterações das normas edáficas, considerarão o impacto ambiental delas decorrente.

Ou seja, uma adequação à realidade de ocupação e edificação já efetivadas, e mais:

II - a regularização de construções, reformas ou ampliações executadas em desacordo com a legislação vigente.

Que vem a ser a regularização de construções clandestinas, e irregulares, que se volta novamente a invasão de terras, e constituição de favelas.

A Lei específica, que aprova a operação urbana consorciada, constará o plano de operação urbana consorciada, contendo, no mínimo:

- I. definição da área a ser atingida;
- II. programa básico de ocupação da área;
- III. programa de atendimento econômico e social para a população diretamente afetada pela operação;
- IV. finalidade da operação;
- V. estudo prévio de impacto de vizinhança;
- VI. contrapartida a ser exigida dos proprietários, usuários permanentes e investidores privados em função da utilização dos benefícios previstos nos incisos I e II do § 2º do art. 32 desta Lei.

O inciso I fala sobre a modificação de índices e características de parcelamento, bem como alterações de normas edilícias, considerando o impacto ambiental delas decorrente.

Tomando como exemplo a invasão de um loteamento em fase de implantação dos equipamentos de primeira linha no seu empreendimento. Logo após a invasão, para que haja um acerto global, retiram-se as exigências máximas e transforma-se o loteamento em loteamento popular, com o mínimo de infra-estrutura necessária para tal. O benefício que o proprietário teve foi de que, passaria a vender lotes aos invasores, adequados a uma realidade social diferente do que propunha o seu empreendimento inicial.

Ainda sobre essa questão, o EC vai mais longe, pois declarada uma área para a operação consorciada. Poderá o município, mediante leilão, ou para pagamento de obras necessárias à própria operação, promover a emissão de certificados de potencial adicional de construção. Estes certificados nada mais são que venda de índice. São negociados livremente, mas o direito de construir é somente na área do objeto da operação. Assim, o detentor dos certificados de Potencial Adicional de Construção, a partir de sua posse, poderá pagar índices a mais de construção com esta moeda.

Mais uma questão importante, seria a do Impacto de Vizinhança, novidade também trazida pelo EC, que procura fazer com que não se instale em uma zona residencial uma indústria, uma boate, ou outras empreendimentos que viessem a tirar o sossego dos moradores. Assim, a Lei municipal definirá, ao fazer o zoneamento, os empreendimentos e atividades, públicos ou privados, em área urbana que dependerão da elaboração de estudo prévio de impacto de vizinhança. Fica a cargo da lei dizer que tipo de atividade dependerá o Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV), objetivando a qualidade de vida da população residente na área e suas proximidades, incluindo, no mínimo, análise dos seguintes pontos:

- I – adensamento populacional;
- II – equipamentos urbanos e comunitários;
- III – uso e ocupação do solo;
- IV – valorização imobiliária;
- V – geração de tráfego e demanda por transporte público;
- VI – ventilação e iluminação;
- VII – paisagem urbana e patrimônio natural e cultural.

Na verdade, uma cidade precisa adequar suas atividades em seu perímetro urbano, além de gerar uma sinergia positiva para alguns empreendimentos, no sentido de evitar o desconforto, principalmente para áreas residenciais. Ou seja, a cidade, por meio de seus gestores, deve determinar o que venha a ser área residencial, industrial, comercial, de lazer, etc. Quando, por exemplo, uma grande obra for realizada em uma área, a prefeitura ou os moradores podem exigir um estudo para medir seus efeitos. Este estudo se chama Estudo de EIV. Dependendo do resultado, a obra pode até ser embargada. Ou o responsável pela mesma terá que fazer ajustes para garantir que o bairro não sofra modificações que possam destruir suas características básicas, as atividades econômicas e o meio ambiente.

Além das questões legais, existem algumas questões práticas importantes, rumo à democratização do planejamento e da gestão das cidades. A criação de um Fundo de desenvolvimento, gerido por um Conselho, aplicando de forma adequada, o incremento gerado na renda do município, de acordo com as regras contidas no PD. Esse Conselho teria o papel de acompanhar e fiscalizar se as regras estabelecidas pelo PD estão sendo cumpridas. O Conselho é formado por representantes da população e por pessoas que fazem parte do poder público.

Ao defendermos tais questões, não estamos afirmando que as mesmas são fáceis de implementar e de se cumprir, pelo menos na sua integralidade. No entanto, deve-se encarar o processo como dinâmico, pautado pela evolução das práticas democráticas, que não são, em sua essência, apreendidas com facilidade. Todavia, é de suma importância lutar para assegurar, pelo menos que suas premissas mais evolutivas, sejam incorporadas pela sociedade.

Por fim, cabe ainda argumentar que as prefeituras precisam melhorar sua eficiência, qualificando seus quadros técnicos, atualizando seus cadastros, imobiliários e técnicos, plantas de valores, ou seja, faz-se necessário que haja uma reforma administrativa efetiva,

agilizando os vários setores que compreendem o Poder Público local, no sentido de uma sinergia positiva. Ao fazermos um breve exercício sobre esse tema, podemos observar que em vários municípios existe uma dificuldade latente, na tentativa de qualificar o quadro de funcionários. Imagine só quantos funcionários municipais não sabem sequer manusear um equipamento básico de informática? Como melhorar um banco de dados municipal e como usá-lo, quando os funcionários não são capacitados?

Para o caso específico do Cadastro Imobiliário, quantos municípios não têm como fazer um recadastramento de acordo com as necessidades atuais, ficando assim prejudicados pelo não pagamento de tributos municipais? Só como exemplo, quantas edificações já construídas, continuam seus moradores pagando IPTU apenas sobre o terreno?

Dessa forma, fica evidenciada a necessidade de uma reforma administrativa, com qualificação de pessoal e uma atualização cadastral para serem alcançados os objetivos da RU. Ou seja, evidenciam-se assim os limites estruturais, que incorporam o desafio da gestão e da democratização, que são: técnicos, financeiros e políticos.

Portanto sabemos que os desafios para uma Reforma Urbana são muito complexos, por guardarem no seu interior interesses diversos, geradores de vários conflitos. Ainda assim, cabe fazer o exercício de tentar capturar a todos, para em conjunto minimizá-los, rumo a uma sociedade mais justa.

No próximo capítulo analisaremos o PD da cidade de Caldas Novas – GO, com o intuito de observarmos os principais aspectos de sua elaboração à luz das especificidades geradas no processo de evolução do município, bem como sobre as premissas do EC, Lei Federal nº10.257.

CAPÍTULO 2

O DESAFIO DA URBANIZAÇÃO DAS PEQUENAS E MÉDIAS CIDADES

No capítulo I, apontamos alguns dos principais problemas que foram surgindo nas cidades brasileiras, ao longo do seu processo de evolução. Vários autores, das mais diversas áreas, como, Rolnik (1977), Kowarick (1979), Ribeiro e Cardoso (1990), Hogan (1992), Carlos (1994), Santos Jr.(1995) Maricato (1997), Cunha (2001), Santos e Silveira (2001), entre outros, mapearam esses problemas, como também discutiram soluções para os mesmos. No entanto, esse diálogo esteve quase sempre, voltado para a problemática urbana dos grandes centros. Ou seja, a maior parte da literatura a esse respeito, trata apenas dos problemas específicos das grandes cidades brasileiras.

Nesse sentido, estamos propondo que o referencial dessa análise sobre os principais desafios das cidades se amplie um pouco, no intuito de trazer o debate para o âmbito das pequenas e médias cidades. Não estamos no entanto, negando a literatura sobre as grandes cidades, muito menos os desafios e problemas que as permeiam apenas defendemos, que existem questões que, nas pequenas e médias cidades ganham uma dimensão distinta, gerando várias agruras e desafios, que precisam ser analisados e equacionados. Assim, nosso objetivo neste capítulo reside, na tentativa de apontar esses problemas, posteriormente identificando-os mais de perto, para a cidade de Caldas Novas, Goiás.

Quando se fala em problemas e desafios urbanos, podemos pensar que os mesmos se apresentam da mesma forma para todas as cidades, independentemente do seu tamanho, mudando apenas seu grau de intensidade. No entanto, alguns problemas são típicos de grandes cidades, em especial a pobreza e a segregação residencial, expressas em sua forma espacial como, favelas, periferias pobres e áreas de obsolescência, como também em algumas formas de sobrevivência, legais ou não, como o comércio ambulante, tráfico de drogas, gangues, entre outros, facilmente identificados em grandes cidades como São Paulo Rio de Janeiro, Salvador, entre outras.

Assim, em uma cidade capitalista, principalmente de um país do terceiro mundo, o quadro que se apresenta é muito diverso, pois, a segregação está justaposta com assimetrias estruturais na distribuição da riqueza socialmente gerada e do poder. Tal segregação é um híbrido de desigualdades e das conseqüências geradas pela própria desigualdade, ao condicionar a perpetuação de preconceitos e a existência de intolerância e conflitos.

No entanto, mesmo concordando com a maioria dos autores, sobre o grau de complexidade dos desafios apontados para as grandes cidades, defendemos a necessidade de um "olhar" mais profundo sobre as especificidades apresentadas nas pequenas e médias cidades, em especial para aquelas com algumas características próprias, como por exemplo, cidades com significativo crescimento demográfico ou cidades cujas atividades principais causam impactos importantes no meio ambiente.

Nesse sentido, gostaríamos de questionar a própria Lei Federal 10.257, sobre Estatuto da Cidade (EC), que a nosso juízo, foi feita, pelo menos em grande parte, para resolver os problemas das grandes cidades, não captando as particularidades das pequenas e médias cidades. Ou seja, na verdade, as forças políticas desse conjunto de cidades se apresentam de forma distinta, tanto na sua articulação, como na forma de agir. O crescimento acelerado em determinados estágios, não é na maioria dos casos, bem entendido e interpretado, pelos atores municipais, trazendo consigo várias distorções, inclusive na elaboração de medidas corretivas. Em algumas cidades, o crescimento econômico se apresenta de forma justaposta com atividades novas, como o turismo, descoberta de uma riqueza natural, entre outros, gerando também a dificuldade do tratamento adequado do processo, podendo comprometer o futuro dessa cidade, ou seja, a própria sustentabilidade. Alguns dos aspectos supracitados coexistem com uma expansão urbana desordenada e espraiada, gerando vários problemas, em especial a própria especulação urbana, amplificando as dificuldades de uma visão holística do desenvolvimento da cidade, o que por sua vez, inviabiliza as ações políticas, por torná-las insuficientes para os desafios apresentados.

Portanto, existem algumas importantes especificidades para determinadas cidades de pequeno e médio porte, como as anteriormente citadas, cabendo um estudo apropriado que capte todas as suas particularidades, no sentido de equaciona-los à luz de uma visão global, que seja capaz de proporcionar elementos básicos para seu planejamento e gestão.

Um bom exemplo, de cidades com essas características, é Caldas Novas na região sul do estado de Goiás, que além de ser um pólo turístico, tendo como fonte principal da sua economia a exploração de um recurso natural (águas termais), apresenta uma das maiores taxas de crescimento populacional do país, bem como um afluxo de turistas, em determinados finais de semana ou feriados, chegando a um número três vezes maior que o volume da população local. Ou seja, tais características geram profundos impactos, proporcionando assim, desafios complexos para essa cidade, como o esgotamento da infraestrutura urbana, sobretudo em determinados períodos do ano entre outros tantos.

2.1 Aspectos sócio-econômicos da cidade de Caldas Novas

A cidade de Caldas Novas é uma das cidades mais importantes do estado de Goiás. Localizada na mesoregião Sul do Estado, tem o maior manancial hidrotermal do mundo, além de vários atributos ambientais ricos em beleza e variedade. Porém, essas qualidades, agregadas a tantas outras, contrastam com vários problemas, alguns não muito recentes, como os supracitados anteriormente. Tudo isso, gera uma série de questões que ainda não foram tratadas por pesquisadores da área, e que necessitam ser equacionadas à luz da reorganização urbana, instituída pelo EC, já que a cidade tem mais de 20.000 habitantes, além de fazer parte de área de especial interesse turístico, características que a incluem duplamente na categoria das cidades que estão obrigadas a elaborar seu Plano Diretor (PD) em conformidade com a referida lei.

Como dissemos anteriormente, o município está situado no estado de Goiás, portanto, na região Centro-Oeste, que guarda características intrínsecas, no seu processo de desenvolvimento, que nos serão úteis no entendimento do contexto geral que afeta Caldas Novas. Assim, faz-se necessário resgatar, mesmo de forma sintética, os principais traços da origem e desenvolvimento da região.

A região Centro-Oeste vem se destacando nas últimas décadas, como umas das regiões brasileiras que mais vem crescendo, em massa populacional bem como na participação do PIB nacional, conforme dados apresentados mais à frente.

A região começou a ganhar destaque nacional, principalmente com o movimento de desconcentração brasileira, capitaneada pela expansão da fronteira agrícola e reafirmada

pela mudança da capital federal para o planalto central. Sobre essa questão Diniz (1993:142) argumenta que,

As razões básicas para este processo de desconcentração podem ser assim sintetizadas: a) deseconomias de aglomeração na área metropolitana de São Paulo e criação de economias deseconomias de aglomeração em vários outros centros urbanos e regiões; b) ação do Estado em termos de aglomeração em vários outros centros urbanos e regiões; c) busca de investimento direto, incentivos fiscais e construção de infra-estrutura; d) busca de recursos naturais, traduzida pelo movimento das fronteiras agrícola e mineral, com reflexos na localização industrial e dos serviços; e) unificação do mercado, potencializada pelo desenvolvimento da infra-estrutura de transportes e comunicações; e) efeitos locacionais da competição inter-empresarial, especialmente para o aproveitamento de recursos naturais, criação de barreiras à entrada e ocupação de novos mercados reais ou potenciais.

Assim, ficam sintetizadas as principais premissas, responsáveis pelo crescimento e desenvolvimento da região Centro-Oeste. A atuação do Estado se fez mister nesse processo, sobretudo para o processo de ocupação.

Outros autores, também retrataram muito bem o processo de desenvolvimento recente da região Centro-Oeste. Sobre esse prisma, destacamos entre eles: Cano (1977), Castro (1977) e Furtado (1995).

Ainda sobre essa questão, porém indo para uma aproximação mais recente, Guimarães e Leme (2002: 6) afirmam que,

Em termos gerais, o fenômeno de transformação produtiva do Centro-Oeste, embora guarde suas particularidades, pode ser dividido em três fases, conforme Castro & Fonseca (1995: 02). A primeira começa ao final dos anos 60, com a chegada a Mato Grosso do Sul dos pioneiros da soja, marcando o período de adaptação de espécies ao cerrado e ocorrência de algumas atividades de beneficiamento de grãos, especialmente em Goiás. A segunda, durante a primeira metade da década de 80, representa a expansão e a consolidação da produção intensiva de soja (e de milho) dominada pelas *tradings* do mercado de *commodities*. Por fim, a fase de consolidação do complexo de grãos-carne, iniciada a partir de 1985 e caracterizada pelo deslocamento para o Centro-Oeste dos grandes conglomerados industriais do centro-sul, cada vez mais com a participação do capital internacional.

As ações combinadas do Estado e do capital privado transformaram parte da realidade econômica e social do Centro-Oeste. Fato que influenciou a dinâmica demográfica, modificou em parte o perfil do mercado de trabalho e criou importantes estruturas de armazenamento. Para tanto, direcionou a pesquisa e a extensão rural aos interesses dos grandes capitais, possibilitando a expansão intra-regional do comércio e estabelecendo as condições regionais para a integração aos mercados nacional e internacional. Desse modo, proporcionou a implantação no território do Centro-Oeste de grandes empresas do *agribusiness*, que se concentraram em algumas áreas e permitiram, ao

mesmo tempo, a passagem de grupos econômicos de amplitude regional para o plano da atuação nacional.

Com relação aos indicadores demográficos e econômicos, a região Centro-Oeste, apresenta um quadro de baixa densidade populacional e econômica. Ou seja, apesar de ter um território de 1,612 Km², por volta de 20% do território nacional, tem apenas 6,85% da população total do país, o que representa pouco mais de 11 milhões de habitantes¹, conforme quadro abaixo. Na sua base econômica, a região tem a predominância da agricultura extensiva de alimentos, principalmente soja e milho; pecuária extensiva de corte e leite e algumas experiências isoladas de extração mineral, com por exemplo Catalão, em Goiás. Essas informações estão expostas no quadro abaixo.

QUADRO 6
População : Goiás, Centro-Oeste e Brasil.

ANO	População (hab.)					
	GOIÁS	CEN-OESTE	BRASIL	% GO/BRA	% CO/BRA	% GO/C.O
1940	826.414	1.258.679	41.236.315	2,00	3,05	65,66
1950	1.214.921	1.736.965	51.944.397	2,34	3,34	69,95
1960	1.913.289	2.942.992	70.070.457	2,73	4,20	65,01
1970	2.938.677	5.073.259	93.139.037	3,16	5,45	57,92
1980	3.860.174	7.545.769	119.011.052	3,24	6,34	51,16
1991	4.018.903	9.427.601	146.825.475	2,74	6,42	42,63
1996	4.514.967	10.500.579	157.070.163	2,87	6,69	43,00
2000	5.003.228	11.636.728	169.799.170	2,95	6,85	43,00

Fonte: IBGE (2001)

Assim, é sob esse contexto, que a região Centro-Oeste se desenvolveu e chegou ao nível dos dias atuais. O estado de Goiás, também, via de regra, segue os mesmos moldes que a região como um todo, com algumas exceções, como é o caso da região do Entorno de Brasília. O estado é sub dividido em 5 mesoregiões e 18 microregiões, de acordo com o quadro abaixo.

¹ Segundo dados do Censo IBGE 2000.

QUADRO 7

As meso e microregiões do Estado de Goiás

001 - Noroeste Goiano	001- São Miguel do Araguaia
	002- Rio Vermelho
	003- Araguaçuas
002 - Norte Goiano	004 -Porangatu
	005 Chapada dos Viadeiros
	006- Ceres
003 - Centro Goiano	007- Anápolis
	008- Iporá
	009- Anicuns
	010- Goiânia
004 - Leste Goiano	011- Vão do Paranã
	012- Entorno de Brasília
005 - Sul Goiano	013- Sudoeste de Goiás
	014- Vale do Rio dos Bois
	015- Meia Ponte
	016- Pires do Rio
	017- Catalão
	018- Quirinópolis

Fonte: SEPLAN – Anuário Estatístico de Goiás - 1996

QUADRO 8

Participação e ranking dos principais rebanhos, produção de leite e ovos Goiás/Brasil.

Especificação	1998		2001	
	Par. (%)	Ranking	Par. (%)	Ranking
Bovinos (cabeças)	11,11	3°	10,85	4°
Suínos (cabeças)	3,45	10°	3,78	10°
Aves (cabeças)	2,49	9°	3,05	7°
Vacas ordenhadas	10,82	3°	11,66	2°
Produção de leite (1000 l)	10,58	3°	11,32	2°
Produção de ovos (1000 dz)	4,20	7°	4,24	7°

Fonte: SEPLAN-GO – Goiás em dados - 2003

No âmbito agropecuário, a ênfase da economia goiana é para produção de grãos, em sobretudo soja e milho, 4º lugar no *ranking* nacional para ambos, e a produção de leite e carne, atividades em que o estado também ocupa lugar de destaque no cenário nacional.

A produção de grãos do Estado, tem crescido acima da média nacional. No ano de 1995 era de 6,4 milhões de toneladas, com participação de 7,85 na produção nacional. Já no ano de 2002 foi de 9,8 milhões, representando 9,86% da produção do país.

QUADRO 9
Estado de Goiás e Brasil
Produção de grãos – 1990- 2002

ANO	GOIÁS(t)	BRASIL (t)	GO/BRA	GO/BRA (%)
1990	3.623.304	54.548.088	7º	6,65
1995	6.401.024	81.533.319	6º	7,85
1996	6.411.357	75.703.503	5º	8,47
1997	6.884.518	80.717.929	5º	8,53
1998	6.854.726	78.573.407	4º	8,73
1999	7.836.492	86.054.514	4º	9,11
2000	8.803.817	87.446.549	4º	10,07
2001	9.232.143	102.841.858	4º	8,98
2002	9.844.875	99.795.631	4º	9,86

Fonte: SEPLAN-GO – Goiás em dados - 2003

O estado vem também conquistando avanços importantes no setor da pecuária, onde o rebanho bovino, que em 2001 foi de 19,1 milhões de cabeças, representando 10,8% do rebanho nacional, mesmo perdendo uma posição no ranking nacional e ocupando o 4º lugar. A produção de leite também merece atenção especial, pois vem de trajetória ascendente, registrando em 1999, 2.066 milhões de litros, passando para 2.321 milhões em 2001.

QUADRO 10

Participação e ranking dos principais rebanhos, produção de leite e ovos Goiás/Brasil.

Especificação	1998		2001	
	Par. (%)	Ranking	Par. (%)	Ranking
Bovinos (cabeças)	11,11	3º	10,85	4º
Suínos (cabeças)	3,45	10º	3,78	10º
Aves (cabeças)	2,49	9º	3,05	7º
Vacas ordenhadas	10,82	3º	11,66	2º
Produção de leite (1000 l)	10,58	3º	11,32	2º
produção de ovos (1000 dz)	4,20	7º	4,24	7º

Fonte: SEPLAN-GO

O PIB goiano, valor correspondente a todos os bens e serviços agregados no estado, vem apresentando crescimento contínuo e com sustentabilidade. Goiás passou a se destacar no cenário nacional por ser uma economia emergente, com grandes potencialidades para investimentos e com crescimento econômico acima da média nacional. Em 2000 o estado ganhou duas posições no ranking nacional, passando da 12ª para 10ª posição. No ano de 1995 o PIB goiano era de R\$ 11,88 bilhões e apresentava a seguinte composição setorial: agropecuária tinha uma participação de 18,70% a indústria com 26,07% e serviços com 55,86%. No ano de 2000 com o PIB de R\$ 21,67 bilhões, observa-se, pelo quadro 9 abaixo, que a indústria passa a participar com 32,49% do PIB, a agropecuária com 17,19% e serviços com 50,32%. Não se pode deixar de destacar que o crescimento da indústria goiana foi fortemente influenciado pela agroindústria. Diversas indústrias do setor alimentício têm se instalado no estado devido à pujança da agropecuária, como por exemplo, a Perdigão em Rio Verde e a Caramuru em Itumbiara e Ipameri.

A agropecuária apresentou um crescimento de 7,27% no ano de 2000. A boa performance do setor foi bastante influenciada pela excelente safra agrícola, principalmente pelo aumento da produção de soja, milho e café com importantes ganhos de preço destes produtos, uma vez que têm cotação internacional, como também pelo crescimento do plantel de aves e suínos, impulsionado pela demanda da agroindústria.

A atividade industrial teve uma importante participação no crescimento da economia de Goiás. A indústria de transformação goiana, em 2000, cresceu o dobro da nacional. Esta atividade participou com 32,49% do PIB e com crescimento de 9,79%. Esses resultados positivos ocorreram devido a Indústria química (pólo farmoquímico), metalúrgica básica, fabricação de produtos minerais não-metálicos, confecção de artigos de vestuário e acessórios e a agroindústria, cujo segmento alimentício representou aproximadamente 4% da indústria alimentícia nacional, segundo dados da Pesquisa Industrial Anual (PIA/IBGE)/2002. Destaca-se ainda, que a expansão significativa desta atividade deveu-se à vinda de grandes plantas industriais atraídas pelas políticas adotadas pelo Governo do estado no sentido de estimular o seu desenvolvimento e ainda pela proximidade da matéria prima, caso das indústrias processadoras de alimentos.

Nesse sentido, cabe destacar o programa dos Fundos Constitucionais, que ajudaram a promover algumas regiões do país, consideradas mais atrasadas e, possibilitando a migração de várias empresas para essas regiões, dentre elas o Centro-Oeste. Os Fundos Constitucionais foram criados pela Constituição Federal de 1988, que estabeleceu em seu art. 159 inciso I, alínea “c”, a obrigatoriedade de a União destinar 3% da arrecadação do Imposto de Renda (IR) e Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) no Brasil, para serem aplicados em programas de financiamento aos setores produtivos das Regiões Norte (0,6%), Nordeste (1,8%) e Centro-Oeste (0,6%), por meio de suas instituições financeiras de caráter regional.

A Lei Federal nº 7.827, de 27/09/89, alterada pela Lei nº 9.126, de 10/11/95, regulamentou o referido artigo, que instituiu os Fundos Constitucionais.

Dessa forma, para a região Centro-Oeste foi criado o Fundo Constitucional do Centro-Oeste – FCO, tendo como objetivo contribuir para a promoção do desenvolvimento econômico e social da Região, por meio de programas de financiamento aos setores produtivos privados. Os recursos do FCO, provenientes de 0,6% da arrecadação do IR e IPI do Brasil, são administrados pelo Banco do Brasil, Instituição Financeira Pública Federal, vinculada ao Ministério da Fazenda, que os aplica através de programas, elaborados, anualmente, de acordo com a realidade ambiental, social e econômica da região, em parceria com os representantes das instituições públicas e dos diversos segmentos da sociedade. Com o mesmo objetivo foram criados para região Norte o Fundo Constitucional

de Financiamento do Norte (FNO), com recursos iguais ao do FCO, geridos pelo Banco da Amazônia, e o Fundo Constitucional do Nordeste (FNE), tendo seus fundos gerenciados pelo Banco do Nordeste, mas com um percentual de 1,8%, ou seja, três vezes maior que os outros dois programas.

O FCO viabilizou a vinda de muitas empresas para o Centro-Oeste, em especial Goiás, que é o caso da empresa Perdigão em Rio Verde e da Mitsubishi em Catalão, entre outras.

QUADRO 11

Estado de Goiás e Centro-Oeste: Contratações por programa com recursos do FCO – 1989 a novembro de 2002.

Programa	Goiás		Centro-Oeste		Goiás/Centro-Oeste %	
	Qde	Val. (R\$ mil)	Qde	Val. (R\$ mil)	Qde	Val. (R\$ mil)
TOTAL	46.537	2.063.983	191.841	5.635.379	24,26	36,63
Empresarial	1.752	580.014	6.332	1.361.678	27,67	42,60
Industrial	821	462.910	3.895	903.394	21,08	51,24
Infra-estrutura	17	10.222	438	180.949	3,88	5,65
Turismo	42	9.312	127	31.903	33,07	29,19
Com. E Serv.	872	97.570	1.872	245.432	46,58	39,75
Rural	43.799	1.442.536	184.196	4.200.323	23,78	34,34
Rural/intergr.	22.190	1.330.266	53.375	3.635.977	41,57	36,59
PAPRA	10.893	37.032	86.280	253.064	12,63	14,63
PRONAF	4.795	51.016	15.680	171.635	30,58	29,72
PRONAF - RA	5.914	23.459	28.846	133.848	20,5	17,53
Pronatureza	7	763	15	5.799	46,67	13,16
Giro/Custeio	986	41.433	1.313	73.378	75,10	56,47

Fonte: SEPLAN/SEPIN- 2003.

Na atividade de Serviços, que teve crescimento de 3,50%, o destaque foi o setor comunicações. É o setor onde se verificou o maior crescimento na economia goiana, 15%. Esse crescimento se deve ao grande avanço das telecomunicações em Goiás. Neste período, empresas de telefonia fixa e móvel instalaram serviços de tele atendimento (*Call Center*) em Goiânia, fato que refletiu positivamente no estado, contribuindo também para geração de empregos. O setor do comércio, também se destacou com importante participação na

formação do PIB estadual, representando 8,17%, com incremento de 3,25% no ano de 2000.

QUADRO 12
Estado de Goiás
Produto Interno Bruto

ANO	Estrutura do PIB por setores (%)			
	PIB	Agropec.	Industria	Serviços
1990	100,00	14,49	24,75	60,76
1995	100,00	18,07	26,07	55,86
1996	100,00	15,84	26,72	57,44
1997	100,00	15,87	29,4	54,73
1998	100,00	16,35	28,74	54,91
1999	100,00	16,16	29,56	54,28
2000	100,00	17,19	32,49	50,32

Fonte: SEPLAN-GO – 2003.

QUADRO 13

Estado de Goiás e Centro-Oeste
Participação no PIB do Brasil a preços de mercado corrente
(%)

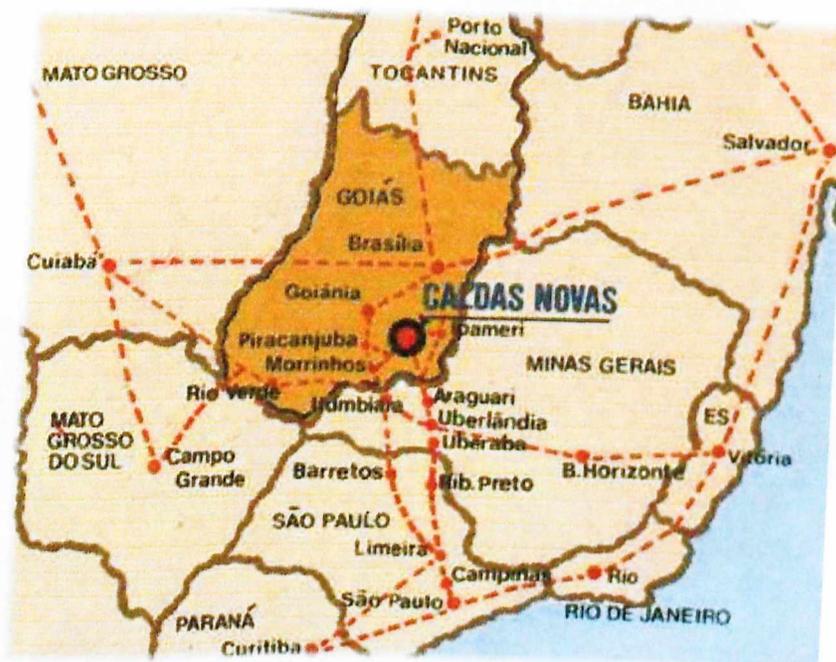
Especificação	1985	1990	1996	1997	1998	1999	2000	Var 2000/85
Goiás	1,80	1,75	1,87	1,84	1,91	1,84	1,97	0,0091
Centro-Oeste	4,81	5,16	6,08	6,25	6,84	6,45	6,95	0,0069

Fonte: SEPLAN-GO – 2003.

No entanto, apesar de toda a caracterização geral da região Centro-Oeste, sobretudo do Estado de Goiás, nosso objeto de estudo recai sobre uma cidade inserida nessa região,

que tem algumas especificidades distintas das demais, em especial as que colaboram para descaracterizá-la do eixo dos *agribusiness*², que é a cidade de Caldas Novas.

Mapa 1
Localização de Caldas Novas



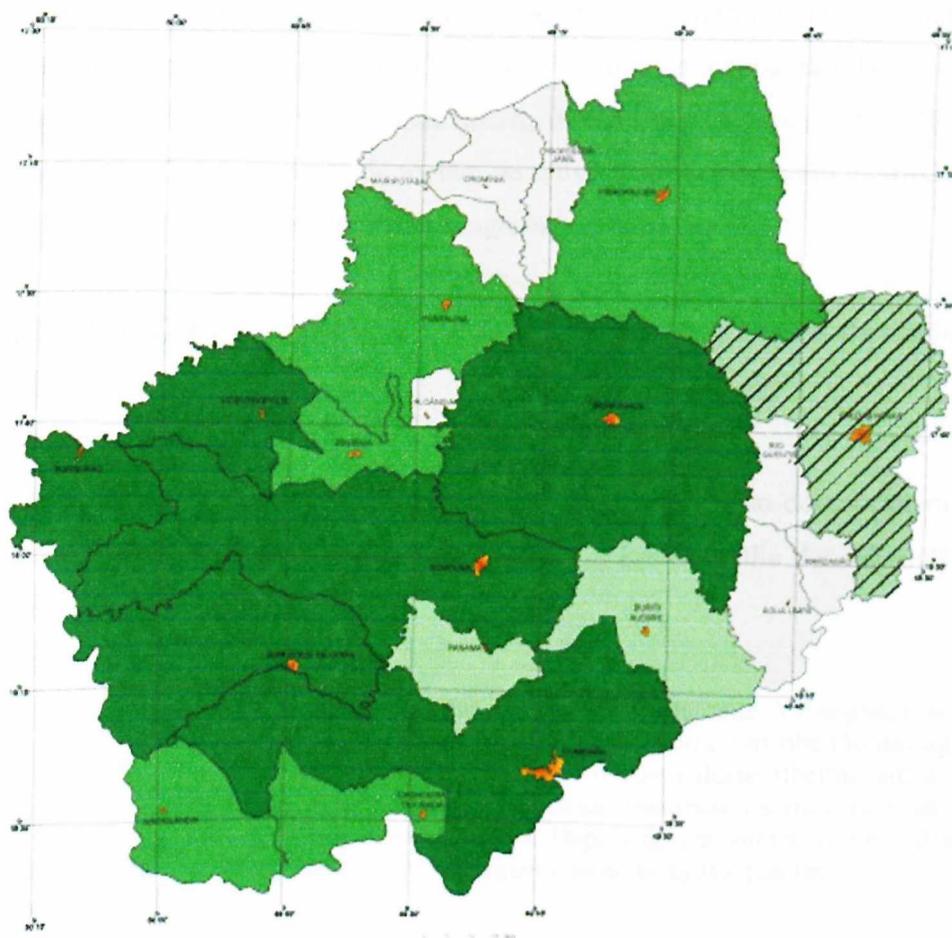
ESCALA: 0 180 360

Pois assim como o estado de Goiás, a Microrregião Meia Ponte, onde está localizada a cidade de Caldas Novas, tem sua economia embasada na agropecuária (Mapas 2 e 3 abaixo), sendo a agricultura o setor produtivo de maior representatividade na maioria de seus municípios. Considerando como indicador as diferentes formas de uso da terra, os números apontam que 18% das terras da microrregião são utilizadas com lavouras. Essa participação representa o dobro do resultado encontrado para o Estado como um todo, 9%. Há municípios cuja participação da área de lavoura na área total alcança resultados bastante elevados, a exemplo de Vicentinópolis (38%) e Bom Jesus de Goiás (37%).

² De acordo com Sandroni (1999), Dicionário de Economia: termo em Inglês constituído das palavras *agriculture* e *business*, e que designa as empresas e indústrias cujos produtos têm como base um produto agrícola, geralmente uma *commodity*.

Mapa 3

Microregião do Meia Ponte



-  Caldas Novas
-  Municípios com agricultura bastante expressiva
Valor da Produção: Acima de 15 milhões de reais
-  Municípios com agricultura expressiva
Valor da Produção: 5 a 15 milhões de reais
-  Municípios com agricultura pouco expressiva
Valor da Produção: 2,5 a 5 milhões de reais
-  Municípios com agricultura inexpressiva
Valor da Produção: Menos de 2,5 milhões de reais

O mapa 2 mostra a divisão, para a microregião do Meia Ponte, em setores de atividade, e o mapa 3 o grau de identificação de cada município com a agricultura. Portanto, fica evidenciado, o que fora anteriormente apontado, que a região Centro-Oeste vem desempenhando bem sua função de região de *agribusiness*, desdobramento oriundo das mudanças ocorridas a partir de meados dos anos de 1950, com a expansão da fronteira agrícola. Destaca-se também a heterogeneidade interna da microregião, onde Caldas Novas e Rio Quente se distinguem do restante da região, no movimento de expansão da moderna agricultura do Centro-Oeste e conseqüentemente agroindustrialização.

2.2 Considerações históricas sobre a formação sócio-econômica de Caldas Novas

O desenvolvimento da cidade de Caldas Novas está associado ao descobrimento e utilização das águas quentes. De acordo com texto tirado a Enciclopédia dos Municípios Brasileiros (1965: 30),

Em 1722, Bartolomeu Bueno da Silva, o filho do bandeirante Anhanguera, ao se adentrar pelos sertões goianos, descobriu, no entorno de uma serra, um ribeirão das águas quentes que lhe despertou interesse. Ao acompanhar o curso desse ribeirão até a sua nascente, encontrou vestígios de ouro. Resolveu, portanto, contornar a serra para o lado do ocidente, descobrindo assim, outras fontes termais. Depois de encontrado o ouro, Bueno prosseguiu viagem, deixando praticamente no esquecimento as águas quentes.

Em 16 de fevereiro de 1777, Martinho Coelho Siqueira descobre as fontes termais Caldas de Pirapetinga e, posteriormente, no mesmo ano, as fontes termais nomeadas como Caldas Novas, além de ouro. Resolve, então, construir sua residência à margem esquerda do Córrego Lavras e denomina o lugar de Fazenda das Caldas. A partir daí, inicia-se a corrida migratória.

Ao longo do tempo, além do serviço de garimpagem, outro quesito servia como atrativo para pessoas de outras cidades e regiões, eram as notícias sobre o poder curativo das águas termais, o que atraiu um grande número de enfermos para a cidade.

Portanto, foram as águas quentes as responsáveis pela formação das primeiras aglomerações de lavradores que promoveram meios de fundar uma localidade com

assistência religiosa e administrativa, sendo dirigida pelo Sr. Martinho Coelho de Siqueira, proprietário da sesmaria³.

Em 05 de julho de 1911, por meio da Lei Estadual 393, sancionada pelo Presidente Urbano Gouveia, Caldas Novas foi elevada à categoria de vila, desmembrando-a do município de Morrinhos e, em 21 de julho de 1923 a Vila de Caldas Novas foi elevada à categoria de cidade, por meio da Lei Estadual nº 724, sancionada pelo presidente Miguel da Rocha Lima.

A evolução desse processo foi se dando gradativamente, inicialmente pela ocupação pecuária com vários outros municípios do entorno, porém seu desenvolvimento mais significativo data de um período mais recente, em especial nos últimos 30 anos. O próprio desenvolvimento da região Centro-Oeste, como já argumentado anteriormente, só efetivamente se deu a partir de meados da década de 1950, com a interiorização do país no processo de desconcentração e expansão da fronteira agrícola e com a vinda da Capital Federal para essa região.

Portanto, ocorreu um longo tempo entre a incipiente ocupação inicial e, a sua constituição enquanto vila. O que demonstra que as águas quentes, não constituíram um grande atrativo naquele período. Foi a pecuária que respondeu pela da cidade até primeira metade do século XX, o que coaduna com os mapas anteriores.

Uma cidade, via de regra, alcança seu desenvolvimento por meio da ampliação de suas vias de acesso. Ou seja, uma cidade, geralmente tem seu desenvolvimento diretamente ligado às condições de acesso e integração comercial e produtiva, pois as mesmas garantem o fluxo de mercadorias dessa cidade com as demais, sobretudo em cidades ou regiões que não produzem determinados bens, em especial os ligados ao seu crescimento. No caso brasileiro, a experiência da região Centro-Oeste, em meados dos anos 1950, foi marcada por uma expressiva expansão rodoviária, opção tomada pelo governo federal para a integração de todo o país.

³ De acordo com Sandroni (1999): Sesmarias são grandes extensões de terras devolutas pertencentes à Coroa portuguesa e que eram doadas pelo monarca, ficando os beneficiados na obrigação de cultivá-las num prazo de três anos.

As condições que permitiram acesso rodoviário à cidade de Caldas Novas devem ser entendidas à luz do próprio processo de desenvolvimento do Centro-Oeste. Com a expansão da fronteira agrícola, principalmente pelas descobertas tecnológicas que tornaram as terras do cerrado, mais propícias ao cultivo de várias lavouras e, principalmente com a construção de Brasília. Criou-se um projeto de investimentos Governamentais, contemplando infra-estrutura básica, principalmente rodovias e energia elétrica, para suprir as necessidades de comunicação, de ordem produtiva ou não, com as outras regiões do país e a integração da nova capital: Brasília.

Assim, a região teve acesso, em maior escala, à energia elétrica e ampliação e melhoramento de suas estradas. Sobre esse último item, uma frase do presidente Kubistcheck já denotava a situação da época, “todos os caminhos levam à Brasília”, o que por sua vez, traduzia uma política do governo federal, de ligar a nova capital federal a todas as demais capitais e regiões do país.

O principal caminho que, posteriormente ligaria Caldas Novas, em uma escala maior com outros centros, principalmente Goiânia, Brasília, Triângulo Mineiro e São Paulo, foi a BR 153, que liga Goiânia a Itumbiara, passando nesse município pela ponte sobre o Rio Paranaíba (Ponte de Ferro construída em 1909), aliás, principal passagem sobre esse importante rio da região, que ligava o Estado de Goiás ao Triângulo Mineiro e São Paulo. Essa rodovia (BR-153), foi inaugurada, em seu trajeto atual em 1957. A ponte de concreto, que hoje é o caminho via Itumbiara para o Triângulo data do final dos anos 1980, coincidindo com a inauguração da estrada que liga Uberlândia à Itumbiara via Tupaciguara.

No final da década de 1960, foi inaugurada a BR-050, que nasce como uma bifurcação da BR-040, no município de Cristalina, passando por Catalão, Triângulo Mineiro, chegando ao Delta, na divisa dos estados de Minas Gerais e São Paulo.

Essas foram as principais rodovias, do estado que interessavam diretamente ao município de Caldas Novas. Poderíamos dizer, que foram importantes, no entanto sua efetiva influência só seria concretizada, com o melhoramento e ampliação da rodovia estadual GO-213, em 1970, que ligou a cidade à BR-153. Posteriormente, com a construção

Hidroelétrica de emborcação, foi construída a ponte, Estelita Campos, que daria inicialmente, uma nova e mais curta rota de São Paulo via Triângulo Mineiro, passando por

Caldas Novas até Goiânia. Mais recentemente a pavimentação da rodovia GO-219, daria nova opção para se chegar a Brasília e Goiânia.

Assim, foram dadas as condições básicas de acesso à cidade de Caldas Novas. É claro que esse não foi o fator único do desenvolvimento municipal, outros aspectos favoreceram o fluxo de pessoas na região e na cidade. A própria expansão da fronteira agrícola, trouxe consigo a migração para várias cidades do Estado de Goiás, em busca de novas terras para o cultivo de uma diversidade de culturas.

Outros fatores de ordem regional e municipal precisam ser resgatados, pois fazem parte, juntamente com os supracitados, na formação das condicionantes que explicam o atual estágio de desenvolvimento da cidade de Caldas Novas.

O primeiro deles é a contribuição do complexo Pousada do Rio Quente. A Pousada do Rio Quente, nasceu da idéia de alguns empreendedores, que viram na então fazenda, que tinha um rio com águas termais, uma possibilidade de fazer um clube e um hotel naquele lugar. Em 1964, a fazenda daquela região pertencia ao Dr. Ciro Palmerston, médico e pessoa influente econômica e politicamente na região. Ao receber pessoas com freqüência em sua fazenda, algumas delas questionavam da possibilidade de se fazer ali um empreendimento. Assim, em 1964, fundaram a empresa Pousada do Rio Quente, que era encabeçada pelo Sr. Waldo Xavier, genro do Dr. Ciro, e funcionário do Banco do Brasil em Brasília.

O primeiro hotel construído era bem rústico, com apenas 11 quartos, todo em madeira. Posteriormente em 1968 foi construído o hotel pousada com 256 apartamentos e em 1978 foi inaugurado o primeiro hotel 5 estrelas da região, o então Hotel Turismo com 120 apartamentos. No início, o caminho que ligava a Pousada a Goiânia e Brasília, bem como ao Triângulo Mineiro e São Paulo era a BR-153, primeira rodovia asfaltada no Estado de Goiás, para ligar Goiânia, Brasília e São Paulo, cuja origem já comentamos anteriormente. Esse acesso à BR-153 era via Morrinhos.

Durante esse processo de crescimento da Pousada, houve um certo trabalho de divulgação do local, mesmo que de forma incipiente. Porém, esse trabalho acabou ajudando a divulgar e a mostrar a cidade de Caldas Novas e a região. Na verdade, a Pousada ainda pertencia ao município de Caldas Novas. Desde 1988 pertence ao município de Rio Quente que se emancipou. Posteriormente falaremos sobre essa questão. Aos poucos o fluxo de

peessoas no empreendimento foi aumentando. Uns vinham de carro e outros tantos de ônibus, por meio de excursões, sendo que a maioria deles também visitava Caldas Novas, como parte integrante de um *City Tur*. Em entrevista, o Sr. Walter Luiz, secretário municipal de Turismo e Cultura, afirmou que alguns estabelecimentos na cidade cresceram e se despontaram em função das visitas dos ônibus. As estradas, no começo eram de terra, com exceção da BR-153, e no trajeto da Pousada a Caldas Novas, uma estradazinha bem precária, que foi ampliada e asfaltada em 1970.

O rápido desenvolvimento da Pousada enquanto empreendimento foi devido ao fato da idealização dos sócios em colocar títulos à venda, além do acesso a recursos financeiros junto ao Banco do Brasil, devido a colocação profissional do Sr. Waldo Xavier, naquela instituição. Essa venda de títulos, posteriormente seria incorporada por alguns empresários em Caldas Novas, dando um impulso violento no crescimento da cidade.

Cabe destacar a importância do Banco do Brasil nas décadas de 1960 e 1970, no que diz respeito ao financiamento interno, pois este financiava com algumas funcionava com algumas funções de emissor de moeda. A primeira agência do Banco do Brasil no Estado de Goiás, a segunda do Centro-Oeste e quadragésima terceira do Brasil foi, no município de Ipameri, a 60 Km de Caldas Novas. Isso se deveu ao desenvolvimento proporcionado pela estrada de ferro Mogiana, que ligava a cidade à Minas Gerais e São Paulo, porém com as mudanças de estratégia de transporte (via rodoviária), a cidade foi perdendo influência.

Os idealizadores da Pousada, eram ligados à família Palmerston, juntamente com alguns colaboradores, como o Sr. Tuffi. Porém, a base de pensamento e arquitetura intelectual do projeto foi forjada em Brasília. Portanto, essas questões, denotam a importância do desenvolvimento do Centro-Oeste e a vinda da capital federal como ponto importantes para o desenvolvimento de Caldas Novas.

Em outubro de 1979, a Pousada do Rio Quente foi vendida para dois grupos, um de Uberlândia, hoje ALGAR do Sr. Alexandrino Garcia, e um outro de Goiânia, comandado pelo Sr. Francisco Hyczy da Costa, que eram amigos de faculdade, cursavam Engenharia na cidade de Ituiutaba e resolveram comprar o empreendimento, sendo 50 % para cada um. Com a venda da Pousada alguns dos antigos donos resolveram realizar alguns empreendimentos em Caldas Novas, que era uma cidade ainda não muito conhecida, que tinha na época (1980), por volta de 11.000 habitantes, segundo dados do censo daquele ano,

divulgados pelo IBGE. Além de algumas fazendas e imóveis urbanos, destacam-se dois empreendimentos importantes vindos dos antigos donos da Pousada. Um foi o grupo Privê, um dos maiores da cidade e, o outro foi o Hotel Morada do Sol, tendo como seus proprietários respectivamente o casal Sr. Waldo Xavier e Sra. Terezinha Palmerston e o Sr. Martinho. Com a vinda de novos investimentos vieram também a prática de venda de títulos, com a experiência já obtida anteriormente na Pousada. Essa prática, depois foi adotada por vários empresários da área, servindo como uma referência e um dos pontos importantes que ajudaram Caldas Novas a crescer rapidamente.

Além desse processo ligado diretamente à Pousada do Rio Quente, existem outros de caráter indireto, pois alguns dos primeiros empresários que estão em Caldas Novas, conheceram a cidade em visitas inicialmente a Pousada. Esse é o caso do Dr. Rodolfo Hohr, que trabalhando em Brasília, conheceu a Pousada no início do empreendimento e posteriormente se tornou um dos primeiros grandes empresários de Caldas Novas, sendo dono do hotel Parque das Primaveras, inaugurado em 1973. Aqui, destacamos novamente a importância de Brasília, tanto na criação de infra-estrutura como na geração de ambiente econômico e social que permitiu atrair para Caldas Novas e região, um conjunto qualificado de empreendimentos.

A construção da hidrelétrica de Furnas, no município de Cachoeira Dourada, pelas Centrais Elétricas de Goiás (CELG) também foi muito importante para o Estado de Goiás.

Após a criação da Celg, iniciaram-se as obras de implantação da primeira etapa da usina de Cachoeira Dourada, no Rio Paranaíba, com a instalação de 34000 KW de potência. Em 1956, a empresa concluiu a construção da usina hidrelétrica do Rochedo, com capacidade instalada de 4000 KW, para atender Goiânia e três cidades vizinhas.

Em 1963, iniciou-se a construção da segunda etapa de Cachoeira Dourada, com a instalação de mais 3 turbinas de 52000 KW cada. Este período marcou o início do Programa de Eletrificação Rural no Estado de Goiás, beneficiando mais de 4.500 propriedades, mediante convênio com o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária.

Outro fator importante na história do desenvolvimento recente do município é o crescimento do turismo no país, principalmente aquele ligado ao lazer, que a partir dos anos

de 1980 foi ganhando importância no país, sobretudo depois do esgotamento do crescimento industrial.

Dessa forma, estas seriam as matrizes básicas para o crescimento recente da cidade, ou seja, o processo de ocupação do Centro-Oeste, sobretudo criando infra-estrutura para o afluxo de pessoas, por meio da construção e ampliação de rodovias, o desenvolvimento da agropecuária da região e, o incremento do turismo e, em especial a construção de Brasília, redirecionando a urbanização para o interior do país.

Se observarmos os dados populacionais da cidade, podemos perceber que, como mostra o quadro 12, a cidade tinha em 1980, 11.279 habitantes, passando para 24.159 em 1991, 39.635 em 1996 e 49.666 em 2000, ou seja, o *boom* de crescimento da cidade realmente acontece a partir da década de 1980.

Assim, na cidade foi crescendo, gradativamente o fluxo de turistas e com ele, os investimentos imobiliários e, juntamente com as migrações, novas empresas, novos serviços, ampliação da rede hoteleira, além das faculdades, hospitais, escolas, entre outros.

O motivo dos primeiros turistas que vinham visitar a cidade era pelo poder curativo das águas termais, ou seja, muitas pessoas vinham procurar nas águas quentes o alívio para os males que os afligiam, sobretudo de doenças ligadas à pele e ao sistema circulatório. Essa questão é um pouco complexa, pois alguns dizem que as águas têm determinadas propriedades, outros não aceitam muito bem essa defesa, porém ainda não temos um estudo científico bem detalhado que possa comprovar todos os benéficos gerados pelos banhos na águas termais de Caldas Novas.

Ao longo do tempo a demanda turística foi se ampliando, tanto pela quantidade de pessoas como pelos motivos que impulsionavam tal demanda. Ou seja, muitos turistas vinham visitar a cidade por outros motivos que não os ligados a saúde, dentre eles o mais importante deles seria o lazer. Assim, a cidade foi revertendo seu público turístico e, essa demanda gerou um espaço para investimentos importantes na área de lazer e entretenimento, transformando-se dessa forma, em uma das molas propulsoras do desenvolvimento recente da cidade.

2.3 Características da economia local e regional

O município de Caldas Novas está inserido na mesoregião sul do Estado e na microregião do Rio Meia-Ponte. As características básicas da economia municipal baseiam-se na exploração do turismo, principalmente pelas águas quentes e, também como desdobramento desse setor, o setor hoteleiro que é o maior do Estado.

Com uma área de 1.604 Km², enquanto seu perímetro urbano é apenas de 268,8 Km², sendo que a área realmente urbanizada soma 39,0 Km². A densidade demográfica no município é de 30,93 hab./Km², considerada baixa. No entanto, considerando apenas a área urbanizada esse número pula para 1.209 hab./Km². Nesse aspecto, levando-se em conta que essa população é acrescida por um contingente populacional flutuante, por volta de 100.000 pessoas/mês⁴, considerando o afluxo de pessoas durante o Carnaval, férias, Semana Santa e feriados longo, teremos uma densidade demográfica de 2.051 hab./Km², números comparáveis a algumas cidades e até capitais brasileiras, como Belo Horizonte, onde não passam de 2.000 hab./Km², Curitiba com 2.500 hab./Km² e se equipara a cidades industriais como Osasco, além de ultrapassar e muito outras cidades turísticas, que são no entanto praianas, como Cabo Frio com até 1.000 hab./Km² na alta temporada.

Do ponto de vista da estrutura econômica, estes números apresentados são significativos, pois equiparam a cidade com outras grandes cidades do país, remetendo também a análise para alguns desafios a serem superados.

A cidade oferece como atração, o Balneário Municipal, o Lago de Corumbá, o Lago de Pirapetinga, o Parque Ecológico Estadual da Serra de Caldas Novas, além de vários clubes e hotéis, grande parte deles com fontes de águas quentes. Tudo isso, faz com que seja considerado um importante pólo turístico para o Estado, o que por sua vez ganha destaque a esse nível, no sentido de políticas especiais, como o Projeto Caminhos de Goiás e Caminhos das Águas, lançados pelo governo estadual para divulgar o turismo no estado, e uma recente proposta de recarga artificial do aquífero.

⁴ Estimativa realizada pela AGETUR/SICTUR (Secretaria de Estado da Indústria, Comércio e Turismo) para o ano 2000.

A atuação do Governo na área de turismo, como busca de novas alternativas para o desenvolvimento do estado, vem sendo implementada por meio de obras de infra-estrutura e programas de divulgação das áreas turísticas, dentre eles destacamos o elaborado pela Agência Goiana de Turismo (AGETUR), em destaque o chamado Caminho das Águas (uma subdivisão do projeto Caminhos de Goiás) que traz um destaque especial para a chamada região das Águas Quentes (municípios de Caldas Novas e Rio Quente).

Portanto, fica evidente que o município é eminentemente turístico. Como já foi anteriormente citado, o chamado turismo de saúde, que é o da procura pelas fontes hidrotermais, por motivos ligados à essa área, ficou consolidado, porém ao longo do tempo foi esmorecendo, perdendo espaço para outro tipo de demanda, a do turismo para lazer. Assim, busca-se o direcionamento para novos focos como o de lazer, o turismo náutico, principalmente com a utilização do potencial do Lago de Corumbá, onde recentemente foi construído um clube náutico, o turismo didático ou estudantil, em que escolas e pesquisadores visitam o parque ambiental, a usina hidroelétrica, entre outros. Cabe ainda destacar o turismo rural, pois acontecem quatro festas típicas de patrimônios interioranos, que já são bem conhecidas e o turismo ecológico, no qual destaca-se a possibilidade de exploração do Parque da Serra.

Como um dos desdobramentos do turismo, a rede hoteleira serve como fornecedora de infra-estrutura básica para o desenvolvimento turístico do local como também geradora de renda e emprego. Segundo dados da Secretaria Municipal de Turismo e Cultura, essa rede, é uma das mais importantes do Centro-Oeste e, possui um índice de ocupação estável de aproximadamente 61,17% ao ano, para os pequenos hotéis e de 66,23% para os grandes hotéis.

2.4 Evolução demográfica de Caldas Novas

O município conta com uma população urbana de 95,3%, segundo dados do censo 2000 (IBGE), sendo que há quase um equilíbrio entre o número de homens e mulheres. Em quase todos os municípios brasileiros, a partir da década de 50 a migração para a cidade passa a ser cada vez mais crescente até alcançar atualmente os níveis entre 70 a 90%. Tal fato, e o período em que ocorre, coincide com os lançamentos de programas e políticas

visando a industrialização, amparada em grandes investimentos públicos na infra-estrutura urbana enquanto a zona rural foi relegada a escassos investimentos com atuação pontual.

As ações das administrações municipais são restritas à zona urbana. O Estatuto da Cidade altera timidamente essa condição ampliando o raio de ação do Plano Diretor municipal, o que não significa a “municipalização” do campo.

O quadro abaixo, mostra a evolução da população de Caldas Novas de 1980 a 2000, comparando esses dados com a cidade de Goiânia, com o estado de Goiás e com o Brasil, além de apresentar as taxas geométricas de incremento populacional.

QUADRO 14

População Residente por Gênero e Local de Residência

População Residente por Gênero e Local da Residência							
Censo	Pop. Total	TGCA*	Homens	Mulheres	Urbana	Rural	%Urb
C.N.1980	11.279	2,99***	5.855	5.424	6.904	4.375	61,2
C.N.1991	24.159	7,31	12.402	11.757	21.238	2.921	87,9
C.N.1996	39.635	10,5	20.418	19.217	37.057	2.578	93,5
C.N.2000**	49.642	5,79	25.006	24.636	47.292	2.350	95,3
Goiânia**	1.090.581	2,15	519.678	570.903	1.083.396	7.185	99,3
Goiás**	5.003.337	2,56	2.487.814	2.507.083	4.389.108	605.789	87,9
Brasil**	169.544.443	ND	ND	ND	ND	ND	ND
*Taxa Geométrica de Incremento Anual da população							
**Resultados do Censo 2000							
*** TGCA 1980/70							
ND = Dados Não Disponíveis							

Fonte: IBGE

Entre os anos de 1991 e 1996 a taxa média geométrica de crescimento anual teve uma brusca elevação em decorrência da chegada de trabalhadores para a construção da barragem no Rio Corumbá. Logo depois, nos anos seguintes, essa taxa voltou aos níveis anteriores e até a níveis inferiores que é uma tendência que vem ocorrendo em outras cidades, conforme quadro 11.

Cabe aqui ressaltar que Caldas Novas encontra-se em área de ocupação antiga e não em área de fronteira, onde as taxas de crescimento demográfico foram elevadas.

Podemos observar, que a cidade duplicou a sua população em 09 anos, entre os anos de 1991 e 2000, e já havia feito o mesmo entre 1980/91. Isso trouxe consigo alguns problemas, pois os equipamentos urbanos de infra-estrutura, como tratamento de esgoto, abastecimento de água tratada, condições do trânsito urbano, entre outras não acompanharam esse aumento.

Segundo estimativas da Secretaria de Turismo de Caldas Novas, excetuando os momentos denominados de picos, a população fixa mais a flutuante, devem somar algo em torno de 70.000 a 80.000 pessoas/média/mês. Neste caso, sua densidade demográfica conta 40,93 hab./Km².

A área urbana de Caldas Novas conta atualmente, segundo o Setor de Cadastro Imobiliário da Prefeitura, com 119 loteamentos, num total de 80.289 lotes, destes 18.303 possuem edificações e 61.986 estão vagos. Ainda em relação ao total de lotes, 36.804 proprietários moram fora da cidade. Isso corrobora com a análise de que a maioria das cidades brasileiras passou por um crescimento desordenado e espraiado e, no caso específico de Caldas Novas, é possível construir uma outra cidade do mesmo tamanho no seu perímetro urbano. Outra questão que fica evidenciada é a especulação imobiliária, seja ela em imóveis edificadas ou não.

De acordo com informações fornecidas pela Prefeitura do município, apenas 22,7% lotes encontram-se edificadas, e 77,3% sem edificações, gerando na sua maioria uma especulação imobiliária. Conforme o quadro 12 abaixo, a cidade tem 3,4 habitantes por domicílio. Essa informação deve ser ponderada, levando-se em consideração a existência de várias edificações que ficam vazias em grande parte do tempo, pois são imóveis utilizados por seus moradores em alguns períodos do ano.

QUADRO 15
Habitantes por Domicílio

Habitantes por Domicílio			
	TOTAL DOMICÍLIO	TOTAL POPULAÇÃO	HAB / DOM
População / 2000	14.519	49.660	3,4

Fonte: IBGE.

QUADRO 16
Ocupação dos Loteamentos

Ocupação dos Loteamentos					
TOTAL DE LOTEAM.	TOTAL DE LOTES	TOTAL EDIFIC.	TOTAL VAGO	PROPRIET. RESID.	PROPRIET. RESID. FORA
119	80.289	18.303	61.986	43.485	36.804
% total lotes	100%	22,70%	77,30%	54,10%	45,90%

Fonte: Cadastro Imob. da Prefeitura Municipal de Caldas Novas.

2.5 Especificidades da função turística de Caldas Novas

O desenvolvimento turístico de Caldas Novas está associado, majoritariamente, a presença do aquífero termal e, estreitamente ligada com recursos turísticos, naturais e culturais disponíveis. A localização geográfica, a facilidade dos acessos e a proximidade relativa a importantes centros urbanos, situam o município a uma distância favorável para captar um fluxo turístico quantitativamente significativo.

Distância das principais cidades:

- Belo Horizonte 800Km
- Brasília 310 Km
- Campo Grande 900 Km
- Cuiabá 1200 Km
- Goiânia 160 Km
- Palmas 1060 Km
- Rio de Janeiro 1150 Km
- São Paulo 750 Km
- Uberlândia 160 Km

2.5.1 A origem das Águas Quentes

Antes de falarmos sobre oferta e demanda turística, cabe um breve esclarecimento sobre a origem das águas quentes. Esse raciocínio, sem dúvida contribuirá para entendermos melhor tanto a evolução da cidade quanto a alguns problemas atuais em uma amplitude mais abrangente. Isso, porque com o desenvolvimento urbano, intensificam-se os problemas gerados por questões como a impermeabilização do solo, aumento do volume de lixo, degradação ambiental entre outros, que por sua vez afetam direta ou indiretamente o aquífero termal.

A região de Caldas Novas encontra-se entre os rios Corumbá e Piracanjuba, afluentes da margem direita do rio Paranaíba.

Possui um clima tropical chuvoso, com a existência de duas estações bem definidas, uma chuvosa com temperaturas mais elevadas e outra seca, com temperaturas mais amenas.

O período chuvoso situa-se entre o fim de setembro e meados de abril. O período seco mais crítico coincide com a estação de inverno, nos meses de junho, julho e agosto. Nele há forte redução de nebulosidade, dando condições de céu claro e umidade extremamente baixa. A precipitação média anual sobre a área varia entre 1700 mm e 1300 mm.

Segundo Sr. Haesbaert, em entrevista, as temperaturas mais elevadas ocorrem no período de setembro e outubro, com médias máximas oscilando entre 29° C e 31° C. As mais baixas ocorrem no período de junho a julho, com médias mínimas variando entre 13° C a 18° C.

Essas questões são importantes, pois explicam uma antiga dúvida de que a Serra de Caldas, onde se concentra a maior parte do aquífero, seria originária de um vulcão. Além do mais, o esclarecimento sobre a origem das águas quentes permite a identificação, com maior propriedade, dos reais efeitos causados pelo processo de crescimento urbano, experimentado pela cidade.

A carta imagem de 1998 mostra a região, destacando-se a Serra de Caldas Novas, o Rio Corumbá e Lago de Corumbá a leste e o Rio Piracanjuba a oeste.

Mapa 4
Foto de Satélite, destacando a Serra de Caldas.

Mapa 4

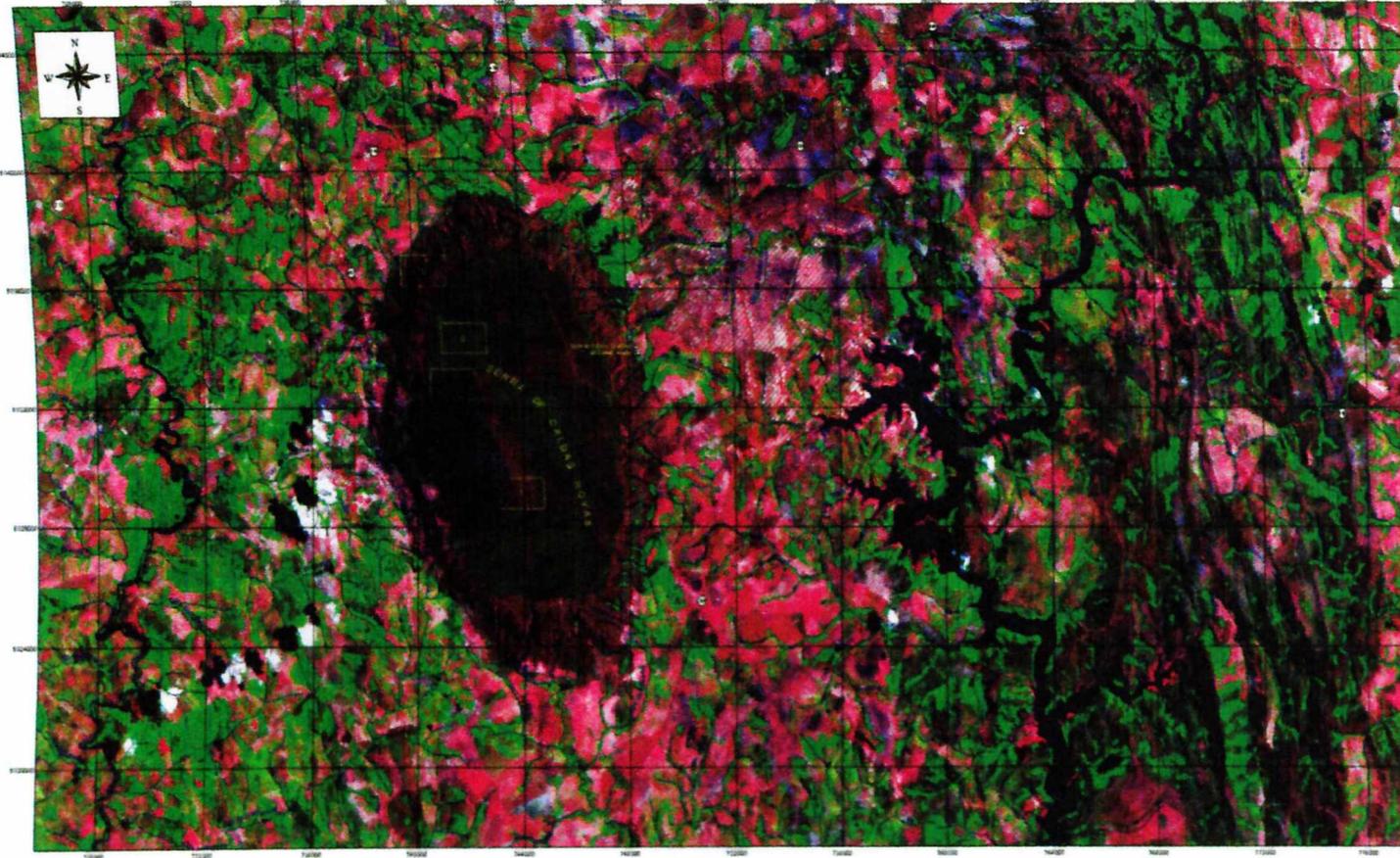
Foto de Satélite, destacando a Serra de Caldas.



Carta-imagem



- Região de Caldas Novas e Rio Quente -



CARTA-IMAGEM
Região de Caldas Novas e Rio Quente

LEGENDA

	Caldas		Área de Proteção Ambiental
	Carvalhos		Área Especial de Proteção
	Mata de Tabuleiro		Reserva Biológica
	Serra		Área Urbana
	Reserva Cultural		

ESCALA: 1:100.000

0 200 400 600 800 1000 1200 1400 1600 1800 2000 2200 2400 2600 2800 3000 3200 3400 3600 3800 4000 4200 4400 4600 4800 5000

Elaborado pelo autor, a partir de dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Atlas do Brasil, edição de 2007, na escala de 1:500.000, com o auxílio do SIG ArcView 3.2a e do software QGIS 1.8.0-Lisboa, na escala 1:100.000.

LOCALIZAÇÃO DA ÁREA NO ESTADO

LOCALIZAÇÃO DO ESTADO

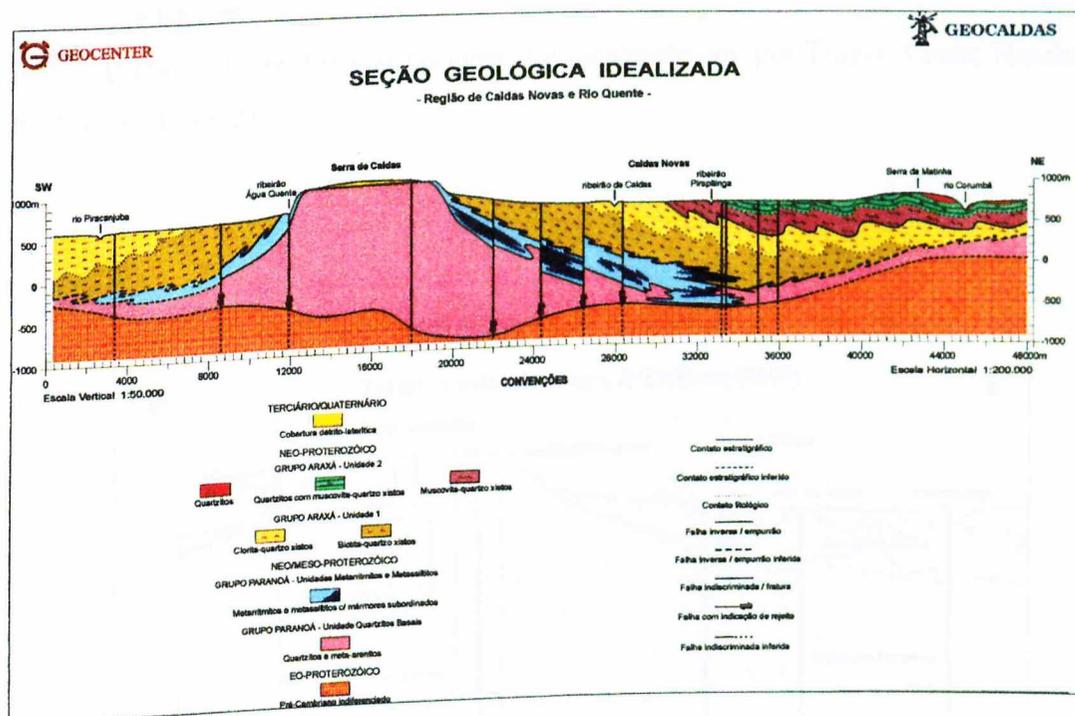
IDA
INSTITUTO DE DESENVOLVIMENTO AMBIENTAL
RUA 17
AUGUSTA, 106

Segundo Haesbaert (2003: 3), “o Domo da Serra de Caldas destaca-se na região e é constituído por metassedimentos do Grupo Paranoá. Os terrenos rebaixados adjacentes constituem-se de xistos variados e quartzitos do Grupo Araxá”.

Entende-se por Domo de Caldas ou Serra de Caldas ou ainda Domo Estrutural de Caldas, a feição fisiográfica/estrutural caracterizada pela elevação topográfica isolada no sudeste goiano, que alcança cotas topográficas superiores a 1000 metros. Os terrenos rebaixados são distribuídos sobre morfologia de relevo plano a suave e ondulado com cotas topográficas variando de 600 a 800 metros.

A seção geológica, idealizada pelos geólogos José Fernando Gambier Costa e Fábio Floriano Haesbaert (2003: 4), ilustra o posicionamento destas rochas em sub-superfície.

QUADRO 17



As rochas da região foram originalmente depositadas em um ambiente marinho.

A idade para a sedimentação do Grupo Paranoá situa-se entre 950 e 1350 Ma (unidade neoproterozóica), posicionada no Meso-Neoproterozóico. O metamorfismo é de muito baixo grau, as estruturas sedimentares muito bem preservadas.

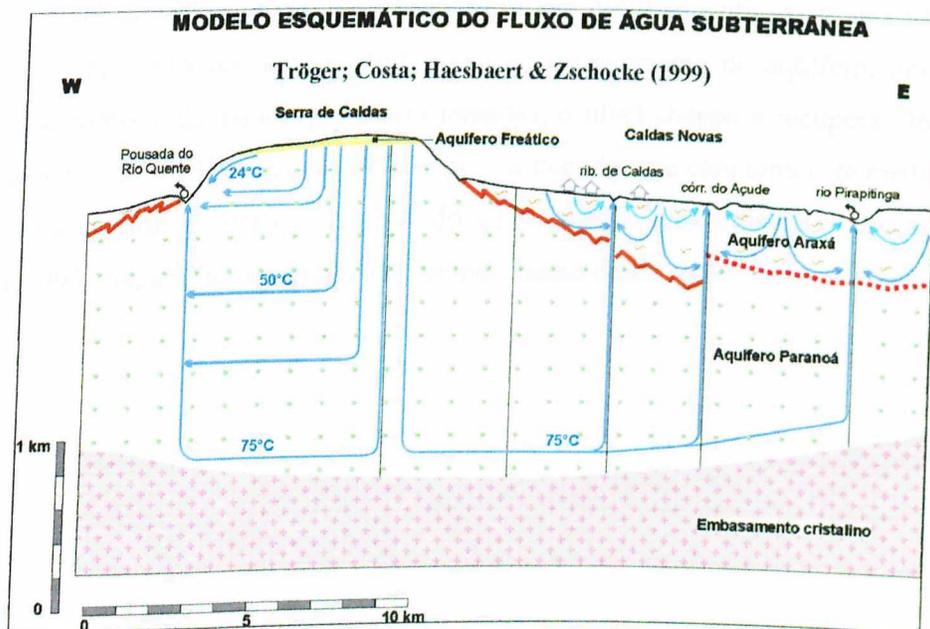
A idade do Grupo Araxá, situa-se entre 830 ± 50 a 1020 ± 100 Ma (unidade neoproterozóica).

As águas termais de Caldas Novas e Rio Quente são águas de chuvas que penetram no solo e descem em profundidade de cerca de 1500 metros, através de grandes fraturamentos. No contato com as rochas, são mineralizadas e aquecidas pelo fenômeno denominado de gradiente geotérmico. O gradiente geotérmico significa dizer, simplificando, aproximadamente a cada 33 metros, rumo ao interior da terra há um aquecimento de 1 grau C.

Ao se elucidar a questão de recarga do aquífero abre-se oportunidade para se repensar a cidade e seu crescimento, no sentido de relaciona-los, com a manutenção do nível desse aquífero.

Um modelo de fluxo destas águas foi idealizado em por Tröger; Costa; Haesbaert e Zschocke, (1999: 2)

QUADRO 18



No modelo esquemático do fluxo da água subterrânea (representada pelos segmentos de cor azul) temos dois grandes sistemas de circulação da água da chuva, que infiltra e abastece o aquífero termal:

O 1º sistema de circulação, com recarga na Serra de Caldas Novas, permite a descida de água em profundidades de até 1500 metros, atingindo cerca de 75°C. Estas águas sobem, após aquecidas, e constituem as águas da Pousada do Rio Quente (misturada com águas mais frias) e as águas dos poços com maiores temperaturas de Caldas Novas (59°C). É denominado de aquífero Paranoá.

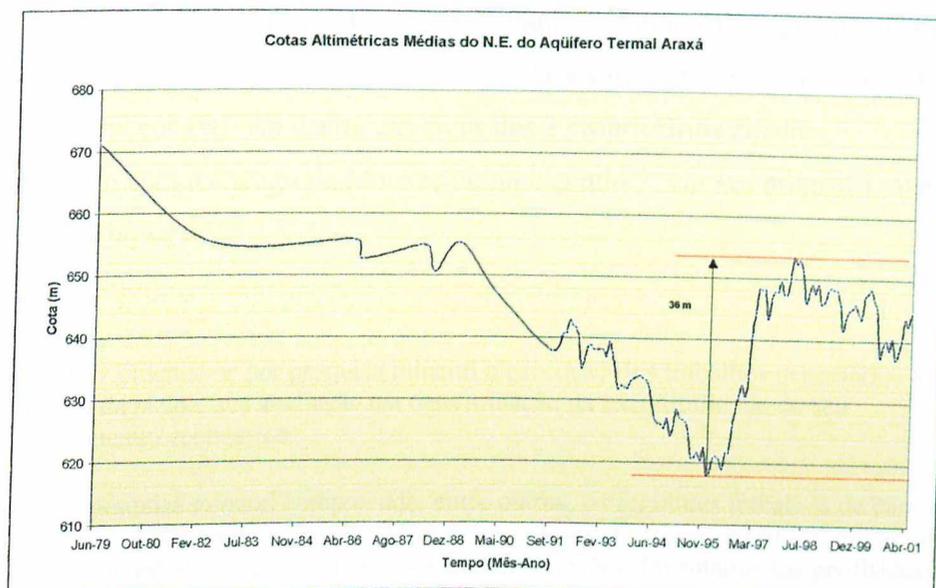
O 2º sistema de circulação, com recarga em volta da Serra de Caldas e com cotas acima de 720 metros, originam a maior parte das águas de Caldas Novas (com temperatura em torno de 38 a 40°C). É denominado de Aquífero Araxá.

Segundo dados da Secretaria de Turismo, a exploração do aquífero termal em Caldas Novas é feita através de 149 poços com temperaturas entre 27 a 59°C e uma vazão de 427 l/s e também na Lagoa de Pirapitinga com temperaturas até 49,5°C e vazão de 14 l/s.

As nascentes do Rio Quente constituem-se em 25 ocorrências termais e uma vazão de 1634 l/s.

O nível dinâmico do aquífero termal que em 1979 encontrava-se na cota de 670 metros, caiu para 618 metros em 1996. Com o gerenciamento do aquífero, onde várias medidas de controle de exploração foram tomadas, o nível chegou a recuperar 36 metros, atingindo a cota de 654 metros em 1998 e permanecendo hoje com uma cota média de 644 metros. Essa análise mostra que o nível do aquífero teve uma trajetória descendente de 1979 até 1995, quando foi registrado o nível mais baixo desde então.

QUADRO 19



Tais informações geraram grandes discussões e indagações sobre a extinção das águas quentes em Caldas Novas. Porém, nos anos posteriores, os níveis apresentados mostraram significativas melhoras, resultado de uma campanha, orientando para o uso abusivo da água quente para a população, e o mais importante, a medida de proibição de abertura de novos poços de água quente, pelo Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM), bem como o registro e regularização dos já existentes.

Assim, podemos perceber a importância de se conhecer, pelo menos minimamente a origem das águas quentes, bem como está seu estágio de exploração, no sentido de um monitoramento desse importante recurso natural, para interpretarmos as ações ocorridas no município, levando em consideração esse aspecto essencial.

Todo o esquema supracitado só foi concebido e aceito depois de uma série de conflitos, entre os empresários, a população e o DNPM. Cabe então resgatarmos brevemente essas questões.

De acordo com informações da Secretaria de Turismo e Cultura, do geólogo Fabio Haesbaert, na década de 1970 começaram a ser perfurados os primeiros poços. Naquela época, não existia uma clareza sobre a origem nem mesmo uma concepção comprovada do processo de recarga das águas quentes. No início dos anos 1980, existiam apenas 3 direitos

de pesquisa: o primeiro era o Balneário Municipal, pertencente à Prefeitura Municipal; o segundo, do Sr. Hodolfo Hohn, proprietário do hotel Parque das Primaveras, e o terceiro, do empresário Sr. César Baiocchi, no Bairro Bandeirante. Porém, várias pessoas começaram ilegalmente a perfurar poços na cidade. Como cada alvará permite uma concessão de 50 hectares, muitos poços estavam dentro das áreas dos 3 proprietários citados.

De acordo com o Código de Mineração, no capítulo 2, em seu artigo 14, que dispõe sobre a pesquisa mineral,

Art. 14 - Entende-se por pesquisa mineral a execução dos trabalhos necessários à definição da jazida, sua avaliação e a determinação da exequibilidade do seu aproveitamento econômico.

§ 1º - A pesquisa mineral compreende, entre outros, os seguintes trabalhos de campo e de laboratório: levantamentos geológicos pormenorizados da área a pesquisar, em escala conveniente, estudos dos afloramentos e suas correlações, levantamentos geofísicos e geoquímicos; aberturas de escavações visitáveis e, execução de sondagens no corpo mineral; amostragens sistemáticas; análises físicas e químicas das amostras e dos testemunhos de sondagens; e ensaios de beneficiamento dos minérios ou das substâncias minerais úteis para obtenção de concentrados de acordo com as especificações do mercado ou aproveitamento industrial.

§ 2º - A definição da jazida resultará da coordenação, correlação e interpretação dos dados colhidos nos trabalhos executados, e conduzirá a uma medida das reservas e dos teores.

§ 3º - A exequibilidade do aproveitamento econômico resultará da análise preliminar dos custos da produção, dos fretes e do mercado.

Naquele momento, o DNPM reuniu os titulares junto com os interessados e fizeram uma proposta de cancelar o direito dos primeiros, da forma que estava vigorando, para uma nova configuração que beneficiasse alguns proprietários de poços clandestinos, bem como de outros com intenção de perfurar novos poços, naquela área. Dessa forma, e por concordância dos proprietários da concessão, os proprietários cancelaram os alvarás e todos os citados registraram, no dia seguinte, de forma previamente acordada entre as partes, todos os requerimentos, já em uma nova configuração.

Assim, abriu-se espaço para investimento de novos empresários, o que por sua vez contribuiu para o crescimento da cidade de Caldas Novas. Porém, com a nova

configuração, abriu-se espaço também para a proliferação de vários outros poços, de pessoas que pleitearam o direito de exploração posteriormente.

Com essa proliferação de novos poços, o nível do lençol termal foi diminuindo, sendo necessárias perfurações cada vez mais profundas, para alcançar o lençol. Foi quando no final da década de 1980 que o DNPM começou a exigir, dos proprietários de poços, que colocassem um hidrômetro, no sentido de monitorar o uso da água. Nesse momento (1988-1990) até 1995, talvez por coincidir com a política adotada pelo governo Collor de Melo, onde alguns órgãos federais tiveram suas atividades desaquecidas, o DNPM teve muito pouca atuação em Caldas Novas, abandonando assim, quase por completo a fiscalização sobre a utilização das águas quentes. Na realidade existia a exigência dos hidrômetros, porém houve um abandono da fiscalização.

No ano de 1995, o nível do lençol termal foi o mais baixo já registrado, conforme quadro 16, abaixo da cota 600, limite que significa a quantidade de metros de profundidade do aquífero, bem como serve como uma referência máxima para alerta, pelas autoridades responsáveis (significa que é o mínimo possível). Naquele momento, coincidindo com esse rebaixamento tivemos o fechamento da barragem do Rio Corumbá, onde estava em construção uma usina hidroelétrica, fazendo com que houvesse uma especulação em torno do esfriamento das águas quentes. Essa especulação foi intensificada com a declaração, no jornal do Brasil, do Sr. Valia Hans, um geofísico indiano, com certo renome internacional, alegando que as águas quentes de Caldas Novas iriam sofrer um esfriamento em função do lago de Corumbá.

Com toda a repercussão sobre o assunto, prejudicando significativamente o fluxo de turistas e, principalmente o fluxo de investimentos para Caldas Novas, houve uma iniciativa de se fazer um estudo metódico para comprovar não só a origem das águas, mas também sobre o possível efeito causado pelo lago de Corumbá. Dessa forma, uma equipe formada pelos geólogos locais, Sr. Fabio Haesbaert e Fernando Gambier, juntamente com uma equipe na Universidade de Brasília e uma equipe da Universidade de Berlin (Alemanha), iniciaram um estudo, que resultou nos esquemas supracitados nos quadros 16 e 17, bem como na constatação de que a versão divulgada pelo Sr. Hans era falsa, pois a cota do lago estava mais baixa que o nível do aquífero, portanto não havia como essa água esfriar.

O resultado do estudo esclareceu uma dúvida, com relação a região da Serra de Caldas, na qual alguns técnicos advogavam ser a mesma de origem vulcânica. Esse fato também foi esclarecido com algumas outras pesquisas em busca de urânio, tentando achar alguma relação com vulcanismo, devido ao formato ovalizado da serra, dando a impressão de uma chaminé vulcânica. Assim, constatou-se a inexistência de rochas vulcânicas. Como resultado, também se descobriu que a Serra de Caldas era uma área de recarga. A área de recarga é a região onde as chuvas escoam pela terra e abastecem o lençol termal. Porém, posteriormente, uma equipe de Furnas fez um trabalho e constatou que a Serra da Matinha, indo para Ipameri, seria também área de recarga, assim como toda área do município.

Levando-se em consideração todos esses estudos, foi realizado um trabalho, em que os Srs. Haesbaert e Gambier, definido como Portaria 231 do DNPM, falando da exigência para se definir as áreas de proteção do aquífero, na qual haveria a necessidade de se definir além da origem, o formato do balanço hídrico.

Depois de formatados todos os estudos, o DNPM suspendeu a outorga de novos alvarás de pesquisa, através de portaria 161, renovável. Esse procedimento é em função da própria manutenção dos níveis do lençol, que envolvem também medições mensais dos poços, no sentido de monitorá-los constantemente.

Portanto, o estudo que revelou as especificidades do aquífero termal em Caldas Novas, contribuiu para que o mesmo pudesse ser avaliado e monitorado, elucidando todas as questões a esse respeito e mais, propiciando a possibilidade de se fazer um planejamento urbano, identificando o que cada ação, no solo urbano, poderia trazer de conseqüências para o lençol.

2.5.2 A oferta turística

O setor hoteleiro de Caldas Novas é bastante complexo, com algumas importantes especificidades. Não existe ainda uma classificação turística oficial para o segmento pois, além dos camping e imóveis de aluguel, existem três tipos básicos de alojamento turístico na cidade, agrupados em diferentes modalidades: o primeiro grupo, são os hotéis com ou sem parque aquático (conjunto de piscinas termais e toboáguas) e as associações de classe;

o segundo seriam as pousadas, que podem ser hotéis mais simples, hospedarias e pensões e finalmente, em terceiro os *apart* hotéis e flats.

Os hotéis segmentam-se entre os que têm e os que não têm parque aquático, bem como pelo sistema de hospedagem, recebendo apenas hóspedes ou então hóspedes e associados (pessoas que adquiriram títulos dos hotéis).

Cabe aqui relatar que a Empresa Brasileira de Turismo (EMBRATUR), está fazendo um trabalho de cadastramento dos meios de hospedagem em todo o país. Por meio da Deliberação Normativa nº 433, de dezembro de 2002 que considera os flats e *apart* hotéis como meio de hospedagem, e da Deliberação Normativa nº 429 de 30 de outubro de 2002, que cria um sistema oficial de classificação dos meios de hospedagem, a Embratur terá condições de monitorar todo o sistema brasileiro de hospedagem, podendo assim, direcionar suas políticas e ter uma caracterização que seja mais realista desse setor.

Segundo o secretário de Turismo e Cultura municipal de Caldas Novas, de acordo com levantamento realizado por pesquisa em novembro de 2002, a cidade de Caldas Novas tem 95 meios de hospedagem.

De maneira geral, estes hotéis não trabalham com associados, nem com operadoras, porém são flexíveis com as formas de pagamento. Articulam-se na baixa temporada ou dias de semana, com a redução da diária e negociação direta no balcão e principalmente com a venda de pacotes promocionais para grupos.

Com respeito às pousadas, hospedarias e pensões, elas podem ter banheiros privativos e coletivos, não possuem piscinas e oferecem somente alojamento e às vezes, café da manhã.

Os *flats* e os *apart* também são classificados por possuírem piscinas termais ou não. Nos, *apart* hotel o proprietário dispõe de um período variável de 30 a 45 dias durante o ano para ocupar seu imóvel e, no restante do ano uma administradora particular gerencia a ocupação e paga ao proprietário uma parte dos ganhos. Os gastos com a manutenção do imóvel são responsabilidade da administradora. Já no caso dos *flat,s* o proprietário paga um condomínio mensal, ocupando ou alugando o imóvel pelo tempo desejado.

O rápido crescimento de Caldas Novas na década de 80 despertou o interesse do setor empresarial pela construção de grandes condomínios, centros comerciais e hotéis.

Atualmente se está construindo muito mais do que do necessário para satisfazer a uma demanda crescente de pessoas que querem viver na cidade ou ter um imóvel para lazer ou como investimento. Isso é facilmente comprovado se levarmos em conta o número médio de turista ano e a quantidade de unidades habitacionais construídas.

A grande maioria dos investimentos locais é originária de pessoas que vieram de outros estados, principalmente São Paulo, quando a cidade ainda era pequena. Segundo o Sr. Walter Luiz, Secretário Municipal de Turismo e Cultura de Caldas Novas, para cada flat que se constrói são perdidos 10 hóspedes da rede hoteleira, o que implica que a ocupação turística não diminui, somente a oferta de alojamento que amplia, e dispersa os turistas em outros setores, o que deve mudar com as Deliberações Normativas 429 e 433, anteriormente citadas.

De acordo ainda com depoimento do Sr. Walter Luiz, o clube hotel foi uma forma de empreendimento que colaborou muito com o crescimento da cidade. Nesse tipo de empresa, são vendidos títulos, as pessoas adquirem os títulos e tem descontos sobre as diárias do hotel, podendo também usar o parque aquático sem nenhum ônus.

Nos *aparts e flats*, funciona o *pool sistem*, ou seja, nos clubes hotéis, eles vendem as diárias para quem não é associado a um preço de tabela cheia. O associado, por sua vez, tem um desconto de 30% a 50%, dependendo do clube. Ou seja, ele compra o apartamento e pode coloca-lo no sistema de *pool* ou não.

Todas estas modalidades de alojamento podem ser atendidas por clubes que complementam a oferta de piscinas termais e equipamentos de lazer. Estes clubes podem ser freqüentados tanto por associados, que adquiriram títulos do empreendimento ou passantes que estão alojados na cidade.

O quadro 17 abaixo descreve todo o complexo da cidade de Caldas Novas. Essa relação contempla os *aparts e flats*, que fazem parte do grupo, meios de hospedagem, segundo classificação da Embratur.

QUADRO 20

Levantamento do Complexo Hoteleiro de Caldas Novas

HOTEIS SEM PARQUE AQUÁTICO

NOME HOTEL	Nº APTOS	Nº LEITOS
Golden Inn Hotel	21	32
Hotel Diadema	28	90
Hotel e Restaurante Goiás	42	102
Hotel Logus	8	24
Hotel Nossa Senhora da Guia	30	51
Hotel Orion	15	31
Hotel Riviera	15	53
Hotel São José	11	44
Hotel Vitorino	50	110
Motel Caribe	8	16
Motel San Moritz	13	26
Pereira Chalés	6	36
Pousada Arco Iris	13	52
Pousada Cantinho Feliz	10	45
Pousada do Alan	16	32
Pousada do Alan	11	44
Pousada do Japão	10	40
Pousada Estrela	13	89
Pousada Recanto da Amizade	28	78
Pousada Recanto das Caldas	11	39
Sampaio Hotel	30	90
Thermas Hotel	10	20
U2 Motel	10	30
Village Hotel		

HOTEIS COM PARQUE AQUÁTICO

NOME HOTEL	Nº APTO	Nº LEITOS	Nº PISCINAS FRIAS	Nº PISCINAS QUENTE
Affego	130	421		4
Águas Claras Hotel	46	92		2
Águas do Vale Hotel	50	150		3
Caldas Novas Hotéis Ltda	81	324		2
Caldas Thermas Clube Hotel (CTC)	144	432		11
Cariama Empreendimentos. Turísticos. H. Lta	10	20		2
Colônia de Férias Jesse Pinto Freire (SESC)	185	814	3	8
Hot Star Plaza Hotel	52	208	1	3
Hotel Higa	45	125	2	
Hotel Itatiaia	58	178		6
Hotel Parque das Primaveras	29	87	1	3
Hotel Pousada Lago dos Ipês	5	25	2	
Hotel Prive	168	549	1	5
Hotel Rio das Pedras	34	122		3
Hotel Roma	47	148		4
Hotel Santa Clara	28	94	1	
Hotel Tamburi	24	76		4
Hotel Triângulo	62	182		2
Jalim Turismo Hotel Ltda.	162	486		5
Manhattan Hotel	17	56	1	
Paraíso DiRoma	15	57	2	
Pousada do Ipê	48	192	1	3
Pousada Residencial Paineiras	24	120		3
Pousada São João Bosco (Asmeço)	28	85		3
Pousada Verônica	15	148	3	
Samburá Thermas Hotel	38	148		3
Stoyam Hotel Fazenda	30	80	2	2
Taiyo Thermas Hotel	105	320	1	2
Thermas DiRoma Hotel Clube	238	960	1	6

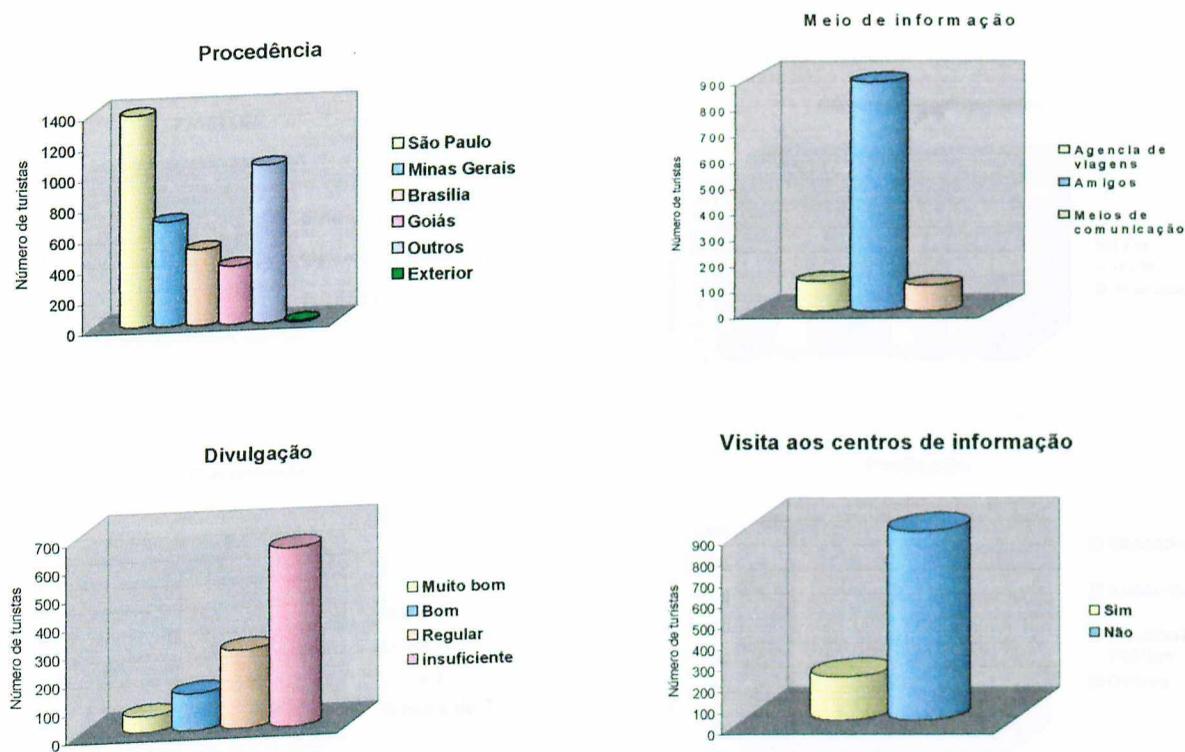
FLATS E APARTS

NOME HOTEL	Nº APTO		Nº LEITOS	Nº APTO FORA		Nº PISCINAS FRI	Nº PISCINAS QUENT
	TOTAL	POOL		POOL	Nº LEITOS		
Condomínio DiRoma Resort	330	85	340	86	344	1	3
Condomínio Hot Springs Hotel	442	214	856	228	912	1	4
Condomínio Residencial Águas da Serra	300	65	260	235	940	2	3
Cond. Res. Parque das Águas Quentes	160	30	120	130	520	1	2
Condomínio Residencial Prive das Thermas	200	63	252	137	548	2	5
Hotel Imperador	55	25	87	30	120		
Império Romano Thermas Hotel	220	65	260	92	470	1	6
Sol das Caldas Apart Service	160	50	200	110	440	1	4
Thermas do Eldorado Flat Service	152	45	180	107	428		5
Thermas Park Flat Service	240	66	264	174	572	1	6

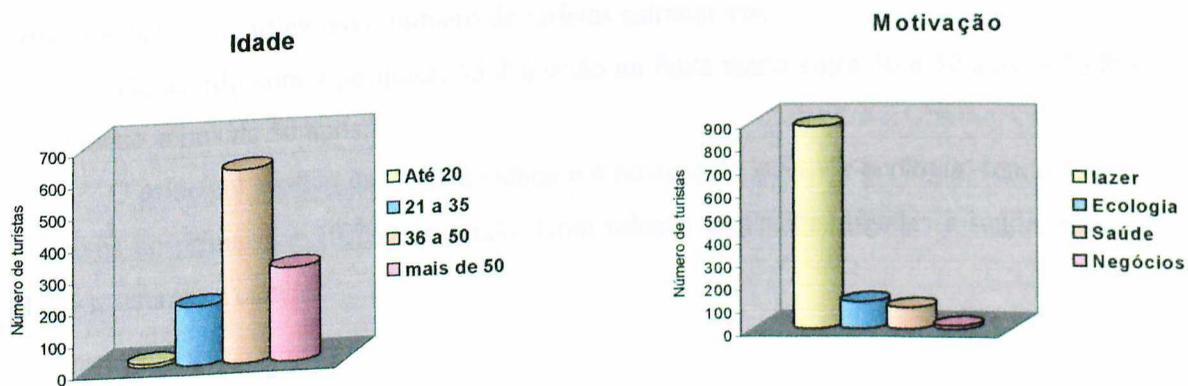
2.5.3 A demanda turística

De acordo com estudo realizado por Brenner (2000), o perfil dos turistas de Caldas Novas está assim dividido,

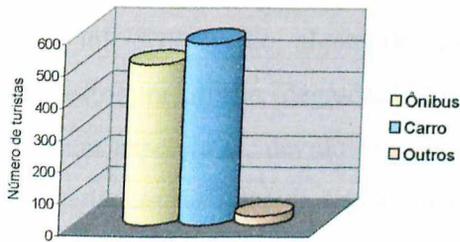
Características Gerais dos Turistas de Caldas Novas



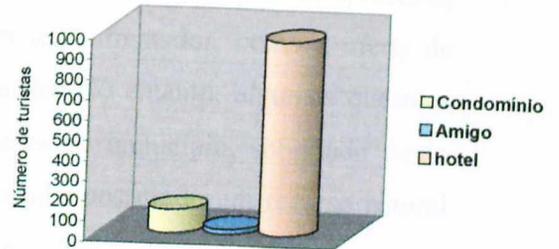
Perfil dos Turistas de Caldas Novas



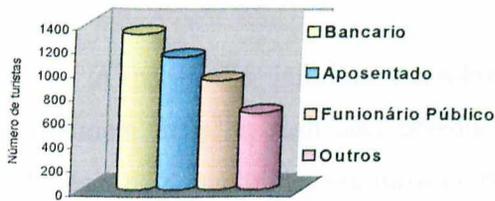
Transporte



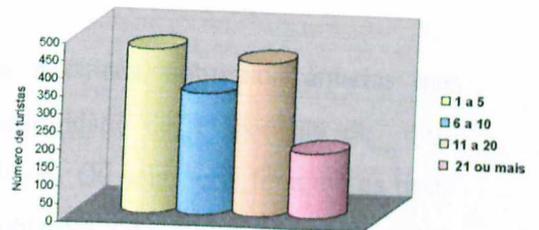
Hospedagem



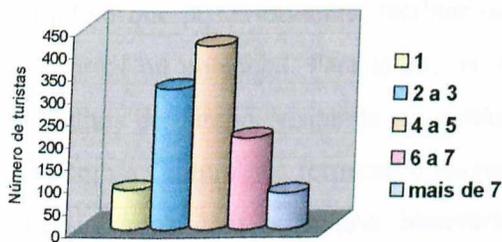
Profissão



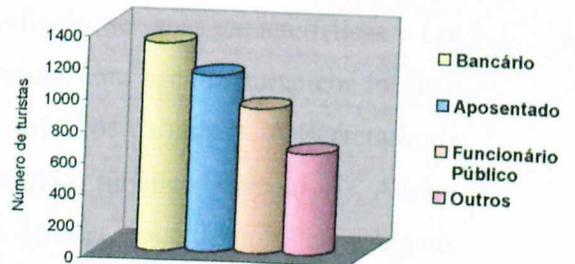
Númerode acompanhantes



Permanência



Profissão



São Paulo é responsável pelo principal volume turístico, seguido por Minas Gerais e Brasília. Não é significativo o número de turistas estrangeiros.

De acordo com a pesquisa, 55,2% estão na faixa etária entre 36 e 50 anos e 26,8% com idade acima de 50 anos.

O principal motivo da vinda à cidade é o turismo de lazer e a ecologia, sendo 79,6% relativos ao primeiro e 10,7 ao segundo. Com relação a questões ligadas à saúde, apenas 9,3% procuram a cidade.

Dentre os entrevistados, 27,7% chegam a cidade por meio de excursões, dos quais 95,9% ficam hospedados em hotéis.

A cidade de Caldas Novas, como a maioria dos municípios brasileiros, apresenta, nesse início de século, alguns desafios, que precisam ser enfrentados, como a oferta de infra-estrutura urbana, degradação ambiental entre outros. No entanto, algumas questões são bem específicas, devido às características peculiares do município, sobretudo tendo características distintas da região onde está situada e ainda, possuindo um recurso natural como fonte principal de riqueza e exploração econômica.

2.5.4 O potencial turístico de Caldas Novas

A partir das informações sobre os recursos turísticos, sobretudo àquelas que aproximam mais da realidade, acreditamos na possibilidade de, elaboração de uma estratégia de desenvolvimento turístico para Caldas Novas. Ou seja, que fomenta os tipos de turismo já existentes ou em potencial, com o objetivo de maiores ganhos, tanto econômicos, como ambientais e também atendam novos segmentos da demanda turística.

Nesse sentido, foi realizado um inventário dos recursos turísticos da região, com o objetivo que posteriormente, facilitar uma melhor avaliação de suas características e seu uso atual ou potencial. Para tanto, realizamos entrevistas com agentes turísticos locais e trabalhos de campo, visitando os conhecidos pontos turísticos da cidade. A Secretaria de Turismo e Cultura nos forneceu o mapeamento dos recursos turísticos disponíveis. Assim, questionamos com a própria secretaria, por meio do seu Secretário, e com alguns empresários do setor, o resultado do levantamento realizado, no sentido de considerar o valor atrativo, o público demandante de cada recurso, o estágio atual de utilização, o direcionamento para o tipo de turismo, por meio das oportunidades, e por fim as medidas preventivas para cada um deles. Foram catalogados, 19 recursos turísticos, porém novos recursos podem surgir ou transformar-se, pois entendemos que, pelo menos em parte, existe um certo dinamismo. Além disso, as condições de preservação e monitoramento são balizadores do resultado quanto ao valor atrativo. Portanto, as bases de sustentação de vários desses recursos são frágeis, e necessitam de um monitoramento constante.

Grande parte dos pontos turísticos do município é pouco conhecida. Existe um interesse significativo em temas culturais, artísticos e aqueles ligados ao meio ambiente, no entanto, esses lugares ainda não são conhecidos, e os turistas estão muito motivados em terem que realizar esforços para se deslocarem até estes recursos. Assim, verifica-se que o mercado turístico apresenta boas perspectivas de futuro, devido, sobretudo às características naturais dadas do município, porém faz-se necessário explorá-las de forma adequada.

Um bom exemplo é a Serra de Caldas, que tem um Parque Estadual, que além de várias opções de lazer, serve como representação típica de áreas de cerrado, inclusive já serviu e serve a um grande número de pesquisadores acadêmicos, dentre eles estrangeiros de vários lugares do mundo.

Logo abaixo relacionamos os recursos turísticos do município, destacando seu valor atrativo, demanda, estado de uso, as oportunidades e medidas preventivas e curativas.

QUADRO 21
Os recursos turísticos

Recurso	Valor atrativo	Demanda	Estado de Uso	Oportunidades	Medidas preventivas e curativas
Piscinas Termais	Alto	Todos	Atual	T. Saúde, Lazer	1. Evitar o esgotamento dos aquíferos. 2. Gestão da alta e baixa temporada.
Lago Corumbá	Médio e variável	Todos	Potencial	T. desportivo e Lazer	1. Política de proteção ambiental 2. Infraestrutura 3. Eventos esportivos
Cachoeiras do Lago Corumbá	Alto	Todos	Potencial	Lazer	Planejamento de itinerários e atividades.
Pesca	Alto	Todos	Atual	T. educacional e Eco-turismo	1. Ajustar o índice de visitas. 2. Elaborar

					um plano de uso turístico
UHE Corumbá	Alto	Todos	Potencial	T. educacional	Elaborar um plano de visitas
Rio Pirapetinga	Baixo	Jovens/Adultos	Potencial	T. esportivo e Lazer	1. Política de proteção ambiental 2. Infraestrutura
Balneário	Médio	Todos	Potencial	T. cultural e T. saúde	Transformá-lo no museu das águas quentes.
Lagoa Quente	Alto	Todos	Atual	T. cultural e Lazer	Evitar o uso descontrolado.
Fazenda do Pedrão	Medio	Todos	Potencial	T. rural	Informações e Infraestruturas
Hot Park	Alto	Jovens/família	Atual	Lazer	Controlar a visitação nos fins de semana.
Jardim Japonês	Baixo	Todos	Atual	Lazer	Serviços insuficientes
Clube de pesca	Médio	Todos	Atual	Lazer e T. rural	Infraestrutura
Casarão	Baixo	Todos	Potencial	Lazer	Transformá-lo em um centro de tradições culturais.
Sambódromo	Baixo	Todos	Atual	Lazer	Renomear e Transformá-lo em uma praça de lazer, um monumento das águas quentes e para manifestações culturais locais.
Parque urbano	Médio	Todos	Potencial	Lazer e Eventos	
Praça do Cerrado	Baixo	Jovens	Potencial	Espaço de lazer para a comunidade local	1. Estruturar o teatro de arena. 2. Informar sobre a vegetação do cerrado
Serra Verde	Baixo	Todos	Atual	Fomentar o comercio	Nova oferta de produtos regionais

Cachaçaria Vale das Águas	Médio	Todos	Atual	Fomentar o comercio	
Distritos Rurais	Baixo	Todos	Potencial	Eventos / Festas regionais e alambiques	Promover o seu desenvolviment o

A análise desses recursos turísticos de Caldas Novas, permite nos perceber, que mesmo sendo amplo o leque de opções, existe uma concentração em torno das águas quentes. Essa situação pode ser um pouco alterada, não no sentido de diminuir o fluxo de turistas para esse fim, ao contrário, atrair mais turistas para outras modalidades. Todavia, é preciso ter um planejamento de eventos que possam viabilizar essa alteração, principalmente se tais eventos ocorrerem no período de baixa temporada, o que ajudaria vários segmentos a manterem seus empreendimentos com menores dificuldades financeiras, fato que é freqüente na cidade, em função da queda brusca de turista na baixa temporada. Como por exemplo, a criação de um fundo de desenvolvimento do turismo, com base em uma taxa de turismo, tendo como objetivo criar um programa anual de eventos na cidade.

2.5.5 Infra-estrutura urbana

Mostraremos a seguir, a infra-estrutura básica urbana da cidade de Caldas Novas. Ao descrevermos cada estrutura individualmente, ilustraremos por meio de mapas, com a intenção de possibilitar uma visão ampla que cada estrutura tem. Assim, espera-se possibilitar uma visão mais ampla da cidade, bem como alguns fatores que necessitam de ser equacionados, sobretudo se fizermos uma relação com as altas taxas de crescimento populacional.

2.5.5.1 Abastecimento de água

De acordo com entrevista realizada junto ao DEMAÉ, na pessoa do seu diretor Sr. Cristiano Nicolau, fizemos um levantamento do sistema de água e esgoto do município.

O Sistema de Abastecimento de Água de Caldas Novas está a cargo da Prefeitura através do Departamento Municipal de Água e Esgoto – DEMAÉ, sendo seu manancial de captação o Ribeirão Pirapetinga localizado a 7 km da área urbana ocupada.

Segundo pesquisa efetuada em 13/03/2004, junto ao DMAE, o volume de água captada é de 13.000 m³ por dia, bombeados através de uma adutora com 6.500 m de extensão e vazão de 684 m³ por hora a uma altura de 140 m.c.a. (metros de coluna d'água).

O Tratamento é feito por floculação, decantação, filtração e aplicação de cloro e flúor em 13.000 m³ por dia, com a reservação de 4.950 m³ distribuídos em 08 reservatórios.

A rede de distribuição com aproximadamente 198.000 m de extensão atende a 90% da área urbana ocupada, abastecendo 19.150 economias com medições através de hidrômetros em sua maioria, algumas por pena d'água, havendo também instalados 03 hidrantes. Há fornecimento a pequenas indústrias, e a alguns hotéis, pois a maioria tem água própria, oriunda dos poços artesianos.

De acordo com o IBGE a população urbana residente em Caldas Novas no ano de 2.000, é de 49.660 habitantes, com uma média por unidade domiciliar de 3,54 hab. por domicílio. Já a população flutuante, fica entre 100.000 a 120.000 por mês. É de suma importância, levarmos em conta a população flutuante, pois nos permite observar o comportamento desses recursos no período de alta temporada, ou em determinadas datas, onde a cidade chega a aumentar em até 3 vezes o número da sua população.

Portanto, o Sistema de Tratamento de Água para consumo na cidade de Caldas é considerado satisfatório, para o caso específico das Normas de Saúde, ou seja, pelo item qualitativo, não havendo sido detectados moléstias de transmissão de origem hídrica pelo sistema.

Considerando-se a população residente atual (49.660), pela média por domicílio (3,54 habitantes), teremos atualmente uma quantidade de 14.028 economias habitadas. Dessas, segundo o DEMAÉ, 19.150 estão atendidas pelo Sistema de Abastecimento de Água, o que nos indica que 5.122 unidades são desocupadas ou possuem ocupação temporária tipo veraneio.

Apenas 10% da área urbana ocupada, não possui rede de água, o que nos dá um índice muito bom de rede disponível. O restante da população carente desse serviço está localizado em ocupações esparsas na malha urbana onde a rede passa.

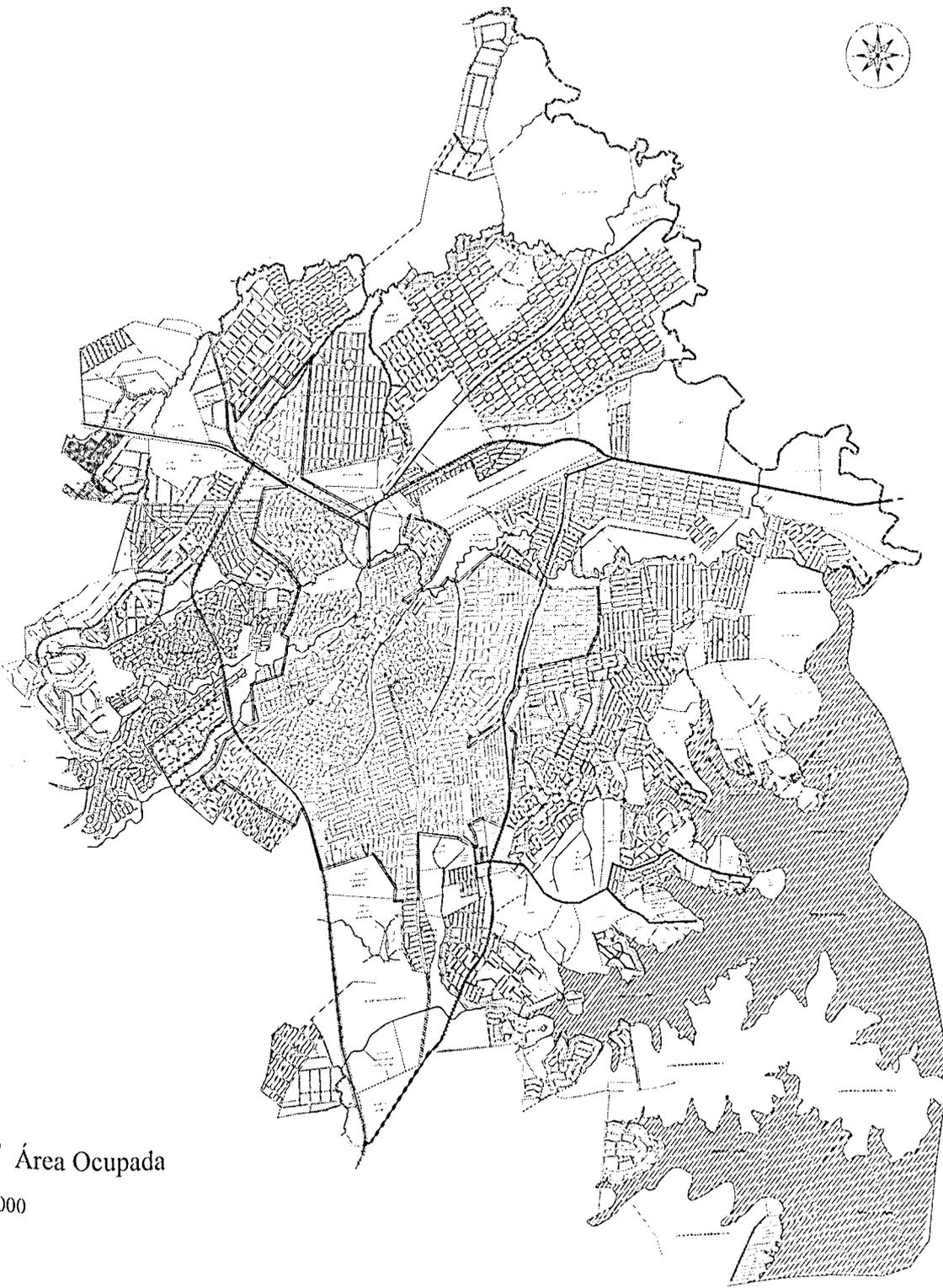
Para a população atual de e considerando-se um padrão desejável de 250 litros diários por habitante, temos a necessidade de captação e tratamento de 12.415 m³ o que caracteriza uma falta de 585 m³ de captação, uma questão que necessita ser equacionada.

A rede de abastecimento, apesar de atender a grande maioria da população em números de ligações, atendendo a economias distintas, é ineficaz no abastecimento, por não captar, tratar e principalmente, reservar suficientemente, o que faz ocorrer freqüente falta d'água em pontos mais altos. Nos períodos de alta temporada, ou em determinadas datas, onde a população flutuante chega perto de 100.000 pessoas, o abastecimento fica comprometido.

Outra questão importante é que os condomínios mais distantes têm poços artesianos que os abastecem de água. Porém, já existe a intenção, por parte da Prefeitura e do DNPM, de levar água encanada para os mesmos, preservando ainda mais o lençol termal, ao possibilitar que essas águas infiltrem nas áreas de recarga do aquífero termal. No entanto, a estimativa de gastos com obras, para esse fim, é de aproximadamente R\$ 10.000.000,00 (dez milhões de reais), o que, segundo informações do prefeito municipal, o município não suportaria fazer sozinho.

Podemos concluir que, no que se refere ao abastecimento de água que,

- Apenas 10% da área urbana ocupada não possui rede de água, o que pode ser considerado um índice muito bom de rede disponível;
- O restante da população, carente desse serviço está localizado em ocupações esparsas na malha urbana onde a rede passa;
- A rede de abastecimento, apesar de atender a grande maioria da população em números de ligações, atendendo a economias distintas, é ineficaz no abastecimento, por não captar, tratar e principalmente, reservar suficientemente, o que faz ocorrer freqüentemente falta d'água em pontos mais altos, sobretudo em períodos de grande fluxo de turistas.



Área Ocupada

Escala 1 : 10.000



Rede de Água da Cidade de Caldas Novas

2.5.5.2 Esgoto sanitário

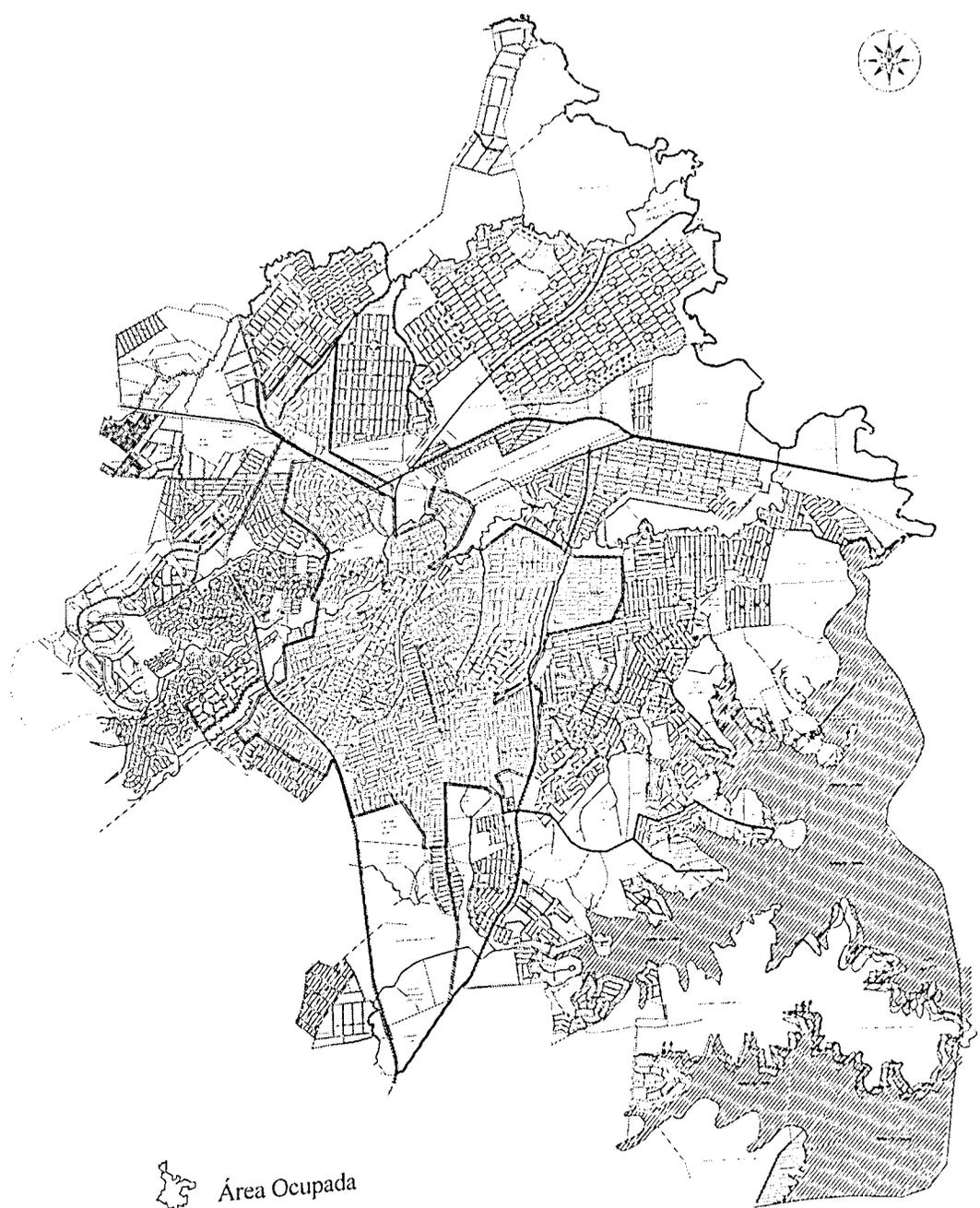
O Sistema de tratamento de Esgoto Sanitário é operado pela Prefeitura Municipal também através do DEMAÉ, com rede de captação de 70.000 m atendendo a 9.000 economias, de acordo com dados fornecidos pelo órgão.

Há tratamento através de duas lagoas facultativas em série com aplicação de produto microbiológico, com volume diário de 30.000 m³ sendo utilizado o Córrego Caldas para lançamento.

O Sistema atualmente, coleta 40% do esgoto total e desse percentual trata 90%. Recentemente, foi firmado um acordo com o governo estadual para a construção de uma ETE (Estação de Tratamento de Esgoto), que segundo informações do DEMAÉ, elevará o percentual coletado para 90% e desse total 100% será tratado. No momento a obra já foi licitada e seu prazo de construção será de 6 meses. O DEMAÉ ainda informou que o valor total da obra é de R\$ 2,6 milhões. Portanto:

- O Sistema é ineficiente. Atende apenas 40% da área urbana ocupada, equivalente a uma pequena parcela da população e se concentra na região mais próxima ao centro da cidade;
- Nas demais áreas da cidade, o esgoto é coletado por fossas sépticas e sumidouros, muitas vezes somente este último, o que compromete o lençol freático e acarreta a transmissão de doenças veiculadas por meio hídrico;
- O Sistema deveria atender, pelo menos, a região abastecida pela Rede de Água;
- O Córrego Caldas passa por um processo de acentuada poluição pelo Sistema de Tratamento de Esgotos deficitário e que é encaminhado à represa do Rio Corumbá;

As lagoas de Tratamento de Esgoto são insuficientes. Atendem com tratamento ineficaz a apenas 15% do volume total. Deve-se ter um Tratamento com melhor eficiência, com instalação de aeradores, área de utilização aumentada e estar abaixo da menor cota de geração de esgoto.



Área Ocupada
ESCALA 1:10000



Rede de Esgoto da Cidade de Caldas Novas

2.5.5.3 Águas Pluviais

A Rede de Captação de Águas pluviais em Caldas Novas é irrisória e mal dimensionada, não atendendo eficientemente à captação do volume de água gerado pelas chuvas.

As vias pavimentadas, e algumas sem pavimentação possuem guias e sarjetas, que são também a forma, além do leito das vias, de encaminhamento das águas pluviais aos córregos na área urbana.

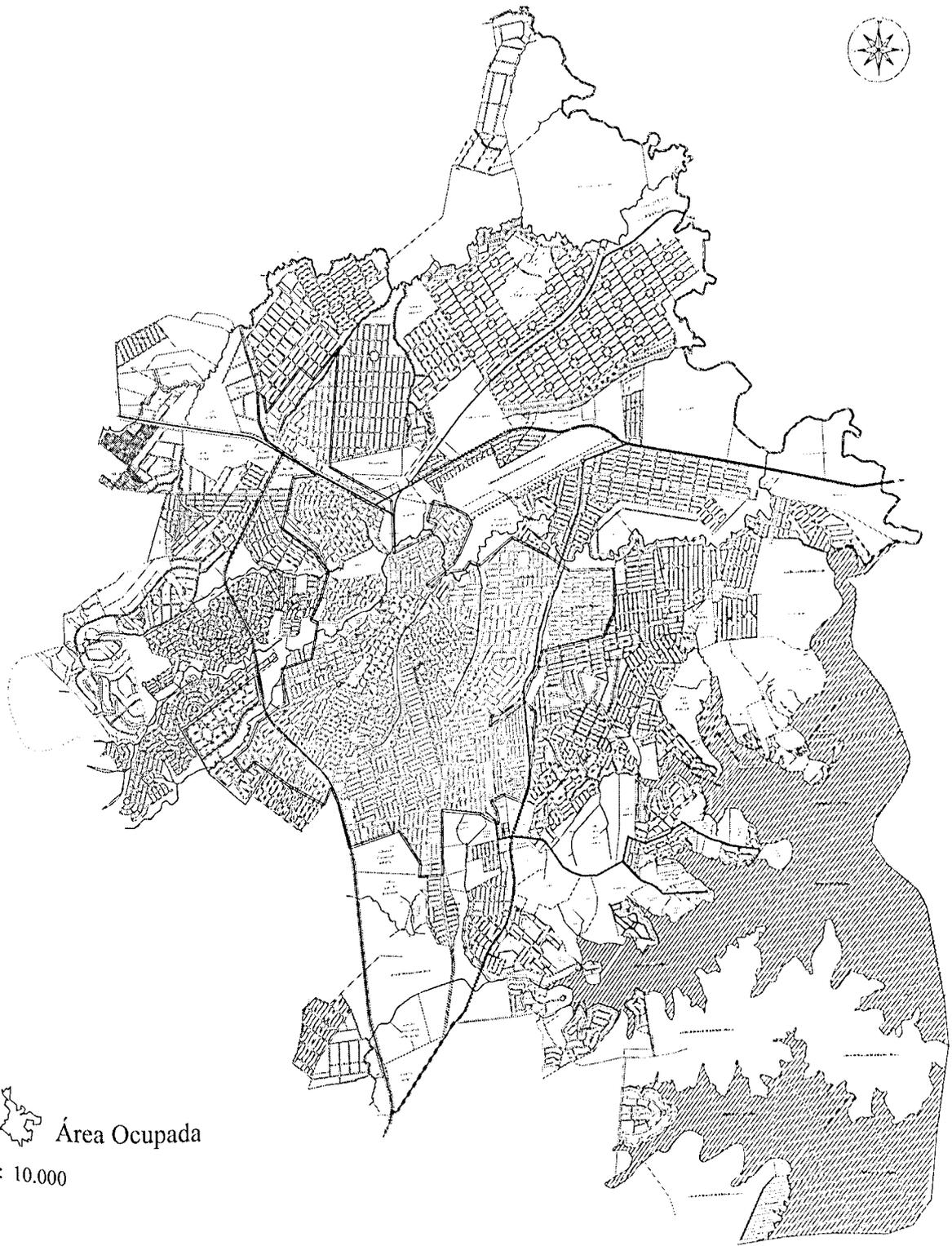
Devido à falta dessa infra-estrutura, ocorrem trechos com erosões em parte do Bairro Bandeirantes e do Setor Itaiçi próximo aos córregos.

Devido à falta de drenagem das águas pluviais, parte do Setor Itajá, por possuir o lençol freático alto, no período chuvoso, fica permanentemente molhado. Também, devido ao sub dimensionamento dessa canalização, ocorre local com freqüentes inundações no Córrego do Açude na Alameda do Contorno, paralela à Av. Cel. Bento de Godoy, próximo ao centro.

Outra questão importante sobre as águas pluviais, é que com a impermeabilização crescente do solo urbano há uma diminuição da área de recarga do aquífero termal, pois uma boa parte de seu nível é mantido pelas águas da chuva que infiltram no solo. Sem contar que esse processo de impermeabilização do solo, traz consigo o aumento das temperatura médias, que já são consideradas altas em toda a região.

Conclusões:

- Devido à falta dessa infra-estrutura, ocorrem trechos com erosões em parte do Bairro Bandeirantes e do Setor Itaiçi próximo aos córregos;
- Devido à falta de drenagem das águas pluviais parte do Setor Itajá por possuir o lençol freático alto, no período chuvoso fica permanentemente molhado;
- Também, devido ao sub dimensionamento dessa canalização, ocorre local com freqüentes inundações no Córrego do Açude na Alameda do Contorno, paralela à Av. Cel. Bento de Godoy, próximo ao centro.



Área Ocupada

Escala 1 : 10.000



Rede de Água da Cidade de Caldas Novas

2.5.5.4 Energia elétrica

O abastecimento de energia elétrica da cidade, que está a cargo das Centrais Elétricas de Goiás – CELG, é de origem hidroelétrica. O Sistema é interligado de Cachoeira e Emborcação.

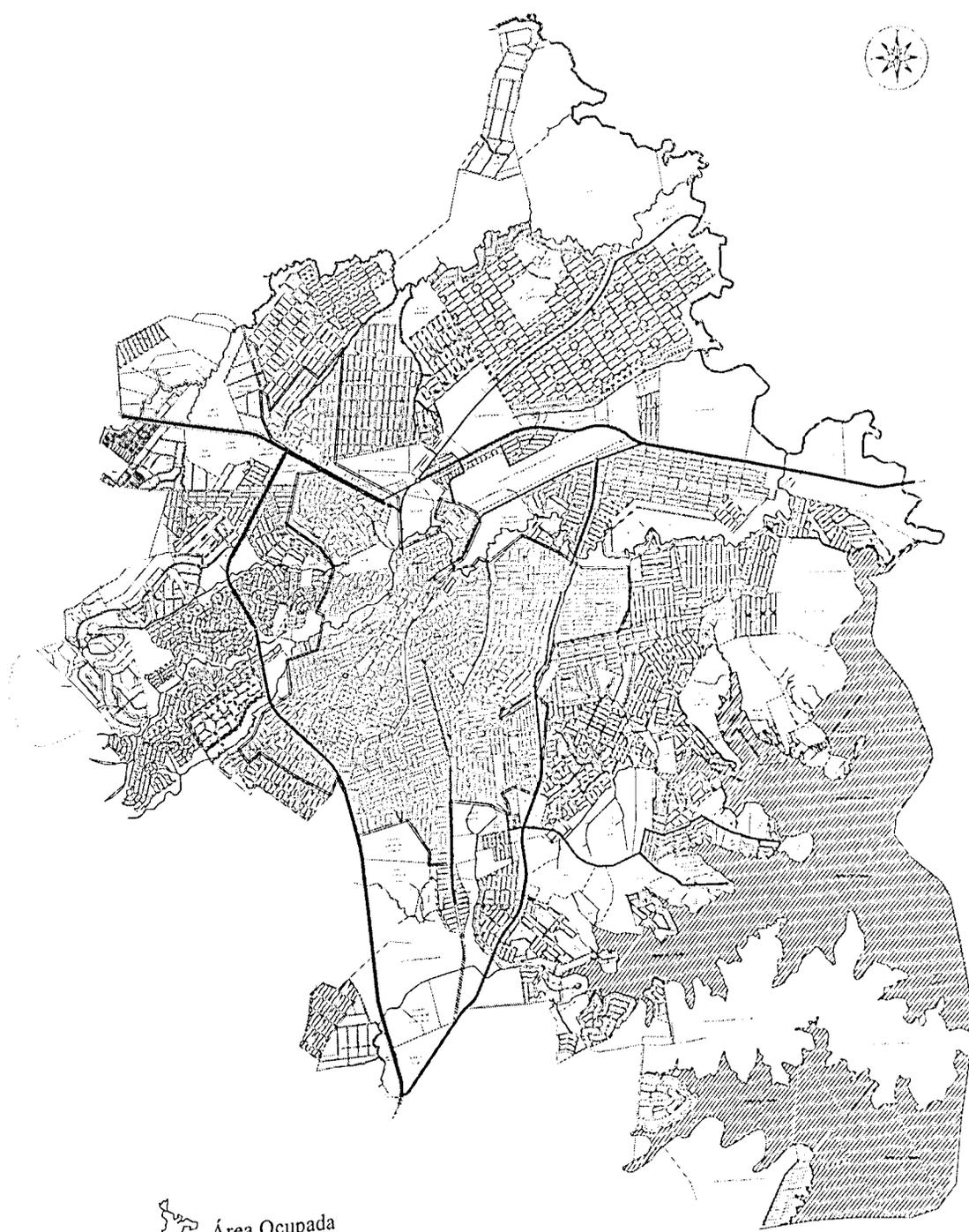
A potência energética é de 40.700 KW; a tensão de transmissão de 69 KV; a capacidade da unidade transformadora de 40MVA e a voltagem de distribuição residencial de 220 V e industrial de 220-380 V.

Existem 28.590 ligações residenciais, 182 de uso industrial, 2.095 comerciais, 60 de uso público, 840 rurais e 4 de outros usos.

O abastecimento de Energia Elétrica atende satisfatoriamente a demanda da área urbana ocupada;

Abrange a grande maioria da área urbana ocupada, atendendo praticamente 100% da população;

Existiam problemas freqüentes com queda de tensão no fornecimento em épocas de acréscimo de consumo, que foi sanado com o aumento da capacidade de tensão de transmissão e com a troca de toda a rede elétrica na cidade. Isso já esta sendo executado pela Companhia Energética do Estado de Goiás (CELG). Recentemente começou um trabalho de troca de toda a rede elétrica do município, e a expectativa é de solução da maioria dos problemas ligados à energia elétrica.



Área Ocupada

Escala 1 : 10.000

Planta de Energia Elétrica de Caldas Novas



2.5.5.5 Pavimentação

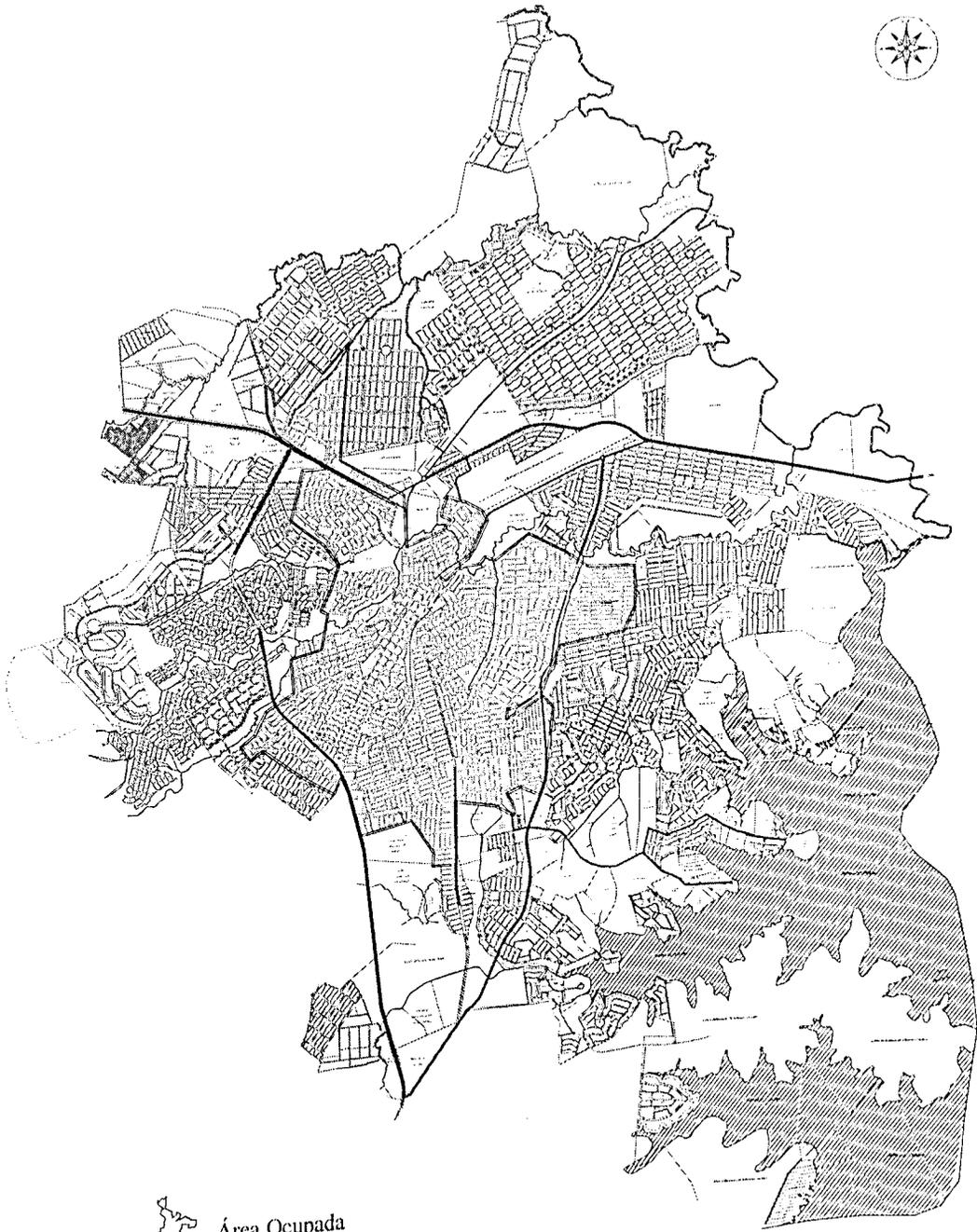
As vias pavimentadas de Caldas Novas possuem uma extensão de 190 km aproximadamente, sendo que destas apenas 70 km contam com passeios pavimentados.

A conservação da pavimentação é feita pela Prefeitura Municipal, basicamente no asfalto. Não existe equipamento do município para produção de peças de bloquetes, meio-fios ou sarjetas. Nas vias não pavimentadas o município faz a conservação através de encascalhamento e patrolamento, e a irrigação de algumas vias na época da seca.

Para a conservação das vias urbanas não pavimentadas e os 800 km de estradas municipais, a Prefeitura conta com uma frota de 04 tratores de pneu, 04 motoniveladoras, 04 pá-carregadeiras, 10 caminhões basculantes e 02 caminhões de carroceria.

No Sistema Viário da área urbana atualmente 65% conta com pavimentação asfáltica. Para a conservação das vias pavimentadas é necessário que haja em todas, meio fio com sarjetas e para melhor qualidade de vida da população, pavimentação em passeios de quadras com no mínimo 50% de ocupação.

Para o serviço de conservação de ruas não pavimentadas e das estradas municipais, compreendendo abaulamento do leito carroçável pelo menos 2 vezes por ano, execução de valetas bueiros para drenagem de águas pluviais e encascalhamento de rampas, o município necessitaria de adquirir pelo menos mais 04 motoniveladoras e 06 caminhões basculantes, além do equipamento existente que é insuficiente.



 Área Ocupada



Planta de Pav. Asfáltica de Caldas Novas

2.5.5.6 Sistema Viário

O sistema viário atual é caracterizado por vias locais de acesso às moradias, entrecortadas por avenidas principais sem nenhum critério de definição de hierarquia e sinalização.

O sistema é radioconcêntrico, onde o centro histórico da cidade é o ponto de direcionamento das vias de maior fluxo, acarretando constantes congestionamentos em pontos de cruzamentos.

As avenidas urbanas em seu prolongamento, se interligam a saídas das cidades nas rodovias intermunicipais.

Deve-se haver uma hierarquização do sistema viário, de modo a criar opções de fluxo e eliminar os congestionamentos no centro;

Não houve na aprovação dos loteamentos a preocupação de continuidade das vias definidas como de maior porte, para outras regiões da cidade;

Deve haver prioridade ao transporte coletivo.

2.5.6.7 Serviços de Transportes

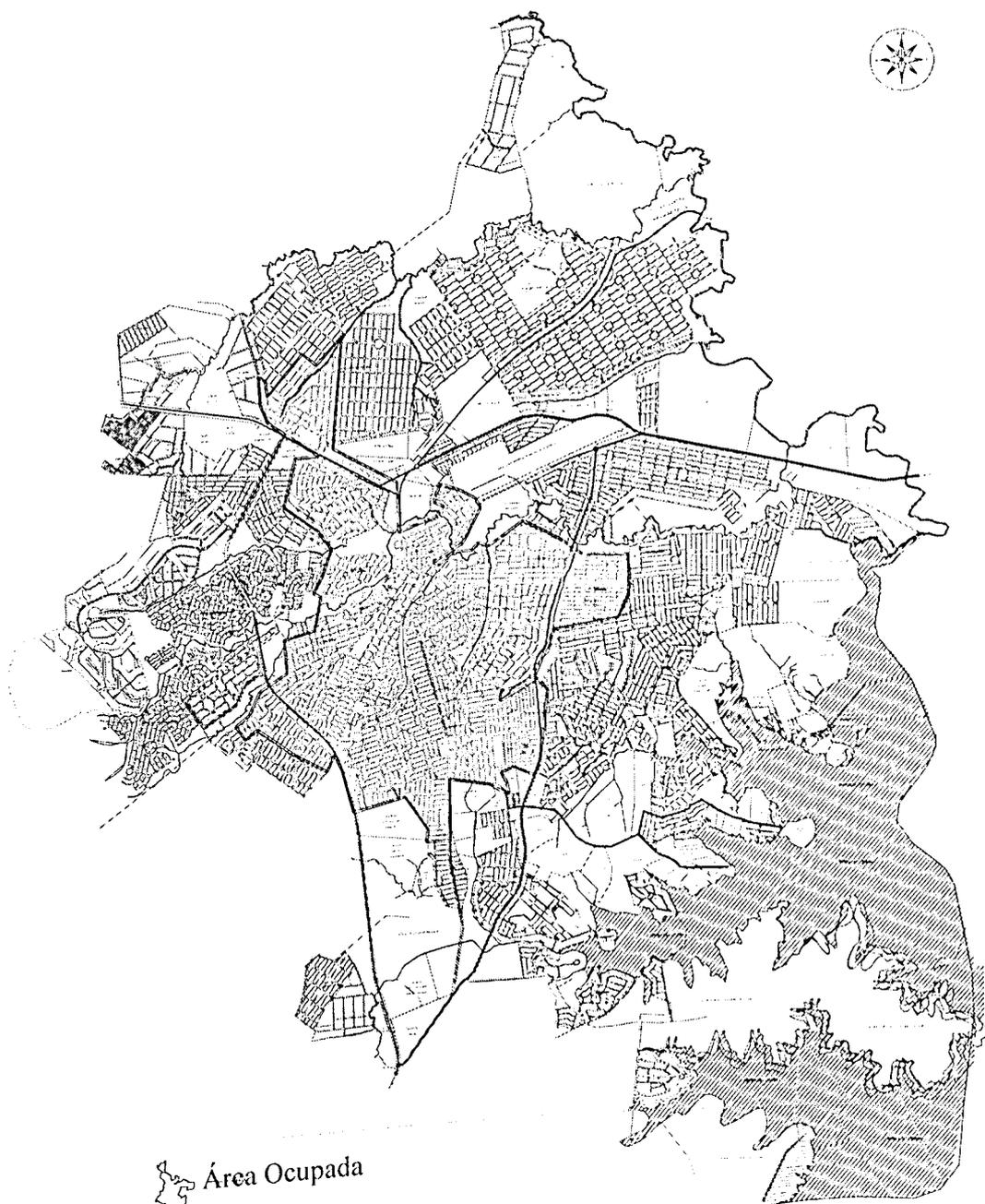
O atual sistema de transporte coletivo urbano corta a região central e bairros mais próximos de uma forma confusa, entrecruzando-se sem nenhum critério de corredores de fluxos, procurando apenas atender às concentrações de maior densidade populacional.

Existem atualmente quatro linhas definidas pelos nomes de Linha do Country, das Mansões, do Bouganville e do Chocolate. Existem também linhas de transportes coletivo intermunicipal que ligam Caldas Novas a Rio Quente e Morrinhos.

A cidade é dotada de um aeroporto para vôos comerciais, para aviões de médio porte, e um terminal rodoviário com um entreposto na região mais central.

O Serviço é atendido por 16 empresas de transportes interestadual e intermunicipal.

Devido à característica eminentemente turística da cidade de Caldas Novas, o atendimento dos transportes coletivos interurbanos procura atender à demanda, mas ficando a desejar na organização de horários em meses de maior procura ao turismo. Deve-se priorizar a área central para circulação de pedestres.



Área Ocupada
ESCALA 1:10000

Planta do Sistema Viario de Caldas Novas

Neste capítulo, mostramos como se deu a origem e o crescimento de Caldas Novas, destacando que mesmo estando inserida em uma região relacionada com atividades de agronegócios, sua atividade principal é de outra natureza, ou seja, ligada ao turismo, por ter uma especificidade que é ter em subsolo um aquífero termal, com características particulares. Argumentamos também, que devido a essa condição básica dada, ou seja, a existência do aquífero, outros fatores foram, ao longo do tempo, acontecendo e assim, possibilitando que a cidade crescesse e se tornasse um grande pólo do turismo no estado de Goiás. Porém, as características dessa convergência de fatores trouxeram, algumas conseqüências que precisam ser equacionadas. O rápido crescimento urbano, refletindo tanto uma migração do campo para cidade a nível local, quanto uma migração vinda de outras cidades e regiões do país, bem como um reflexo do próprio processo de especulação imobiliária, em especial devido à característica de cidade de veraneio, onde as pessoas compram imóveis, para vir passar alguns dias do ano, visando também a sua valorização, é um típico exemplo.

O crescimento espraiado da cidade, em determinados períodos recentes da sua história, também é reflexo do que acabamos de argumentar, gerando por sua vez a impermeabilização do solo, que seria um redutor da capacidade de recarga do aquífero, além de causar problemas no escoamento das águas pluviais. Por outro lado, em alguns bairros da cidade, vemos uma verticalização significativa, com a construção de vários prédios, gerando assim outros problemas, como o adensamento nessas áreas.

O crescimento apresentado pela cidade nos últimos 25 anos evidencia que existem sinais de esgotamento da infra-estrutura dos serviços públicos urbanos, como abastecimento de água e esgoto. O trânsito, necessidade de adequação, principalmente no sentido de descongestionar determinados lugares centrais, que em determinados períodos do ano ficam extremamente inoperantes.

Assim, em uma cidade com as características de Caldas Novas, qualquer alteração em seu espaço físico, pode trazer impactos, diretos ou indiretos, sobre o aquífero termal e, por conseqüência afetar a vida de todos os seus moradores. Portanto, faz-se necessário pensar no processo de crescimento da cidade, interpretá-lo, no sentido de buscar mais clareza sobre a atual situação e traçar alternativas que possibilitem dar continuidade ao processo de crescimento da cidade, minimizando os impactos sobre o meio ambiente.

Dessa forma, analisaremos no capítulo a seguir, a implantação do Plano Diretor de Caldas Novas, no sentido de interpretá-lo, desde sua elaboração até sua aprovação, bem como tentar apontar para seus pontos positivos e negativos.

CAPÍTULO 3

O PLANO DIRETOR DE CALDAS NOVAS

3.1. O processo de elaboração e aprovação do Plano Diretor de Caldas Novas

No capítulo 2, verificamos que o início dos anos de 1980 coincide com o *boom* do crescimento da cidade de Caldas Novas. Mesmo contando com as características naturais dadas, como a existência do aquífero termal e sua forma de recarga, indo na linha de raciocínio de Furtado (1995), a cidade foi recebendo influências de vários acontecimentos, de ordem local, regional e até nacional que, em conjunto com tais características, resultaram tanto no crescimento significativo da cidade, como nos problemas por ele gerados.

No ano de 1980, segundo dados divulgados pelo IBGE (censos de: 1980, 1991 e 2000), a cidade contava com 11.279 habitantes, passando para 24.159 no ano de 1991, chegando a 49.660 em 2000. Essa evolução rápida demonstra que, no período, as taxas de crescimento populacional foram significativas chegando a ser uma das maiores do país, perdendo apenas para as periferias de grandes cidades e algumas áreas de fronteira..

Nesse sentido, a partir dos anos de 1980, alguns problemas urbanos existentes intensificaram, outros novos apareceram. Dentro de um contexto dinâmico, de expansão do tecido urbano, a coexistência de ambos formou um cenário complexo, onde os vários atores locais interagiram na busca de maximizar interesses próprios, que às vezes amenizaram, porém na maioria das vezes intensificaram tais problemas.

Assim, mesmo contando com uma iniciativa incipiente em 1973, por meio da elaboração de um Plano Diretor no mandato do então prefeito Sr. Martinho Palmerton, verificamos que as principais tentativas e ações, em prol de um crescimento urbano planejado, foram sendo formuladas no início da década de 1980.

De acordo com a entrevista com o Sr. Luiz Otávio, que foi secretário da Prefeitura Municipal de Caldas Novas em 1981, e sócio-gerente da empresa SAENG, responsável

pela elaboração do Plano Diretor da cidade em 2001, a idéia de um projeto capaz de ordenar o crescimento urbano da cidade de Caldas Novas começou a surgir em 1981, quando o então prefeito Sr. José Onofre de Carvalho, criou o Plano de Desenvolvimento Integrado (PDI).

Segundo Luiz Otávio, o PDI, foi a primeira tentativa de implantar um processo de planejamento urbano para o município. Na ocasião, foram cedidas pelo INDUR (Fundação Instituto Nacional de Desenvolvimento Urbano e Regional) uma planilha com todas as legislações pertinentes ao planejamento urbano, para que se pudesse começar a elaboração do PDI, que até então o município não dispunha. Um aspecto importante é representado pelo perímetro urbano, pois o PDI deixou quase o triplo da área loteada para expansão urbana, sem que houvesse necessidade, pois, em mais da metade dos lotes não havia ocupação. Atualmente grande parte dessa área foi parcelada, mas é baixo o percentual de ocupação. Ainda nesse período, foram criados a Secretaria de Obras e o Departamento de Engenharia.

No ano de 1985, foi criada a primeira legislação urbanística da cidade, que foi o Código de Obras, vigorando até 14 de junho do ano de 2003. Esse Código de Obras permitia a construção de prédios em todas as áreas do perímetro urbano da cidade, já que não havia qualquer restrição, ou seja, não havia, por exemplo, um zoneamento urbano definido. De acordo com o Sr. Luiz Otávio, isso aconteceu em função da expectativa de que 2 ou 3 anos após a criação do PDI, houvesse a criação definitiva de um plano de maior abrangência para o município. Ou seja, capaz de gerar as regras básicas para um crescimento ordenado, pois, naquele momento, alguns problemas urbanos já podiam ser observados.

Em agosto de 1997 foi aprovado um novo perímetro urbano para a cidade. Nesse, foi mantida a delimitação ao norte, a leste e ao sul e área urbana foi ampliada para contornar a Represa do Rio Corumbá, recém construída. Foi de extrema importância redefinir o perímetro urbano e atualizar as normas de controle urbanístico, bem como, organizar o uso do solo no território, as riquezas naturais do município e também as políticas de desenvolvimento econômico e social.

A referência a organizar o uso das riquezas naturais, deveu-se à grande ocorrência de abertura de poços artesianos e também pela falta de critérios para o uso da água quente.

A estes problemas, somam-se outros como a ocupação e a devastação da vegetação do solo em área de recarga do aquífero, o que afeta a quantidade e a característica da água termal, principal atrativo das atividades desenvolvidas na região.

Depois desse período, as demais administrações chegaram a divulgar que a cidade iria criar o seu Plano Diretor, como ocorreu com as tentativas no ano de 1992. No ano de 1994, foi criada uma comissão que iniciaria os primeiros estudos, para se chegar a um diagnóstico do município, no sentido de se criar uma nova legislação. No entanto, por falta de recursos, esse processo foi abandonado. Uma nova tentativa foi lançada em 1999, quando a então Deputada Federal Sra. Nair Lobo, participou de uma reunião com autoridades municipais, levando posteriormente à Secretaria de Desenvolvimento Urbano da Presidência da República a proposta de destinação de recursos para a elaboração do Plano Diretor.

A referida deputada, fez um pedido de emenda da Lei, para que pudesse obter recursos para elaboração dos Planos Diretores das cidades. Na época o prefeito de Caldas Novas o Sr. Evando Magal esteve com o secretário Ovídio de Angelis e ficou acertado que o ministério, por meio de uma emenda disponibilizaria recursos, no valor de R\$ 150.000,00 (cento e cinquenta mil reais), para a elaboração do Plano Diretor de Caldas Novas. Esse recurso, foi passado para o município e posteriormente foi feito o processo de concorrência pública, onde uma empresa de Caldas Novas ganhou a licitação e ficou responsável pela elaboração do Plano. Vencida essa etapa, o processo ainda ficou paralisado por mais de um ano, pois a empresa que perdeu a concorrência, entrou na justiça, alegando parcialidade por parte da prefeitura. No entanto, a empresa recorrente perdeu e o processo pode enfim seguir em frente.

Em relação aos primeiros passos do processo de elaboração do PD, o Sr. Luis Otávio, proprietário da Saeng Engenharia, que venceu a concorrência para elaboração do Plano Diretor de Caldas Novas, afirma que,

Além do nosso quadro técnico, contratamos um arquiteto urbanista para gerenciar o processo. Queríamos elaborar um PD de acordo com as regras estabelecidas no Estatuto da Cidade, que na época estava sendo votado no Senado Federal (1999 – 2000) e conseguimos junto ao Senador Mauro Miranda uma cópia de um processo que havia sido aprovado no Senado e aí iria para a sanção do Senhor Presidente Fernando Henrique Cardoso. Dessa forma, em cima desse trabalho, nossa equipe, elaborou o Plano Diretor.

Como o Estatuto da Cidade previa a necessidade de audiências públicas, no sentido de tornar o PD o mais democrático possível, foram realizadas oito audiências públicas, no sentido de ouvir os anseios da população local, para que se pudesse discutir sobre os principais problemas municipais a serem enfrentados, sendo duas grandes audiências e 6 micro audiências.

A primeira audiência foi realizada no dia 28/01/2000 no auditório do clube SESC, sendo realizados os debates, separados em 5 grandes temas: uso do solo urbano; criação do pólo industrial com implantação de indústrias não poluentes; infra-estrutura urbana; meio ambiente; e, desenvolvimento econômico e social.

Das discussões sobre o uso do solo urbano, saíram as propostas de implantação de programas habitacionais para pessoas de baixa renda e, criação do pólo industrial, com implantação de indústrias não poluentes.

Sobre infra-estrutura urbana, foram tiradas as propostas de saneamento básico: Lagoa do Parque Real e lixão. Das discussões sobre meio ambiente, foi proposta a criação, conservação e proteção das áreas verdes.

Em relação ao desenvolvimento econômico e social foi proposta, a implantação de programas habitacionais, para pessoas de baixa renda e a criação do pólo industrial como implantação de indústrias não poluentes, criação de escolas profissionalizantes e, apoio aos eventos esportivos nos bairros como forma de integração das crianças, jovens e adultos.

A segunda audiência foi realizada em 07 de fevereiro de 2001, no Colégio Sete de Setembro, na qual foram discutidos os seguintes pontos: uso do solo e meio ambiente. Dentre as questões discutidas, destacamos as seguintes: queimadas na época da seca; invasão das áreas verdes; grande número de lotes vazios; falta de zoneamento que discriminasse as áreas destinadas a tipos específicos de construções; o lixão; coleta de lixo. Essas questões foram ganhando importância na medida em que as discussões foram progredindo.

A terceira audiência foi realizada em março de 2001, no pátio da Universidade Estadual de Goiás (UEG), Unidade de Caldas Novas, com a participação da Unicaldas (Faculdade de Caldas Novas) e teve como eixo temático a Infra-estrutura e Expansão. Essa audiência contou com as participações do Conselho Acadêmico, Congregação Diretório Estudantil, Alunos das Faculdades, Quadro Administrativo, Diretoria e Coordenadores de

Curso, como da comunidade em geral. A coordenação dos trabalhos ficou a cargo da Diretoria, Coordenadores de Curso e Professores, e as áreas de discussão foram: educação e cultura; meio ambiente e urbanização; segurança pública; assistência social; saúde; lazer e recreação. Para discussão das áreas supracitadas, foram formados grupos, que fizeram um diagnóstico, destacando os objetivos principais e elegendo propostas e soluções.

Em 17 de setembro de [2001,] por meio do Projeto de Lei nº 053/2001, a Câmara Municipal aprovou e o Prefeito promulgou a Lei da Política Urbana e do Plano Diretor, composta de 7 artigos, visando, de acordo com seu texto, o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade, por meio do Plano Diretor e das normas de ocupação e uso do solo, tendo por objetivos: o ordenamento do espaço; a proteção dos recursos naturais; diminuição da desigualdades no acesso de bens públicos e privados; garantia do bem-estar dos habitantes e, integração da população no processo de planejamento do ordenamento do espaço.

Logo após a aprovação da Lei 053/2001, montou-se uma equipe técnica composta pelo Engenheiro Luiz Otávio Dias de Abreu, sete Arquitetos urbanos, uma Advogada, um geólogo, um biólogo, um economista, um físico, uma assistente social e uma estagiária. Essa equipe elaborou um diagnóstico do município, que teve como objetivo geral, de acordo com o conteúdo de seu texto, gerar o Plano Diretor do Município de Caldas Novas em resposta à necessidade de atualização de seu PDI de 1981. Os objetivos específicos foram os seguintes:

- Conhecer aspectos históricos, físico-biótico-ambientais, sócio-econômico-culturais e institucionais;
- Reunir a base de dados suficientes à realização de seminários de planejamento urbano e ambiental do Município de Caldas Novas com a participação de instituições civis, políticas e administrativas;
- Suprir informações necessárias à formulação do diagnóstico do Município pelos presentes nos seminários, bem como pela equipe;
- Realizar seminários para coleta de propostas e sugestões que deverão integrar o Plano Diretor do Município;
- Revisão das leis municipais vigentes;
- Elaborar diretrizes para ordenamento territorial do Município;
- Elaborar diretrizes para desenvolvimento institucional, social e econômico;
- Elaborar propostas de projetos de lei e proposta de alteração, para atualização das leis municipais vigentes.

O trabalho foi dividido em tópicos, no intuito de fornecer elementos suficientes para se chegar aos objetivos supracitados. O primeiro tópico faz um resgate histórico desde o descobrimento da águas quentes, em 1722 pelo bandeirante Bartolomeu Bueno da Silva, até o início dos anos de 1920.

O segundo tópico abordou os Aspectos Físico-Biótico-Ambientais, identificando a localização da cidade, por meio de suas coordenadas (latitude e longitude), bem como identificando as vias de acesso e as distâncias das principais cidades brasileiras. Foram também definidos o perímetro municipal, com sua extensão e divisas, além do perímetro urbano, clima, hidrografia, informações detalhadas sobre o Lago de Corumbá e da Usina Hidroelétrica de Corumbá I, relevo, geologia e recursos minerais, hidrogeologia, solos, uso e ocupação do solo e análise temporal, meio biótico, unidades de conservação, área de proteção de manancial de abastecimento – APMA.

O terceiro tópico apresentou os aspectos gerais de população, analisando a demografia, evolução histórica recente, uso e ocupação do solo urbano, relevo e traçado, ocupação (densidade), loteamentos existentes e meio ambiente.

O quarto tópico descreveu a infra-estrutura urbana, destacando o abastecimento de água, esgoto sanitário, águas pluviais, energia elétrica, iluminação pública, pavimentação, limpeza pública, comunicação (telefonia), equipamentos urbanos, serviços funerários, serviços de transporte, sistema viário. A parte que está neste trabalho foi realizada por meio de um trabalho de pesquisa, junto aos órgãos competentes de cada área.

O quinto tópico tratou dos aspectos sócio-econômicos e culturais, destacando os aspectos gerais, a infra-estrutura turística e econômica, hotelaria e reinvestimentos, crescimento e loteamentos, dinâmica da construção civil, turismo e a economia, comércio (turismo e mão de obra), fontes termais, recursos que o turismo movimentam, setor rural, habitação, trabalho, indicadores de condições de vida, indústria – comércio e serviços, ICMS arrecadado, saúde e educação.

O sexto tópico abordou os aspectos financeiros, destacando as receitas do município, as despesas e, por fim, o orçamento.

De acordo com o Sr. Luiz Otávio, o Plano Diretor de Caldas Novas, foi elaborado tendo como base as audiências públicas e o diagnóstico supracitado, que com as orientações e

determinações de uma cópia do EC, naquele momento ainda não aprovado, direcionou o perfil do plano.

Logo após a elaboração do diagnóstico do município, a equipe fez uma análise mais detalhada sobre o turismo na cidade, enfocando as características da oferta e demanda, o setor comercial, o fluxo turístico rumo às águas quentes, perfil dos turistas, estratégias de desenvolvimento turístico, potencial turístico. Assim tentou-se captar o setor turístico da cidade e propor novas posturas.

Nesse período, foi elaborado um volume sobre a reforma administrativa. Esse volume tratou do regimento interno da Prefeitura Municipal, divididos em dois capítulos, o primeiro sobre disposições gerais, prevendo a integração dos órgãos de direção e controle, bem como definindo os objetivos e metas governamentais; o segundo capítulo tratou da composição de tais órgãos. Ainda sobre a reforma administrativa, foram levantadas todas as atribuições de cada órgão e demais departamentos públicos do município.

Um outro volume sobre legislação abordou questões ligadas às novas leis que iriam dar sustentação ao Plano Diretor. Nele estão contidos os projetos de Lei 053/2001, de 17 de setembro de 2001, que dispõe sobre a Política Urbana e o Plano Diretor; Projeto de Lei 054/2001, que dispõe sobre a criação do Conselho de Desenvolvimento Urbano (CDU) e do Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano (FMDU); Projeto de Lei 055/2001, que dispõe sobre a delimitação do perímetro urbano do município de Caldas Novas, e define a área urbana; Projeto de Lei 056/200, que dispõe sobre Parcelamentos, ou loteamentos urbanos e remanejamento; Projeto de lei 057/2001, que define o zoneamento dos usos no território do município de Caldas Novas; Projeto de Lei 058/2001, que institui o Novo Código de Edificações 2001 para o Município; Projeto de Lei 059/2001, que instituiu o Código de Posturas do Município; Projeto de Lei 060/2001, que instituiu o Código Tributário 2001; e, por fim, a Planta de Valores Imobiliários.

Foi também criado um volume sobre a Agenda 21 municipal, derivada da Agenda 21 global e da Agenda 21 nacional. A Agenda 21, programa de ações para o qual contribuíram governos e instituições da sociedade civil de 179 países, que constitui a mais ousada e abrangente tentativa já realizada de promover, em escala planetária, um novo padrão de desenvolvimento, conciliando métodos de proteção ambiental, justiça social e eficiência econômica. Na verdade, a Agenda 21, aprovada pelos países tem a função de

servir como base para que cada um desses países elabore e implemente sua própria Agenda 21 Nacional, compromisso, aliás, assumido por todos os signatários durante a ECO-92.

Após a elaboração de todos esses volumes, que constituíram o corpo final do Plano Diretor, a documentação toda foi levada para apreciação da Câmara dos Vereadores. Essa documentação tramitou na Câmara durante um ano e meio, gerando várias divergências entre os vereadores, sem nenhum parecer final. Na verdade, pouco tempo depois de seu início, o processo ficou parado, devido às divergências.

Em abril de 2003 abriram-se novamente as discussões sobre o Plano Diretor (PD) na Câmara. Segundo o Sr. Luiz Otávio, esse período foi marcado por uma discussão mais detalhada, onde a equipe que elaborou o PD, explicava em sessões individuais, ponto a ponto do plano, para cada vereador. Finalizado esse processo, abriram-se novas rodadas de negociações na Câmara, porém com pouca participação popular. De acordo com o Sr. Luiz Otávio, assim que as medidas foram colocadas, imediatamente iam sendo aprovadas.

Assim, depois de um longo processo de votação, o prefeito de Caldas Novas, Sr. Evando Magal A C. Silva, promulgou oficialmente, em 15 de agosto de 2003, a versão final do Plano Diretor Urbano.

QUADRO 22

Municípios com mais de 20.000 habitantes e com Plano Diretor em 2000
– Brasil, Centro-Oeste, Goiás

	Total Municípios	Mun. com (+ 20.000 hab.)	Mun. com Plan. Diretor
Brasil	5.560	1.501	573
Centro-Oeste	463	87	52
Goiás	246	43	33

Fonte: IBGE – Censo 2000

O quadro acima mostra o número total de municípios do Brasil, Centro-Oeste e Goiás com mais de 20.000 habitantes, que são os obrigados pela lei do EC a elaborarem seu PD. O Estado de Goiás com um total de 246 tem 43 com mais de 20.000 habitantes e apenas 33 já tem seu PD. Se compararmos com a situação do como um todo Brasil, o estado, nesse caso está em melhores condições.

3.2 Avaliação do Plano Diretor de Caldas Novas

Nosso objetivo, a partir de agora, é discutir as principais especificidades de Caldas Novas à luz do EC, e do PD do município, promulgado em 15 de agosto de 2003. Assim, pretendemos apontar para algumas questões importantes do desenvolvimento de Caldas Novas, identificando a forma que as mesmas foram tratadas no PD, bem como observar os conflitos e problemas gerados, tanto pelo seu processo de implantação, como também ao longo dos seis meses de vigência do PD.

Destacamos como pontos principais: o caráter democrático do PD, tanto no processo de elaboração como de sua condução; o tratamento destinado às águas quentes; a questão imobiliária, sobretudo o processo de edificações, zoneamento urbano, formato das construções; o controle dos cadastros da Prefeitura; zonas de impacto ambiental; e o Conselho de Desenvolvimento Urbano.

3.2.1 O caráter democrático do Plano Diretor de Caldas Novas

A lei 10.257, de 10 de julho de 2001, chamada Lei do Estatuto da Cidade, em seus art. 39 e 40, que cria o Plano Diretor, diz que,

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

Art. 40. O plano diretor, aprovado por lei municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana.

§ 1º O plano diretor é parte integrante do processo de planejamento municipal, devendo o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual incorporar as diretrizes e as prioridades nele contidas.

§ 2º O plano diretor deverá englobar o território do Município como um todo.

§ 3º A lei que instituir o plano diretor deverá ser revista, pelo menos, a cada dez anos.

§ 4º No processo de elaboração do plano diretor e na fiscalização de sua implementação, os Poderes Legislativo e Executivo municipais garantirão:

- I – a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade;
- II – a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos;
- III – o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos.

Podemos observar que no capítulo 40, em seu § 4º, item I, existe uma preocupação com o caráter democrático do PD. Assim, a tentativa é tornar o PD um pacto social e político legitimado. Inicialmente, essa legitimação se daria via audiências públicas, que iriam ouvir e captar as necessidades da população, para a partir dessas necessidades, juntamente com um diagnóstico geral do município, ter elementos suficientes para formatar o PD.

Em Caldas Novas, no que diz respeito à participação popular em Audiências Públicas para elaboração do PD local houve oito Audiências, sendo seis micro e duas grandes audiências públicas. No entanto, a participação popular não foi tão grande assim.

De acordo com consulta às Atas das audiências públicas do PD, tivemos na primeira audiência, realizada em 29/01/2001, no auditório do SESC, uma participação de 122 pessoas, entre vereadores, hoteleiros, imobiliáristas, representantes da Caixa Econômica Federal, secretários municipais e outros cidadãos de Caldas Novas.

A segunda audiência realizada em 07/02/2001, no Colégio Sete de Setembro, contou com a presença de 209 participantes. A terceira audiência foi realizada em 21/03/2001, na UEG, contando com a participação de 68 pessoas. A quarta audiência foi realizada no Hotel Paineiras no dia 23/03/2001 e contou com 120 participantes. A quinta audiência foi realizada em 25/03/2001 na Câmara dos Vereadores e contou com 24 participantes. A sexta audiência foi realizada em 23/04/2001, no Rotary Clube, com 25 participantes; a sétima realizada em 08/08/2001, na Associação Comercial e Industrial de Caldas Novas (ACICAN), contou com 17 participantes. Por fim, em 09/08/2001, foi realizada a última audiência, na UEG, que contou com a participação de 107 pessoas.

Pelo tamanho da cidade e pela importância das discussões levantadas em todas as audiências, a participação popular foi muito pequena. Podemos observar, que, pelo menos inicialmente, a intenção de tornar a elaboração do PD, um instrumento de política urbana democrático, não será uma tarefa muito simples, primeiro por ser uma prática recente na vida dos brasileiros, segundo pela própria forma de divulgação de audiências como as do PD.

No caso específico de Caldas Novas, houve a preparação de convites para a maioria das entidades que compõem a sociedade civil, no entanto a população de modo geral não foi sequer avisada da realização das referidas audiências e muito provavelmente nem tenha sido informada da importância da discussão. Isso demonstra que existe uma necessidade de mudanças nas condutas e formas de divulgação de eventos dessa natureza, o que por sua vez, tornaria essas audiências mais participativas e, portanto, mais democráticas.

Na verdade, criou-se uma grande expectativa de que essas práticas democráticas começassem a se efetivar em nossas cidades, como já argumentam, Santos Jr (1995), Rolnik (1997), Santos (2000) e tantos outros autores.

O processo de aprendizagem das práticas democráticas, como é o caso da intenção contida na Lei 10.257, é realmente lento. Um bom exemplo disso, é a nossa trajetória, enquanto país, na escolha do Presidente da República, que levou muitos anos para que essa escolha fosse nos moldes das eleições recentes. No entanto, mesmo com a morosidade do aprendizado, a expectativa com relação aos frutos a serem colhidos, pelo menos nesse caso, começam a aparecer. Sobretudo, em cidades que têm o CDU, funcionado como fiscalizador de práticas consideradas prejudiciais a coletividade, ou ao caráter de função social da propriedade urbana. O próprio caso de Caldas Novas é ilustrativo nesse sentido e, mais a frente discutiremos essa questão.

3.2.2 As águas quentes

Apesar da análise sobre as Águas Quentes fazer parte do diagnóstico do PD, o tratamento destinado à mesma foi bem sintético e simplificado. Isso por que não foram destacados os pontos que tornam o aquífero de Caldas Novas um tipo único com todas as suas características, de acordo com as abordadas no capítulo anterior. Ou seja, não foram abordados o processo de origem das águas e a forma de recarga do aquífero.

Dessa forma, perdem-se importantes instrumentos responsáveis pelo crescimento da cidade, já que as águas quentes são a principal fonte de riqueza do município. Além dessa questão, é de suma importância o entendimento sobre o funcionamento de todo o processo de recarga, pois a manutenção do nível do aquífero significa a única possibilidade da preservação desse crescimento como também do desenvolvimento da cidade.

Assim, a questão das águas quentes tem se transformado em uma das mais importantes para o município. Quase toda a legislação urbana de Caldas Novas, deve ser pensada tendo como pano de fundo o aquífero. Dentre elas podemos destacar o percentual de impermeabilização do solo, que significa uma maior ou menor área utilizada como recarga; preservação de matas ciliares e de reserva ambiental; a localização do lixão e o processo de manipulação do lixo; o cuidado com a possível contaminação dos poços; entre outros. Nesse caso específico Haesbaert, em entrevista realizada em fevereiro de 2004 explica que,

A cidade é uma área de recarga, o aquífero Paranoá tem como área de recarga a Serra de Caldas e, o aquífero Araxá tem como área de recarga a cidade de Caldas Novas, além de uma contribuição do aquífero Paranoá. A água do Araxá não é toda vinda do Paranoá, que desce da Serra de Caldas subindo e enchendo aqui as rochas do Araxá, ela tem influência das águas de chuva que vão infiltrando no próprio Araxá. E acontece que com o crescimento da cidade e com a impermeabilização nós deixamos de contribuir com as águas da chuva que caem na região. No caso da Serra de Caldas está mais tranqüilo, pois a área está bem preservada, o que beneficia principalmente a Pousada do Rio Quente. A Pousada tem hoje cerca de 4.200.000 litros por hora de águas que brotam naturalmente, aqui em Caldas Novas todos os poços bombeando chega-se a uma produção de aproximadamente 1.600.000 litros hora.

Existem atualmente pelo menos quatro importantes pontos que, juntamente com as questões supracitadas necessitam ser trazidos à tona, para discussão, no sentido de preservação do aquífero termal de Caldas Novas. O primeiro é o reaproveitamento da água quente. Esse reaproveitamento, seria uma das formas alternativas de utilização das águas que saem das piscinas e parques aquáticos e são jogadas diretamente no esgoto. Grande parte dessas águas poderia ser reutilizada, por exemplo, para limpeza de calçadas, regar jardins e outras funções que permitissem o uso dessas águas sob essas condições. Existe também a possibilidade do reproveitamento das águas de esgoto. Nesse caso específico a cidade já tem empresas que utilizam desse método, que são o Clube Sesc, Hotel Golden Dolphin e Hotel Parque das Primaveraes. Mesmo sendo um pouco elevados os custos referentes à implantação e manutenção do equipamento de reaproveitamento, seria de suma importância no sentido de manutenção do aquífero, a utilização desses processo por parte dos outros clubes e hotéis da cidade. A questão é que descarta-se água fora, ainda está com uma temperatura de 32 a 34 graus. Se essa água, fosse tratada, mesmo que ela esfrie um

pouco, tem-se a opção de retorná-la sozinha ou misturada com água mais quente e, reutilizá-la sem nenhum problema.

O segundo ponto seria a possibilidade de levar água tratada aos condomínios mais distantes da cidade que não têm esse tipo de serviço. Esses condomínios utilizam água de poços artesianos, e muitos deles até captam água quente. Segundo o geólogo Fábio Haesbaert a somatória de todas essas águas tiradas desses poços, é de suma importância para o abastecimento do aquífero termal.

No final do ano de 2003, o diretor nacional do DNPM, esteve juntamente com sua equipe, na cidade de Caldas Novas e se reuniu com autoridades municipais, no intuito de alertar sobre as questões que afetam diretamente o lençol termal. Dentre os pontos destacados, um dos mais importantes, segundo análise do diretor nacional, seria a possibilidade de levar água encanada até esses condomínios. No entanto, o prefeito alegou que uma obra dessa envergadura exigiria um investimento muito alto que o município sozinho não conseguiria realizar.

Para a realização dessa obra, além da disponibilização dos recursos, existe a necessidade de ampliar o processo de captação de água destinada para esse fim, pois o processo atual não suportaria um aumento tão grande do volume de água.

O terceiro ponto seria a valorização das águas quentes. Essa valorização se daria com a utilização de água quente apenas em algumas piscinas. Dessa forma, os clubes poderiam oferecer também piscinas de água fria, já que a cidade apresenta temperatura média bem alta, quase o ano inteiro. Assim, diminuiria bastante a captação de água quente.

Caminhando nesse sentido, a maioria dos parques aquáticos, que hoje são abastecidos com água quente, poderiam também utilizar água fria, pois não há necessidade de utilização de água quente para esse fim. Essas duas ações em conjunto, poderiam além de dar novas opções de lazer ao turista, valorizar as águas quentes, e o que é mais importante: contribuir para a manutenção do nível do aquífero.

Uma readaptação dos clubes, traria logicamente, no início, um aumento dos custos, porém, para uma análise mais abrangente e de longo prazo, os benefícios gerados abarcaria todos os moradores da cidade, o que por sua vez justificaria tais mudanças.

O quarto ponto seria a possibilidade de recarga artificial do aquífero. A Associação de Mineradores de Água Termal do Estado de Goiás (AMAT), cuja sede é em Caldas

Novas, tem um projeto em conjunto com o governo estadual que propôs estudar a viabilidade dessa recarga artificial.

Inicialmente, seria um processo de recarga chamada de "passiva", onde seriam criados vários tanques que receberiam um certa quantidade de água, para que a mesma ao longo do tempo fosse filtrada. Em uma segunda etapa, nos poços abandonados, que estivessem em condições e locais apropriados, injetaria diretamente água tratada.

Logicamente esses processos para serem implantados necessitarão de controle rigoroso, no sentido de lastrear a qualidade das águas. De acordo com o geólogo Fabio Haesbaert, esse trabalho levaria três anos para ser implantado e uma estação piloto exigiria um investimento de R\$ 700 mil. Porém, essa possibilidade traria grande contribuição para a manutenção do nível do aquífero termal.

Esses pontos, no seu conjunto são opções que necessitam ser pensadas e implementadas. Pois, por mais que aparentemente interfiram na conduta individual de alguns grupos, suas conseqüências, sem dúvida nenhuma afetarão toda a população de Caldas Novas.

De acordo com análise de Christofidis (2002:15),

A crescente procura pelos recursos hídricos vai desde as necessidades básicas da vida, alimentação, saúde, como para produção de bens industriais, roupas, moradia, educação, segurança, para as necessidades econômicas, sociais, políticas, culturais e dos ecossistemas.

Segundo os especialistas envolvidos com os recursos hídricos, a escassez de água face às necessidades dos ecossistemas, dos consumos das populações e usos em atividades produtivas gera uma redução de disponibilidade de água que se apresenta tanto na crise atual na saúde, como ocorrerá na crise de médio prazo de alimento e se agravará na crise do amanhã da vida.

Apesar da tão repetida consideração de que todo ser humano deve ter acesso à água potável, saneamento apropriado (saúde) e suficientes alimentos e energia, a um custo razoável, e de que a disponibilidade de água para atender estas necessidades ambientais (vida), há uma desconsideração com grande parcela dos humanos (dos mais pobres) e, também, por outro lado, a disponibilidade deve atender a todos os seres, não somente os humanos nos diversos ecossistemas. As perdas de água nos sistemas de abastecimento

urbano têm alcançado a percentagem de 50%, índice inaceitável na situação mundial, onde mais de 1 bilhão de pessoas não têm acesso à água potável e cerca de 2 bilhões não são atendidas pelos sistemas de saneamento básico.

Na cidade de Caldas Novas todos esses problemas estão presentes, no entanto os mesmos ganham dimensões bem maiores levando-se em consideração que as águas aqui representam a principal fonte de renda. E quando a base de sustentação dessa renda se mostra tão frágil, como é o caso, todas as ações dos atores locais devem ser ponderadas à luz dessa fragilidade.

3.2.3 A questão imobiliária

Como argumentamos anteriormente, a cidade de Caldas Novas teve um significativo crescimento a partir dos anos de 1980. O setor imobiliário foi um dos que mais se desenvolveu nesse período, inclusive ajudando na divulgação do município. No entanto, o crescimento urbano se deu de forma desordenada, criando vários vazios dentro do perímetro urbano, além de possibilitar o crescimento espraiado. Assim, verifica-se a existência de vários loteamentos sem infra-estrutura básica, inclusive com vários condomínios sem água tratada e esgoto. Além dessas questões levantadas, ainda há a existência de loteamentos que foram feitos em locais estratégicos de recarga do aquífero, como é o caso do Bairro Itaguaí 2.

Antes do estudo realizado por Haesbaert e sua equipe, não se tinha noção da forma de recarga do aquífero, e o quanto algumas práticas de construção poderiam interferir na manutenção do aquífero termal. Assim, todo esse conjunto de ações acabou por prejudicar o nível das águas quentes, como foi verificado no modelo esquemático, mostrado no capítulo anterior.

O PD prevê regras de construção, por meio do zoneamento urbano, e do índice de impermeabilização do solo, ou seja, o percentual de utilização do terreno que será

edificado. A Lei Municipal 1.142, define o zoneamento dos usos no território do município de Caldas Novas, em seu artigo I,

Artigo 1º - Esta lei disciplina o território do Município de Caldas Novas no controle do uso e ocupação do solo, por meio do zoneamento municipal, e estabelece os seguintes conceitos:

§ 1º - Área Urbana: é toda a área contida dentro de um perímetro urbano definido por Lei específica, disciplinada pela Lei de zoneamento e uso de solo.

§ 2º - Área de Expansão Urbana: é toda área anexa ao perímetro urbano, externa a este, e que tenha todas as condições de infra-estrutura para ser urbanizada, para tanto, nesta Lei, é necessário que os loteamentos aprovados estejam 60% (sessenta) por cento ocupados.

§ 3º - Núcleos Urbanos: é toda a área externa ao perímetro urbano, não anexo a este, e que tenha condições de urbanização ou que estejam urbanizadas, e serão ou foram criados por Lei específica.

§ 4º - Área Rural: é toda a área não compreendida nos parágrafos anteriores deste artigo.

I - Zoneamento é o procedimento que delimita o solo municipal em zonas que devem sujeitar-se às normas de controle de uso, ocupação e densidades populacionais compatíveis com a garantia do meio ambiente ecologicamente equilibrado, com o bem estar da população e de acordo com a função social da propriedade;

II - O controle do uso do solo fundamenta-se na exigência constitucional da função social da propriedade e é exercido mediante a imposição em que os usos e a ocupação do solo são admitidos;

III - A propriedade imobiliária do solo cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais estabelecidas nesta Lei de zoneamento e nas leis complementares que instituem o Plano Diretor, sempre com vistas no interesse social e observados os seguintes requisitos:

- a) intensidade de uso adequado à disponibilidade de equipamentos públicos e comunitários;
- b) uso compatível com a preservação da qualidade do meio ambiente e da paisagem;
- c) garantia da segurança e da saúde dos seus usuários e da vizinhança;
- d) acessibilidade e infraestrutura necessária ao desempenho das atividades admitidas.

IV - Considera-se de interesse social as seguintes atividades:

habitação;

produção e comércio de bens;

- c) prestação de serviços;
- d) educação, saúde e lazer;
- e) preservação dos recursos necessários à vida, tais como os mananciais hídricos, as áreas arborizadas, os cursos d'água e os recursos minerais.

V - O proprietário do solo que não o destina para o exercício da função social e urbanística prevista nesta lei, ou que o uso proposto não se enquadre nas categorias estabelecidas para as respectivas zonas, sujeita-se à tributação diferenciada nas áreas a serem definidas e fixadas nesta Lei, além de outras medidas legais, conforme preceitua nos Artigo 29, Artigo 30 e Artigo 31 da Lei Federal n. 10.257, de 10 De Julho de 2001. "Estatuto da Cidade".

VI - Zona é uma fração limitada do solo do Município, que por suas características ambientais, sujeita-se a normas de uso, atividade, ocupação edificação apropriada, estando a representação gráfica de seus limites configurada nos seguintes Mapas e Imagem de Satélite, que compõem o anexo desta lei e dela fazem parte integrante:

- a) Mapa de Zoneamento Urbano, de junho de 001, escala 1:20.000;
- b) Imagem Landsat TM-7, composição RGB 453 de 02 agosto de 2000, escala 1:100.000.

Assim, é possível observar que foram definidos os principais conceitos com relação ao uso do solo urbano, separando a cidade em zonas com características de ocupação distintas. No artigo 2 da mesma Lei, as zonas são distinguidas em:

§ 1º - Zonas de Uso são caracterizadas pelos usos conforme predominantes em:

- I - Zona Residencial: com predomínio de uso para habitação;
- a) Zona Residencial de Baixa Densidade;
 - b) Zona Residencial de Média Densidade;
 - c) Zona Residencial de Alta Densidade.

II - Zona de Uso Misto: é a zona que admite o residencial, usos especiais e atividades econômicas.

III - Zona de Atividade Econômica predominam as atividades econômicas.

§ 2º - Zonas de Proteção são as zonas que por suas características especiais exigem restrições para a sua proteção como as seguintes:

I - Zona de Proteção Ambiental compreende as zonas de valor ecológico, paisagístico e recreativo cujos usos devem ser compatível com a sua preservação:

- a) Zona de Proteção Ambiental I: correspondente a zona de proteção permanente;
- b) Zona de Proteção Ambiental II: correspondente a unidade de conservação;

c) Zona de Proteção Ambiental III: correspondente a área institucional localizada em zona urbana e destinada à praça, jardim, rótulo e canteiro do sistema viário.

II - Zona Aeroportuária - Toda a área adjacente ao Aeroporto.

a) Zona Aeroportuária I: corresponde a zona de domínio patrimonial do aeroporto;

b) Zona Aeroportuária II: correspondem as zonas de proximidades de pouso e decolagem de aeronaves, vizinhas ao aeroporto;

c) Zona Aeroportuária III: correspondem as zonas de proximidades de pouso e decolagem de aeronaves. Estas zonas são imediatamente contíguas às zonas anteriores.

III - Zona de Proteção Hídrica: compreende a zona localizada sobre a área de recarga do aquífero termal;

§ 3º - Área de Ocupação Prioritária são dotadas de infraestrutura considerada básica e por tal nível de urbanização deve ser ocupada prioritariamente para melhor aproveitamento da capacidade instalada, ficando as mesmas sujeitas ao IPTU Progressivo, para os lotes não edificados definidas pelos seguintes bairros: *Centro, Olegário Pinto, Bandeirante, Itanhangá I, Setor Oeste, Bairro Termal, Paraíso I, Turista I e Itaguaí I.*

Ainda no capítulo 3, a Lei destaca que as zonas definidas no capítulo 2, comportam usos de acordo com algumas categorias que são definidas como:

uso permitido: é aquele adequado à zona e em consonância com esta Lei;

uso permissível: é o uso que, não sendo localizado na zona adequada, é passível de ser admitido, mediante observância do disposto nos § 1º e § 2º daquele artigo;

uso desconforme: é o uso que não é admitido na zona em questão, mas que existe desde antes da aprovação da presente Lei e que permanecerá se atender ao § 3º deste artigo atendendo a legislação ambiental e de posturas e que não implicar em risco para os usuários e funcionários.

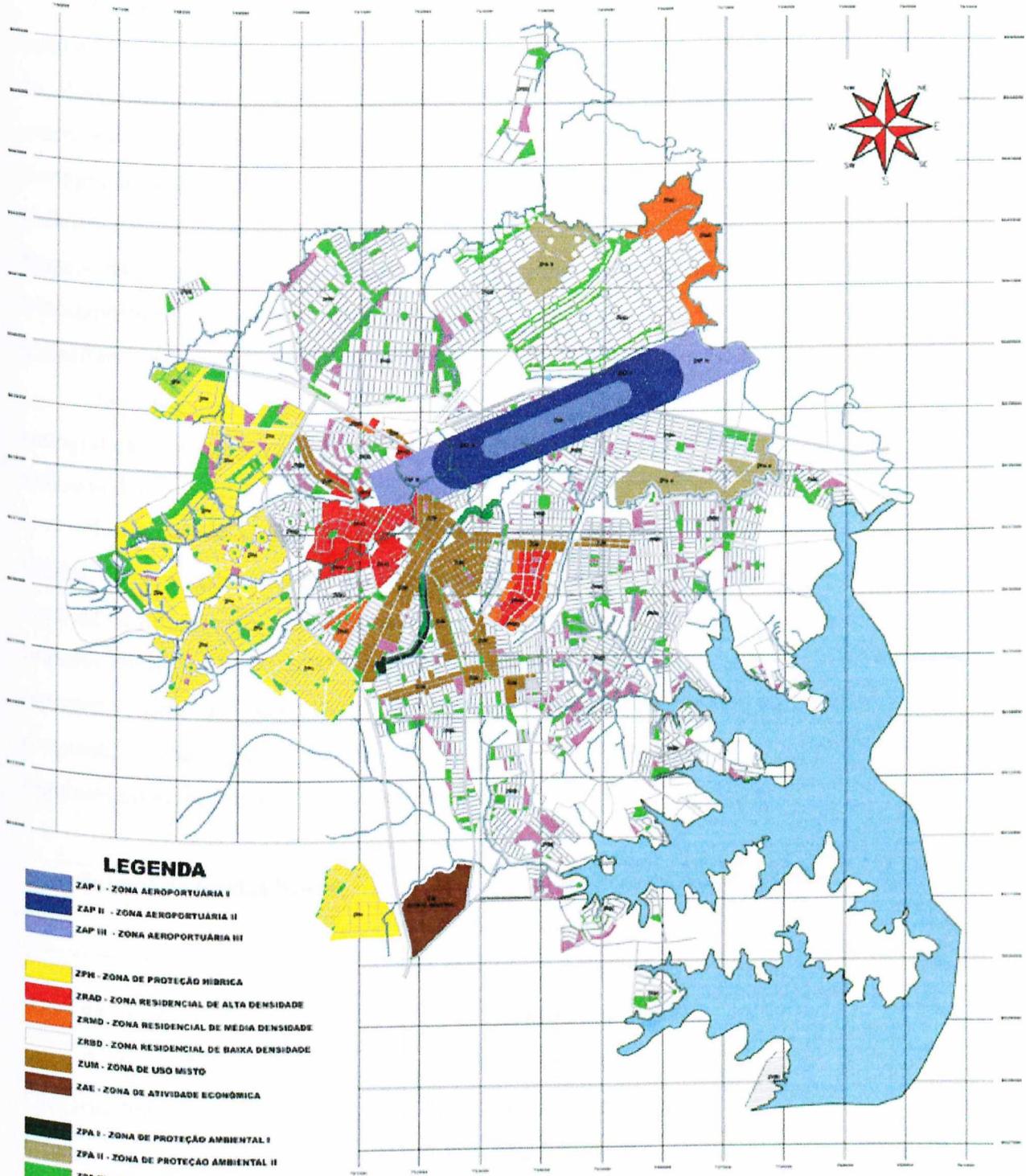
No artigo 4º, destaca-se que os índices urbanísticos para as edificações nos lotes urbanos serão classificados como taxa de ocupação, taxa de permeabilidade, coeficiente de aproveitamento e recuo ou afastamento em relação aos limites do lote, conforme as definições abaixo,

- I - Índice de Ocupação é a razão entre a área ocupada pela projeção horizontal da construção e a área do lote correspondente, representada em porcentagem;
- II - Índice de Permeabilidade é a razão entre a área não pavimentada permeável e a área total do lote correspondente, representada em porcentagem; permitindo fazer parte também da área total do lote, uma faixa lindeira ao lote correspondendo 25% da largura total do passeio.
- III - Coeficiente de Aproveitamento é a razão entre a área edificada e a área do lote correspondente, representada em seu valor absoluto;
- IV - Recuo ou Afastamento Frontal é a distância entre o limite externo da projeção horizontal das edificações e a divisa do lote com um logradouro público;
- V - Recuo ou Afastamento Lateral é a distância entre o limite externo da projeção horizontal das edificações e a divisa lateral do lote;
- VI - Recuo ou Afastamento de Fundo é a distância entre o limite externo da projeção horizontal das edificações e a divisa de fundo do lote;
- VII - O Afastamento entre duas edificações distintas e isoladas com até 02 (dois) pavimentos, localizadas num mesmo lote, não será inferior a 4,0 m (quatro metros) para assegurar a ventilação, iluminação e insolação mínimas.

A idéia geral era conseguir padronizar as construções, no que se refere às formas de edificação e, principalmente garantir uma certa taxa de permeabilidade que permitisse um percentual a mais para a área de recarga do aquífero, já que, como afirmamos, a cidade toda pertence a essa área de recarga.

No caso do zoneamento, outro ponto importante é a separação de áreas residenciais e áreas destinadas às indústrias e empresas, minimizando o impacto de vizinhança, bem como outros conflitos urbanos, em função da proximidade de áreas industriais e residenciais.

Assim, espera-se que esse rearranjo das formas de edificação amenize os impactos sofridos pelo aquífero termal e pelo meio ambiente de forma geral.



LEGENDA

- ZAP I - ZONA AEROPORTUÁRIA I
- ZAP II - ZONA AEROPORTUÁRIA II
- ZAP III - ZONA AEROPORTUÁRIA III

- ZPH - ZONA DE PROTEÇÃO HÍBRICA
- ZRAD - ZONA RESIDENCIAL DE ALTA DENSIDADE
- ZRMD - ZONA RESIDENCIAL DE MÉDIA DENSIDADE
- ZRBD - ZONA RESIDENCIAL DE BAIXA DENSIDADE
- ZUM - ZONA DE USO MISTO
- ZAE - ZONA DE ATIVIDADE ECONÔMICA

- ZPA I - ZONA DE PROTEÇÃO AMBIENTAL I
- ZPA II - ZONA DE PROTEÇÃO AMBIENTAL II
- ZPA III - ZONA DE PROTEÇÃO AMBIENTAL III
- ÁREAS PÚBLICAS



MAPA DO ZONEAMENTO URBANO

3.2.4 O controle dos cadastros da Prefeitura

De acordo com uma das diretrizes do EC, deve haver uma adequação dos instrumentos de política econômica, tributária e financeira dos gastos públicos aos objetivos do desenvolvimento urbano. Nesse sentido, o PD prevê alguns insumos técnicos necessários para se atingir tais objetivos, que são:

- Cartografia e Cadastro Imobiliário atualizados;
- Cadastro e mapeamento de propriedades municipais e dos vazios urbanos;
- Mapeamento das áreas de preservação ambiental e do patrimônio histórico/cultural;
- Mapeamento e hierarquização da malha viária; e
- Cadastramento e mapeamento das atividades econômicas.

No caso de Caldas Novas, no item 1, foi realizado o processo de atualização cartográfica, no entanto não houve um recadastramento imobiliário. Esse último, está defasado desde 1997, época da última atualização.

Em pesquisa recente, fizemos o recadastramento para a Prefeitura Municipal de Caldas Novas e constatamos a existência de 85.000 lotes no município, dentre eles 6.231 eram de edificações irregulares, ou seja, 6.231 terrenos com edificações cujo valor pago de Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) das referidas áreas era apenas do terreno. Isso representa além de uma evasão das divisas públicas, uma distorção na análise do diagnóstico urbano do município. Ainda de acordo com a pesquisa, constatamos os seguintes níveis percentuais de edificações irregulares, por bairro:

Bairros de Caldas Novas	%	Bairros de Caldas Novas	%
Itaja	8,33%	Estância Jequitimar	3%
Itaguaí	29,08%	Jardim Belvedere	7%
Setor São José	6%	Jardim Esmeralda	1%
Setor Oeste	2%	Jardim França	0%
Olegário Pinto	5,32%	Jardim Jeriguara	0%
Centro	13,89%	Jardim Paraíso	19%
Baideirante	8,55%	Jardim Prive das Caldas	17%
Itanhanga	6,25%	Jussara	3%

Bairro Termal	2,19%	Lago das Brisas	72%
Bairro Popular	18%	Lago de Cristal	0%
Buriti Mirim	9%	Lagoa Quente	1%
Caldas do Oeste	14%	Loteamento Anhanguera	15%
Estância dos Buritis	10%	Mansões das Águas Quentes	2%
Jardim dos Buritis	27%	Mansões Recanto da Serra	3%
Nova Vila	7%	Morada Nobre I	0%
Vila Moraes	10%	Morada Nobre II	0%
Estância Boa Vista	14%	Parque das Laranjeiras	1%
Holliday	7%	Parque Jardim Brasil	5%
Jardim Serrano	12,61%	Parque Real	22%
Parque das Brisas III	84%	Portal das Águas Quentes	2%
Recanto Passagem do Lago	0%	Prive de Caldas	0%
Jardim Roma	14,38%	Recanto da Águas	9%
Setor Universitário	5%	Recanto de Caldas	3%
Estância Tamburi	0%	Residencial Caminho do Lago	7%
Jardim Tangará	9%	Residencial Konesuk	7%
Parque Termas de Caldas	0%	Residencial Lago das Aroeiras	0%
Residencial Nova Canaã	9%	Residencial Lago dos Ipês	0%
Village Thermas de Caldas	0%	Residencial Paraíso	3%
Jardim Brasília	0%	Residencial Porto Seguro	2%
Jardim Vitória	0%	Residencial Primavera	5%
Itaici	9,61%	San Germain	0%
Jardim Hanashiro	17,76%	Santa Efigênia	35%
Jardim dos Turistas	15,0%	Serrinha	14%
Portal do Lago	1%	Setor Aeroporto	7%
Alto da Boa Vista	0%	Setor Bela Vista	2%
Bairro do Turista I	2%	Setor Itaparica	8%
Bairro do Turista II	12%	Setor Planalto	6%
		Solar de Caldas Novas	6%

No final do trabalho foi feito um relatório, enviado para a prefeitura, que consiste na verificação em loco, de todos os imóveis dos bairros citados, juntamente com a identificação dos imóveis que estão edificados sem constar no cadastro do município. Ou seja, a relação dos lotes construídos, sem as devidas informações no cadastro municipal, cabendo assim atuação do poder público municipal verificar as causas e providenciar ações que achar procedente.

De acordo com o levantamento realizado, existe ainda a necessidade de adequar o valor do IPTU dos prédios e condomínios, cujos valores das áreas comuns estão lançados de forma errada. Nesse caso, a área comum é lançada dividindo-se a área total pelo número de unidades, ou seja, dos apartamentos. Isso, por sua vez traria um incremento na receita do referido imposto além de contribuir para a equidade no processo de cobrança dos impostos municipais.

Com a descentralização do poder, os municípios passaram a ter na sua órbita mais poder no que se refere a possibilidades de gerir seus caminhos, sobretudo por meio de elaboração de instrumentos de gestão como é o caso dos PDs. No entanto, os municípios não têm como criar impostos, além da dificuldade de elaboração de políticas de longo prazo, em função da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Esse conjunto de fatores, faz com que os municípios brasileiros busquem novas alternativas para manutenção de sua estrutura administrativa para conseguir realizar determinados investimentos. Assim, a busca constante de eficiência nos serviços públicos municipais, no sentido de buscar uma atualização de cadastros, torna-se instrumento imprescindível para manutenção dessas práticas.

No caso do Cadastro e mapeamento de propriedades municipais e dos vazios urbanos, o diagnóstico realizado em 2000 conseguiu êxito, pois foram mapeadas todas as propriedades municipais, atualizando o cadastro. Com relação aos vazios urbanos, o mapeamento do município mostra, de forma clara, que a cidade de Caldas Novas apresenta grandes vazios urbanos, frutos de questões já anteriormente debatidas, evidenciando o crescimento espalhado e desordenado.

3.2.5 Mapeamento das áreas de preservação ambiental

Com relação ao mapeamento das áreas de preservação ambiental e do patrimônio histórico/cultural, apenas o primeiro foi realizado. No artigo 2º da Lei de Zoneamento Urbano, parágrafo 2º, foi feita a divisão do município em zonas de uso. Uma delas é Zona de Proteção, e dentro dela a Zona de Proteção Ambiental, que compreende as zonas de valor ecológico, paisagístico e recreativo, cujos usos devem ser compatíveis com a sua preservação. Esse mapeamento é de suma importância para a preservação ambiental do município, no sentido de permitir um monitoramento dessas áreas. Outro fator relevante, é que de acordo com a legislação municipal o município fica impedido de doar áreas de preservação ambiental e áreas de recreio.

No zoneamento urbano, as zonas de proteção ambiental são, além das matas ciliares e nascentes, as áreas que estão em uma faixa litorânea à rodovia que circula a cidade, do trevo sul até o trevo norte, cuja localização está numa altitude acima de 750 metros, definida como uma região de recarga importante para o lençol hidrotermal.

Dessa forma, qualquer empreendimento, ou qualquer alteração nos loteamentos lá existentes, deverão ter restrições maiores do que em outras localidades da cidade. Assim, elimina-se uma prática rotineira que vinha acontecendo em Caldas Novas, pois várias áreas, enquadradas nessas categorias, foram doadas. Atualmente essa Lei proíbe tais atitudes.

No que diz respeito ao mapeamento do patrimônio histórico/cultural, não foi realizado um estudo detalhado, que pudesse registrar todos os patrimônios. No entanto, existe um projeto para esse fim, com implantação da agenda 21, cujo lançamento está programado para o ano de 2004.

Sobre a malha viária do município, também não houve um tratamento mais minucioso e detalhado. O trânsito na cidade é confuso e em determinados pontos ineficaz. Essa situação se amplia em determinadas datas do ano, em que a cidade recebe um grande número de turistas. Portanto, existe a necessidade urgente de se elaborar um sistema que permita uma melhora no fluxo de carros e pessoas nas ruas da cidade.

Não houve também tratamento para o mapeamento das atividades econômicas do município. A cidade conta com um grande número de empreendimentos, principalmente de pequeno porte, ligados quase que sempre às atividades turísticas. Porém, recentemente a

cidade tem aumentado significativamente o número de empresas de outros setores. Como é o caso de uma indústria produtora de produtos derivados de soja. Nesse sentido, uma atualização cadastral desses empreendimentos se torna uma informação de valiosa importância. Cabe destacar que uma certa diversificação produtiva é desejável, no sentido de geração de renda e emprego, desde que não comprometa o parque termal.

3.2.6. O Conselho de Desenvolvimento Urbano

A Lei Municipal 1.119/2003 dispõe sobre a criação do CDU e do Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano (FMDU). De acordo com seus artigos 1 e 2,

Art.1º -Fica criado o Conselho de Desenvolvimento Urbano – CDU-, como órgão de caráter consultivo e deliberativo em questões referentes à preservação, conservação, defesa, recuperação e melhoria do meio ambiente natural ou construído , à elaboração do Plano Diretor e às diversas políticas setoriais municipais, em todo o Território do Município de Caldas Novas – GO, regulamentado por esta lei.

Art.2º -O Conselho de Desenvolvimento Urbano de Caldas Novas- GO, observará as seguintes diretrizes básicas:

- Interdisciplinaridade no trato das questões urbanísticas ou ambientais;
- Integração da Política Municipal com os níveis nacional e estadual;
- Introdução do componente ambiental nas políticas setoriais do Município ;
- Participação da comunidade na elaboração de Políticas, Planos, e Programas,
- Informação e divulgação permanentes de dados, condições e ações urbanísticas e ambientais, em âmbito municipal, regional, estadual, nacional e internacional;
- Promoção do Desenvolvimento Sustentável.

Parágrafo único. - Desenvolvimento Sustentável, nesta Lei , é definido como aquele que satisfaz as necessidades presentes, sem comprometer a capacidade das gerações futuras de suprir suas próprias necessidades.

No que diz respeito ao FMDU, ele ainda não está estabelecido, porém seu funcionamento, de acordo com o texto da Lei, se dará pelos seguintes meios:

Dotação orçamentárias específicas do Município;
Contribuições, doações e transferências dos setores públicos e privados;
Produtos de operações de crédito celebradas com organizações nacionais e internacionais;
Rendas procedentes da aplicação financeira dos seus próprios recursos;
Receitas decorrentes da cobrança de multas por infração à legislação urbanística.

De acordo com o previsto no EC e PD, o CDU nasceu trazendo consigo uma expectativa muito grande, por parte da população como um todo, do cumprimento de suas funções idealizadas. Ou seja, que o Conselho consiga ser um órgão consultivo e deliberativo, capaz de fazer cumprir as regras determinadas tanto pelo EC como pelo PD, na sua íntegra, no sentido de promover uma sociedade mais “justa” e democrática. Assim, o CDU se transforma em um termômetro medidor de forças entre a legitimidade *versus* interesses particulares e corporativos.

Inicialmente, houve uma proposta de que 14 órgãos e entidades formassem o CDU.

Eram eles:

- Câmara Municipal;
- Prefeitura Municipal;
- CRESCI – Conselho Regional dos Corretores de Imóveis;
- CREA – Conselho Regional de Engenharia e Arquitetura;
- CDL – Comitê dos Diretores Logistas de Caldas Novas;
- ACICAN – Associação Comercial e Industrial de Caldas Novas;
- Sindicato Rural de Caldas Novas;
- UNEAR – União dos Engenheiros e Arquitetos da Região;
- Ministério Público;
- ONG – GESCAN – Grupo Ecológico Serra de Caldas Novas;
- Rotary Clube de Caldas Novas;
- Lojas Maçônicas de Caldas Novas;
- SINDIHORBS – Sindicato dos Hotéis, Bares e Similares; e
- Conselho Municipal das Associações dos Moradores.

Ficou determinado que o Prefeito Municipal instalaria o CDU no prazo de 30 dias após a aprovação da Lei. E também que as regras de funcionamento seriam as seguintes:

As decisões do Conselho serão tomadas por maioria simples e registradas em ata redigida por um relator escolhido pelo presidente em cada reunião e lavrada em livro próprio;

O mandato para membro do Conselho será gratuita, sem remuneração e considerado serviço relevante para o Município;

O Conselho reunir – se – à ordinariamente a cada bimestre, para cumprir seus objetivos, e em caráter extraordinário, quantas vezes forem necessárias, sempre que convocado pelo presidente ou por um terço de seus membros;

O Conselho poderá dispor de câmaras especializadas como órgãos de apoio técnico às suas decisões.

A estrutura necessária ao funcionamento do Conselho será de responsabilidade da Prefeitura Municipal.

Parágrafo Único - O presidente do Conselho poderá convidar dirigentes de órgãos públicos, pessoas físicas ou jurídicas, para esclarecimento sobre matéria em exame.

Depois de um período de negociações e acertos, o número de órgãos e entidades representativas do CDU passou para 22, contando com além das 14 supracitadas. As oito entidades são:

- 1 – AMAT – Associação de Mineradores de Água Termal do Estado de Goiás;
- 2 – Igreja Católica;
- 3 – Comunidade Evangélica;
- 4 – Comunidade Espírita;
- 5 – SECOVI - ;
- 6 – UEG – Universidade Estadual de Goiás;
- 7 – UNICALDAS – Faculdade de Caldas Novas; e
- 8 – Loja Maçônica Rio Quente.

A participação dessas 8 entidades e órgãos trouxe uma contribuição ainda maior, no que se refere ao caráter democrático da gestão municipal, por tornar o CDU mais representativo. Isso não quer dizer que é o bastante, acreditamos que no decorrer de sua existência devam acontecer novas inclusões, capazes de acompanhar o crescimento e desenvolvimento do município e, mais ainda, que a população de modo geral possa ser consultada nas propostas que o órgão propuser, e que haja transparência das discussões propostas.

O CDU está em funcionamento a seis meses, e nesse período muitos fatos importantes para a cidade, ligados diretamente a ele, afloraram, dando origem à uma série de divergências e opiniões dos mais diversos atores municipais. Então a partir de agora faremos um resumo das principais ações do CDU.

De acordo com ofício 001/2003 de 10 de setembro de 2003, o CDU comunicou a Assessora da Secretaria Municipal de Administração, os Critérios de Doação de Áreas Institucionais. O despacho, compreendido de 7 artigos regulamenta que o parecer do CDU será pautado, com extrema observância aos dispositivos legais vigentes, principalmente aqueles constantes, na Lei de nº 1.118/03 de 14 de abril de 2003, que dispõe sobre a Política Urbana e Plano Diretor, fundamentados pela Lei Federal 10.257 de julho de 2000, denominada Estatuto da Cidade. Determina que a doação de área pública, do tipo Sistemas de Recreio (Zona de Proteção Ambiental III), não constitui amparo legal, pois fere a sua real função social, mediante a sua proteção, conservação e recuperação, e que somente admite usos destinados à praça pública, parque infantil, parque esportivo (com área acima de 10.000 m²). O mesmo dá as Áreas Verdes (Zona de Proteção Ambiental I), pois tem função de preservação do meio ambiente, e de acordo com a Lei de Zoneamento vigente, no seu artigo 11, parágrafo 2º, impossibilita qualquer uso, ou ocupação ou edificação, podendo incorrer em crime ambiental.

O despacho ainda reza que os pleitos, em outras áreas institucionais só poderão ser efetivados por pessoas jurídicas, devidamente ativas, e com todas as certidões negativas, e demais documentações comprobatórias de seu perfeito funcionamento. Além disso, ficou estabelecido um fluxograma do trâmite de solicitação de áreas públicas. Conforme esse fluxograma, o pedido inicial deve ser encaminhado à Prefeitura Municipal, por meio de protocolo à Secretaria da Administração, passando pela assessoria jurídica, Departamento de Desenvolvimento Urbano e Secretaria Municipal de Indústria e Comércio. Posteriormente, seria o processo encaminhado ao CDU, voltando logo após avaliação devida e parecer para a Câmara Municipal. Depois de todo esse percurso o parecer final seria dado a empresa requerente.

Logo após o acerto do fluxograma entre a Prefeitura Municipal, Câmara dos Vereadores e CDU, o Ministério Público de Goiás encaminhou ao CDU, por meio da

Segunda Promotoria de Justiça de Caldas Novas, pelo ofício requerimento 046/03, assinado pela Promotora Sra. Alessandra A de Melo Silva, dando o seguinte parecer:

A par da honra que me é proporcionada em respeitosamente cumprimenta-lo, tendo em vista o brilhante trabalho que vem sendo desenvolvido por Vossa Senhoria à frente deste Departamento e considerando que na realização de dito trabalho certamente poderá ocorrer a prática de condutas que se amoldam aos tipos penais descritos nos artigos 60 e 64 da Lei Federal nº 9.605 de 12/02/98 (Lei dos Crimes Ambientais), com fundamento no art. 26, inciso I, alínea “b” da Lei Federal nº 6825/93 (Lei Orgânica Federal do Ministério Público), faço uso do presente para requisitar-lhe que em todos os procedimentos em análise por este departamento, ao ser constatada a eventual incidência de quaisquer dos crimes acima citados, seja remetida cópia do mesmo a esta Promotoria, para as providências criminais pertinentes.

Art. 60 – Construir, reformar, ampliar, instalar ou fazer funcionar, em qualquer parte do território nacional, estabelecimentos, obras ou serviços potencialmente poluidores, sem licença ou autorização dos órgãos ambientais competentes, ou contrariando as normas legais e regulamentares pertinentes: pena – detenção, de um a seis meses, ou multa, ou ambas as penas cumulativamente.

Art. 61 – Promover construção em solo não edificável, ou no seu entorno, assim considerado em razão de seu valor paisagístico, ecológico, artístico, turístico, histórico, religioso, arqueológico, etnográfico ou monumental, sem autoridade competente, ou em desacordo com a concedida: pena detenção de seis meses a um ano, ou multa.

Esse parecer também foi encaminhado à Câmara dos Vereadores e à Prefeitura Municipal.

No período de, 10 a 16 de setembro de 2003, o CDU encaminhou sete despachos à Secretaria Municipal de Administração da Prefeitura, com pedidos de doação de áreas. Dos sete pedidos, três eram em áreas verdes, localizadas nos Bairros Jardim Serrano, Estância Itanhangá e Setor Jardim Prive das Caldas. Todos os três pedidos, para as referidas áreas foram negados em conformidade com as legislações pertinentes, pois as áreas são inalienáveis legalmente e este princípio é imutável constitucionalmente.

Foram solicitados também dois pedidos de doação de áreas de sistema de recreio, no Setor Estância Itanhangá e, ambos tiveram o mesmo tratamento dado às áreas verdes, inclusive com parecer semelhante. Além, desses supracitados, o CDU encaminhou mais dois despachos, um de área pública municipal, no Setor Jequitimar e outro de área a

permutar, no Setor Jardim Paraíso I. Os dois foram devolvidos por estarem com informações incompletas.

Aparentemente, todas as questões envolvendo áreas públicas doadas estavam correndo bem, quando o CDU detectou que o fluxograma não estava sendo respeitado pela Câmara dos Vereadores e pela Prefeitura Municipal. Nesse sentido, no dia 15 de novembro de 2003, por meio do ofício 013/03, o CDU encaminhou à Promotoria de Justiça o comunicado de que houve um descumprimento dos critérios firmados para doações, desafetações e permutas de áreas públicas, expondo que a Câmara havia doado quatro áreas de Sistema de Recreio (Zona de Proteção Ambiental III – ZPA III), que conforme Lei de Zoneamento no art. 13, parágrafo 3º, incisos a,b,c e d, somente admite usos destinados à praças públicas, parque infantil, parque esportivo (área acima de 10.000 m²), rótulas e canteiros e art. 101 da Lei Orgânica do Município.

No dia 20 de fevereiro de 2004, o Ministério Público encaminhou duas ações cíveis pedindo a anulação e imediata devolução das mesmas ao município de duas áreas de Sistema de Recreio no Setor Itanhangá I. Outras duas ações estão sendo preparadas, uma das quais contra a doação para a Agência Rural, ao lado da Câmara dos Vereadores. Esses procedimentos causaram alguns conflitos na cidade, ainda mais depois de um depoimento a um jornal local, onde a promotora, Dra. Alessandra A Melo Silva, alegou que caso o prefeito não obedeça as leis de doações de áreas públicas, o mesmo poderia ser processado. De acordo com a matéria Jornal CNN (03/03/2004), a promotora argumenta que,

O prefeito de Caldas Novas, Evando Magal, pode sofrer processo cível se continuar não respeitando a lei, que determina que processos de doações de áreas verdes e de recreio, antes de irem a votação na Câmara, passem pelo CDU – Conselho de Desenvolvimento Urbano.... estes bens não podem ser desafetados, eles tem a destinação estabelecida na Constituição, no Código Civil, no Estatuto das Cidades. Os bens de uso comum do povo são patrimônio de todos. Para uso e gozo do povo são as praças, as áreas de lazer, as ruas.

Questionada sobre a votação de duas áreas verdes, que está tramitando na Câmara dos Vereadores, a Dra. Alessandra argumentou tratar-se de condutas ilegais e a anulação das mesmas pode ser feita a qualquer momento. Afirma ainda, que todas as doações feitas serão revistas e elucidadas à luz das diretrizes do PD. Em outra parte de seu depoimento a promotora argumenta que,

Nosso objetivo é travar processos irregulares em andamento, para que não hajam novos. A gente vê que tem um tipo de cultura desta espécie de doações na cidade. São situações já antigas. Com o CDU, que tem sido muito atuante neste sentido, na parte de questionamento, de observação, de acompanhamento, nosso objetivo é breçar as que estão ocorrendo, para depois começar a olhar as antigas. O CDU não tem examinado todos os processos. Observamos que nem todos os projetos estão passando pelo CDU. Aliás, estes mais questionáveis não estão passando. Nenhuma das ações objeto das ações propostas passou pelo CDU. Os três projetos de lei aprovados anteontem de regularização de loteamento no Sapé, Grupinho e Estância dos Buritis também, não passaram pelo CDU.

Sobre esta questão o PD, estabeleceu quais são as áreas residenciais e comerciais, por meio do zoneamento, anteriormente explicitado. Em áreas residenciais, denominadas áreas de Sistema de Recreio devem ser construídas, por exemplo, uma praça, um estabelecimento comercial ou industrial. Esse local estaria sujeito a uma série de problemas, como poluição de produtos tóxicos, sonora, problemas com relação ao transporte de mercadorias e sua coexistência, nessas áreas com fluxo abundante de pedestres, entre outros.

Tudo isso foge ao que foi planejado pelo PD, no sentido de crescimento de forma ordenada e sustentável da cidade, ou seja, contraria a legislação em vários pontos, em especial o caráter social da propriedade.

Assim, destacamos a importância do EC e do PD, no respaldo as atitudes da promotora, pois neles estão contidas as bases legais que determinam os parâmetros e regras que precisam ser cumpridos, e caso não sejam, o Ministério Público tem embasamento legal para fazer cumprir a lei.

A cidade precisa de novos empreendimentos, sobretudo para a geração de renda e emprego, no entanto existem áreas determinadas para esses fins específicos, como o zoneamento urbano determina. Esses problemas sociais não serão resolvidos colocando tais empreendimentos em áreas residenciais, sobretudo em áreas de sistema de recreio ou de preservação ambiental. Essa na verdade é uma das intenções do EC e PD, evitar a coexistência dessas atividades na mesma área, uma das razões de grandes conflitos atuais das cidades brasileiras.

Nesse sentido, a ação do CDU se torna mister na tentativa de reversão de algumas distorções geradas pelo processo vigente de ocupação e crescimento das cidades, bem como instrumento balizador para se chegar a um desenvolvimento considerado sustentável.

No caso de Caldas Novas, as características do aquífero reforçam a legitimidade do CDU, pois colocam o interesse (manutenção da maior fonte de riqueza do município, que são as águas quentes) *versus* interesses específicos, que na maioria das vezes contradizem o anterior.

Além dessas questões envolvendo doações de áreas públicas, o CDU acabou se transformando em alvo de várias investidas de determinados setores da cidade. Vários foram os pedidos de revisão do PD, no sentido de mudar partes de seu texto. Dentre eles, um feito pela Associação de Engenheiros e Arquitetos municipais, pedindo para que as regras de construção voltassem a ser as pretéritas, no entanto o parecer foi contrário a esse pedido.

Apenas duas exceções foram consideradas e se constituíram em emendas do PD. Uma foi a permissão de construção das guaritas de prédios, que podem desobedecer o afastamento inicial determinado pelo texto, e o desmembramento de terrenos com área de 360 m².

Outra atuação do CDU foi um despacho de nº 013/03 de 17 de novembro de 2003, sobre o “sossego público”, que trata de alteração da Lei 1.145/03 de 27 de junho de 2003, que refere-se ao Código de Posturas do Município de Caldas Novas, acrescentando o art. 115-A, prevendo que a instalação e o funcionamento de qualquer tipo de aparelho sonoro, engenho que produza ruídos, instrumento de alerta, propaganda para o exterior dos estabelecimentos comerciais, industriais, prestadores de serviços e similares, bem como nos logradouros públicos, dependem de licença prévia da Prefeitura Municipal. Essa medida vai de encontro com antigos anseios de parte da população municipal, que em determinados períodos do ano, sofrem com a poluição sonora, como as descritas.

Assim, com apenas 6 meses de existência o CDU tem se tornado uma peça fundamental para o crescimento e desenvolvimento da cidade de Caldas Novas, pois ele assume um destaque especial, devido o interesse geral no turismo. Podemos observar que inicialmente ele foi aprovado pela Câmara e Prefeito, com caráter consultivo e deliberativo, sem que se entendesse bem o que isso significava. Isso foi comprovado, quando logo depois de sua criação Câmara e Prefeito quiseram voltar a trás e tirar o caráter deliberativo do CDU. Porém, a Lei prevê que só depois de 2 anos o PD será revisto, além disso,

acreditamos que com a repercussão do CDU e o engajamento cada vez maior das entidades que o constitui, dificilmente alguma autoridade política conseguirá desarticulá-lo.

Assim, mesmo com um período muito curto de existência, o PD começa a ganhar corpo e força em vários setores da cidade. Apesar de ao mesmo tempo causar indignação e protestos de outros tantos. Mesmo assim, os conflitos já eram esperados pois, conforme Maquiavel (1992: 24),

Nada mais difícil de manejar, mais perigoso de conduzir, ou de mais incerto sucesso, do que lidar com uma nova ordem das coisas. Pois o inovador tem contra si todos os que se beneficiavam das antigas condições e apoio apenas tímido dos que se beneficiaram com a nova ordem.

No entanto, existe a expectativa de que o PD enquanto instrumento de política urbana possa minimizar algumas assimetrias criadas ao longo do processo de urbanização do país, sobretudo as grandes disparidades sociais. Evidentemente, essa tarefa não cabe apenas aos instrumentos de política urbana, porém sua contribuição é de suma importância para a redução de tais diferenças.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Para compreender o processo de elaboração do PD de Caldas Novas, bem como analisar os seus primeiros seis meses de atuação, percorremos um longo caminho. No entanto, este estudo não se esgota aqui, pois as relações econômicas, políticas, sociais e culturais que permeiam o espaço urbano são dinâmicas.

Além disso, consideramos que seis meses, é um período relativamente curto para se julgar os efeitos de uma nova lei, pelo menos na sua totalidade, em especial com uma proposta inovadora, como é o caso do EC, mesmo constatando que vários acontecimentos importantes se fizeram presentes nesse período.

Ao elaborarmos esse trabalho foi possível apreender, as principais mudanças que a cidade de Caldas Novas vem passando, sobretudo nos últimos 25 anos e, que por sua vez, juntamente com outros aspectos a colocaram no estado de arte atual. Dessa forma, faremos algumas considerações sobre os principais pontos que permearam a elaboração do PD da cidade e seu resultado, durante seus primeiros meses de vigência.

No primeiro capítulo dedicamo-nos, a analisar o processo de urbanização no mundo e no Brasil, destacando os movimentos por uma reforma urbana, capaz de transformar os espaços urbanos em lugares mais justos para se viver. O resultado legal dessa demanda foi a promulgação da Lei Federal 10.257 (EC), que estabeleceu normas públicas de interesse social, que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem estar coletivo, da segurança e do bem estar dos cidadãos e do meio ambiente.

Dessa forma, o EC acabou gerando um conjunto de princípios, definindo uma concepção de cidade e de planejamento e gestão urbanos. Porém, delega, como não podia deixar de ser, para cada um dos municípios individualmente, a partir de um processo público e democrático, a explicitação clara destas finalidades.

Nos dois outros capítulos, fizemos um resgate histórico da cidade e um diagnóstico capaz de avaliar, mesmo que de forma sintética, as principais particularidades da cidade, bem como uma análise do processo de elaboração do PD do município e sua incipiente atuação.

Assim, destacamos inicialmente que a participação da sociedade foi pífia, pois contou apenas com um pequeno número de pessoas, principalmente àquelas ligadas diretamente no processo de elaboração, como os membros da equipe de técnicos, vereadores, empresários além de funcionários públicos do município. Além disso, a participação dos alunos foi meramente situacional, pois esse tipo de participação ocorreu apenas nas audiências públicas realizadas no Colégio Sete de Setembro e na unidade da UEG.

Portanto, o que observamos foi uma ausência da maioria da população local. Com relação a essa questão, se o poder público houvesse demonstrado maior interesse nessa participação, poderia ter, por meio de vários canais de informação, mobilizado uma parcela significativa da cidade, o que por sua vez, legitimaria efetivamente o caráter democrático do PD, enquanto instrumento de política pública, além de também estar contido nos objetivos do documento citado pelo poder público local.

Como desdobramento dessa questão, consideramos também que, perdeu-se a oportunidade de se ampliar a visão sobre cidade, pois o ponto de vista da grande maioria dos cidadãos locais, principalmente os que pagam a maior parte do ônus de um processo socialmente assimétrico de crescimento, não foi captado. Ou seja, em seu processo de elaboração o PD não contemplou, pelo menos de maneira representativa, os anseios da maioria da população.

No processo de elaboração do PD também não foram contempladas algumas questões importantes, como a atualização do Cadastro Imobiliário e um equacionamento do trânsito. O primeiro, além de gerar um incremento na receita do município, o que destacamos no capítulo 2, ao identificarmos o número de edificações irregulares, que pagam IPTU de seus imóveis apenas como terrenos não edificados, contribuiria para um planejamento urbano mais coerente e eficaz.

Com relação ao trânsito, observamos que ele é ineficaz, sobretudo na região central em determinadas datas do ano. No entanto, essa situação tem se agravado, pois mesmo em períodos considerados de pouco movimento ele se mostra inoperante. Portanto, em um período em que a população chega a triplicar a população residente, em função da vinda de turista, a situação se torna insustentável.

Mostramos também uma das grandes contribuições para a cidade, que foi o estudo que revelou a origem e a forma de recarga do aquífero bem como apontou para suas vulnerabilidades. Essa importância, a nosso juízo se deve à sua transformação em um importantíssimo instrumento político. Ou seja, a defesa do patrimônio comum, que são as águas e suas propriedades termais, legitimando assim, uma implementação mais adequada do EC e PD contra os interesses particulares de apropriação e uso desordenado do espaço.

Com relação ao período de vigência do PD, destacamos a importância da atuação do CDU, que tem se transformado em peça fundamental, talvez a mais importante, pelo menos até o momento, para as mudanças projetadas pelo PD.

A análise sobre o CDU é muito interessante, pois a própria Câmara dos Vereadores questionou o seu caráter deliberativo depois de sua aprovação. Isso deixa claro que quando o projeto passou pela casa, pelo menos alguns de seus componentes não entenderam o significado da palavra deliberativo, tanto é que pouco tempo depois houve uma manifestação de alguns vereadores no sentido de voltar atrás nessa decisão, o que já era tarde demais.

Com apenas seis meses de atuação o CDU já vem atuando de forma concreta sobre as principais ações referentes à preservação, conservação, defesa, recuperação e melhoria do meio ambiente natural e construído. Dessas, a mais importante foi a ação em conjunto com o Ministério Público, no sentido de anular as doações irregulares de áreas públicas municipais. Esse processo tem gerado grande pressão sobre os membros do CDU, que felizmente tem tido um comportamento criterioso sobre essas questões.

Dessa forma, consideramos positiva a atuação do CDU, pois guiado pelo estudo sobre o aquífero, identificando suas limitações, respaldados pela Lei Federal (EC) e pela Lei Municipal (PD), podem efetivamente atuar em prol do interesse coletivo, que é a preservação do lençol termal.

Assim, consideramos que nessa questão estão contidos os primeiros sinais positivos de que, o interesse geral pode sobrepor ao interesse individual. Mesmo vivendo em uma sociedade onde as ações individuais, principalmente de uma pequena parcela dessa sociedade (geralmente os mais beneficiados com a ordem passada) quase sempre prevaleceram.

Outros questionamentos podem ser aflorados, no que diz respeito a perpetuação das ações positivas do PD. Muitas vezes podem questionar se uma sociedade, principalmente a mais pobre (maioria), deveria ser ouvida para discutir sobre os destinos de um município. Talvez esteja aí a grande contribuição do EC, ao criar as regras, as leis, que possibilitam o exercício dessas práticas democráticas, pois os erros e distorções podem, e provavelmente acontecerão, no entanto acreditamos que esse é o único caminho. Pois, como afirmou Maricato (2000:169),

a construção da nova matriz urbanística passa pela eliminação da distância entre planejamento urbano e gestão (...) ela não pode ignorar a necessidade de desconstrução das representações dominantes sobre a cidade e nem a necessidade de construção de uma nova simbologia engajada a uma práxis democrática.

Assim, concluímos que, até o momento, mesmo não sendo gerado em um processo amplamente democrático, o PD de Caldas Novas apresenta alguns resultados positivos, em especial, pela atuação do CDU na luta do interesse geral *versus* interesses individuais.

A manutenção de seu caráter deliberativo e de sua trajetória em busca da preservação do interesse coletivo, dependerá de muitos aspectos, que precisarão ser constantemente avaliados.

Com relação a atuação de outros mecanismos, como o IPTU progressivo, Estudo de Impacto de Vizinhança, implementação da Agenda 21, direito de preempção, até o momento não pudemos avaliar, pois ainda não começaram a vigorar. Porém, fica a expectativa de que outros trabalhos possam fazê-lo e mais, que os mesmos possam ser efetivados dando sua contribuição para vivermos em cidades mais justas e democráticas.

BIBLIOGRAFIA

- ALBUQUERQUE, Carlos. *Caldas Novas: além das águas quentes*. Goiânia: Kelps, 1996
- _____. *Caldas Novas Ecológica*. Goiânia: Kelps, 1998
- AZEVEDO, Sérgio de, PRATES, A. *Planejamento participativo, movimentos sociais e ação coletiva*. In: *Ciências Sociais Hoje*, São Paulo, 1991
- BRASIL. *LEI Nº 10.257 de 10 de julho de 2001*. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal estabelece diretrizes gerais da política urbana dá outras providências.
- BRASIL, Constituição (1967). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1967*. In: BRASIL. *Constituição. Constituições brasileiras; império e república*. São Paulo, Sugetões Literárias, 1978
- BRASIL, Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.
- BURSZTYN, Marcel. Apresentação. In: THEODORO, Suzi Huff. *Conflitos e Uso Sustentável dos Recursos Naturais*. Rio de Janeiro: Garamond, 2002
- CANO, W. *Raízes da concentração industrial em São Paulo*. 2ª ed..São Paulo: T. A Queiroz, 1977
- CARDOSO, Adauto Lúcio. *Reforma Urbana e Plano Diretores: avaliação da experiência recente*. Cadernos IPPUR, Rio de Janeiro, Ano XI, nº 1 e 2, 1997
- CARLOS, Ana Fani Alessandri. *A (re)produção do espaço urbano*. São Paulo: EDUSP, 1994

- CARVALHO, Adail Ribeiro de. *Reforma Urbana: aspectos econômicos e políticos da conjuntura atual*. Revista da ANSUR. Publicação da associação nacional do solo urbano. São Paulo: ANSUR, 1995
- CARVALHO, Sônia Nahas de. *Elementos Conceituais para a discussão de modalidades da política de planejamento urbano*. Ética, Planejamento e Construção Democrática do Espaço. Rio de Janeiro, v.2, 2001
- CHRISTALLER, Walter. *Central Places in Southern Germany*. New Jersey: Prentice-Hall 1966
- CHRISTOFIDIS, Demetrios. Considerações sobre conflitos e uso sustentável em recursos hídricos. In: THEODORO, Suzi Huff. *Conflitos e Uso Sustentável dos Recursos Naturais*. Rio de Janeiro: Garamond, 2002
- CORAGGIO, J. L. *Reforma Urbana em los 90? Ponencias*. Quito: n.2, Instituto Fronesis, 1992
- CUNHA, J.M.P. A mobilidade intra-regional no contexto das mudanças migratórias no Brasil no período 1970-1991: o caso da região metropolitana de São Paulo. In: *Migrações e ambiente nas aglomerações urbanas*. HOGAN, J.H., et al (org.). Campinas: Núcleo de Estudos de População/UNICAMP, 2001
- DAVIS, Kingsley et al. *Cidades – a urbanização da humanidade*. Rio de Janeiro: Zahar, 1977
- DINIZ, Clélio Campolina. Desenvolvimento Poligonal do Brasil: nem desconcentração, nem contínua polarização. In: *Nova Economia*, vol. 3 (1), Belo Horizonte, 1993

- DRAIBE, Sônia Miriam. *Rumos e Metamorfoses: um estudo sobre a constituição do Estado e as alternativas da industrialização no Brasil, 1930-1960*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985
- FAISSOL, Speridião. *O espaço, território, sociedade e desenvolvimento brasileiro*. IBGE, Rio de Janeiro, 1994
- FERREIRA, M. Rede de cidades em Minas Gerais a partir da realocação da indústria paulista. In: *Revista Nova Economia*, número especial, 1996
- FURTADO, Celso. *Formação econômica do Brasil*. São Paulo: Editora Nacional, 1995
- GUIMARÃES, E. N., LEME, H. J. *Brasília: uma metrópole singular no Centro-Oeste brasileiro*. 2000 (mimeo)
- GUIMARÃES, Eduardo Nunes. *O espaço da moradia urbana na economia capitalista: uma reflexão teórica*. Tese de Doutorado, IE-UNICAMP, 2001
- HAESBART, Fábio. [sem título] Mapa oficial turístico de Caldas Novas, 2003
- HOGAN, D.J. Migração, ambiente e saúde nas cidades brasileiras. In: HOGAN, D.J.; VIEIRA, P.F. *Dilemas socioambientais e desenvolvimento sustentável*. Campinas: UNICAMP, 1992
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. *Contagem da População 1996*. Rio de Janeiro: IBGE, 1997
- _____. *Censo Demográfico 1980 e 1991*. Rio de Janeiro: IBGE, 1980/1991
- _____. *Censo Demográfico 2000*. Rio de Janeiro: IBGE, 2000

KOWARICK, Lúcio. *A espoliação urbana*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979

LEMOS, M. B. et al. A nova geografia econômica do Brasil: uma proposta de regionalização com base nos pólos econômicos e suas áreas de influência. In: *Seminário sobre a economia mineira. Diamantina. Anais...* Belo Horizonte: CEDEPLAR/UFMG, 2000

LOURENÇO, Luís Augusto Bustamante. *A oeste das Minas: escravos, índios e homens livres numa fronteira oitocentista: Triângulo Mineiro (1750-1861)*. Dissertação de mestrado, Universidade Federal de Uberlândia, 2002

MARICATO, Ermínia. Reforma Urbana: limites e possibilidades, uma trajetória incompleta. In: *Globalização, fragmentação e reforma urbana: o futuro das cidades brasileiras na crise*. RIBEIRO, L. C. Q. & SANTOS Jr, Orlando Alves dos. (orgs.). 2ª ed., Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1997

_____. As idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias. In: *A cidade do pensamento único*, Petrópolis: Editora Vozes, 2000

MARX, Karl. *O Capital: crítica da economia política*. Livro I, 2 ed., São Paulo: Nova Cultural, 1985

MAQUIAVEL, Nicolau. *O príncipe*. Escritos Políticos. 3ª ed., São Paulo: Abril Cultural, 1983

MELO, Marcus André B. C. de. *Anatomia do fracasso: intermediação de interesses e a reforma das políticas sócias na Nova República*. In: *Dados*, Rio de Janeiro, v.36, nº 1, 1993

MELLO, João Manuel Cardoso. *O Capitalismo Tardio*. São Paulo: Editora Brasiliense, 1987

- MESSEMBERGER, Débora. *A elite parlamentar do pós-constituente: atores e práticas*. São Paulo: Brasiliense, 2002
- OLIVEIRA, Isabel C. Eiras de et all. *Estatuto da Cidade: para compreender*. Rio de Janeiro: IBAM/DUMA, 2001
- PEREIRA, Luís Portella. *Estatuto da Cidade: a revolução social na propriedade urbana*. Salvador: Omar G., 2001
- PERROUX, F. (1961). *A economia do século XX*. Lisboa: Heber, 1967
- RIBEIRO, Luiz César de Queiroz, CARDOSO, Adauto Lúcio. *Planejamento urbano no Brasil: paradigmas e experiências*. ANPOCS, 1990
- _____. O município e a reforma urbana: os desafios da política urbana redistributiva. Trabalho apresentado no Seminário Governabilidade e Pobreza, 1994, Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: IUPERJ/ URBANDATA, 1994
- RIBEIRO, Luiz César de Queiroz, SANTOS JUNIOR, Orlando Alves. *Das desigualdades à exclusão social, da segregação à fragmentação: os novos desafios da reforma urbana*. Cadernos do IPPUR/UFRJ, Rio de Janeiro, v.7, n.I, 1993
- ROLNIK, Raquel. Planejamento urbano nos anos 90: novas perspectivas para velhos temas: In: *Globalização, fragmentação e reforma urbana: o futuro das cidades brasileiras na crise*. RIBEIRO, L. C. Q. & Jr, Orlando Alves dos. (orgs.). 2ª ed., Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1997
- _____. A cidade e a lei: legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo. São Paulo: Studio Nobel: Fapesp, 1997
- SANDRONI, Paulo. *Novíssimo dicionário de economia*. São Paulo: Editora Best Seller, 1999

SANTOS Milton e SILVEIRA M. L. *O Brasil. Território e Sociedade no Início do século XXI*. Rio de Janeiro: Record, 2001

SANTOS JR, Orlando Alves dos. *Reforma Urbana: por um novo modelo de planejamento e gestão das cidades*. Rio de Janeiro:FASE/UFRJ-IPPUR, 1995

SCHWARZ, R. *Seqüências brasileiras*. São Paulo: Cia das Letras, 1999

SECRETARIA DO PLANEJAMENTO E DESENVOLVIMENTO. *Goiás em dados 2003*. Goiânia: SEPLAN, 2003

_____, *A competitividade dos municípios goianos*. Goiânia: SEPLAN, 2003

SILVA JR, José M. N. *Reforma urbana e negociação de conflitos*. Revista da ANSUR. Publicação da associação nacional do solo urbano. São Paulo: ANSUR, 1995

SMITH, Adam. *A Riqueza das Nações*. Coleção Os Economistas. São Paulo: Abril Cultural, 1983

SMITH, Neil. *Desenvolvimento Desigual*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil S/A, 1988

SOARES, Beatriz Ribeiro. *Uberlândia: da cidade jardim ao portal do cerrado – Imagens e Representações no Triângulo Mineiro*. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo, 1995

SOUZA, Marcelo Lopes. *ABC do Desenvolvimento Urbano*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil S/A, 2003

VELHO, Otávio Guilherme (1987): o fenômeno urbano. Rio de Janeiro: Guanabara, 4^a ed.

WEBER, Max. Conceito e categorias da cidade. In: VELHO (org.), O fenômeno urbano. Rio de Janeiro: Zahar, 1967