

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE GOIÁS
Pró-Reitoria de Pós-Graduação e Pesquisa
Departamento de Ciências Econômicas
Mestrado em Desenvolvimento e Planejamento Territorial – MDPT

**ADENSAMENTO E VERTICALIZAÇÃO EM GOIÂNIA
NOS PLANOS DIRETORES (1968-2007)**

GRAZIELLI BRUNO BELLORIO

GOIÂNIA
2013

GRAZIELLI BRUNO BELLORIO

**ADENSAMENTO E VERTICALIZAÇÃO EM GOIÂNIA
NOS PLANOS DIRETORES (1968-2007)**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Planejamento Territorial da Pontifícia Universidade Católica de Goiás como requisito para obtenção do grau de Mestre em Desenvolvimento e Planejamento Territorial.

Orientador (a): Prof. Dr. Deusa M. Rodrigues Boaventura

GOIÂNIA
2013

B447a Bellorio, Grazielli Bruno.
Adensamento e verticalização em Goiânia nos Planos
Diretores 1968-2007 [manuscrito] / Grazielli Bruno Bellorio.
– 2013.
178 f. : il. grafs.

Inclui Bibliografia

Dissertação (mestrado) – Pontifícia Universidade Católica
de Goiás, Pró-Reitoria de Pós-Graduação e Pesquisa,
Departamento de Ciências Econômicas, 2013.

“Orientadora: Profª. Drª. Deusa Maria Rodrigues
Boaventura”.

1. Adensamento urbano. 2. Verticalização urbana. 3.
Planejamento Urbano – Goiânia (GO). 4. Plano Diretor –
Goiânia (GO) – 1968-2007. I. Título.

CDU: 712(817.3Goiânia)(043.3)

GRAZIELLI BRUNO BELLORIO

Dissertação defendida e aprovada em 23 de abril de 2013 pela Banca
Examinadora constituída pelos professores.

Prof. Dr. Deusa Maria Rodrigues Boaventura
Presidente da Banca (Orientador) MDPT/PUC GOIÁS

Prof. Dr. Aristides Moysés
Pontifícia Universidade Católica de Goiás MDPT/ PUC GOIÁS

Prof. Dr. Adriana Mara Vaz de Oliveira
Universidade Federal de Goiás – UFG

DEDICATÓRIA

*A Deus pelo sustento constante.
À minha família pelo carinho.*

AGRADECIMENTOS

A Deus, pela oportunidade de enfrentar mais um desafio e por não permitir que estivesse sozinha nesta jornada;

À Professora Dra. Deusa Maria Rodrigues Boaventura, pelas orientações e incentivos. Por não medir esforços em me guiar nas minhas limitações e estimular meus pontos de vista, pelas valiosas sugestões e críticas, pela disposição e paciência durante a realização deste trabalho;

Ao Professor Dr. Aristides Moysés e à professora Dra. Adriana Mara Vaz de Oliveira, pela extraordinária contribuição como parte da Banca Examinadora de Qualificação deste trabalho, suas colocações foram decisivas para a finalização deste trabalho;

Aos professores e funcionários do MDPT e ao coordenador Professor Dr. Antônio Pasqualetto;

Aos funcionários da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano Sustentável/SEMDUS, pela compreensão e ajuda indispensável nas pesquisas;

Aos meus pais e irmãos, que me ensinaram a perseguir meus ideais com dedicação e coragem;

Ao meu marido, Richard pela paciência, os olhares e gestos de conforto nos momentos difíceis, grande companheiro de todas as travessias;

Em especial a minha filha, Maria Eduarda que mesmo tão pequena compreendia minhas ausências, nunca deixando de me incentivar.

E a todos que de alguma forma contribuíram para realização deste trabalho.

RESUMO

A presente pesquisa trata da evolução do processo de verticalização de Goiânia. Com base nos Planos Diretores do período de 1968 a 2007, investigou-se a relação do desenvolvimento e da dinâmica econômica com o processo de verticalização, mostrando claramente os agentes indutores. O estudo tem como objeto de estudo: os planos diretores elaborados no final da década de 1960 pelo arquiteto Jorge Wilhelm, consorciado à empresa Serete; o Plano Diretor de 1992, elaborado pela empresa Engevix; o atual plano de 2007, elaborado pelos técnicos da Prefeitura de Goiânia, e outras legislações que versam sobre o uso e a ocupação do solo destinado à verticalização da cidade. Além do conteúdo de cada plano, esmiuçou-se o processo de trabalho desenvolvido, até a execução do anteprojeto de lei e sua aprovação. Para situar esses planos no contexto urbanístico local (Goiânia) e nacional, apresenta-se uma discussão sobre a situação local, para abertura de uma discussão sobre um novo plano. Para organizar este trabalho, optou-se por seguir marcos temporais quanto às fases da expansão urbana de Goiânia e por fim os dois Planos, grande parte deles executada. Serviram como fontes, além da bibliografia consultada, as legislações, fotos antigas da cidade e mapas de zoneamento com o auxílio do geoprocessamento. Com base nos dados obtidos, foi possível perceber que as áreas destinadas à verticalização foram quase sempre as mesmas, o que concorreu para uma espécie de um grande “paliteiro” em certos locais, por causa do zoneamento. Conclui-se que no atual Plano há o incentivo da verticalização nas áreas periféricas e lineares aos eixos de desenvolvimento.

Palavras-chave: adensamento, verticalização, planejamento urbano, plano diretor, Goiânia.

ABSTRACT

This research deals with the evolution of the process of uprighting Goiânia. Based on the Master Plan for the period 1968 to 2007, investigated the relationship between economic development and the dynamic process of vertical integration, clearly showing the inducing agents. The study has as its object of study: the master plans drawn up in the late 1960s by architect Jorge Wilhelm, the syndication company Serete; Master Plan 1992, prepared by Engevix, the current 2007 plan, drawn up by experts in the City Goiânia, and other laws that deal with the use and occupation of land for the vertical city. Besides the content of each plan, brake in pieces the process of work, until the implementation of the draft bill and its approval. To put these plans within urban site (Goiânia) national and presents a discussion on the local situation, to open a discussion on a new plan. To organize this work, we chose to follow timeframes according to phase of urban expansion of Goiânia and finally the two plans, most of them executed. Served as sources, besides the bibliography, legislation, old photos of the city and zoning maps with the help of GIS. Based on the data obtained, it was revealed that areas intended for uprighting were almost always the same, which contributed to a kind of a big "toothpicks" in certain places because of zoning. We conclude that the current plan for the encouragement of vertical integration in the outlying areas and the linear axes of development.

Keywords: density, vertical, urban planning, master plan, Goiânia.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Plano Original de Goiânia – Attílio Corrêa Lima em 1933.....	44
Figura 2 – Plano Original de Goiânia com a localização dos setores – 1933.....	44
Figura 3 – Zoneamento em cores elaborado por Attílio Corrêa Lima, destacando em amarelo a zona comercial.....	45
Figura 4 – Destaque para a intensidade do tráfego que iria ocorrer no cruzamento da Avenida Pedro Ludovico (atual Avenida Goiás) com a Avenida Anhanguera, que Attílio chamou de “Comunicações Radiais”.....	45
Figura 5 – Zoneamento proposto por Attílio Corrêa Lima – 1934.....	47
Figura 6 – Planta de aprovação da Vila Coimbra (atual Setor Coimbra), juntamente com o desenho de Campinas à direita.....	49
Figura 7 – Planta Geral de Goiânia com as modificações propostas por Armando Augusto de Godoy – 1947.....	50
Figura 8 – Avenida Goiás e ao fundo a Estação Ferroviária: 1960-1961.....	60
Figura 9 – Início da verticalização do centro (“core”) de Goiânia: década de 1960.....	61
Figura 10 – Bairro Feliz – final da década de 1960.....	62
Figura 11 – Centro de Goiânia verticalizado no final da década de 1960.....	63
Figura 12 – Mapa da primeira hipótese do Plano Diretor de crescimento feita por Jorge Wilhelm.....	70
Figura 13 – Mapa da segunda hipótese do Plano Diretor de crescimento feita por Jorge Wilhelm.....	71
Figura 14 – Mapa da terceira hipótese do Plano Diretor de crescimento feita por Jorge Wilhelm.....	72
Figura 15 – Abertura da Rua 83, ao fundo a verticalização do Centro.....	73
Figura 16 – Mapa de Zoneamento proposto por Jorge Wilhelm para o Plano de Desenvolvimento Integrado de Goiânia (1968-1969).....	77
Figura 17 – Vila Redenção, década de 1970.....	80
Figura 18 – Avenida Goiás na década de 1970 com intensa verticalização....	81

Figura 19 – Mapa de Zoneamento aprovado na Lei 5.019 de 31 de dezembro de 1975.....	85
Figura 20 – No primeiro plano, o Setor Bueno; em segundo plano, o Setor Oeste, à esquerda da Avenida 85 e o Setor Central, à direita – década de 1980.....	89
Figura 21 – Mapa de Zoneamento proposto por Lubomir Fisinsky Dunin em 1980.....	93
Figura 22 – Mapeamento das vias coletoras e outras que faziam parte do estudo de Lubomir Fisinsky.....	94
Figura 23 – Mapa de zoneamento – Lei nº 5.735 de 19 de dezembro de 1980.....	97
Figura 24 – No segundo plano, a rodoviária antiga (construída no final dos anos 50, desativada em 1986). Ao fundo os edifícios do centro.....	99
Figura 25 – Setor Central 1983.....	99
Figura 26 – Estrutura Urbana de Goiânia.....	111
Figura 27 – Limite da Zona Urbana, Expansão Urbana e Rural.....	112
Figura 28 – Mapa com a definição das Áreas-Programas.....	115
Figura 29 – Mapa com a definição das áreas de acordo com a Tabela 4.....	116
Figura 30 – Mapa dos Distritos.....	117
Figura 31 – Mapa do Cenário 1.....	119
Figura 32 – Mapa do Cenário 2.....	122
Figura 33 – Mapa do Cenário 3.....	125
Figura 34 – Em primeiro plano, o Setor Bueno e o Setor Nova Suíça; ao fundo (à esquerda), o Setor Oeste, o Setor Aeroporto e o Centro (consolidação da Lei de Zoneamento de 1994).....	141
Figura 35 – No primeiro plano, os setores Jardim Goiás e Setor Alto da Glória, no início do seu processo de verticalização; ao fundo, os setores Bueno, Nova Suíça e Bela Vista. Data: 15 de julho de 2008.....	142
Figura 36 – Em primeiro plano, o início da verticalização do Jardim Goiás em torno do Parque Flamboyant. Ao fundo (à esquerda), setores Bueno, Nova Suíça e Bela Vista; (à direita) Setor Oeste. Data: 4 de janeiro de 2010.....	143
Figura 37 – Mapa com as macrozonas rurais que delimitam a Macrozona Construída.....	146

Figura 38 – Área Especial de Interesse Social (cinza).....	157
Figura 39 – Áreas Adensáveis (laranja) ao longo dos Eixos de Transporte Preferencial (roxo), e Exclusivos (vermelho).....	159
Figura 40 – Áreas de Desaceleração de Densidade (magenta), locais onde houve grande verticalização.....	160
Figura 41 – Áreas de Adensamento Básico manteve o Setor Sul com baixa densidade e grande parte da cidade de Goiânia.....	161

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Taxa de urbanização nas décadas de 40 e 50 no Aglomerado Urbano de Goiânia.....	51
Tabela 2. Loteamentos aprovados desde o início da construção da capital...	53
Tabela 3 – Densidade Demográfica da Aglomeração de Goiânia em 1970-1980.....	82
Tabela 4 – Tabela com as definições das Áreas e os Distritos.....	117
Tabela 5 – Relação dos bairros por distritos.....	118
Tabela 6 – Parâmetros Urbanísticos das Zonas de Baixa Densidade.....	130
Tabela 7 – Parâmetros Urbanísticos das Zonas de Média Densidade.....	131
Tabela 8 – Parâmetros Urbanísticos das Zonas de Alta Densidade.....	132
Tabela 9 – Resumo da estrutura da Lei de Zoneamento.....	138
Tabela 10 – Loteamentos aprovados na década de 1990.....	139
Tabela 11 – População e sua variação no município de Goiânia e Estado de Goiás de 1991 a 2005.....	149
Tabela 12 – População urbana e taxa de crescimento populacional do Município de Goiânia, segundo as regiões – 1991 a 2000.....	149
Tabela 13 – Modelo esquemático da Macrozona Construída.....	154
Tabela 14 – População por região.....	158

LISTA DE MAPAS

Mapa 1 – Zoneamento da Lei nº 5.019, de 8 de outubro de 1975.....	86
Mapa 2 – Zoneamento da Lei nº 5.735, de 19 de dezembro de 1980.....	98
Mapa 3 – Zoneamento da Lei nº 031, de 29 de dezembro de 1994.....	136
Mapa 4 – Zoneamento da Lei nº 171 de 29 de maio de 2007.....	155
Mapa 5 – Sobreposição das áreas zoneadas 1975-1980	168
Mapa 6 – Sobreposição das áreas zoneadas 1980-1994	169
Mapa 7 – Sobreposição das áreas zoneadas 1994-2007	171

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	14
1 A PRODUÇÃO DO ESPAÇO URBANO.....	20
1.1 O processo de verticalização na produção do espaço urbano.....	24
1.2 Agentes orientadores da produção do espaço.....	29
2 EXPANSÃO URBANA E O CRESCIMENTO DE GOIÂNIA.....	37
2.1 As fases de crescimento de Goiânia.....	42
2.1.1 De 1933 a 1950.....	42
2.1.2 De 1951 a 1960.....	53
2.1.3 De 1961 a 1979.....	57
2.1.4 De 1980 a 1990.....	88
3 OS PRINCIPAIS PLANOS DIRETORES.....	103
3.1 Crescimento urbano de Goiânia: Plano Diretor de 1992.....	103
3.2 O Plano Diretor de 2007.....	140
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	165
REFERÊNCIAS.....	173

INTRODUÇÃO

A verticalização no Brasil foi desencadeada a partir do início do século XX, primeiramente no Rio de Janeiro e em São Paulo, sendo pontuado posteriormente em outras cidades de porte grande e médio. Em Goiânia, os primeiros edifícios começam a ser vistos no final de 1950, localizados na região central da cidade. Mas foi a partir do final da década de 1960 que a verticalização assumiu dimensões maiores, sendo o Brasil considerado o país com maior quantidade de habitações verticais.

Investigar esse processo possibilita empreender uma pesquisa capaz de dar uma importante contribuição acerca do conhecimento dos agentes que promoveram a produção e reprodução do espaço urbano. Permite também conhecer os mecanismos utilizados para a verticalização, tendo como base os principais Planos Diretores elaborados para a cidade de Goiânia.

A questão do adensamento de determinadas áreas do município de Goiânia envolve a discussão sobre questões sociais, econômicas, ambientais e urbanas. Ao tornar uma área adensável, a administração municipal permite um aumento da demanda por serviços urbanos e a expulsão dos moradores para áreas da periferia de maneira proporcional. E, muitas vezes, são as famílias de renda baixa as invasoras de áreas particulares ou que entram em programas de habitação popular.

Os problemas da ocupação existentes nas cidades de hoje são decorrentes de elementos derivados do adensamento urbano. São exemplos deles o uso eficiente do transporte público e da infraestrutura em geral, a ocupação do solo, o consumo de recursos naturais, a geração de resíduos, a diminuição de porcentagem de área permeável. E a administração pública, em seu planejamento, não contempla todos esses elementos.

Discussão sobre o processo de expansão de Goiânia evidencia que o Estado foi um desses agentes que favoreceram o adensamento exagerado e pontual de alguns bairros. Além disso, definiu uma política de uso do solo para induzir modificações estruturais e de crescimento.

Inicialmente os adensamentos populacionais ocorreram nos bairros de classe alta, principalmente no Setor Oeste, junto ao centro, no Setor Aeroporto e no extremo sul do município no Setor Bueno.

Por consequência, o crescimento de Goiânia ocorreu com muita desigualdade. Há uma relação aparente entre o aumento da população, o valor da terra e o nível socioeconômico.

Os bairros com alta valorização foram adensados mais rapidamente, por pessoas de alto poder aquisitivo (Setores, Oeste, Bueno, Marista e Jardim Goiás). Os bairros da periferia, ao serem asfaltados e urbanizados, passaram a perder população, dada a valorização dos terrenos.

Assim, para este estudo, cujo propósito é compreender as questões relacionadas à formação urbana e à verticalização das cidades, alguns autores que tratam sobre o urbanismo foram imprescindíveis. Roberto Lobato Corrêa, no livro *O espaço urbano*, aponta os agentes que influenciam na produção do espaço urbano. Além disso, aborda a questão da segregação, referindo-se à interferência no tipo de ocupação de uma determinada área, bem como ao processo de centralização e correspondente forma espacial. A área central, nesse sentido, passa a ser considerada um fenômeno urbano, pois nela se concentram as principais atividades da cidade pela sua verticalização.

Flávio Villaça, em *Espaço intra-urbano no Brasil*, faz uma investigação sobre a formação dos espaços das cidades brasileiras, procurando captar os aspectos efetivamente comuns entre elas. Também analisa o processo de constituição das áreas onde se segregam as burguesias urbanas e onde se formam as centralidades, e seus subcentros residenciais, das camadas de alta renda. A segregação espacial surge como elemento interno mais poderoso no jugo de forças que determina a estruturação do espaço intraurbano das metrópoles.

Em relação às cidades em geral, Ermínia Maricato, em *As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias*, observa que a questão do urbanismo brasileiro não é comprometida com a realidade concreta, mas com uma ordem que diz respeito a uma parte da cidade apenas. A autora cita também que não é por falta de planos urbanísticos que as cidades brasileiras apresentam problemas graves, mas por serem eles aprovados nas Câmaras Municipais, seguindo interesses tradicionais da política e de certos grupos locais. Acrescenta que o chamado Plano Diretor se desvincula da gestão urbana.

Henry Lefebvre, ao levantar a problemática urbana, aponta o processo de industrialização como ponto de partida para as transformações na

sociedade. Avalia os problemas relativos ao crescimento e à planificação da cidade.

Especificamente sobre o adensamento de áreas e da verticalização, há uma quantidade considerável de publicações sobre o estado do Paraná, particularmente das cidades de Londrina e Maringá. Investigações apresentadas em tais estudos apontam bairros em que uma grande especulação imobiliária retirou os antigos moradores das áreas, criando um novo local de moradia para as pessoas com um alto poder aquisitivo, concorrendo também para a verticalização.

Sobre Goiânia e sua expansão urbana, livros discorrem sobre sua idealização, construção e crescimento da cidade, descrevendo e analisando os planos, desde o primeiro, elaborado por Attílio Corrêa Lima, até os atuais. Aristides Moysés descreve o crescimento da cidade a partir da década de 1950. Sérgio Moraes trata de especulação imobiliária que ocorreu na região sul de Goiânia e a conurbação com a cidade de Aparecida de Goiânia. Esses autores são fundamentais para a compreensão da expansão urbana de Goiânia e a delimitação de suas fases, como se apresenta nesta pesquisa.

Ainda sobre Goiânia, Jorge Wilhelm, em *Urbanismo no subdesenvolvimento*, explica o desenvolvimento e a implantação de um planejamento urbano nas cidades no Brasil. Cita e exemplifica os planos diretores de que participou pelo país e principalmente o de Goiânia, descrevendo as três possibilidades de expansão para a cidade e qual a escolhida para o Plano de Desenvolvimento Integrado de Goiânia. Fotos antigas de Goiânia serviram para ilustrar a pesquisa, podendo-se ver a verticalização que ocorreu no centro da cidade, onde primeiramente foi liberada.

Para ampliar a investigação sobre os Planos Diretores, consideram-se os estudos feitos pelo então Instituto de Planejamento – IPLAN –, órgão da Prefeitura de Goiânia que relatou um documento para a execução do anteprojeto de lei do Plano Diretor de 1992 (Lei Complementar nº 015/1992). Definiu também, além de outras diretrizes para a cidade, a Lei de Zoneamento (Lei Complementar nº 031/1994), que determinou o zoneamento urbano e, portanto, as áreas de verticalização e maior adensamento.

Para complementar a investigação, trata-se do atual Plano Diretor, elaborado pela atual Secretaria de Desenvolvimento Urbano Sustentável (antiga Secretaria Municipal de Planejamento) da Prefeitura de Goiânia, o qual arrola seis eixos estratégicos para um diagnóstico da cidade. A partir dele se delineou o anteprojeto de lei que deu origem à Lei Complementar nº 171 de 25 de maio de 2007, definindo-se as áreas destinadas à verticalização, com uma ligação direta com os eixos estruturadores de transporte, o que é exemplificado nos mapas apresentados.

Com o aumento populacional de Goiânia nas últimas décadas, houve a necessidade de novas áreas de expansão urbana da cidade. Para tanto, instalaram-se loteamentos voltados para a população de baixa renda. Isso se deu pelo fato de o solo urbano ser disputado pelos inúmeros tipos de usos, principalmente os destinados a maior ocupação conforme definido pelos Planos.

Sendo assim, o Estado também é responsável pelo deslocamento de moradores dos antigos locais de moradias, por não poderem pagar o preço do solo. Uma vez que o urbano é criação e reprodução do espaço, nota-se que ele tem sido elaborado por uma classe dominante, que dita regras, planeja e monopoliza o espaço. O Estado, através de suas ações que regulam a cidade, seja pelas leis de uso do solo e códigos de edificações, geralmente atende às demandas dessa classe alta.

Durante a pesquisa desenvolvida para este estudo, deparou-se com algumas situações nas quais o uso do solo urbano, principalmente para fins de habitação, privilegia locais que possuem serviços e equipamentos urbanos existentes. Em outros locais esses serviços de uso coletivo não são implantados no mesmo ritmo, em virtude da rápida expansão. Por essa razão, as áreas bem servidas passam a ter acentuada valorização. A elas as camadas de renda mais elevadas terão acesso, ficando os mais pobres com as áreas pior servidas e mais baratas.

Esta pesquisa analisou os três principais Planos Diretores elaborados para a cidade de Goiânia. Os dois últimos referem-se, sobretudo, ao uso e ocupação do solo, com as áreas verticalizadas, ligadas ao sistema viário e ao transporte de massa.

A pretensão da pesquisa era localizar as áreas destinadas ao intenso uso do solo nestes três planos e apontar os princípios que os técnicos utilizaram para delimitar essas áreas nos planos. É importante avaliar qual foi a intenção em cada plano de intervenção, pois se trata do ponto de partida para o entendimento de todo o processo de ocupação que ocorrerá durante a vigência da lei e suas consequências.

Este estudo, denominado *Adensamento e verticalização em Goiânia nos Planos Diretores (1968-2007)*, visa identificar essas áreas, pois são consideradas problemáticas do urbanismo contemporâneo. Análise do uso e da ocupação das áreas destinadas ao adensamento demonstra os objetivos de cada plano proposto para a cidade de Goiânia, diante do processo de ocupação dessas áreas.

Por conseguinte, para uma melhor compreensão acerca dos processos de ocupação urbana, o Capítulo 1 deste texto traz uma análise sobre a produção do espaço urbano. Refere-se às transformações por que passou a sociedade contemporânea, à circulação de mercadorias, às relações existentes de consumo, às construções de residências e de comércio. Subdivide-se em dois tópicos. O primeiro discute o processo de verticalização na produção do espaço urbano, fazendo uma retrospectiva do processo de verticalização, urbanização e industrialização no Brasil. Além disso, aborda alguns conceitos de verticalização apresentados por vários autores. No outro tópico, trata-se dos agentes orientadores da produção do espaço, posto que são eles os responsáveis pela sua configuração, uns com maior e outros com menor poder. A identificação desses agentes é entendida como uma tarefa um pouco complexa, pois eles se confundem no tempo e no espaço. Eles estão interligados, posto que ninguém trabalha sozinho.

No Capítulo 2, prima-se pela análise cronológica do crescimento e da expansão urbana no Brasil, que é relativamente recente, se comparada à de outros países. Passa-se pelo Centro-Oeste, com a grande migração das famílias do campo para as cidades. Subdivide-se este capítulo em dois tópicos, para a compreensão da ocupação urbana da cidade de Goiânia. O primeiro tópico é destinado à primeira fase, que compreende o período de 1933 a 1950 e tem início com a fundação da cidade. O segundo trata da fase de ampliação do espaço, que vai de 1951 a 1960. É quando os proprietários de terras

parcelaram as glebas e teve início o primeiro Plano Diretor, após o que se deu origem à cidade de Goiânia. A terceira fase corresponde à etapa de concentração de lugares. É a fase de elaboração do Plano de Luiz Saia e Jorge Wilhelm e de outras legislações complementares aos planos. Por fim, trata-se da quarta fase, que vai de 1980 a 1990. Esta se caracteriza pela preocupação com a expansão urbana de Goiânia e também pelo início da discussão de um novo Plano Diretor.

No Capítulo 3 discute-se, num primeiro tópico, o Plano Diretor de 1992, juntamente com o crescimento urbano da cidade, demarcando a especulação imobiliária e o Estado como elementos marcantes na consolidação dessa lei. O segundo tópico descreve os objetivos, diretrizes e propostas do atual Plano Diretor de Goiânia: a Lei Complementar nº 171 de 25 de maio de 2007.

Nas considerações finais faz-se uma análise, com a sobreposição das áreas que foram destinadas à verticalização nos três últimos Planos Diretores.

Para a produção do presente trabalho, a metodologia empregada foi a pesquisa exploratória. Buscou-se o maior volume de informações acerca do tema delimitado, tentando definir claramente os objetivos e os enfoques. Adotou-se uma pesquisa explicativa para compreender os meios determinantes que contribuíram para as áreas verticalizadas nos planos.

Aqui o ambiente urbano é estudado com base nos efeitos do uso e ocupação urbana, social e ambiental ocasionados pelo adensamento em Goiânia, uma vez que o desenvolvimento urbano tem relação direta com questões sobre gestão do território urbano e seu planejamento.

Também se valeu de pesquisas de autores reconhecidos que estudam o processo de ocupação, as centralidades e a segregação da cidade e que colocam em destaque o Estado e o empreendedor imobiliário como um dos principais causadores desse adensamento. Ainda, realizou-se pesquisa documental, em publicações e na legislação urbanística de Goiânia, bem como se procedeu a levantamento de dados sobre a ocupação e o uso do solo na área, para composição do mapeamento, com o uso de ferramentas do geoprocessamento, definindo as áreas nos Planos para a verticalização. Isso tornou possível verificar a evolução desse adensamento ao longo do tempo.

1 A PRODUÇÃO DO ESPAÇO URBANO

Analisar o processo de adensamento e verticalização requer, inicialmente, entender como ocorre a produção do espaço urbano. Para isso é necessário compreender as transformações econômico-financeiras por que passou a sociedade contemporânea. Elas dizem respeito à produção, à circulação de mercadorias, às relações existentes de consumo, e ao consumo do e no espaço urbano, e são passíveis de serem problematizadas segundo o modo capitalista de produção (SPOSITO, 1991).

Segundo Sposito (1991), na construção das cidades, manifestam-se diversas atividades dispostas em lugares específicos. Há, por exemplo, determinadas áreas que são destinadas às construções residenciais e à implantação de equipamentos urbanos, dentre outros, com uma mesma ou diferentes funções. Há ainda as áreas que são destinadas ao comércio, onde se concentram infraestruturas e serviços, além daquelas para recuperação das vias de acesso e de maiores investimentos de recursos públicos.

Corrêa (2005, p.7) ressalta que o espaço urbano constitui-se fragmentado e articulado simultaneamente, pois “cada uma de suas partes mantém relações espaciais com as demais, ainda que de intensidade muito variável”. Essas relações manifestam-se no mundo visível, isto é, na circulação de pessoas, nas mercadorias, na construção de rodovias, nas residências e em diferentes áreas com as mais diferentes funções. Há também, de acordo com Corrêa (2003, p. 8), o mundo invisível, do imaterial, como explica:

No capitalismo, manifesta-se através das relações espaciais envolvendo a circulação de decisões e investimentos de capital, mais-valia, salários, juros, rendas, envolvendo ainda a prática do poder e ideologia. Estas relações espaciais são de natureza social, tendo como matriz a própria sociedade de classes e seus processos. As relações espaciais integram, ainda que diferentemente, as diversas partes da cidade, unindo-as em um conjunto articulado cujo núcleo de articulação tem sido, tradicionalmente, o centro da cidade [...]. (CORRÊA, 2005, p. 8).

Nas cidades concentram-se as mais diversas atividades e funções articuladas. Quanto mais se diversificam os lugares e seus usos, mais novas relações espaciais se promovem. Segundo Santos (1988, p. 77), como a

sociedade está sempre em movimento, de tempos em tempos aparecerão espaços numa mesma configuração territorial, reafirmando que o espaço urbano é um produto da formação social nos diferentes momentos de seu desenvolvimento.

Nessa perspectiva, a cidade assume o comando espacial: de um lado, articulando e determinando a divisão espacial do trabalho na rede urbana, mas também determinando o papel do campo no processo geral de produção espacial; de outro, possibilitando as condições gerais necessárias ao desenvolvimento do processo de produção capitalista.

Nesse contexto a relação está intrínseca, dada a disputa pela apropriação, pelo uso e densificação da infraestrutura do solo urbano. Singer (1979, p. 21) ressalta que o solo no espaço urbano, na concepção da produção do sistema capitalista, está fundamentado “pelas regras do sistema capitalista”, que gera uma determinada renda, um lucro, uma riqueza – que é o que chamamos de capital–,o que é adquirido pelos meios de produção e pela exploração da força de trabalho:

Movimentados pelo trabalho humano, produzem determinado valor; o valor da força de trabalho, o valor da força de trabalho gasta e mais um valor excedente, que parece nas mãos do capitalista sob a forma de lucro. (SINGER, 1979, p. 21).

Sendo assim, por meio da ideia de desenvolvimento fragmentado, Corrêa (2005) afirma que o solo na cidade é direcionado às mais diferentes atividades industriais, comerciais, residenciais. Ao mesmo tempo essas atividades são articuladas, relacionando-se nos mais diferentes graus – uns com maior, outros com menos intensidade –, variando economicamente e socialmente.

Primeiramente por ser reflexo social e fragmentado, o espaço urbano, especialmente o da cidade capitalista, é profundamente desigual: a desigualdade constitui-se em característica própria do espaço urbano capitalista. Em segundo lugar, por ser reflexo social e porque a sociedade tem a sua dinâmica, o espaço urbano é também mutável, dispondo de uma mutabilidade que é complexa, com ritmos e natureza diferenciados [...] Eis o que é o espaço urbano: fragmentado e articulado, reflexo e condicionante social, um conjunto de símbolos e campos de lutas. É assim a própria sociedade em uma de suas dimensões, aquela mais aparente, materializada nas formas espaciais. (CORRÊA, 2005, p. 9).

A fragmentação, o aumento populacional e também a complexidade das atividades econômicas e sociais realizadas na cidade concorrem para que novas áreas sejam destinadas a sua expansão. E isso se efetiva mediante a incorporação da área rural ao urbano ou por meio dos loteamentos, abrindo espaço para um mercado de especuladores. Estes investem nesses loteamentos, apesar de saberem que a valorização desses loteamentos só se dará com a introdução posterior de serviços públicos básicos de consumo coletivo. Nesse contexto, a disputa do solo urbano pelos inúmeros tipos de usos ocorre de acordo com as regras do jogo capitalista, fundamentado na propriedade privada do solo.

A propriedade privada é condição fundamental para a obtenção da renda da terra. Contudo, deve ser lembrado que esta não é meio de produção que, movimentado pelo trabalho humano, reproduz o seu valor. Singer (1979, p. 22) explica:

[...] a ocupação do solo é apenas uma contingência que seu estatuto de propriedade privada torna fonte de renda para quem a detém [...] o capital imobiliário é, portanto, um falso capital. Ele é, sem dúvida, um valor que se valoriza, mas a origem de sua valorização não é a atividade produtiva, mas a monopolização do acesso a uma condição indispensável àquela atividade.

A produção do espaço urbano concretiza-se também por intermédio das relações estabelecidas entre público e privado, ou seja, das relações estabelecidas entre o Estado e suas instâncias: do poder público e suas subdivisões administrativas; dos tributos cobrados para que se detenha a posse da terra e da habitação urbana; e do jogo de forças que advêm dos interesses do capital empresarial.

Essas relações entre público e privado modelam e estruturam o espaço urbano, posto que o Estado dá suporte às condições necessárias para a iniciativa privada desenvolver as suas atividades. Assim, a iniciativa privada passa a comandar o destino das relações estabelecidas na cidade, sobretudo no que se refere às decisões de densificação do solo. Com isso, as relações geradas na interação dos diversos grupos sociopolíticos que vivem nas cidades também são fruto desse direcionamento. É o que pode ser visto, muitas

vezes, nos programas e propostas do setor privado, que, outras vezes, conta com o apoio do poder público.

Em outra relação entre público e privado – e necessária em todos os setores da economia –, o uso do solo passa a ser regulado também pelo mecanismo de mercado. Diferentemente dos produtos do trabalho humano que tem seus preços constituídos pela soma dos custos e margem de lucro, quem determina os preços no mercado imobiliário é o que a demanda se dispõe a pagar. Levando em consideração que até mesmo a demanda por solo muda, o preço de determinada área pode sofrer oscilações, fazendo com que o mercado imobiliário seja especulativo.

Uma vez que a demanda por solo urbano se altera, o preço de uma área pode sofrer alterações para mais ou para menos, tornando o mercado imobiliário especulativo. Segundo Carlos (2011, p.32), a essência do processo da apropriação da renda fundiária está no desenvolvimento do modo de produção capitalista, que gera um processo de concentração e acumulação de capital, levando à aplicação de grande parte da mais-valia apropriada na aquisição de terras. Tal investimento tem-se constituído num caminho seguro para a preservação do capital acumulado e conseqüentemente para a ampliação do capital-dinheiro, mediante a apropriação de renda fundiária.

Independente de sua localização, todo terreno propicia renda ao seu proprietário. Existem, segundo Singer (1979), três tipos de renda da terra urbana. O autor propõe essa distinção com base na seguinte concepção:

Como todo espaço urbano é propriedade privada (com as exceções cabíveis), mesmo a pior localização tem que ser comprada ou alugada. O seu aluguel constitui a renda absoluta, sendo sua altura determinada, em última análise, pela margem existente entre o preço de mercado dos produtos da empresa que utiliza esta localização e o seu preço de produção. (SINGER, 1979, p. 25).

Ainda de acordo com Singer (1979), a localização das empresas pode ter custos diferenciados, em virtude da suposição de que o preço em cada mercado cubra, no médio prazo, os custos, mais margem adequada de lucros das empresas pior localizadas, que contam com menos vantagens locacionais. Dessa forma, aquelas com melhor localização teriam um superlucro na medida

em que seus custos seriam menores que os das empresas pior localizadas, constituindo, assim, a renda diferencial do solo.

Com relação ao uso do solo urbano para fins de habitação, é o acesso a serviços urbanos que vai privilegiar determinadas localizações. Dada a rápida expansão do espaço urbano, cujos serviços de consumo coletivos já citados não são implantados no mesmo ritmo de crescimento, as áreas servidas passam a ter acentuada valorização e serão de acesso às camadas de renda mais elevadas, ficando as camadas mais pobres com as áreas pior servidas, portanto, mais baratas.

1.1 O processo de verticalização na produção do espaço urbano

A tarefa de compreender o processo de verticalização no Brasil, ou em qualquer cidade brasileira, exige retroceder ao século XIX e início do século XX, com foco em duas cidades: Rio de Janeiro e São Paulo. Essas cidades se destacam nesse período, em termos do processo em análise, pelo seu crescimento e desenvolvimento em quase todos os níveis.

Elas participavam ativamente do processo de estruturação brasileira e durante muito tempo serviram de modelo de crescimento para o país.

No início do século XX, será visto, nessas cidades, um processo de urbanização e industrialização que, logicamente, também ocorrerá em todo o país, de formas diferenciadas e específicas em cada região. Porém, no que diz respeito ao processo de verticalização, Rio de Janeiro e São Paulo são as pioneiras na construção de edifícios altos no Brasil.

É neste cenário de crescimento avassalador, de mudanças e transformações políticas, econômicas e sociais que na primeira década do século XX se perceberá o processo de verticalização, em São Paulo e Rio de Janeiro e posteriormente para as demais cidades brasileiras. (FISCHER, 1994, p. 69).

Para Souza (1994), a verticalização realiza espetacularmente a acumulação e a reprodução do capital, na cidade, aparecendo num dos lados da urbanização brasileira e na relação do vários agentes e diferentes tipos de capital. Nas estratégias e interesses mútuos para sua reprodução empregados, figuram o capital imobiliário, financeiro, fundiário e produtivo.

O processo de verticalização está diretamente ligado às novas tecnologias e aperfeiçoamentos que foram descobertos no período pós-guerra. Juntamente com o processo de urbanização e industrialização, como explica Fisher (1994), houve uma rápida absorção pela construção civil do concreto armado, que foi utilizado na elaboração e estruturação de obras de arquitetura.

O processo de verticalização no espaço ocorre principalmente nas grandes e médias cidades e pode ser entendido como uma das fases do processo de urbanização no Brasil. Em sua abordagem sobre o tema, Spósito (1991, p. 56) refere que o processo de verticalização é uma forma peculiar de expansão territorial urbana, reproduzindo “territorialmente a cidade através da ampliação, da multiplicação e desdobramento de sua base fundiária”.

Somekh (1997, p. 20) também discute o processo de verticalização. Diz ele:

[Trata-se da] multiplicação efetiva do solo urbano, possibilitada pelo uso do elevador. A essa ideia associam-se a característica da verticalidade, o aproveitamento intensivo da terra urbana (densidade) e o padrão de desenvolvimento tecnológico do século XX, demonstrando-se a relação verticalização /adensamento.

Esse processo pode também ser entendido como a criação de solos que, sobrepostos, constituem um local de moradia ou de trabalho. Distribuídos em diversos andares, possibilitam que um maior número de pessoas exerça as mais diversas funções. Também podem funcionar como local para moradia, agrupando um maior índice de pessoas num mesmo local. Assim, “[...] a verticalização se insere no contexto capitalista através da valorização da terra”, como argumenta Giménez (2007, p. 17).

Por sua vez, Souza (1994, p. 130) descreve que a verticalização pode ser mais relevante do que a expansão horizontal de uma cidade, “cuja importância é apenas relativa”.

Importa, contudo, explicá-la. E, nesse sentido, a primeira ideia que ocorre é a de vinculá-la à reprodução do capital financeiro e imobiliário. No entanto, pode-se também pensar que não é, forçosamente, o capital financeiro que faz a escolha, pois a divisão social do espaço (e a verticalização é um de seus símbolos) é produto de uma estratégia maior. (SOUZA, 1994, p. 130).

Esse processo, segundo Souza (1994), é extremamente complexo e implica uma série de decisões. Por exemplo, é necessário que o valor de uso de certo bairro se torne alto para que as pessoas se disponham a pagar e se instalar. Nesse caso pode surgir a verticalização. Mas por quê? “[...] será que o sistema urbano é tão ruim que não se podem fazer edifícios mais baixos na periferia, daí advindo a necessidade de verticalizar a partir do centro?” (SOUZA, 1994 p. 130).

Nos países centrais esse processo é diferente. Em Londres, por exemplo, vive-se em mansões, a meia hora do centro, e a maioria das pessoas de classe média não reside em edifícios. O contrário acontece na cidade de São Paulo: “há uma massa vertical que em certos eixos já atinge um raio de quase dez quilômetros de centro”, aponta Souza (1994, p. 130).

A renda fundiária é outra questão discutida, pois caso ela se torna forte. Joga-se com o direito de propriedade, ou seja, impedir ou não que um tipo de economia se instale no local. Evidentemente que cada terreno é passível de edificar, nesse sentido a tolerância à verticalização e ao adensamento torna-se maior.

Souza refere que tal situação não ocorre na Inglaterra, porém Paris vem conhecendo esse processo de verticalização. Hoje vive-se em edifícios com mais de dez andares, o que implica o encarecimento da obra. “Paris tem correspondido a um movimento de retorno da pequena burguesia moderna ao centro da cidade, implicando uma elevação do preço da habitação nessa região” (SOUZA, 1994, p. 130).

No Brasil uma camada social minoritária prefere morar em edifícios. Esse fenômeno tem vinculação com os incentivos e motivações promovidos pela política governamental para o acesso à casa própria, o que hoje se estende a todas as classes. O crédito fácil força uma demanda pela habitação mesmo das classes mais baixas. Contudo, isso não explica por que a cidade é vertical.

Outra questão que Souza (1994) levanta é que existem tipos diferentes de lugares como: lugares que não podem ser conquistados, ou devem ser conquistados por edifícios, ou, ainda, passa-se a construir novos edifícios além dos limites da urbanização.

[...] se a renda fundiária é forte, isso torna a operação mais cara e difícil, ou então só resta uma solução, que é a da disponibilidade de serviços e equipamentos. Talvez seja esta uma explicação da verticalização. (SOUZA, 1994, p. 132).

Com o passar do tempo, é preciso ir cada vez mais longe buscar áreas que sejam relativamente boas e com preços mais baixos, que serão destinados à população de baixa renda. Vale assinalar que a pequena burguesia não reside longe do centro da cidade.

Souza também anota que, de acordo com a legislação vigente de certas cidades (Lei de Zoneamento), não é possível densificar certos lugares. Por conta da regulamentação urbanística, os edifícios só podem aparecer em certos locais. Assim, a única alternativa é adensá-los em função da renda fundiária, e isso só é viável pela existência de uma camada superior da população desejosa a morar na região mais central.

Souza (1997, p. 134) destaca pontos importantes no que se refere à verticalização do espaço urbano:

- 1- é um processo inusitado por seu ritmo e sua amplitude;
- 2- é um processo que se passa num país novo e dominado;
- 3- é um fenômeno *sui-generis*, pois a verticalização no mundo sempre esteve vinculada mais aos serviços do que à habitação.

A verticalização, como propõe Someck (1997, p. 8), “é o resultado da multiplicação do solo urbano”. Mas também é a “a resultante, no espaço produzido, de uma estratégia entre múltiplas formas do capital – fundiário, produtivo, imobiliário e financeiro”.

Os primeiros prédios foram construídos para atender à demanda dos comerciantes. Num primeiro momento, o comércio era o grande responsável pelo uso dos prédios nas grandes cidades, para atender aos mais variados tipos de serviços, constituindo-se também como sede de várias empresas. Posteriormente, vistos como possibilidade de maior lucratividade, os prédios também foram transformando-se em moradia e utilizados pela grande quantidade da classe média ligada ao meio artístico, funcionários públicos e pelas indústrias que monopolizavam as famílias a ficarem mais próximas aos locais de trabalho (SOMECK, 1997).

O que não se pode perder de vista é a grande quantidade de elementos que estão envolvidos na construção dos edifícios nas grandes e médias cidades. O primeiro deles é a ideologia que se transmite ao adquirir um apartamento para morar: segurança, *status*, conforto, mobilidade. O segundo é a chamada qualidade de vida proporcionada, como se o bem-estar dos moradores urbanos dependesse somente do padrão de morar. Porém só nas décadas de 1970 e 1980 é que a construção de edifícios foi utilizada por famílias de renda inferior, promovida pelos conjuntos habitacionais.

Mais que a questão da verticalização nos grandes centros urbanos e de um conjunto de meios de consumo coletivo desenvolvido para atender a um único empreendimento, trata-se de destacar a problemática da questão habitacional, ou seja, o novo estilo de habitação no país. Vale assinalar que esse novo conceito, difundido das grandes para as médias cidades, correlaciona-se ao uso do solo na sociedade capitalista e no espaço urbano, além das mudanças na configuração espacial nas cidades, o que muitas vezes é feito à revelia de uma distribuição justa dessas moradias.

Tudo indica que a verticalização (processo de construção de edifícios) é uma especificidade da urbanização brasileira. Em nenhum lugar do mundo o fenômeno se apresenta como no Brasil, com o mesmo ritmo e com a destinação prioritária para a habitação. (SOUZA, 1994, p.129).

A verticalização brasileira tem sido apontada por vários estudiosos como uma das características da urbanização brasileira, cuja evolução atingiu ritmo e magnitude sem precedentes, colocando o Brasil em posição de destaque no cenário internacional, tendo tal processo destinado prioritariamente à habitação, contando com os edifícios destinados aos serviços apenas nas principais ruas comerciais das médias e grandes cidades. (PASSOS, 2006, p. 33).

Num primeiro momento, morar em um edifício não era bem-visto, pois se se associava a viver em cortiços, onde geralmente só habitavam pessoas pobres e sem condições financeiras de residir em outros locais.

Somekh (1997) aponta para o fato de que quando o processo de verticalização na cidade de São Paulo deslanchou no período da década de 1920, o processo era bem seletivo, pois apenas uma pequena parcela das pessoas poderia usufruir daquele novo estilo de morar. Porém, na cidade do Rio de Janeiro, os aluguéis eram muito caros, por estarem localizados em

frente às praias da cidade. Naquela época os apartamentos não eram uma opção barata, então eram construídos para serem alugados e quem os ocupava era uma elite cultural que estava aberta aos novos padrões de modernidade (SOMEKH, 1997, p. 144).

Estudos sobre o processo de verticalização nas cidades brasileiras tiveram destaque apenas a partir dos anos 1980, quando houve uma mudança na paisagem urbana, provocando impactos na construção civil, com as novas tecnologias e a difusão do elevador. As pequenas e médias cidades sentiram as alterações do uso e do valor do solo, já que, “[...] para os grandes centros urbanos, a verticalização é considerada importante, na medida em que favorece, até certo ponto, a otimização do uso do solo, principalmente nas áreas centrais já completamente ocupadas [...]” (PASSOS, 2007, p. 42), além de ser resultante de um processo entre as múltiplas faces do capital (fundiário, produtivo, imobiliário e financeiro).

A explicação das moradias verticais, como ressalta Somekh (1997), é essencial no contexto do século XX. Para o Estado, por exemplo, surge como uma ação de controle de governos municipais na aplicação do zoneamento das cidades, em especial da área urbana, que, através de suas instâncias, desenvolve as ideias sobre o planejamento e as políticas de gestão territorial. Sendo assim, trata-se de um dos marcos da reestruturação das cidades, direcionados à especulação imobiliária e a uma valorização do solo, à localização e a todo o conjunto local para a construção de edifícios, que se relacionam aos futuros lucros.

1.2 Agentes orientadores da produção do espaço

Na produção do espaço urbano, vários agentes são responsáveis pela sua configuração, uns com maior poder de ação dentro das cidades, outros com menor. Essa diferenciação em níveis de importância depende das articulações políticas e econômicas.

A identificação desses agentes é uma tarefa complexa, pois, segundo Souza (1994), eles se confundem no tempo e no espaço. No atual estágio do capitalismo, os grandes capitais – industrial, financeiro e imobiliário – podem estar integrados, indiretamente e diretamente, neste caso, em grandes

corporações que, além de outras atividades, compram, especulam, financiam, administram e produzem o espaço urbano.

[...] os agentes produtores do espaço urbano ainda estão por ser identificados, pois se dividem em pelo menos três tipos: os incorporadores, os construtores e os vendedores. É preciso conceituá-los melhor. O que torna a tarefa mais complexa é que o mesmo agente pode assumir os três tipos ou um ou dois deles. O que ainda se deve comprovar é que eles (os tipos) podem agregar-se ou desagregar-se, neste ou naquele empreendimento, assumindo, portanto, papéis e figuras jurídicas que variam com o tempo. (SOUZA, 1994, p. 189).

Conseqüentemente, para a construção e configuração do espaço urbano nas cidades serão apontados alguns desses agentes, ou seja, aqueles que agem sobre a configuração e morfologia das cidades.

No sentido de identificar e analisar os promotores da verticalização, se destaca um agente fundamental no processo de produção: o incorporador. É ele quem incorpora, quem na realidade promove o empreendimento, quem cria o espaço vertical, é o que desmancha o terreno em frações ideais, que cria solo.

Cabem ao incorporador a compra do terreno, a contratação de arquiteto para a elaboração do projeto, pagar as taxas e impostos da Prefeitura e no cartório e promover as vendas, arcando com o maior número de custos do processo de produção do edifício. No entanto, pelo fato de o valor do terreno estar embutido no preço do imóvel, é ele quem obtém também a renda.

Na visão de Corrêa (2005), os promotores imobiliários são responsáveis pelo que se chama de “operação-chave” no processo imobiliário. Nesse caso o promotor tem a função de incorporar, de transformar o capital em mercadoria. O incorporador tem a responsabilidade de tomar decisões antes de algum empreendimento ser propriamente construído, como escolher a localização, o tamanho de tal empreendimento, a venda dessas unidades, ou mesmo quem irá construí-lo.

A construção de imóveis é na maioria das vezes direcionada às classes de alto poder aquisitivo, pois os preços altos permitem que os lucros tenham

retorno desejável. Os promotores imobiliários também têm a função de reunir os recursos provenientes de pessoas físicas e jurídicas para o investimento, visando à compra do solo e à construção do imóvel, além de um estudo técnico realizado por diferentes profissionais, almejando maior viabilidade econômica para a construção física do imóvel (CORRÊA, 2005, p. 23).

É interessante observar que os promotores imobiliários não fazem parte de um único grupo ou que são vinculados somente ao processo imobiliário, posto que vários outros agentes podem exercer essas funções. Por exemplo, um proprietário fundiário pode transformar-se em construtor ou incorporador, assim como bancos e o Estado, ou até mesmo um comerciante, que pode diversificar suas atividades, como ressalta Corrêa (2003), podendo criar uma incorporadora e agir como promotor imobiliário.

A atuação dos incorporadores no processo de verticalização no Brasil está muito articulada à atuação do Estado. Isto se explica em virtude da longevidade na produção do edifício. Por conta dessa longevidade, especialmente no consumo, é que se vincula o Estado ao processo de verticalização, ao subsidiar os produtos e também o consumidor, efetuando uma aliança do capital imobiliário, do capital financeiro e do Estado, pois que o poder público é o responsável pela infraestrutura.

Na verdade é por meio da implantação de serviços públicos (calçamento, água, esgoto, coleta de lixo, etc.) que a atuação do Estado se faz de modo mais corrente e esperado. Mas também envolve a elaboração de leis e normas vinculadas ao uso do solo, como as normas de zoneamento e o código de obras, outro atributo dele, no que se refere ao espaço urbano.

No Brasil, a verticalização como uma das formas de produção do espaço urbano teve bastante êxito a partir de 1964, com a criação do Banco Nacional da Habitação (BNH). Financiando fortemente esse processo, foi ao encontro dos interesses do capital e garantiu a monopolização de espaços urbanos para especulação e o consumo de mercadoria habitação, que por sua vez atribuiu níveis mais altos de renda para os proprietários de terras e de mais-valia para os donos dos meios de produção.

O Estado também é um dos responsáveis pela organização do espaço urbano e pela organização de tarefas que se referem à implantação dos meios de consumo coletivo – equipamentos urbanos e infraestrutura. Somando as

articulações político-econômicas, o Estado torna-se um essencial responsável pela segregação socioespacial nas cidades.

O Estado possui uma série de instrumentos que são destinados à regulação e controle da função social da terra urbana. Ele é o responsável pelo provimento de parte dos serviços urbanos, desempenhando um importante papel na determinação do preço de cada área, na valorização do solo e conseqüentemente no deslocamento dos moradores mais antigos e pobres que não podem mais pagar pelo preço do solo, dando lugar aos novos moradores que podem pagar pela terra.

Segundo Singer (1979), quem promove a distribuição perversa dos serviços urbanos é o mercado imobiliário:

Sendo o montante de serviços urbanos escassos em relação às necessidades da população, o mercado os leiloa mediante a valorização diferencial do uso do solo, de modo que mesmo serviços fornecidos gratuitamente pelo Estado aos moradores – como ruas asfaltadas, galerias pluviais, iluminação pública, coleta de lixo, etc. – acabam sendo usufruídos apenas por aqueles que podem pagar o seu preço incluído na renda do solo que dá acesso a eles. (SINGER, 1979, p. 36).

O Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257 de 10/07/2001) institui o direito de desapropriação e precedência na compra das terras, ou seja, a regulamentação fundiária, tais como seus impostos: fundiário e imobiliário, que variam de acordo com a sua localização, o tamanho do empreendimento e para quais fins se destina o uso do solo. Dessa forma, o Estado tem poder em alocar investimentos públicos na produção para o empreendimento em suas várias obras públicas, tais como a drenagem do solo, os aterros, os desmontes, além de outros mecanismos, como o crédito à habitação para seu controle. Portanto, o Estado se coloca como responsável pela valorização fundiária urbana, pois a ele cabe o papel de zonear o solo e beneficiar o solo.

Nesta perspectiva o Estado organiza e reorganiza as relações sociais e de produção, revela-se na planificação racional do espaço, organizando o território da produção. Desse modo, as contradições da apropriação para a realização da vida humana entram em conflito com a dos grupos sociais que exploram o espaço como condição da reprodução do capital. Dentro dessa concepção, o Estado também

seria um árbitro entre as necessidades de cada classe social. (SILVA, 2007, p. 22).

Os proprietários fundiários são outros agentes que são donos das terras que serão ou estarão postas à venda. O processo de valorização da terra é lento. O terreno passará por um processo de valoração até que esteja pronto para ser vendido e, assim, obtendo mais lucro.

Silva (2007) ainda refere que os proprietários fundiários são os agentes mais interessados na conversão das terras que estão na área rural para a área urbana. Eles têm interesse na expansão do limite urbano/rural, para que aconteça a valorização financeira/econômica.

A propriedade fundiária – e o seu uso pela verticalização – é objeto de múltiplas alianças entre os donos da terra e os incorporadores. Ela se manifesta por uma intermediação do Estado, que tanto libera o solo para a verticalização por intermédio da lei de zoneamento e uso do solo quanto promove a sua valorização através da implementação das políticas públicas. De fato há uma estreita relação entre incorporação e Estado. Este cria possibilidades de aquisição dos produtos da incorporação – apartamentos –, que realizam o ideal de casa própria para inúmeras pessoas, impulsionando, assim, a incorporação e verticalização.

Dessa forma compreende-se que o processo de produção do espaço verticalizado constitui-se numa das formas privilegiadas de um segmento muito importante da reprodução do capital no espaço, realizando, segundo Souza (1994, p. 247), “uma complexa estratégia no processo de produção capitalista na sua mais ampla dimensão”. Para tanto, o espaço urbano atende à necessidade de acumulação do capital monopolista, dado o acréscimo na produção e circulação desse tipo de mercadoria – os edifícios –, mediante a expansão da cidade, e o Estado, representando os interesses das classes dominantes, vem garantir essa circulação, ao permitir essa expansão, estendendo por diversos pontos da cidade os serviços públicos de consumo coletivo.

As construtoras são as responsáveis pela construção física do imóvel – do edifício –, selecionando as firmas especializadas nas mais diversas etapas do setor produtivo; pela força de mão-deobra trabalhadora empregada para fazer a construção de prédio; pela mão de obra especializada (como

engenheiros, arquitetos, geólogos, geógrafos, etc.). Essas mesmas construtoras têm o poder político de fragmentar as cidades, de criar a segmentação a cada loteamento implantado; criar bolsões de reservas de lotes, gerando vazios urbanos. Sendo assim, as construtoras não são responsáveis apenas pela construção física das residências.

Outros responsáveis, porém, pouco lembrados são os industriais, que muitas vezes são proprietários dos meios de produção, bem como os comerciantes. São aqueles que detêm o suporte de todas as atividades a serem realizadas em determinado espaço, levando em consideração todo um aparato de melhor lucratividade em determinado local, como acesso fácil e rápido, bons preços, bons consumidores, infraestrutura adequada ao local.

Os industriais participam do processo como agentes, porque influenciam nas decisões do poder público. Sobretudo porque, em cidades médias e pequenas, esses agentes também ajudam a compor o poder público. São os prefeitos, vereadores, secretários de meioambiente, planejamento, desenvolvimento econômico e finanças.

Na sociedade de classe do sistema de produção capitalista, o acesso aos bens e serviços produzidos pelo conjunto da sociedade é seletivo (CORRÊA, 2005). Uma grande camada da sociedade não tem acesso nem renda para comprar uma casa, ou mesmo para o pagamento de um aluguel de uma habitação. E a isso deve ser somada a ocorrência de fatores como a “subnutrição, doenças, baixo nível de escolaridade, desemprego e mesmo o emprego mal remunerado” (CORRÊA, 2005, p. 29).

Esse mesmo grupo social possui uma grande importância na transformação e configuração do espaço urbano, pois, por não terem condições de adquirir um imóvel, acabam construindo favelas, ocupações e assentamentos irregulares. Além disso, acabam por evidenciar a situação de marginalidade em que vive grande parcela da população brasileira, refém do sistema econômico de produção capitalista extremamente contraditório, que privilegia e favorece as pessoas com melhores condições econômicas e desfavorece aqueles que possuem menos condições de requerer o básico para sua condição e reprodução social.

O mercado imobiliário é importante agente no valor da terra e no do solo, pois em momentos nos quais a economia estava com dificuldades, foi um bem que atraiu investimento (SOMEKH, 1997).

Verticalizar, adensar no começo do século [...] não era só otimizar um investimento. A forma simbólica assumida de arranha-céu representou de um lado a introdução do progresso na cidade, de outro processo de internacionalização: a entrada dos Estados Unidos na economia brasileira. (SOMEKH, 1997 p. 116).

É importante salientar a presença dos planos urbanísticos para o bom aproveitamento das propriedades na área urbana a serem transformadas em áreas de construção de edifícios.

Não se deixa de ressaltar que existem outros agentes no processo de formação do espaço urbano, além de uma mudança significativa nas terras rurais que passam a ser incorporadas às áreas urbanas.

[Em meio a] uma época de crise agrícola, com o descontentamento dos produtores, com dificuldades na produção no crédito ou na venda, o processo de conversão de terras rurais em urbanas passa a interessar mais aos proprietários fundiários. Caso contrário, se o produtor ou empresário rural estiver produzindo normalmente, satisfeito com o rendimento de sua atividade, a conversão de terras encontra maior dificuldade [...]. (GIMÉNEZ, 2007, p. 56).

Percebe-se, portanto, que a terra tem utilidades em determinados momentos e em diferentes atividades, conforme a economia capitalista, causando impactos e efeitos para obter o máximo de lucros e rentabilidade.

Outro aspecto importante nesse processo de formação é a segregação socioespacial. Nesse caso, a terra é tratada como uma mercadoria e posta à especulação como uma propriedade privada dos meios de produção para a manutenção das classes sociais existentes. Esse arranjo vai configurar a segregação socioespacial e esta, intrínseca ao sistema capitalista, vai diferenciando o espaço urbano, garantindo a reprodução da força de trabalho e do capital (GIMÉNEZ, 2007, p. 62).

A reprodução desse espaço tem sido definida por uma classe dominante, que vai ditando regras, planejando e monopolizando o espaço, e pelo Estado, através de suas ações que regulam aspectos da vida urbana (desde leis do uso do solo até códigos de edificações). Como responsável pelo

provimento dos serviços urbanos, o Estado atende às demandas, dessa classe, determinadas pelo padrão de acumulação monopolista.

Portanto, segregação socioespacial, moradia e verticalização nas cidades estão intimamente ligadas, pois se trata de questões relacionadas à habitação e ao uso do solo urbano da cidade capitalista (GIMÉNEZ, 2007, p. 67).

É nesse sentido que o Estado caracteriza-se como um dos responsáveis pela segregação socioespacial. Antes de tudo, por não dar a devida atenção às questões habitacionais, àqueles que necessitam de moradia. Depois, por criar cada vez mais subsídios às empresas – incorporadoras, construtoras – para a construção de edifícios luxuosos que revelam ainda mais os abismos sociais existentes nas cidades.

2EXPANSÃO URBANA E O CRESCIMENTO DE GOIÂNIA

A expansão urbana no Brasil é relativamente recente se comparada à de outros países. Apesar de o crescimento das cidades brasileiras ter-se iniciado na década de 1920, somente nos anos 1970, segundo os dados censitários da época, foi que a população urbana superou a população rural.

Entre os anos de 1930 e 1940, segundo Brito e Souza (2005, p. 48), ocorreram profundas transformações nas cidades, havendo o aumento não só do processo de urbanização, mas também do processo de industrialização da economia brasileira. Nesse período, as migrações internas se intensificaram, em decorrência das mudanças por que passavam a sociedade e a economia brasileira e da aceleração do processo de urbanização, que ocorreu numa velocidade muito superior à dos outros países capitalistas.

De acordo ainda com Brito e Souza (2005, p. 49), o crescimento urbano, em geral, se explica pelo intenso fluxo migratório rural/urbano no período de 1960 ao final de 1980. Estima-se que saíram do campo quase 43 milhões de pessoas: um deslocamento populacional gigantesco num curto espaço de tempo.

Além dessa aceleração na urbanização brasileira, outro fator ocorreu simultaneamente – a metropolização –, acrescentando uma notável tendência a um maior crescimento dos municípios periféricos em relação às capitais. Este fenômeno se deu a partir dos anos 1980.

Segundo Brito e Souza (2005, p. 52), nos aglomerados urbanos se verificou um deslocamento das indústrias das capitais para outros municípios, como decorrência das pressões do capital imobiliário pelo uso dos espaços urbanos mais nobres e da ação do Estado.

Em 1940, segundo refere Santos (1993, p. 65), a população urbana brasileira representava 31,2% do total. O Centro-Oeste ocupava o quarto lugar, com 22%, e em 1950 com 24% da população urbana brasileira.

O caso da região Centro-Oeste merece uma observação particular. Isso porque, nas décadas de 1940 a 1960 era a região menos urbanizada do país, como descreve Santos (1993, p. 65), a partir de 1970 ela ganha o

segundo lugar nessa classificação, precedida apenas pelo Sudeste. E completa o autor:

A partir dessas décadas as mudanças não são apenas quantitativas, mas também qualitativas. A urbanização ganha novo conteúdo e nova dinâmica, graças aos processos de modernização que o país conhece e que explicam a nova situação. (SANTOS, 1993, p. 65).

Nessas regiões, encontraram-se áreas extremamente receptivas aos novos fenômenos da urbanização, já que nelas não havia infraestrutura e nenhum outro investimento vindo do passado que poderia dificultar a implantação de inovações, tampouco uma economia moderna que lhe desse maior velocidade e rentabilidade. Por essa razão, o Centro-Oeste poderia ensejar uma alta taxa de urbanização, posto que poderia nele se instalar, de uma só vez, toda a materialidade contemporânea indispensável a uma economia exigente de movimento” (SANTOS, 1993, p. 66).

Segundo Oliveira (2005, p. 6), o Estado exerceu um papel preponderante na formação original do espaço goiano. A intervenção estatal foi de suma importância para que os propósitos políticos da Marcha para o Oeste fossem cumpridos.

O planejamento, a organização, a disposição de recursos e as construções foram exercidos pelo Estado, que dispôs de serviços de empresas particulares atuando sob seu controle. E por ser uma iniciativa construída no bojo da Marcha para o Oeste, Goiânia não podia fugir dessa perspectiva, qual seja: a da produção social de um espaço dirigida pelo Estado. (OLIVEIRA, 2005, p. 6).

Na época da Marcha para o Oeste, as cidades planejadas eram características de um momento específico na história do desenvolvimentismo do Brasil (OLIVEIRA, 2005, p. 6).

No caso de Goiânia, esta diretriz de política econômica já não era mais viável no período após 1950 (BORGES, 2000, p. 20), uma vez que os interesses que orientavam a formação do espaço urbano estavam subordinados ao projeto político de desenvolvimento nacional. As mudanças ocorridas nesse nível afetavam os cursos do desenvolvimento da cidade, que influenciaria na formação e definição social do espaço. Por conseguinte, a cada

alteração desse sistema houve uma correspondente mudança no padrão de desenvolvimento de Goiânia.

Na literatura que versa sobre a produção do espaço de Goiânia, uma das principais preocupações é entender o significado das variações de forma e função da cidade a partir do estabelecimento metodológico de aproximações temporais, definindo assim períodos analíticos. Neste sentido, torna-se importante compreender as fases de formação do espaço de Goiânia, situando a sua dinâmica histórica. (OLIVEIRA, 2005, p. 6).

Para a compreensão dessa ocupação urbana, é interessante apontar aqui vários estudos de pesquisadores, dividindo essa ocupação em fases: alguns em duas, outros em três ou ainda quatro etapas.

Por exemplo, Moraes (1991, p. 31) estuda a formação do espaço em Goiânia em dois níveis. No nível macro, o autor trata do posicionamento da cidade em relação ao desenvolvimento nacional. No nível micro, o autor analisa o desenvolvimento espacial da cidade.

O estudo de Goiânia pode ser dividido de dois modos. Um abarca a intensificação do uso e a expansão geográfica, que ocorrem em dois processos: de expansão de espaços rarefeitos, ocupados com a intensificação de uso, e do aumento da densidade demográfica. O outro incluía expansão vertical, que influenciou na formação de alguns espaços da cidade, tornando-os densamente ocupados.

Analisando a expansão da cidade de Goiânia, a maioria dos autores, sobretudo aqueles que são tomados como base para esta pesquisa – Moraes (1991), Moysés (2004), Pastore (1984) e Chaves (1985) – concordam, e assim o descrevem, que a primeira fase de expansão e ocupação do território corresponde à data de fundação de Goiânia, em 1933, e vai até 1950. Nessa época ocorreu a criação do lugar e foi quando o Estado usou a construção da cidade como uma plataforma política de progresso, desenvolvimento e estratégia de afirmação do poder.

Esse período, segundo Moraes (1991, p. 32), centra-se no processo de construção da cidade com base no plano original de Atílio Corrêa Lima, alterado e ampliado por Augusto Armando de Godoy. Marca a época de elaboração do projeto original e do planejamento urbano, da consolidação de um projeto ousado para ser desenvolvido no cerrado.

Sobre esse mesmo período, Pastore (1984, p. 45) faz uma análise do parcelamento do solo em Goiânia, evidenciando que o Estado exercia um rígido controle social para a obediência do plano piloto, resguardando, assim, a racionalidade e o planejamento. Segundo o autor, os lotes tinham preços acessíveis às camadas populares e alguns deles foram doados pelo poder público ao assentamento de funcionários da nova capital.

Para Chaves (1985, p. 24), nessa primeira fase o Estado visava à construção de infraestrutura básica para a “implantação e expansão do capital e nas medidas necessárias à expansão da força de trabalho e do processo de assalariamento”. Além disso, criava as condições para a indústria capitalista centrada na construção civil.

Nesse sentido, a atuação do Estado na formação do espaço urbano de Goiânia foi mais marcante do que em outras cidades não planejadas.

A segunda fase é descrita por Moraes (1991, p. 36) e Chaves (1985, p. 29) como a que vai de 1950 até 1964. Para Moysés (2004, p.107), essa fase corresponde ao período de 1950 até 1979, e para Pastore (1984, p. 50), aos anos de 1947 até 1968.

Foi nessa fase que ocorreu a ampliação do espaço. Os proprietários que tinham terras estocadas procedem ao parcelamento das glebas, de forma extensiva. Constituiu, assim, esse período como símbolo do progresso e da acumulação de capital prometidos na fase anterior (MORAES, 1991, p. 37).

Segundo Moysés (1994, p. 126), essa fase é a do início de um novo processo de urbanização, cujo fluxo migratório é grande até os anos 1960, abandonando-se o plano original e com ele o planejamento. Nesse momento o Estado não tem mais o controle do crescimento, privatizando a construção da cidade.

Pastore (1984, p. 50) refere que no ano de 1947 foi aprovado um novo Código de Edificações e começaram a surgir os conjuntos habitacionais. Porém o autor salienta que o ponto distintivo da nova lei vingou a partir de 1950, quando retirou a obrigatoriedade de infraestrutura nos loteamentos e passou a permitir o parcelamento privado.

Quanto a isso o autor segue dizendo:

As características principais deste período se estabelecem então em função dos interesses articulados em torno de uma nova composição política que assume o poder com as eleições de 1946. O parcelamento não obedecerá mais a um plano definido para o conjunto da cidade, esta se desestrutura e desaparece a perspectiva do plano delimitado e do surgimento de “cidades-satélites”. Os padrões de parcelamento passam agora a obedecer a outros critérios estabelecidos pela apropriação privada da renda fundiária pelos proprietários de terras. (PASTORE, 1984, p. 60).

A segunda fase, descrita por Chaves (1985, p. 29), inicia-se em 1950.

[É] o momento em que os interesses privados entenderam estar amadurecidos suficientemente para abrirem e conduzirem o mercado imobiliário. Assim, procederam à criação de condições (políticas) para a alteração do aparato jurídico que regulamentava a cidade. Nesse movimento destacou-se a figura do governador Jerônimo Coimbra Bueno, legítimo representante dos interesses imobiliários, que sanciona a Lei nº 176 oriunda da Assembleia Legislativa, que revoga as seções 5 e 6 do Código de Edificações – exatamente as disposições que exigiam a implantação de infraestrutura. Esse governador era co-proprietário da empresa de consultoria Coimbra Bueno & Cia., que prestou serviços de urbanismo para o Estado na década de 1930 e ocupou o cargo de Secretário de Planejamento Urbano de Goiânia, sendo também proprietário de terras no município. A sua eleição coroou a nova fase na formação do espaço da cidade, marcada pelo intenso retalhamento do solo [...] e marcando a ascensão política e a afirmação econômica dos proprietários fundiários e da burocracia estatal [...] Uma vez que esses grupos se constituíram como empresários capitalistas, seu comportamento político mudou, levando-os a se articularem no interior da sociedade civil criando entidades de representação e se projetando na política institucional. (OLIVEIRA, 2005, p.12).

Passando para a terceira fase, grande parte dos autores citados a situa entre 1964 e 1975. Apenas Moysés (2004, p.127) diz se tratar de uma segunda fase, como já referido anteriormente.

Para Moraes (1991, p. 44), essa fase é a de concentração de lugares no espaço. A presença do governo federal, por meio dos governos locais nomeados, promove a centralização do poder e a imposição de órgãos financeiros setoriais como o BNH, permitindo a formação de empresas imobiliárias, iniciando-se assim um grande processo de instrumentalização do planejamento.

O surgimento do terceiro período, como descreve Pastore (1984, p. 62), coincidiu com o início da década de 1970 e foi marcado pelo crescimento da indústria da construção civil em decorrência da criação do BNH e da aprovação

da Lei nº 4.524, de 31 de dezembro de 1971, obrigando a existência novamente dos serviços básicos de infraestrutura nos novos loteamentos. Esse período marcou a lógica do parcelamento do solo em Goiânia, baseando-se em macropolíticas do regime militar, que buscaram acelerar o desenvolvimento do país a partir da ação estatal nas áreas econômica e social.

Vários outros autores estudaram e dividiram a urbanização de Goiânia. Há os que não trabalham com periodização. Para estes, a cidade foi planejada até 1950. Após isso, segundo eles, os administradores não gerenciaram a cidade conforme os planos e as leis, de modo que os locais de moradias passaram a se dispersar por áreas distantes com pouquíssimas benfeitorias públicas e equipamentos. Os vazios urbanos foram aparecendo à medida que a cidade era ocupada e os especuladores imobiliários retinham essas áreas à espera de sua valorização. Essa prática supervalorizava áreas mais centrais, deixando-as acessíveis aos que possuíam rendas médias e altas.

Segue um panorama dessas fases.

2.1 AS FASES DE CRESCIMENTO DE GOIÂNIA

2.1.1 DE 1933 A 1950

Esse período corresponde ao da construção da cidade e da consolidação do plano original feito pelo arquiteto carioca Atílio Corrêa Lima, alterado e ampliado posteriormente por Armando Augusto de Godoy.

Segundo Moysés (2004, p.128), a história da cidade de Goiânia está inserida num amplo contexto histórico do país, a Marcha para Oeste, que foi um programa de interiorização do Brasil no governo de Getúlio Vargas para promover a ocupação e desenvolvimento do interior do país, protegendo as fronteiras, e para dar suporte à ocupação da Amazônia. As regiões sul e sudeste do Estado de Goiás se integravam definitivamente à economia nacional, produzindo gêneros primários para o mercado interno.

Em 1930, a chamada Revolução de 30, em curso, deu início a uma nova etapa na historiografia brasileira. O setor empresarial da época sabia da importância do Estado para alavancar o processo de industrialização do país. E

o “nacional-desenvolvimentismo” atingiu seu auge nos anos 1950, com a política desenvolvimentista de Juscelino Kubistschek.

E o que isso tem a ver com a construção de Goiânia?

Vale lembrar, nesse sentido, que o primeiro plano urbanístico, ou a primeira ideia de como ser a nova capital do Estado, data de 1935. Segundo Moysés (2004, p.129), dotada da necessária infraestrutura urbana, a cidade volta-se para o futuro das pessoas que nela fossem habitar.

A construção de Goiânia se insere, portanto, no contexto da Marcha para Oeste e da acumulação de capital no centro do país, significando a inserção do Estado na economia de mercado. Porém, não resultou no desenvolvimento esperado, como analisa Estevam (1998, p. 114):

Em síntese, a construção de Goiânia e a transferência da capital foram arrojadas apostas no desenvolvimento do Estado. Contudo, o processo demonstrou ser mais complexo e de mais lenta solução. Em 1942, com efeito, Goiânia era uma cidade perfeitamente estabelecida, porém, o desenvolvimento do Estado está longe de ser satisfatório.

A transferência da capital foi anunciada em meados de 1932. Já no início de 1933 procedeu-se à escolha do sítio e à composição de uma comissão para elaboração do Plano Piloto da nova cidade.

Antes do estabelecimento dos requisitos básicos para a construção da nova capital, a área já havia sido escolhida. Ficaria entre os córregos Botafogo e Capim Puba, a ser adquirida por doação, por permuta ou compra de um único proprietário.

O plano inicial (Figuras 1 e 2) foi elaborado refletindo a formação profissional de Atílio, que estudou Urbanismo na Universidade de Paris/Sorbonne, entre 1928 e 1930, e fundamentado nos princípios do urbanismo clássico das primeiras décadas do século XX.

Atílio planejou uma cidade de 50 mil habitantes, caracterizada pela regularidade e classicismo do traçado, determinada segundo questões funcionais e estéticas. Zoneamento e sistema viário hierarquizado (Figuras 3 e 4) são também elementos definidores do seu plano. Visando adotar a

novacapital de beleza monumental, o arquiteto tirou partido da topografia, para criar perspectivas marcando os principais edifícios públicos.

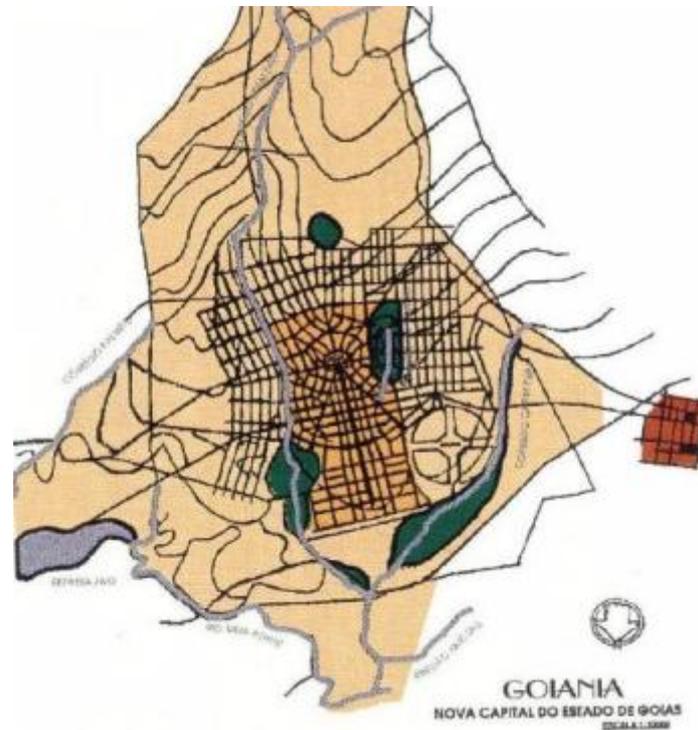


FIGURA 1. Plano Original de Goiânia – Atílio Corrêa Lima em 1933.
Fonte: Plano Diretor de Goiânia de 1992 (p. 20).



FIGURA 2. Plano Original de Goiânia com a localização dos setores – 1933.
Fonte: ACKEL (2007, p.140).

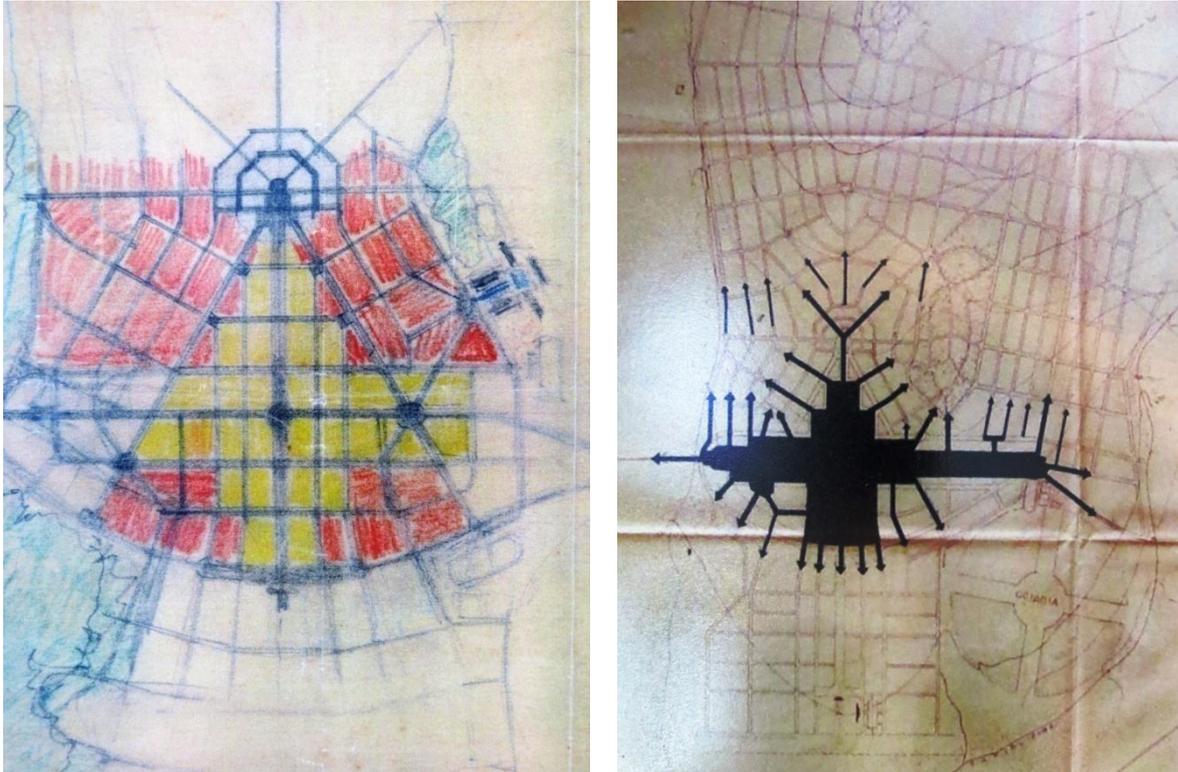


FIGURA 3 (À esquerda). Zoneamento em cores elaborado por Atílio Corrêa Lima, destacando em amarelo a zona comercial.

FIGURA 4 (À direita). Destaque para a intensidade do tráfego que iria ocorrer no cruzamento da Avenida Pedro Ludovico (atual Avenida Goiás) com a Avenida Anhanguera, que Atílio chamou de “Comunicações Radiais”.

Fonte: Acervo particular de Atílio Corrêa Lima (fotografado pela autora).

A respeito do plano urbanístico, Ackel (2007, p.144) descreve que aproximadamente 35% da área total foram destinadas a áreas públicas. As áreas residenciais foram divididas em urbanas e suburbanas, ocupando áreas “mais favoráveis e tranquilas, longe dos centros movimentados” (ACKEL, 2007, p. 144). As áreas destinadas a construções representavam 65% da área urbanizada, dado que a densidade era relativamente baixa. Projetada para 50 mil habitantes, a cidade teria 46 habitantes por hectare, visto que os lotes eram grandes e a tipologia residencial era de casas unifamiliares.

Atílio também projetou a Zona Industrial em Goiânia, que se localizava na parte mais baixa da cidade e nas proximidades da Estação Ferroviária (atual Setor Norte Ferroviário). Esse setor estava destinado a indústrias não nocivas com lotes mínimos de 1.000 m². Outras indústrias estariam localizadas ao longo da estrada de ferro. Um aeroporto foi projetado localizado na parte noroeste, que posteriormente foi deslocado. Atualmente trata-se do Setor

Aeroporto. Na época de sua implantação, foi destinado a um loteamento residencial de alto padrão.

Corrêa Lima demonstrava, portanto, uma atenção às questões do *zoning*, a que se chama de zoneamento; topografia, áreas verdes hierarquia viária e tráfego (Figura 5).

Esta preocupação comunica inapelavelmente a maturação, no pensamento urbanístico nacional, das questões centrais do urbanismo desde o seu nascimento na condição de disciplina científica. Corrêa Lima deixa evidente que para atender plenamente à vida moderna o plano de uma cidade deveria ter em conta a independência econômica da cidade, além dese preocupar com outros elementos.

O *zoning* é encarado no urbanismo moderno deste período como a grande ferramenta para o satisfatório sucesso do planejamento urbano. Os escritos de Prestes Maia (1950) sobre o plano elaborado por ele para a cidade de Santos deixam isso muito claro [...] Corrêa Lima entende que o zoneamento deveria ser aplicado de uma forma que não limitasse em demasia a liberdade do proprietário e, por isso, mesmo abraçando o ideário moderno, o *zoning* em Goiânia não foi tão rigoroso. A cidade foi dividida em cinco grandes zonas com os usos separados: a praça central concentrando toda a estrutura administrativa do Estado e Município; um setor comercial na confluência da Avenida Pedro Ludovico (futura Avenida Goiás, um dos três eixos principais que nascem da praça central) com a Avenida Anhanguera; a região norte da cidade, no outro extremo do eixo principal, próximo à estação ferroviária, esta em posição de destaque fazendo um contraponto com o próprio palácio em um dos polos visuais da principal perspectiva elaborada pelo arquiteto – notamos aqui a adoção de um princípio caro às cidades jardins – seria dedicada às indústrias, os setores sul e oeste seriam eminentemente voltados para as residências suburbanas e as demais áreas identificadas como rurais. (VIEIRA, 2011, p. 58, 59).

Outros elementos que se destacam no plano inicial de Goiânia são os sistemas de áreas verdes e a integração com outras cidades, considerando os meios de transportes rodoviário, ferroviário e aéreo. Atílio valorizou os aspectos paisagísticos e ecológicos. Afirmando a necessidade de se preservar matas ciliares e bosques situados junto às nascentes d'água, o urbanista estabeleceu um sistema articulado de áreas verdes.

O plano de Atílio foi apresentado em dezembro de 1933 e sua implantação foi imediatamente iniciada, sendo o arquiteto responsável por acompanhar as obras e desenvolver os projetos dos principais edifícios públicos e de algumas tipologias residenciais para funcionários públicos. Conforme Moraes (1991, p. 34), as obras tiveram início com a construção do Palácio das Esmeraldas e do Grande Hotel, implicando já o levantamento

planialtimétrico e a concepção básica do Plano Piloto. Esses fatores teriam pouca importância se não fosse o fato de o núcleo central ter sido localizado ao norte da gleba inicial. Assim, a maior parte da área estatal localizada ao sul se tornou o primeiro incentivo para a expansão sul da cidade.

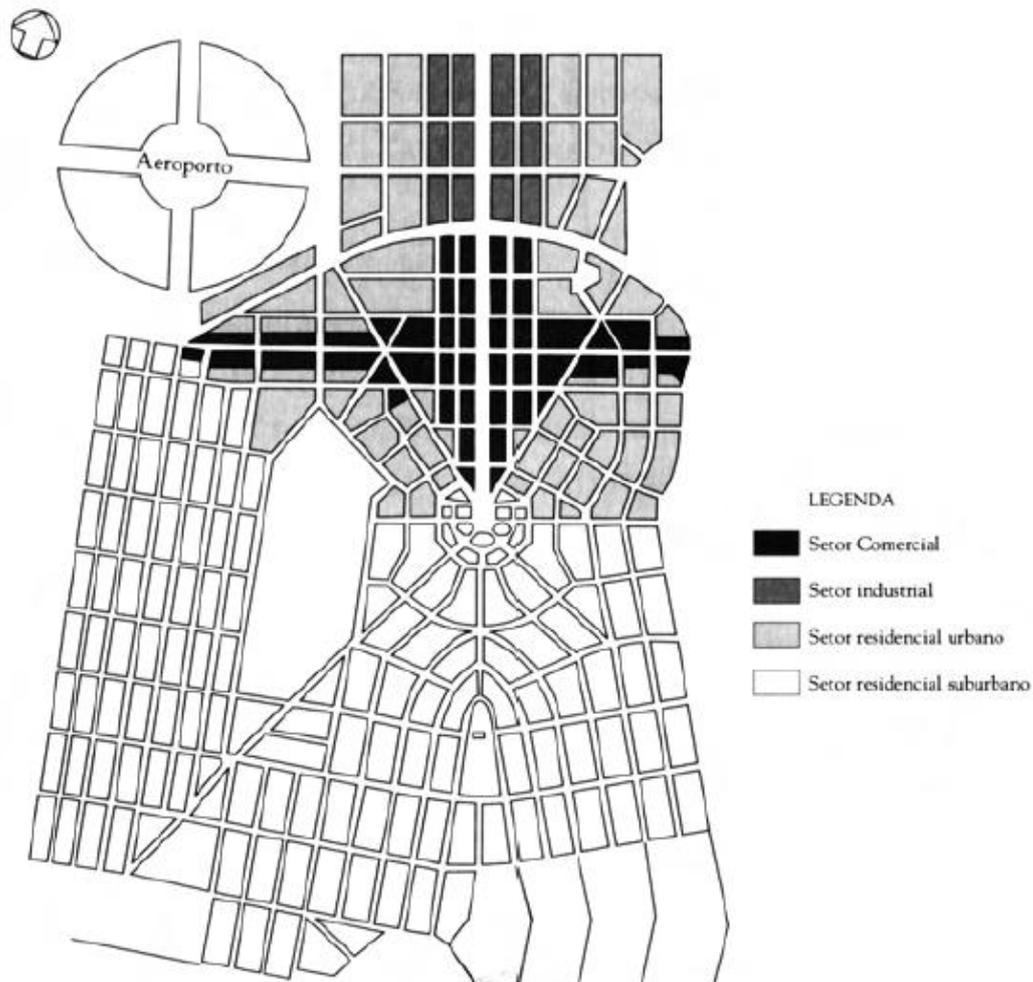


FIGURA 5. Zoneamento proposto por Atílio Corrêa Lima – 1934.
Fonte: ACKEL (2007, p.145).

Em meio ao processo, em abril de 1935, Atílio demitiu-se e os trabalhos por ele desenvolvidos e inacabados foram assumidos pela empresa Coimbra Bueno & Cia Ltda. Essa construtora carioca, de propriedade dos irmãos Abelardo Coimbra Bueno e Jerônimo Coimbra Bueno, engenheiros goianos formados no Rio de Janeiro na Escola Politécnica de Engenharia em 1933, já havia sido contratada pela execução das obras. Os motivos que justificam a demissão de Atílio não são claros, sendo o mais provável um conjunto de fatores que tornavam difíceis as suas condições de trabalho: a falta de pagamento por parte do Governo; a dificuldade em residir em Goiânia para

administrar as obras; a insatisfação com as tendências especulativo-imobiliárias que vinham determinando as demandas e alterações no plano da cidade em função, principalmente, da atuação dos irmãos Coimbra Bueno. Na época a contratação da construtora Coimbra Bueno deu continuidade às obras segundo as alterações julgadas necessárias pelos urbanistas reconhecidos.

Para a revisão do plano de Atílio, o governo de Goiás optou por consultar o engenheiro carioca Armando Augusto de Godoy, já conhecido localmente em função do estudo que havia desenvolvido em 1933 sobre o sítio de implantação da cidade. Insistiu numa concepção urbanística moderna para Goiânia, tendo como referencial as cidades-jardins de Ebenezer Howard. Ele reformulou o plano inicial mantendo apenas a parte central e o Bairro Popular já implantado, introduzindo modificações urbanísticas e de zoneamento. Manso (2001, p. 220) detalha essa ação assim se referindo:

As modificações introduzidas no plano levaram em consideração também questões da carência de força de trabalho. No Setor Norte, em anexo a estas zonas comerciais (Setor Central), Atílio havia colocado as zonas industriais, que foram alteradas unicamente para estabelecer duas subzonas: uma destinada à indústria leve e outra à indústria pesada. Como as terras adquiridas pelo Estado se prolongavam ao sul e se limitavam ao norte, próximo à confluência dos Córregos Botafogo e Capim Puba, era de se esperar que desse ênfase às propostas de expansão sul, conforme idéias de Godoy. Houve, no entanto, um aspecto que dificultou esta expansão: quase todas as vias convergiam para a Praça Cívica, fato agravado com o traçado nos moldes das cidades-jardins proposto por Godoy.

Após a revisão do plano de Atílio e as diretrizes dadas por Godoy, o plano e as obras de Goiânia foram continuadas por equipes contratadas pela Coimbra Bueno, situadas em Goiânia e no Rio. A empresa apresentou, em 1937, o plano da cidade que seria aprovado em 1938, através do Decreto 90-A (de julho de 1938).

Marcante na continuidade do planejamento da cidade pela Coimbra Bueno foi o fato de a empresa ter apresentado e conseguido aprovar o primeiro loteamento privado da cidade, fora do seu plano original, num período em que isto era proibido. Trata-se do Setor Coimbra, de propriedade dos Irmãos Coimbra Bueno, aprovado em 1938 como “satélite de Campinas” (Figura 6). Ressalta-se que a utilização do termo “satélite” foi uma estratégia para se

aprovar o loteamento. Essa aprovação era incoerente com todo o processo de planejamento que vinha ocorrendo em Goiânia. Esse foi o motivo conhecido para o desentendimento entre os Coimbra Bueno e o interventor Pedro Ludovico Teixeira, que visava preservar o plano urbanístico recém-concluído. Entretanto, esse fato foi resultante das negociações realizadas pelo seu próprio governo, quando se deu aos Coimbra Bueno o direito de reservarem as áreas urbanas que escolhessem para futura aquisição. Por esse motivo e contrariando a historiografia de Goiânia, considera-se que a especulação imobiliária foi, desde o início, determinante na constituição da cidade e realizada pelos próprios líderes desse processo, incluindo os políticos.

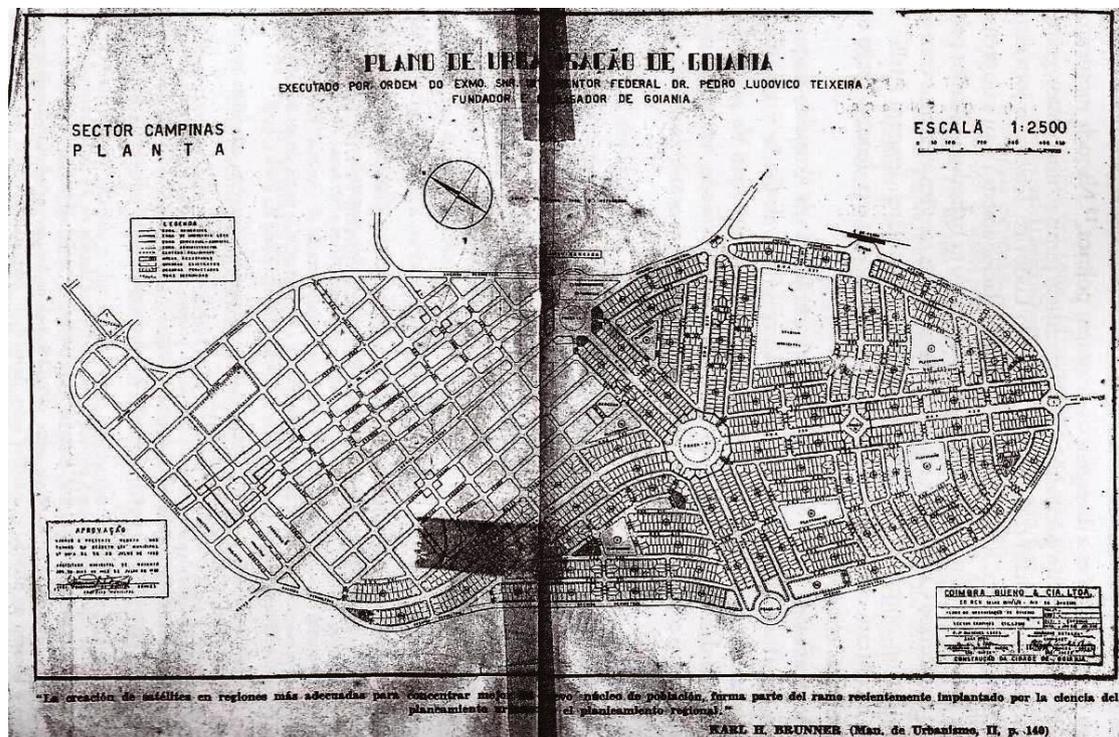


FIGURA 6. Planta de aprovação da Vila Coimbra (atual Setor Coimbra), juntamente com o desenho de Campinas à direita.
 Fonte: MANSO (2001, p. 215).

Outras modificações propostas por Godoy foram o futuro parcelamento a oeste do Córrego dos Buritis onde surgiria o Setor Oeste e a reformulação do arruamento do Setor Sul, mantendo sua estrutura viária básica e criando áreas verdes internas de modo a dar um traçado mais orgânico ao setor.

Armando de Godoy, que substituiu Corrêa Lima, implementa uma série de modificações no plano, com a inclusão de um novo setor – o

Oeste, com alterações expressivas na concepção do Setor Sul, com definições dos bosques e parque, ressaltando-os como anel do núcleo projetado. No centro, especificamente, as mudanças ocorrem no desenho das quadras e no zoneamento de usos. (VAZ, 2002, p. 23).

Em 1947 foram aprovados a Planta Geral de Urbanização (Figura 7) e o Código de Edificações da cidade, através do Decreto Municipal nº 574, de 12 de maio, que substituiu o Decreto 90-A, de 1938 (gestão de Ismerino Soares de Carvalho, prefeito eleito pelo PSD, que exerceu seu mandato entre 1945 e 1947). Além de trazer regulações edilícias e normas de zoneamento, esse Decreto impôs novas regras ao parcelamento do solo que produziram os seus maiores impactos, como o crescimento extensivo da cidade, não planejado urbanisticamente. Em relação à Planta Geral de Urbanização, é importante o fato de que nesse momento foram acrescentados novos bairros planejados pelo Estado ao plano da cidade – setores Leste (regularização das áreas invadidas Vila Nova e Botafogo) e o Setor Oeste (previsto no plano aprovado em 1938).

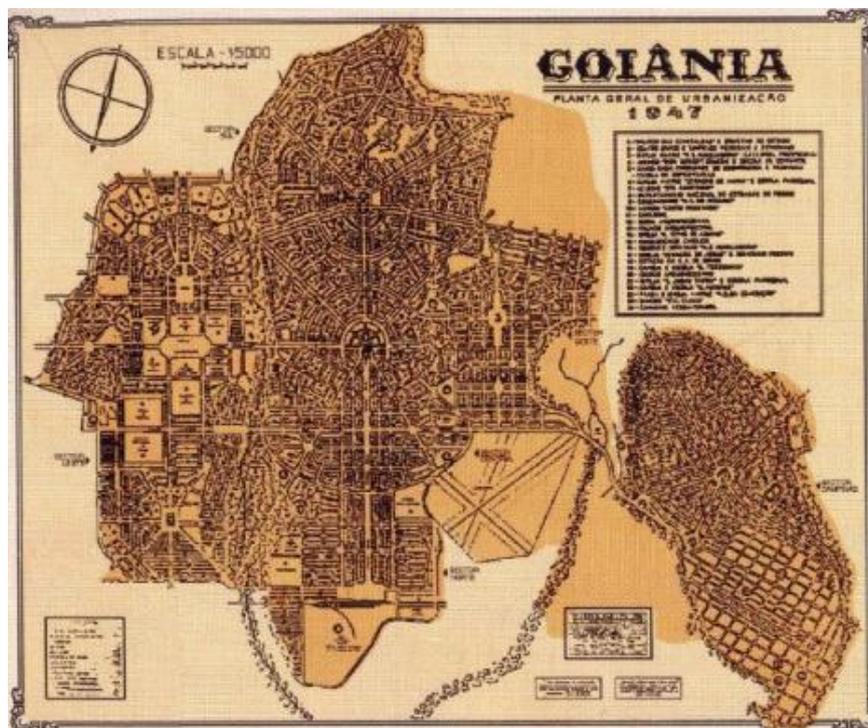


FIGURA 7. Planta Geral de Goiânia com as modificações propostas por Armando Augusto de Godoy – 1947.
Fonte: Plano Diretor de 1992.

Num período de cinco anos Goiânia deixou de ser apenas um sonho e transformou-se em realidade, um dos maiores canteiros de obras do início

da Revolução de 30. Isso dinamizou a economia local e regional e foi objeto de declarações ufanistas no centro dinâmico do país.

O crescimento da população urbana (Tabela 1) foi intensa em toda aglomeração, saltando de uma taxa de urbanização de menos de 30%, nos anos 1940, para mais de 60% nos anos 1950. Esse crescimento também ocorreu no entorno de Goiânia, nos municípios de Nerópolis e Trindade.

Moysés (2004, p.137) descreve que desde o lançamento da construção da cidade houve um crescimento populacional acelerado, tanto na zona urbana quanto na zona rural. Isso permite inferir que a cidade nasceu sob a influência dos fluxos migratórios, considerando que a região antes era inabitada e com uma economia pobre.

O processo de transformação do território era visível. Primeiro pelo lado da construção, que se intensificava com a inauguração da luz em 1936. Um novo impulso veio com as obras de infraestrutura no final de 1944, sobre as quais, até então, o governo do estado tinha controle acerca do uso das terras urbanas, muito embora permitisse que iniciativas particulares as parcelassem sob a forma de chácaras na área suburbana.

TABELA 1 – Taxa de urbanização nas décadas de 40 e 50 no Aglomerado Urbano de Goiânia.

MUNICÍPIOS	CRESCIMENTO ANUAL					
	1940			1950		
	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural	Total
Ap. de Goiânia	-	-	-	-	-	-
Goiânia	10,3%	- 8,6%	1,0%	74,7%	25,3%	53.389
Goianira	- 0,8%	- 2,4%	- 2,0%	24,6%	75,4%	1.188
Nerópolis	5,1%	0,7%	1,9%	31,8%	68,2%	5.739
Senador Canedo	-	-	-	-	-	-
Trindade	19,2%	0,9%	5,9%	47,6%	52,4%	17.342
Total da aglomeração	10,9%	- 5,1%	1,9%	64,7%	35,3%	77.658

Fonte: MOYSÉS (2004, p.136-137).

Para impedir que a cidade se submetesse às pressões do mercado e para evitar a descaracterização do plano original, o Governo, através do Decreto de Lei nº 11, de 6 de março de 1944, proibiu novos loteamentos por um período de cinco anos, restringindo ainda mais o poder de decisão dos proprietários de terras. Moysés (2004, p. 143) aborda o assunto dizendo:

A nova capital, a mercadoria terra passou a ser o objeto de desejo daqueles que queriam maximizar, num curto espaço de tempo, sua riqueza. Por isso, era o bem econômico que mais se valorizava, mesmo com forte controle estatal sobre sua comercialização. O espaço destinado à construção da cidade, ou seja, a zona urbana era de propriedade do Estado, responsável exclusivo pela comercialização de lotes, cujas receitas constituíam fontes de financiamento.

A estocagem de terras em torno da cidade era a parte que os proprietários de terras esperavam para serem recompensados com doações para a construção da capital. E isso constituiu um forte instrumento de pressão para a expansão do espaço urbano. Acelerou a aprovação do Código de Edificações em 1947 (Decreto-Lei nº 574, de 12/5/47), abrangendo toda a legislação urbana, compreendendo a Lei de Zoneamento, Lei de Loteamentos e a Lei de Uso e Ocupação do Solo, ou seja, toda a legislação urbana.

Até 1950, a formação do espaço urbano obedeceu ao Plano Piloto inicial, com a aprovação da Vila Coimbra, hoje Setor Coimbra, como cidade satélite de Campinas. Mas, com forte controle do Estado, a expansão ao sul em direção às áreas do Estado e a oeste foi inevitável.

A pressão por lotes urbanos, no entanto, intensificou-se, favorecendo a instalação do Setor Oeste, em áreas que estavam sendo guardadas para expansão futura da cidade.

No ano de 1950 foi aprovada a Lei nº 176, que revogou os artigos do Decreto-Lei nº 574/1947, que obrigava a implantação da infraestrutura mínima pelo empreendedor. Exigiam-se apenas a locação e a abertura de logradouros. Estes só poderiam ser pavimentados depois de receberem rede de água e esgoto, mas a lei não definia às custas de quem tais obras seriam feitas.

A partir dessa nova lei pode-se observar que houve uma explosão de novos loteamentos em Goiânia na década de 1950, sem que houvesse um plano que coordenasse a expansão urbana e uma política eficiente de urbanização, o que gerou uma cidade muito diferente daquela inicialmente planejada da cidade, sobre os bairros já implantados. Isto é, esses empreendimentos foram aprovados sem nenhum critério, pois não se submetiam a nenhum controle urbanístico (exceto estarem localizados dentro do raio de quinze quilômetros a partir do marco zero da cidade, no seu Centro Cívico). Mesmo em âmbito federal a legislação de parcelamento vigente não definia padrões urbanísticos. O Decreto-Lei nº 58, de 10 de dezembro de 1937,

que dispunha sobre loteamento e venda de terrenos à prestação, se limitava a exigir, no ato do registro do loteamento ou do imóvel urbano em cartório, a apresentação da planta do loteamento aprovada pela prefeitura. A primeira lei federal que viria a impor padrões urbanísticos aos loteamentos seria aprovada apenas em 1979 (Lei nº 6.766).

2.1.2 DE 1951 A 1960

Goiânia como cidade já consolidada continuava com sérios problemas de infraestrutura básica. O crescimento populacional, segundo Moraes (1991, p. 37) gerou um mercado de aproximadamente 40 mil novas habitações. A liberação para a construção do Setor Sul e da Vila Coimbra (atual Setor Coimbra), antes proibidos pelo Estado, e também dos Setores Oeste, Leste Universitário e Vila Nova, além da dispensa das exigências de infraestrutura para os loteamentos privados (Lei nº176 de 16 de março de 1950), levaram à aprovação de um grande número de novos loteamentos (Tabela 2), assim como a quantidade de construções, ativando todo o circuito imobiliário.

TABELA 2. Loteamentos aprovados desde o início da construção da capital.

Década / Ano	Aprovados pela Prefeitura de Goiânia			Aprovado pelo Estado	Aprovado pelo Incra	Irregular	Clandestino	Outros*	Em Aprovação	Total
	Situados em Goiânia	Situados em Sen. Canedo	Distrito de V. Rica							
1930	9	-	-	-	1	-	-	-	-	10
1940	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0
1950	124	-	-	1	13	-	-	-	-	138
1960	24	-	-	-	6	-	-	-	-	30
1970	19	-	-	-	4	-	-	1	-	24
1980	32	-	-	-	3	-	-	1	-	36
1990	100	3	1	-	5	-	-	-	-	109
Ano 2000	39	-	-	-	-	-	-	-	-	39
Ano 2001	32	-	-	-	1	-	-	-	-	33
Sem data	5	-	-	-	27	45	27	57	2	163
Total	384	3	1	1	60	45	27	59	2	582

Fonte: Prefeitura de Goiânia/Secretaria Municipal de Planejamento (SEPLAM/DPSE), Cadastro de Bairros e Logradouros em 30 de abril de 2002. Dados trabalhados pela Divisão de Estudos Socioeconômicos (DPSE/DVSE).

Esse período pode ser considerado como um dos mais importantes da história urbana da cidade de Goiânia. Nos anos 1950 até meados dos 1960, os proprietários loteavam suas glebas reservando lotes estratégicos

(posteriormente vendidos mais valorizados) localizados principalmente nas áreas centrais.

A década de 50 pode ser definida como de parcelamento extensivo, quando os proprietários de terras, beneficiando-se do capital social investido na primeira fase de Goiânia, e da convivência do Estado e da população, apostaram mais uma vez no crescimento populacional da cidade, levando em consideração a grande expectativa da época. A população urbana evoluiu da seguinte forma: em 1940, havia, segundo o censo demográfico, 18.889 pessoas na área urbana, num total de 48.166 habitantes em todo o município; em 1950, a população do município era de 53.389 pessoas, das quais 40.333 moravam na área urbana, superando o planejamento inicial de 50.000 habitantes. (RIBEIRO, 2004, p. 40).

Na segunda metade dos anos 1960, as terras passam a ser das imobiliárias, que às vezes são incorporadoras e também construtoras. O governo passa a adquirir terras, principalmente na região noroeste, para abrigar a população carente, que de uma forma ou de outra ocupa áreas ociosas na malha urbana ou na zona rural.

Com o crescimento veio a valorização de terrenos urbanos: no início dos anos 1950 o poder público aprova 1.300 lotes e, segundo dados da Secretaria Municipal de Planejamento, no período seguinte constata-se um avanço acelerado, sendo aprovados 183 loteamentos, de maneira aleatória. Isso concorreu para uma ocupação rarefeita, formando os vazios urbanos, sem que se demonstrasse uma preocupação em compor uma estrutura urbana já existente.

Isso se deu com a força que o mercado imobiliário possuía. Os limites urbanos avançam sobre a área rural que deveria ser preservada, alterando o limite de expansão urbana. Vale lembrar também o parcelamento da cidade de acordo com as leis de mercado, pois o setor imobiliário intervia no espaço urbano. O censo do IBGE aponta que a população da cidade de Goiânia passa de 26.065 em 1940 para 52.201 em 1950 e para 151.01 na década de 1960. Isso praticamente obriga o Estado e a Prefeitura a fazer um planejamento a partir dos anos 1960, na tentativa de reverter o caos urbano que a cidade vivenciava.

Os loteamentos se multiplicavam sem restrição ao tipo de utilização, de forma que as atividades econômicas foram se espalhando espontaneamente

sem nenhum controle. Campinas se tornou o primeiro núcleo das atividades industriais (MORAES, 1991, p. 40).

A cidade possuía um maior movimento pelo aumento da população e circulação de veículos e pela ocupação espacial, principalmente horizontal. O número de habitações verticais era insignificante. É visível que na região central concentram-se várias atividades, como cultural, comercial, administrativo e residencial. Quando se volta o olhar para a região sul, tem-se a predominância de residências.

Segundo Moraes (1991, p. 40), as pessoas que se localizavam ao sul possuíam uma renda mais alta. Já a região do Setor Vila Nova era composta principalmente por uma população nordestina, com grande número de operários. A partir daí surge uma verdadeira divisão de classes sociais, evidenciando uma segregação espacial entre elas.

Com a estruturação e expansão do sistema viário, mostra-se uma ocupação gradativa e dispersa do lado leste da BR-153; outra tendência foi o adensamento do vazio urbano entre o Setor Sul e Oeste e o crescimento para os bairros ao sul da Avenida Anhanguera. Novas áreas foram sendo ocupadas, tais como o Setor Universitário, que inicialmente foi tomado por invasões (que persistem até os dias de hoje). Só depois da implantação das Universidades é que começou a haver o planejamento e a implantação do setor. O Setor Coimbra, por sua vez, foi loteado na década de 1940 e por volta de 1957 os lotes foram vendidos e ocupados.

Moraes (1991, p. 41) explica que áreas do Setor Sul foram invadidas à margem esquerda do Córrego Botafogo, em espaço reservado para a preservação juntamente com a área verde. As invasões se seguiram para o Setor Pedro Ludovico (na época denominado Macambira).

Segundo Ribeiro (2004, p. 40), ao final da década de 1950 a população se caracterizava por funcionários públicos, comerciantes, operários da construção civil e suas famílias, “pessoas de diferentes origens que vinham em busca de oportunidades e prosperidade, a destacar um contingente pequeno, porém significativo, de investidores em novas terras urbanas”.

No ano de 1959 foi aprovada a Lei nº 1.566, de 11 de setembro, que suspendia a aprovação de loteamentos como medida para o controle do crescimento urbano. No entanto, a iniciativa privada, com a conivência do setor

público, parcelou a zona rural do município, resultando assim “uma confusão espacial de casas, lotes, edifícios em todo o município, com baixíssima densidade”(MORAES, 1991, p. 41).

Cabe destacar que a construção da capital federal potencializou a economia goiana, transformando-se num termômetro da política que se consolidou em âmbito nacional, voltada para o automóvel e para o setor imobiliário. Essa política voltou-se mais para o atendimento de um mercado localizado, principalmente, na classe média de Goiânia.

[...] as elevadas taxas de crescimento da população urbana nos anos 60 têm relação direta com a construção de Brasília e a onda modernizadora que por aqui aportou. À medida que a vida foi ficando difícil para determinados segmentos na capital federal, no campo e nas pequenas cidades do Estado, só lhes restava migrarem para outros territórios. Goiânia passou, então, a ser um dos destinos da população sobrando do Distrito Federal e de outras regiões. (MOYSÉS, 2004, p. 160).

Nesse período a falta de visão metropolitana contribuiu para dificultar tanto as ações técnicas da Prefeitura como as do governo do Estado, tornando árdua a solução para os problemas urbanos. Desse modo, para tal solução, não era levado em consideração o entorno às ações propostas pelos Planos Diretores e Planos de Desenvolvimento Integrado, ficando restrito ao município, o que hoje ainda não mudou muito. Essa integração aconteceu apenas no transporte público e somente em 1975.

Era assim que a cidade funcionava na década de 1950. Diante da ausência do Estado, a cidade inseria-se num contexto em que o planejamento urbano não era de interesse do capital. O poder público era frágil perante o empreendedor imobiliário. Este, gradativamente, foi se impondo e se fazendo notar ao longo desse período.

Esse contexto ajuda a entender porque o planejamento urbano de Goiânia, apesar de ter sido institucionalizado no topo da hierarquia administrativa, nunca conseguiu se impor politicamente, mesmo tendo se beneficiando sempre da presença de técnicos e de consultorias especializadas e de alto nível, vindas dos centros urbanos mais dinâmicos do país. (MOYSÉS, 2004, p. 151).

O sonho de construir uma cidade planejada e mantê-la assim por muito tempo foi interrompido pelo movimento de urbanização que se iniciou na década de 1950: a corrida em busca do “novo eldorado brasileiro”. Muitos migrantes saíam de suas terras em busca de melhores condições de vida e para construir uma vida melhor. Isso favoreceu a expansão urbana da cidade, onde o Estado perdia cada dia mais espaço para a iniciativa privada e para a fragilidade do planejamento diante das imobiliárias, incorporadoras e construtoras.

Segundo Moysés (2004, p.153), em Goiânia nos anos 1960 a população do aglomerado alcançou 86% (Censo Demográfico – IBGE), evidenciando o processo acelerado de crescimento da população que vivia e trabalhava no perímetro urbano. São migrantes que escolheram um novo lugar para viver e trabalhar, “atraídos pela consolidação de uma nova capital que se transforma num novo polo de desenvolvimento” (MOYSÉS, 2004, p.154).

No período de 1960 teve início o processo de verticalização, ocorrendo de maneira rápida e relativamente ordenada, embora as normas vigentes da época fossem omissas quanto à construção de edifícios.

2.1.3 DE 1961 A 1979

Junto com o governo estadual, a Prefeitura contratou o arquiteto Luiz Saia para a execução do primeiro plano diretor da cidade, depois do plano original, como uma forma de conter, controlar e organizar o crescimento urbano de Goiânia. Objetivou-se a implantação de seis regiões, buscando organizar o espaço urbano com algum tipo de zoneamento. Moraes (1991, p. 42) detalha esse momento:

O plano abordou aspectos da história, da administração e da metodologia, identificou barreiras urbanas, polarização/atração e homogeneização da estrutura urbana, que se tornaram critérios para a compartimentação da cidade em seis regiões. Foram feitos um levantamento e um diagnóstico de cada um dos compartimentos,[...] buscando soluções localizadas de zoneamento e de uso do solo, ao mesmo tempo em que se buscavam estruturas gerais, como a preservação da Bacia Hídrica e do sistema viário expresso.

Luis Saia elaborou o Plano Diretor logo após a construção da capital federal, numa época em que a região Centro-Oeste foi envolvida nas perspectivas nacional-desenvolvimentistas. Com o Plano Diretor,

[...] tratava-se de investigar as origens dos problemas urbanos, assim como as potencialidades de desenvolvimento da cidade, e elaborar propostas que respondessem a estes dados. Fundamentam-se na função de Goiânia como capital e pólo regional; na valorização das qualidades da cidade resultante dos planos, os fundos de vale como divisores de núcleos autônomos, no conhecimento das formas de ocupação definidas pela sua população ao longo da história da cidade, contribuindo para definir núcleos diferenciados, mas interligados, com centralidades próprias. Os instrumentos urbanísticos que utiliza são: o princípio de unidade de vizinhança; zoneamento; sistema viário hierarquizado e sistema de áreas verdes. (MOTA, 2004, p. 118).

No Plano, o sistema viário define o zoneamento. Para Saia, todas as especificações relativas ao uso do solo não têm substância sem que a trama viária lhes correspondesse. O uso efetivo e disciplinado da área especializada nos diferentes tipos de vias demarca a base do funcionamento da cidade.

O arquiteto sugeriu uma reestruturação da cidade com base no que ele chamava de “Compartimentos”. Segundo Moysés (2004, p. 159), “compreendia a implantação de seis regiões e tinham como o objetivo organizar o espaço urbano buscando soluções localizadas de zoneamento”.

Influenciado pelo movimento moderno, Luis Saia, em seu Plano Diretor, viu como a melhor solução para o problema habitacional (Mota, 2004, p.136) a verticalização de algumas áreas onde era viável o adensamento. Partiu, portanto, para a ideia da “indústria da habitação, e que o Governo de Goiás deveria reivindicar a instalação de uma unidade piloto de indústria de habitação na cidade” (MOTA, 2004, p.137).

A respeito do zoneamento, a cidade seria igualmente distribuída em compartimentos. A exceção seria para a atividade industrial, com localização no município de Senador Canêdo.

Propõe a definição de centros hierarquizados (Centro Principal da Cidade – *Core* – e centros comerciais principais e locais nos Compartimentos), unidades de habitação e usos mistos. Com exceção das áreas centrais e mistas, todo o restante era residencial. (MOTA, 2004, p.9).

Pela proposta de Saia, o espaço urbano se subdividiria em diferentes categorias (compartimentos, centros principais e locais, e unidades locais de habitação). Era uma nova e diferente forma de resolver o caos urbano existente espalhado por toda a parte e com o início do processo de verticalização não planejada.

Para essa estruturação, obedecer-se-ia aos índices de ocupação (Mota, 2002, p.9, 10):

[...] para o Core, o centro principal da cidade com importância regional, a taxa de ocupação (TO) é 1,0 e o coeficiente de aproveitamento (CA) é 10,0, e não há restrição de número de pavimentos. Esses índices correspondem a um intenso adensamento, horizontal e [principalmente] vertical. Por exemplo, ocupando-se totalmente a área do lote, temos edifícios de dez pavimentos e, ocupando-se 50% da área do lote, edifícios com 20 pavimentos. Para os demais centros comerciais principais [de cada compartimento] a TO seria de 0,66 e o CA de 2,66, o que corresponde a uma verticalização moderada, pois o aproveitamento máximo destes índices resulta em edifícios com quatro pavimentos. Com relação às áreas habitacionais, os índices definidos geram duas categorias de ocupação: horizontal e vertical. No primeiro caso temos TO de 0,60 e o CA de 0,66. O segundo caso corresponde à proposta de verticalização de determinadas áreas, de modo previsto e controlado.

Saia apostava, desse modo, numa solução econômica, pois se tratava de locais onde já existiam uma infraestrutura e os equipamentos urbanos de uso da população. Solucionar-se-ia o déficit habitacional, um problema que a cidade de Goiânia enfrentava, dado o acelerado crescimento demográfico. O Plano definia também áreas de verticalização nas áreas habitacionais próximas ao centro da cidade. Tratava-se das áreas destinadas anteriormente às universidades, no Setor Universitário, e da área do antigo aeroporto, hoje Setor Aeroporto. Nesses locais, a TO era de 0,66 e o CA era de 2,66.

Mota (2002, p.10) refere que a “categoria de habitação verticalizada se localizava nas vias principais, definidas como residenciais”. Dessa forma, evitava-se também o desenvolvimento linear das atividades econômicas que deveriam estar concentradas no centro. Nesse caso, o Plano é mais detalhado.

[...] as edificações aí instaladas teriam recuo frontal mínimo de quatro metros e recuos laterais e de fundos de cinco metros; gabarito máximo de quatro pavimentos sobre pilotis, com coeficiente de aproveitamento igual a 1,68 e taxa de ocupação de 0,4, sendo a ocupação máxima do térreo permitida igual a 0,2 da projeção do

edifício. [...] Considera que esta solução garantia a essas vias uma aparência coerente com a sua função e que a verticalização, ainda que baixa e limitada, permitia maior aproveitamento do solo localizado nessas vias de rápido escoamento.(MOTA, 2002, p.10).

Esses índices definidos por Luis Saia propõem uma cidade policêntrica, marcada por núcleos e eixos definidos para que fossem adensados. Propõem também a diferenciação do centro da cidade, destacando a intensa verticalização (Figuras 8 e 9) e os núcleos de adensamento com uma verticalização menor. “Dessa forma Saia reestrutura a cidade, mas reinterpreta e mantém o seu centro principal” (MOTA, 2002, p.10).

O Plano tinha como recorte temporal uma década (1960-1970). Após esse período, seria revisto e verificadas suas propostas na prática. O propósito era confirmar ou não a reestruturação urbana, principalmente no que diz respeito à função regional da cidade, à industrialização. No geral, consistiria em ratificar ou não as diferentes características estruturais definidas.



FIGURA 8 – Avenida Goiás e ao fundo a Estação Ferroviária: 1960-1961.
Fonte: Acervo Biblioteca SEMDUS

O Plano, porém, só foi concluído em 1962, sendo logo atropelado pela convulsão política que desaguou na Revolução do regime militar de 1964. Portanto, nunca foi executado.

Esse plano não foi implantado oficialmente em virtude de uma série de problemas internos da cidade, o principal destes o fato de o Estado ser o gestor e ainda o controlador da cidade e estar, nessa altura, em oposição ao governo municipal, que requeria para si suas funções de direito e de fato para administrar a cidade. Houve ainda as perturbações de nível nacional, que culminariam na Revolução de 1964 e no início do regime militar. (RIBIERO, 2004, p. 48).



FIGURA 9 – Início da verticalização do centro (“core”) de Goiânia: década de 1960.
Fonte: VAZ (2002, p.112).

Na década de 1960, Goiânia já passava de 363.304 habitantes para 724.081, com uma taxa de urbanização de quase cem por cento (MOYSÉS, 2004, p.161). Consequentemente demandou mais infraestrutura física e social, sobretudo na área da habitação. A verticalização das construções, destinada às classes média e alta, fundamentalmente no Setor Oeste e no centro, deu uma nova configuração física à cidade, com grande ocupação dos lotes estocados na área mais central de Goiânia. Ocorria, desse modo, um grande dinamismo na economia local, atraindo investimentos federais para o Centro-Oeste. Esse processo levou a cidade a crescer para dentro, o que vai acontecer até os anos 1990.

Segundo Moysés (2004, p. 166), a ocupação dessas áreas centrais alavancou a economia local, mediante a construção civil, que passou a atender ao mercado de alta renda. A retenção dessas áreas nas décadas anteriores

acarretou gastos ao poder público, em investimentos, mesmo que parques, na periferia, tornando altamente seletivo o acesso às áreas reservadas.

Nesse período surgia um novo ator, forçando novas formas de ocupação na periferia distante da malha urbanizada, com a construção de novos conjuntos habitacionais horizontais (Figura 10) e ainda, nas áreas centrais, com a construção de edifícios (Figura 11). Destinava-se às classes média e alta, graças às facilidades criadas pelo BNH. Apareceram, por conseguinte, a promoção imobiliária e também o incorporador imobiliário, elementos decisivos no processo de transformação da habitação em mercadoria.

Em 1966 a questão habitacional predominou, legitimando o regime militar. No período de 1966 a 1969, a preocupação maior era para os Planos de Desenvolvimento Integrado (PDIG), e a partir de 1969 para o Plano de Ação Concentrada (PAC), em cidades com população superior a 45 mil habitantes.

Foi contratada a firma Serete Engenharia S.A. para a elaboração do Plano de Desenvolvimento Integrado de Goiânia (PDIG). Junto com essa firma, o arquiteto Jorge Wilhelm definiu as diretrizes e propostas para o espaço físico de Goiânia. Estas foram decisivas e marcantes à expansão e à formação do espaço urbano da cidade, mediante a utilização da metodologia e do financiamento do Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (Serfhou).



FIGURA 10 – Bairro Feliz – final da década de 1960.
Fonte: Acervo Biblioteca SEMDUS



FIGURA 11 – Centro de Goiânia verticalizado no final da década de 1960.
Fonte: PROJETO ÁLBUM – O POPULAR, 1998.

O arquiteto Wilhelm, formado pela Universidade Mackenzie em São Paulo no ano de 1952, iniciou sua atuação no planejamento nos anos 1950 em novas cidades como Angélica (MS) e Brasília (DF). Nos anos 1960, participou da elaboração de planos diretores para cidades de diferentes estados brasileiros junto com a empresa Serete S.A.: Curitiba (1965), Joinville (1965), Osasco (1966), Natal (1967), Goiânia (1968), São José dos Campos (1969), Campinas (1969) e Guarulhos (1969), antes mesmo da regulamentação do SERFHAU em dezembro de 1966. Jorge Wilhelm discute o planejamento integrado, atuando amplamente na elaboração de planos diretores junto a equipes multidisciplinares.

Com a empresa Serete S.A., Jorge Wilhelm já havia feito articulações para elaborar um plano nessa linha. Em 1969, apontavam características do trabalho que avançavam no sentido de o Plano ser implantado como processo contínuo, constituindo um órgão local permanente, o que já era reivindicado no plano de Luis Saia.

A contratação para o trabalho e para o financiamento foi aprovado na gestão do prefeito Iris Rezende Machado. Segundo Mota (2004, p.154), nesse momento foi aprovada a Lei nº 3.834, de 15 de março de 1968, para a

instalação de um escritório local de planejamento visando coordenar a implantação do plano. Porém o escritório só foi criado em agosto de 1969, quando o Plano estava sendo entregue.

A empresa de Engenharia Serete foi contratada como coordenadora-geral do trabalho de elaboração do Plano, juntamente com o escritório de Jorge Wilhelm. Segundo Mota (2004, p. 154), Serete dividiu as tarefas de coordenação e ficou responsável pelos setores socioeconômicos, de infraestrutura e institucional, e aplicou questionários à população feita por uma empresa local, a Assessoria, Pesquisa e Planejamento Ltda. (EPLAN). Já o escritório de Wilhelm ficou responsável pela parte urbanística, chamando, para participar, Waldemar Cordeiro.

Assim, participaram da elaboração do Plano técnicos do quadro permanente e de consultores (consoziados) da Serete. A equipe de planejadores trabalhava em São Paulo, dirigindo-se para Goiânia para pesquisas de campo e algumas reuniões com o grupo local de acompanhamento.

A equipe da Serete era formada por sete engenheiros (Sebastião Simões Filho, Nestor Vilela de Abreu Lima, Adrian Juan Rolla, José TorricoVillaruel, Joaquim Gabriel O. M. Neto, Benício de A. Araújo e Armando F. Pêra); dois sociólogos (Mari Shirabayashi e Oracy Nogueira); um economista (Milton Bacha); um médico (Paulo de Carvalho Castro); uma assistente social (Maria Lúcia Carvalho); uma pedagoga (Tereza Fram); e um advogado (Ivan Fleury Meirelles). Esta equipe trabalhou consorciada à pequena equipe coordenada por Jorge Wilhelm, formada por Volker Link e CsábaDeak, arquitetos, Waldemar Cordeiro, paisagista, e Rubem Martins, *designer* gráfico. (MOTA, 2004, p. 154, 155).

Goiânia contava também com um grupo de consultores locais, que ficava sob a coordenação de Jorge Wilhelm. Desse modo, estava constituído um grupo que, posteriormente, formaria o órgão de planejamento. Esse grupo era formado por pessoas com formações diferentes: os engenheiros Luiz Alberto Cordeiro, Nilson Paulo de Siqueira, Ubiratan de Souza Marques, HomarRassi e Brasil Helou; os economistas José Silvério S. Baete, Paulo R. Martins Araújo e Francisco de Assis Gomes; os sociólogos Osmar Sette e Adelaide Baeta; os professores José Pereira de Maria e Elina Campos; os advogados Luiz Sampaio e Solon Amaral; a técnica em administração Maria de Nazareth Aguiar; o assistente social Lauro de Vasconcelos; o arquiteto Elder Rocha Lima; o agrimensor Juarez Magalhães de Almeida; o estudante, de área não especificada, Rubens Ribeiro; e os profissionais, também não

especificados, Alnei Guimarães de Souza e Elteq Dias Maciel. Além deles, o arquiteto Eurico Calixto de Godoi da Assessoria Técnica da Prefeitura e técnicos da SERFHAU.

Feldmam (2005, p. 135, 138) ressalta que esse é o momento em que o planejamento urbano no Brasil passa a ser campo de trabalho para as grandes empresas, empreiteiras, e que às vezes se associavam a escritórios de arquitetura.

Era de exigência do Serfhaua criação de um grupo local de planejamento, que continuaria na administração municipal, como mencionado anteriormente. Desse modo, foi criada a Superintendência do Plano de Desenvolvimento Integrado de Goiânia (Superplan), pela Lei nº 4.187, em agosto de 1969. Era uma autarquia e tinha como objetivo formular e desenvolver, direta ou indiretamente, o processo de planejamento no município. Faziam parte das diretrizes estabelecidas pelo PDIG (MOTA, 2004, p.158):

[...] institucionalização do planejamento como instrumento de ação, propulsor do desenvolvimento racional dos serviços e atividades municipais; implantação do orçamento-programa e do orçamento plurianual de investimentos articulados ao PDIG; programação financeira equilibrada; órgãos municipais; descentralização administrativa; racionalização contínua dos serviços administrativos; integração da comunidade na administração dos negócios públicos. [...] formular e desenvolver o processo de planejamento do município, de acordo com o PDIG, e avaliar os seus resultados; comandar o sistema de planejamento institucionalizado pela lei; orientar todos os órgãos da Prefeitura. (Lei 4.272, em 30 de dezembro de 1969).

O PDIG foi elaborado segundo as diretrizes do Serfhau, que dividia a elaboração dos planos em duas etapas: Estudo Preliminar e Plano de Desenvolvimento Local Integrado. Inicialmente, propunha-se a realização de feito um diagnóstico, com diferentes graus de aprofundamento e detalhamento, da situação urbanística, das redes de infraestrutura, dos aspectos demográficos, dos aspectos socioculturais, dos aspectos econômicos, dos aspectos administrativos e financeiros (MOTA, 2004, p.161).

O Estudo Preliminar foi feito em 45 dias e contou com a colaboração do arquiteto goiano Eurico de Godói, assessor técnico do prefeito Iris Rezende Machado, e do Grupo Local de Acompanhamento.

[...] o estudo preliminar que aqui citamos tem por objetivo verificar o grau de informações existentes, realizar um diagnóstico preliminar da situação, identificar qual o caráter peculiar que deverá ter o plano de Goiânia e, finalmente, estabelecer a itemização definitiva para o prosseguimento do trabalho. (WILHEIM, 1969, p. 249).

No plano, Wilhelm fez um histórico da criação e da implantação de Goiânia, sua evolução até aquela data, não descrevendo nenhuma crítica aos planos anteriores. Apontou somente um aspecto negativo do plano de Atílio, que era o fato de todas as avenidas levarem ao Centro Cívico, o que gerava um tráfego intenso não previsto.

Wilhelm identificou os problemas da cidade – o crescimento vertiginoso e a carência de habitação –, o que levou a cidade a uma expansão urbana desordenada, fugindo do controle do Estado. Para o arquiteto, naquele momento a proposta de ordenamento da cidade baseava-se “fundamentalmente [em] utilizar conjuntos habitacionais como força indutora de adensamento e expansão urbana” (WILHEIM, 1969, p. 31).

As condições da cidade naquele instante se diferenciavam das anteriores. Quando Saia foi convidado a elaborar um novo plano para Goiânia, o problema da cidade era mais físico que social, ou seja, consistia na aprovação indiscriminada de loteamentos particulares sem infraestrutura adequada, que levavam à ocupação desastrosa da cidade enquanto “*pólis*” e natureza. No final da década de 60, já não se aprovavam mais novos loteamentos. (RIBEIRO, 2004, p. 87).

No plano ficou demonstrado que a cidade cresceu e se adensou, principalmente no sentido leste-oeste, ao longo da Avenida Anhanguera. A antiga estrada a dar acesso ao núcleo de Campinas, antes afastado, tornou-se um dos bairros de Goiânia. A Avenida Anhanguera teve um uso intenso, pois concentrava toda a infraestrutura e as atividades, configurando “um esquema rádio-cêntrico oval em torno do Centro e de Campinas, enquanto toda a região sul permanecia estagnada” (MOTA, 2004, p. 168). Faltavam vias para o sul e para o oeste. Poucas das que existiam eram pavimentadas e não eram utilizadas para induzir novas ocupações.

Wilhelm expressa claramente que o centro concentrava as áreas com qualidades urbanas, pelo fato de possuir infraestrutura e serviços, fazendo uma referência à disparidade entre as condições urbanísticas da área central, que

era habitada pela classe média e alta, e o restante da cidade, que não possuía infraestrutura ocupada pela classe baixa. O plano afirma que a rapidez do crescimento provocou um contraste acentuado entre o pequeno centro, dotado de numerosos e apreciáveis recursos urbanísticos, e uma área muitas vezes maior desprovida de tais recursos, servida apenas por vias públicas rústicas e energia elétrica (PDIG, 1969, p. 26).

A taxa anual de crescimento de Goiânia levou a Prefeitura a uma compreensível situação de atendimento *a posteriori*: a infraestrutura encontrava fatos (ocupações) consumados dos quais decorriam os planos de obras. Não houve condições, portanto, para reverter o processo, criando obras que induzissem uma ocupação adequada. A irregularidade na intensidade de uso do solo foi sensivelmente agravada por aspectos mercantis [...] e a oferta de loteamentos em setores díspares e aleatórios, com maior ou menor sucesso de vendas, resultando de fatores publicitários e financeiros, mas não locacionais, levou a uma atomização residencial. No panorama mercantil, a construção de grandes conjuntos habitacionais começa a alterar as perspectivas de ocupação do solo. (PDIG, 1969, p. 26-27).

O plano de Jorge Wilhelm apresenta uma avaliação geral da paisagem da cidade com um olhar sobre as características construídas. O plano identifica padrões de ocupações da cidade e condições de infraestrutura, dividindo-se em quatro “estruturas antropogeométricas fundamentais”, assim resumidas:

As principais referências ambientais identificadas na cidade foram as Avenidas Goiás e Anhanguera, coordenadas cartesianas. Visualmente se destacavam o conjunto de edifícios altos do centro, e em menor grau os volumes de médio porte e às vezes compactos e os conjuntos habitacionais do BNH. A linha do horizonte foi considerada tipicamente rural e pobre em referências ambientais. (PDIG, 1969, p. 28).

A grande maioria era de construções clandestinas e invasões. Era baixa ou nula a densidade ao sul do centro da cidade, sendo maior em Campinas e centro. A vegetação de matas ciliares, ao longo dos córregos, já havia sido devastada. A ocupação era extensa e rala, sem infraestrutura urbana básica.

[...] o déficit de infraestrutura era amplo: apenas 30% da área urbana era servida por rede de água, 15% por rede de esgoto, 50% por energia elétrica e 68% por coleta de lixo, e a população reclamava da falta de pavimentação. (MOTA, 2004, p. 167).

Goiânia se caracterizava por apresentar como principal indústria a da construção civil, seguida pela de produtos alimentícios. O comércio apresentava boas perspectivas, pelo crescimento populacional.

Goiânia vive, hoje, um clima de euforia, no que concerne às transações imobiliárias. Esta característica, que a acompanha desde a fundação, tomou conta, desde 1960, das atividades econômicas, proporcionando, por vezes, lucros de 1000% em 2 ou 3 anos. Essa euforia acarreta uma valorização artificial de terrenos e uma não distribuição de rendas, pois os altos lucros se concentram e são geralmente re-investidos em terra ou capitalizados e dispendidos fora do município. A fraqueza da estrutura empregatícia pode resultar, a médio prazo, a distribuição da procura de lotes; é por isso que apesar da contínua imigração, o mercado poderá vir a saturar-se. Por enquanto, constitui uma atividade que predomina dentro da cidade, ocasionando até fuga de capitais de outras atividades econômicas.

Quanto à perspectiva demográfica, observa-se que a taxa de crescimento de 12,6% ao ano (entre 1950 e 1960) só foi superada naquele período por uma cidade brasileira (Governador Valadares). A capital tem aumentado sua participação na população urbana do Estado (27,2% em 1967). Esse crescimento é devido, principalmente, à imigração (70% em 1960), notadamente de Minas e de São Paulo. As causas dessa imigração não são ocasionais, e sim, estruturais, revelando a força de expulsão das populações camponesas ou de pequenas cidades. A característica migratória resulta em concentração de hábitos rurais e mão-de-obra sem especialização. (WILHEIM, 1969, p. 249-250).

Diante desse panorama, Jorge Wilhelm propôs algumas normas urbanas. A de loteamento foi a que causou maior impacto, favorecendo a expansão urbana ao sul da cidade e viabilizando a conurbação com Aparecida de Goiânia.

Com base no Estudo Preliminar e no posterior diagnóstico da situação em que Goiânia se encontrava, Wilhelm (1969, p. 263) evidencia as tendências espontâneas de desenvolvimento: “[...] permitindo que as estruturas determinem vetores de desenvolvimento sem intervenção, nem a criação de outros elementos, as atividades urbanas resultarão em certas ocupações do solo”.

Segundo o arquiteto, esse crescimento espontâneo dependerá sempre da oferta de lotes e da atividade comercial, de parcelamento e venda de terra urbana gerando tendências. Contudo, “feitas essas ressalvas, considerar-se-ão espontâneas todas as tendências não disciplinadas, nem estipuladas pelo Plano” (WILHEIM, 1969, p. 263).

Wilheim enumera as tendências: uma ocupação gradativa e dispersa ao lado leste da BR-153; a ocupação e urbanização do Palmito (Jardim Novo Mundo), colocando no mapa um novo lugar para a aquisição de lotes. Essa situação pode resultar em um grave problema posteriormente, pois a cidade será cortada por uma rodovia onde o tráfego é intenso e crescente. E é previsível que a ocupação das margens da estrada implique cruzamentos e acidentes ou consideráveis obras de arte para evitá-los.

Outra tendência citada por Wilheim é a ocupação de uma faixa vazia de solo urbano que está localizada entre o Setor Sul e Setor Oeste (hoje onde se encontram o Setor Marista e Pedro Ludovico). Como também a ocupação da “linha que liga a Vila Redenção e União; essa expansão e adensamento, extremamente desejável, poderão resultar das vias redes e serviços que serão exigidos pela pressão dos habitantes daquelas Vilas” (WILHEIM, 1969, p. 263).

[...] um ajustamento residencial tendendo para os bairros ao sul da Anhanguera. Essa orientação deixaria disponíveis as áreas ao Norte que poderiam vir a ser ocupadas pela população imigrante, de menor poder aquisitivo. Dentro do quadro espontâneo, os bairros ao Norte, hoje desordenados e desvalorizados, poderiam ter agravado estas características.

Outra tendência possível será a confusão espacial da coexistência de casas e edifícios, em torno do centro, resultante da pouca clareza sobre a função desses setores residenciais valorizados. (WILHEIM, 1969, p. 264).

Diante dessas tendências analisadas, o arquiteto, posteriormente, elabora as propostas para o desenvolvimento urbanístico, porém ele as descreve como sendo “possibilidades. São apresentadas como hipóteses extremas e mutuamente exclusivas e se apoiam nas potencialidades de desenvolvimento” (WILHEIM, 1969, p. 264).

Ele descreve algumas das potencialidades de desenvolvimento: o vale do Rio Meia Ponte, que bloqueia o desenvolvimento ao Norte; o vazio ao Sul, que poderá vir a ser ocupado, com baixa densidade, conurbando com o município de Aparecida de Goiânia; o lado leste da BR-153 e do lado oeste a ocupação das rodovias estaduais que levam aos municípios de Trindade e Inhumas e a que leva a Rio Verde a sudoeste (WILHEIM, 1969, p. 265).

Em seu estudo, Wilheim (1969, p. 254) lançou três hipóteses de desenvolvimento urbano. Segundo ele, não se trata “de propostas e sim de

posições-limite, a serem posteriormente avaliadas financeiramente, para um melhor conhecimento das informações decorrentes de certas opções”.

A primeira hipótese é a do desenvolvimento linear Norte-Sul (Figura 12), colocando a BR-153 como vetor predominante e também como uma barreira; estabelece vias paralelas, continuando algumas já existentes e distribui a indústria média ao longo da BR-153.

A maior concentração de comércio ficaria no centro e ao longo do eixo da Avenida Anhanguera, outros equipamentos como ensino, educação e outros comércios ao longo do eixo norte-sul, e das avenidas auxiliares leste-oeste as pequenas indústrias.

O desenvolvimento para o norte estaria ao longo do vale do Córrego João Leite (hoje chamado de Ribeirão João Leite). O aeroporto acabaria dentro da malha urbana e a proximidade com a BR-153 prolongaria o uso industrial na faixa paralela à rodovia. Porém a topografia da extremidade nordeste oferecia mais resistência à ocupação do que a topografia ao sul (WILHEIM, 1969, p. 266).

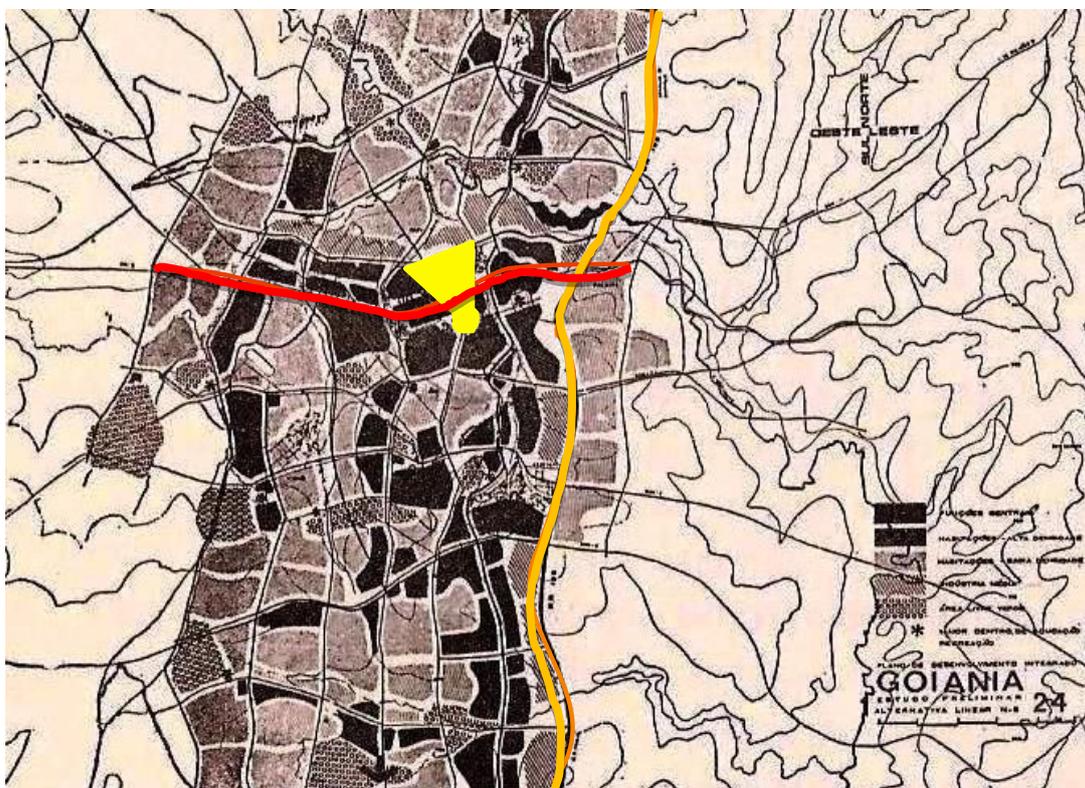


FIGURA 12 - Mapa da primeira hipótese do Plano Diretor de crescimento feita por Jorge Wilhelm (Core em amarelo, Avenida Anhanguera em vermelho, BR-153 em laranja).
Fonte: WILHEIM (1969, p. 266).

Wilheim descreve também as implicações de cada proposta levantada, referente à sua primeira hipótese:

As implicações para a realização dessa hipótese extrema seriam as seguintes: necessidade de legislação rápida para impedir a ocupação a Leste da BR-153; abertura de via paralela a essa rodovia, na zona rural de Aparecida, para acesso aos novos terrenos industriais e residenciais; reserva fácil de grandes áreas verdes para parques futuros; facilidade de abertura de novas vias ao Sul; possibilidade de aumento além do ano 2000. (WILHEIM, 1969, p. 266).

A segunda alternativa mostra um desenvolvimento linear para oeste, colocando a BR-153 como barreira (Figura 13). A Avenida Anhanguera e as vias paralelas a esta formariam um vetor de desenvolvimento físico, adotando um reforço da função comercial do eixo leste-oeste.

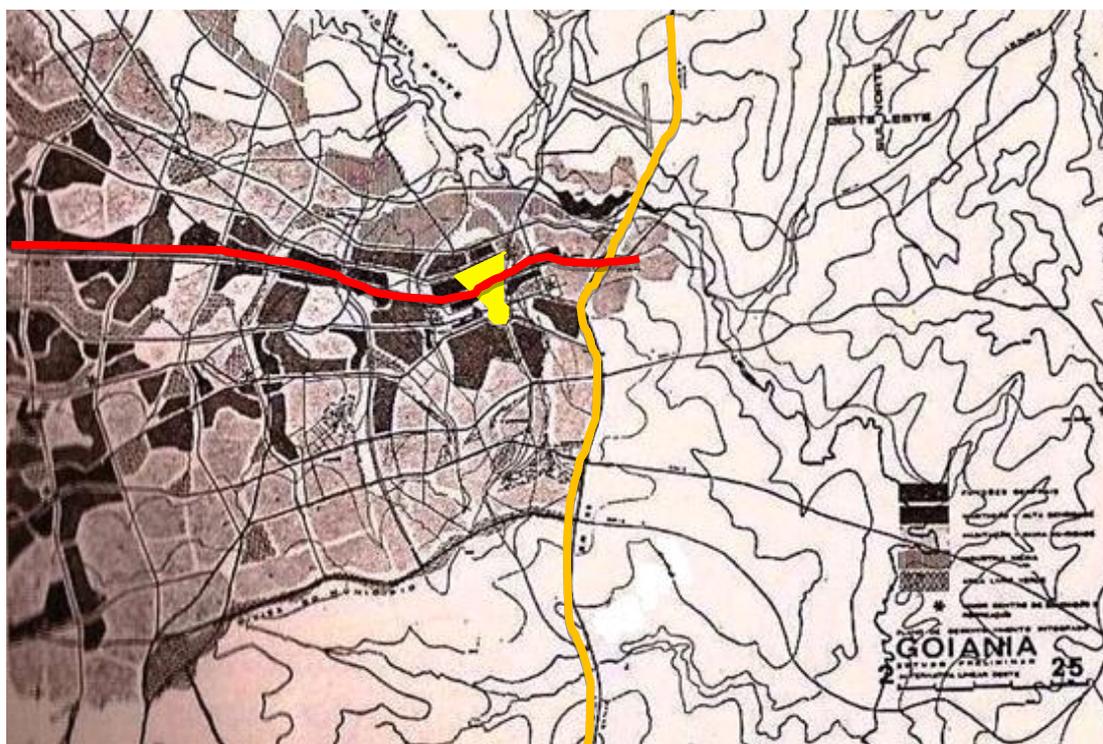


FIGURA 13 - Mapa da segunda hipótese do Plano Diretor de crescimento feita por Jorge Wilheim (Core em amarelo, Avenida Anhanguera em vermelho, BR-153 em laranja).
Fonte: WILHEIM (1969, p. 267).

Uma maior distribuição linear das atividades comerciais e terciárias diminuiria a importância comercial do centro. Vias no sentido norte-sul suportariam o comércio local e a recreação do fundo de vale. Os equipamentos estariam localizados nas demais vias leste-oeste, e ao norte estariam localizadas as indústrias leves, ao longo das vias paralelas à estrada de ferro.

Wilheim (1969, p. 267) menciona as implicações dessa alternativa:

[...] legislação e bloqueio da ocupação do solo a Leste da BR-153, com garantia de auto-suficiência para o Setor Palmito; criação de uma barreira ao Sul, mediante reserva florestal. Via de contorno e legislação, evitando invasão do município vizinho; estruturação e capitalização da capacidade geradora das GO-3 e GO-4 para garantir a livre expansão linear, além do ano 2000; resolução dos problemas técnicos decorrentes da topografia e ligados ao abastecimento de águas e esgoto. (WILHEIM, 1969, p. 267).

A terceira hipótese propõe um desenvolvimento ao longo do Rio Meia Ponte. Além da BR-153 (Figura 14), insere um trecho da rodovia e lança como vetor de desenvolvimento uma via formada pela Rua 83, no Jardim Goiás (Figura 15), que seria o início de uma nova estrada para Senador Canedo e um eixo paralelo ao Rio Meia Ponte. Essa nova via conduziria a continuação das funções da Avenida Anhanguera, abrindo, para a ocupação até o ano 2000, uma planície desocupada e pertencente ao município de Goiânia (WILHEIM, 1969, p. 268).

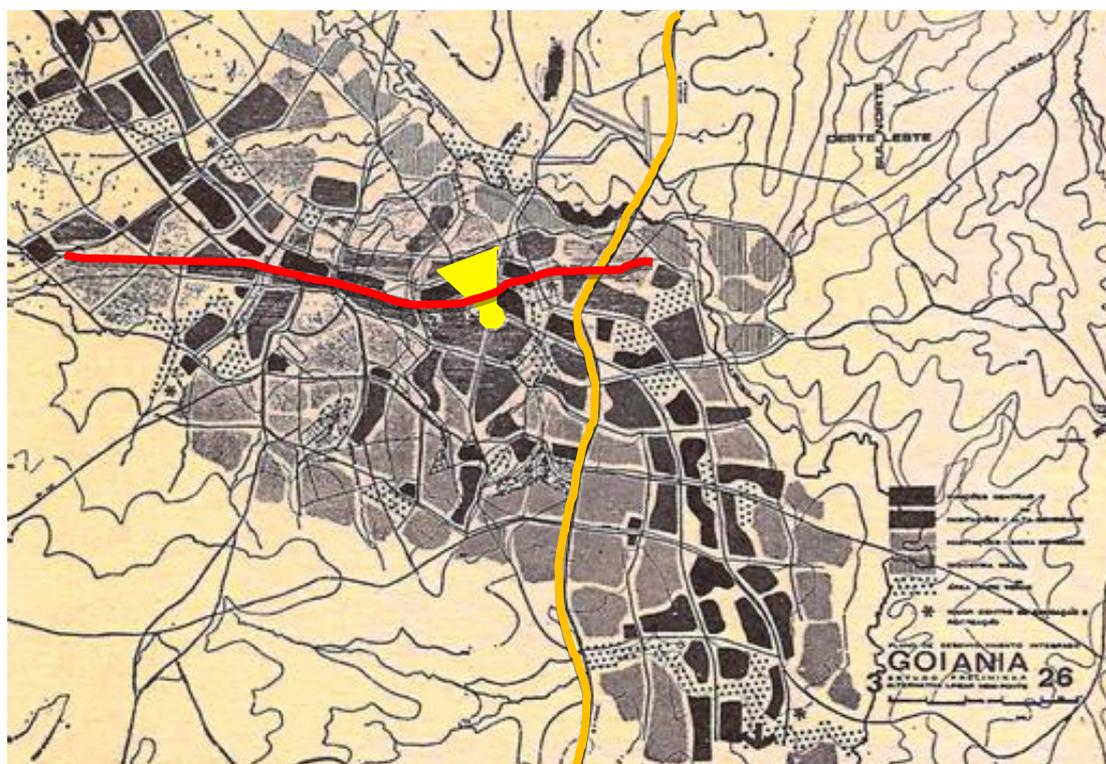


FIGURA 14 – Mapa da terceira hipótese do Plano Diretor de crescimento feita por Jorge Wilheim (Core em amarelo, Avenida Anhanguera em vermelho, BR-153 em laranja).
Fonte: WILHEIM (1969, p.268).

Como as outras duas hipóteses, também foram apontadas as implicações dessa terceira hipótese.

As implicações para a realização dessa alternativa seriam as seguintes: reconhecimento da impossibilidade de impedir a ocupação da margem Leste de BR-153 e consequentes projetos e obras de arte que permitam a inserção da rodovia dentro do organismo urbano; capitalização da força geradora da diretriz inicial que demanda Senador Canedo; criação de vias e estímulos e bloqueios da ocupação ao Sul no município vizinho; distribuição mais dispersa da pequena e média indústria e legislação de coexistência: possibilidade de expansão além do ano 2000. (WILHEIM, 1969, p. 268).



FIGURA 15 – Abertura da Rua 83, ao fundo a verticalização do Centro.
Fonte: WILHEIM (1969, p. 260).

Portanto, dentro do Estudo Preliminar nasceu a interpretação dos pontos de vista que permitiram o real conhecimento da situação e perspectivas de Goiânia (WILHEIM, 1969, p. 270).

Por fim, através do Estudo Preliminar, Wilhelm propunha quatro leis-tampão destinadas a preservar a cidade, enquanto elaborava a segunda parte do plano: que obriga a construção de garagens nos edifícios do Centro; a suspensão da aprovação de loteamento de terras até a aprovação da lei de parcelamento; a proibição de construção nos fundos de vale; e a proibição de construção na faixa ao longo da área rodoviária da BR-153 (MOTA, 2004, p. 162).

Apesar de o PDIG ter propostas claras para a cidade, muito do seu conteúdo consiste em recomendações e diretrizes que exigem posterior aprofundamento e projeto, e muitas dessas propostas fogem do escopo municipal. De todo esse conteúdo, as diretrizes urbanísticas (envolvendo estrutura viária, uso do solo, loteamento, edificações, paisagismo, infraestrutura e serviços urbanos) são aquelas que mais são aplicáveis pelo município, mas exigem regulamentações posteriores.

À frente do conjunto de propostas multissetoriais apresentadas pelo Plano, nos concentramos no capítulo que trata das “Recomendações e Diretrizes Urbanísticas”, desenvolvido por Jorge Wilhelm Arquitetos Associados.

Essa seção do plano possui cerca de sessenta páginas e fundamenta boa parte da sua lei de aprovação (Lei nº 4.523, de 31 de dezembro de 1971). Composta por 29 artigos, que tratam das “Diretrizes Urbanísticas”, essa parte possui uma grande importância, pois é nela que constam os principais objetivos definidos como prioridade e aprovados em lei: o zoneamento, o sistema viário e o controle de expansão urbana.

São estes os seguintes: racionalização do uso do solo, para a perfeita adequação entre a estrutura urbana e o bem-estar da população; hierarquização do sistema viário, de forma a permitir a circulação rápida, segura e eficiente de pessoas e veículos, facilitando a integração dos grupos sociais e induzindo a ocupação do solo no sentido mais adequado; estabelecimento de diretrizes para a expansão urbana e adensamento da população na área urbanizada, de modo a proporcionar os equipamentos básicos necessários a toda a comunidade. (MOTA, 2004, p. 163).

Na parte urbanística o plano propõe onze “objetivos estratégicos”. São aqueles que representam as mudanças propostas para a cidade: direcionar a expansão urbana no sentido oeste-sudoeste, criando alternativas ao eixo Anhanguera, que concentrava funções de tráfego urbano e intraurbano, comércio e serviços; evitar a ocupação a leste da BR-153, no vale do Rio Anicuns e junto à divisa com o município vizinho de Aparecida de Goiânia; dar prioridade às obras de pavimentação; definir um sistema de transporte que permitisse a localização residencial condizente com os demais objetivos estratégicos; estabelecer uma coordenação e uma política habitacional que criassem formas novas e condições de planejamento; utilizar os fundos de vale

para formar viveiros e parques lineares; disciplinar a nomenclatura e a divisão administrativa da cidade. Seguindo os objetivos estratégicos definidos, o Plano define propostas para a estrutura física da cidade, envolvendo o sistema viário, zoneamento, sistema de áreas verdes, política habitacional e regulação do parcelamento urbano (WILHEIM, 1969, p. 270- 275).

A reestruturação urbana proposta pelo PDIG se fundamenta em eixos lineares que articulam o sistema viário, o zoneamento e áreas verdes. O plano propõe uma nova hierarquia viária, composta por: Rodovias; Preferencial Diametral Leste-Oeste (Diametral Binômio): binômio viário formado com a Avenida Anhanguera, principal eixo de circulação da cidade, absorvendo parte do fluxo desta avenida, que deveria ser diminuído; Vias Preferenciais de Expansão (preferenciais Leste-Oeste): sentido leste-oeste, indutoras do crescimento urbano para oeste; Vias Preferenciais de Integração (preferenciais norte-sul): sentido norte-sul, tem a função de integrar bairros. Nos fundos de vale, consistem em áreas verdes lineares; Avenidas: sentido Leste-Oeste, fluxo menor que nas vias principais (Diametral e Preferenciais) e maior que as locais, têm a função de distribuir o tráfego entre as vias Norte-Sul; Alamedas: têm a função de distribuir o tráfego lento entre as Preferenciais Leste-Oeste; Ruas: todas as demais vias, geralmente de acesso local. (MOTA, 2004, p. 172).

A estrutura viária definida revela que o plano marca a BR-153. Esta servia como barreira para a expansão urbana, tanto que não implantou Vias Preferenciais (definidas como indutoras de crescimento) além do seu traçado. Localizava as vias principais atravessando áreas mais ou menos adensadas, em grande parte desprovida de vias pavimentadas, concentrando-as no quadrante sudoeste, com o objetivo de induzir a expansão urbana para esta região. Como estratégias para isso foram definidas a pavimentação das vias principais, a instalação das linhas de transporte coletivo e a implantação de eixos lineares que alcançavam áreas ocupadas, pouco ou não ocupadas (MOTA, 2004, p.172).

O zoneamento proposto abrange a área urbana e de expansão urbana. Determinou que os limites das zonas fossem definidos por logradouros públicos, a serem especificados pelo órgão de planejamento local, que foi criado com o PDIG em lei específica.

Definiram-se seis zonas, com subzonas de adensamento e diversidade de usos e índices de aproveitamento do solo específicos. Foram justificadas pela maximização da infraestrutura concentrada nas Vias Preferenciais e na Diametral Binômio, ao longo das quais se localizavam.

As zonas foram definidas pelo PDIG e aprovadas pela Lei nº 4.523 de 31 de dezembro de 1971, da seguinte forma: Zona de Atividades Centrais (ZC); Zona de Exclusividade Residencial (ZR); Zona de Predominância Industrial (ZPI); Zona Mista com Predominância Residencial (ZM); Zonas Verdes de Recreação e Cultura (ZV); Zonas Especiais (ZE), onde se localizavam equipamentos, serviços de caráter público especial (Figuras 16 e 17).

Cada zona possui subzonas de adensamento, para uso diversificado, havendo intensificação da densidade de ocupação e, conseqüentemente, alterações nas restrições ao aproveitamento do solo (Lei nº 4.523/1971, Artigo 12º). As alterações no uso do solo dessas subzonas objetivavam obter maior concentração de atividades e densidades mais elevadas ao longo das vias preferenciais que cruzam a zona, maximizando o uso da infraestrutura nelas existentes.

De acordo com a proposta de usos definidos pelo PDIG e pela Lei, a Zona de Predominância Industrial foi localizada ao longo da Avenida Independência (eixo paralelo ao traçado ferroviário) e ao longo da rodovia municipal GIN 0005 (hoje a Avenida Rio Verde), que era o limite sul do município de Goiânia, divisa com Aparecida de Goiânia. Pode-se, portanto, verificar que a intenção do plano era ampliar e alongar a área industrial da cidade e dividi-la em duas faixas – uma ao norte e outra ao sul.

Segundo Mota (2004, p. 173), a Zona de Atividades Centrais estava localizada ao longo das Avenidas Anhanguera (eixo leste-oeste) e Goiás (eixo norte-sul) e seus entornos. No sentido leste-oeste abrangia os seguintes setores: Universitário, Vila Nova, Centro, Campinas, Rodoviário e Dergo, que correspondiam à parte mais equipada da cidade e com maior concentração comercial.

As Subzonas de Adensamento, destinadas a uso misto e adensamento, que atravessavam áreas residenciais ou mistas com predominância residencial, estavam localizadas nas Vias Preferenciais Leste-Oeste e Norte-Sul. É importante ressaltar que, nessas áreas assim como nas áreas definidas como Zona de Atividade Centrais, os coeficientes de aproveitamento definidos acentuam o processo de verticalização do centro da cidade.

No caso das subzonas da Zona de Atividades Centrais, a área máxima permitida para construção, admitindo a verticalização, era de seis vezes a área

do lote. Já em terrenos cuja área era superior a 720 m², admitia-se construir até sete vezes a área do lote, e em alguns casos de lotes remanejados esse índice passaria para oito vezes.

As Zonas Verdes de Recreação e Cultura acompanhava os leitos dos principais rios e córregos da cidade e as Zonas de Verde Produtivo. Eram faixas localizadas ao norte e ao leste, onde o crescimento urbano deveria ser evitado.

A Zona de Exclusividade Residencial estava localizada na região ao sul do Centro Cívico e em partes a oeste e a norte, abrangendo parte do centro e setores Jaó, Coimbra, Sul, Jardim Goiás e Universitário; já a Zona Mista com Predominância Residencial, a maior mancha sobre o mapa, espalhava-se em todas as direções.

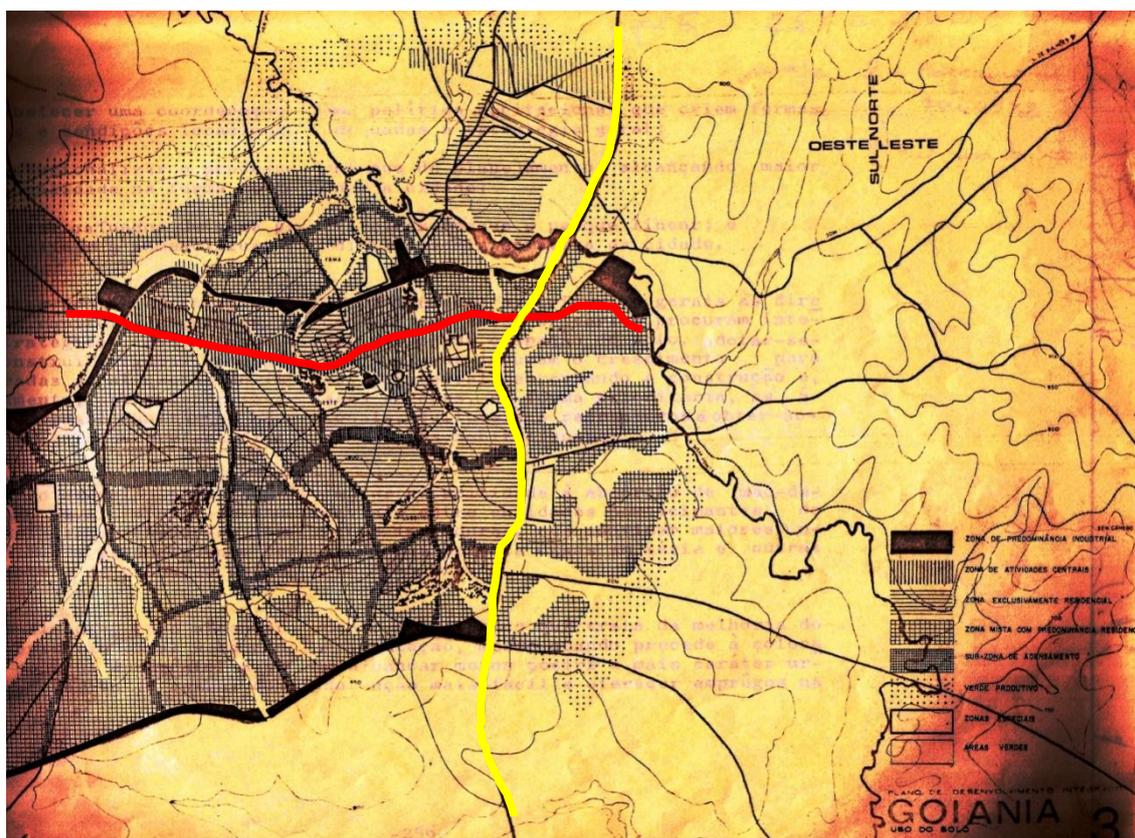


FIGURA 16 – Mapa de Zoneamento proposto por Jorge Wilhelm para o Plano de Desenvolvimento Integrado de Goiânia (1968-1969). Avenida Anhanguera (vermelho) e BR-153 (amarelo).

Fonte: PDIG (1969, p.262).

Ressaltamos, de acordo com Mota (2004, p.177), que a Zona de Exclusividade Residencial abrangia parte da cidade construída segundo os

planos de Atílio Corrêa Lima (centro), Armando Augusto de Godoy e Coimbra Bueno (setores Coimbra e Sul), do plano de expansão urbana aprovado em 1947 (Setor Universitário), e apenas dois loteamentos da década de 1950 (Setor Jaó e Jardim Goiás). Corresponhia a uma seleção de áreas a serem valorizadas, bairros com ruas largas e considerável quantidade de áreas livres públicas, alguns pouco habitados e outros ocupados predominantemente pelas classes média e alta. A Zona Mista com Predominância Residencial definia todo o restante da cidade, de modo que a proposta de zoneamento do PDIG se caracterizava pela predominância do uso misto, assim justificada:

Para obter adensamento e maior diversificação na distribuição de empregos, conceitua-se o zoneamento de forma bastante elástica, permitindo um uso misto do solo em grande parte da área urbana. (PDIG, 1969, p. 261).

Pela legislação, as Zonas de Exclusividade Residencial seriam permitidas exclusivamente às habitações individuais e estabelecimentos de ensino e cultura. Nessas zonas foram consideradas, como subzonas de adensamento, as faixas constituídas pelas quadras que fazem frente às vias preferenciais que cortam ou limitam essas zonas.

Nessa zona eram permitidas as habitações coletivas seguindo as seguintes restrições: área máxima construída de 0,7 vezes a área do lote, número máximo de dois pavimentos, e nas subzonas de adensamento era permitido o índice de construção de quatro vezes a área do lote e elevando o número de pavimentos para seis.

Já na Zona Mista com Predominância Residencial, era permitida a edificação de habitações individuais e seriadas, onde o aproveitamento era uma vez a área do lote com no máximo dois pavimentos, quando habitações seriadas poderiam ser agrupadas de duas a seis casas. Admitia-se também a construção de conjuntos habitacionais.

Assim como nas Zonas de Exclusividade Residencial, as subzonas eram localizadas nas quadras lindeiras às vias preferenciais, onde se admitiam as habitações coletivas, individuais e seriadas com os seguintes parâmetros: permitia-se utilizar um índice de quatro vezes a área do lote e elevar o número de pavimentos a seis.

Além dos fatores de adensamento e distribuição do emprego, a relação entre a restrita Zona de Exclusividade Residencial e a ampla mancha de Zona Mista que define o zoneamento proposto é um meio de se garantir padrões segregacionistas, como percebemos em algumas passagens do plano.

Assim como a população de maior renda (classes A e B) deseja um crescimento periférico e a manutenção de padrões residenciais de isolamento, o resto da população (classes C e D) procura usar sua casa como segurança, abrigo e instrumento de trabalho, desejando transporte e legislação liberal. (SERETE, 1969, p. 6).

[...] enquanto à população de classe A interessa o estabelecimento de zonas exclusivamente residenciais, resultando na valorização de lotes para este fim, à população de classe C interessa sobremaneira um uso misto, resultando em valorização do lote por ser também comercial. Procuram-se garantir ambos os desejos, isolando algumas zonas exclusivamente residenciais, mas mantendo em outras a possibilidade de uma família residir e comerciar no mesmo imóvel, numa forma primária e abrigo e subsistência de caráter individual. (PDIG, 1969, p. 261-262).

Nesse sentido define-se uma ampla mancha de Zona Mista, sendo esta a única que permitia loteamentos e conjuntos habitacionais populares. Portanto, o plano afirma que, de modo geral, o uso do solo foi liberado para as classes C e D, “tornando-se exclusivo apenas nos casos extremos, uso industrial de um lado e uso residencial para a classe A e B de outro. Assim a maior parte da cidade tornou-se Zona Mista com Predominância Residencial” (MOTA, 2004, p. 178).

De acordo com Mota (2004, p. 178), a proposta do PDIG instituiu o zoneamento compreensivo em Goiânia, entendido como aquele que abrange o conjunto da cidade, dividindo-o em zonas nas quais se articulam diferentes parâmetros urbanísticos.

Neste mesmo ano, 1971, num contexto marcado pelo autoritarismo do governo militar, o plano foi aprovado rapidamente sem debates e no último dia do ano, apesar de ter sido entregue à Prefeitura de Goiânia em junho de 1969, o projeto de lei de sua aprovação, assim como aqueles referentes à Lei de Parcelamento do Solo (Lei nº 4.526/1971), à Delimitação das Áreas Urbana e de Expansão Urbana e ao Código de Posturas e Edificações, só foram apresentados à Câmara Municipal em 28 de dezembro de 1971.

No entanto, as recomendações do PDIG foram marcantes naquilo que interessava aos formadores do espaço. Tiveram o apoio do Estado para a construção de conjuntos habitacionais e a legislação emergencial que inviabilizou alguns empreendimentos.

Arquivos da Secretaria Municipal de Planejamento informam que na década de 1970 foi constatada apenas a aprovação de dois loteamentos. Enquanto isso, densos conjuntos habitacionais (Figura 17) e a verticalização intensiva (Figura 18) de algumas áreas criaram lugares concentrados em vários pontos da periferia de Goiânia. A verticalização estava situada em bairros já ocupados, implicando onerosas renovações urbanas, ou deslocados em relação à malha urbana, o que agradava os custos de infraestrutura. Segundo Moysés (2004, p. 164), na década de 1970, o crescimento de Goiânia ocorre por meio de três grandes vetores simultâneos.

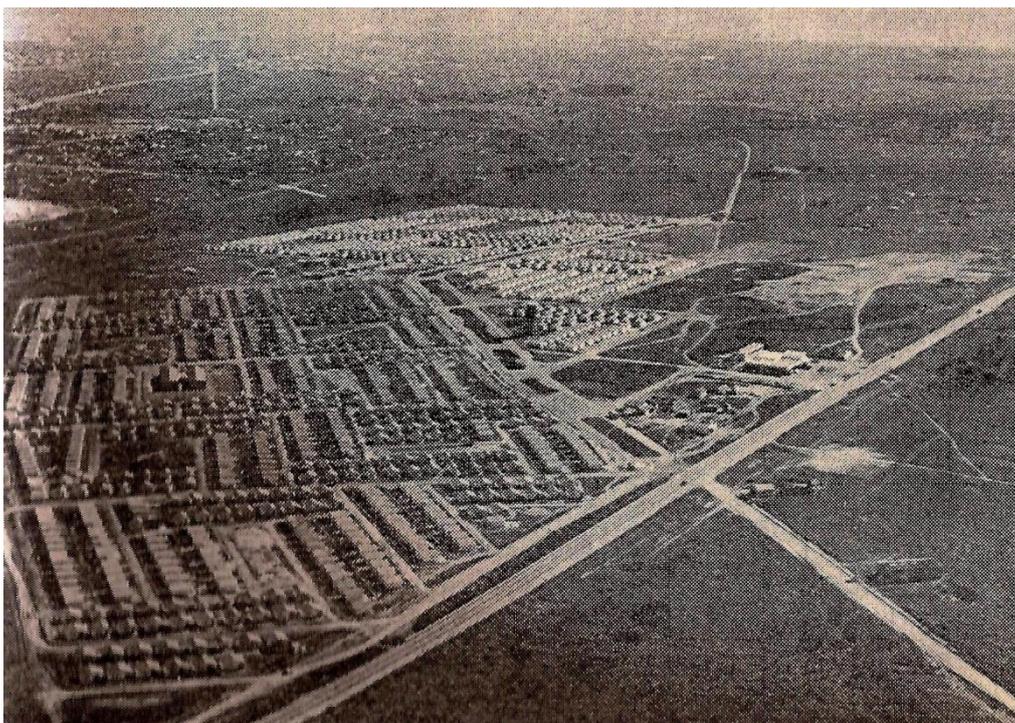


FIGURA 17 – Vila Redenção, década de 1970.
Fonte: WILHEIM (1969, p. 248).

O primeiro é que a cidade avança sobre as zonas rurais e de expansão urbana definida pelo plano. Esse avanço ocorre tanto pela iniciativa privada, lançando inúmeros loteamentos clandestinos, principalmente na região Norte e Noroeste, como também pelo poder público. Ressalte-se que esses

loteamentos eram destinados à formação de núcleos habitacionais para a população de baixa renda.

O segundo vetor seria a ampliação e consolidação da “face ilegal da cidade” (MOYSÉS, 2004, p.164), que eram chácaras de recreio localizadas nas zonas de expansão urbana e rural, loteadas pelos proprietários com o apoio das imobiliárias e conivência do Estado. Juntam-se a isto as áreas que eram invadidas pela população.

Por fim a cidade verticaliza-se. Ocupam-se intensivamente os lotes que foram estocados pelos proprietários na zona urbana com toda a infraestrutura, “assumindo um novo desenho que se caracteriza pela expansão vertical das áreas do meio” (MOYSÉS, 2004, p. 165) e pelos conjuntos habitacionais para a população de baixa renda.

A partir de 1975 inicia-se no Brasil o milagre econômico. No aspecto urbano, o planejamento do estado e os planos locais deram lugar a uma política urbana. Sob o ponto de vista local, Goiânia não teve uma expansão significativa. Seu espaço foi ocupado pela construção de conjuntos habitacionais e de edifícios de apartamentos nos bairros mais ocupados e antigos, onde existiam redes de água e esgoto bastante deficitárias (MORAES, 1991, p. 51-56).



FIGURA 18 – Avenida Goiás na década de 1970 com intensa verticalização.
Fonte: Acervo Biblioteca SEMDUS

A partir desse ano o enfoque também está na expansão do Aglomerado Urbano de Goiânia, nos transportes públicos, nos planos de lazer e no meio ambiente, que fazia parte do planejamento da época.

TABELA 3 – Densidade Demográfica da Aglomeração de Goiânia em 1970-1980.

MUNICÍPIOS	CRESCIMENTO ANUAL					
	1970			1980		
	População	Área (km ²)	Densidade demográfica	População	Área (km ²)	Densidade demográfica
Ap. de Goiânia	7.470	383	19,5	43.405	295	147,0
Goiânia	381.055	929	410,2	738.117	816	904,8
Goianira	6.091	287	21,2	7.545	203	37,2
Nerópolis	7.735	249	31,1	9.449	207	45,7
Senador Canedo	2.717	Nd	-	3.090	114	27,1
Trindade	22.519	846	26,6	31.039	791	39,2
Total da Aglomeração	10,9%	2.694	158,7	832.645	2.426	343,2

Fonte: MOYSÉS (2004, p.166).

Os empreendimentos imobiliários voltaram para as classes média e média-alta, com a construção de edifícios de apartamentos em áreas de consolidação e os parcelamentos do solo nos município vizinhos destinados à classe de baixa renda, contando com a mínima infraestrutura (Tabela 3) (Plano Diretor de Goiânia, Antecedentes Históricos, 1992, p. 42).

O Serfhau saiu de cena e entrou em seu lugar o Conselho Nacional de Planejamento Urbano (CNPUR). Houve a criação da Empresa Brasileira de Transportes Urbanos (EBTU), reforçando a história do planejamento no Brasil.

Do ponto de vista local, não ocorreu uma expansão do espaço parcelado em Goiânia desde a lei de parcelamento de 1971 (Lei nº 4.526 de 31 de dezembro de 1971), porém houve um rápido crescimento da população, que de acordo com o IBGE em 1980 alcançou 738.117 pessoas (Tabela 3), com apenas 2% na zona rural. Também se verificou a verticalização das construções para habitações de classe alta, caracterizando uma época de grande euforia do mercado imobiliário.

De acordo com dados de Moraes (1991, p. 57), foram edificadas no período de 1975 a 1985 cerca de 57.000 novas unidades habitacionais, das

quais 17.220 eram apartamentos em 4.304 novos prédios, em meados da década de 1970, 4.000 apartamentos, correspondendo a 4% do universo total com 97% morando em casas.

Segundo a Secretaria Municipal de Planejamento, nessa época existia um grande estoque de lotes urbanos a ocupar. O Sistema Financeiro da Habitação estava em grande atividade e 32 conjuntos habitacionais foram construídos. A Lei de Zoneamento da cidade incentivava a construção de edifícios de apartamento no Centro e no Setor Oeste e, posteriormente, na parte sul da cidade, onde existiam redes de água e esgoto bastante deficitárias.

Em relação à formação do espaço urbano, surgiram no período de 1975 a 1991 diversas leis de regulamentação e uso do solo, com destaque para as que contribuíram para as mudanças socioculturais, que transformaram a cultura rural-urbana em cultura metropolitana: “a Lei Municipal 5.019, de 8 de outubro de 1975, baseada nos estudos e propostas do arquiteto e urbanista Jaime Lerner, e a Lei Municipal nº 5.735 de 19 de dezembro de 1980, resultante dos trabalhos do arquiteto e urbanista LubomirFicinsky” (RIBEIRO, 2004, p. 95).

A primeira, denominada Lei Lerner, complementar ao Plano de Wilhelm, Lei nº 5.019 de 8 de outubro de 1975, ordenou o sistema viário da capital, dando ênfase ao transporte coletivo, por meio da criação dos eixos – Norte-Sul, representado pela Avenida Goiás, Rua 90 e Leste-Oeste, representado pela Avenida Anhanguera em toda sua extensão. Para alimentar esses eixos foram criados os eixos das Avenidas T-7, T-9, T-63, 24 de Outubro, Castelo Branco e Padre Wendel. A lei modificou alguns pontos do plano diretor previsto pela Lei nº 4.523 de 31 de dezembro de 1971, valorizando os conjuntos habitacionais e as áreas verdes com função social.

O fator de coesão dessa estrutura urbana será o transporte coletivo, concebido como transporte de massa, não dos anos 2000, mas de agora. A experiência demonstra que a cidade, pensada em função do transporte individual, é inviável. Por isso temos que ganhar o passageiro para o transporte coletivo o quanto antes. Quanto maior a demora, maior será a pressão do transporte individual. (LERNER, 1975, p. 3).

A implantação dos eixos de transporte foi realizada pela Transurb, com recursos da Empresa Brasileira de Transportes Urbanos (EBTU),

concentrando-se no sistema viário e favorecendo também o transporte individual (RIBEIRO, 2004, p. 97).

A Lei 5.019 estabeleceu a estrutura viária articulada ao zoneamento proposto pelo Plano Diretor de 1969, e transformou o Escritório de Planejamento em uma autarquia denominado Instituto de Planejamento Municipal, o Iplan, que posteriormente determinou uma nova legislação de uso do solo e zoneamento.

Essa lei considerou algumas variantes para programar o desenvolvimento urbano a partir do eixo de transporte. Definiu os usos do solo compatíveis com os locais previstos, acarretando problemas no trânsito, como o congestionamento, acesso, estacionamento e a sobrecarga dos sistemas de água, esgoto e energia.

Nessa fase entrou em vigor a Lei de Zoneamento e Uso do Solo (Figura 19), consolidando o Eixo Anhanguera como Eixo Regional de Serviço e definindo a Avenida Perimetral Norte como futura zona industrial. Estabeleceu a Avenida T-63 como um eixo alternativo ao Eixo Anhanguera, reforçando as vias no sentido norte-sul para garantir a eficiência do sistema.

Especificamente quanto ao zoneamento, a modificação principal diz respeito à criação de subzonas de adensamento ao longo das vias coletoras, organizando e facilitando a ocupação das áreas periféricas e sua integração com a estrutura básica da cidade (Av. Anhanguera), mormente no que concerne ao setor Sudoeste da cidade. (LERNER, 1975, p. 3).

O zoneamento pouco foi modificado. Porém o coeficiente de aproveitamento, que indica a quantidade máxima de metros quadrados com possibilidade de serem construídos em um lote, somando a área de todos os pavimentos, sofreu algumas alterações.

Algumas áreas foram destinadas à verticalização, bem mais que no plano definido por Wilhelm. Seriam tanto apenas residenciais como também de uso misto. E além do coeficiente de aproveitamento, já era definida em lei a quantidade de pavimentos para cada zona.

Foram considerados três tipos de zonas comerciais: Zona Comercial Central 1 (ZC1), que admitia todo tipo de comércio leve, habitações individuais e coletivas e edifício de escritórios; o coeficiente de aproveitamento chegava a

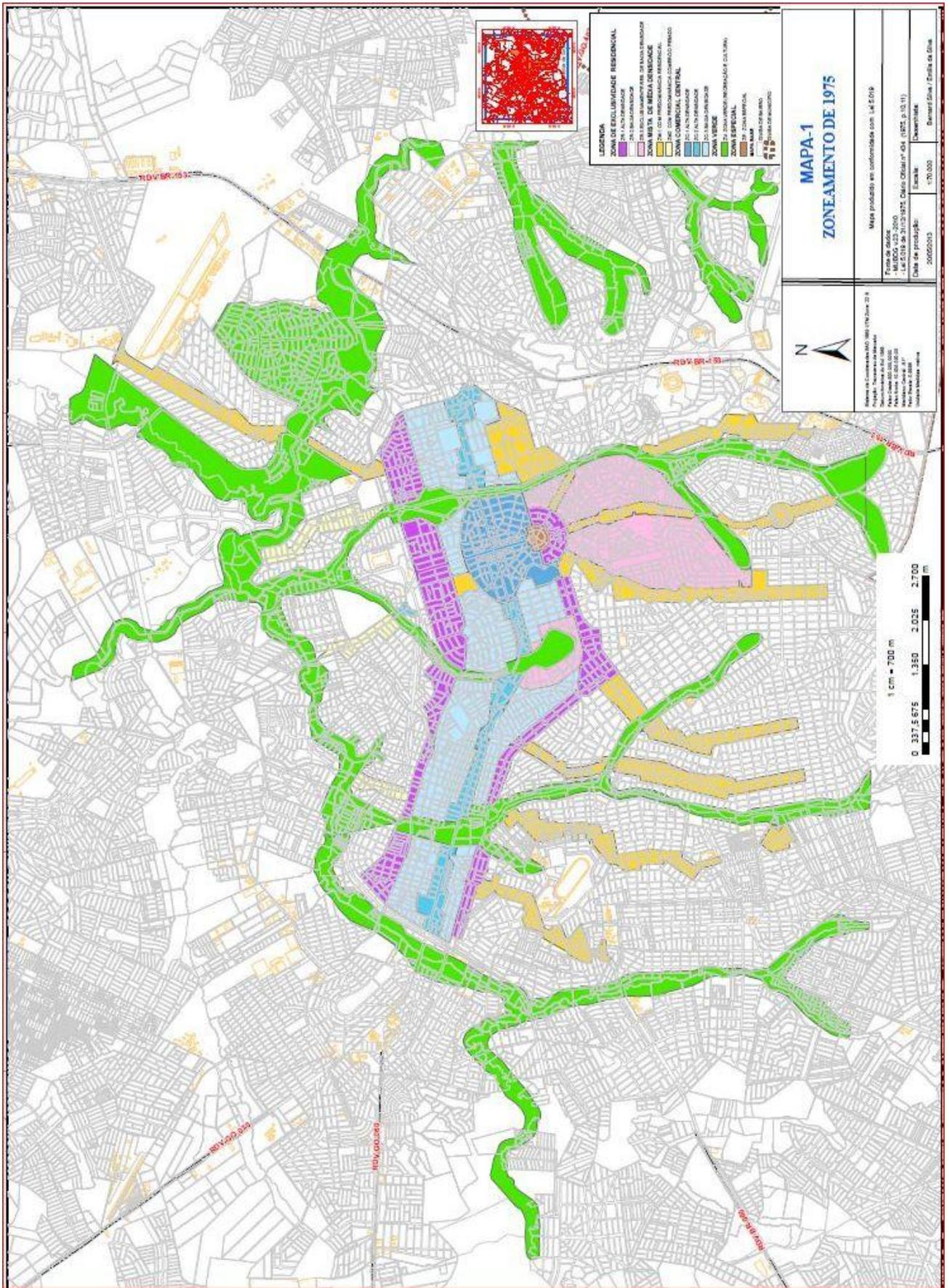
cinco e era permitida uma altura máxima equivalente a quinze pavimentos; a Zona Comercial Central 2 (ZC2), que admitia todos os usos das zona anterior, porém o coeficiente de aproveitamento se elevava para seis e permitia a quantidade máxima de vinte pavimentos; outra era a Zona Comercial 3 (ZC3), que não permitia o adensamento, portanto não ocorreria a verticalização.



FIGURA 19 – Mapa de Zoneamento aprovado na Lei 5.019 de 31 de dezembro de 1975.
Fonte: Diário Oficial nº 434 (1975, p.10,11)

Nas outras zonas descritas pela Lei nº 5.019/1975, apenas a Zona Residencial de Alta Densidade (ZR1) destina-se à verticalização com coeficientes de aproveitamento variando de três a cinco com até quinze pavimentos. Nessas zonas eram admitidos os comércios de pequeno porte.

Outras zonas descritas nesta lei são: Zona Residencial de Baixa Densidade 2 (ZR2), Zona Exclusivamente Residencial de Baixa Densidade (ZR3), Zona Mista de Média Densidade 1, com predominância residencial (ZM1), Zona Mista de Média Densidade 2, com predominância de comércio pesado (ZM2), Zona Verde, para recreação e cultura (ZV), Zonas Especiais (ZE) e a Zona de Predominância Industrial (ZPI).



Junto com a Lei nº 5.019 /1975, foi apresentado em novembro desse ano, também por Jaime Lerner e sua equipe, o Plano de Implementação do Sistema Integrado de Transporte de Massa de Goiânia. Tratava-se do primeiro projeto no país a ser aprovado e financiado pelo EBTU.

[Posteriormente]Lerner apresentou um plano de recreação, no qual propôs a preservação de áreas verdes, criando espaços organizados de recreação e revitalização dos setores tradicionais da área central, Campinas e Praça Universitária, além de recuperar os edifícios pioneiros da cidade, como Câmara Municipal, Cine Teatro Goiânia, Grande Hotel, edificações históricas de Campinas, Museu e Estádio Olímpico Pedro Ludovico. Propunha, ainda, a animação cultural da cidade, com a descentralização da cultura, o desenvolvimento das artes e da criatividade e o incentivo à cultura popular. (RIBEIRO, 2004, p. 96).

Basicamente essa proposta procurava direcionar o crescimento da cidade dentro de uma ideia de linearização, mediante uma faixa no sentido leste-oeste, tendo por eixo a Avenida Anhanguera, como já mencionado anteriormente. Essa faixa admitia uma densidade maior e seria limitada ao norte e ao sul por binários de tráfego. O eixo teria predominância comercial e os binários, predominância residencial, mas em todos os casos seria admitida uma integração de atividades e funções. A partir dessa faixa algumas vias foram escolhidas para concentrarem atividades comerciais varejistas de pequeno porte e habitação coletiva, estando também associadas a um esquema de transporte coletivo integrado ao sistema-tronco que circularia pela Avenida Anhanguera.

Já no final de 1975, criou-se o Instituto de Desenvolvimento Urbano e Regional (Indur), um órgão do estado que, juntamente com o Iplan, constituíram três grupos de trabalho para estudar e propor soluções para a expansão urbana, o sistema de circulação e transporte e o sistema de áreas verdes e recreação. Geraram assim diversos documentos publicados no final dessa década, que serviram de base aos planos da gestão seguinte, na primeira década de 1980.

De maio de 1978 a junho de 1979, Goiânia teve dois prefeitos. Um deles, Nion Albernaz assumiu a prefeitura em junho de 1979, onde iniciou uma gestão sob a égide do planejamento e apresentou para debate público diretrizes do governo municipal. O documento, segundo Ribeiro (2004, p. 96),

fixava as seguintes políticas para administrar a cidade: meio ambiente natural e construído, serviços públicos, circulação e transportes, lazer e esportes, bem-estar social, políticas institucional, financeira e fiscal de apoio às atividades econômicas, de articulação intergovernamental e de participação pública.

2.1.4 DE 1980 A 1990

Segundo a Secretaria Municipal de Planejamento, no período de 1975 a 1985 a população de Goiânia passava de 555 mil para quase 855 mil habitantes. Por volta de 57 mil novas unidades habitacionais haviam sido edificadas na cidade, 17.222 desses de apartamentos, distribuídos em 4.304 novos prédios (PDG, 1992, p. 43).

A expansão da cidade era tanto verticalmente como horizontalmente e a atividade econômica era intensa nela. Mas grande parte de sua população sofria com as consequências do processo de aceleração de urbanização, em virtude de seu caráter de excludência. Se antes desse período as invasões ocorriam de forma espontânea e desorganizada, a partir de então, com a ocupação da fazenda Caveirinha a noroeste da cidade, elas passaram a se efetivar de forma mais planejada.

A partir desse momento, os setores excluídos do processo de urbanização se aglutinam em torno de bandeiras comuns, articulando suas reivindicações no que se refere ao direito de simplesmente morar, com a necessidade de equipamentos comunitários, infraestrutura, etc. Isto resulta do processo de concentração de renda e de terras, tanto na cidade quanto no campo, que se acentuou durante as décadas de 1970 e 1980. (PLANO DIRETOR DE GOIÂNIA, 1992, p. 43).

Uma pesquisa realizada na época mostrou que os 10% mais ricos da cidade detinham 48% da renda global, enquanto os 80% da população pertencente às três classes mais baixas detinham 32% do volume total de rendas. Essa concentração de renda penalizou grandes parcelas da população urbana, porém permitiu o incremento das construções de prédios de apartamentos destinados às três classes de renda mais altas.

Os edifícios, em sua maioria, se encontravam agrupados em bairros, ou mesmo em parcelas de bairros, onde a infraestrutura, principalmente a rede de

esgoto, permitia a construção. Nessa fase, os locais onde mais se intensificou a verticalização foram o Setor Oeste (Figura 20), nos primeiros cinco anos da década de 1980, e o Setor Bueno, nos outros cinco anos finais. Nos demais setores da cidade, construíram-se, de forma esparsa, alguns condomínios, com alto índice de aproveitamento do terreno.



FIGURA 20 – No primeiro plano, o Setor Bueno; em segundo plano, o Setor Oeste, à esquerda da Avenida 85 e o Setor Central, à direita – década de 1980.

Fonte: Acervo Biblioteca SEMDUS

Como contraponto a esse processo de concentração habitacional (Plano Diretor de Goiânia, 1992, p. 44), houve uma expansão horizontal extensiva e com densidade rarefeita no município vizinho de Aparecida de Goiânia. Para se ter uma ideia, já em meados dos anos 1980 praticamente toda a área do município estava parcelada.

O setor de serviços, como uma resultante da produção agrícola e industrial, constituiu a principal fonte de emprego. Da mesma forma, esses setores cresceram e se diversificaram nesse período. A expressão maior foi a construção do primeiro *shopping center* de lojas de departamentos e variados tipos de comércio e serviços: o Shopping Flamboyant, em 1981.

Em análise dessa década de 1980, alguns autores, como Moysés (2004, p. 173-175), destacam três aspectos fundamentais que marcaram a ocupação urbana de Goiânia. Um deles diz respeito aos novos loteamentos ainda na

zona rural, ocupados pelos sem-teto, que, por desinformação, acabaram por possuir lotes ilegais.

Os atores desse processo são os sem-teto e o Estado [...] ambos se cooptam, mas o Estado leva a melhor, porque tem mais poder de fogo, dispõe de recursos. No setor imobiliário, algumas imobiliárias comprometem-se, quando se especializam na promoção de loteamentos clandestinos e irregulares, vendendo suas unidades às famílias pobres que, na ânsia de serem proprietárias de suas moradias, adquirem lotes a prestação sem questionar a legalidade de sua venda. (MOYSÉS, 2004, p. 173).

Outro aspecto tem a ver com o momento de grande efervescência política e social por que passava a nação. Segundo Moysés (2004, p. 173), com as eleições diretas para o Estado e posteriormente para a Prefeitura, o PMDB se utilizou de uma política populista, com a construção de habitações populares, mas também de algumas obras de impacto como a Estação Rodoviária e o Centro de Convenções.

Essa foi a fase de crescimento do setor da construção civil, que assumiu grande participação na formação do capital fixo e na geração de emprego urbano em Goiânia. Sua influência cresceu também na definição dos investimentos públicos dos planos de obras e da própria legislação, como a Lei de Uso do Solo de 1980 e a Lei de Habitação de Interesse Social de 1981.

Por fim, o aspecto que se refere ao capital imobiliário. O governo removeu as famílias carentes para locais onde se construíram os conjuntos habitacionais fora do núcleo central, desde a Vila Mutirão até a Região Noroeste, gerando graves problemas sociais e ambientais.

Percebem-se, assim, três agentes que assumem o papel de destaque na ocupação do solo urbano. E cada um deles contribui de algum modo, apesar dos conflitos estabelecidos entre si.

O primeiro desses agentes são os empreendedores imobiliários, que desde a construção da cidade se vincularam ao Estado. Segundo Ribeiro (2004, p. 97), [...] “forçados pelas circunstâncias, [esses agentes] passaram a atuar em frentes estratégicas para ampliar seu mercado consumidor e garantir sua aliança com o Estado”.

O perfil socioeconômico do comprador passou a ser determinante. Antes, o empreendedor produzia conjuntos habitacionais e condomínios

verticais para a classe mais alta. Depois partiu para a produção predial, sua principal fonte de lucro e acumulação de capital. As decisões estratégicas modernizadoras, cujas ações deixaram de ser espontâneas, passaram, daí por diante, a serem planejadas com uma perspectiva de que eram estas que proporcionariam maior taxa de retorno. A localização era cuidadosamente estudada, por meio da definição da área de atração de mercado. Os hábitos locais e os potenciais dos consumidores eram estudados e a diversidade do comércio montada de acordo com eles.

Dessa forma, o empreendedor imobiliário passou a definir os locais e os padrões das obras de acordo com o consumidor, sua faixa de renda, possibilidades de pagamento e seus hábitos sociais. Ao mesmo tempo procurou oferecer uma mercadoria atrativa e lucrativa, atento às ações do Estado, do qual sempre era possível obter favores e informações que lhes permitiam influir de forma direta ou indireta.

Estreitar o relacionamento com o Estado era uma forma de obter mais lucros e continuar influenciando nas decisões dos grandes empreendimentos. O Estado detinha certa autonomia para disciplinar a ação dos empreendedores, mas não o fez; pelo contrário, foi conivente com o desenvolvimento do processo.

Os invasores ou posseiros também são considerados um agente social. Até porque, pressionados diante da necessidade de morar de forma organizada, passaram a forçar a ocupação dos espaços vazios.

Por fim, o terceiro agente é o Estado, que no início da década de 1980 contratou o arquiteto Lubomir Ficinsky Dunin para a elaboração do plano denominado *Diretrizes Básicas para o Planejamento – Estudo de Inter-relação – Uso do Solo/Transporte*. Este teve como ponto de partida e apoio o estudo desenvolvido pelo Indur sobre a expansão urbana. Intitulado *Goiânia: uma estratégia para a expansão urbana*, apresentava um relatório, em versão preliminar, sobre “a descrição e análise críticas das propostas do Uso do Solo e Transportes para a Cidade de Goiânia, verificando suas inter-relações estabelecendo conclusões” (DUNIN, 1980, p. 1).

Segundo Dunin (1980, p.7), esse era um relatório interno do Iplan referente a estudos de uso do solo em 1979, tendo em vista a necessidade de

se voltar às tendências naturais de crescimento da cidade. Buscava-se mais um acompanhamento da realidade (e que já refletia em parte a essência do zoneamento proposto pela Lei 5.019/1975, ainda em vigor, com alguns ajustes quanto a recuos e altura), evitando a formulação de propostas intervencionistas.

Dunin menciona que, segundo o relatório interno do Iplan, a fase proposta continuava sendo o sistema viário, com algumas modificações que foram feitas durante a sua implantação. As vias do sistema viário básico, chamadas de “ligações entre binários”, não mereceram um tratamento especial na Lei 5.019/1975. Foi constatado um uso mais intenso e uma diversidade de funções que justificavam a criação de subzonas de adensamento ao longo delas.

No geral, foram propostas densidades mais baixas que as anteriormente estabelecidas, através de coeficientes de aproveitamento mais restritos.

A divisão em zonas

Uma das zonas criadas (Figura 21), a Zona de Proteção à Cidade, visava contornar a cidade e proteger as nascentes dos mananciais que circundavam Goiânia. O propósito era incorporar o que ainda existia na época de mata nas proximidades com o sentido de preservá-las. Tratava-se também de uma tentativa de conter o crescimento da cidade por meio da interrupção da malha urbana que seria retomada após essa faixa. Nesta zona permitia-se uma ocupação muito pouco densa, com habitações e atividades de recreação e produção de hortifrutigranjeiros.

As Zonas Comerciais Centrais (ZC) localizavam-se junto ao eixo regional de serviços (Avenida Anhanguera), tradicionalmente comercial e com atividades características de áreas centrais. Existiam três ZCs, número esse depois ampliado para sete com as zonas mistas, em razão da diversidade de uso e densidades.

As Zonas Residenciais (ZR), com predominância residencial, que anteriormente eram três, passaram para cinco, permitindo maior diversificação no que se refere a uso e densidades. Propôs-se uma graduação de zonas residenciais, desde alta densidade, e maior número de usos permitidos, até

aquelas que estabelecem a predominância de habitação unifamiliar com usos mais restritos.

Foram mantidas as subzonas de adensamento, propostas para as zonas residenciais (ZRs), permitindo uma maior diversidade de uso para apoio a residências e “condizentes com as zonas que cortam” (DUNIN, 1980, p. 9).



FIGURA 21 – Mapa de Zoneamento proposto por Lubomir Fisinsky Dunin em 1980.
Fonte: DUNIN (1980, p. 23).

As Zonas Mistas (ZMs) situavam-se ao longo das vias coletoras (Figura 22). Dispostas perpendicularmente ao eixo criado pela Avenida Anhanguera, constituíam percurso preferencial para chegar com maior facilidade até o eixo. Na legislação anterior, eram apenas duas zonas mistas, depois ampliadas para três.

Existiam também as Zonas Verdes (ZV), mantidas com as mesmas características anteriores. Localizadas ao longo dos fundos de vale da área urbana e de expansão, formam uma mancha contínua e integrando os bosques existentes.

A zona verde buscava preservar estas áreas para o futuro aproveitamento com áreas de recreação e lazer e ainda controle da poluição dos cursos d'água. Para tal estabeleceu rigorosas imitações quanto ao uso do solo e ocupação do terreno desestimulando o adensamento. (DUNIN, 1980, p.19).

Com as Zonas Especiais (ZEs), a finalidade era proteger equipamentos especiais existentes, garantindo o desenvolvimento. Como exemplo, citem-se a Praça Cívica e o Setor Universitário.

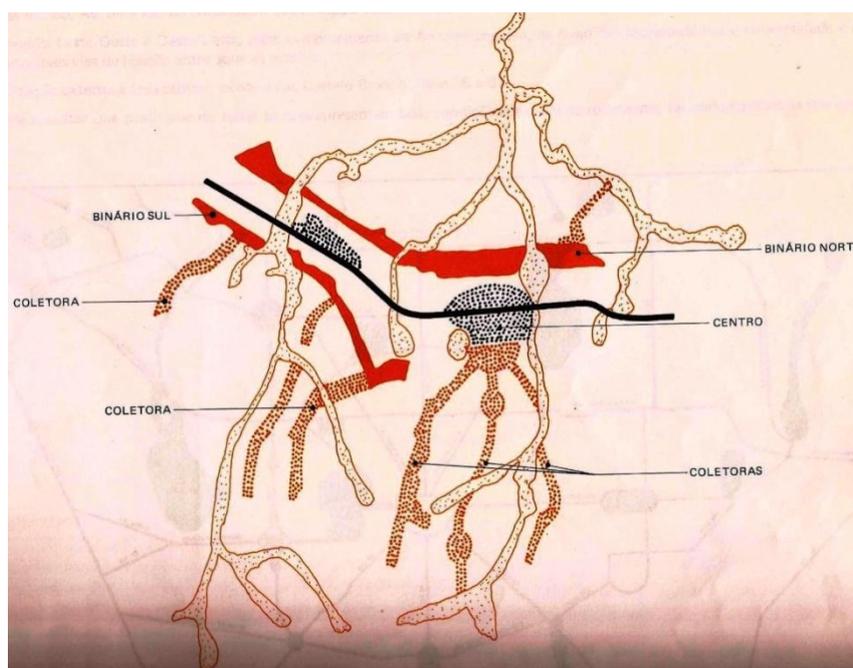


Figura 22 – Mapeamento das vias coletoras e outras que faziam parte do estudo de Lubomir Fisinsky
Fonte: DUNIN (1980, p. 9).

Por fim, à Zona de Equipamentos Pesados (ZEPs), destinavam-se os usos mais intensos e de grande porte, tendo como característica a facilidade do acesso e escoamento da mercadoria. Essas áreas foram determinadas em função da localização do aeroporto, ferrovia e rodovias.

Dunin lembra que essa nova proposta vislumbra coeficientes de aproveitamento que permitiam desde ocupações muito altas até uma ocupação bastante rarefeita nas zonas de preservação. “[...] retalhando a cidade em diversas zonas e corredores, sempre de acordo com a sua situação atual e respeitando ao máximo suas peculiaridades” (DUNIN, 1980, p. 20).

Em seu estudo, Dunin faz algumas considerações a respeito da inter-relação do uso do solo e transporte. Primeiramente ele assinala que o

zoneamento que estava em vigor na época (Lei 5.019/1975) previa um eixo principal de serviços e atividades (Avenida Anhanguera) ligado ao restante do tecido urbano por eixos secundários (vias coletoras). Desse modo, nota-se que essa estruturação proposta não abrangeu grande parte do tecido urbano. Este se desenvolveu de forma espontânea e desestruturada, permitindo que os serviços urbanos se pulverizassem em áreas de baixas densidades com grandes vazios urbanos, o que dificultou a implantação de equipamentos. Considere-se, além disso, o fato de que nessa época já se verificava a conurbação com o município de Aparecida de Goiânia, “que se comporta como um extenso e afastado bairro residencial de Goiânia” (DUNIN, 1980, p. 26).

Dunin assinala que o Iplan elaborou um estudo de zoneamento de uso do solo que se encontrava em discussão e cujo principal foco era corrigir as distorções observadas no zoneamento em vigor e principalmente no que diz respeito aos usos, densidades e gabaritos do setor de alta densidade. A finalidade era proteger o centro histórico de uma concentração muito grande de densidades e alturas, adequando os usos ao longo da Anhanguera a uma situação existente.

Apesar das tendências de respeitar e reforçar o existente, o novo projeto dispunha de algumas proposições importantes, como a criação de dois novos eixos de desenvolvimento da cidade, mais ou menos paralelos, estendidos na direção Leste-Oeste.

Segundo Dunin (1980, p. 26-27), o Eixo Anhanguera estava consolidado como Eixo Regional de Serviços e a Avenida Perimetral Norte já se definia como futura zona industrial. A T-63, um eixo alternativo ao Eixo Anhanguera, reforçava as vias no sentido Norte-Sul, garantindo a eficiência do sistema.

Porém o processo de ocupação do solo, criando lugares com grande intensidade de uso, se intensificava. Do mesmo modo, a ocupação rarefeita e extensiva dos loteamentos ao sul já atingia o município de Aparecida de Goiânia e Hidrolândia.

As expansões das redes de esgoto e água, bem como a de asfalto, praticamente possibilitaram a construção vertical em toda a cidade. E os chamados Planos Diferenciados de Urbanização (PDU), que tinham por objetivo aproveitar a escassa infraestrutura ociosa, se intensificaram nas áreas mais periféricas.

O comércio e o serviço se deslocaram do centro tradicional para as áreas de renda mais alta, de fácil acesso e amplos estacionamentos, deixando os corredores de transporte para 70% da população mais pobre, usuária do transporte coletivo.

Pode-se dizer que o Estado e o Município, segundo o Plano Diretor de Goiânia (1992, p. 47), numa visão histórica e crítica, utilizaram dois instrumentos para o ordenamento espacial da cidade. O primeiro refere-se à reestruturação do órgão de planejamento e o segundo à definição das Políticas de Desenvolvimento para o Município, que no final de 1980 resultaram na elaboração da Lei de Zoneamento e Uso do Solo (Lei nº 5.735 de 19 de dezembro de 1980) que segundo Ribeiro (2004, p.96) constituiu um capítulo à parte, “pois pela primeira vez, na história local, um trabalho de tal magnitude contou com a participação de diversos profissionais da região ligados aos órgãos de planejamento estadual e municipal”; esta lei dispunha sobre as divisões das áreas urbanas (Figura 23) e de expansão urbana de Goiânia em zona de uso; e a Lei de Conjunto Habitacional de Natureza Social (Lei nº 5.726 de 16 de dezembro de 1980).

As zonas de uso foram definidas em lei da seguinte forma segundo Vaz (2002, p.97).

[...] as zonas de comércio e serviços caracterizadas pelo porte – médio (ZCS1), pequeno a médio (ZCS2), grande (ZCS3) e pequeno (ZCS4) [...] as zonas habitacionais, também alteradas e definidas em número de três com base na densidade prevista: alta (ZH3), média (ZH2) e baixa (ZH1) – propõe –se uma graduação de zonas residenciais, desde altas densidades e maior número de usos permitidos até aquelas que estabelecem a predominância de habitação unifamiliar com usos mais restritos [...] as zonas de uso misto, diferenciadas pela natureza e porte das categorias de uso admitidas – comércio e serviços de médio porte e indústria de pequeno porte (ZUM1), comércio e serviço de médio porte (ZUM2), comércio e serviço de pequeno e médio porte (ZUM3) [...] as zonas especiais, em que se considera a especialidade funcional ou estrutural – o centro histórico da cidade (ZE1), a área cultural da cidade (ZE2) e que abrange parte do Setor Universitário, a área especial de Campinas (ZE3), e a área de influência do aeroporto (ZE4) [...] as zonas de comércio e indústria estabelecidas em razão da localização: ao longo da Perimetral Norte (ZCI1) e ao longo da ferrovia da Viação Férrea Centro-Oeste (ZCI2) [...] as zonas verdes que protegem nascentes, cursos d’água, florestas e matas e, ainda as áreas livres da cidade.



FIGURA 24 – No segundo plano, a rodoviária antiga (construída no final dos anos 50, desativada em 1986). Ao fundo os edifícios do centro.
Fonte: VAZ (2002, p.98)



FIGURA 25 – Setor Central 1983
Fonte: VAZ (2002, p.98)

Moysés (2004, p. 172) destaca que esse período pode ser visto sob dois prismas:

De um lado a expansão da cidade legal. Como crescimento horizontal da cidade, via loteamentos legais, estava aparentemente contido por conta da legislação vigente, as incorporadoras voltaram-se para a ocupação dos espaços vazios das áreas do meio, construindo prédios de apartamentos de padrão elevado. [...] Com isso, aumentaram significativamente as taxas de adensamento. [...] De outro a expansão da cidade ilegal. A cidade também cresceu horizontalmente, porém via loteamentos clandestinos, irregulares e áreas de posses produzidas tanto pelo poder público quanto pela iniciativa privada. Esses espaços transformaram-se numa arena de conflitos entre o poder público, os sem-teto e as mobiliárias. A ver, é nesse período que fica mais explícito o perfil da cidade dual, que se expressa pelo lado da cidade legal e da cidade ilegal. Ambas vão ocupar a cena política, social e ideológica e marcar de forma definitiva a dinâmica urbana da cidade no período de 1980-95.

Com essa expansão, a densidade demográfica, segundo o IBGE, saltou de 410 habitantes por Km² em 1970 para 905 habitantes em 1980 e para 1.168 habitantes em 1990. Moysés (2004, p 174) avalia que esse aumento populacional é resultado de dois fatores:

[da] redução do tamanho do território e o aumento da população, fatores que, combinados ou não, mostram o grau de concentração, populacional num determinado ponto. O indicador das densidades demográficas quer significar que partes novas do território (vazios urbanos e zona rural) foram incorporadas à área construída da cidade. Isso fica evidente no caso de Goiânia e da Aglomeração como um todo, onde se registram taxas elevadas de urbanização, todas acima dos 90%, segundo a última contagem populacional.

A partir das eleições diretas de 1982, os planos foram abandonados, em favor de obras de impacto de grande apelo popular, como a construção da Vila Mutirão.

A Vila Mutirão, onde se construíram mil casas em um dia, a despeito de estar na zona rural, ao lado da Rodovia GO-070, local de difícil acesso, foi o primeiro exemplo dos muitos que se seguiram de formadores de bolsões de pobreza. A vila abrigava casas pré-moldadas de baixíssima qualidade e alto custo relativo e não contava com nenhuma infraestrutura. (RIBEIRO, 2004, p. 98).

O discurso da participação popular favoreceu um planejamento ideológico que beneficiou os proprietários de áreas rurais próximas à zona

urbana e também os empreendedores imobiliários vinculados às obras públicas.

Na ausência de um Plano Diretor que ordenasse o espaço da cidade, fez-se uso do Plano de Implementação do Sistema Integrado de Transporte de Massa de Goiânia, elaborado por Jaime Lerner em 1975. A partir de suas diretrizes, o órgão de planejamento municipal elaborou vários projetos de forma a ajustar a estrutura da cidade.

Os problemas urbanos, de carência de toda a ordem, nessa perspectiva, tornaram-se rapidamente vivenciados. Foi necessário ampliar as redes de água, esgoto, energia elétrica, além das estruturas viárias e de transporte coletivo. Também foi preciso construir escolas, creches, postos de saúde e policiais. Isso tudo levou à composição de uma nova estratégia do Estado para a formação do espaço urbano. (RIBEIRO, 2004, p. 98).

A cidade passou por um processo de regulamentação, mediante a adoção de percentuais mínimos para a qualidade de vida urbana. As crises econômicas que se sucederam na segunda metade da década de 1980 levaram ao esvaziamento desses trabalhos, sendo retomados somente no final da década, face às exigências dos problemas urbanos enfrentados pela cidade.

Nessa mesma década, como consequência da expansão urbana de Goiânia em direção às cidades vizinhas e do aumento do fluxo migratório e econômico, dentre outros, foi instituído, pela Lei Estadual nº 8.956 de 27 de novembro de 1980, o Aglomerado Urbano de Goiânia. Inicialmente compunha-se de quatorze municípios – Goiânia, Aparecida de Goiânia, Aragoiânia, Trindade, Guapó, Goianira, Nerópolis, Senador Canedo, Bela Vista de Goiás, Bonfinópolis, Brazabranes, Hidrolândia, Caturai e Inhumas. Mais tarde, por meio da mesma lei (1993), incluíram-se Terezópolis de Goiás e Caldazinha (RIBEIRO, 2004, p.100). Importante considerar que a cidade absorvia, tanto para o trabalho como para as compras, serviços e lazer, uma parte significativa da população dos municípios limítrofes. Essa situação fez com que Goiânia tivesse uma população maior que aquela residente em seu território.

Tendo a capital como centro, o aglomerado urbano que basicamente buscava solucionar os problemas da capital e do entorno a partir de investimentos em transporte coletivo, ampliação da cobertura de água e esgoto

e fortalecimento das economias locais, até hoje não se mostrou eficaz para enfrentar os problemas comuns das cidades que abrange.

Assim, grandes recursos foram mobilizados para a produção de um novo Plano de Desenvolvimento Integrado de Goiânia. Foi conduzido pelo órgão de planejamento municipal, buscando reforçar sua estrutura e atuar “principalmente nos pontos de estrangulamento econômico, social e ambiental da cidade, esse último entendido como a busca do equilíbrio das condições da natureza com a intervenção urbana” (RIBEIRO, 2004, p. 98).

No final dos anos 1980 houve a retomada dos trabalhos sobre normas e leis, por exigência dos desafios urbanos enfrentados pela cidade. Esta foi a única forma de visualizar um futuro, em cumprimento às determinações legais da Constituição Federal de 1988 e da Lei Orgânica do Município de 1990.

3 OS PRINCIPAIS PLANOS DIRETORES

3.1 CRESCIMENTO URBANO DE GOIÂNIA: PLANO DIRETOR DE 1992

Em análise da década de 1990, Moysés (2004, p. 176) evidencia três fatos que marcaram a “dinâmica urbana” de Goiânia: a aprovação do PDIG/2000 em 1992; a revogação da Lei nº 4.526 de 1971 e, por conseguinte, a aprovação da Lei nº 7.222 em 1993 (Lei de Parcelamento Urbano); e a implantação da Região Metropolitana de Goiânia, ocorrida no final da década, mais precisamente em 1999.

No que se refere ao PDIG/2000, destacamos que a revogação da Lei 4.526, a aprovação da Lei 7.222 e a não regulamentação dos artigos 182 e 183 da Constituição Federal [que se refere à aprovação do plano diretor e usucapião] praticamente retiraram dele a eficácia dos instrumentos de controle sobre o ordenamento e expansão da cidade. Consequentemente, não conseguiu estabelecer um pacto territorial com os atores urbanos, no sentido de conter a cidade nos limites onde se encontrava, nem gerar, para as próximas décadas, uma cidade mais compacta, menos onerosa e menos segregadora. Portanto, admita-se que o PDIG/2000, como instrumento de ordenamento da cidade, foi uma lei abortada no seu nascedouro. (MOYSÉS, 2004, p.176).

O surgimento da Região Metropolitana de Goiânia – RMG – e a revogação de algumas leis concorriam para o aumento da densidade demográfica, como um forte componente no processo de crescimento das cidades. Isso favoreceu uma maior concentração de pessoas nos municípios, obrigando o poder público a investir em equipamentos urbanos e serviços públicos em cada um deles.

No entanto, como os municípios não supriam essa demanda, um grande contingente de pessoas migrou para a capital. Elas buscavam trabalho, serviços básicos de saúde, educação, dentre outros, o que, segundo Moysés (2004, p. 179) significava que os problemas de Goiânia passaram a se localizar não apenas dentro dos limites do município, mas também nos municípios vizinhos, mantendo, assim, uma relação de total dependência e não de complementaridade.

Na RMG localizavam-se as atividades mais modernas, relacionando-se, sob o ponto de vista mercadológico, com as principais cidades brasileiras e do exterior. Para Moysés (2004), a maior parte da riqueza brasileira encontrava-se nas áreas mais desenvolvidas e mais dinâmicas, mas é nesses lugares que se encontravam também a miséria e a pobreza. Moysés (2004, p.180) conclui:

Portanto pode-se dizer que o Centro-Oeste, em particular no Estado de Goiás, as atividades econômicas e a população da Região Metropolitana de Goiânia foram as primeiras a receber o impacto mais forte das transformações gestadas pelo chamado processo de reestruturação produtiva levado a efeito nos anos 70 nos países centrais e, a partir dos anos 80, sobretudo anos 90, no Brasil.

Nesta época a população, segundo o Censo Demográfico de 1991, era de 920.840 pessoas residentes no município. A população projetada, segundo cálculos feitos com base nos resultados censitários de 1980 e 1991, seria, para o ano de 2005, de cerca de 1.300.000 pessoas.

Por isso, no final dos anos 1980 foi desenvolvido um novo Plano de Desenvolvimento Integrado de Goiânia – PDIG/2000 –, cujo estudo, sob o comando da Prefeitura Municipal de Goiânia, foi finalizado e aprovado em 31 de dezembro de 1992, com publicação no *Diário Oficial* n. 1019, de 1º de fevereiro de 1993. Diz Ribeiro (2004, p. 99):

[...] decorrentes [do PDIG/2000] foram elaboradas ainda a lei que dispõe sobre o uso e a ocupação do solo nas zonas urbanas e de expansão urbana do município de Goiânia, e a Lei Complementar nº 031 de 29/12/1997, que regulamentava os dispositivos preconizados no plano.

O PDIG de 1992 foi elaborado pela empresa Engevix Engenharia S.A., apresentando inicialmente uma abordagem das principais variáveis socioeconômicas que interferem na dinâmica urbana, “levantando hipóteses sobre as respectivas tendências de evolução e fazendo uma avaliação do desempenho das redes de equipamentos de infraestrutura ou comunitárias” (RIBEIRO, 2004, p. 99).

No plano foram tratadas as estruturas geográficas que davam suporte ao tecido urbano, assim como a extensa rede hidrográfica regional, com enfoque

no processo de degeneração e da ocupação urbana nos locais de preservação. Também foram priorizados os aspectos institucionais administrativos, prevendo uma reformulação e modernização administrativa e das inúmeras leis urbanísticas municipais para sua implementação.

Segundo Ribeiro (2004, p. 99), um estudo da realidade do final dos anos de 1980 indicava que a população assumia níveis preocupantes de crescimento, porém já sinalizava um forte declínio, em comparação com os índices anteriores.

Ainda seguindo o Plano Diretor de Goiânia (1992, p. 8, v. 2),

[...] o aspecto mais significativo da dinâmica demográfica recente de Goiânia foi o decréscimo da taxa de crescimento, que passou de 6,54% ao ano, na década de 1970, para 2,29% no período de 1980 a 1991.

Segundo Ribeiro (2004, p. 99), um fator importante sobre o crescimento populacional foi a migração da população de baixa renda para os municípios vizinhos, como já referido anteriormente.

[...] como Aparecida de Goiânia e Hidrolândia, acarretando duas consequências, de imediato ilusórias: a queda drástica no crescimento populacional de Goiânia, e a constatação, pelas estatísticas, de que a renda média da cidade mantinha-se relativamente alta, em virtude de a população da capital ser em sua maioria formada por pessoas com atividades no setor terciário, com destaque para a prestação de serviços, comércio, atividades sociais e administração pública. Contudo, isso não espelhava a realidade, pois a população dos municípios limítrofes era, sua grande maioria, economicamente dependente de Goiânia. Essa situação se mantém até nossos dias.

De acordo com Ribeiro (2004, p. 102), os estudos para a elaboração do Plano Diretor de 1992 constataram que Goiânia expandiu

[...] repetindo elementos importantes projetados para o núcleo inicial por Atílio Corrêa Lima, destacando-se as amplas avenidas, um sistema viário generoso [...] além do elemento fundamental de

participação do solo, o lote foi adotado com módulo mínimo de 360,00 m², o que permitiu uma melhor ocupação pela população.

Um dos problemas mais graves apontados no Plano de 1992 foi a questão da distribuição de fluxos. Isso porque, apesar da existência de largas vias, em sua maioria elas eram de acesso apenas local e sem integração com o sistema viário. As sucessivas melhorias físicas e de equipamentos que vinham sendo feitas estavam longe de atingir sua capacidade máxima, não atendendo à demanda da população. Assinalava-se que a população apresentava uma alta e clara estratificação social, quer no que se referia à concentração de renda, quer na ocupação do espaço físico, discriminando bairros nobres, médios e periféricos.

Quanto à renda, as estimativas sobre a renda total e média (*per capita*) do município e sua distribuição eram pouco consistentes. O Plano Diretor (1992, p. 9, v. 2) apontava que Goiânia era uma cidade com renda relativamente alta, aspecto decorrente dos fluxos que recebia de rendimentos de capital do setor agrícola de Goiás. Também contribuía para elevar a renda média de Goiânia o fato de uma parte da população mais pobre estar se transferindo para os municípios vizinhos.

Na década de 1990, o comércio era uma atividade de importância no contexto urbano, uma vez que o município não possuía um distrito industrial, que foi deslocado para as cidades do entorno. Essa atividade correspondia à função de abastecimento de bens materiais para o consumo da população e para o atendimento de diversos tipos de atividades. O comércio se constituía por segmentos diferenciados, como o atacadista e o varejista, ou por tipos de produtos, tipos de estabelecimentos e suas dimensões.

O Plano Diretor apontava que as variáveis mais significativas do comércio eram o abastecimento, a criação de empregos e a localização. Do ponto de vista do planejamento, pouco se aplicava a ação do poder público municipal a esse setor, exceto em casos especiais envolvendo questões de localização, fluxos de trânsito etc. Segundo o Plano, “o tratamento da função comércio [relacionava-se] com as questões da descentralização, do desenvolvimento de sub-centros e da funcionalidade urbana” (PLANO, 1992, p. 11, v. 2).

A respeito dos subcentros formados, Vaz (2002, p. 112) observa:

[...] as atividades de comércio e serviços se expandem em eixos e, principalmente, naqueles em que a legislação havia estabelecido como zonas de comércio e serviço, mista e/ou de adensamento. Isso, no entanto, não significa que outros eixos não tenham surgido. Eles se desenvolveram, por exemplo, no Setor Bueno, nas ruas T-1 e T-2; no Setor Aeroporto, na Avenida Dr. Ismerino S. de Carvalho; no Setor Coimbra, nas ruas 240 e 220; no Setor Oeste, na Avenida Portugal, entre outros.

Outro subcentro encontrava-se no Setor Sul, ocorrendo nos eixos viários com papel estrutural nas ruas 84, 90, 94, 83, 87 e 136. O restante do setor mantinha a característica original, com predominância residencial. No Setor Oeste, nas avenidas Assis Chateaubriand, T-7, República do Líbano e Portugal, mas ao contrário do Setor Sul, a predominância era de habitações coletivas (VAZ, 2002, p.112).

O PDIG/2000 (1992) indicava a existência de outros centros de comércio e serviços em Goiânia. Além do núcleo de Campinas, a Avenida Anhanguera, de grande importância desde a construção da cidade, atendia ao mercado regional de produtores rurais; o centro de comércio e serviços do Jardim Goiás aglutinava uma série de empreendimentos, como o Shopping Flamboyant, o Carrefour, o Centro Administrativo Municipal, impulsionando a nucleação, principalmente com a facilidade de acesso que acompanhava esses empreendimentos.

O plano acrescentava a esses também outros de carácter local: Vila Novo Horizonte, Vila Canãa, Jardim Novo Mundo, Setor Pedro Ludovico e Jardim América, “acenando com a perspectiva de descentralização das atividades, o que contribui para reduzir a pressão sobre o centro” (PLANO, 1992, p. 145, v. 2).

Quanto ao setor de serviços, o Plano Diretor foi pensado para atender à funcionalidade urbana. Os serviços apresentavam uma hierarquização. Os mais simples deviam se distribuir por toda a cidade, segundo as concentrações da população; os mais complexos e especializados deviam se situar na área central ou em subcentros aos quais a população se dirigia. As unidades de serviço de maior importância, como órgãos da administração pública, hospitais,

universidades, estádios, centros sociais, possuíam sua localização estabelecida e consolidada.

De acordo com Ribeiro (2004, p. 103), o Plano evidenciava que várias tentativas de melhorias foram feitas para a área habitacional, porém elas esbarravam nas políticas inconsistentes de uso e urbanização do solo.

O déficit quantitativo e qualitativo é relativamente pequeno em Goiânia; todavia existem grandes diferenças de níveis das habitações, tanto em termos da qualidade das construções como dos serviços de que dispõem e da localização. São diferenças determinadas pelos desníveis de renda, pela estrutura da propriedade do solo na cidade e no município [...] Há grande número de áreas vazias e lotes vagos em áreas urbanizadas e semi-urbanizadas; diversos loteamentos se fizeram em áreas distantes e com mínima infraestrutura; a renda de grande parte da população não permite o acesso a terrenos mais bem localizados ou a compra de apartamentos oferecidos. (PLANO, 1992, p. 12, v. 2).

Ribeiro (2004, p. 103) menciona a existência em Goiânia de grandes vazios urbanos, causados pela retenção de lotes particulares. Aguardava-se sua valorização em áreas já urbanizadas, o que, além de favorecer os interesses especulativos dos proprietários, acarretava ônus à cidade. Mais uma vez se vê o emprego de uma prática que já ocorria desde a construção da cidade, beneficiando os interesses dos especuladores, dada a supervalorização das áreas mais próximas ao centro, tornando-as acessíveis somente às classes média e alta.

O mais grave, contudo, era o fato de serem áreas com toda a infraestrutura urbana, favorecendo o enriquecimento do poucos, enquanto os pobres ficavam à margem, expulsos para loteamentos afastados, por vezes situados no aglomerado urbano com pouca ou nenhuma infraestrutura e com carência de transporte coletivo. (RIBEIRO, 2004, p.103).

A localização das habitações, segundo o Plano Diretor (1992, p. 12, v. 2), era o principal elemento da morfologia urbana de Goiânia, da distribuição da população, das tendências da expansão da cidade e do planejamento das redes de serviços públicos e de equipamentos urbanos.

A função habitacional deveria contemplar o crescimento previsto da população e a melhoria de seu nível tendo como referência um padrão básico de qualidade e requisitos mínimos de atendimento pelos equipamentos

urbanos e comunitários. Tais objetivos seriam condicionados por vários fatores: a renda das pessoas, os recursos para financiamento de habitações, as áreas disponíveis na cidade, as decisões dos proprietários de terrenos e lotes quanto a sua utilização, a política da Prefeitura referente ao uso do solo etc., visando priorizar a população de renda mais baixa, que, por isso, enfrenta sérias dificuldades de conseguir moradias mais satisfatórias de habitação.

Ribeiro (2004, p.103) explica que o “plano indicava a existência de um mercado imobiliário detentor de uma oferta relativamente grande de produtos”. Porém tratava-se de um mercado com grandes distorções em relação ao alto custo de construção, que favorecia a alta renda. As classes de baixa renda tinham de conviver com a instabilidade no preço dos materiais de construção e com a grande dificuldade de conseguir financiamento. Esses fatores dificultaram fortemente a produção de empreendimentos e da habitação individual para os mais pobres, impulsionando as invasões de áreas públicas e áreas de proteção.

A consideração da tipologia era importante no Plano, porque foi através de um tipo de habitação – os grandes edifícios de apartamentos, principalmente no Setor Oeste e no Alto do Bueno – que se processaram as maiores modificações na morfologia urbana e no adensamento de Goiânia. Ocorria uma forte coincidência de interesses entre uma parte da população das classes médias e alta e os setores de construção civil e imobiliário, favorecendo a produção de grande número de apartamentos nas duas últimas décadas. Essa conjunção voltou a se manifestar adensando outros bairros, mesmo sem condições favoráveis quanto a equipamentos e infraestrutura urbana.

Quanto à localização das habitações, é o principal elemento determinante da morfologia urbana de Goiânia, da distribuição da população, das tendências da expansão da cidade e do planejamento das redes de serviços públicos e de equipamentos urbanos. (PLANO, 1992, p. 12, v. 2).

Diante da situação apresentada, o Plano Diretor de 1992 (PDIG/2000) propunha várias diretrizes considerando os diversos setores: setor socioeconômico, setor institucional-administrativo e setor físico-territorial-ambiental e cultural.

Este último tinha como objetivo promover e disciplinar o uso do solo, através da adequada distribuição da população, das atividades econômicas e dos equipamentos públicos e comunitários; orientar o crescimento da cidade; promover e consolidar a preservação e a conservação dos recursos naturais renováveis e o manejo dos recursos não renováveis de forma racional e equilibrada, e promover o resgate, o reconhecimento e a valorização da memória do município.

Com base nessas diretrizes, segundo ainda Ribeiro (2004, p.106-108), delineava-se a etapa denominada “Formulação do Plano Diretor”, que tinha como diretrizes gerais e setoriais:

Nas diretrizes gerais:

- a promoção do crescimento, preferencialmente a sudoeste do município;
- a proteção, a preservação e a recuperação do meio ambiente natural e construído;
- a proteção, a preservação e a recuperação do patrimônio histórico, artístico e cultural;
- a definição de estratégias de consolidação, revitalização, preservação e reestruturação da estrutura urbana.

Nas diretrizes setoriais:

- a promoção do acesso à moradia a todas as camadas da população, com prioridade às de baixa renda;
- a urbanização dos parcelamentos ilegais;
- a ampliação dos sistemas de abastecimento de água, de esgotamento sanitário, de drenagem pluvial e de tratamento de resíduos sólidos, priorizando os núcleos mais adensados.

O Plano foi também dividido em cinco tópicos: “Estrutura Urbana”, “Instrumentos de Implementação”, “Programas”, “Estratégias de Implementação” e o “Anteprojeto de Lei” (Ribeiro, 2004, p. 109).

A estrutura urbana (Figura 26) buscou, como pressupostos econômicos, o elenco específico das Diretrizes de Desenvolvimento para o Município, como indicativos do poder público local, dirigidos a todos os agentes do desenvolvimento do município. Essas diretrizes estavam vinculadas a uma melhoria de desempenho da economia, respaldadas pelas estruturas físicas. Dentre elas, o reforço da vocação de Goiânia como polo regional de comércio e serviços (insumos agrícolas, indústria de confecções, ensino superior e pesquisa, medicina, administração pública); investimentos mais dinâmicos e rentáveis (imóveis residenciais); o centro de Goiânia como alternativa para os investimentos imobiliários e o reagrupamento de atividades atacadistas.

A estrutura urbana proposta para Goiânia tem como alavancagem econômica as Diretrizes anteriores e apoia-se nos estudos de Cenários desenvolvidos para a cidade [...]. A estrutura é representada através de componentes principais, cuja evolução planejada irá configurar gradativamente a organização espacial que se pretende, a termo, para Goiânia. (PLANO, 1992, p. 47, v. 2).

Assim, definiram-se sete áreas (PLANO, 1992, p. 48, v. 2):

- 1) áreas-programas – trechos específicos com programas voltados para seu desenvolvimento, abrangendo políticas de uso e ocupação do solo (zoneamento urbano), controle da densidade, proteção ambiental etc.;
- 2) áreas funcionais remanescentes – áreas não atingidas por programas específicos, cujo desenvolvimento foi controlado pela legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo;
- 3) rede viária básica – elemento de distribuição dos fluxos de tráfego da cidade; responsável pela acessibilidade aos bairros; junto com o uso do solo, era o principal componente da estrutura urbana, assim como nos outros planos já expostos;

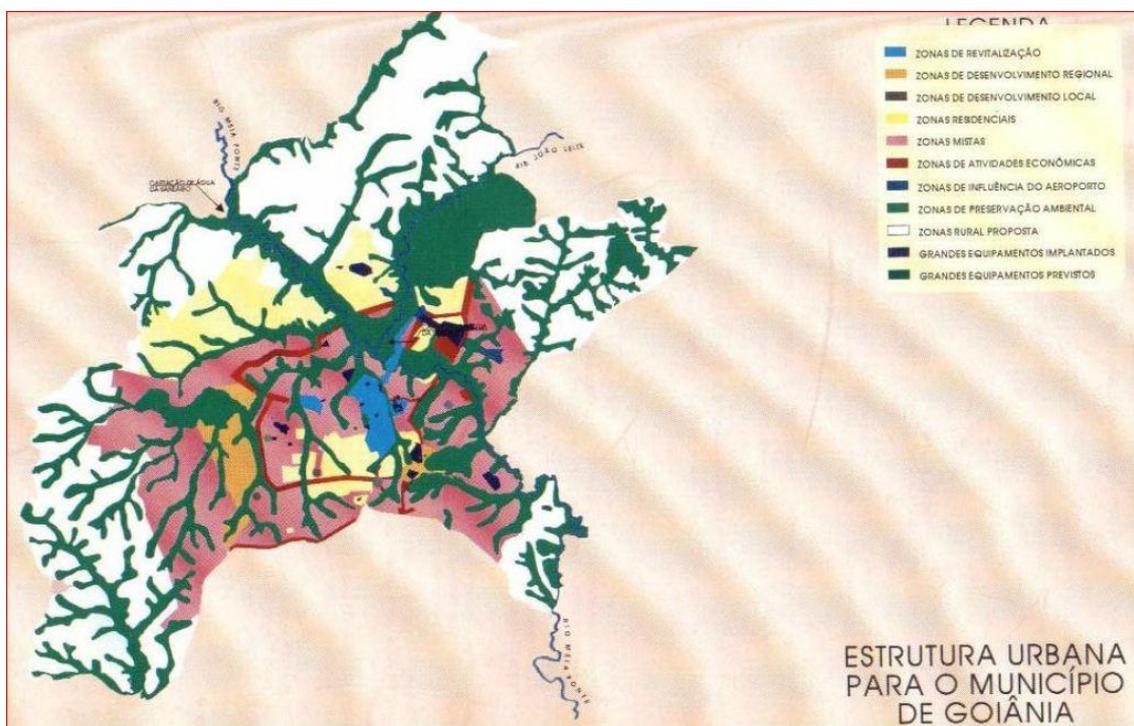


FIGURA 26 – Estrutura Urbana de Goiânia
Fonte: PLANO (1992, p.49, v. 2)

- 4) grandes equipamentos – elementos importantes, pelo porte das atividades neles implantados, como, por exemplo, pelo poder indutor de atração de outras atividades, pelo fluxo que produziam; sua localização como um componente para impulsionar o crescimento do trecho urbano (comércio atacadista, terminais aeroportuários e rodoviários, estádios, *shoppings* etc.);
- 5) unidades de conservação e similares – áreas de preservação de vegetações, remanescentes, cursos d’água, cuja proteção considerava-se imprescindível;
- 6) áreas de proteção histórico-cultural – preservação do plano urbanístico original como as vias, organização de quadras, edifícios e os trechos urbanos históricos de Campinas;
- 7) macrozoneamento – definido por meio de elementos que caracterizam as áreas do território como: zona urbana (área já consolidada), zona de expansão urbana (área destinada ao crescimento da trama urbana, de adensamentos, implantação de serviços e infraestrutura) e zona rural (com a finalidade de exploração agropecuária e abastecimento da cidade) (Figura 27).

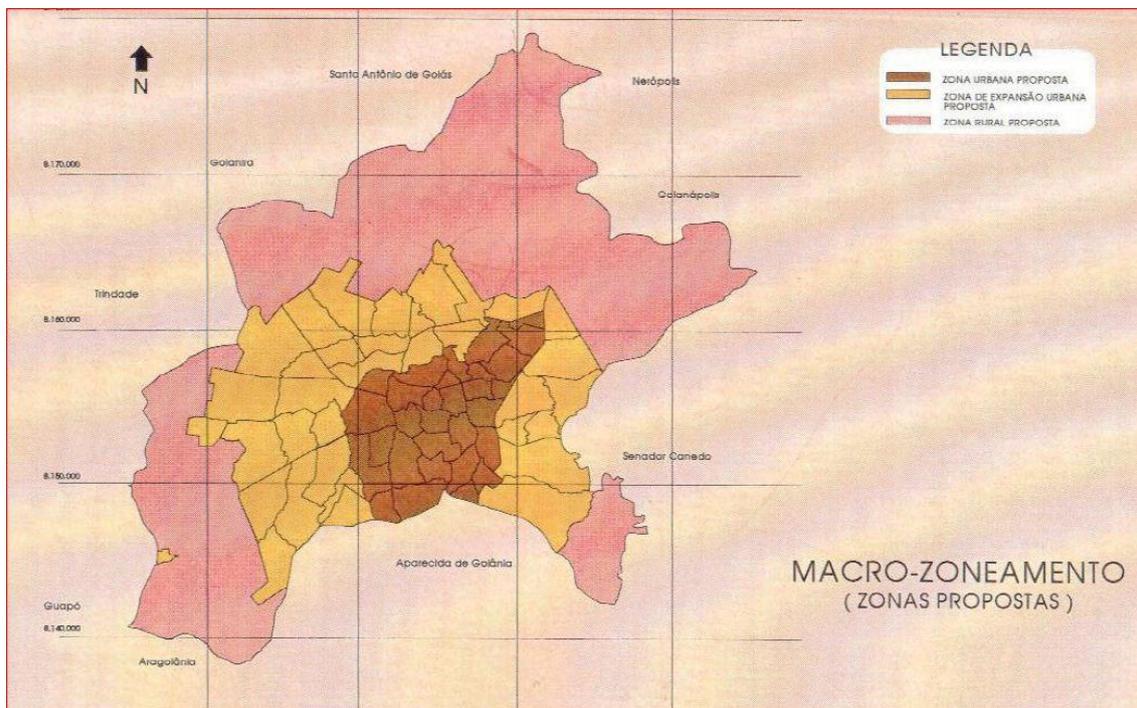


FIGURA 27 – Limite da Zona Urbana, Expansão Urbana e Rural.
 Fonte: PLANO (1992, p.110, v. 1)

As áreas-programas definidas na Estrutura Urbana correspondiam a “trechos selecionados do território do Município, aos quais foram atribuídos

programas de ação de interesse estratégico para a implementação da estrutura urbana proposta neste Plano” (PLANO, 1992, p. 50, v. 2). Essas áreas contemplavam novos polos regionais de atividades, além do centro urbano e dos eixos de atividades existentes (Av. T-63, Av. Anhanguera, Av. Goiás e prolongamento e Av. Perimetral Norte). Outros polos eram a área do Jardim Goiás, área a oeste do Córrego Macambira e a faixa lindeira à Avenida Rio Verde.

Além desses polos de atividades de caráter regional, também foram definidos polos de atividades intermediárias de caráter mais local, nos quais se desenvolveram, espontaneamente, atividades econômicas concentradas e que foram denominados subcentros. O objetivo era uma maior descentralização das atividades econômicas e a melhoria das condições de acessibilidade da população às diversas funções.

Como subcentros, o Plano destacava o Jardim América, Pedro Ludovico, Vila Canaã, Jardim Novo-Mundo e Novo Horizonte.

O Plano Diretor ainda previa outras áreas-programas de natureza distinta, como a do Centro Histórico.

[Este], por suas qualidades morfológicas deverá ser objeto de preservação e revalorização, e pelas múltiplas funções que abriga deverá ser objeto de um amplo programa de revitalização, consolidando-lhe o papel simbólico e econômico de “core” da aglomeração regional. (PLANO, 1992, p. 51, v. 2).

Complementando a área do Plano de Atílio Corrêa Lima, o Centro Expandido apresentava duas áreas importantes: o Setor Norte Ferroviário e Campinas.

O Setor Norte Ferroviário, junto ao Centro Histórico, desenvolveu-se pouco por algumas décadas, por causa da estrada de ferro. Somente a partir de 1986, com a implantação do novo Terminal Rodoviário e com a implantação da Marginal Botafogo, é que mudanças mais significativas foram possíveis.

A leste dessa área encontram-se grandes glebas passíveis de mudança, como o Parque Agropecuário, estatais e outras atividades às margens do Ribeirão João Leite, nas cercanias da captação de água da SANEAGO. A área-programa deverá estender nessa direção, de modo a se destinar parte das receitas auferidas com a exploração imobiliária dos trechos acessíveis e adequados, colocados em disponibilidade, para o repovoamento vegetal e

proteção das margens dos cursos de água. (PLANO, 1992, p. 51, v. 2).

Campinas teve cuidados especiais no seu tratamento, porém, como se localizava no seio do Centro Expandido, tornou-se foco de iniciativas econômicas e culturais, com a exploração pelo turismo regional e de negócios, graças à grande quantidade de comércio atacadista no local.

O Setor Sul, segundo o PDIG/2000 (1992, p. 51, v. 2), traduzia um partido inspirado nas “cidades-jardins” europeias. Trazia um altíssimo valor histórico e cultural, que ao longo do tempo foi perdendo seu traçado diante das impotentes legislações urbanísticas.

Quanto ao Setor Universitário, de acordo com o Plano, desde sua concepção, tinha-se previsto em seu traçado um núcleo universitário que originara sua principal função educacional e cultural da cidade. Ali concentravam-se diversas faculdades e estabelecimentos voltados a atividades de cunho cultural e artístico, dentre outros.

Por seu caráter radicado e destacado no contexto funcional da cidade, o Plano fortaleceu-se e orientou-se por regras especiais, com programas dinamizadores efetivados pelo município, constituindo-se nas seguintes áreas-programas (Figura 28):

- Área-Programa Jardim Goiás;
- Área-Programa Macambira Oeste;
- Área-Programa dos Subcentros;
- Área-Programa Centro Histórico;
- Área-Programa Campinas;
- Área-Programa Universitário;
- Área-Programa Norte Ferroviário/João Leite;
- Área-Programa do Setor Sul.

Após a definição das áreas-programas, foram apresentados três cenários, ou três propostas de expansão urbana. Estes cenários são modelos teóricos da estrutura urbana que a cidade de Goiânia poderia ter:

[...] expresso em elementos básicos que associam os aspectos físico- territoriais, ambientais e urbanísticos com aspectos socioeconômicos, tendo em vista obter alternativas a serem tomadas como base para a formulação de um cenário-síntese, definido como a cidade que se pretende ter no futuro. (PLANO, 1992, p. 15, v. 2).

Para avaliar os cenários, foram selecionados alguns critérios, que correspondiam às diretrizes do Plano Diretor, segundo sua estrutura urbana. Para cada uma das diretrizes, havia um conjunto de critérios específicos:

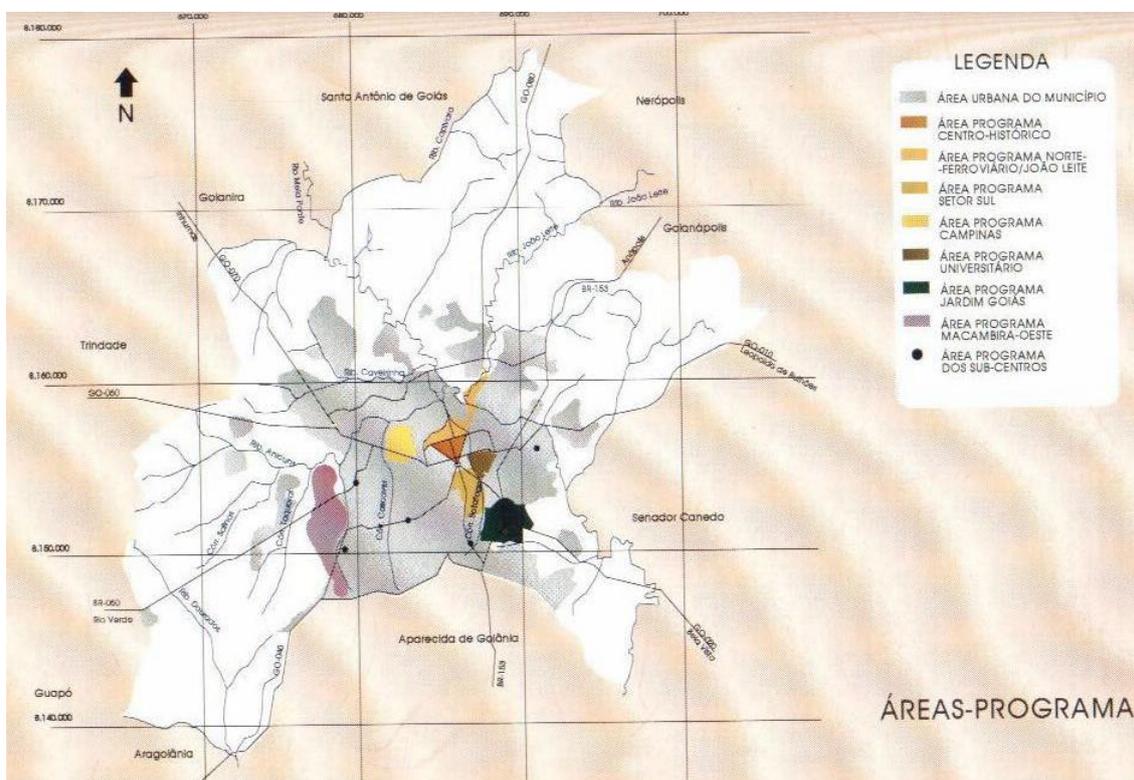


FIGURA 28 – Mapa com a definição das Áreas-Programas
Fonte: PLANO (1992, p. 58, v. 2)

- a) Promover a ordenação e controle do uso do solo;
- b) Minimizar os custos de investimentos públicos sobre a cidade e maximizar seus efeitos;
- c) Concretizar os potenciais de desenvolvimento da cidade;
- d) Preservar o meio ambiente;
- e) Fixar as atividades econômicas de polarização regional;
- f) Criação de oportunidades imobiliárias para o excedente de capital gerado na área de polarização de Goiânia.

Segundo o Plano (1992, p. 19, v. 2), os cenários tinham a ver com a hipótese de o crescimento urbano de Goiânia continuar a se desenvolver sob o controle da legislação urbana em vigor, sem, portanto, uma política nova por

parte da administração pública, quanto à estrutura urbana. Eram três as propostas ou cenários.

O Cenário 1 descreveu como objetivo viabilizar as intenções contidas nas “Diretrizes Básicas para o Planejamento do Governo Municipal de 1980”, baseadas na Lei de Zoneamento de 1980 e de Conjunto Habitacional. Elas visavam, segundo o Plano, compatibilizar os usos e a ocupação com propostas de áreas urbana e de expansão urbana, habitação e estruturação do transporte coletivo; propiciar acesso à moradia pela população carente; induzir a localização das atividades econômicas; adensar áreas de acordo com o potencial de expansão; implantar infraestrutura e compatibilizar as tendências de desenvolvimento da cidade.

Primeiramente, a cidade foi dividida em Áreas (Tabela 4 e Figura 29), compostas pelos distritos (Figura 30). Cada distrito compunha-se por uma quantidade de setores (Tabela 5).

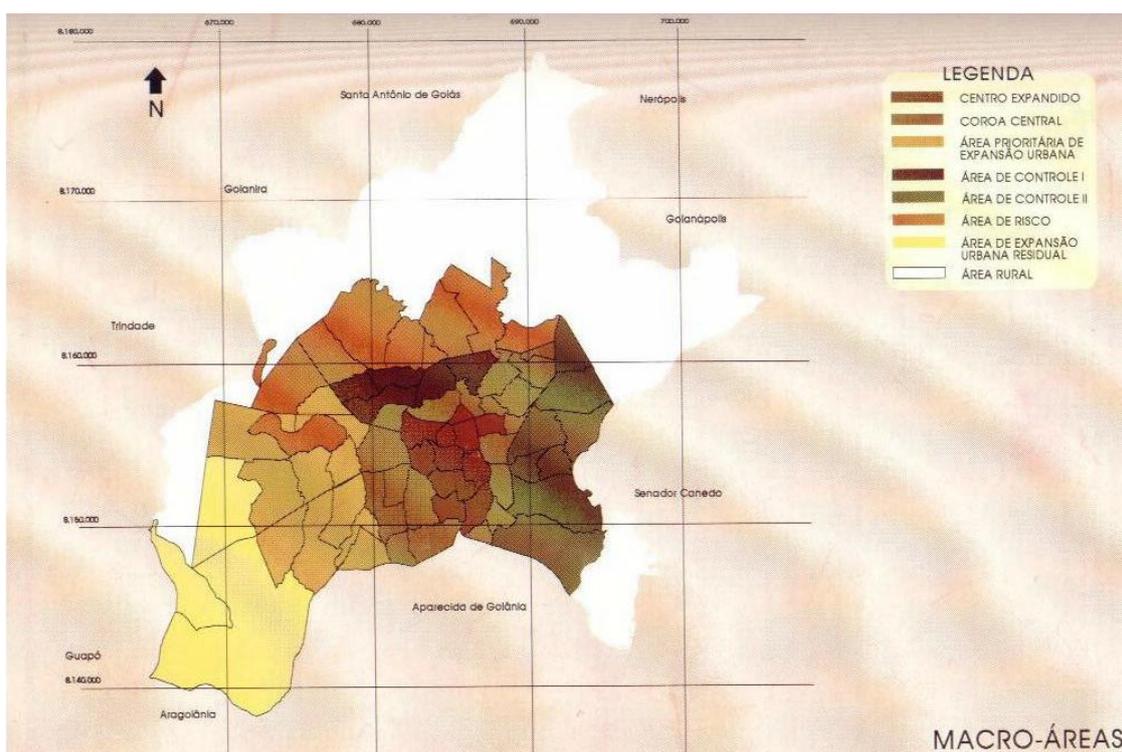


FIGURA 29 – Mapa com a definição das áreas de acordo com a Tabela 4.
Fonte: PLANO (1992, p.17, v. 2)

O Cenário 1 inovou, prevendo a possibilidade de implantar o Projeto Diferenciado de Urbanização – PDU – nas áreas I e VIII, parceladas ou não, com dimensão mínima de 10.000m² e até 62.500m². Essas áreas

caracterizavam-se pela implantação de uso habitação coletiva, variando a densidade habitacional de média a alta e permitindo ainda a instalação do uso de comércio e serviços de pequeno porte.

TABELA 4 – Tabela com as definições das Áreas e os Distritos

COMPOSIÇÃO DAS ÁREAS		
ÁREAS		DISTRITOS
I	Centro Expandido	1,2,3,4,5,6,7,9,10,11,51
II	Coroa Central	8,12,13,14,15,16,17,20,43,44,45,49,50,52,53,54,59,60
III	Expansão Urbana Preferencial	18,19,21,22,23,24,25,26,27,28,30
IV	Controle I	31,32,33,34,41
V	Controle II	46,47,48,55,56,57,58,61
VI	Risco	29,35,36,37,38,39,40,42
VII	Expansão Urbana Residual	62,63,64
VIII	Rural	

Fonte: PLANO (1992, p. 15, v. 2)

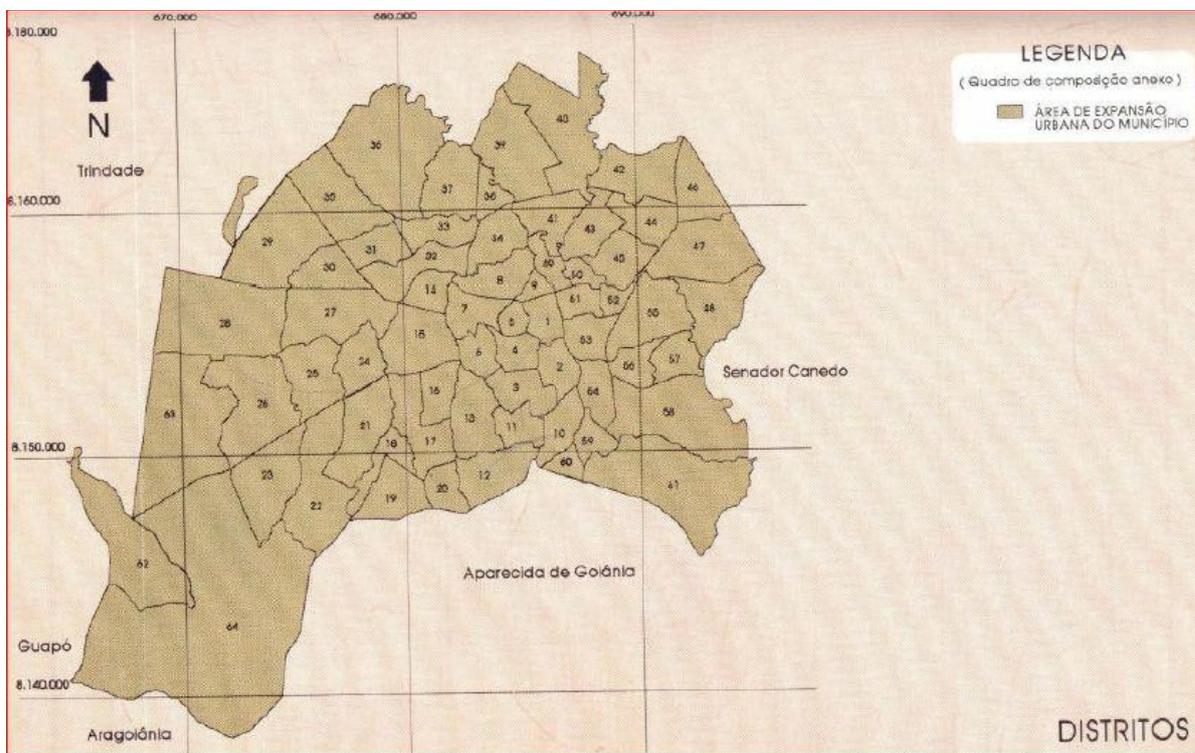


FIGURA 30 – Mapa dos Distritos
Fonte: PLANO (1992, p. 54, v. 1).

TABELA 5 - Relação dos Bairros por Distritos

COMPOSIÇÃO DOS DISTRITOS											
Distrito	Bairro	Distrito	Bairro	Distrito	Bairro	Distrito	Bairro	Distrito	Bairro	Distrito	Bairro
1	Bairro Central	11	Jardim São Elias	21	Jardim Tancredo Neves	31	Bairro Paris	41	Bairro Santa Bernadina	51	Via Marília
2	Bairro Sul		Via Fátima		Via Lusitana		Bairro Progresso		Comunidade Santa Bernadina		Via Ramana
3	Bairro Marília	13	Jardim América		CR. Dona Odete		Via Damiana	61	Bairro São		Via Bandeira
	Bairro Europa		Via Santa Rita		Faz. Iluminada		Reserva Ind. Paulista		CR. Santa Felicidade		Bairro Paraisópolis
4	Bairro Oeste	15	Bairro Das Bandeirinhas		Faz. Maria Carla		Bairro Cidade de Marília	71	Coque		Jardim Califórnia
5	Bairro Conselheiro		Expansão de América		Jardim Olívia		Via Maria Clara		CR. Faz. Bernardino Leite		CR. Faz. Santa Fé
6	Bairro Coimbra		Via 2 de Julho		Cond. Rio Paranaíba		Via Gracina	81	CR. São João		Jardim Nova Mundo
	Bairro Europa		Via 2 de Maio		CR. Santa Rita		Bairro Europa		Bairro Santa Hilária		Via Água Branca
	Via Americana de Brasil		Caraj. Faz. Padre Filipe	22	Bairro Barro Preto		Bairro Empressal		Fazenda Dos Amendoimões		Via Maria Luiza
	Via Tália Nova	23	Bairro Pedrinhas		Bairro Faz. Pura Figueira		Cond. Ind. Fátima Odete		Via Santa Maria		CR. São Francisco de Assis
	CR. São João de		Expansão de América	23	Fazenda Santa Rita		Bairro União Novo Mundo		Jardim Lagoinha		Jardim Brasil
	Via Santa Hilária		Bairro N.º Sant'Ana de Almeida		Via 28 de Maio		V. N.º Santa Esperança		Caraj. Faz. Palmeiras		Jardim Califórnia
	Via 28 de Novembro		Bairro Industrial/Massa		Via Fátima		Via Damiana		Cond. Residência São João		CR. Califórnia (Faz. Indus.)
	Via Boa Vista		Cidade Jardim		Bairro Jardim Bellinas		Grande Quilombo de São		Bairro Santa Hilária II		Comunidade São João I, II, III
	Via Lidoresópolis		Via 28 de Novembro		CR. de Residência		Paranaíba Parque	91	Via Fátima		Bairro Verde
	Via Ogar		Via Aurora Verde	24	Bairro Oeste Industrial		Bairro Santa Mercedes		Via Conselheiro		Comunidade Nova
7	Bairro Campinas		Caraj. Via Canal		Fazenda São	25	Via Marília		Via Marília		Via Marília
	Bairro Coimbra		Via Odete		Bairro São João		CR. São Joaquim		CR. São Silvestre		V. N.º Santa Rita
	Bairro Das Bandeirinhas		Via Santa Rita		De São Valério		Via Rosalva		Jardim Das Palmeiras	32	Jardim São João
	Bairro Centro Oeste		Via Santa Helena		Jardim Nova Gal		CR. Helau		Bairro Palmeira		Jardim Vitória
	Via Ogar		Via Santa		Cond. Santa Rita		Faz. São João		Jardim Dom Fernando	33	Jardim São Luis
	Via Tereza		Via Aurora Tereza		CR. Santa Rita		CR. Faz. Maria de São João		Jardim Dom Fernando II		Via Padroaria
8	Bairro Coimbra Oeste		Via Aurora Verde	26	CR. João Brás CID. Indus.		Faz. Trasmundo	92	Bairro Oliveira Leite		Via Maria Luiza
	Bairro Marçal Fardes		Comunidade Dumont		Jardim Parque	34	Via Rosalva		Bairro Via Nova		Via São João
	Bairro Centro Oeste		Caraj. Maria de Fátima		Comunidade Parque		Jardim Curitiba		Marcas Palmeira		Bairro São de São
	Via 28 de Novembro		Caraj. Cidade Nova		Comunidade Parque (Vila II)		Parque Trasmundo		Via Fátima		Bairro Padre Luciano
	Via Aurora		CR. Santa Tancreta		CR. São João		CR. Faz. Maria de São João		Via Magalhães	35	Bairro Santa Odete
	Via Santa Helena		Jardim São Paulo		CR. Barro Preto		CR. Maria Clara		Via Lagoinha		Jardim São João
	Via Tereza		Via Odete (Vila II)	27	Bairro Jardim Bellinas		CR. Faz. Paranaíba		Via Marília II		Jardim Bela Vista
	Via Vera Cruz		Bairro Opalândia		Via Fátima		CR. Faz. Santa Helena		CR. Indus. e Bairro Leite	36	Jardim São Luis
	Via 28 de Junho		Caraj. Família F. de Almeida		Cond. Rio Branco		CR. Faz. Vale de São		Bairro Região de São João		Jardim Vitória
	Via Fátima	28	Bairro Suburbano Massaroca		Cond. Iluminada		Jardim Lagoinha		Via Conselheiro		Comunidade São João
	Via Vianeti		Via Ogar		Cond. Gracina		CR. Faz. Maria de São João	37	CR. Santa Helena		Comunidade Palmeira
	Via Conselheiro		Via Bela		Cond. Marques de São		Faz. Primavera		Via Vianeti		Comunidade São João
	Via Ogar		Via Odete		Jardim Parque	38	Via Damiana		Via Conselheiro		Parque Das Palmeiras
	Via Fátima	29	Bairro São João		Jardim Parque		Parque Das Palmeiras		Via 28 de Novembro		Bairro Santa Odete
	Via Tereza		Jardim Europa		Jardim Das Palmeiras		Marcas Palmeiras		Via Colônia Natal e São		Parque Santa Cruz
	Via Ogar		Jardim São João		Faz. Industrial Massa	39	CR. São João		CR. São João		CR. São João
	Via Santa		Jardim Fátima		Bairro São Francisco	40	CR. São João		CR. São João		Jardim Marília
	Via Paranaíba		Via Conselheiro		Bairro Lagoinha		Via Gracina		Via Santa Odete		Parque Adhemar
	CR. São João		Via Luz		Jardim Luz		Jardim Marília		Bairro São		Parque Das Palmeiras
	Bairro Campinas		Via Odete		Jardim Padroaria		CR. Santa	41	CR. Santa		Via Lagoinha
9	Bairro Santa Fátima		Via Marília		CR. São João		CR. São João		CR. São João		Parque Santa
	Bairro Santa Fátima II		Via Odete	42	Comunidade Vera Cruz		Jardim Palmeira		Via Fátima		CR. São João
	Bairro Padroaria		Via Fátima		Via Fátima		Via Maria Rosa		Via Marília		Comunidade São João
	Jardim Das Palmeiras		Parque São João	43	CR. São João		Faz. Maria de São		Via Conselheiro		CR. São João
	Bairro Santa		Parque São João I		Cond. Massa		CR. Faz. São João		Via Santa		Parque São João
	Bairro Santa Cruz	44	Caraj. Das Palmeiras		CR. Primavera		Cond. Parque Das Palmeiras		Via Colônia Natal e São		Cond. Primavera
	Bairro Santa Cruz		Via Santa Helena	45	Bairro Santa Dumont		Cond. São João		CR. São João		CR. Cidade Parque
	Jardim América	46	Fazenda		Bairro Lagoinha		Bairro I		Parque Industrial	47	Bairro Maria Dumont
	Bairro Padroaria		Jardim Padroaria		Jardim Padroaria		Bairro II		CR. Indus. de São João		Jardim São João
	Bairro Santa		Via Bela		Parque Industrial Paulista		CR. São João	48	Bairro União		Comunidade Palmeira
	Parque Santa		Parque Industrial Paulista		Via Fátima		Jardim Santa		CR. São João		Comunidade Gracina
	Via Conselheiro	49	Jardim São João		CR. Cidade de Marília		Jardim Santa		Via Santa		Cond. Santa
	Bairro Das Palmeiras		Via Fátima		Bairro Santa Dumont		Jardim Santa		Jardim São	50	Cond. Santa
	Jardim De Luz	51	Parque Oeste Industrial		Jardim Nova Esperança		Jardim Santa		Jardim Santa		CR. Santa
	Via 28 de Novembro		CR. Parque	52	Bairro Capota		CR. Santa		Jardim Nova Mundo		Cond. Santa
	Residência Tereza		Bairro Cr. Luz		Via Bela Via		Via Santa		Bairro Maria		CR. Faz. Santa
							Via Santa Cruz		Via Fátima		

Fonte: Plano Diretor de Goiânia (1992, p. 55, v. 1)

Neste cenário, conservavam-se a dinamização e a revitalização da área central, com um desenvolvimento das atividades econômicas, “ao lado de uma estrutura de animação, garantida pelo incentivo do uso habitação coletiva, lazer vicinal e de bairro” (PLANO, 1992, p. 21, v. 2).

Mantiveram-se também três eixos estruturadores de atividades de produção e distribuição de mercadorias: eixo regional de serviço (ao longo da Av. Anhanguera); eixo de ligação norte-sul (Av. Goiás); e eixo de comércio e serviços (Av. T-63).

Esses eixos [teriam] características específicas que [garantiriam] a estruturação das atividades de comércio e serviços, e indústrias, diferenciados pelos seus usos e densidades compatíveis com suas funções, ora eixos de ligação, ora eixos de estruturação urbana. (PLANO, 1992, p. 21, v. 2).

Na área denominada Centro Expandido, apesar da conservação histórica já mencionada, sugeriu-se neste cenário que a revitalização seria incentivada pelo uso de habitação coletiva, comércio e serviço vicinal, lazer vicinal e de bairro, aumentando, assim, a verticalização de uma área muito adensada nos outros planos.

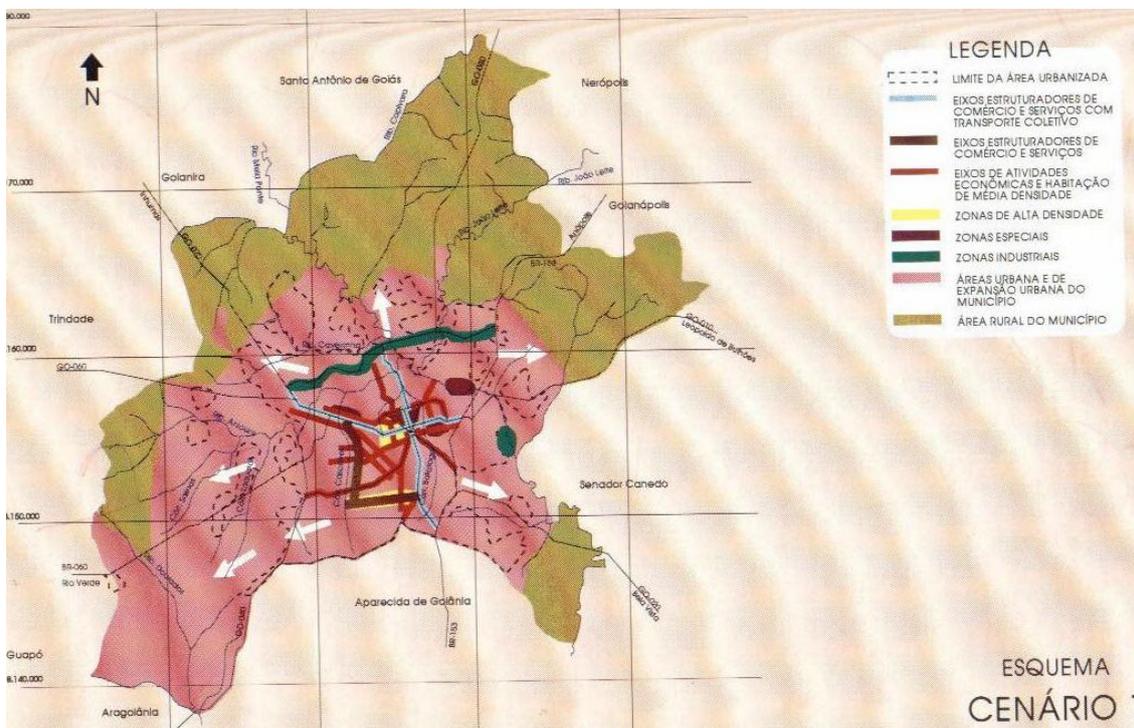


FIGURA 31 – Mapa do Cenário 1
Fonte: PLANO (1992, p. 20, v. 2).

Já no Setor Sul, a proposta seria manter o traçado de cidade-jardim e os lotes destinar-se-iam apenas a habitações unifamiliares, com abertura apenas para algumas vias de ligação (Rua 84, 86,87, 88 e 90), visando à instalação de uso misto, com comércio e serviço de médio porte e habitação coletiva.

Com relação ao crescimento da cidade, este cenário mantém a verticalização concentrada nos setores Oeste e Aeroporto, áreas com uma alta infraestrutura e equipamentos, permitindo um adensamento médio. Previram-se também para esses dois setores áreas destinadas à habitação de baixa densidade e comércio e serviços de pequeno porte.

Seria mantido o eixo da Avenida T-63, com comércio e serviços de grande porte, habitação coletiva com alta densidade;

[Isso é] coerente com a política de maximização de investimentos e serviços desse Eixo, garantindo sua constituição como eixo concorrente com o Eixo Leste-Oeste (Av. Anhanguera), servindo de alternativa à demanda para a população ao sul da cidade. (PLANO, 1992, p. 22, v. 2).

Esse cenário mantinha a preservação das áreas verdes ao longo dos fundos de vale e zonas habitacionais de baixa densidade, e nas vias estruturais o uso misto com habitação coletiva, assim como se verificava também nos Setores Oeste, Aeroporto, Norte Ferroviário e Jardim Goiás. Nos dois últimos, a habitação coletiva era de média densidade.

O Setor Universitário foi incluído nas áreas especiais, dadas suas características próprias, de desempenhar um papel como núcleo local e regional de cultura e ensino, recebendo um adensamento médio para todos os tipos de usos.

A respeito da área denominada Expansão Urbana Preferencial, conservava-se o crescimento em todas as direções, porém em ritmos diferenciados, pois se configurava uma área com “loteamentos descontínuos e separados da trama urbana principal, bem como a manutenção do padrão de ocupação horizontal, articulado por um sistema viário principal basicamente radio-concêntrico” (PLANO, 1992, p. 24, v. 2).

Neste cenário, propunha-se manter, na BR-060 e na Rodovia dos Romeiros, o uso de comércio e serviços de médio a grande porte e indústrias

inofensivas, e nas vias de ligação, o pequeno e o médio porte. Nas demais áreas, mantinha-se a predominância do uso habitacional de baixa densidade.

Nas Áreas de Controle I e II, propunha-se a dinamização do desenvolvimento de atividades econômicas ao longo da Avenida Perimetral Norte, com usos de comércio e serviços de grande porte e indústrias inofensivas e não incomodas, sendo tolerado o uso habitacional unifamiliar isolado.

À Avenida Goiás – Eixo Norte-Sul – seria destinada a instalação de usos mais leves, porém de médio porte e habitação coletiva. As áreas verdes e fundos de vale seriam preservados, considerando o uso coletivo do local.

Na Área de Expansão Urbana Residual, conservava-se ainda, segundo o Plano Diretor (1992, p. 26, v. 2), uma área de expansão urbana, onde ocorriam parcelamentos clandestinos e descontínuos com a malha urbana e grandes vazios, concentrando-se ao longo da GO-040, saída para Aragoiânia, e menor concentração na BR-060, saída para Rio Verde.

Para o Cenário 2 (Figura 32), foram apresentadas estratégias de planejamento respaldadas nos estudos do PDIG e pelas avaliações dos setores socioeconômico, físico-territorial, ambiental e cultural que permitiriam “modelar e fundamentar uma hipótese de estrutura urbana pretendida para Goiânia com tratamento extensivo a todo o seu território municipal, estando permeada pelas diretrizes instituídas no bojo desse Plano” (PLANO, 1992, p. 27, v. 2).

Na área do Centro Expandido, para o cenário 2, pretendiam-se dinamizar quatro “Polos de Desenvolvimento Regional”, tendo um planejamento individualizado para cada um deles.

Para cada distrito que estava localizado nessa área seriam estabelecidas intervenções específicas adequadas às suas características e potencialidades.

No núcleo original de Goiânia, segundo o Plano Diretor (1992, p. 27, v. 2), seriam implantadas ações revitalizadoras e preservacionistas, pois havia um alto grau de degeneração de suas áreas “economicamente exequíveis pela combinação de incentivos e investimentos governamentais com a ação da iniciativa privada”.

O uso do solo atual e redefinido, considerando-se usos mais apropriados a um carácter de animação e dinamização dos espaços, e instituindo-se novas regras de controle de ocupações, destinando espaços mais generosos ao uso da população, além de um tratamento paisagístico mais exuberante.

Propõe-se também o tombamento dos sítios e edifícios históricos de interesse comprovado, assim como da volumetria das áreas integrantes do trecho pioneiramente tratado por Bairro Popular. (PLANO, 1992, p. 27, v. 2).

O Setor Sul destinava-se à conservação do seu traçado urbanístico original, mantendo o perfil horizontal com o modelo de baixa densidade, porém sob o estrito controle de uso do solo, com áreas exclusivamente residenciais e com as atividades terciárias somente ao longo das avenidas principais.

No bairro de Campinas, previa-se o “redisciplinamento” do uso do solo, valorizando seu traçado e escala de bairro interiorano.

[...] incentivando, em conjunto com as demais metas do cenário, a transferência de atividades incompatíveis com a aptidão histórica do bairro, reconduzindo-o à predominância das áreas habitacionais, de baixa densidade, conjugadas a atividades terciárias locais. Propõe-se, também, o tombamento de marcos históricos de interesse à memória da cidade. (PLANO, 1992, p. 29, v. 2).

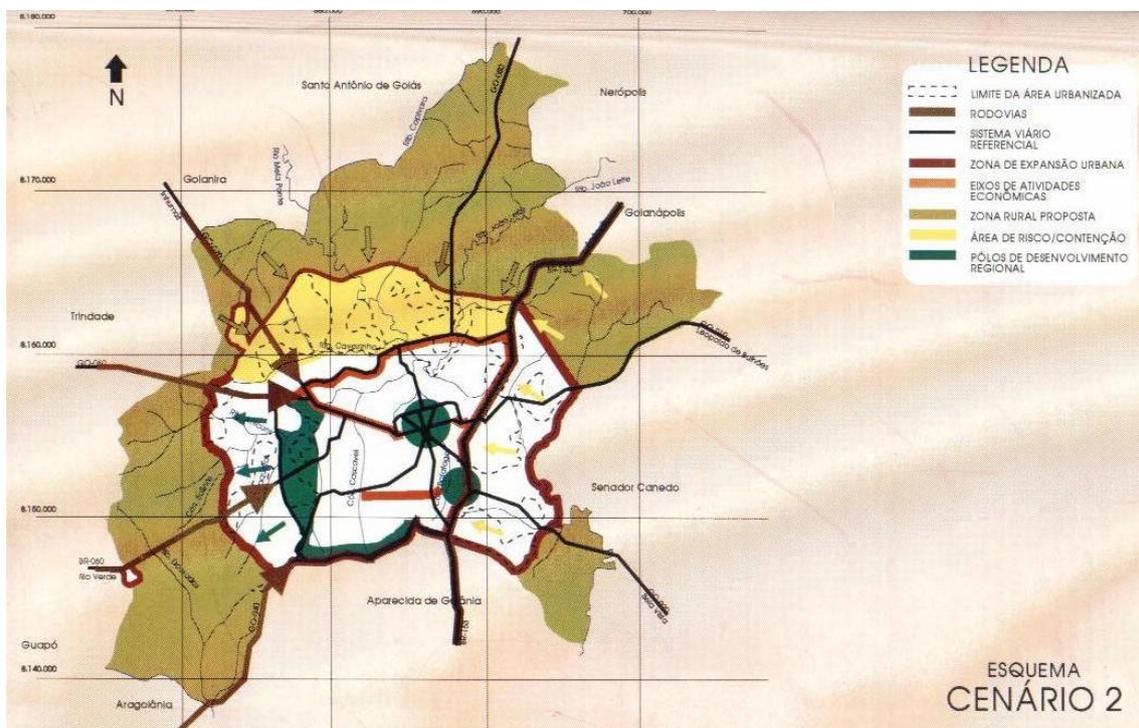


FIGURA 32 – Mapa do Cenário 2
Fonte: PLANO (1992, p. 28, v.2)

Nos setores Oeste e Aeroporto, decidiu-se, neste cenário, pela manutenção da utilização atual, com a multiplicidade de usos e densidades, através de novos parâmetros de ocupação e densidades. Essa proposta tinha como objetivo a otimização das condições de vida urbana, intensificando a aeração e insolação, a melhoria das condições de tráfego, com maiores ofertas de estacionamentos e aproveitamento da infraestrutura já implantada.

Setores como Marista, Bueno, Coimbra, Nova Suíça, Bela Vista, Pedro Ludovico, Jardim América e Goiás reforçavam os padrões da época definidos por zonas de baixa, média e alta densidade, e a multiplicidade de usos em algumas áreas, porém seria reorientada a utilização de algumas áreas.

Como exemplo, o uso exclusivamente residencial estava definido para os setores Marista, região norte dos setores Nova Suíça, Bela Vista e Pedro Ludovico.

A alta densidade habitacional estaria destinada às faixas contíguas à Av. T-63 e nos distritos 10 e 11 referentes aos setores Pedro Ludovico, Bela Vista, Bueno, Nova Suíça, Jardim das Esmeraldas e América.

Na área da Coroa Central, seria necessário promover a ocupação das áreas ao adensamento, impulsionando a consolidação da Coroa Central e na otimização da infraestrutura e rede viária implantada. Este cenário propunha um melhor aproveitamento dos lotes.

Na região do Setor Universitário, assim como no Cenário 1, seria mantida sua caracterização de núcleo destinado à educação e cultura, com o incentivo à implantação de atividades complementares à educação.

Segundo o Plano Diretor, integravam ainda, a Coroa Central, dois Polos de Desenvolvimento Regional: ao longo da Avenida Rio Verde (divisa com o município de Aparecida de Goiânia), pela localização de atividades de médio a grande porte dos setores secundário e terciário; e o polo caracterizado pela concentração de grandes equipamentos a sudeste do município, o Flamboyant Shopping Center e o Hipermercado Carrefour, com oportunidade de grandes investimentos imediatos nas áreas do entorno sujeitas à dinâmica exercida pelo Polo.

Esse Polo deve ser objeto de investimentos específicos e incentivos legais que orientarão sua expansão através das vantagens

locacionais oferecidas, complementados por empreendimentos habitacionais em maior escala. (PLANO, 1992, p. 30, v. 2).

Quanto ao eixo da Av. T-63, o Plano propunha, neste cenário, a redução das áreas destinadas à habitação ao longo da via e o incentivo à ocupação de comércio e serviços, resguardando as características de média e alta densidade.

As Áreas de Controle I, localizadas ao norte do município, deviam ser mantidas com a ocupação em baixa densidade, sob um rígido controle de ocupações e parcelamentos.

A Área de Controle II, em face das recomendações da Carta de Risco de Goiânia, correspondia às áreas localizadas na Região Leste, de restrição geotécnica (Plano, 1992, p. 31, v. 2). Propunha-se, para elas, uma menor densidade de ocupação, para que a rede hídrica se mantivesse em melhores condições de conservação, estando mais susceptível à proteção e melhoria das condições ambientais propostas.

De acordo com o Plano Diretor (1992, p. 32, v. 2), a estratégia definida pelo Cenário 2, em relação à estrutura urbana, priorizava a ocupação dos vazios urbanos existentes e ao mesmo tempo restringia a oferta de áreas para expansão. Propunha-se “uma reversão de parte da Área de Expansão Urbana como espaço rural, podendo ocorrer casos de descontinuidade de perímetro”.

Esse cenário procurava flexibilizar a distribuição das atividades secundárias de pequeno porte, permitindo sua difusão na malha urbana, excetuando os núcleos exclusivamente habitacionais. As indústrias de médio e grande porte localizar-se-iam na região do Setor Santa Genoveva, lindeira da BR-153, onde existiam áreas destinadas a esse tipo de atividade e de fácil escoamento da produção.

Por fim o Cenário 3, que, segundo o PDIG/2000 (1992, p. 33, v. 2), não obedecia à racionalidade apresentada nos outros e principalmente no Cenário 2.

[...] Preconiza tanto para o crescimento da cidade quanto para o desenvolvimento de sua estrutura funcional, o prosseguimento das tendências atuais, porém de forma controlada. Neste Cenário, os objetivos do Plano Diretor e suas estratégias não são seguidos de forma coerente, motivados por descontinuidade administrativa, pressões econômicas etc., configurando um resultado intermediário entre os outros dois cenários.

No Centro Expandido, o Cenário 3 estabelecia uma ocupação mais compacta, admitindo as atividades de comércio e serviços em alta concentração no centro histórico e áreas do entorno. Poderiam ocorrer alguns transtornos, como o transporte coletivo e circulação em geral, dada a grande concentração de atividades geradoras de empregos e prestadoras de serviços e órgãos administrativos estaduais e municipais.

Mantinha-se a intenção de renovação e revitalização do centro histórico, preservando sua estrutura viária básica, com a centralização de atividades e adensamento do uso habitacional. Segundo o PDIG/2000 (1992, p. 33, v. 2), os eixos estruturadores se manteriam com atividades de comércio e serviços ao longo da Avenida Anhanguera (Leste-Oeste), da Avenida Goiás e das Ruas 84 e 90 (Norte-Sul). Haveria um maior controle do adensamento das atividades nas áreas com predominância habitacional unifamiliar, e do adensamento do eixo T-63 com habitações coletivas.

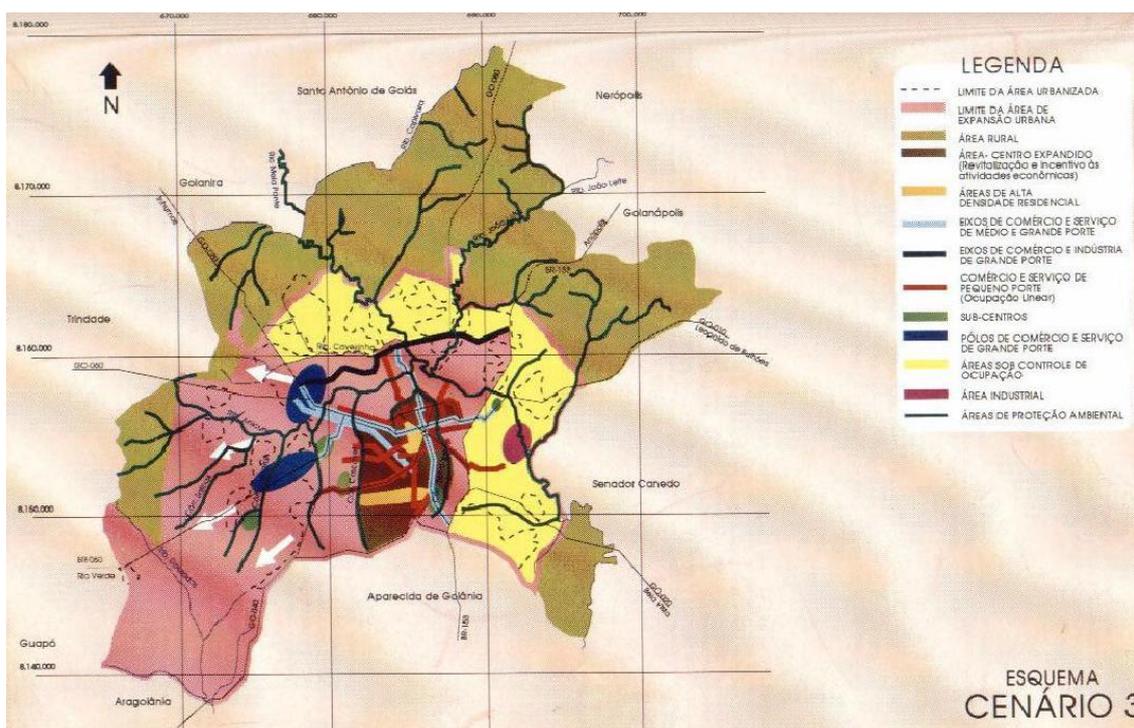


FIGURA 33 – Mapa do Cenário 3
Fonte: PLANO (1992, p. 34, v. 2)

Ainda no Centro Expandido, o cenário previa um maior controle da verticalização dos setores Aeroporto e Oeste, para que não ultrapassassem os limites de saturação da infraestrutura viária e de serviços.

Propunha-se a revitalização urbana de Campinas e áreas do entorno, no sentido de resgatar suas características originais, com o controle de densidade de ocupação, de forma a preservar as características básicas da estrutura original.

Nos setores Marista, Bueno, Norte Ferroviário, Coimbra e Leste Vila Nova, manter-se-ia a predominância habitacional, com maior controle de ocupação das áreas verdes.

Na Coroa Central e áreas periféricas, apresentava-se na época um grande potencial. Alguns subcentros se consolidaram de forma dispersa, em função da tendência de se organizarem linearmente ao longo das avenidas e rodovias. Entretanto, este cenário ressaltava alguns desses pequenos polos, de maneira a intensificá-los com a possibilidade de expansão controlada, que garantia uma acessibilidade facilitada, integrando as regiões mais próximas com facilidade de transporte coletivo (próximos aos terminais de integração) e com configuração espacial e de atividades tal que não prejudicasse os interesses residenciais do entorno.

Esses sub-centros estarão racionalmente distribuídos pela malha urbana e se constituirão em mini-polos, detentores de parte de demanda hoje dirigida ao “Centro Regional”, propiciando a descentralização de suas funções. Estarão categorizados segundo seu potencial de atração de demanda, sendo caracterizados como Sub-Centros de Primeiro Grau e Sub-Centros de Segundo Grau. (PLANO, 1992, p. 33, v. 2).

Seria necessário, portanto, o controle do crescimento do eixo da Avenida T-63, possibilitando a ocupação por habitações coletivas, restritas às quadras lindeiras à avenida. Na Avenida T-9, o uso seria controlado com comércio e serviços de pequeno porte e habitação coletiva de baixa densidade, predominando o uso residencial.

O cenário previa a manutenção das áreas de comércio e serviços de pequeno e médio porte junto às vias de ligação às rodovias com controle das demais áreas que seriam destinadas à habitação de baixa densidade.

No eixo Anhanguera, haveria a conservação das atividades de médio e grande porte.

Na Área de Expansão Urbana Preferencial, haveria o incentivo de desenvolvimento de um subcentro junto à Vila Novo Horizonte, e maior

aglomeração de atividades de grande porte nos acessos às rodovias BR-060 e à Rodovia dos Romeiros, bem como na saída para Inhumas, que seriam polos regionais de grande aglomeração.

Já nas Áreas de Controle I e II, haveria o controle da ocupação do vale do Rio Meia Ponte, que seria destinada a usos públicos de lazer, áreas de preservação e atividades de pequeno porte. Ao longo da BR-153, o uso predominante seria de atividades de médio e grande porte.

Segundo o PDIG/2000 (1992, p. 37, v. 2), “na avaliação dos três cenários, levaram-se em conta, de forma associada, os aspectos físico-territoriais, ambientais-urbanísticos e culturais, com os aspectos socioeconômico”. O resultado foi um cenário-síntese, para se definir a cidade que se pretendia ter no futuro.

Assim, entre os aspectos socioeconômicos, já foram consideradas anteriormente as seguintes variáveis: a população, vista como um fenômeno demográfico; as atividades econômicas e a habitação. Entre os aspectos físico-territoriais foram destacados: a centralidade da aglomeração; a densidade demográfica; os eixos viários principais.

Considerando que a avaliação dos Cenários deve levar em consideração os objetivos definidos anteriormente, ou seja, melhorar a qualidade de vida da população; minimizar os custos dos investimentos públicos e maximizar seus efeitos; concretizar os potenciais de desenvolvimento da cidade; preservar o meio ambiente; fixar as atividades econômicas de polarização regional e criar oportunidades imobiliárias, é importante também ter, como pano de fundo, o pressuposto de que na estrutura urbana atual predomina a existência de grandes vazios urbanos, os quais implicam custos elevadíssimos para o poder público, e para os quais há necessidade de se estabelecer, a partir do poder público, políticas que visem sua ocupação de forma racional. (PLANO, 1992, p. 37, v. 2).

O Plano tinha como preocupação a qualidade de vida urbana deteriorada pelo crescimento acelerado e caótico das grandes cidades nas últimas décadas, e suas consequências no plano do agravamento das desigualdades na distribuição de bens e serviços, aumento da poluição e do tráfego de veículos e na degradação do meio ambiente.

Nesse sentido, a intenção do Plano era melhorar a qualidade de vida da população, seguindo critérios estabelecidos previamente, o que passava pela criação de condições de acesso físico da população aos equipamentos urbanos e privados da cidade, associada a uma qualidade ambiental que assegurasse o bem-estar de sua população.

Por outro lado, era também de grande importância para a cidade que o Poder Público Municipal exercesse sua autonomia e independência em relação ao Estado, mas ao mesmo tempo articulando questões de interesse da cidade de Goiânia e de municípios vizinhos, para resultar num processo de planejamento contínuo.

De acordo com o PDIG/2000 (1992, p. 38, v. 2), a combinação dessas medidas, aliada a uma legislação urbana possível de ser flexibilizada, na medida em que o interesse público assim o exigisse, poderia, efetivamente, contribuir para que os custos dos investimentos públicos fossem minimizados.

Assim, os três cenários, como modelos teóricos utilizados para analisar a realidade do município de Goiânia, apresentavam quatro características, que deviam se constituir em parâmetros essenciais na análise da estrutura urbana de Goiânia. Eles se referiam ao crescimento da cidade, ao sistema de polarização urbana, à política de investimentos públicos e ao meio ambiente (PLANO, 1992, p. 40, v. 2).

Diante do exposto, o PDIG/2000 (1992, p. 45, v. 2) previa que o Cenário 2 projetasse a “cidade ideal”, ou “cidade possível”, para que

[...] possa, efetivamente, assegurar um melhor ordenamento espacial da cidade, a descentralização do comércio e dos serviços, o estímulo às atividades industriais, de forma seletiva, e a revitalização de áreas deterioradas ou em processo de deterioração [...], pois possibilita o controle efetivo do poder público na estruturação do espaço urbano, determinando, de forma racional, os rumos do crescimento da cidade, assumindo o papel de catalisador das ações do setor privado, bem como possibilita o desenvolvimento de instrumentos institucionais-administrativos que viabilizem um processo de parceria com a iniciativa privada, na perspectiva de minimizar os custos dos investimentos públicos, maximizando seus efeitos.

Segundo Ribeiro (2004, p.113), o plano feito pela empresa Engevix Engenharia S.A. foi um estudo muito bem detalhado da situação encontrada. Pode-se afirmar que o plano “retratou com fidelidade a cidade, o que lhe propiciou elencar diretrizes fundamentadas coerentes que o sustentaram, para, na seqüência, estruturá-la [...] na problemática urbana e determinariam o caminho a tomar”.

De acordo com o PDIG/2000, ficou assim definido em Projeto de Lei e com algumas alterações requeridas pelo poder público, até sua aprovação, pela Lei Complementar nº 15 de 1992 e a Lei Complementar nº 031 de 29 de

dezembro de 1994 ou Lei de Zoneamento. Este dispunha sobre o uso e a ocupação do solo nas Zonas Urbana e de Expansão Urbana do Município de Goiânia, vindo a complementar o Plano Diretor.

Diante do exposto, os trechos das áreas urbanas e de expansão urbana não incluídos nas “Áreas-Programas” – já definidas anteriormente – ou áreas de proteção, teriam seu parcelamento, usos do solo e intensidade de construção suficientemente regulados pelas Leis de Parcelamento do Solo e de Zoneamento do Município. E estas deveriam ser revistas segundo as diretrizes estabelecidas no Plano.

As áreas-programas já estabelecidas ficariam zoneadas como se passa a descrever (PLANO, 1992, p. 59, v. 2).

O papel de principal polo de atividade terciária atribuído ao Centro Expandido exigiu a admissão da coexistência entre formas urbanísticas extremamente diversificadas.

[Estas] abrigam formas de vida urbana também variadas, como por exemplo, trechos de áreas exclusivamente residenciais unifamiliares, em contigüidade com trechos de áreas de grandes edifícios de escritórios ou de áreas de comércio regional especializado.

Essa variedade exigia, portanto, uma Lei de Zoneamento com definições mais precisas para o restante do município.

Parte dos problemas acarretados por essa diversidade extrapola ao alcance desse tipo de instrumento jurídico e foram tratados, anteriormente, no âmbito de “Áreas-Programa” ou de áreas de proteção histórico-cultural e ambiental. (PLANO, 1992, p. 59, v. 2).

A Lei de Zoneamento, principal responsável pela ocupação da cidade, iria dispor sobre o uso e a ocupação do solo nas áreas urbanas e de expansão urbana, fixando os usos compatíveis. Deviam-se garantir um meio ambiente ecologicamente equilibrado e o bem-estar da população.

Essa Lei definiu as zonas de uso residencial (baixa, média e alta densidade), mista (baixa, média e alta densidade); atividades econômicas e a ocupação (quantidade de edificação em metros quadrados, o que poderia ser construído na superfície edificável do terreno, a dimensão dos lotes, coeficiente de aproveitamento, os recuos e afastamentos).

As zonas de uso foram divididas em Residencial, Misto e em atividade econômica, subdividida em Zona de Atividade Econômica I, II e III.

As Zonas de uso residencial tinham um caráter residencial, horizontal ou vertical. Nas zonas mistas poderia haver atividades residenciais e econômicas sem predominância de uma delas. Já a zona de atividade econômica, como o nome mesmo indica, seria predominantemente econômica e a habitação unifamiliar seria tolerada.

A zona de predominância residencial de baixa densidade (ZPR-BD), com característica de residências unifamiliares, comércio, serviço e indústria de pequeno porte e usos tolerados que eram os já existentes e com densidade relativa que previa 250 hab/ha, seria constituída dos setores Marista, Bueno (grande parte), Pedro Ludovico (parte), Oeste (pequena parte), Serrinha (áreas do contorno do Morro da Serrinha), Vila Sol Nascente, Jaó, Jardim América, Jardim Atlântico, Jardim Planalto, Vila Rezende, Setor Santa Genoveva, Jardim Guanabara e Jardim Goiás.

Nessa zona o índice de aproveitamento variava de 0,3 a 1,0 vez a área do lote, onde geralmente a área de ocupação do terreno e do primeiro pavimento não ultrapassava os 50% (Tabela 6).

TABELA 6 – Parâmetros Urbanísticos das Zonas de Baixa Densidade

TABELA I PARAMETROS URBANISTICOS PARA BAIXA DENSIDADE											
Padrão de utilização	Índices Urbanísticos					Afastamentos					
	Mínimos	Máximos	Ocupação			Frontal		Lateral (b) (c) (d) (e)		Fundo	
	Permeabilidade %	Aproveitamento	Subtérreo (a)	Térreo	Demais pav	Subtérreo	P A v	Térreo	Demais pav	Térreo	Demais Pav.
A	Habitação 30 Demais Usos 15	1	Habitação 70 Demais Usos 85	50	50	5	5	2	2	-	2
B	15	1,2	85	50	Até 2 pav. 50 Acima 30	5	5	2	2	-	2
C	Habitação 50	Habitação 0,5	-	Habitação 25	Habitação 25	-	5	2 (soma=4)	2 (soma=4)	2	2
	Demais Usos 30	Demais Usos 0,3	-	Demais Usos 15	Demais Usos 15						

Fonte: Divisão de Informação do Uso do Solo – Secretaria de Desenvolvimento Urbano Sustentável.

A zona de predominância residencial de média densidade (ZPR-MD), assim como a ZPR-BD, seria de residências unifamiliares, comércio e serviços de pequeno e médio porte, uma ocupação que poderia variar de 35% a 70% e

o aproveitamento de 1,0 a 2,0 a área do lote (Tabela 7). E, segundo a Lei 031/1994, art.13, a densidade relativa estava revista para 430hab/ha.

TABELA 7 – Parâmetros Urbanísticos das Zonas de Média Densidade.

TABELA II		PARAMETROS URBANÍSTICOS PARA MÉDIA DENSIDADE												
PADROES DE UTILIZAÇÃO	ÁREA MINIMA DO LOTE	ÍNDICES URBANÍSTICOS							AFASTAMENTO (M) (C)					
		MINIMOS		MAXIMOS					FRONTAL		LATERAL E FUNDO (d) (e) (f) (g)			
		PERMEABILIDADE (%)		APROVEITAMENTO	OCUPAÇÃO (%) (a)			SUB TERREO	PAV	Nº Pav.	Dimensão Linear			
		HAB. COLE-TIVA	DE-MAIS USOS		Sub Têrreo	Têrreo						De-mais Pav	ATE	
A	De 360m ² até 720m ²	10	15	1	100	H A B I T A Ç Ã O	C O L E T I V A	D E M A I S U S O S	D E M A I S U S O S	35	5	5	2 PAV	2.00
													3 PAV	3.00
													4 PAV	3.20
													5 PAV	3.40
													6 PAV	3.60
B	Acima de 720m ² Até 1.440m ²	10	15	1,5	100	35	50	70	35	5	5	7 PAV	3.80	
												DE 8 ATE 17 PAV	4.00	
C	Acima de 1.440m ²	10	15	2,0	100	35	50	70	35	5	5	ACIMA DE 17 PAV	5.00	
												OBS.: Afastamentos interblocos, deverão respeitar o dobro dos valores definidos para os afastamentos laterais		

Fonte: Divisão de Informação do Uso do Solo – Secretaria de Desenvolvimento Urbano Sustentável.

A zona de predominância residencial de alta densidade (ZPR-AD) constituir-se-ia por faixas bilaterais contíguas às quadras lindeiras a Avenida T-63, nos setores Pedro Ludovico, Bela Vista, Bueno, Nova Suíça e Vila Alpes, onde se admitiriam os edifícios coletivos residenciais, comércio e serviços de pequeno porte – atendendo de imediato à população e indústria também de pequeno porte.

Neste caso alguns parâmetros de utilização foram estabelecidos. Segundo suas regras de utilização dos lotes (afastamento, índices de aproveitamento, de ocupação e de permeabilidade do solo), visava-se uma melhor qualificação do espaço urbano com densidade relativa prevista de 690hab/ha. O índice de aproveitamento variava de 3,5 a 1,0 vez a área do lote, e a ocupação de 35% a 70 % (Tabela 8).

Outra zona seria a mista de média densidade (ZM-MD), constituída pelos Setores Coimbra e adjacências, Vila Nova e parte dos setores: Pedro Ludovico, Jardim das Esmeraldas, Nova Suíça, Bela Vista, Centro-Oeste, Serrinha, Jardim América, Santa Genoveva e Universitário, Vila Jaraguá, Vila Abajá e adjacências.

TABELA 8 – Parâmetros Urbanísticos das Zonas de Alta Densidade.

TABELA III		PARAMETROS URBANÍSTICOS PARA ALTA DENSIDADE													
PADRÕES DE UTILIZAÇÃO	ÁREA MÍNIMA DO LOTE	ÍNDICES URBANÍSTICOS					AFASTAMENTO (A), (C)								
		MÍNIMOS		MÁXIMOS			FRONTAL		LATERAL E FUNDO (d) (e) (f) (g)						
		PERMEABILIDADE (%)		APROVEITAMENTO	OCUPAÇÃO (%) (a)			SUB TERREO	PAV	Nº Pav.	Dimensão Linear				
		HAB. COLETIVA	DE-MAIS USOS		Sub Têrreo	Têrreo						Demais Pav	ATÉ		
A	De 360m² até 720m²	10	15	1,0	100	H A B I T A Ç Ã O	C O L E T I V O	D H E M B R A T I S	D E M A I S U S O S	35	5	5	2 PAV	2.00	
													3 PAV	3.00	
													4 PAV	3.20	
													5 PAV	3.40	
													6 PAV	3.60	
B	Acima de 720m² Até 1.080m²	10	15	2,0	100	35	50	70	35	5	5	7 PAV	3.80		
												DE 8 ATÉ 17 PAV	4.00		
C	Acima de 1.080m² até 1.440m²	10	15	2,5	100	35	50	70	35	5	5	OBS.: Afastamentos interblocos respeitar o dobro dos valores definidos para os afastamentos laterais	ACIMA DE 17 PAV	5.00	
D	Acima de 1.440m² até 2.160m²	10	15	3,0	100								35	5	5
E	Acima de 2.160m²	10	15	3,5	100								35	5	5

Fonte: Divisão de Informação do Uso do Solo – Secretaria de Desenvolvimento Urbano Sustentável.

Nesses locais seriam admitidos as habitações (unifamiliar, geminada e seriada), os edifícios de usos múltiplos, coletivos residenciais, comércio e serviços de pequeno a médio porte e indústria de pequeno porte, não possuindo predominância de qualquer uso.

Esta Zona também era constituída pelos setores que estavam localizados dentro da Área da Coroa Central e que não foram objeto de áreas-programas ou áreas de preservação, mantendo-se as características de um perfil horizontal com o uso predominante de residências unifamiliares. Seriam permitidos comércio e serviços de pequeno porte agregados à residência, desde que atingissem a área máxima de construção segundo os mesmos índices da ZPR-MD (Tabela 7).

Nas zonas mistas de alta densidade (ZM-AD), os Setores Oeste, Funcionários e Aeroporto, admitir-se-iam os edifícios tanto múltiplos como coletivos residenciais. Já comércio e serviços ficariam apenas com o pequeno e o médio porte. A ocupação dessas áreas seguiria os mesmos índices de aproveitamento e ocupação que as áreas de ZPR-AD (Tabela 8).

As Zonas de Atividade Econômica, de acordo com o art. 15 da Lei nº 031/194,

[...] são aquelas instituídas com a finalidade de estimular a continuidade e a otimização das atividades econômicas, mediante ações incentivadoras do poder público e são diferenciadas basicamente pelo caráter de compatibilização do uso do solo à função que as vias estruturadoras que as compõem desempenham no contexto urbano.

Essas seriam divididas em três: a Zona de Atividade 1, em que as vias estruturadoras caracterizavam-se como ligações intermunicipais; a Zona de Atividade 2, em que as vias estruturadoras representavam os principais eixos de transporte coletivo; e a Zona de Atividade 3, para a localização de atividades secundárias resultantes das especificidades viárias que a compunham.

Estas seriam distribuídas através dos Eixos de Comércio e Serviços constituídos pelas quadras lindeiras em trechos das seguintes vias: Avenida Anhanguera, T-63, Goiás, e Primeira Radial. Essas vias seriam destinadas principalmente às atividades de comércio e serviços, “não polarizadoras de tráfego de veículos particulares, viabilizando as funções de eixo de transporte coletivo cativo da maioria dessas vias” (PLANO, 1992, p. 61, v. 2).

O eixo de comércio e indústria seria constituído pelas áreas lindeiras à Avenida Rio Verde, que compunha um dos Polos de Desenvolvimento Regional proposto pelo plano e por grande parte das áreas contíguas à BR-153. Esse eixo estaria composto por grandes comércios atacadistas comerciais e prestacionais, atividades de grande porte complementares e indústrias de pequeno, médio e grande porte.

Nessa época a Avenida Rio Verde ainda possuía grandes glebas que poderiam ser parceladas e atenderiam aos requisitos que seriam estabelecidos por uma lei própria.

O Eixo de Grande Comércio e Serviços seria criado graças ao estímulo e aos investimentos públicos nos últimos doze anos à Avenida Perimetral Norte, uma consequência direta dos incentivos determinados pela lei que estava em vigor na época. Restava, portanto, promover um redirecionamento na forma de utilização das áreas lindeiras à via, com o objetivo de suavizar seu impacto. Essas faixas lindeiras à Avenida Perimetral Norte teriam a permissividade para o comércio e serviços de grande porte.

A área de reservação e distribuição seria constituída pelo Complexo Petroquímico do Jardim Novo Mundo e adjacências. Deveria ser mantida sob as regras de proteção a serem estabelecidas em lei, e sem ocorrência de expansão nos seus limites.

Para as Zonas de Especial Interesse Urbanístico, o plano previa uma intervenção do município, que poderia se dar com uma parceria com a iniciativa privada através de revitalização de áreas urbanas degradadas, inclusive o tombamento de sítios e edifícios históricos. Em cinco zonas ocorreria esse tipo de intervenção:

- 1) zona funcional localizada no centro da cidade, onde seria executado um projeto de resgate do caráter histórico, com a restauração da morfologia urbana resgatando o caráter de polo econômico regional e de patrimônio histórico;
- 2) zona histórica localizada em Campinas, um projeto de resgate do caráter histórico, mediante restauração da morfologia e volumetria tradicional;
- 3) zona cultural no Setor Universitário, onde seria dinamizado seu caráter difuso educacional e cultural da cidade;
- 4) zona urbanística localizada no Setor Sul, onde seriam implementadas medidas para a preservação e revalorização do seu patrimônio urbanístico, resgatando seu caráter residencial;
- 5) zona urbanístico-ambiental, no Setor Norte-Ferrovário e adjacências do Ribeirão João-Leite, adotando medidas para preservação estrutural e preservação ambiental.

Como Zonas de Desenvolvimento Regional foram propostas duas: a Macambira-Oeste, localizada na faixa lindeira ao Córrego Macambira no sentido Norte-Sul da cidade; e a Zona do Jardim Goiás, correspondente aos setores Jardim Goiás e Alto da Glória e glebas circundantes.

As zonas propunham um estímulo à implantação de grandes complexos capazes de absorver, mediante formas avançadas de organização, todo o comércio atacadista instalado em locais inadequados; indústrias, lojas de venda direta de fabricantes, “*fashionmall*”, da indústria do vestuário local; terminal de cargas, galpões de transportadoras, centro de exposições de eventos, escritórios atacadistas, corretagem de mercadorias etc. As ações dinamizadoras das atividades econômicas de abrangência regional deveriam incidir sobre essas zonas.

O projeto também previa, segundo a Lei de Zoneamento, ações que tinham como objetivo projetos específicos de poder público através da captação de recursos dos empreendimentos privados em Operações Urbanas, para viabilizar o custeio de construções de obras. As ações dinamizadoras das atividades econômicas de abrangência regional também deveriam incidir sobre a Zona de Desenvolvimento Regional Jardim Goiás (ZDR-JG), como forma de atração do capital externo para o mercado local.

A proposta da Lei de Zoneamento (Lei nº 031/1994) era criar alguns bairros com estruturas urbanas que viabilizassem a descentralização das atividades na área central da cidade. Para tanto, propunha-se a criação da Zona de Desenvolvimento Local, que tinha como função promover o “redisciplinamento da oferta de atividade de abrangência intermediária” (CUNHA, 1994, p.12). O projeto deveria criar vias de suporte, equipamentos urbanos e comunitários. Nestas zonas seriam admitidos apenas habitações coletivas, comércio atacadista com área de 180,00m² e indústria inofensiva com área máxima de 180,00m².

Outra Zona definida pela lei seriam as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), áreas delimitadas com o propósito de o poder público promover a implantação de núcleos habitacionais para a população de baixa renda, para executar projetos de urbanização dos loteamentos ilegais e a regularização das posses urbanas situadas em áreas de domínio público ou privado.

Essas ZEIS foram divididas em três e cada uma com um propósito. As ZEIS-1 eram áreas onde se encontravam assentadas as posses urbanas; as ZEIS-2 eram áreas onde foram implantados os loteamentos ilegais ou clandestinos; e por fim as ZEIS-3, que eram glebas destinadas à incidência de uma política habitacional. Segundo Cunha (1994, p.13), era a primeira vez na história do planejamento urbano da cidade que a Lei de Zoneamento destinava áreas para programas habitacionais do município.

De acordo com Cunha, seriam destinadas à construção de casas para a população de baixa renda as seguintes áreas: as áreas situadas a noroeste da cidade, integrantes do Distrito 36 (Vila Finsocial, Jardim Curitiba, Parque Tremendão, Morada do Sol, Sítios de Recreios Panorama e Estrela D’alva), as áreas situadas a oeste e sudoeste da cidade integrantes dos Distritos 21, 22, 23, 25, 27 e 30 (Tabela 5).

Seguem tabela que resume as características de cada área definida pela Lei de Zoneamento e mapa com as áreas delimitadas para cada zona (Tabela 9).

Em meio à implementação do Plano Diretor e da Lei de Zoneamento, os desafios dos anos 1990, segundo Moysés (2004, p. 178) continuariam. O aumento da densidade populacional era um forte componente do processo de crescimento das cidades.

O seu incremento revela que, no território, vista a Região Metropolitana ou cada um dos município componentes, está havendo maior concentração de pessoas num município em detrimento de outros. Por outro lado, quanto maior a taxa de densidade, maior a pressão sobre o poder público por equipamentos sociais em geral.

Moysés (2004, p. 179) segue dizendo:

[...] o plano de realizações dos próximos gestores urbanos, porém agravados com o avanço da população urbana, não só do município de Goiânia, mas, sobretudo, de sua Região metropolitana. Isso significa que os problemas de Goiânia não moram apenas dentro dos limites do município, mas também dos municípios vizinhos.

Por fim, Moysés (2004, p. 181) chama a atenção para dois grandes desafios. O primeiro seria o lançamento de 154 novos loteamentos (Tabela 10), o que ocorreria com a revogação da Lei 4.526/1971, exigindo a implantação pelo proprietário de infraestrutura, e a nova Lei de Parcelamento aprovada em 1993, que não tinha essa exigência: “em nome do que se denominou de interesse social, já que o espírito da lei era no sentido de atender às populações de baixa renda, permitindo que uma avalanche de lotes fosse colocada à sua disposição”.

Esses novos loteamentos vêm sendo ocupados de forma gradativa, o que exigirá do poder público um aporte significativo de recursos para oferecer à população equipamentos sociais, como escolas, postos de saúde, assistência social, pavimentação asfáltica, rede de água e esgoto, iluminação pública. (MOYSÉS, 2004, p. 181).

Outro desafio seria a disponibilização de áreas para a especulação imobiliária da área rural do município. Isso ocorrendo, a cidade ficaria sem áreas de preservação ambiental. Mas se feito de forma planejada, evitar-se-iam

TABELA 9 – Resumo da estrutura da Lei de Zoneamento

ESTRUTURA DA LEI DE ZONEAMENTO			
ZONAS DE USO	Residencial	Baixa Densidade	Sol Nascente, Jacó, Sítios de Recreio Jaó e adjacências, Chácara Primavera, Finsocial, Mutirão, Curitiba e adjacências, Pompéia, Maria Rosa e adjacências, Guanabara I, III e IV, Bairro Feliz e adjacências, partes do Bueno, Marista, Pedro Ludovico, Oeste, Serrinha, Jardim América, Planalto, Rezende, Genoveva, Guanabara e Goiás. Também Chácaras Retiro, Conjunto Itatiaia e adjacências e São Judas Tadeu.
		Média Densidade	Vila Alpes, e faixas lindéiras contíguas às quadras lindéiras à T-63 no Pedro Ludovico, Bela Vista, Bueno e Nova Suíça.
		Alta Densidade	Faiçalville, Jardim Atlântico, Vila Rosa e Parque Amazônia.
		Baixa Densidade	Compreende os Setores integrantes das demais Zonas de Uso.
		Média Densidade	Vila Jaraguá e adjacências, Vila Negrao de Lima e adjacências, Vila Coronel Cosme e parte dos setores Vila Viana e adjacências, Jardim América, Setor Universitário, Sudoeste Macambira e Cidade Jardim.
		Alta Densidade	Setor Aeroporto, parte do Setor Oeste e do Setor dos Funcionários.
	Atividades Econômicas	ZAE-I	Faixas lindéiras à Rodovia BR-153, Av. Rio Verde, Av. Perimetral Norte e rodovias estaduais GO-020, GO-070 e GO-080, nos trechos integrantes da Zona de Expansão Urbana.
		ZAE-II	Faixas lindéiras às vias Anhanguera, T-63 e seus respectivos prolongamentos.
		ZAE-III	Setor Santa Genoveva no limite com a Av. São Francisco e áreas integrantes do complexo petroquímico do Jardim Novo Mundo na desembocadura do eixo da Av. Anhanguera.
	ZONA DE ESPECIAL INTERESSE URBANÍSTICO	Zona de Revitalização	Setor Central, Campinas, Setor Universitário, Setor Sul, Setor Norte Ferroviário.
Zona de Desenvolvimento Regional		Macambira Oeste e Jardim Goiás.	
Zona de Desenvolvimento Local		Jardim América, Jardim Novo Mundo, Setor Pedro Ludovico, Novo Horizonte e Vila Canaã	
ZONA DE ESPECIAL INTERESSE SOCIAL	Zona de Especial de Interesse Social	ZEIS-I	Áreas de Posse
		ZEIS-II	Loteamentos ilegais
		ZEIS-III	Áreas situadas à noroeste, sudoeste, oeste e sudoeste da cidade.
ZONAS ESPECIAIS	Zona de Urbanização Prioritária		Áreas ainda não definidas
	Ambientais		Faixas lindéiras contíguas aos cursos d'água, áreas circundantes das nascentes permanentes e temporárias de córrego, ribeirão e rio, topos e encostas dos morros, faixas circundantes dos lagos e das lagoas e reservatórios d'água naturais artificiais, encostas vegetais ou partes destas com declividade superior a 40%, áreas de várzeas ou sujeitas a inundações, todas as áreas recobertas por florestas ou cerrado com vegetação nativa ou primária, característica da região e floresta, parques municipais, estações e reservas ecológicas, reservas biológicas, reserva particular de patrimônio natural, monumentos naturais, praças, etc. São áreas estabelecidas pelo Plano de Zoneamento do Aeroporto Santa Genoveva, aprovado por portaria do Ministério da Aeronáutica
	Aeroportuárias		Ministérios da Aeronáutica

Fonte: CUNHA; MUSSE (1994, p. 32).

sérios problemas ambientais futuros. Segundo Moysés (2004, p.182), existiriam no município cerca de 120 mil lotes vagos, o que abrigaria um contingente populacional, não havendo a necessidade de novos loteamentos.

TABELA 10 – Loteamentos aprovados na década de 1990

ANOS	LOTEAMENTOS APROVADOS	
	QUANTIDADE	Nº DE LOTES
1990	04	782
1991	04	813
1992	09	2.026
1993	01	N/D
1994	06	2.647
1995	10	7.852
1996	13	10.152
1997	13	9.125
1998	24	12.578
1999	39	12.220
2000	31	N/D
TOTAL	154	58.195

Fonte: MOYSÉS (2004, p. 181).

Oliveira e Chaveiro (2008) argumentam que as experiências de gestão de Goiânia, a partir da década de 1990, não possibilitaram avanços para a implantação de mecanismos para discussão do planejamento urbano do município, mesmo nas administrações que apoiavam movimentos sociais. Nessa época, alguns instrumentos como o Orçamento Participativo, a Conferência das Cidades e o Agenda Goiânia foram implantados. Porém eles não conseguiram abrir um espaço de participação “que possibilitasse a criação de um novo centro de poder, com capacidade de intervenção, em consonância com os respectivos executivos do período, na perspectiva de dar uma feição mais democrática na gestão dos problemas urbanos” (OLIVEIRA; CHAVEIRO, 2008, p. 200).

A resposta para esses problemas variam de governo para governo. O governo de Nion Albernaz, que foi de 1997 a 2000, não criou nenhum arranjo institucional para que a população participasse da gestão urbana. Nesse

período, ocorre um acirramento das contradições sociais e privilegiam-se as atividades dos agentes imobiliários.

No governo de Pedro Wilson, de 2001 a 2004, segundo Oliveira e Chaveiro (2008, p. 198), foi colocado em prática o Orçamento Participativo e realizou-se a Conferência da Cidade, que abriu um amplo debate sobre a normatização, usos e intenções sobre a cidade. As decisões administrativas foram descentralizadas, de modo que se perdeu a integração das ações e, conseqüentemente, a efetividade, demonstrando-se um governo progressista.

O governo de Íris Rezende, do período de 2005 a 2006, desenvolveu, junto a empresas privadas, o Agenda Goiânia “como arranjo institucional” (OLIVEIRA; CHAVEIRO, 2008, p. 199), com discussão da cidade em regiões, unindo o técnico, científico e popular no debate. No entanto, foi um instrumento esvaziado de poder, posto que, pelo Agenda, a população não decide, apenas delibera ações a partir de suas intenções. A decisão final é sempre do prefeito.

3.2 O PLANO DIRETOR DE 2007

Nos primeiros anos de 2000, o Plano Diretor de 1992 já estava consolidado (Figura 34), principalmente nos bairros da região sul, que se valorizaram mais em relação a outros bairros, no período compreendido entre 1983 e 2002. A exceção é o Jardim Goiás (superior direito da foto), em que não se vê uma grande verticalização. Isso ocorrerá no ano de 2002, com a criação do Parque Flamboyant (MARINHO, 2006, p. 7), demonstrando uma ascensão do mercado imobiliário dessa região.

Matéria publicada no jornal *O Popular*, de 24 de fevereiro de 2003, diz que a valorização dos terrenos foi ocasionada por três fatores: as regras da lei da oferta e da procura; os investimentos privados e públicos; e o gabarito para a construção de edifícios de alta densidade.

A grande procura por lotes para a construção nos setores Oeste, Bueno e Jardim Goiás fez os valores das áreas aumentarem de preço, também por causa dos equipamentos de que se servem essas áreas. O Parque Amazônia, porém, só teve seu processo de verticalização iniciado após a instalação do

Buriti Shopping, mesmo já sendo destinado a esse uso desde o início da Lei de Zoneamento.

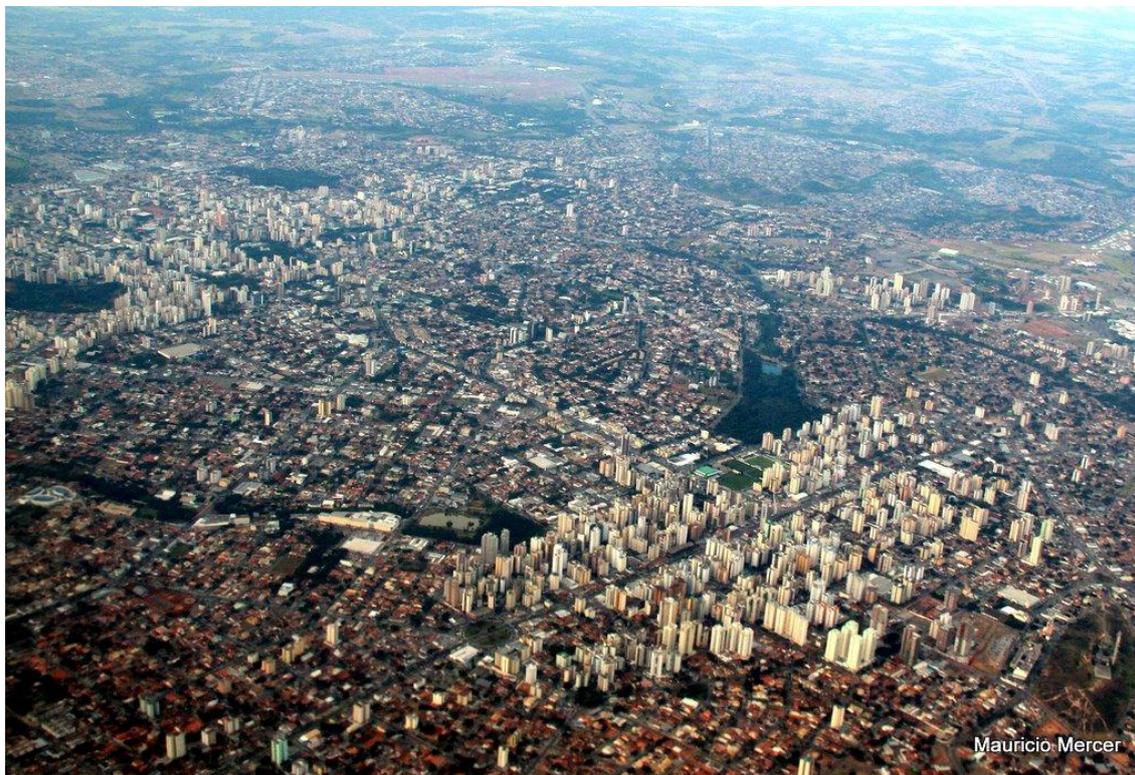


FIGURA 34 – Em primeiro plano, o Setor Bueno e o Setor Nova Suíça; ao fundo (à esquerda), o Setor Oeste, o Setor Aeroporto e o Centro (consolidação da Lei de Zoneamento de 1994).
Fonte: Maurício Mercer¹

É nesse panorama que os técnicos da Secretaria Municipal de Planejamento de Goiânia, juntamente com o arquiteto e urbanista Luiz Fernando Cruvinel Teixeira, como consultor técnico, dão início à produção do novo Plano Diretor de Goiânia. Vale assinalar que no ano 2001 entra em vigor a Lei federal nº 10.527/2001, que aprova o Estatuto da Cidade, regulamentando a política pública no Brasil.

O ponto chave do Estatuto da Cidade, deve-se salientar, é a clara intenção de minimizar a divisão social do território urbano, decorrente da livre mercantilização do solo e das intervenções do poder e de diferentes estratos da população. À luz dessas novas orientações, os governos das cidades precisam adotar postura condizente com as perspectivas que se delineiam como desafios, renovando sua prática de planejamento. (GOIÂNIA, 2006, p.13).

¹ Disponível em: <www.skyscrapercity.com/showthread.php?t=735712>. Acesso em: 20 nov. 2012



FIGURA 35 – No primeiro plano, os setores Jardim Goiás e Setor Alto da Glória, no início do seu processo de verticalização; ao fundo, os setores Bueno, Nova Suíça e Bela Vista. Data: 15 de julho de 2008.

Fonte: Maurício Mercer²

De acordo com o Plano Diretor de Goiânia (2006, p. 13), o Estatuto das Cidades “é um documento fundamental, pois norteia as mais importantes definições sociais do uso do solo urbano”.

A partir da realização da Conferência das Cidades, foram estabelecidos seis eixos estratégicos. Estes, “em conjunto, permitiram abranger as diferentes demandas levantadas e, individualmente, focá-las segundo suas características específicas” (GOIÂNIA, 2006, p. 16). Os eixos são os seguintes: sustentabilidade socioambiental, ordenamento territorial, mobilidade, acessibilidade e transporte, eixo sociocultural, desenvolvimento econômico e gestão urbana. Segundo o PDG (GOIÂNIA, 2006, p.16), foi a partir desses eixos que foi desenvolvido um modelo espacial que correspondeu à visão de futuro desejada pela comunidade.

² Disponível em: www.skyscrapercity.com/showthread.php?t=735712>. Acesso em: 20 nov. 2012

Para cada eixo correspondeu um conjunto de programas e projetos. Os programas [eram] ações que deveriam ser implementadas para atingirem objetivos mais específicos [...] Assim, pode-se definir como modelo espacial a representação gráfica no espaço do conjunto das diretrizes, programas e projetos fundamentais, elaborado de acordo com os princípios e estratégias que promoverão o desenvolvimento urbano de Goiânia. (GOIÂNIA, 2006, p.16).



FIGURA 36 – Em primeiro plano, o início da verticalização do Jardim Goiás em torno do Parque Flamboyant. Ao fundo (à esquerda), setores Bueno, Nova Suíça e Bela Vista; (à direita) Setor Oeste. Data: 4 de janeiro de 2010.

Fonte: Maurício Mercer³

No que concerne ao eixo estratégico de sustentabilidade socioambiental, de acordo com o PDG (GOIÂNIA, 2006, p. 39), o foco principal era o crescimento compatibilizando as “atividades econômicas, a preservação, a conservação e a recuperação dos recursos naturais e do meio ambiente natural

³ Disponível em: www.skyscrapercity.com/showthread.php?t=735712. Acesso em: 20 nov. 2012

e construído, a equidade social e a qualidade de vida da população, atual e futura do município de Goiânia”.

Os inúmeros problemas socioambientais relacionam-se, sobretudo, com o processo de urbanização, que foi o responsável pela fragmentação do espaço urbano, pela segregação e exclusão social (GOIÂNIA, 2006, p. 41).

Deve ser lembrado que na época da construção da capital os operários instalaram-se nas áreas próximas ao Córrego Botafogo, formando ali as primeiras “áreas de posse”. Esse processo intensificou-se nas décadas seguintes, com inúmeras invasões de áreas públicas, áreas de preservação como nascentes e fundos de vale, constituindo as áreas de risco.

Além do grande processo migratório que ocorreu a partir da década de 1970, também se verifica a ocupação feita pelo Estado da região Noroeste, hoje caracterizada pelo PDG (GOIÂNIA, 2006, p. 44) como loteamentos de alta densidade para baixa renda, conurbado com o município de Goianira. A grande preocupação é o processo de uso e ocupação do solo dessa área em relação à vida útil da Estação de Tratamento de Água – ETA – do Meia Ponte, porque se trata de umas das regiões que não estão integradas à Estação de Tratamento de Esgoto – ETE. Nesse caso, é necessário disciplinar o uso do solo visando proteger o ponto de captação de água do Rio Meia Ponte.

Outro eixo estratégico é o de mobilidade, acessibilidade e transporte. O objetivo desse eixo, segundo o PDG, é incorporar os preceitos da sustentabilidade de economia, social e ambiental à capacidade de atendimento “às necessidades da sociedade de se deslocar livremente a fim de realizar as atividades desejadas, visando, em última análise, a melhoria da qualidade de vida urbana desta e das futuras gerações” (GOIÂNIA, 2006, p. 59).

Nas décadas anteriores, o adensamento da região Sul e a ampliação da zona de expansão urbana a sudoeste do último plano, sem a ampliação dos corredores viários, ou seja, sem a expansão da rede viária, geraram grave desconforto à população, por causa dos congestionamentos e do aumento da poluição do ar, sonora e visual.

A malha viária dispõe de três corredores exclusivos: Leste-Oeste e Norte-Sul, através das vias Av. Anhanguera, Av. Goiás Norte, Rua 84 e 90; e dois corredores preferenciais executados em 2005, Eixo 85, por meio da Av. 85, e o Eixo Central-Manto, composto pelas Av. 82, Av. Araguaia, Av.

Paranaíba e Av. Tocantins e diversas outras vias que são utilizadas como eixo de transporte coletivo, porém sem qualquer tratamento específico (GOIÂNIA, 2006, p. 70).

Uma das propostas do novo Plano Diretor para esse eixo são o planejamento e a hierarquização das vias. A proposta é criar novos corredores de transporte e áreas de estacionamento, ampliando e integrando a rede viária, com prioridade para o transporte coletivo. Segundo o PDG (GOIÂNIA, 2006, p. 71), isto “é condição básica para garantir a mobilidade e acessibilidade a todos os grupos sociais, sobretudo os que têm deficiências [...] e os economicamente desfavorecidos”.

Outro eixo estratégico é o ordenamento territorial, que, segundo o PDG (GOIÂNIA, 2006, p. 109),

[...] busca responder de maneira clara e objetiva às exigências formuladas por uma realidade em constantes transformações, com a interdependência dos aspectos fundamentais, socioambientais, econômicos, socioculturais e de ordenamento físico territorial.

A proposta do Plano foi dividir o território de Goiânia em Macrozonas (Figura 37), considerando o espaço construído e as sub-bacias hidrográficas. Para isso, previu a conservação dos recursos hídricos, observando essas sub-bacias como unidades territoriais e naturais de planejamento.

Propõe-se uma nova macroestruturação para o território de Goiânia. As três macrozonas existentes, Urbana, de Expansão Urbana e Rural, estão sendo substituídas pelas oito novas macrozonas referidas, baseadas na área de ocupação mais intensificada da cidade e nas sub-bacias hidrográficas, essas últimas consideradas estratégicas para o abastecimento pelo Plano Diretor de Água, elaborado para a Região Metropolitana de Goiânia, com o horizonte estendido para 2025. (GOIÂNIA, 2006, p.117).

O Plano baseou-se nas características físico-ambientais do território, considerando como espaço construído “aquele fundamentalmente concreto e registrado por sua forma geométrica de divisão da propriedade e edificação (tecido urbano), pela infraestrutura e pelos serviços de mercado” (GOIÂNIA, 2006, p.117).

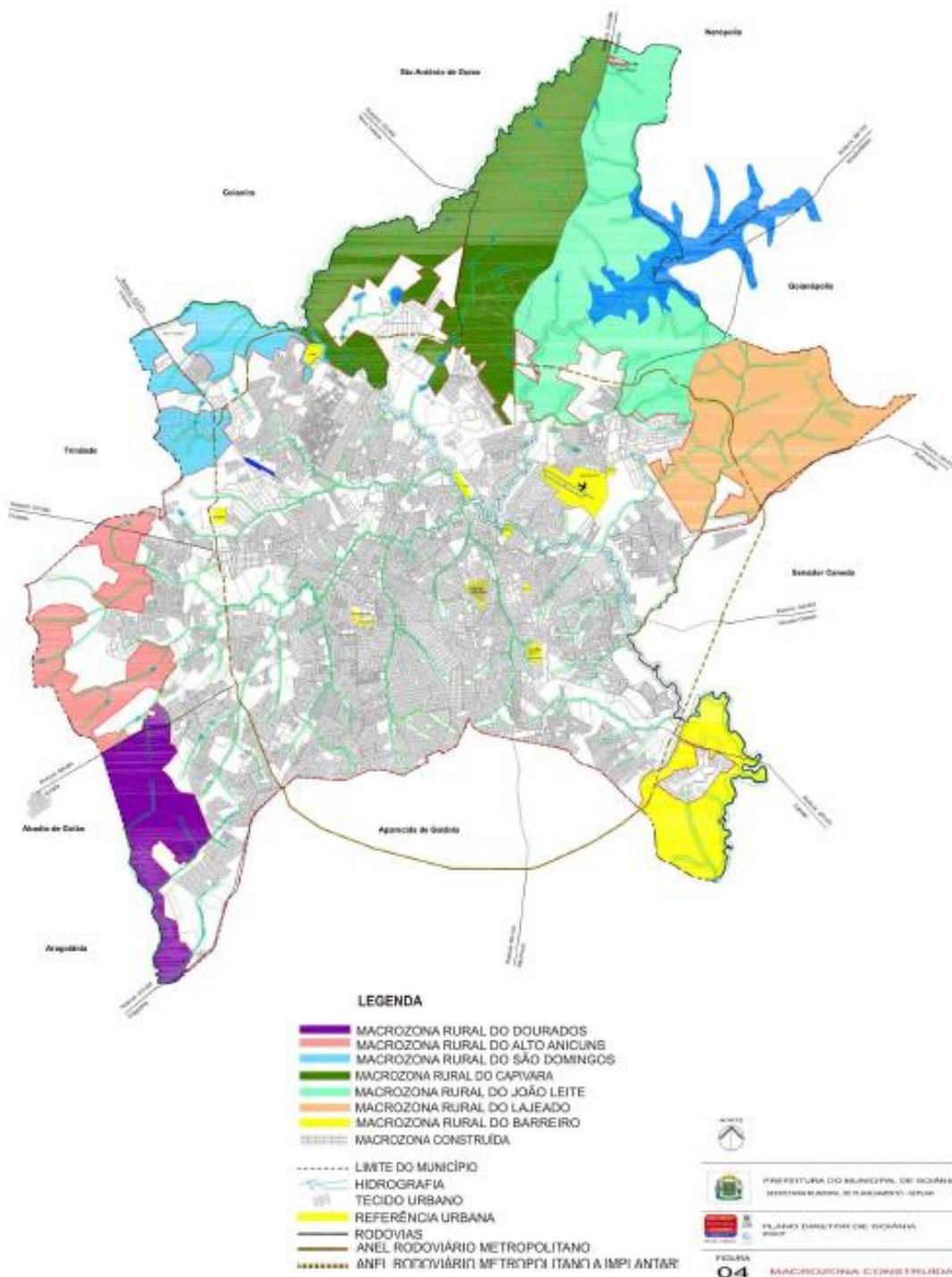


FIGURA 37 – Mapa com as macrozonas rurais que delimitam a Macrozona Construída.
 Fonte: GOIÂNIA, 2006.

Portanto, adotou-se um conceito de subdivisão territorial por macrozonas, de modo que “o ordenamento do território que se apresenta rompe com a dicotomia entre espaço urbano e rural. O uso do solo resultante será calcado em regras claras e pré-estabelecidas” (GOIÂNIA, 2006, p.117).

Os fatores determinantes para esse tipo de ordenamento seriam os seguintes:

- de caráter ambiental;
- de morfologia urbana, obtendo uma cidade mais compacta e menos onerosa socialmente, evitando a difusão urbana que é resultado de uma urbanização dispersa no território;
- de mobilidade, implantando os eixos estruturadores de transporte público;
- de uso e ocupação do solo, onde a rede viária básica é o elemento que daria suporte para um modelo de uso e ocupação do solo, compatibilizando as atividades e a densidades com a capacidade das vias;
- de caráter econômico, estimulando a diversidade de uso do solo na cidade, promovendo uma cidade mista.

Esse ordenamento teve de levar em conta que o Plano Diretor de 1992 (Lei nº 015/1992) redefiniu a área de Expansão Urbana e a Área Rural, diante da pressão dos agentes imobiliários e das demandas por moradias, com expansão nas regiões Noroeste, Sudoeste e Sudeste.

A concentração de alta densidade construída e a verticalização ocorreram nas áreas centrais e adjacências, em parte do Setor Central, Setor Aeroporto, Setor Oeste, parte do Setor Bueno, Setor Nova Suíça e parte do Jardim América, que se encontram em processo de densificação. E com padrão de média densidade, parte do Setor Sudoeste, Setor Universitário, Nova Vila e parte da faixa à margem esquerda do córrego Macambira Oeste, seguindo um padrão nuclear. Ou seja, a verticalização, como já mostrado nas imagens anteriores, ocorreu em manchas, como definido na legislação anterior.

Quanto às atividades econômicas, estas estavam vinculadas à hierarquização viária, cuja estrutura é responsável pela grande capacidade do tráfego e pelo suporte do trânsito mais pesado e de maior fluxo. Em função do crescimento da cidade, essa estrutura foi sendo ampliada e atualizada à medida que ocorria a aprovação de loteamentos.

A estrutura viária foi composta por um conjunto de vias hierarquizadas formadas pelas vias expressas, arteriais, coletoras e locais.

Além disso, a cidade de Goiânia possui polos, considerados especiais, em virtude de suas especificidades e do seu dinamismo econômico, que são geradores de tráfego. Alguns deles são importantes, como o Shopping

Flamboyant e o Goiânia Shopping que, segundo o PDG (GOIÂNIA, 2006, p.124), mostram sua força indutora de desenvolvimento em seu entorno, atraindo o capital imobiliário e os investimentos públicos e contribuindo para a caracterização de Goiânia como metrópole.

Essa formação dos polos foi induzida pela legislação anterior, que buscou incentivar as tendências naturais de formação do subcentros. Contudo, não foram materializadas ações públicas concretas nesse sentido (GOIÂNIA, 2006, p.124).

Afirma-se que os shoppings centers são fortes atratores de atividades complementares ou oportunistas, tendendo a agrupá-las e a criar fluxos formadores de centralidades, caracterizando-se como subcentros de tipologias variadas, conforme o poder de atração do equipamento. (GOIÂNIA, 2006, p. 126).

Houve, assim, uma mudança de inclinação das centralidades a Oeste da cidade, levando à ocupação da Região Sudeste, ou seja, Jardim Goiás e entorno, projetando um grande crescimento da população nessa região.

Segundo dados do IBGE, o Censo Demográfico apontava que em 1991 havia, em Goiânia, uma população de 922.222 habitantes e no ano de 2000, 1.093.007, incluindo as 7.201 pessoas da área rural. A área urbana correspondia a 99,3% do total da área do município. Segundo a Pesquisa Nacional de Amostra por Domicílios, em 2001, a população nesse município chegava a 1.116.541 pessoas e, para o ano de 2005, o IBGE estimava 1.201.006 habitantes (Tabela 11).

Goiânia divide-se em doze regiões administrativas e sua população é distribuída conforme a Tabela 12, que segue.

Nota-se que a Região Sul abrigava o maior número de pessoas. Os aumentos de população verificados a partir de 1991 devem ter ocorrido por conta da verticalização de alguns bairros e da busca por qualidade de vida, levando as pessoas a saírem do centro para essas outras regiões. Também concorreu para isso o crescimento das atividades comerciais e de serviços, o que foi previsto nos planos anteriores, dada a existência dos subcentros e bairros mais distantes da região central da cidade.

TABELA 11 – População e sua variação no município de Goiânia e Estado de Goiás de 1991 a 2005.

ANOS*	Município de Goiânia		Estado de Goiás	
	População	Variação	População	Variação
	(Hab)	(%)	(Hab)	(%)
1991	922.222	-	4.119.000	-
1992	940.757	2,01	4.250.335	3,19
1993	957.56	1,79	4.348.268	2,30
1994	973.626	1,68	4.445.208	2,23
1995	989.285	1,61	4.541.229	2,16
1996	1.001.758	1,26	1.636.806	2,10
1997	1.022.759	2,10	4.732.072	2,05
1998	1.039.230	1,61	4.827.061	2,01
1999	1.056.330	1,65	4.922.274	1,94
2000	1.093.007	3,47	5.017.965	1,94
2001	1.111.622	1,70	5.114.055	1,91
2002	1.129.274	1,59	5.210.335	1,88
2003	1.146.106	1,49	5.306.459	1,84
2004	1.181.438	3,08	5.402.309	1,81
2005	1.201.006	1,66	5.497.768	1,77

Fonte: PDG (GOIÂNIA, 2006, p. 24)

*1991 e 2000 – Censos Demográficos, 1996 – Contagem Populacional; demais anos – estimativas.

TABELA 12 – População urbana e taxa de crescimento populacional do Município de Goiânia, segundo as regiões – 1991 a 2000.

Regiões	População		Taxa de crescimento 1991-2000
	1991	2000	
Central	152.449	145.960	-0,48
Sul	158.082	165.287	0,50
Macambira Cascavel	98.579	93.000	-0,65
Oeste	44.937	65.355	4,25
Mendanha	47.077	56.393	2,03
Noroeste	51.214	111.389	9,02
Vale do Meia Ponte	43.071	52.640	2,25

Norte	44.652	63.840	4,05
Leste	95.950	106.966	1,21
Campinas	123.244	123.530	0,03
Sudeste	34.780	43.807	2,60
Sudoeste	18.676	57.638	13,34
População urbana de Goiânia	912.711	1.085.806	1,95

Fonte: PDG (GOIÂNIA, 2006, p. 28)

Outras regiões que tiveram um expressivo crescimento foram a região Sudoeste, na ordem de 13,34%, e a Noroeste, de 9,02%, influenciada pelos loteamentos clandestinos na região.

Segundo o PDG (GOIÂNIA, 2006, p. 29), percebem-se vazios urbanos na Região Sul e uma tendência de ocupação causada por investimentos do mercado imobiliário na construção de condomínios verticais no Parque Amazônia e Jardim Goiás, contribuindo para o aumento da densidade demográfica na região.

Dentre os componentes que favoreceram o crescimento demográfico, a imigração se coloca como fator decisivo. Segundo os levantamentos realizados pelo IBGE em 1996, a partir desse ano, 47.605 pessoas passaram a viver em Goiânia, sendo que 42% deles provenientes de municípios do próprio estado de Goiás.

Outro eixo estratégico, desenvolvimento econômico, tinha como metas

[...] o crescimento da economia e o avanço social da população, a conservação dos recursos naturais e do meio ambiente, alicerçado em novas oportunidades empresariais e tecnológicas, tornando a cidade uma metrópole regional dinâmica e sustentável. (GOIÂNIA, 2006, p. 141).

Essa parte do Plano Diretor visava à obtenção de indicadores que possibilitavam a avaliação de diversas atividades econômicas desenvolvidas pelo município. Propunha-se uma metodologia capaz de identificar os polos geradores locais com grande potencial, para que fosse oferecido um estímulo às atividades econômicas para novas oportunidades, transformando Goiânia numa metrópole regional.

O eixo estratégico de desenvolvimento sociocultural era uma questão importante nas políticas públicas do governo. Segundo o PDG (GOIÂNIA, 2006, p.177), em razão do crescimento acelerado das cidades e do aumento pobreza da população, “torna-se relevante, no âmbito do Plano Diretor”, a organização territorial necessária para o desenvolvimento das atividades ligadas ao urbano.

[...] para isso o eixo estratégico de Desenvolvimento Sociocultural foi estruturado pelos temas relevantes: educação, saúde, inclusão social, moradia e cultura que deve garantir e promover ações estratégicas que possibilitem a implementação dos programas definidos pelo Plano Diretor e os projetos da gestão. (GOIÂNIA, 2006, p. 177).

Segundo ainda o Plano Diretor, a cidade de Goiânia deveria: oferecer possibilidades de formação cultural, as relações globais na educação e na formação da cidadania urbana tendo como foco as relações sociais; aumentar as oportunidades de uma vida num ambiente sadio e com elevada participação popular, construindo a base do desenvolvimento humano sustentável.

A moradia é um desafio à política habitacional, pois para combater o déficit habitacional da população de baixa renda seria necessária a implementação de uma política que incentivasse a produção de habitação com ações, projetos e procedimentos que culminariam na viabilização da habitação de interesse social, promovendo o acesso dos setores sociais de baixa renda ao solo urbano legalizado.

O eixo estratégico de gestão urbana objetiva garantir o controle social sobre as políticas, planos, programas e as ações numa perspectiva que considere a articulação e a integração interna e externa à administração do município, ampliando e fortalecendo todas as instâncias de participação (GOIÂNIA, 2006, p. 267).

Por fim, o eixo estratégico de atualização normativa tem como objetivo garantir a regulamentação das normas urbanísticas, atendendo às diretrizes do Plano Diretor, traduzidas de maneira clara e de fácil entendimento para o cidadão (GOIÂNIA, 2006, p. 321).

Assim, esse eixo garantiu a aplicabilidade das diretrizes definidas pelos demais eixos estratégicos estabelecidos na revisão do Plano Diretor, o que tornou necessário revisar e atualizar de toda legislação urbanística.

A cidade ideal, ordenada e planejada para o cidadão, só pode ser viabilizada quando se consegue rever, adequar e atualizar constantemente as normas que regulamentam o parcelamento, o uso e ocupação do espaço urbano e as edificações que nele se inserem, fazendo uma leitura do passado e lançando um novo olhar em direção ao futuro da cidade. (GOIÂNIA, 2006, p. 323).

Para a macrozona construída, a perspectiva do tecido urbano passaria, segundo a proposta do PDG (GOIÂNIA, 2006, p. 336), por algumas reformulações em termos de sua estrutura, como incentivar o adensamento diversificado do tecido urbano e a ocupação dos vazios urbanos com habitações ou atividades econômicas. Os propósitos eram a promoção de um desenvolvimento equilibrado e diversificado de alguns locais; a integração com a natureza; a reversão da tendência de uma cidade espraiada, com uma urbanização precária do tecido periférico; a instalação dos corredores para o desenvolvimento urbano associado ao transporte e ao uso do solo. Esses corredores ou eixos de desenvolvimento seriam destinados aos “corredores de lazer e entretenimento interligados à habitação de alta densidade, [requalificando] gradualmente as áreas lindeiras em termos de paisagem urbana e vitalidade econômica” (GOIÂNIA, 2006, p. 336).

Outras propostas se voltaram para uma cidade sustentável, mediante a oferta à população de uma distribuição equilibrada dos equipamentos comunitários. E, por fim, a implantação dos programas especiais de estruturação urbana de caráter social urbanístico e ambiental, utilizando-se de formas de uso e ocupação do solo mais flexível (GOIÂNIA, 2006, p. 337).

Com esse diagnóstico, aprovou-se o Plano Diretor de Goiânia, pela Lei Complementar nº 171, de 29 de maio de 2007, que entrou em vigor no dia 19 desse mesmo ano. A concepção original propunha o final do zoneamento tradicional, tornando todo o município em área urbana e, portanto, sob a administração municipal. Segundo essa proposta, as atividades econômicas

são admitidas em toda a extensão do município, desde que adequadas aos parâmetros estabelecidos pela legislação de uso do solo.

Partindo do pressuposto da sustentabilidade socioambiental, a estratégia de ocupação leva em conta as características físico-ambientais. Por isso, o zoneamento se dá a partir das bacias hidrográficas que delimitam o município. Assim, as áreas de bacias merecem atenção especial em relação às regras de parcelamento, ocupação e uso do solo, a fim de ser evitada maior degradação.

Art. 6º A estratégia de ordenamento territorial objetiva a construção de um modelo espacial com a finalidade de promover a sustentabilidade sócio-ambiental e econômica para reafirmar Goiânia como Metrópole Regional.

Parágrafo único. A estratégia de ordenamento territorial será efetivada mediante as seguintes diretrizes:

I – estabelecer uma macro-estruturação para o território municipal fundamentada nas características físico-ambientais, respeitando as diversidades sócio-econômicas e culturais e as tendências de difusão urbana. (GOIÂNIA, 2007, p. 7).

A estrutura das macrozonas respeita as tendências de difusão urbana, propondo o adensamento das regiões caracterizadas pela presença de infraestrutura consolidada. Desse modo, áreas muito adensadas e verticalizadas foram reclassificadas como áreas de desaceleração.

Segundo o PDG (GOIÂNIA, 2006, p.337), as diretrizes apontadas por cada eixo estratégico seriam expressas por meio de representações espaciais (Mapa 4), que formatam o modelo espacial para o território do município de Goiânia, assim como identificam os elementos estruturadores do modelo desejado.

Para chegar a esse modelo espacial, foram propostos cenários para a Macrozona Construída. Para tanto, procedeu-se ao levantamento dos problemas no processo de leitura da realidade local, a fim de se consolidar os condicionantes para a produção do espaço urbano, sob o ponto de vista físico-territorial, traçando diretrizes básicas e estratégias de ocupação por macrozona.

A presente proposta fundamenta a estruturação da cidade com base nos seguintes indicativos: tratando o uso do solo como vetor dinamizador da cidade metropolitana; incentivando o adensamento residencial no centro histórico; tratando a mobilidade como principal eixo de inclusão social; eixos rodoviários dando suporte às áreas de interesse social; incentivando o adensamento residencial e de atividades econômicas nos eixos de transporte; tornando a cidade mais compacta, para permitir o adensamento do tecido urbano; incentivando a ocupação dos vazios urbanos e desincentivando a ocupação de locais densamente ocupados conformadas pelas legislações anteriores (GOIÂNIA, 2006, p. 340).

TABELA 13 – Modelo esquemático da Macrozona Construída

MODELO ESQUEMÁTICO	
Destaque aos eixos de transporte	ZEIS*/Uso misto Eixos adensáveis mistos
Trechos adensáveis em aceleração	Vazios urbanos
Trechos adensáveis em desaceleração	Setores: Alto da Glória, Bueno, Vila São João, parte do Setor Bela Vista e parte do Jardim Goiás
Cidade padrão completa	Mista com perfil de 9 m de altura (4 economias/lote de 360m ²)

Fonte: PDG (2006, p. 340).

*Zona Especial de Interesse Social, denominada AEIS – Área Especial de Interesse Social, no atual Plano Diretor.

O modelo de ocupação previsto privilegia os eixos de transporte, classificando-se em:

- Eixos de Desenvolvimento Preferencial – eixos de transporte coletivo com corredores preferenciais de orientação radial, situados na sua maioria a sudoeste da cidade, ao longo dos quais, numa extensão máxima de 750 m bilaterais, se desenvolverão preferencialmente as Áreas Especiais de Interesse Social (Art. 82, inciso II, da Lei Complementar nº 171/2007); exemplos desses eixos são: a GO-070, a Leste-Oeste, a BR-060, a GO-040 etc.;

- Eixos de Desenvolvimento Exclusivos – considerados como eixo de transporte coletivo com corredores exclusivos, estruturadores da concentração dos usos e densidades, um diferencial ao plano da cidade que ocorreu ao longo de algumas vias da Rede Viária Básica com uma profundidade de 350 m bilateral, formando e promovendo a mobilidade urbana como suporte principal das ocupações (Art. 82, inciso I, da Lei Complementar nº 171/2007); exemplos desses eixos são: a Avenida Anhanguera, a Norte-Sul (Av. Rio Verde), a Av. T-9 e a T-7 etc.

Segundo o PDG (2006, p. 341), além do modelo de concentração ao longo dos eixos, com a intenção de ocupar os vários vazios urbanos existentes na malha urbana já consolidada, foram propostos os Projetos Diferenciados de Urbanização – PDU.

Art. 1º Para efeito desta Lei, entende-se por Projeto Diferenciado de Urbanização – PDU – aquele caracterizado pelo ordenamento e ocupação dos Vazios Urbanos e Lotes Vagos, definidos pela Lei Complementar nº 171 de 29 de maio de 2007 e 181 de 1º de outubro de 2008, subsidiado pelo “Relatório Técnico de Mapeamento de Vazios Urbanos”, para receber edificação, com ou sem ocorrência de seu parcelamento, observadas as potencialidades e localização de cada área, conforme o disposto nesta lei. (GOIÂNIA, 2009, p. 2).

De acordo com o Plano Diretor de Goiânia (GOIÂNIA, 2006, p. 342), com o PDU, a

[...] política habitacional para o município deve ser capaz de reverter a injusta expulsão das pessoas de menor poder aquisitivo para as franjas da malha urbana, privando-as dos benefícios instalados. A proposta procura criar melhores condições locacionais para acomodação dessa população, atraindo-a para dentro da malha urbana, com o propósito de integrá-la aos eixos de mobilidade, aos equipamentos sociais e às estruturas econômicas propostas ao longo dos Eixos de Desenvolvimento do Transporte Coletivo.

Portanto, como os Eixos Preferenciais estão localizados a sudoeste, define-se a área correspondente como Área Especial de Interesse Social (AEIS), com ocupação que prioriza a população de até cinco salários mínimos. Sendo assim, as áreas definidas com ZEIS na legislação anterior passam a ser

AEIS. Segundo estimativa feita pelo PDG (GOIÂNIA, 2006, p. 342), as demandas habitacionais de baixa renda eram de 50 mil novas unidades habitacionais, “representadas pela admissão de todas as tipologias habitacionais de uma proposta de adensamento médio ao longo dos Eixos Preferenciais e do remanejamento de lotes desocupados em unidades mínimas de 200,00m²”.

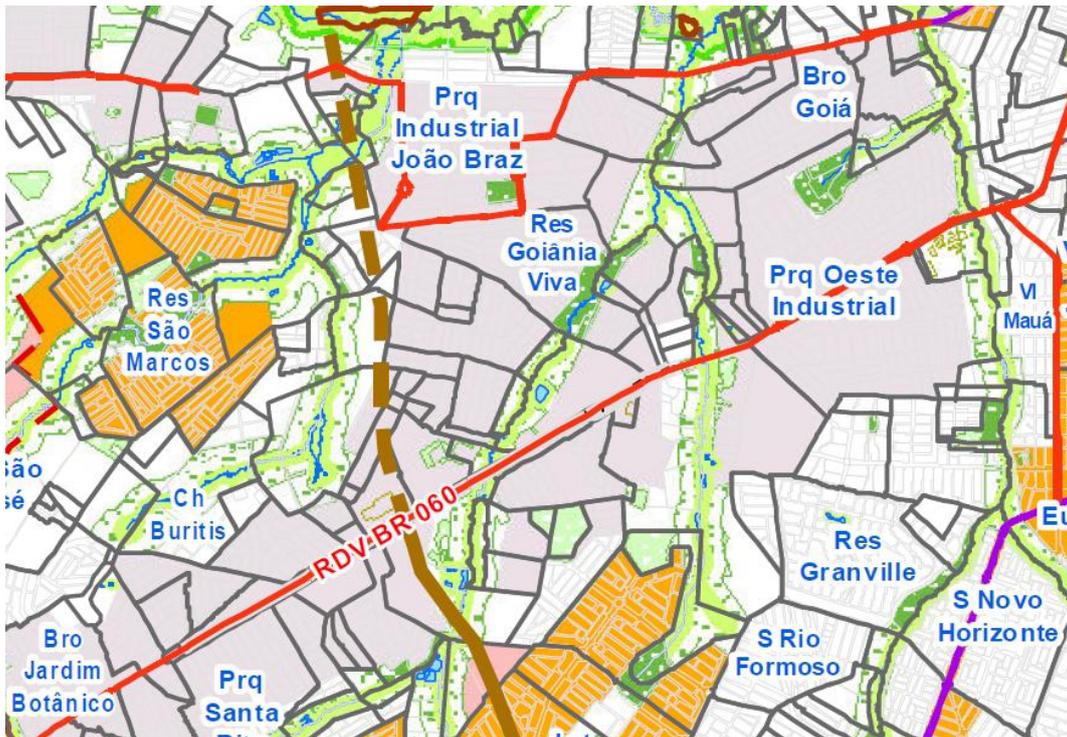


FIGURA 38 – Área Especial de Interesse Social (cinza)
Fonte: GOIÂNIA (2007, p.83)

As outras demandas habitacionais referem-se às seguintes ocupações:

- ao longo dos Eixos de Desenvolvimento Exclusivo do Transporte Coletivo, com um modelo de ocupação mais concentrado;
- admite todas as tipologias habitacionais diversificadas e atividades econômicas;
- admite habitação coletiva para todo o restante da cidade, com algumas exceções com altura equivalente a 3 pavimentos, com uma fração ideal definida em 90m²;

- quando se tratar de habitação coletiva com mais de 3 pavimentos nas áreas integrantes aos Eixos de Desenvolvimento, os veículos terão acesso por baias de desaceleração.

TABELA 14 – População por região

POPULAÇÃO DE GOIÂNIA POR REGIÃO	
REGIÃO	POPULAÇÃO
Campinas-Centro	221.464
Leste	172.436
Sul	221.925
Sudoeste	223.027
Oeste	152.189
Noroeste	164.283
Norte	146.677
TOTAL	1.302.001

Fonte: IBGE – Censo Demográfico 2010

A partir da espacialização dos parâmetros urbanísticos definidos, as regras de ocupação e uso obedecem aos limites definidos para cada área, às intervenções relativas à rede viária básica, à densidade de uso e construída e às exigências de espaços verdes, tendo como base a fórmula de recuos, que será aplicada a todo o território da Macrozona e, ainda, ressalva todas as áreas de proteção ambiental.

Ficaram, desse modo, definidos, na Lei Complementar nº 171/2007 (GOIÂNIA, 2007), os parâmetros urbanísticos e as áreas delimitadas de acordo com a Figura 40. (Mapa 06)

As Áreas Adensáveis (Art. 110 da Lei Complementar nº 171/2007) correspondem às áreas em que serão incentivadas as maiores densidades habitacionais e de atividades econômicas, admitindo a verticalização, sendo sustentada pela rede viária básica de transporte, de acordo com a subdivisão de Eixos Preferenciais e Eixos Exclusivos já descritos anteriormente.

Pela legislação anterior (Lei nº 031/1994), havia o mencionado “gabarito”, que, como pode ser visto nos quadros expostos, vinha dizendo qual devia ser o uso máximo a ser construído na área do lote. Pela atual legislação, nas áreas onde se admite a verticalização, o que delimita a altura da edificação é a área do lote, em consonância com a adequação dos afastamentos, que consta no Art. 50º da Lei nº 177, de 9 de janeiro de 2008, que dispõe sobre o Código de Obras e Edificações.

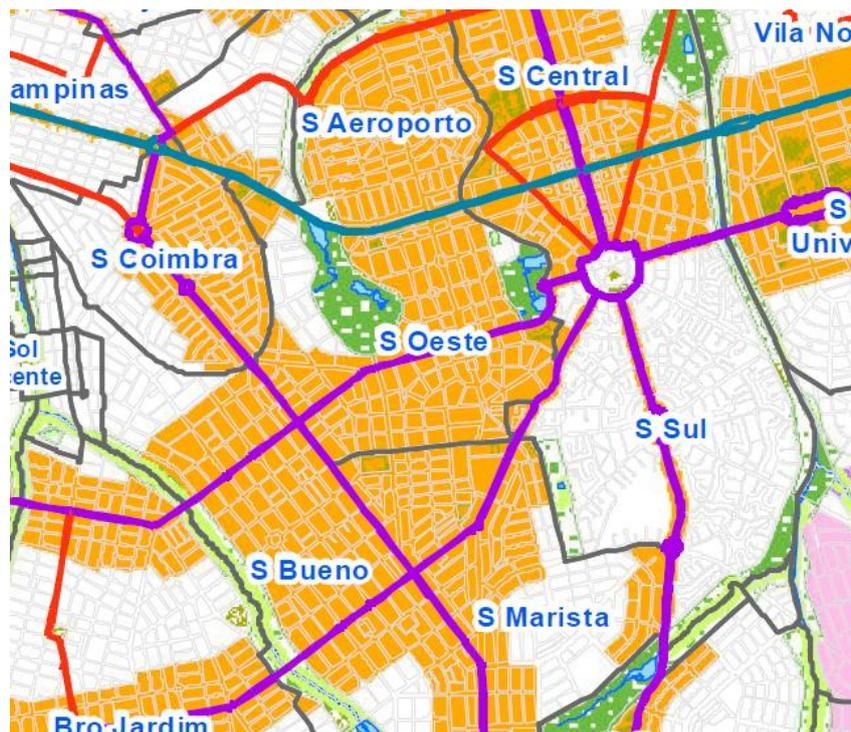


FIGURA 39 – Áreas Adensáveis (laranja) ao longo dos Eixos de Transporte Preferencial (roxo), e Exclusivos (vermelho).
Fonte: GOIÂNIA (2007, p.83)

Nesse caso há uma ressalva na Lei, que diz respeito aos setores Campinas e o Setor Sul. Pelo valor histórico, as Áreas Adensáveis são apenas nos lotes lindeiros aos Eixos Exclusivos, como a Av. Anhanguera, Rua 84 e Rua 90.

Os setores como Alto da Glória, Alto do Bueno, Vila São João, parte do Setor Bela vista e parte do Jardim Goiás receberam um tratamento diferenciado, em função do grande processo intensificado de adensamento permitido pela legislação anterior, para os quais foram dirigidas ações de controle e redução do atual processo de densificação urbana.

Essas são denominadas Áreas de Desaceleração de Densidade, uma vez que o único meio encontrado para frear a verticalização nesses locais foi o valor mais alto da outorga onerosa, que é o que se paga para construir além da área do lote, em relação às Áreas Adensáveis.



FIGURA 40 – Áreas de Desaceleração de Densidade (magenta), locais onde houve grande verticalização.

Fonte: GOIÂNIA (2007, p.83).

As áreas denominadas Adensamento Básico, de acordo com o Art. 110 da Lei Complementar nº 171/2007 (inciso III),

[...] correspondem às áreas de baixa densidade, para as quais será admitida a duplicação dos atuais padrões de densidade, visando à correlação das funções urbanas em menores distâncias e à otimização dos benefícios sociais instalados, estando sujeita ao controle de densidades resultantes da relação do número de economias por fração ideal de terreno. (GOIÂNIA, 2007, p. 33).

São integrantes dessa unidade territorial, além de grande parte do município, todos os conjuntos habitacionais e residenciais, o Setor Campinas e Setor Sul.

Há também algumas áreas com restrição, sendo divididas em três: Áreas de Restrição à Ocupação, Áreas de Patrimônio Ambiental (Patrimônios Cultural e Natural) e Áreas Aeroportuárias.

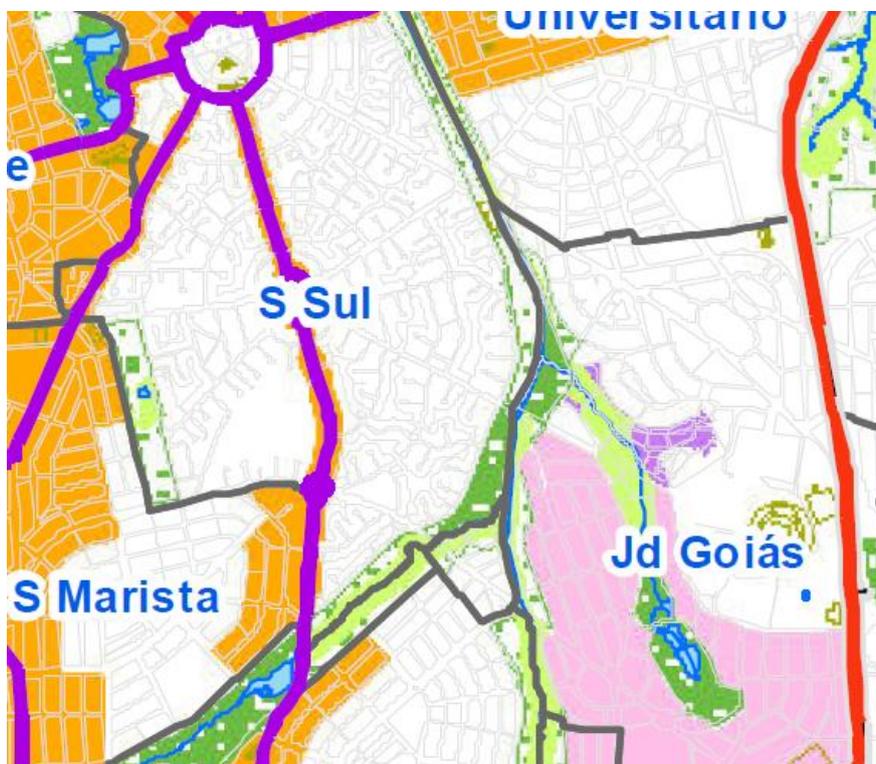


FIGURA 41 – Áreas de Adensamento Básico manteve o Setor Sul com baixa densidade e grande parte da cidade de Goiânia.

Fonte: GOIÂNIA (2007, p.83)

As Áreas de Patrimônio Cultural são definidas pelo conjunto de bens imóveis de valor significativo, edificações isoladas ou não, enquadradas como *ArtDecó* dentre outras, os parques urbanos e naturais, as praças, os sítios e paisagens, assim como manifestações e práticas culturais e tradições, que conferem identidade a esses espaços (Art. 115, Parágrafo 1º, Lei nº 171/2007).

As Áreas de Patrimônio Natural são as Unidades de Conservação que se subdividem em Área de Proteção Permanente, localizadas a 50 metros bilaterais no caso de córregos e 100 metros bilaterais no caso de rios e ribeirões. Nesses locais serão admitidos usos e atividades voltadas à pesquisa,

ecoturismo, lazer, educação ambiental e a recomposição florística apenas (Art. 11, Parágrafo 1º, Lei nº 171/2007).

Apesar dessa restrição das áreas ambientais, nas áreas denominadas Áreas de Uso Sustentável – AUS –, que são contíguas às áreas de proteção, admite-se a edificação, porém com restrição de ocupação (deve ser de apenas 40%, com altura da edificação de 3 pavimentos). E também com restrição do tipo da atividade econômica a se instalar nesses locais e o porte da edificação.

Por fim, as Áreas Aeroportuárias são áreas de interesse aeroportuário, para garantia da segurança do entorno dos aeroportos, para efeito do controle de intensidade de ruído.

A nova legislação inovou também ao disciplinar a ocupação dos vazios urbanos, destinando-os para a implantação de conjuntos habitacionais, condomínios horizontais e moradias sociais.

Para o parcelamento do solo, a nova legislação determina que, além da oferta completa de infraestrutura, novas áreas somente serão parceladas se obedecerem ao critério de contiguidade. Isso significa que um novo loteamento deve se ligar ao anterior por vias públicas, a fim de dar continuidade à malha viária. Além disso, deve ser prevista a necessidade de que a taxa de ocupação efetiva do loteamento anterior seja superior a 30%.

Segundo o PDG (GOIÂNIA, 2006, p. 346), o que se pretende com essa política é dar um caráter mais compacto à cidade, favorecendo o adensamento e diminuindo os gastos públicos com a implantação de infraestrutura.

Seguindo essa política, a legislação permite índices maiores de ocupação do terreno, com uma economia para cada 90 m². Isso na prática favorece os proprietários que, ao longo de anos, constituíram pequenas unidades habitacionais ao lado de suas residências, fosse com finalidade de abrigar familiares, fosse com a finalidade de aumentar a renda.

Em relação às atividades econômicas, o uso do solo introduziu o conceito de “Grau de Incomodidade”, dividido em cinco níveis (de 1 a 5). Os graus 1 e 2 são admitidos em quase todos os locais da cidade, salvo algumas

restrições das Áreas de Uso Sustentáveis. Os maiores com 4 e 5 apenas em locais pré-definidos, segundo a hierarquização das vias, que também está diretamente ligada ao porte das atividades.

Além do grau de incomodidade, a Lei nº 8.617, de 9 de janeiro de 2008, regulamenta ainda o cálculo da reserva técnica para vagas de estacionamento de veículos, tendo como base a área edificada ou ocupada pela atividade.

Seguindo o Estatuto da Cidade, o Plano preceitua que todas as atividades causadoras de grande impacto sobre a municipalidade sejam precedidas dos Estudos de Impacto de Trânsito, Ambiental e Vizinhança (Art. 94 e 95 da Lei nº 171/2007).

Já a regularização fundiária recebeu instrumentos regulamentados pelo Estatuto da Cidade, contribuindo para a solução de problemas sociais antigos. A utilização de institutos, como a concessão real de uso e a usucapião coletiva, permite a regularização de áreas de posse em terrenos públicos e privados e ainda a regularização de loteamentos clandestinos, mediante compensações dos loteadores à municipalidade.

De acordo com o PDG (GOIÂNIA, 2006, p. 350), uma das maiores contribuições do Estatuto da Cidade para o planejamento urbano adotadas por este Plano Diretor foi a utilização de instrumentos que permitem a ampliação da receita, como o uso da outorga onerosa, da transferência do direito de construir e do direito de superfície.

Nos primeiros meses do ano de 2008 foram aprovadas as leis de Uso e Ocupação do Solo, Código de Obras e Edificações, outorga onerosa e das Áreas Especiais de Interesse Social. Posteriormente também foram regulamentadas as leis de Transferência do Direito de Construir, dos Conjuntos Habitacionais, dos Estudos de Impacto de Vizinhança e Trânsito e dos Vazios Urbanos.

De posse de toda essa regulamentação, pode-se perceber, após seis anos de aplicação do Plano Diretor, que algumas áreas começaram a se verticalizar, principalmente nos setores Marista e Oeste, anteriormente destinados à habitação de baixa densidade. Nas áreas periféricas, construíram-

se diversas habitações para baixa renda, principalmente sob o incentivo do Governo Federal. No entanto, pouco dos Eixos Estruturadores foi implantado.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O processo de verticalização e adensamento de Goiânia foi, de modo geral, importante e evidenciou uma complexa realidade do contexto urbano, mostrando as íntimas relações entre o capital e o espaço urbano. Permeadas por diversos agentes que participam da produção desse espaço, essas relações permitem revelar até mesmo os interesses mais ocultos e as contradições iminentes ao processo.

Percebem-se, assim, três agentes que assumiram o papel de destaque na ocupação do solo urbano. Um deles, o empreendedor imobiliário, vinculado ao Estado, veio a atuar em frentes estratégicas para a ampliação do seu mercado consumidor. Os empreendimentos, por meio da área de atração do mercado, passaram definir os locais e os padrões das obras destinadas à classe alta, que na época tinham o retorno financeiro mais rápido.

O Estado, desde o início influenciou no crescimento da cidade. Acredita-se ter sido um dos principais, pois estreitar o relacionamento com ele era uma forma de obter mais lucros e continuar influenciando nas decisões dos grandes empreendimentos. Assim o fizeram os empreendedores desde o princípio, pois o Estado possui certa autonomia para disciplinar as ações dos empreendedores e foi conivente com o desenvolvimento desse processo.

Com as mudanças político-econômicas ocorridas a partir de 1975, o crescimento urbano proporcionou à cidade passar por uma rápida renovação. Na maioria das vezes, essa renovação veio em atendimento aos interesses da classe dominante e de grandes empresas, reguladas pela lógica de acumulação capitalista.

O processo de verticalização foi uma das estratégias utilizadas para a reprodução do capital. Ele possibilitou a multiplicação do solo urbano, por meio do aumento do seu potencial de aproveitamento, concorrendo para uma revalorização do espaço, que foi muitas vezes propiciada pela articulação e benefícios do poder público.

É estreita a relação entre poder público e promotores imobiliários nesse processo, na medida em que vão se entendendo a cumplicidade e o interesse de ambos pela construção de edifícios. Essa relação só poderia gerar benefícios a ambos, pois, ao multiplicar a arrecadação de impostos provenientes de um único empreendimento, o poder público, em contrapartida, favorece os interesses das construtoras, incorporadoras, dotando suas áreas de toda infraestrutura necessária e equipamentos públicos.

Percebe-se um desinteresse do Estado em relação às classes socioeconômicas menos favorecidas, quando se olha pelo lado de serviços e equipamentos públicos (saúde, escola, segurança, transporte e pavimentação). Cabe, nesse sentido, destacar que, para a habitação social, houve um grande crescimento principalmente pelo incentivo dos programas do governo federal. Já as áreas nobres das cidades, com interesses dos empreendedores imobiliários, recebem investimentos, o que favorece a construção dos edifícios e valoriza a área empreendida.

Historicamente o poder político de Goiânia tem beneficiado os empreendedores imobiliários. Eles são apoiados nos Planos Diretores e se utilizam de projetos de forma equivocada e oportunista nos pontos que lhes interessam.

Embora a verticalização de Goiânia teve um maior significado na década de 1960, foi apenas no seu final que o fenômeno ganhou maior destaque, marcando a paisagem da cidade pelo seu ritmo, que se estendeu até o início de 1990. Daí para frente ocorreu um declínio acentuado nas construções, dada a política recessiva instaurada no governo de Collor de Mello e que interrompeu as expansões das obras, provocando uma parada no ritmo da evolução.

A análise aqui apresentada, com o estudo de cada etapa da evolução urbana de Goiânia, desde sua criação até a sua atualidade, possibilitou traçar os pontos altos e baixos que poderiam contribuir para a adoção de uma nova política social e cultural.

No plano elaborado por Jorge Wilhem, pode-se perceber a adoção do mesmo partido dos planos anteriores, principalmente no que diz respeito ao zoneamento vinculado ao sistema viário, ocorrendo assim também nos planos posteriores.

Segundo o Mapa 5 a seguir, tem-se a sobreposição das áreas destinadas a verticalização da legislação de 1975 e 1980, observa-se que foram definidas junto ao sistema viário com maior fluxo e fácil acesso. No Centro foi mantido o adensamento com maior densidade, ao longo da Avenida Anhanguera e algumas áreas nos setores Oeste e Aeroporto.

Na legislação de 1980, percebe-se que não se manteve o zoneamento definido para comércio entremeando as áreas residenciais, que na lei anterior tinha como objetivo levar os serviços e comércios no entorno das residências para que a população não fizesse grandes deslocamentos.

As áreas destinadas ao maior adensamento e conseqüentemente a verticalização foram ampliadas nos setores Oeste e Aeroporto em praticamente toda extensão e ao longo da Avenida Anhanguera. Nessa época surgia o zoneamento da Avenida da T-63, citado neste trabalho como um deslocamento de comércio e serviços; apesar de previsto nos estudos elaborados por Jaime Lerner, foi aparecer apenas na legislação após 1980 como área de intensa verticalização tanto para o comércio, quanto para habitações passando pelo Setor Nova Suíça, Bela Vista, alto do Setor Bueno e Pedro Ludovico.

A partir da década de 1980 o processo de ocupação do solo, criou lugares com grande intensidade de usos intensificando assim a ocupação rarefeita e extensiva dos loteamentos, por isso observa-se no Mapa 6, que ocorreu uma ampliação da área urbana de Goiânia e no zoneamento das áreas destinadas a verticalização. As que se mantiveram foram ao longo da Avenida T-63 e nos Setores Aeroporto e Oeste.

Na região central, o plano de 1992 freou a verticalização com intenção de preservação do Centro Histórico, apesar de que ao longo da Avenida Anhanguera destinou-se áreas para comércio pesado utilizando as edificações já existentes.

Com a ampliação do limite da área urbana, setores distantes da região central eram definidos como áreas de verticalização como o Parque Amazônia e a Vila Rosa, que apesar de localizados na região sul da capital que, inicialmente teve uma ocupação considerável em relação a outras regiões, apenas iniciaram o processo de verticalização após a implantação do Shopping Buriti. No caso da Vila Rosa isso está acontecendo apenas agora nos últimos cinco anos, provavelmente com o projeto de construção de um parque para a preservação da nascente do Córrego Cascavel que encontra-se dentro do setor, pois no caso de Goiânia vimos que o parque é um indutor de crescimento.

Outras áreas importantes levaram o desenvolvimento econômico de outros locais como na região do Córrego Macambira e no Jardim Goiás, que foram definidos áreas para acontecer tanto a verticalização de edifícios residenciais quanto comerciais.

No atual plano diretor houve novamente a preocupação de adequar o zoneamento aos eixos viários, porém houve a criação desses eixos definindo as vias. O modelo de ocupação previsto privilegia os eixos de transporte, classificando-se em Eixo de Desenvolvimento Preferencial e Eixo de Desenvolvimento Exclusivo, com a intenção de concentração ao longo desses eixos, e a ocupação dos vazios urbanos existentes na malha urbana já consolidada através dos Programas de Urbanização Diferenciada.

Porém pode-se perceber que, apesar de o novo Plano Diretor adensar as áreas ao longo dos eixos viários (Mapa 7), tanto nas regiões mais ocupadas como a região Central, Sul e Sudoeste esses eixos estão também dispostos nas áreas periféricas da cidade, o que na legislação anterior não era permitido. Hoje podem ser vistos vários conjuntos habitacionais verticais aparecendo nas Áreas Especiais de Interesse Social. Lembra-se que após seis anos de vigência do Plano foi implantado apenas um corredor viário (Avenida Universitária até a Praça da Bíblia), ainda que a quantidade de edificações ao longo desses eixos esteja crescendo.

Grande parte da cidade está inserida na unidade territorial denominada Adensamento Básico. Apesar de não se admitir a verticalização nessa unidade, permite-se um adensamento maior que na legislação anterior, com a intenção de diminuir a expansão horizontal da cidade.

Por fim, nota-se que as áreas destinadas à verticalização nos Planos Diretores analisados basicamente se confundem e priorizaram as áreas onde a infraestrutura estava totalmente instalada.

Apenas na atual legislação vê-se a preocupação de desacelerar a verticalização em locais como alto do Bueno, nas quadras lindeiras à Avenida T-63, no Setor Pedro Ludovico, dentre outros. Isso foi freado somente com o valor da outorga onerosa, mas que é superior às áreas destinadas à verticalização, portanto não influenciando nas grandes construtoras, que são as maiores responsáveis por grande parte das construções na capital.

REFERÊNCIAS

ACKEL, Luiz Gonzaga Montans. *Atílio Corrêa Lima: uma trajetória para a modernidade*. 2007. Tese (Doutorado em Projeto de Arquitetura) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007.

BORGES, Barsanulfo G. A economia goiana na divisão regional do trabalho (1930-1960). In: SILVA, Luiz S. D. (Org.). *Relações cidade-campo: fronteiras*. Goiânia: Ed. UFG, 2000.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Censo demográfico 2010*. Brasília: IBGE, 2010.

BRITO, Fausto; SOUZA, Joseane de. *Expansão urbana nas grandes metrópoles: o significado das migrações intrametropolitanas e da mobilidade pendular na reprodução da pobreza*. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/spp/v19n4/v19n4a03.pdf>>. Acesso em: 15 out. 2012.

CHAVES, Elza G. *De invasor a posseiro: Estado-Igreja e a luta pela terra urbana*. 1985. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Departamento de Ciências Sociais, Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 1985.

CORRÊA, Roberto Lobato. *O espaço urbano*. 4. ed. São Paulo: Ática, 2005. (Série Princípios, 6).

CUNHA, Cileide Alves; MUSSE. *Lei de Zoneamento: resumo do anteprojeto*. Goiânia: Iplan, 1994.

CUNHA, José Marcos Pinto da. *Os movimentos migratórios no Centro-Oeste na década de 80*. Disponível em <<http://www.abep.nepo.unicamp.br/docs/anais/outros/1EncNacSobreMigracao/AnaisENSMigracaocuritiba1997p91a137.pdf>>. Acesso em: 24 out. 2012.

DUNIN, LubomirFisinsky. *Diretrizes básicas para o planejamento: estudo de inter-relação: uso do solo/transporte*. Curitiba, PR: [s.n.], 1980.

ESTEVAM, Luiz. *O tempo da transformação: estrutura e dinâmica da formação econômica de Goiás*. Disponível em: <http://www.bibliotecadigital.unicamp.br/document/?code=vtls000117561&fd=y>
>. Acesso em: 26 nov. de 2012.

FELDMAN, Sarah. *Planejamento e zoneamento: São Paulo (1947-1972)*. São Paulo: Fapesp, 2005.

FISCHER, Sylvia. Edifícios altos no Brasil. *Espaços & Debates*, São Paulo, n. 37, p. 61-76, 1994.

GOIÂNIA. Decreto-Lei nº 574, de 12 de maio de 1947. Aprova o zoneamento do Município de Goiânia. Goiânia, 1947.

GOIÂNIA. Prefeitura Municipal de Goiânia, Serete S.A. Engenharia, Jorge Wilhelm – Arquitetos Associados. *Plano de Desenvolvimento Integrado de Goiânia*. Goiânia, 1969.

GOIÂNIA. Lei nº. 4.523, de 31 de dezembro de 1971. Aprova o Plano de Desenvolvimento Integrado de Goiânia. *Diário Oficial*, n. 266, 31 dez. 1971.

GOIÂNIA. Lei nº. 5.019, de 8 de outubro de 1975. Altera a Lei nº. 4.523/71 que aprova o PDIG, transforma o Escritório de Planejamento em autarquia denominado Iplan. *Diário Oficial*, n. 434, 9 dez. 1975.

GOIÂNIA. Lei nº. 5.735, de 19 de dezembro de 1980. Dispões sobre a divisão de Áreas Urbana e de Expansão Urbana do Município de Goiânia em zona de uso. *Diário Oficial*, n. 29, dez. 1980.

GOIÂNIA. Lei nº. 5.833, de 4 de novembro de 1981. Altera a Lei nº. 5.735/80, que dispõe sobre o zoneamento e dispõe sobre projetos de construção em áreas que especifica. *Diário Oficial*, n. 680, 6 nov. 1981.

GOIÂNIA. Lei n. 6.867, de 10 de maio de 1990. Altera a Lei nº. 5.735 de 19/12/1980. *Diário Oficial*, n. 932, 31 maio 1990.

GOIÂNIA. Instituto de Planejamento Municipal da Prefeitura de Goiânia. Goiânia, 1992.

GOIÂNIA. Lei Complementar nº 015, de 30 de dezembro de 1992. Define as diretrizes de Desenvolvimento para o Município e a Política Urbana, aprova o Plano Diretor e dá outras providências. *Diário Oficial*, n.1019, 1º fev. 1993.

GOIÂNIA. Lei Complementar nº 031, de 29 de dezembro de 1994. Dispõe sobre o uso e ocupação do solo nas Zonas Urbanas e de Expansão Urbana no Município de Goiânia e estabelece outras providências urbanísticas. *Diário Oficial*, n. 1320, 29 dez. 1994.

GOIÂNIA. Secretaria Municipal de Planejamento da Prefeitura de Goiânia. Plano Diretor de Goiânia. *Diário Oficial do Município de Goiânia*, 2006.

GOIÂNIA. Lei Complementar nº 171, de 29 de maio de 2007. Dispõe sobre o Plano Diretor e o processo de planejamento urbano do Município Goiânia e dá outras providências. *Diário Oficial do Município de Goiânia*, n. 4147, 26 jun. 2007.

GOIÂNIA. Lei Complementar nº 177, de 9 de janeiro de 2008. Código de Obras e Edificação. *Diário Oficial de Município de Goiânia*, n. 4.285, 16 jan. 2008a.

GOIÂNIA. Lei nº 8.617, de 9 de janeiro de 2008. Lei dos Parâmetros Urbanísticos. *Diário Oficial do Município de Goiânia*, n. 4286, 17 jan. 2008b.

GOIÂNIA. Lei nº 8.834, de 22 de julho de 2009. AEIS. *Diário Oficial do Município de Goiânia*, n. 4.665, 30 jul. 2009.

GIMÉNEZ, Humberto Marshal Mendes. *A verticalização de Maringá: o caso do novo centro: uma urbanização do possível*. 2007. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Universidade Estadual de Maringá, Maringá, 2007.

LEFEBVRE, Henri. *O direito à cidade*. 5. ed. São Paulo: Centauro, 2008.

LERNER, Jaime. *Minuta de Lei que atualiza o PDIG e transforma o escritório de Planejamento em Autarquia*. Goiânia: Secretaria de Planejamento do Estado de Goiás, Prefeitura Municipal de Goiânia/Iplan, 1975a.

LERNER, Jaime. *Sistema integrado de transporte de Goiânia*. Goiânia: Secretaria de Planejamento do Estado de Goiás, Prefeitura Municipal de Goiânia/Iplan, 1975b.

MANSO, Celina Fernandes Almeida. *Goiânia: um certo olhar: uma concepção urbana moderna e contemporânea*. Goiânia: Edição do Autor, 2001.

MARINHO, Clorisnete Borges. *Região Sul de Goiânia: um lugar valorizado na metrópole*. Espaço e Tempo, São Paulo, n.19, p.113-129, 2006.

MORAES, Sérgio de. *O empreendedor imobiliário e o Estado: o processo de expansão de Goiânia em direção sul 1975-1985*. 1991. Dissertação (Mestrado em Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de Brasília, Brasília, 1991.

MOTA, Juliana Costa. *Planos Diretores de Goiânia, década de 60: a inserção dos arquitetos Luiz Saia e Jorge Wilhelm no campo do planejamento urbano*. 2004. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Escola de Engenharia de São Carlos, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2004.

MOTA, Juliana Costa. *A atuação urbanística de Luís Saia: análise do Plano Diretor de Goiânia (1959-1963)*, 2002. Disponível em: <<http://www.anpur.org.br/revista/rbeur/index.php/shcu/article/view/897>> . Acesso: 25 jan. 2013.

MOYSÉS, Aristides. *Goiânia: metrópole não planejada*. Goiânia: Ed. UCG, 2004.

OLIVEIRA, Adão Francisco de. *A reprodução do espaço urbano de Goiânia: uma cidade para o capital* (2005). Disponível em: <http://www.romeogongora.com/research/media/msc/OLIVEIRA_areproducaodoespacourbano.pdf>. Acesso em: 28 set. 2012.

OLIVEIRA, Adão Francisco de; CHAVEIRO, Eguimar Felício. Desigualdades sócio-espaciais, democracia e gestão metropolitana: análise do desempenho institucional em Goiânia (1997-2007). *Boletim Goiano de Geografia*, Goiânia, v. 28, n.2, p.187-202, jul.-dez. 2008.

PASSOS, Viviane Rodrigues de Lima. *A verticalização de Londrina 1970/2000: ação dos promotores imobiliários*. 2007. Dissertação (Mestrado em Geografia, Meio Ambiente e Desenvolvimento) – Departamento de Geociências, Universidade Estadual de Londrina, Londrina, 2007.

PASTORE, Everaldo A. *Renda fundiária e parcelamento do solo: Goiânia (1933 – 1983)*. 1984. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de Brasília, Brasília, 1984.

PLANO de Desenvolvimento Integrado de Goiânia. Goiânia: Prefeitura Municipal de Goiânia, Serete S.A. Engenharia, Jorge Wilhelm – Arquitetos Associados, 1969.

PLANO de Desenvolvimento Integrado de Goiânia 2000. Goiânia: Instituto de Planejamento Municipal da Prefeitura de Goiânia, 1992.

PLANO Diretor de Goiânia. Goiânia: Secretaria Municipal de Planejamento da Prefeitura de Goiânia, 2006.

RIBEIRO, Maria Eliana Jubé. *Goiânia: os planos, a cidade e o sistema de áreas verdes*. 1. ed. Goiânia: Ed. UCG, 2004.

SANTOS, Cíntia Pereira dos. Sobre a produção do espaço urbano e o processo de verticalização no Brasil. *Caderno Prudentino de Geografia*, São Paulo, v. 1, n. 32, p. 155-175, jan.-jun. 2010.

SANTOS, Milton. *Metamorfoses do espaço habitado*. São Paulo: Hucitec, 1988.

SANTOS, Milton. *A urbanização brasileira*. 1. ed. São Paulo: Hucitec, 1993.

SILVA, Andresa Lourenço da. *Loteamentos Residenciais Exclusivos de Londrina: outras fronteiras imagináveis e visíveis*. 2007. Dissertação (Mestrado em Geografia). Universidade Estadual de Londrina. Londrina.

SINGER, Paul. O uso do solo urbano na economia capitalista. In: MARICATO, Ermínia (Org.). *A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial*. São Paulo: Alfa-Ômega, 1979. p. 21-36.

SOUZA, Maria Adélia Aparecida de. *A identidade da metrópole*. São Paulo: Hucitec; Edusp, 1994.

SOUZA, Marcelo Lopes de. *Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanas*. 7. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2010.

SOMEKH, Nadia. *A cidade vertical e o urbanismo modernizador: São Paulo (1920-1939)*. São Paulo: Studio Nobel: Fapesp, 1997. (Coleção Cidade Aberta).

SPÓSITO, Maria Encarnação B. *O chão arranha o céu: a lógica da (re)produção monopolista da cidade*. 1991. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 1991.

VAZ, Maria Diva Araújo Coelho. *Transformação do centro de Goiânia: renovação ou reestruturação?* 2002. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2002.

VIEIRA, Patrick di Almeida. Atílio Corrêa Lima e o planejamento urbano: um marco moderno na conquista do sertão brasileiro. *Urbana*. Dossiê: Os eruditos e a cidade, Campinas, v. 4, n. 4, p. 53- 66, mar. 2011.

WILHEIM, Jorge. *Urbanismo no subdesenvolvimento*. Rio de Janeiro: Saga, 1969.