



PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE GOIÁS
PRÓ-REITORIA DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
MESTRADO EM DESENVOLVIMENTO E PLANEJAMENTO TERRITORIAL

HALINE MOURA JORDÃO

INTERVENÇÕES URBANAS EM ÁREAS DE POSSE EM GOIÂNIA

GOIÂNIA
2013



PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE GOIÁS
PRÓ-REITORIA DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
MESTRADO EM DESENVOLVIMENTO E PLANEJAMENTO TERRITORIAL

HALINE MOURA JORDÃO

INTERVENÇÕES URBANAS EM ÁREAS DE POSSE EM GOIÂNIA

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Desenvolvimento e Planejamento Territorial, da Pontifícia Universidade Católica de Goiás, para a obtenção do grau de Mestre.

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Margot Riemann Costa e Silva.

Linha de Pesquisa: Desenvolvimento Territorial e Gestão.

GOIÂNIA

2013

Dados Internacionais de Catalogação da Publicação (CIP)
(Sistema de Bibliotecas PUC Goiás)

J82i Jordão, Haline Moura.
Intervenções urbanas em áreas de posse em Goiânia [manuscrito] /
Haline Moura Jordão. – 2013.
171 f. : il. ; 30 cm.

Dissertação (mestrado) – Pontifícia Universidade Católica de
Goiás, Programa de Mestrado em Desenvolvimento e Planejamento
Territorial, 2013.

“Orientadora: Profa. Dra. Margot Riemann Costa e Silva”.

1. Planejamento urbano. 2. Assentamentos humanos. 3. Favelas.
I. Título.

CDU 711.585(043)

HALINE MOURA JORDÃO

INTERVENÇÕES URBANAS EM ÁREAS DE POSSE EM GOIÂNIA

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Desenvolvimento e Planejamento Territorial, da Pontifícia Universidade Católica de Goiás, para a obtenção do grau de Mestre, apresentada em 25/03/2013, e aprovada pela banca examinadora composta pelos seguintes professores:

Prof. Dra. Margot Riemann Costa e Silva
Orientadora
PUC-GO

Prof. Dra. Lúcia Maria Moraes
PUC-GO

Prof. Dra. Genilda D'Arc Bernardes
UniEVANGÉLICA - Anápolis



Mapa digital Rocinha
www.soniagil.com.br

[...] Timtim
Um brinde pra mim.
Sou exemplo de vitórias,
Trajetos e glórias.
O dinheiro tira um homem da miséria,
Mas não pode arrancar
De dentro dele,
A favela.
São poucos
Que entram em campo pra vencer.
A alma guarda
O que a mente tenta esquecer [...]
[...]Cê disse que era bom,
E a favela ouviu, lá
Também tem
Whiski, redbull,
Tênis nike e
Fuzil[...]
[...] Eu recebi seu tic,
Quer dizer kit,
De esgoto a céu aberto,
E parede madeirite [...]
[...] Aê, na época dos barracos de pau lá na
pedreira onde vocês tavam?
O que vocês deram por mim?
O que vocês fizeram por mim? [...]
[...] Mas aê, se tiver que voltar pra favela
Eu vou voltar de cabeça erguida
Porque assim é que é
Renascendo das cinzas
Firme e forte, guerreiro de fé [...]¹

¹ "Negro drama" é uma reflexão crítica de Edy Rock e Mano Brown, interpretada pelo grupo de rap Racionais Mc's.

Aos meus pais, Humboldt Jordão e Zênis Moura Jordão, que sempre apoiaram meus estudos, e ao meu filho Danilo Jordão Teixeira, presentes que Deus me deu nesta vida.

À professora/orientadora Margot, que me encorajou e acreditou na minha capacidade de superar as dificuldades que surgiram ao longo do desenvolvimento desta dissertação, agradeço a compreensão, a disponibilidade, a confiança e o encorajamento.

À professora Rosana Denaldi, por me dar dicas preciosas no início deste trabalho, com uma generosidade e disposição que muito me incentivaram. Seu interesse, conhecimento e entusiasmo sobre o tema foram fundamentais para que eu prosseguisse com a vontade de discutir este assunto tão complexo, mas apaixonante.

Às professoras integrantes da Banca Examinadora, Lúcia Maria Moraes e Genilda D'Arc Bernardes, pelas valiosas contribuições, e aos demais professores e funcionários do Curso de Mestrado em Desenvolvimento e Planejamento Territorial.

À Prefeitura de Goiânia, em especial à Secretaria de Planejamento e Urbanismo (SEPLAM) e à Secretaria de Habitação (SMHAB), pelo apoio financeiro e pela oportunidade.

Aos colegas da SEPLAM e, sobretudo, aos da SMHAB, especialmente à colega e amiga Leonice Galvão, com quem tenho aprendido muito e muito ainda tenho a aprender; à Márcia Kafuri, pela gentileza e disponibilidade em ajudar, e a todos os colegas do Departamento de Projetos, Andiara, Leandra, Janaína, Daniel, Ellen, Tiãozinho, Dalton, Simone, Rosana, Domingas, Mara, aos estagiários Crislaine, Alex e Paulo, companheiros do dia a dia, sempre à disposição para colaborar.

À minha família e aos amigos de sempre, pela paciência por tantas ausências.

Enfim, a todos que contribuíram nesta pesquisa, sou grata por tantas demonstrações de incentivo e amizade.

A Deus, por tudo...

A todos, meu reconhecimento.

RESUMO

JORDÃO, Haline Moura. Intervenções Urbanas em áreas de posse em Goiânia. Dissertação, 2013. 171f. Programa de Mestrado em Desenvolvimento e Planejamento Territorial – Pontifícia Universidade Católica de Goiás, Goiânia, 2013.

Este trabalho tem como objeto de estudo as experiências de intervenções urbanas em áreas de posse realizadas no município de Goiânia no período de 1997 a 2012, com ênfase na área de posse do Jardim Goiás I. A análise engloba da gestão ao complexo processo de concepção e execução de projetos e obras de urbanização nessas áreas, demonstrando, por meio do relato das experiências realizadas no período citado, que é possível a proposição de diretrizes adequadas às especificidades e características físicas, socioeconômicas e culturais dos assentamentos, baseadas em parâmetros de qualidade que garantam intervenções que ampliem o acesso à moradia adequada e à integração da “favela” à cidade. No entanto, nem sempre as intervenções urbanas propostas atingem níveis satisfatórios de adequação. Para que os programas de urbanização, regularização e integração de assentamentos precários obtenham sucesso torna-se necessária uma gestão integrada entre as políticas habitacionais, sociais, econômicas e ambientais, com uma estratégia unificada para o desenvolvimento das cidades.

Palavras-chave: 1. Assentamentos precários; 2. Favelas; 3. Reurbanização; 4. Intervenções urbanas; 5. Urbanização de favela.

ABSTRACT

JORDÃO, Haline Moura. Urban interventions in invaded areas in the city of Goiânia. Dissertation, 2013. 171f. Master's Program in Development and Territorial Planning - Pontifical Catholic University of Goiás. Goiânia, 2013.

This work aims at studying the experiences of urban interventions on invaded areas in the city of Goiania from 1997 to 2012. Jardim Goiás I - a former invaded area in the city - illustrates the premise of the arguments presented here. Analysis of context encompasses the management and the complex process of designing and implementing projects of urbanization in such areas. Experience has proved it is possible to bring forth guidelines in accordance to the unique traits of each settlement. Policies for such areas should suit their physical, socioeconomic and cultural characteristics and should also adopt quality parameters to ensure that interventions increase people's access to adequate housing. All in an attempt to integrate "slum" areas into the city. Nonetheless, not all the proposed urban interventions have reached satisfactory levels of adequacy. There is a call for integrated management of housing policies along with social, economic and environmental issues. Combined in one strategy, they should lead to proper development of cities, ensuring that programs of urbanization, settlement and integration of slums prosper.

Keywords: 1. Precarious settlements; 2. Slums; 3. Redevelopment; 4. Urban interventions; 5. Slum upgrading.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Planta da cidade do Rio de Janeiro indicando as intervenções urbanas da administração Pereira Passos – 1905.	30
Figura 2 - Edificações que foram abaixo para abertura da Av. Central (1904).	30
Figura 3 - Av. Central (1905).	30
Figura 4 - Av. Central (1906).	30
Figura 5 - Morro do Castelo – RJ.	31
Figura 6 - Demolição do Morro do Castelo – RJ.....	31
Figura 7 - Favela Kibera, Nairobi, Quênia.....	41
Figura 8 - Favela Kibera, Nairobi, Quênia.....	41
Figura 9 - Início da ocupação do Morro da Providência	47
Figura 10 - Percentual de aglomerados subnormais por região do Brasil.	54
Figura 11 - Percentual de domicílios permanentes adequados em aglomerados subnormais, segundo tipo de serviço – Brasil – 2010.	54
Figura 12 - Imagem da Favela da Rocinha.....	56
Figura 13 - Imagens Condomínio Sol Nascente, DF, Brasil.....	57
Figura 14 - Palafitas bairro Coelhos – PE	58
Figura 15 - Palafitas bairro Caranguejo Tabaiães - PE.	58
Figura 16 - Localização da Cidade de Goiânia-GO	63
Figura 17 - Esboço do projeto de Goiânia - Atílio Corrêa Lima (1933).	65
Figura 18 - Plano de Atílio Corrêa Lima	68
Figura 19 - Plano alterado por Armando de Godoy	68
Figura 20 - Plano de Urbanização de Goiânia - Firma Coimbra Bueno& Cia Ltda.	69
Figura 21 - Áreas loteadas: de 1933 –1959	72
Figura 22 - Mapa de Goiânia com Compartimentos e Pontos Focais	74
Figura 23 - Região Metropolitana de Goiânia.	79
Figura 24 - Macrozonas de Goiânia.	81
Figura 25 - Bairros de Goiânia por década de criação.	84
Figura 26 - Mapa de localização áreas de posse e loteamentos ilegais.....	93
Figura 27- Localização Aglomerados subnormais - Goiânia – 2010	96
Figura 28 - Quebra Caixote.	97
Figura 29 - Rocinha	98
Figura 30 - Jardim Botânico I e II.	98
Figura 31 - Emílio Pova	99
Figura 32 - Jardim Guanabara.....	100
Figura 33 - Jardim Goiás I.	101
Figura 34 - Localização dos assentamentos - Programas Habitacionais (1994-2012).	110
Figura 35 - Casas sob Rede de Alta Tensão.	115
Figura 36 - APP Buracão.	115
Figura 37 - Casas sobre linha de trem desativada - Vila Viana	115
Figura 38 - Remoção de famílias – Buracão	116
Figura 39 - Remoção de famílias.	116
Figura 40 - Demolição Pedro Ludovico	116
Figura 41 - Demolições - Cidade Jardim.	116
Figura 42 - Mapa de localização.....	118
Figura 43 - Imagem de Satélite com sobreposição do Levantamento Cadastral.	118
Figura 44 - Proposta de reurbanização.....	119
Figura 45 - Demolição na Vila Coronel Cosme.	119

Figura 46 - Conjunto Habitacional de Interesse Social – Jardins do Cerrado.	121
Figura 47 - Conjunto Habitacional de Interesse Social - Jardins do Cerrado.....	121
Figura 48 - Unidades habitacionais - Conjunto Habitacional de Interesse Social	122
Figura 49 - Unidade habitacional.	122
Figura 50 - Planta unidade habitacional - 40m ²	122
Figura 51 - Escola Municipal	123
Figura 52 - Centro Municipal de Educação Infantil (CMEI)	123
Figura 53 - Foto aérea da Posse Urbana “Vila Lobó”	124
Figura 54 - Planta de localização do bairro e projeto aprovado do Jardim Goiás.	126
Figura 55 - Localização Jardim Goiás.....	126
Figura 56 - Imagem aerofotogramétrica do Jardim Goiás - 1975.	127
Figura 57 - Equipamentos e Empreendimentos de destaque.	128
Figura 58 - Localização do Parque Flamboyant.	130
Figura 59 - Vista do Parque Flamboyant.	130
Figura 60 - Vista do Jardim Goiás a partir da Vila Lobó.	131
Figura 61 - Áreas de posse no Jardim Goiás.	135
Figura 62 - Loteamento Jardim Goiás (área de posse - Vila Lobó) com sobreposição do levantamento cadastral – 1997	136
Figura 63 - Área de posse Vila Lobó - situação antes da intervenção.	137
Figura 64 - Área de posse Vila Lobó - situação antes da intervenção.	137
Figura 65 - Erosão área de posse Vila Lobó - Situação antes da intervenção.	139
Figura 66 - Área de posse Vila Lobó - Situação antes da intervenção.	139
Figura 67 - Área de posse Vila Lobó - Situação no início da intervenção.	139
Figura 68 - Proposta final de intervenção.	143
Figura 69 - Participação da comunidade na Fase de Elaboração do Projeto.	144
Figura 70 - Participação da comunidade na fase de Elaboração do Projeto.	144
Figura 71 - Abertura do sistema Viário.	145
Figura 72 - Melhoria habitacional.	145
Figura 73 - Asfaltamento das ruas.	145
Figura 74 - Vista aérea da quadra B-1.	146
Figura 75 - Unidades habitacionais - Residencial América Latina.	146
Figura 76 - Residencial América Latina.	146
Figura 77 - Projeto da Unidade Habitacional (apartamento) – Residencial.	147
Figura 78 - Centro Municipal de Educação Infantil - CMEI.	148
Figura 79 - Centro comunitário.	148
Figura 80 - Projeto de Regularização Jd. Goiás I.	151
Figura 81 - Jardim Goiás I.	152
Figura 82 - Jardim Goiás I.	152
Figura 83 - Jardim Goiás I.	153
Figura 84 - Jardim Goiás I.	154
Figura 85 - Mina d’água.	154
Figura 86 - Mina d’água.	154
Figura 87 - Processo erosivo com perda da vegetação.	155
Figura 88 - Assoreamento do leito e abertura da calha do Córrego Sumidouro.	155
Figura 89 - Imagem aerofotogramétrica 1970.	156
Figura 90 - Imagem aerofotogramétrica 1992.	156
Figura 91 - Ortofoto 2006.	157
Figura 92 - Ortofoto 2011.....	158
Figura 93 - Adaptação ao espaço pelos moradores.	158
Figura 94 - Casa à venda à época da regularização.	158

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - As vinte maiores favelas do mundo (2005).	40
Tabela 2 - Domicílios particulares ocupados e população residente em domicílios particulares ocupados, total e em aglomerados subnormais, número de aglomerados subnormais e de municípios em aglomerados subnormais, segundo as Grandes Regiões e as Unidades da Federação–2010.	53
Tabela 3 - As dez maiores favelas do Brasil.	55
Tabela 4 - População do Aglomerado de Goiânia 1940-2010.....	82
Tabela 5 - Goiânia – Evolução do parcelamento (1930-2001).	83
Tabela 6 - População dos Loteamentos Clandestinos e Irregulares por Região até 2008.	88
Tabela 7 - Domicílios particulares ocupados e população residente em domicílios particulares ocupados, total e em aglomerados subnormais, e número de aglomerados subnormais, segundo as Unidades da Federação e os municípios – 2010.	92
Tabela 8 - Domicílios particulares ocupados em aglomerados subnormais, população residente em domicílios particulares ocupados em aglomerados subnormais, por sexo, e média de moradores em domicílios particulares ocupados em aglomerados subnormais, segundo os municípios e os aglomerados subnormais – 2010.	97
Tabela 9 - Demanda quantitativa total por unidades habitacionais em Goiânia - 2010.	109
Tabela 10 - Programas Habitacionais, Goiânia (1997-2012).....	111
Tabela 11 - Delimitação e localização das áreas de ocupações irregulares no Jardim Goiás, Goiânia - 2002.	134
Tabela 12 - Tipo de Habitação Jardim Goiás, Goiânia – 2001.....	140
Tabela 13 - Situação dos Imóveis Jardim Goiás, Goiânia - 2001.....	140
Tabela 14 - Demonstrativo de áreas, Jardim Goiás I, Goiânia, 2012.	150

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AEIS	Área de Especial Interesse Social
AGEHAB	Agência Goiana de Habitação
AMMA	Agência Municipal de meio ambiente
AMOB	Agência de Obras
APA	Área de Preservação Ambiental
ARIS	Área de Regularização de Interesse Social
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BNH	Banco Nacional de Habitação
CDRU	Certidão de Direito Real de Uso
CEI	Campanha de Erradicação de Invasões
CMEI	Centro Municipal de Educação Infantil
COHAB	Companhia de Habitação
COMOB	Companhia de Obras e Habitação de Goiânia
COMPUR	Conselho Municipal de Política Urbana
FAR	Fundo de Arrendamento Residencial
FGTS	Fundo de Garantia por tempo de Serviço
GDF	Governo do Distrito Federal
IBGE	Instituto Brasileiro De Geografia e Estatística
IDH	Índice de desenvolvimento humano
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPTU	Imposto Territorial Urbano
MCIDADES	Ministério das Cidades
MNRU	Movimento Nacional pela Reforma Urbana
OGU	Orçamento Geral da União
ONG	Organização Não Governamental
ONU	Organização Das Nações Unidas
ONU-HABITAT	Organização das Nações Unidas para o Habitat
OSCIP	Organização da sociedade civil de interesse público
PAC	Plano de Aceleração do Crescimento
PD	Plano Diretor
PDIG	Plano de Desenvolvimento Integrado

PLHIS	Plano Local de Habitação de Interesse Social
PMCMV	Programa Minha Casa Minha Vida
PMG	Prefeitura Municipal de Goiânia
PNH	Política Nacional de Habitação
PNHIS	Política Nacional de Habitação de Interesse Social
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPP	Parceria Público Privada
PSH	Programa de Subsídio Habitacional
PUC	Pontifícia Universidade Católica
RIDE	Região Integrada de Desenvolvimento
RM	Região Metropolitana
SAHOP	Secretaria de asentamientos humanos y obras públicas. México
SEMAS	Secretaria Municipal de Assistência Social
SEPLAM	Secretaria de Planejamento de Goiânia
SERFHAU	Serviço Federal de Habitação e Urbanismo
SFH	Sistema financeiro de Habitação
SMHAB	Secretaria Municipal de Habitação de Goiânia
SUPERPLAN	Superintendência do Plano de Desenvolvimento Integrado de Goiânia
UABSF	Unidade de Assistência Básica à Saúde Familiar
UN-HABITAT	Organização das Nações Unidas para o Habitat
UPP	Unidade de Polícia Pacificadora

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	16
INTRODUÇÃO	18
1 CONTEXTUALIZAÇÃO	22
1.1 PLANEJAMENTO URBANO NAS CIDADES CONTEMPORÂNEAS	22
1.2 PLANEJAMENTO URBANO NAS CIDADES BRASILEIRAS	28
1.3 A PRECARIIDADE URBANA.....	35
1.4 O QUE É FAVELA, AFINAL?	43
1.5 AS FAVELAS NAS CIDADES BRASILEIRAS	46
2 A CIDADE DE GOIÂNIA	61
2.1 GOIÂNIA: CIDADE PLANEJADA.....	62
2.1.1 Os Planos para Goiânia	64
2.1.1.1 Plano original: 1933 – 1938	64
2.1.1.2 O plano diretor de Luis Saia: 1960 (Não oficializado).....	73
2.1.1.3 Plano de Desenvolvimento Integrado – PDIG: 1969	75
2.1.1.4 Plano da Engevix / prefeitura:1989.....	78
2.1.1.5 Plano diretor: 2007	80
2.2 GOIÂNIA: CIDADE NÃO PLANEJADA	86
2.2.1 As diferentes formas da irregularidade	87
2.2.1.1 Loteamentos ilegais.....	87
2.2.1.2 Áreas de posse.....	94
3 PROGRAMAS HABITACIONAIS (1997 - 2012)	102
3.1 PROGRAMAS HABITACIONAIS	102
3.2 INTERVENÇÕES EM ÁREAS DE POSSE	113
3.2.1 Intervenções em áreas não consolidáveis	114
3.2.2 Intervenções em áreas consolidáveis	117
3.3 ÁREAS DE REASSENTAMENTO	119
3.3.1 Conjuntos Habitacionais de Interesse Social	119
3.3.2 Unidade Habitacional	122
3.3.3 Equipamentos comunitários	123
4 ESTUDO DE CASO: VILA LOBÓ	124
4.1 O BAIRRO – JARDIM GOIÁS.....	124
4.1.1 As áreas de posse	133

4.2 A VILA LOBÓ	135
4.2.1 Características Ambientais	137
4.2.2 Características Socioeconômicas	137
4.2.3 Características Urbanas	138
4.2.4 Características Habitacionais	139
4.3 AS INTERVENÇÕES NA VILA LOBÓ	140
4.3.1 Projeto Urbanístico	141
4.3.2 Trabalho social	143
4.3.3 Obras de infraestrutura	144
4.3.4 Unidades Habitacionais	146
4.3.5 Equipamentos Sociais	148
4.3.6 Regularização Fundiária	149
4.3.7 Análise das Intervenções	152
CONSIDERAÇÕES FINAIS	159
REFERÊNCIAS	163

APRESENTAÇÃO

Quando, no ano de 2001, ingressei nos quadros da Administração Municipal na Companhia de Obras e Habitação de Goiânia (COMOB), fui trabalhar especificamente com projetos para a urbanização de “áreas de posse”. A partir desse momento, apesar de já ter realizado um estudo de reurbanização de uma posse urbana ainda no curso de graduação, pude ver a cidade como nunca antes tinha visto e perceber o quanto nós, arquitetos e urbanistas, estamos distantes da realidade de nossas cidades. Somos preparados para intervir, criar e adequar espaços, mas muitas vezes não os percebemos como realmente são em toda sua dimensão.

Após doze anos dedicando-me diariamente à questão da carência e da inadequação habitacional, tenho percebido o quanto nos falta, colocando-me não só na posição de arquiteta e urbanista, mas de cidadã comum, estudiosa e servidora da administração pública municipal, para conhecer e aprender sobre o espaço em que vivemos. Como afirma Jacobs (2011, p.5), “As cidades são um imenso laboratório de tentativa e erro, fracasso e sucesso, em termos de construção e desenho urbano”.

Assim, estamos aprendendo, com erros e acertos, a delinear não um modelo a ser seguido, mas uma maneira de olhar, refletir, compreender e intervir numa face da cidade que há tempos se escondia, mas que hoje se apresenta e se faz presente em toda sua diversidade e complexidade.

Resolvi, nessa oportunidade de realizar esta dissertação de Mestrado em Desenvolvimento e Planejamento Territorial, apesar da complexidade do tema, pesquisar e buscar junto a uma quantidade de informações dispersas, realizando um reconhecimento de como os espaços geralmente esquecidos e negligenciados pelo poder público se apresentam, em especial, na cidade de Goiânia.

Muito se tem estudado sobre a cidade: seu planejamento, projeto, planos, praças, parques e edifícios, mas poucos estudos mostram a exclusão, a segregação, a pobreza, a falta de serviços públicos, a ocupação de moradias em áreas de preservação e de risco, a inadequação habitacional, as carências, a segregação e a necessidade de políticas públicas abrangentes, que visem à melhoria de vida dos pobres urbanos.

Assim, a partir do conhecimento da realidade que se apresenta e do estudo e da análise das intervenções urbanas que tem sido propostas e realizadas nas posses urbanas em Goiânia, busco contribuir para encontrar novos caminhos e possibilidades para esses espaços de morar e viver.

INTRODUÇÃO

É notável que assentamentos humanos², invariavelmente, alteram de modo substancial o meio em que se inserem. Tais transformações são mais evidentes nos espaços urbanos, nos quais os processos acelerados de urbanização e de crescimento das cidades são capazes de produzir, em pouco espaço de tempo, grandes transformações socioespaciais, mudando radicalmente não só o perfil das grandes cidades, mas o modo de vida de toda a sociedade urbana.

Nas últimas décadas do século XX, a população brasileira passa de rural para urbana sem, contudo, a implementação de políticas públicas voltadas à inserção dessa população. Segundo dados do Censo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística 2010 (IBGE), 84,35% da população brasileira vive em cidades, com padrões desiguais de urbanização e de acesso a terra urbanizada.

A crise habitacional que atinge a população carente torna explícita a exclusão social e a segregação espacial nas cidades, marcadas pela informalidade e precariedade de moradias localizadas em assentamentos informais, sem infraestrutura ou com infraestrutura inadequada, geralmente com riscos tanto para o meio ambiente quanto à vida das pessoas. Espera-se, então, que o poder público exerça o papel de interventor nesses casos, buscando ações para debelar o problema do uso, ocupação e parcelamento do solo urbano.

Até o início dos anos 1980, acreditava-se que a solução mais apropriada para o ordenamento das cidades era a erradicação dos assentamentos informais. As moradias precárias foram demolidas e os moradores removidos para conjuntos habitacionais populares, geralmente localizados nas periferias, distantes dos centros das cidades. A partir da década de 1990 predomina a concepção que preconiza a urbanização e regularização dos assentamentos consolidados, decisão que colide, com frequência, com o planejamento e a gestão das políticas públicas e, não raro, com interesses econômicos e influências de determinados segmentos da sociedade.

² De acordo com conceituação contida no glossário de termos sobre assentamentos humanos e obras públicas (SAHOP), entende-se por assentamentos humanos qualquer forma de ocupação organizada do solo, urbana ou rural, onde o homem vive em comunidade. "Por assentamento humano se entenderá a instalação de um determinado conglomerado demográfico, com o conjunto de seus sistemas de convivência, em uma área fisicamente localizada, considerando dentro da mesma os elementos naturais e as obras materiais que a integram" (SAHOP, 1978, p. 85).

Mais recentemente, o Brasil tem promovido mudanças legislativas e jurisprudenciais na área da habitação e do ordenamento das cidades, resultado de mobilizações populares para o combate às desigualdades sociais. Essas mudanças refletem um novo olhar sobre a questão e representam um grande avanço na forma como o problema é tratado. A Constituição Federal de 1988 e o Estatuto da Cidade, sancionado em 2001, trouxeram novas formas de pensar a cidade, estabelecendo um conjunto de princípios e prevendo vários instrumentos legais, urbanísticos, fiscais e financeiros que devem fomentar as políticas de uso e de ocupação do solo, com vistas a estimular a participação popular no planejamento urbano para uma gestão sustentável e democrática das cidades brasileiras.

A função desses institutos legais é compatibilizar as ações do governo e os interesses coletivos, a fim de garantir benefícios mais justos para a população. Eles se valem dos princípios do direito universal à cidade e à cidadania. Dentre suas premissas encontram-se o favorecimento da regularização fundiária e a consolidação da reforma urbana, preservando ou restaurando o ambiente, sempre em busca de melhor qualidade de vida na cidade. De acordo com a urbanista Ermínia Maricato, o espaço urbano reflete e reproduz as desigualdades e as contradições sociais e, para uma mudança de rumo do crescimento das cidades, é necessário que as propostas de planejamento e de gestão urbanas tenham como base as relações sociais. Maricato (2011, p.169) defende ainda que “a construção de um novo paradigma urbano faz parte da luta por uma nova sociedade [...]”.

Este trabalho busca contribuir para um melhor entendimento do que são os assentamentos precários, de sua identificação, configuração e de suas interferências nas cidades, revelando-se como um problema grave a ser resolvido.

A escolha do tema se justifica pela dimensão e complexidade dos problemas relacionados aos assentamentos precários e ao acesso da população carente a terra urbanizada, moradia, saneamento, infraestrutura urbana, transporte coletivo, serviços públicos, trabalho, cultura e lazer. Parte-se do princípio de que a partir do entendimento e da delimitação do problema possam ser encontradas as ferramentas certas para decisões acertadas, que possam, senão exterminar, pelo menos minimizar as desigualdades dentro do espaço urbano das cidades.

Partindo do princípio de que há um profundo desconhecimento sobre a cidade, para que os planejamentos saiam do papel e tornem-se realidade será necessário mais do que teorias de planejamento e gestão urbana, o que nos faz corroborar com o pensamento de Jacobs (2011, p.1) quando sintetiza que:

[...] escreverei sobre o funcionamento das cidades na prática, porque essa é a única maneira de saber que princípios de planejamento e que iniciativas de reurbanização conseguem promover a vitalidade socioeconômica nas cidades e quais práticas e princípios a inviabilizam.

Dessa forma, por meio das análises das intervenções urbanas praticadas pelo poder público em áreas de posse em Goiânia, pretende-se verificar se as iniciativas adotadas têm recuperado e integrado a cidade informal à cidade formal.

Para se trabalhar este tema, a metodologia utilizada baseou-se na pesquisa de bibliografias relacionadas aos temas de planejamento urbano e da questão habitacional, buscando recuperar importantes referências que envolvam a configuração dos espaços urbanos, em especial o estudo da cidade não planejada. Diante da escassez de informações e da dificuldade de coleta de dados oficiais sobre os assentamentos informais, buscou-se a complementação dos dados pela análise de aerofotos e pesquisa de campo, onde a área de posse da Vila Lobó foi tomada como objeto empírico da pesquisa, para representar um modelo de intervenção urbana realizada em área de posse na cidade de Goiânia.

Esta dissertação propõe-se a abordar estas questões mostrando, no **Capítulo 1**, com base nas principais referências teórico-conceituais que abarcam a questão do crescimento e do planejamento urbano das cidades industrializadas, a segregação espacial da pobreza, na configuração dos espaços urbanos. Os planos e as intervenções urbanas, que deveriam direcionar o crescimento e desenvolvimento das cidades se mostraram indutores de exclusão e segregação. Por meio da conceituação das diversas nomenclaturas atribuídas às situações de precariedade, pobreza, informalidade e carência habitacional encontrada nas cidades, procura-se encontrar uma uniformização, em nível nacional, de critérios de identificação, quantificação e qualificação dos assentamentos precários, a fim de promover ações efetivas e eficazes de planejamento e gestão urbana que possam transformar as realidades das cidades.

O **Capítulo 2** toma como referência a cidade de Goiânia, discorrendo, em sua primeira parte, sobre a cidade planejada: como os processos de planejamento e de urbanização, guiados pelos seus Planos Diretores, foram responsáveis pela idealização e regulamentação do crescimento da cidade.

Em sua segunda parte, trata da cidade não planejada, procurando mostrar como surgiram os primeiros assentamentos informais, desde o início da formação da

cidade, e, a partir de um levantamento dos dados existentes, ilustrar e mapear o quadro atual dos assentamentos precários em Goiânia.

O **Capítulo 3** traz, num primeiro momento, os programas habitacionais de produção de novas moradias para a “baixa renda” que vêm sendo realizados em Goiânia desde a década de 1990, bem como intervenções em áreas de posse no município a partir desse mesmo período. Aponta-se duas situações de intervenções, em situação de áreas não consolidáveis, de preservação ou risco, quando se opta pela remoção total, e em áreas possíveis de serem consolidadas, onde a reurbanização da área é a alternativa de melhoria de qualidade de vida e do espaço. O capítulo aborda ainda, como se apresentam as áreas de reassentamento das famílias atendidas pelos Programas de Governo para a habitação.

O **Capítulo 4** apresenta o estudo de uma das intervenções feitas em área de posse urbana em Goiânia, a Vila Lobó. Essa área foi tomada como referência por ser a primeira intervenção urbana feita pelo poder público em área de posse, na qual grande parte dos moradores permaneceu na própria área ou foi removida para local próximo, como também por ter sido a primeira experiência de regularização fundiária em posse urbana realizada em Goiânia. Apresenta um breve histórico da formação e ocupação do bairro, destacando os aspectos que foram relevantes para a ocupação da área, e, por fim, mostra o momento atual, com uma análise crítica das intervenções urbanas realizadas pelo poder público.

Por fim, as **Considerações Finais**, com base nas exposições produzidas em cada capítulo, procuram, pelo conhecimento do objeto de estudo e de seu reconhecimento como um problema a ser enfrentado, por meio da análise das ações executadas nas intervenções realizadas, identificar quais as decisões e ações do poder público foram mais acertadas e quais ajustes precisam serem feitos para que as áreas de posse sejam espaços que forneçam às suas populações a mesma qualidade de vida das áreas habitadas e freqüentadas pelas classes ricas da cidade legal. Busca-se, enfim, identificar se as intervenções urbanas em áreas de posse em Goiânia têm conseguido os resultados esperados.

1 CONTEXTUALIZAÇÃO

Este capítulo se propõe a apresentar o contexto em que esta dissertação se desenvolve, com o intuito de situar o objeto da pesquisa – as áreas de posse em Goiânia –, abordando, de maneira simplificada, o planejamento, a formação e a configuração do espaço urbano das cidades contemporâneas, no esforço primeiro de expor de maneira objetiva a origem dos conflitos urbanos relacionados à segregação social e espacial das classes menos favorecidas em áreas de assentamentos precários nas cidades, estruturadas sob o capitalismo industrial. Em um segundo momento, busca-se conceituar o que é um assentamento precário, visto que mesmo as fontes oficiais de informação utilizam nomenclatura diversa. O presente capítulo apresenta vários parâmetros de identificação sobre como surgiram, se desenvolveram e se apresentam na atualidade os assentamentos precários, a dimensão que o problema vem apresentando e as soluções dadas pelos governos, com vistas a chegar a um conceito que possa contemplar, retratar e dimensionar a realidade da precariedade das cidades.

1.1 PLANEJAMENTO URBANO NAS CIDADES CONTEMPORÂNEAS

Na configuração urbana das cidades contemporâneas notam-se diferentes espacialidades, delimitando padrões físicos e determinando as desigualdades sociais. Segundo Lefebvre (2008, p.11), o processo de industrialização foi o ponto de partida para os problemas urbanos: “sem possibilidade de contestação, esse processo é, há um século e meio, o motor das transformações na sociedade”.

Nos países do centro capitalista, o processo de urbanização se iniciou ao final do século XVIII, estruturado sob o capitalismo industrial. Foi uma época de grandes transformações na estrutura social e nas relações de produção, levando os trabalhadores do campo para as cidades em busca de trabalho. Isso provocou um processo acelerado de urbanização e mudanças no modo de vida e nos espaços da cidade, manifestando a desigualdade social e a segregação espacial da pobreza, como descreveu Engels (*apud* GORDILHO, 2008, p.26) ao analisar a configuração do espaço habitacional na Inglaterra:

[...] é freqüente a pobreza morar em vielas escondidas, muito perto dos palácios dos ricos, mas, em geral, designaram-lhe um lugar à parte [...] são organizados em toda a Inglaterra mais ou menos da mesma maneira, as piores casas na parte mais feia da cidade [...].

Aos poucos, as cidades foram se inserindo em um padrão de desenvolvimento capitalista, onde o fruto do trabalho é transformado em capital e empregado no consumo de mercadorias e produtos.

Revela-se, assim, um novo quadro social urbano, de grandes aglomerações de assalariados e desempregados, que, incapazes de garantir os custos com a produção da moradia, passam a habitar em abrigos temporários e de uso coletivo. Como resultado dessa densificação populacional, da pobreza e falta de salubridade em que a população vivia nos centros urbanos, surgem uma infinidade de epidemias e problemas sanitários, que passam a ser combatidos por ações públicas de cunho higienista e reformista.

Do mesmo tipo também foram os projetos de reforma urbana realizados ao longo do século XIX, marcados pelo aspecto do embelezamento urbano e da monumentalidade, como as intervenções realizadas por Cerdá de 1859 a 1863, em Barcelona, e por Haussmann, de 1853 a 1870, em Paris, e difundido por toda a Europa.

Por meio do alargamento de vias e da construção de novas edificações exterminou-se do centro da cidade as habitações precárias, substituídas por novas edificações voltadas para a elite, levando a população pobre a habitar as regiões periféricas dos centros urbanos. Destarte, a tipologia das habitações para os pobres urbanos não muda sua forma – habitações coletivas de aluguel –, apenas sua localização.

Desse modo, o poder público passa a estabelecer, além das normas de higiene para as habitações, normas urbanísticas para o uso e a ocupação do solo, ratificando a desigualdade social perante a diferenciação de usos e funcionalidades dos espaços na cidade.

Assim, no início do século XX, com a crescente suburbanização dos espaços de moradia, dá-se início ao planejamento urbano moderno com a setorização das atividades produtivas no espaço urbano por tipo de uso e a produção em massa de novos empreendimentos sob a lógica capitalista. Segundo Gordilho (2008, p.29):

Cria-se efetivamente, um novo setor industrial - o imobiliário – que produz moradia não mais pela lógica rentista, mas pela mercantilização capitalista dessa nova mercadoria, a habitação privada. [...] Essa solução promove uma desconcentração das áreas centrais ao tempo em que viabiliza grandes lucros imobiliários. O período entre as Grandes Guerras Mundiais representa o momento de produção em massa desses novos empreendimentos.

Segundo Harvey (1996, p.32),

[...] o modernismo surgido antes da Primeira Guerra Mundial era mais uma reação às novas condições de produção (a máquina, a fábrica, a urbanização), de circulação (os novos sistemas de transportes e comunicação) e de consumo (a ascensão dos mercados de massa, da publicidade, da moda de massas) do que um pioneiro na produção dessas mudanças.

O autor (1996, p.38) relata, ainda, as interferências das crises econômicas e a necessidade de ações governamentais para o crescimento das cidades no período entre as duas Guerras Mundiais:

Havia uma clara necessidade de ação para reconstruir as economias devastadas pela guerra na Europa, bem como para resolver todos os problemas de descontentamento político associados com formas capitalistas de crescimento urbano-industrial que germinavam. A queda das crenças iluministas unificadas e a emergência do perspectivismo deixavam aberta a possibilidade de dar à ação social a contribuição de alguma visão estética, de modo que as lutas entre as diferentes correntes do modernismo passaram a ter um interesse mais do que passageiro. E, mais do que isso, os produtores culturais o sabiam. O modernismo estético era importante e as apostas, altas. O atrativo do mito “eterno” tornou-se ainda mais imperativo. Mas essa busca provou ser tão confusa quanto perigosa.

O plano conhecido como New Deal surgiu, em 1933, para assegurar o desenvolvimento econômico e social, com a proposta de criar novos mecanismos de regulação e intervenção estatal, com grandes investimentos em obras públicas (estradas, aeroportos, ferrovias, energia elétrica, etc.), regulamentação do trabalho e promoção de políticas sociais, diminuindo significativamente o desemprego. De acordo com Maricato (2011, p.126), “Da influência keynesiana e fordista, o planejamento incorporou o Estado como a figura central para assegurar o equilíbrio econômico e social, e um mercado de massas.”

O planejamento modernista ganhou especificidades durante os anos do *welfare state* – 1945 a 1975. Ainda segundo Maricato (2011, p.126):

O Estado combinou controle legal sobre o trabalho com políticas que lhe asseguraram elevação do padrão de vida. O período foi marcado por um grande crescimento econômico acompanhado, de um lado, por uma significativa distribuição de renda e de outro por um maciço investimento em políticas sociais.

Assim, o crescimento econômico foi acompanhado de distribuição de renda e investimento em políticas sociais, conforme reforça Harvey (1996, p.71):

Para se manter democráticas e capitalistas, as políticas do pós guerra tinham de tratar de questões de pleno emprego, da habitação decente, da previdência social, do bem estar e das amplas oportunidades de construção de um futuro melhor.

Num cenário de caos e de degradação das cidades, uma série de medidas surgiu como soluções modernizadoras para a superação da crise econômica e a reconstrução e renovação das cidades envelhecidas ou arrasadas pelos conflitos urbanos. Harvey (1996, p.71) comenta ainda que:

Embora as táticas e condições variassem de lugar para lugar (em termos de, por exemplo, grau de destruição durante a guerra, nível de aceitação de centralização do controle político ou de compromisso com o Estado do bem-estar social), havia em toda parte a tendência a considerar a experiência de produção e planejamento de massa da época da guerra um meio de lançar um vasto programa de reconstrução e de reorganização.

O Estado e as políticas públicas passam a ser os responsáveis pela estruturação urbana e pela produção de “habitação social”. Segundo Lefebvre (2008, p.25)³, é o começo do período dos “novos conjuntos” e das “novas cidades” promovidos em grande escala para a população de baixa renda, em áreas localizadas cada vez mais distantes dos centros – nos vazios urbanos ou nas periferias das cidades – fato gerador de expansão urbana e de criação de “guetos de pobreza”, enfatizando a desigualdade e a segregação. Há que se ressaltar, entretanto, que foi adotado um padrão de cidade totalmente dependente da indústria automobilística, e, de acordo com Lefebvre (2008, p.72), com “infraestruturas fornecidas pelo Estado”. O desenvolvimento do pós-guerra durou trinta anos, terminando no início da década de 1970, com uma crise mundial nos mercados imobiliários.

³Lefebvre (2008, p.25) aponta que os conjuntos residenciais construídos no subúrbio na França no período da III República eram formados por pavilhões, que eram compostos por casas isoladas e por conjuntos que eram formados por blocos de apartamentos.

As décadas de 1970 e 1980 foram marcadas pelo grande desenvolvimento de novas tecnologias, mudanças nas relações de trabalho e na economia, baixos salários e desigualdade na distribuição de renda. Foram períodos de reestruturação econômica, social e política que fortaleceram os setores de serviços e deram origem à ideia de flexibilidade, conceito utilizado por Harvey (1996) como um novo modo de produção capitalista, um plano corporativo de estratégias menos rígidas que as do fordismo, visando o aumento do lucro a partir da ampliação da exploração da classe trabalhadora com o acréscimo da intensidade do trabalho, somado à redução do salário real, como uma solução às crises do capitalismo.

Na década de 1980, devido ao alto valor das terras nas regiões centrais, há uma dispersão das classes altas para as regiões periféricas num novo processo de “segregação planejada”, os chamados *enclosures*, áreas fechadas em condomínios privados de classe alta, na periferia urbana. Altera-se, assim, a configuração do espaço urbano, deixando ainda mais evidentes as diferenças sociais.

Os centros das cidades, com o abandono tanto da classe pobre expulsa, como posteriormente, da classe alta, que passa a procurar qualidade de vida por meio de novas centralidades, perdem valor e, assim, passam a interessar ao mercado imobiliário, lógica do empreendedorismo imobiliário surgida com o pós-modernismo e com as ideias neoliberais que serão significativas nesse período. A partir do momento em que a área abandonada perde valor, torna-se um “negócio” interessante e viável para investimentos futuros, que, por processos de revitalização, volta a agregar valor e é vendida a altos preços e lucros altíssimos.

Desse modo, ocorre o processo de expulsão das classes pobres do centro degradado para a acomodação de uma classe mais alta no mesmo espaço, agora revitalizado, fenômeno este chamado de gentrificação, existente desde a década de 1960, mas ainda mais intenso na década de 1990.

Nessa época a cidade, notadamente a partir de parcerias entre o setor público e o privado (PPP)⁴, passa a ser consumida como mercadoria e a utilizar a arquitetura e o urbanismo “espetacular” para melhoria de sua imagem, com a

⁴ Parceria Público-Privada (PPP) é uma modalidade de contrato administrativo de concessão, definido pela lei n. 11.079/2004: “[...] pode-se definir concessão como o contrato administrativo pelo qual a Administração confere ao particular a execução remunerada de serviço público ou de obra pública, ou lhe cede o uso do bem público, para que o explore por sua conta e risco, pelo prazo e nas condições regulamentares e contratuais” (DI PIETRO, 2004, p.275).

finalidade de captar novos empreendimentos para se tornarem competitivas aos novos desafios da globalização. Segundo Harvey (1996, p.92):

Ao que parece, as cidades e lugares hoje tomam muito mais cuidado para criar uma imagem positiva e de alta qualidade de si mesmos, e têm procurado uma arquitetura e formas de projeto urbano que atendam a essa necessidade. O fato de estarem tão pressionadas e de o resultado ser uma repetição em série de modelos bem-sucedidos (como Harbor Place, de Baltimore) é compreensível, dada a sombria história da desindustrialização e da reestruturação, que deixaram a maioria das cidades grandes do mundo capitalista avançando com poucas opções além da competição entre si, em especial como centros financeiros, de consumo e de entretenimento. Dar determinada imagem à cidade através da organização de espaços urbanos espetaculares se tornou um meio de atrair capital e pessoas (do tipo certo) num período (que começou em 1973) de competição interurbana e de empreendedimentismo urbano intensificados.

No entanto, as práticas neoliberais de empreendedorismo urbano da pós-modernidade deixam de lado as preocupações sociais, antes vistas pelos planejadores ortodoxos. As cidades se tornam espaço de negociações e investimentos, ou expulsando de vez a classe pobre para as periferias ou criando “ilhas” isoladas de pobreza no espaço urbano, à espera de uma possível e desejada (pela burguesia),⁵ gentrificação.

Simões Jr. (1994, p.14), analisa as intervenções urbanas voltadas à estética e ao embelezamento, como representação dos valores burgueses refletidos no espaço urbano, marcado pela segregação e exclusão social, onde comenta:

[...] a atitude corretiva e saneadora visava implantar um novo padrão de estética urbana, mais de acordo com os valores de uma nova classe social ascendente, onde a beleza e os melhoramentos técnicos em infraestrutura viriam representar não só o aburguesamento do espaço urbano, com o seu conseqüente impacto segregador, mas principalmente a instauração da modernidade, criando assim as condições propícias para a afirmação dos valores dessa nova classe social perante o todo da população.

Sobre a configuração dos espaços da cidade contemporânea, Harvey (1996, p.69) reafirma a preocupação do planejamento urbano, com a valorização da cidade a partir de “valores” das classes altas, quando escreve:

Verifica-se, sobretudo, que os pós-modernistas se afastam de modo radical das concepções modernistas sobre como considerar o espaço. Enquanto os modernistas vêem o espaço como algo a ser moldado para propósitos sociais e, portanto, sempre subserviente à construção de um projeto social,

⁵ Por burguesia, neste caso, entende-se a classe alta e os empreendedores urbanos.

os pós-modernistas o vêem como coisa independente e autônoma a ser moldada segundo objetivos e princípios estéticos que não têm necessariamente nenhuma relação com algum objetivo social abrangente, salvo, talvez, a consecução da intemporalidade e da beleza “desinteressada” com fins em si mesmas.

Nos países de semiperiferia e de periferia do capitalismo, o processo de industrialização surgiu bem mais tarde, no final do século XIX. No caso do Brasil, só atingiu maior desenvolvimento entre as décadas de 1930 e 1940, seguindo a mesma lógica de estruturação e configuração do espaço urbano e habitacional dos países de centro da economia capitalista.

1.2 PLANEJAMENTO URBANO NAS CIDADES BRASILEIRAS

No Brasil, o processo de urbanização começou bem mais tarde que nos países de centro da economia capitalista, a partir da segunda metade do século XIX, quando, em 1850, foi promulgada a Lei de Terras (Lei n. 601, de 18 de setembro), proibindo a cessão de terras para ocupação. Até a aprovação da Lei, a posse e o uso da terra eram baseados em concessões e arrendamentos.

De acordo com Rolnik (1997, p.23):

A promulgação da lei de Terras marca um corte fundamental na forma de apropriação da terra no Brasil, com grandes conseqüências para o desenvolvimento das cidades. A partir de sua promulgação, a única forma legal de posse da terra passou a ser a compra devidamente registrada. Foram duas as implicações imediatas dessa mudança: a absolutização da propriedade, ou seja, o reconhecimento do direito de acesso se desvincula da condição de efetiva ocupação, e sua monetarização, o que significa que a terra passou a adquirir plenamente o estatuto de mercadoria.

Até o final do século XIX tanto os escravos como a maioria dos trabalhadores livres morava nos locais de trabalho e não tinham necessidade de moradia própria: “Como a propriedade imobiliária era pouco valorizada, os homens livres podiam obter a concessão gratuita de terrenos se pudessem neles construir e pagar os foros anuais pela sua posse”, afirma Reis (*apud* DENALDI, 2003, p. 9).

No entanto, conforme mostra Denaldi (2003, p. 25), com a terra transformada em mercadoria, o trabalhador rural que se transfere para a cidade em busca de trabalho e sem condições financeiras para comprar um terreno urbanizado vai morar em lugares inadequados: “Os trabalhadores livres, afastados da

possibilidade de tornarem-se proprietários de terra, sem acesso ao mercado livre de habitação, são levados a ocupar morros e várzeas e a habitar os cortiços”.

A provisão habitacional nos centros urbanos era fornecida pela iniciativa privada, e o aluguel e o cortiço eram alternativas de moradia para os camponeses e/ou ex-escravos que começaram a migrar para as cidades em busca de melhores oportunidades de trabalho e renda, afirma Bonduki (1998).

Com o aumento da demanda, cresceram as construções de cortiços, cômodos e casas de aluguel nas áreas centrais da cidade, em condições precárias de higiene e salubridade e em péssimas condições sanitárias, aumentando a disseminação de doenças, fato que fez com que a elite passasse a exigir intervenções por parte do Estado, como enfatiza Bonduki (1998, p.713):

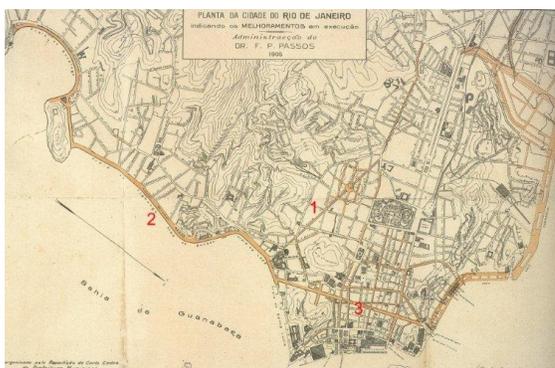
Surgem, assim, inúmeras soluções habitacionais, a maior parte das quais buscando economizar terrenos e materiais através da geminação e da inexistência de recuos frontais e laterais, cada qual destinado a uma capacidade de pagamento do aluguel: do cortiço, moradia operária por excelência, sequência de pequenas moradias ou cômodos insalubres ao longo de um corredor, sem instalações hidráulicas, aos palacetes padronizados produzidos em série para uma classe média que se enriquecia, passando por soluções pobres mas decentes de casas geminadas em vilas ou ruas particulares que perfuravam quarteirões para aumentar o aproveitamento de um solo caro e disputado pela intensa especulação imobiliária.

Assim, no final do século XIX, a legislação urbanística no Brasil tem suas primeiras medidas oficializadas por meio dos Códigos de Posturas Municipais de São Paulo (1886) e do Rio de Janeiro (1889), proibindo, segundo Maricato (1996, p.38), a construção de "edificações acanhadas" nas áreas mais centrais. Nas duas cidades mais populosas, à época, os governos decretaram inicialmente a proibição de construção dos cortiços no centro da cidade e, posteriormente, a eliminação dos já existentes.

Segundo Villaça (1999, p. 193) “Foi sob a égide dos planos de embelezamento que surgiu o planejamento urbano brasileiro”. Esses planos, a exemplo dos europeus, consistiam no alargamento de vias e implementação de infraestrutura, especialmente de saneamento. No início do século XX, as intervenções sanitárias para “embelezamento” e “limpeza” acabaram por erradicar as ocupações de baixa renda nas áreas centrais das grandes cidades.

Um dos planos mais representativos foi o “Plano de Embelezamento e Saneamento da Cidade” do Rio de Janeiro (1903), executado pelo prefeito Pereira Passos, denominado o “Haussmann brasileiro”.

Com o apoio do Governo Federal foi executada uma grande reforma urbana. Foram abertas e alargadas várias ruas e avenidas, destruindo, além dos cortiços, boa parte da cidade antiga e de seus marcos históricos. Uma das intervenções mais representativas foi a abertura da Avenida Central⁶ (Figuras 1, 2,3 e 4), ligando a zona norte com a zona sul, criando um novo eixo de crescimento e desenvolvimento para a cidade.



- 1) Rua Mem de Sá
- 2) Avenida Beira Mar
- 3) Avenida Central

Figura 1 - Planta da cidade do Rio de Janeiro indicando as intervenções urbanas da administração Pereira Passos – 1905.

Fonte: Ruchaud (2011)



Figura 2 - Edificações que foram abaixo para abertura da Av. Central - RJ (1904).

Foto: João Martins Torres

Fonte: KOK, 2005, p.57.



Figura 3 - Av. Central - RJ (1905).

Foto: Marc Ferrez

Fonte: Kok (2005, p.6.)



Figura 4 - Av. Central - RJ (1906).

Foto: Augusto Malta

Fonte: Kok (2005, p.82)

⁶A Avenida Central com 1.800 metros de comprimento e 33 metros de largura teve suas obras iniciadas em 1904. A região definida para a abertura da Avenida, no centro da cidade, era densamente edificada. Foram desapropriados 497 edificações e milhares de pessoas ficaram desabrigadas. Em vinte meses de obra, foram realizadas instalações de esgoto, água, luz e eletricidade, amplas calçadas e arborização. Em 1912, a Av. Central passa a chamar-se Av. Rio Branco.

Ainda sob a justificativa de melhoria nas condições sanitárias, procedeu-se uma das maiores e mais polêmicas intervenções urbanas, num dos pontos históricos mais importantes da história da cidade do Rio de Janeiro, o Morro do Castelo⁷.

Foi a partir da ocupação do Morro do Castelo, que a cidade do Rio de Janeiro cresceu e se urbanizou. Após mais de um século, a vida urbana acontecia quase exclusivamente no morro (Figura 5), mas a expansão urbana foi inevitável e a população começa a ocupar as terras baixas. Quando a elite mudou-se para a várzea, a decadência do Morro se acentuou, permanecendo ali apenas os menos favorecidos.



Figura 5 - Morro do Castelo – RJ.
Fonte: Fugimoro (2009)



Figura 6 – Demolição do Morro do Castelo - RJ.
Foto: Augusto Malta, década de 1920.
Fonte: Fugimoro (2009)

Devido às mudanças ocorridas no centro da cidade no início do século XX, muitas famílias desalojadas se mudaram para o Castelo e as estreitas e tortuosas ruas do morro passaram a ser ocupadas apenas por uma população pobre e marginalizada, que habitavam as casas antigas, já degradadas, abandonadas pelas elites.

Desse modo, a permanência do Morro do Castelo era inviável ao progresso e assim, em 1922, o Prefeito - engenheiro Carlos Sampaio, decretou o fim do morro. (Figura 6). De acordo com Nascimento (2008, p. 85):

Foram demolidos 300 imóveis e retirados 66 mil metros cúbicos de terra. A população foi removida para os subúrbios e os principais objetos de valor, como o marco inaugural da cidade, pinturas e esculturas do século 17, transferidos para vários pontos da cidade.

⁷ Foi um dos primeiros núcleos urbanos do Rio de Janeiro, fundado em 1567, quando Mem de Sá decidiu transferir a Vila Velha do Cara de Cão para uma região mais central e mais segura contra invasores. Escolheu-se o morro do Descanso ou São Januário. No local foram construídas a Igreja dos Jesuítas, a Igreja de São Sebastião (a Sé da cidade) e uma fortaleza militar, que o povo chamava de Castelo por sua semelhança com os castelos medievais, o que contribuiu para a mudança do nome do morro para Morro do Castelo (PACINI, 2009).

Segundo Abreu (1987), a verdadeira razão da eliminação do Morro do Castelo não eram as péssimas condições de higiene e estética, mas o fato do morro estar situado na área de maior valorização do solo da cidade, liberando uma enorme área à especulação imobiliária.

A falta de provisão de habitação para os moradores expulsos dos cortiços e morros das áreas centrais induziu a invasão de terras impróprias à moradia, nos morros do centro da cidade e nas periferias, constituindo os assentamentos informais, objeto maior do nosso estudo e que detalharemos adiante.

De acordo com Gordilho (2008, p. 38), “essa nova situação habitacional é complementada pela suburbanização da população de média e baixa renda, através da implantação de loteamentos populares em áreas mais distantes do centro”. Ainda segundo a autora, a ideia predominante era a de que a pobreza poderia ser eliminada com o desenvolvimento e que se os trabalhadores morassem em casas próprias e em bairros adequados, seriam assimilados pela sociedade capitalista, tal como já ocorria nos países industrializados.

Dessa forma, aos poucos, os planos passaram a incluir toda a cidade, buscando a articulação entre o Centro e os bairros, e destes entre si, por meio de sistemas de vias e de transportes. O Plano de Avenidas de Prestes Maia para São Paulo, elaborado em 1930, tratava de vários aspectos do sistema urbano e para Villaça e Leme (1999), transformou a cidade concentrada em uma cidade dispersa e totalmente dependente de automóveis.

Já o Plano de Alfred Agache para o Rio de Janeiro, também elaborado em 1930, marca uma transição dos planos de embelezamentos para os “superplanos”, realizando um extenso diagnóstico e, segundo Villaça (1999, p.207), um “detalhado conjunto de leis urbanísticas [...] versando sobre loteamentos, desapropriações, gabaritos, edificações e estética urbana”.

Com o desenvolvimento industrial do país, as cidades de Belo Horizonte, Goiânia, Brasília e posteriormente Palmas, foram planejadas e implantadas, como forma de dinamização das atividades produtivas e atração de populações para o interior (MOYSÉS *et al.*, 2005; MORAES, 2003). Os processos de urbanização nessas cidades-capitais foram impulsionados por grandes investimentos públicos a partir do final dos anos 1960, resultando num território interligado por redes de estradas, intensificando-se os fluxos migratórios tanto entre a área rural e urbana como entre as demais regiões do país.

De 1966 a 1974, os Planos eram elaborados seguindo as diretrizes do Serviço Federal de Arquitetura e Urbanismo (SERFHAU), o que deu origem a planos tecnocráticos, reflexos da ditadura militar. Foi um período de urbanização acelerada das cidades e, embora esse seja um período de crescimento econômico, segundo Gordilho (2008, p.44), o baixo percentual de recursos públicos investido em habitação social e os baixos salários impostos à maior parte da população brasileira não permitiram reverter o quadro de “favelização” das grandes cidades.

A partir da década de 1960, de acordo com Villaça (1999), os planos urbanísticos são marcados pela incorporação de aspectos econômicos e sociais, além daqueles estritamente físico-territoriais. Maricato concorda (2000, p.123), complementando que “quando a preocupação social surge no texto, o plano não é mais cumprido. Ele se transforma no plano-discurso, no plano que esconde ao invés de mostrar”.

De acordo com Villaça (1999), quanto mais complexos e abrangentes os planos, maiores eram os problemas sociais relatados e, portanto, mais se afastavam dos reais interesses da classe dominante e de suas possibilidades de aplicação.

A partir de 1970, passaram a ser elaborados planos sem a exigência de diagnósticos técnicos extensos e, inclusive, de mapas espacializando as propostas, como constata Villaça (1999, p. 221):

Nos anos de 1970, os planos passam da complexidade, do rebuscamento técnico e da sofisticação intelectual para o plano singelo, simples – na verdade, simplório – feito pelos próprios técnicos municipais, quase sem mapas, sem diagnósticos técnicos ou com diagnósticos reduzidos se confrontados com os de dez anos antes.

Até os anos 1980, foram elaborados, em todo o país, muitos planos, no entanto poucos foram realmente implantados. As denominações desses planos variavam: Plano Diretor, Planejamento Integrado, Plano Urbanístico Básico, Plano Municipal de Desenvolvimento, entre outros. A aplicação desses Planos era voltada apenas a uma parte da cidade, ignorando as necessidades da maioria da população urbana, que vivia em grande parte em ocupações irregulares ou em cortiços em áreas centrais abandonadas.

Nessa fase, os recursos internacionais, em especial do Banco Mundial e BID definiam as linhas de intervenções urbanas. Nesse sentido, Maricato (2000, p.123) afirma que “a importação dos padrões do chamado “primeiro mundo”, aplicados a

uma parte da cidade (ou da sociedade), contribuiu para que a cidade brasileira fosse marcada pela modernização incompleta ou excludente”.

O padrão de urbanização brasileiro apresenta mudanças a partir dos anos 1980, com a metropolização dos espaços urbanos. As periferias das metrópoles cresceram mais do que os núcleos centrais, o que implica um aumento relativo das regiões pobres e das solicitações por serviços urbanos, fatos geradores de conflitos, ainda mais acentuados pelos altos índices de desemprego e exclusão.

A década de 1980 caracteriza-se pela transição do governo militar para a democracia. Os movimentos sociais urbanos, surgidos no Brasil na década de 1970 motivados pela insatisfação salarial e das condições de trabalho, passaram a se articular para transformar suas demandas e reivindicações em direitos a serem reconhecidos pelo Estado, se consolidando em organizações nacionais e auferindo maior visibilidade e relevância na condução das políticas públicas.

Em 1985 surge o Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU), responsável pela inclusão da questão urbana na Constituição Federal de 1988.

Várias experiências sociais relevantes como o Orçamento Participativo, os planos diretores participativos, programas de regularização fundiária e urbanização de favelas, advieram a partir de então. Gohn (2007, p.278) afirma:

Na prática surgem novas lutas como pelo acesso à terra e por sua posse, pela moradia, expressas nas invasões, ocupações de casas e prédios abandonados; articulação dos movimentos dos transportes; surgimentos de organizações macro entre as associações de moradores; movimentos de favelados ou novos movimentos de desempregados; movimentos pela saúde.

Os anos 1990 são marcados por uma reestruturação do espaço urbano frente à globalização e aos novos padrões de acumulação capitalista, que veem a cidade como uma mercadoria a ser vendida, em que o empreendedorismo e a iniciativa privada se aliaram ao poder público para ditar o rumo de crescimento das cidades.

Foram muitas ações e manifestações, de movimentos sociais, entidades profissionais, ONGs, entidades universitárias e de pesquisa e ainda de parlamentares que buscavam a aprovação do Projeto de Lei denominado Estatuto da Cidade que em 2001 é aprovado no Congresso Nacional e se torna a Lei Federal 10.257, regulamentando após treze anos, o capítulo sobre a Política Urbana da Constituição Federal.

Ao longo dos últimos anos, principalmente após a promulgação da Constituição Federal, em 1988, as políticas públicas de desenvolvimento urbano e a nova política habitacional, delineada a partir do Estatuto da Cidade e da criação do Ministério das Cidades, em 2003, apresentam novos instrumentos urbanísticos que vislumbram a possibilidade de reverter o quadro de desigualdade na produção do espaço urbano contemporâneo.

1.3 A PRECARIIDADE URBANA

Considerando as diversas formas de organização urbana adotadas em diferentes lugares do mundo, notamos que é vasta a gama de conceitos utilizados para se referir aos assentamentos precários. Diante da falta de nomenclatura única que identifique, qualifique e quantifique os tipos de moradia informais, torna-se pertinente discorrer sobre os diversos conceitos adotados pelas fontes oficiais de informação. Incluem-se, nessas fontes, o Ministério das Cidades, o IBGE, as prefeituras do Brasil e a Organização das Nações Unidas para o Habitat (ONU/HABITAT).

No Brasil, utilizam-se os termos como: favelas, zonas ou áreas de interesse social, invasões, mocambos, cortiços, vilas, palafitas, barrancos, alagados, zonas de risco, assentamentos ou aglomerados subnormais, bolsões de pobreza, áreas de posse, áreas de sub-habitação, assentamentos precários e outros. No senso comum, pensa-se que todos são iguais e que só muda regionalmente a forma de falar, sendo suas características as mesmas. A realidade é que favela não é a mesma “coisa” que cortiço, que também é diferente de palafita, que por sua vez difere de uma área de posse. A generalização do termo, símbolo da pobreza urbana, tem trazido alguns equívocos, dadas as imprecisões relativas ao referido fenômeno.

Para a ONU-HABITAT, cinco aspectos devem ser levados em conta para se considerar um assentamento precário: 1) a estrutura da construção, se oferece uma infraestrutura duradoura ou se não oferece segurança ao morador; 2) o espaço físico, considerado suficiente se houver no máximo três ocupantes para um mesmo cômodo; 3) o acesso à água tratada, que deve ser suficiente e passível de ser obtido sem esforço extremado; 4) o acesso a instalações sanitárias adequadas; e (5) a segurança da posse, ficando o morador protegido contra despejos. No entanto,

devido ao fato de muitos países não fornecerem números confiáveis em relação à posse, propriedade da casa ou terreno, segundo a UN-HABITAT (2010 – 2012), os quatro primeiros indicadores são suficientes para estimar a população urbana que não dispõe de moradia adequada.

Já o IBGE, que desde o Censo Demográfico de 1991 utiliza o termo “aglomerado subnormal” para se referir a esses assentamentos, considera necessário que haja, para configurar tal espaço: 1) no mínimo 51 unidades habitacionais carentes de serviços públicos essenciais, adensadas e dispostas de forma desordenada; 2) ocupação ilegal da terra; e 3) problemas na urbanização ou na qualidade dos serviços públicos disponíveis no local. (IBGE, 2010).

Segundo o IBGE (2010, p.18), “invasão, loteamento irregular ou clandestino, áreas invadidas e loteamentos irregulares e clandestinos regularizados em período recente” são também considerados como categorias de aglomerados subnormais, “observados os critérios de padrões de urbanização e/ou de precariedade de serviços públicos essenciais”.

O termo “subnormal”, utilizado pelo IBGE, surgiu a partir da identificação dos padrões de moradia encontrados nos aglomerados, considerados abaixo dos padrões de habitabilidade aceitos como normais. Entretanto, o termo tem sido rejeitado por sua conotação preconceituosa.

Os critérios usados pelo IBGE para identificar e quantificar os assentamentos subnormais se diferenciam dos demais critérios estabelecidos por outros institutos, principalmente os resultados obtidos, que têm se apresentado bastante diferentes dos dados levantados pelas prefeituras municipais. No entanto, é importante destacar onde estão as divergências, tornando-se premente uma discussão conceitual que delimite e identifique o fenômeno, em seus aspectos específicos, com parâmetros comparativos e relevantes para a pesquisa.

As imprecisões nas informações obstam o estabelecimento de metas efetivas no combate às mazelas da questão habitacional, representando grande obstáculo para a formulação de políticas públicas resolutivas.

Os assentamentos precários são geralmente muito heterogêneos. Existem áreas consideradas pelos institutos de pesquisa como favelas, geralmente situadas em grandes metrópoles, que, na verdade, são bairros institucionalizados. Neles existem vários padrões de ocupações, de alta à baixa renda, com padrões construtivos diferenciados, serviços públicos e, muitas vezes, titularidade da área.

No entanto o que mais ocorre é a subestimação dos dados coletados pelo IBGE, devido, principalmente, à determinação do quantitativo mínimo de unidades, que, por vezes, não contabiliza muitos assentamentos precários menores.

O princípio fundamental para a distinção de um assentamento precário de outros assentamentos assemelhados é a inadequação e a irregularidade fundiária; ou seja, um núcleo de moradias, construídas em terrenos legalmente pertencentes a terceiros, públicos ou privados.

Esses assentamentos, muitas vezes, só são identificados quanto ao seu domínio, localmente, por cadastros municipais. A maioria dos municípios necessita, para a realização desses levantamentos cadastrais, de recursos, equipamentos e pessoal capacitado, além de, é claro, vontade política dos administradores. Não é de se espantar, portanto, que a maioria dos municípios brasileiros não possua esses cadastros ou que estes estejam desatualizados.

Tanto a superestimação quanto a subestimação nos dados, junto à falta de conhecimento da propriedade dos terrenos, interferem no diagnóstico do tamanho da precariedade das cidades brasileiras, não oferecendo dados reais que possam ser trabalhados.

Contudo, tais números ficam pulverizados ao tratar-se de igual modo aos diversos tipos de assentamentos precários. Os dados disponíveis para quantificar e qualificar tais assentamentos tornam-se escassos, desatualizados e de pouca confiabilidade. A diversidade de critérios para estabelecimento da informalidade dificulta a elaboração de um cadastro e banco de dados unificados, conforme afirma Maricato (2011, p.154):

Não há números gerais, confiáveis, sobre a ocorrência de favelas ou loteamentos irregulares em todo Brasil. Por falhas metodológicas ou ainda por uma dificuldade óbvia de conhecer a titularidade da terra sobre as quais as favelas se instalam, o IBGE apresenta dados bastantes subdimensionados. A busca de números mais rigorosos nos conduz a alguns diagnósticos elaborados por governos municipais, teses acadêmicas ou organismos estaduais que, entretanto, fornecem dados localizados e restritos.

Não cabe aqui uma análise abrangente sobre a definição censitária, mas é importante que se perceba que os critérios utilizados pelo IBGE não retratam a realidade do fenômeno, a começar pela nomenclatura utilizada. Somente a partir de definições bem delineadas se poderá indicar o rumo certo para, senão exterminar,

pelo menos amenizar a situação precária em que vivem os 11.425.644 (IBGE, 2010) moradores desses assentamentos em todo Brasil.

O Plano Nacional de Habitação de Interesse Social (PNHIS) distingue e classifica os assentamentos precários em quatro categorias:

- 1) **Favelas:** são ocupações ilegais em terrenos alheios - privados ou públicos;
- 2) **Loteamentos irregulares:** são aqueles cujo projeto foi submetido à aprovação da Prefeitura Municipal, mas não foi aprovado por estar em desacordo com a legislação urbanística e os **loteamentos clandestinos:** são os loteamentos que se formam sem seguir normas ou princípios técnicos e sem projeto de aprovação na prefeitura;
- 3) **Conjuntos habitacionais degradados:** são conjuntos construídos pelo poder público, onde as irregularidades urbanísticas podem existir quando há ocupação de suas áreas comuns e/ou deterioração de sua infraestrutura;
- 4) **Cortiços:** são cômodos de aluguel.

O problema dos assentamentos informais é subjacente a circunstâncias políticas, econômicas, urbanísticas, sociais e de desenvolvimento e ao modo como estas interagem entre si nos aglomerados urbanos. São processos enfrentados por sociedades que apresentam grande discrepância na distribuição de renda e que não contam com uma política fundiária satisfatória.

Um aspecto comum a essas comunidades é que elas se encontram em países subdesenvolvidos, nos quais as cidades concentram e oferecem mais oportunidades de trabalho e renda do que a zona rural. Muitos saem do campo rumo à cidade em busca de melhores condições de vida, mas não conseguem um lugar no mercado de trabalho formal e são levados a morar em áreas sem garantias legais e sem condições adequadas.

Some-se a isto a falta de planejamento urbano adequado, que não previu tamanho inchaço urbano. É insuficiente a oferta de habitação popular e de serviços como saneamento básico⁸, iluminação pública e equipamentos urbanos.

A ONU-HABITAT utiliza o termo “urbanização da pobreza” para descrever o processo pelo qual as cidades se tornam, cada vez mais, abrigos para populações

⁸ Entende-se por saneamento básico o conjunto de serviços relacionados com o abastecimento de água potável, o manejo de água pluvial, a coleta e tratamento de esgoto, a limpeza urbana e o manejo de resíduos sólidos.

de baixa renda. Atualmente, 31,6% da população dos grandes centros sobrevivem em condições inaceitáveis. É um quadro que tende a se agravar, a menos que sejam implantadas políticas urbanas eficazes, que possibilitem a estas cidades acolher essa parcela da população de forma digna, respeitando seu direito universal à moradia adequada⁹, conforme previsto no art. 25, parágrafo 1º, da Declaração Universal dos Direitos Humanos¹⁰. Estima-se que, até 2030, 81% da população mundial habitará aglomerados urbanos, resultando no surgimento de grandes assentamentos informais sem qualidade de vida.

De acordo com Davis (2006, p.37), no hemisfério sul, Ásia e África, nos últimos quarenta anos o crescimento das cidades tem-se dado nas favelas. O autor realiza uma classificação das maiores favelas do mundo, por número de habitantes (Tabela 1). Davis (2006, p. 38) denomina esses espaços de “megafavelas”, cinturões contínuos de moradias informais e de pobreza, em geral formados na periferia urbana das cidades e com uma população que ultrapassa milhões de habitantes.

No entanto, quando Davis (2006, p. 41) se refere a “favela”, abarca todas as formas de assentamentos precários formais ou informais: moradias públicas de aluguel, pensões, hospedarias, abrigos, invasões, loteamentos clandestinos, campos de refugiados e até mesmo “moradores de rua”.

Por essa falta de exatidão na questão teórico conceitual não se pode tomar como referência os dados apresentados pelo autor, mas, ainda assim, estes são importantes por refletirem a enorme dimensão da pobreza no mundo.

De acordo com os estudos de Davis (2006, p. 34), o Brasil teria a terceira maior população favelada do mundo (51,7 milhões de pessoas – 36,6% da população urbana), estimativa obtida a partir de dados da UN-HABITAT (2003) e de fontes diversas. Apesar dos dados apresentados, o Brasil não aparece relacionado na classificação em que o autor aponta as maiores favelas do mundo por número de habitantes (Tabela 1), o que indica que apesar de grande parte da população

⁹ “Moradia adequada não é aquela que apenas oferece guarida contra as variações climáticas. Não é apenas um teto e quatro paredes. É muito mais: É aquela com condição de salubridade, de segurança e com um tamanho mínimo para que possa ser considerada habitável. Deve ser dotada das instalações sanitárias adequadas, atendida pelos serviços públicos essenciais, entre os quais água, esgoto, energia elétrica, iluminação pública, coleta de lixo, pavimentação e transporte coletivo, e com acesso aos equipamentos sociais e comunitários básicos (postos de saúde, praças de lazer, escolas públicas, etc.)” (DIREITO À MORADIA, 1991).

¹⁰ A Declaração Universal dos Direitos Humanos inclui o direito à moradia digna em seu art. XXV n. 01: “Toda pessoa tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família saúde e bem estar, inclusive alimentação, vestuário, *habitação*, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis, e o direito à segurança em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência fora de seu controle” (ONU, 1948).

brasileira viver em condições de informalidade e pobreza, o país não apresenta favelas tão densamente ocupadas como as relacionadas por Davis (2006).

Tabela 1 - As vinte maiores favelas do mundo (2005).

	Nome	Cidade País	População (milhões)*
1	Neza, Chalco, Izta	Cidade do México México	4,0
2	Libertador	Caracas Venezuela	2,2
3	El Sur, Ciudad Bolivar	Bogotá Colômbia	2,0
4	San Juan de Lurigancho	Lima Perú	1,5
5	Cono Sur	Lima Perú	1,5
6	Ajgunle	Lagos Nigéria	1,5
7	Cidade Sadr	Bagdá Iraque	1,5
8	Soweto	Gauteng África do Sul	1,5
9	Gaza	Palestina Israel	1,3
10	Comunidade Orangi	Karachi Paquistão	1,2
11	Cape Flats	Cidade do Cabo África do Sul	1,2
12	Pikine	Dakar Senegal	1,2
13	Imbaba	Cairo Egito	1,0
14	Ezbet El- Haggana	Cairo Egito	1,0
15	Cazenga	Luanda Angola	0,8
16	Dharavi	Mumbai Índia	0,8
17	Kibera	Nairobi Quênia	0,8
18	El Alto	La Paz Bolívia	0,8
19	Cidade dos Mortos	Cairo Egito	0,8
20	Sucre	Caracas Venezuela	0,6

Fonte: DAVIS, M. Planeta Favela. 2006

* Valores médios

Uma dessas megafavelas apresentadas por Davis é Kibera (Figuras 7 e 8), um assentamento em Nairobi (Quênia), com trinta hectares, considerada uma das maiores favelas da África, com aproximadamente oitocentos mil habitantes, mas que geralmente, em mapas oficiais, aparece caracterizada como um espaço vazio.

Sem ruas pavimentadas, Kibera é uma favela construída sobre o lixo. Não existe saneamento e o esgoto corre a céu aberto entre os barracos, provocando a contaminação da área. A violência no local é altíssima. A comunidade e as Organizações Não Governamentais (ONGs) têm trabalhado juntas na resolução de muitos problemas e na solicitação de recursos e melhorias locais.



Figura 7 - Favela Kibera, Nairobi, Quênia.
Foto: Chrissy Olson.
Fonte: Olson (2007)



Figura 8 - Favela Kibera, Nairobi, Quênia.
Foto: Chrissy Olson.
Fonte: Olson (2007).

A ONU atentou para o problema da pobreza no mundo, incluindo nas Metas dos Objetivos do Milênio¹¹ a questão da melhoria significativa dos assentamentos precários para, pelo menos, cem milhões de moradores até 2020. A fim de alcançar esse desafio começou a monitorar, relatar e descrever o fenômeno dos assentamentos informais quantitativamente, motivo pelo qual produz os dados mais atualizados que se têm acerca do problema.

Atualmente, as estatísticas são desalentadoras. Em 1945, quando a ONU foi fundada, dois terços da população mundial viviam na zona rural. No ano 2000, o quadro populacional mostrava que 50% da população habitavam cidades. Para o ano 2050, estima-se que dois terços da população mundial – aproximadamente seis bilhões de pessoas – estejam estabelecidas nas cidades. Nos aglomerados urbanos

¹¹ Em 2000, a Organização das Nações Unidas (ONU), ao analisar os maiores problemas mundiais, estabeleceu oito Objetivos do Milênio, que devem ser atingidos por todos os países. Consta, na Meta 11 do objetivo 7 (garantir a sustentabilidade ambiental), alcançar, até 2020, uma melhora significativa na vida de pelo menos cem milhões de habitantes de assentamentos precários.

de países em desenvolvimento, a tendência é que mais da metade da população seja de “favelados”, com pouco ou nenhum acesso à água, saneamento e abrigo adequado.

O relatório *State of the World's Cities 2010/2011: Bridging the Urban Divide*. (Estado das Cidades do Mundo 2010/2011: Unindo o Urbano Dividido), publicado pela ONU-HABITAT, indica que entre 2000 e 2010, 227 milhões de pessoas no mundo deixaram de viver em assentamentos precários e passaram a fazer parte da cidade formal, o que significa que a Meta 11 do Objetivo 7 dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio foi alcançada e ultrapassada com dez anos de antecedência. Contudo, há de se ressaltar que o número de moradores de favelas cresceu de 776,7 milhões em 2000, para 827,6 milhões em 2010, demonstrando o crescimento dos assentamentos informais nos países subdesenvolvidos.

A projeção da ONU-HABITAT é de que a população mundial vivendo em favelas, até 2020, será de 889 milhões de habitantes, o que representa mais de 61 milhões de novos moradores em favelas em todo o mundo (UN-HABITAT, 2010-2011).

De acordo com os dados mais recentes da ONU-HABITAT, publicados no relatório denominado *State of the World's Cities 2012/2013: The prosperity of cities* (Estado das Cidades do Mundo 2012/2013: A prosperidade das cidades), é preciso verter a atenção mundial em favor de noções de desenvolvimento mais robustas, que se posicionem além do estreito domínio do crescimento econômico que permeia uma agenda política inadequada para lidar com a crise habitacional, em busca de outras dimensões vitais, tais como qualidade de vida, infraestrutura adequada, equidade e sustentabilidade ambiental.

A ONU-HABITAT tem defendido um novo modelo de cidade, que ofereça espaço para o crescimento e para o desenvolvimento de todos, argumentando que o mundo atual está tomado por crises financeiras, econômicas, ambientais, sociais e políticas por insistir na prosperidade financeira. Isso só aumentou a desigualdade entre ricos e pobres e gerou sérias distorções na forma e na funcionalidade dos espaços urbanos, ocasionando sérios danos ao ambiente e fomentando um sistema financeiro precário na geração de lucro imediato, não sustentável em longo prazo.

Segundo a ONU-HABITAT, as cidades do século XXI precisariam: a) reduzir os riscos de desastre e as vulnerabilidades da população menos abastada, desenvolvendo resiliência às forças adversas da natureza; b) harmonizar todas as

dimensões da prosperidade para encampar a perspectiva de um futuro melhor; c) estimular a criação de empregos locais, promover a diversidade social, manter um ambiente sustentável e reconhecer a importância dos espaços públicos; e d) alterar o ritmo, o perfil e as funções urbanas e promover condições de prosperidade social, política e econômica.

O relatório prevê que essa jornada rumo à prosperidade holística fará das cidades plataformas flexíveis e criativas para enfrentar a crise de modo pragmático e eficiente, ao erguerem salvaguardas contra os riscos do mercado internacional, investindo nas condições socioeconômicas locais e empregando políticas redistributivas com o apoio do governo central, na intenção de reduzir a discrepância de renda entre os cidadãos.

Planejou-se, também, uma nova ferramenta para avaliar o progresso presente e futuro rumo à prosperidade, o Índice de Prosperidade Urbano, com cinco dimensões: produtividade, infraestrutura, qualidade de vida, equidade e sustentabilidade. O objetivo é assegurar o interesse público, controlando a direção e o ritmo do crescimento urbano rumo à prosperidade.

Para a ONU, o desenvolvimento compartilhado e balanceado é a principal característica da prosperidade automultiplicadora. (UN-HABITAT, 2012-2013).

1.4 O QUE É FAVELA, AFINAL?¹²

Na busca de uma definição para o termo “favela”, deve-se partir da análise de todos os aspectos que caracterizem e envolvam o fenômeno, em todas as suas dimensões e manifestações. O objetivo é produzir informações que possam direcionar políticas públicas específicas para cada tipologia de assentamentos precários, dentre elas a favela (GONDIM, 2009).

Além de ser abrangente, uma boa definição tem que ser bem delimitada, de modo a excluir fenômenos que, mesmo semelhantes, diferenciam-se daquele que se quer entender. Em outras palavras, trata-se de indicar claramente tanto o que é, como o que não é favela. Nesse sentido, a

¹²“O que é a favela, afinal?” foi o tema do seminário organizado pelo Observatório de Favelas, que aconteceu nos dias 19 e 20 de agosto de 2009, no Rio de Janeiro, e reuniu diversos pesquisadores e representantes de diferentes instituições governamentais, acadêmicas e da sociedade civil, para buscarem novas referências sobre a favela (SILVA, 2009).

ausência de uma discussão conceitual rigorosa pode comprometer a quantificação do fenômeno[...] (GONDIM, 2009, p. 25)

É preciso esclarecer, que a favela, em seus mais de cem anos de existência, se modificou. É possível, fundamentado nas literaturas sobre o assunto, se falar em três períodos característicos:

- 1) Até a década de 1940, as favelas eram um ambiente com características ainda rurais, sem nenhuma infraestrutura, com poucas casas construídas, todas de materiais provisórios, com uma paisagem homogênea, sendo seus habitantes da mesma classe social, com a mesma cultura e os mesmos costumes. Era um local esquecido pelo poder público, só frequentado pelos moradores;
- 2) A partir da década de 1940, as favelas já estão povoadas e adensadas. É um local ainda de caráter transitório, com casas provisórias, sem qualquer infraestrutura. Há que se ressaltar que, até a década de 1980, foi foco de políticas de erradicação;
- 3) A partir da década de 1980 até os dias atuais, a marca da favela é o caráter definitivo que assume. A partir dos projetos de reurbanização de favelas, os moradores vislumbram a possibilidade de permanência e isso se reflete nos padrões construtivos, com casas de alvenaria e investimentos em infraestrutura urbana, local de moradia, de comércio e de serviços. Já não é mais reduto exclusivo dos miseráveis e passa a ser uma opção de moradia também da classe média. Surge o mercado imobiliário informal e, com ele, a heterogeneidade de todos os tipos.

A partir desse período, instalam-se nas favelas o tráfico de drogas e a violência e acentuam-se os movimentos sociais e culturais. Começam a ser chamadas de comunidades, pela população e pelos movimentos que buscam a identificação do lugar com espaços de convivência e de crescimento de capacidades locais antes desvalorizadas.

A última intervenção que tem alterado a imagem e o espaço das favelas é a Pacificação. A pacificação militar, seguida das práticas sociais, e os programas habitacionais, seguidos de obras de infraestrutura urbana e de espaços públicos, têm ocasionado novas expectativas de inclusão da favela à cidade.

Percebe-se, pela periodização anterior, que, em quarenta anos, a favela se reinventa. Espera-se que em uma próxima alteração de padrão e de conceituação

do significado de favela possa-se enumerar fatores positivos de integração e participação, como relata texto do Observatório das Favelas (2009)¹³, com o título O que é a favela afinal?, que define claramente, e de forma abrangente, em que aspectos as favelas devem ser reconhecidas:

Acreditamos que uma definição de favela não deve ser construída em torno do que ela não possui em relação ao modelo dominante de cidade. Pelo contrário, elas devem ser reconhecidas em sua especificidade sócio-territorial e servirem de referência para a elaboração de políticas públicas apropriadas a estes territórios. Este reconhecimento já vem sendo realizado, em parte, por meio do Estatuto da Cidade, que define as favelas como áreas de especial interesse, que necessitam de uma regulação própria baseada na sua materialidade dada. É da concretude da sua morfologia que se estabelecem as referências possíveis do que é compreendido como uma morada digna, dotada das condições necessárias para o bem-estar e o bem-viver [...] (SILVA, 2009, p.22).

O Observatório de Favelas (2009), portanto, define a favela como um território marcado por profundas diferenças sociais, que se diferencia da cidade formal e, portanto, necessita de políticas públicas específicas para que se tornem eficazes. Para isso, expõe características e princípios que devem ser referenciados:

- Insuficiência histórica de investimentos do Estado e do mercado formal, principalmente o imobiliário, financeiro e de serviços;
- Forte estigmatização sócio-espacial, especialmente inferida por moradores de outras áreas da cidade;
- níveis elevados de subemprego e informalidade nas relações de trabalho;
- Edificações predominantemente caracterizadas pela autoconstrução, que não se orientam pelos parâmetros definidos pelo Estado;
- Apropriação social do território com uso predominante para fins de moradia;
- Indicadores educacionais, econômicos e ambientais abaixo da média do conjunto da cidade;
- Ocupação de sítios urbanos marcados por um alto grau de vulnerabilidade ambiental;
- Grau de soberania por parte do Estado inferior à média do conjunto da cidade;
- Alta densidade de habitações no território;
- Taxa de densidade demográfica acima da média do conjunto da cidade;
- Relações de vizinhança marcadas por intensa sociabilidade, com forte valorização dos espaços comuns como lugar de encontro;
- Alta concentração de negros (pardos e pretos) e descendentes de indígenas, de acordo com a região brasileira;
- Grau de vitimização das pessoas, sobretudo a letal, acima da média da cidade (SILVA, 2009, p. 22, 23).

¹³O Observatório de Favelas é uma organização social de pesquisa, consultoria e ação pública destinada à produção de conhecimento e de proposições políticas sobre as favelas e os fenômenos urbanos. Foi criado em 2001 e, em 2003, tornou-se uma organização da sociedade civil de interesse público (OSCIP), com sede na Maré-RJ. Disponível em:<http://www.observatoriodefavelas.org.br>.

A luta das associações de moradores junto a ONGs e OSCIPs tem sido no sentido de construção de movimentos e ações coletivas para valorização dos recursos e das capacidades locais, com investimentos prioritários em educação e cultura, buscando, pelo combate ao crime organizado e à diminuição das taxas de desemprego e violência, imprimir valores e hábitos comportamentais que incentivem a valorização do que há de positivo nas comunidades para, assim, modificar o cenário de exclusão desses assentamentos.

O conhecimento sobre a realidade e as especificidades de cada aglomeração tem sido fundamental para ações públicas específicas de intervenções, que busquem, no meio de tantas prioridades, a inserção desses espaços à cidade.

1.5 AS FAVELAS NAS CIDADES BRASILEIRAS

Ao se falar das favelas presentes nos centros urbanos das cidades brasileiras, se faz necessário discorrer brevemente sobre os motivos de sua existência e dos fatores que originaram esse fenômeno. Já foi apresentado como o processo de urbanização das cidades brasileiras foi responsável pela configuração urbana atual das cidades. Busca-se, aqui, mostrar a segregação que se formou à margem dos planos e projetos que buscavam uma cidade ideal.

A segunda metade do século XIX e as primeiras décadas do século XX foram períodos de mudanças expressivas no país, proporcionadas pelo início da industrialização, a instituição da Lei de Terras (1850) e pela abolição da escravidão (1888), aumentando a migração para os centros urbanos e consolidando o processo de urbanização das cidades.

A ocupação desordenada e a falta de saneamento transformaram as cidades em lugares insalubres. Diante da infinidade de epidemias que afetava a população, o poder público, sob o argumento da necessidade de higienização, passa a adotar estratégias para melhorias das condições de salubridade e a planejar o crescimento e a modernização das cidades.

Diante desse cenário, aconteceram reformas urbanas em diversas cidades. Vários imóveis – a maioria de habitação popular – foram demolidos para a ampliação de vias e a construção de novos edifícios, impondo rigorosas normas

urbanísticas, fato que acabou inviabilizando a moradia para as classes pobres, até mesmo no subúrbio. Segundo Maricato (2011, p.17):

A população excluída desse processo era expulsa para os morros e franjas da cidade. Manaus, Belém, Porto Alegre, Curitiba, Santos, Recife, São Paulo e especialmente o Rio de Janeiro são cidades que passaram por mudanças que conjugaram saneamento ambiental, embelezamento e segregação territorial, nesse período.

Muitos são os registros encontrados que citam datas das primeiras ocupações improvisadas. Essa situação ocorreu em várias cidades, mas de formas diferentes. Valladares (2000) relata ocupações em morros do Rio de Janeiro desde 1881. Tanto em Belo Horizonte, em 1895, como mais recentemente em Goiânia (1934) e em Brasília (1958), as primeiras invasões ocorreram antes mesmo das novas cidades-capitais serem inauguradas, consequência da falta de previsão de moradia para os trabalhadores encarregados de construí-las.

Em São Paulo, o surgimento das favelas acontece na década de 1940, resultado da crise habitacional, em que as famílias despejadas de imóveis nas áreas centrais, junto aos novos migrantes que chegavam à capital em busca de oportunidades, passavam a ocupar, de forma precária, terrenos vazios e sem infraestrutura e com preços acessíveis na periferia da cidade. De acordo com Bonduki (1998, p.264), mais tarde, descobriu-se que esses lotes eram ilegais, mas a informalidade já se encontrava estabelecida e assim permaneceu. As favelas não tiveram crescimento em São Paulo até a década de 1970.

Certamente, as primeiras favelas surgiram associadas à destruição dos cortiços, pois aos desabrigados não era oferecido nenhum tipo de assistência nem moradia. De acordo com Vaz (1986, p.35), desde a destituição do maior cortiço do Rio, o Cabeça de Porco¹⁴, em 1893, seus moradores começaram

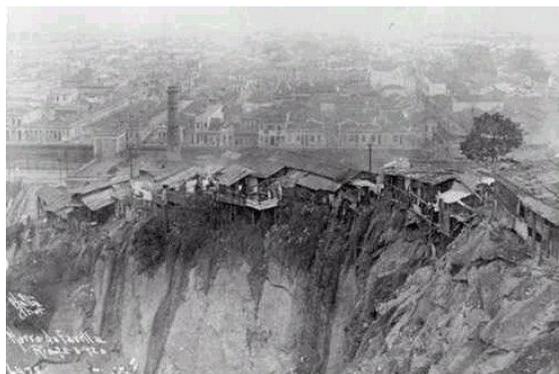


Figura 9 - Início da ocupação do Morro da Providência
Foto: Augusto Malta, 1920
Fonte: Ruchaud (2011)

¹⁴ O Cabeça de Porco era o maior cortiço do Rio de Janeiro, habitado por cerca de quatro mil pessoas, teve algumas alas condenadas à demolição por medidas de higiene. Foi demolido no dia 26 de janeiro de 1893, e como estratégia para evitar a revolta dos moradores, o quantitativo de moradores foi sendo reduzido aos poucos. À época da demolição possuía 10% da população original,

a ocupar o morro da Providência (Figura 9), autorizados pelo proprietário do terreno, que, coincidentemente, era um dos donos do cortiço demolido e cobrava pelo direito de deixar construir na área.

Em 1897, militares das tropas federais que retornaram da Guerra de Canudos e não tinham onde morar ocuparam, com permissão do Ministério da Guerra, as encostas do morro da Providência, próximo ao quartel do exército, denominando-o de Morro da Favela¹⁵ em referência ao local onde ficavam durante a guerra na Bahia.

Daí surgiu o nome de Favela, que, a partir de 1920, se torna um substantivo que representa de forma generalizada um habitat irregular, geralmente situado em encostas e habitado por pessoas pobres discriminadas pela sociedade burguesa.

Até 1937, além de medidas sanitaristas não acontecia nenhum tipo de intervenção nas favelas, mas o Código de Obras da cidade do Rio de Janeiro (1937) proíbe a construção e a melhoria das moradias nas favelas e propõe sua eliminação, sugerindo a construção de habitações proletárias para serem vendidas aos desalojados. Assim, foram construídos os “Parques Proletários Provisórios”, nome dado aos alojamentos coletivos feitos de madeira para, posteriormente, serem substituídos por edifícios definitivos. Contudo, as famílias que para lá foram transferidas permaneceram nesses locais definitivamente. As intervenções públicas em favelas, segundo Denaldi (2003), tomaram como princípio a remoção, ignorando os direitos sociais da população favelada.

Ainda no período do Estado Novo, o Estado passa a intervir tanto no processo de produção como no controle do mercado de aluguel; a provisão habitacional passa para as mãos da iniciativa privada. O Governo estimula a construção das Vilas Operárias, destinadas à população ligada à indústria. Sua produção foi expressiva, mas restritiva, e a maioria da população não teve acesso, como explica Bonduki (1998, p.715):

As vilas operárias eram conjuntos de casas construídas pelas indústrias para serem alugadas a baixos aluguéis ou mesmo oferecidas gratuitamente a seus operários. Estas iniciativas tiveram um impacto importante em várias cidades brasileiras, pois são os primeiros empreendimentos habitacionais de grande porte construídos no país.

ou seja, quatrocentos habitantes (informações retiradas de notícias publicadas no *Jornal do Commercio*, 27/02/1893, e na *Gazeta de Notícias*, 27/01/1893, pesquisadas na *Revista Eletrônica de História do Brasil*, 2004, p. 49).

¹⁵ Favela é o nome popular da planta *Cnidocolus quercifolius*, que encobria os morros da região de Canudos.

No entanto, a cada dia nos centros urbanos de todo o país, chega uma população de migrantes que, por falta de uma política de provisão de habitação voltada para os pobres urbanos, criam suas próprias alternativas habitacionais, com a autoconstrução da casa própria em loteamentos nas periferias ou nas favelas, que se espalhavam pelas cidades.

Foi nos morros do Rio de Janeiro que a favela teve mais expressividade, culminando na necessidade de reconhecimento oficial desta população ainda na década de 1940. De acordo com o primeiro censo das favelas, realizado pela Prefeitura em 1948, eram 105 favelas com uma população de 138.837 habitantes, que correspondiam a 7% da população do Distrito Federal¹⁶. De acordo com Valladares (2000, p.23), o levantamento das moradias, realizado juntamente com o censo, acusou a existência de 34.567 habitações.

A década de 1960 foi marcada pela erradicação de favelas e pela construção de conjuntos habitacionais com a finalidade de transferência das famílias removidas, como afirmam Alvito e Zaluar (2006, p.38): “[...] em torno de 100 mil pessoas foram removidas no espaço de sete anos (1968-75), tendo sido destruídas cerca de 60 favelas”.

No Planalto Central não foi diferente. As cidades capitais de Goiânia (1930), Brasília (1960) e Palmas (1990), foram planejadas e criadas sobre a base de um urbanismo moderno na busca de uma nova identidade para o país.

Mas o projeto moderno das novas capitais, não previa em seu planejamento, espaços de moradia para as grandes massas de trabalhadores de todo o Brasil que se deslocaram para trabalhar na construção dessas cidades. Os operários ao chegarem, viviam em alojamentos improvisados que junto a um comércio informal de subsistência, aos poucos consolidavam fora do traçado urbano planejado, verdadeiros núcleos urbanos ilegais simultaneamente à construção da cidade planejada.

Em Goiânia, a especulação imobiliária sobre o solo urbano, tornou inacessível aos trabalhadores de baixa renda, entre eles, os construtores da cidade, o acesso a terra urbanizada.

¹⁶ Até a criação de Brasília (1960), a capital federal localizava-se na cidade do Rio de Janeiro (desde 1889), antecedida por Salvador.

No final da década de 1950, para a construção da Nova Capital Federal, chegavam operários de todas as partes do país, que muitas vezes vinham com suas famílias e viviam em acampamentos provisórios próximos às obras.

Após a construção das obras e da inauguração da cidade, os operários, que inicialmente pensava-se que retornariam às suas cidades de origem assim que finalizassem os serviços, ali permaneceram em busca de melhoria na qualidade de vida. Como não havia, na nova capital, espaços destinados à permanência dessa população antes mesmo da cidade ser inaugurada, já acontecia o processo de remoção desses acampamentos e a erradicação das favelas que se formavam na proximidade do Plano Piloto, como confirma Oliveira (2007, p. 63):

Os candangos foram então transferidos para as recém-criadas cidades-satélites de Sobradinho e Gama no início da década de 60 e para expansões de pequenos núcleos urbanos já existentes em Taguatinga, inaugurada em 1958.

Esses tipos de remoções permaneceram durante toda década de 1960, após a inauguração de Brasília, e se intensificou na década seguinte, quando foi instituída a Campanha de Erradicação de Invasões (CEI), transferindo a população que ainda vivia na periferia do Plano Piloto, conforme comenta Oliveira (2007, p.72):

Faz-nos crer no quanto o planejamento racionalista atrelado à acumulação capitalista, via mercado imobiliário, pouco se importou com os anseios e sonhos da população de baixa renda designada como invasora, focada na pesquisa na maior favela da etapa inicial da formação do espaço urbano da Capital Federal – o complexo IAPI – e contribuindo assim, para a degradação socioespacial que hoje está evidenciada por toda a cidade, sobretudo nas Cidades Satélites.

De acordo com Gouvêa (*apud* OLIVEIRA, 2007, p.72), a CEI, entre 1970 e 1976, “erradicou aproximadamente 118.453 pessoas de favelas e áreas do Plano Piloto”. A prioridade do Governo era a extinção das favelas. E, para Denaldi (2003), “A favela será tratada como déficit de moradia e controle social (foco de subversão ao regime)”.

O Banco Nacional de Habitação (BNH), criado em 1964 para financiar obras de habitação, saneamento, transportes e energia, com a pretensão de construção de moradias em loteamentos ou conjuntos habitacionais nas periferias das cidades, seria a solução da casa própria para a população removida das favelas.

Segundo Valladares (1978), grande parte das famílias removidas das favelas ia para as periferias como única alternativa, mas devido às grandes distâncias entre moradia e local de trabalho e à dificuldade em arcar com os altos custos de transportes, taxas e prestações da moradia, aos poucos as famílias pobres vendiam suas casas para famílias com melhores condições financeiras e voltavam para a favela.

Em meados da década de 1970, o BHN instituiu os programas (PROFILURB-1975 e PROMORAR-1978), a fim de atingir as classes menos favorecidas, que não se enquadravam no financiamento da casa própria pelo Sistema Financeiro de Habitação (SFH). Por esses programas o Governo passa a admitir a permanência das favelas, financiando a urbanização e a construção de moradias tanto nas periferias quanto nas favelas. Esses investimentos representaram muito pouco da produção do BNH, sendo os maiores financiamentos voltados para a classe média e alta.

A falta de política habitacional decorrente da crise do SFH e do fim do BNH, em 1986, e a redução dos recursos disponibilizados para investimento na área, junto à crise econômica dos anos 1980, que gerou inflação e desemprego, colaboraram ainda mais para o empobrecimento das populações de renda baixa, sendo esse, um dos motivos que ampliaram o crescimento das favelas no Brasil nessa época. Segundo Denaldi (2003, p.4):

No início da década de 1980 as políticas de urbanização de favelas começam a ser institucionalizadas, no âmbito municipal, como parte integrante da política municipal de habitação. É nesse período que a urbanização começa a ser a resposta municipal oficial para o conjunto de favelas existentes na cidade. Na década seguinte, registra-se o aprimoramento e difusão dos programas de urbanização.

Na década de 1990, mais da metade das favelas eram servidas, mesmo que precariamente, por energia elétrica, água e coleta de lixo, possuindo moradias construídas de alvenaria, o que significa que os moradores já contavam com a possibilidade de permanência no local e que as primeiras definições de favela, como aglomerados de barracos de materiais provisórios, destituídos de infraestrutura urbana, já não caracterizavam mais a realidade da maioria das favelas, conforme descreve Denaldi (2003, p.43):

A imagem da favela associada ao barraco não corresponde mais à realidade da maioria das favelas em metrópoles. A invasão, gradual ou

repentina, individual ou em grupo, de uma terra sem infraestrutura, com a autoconstrução de uma moradia com material provisório como madeira, deixam de ser características predominantes.

Conclui a autora, que apesar da melhoria da qualidade da habitação, suas condições de insalubridade e precariedade continuam (DENALDI, 2003, p.46).

Por todo o país houve, nas décadas de 1980 e 1990, a dissipação do padrão periférico de crescimento urbano. O cortiço e o aluguel voltam a ser uma alternativa de moradia de pobres em algumas das grandes cidades e as favelas passam a ter dimensões metropolitanas.

Maricato (2011, p. 9) resume bem como foi o crescimento urbano nestas últimas décadas:

As transformações capitalistas, que se combinaram às décadas orientadas pelo pensamento neoliberal (no Brasil, em 1980, 1990 e 2000) tiveram forte impacto sobre as cidades. A desregulamentação – do que já não era muito regulamentado, como o mercado imobiliário –, o desemprego, a competitividade, a guerra fiscal, o abandono de políticas sociais, como o transporte coletivo, as privatizações de serviços públicos, o planejamento estratégico, o marketing urbano, entre outros, se combinaram a uma tradição histórica de falta de controle sobre o uso do solo e de segregação territorial e urbana.

Em 2010, o Censo Demográfico aprimora a identificação de um recorte territorial específico – os aglomerados subnormais –, apresentando quadro nacional atualizado dessa parte das cidades, que demanda políticas públicas específicas. De acordo com o Censo Demográfico – Aglomerados Subnormais de 2010 – IBGE, o número de pessoas vivendo em áreas irregulares subiu 75% entre 2000 e 2010. Para Maricato (2001):

A magnitude do crescimento de favelas nas cidades grandes e médias, em todo país, representa um presente preocupante e a possibilidade de um futuro dramático. A população moradora de favelas tem crescido mais do que a população urbana [...]

Segundo o IBGE, o Brasil tinha, em 2010, 11.425.644 pessoas vivendo em 6.329 assentamentos subnormais por todo o país (Tabela 2). Isso representa que 6% da população brasileira, nos 323 municípios pesquisados, moravam informalmente.

Tabela 2 - Domicílios particulares ocupados e população residente em domicílios particulares ocupados, total e em aglomerados subnormais, número de aglomerados subnormais e de municípios em aglomerados subnormais, segundo as Grandes Regiões e as Unidades da Federação–2010.

Grandes Regiões e Unidades da Federação	Domicílios particulares ocupados		População residente em domicílios particulares		Número de aglomerados subnormais	Número de municípios com aglomerados subnormais
	Total	Em aglomerados subnormais	Total	Em aglomerados subnormais		
Brasil	57 427 999	3 224 529	190 072 903	11 425 644	6 329	323
Norte	3 988 832	463 444	15 820 347	1 849 604	467	48
Rondônia	457 323	12 605	1 550 300	47 687	25	1
Acre	191 169	10 001	730 903	36 844	16	2
Amazonas	801 640	89 933	3 476 658	381 307	121	24
Roraima	116 301	303	448 675	1 157	3	1
Pará	1 866 075	324 596	7 566 369	1 267 159	248	13
Amapá	156 818	23 909	667 234	108 086	48	6
Tocantins	399 506	2 097	1 380 208	7 364	6	1
Nordeste	14 957 608	926 370	52 986 438	3 198 061	1 349	70
Maranhão	1 656 608	91 786	6 568 693	348 074	87	5
Piauí	849 740	35 127	3 114 735	131 451	113	1
Ceará	2 369 811	121 165	8 439 947	441 937	226	14
Rio Grande do Norte	901 339	24 165	3 162 327	86 718	46	2
Paraíba	1 082 796	36 380	3 758 323	130 927	90	5
Pernambuco	2 551 317	256 088	8 770 723	875 378	347	17
Alagoas	847 252	36 202	3 114 195	130 428	114	12
Sergipe	593 248	23 225	2 065 293	82 208	46	4
Bahia	4 105 497	302 232	13 992 202	970 940	280	10
Sudeste	25 227 877	1 607 375	79 990 551	5 580 869	3 954	145
Minas Gerais	6 037 879	171 015	19 519 023	598 731	372	33
Espírito Santo	1 103 345	70 093	3 501 693	243 327	163	10
Rio de Janeiro	5 248 092	617 466	15 936 268	2 023 744	1 332	42
São Paulo	12 838 561	748 801	41 033 567	2 715 067	2 087	60
Sul	8 904 120	170 054	27 274 441	590 500	489	51
Paraná	3 304 597	61 807	10 406 307	217 223	192	13
Santa Catarina	1 995 572	21 769	6 226 708	75 737	74	15
Rio Grande do Sul	3 603 951	86 478	10 641 426	297 540	223	23
Centro-Oeste	4 349 562	57 286	14 001 126	206 610	70	9
Mato Grosso do Sul	763 696	1 879	2 437 037	7 249	8	2
Mato Grosso	918 559	16 472	3 020 113	56 982	14	2
Goiás	1 892 385	2 431	5 985 111	8 823	12	4
Distrito Federal	774 922	36 504	2 558 865	133 556	36	1

Fonte: IBGE, Censo Demográfico 2010.

Mais da metade desses assentamentos se localiza na região Sudeste, 62,5%, sendo 53% no Estado de São Paulo, 34% no Estado do Rio de Janeiro e 9% em Minas Gerais. A região Nordeste abriga 21,3% do total, sendo 21% na Bahia e 26% em Pernambuco. O Norte reúne 7,4%, a região Sul 7,7%, e o Centro-Oeste 1,1% dos assentamentos subnormais.

PERCENTUAL DE AGLOMERADOS SUBNORMAIS POR
REGIÃO BRASIL - 2010

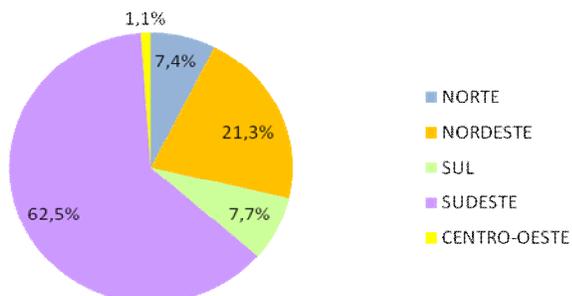


Figura 10 - Percentual de aglomerados subnormais por região do Brasil.
Fonte: IBGE, Censo Demográfico 2010 Aglomerados Subnormais

Nota-se que a região Sudeste, onde se localizam as duas maiores metrópoles do país, é também a região com mais pessoas vivendo em situação precária. O município de São Paulo, que na década de 1970 possuía pouco mais de 1% de sua população morando em favela, apresentou, em 2010, 11% de sua população morando em mais de mil aglomerados subnormais (IBGE, 2010). A concentração de aglomerados precários na região Sudeste do país pode ser explicada pelo atrativo da região em relação a oportunidades de trabalho.

Uma das características que identificam um assentamento subnormal, de acordo com o IBGE, é a disponibilidade de serviços públicos, como abastecimento de água, esgoto sanitário, destino do lixo e disponibilidade de energia elétrica. No país, 88,3% das casas em assentamentos subnormais têm abastecimento de água adequado, por rede de distribuição, 67,3% possuem esgotamento sanitário por rede de esgoto ou fossa séptica, 95,4% têm destinação de lixo adequada, coletado diretamente por serviço de coleta ou em caçamba de serviço de limpeza e 72,5% possuem energia elétrica adequada (Figura 11).

Percentual de domicílios permanentes adequados em
aglomerados subnormais, segundo o tipo de serviço
Brasil - 2010

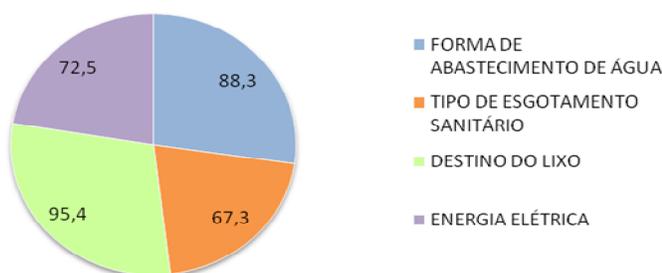


Figura 11 - Percentual de domicílios permanentes adequados em Aglomerados subnormais, segundo tipo de serviço – Brasil – 2010.
Fonte: IBGE, Censo Demográfico (2010).

O esgotamento sanitário é o serviço com menor porcentagem de adequação devido a grande parte dos domicílios nos assentamentos utilizarem a fossa rudimentar ou mesmo lançarem o esgoto a céu aberto.

Ainda segundo o IBGE, 99,7% dos domicílios pesquisados tinham energia elétrica, isso significa que apenas 0,3% não possuem energia. No entanto, 27% utilizam a energia de forma inadequada, com medidores de uso comum ou outras fontes.

Apesar do abastecimento de água ser o serviço com maior percentual de adequação, ainda é comum encontrar, nos assentamentos, o abastecimento de água feito por poço ou nascente, carros pipas, rios, lagos ou outra forma.

As características dos aglomerados subnormais variam em cada localidade, marcadas principalmente pelas diferenças fisiográficas entre as regiões. O fato comum entre eles é a ocupação de áreas menos propícias à urbanização, como encostas íngremes, áreas de praia, vales, baixadas permanentemente inundadas, manguezais, igarapés e encostas. Maricato (2001, p. 65) afirma que:

Outra consequência grave que decorre desse expressivo crescimento de favelas diz respeito ao meio ambiente. As localizações das favelas se dão mais freqüentemente em áreas ambientalmente frágeis: beira de córregos, fundos de vales inundáveis, áreas de mangues, encostas íngremes, áreas de proteção ambiental, entre outras. De fato há uma aparentemente estranha coincidência entre a localização das favelas e os recursos hídricos, que são, em geral, protegidos por lei.

O IBGE/2010 identificou as maiores populações faveladas e relacionou as maiores favelas do Brasil (Tabela 3). O crescimento das favelas por todo o país é fato, mas os dados que quantificam esse crescimento podem estar superestimados:

Tabela 3 - As dez maiores favelas do Brasil.

	NOME	ESTADO	POPULAÇÃO
1	Rocinha	RJ	69.161
2	Aris Sol Nascente	DF	56.483
3	Rio das Pedras	RJ	54.793
4	Coroadinho	MA	53.945
5	Baixadas da Estrada Nova Jurunas	PA	53.129
6	Casa Amarela	PE	53.030
7	Prambú	CE	42.878
8	Paraisópolis	SP	42.826
9	Cidade de Deus	AM	42.476
10	Heliópolis	SP	41.118

Fonte: Censo Demográfico IBGE – 2010

A Rocinha (Figura 12), no Rio de Janeiro, com seus 69.161 habitantes, de acordo com o censo de 2010 do IBGE, é a maior favela do Brasil em número de habitantes. Entretanto, desde 1993, faz parte da região administrativa do Rio. É um bairro localizado na zona sul da cidade, próximo a bairros de alta renda.



Figura 12 - Imagem da Favela da Rocinha.
Fonte: Passeios.

características físicas, principalmente de difícil acessibilidade, o local tornou-se propício para a instalação do tráfico de drogas e do crime organizado.

A Rocinha tem características peculiares: ocupa o morro, possui poucas ruas acessadas por veículos e o acesso dos moradores as suas residências se dá por meio de becos estreitos e escadarias. Existe uma grande variedade de comércio e serviços, bem como imóveis residenciais de qualidade, mas há muitos problemas de saneamento, drenagem, esgoto, coleta de lixo, iluminação pública, abastecimento de água e habitações em situação de risco.

Intervenções urbanas, com recursos do Plano de Aceleração do Crescimento (PAC), tem transformado a paisagem da Rocinha, com a construção de equipamentos sociais e revitalização de espaços públicos.

Cabe ressaltar que a maioria das favelas no Rio de Janeiro possui características semelhantes às da Rocinha, mas nenhuma é tão conhecida nacional e internacionalmente, com passeios programados por agências de viagens, com serviço de *City Tour* para turistas estrangeiros que sobem o morro, fazem caminhadas pelas vielas e visitam mirantes acompanhados por guias da própria comunidade¹⁷.

¹⁷ Anúncios de visita à Rocinha podem ser encontrados na internet, em diversos sites de Agências de Turismo.

Em novembro de 2011, as forças de segurança do Estado ocuparam a Rocinha, visando a preparação da comunidade para receber a instalação da Unidade de Polícia Pacificadora (UPP)¹⁸, visando o aumento da segurança e a queda dos índices de criminalidade. De acordo com o Portal UPP, do Governo do Rio de Janeiro, os bairros onde se inserem as comunidades pacificadas, já começam a experimentar um aumento na oferta de produtos e serviços e uma onda de valorização imobiliária.

De acordo com pesquisa do IPEA (2010), o Distrito Federal é a unidade da federação com mais desigualdade de renda do país¹⁹. As conseqüências dessa desigualdade são demonstradas no resultado do censo 2010, que aponta estar lá a segunda maior favela do Brasil.

No Distrito Federal, segundo o censo 2010, existem 36 assentamentos subnormais, totalizando uma população de 133.556 pessoas – mais de 40% delas moram na maior favela do Distrito Federal, o Condomínio Sol Nascente (Figura 13), loteamento clandestino²⁰ com 56.483 moradores, inserido na Região Administrativa de Ceilândia-DF.

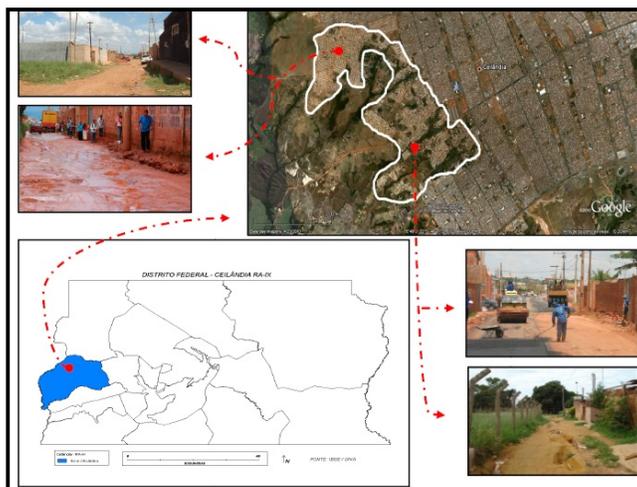


Figura 13 - Imagens Condomínio Sol Nascente, DF
Fonte: Lima (2011).

Sua ocupação se iniciou na década de 1990 e, em 2000, já consolidada, foi se transformando em área de interesse e relevância social de baixa renda (GDF, 2009). Devido às medidas tomadas pelo governo no sentido de urbanização e regularização da área, a especulação imobiliária e a valorização das terras já se iniciaram.

¹⁸ As UPPs trabalham com os princípios da polícia de proximidade, e tem sua estratégia fundamentada na parceria entre a população e as instituições da área de segurança pública. A atuação da polícia pacificadora é pautada pelo diálogo e pelo respeito à cultura e às características de cada comunidade. Fonte: (UPP).

¹⁹ Em 2008, os estados da federação com mais desigualdade de renda foram: Distrito Federal (0,62), Alagoas (0,58) e Paraíba (0,58). Já os estados com menos desigualdade de renda, segundo o índice de Gini, foram: Amapá (0,45), Santa Catarina (0,46) e Rondônia (0,48) (IPEA, 2010).

²⁰ Loteamentos Clandestinos são ocupações ilegais de terra e se diferenciam da favela pela propriedade da terra.

Pernambuco é um dos sete estados mais populosos do país, com um desequilíbrio muito grande entre o interior e a aglomeração urbana formada em torno da centralidade exercida pela Região Metropolitana do Recife, constituída por 14 municípios, onde está concentrada 51% da população urbana. A capital Recife tem 1,5 milhões de habitantes e concentra 41,6% dos habitantes dessa região, onde foram cadastrados pelo IBGE, 109 aglomerados subnormais. Contudo, de acordo com a prefeitura, estes dados estão subestimados e a cidade possui “400 aglomerados de baixa renda” (LINS, 2011, p. 45).

De acordo com o IBGE (2010), Recife possui o sexto maior assentamento subnormal do Brasil, o bairro de Casa Amarela, onde a precariedade está na falta de saneamento e coleta de lixo. De acordo com matéria publicada no Jornal O GLOBO (LINS, 2011), o bairro não é o mais precário da região, pois possui infraestrutura, ainda que deficiente, e a maioria das casas é construída em alvenaria, ao contrário do que ocorre em outras favelas do município, como, por exemplo, a dos Coelhos, no Centro (Figura 14), e Caranguejo Tabaiars, no bairro de Afogados (Figura 15), onde a precariedade e a miséria estão nas palafitas construídas em papelão, zinco e pedaços de madeira.



Figura 14 - Palafitas bairro Coelhos - PE
Foto: Gilvan Barreto.
Fonte: Barreto (2008).



Figura 15 - Palafitas bairro Caranguejo Tabaiars - PE.
Foto: Fred Jordão.
Fonte: Jordão (2010).

A configuração urbana da cidade expressa suas desigualdades sociais: os ricos ocupam as áreas planas e secas e os pobres os alagadiços e morros. Esses padrões de ocupação estão lado a lado na cidade, onde os processos de expulsão

das comunidades pobres das áreas centrais e mais valorizadas para as periferias só não tem acontecido mais intensamente, pela resistência popular.

De uma maneira geral, os números apresentados pelo Censo Demográfico 2010 do IBGE – Aglomerados Subnormais, podem não ser precisos, e até mesmo questionáveis, mas são um indicativo de como a população pobre está resolvendo seu problema de moradia, resultado da ineficiência das políticas públicas no país.

Segundo o sociólogo Marcelo Burgos, da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC Rio), em matéria publicada no jornal O GLOBO, o aumento do número de pessoas que vivem em comunidades irregulares revela a necessidade da população em morar em áreas que sejam mais próximas do mercado de trabalho e dos serviços, fato que denuncia a ineficiência de políticas públicas integradas:

Mostra, claramente, uma ausência das políticas públicas integradas, que seriam capazes de redefinir essa lógica de favelização crescente. Não se cria uma política habitacional com linhas de crédito e financiamento acessíveis. Também não se cria política de transporte de massa para valorizar, por exemplo, os anéis viários. Quem mora na região metropolitana gasta, muitas vezes, seis horas para se deslocar para o trabalho. Isso, sem dúvida, é um incentivo para que as pessoas morem próximo das áreas centrais, ou seja, um incentivo ao crescimento dessas favelas. (RODRIGUES, 2011, p. 52).

O Governo Federal lançou, em junho de 2011, o programa “Brasil Sem Miséria”, com a meta de erradicar a pobreza extrema até 2014. O plano contém ações para fomentar a geração de emprego, combater a desigualdade, bem como promover o acesso a serviços públicos como moradia, saúde, educação de qualidade e saneamento.

O Relatório de Desenvolvimento Humano 2011 (PNUD, 2011), aponta o crescimento do IDH do Brasil²¹. De acordo com os dados do Instituto de Pesquisas Aplicadas – IPEA (2010), o Brasil tem apresentado diminuição nos índices de desigualdade e de redução da pobreza:

Nesta segunda década do século XXI, o Brasil poderá eliminar uma das principais chagas resultantes da condição de subdesenvolvimento. Várias décadas após as nações desenvolvidas terem superado os problemas de pobreza absoluta e extrema, a economia brasileira prepara-se para passar a viver esta nova realidade. Para isso, a combinação do crescimento econômico com avanços sociais observada no período recente precisa ser aprofundada, com o necessário aperfeiçoamento de políticas públicas de

²¹ O valor do IDH para o Brasil para 2011 foi 0,718, colocando o País na posição 84 dentre 187 países e territórios (PNUD, 2011).

alcance nacional, sobretudo daquelas voltadas ao atendimento das regiões e estados menos desenvolvidos.

O combate ao desemprego, à fome, à exclusão e à desigualdade por meio da redistribuição de renda representa a erradicação da pobreza, que estabelecerá uma base sólida para o crescimento do país, como afirma a socióloga Laís Abramo (2010, p. 335):

[...] as políticas sociais, associadas às políticas de mercado de trabalho e de promoção do trabalho decente, é condição fundamental para a superação da pobreza e da exclusão social; e que, por sua vez, a superação da pobreza e da exclusão social são parte essencial das condições para o crescimento e o desenvolvimento econômico sustentáveis e não deles apenas uma decorrência, nem direta e nem necessária.

Busca-se, dessa maneira, pelas políticas públicas, ajustes para minimizar os efeitos que as economias de mercado têm causado nas cidades, e que tiveram como consequência a pobreza e as desigualdades que, por sua vez, tem determinado a exclusão socioespacial nas cidades modernas.

Carapineiro (*apud* PINHEIRO, 2010, p. 225) aponta a reorganização do trabalho nos moldes da economia solidária como alternativa de desenvolvimento local “[...] para compensar a ausência do Estado e para minimizar os efeitos excludentes do capitalismo global.”

De acordo com a autora, no âmbito das políticas públicas, devem ser inseridas políticas voltadas para a população excluída, com a finalidade de estancar o crescimento das desigualdades sociais e, com isso, auxiliar na redução da pobreza por meio de estratégias que demandem não só ações setoriais específicas, mas também ações transversais que envolvam e articulem diversas áreas do governo e do Estado tais como crédito, educação, saúde, meio ambiente, trabalho, habitação, etc (PINHEIRO, 2010).

A autora lembra ainda que o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) enfatiza que o desenvolvimento depende da maneira como os recursos gerados no processo de crescimento econômico são utilizados.

Nessa perspectiva, espera-se que a melhoria da qualidade de vida das pessoas traga, junto ao crescimento, o desenvolvimento para o país.

2 A CIDADE DE GOIÂNIA

Neste capítulo é apresentado, de forma sintética, o processo de idealização, construção e crescimento da cidade de Goiânia, entre 1933 e 2012. Para melhor compreensão de como se formou a cidade, o capítulo foi dividido em duas partes:

A primeira delas trata de uma cidade planejada. Busca-se ilustrar como se deu a idéia de formação da nova capital, demonstrando como seu Plano original imaginado como “ideal” para uma população de 50 mil habitantes, rapidamente se viu confrontado com o desenvolvimento da cidade “real”.

Busca-se ainda, mostrar que o desenvolvimento e crescimento da cidade, foi norteado por cinco planos diretores, que em conjunto com as leis de parcelamento e uso do solo foram responsáveis pela regulamentação da política urbana de Goiânia.

A segunda parte do capítulo vem mostrar que a cidade não planejada surge e se desenvolve paralela à cidade planejada como alternativa de ocupação, revelando a segregação e a exclusão no cenário urbano, buscando sua afirmação mesmo perante a ausência e omissão das políticas públicas.

Procura-se demonstrar como os diversos tipos de irregularidade tem se desenvolvido na cidade de Goiânia e quais as iniciativas do poder público, para poder contê-las.

Dentre os vários aspectos da ilegalidade, destaca-se o estudo das “áreas de posse” urbana, quais são suas características e quais seus problemas. Através do mapeamento das posses identificadas no município, busca-se trazer a público, uma parte da cidade que muitos desconhecem que exista, devido à segregação em que são relegadas.

O espaço urbano de Goiânia e de alguns municípios de sua região metropolitana evidencia a existência de uma cidade fracionada e fragmentada. Assim, podemos dizer que, de um lado, existe a *cidade legal* e, de outro, a *cidade ilegal ou não-cidade*. (MOYSÉS, 2004, p.195).

A intenção deste capítulo é a de mostrar, através do estudo do contexto geral da criação da cidade, do planejamento e do crescimento de Goiânia, a realidade da cidade que poucos conhecem.

2.1 GOIÂNIA: CIDADE PLANEJADA

O Arraial de Sant'Anna, que passou a se chamar Vila Boa, então capital do Estado de Goiás, surgiu em função da exploração das minas de ouro. Com a decadência aurífera substituída pela criação de gado e agricultura, a cidade, por sua localização, já não mais oferecia condições de crescimento e permaneceu num estado de estagnação econômica e isolamento.

A mudança da capital já era almejada desde a década de 1750, no entanto, sem sucesso durante os séculos XVIII e XIX. A partir do século XX, as idéias mudancistas retomaram forças com o processo de modernização de Goiás e de ocupação da região Centro-Oeste, o que significava inserir o Estado no processo de desenvolvimento e integração do País, deflagrado após a Revolução de 30, no governo de Getúlio Vargas. Nessa época, com o objetivo de criar novas cidades, pólos e eixos econômicos, o governo Federal passou a investir num projeto de interiorização do país rumo à Amazônia – a Marcha para o Oeste, como afirma Manso (2001, p. 36).

Decretado o Estado Novo, as forças políticas de 1930 buscavam sua legitimidade no espaço político goiano. Neste momento, o Estado toma para si a tarefa de construir a nação, ainda que a custa de centralização política e administrativa.

É nesse momento que em 1932, o interventor Federal, Pedro Ludovico Teixeira, no anseio de mudanças na política econômica do estado, toma as providências para que surja a nova capital do estado de Goiás, uma cidade moderna, criada para substituir a antiga Capital.

Em dezembro de 1932, foi criada uma comissão encarregada de escolher o local no qual seria construída a futura capital. Foi escolhido, pelas condições favoráveis de localização e de características topográficas, hidrológicas e climáticas do local, um sítio nas proximidades do povoado de Campinas.

De acordo com o parecer elaborado pelo engenheiro e urbanista Armando Augusto de Godoy, em relatório para análise da escolha do novo sítio, ao se referir sobre a necessidade de mudança da capital, afirma:

A velha capital se acha localizada pessimamente, sendo uma prova disso as suas lamentáveis condições urbanas, não podendo desempenhar as múltiplas funções que cabem a uma capital... Não é possível solucionar economicamente o problema de sua remodelação, tais as dificuldades que

apresentam o traçado atual, a superfície dos terrenos e o seu subsolo. Sob o ponto de vista arquitetônico e do saneamento, os obstáculos são inúmeros. Melhor será conservá-La como se acha, e respeitá-La na sua formação colonial (GODOY, *apud* MANSO, 2001, p. 76).

O parecer de Godoy foi favorável à escolha de Campinas como o local mais adequado ao desenvolvimento da cidade moderna que se pretendia construir. Cabe ressaltar que o relatório trazia importantes diretrizes e sugestões de [...] “delimitação da área a ser desapropriada para a cidade e das reservas necessárias à sua futura expansão e à exploração da pequena agricultura” (MANSO, 2001, p. 80), além de recomendações em relação ao processo de formação da nova capital.

O Decreto 3.359, de maio de 1933, estabelece então o local para a construção da nova capital do estado de Goiás, determinando a desapropriação de terras particulares e delimitando que a administração das áreas urbanas ficaria sob a responsabilidade do governo do estado e das zonas suburbanas e rurais, de responsabilidade da prefeitura. Segundo Maciel (1996, p. 638), o decreto definia ainda, que o Plano deveria incluir:

- a) Demarcação da região, fixação das zonas urbana, suburbana e rural e divisão dos terrenos em lotes de maior e menor área, conforme as zonas em que fiquem situados e os fins a que se destinem;
- b) Demarcação das áreas destinadas à construção de edifícios públicos, escolas, templos, bibliotecas, museus, teatros, cemitérios, hospitais, mercados, praças, quintas e jardins públicos, passeios, estações, oficinas e armazéns ferroviários e estações para os meios de transportes urbanos;
- c) Regulamento do plano geral de edificações, com estabelecimento de regras de higiene e arquitetura que deverão presidir as mesmas.

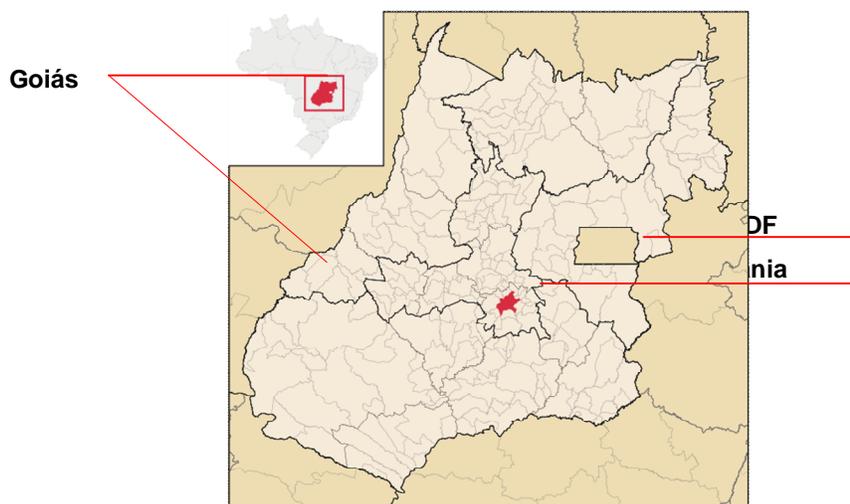


Figura 16 - Localização da Cidade de Goiânia-GO
Fonte: GOIÂNIA, 2013.

2.1.1 Os Planos para Goiânia

Para melhor compreensão de como se formou o espaço urbano de Goiânia, é importante conhecer os planos diretores junto às leis de parcelamento e de uso do solo, que foram os responsáveis por orientar o desenvolvimento e crescimento da cidade.

2.1.1.1 Plano original: 1933 – 1938

O primeiro Plano para a cidade de Goiânia foi desenvolvido inicialmente pelo arquiteto e urbanista Atílio Corrêa Lima entre 1933 e 1935 e complementado pelo engenheiro e urbanista Armando Augusto de Godoy de 1935 a 1937. Foi concluído e oficializado em 1938.

Conforme descreve Maciel (1996, p. 640), Atílio buscou em seu trabalho, atender as diretrizes pré determinadas pelo Decreto 3.547, de julho de 1933 que dentre outras diretrizes, para organização do Plano Diretor, estabelecia que deveria ser composto das seguintes partes:

a) sistema de logradouros públicos; b) indicações relativas à circulação; c) zoneamento ou divisão da cidade em várias zonas, cada uma com determinada finalidade; d) esquemas das redes de água, esgoto e de luz e força; e) sistemas de parques, jardins, ruas-jardins, terrenos para esporte e recreio, bem como a indicação sobre a arborização das ruas; f) plano detalhado do centro cívico e dos principais prédios correspondentes; g) indicações sobre a coleta, transporte e tratamento do lixo; h) cadernos de obrigações relativas aos edifícios a serem construídos nas quadras centrais; i) relatório justificando as soluções dadas pelo plano aos diferentes problemas, compreendendo: I – legislação relativa ao plano diretor; II – regulamento sobre a abertura de ruas e loteamentos do terreno; III – regulamento de construções; IV – projeto de organização administrativa.

Os edifícios de que trata a alínea “f” são: Palácio do Governo, Secretaria Geral do Estado, Diretoria Geral de Segurança e Assistência Pública, Palácio da Justiça, Palácio da Instrução, Quartel da Força Pública, Prefeitura e um hotel com 60 quartos. (MACIEL, 1996).

Pelo Decreto, Atílio deveria ainda organizar o esboço geral do traçado da cidade, definindo o tipo da cidade, executar orçamentos e especificações gerais, definir na planta da cidade as dimensões dos lotes e, segundo Manso (2001, p. 87), indicar [...] “a área para comportar futuramente uma população de 50.000 habitantes,

devendo ser projetada, com todos os detalhes, na escala 1:1000 a área que comporte uma população de 15.000 almas[...].”

O prazo para a entrega do projeto completo foi de seis meses, a partir da entrega da planta topográfica, sendo que desde o primeiro mês já deveriam ser entregues projetos referentes a alguns prédios públicos.

No traçado proposto por Atílio, é demonstrado o respeito à topografia, a preocupação com a configuração do terreno, o tráfego, o zoneamento e o loteamento da cidade (Figura 17).

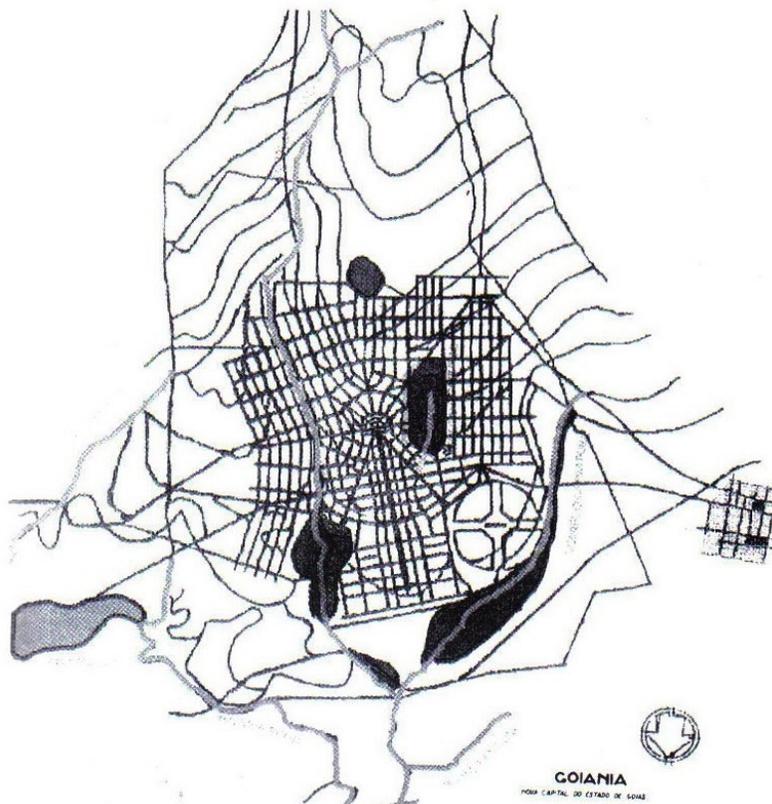


Figura 17 - Esboço do projeto de Goiânia - Atílio Corrêa Lima (1933).
Fonte: Arquitetura e Urbanismo, ano 2, jan/fev. 1937, (apud MANSO, 2001).

Em janeiro de 1935, Atílio entregou ao interventor federal no estado de Goiás, o projeto da nova capital junto ao relatório que constituíram o *primeiro Plano Diretor da cidade* (grifo nosso) (MANSO, 2001).

A definição do perímetro e limites da cidade proposto por Atílio, estabeleceu como linhas divisórias o Rio Meia Ponte e os córregos que envolvem a região. O projeto revela traços das cidades européias e norte americanas, mas com a intenção de se preservar a história, a cultura e a identidade locais, num desenho de

concepção clássica, mesclando os traços formais do urbanismo francês, com as novas propostas do urbanismo moderno. Merece destaque, o zoneamento proposto, diferencial no modo de estruturação do espaço físico entre as cidades brasileiras.

Dividiu a cidade nas seguintes zonas: a) o centro administrativo; b) centro comercial; c) zona industrial; d) zona residencial; e) zona rural. O Plano foi idealizado para ser realizado em duas etapas: Na primeira deveria ser desenvolvido o setor central (centro administrativo, comercial e residencial) e o setor norte (zona industrial e habitacional operária), previsto para 15.000 habitantes. Na segunda, os setores sul, leste e oeste (zonas residenciais) para 35.000 habitantes. Os setores Leste e Oeste aparecem nos mapas, apenas esboçados, perfazendo um total de 50.000 habitantes, como previa o contrato.

A intenção original era criar um efeito monumental a partir do centro administrativo, que seria o centro de decisões políticas, em que se concentrariam os edifícios públicos. A partir daí, partiriam três grandes avenidas radiais que cortariam o centro comercial e ligariam o Centro administrativo a outros pontos importantes dentro da organização da cidade.

Atílio propôs para preservação das matas ciliares e bosques junto às nascentes d'água e da delimitação dos limites do núcleo urbano, entre os córregos Botafogo e Capim Puba, um sistema articulado de áreas verdes que posteriormente, com o desenvolvimento da cidade, tornariam parques urbanos.

O Plano preocupava com a expansão da cidade e com a especulação imobiliária, sobretudo, com a preservação dos mananciais que abasteciam a cidade, indicando que a administração deveria adquirir maior quantidade de terras além dos limites estabelecidos pelos dois córregos, segundo Atílio (*apud* MACIEL, 1996, p. 644), para “salvaguardar a extensão sistematizada da cidade, do desenvolvimento caótico das mãos dos particulares...”.

Nas considerações do urbanista, estão ainda presentes, o dimensionamento mínimo para os lotes residenciais, a previsão de áreas livres plantadas, a arborização das vias e o ajardinamento das principais avenidas, passeios gramados, áreas destinadas ao lazer, diversões e esportes (previa a criação de um grande parque esportivo na Represa Jaó, que seria construída para abastecimento de energia elétrica), o detalhamento do sistema de abastecimento de água, aproveitando inicialmente os córregos Botafogo e Capim Puba, o tratamento

bacteriológico ou químico do esgoto antes de ser lançado em algum ponto do Rio Meia Ponte, e indica forma de coleta e tratamento do lixo.

O projeto começou a ser implantado, logo após o início de sua elaboração em 1933 (Figura 18). A partir de 1934, quando o plano de arruamento e loteamento foi entregue, o Estado providenciou imediatamente a comercialização dos terrenos, que segundo os articuladores da época, seria a saída para cobrir os custos de execução das obras principais.

Diante de questões técnicas e políticas, o governo rescindiu o contrato com a firma P. Antunes Ribeiro e Cia. Ltda, administrada por Atílio e em 1935 ele se afasta do projeto e da obra.

O engenheiro e urbanista Armando Augusto de Godoy²², que já havia executado para o Estado de Goiás o relatório com o parecer sobre a transferência e a localização da nova Capital, em 1936, é contratado, junto a outros profissionais, para revisar o plano desenvolvido por Atílio e dar continuidade aos trabalhos já iniciados, como consultor da firma Coimbra Bueno & Cia Ltda., empresa privada que passou a comandar todos os assuntos relacionados ao desenvolvimento urbano da cidade, como fiscalizadora e administradora das obras da nova capital.

Godoy respeitou as idéias iniciais do partido adotado por Atílio, já parcialmente implantado. Eram pontos de convergência entre os dois urbanistas a proteção e conservação das encostas e nascentes e a preocupação com a possibilidade de descaracterização das diretrizes iniciais de crescimento da cidade, elementos fundamentais do Plano. Para tanto, era necessária a regulamentação das atividades de desenvolvimento da cidade e a criação de uma Legislação Urbana.

Foram poucas as alterações feitas no plano das zonas norte e central, mas Godoy adapta o projeto ao sistema inglês de cidade - às cidades-jardim de Howard - apresentando novas soluções para o setor sul, com uma concepção mais livre e orgânica, criando ali, o primeiro bairro predominantemente residencial da cidade. Contudo, não desenvolve o projeto do setor oeste e não faz nenhuma referência ao setor Leste, que à época já servia de local de moradia à população operária

²² Existem autores que atribuem a Armando de Godoy, a autoria de um segundo Plano Urbanístico para Goiânia. (Graeff, passim, Cordeiro et Queiroz, passim, entre outros). Documentos da época mostram que os irmãos Jerônimo e Abelardo Coimbra, proprietários da firma Coimbra Bueno & Cia Ltda. consideravam o Plano como um trabalho de equipe, liderada por eles, portanto consideram que o Plano Original de Goiânia é de autoria da empresa. Achamos por bem, considerar neste trabalho, que Armando Augusto de Godoy deu continuidade, complementou e adaptou o Plano Original de autoria de Atílio Corrêa Lima.

(MANSO, 2001, p.216), parecendo haver uma intenção deliberada de se ignorar aquela população (Figura 19).

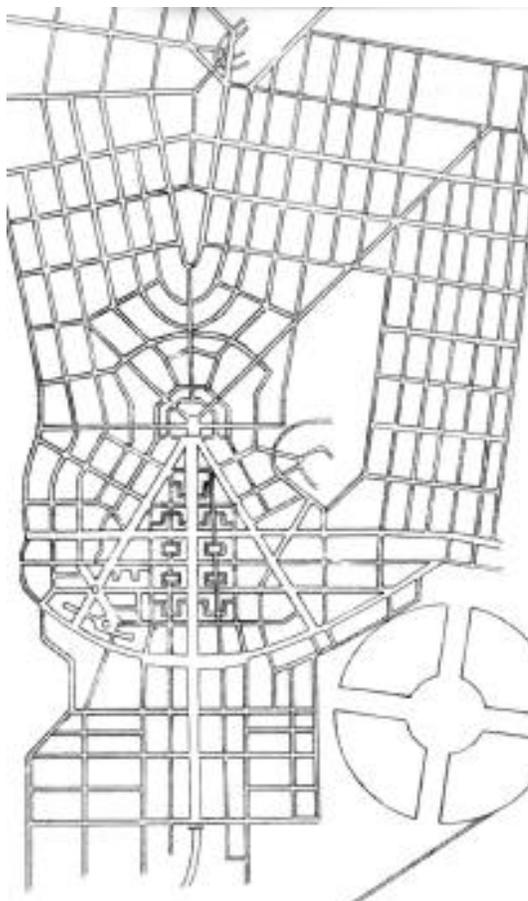


Figura 18 - Plano de Atílio Corrêa Lima
Fonte: O PLANO



Figura 19 - Plano alterado por Armando de Godoy
Fonte: O NOVO PLANO

Em março de 1937, foi entregue ao Governo de Goiás, um documento relatando o “Plano de Urbanização de Goiânia”, executado pela firma Coimbra Bueno & Cia Ltda (Figura 20). Este relatório buscava ressaltar as intervenções e alterações realizadas pelos irmãos Coimbra Bueno no plano Original de Atílio Corrêa Lima, buscando minimizar tanto as propostas originais, como a participação de Godoy. Diziam os irmãos, ser o Plano uma obra de equipe, atribuindo a eles, todas as deliberações referentes ao Planejamento. De fato, os irmãos Coimbra Bueno é que determinavam as diretrizes dos projetos, exemplo disso, foi a ampliação dos limites da zona comercial, proposto por Godoy, de forma a atender a interesses privados (MACIEL, 1996).

No relatório constariam as plantas da cidade, a regulamentação do desenvolvimento, a legislação urbana e a previsão de cidades satélites, que seriam criadas à medida que o centro urbano não fosse capaz de abrigar a população. Seriam núcleos suburbanos separados e afastados dos centros urbanos.

O Plano de Urbanização de Goiânia foi concluído em 1937 e aprovado com o Decreto lei 90-A em julho de 1938. Determinava que a área urbana da cidade abrangesse os setores: Central, Norte, Sul e Oeste, e a “cidade satélite Campinas” e as áreas destinadas ao aeroporto, hipódromo e aos parques Buritis, Capim Puba, Bandeirantes e Zoológico.

Constam ainda neste decreto a aprovação das plantas relativas ao Plano de Urbanização da Cidade, Planta geral de urbanização, plantas de arruamento e loteamento dos setores Central, Norte, Sul e “Satélite de Campinas”. Observa-se que no Decreto não consta a aprovação do setor Oeste.

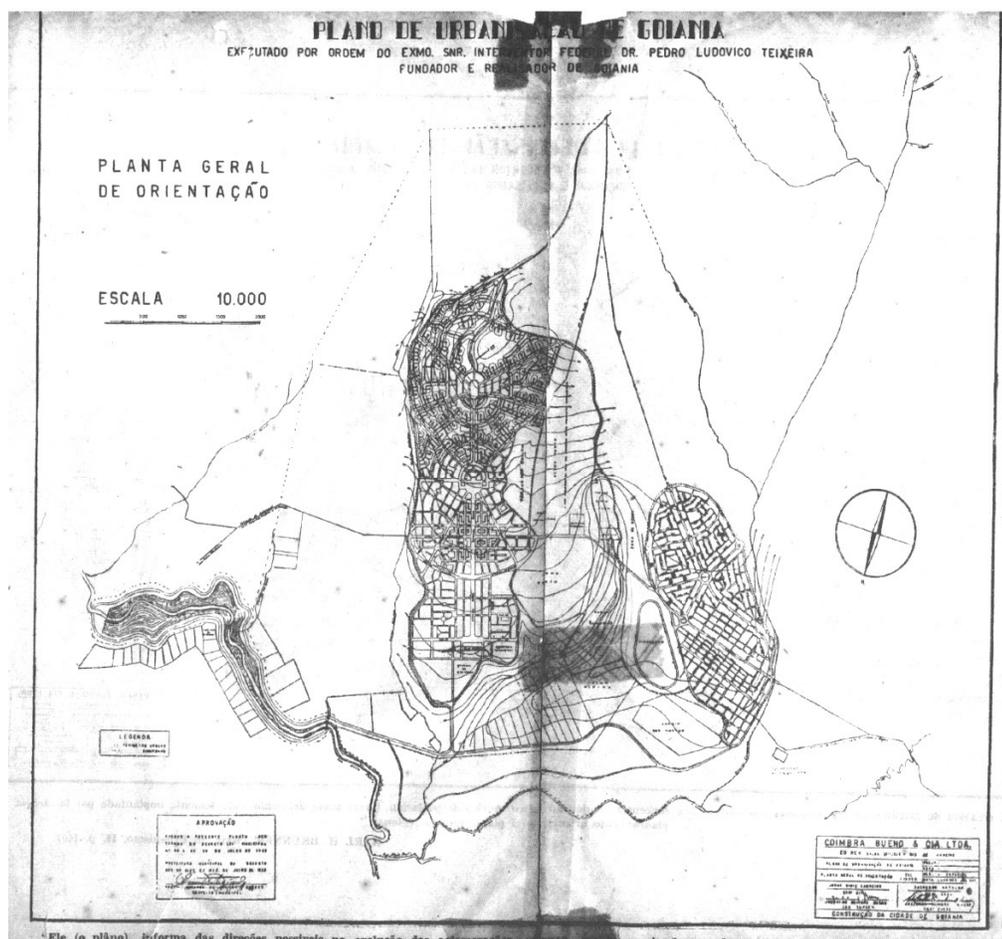


Figura 20 - Plano de Urbanização de Goiânia - Firma Coimbra Bueno & Cia Ltda.
Fonte: Álvares (1942, *apud* MANSO, 2001, p. 231).

A efetiva transferência da Capital do Estado para Goiânia foi oficializada em 1937. No fim de 1938, as principais obras estavam concluídas e o Plano aprovado, mas a inauguração oficial de Goiânia, só aconteceu em cinco de julho de 1942.

As recomendações técnicas e a concepção do primeiro Plano de Goiânia foram garantidas e executadas ao longo dos primeiros anos, mas diante dos interesses privados, econômicos e políticos no decorrer da implantação da cidade, veremos que a especulação imobiliária passou a traçar as diretrizes de crescimento da cidade.

Em 1938, no ano da aprovação do Plano urbanístico, foi aprovado o primeiro loteamento particular da cidade, o setor Coimbra, de propriedade dos irmãos Coimbra Bueno. O desacordo do loteamento com o plano original demonstra que a especulação imobiliária e os interesses privados estiveram presentes desde a formação da cidade e contribuíram de forma determinante em sua configuração urbana.

Até meados da década de 1940, o parcelamento da área urbana, assim como a comercialização dos lotes, era de competência exclusiva do Estado, que garantiu até o final da década, com algumas exceções, que o plano fosse respeitado, e até certo ponto, manteve o controle sobre os parcelamentos e as áreas de preservação ambientais da cidade (Figura 20).

A partir de 1947, foi aprovado o código de Edificações de Goiânia, que abrangia toda a legislação urbana (Lei de Zoneamento e de Uso e Ocupação do solo) e permitia a aprovação de loteamentos feitos por particulares. No entanto, o loteador era obrigado a implantar a infraestrutura básica, ou seja, água e esgoto, rede de energia elétrica, arreamento e calçamento das principais vias.

Mas as pressões dos proprietários de terras e dos especuladores por melhores condições de parcelamento realizado por particulares, fez com que o poder público revogasse, no início dos anos 1950, os artigos que continham as obrigações do loteador, exigindo deles apenas a locação e abertura das vias. A título de conhecimento, os maiores loteadores da cidade, à época eram os irmãos Coimbra Bueno, os construtores da cidade.

Desencadeou-se a partir de então, a proliferação desordenada de loteamentos particulares sem qualquer infraestrutura ou serviços urbanos em torno do núcleo urbanizado, fato que acabou por descaracterizar totalmente o Plano Original, como complementa Pastore (1984, p.74):

Estas alterações promoveram a desestruturação do espaço urbano, permitindo então, que os proprietários fundiários passassem a se beneficiar através da venda de lotes de toda a valorização agregada pelos investimentos do Estado na construção da cidade. Em menos de 7 meses houve um aumento de aproximadamente 1300 lotes no número de lotes urbanos. Foram anuladas as determinações propostas no plano original da cidade, [...]. A autorização de realizar loteamentos oferecida à iniciativa privada, além de descaracterizar o plano fez surgir lotes por todos os lados ao redor da malha inicial, dando início a uma das atividades econômicas mais importantes da década, a mercantilização de lotes.

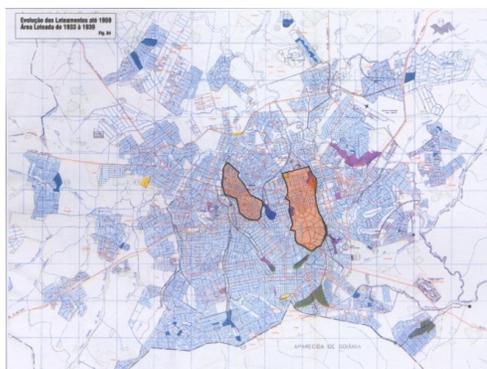
Já antes dos anos 1950, os operários que trabalhavam na construção da cidade passaram a ocupar e a morar definitivamente nas áreas de acampamentos provisórios na parte Leste da cidade, às margens do Córrego Botafogo. A população carente, ou era expulsa do centro da cidade para áreas distantes sem serviços públicos e equipamentos urbanos ou passavam a ocupar as áreas de preservação dos mananciais, formando desde então, a ilegalidade paralelamente à formação da cidade.

Na década de 1950, a cidade registrava uma população de mais de 53 mil pessoas, sendo 40 mil em área urbana, formada pelos setores: Central, Norte, Sul e Oeste, ultrapassando em pouco mais de dez anos, a população prevista originalmente. No entanto, o crescimento populacional foi intensificado a partir da política de interiorização do presidente Getúlio Vargas entre 1951 e 1954 e a expectativa e futura construção de Brasília de 1954 a 1960 (RIBEIRO, 2004).

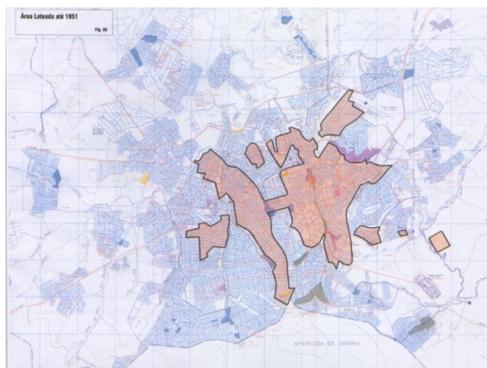
De 1950 ao início da década de 1960, os loteamentos não obedeciam a nenhum critério técnico e não se articulavam, criando uma ocupação rarefeita e grandes vazios na malha urbana da cidade. Nesta época tanto a área urbana quanto a suburbana já estavam loteadas. Em decorrência do surgimento de bairros distantes do centro, a cidade passa a necessitar de mais infraestrutura, transportes, energia e escolas. No entanto, só os bairros localizados próximos ao centro eram atendidos.

Diante desse quadro de desordem urbana, iniciado na década de 1950, a aprovação de loteamentos particulares é suspensa em 1959, até ser estabelecida uma nova regulamentação. Em 1960, Goiânia possuía mais de 150 mil habitantes (Censo 1960). A construção de Brasília e as obras viárias que promoveram a ligação do Centro Oeste com o resto do País foram fatores determinantes para o aumento populacional da cidade.

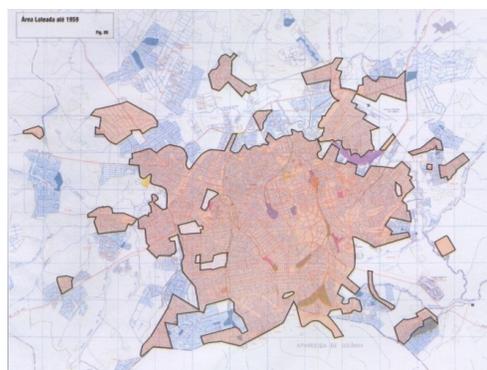
A (Figura 21) mostra as ocupações da malha urbana da cidade ainda sobre efeito do plano original, entre 1933 – 1959. Nota-se que até o final da década de 1940, ainda sob o controle do Estado, seguia-se o plano proposto, mas na década de 1950, o Estado perdeu o controle do crescimento da cidade e os loteamentos irregulares se espalharam indiscriminadamente, sem seguir nenhuma legislação ou determinação contida no Plano.



Áreas loteadas: de 1933 – 1939



Áreas loteadas: até 1951



Áreas loteadas: até 1959

Figura 21 - Áreas loteadas: de 1933 –1959
Fonte: Ribeiro (2004).

2.1.1.2 O plano diretor de Luis Saia: 1960 (Não oficializado)

Assim, em 1960, o urbanista Luís Saia foi contratado através da Secretaria de Viação e Obras Públicas do Estado de Goiás para elaborar o novo Plano Diretor para Goiânia. O Plano deveria abranger a área urbana e a de expansão urbana.

A contratação se deu num período em que Prefeitura e Estado pleiteavam a administração sobre alguns setores da cidade, entre eles o de Planejamento e Urbanismo. Como não havia comprometimento do Governo Municipal com o Plano contratado, nessa mesma época, a prefeitura voltou a autorizar a aprovação de loteamentos até a aprovação do Plano.

O plano foi elaborado por uma equipe multidisciplinar, coordenada por Saia. Após o estudo sobre a situação real e o levantamento dos problemas que a cidade vinha enfrentando desde sua fundação, verificou-se que os problemas principais enfrentados por este Plano Diretor seriam a manutenção de Goiânia como pólo regional; o controle e o planejamento do crescimento demográfico e da expansão urbana; o déficit de equipamentos e infraestrutura urbana; a ocupação rarefeita e os vazios urbanos (MOTA, 2004).

A cidade precisava ser reestruturada, visto a enorme explosão demográfica, identificada através de uma população de quase 160.000 habitantes que ocupavam 120 km² de área parcelada, com baixa densidade populacional, que inviabilizava a instalação de infraestrutura, serviços e equipamentos básicos em grande parte dos loteamentos, visto que muitos desses não possuíam nem ruas abertas (MOTA, 2002).

O partido adotado por Saia define uma nova estrutura urbana, propondo a organização da cidade através da observação da configuração espontânea de diferentes áreas dentro do tecido urbano, que foram chamadas de “compartimentos”, delimitados, por fatores que os caracterizavam. Esses fatores foram identificados como fator de barreira, diferenciação e atração.

O fator de barreira surge da observação de que os córregos, assim como a ferrovia, o rio Meia Ponte e a rodovia BR-14 (atual BR - 153), que cortavam a área urbana, funcionavam como barreiras porque geravam ocupações diferenciadas às parcelas geradas entre as mesmas (OLIVEIRA, 1985). O fator diferenciação surge com a constatação dos aspectos diferenciados do desenho urbano, da ocupação e da configuração do núcleo urbano de Campinas ao de Goiânia. Foram detectados

também, que alguns locais na cidade serviam de pontos de atração e de concentração de atividades, determinantes do fator de atração.

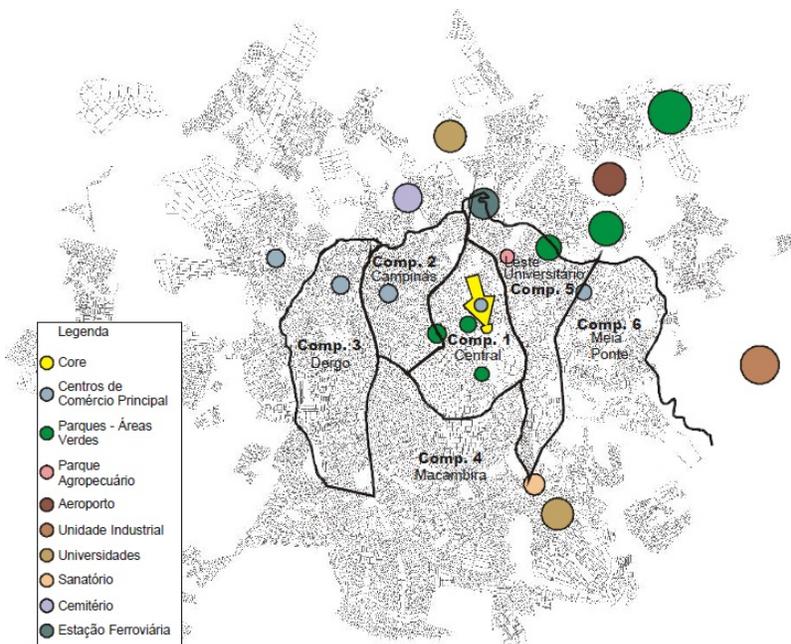


Figura 22 - Mapa de Goiânia com Compartimentos e Pontos Focais
Fonte: Seplam (*apud* OLIVEIRA, 1985).

Assim, o zoneamento é definido dividindo a cidade em seis compartimentos. Propõe a definição de um centro principal da cidade, Core²³ e de centros comerciais principais e locais nos compartimentos, quando estes eram distantes mais de 400m do centro principal, unidades locais de habitação e zonas mistas. Prevê a população para os compartimentos de aproximadamente um milhão de habitantes, que depois de consolidados, dariam sequência à formação de compartimentos envoltórios na área de expansão, com características semelhantes ao da área urbana.

Para o centro principal prevê o adensamento e a verticalização das habitações e uma menor verticalização próxima às vias principais, como forma de conter a expansão urbana descontrolada e a conseqüente falta de infraestrutura em áreas distantes. A zona industrial é proposta fora dos limites da cidade, na “Cidade Industrial” demarcada no município de Senador Canedo (Figura 22).

²³(...) uma praça, um agenciamento, uma área, um centro; um ponto de encontro das artes e da cultura, um centro de reuniões do povo para manifestações coletivas, etc. De qualquer modo há uma unanimidade de opiniões sobre a condição do Core somar às eventuais funções, comerciais, artísticas e culturais, políticas, a função de representar simbolicamente a cidade e assumir um aspecto peculiar, facilmente identificável, facilmente encontrável, facilmente interpretável. (SAIA, 1962, *apud* OLIVEIRA, 1985).

A área proposta para o Core de Goiânia compreendia o núcleo central do plano de Atílio.

Saia observou ainda a ocupação nas margens dos córregos urbanos e propôs a restauração dos mesmos com saneamento, canalização e retificação dos cursos d'água, indicando a implantação de vias expressas nos fundos de vale após a área de proteção. O sistema viário proposto deveria ser composto por vias principais, vias auxiliares e vias locais, muitas, adaptadas às vias existentes. Segundo Oliveira (1985), “visava-se recuperar o sentido de preservação destes fundos de vale, prevista no plano original, bem como limitar os usos inadequados para aqueles ainda não atingidos pela má utilização.”

Constatando um grande déficit de áreas verdes, visto que as previstas no plano original como reservas encontravam-se invadidas por habitações, propõe um sistema de parques, distribuídos pela cidade, com a finalidade de criar um certo equilíbrio entre o meio urbano construído e o meio ambiente a ser preservado e indica entre Goiânia e Anápolis, uma área para criação de um parque regional em área privada a ser desapropriada pelo estado(OLIVEIRA, 1985, p. 73).

Conforme esta estrutura proposta seria definido os índices de ocupação do solo.

O Plano de Luis Saia deveria ter sido concluído em 1961, no entanto, em virtude da Revolução de 64, o Plano não pôde ser oficializado por não estar pronto, e todo o planejamento da cidade que havia sido determinado e parcialmente implantado, acabou por se perder.

2.1.1.3 Plano de Desenvolvimento Integrado – PDIG: 1969

O planejamento da cidade só foi retomado a partir de 1969, com o plano executado pelo consórcio da empresa Serete Engenharia S/A, coordenado pelo arquiteto Jorge Wilhelm que contava com o apoio de uma equipe técnica multidisciplinar de planejamento e a colaboração do arquiteto e urbanista Eurico de Godoy. Trabalharam um Plano de Desenvolvimento Integrado – PDIG proposto como o início de um processo de planejamento contínuo.

Seguindo as diretrizes do Serviço Federal de Habitação e Urbanismo-SERFHAU, é criado na administração Municipal, a Superintendência do Plano de Desenvolvimento Integrado de Goiânia - SUPERPLAN, um órgão de Planejamento

que deveria controlar e planejar o desenvolvimento urbano da cidade, trabalhando inicialmente na avaliação do PDIG e na viabilidade de sua implantação, devendo revê-lo, adaptá-lo e detalhá-lo.

Diante do conjunto de diretrizes multisetoriais (urbanísticas, de infraestrutura, sócio-culturais, econômicas e institucionais) contidas no PDIG, o enfoque será dado às diretrizes urbanísticas.

Foram identificados como os maiores problemas da cidade, a especulação imobiliária, a carência habitacional e de infraestrutura e os vazios urbanos, certificando que o crescimento desordenado havia fugido ao controle administrativo (RIBEIRO, 2004).

O principal objetivo era a reordenação do espaço urbano, onde através do zoneamento, pretendia a preservação da cidade planejada e o controle do crescimento da cidade não planejada e carente de serviços urbanos.

As análises referentes à configuração urbana identificam padrões diferenciados de ocupação e infraestrutura entre o centro da cidade, que concentrava um alto índice de ocupação e toda a infraestrutura e serviços, habitado por classes média-alta em edifícios altos e residências bem estruturadas, os conjuntos habitacionais, marcados pela baixa qualidade e taxa média de ocupação servidos por uma infraestrutura insuficiente, e a área rural com baixo nível de ocupação, ausência de infraestrutura e baixo padrão construtivo nas habitações de baixa renda.

O plano aborda a questão regional, afirmando a necessidade de manter Goiânia como cidade pólo, ameaçada pelo crescimento populacional, industrial e comercial de Brasília, assim, pensa-se na industrialização como indutor do desenvolvimento econômico.

É proposta uma nova estruturação viária, hierarquizando as vias e indicando a BR 153, que margeava a cidade ao leste, como barreira à expansão urbana.

No intuito de compatibilização entre Política urbana e Política habitacional, contava-se com o apoio financeiro e institucional ao BNH e ao Governo Federal, para a construção de conjuntos habitacionais, como forma de adensar os vazios urbanos e direcionar o crescimento urbano para a região sudoeste da cidade, na Zona Mista proposta, onde já era localizada a maioria dos conjuntos habitacionais financiados pelo BNH.

Esse plano voltou a exigir do loteador, a partir de 1971, as obrigações de execução de infraestrutura nos parcelamentos, determinando que os novos loteamentos seguissem as diretrizes estabelecidas através de critérios urbanísticos, definidos pela “Lei de Parcelamentos” (Lei 4523/71). Assim, como consequência, começaram a surgir nesse período, até a década de 1980, em toda a cidade e ainda na divisa com outros municípios, diversos loteamentos clandestinos e irregulares.

A proposta de Wilhelm para os córregos urbanos era a retificação, a dragagem e a canalização. Propôs a utilização dos fundos de vale para a criação de um sistema verde linear ocupado por equipamentos educacionais, culturais, assistenciais, recreativos e produtivos.

Foram elaboradas leis de Uso e ocupação do solo, liberando altos índices de gabarito para as construções e impondo restrições de uso em toda a área urbana com a finalidade de proibir e conter a explosão demográfica e a especulação, o que conseguiu conter o crescimento desregrado até o início da década de 1990.

O processo de aprovação do Plano junto à Câmara Municipal foi rápido, sem análise, no último dia do ano de 1971. Goiânia chega ao ano de 1980 com mais de 700 mil habitantes, sendo que desse total menos de 2% da população vivia em área rural. Esse aumento demográfico provoca o surgimento de um grande número de loteamentos voltados especialmente para as classes de renda mais baixa, que já ocupavam também, os vazios urbanos e áreas de preservação.

Moysés (2004, p.127), quando comenta a atuação do Estado para resolver o problema da moradia, no período de 1980 a 1992, afirma que o “Estado atua às avessas do plano original”. Moysés (2004, p.127) ainda completa:

[...] compra fazendas nos arredores da cidade, constrói conjuntos habitacionais de baixa qualidade, promove parcelamentos, tudo à revelia da legislação urbana vigente. Ao fazer isso repassa a imagem de que é sua a responsabilidade pelos assentamentos humanos. A ação do Estado nesse período, diga-se revestido de ilegalidade e de populismo, atende duplamente aos interesses do capital imobiliário. Libera áreas “deterioradas” centrais e segrega, na zona rural, grande contingente da população pobre, assentando-a longe do mercado de trabalho e rompendo as suas relações de amizade, de vizinhança [...]

É importante ressaltar, que nesse momento os movimentos de moradia em Goiânia ganham importância e força política, se unindo para a reivindicação de seus direitos por moradia (MOYSÉS, 2004, p.127; MORAES, 2003).

2.1.1.4 Plano da Engevix / prefeitura:1989

Na tentativa de organização do traçado urbano, em 1989 foi contratado o Plano da Engevix; que sob a administração da Prefeitura, realizou um estudo detalhado da realidade da cidade.

Uma das constatações foi quanto a existência dos vazios urbanos, causados por terrenos particulares não ocupados em áreas urbanizadas e a segregação social presente na distribuição espacial dos moradores da cidade. O centro extremamente valorizado com toda a infraestrutura e serviços, habitado pela classe média/alta, enquanto os pobres habitavam loteamentos afastados e carentes. (RIBEIRO, 2004, p.103).

Foi proposta a divisão da cidade em seis regiões que conglomeravam os bairros e loteamentos em 64 distritos, de maneira que cada distrito tivesse todos os serviços necessários ao seu “funcionamento” (INSTITUTO DE PLANEJAMENTO MUNICIPAL, 1992, p. 19).

O Plano propôs a formação de uma malha urbana entre as vias expressas e arteriais, melhorando e ampliando o sistema viário existente (Avenida Anhanguera, Avenida Goiás, T-63 e prolongamento da Avenida Perimetral Norte).

Para as proteções dos mananciais de abastecimento de água da cidade, foram sugeridas novas unidades de conservação: APA do João Leite, APA do Meia Ponte, APA do Morro do Mendanha, Parque Municipal Jardim Botânico do Cerrado, tombamento dos morros do Além e Serrinha.

A cidade foi dividida em zonas: urbana, de expansão urbana e rural. No final dos anos 1990, Goiânia atinge a marca de um milhão de habitantes.

Surge nessa época, uma nova forma de habitação em Goiânia, os condomínios horizontais (condomínios privados fechados), assinalando o deslocamento de camadas de média /alta renda para as áreas periféricas. A cidade passa a receber vários desses empreendimentos e é alvo de forte especulação imobiliária, dessa vez, na periferia, e assim, bairros mais distantes passam a receber benefícios básicos como asfalto, água, e iluminação pública, demonstrando um expressivo aumento no índice de qualidade de vida. Para Moraes (2006, p.157), “Esse tipo de empreendimento urbano faz parte de um processo que intensifica a segregação socioespacial na cidade [...]”.

Com a expansão do agronegócio, o Centro-Oeste passa a ser uma nova fronteira de prosperidade e de oportunidades. Fruto de um fluxo migratório vindo de Estados próximos aumenta a quantidade dos loteamentos irregulares e invasões, e a população de baixa renda, passa a buscar também, moradia nas cidades do entorno, como Aparecida de Goiânia, Senador Canedo e Trindade, cidades carentes de infraestrutura urbana, principalmente com a ausência de asfalto e água tratada.

Abriremos aqui, um espaço para rapidamente apresentarmos alguns dados sobre a Região Metropolitana de Goiânia (Figura 23), apesar de a presente dissertação abordar apenas a cidade de Goiânia, é importante ressaltar o processo de metropolização como uma face do processo de urbanização de Goiânia, visto que a conurbação decorrente da expansão urbana, passou a exigir que as políticas públicas, nesse caso de competência do Estado, tratassem a questão de forma regional, estabelecendo parcerias e ações conjuntas e articuladas entre os municípios.

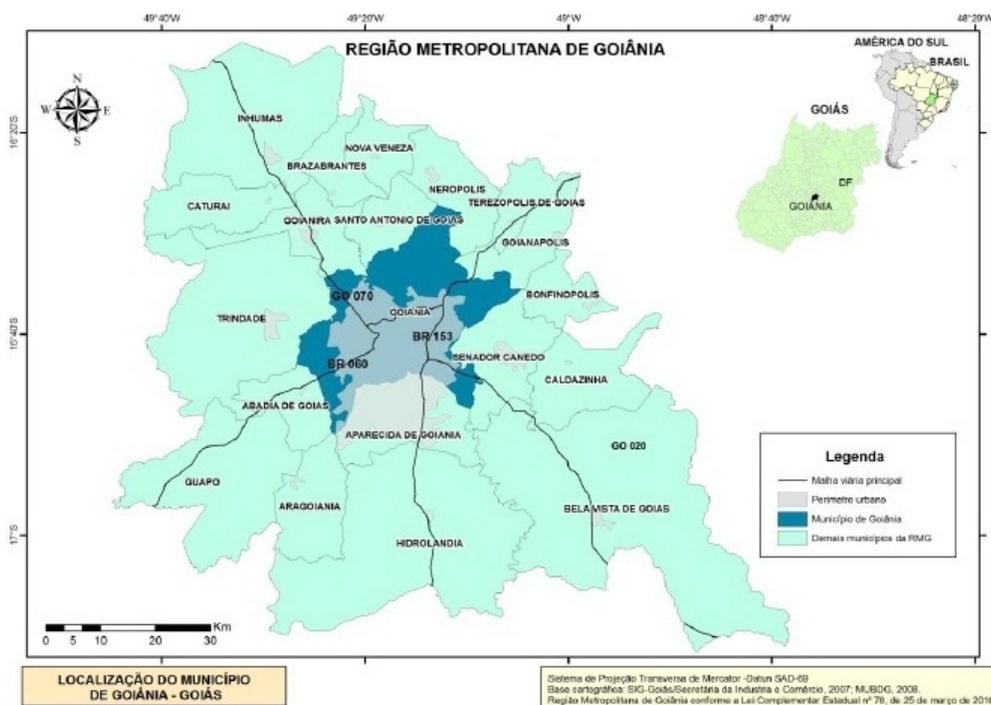


Figura 23 - Região Metropolitana de Goiânia.

Fonte: Anais seminário internacional População e Espaço na Mudança Ambiental (2011).

Nota-se que os problemas urbanos de Goiânia continuam os mesmos, desde sua formação. Entretanto o início do século XX via o avanço da população urbana carente, para além da cidade. A expansão urbana fez desaparecer os limites entre alguns municípios e a metrópole, como é o caso de Aparecida de Goiânia,

Senador Canedo, Trindade e Goianira, que passaram a ser uma alternativa de moradia para a população de baixa renda. No entanto, a carência de infraestrutura urbana, serviços e equipamentos sociais nos municípios vizinhos, só agravam o dimensionamento do problema. Incapazes de oferecer à população recém instalada emprego e serviços públicos, essa população utiliza dos serviços disponíveis na capital, congestionando o atendimento, em geral na área de saúde e educação e o sistema de transporte público coletivo intrametropolitano.

Atualmente, a RMG é composta por 20 municípios com uma população de 2.173.141 habitantes, com taxa média de crescimento de 2,23% (IBGE, 2010), maior que a do Estado de Goiás, sendo que, de acordo com Moysés (2011), a maioria dos municípios teve crescimento maior ante a taxa de crescimento do Núcleo Metropolitano.

[...] as Regiões Metropolitanas de Brasília e de Goiânia são as duas que mais crescem no Brasil, conforme os dados do IBGE – há projeções que chegam a indicar que essa região dentro de algumas décadas estará totalmente conurbada, formando uma “megalópole” no Brasil Central.

São evidentes na RMG o espraiamento da mancha urbana em direção à periferia, a redução da população residente em alguns municípios e em áreas rurais, a pobreza, o desemprego, baixo IDH, déficit de serviços de saúde, educação, saneamento básico e altíssimos índices de violência (MOYSÉS, 2011).

2.1.1.5 Plano diretor: 2007

Neste cenário, em 2007 foi aprovado um novo plano diretor, elaborado por equipes multidisciplinares formadas por técnicos da prefeitura, sob a consultoria do arquiteto e urbanista Luís Fernando C. Teixeira. Após cinco anos, esse plano está sendo revisto, a fim de orientar o desenvolvimento da cidade para os próximos dez anos.

Foram diagnosticados que os maiores problemas presentes na cidade eram a ocupação desordenada da cidade e o meio ambiente.

Os trabalhos foram desenvolvidos em seis eixos estratégicos: Ordenamento Territorial, Sustentabilidade Sócio-ambiental, Mobilidade, Acessibilidade e Transporte, Desenvolvimento Econômico, Desenvolvimento Sociocultural e Gestão.

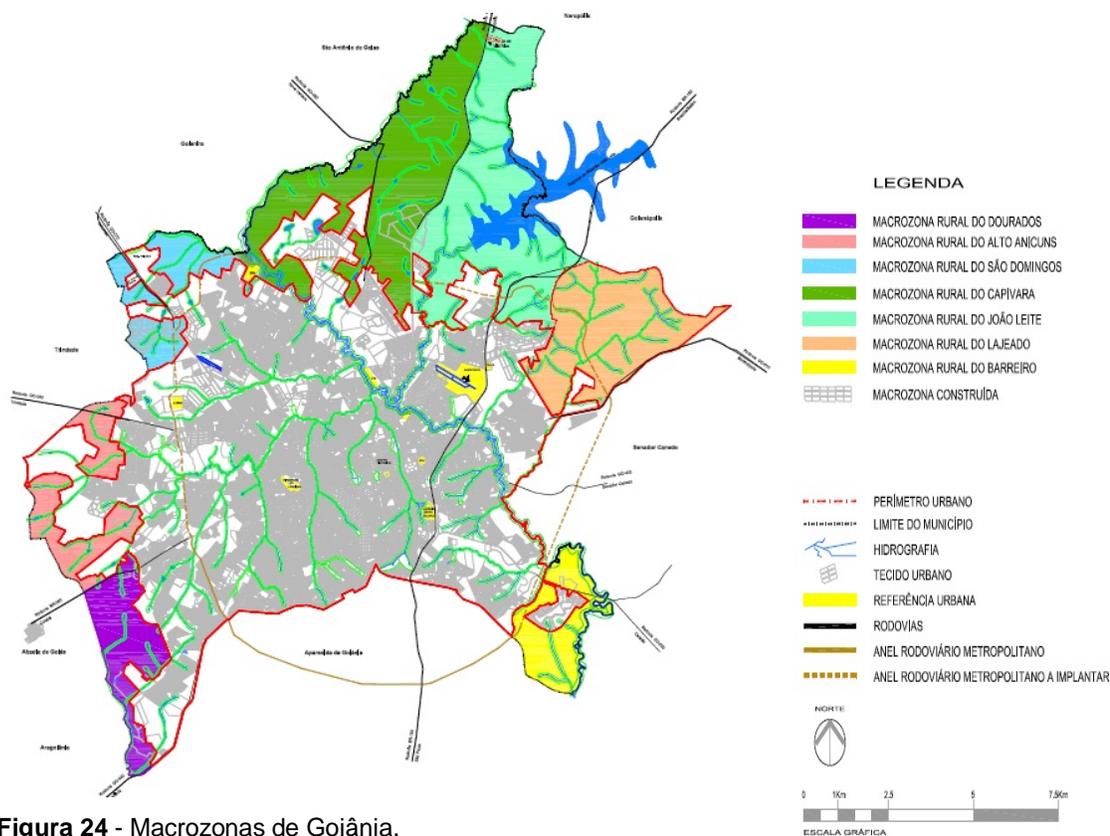


Figura 24 - Macrozonas de Goiânia.
Fonte: Seplam.

O zoneamento se dá a partir das bacias hidrográficas que delimitam o município, e para fins de planejamento, o território foi dividido em oito Macrozonas, uma macrozona construída e sete rurais, definidas como frações do território e demarcadas segundo critérios de ordem físico-ambiental e conforme a natureza de agenciamento espacial (Figura 24).

A estruturação das macrozonas propõe o adensamento das regiões que possuem infraestrutura consolidada, assim, áreas muito adensadas e verticalizadas foram reclassificadas como áreas de desaceleração. Uma das propostas do Plano é o uso do IPTU progressivo no tempo como forma de coibir a especulação imobiliária, evitando o surgimento de vazios urbanos e a diminuição no número de lotes vagos, sobretudo em regiões servidas de infraestrutura.

Para o parcelamento do solo, o Plano Diretor determina que novas áreas somente serão parceladas se obedecerem ao critério de contiguidade, o que significa que um novo loteamento só poderia ser executado se estiver contíguo a um já existente, com taxa de ocupação efetiva superior a 30%, favorecendo o adensamento e diminuindo os gastos públicos com infraestrutura.

O Plano determina ainda, que todas as atividades causadoras de grande impacto sejam antecedidas de estudos de impacto (ambiental, trânsito, urbanístico e de incomodidade).

A legislação permite índices maiores de ocupação do terreno e determina também a utilização de instrumentos que permitirão a regularização das áreas ocupadas irregularmente em terrenos públicos e privados – “áreas de posse”, e de loteamentos irregulares e clandestinos, com a determinação de critérios para a implementação das AEIS.

Dessa forma, ocorreu o desenvolvimento urbano e populacional da cidade de Goiânia, da sua criação aos dias atuais. O crescimento acelerado (Tabela 4), aliado a interesses políticos e econômicos, fizeram com que rapidamente, a proposta do plano original fosse suplantada pela dinâmica de ocupação da cidade real.

Tabela 4 - População do Aglomerado de Goiânia 1940-2010.

Época	População Total	População Urbana(%)	População Rural(%)
1940	48.166	31,2	68,8
1950	53.389	74,7	25,3
1960	153.505	86,9	13,1
1970	381.055	95,3	4,7
1980	738.117	98,1	1,9
1991	922.222	99,1	0,9
2000	1.093.007	99,3	0,7
2010	1.301.892	99,6	0,4

Fonte: Censo Demográfico IBGE,2010.

Para Maricato (2011, p.172-173) [...] “o planejamento modernista garantiu boa qualidade de vida a uma parte da população das cidades [...] mas é preciso reconhecer que a cidade oculta é um subproduto dele” [...].

Desde a elaboração do plano original de Goiânia e a implantação da cidade, já existiam moradias precárias localizadas em terras públicas, como manifestação de uma parcela da população que não conseguiu acompanhar o rápido processo de crescimento e valorização da terra urbana. Inicialmente a ocupação espontânea aconteceu na região Leste da cidade, região esta, ignorada na aprovação do Primeiro plano para Goiânia.

Posteriormente, os outros cinco planos diretores nascem de estudos sobre a situação real e do levantamento dos problemas que a cidade vinha enfrentando desde sua fundação, tendo sempre como prioridade a preservação do plano original, propondo medidas corretivas para os problemas urbanos, com leis urbanísticas que não consideravam a complexidade das estruturas sociais, consolidando, assim, um planejamento segregador e excludente (MORAES, 2004).

Relacionando a localização, a quantidade de loteamentos e a época em que foram criados com a vigência dos planos diretores, identifica-se visivelmente, os efeitos que os referidos planos causaram na expansão urbana da cidade. (Figura 25)

No período de elaboração e implementação do primeiro plano diretor, a partir de meados da década de 30 e década de 40, poucos bairros foram criados. (Tabela 5). Nessa época, o rígido controle do Estado sobre o solo urbano, garantiu que a cidade se expandisse conforme previa o plano Original.

Tabela 5 - Goiânia – Evolução do parcelamento (1930-2001).

Período	Parcelamento	Lotes
Década 30	6	14.660
Década 40	2	4.356
Década 50	160	118.558
Década 60	30	30.024
Década 70	24	22.444
Década 80	34	25.811
Década 90/01	206	105.476
Subtotal	462	321.329
Loteamentos não aprovados / irregulares	62	19.177
Total	524	340.506

Fonte: SEPLAM - Prefeitura Municipal de Goiânia.

Nas décadas de 1950 e 1960, diversos fatores foram responsáveis por uma explosão no crescimento da cidade, quando os loteamentos criados na periferia descaracterizaram o planejamento inicial e desestruturaram o espaço urbano criando grandes vazios na malha urbana da cidade.

Como o plano de Luís Saia não chegou a ser executado, foi um período em que a cidade não possuía nenhum plano diretor que regulasse o seu crescimento, visto que o plano original já havia sido descaracterizado e não mais retratava a realidade da cidade.

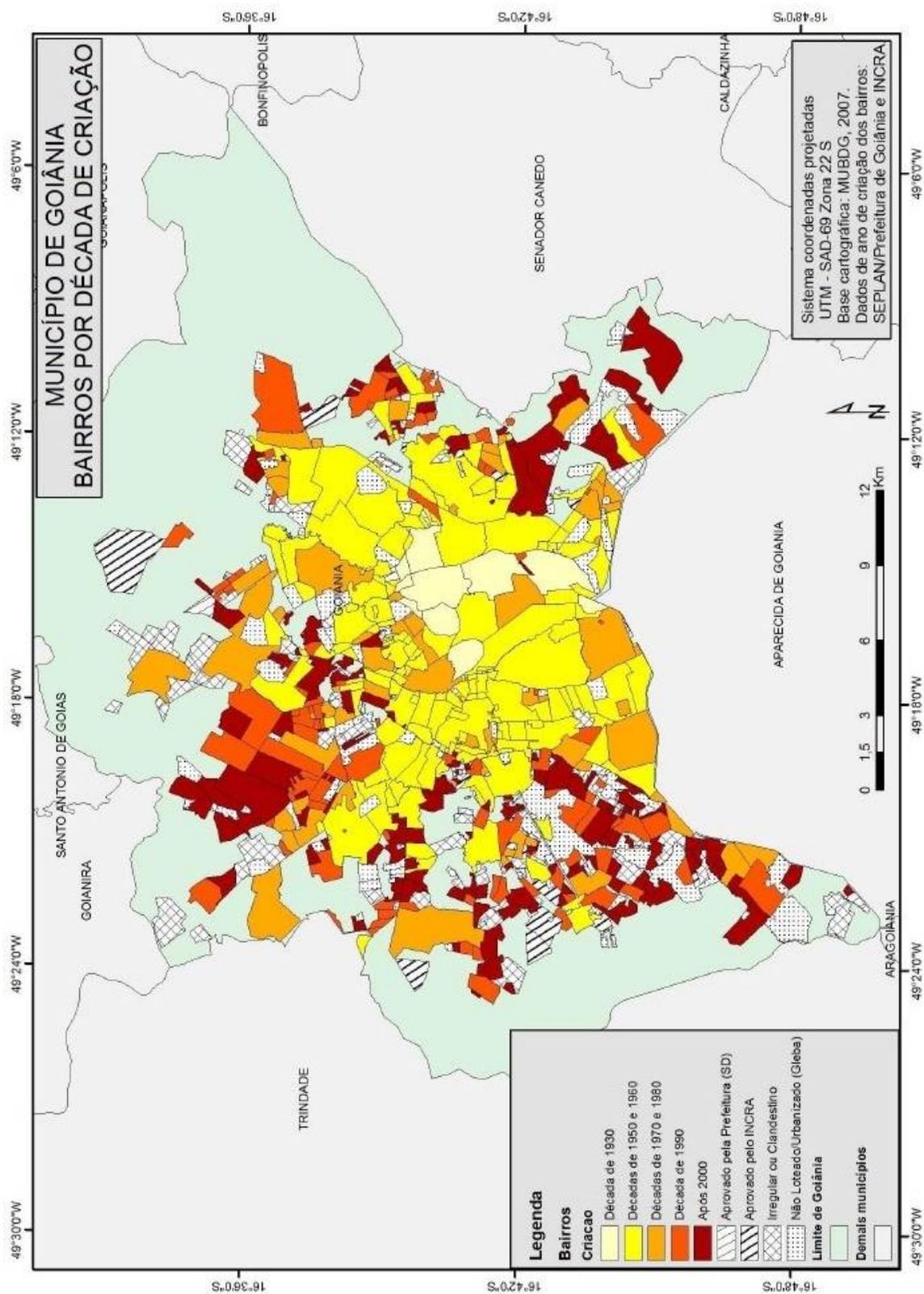


Figura 25 - Bairros de Goiânia por década de criação.
Fonte: SEPLAM.

Vale lembrar que esses loteamentos eram realizados pela iniciativa privada, sem qualquer infraestrutura ou serviços urbanos. Nas décadas de 1970 e 1980 os parcelamentos seguiam as diretrizes do plano diretor elaborado por Jorge Wilhelm, que propunha a construção de conjuntos habitacionais, como forma de adensar os vazios urbanos e direcionava o crescimento urbano para a região sudoeste da cidade, onde já estavam localizados a maioria dos loteamentos criados na década anterior.

A Lei de Parcelamentos, de 1971, que passa a exigir do loteador a execução da infraestrutura nos parcelamentos, provoca em toda a cidade e ainda na divisa com outros municípios, o surgimento de diversos loteamentos clandestinos e irregulares.

A partir da década de 90 e início do ano 2000, o plano elaborado pela Engevix não impediu que o número de parcelamentos periféricos voltasse a crescer, com expansão das regiões sudoeste e noroeste.

Em 2007 foi aprovado um novo plano diretor, atualmente em vigência. Nesse plano, amplia-se a área de expansão urbana e ocupa-se ainda mais a periferia.

Nesse momento toda a área periférica do município já se encontra ocupada por novos investimentos na área habitacional, principalmente vindos através do Programa Minha Casa Minha Vida, criado em 2009, no qual o governo federal passa a financiar a construção de conjuntos habitacionais para famílias de baixa renda.

Nota-se, pelo processo de desenvolvimento urbano da cidade, que a segregação existente desde a sua formação, ao longo do tempo, passa a ser regulamentada e a fazer parte dos planos e programas do governo como a alternativa mais viável de moradia para a população de baixa renda. No entanto, essa solução não tem resolvido os problemas habitacionais e urbanos.

Para que o planejamento urbano consiga reestruturar as cidades, Maricato (2011, p.182), propõe um “Plano de Ação ao invés de Plano Diretor”, como uma nova concepção de Plano Urbanístico, que além de normas, inclua ações, operações e investimentos, afirmando que “A natureza e a localização dos investimentos, governamentais em primeiro plano, e privados em segundo, regula quem e quantos terão o direito à cidade”.

2.2 GOIÂNIA: CIDADE NÃO PLANEJADA

Existem infinitudes de artigos, dissertações e teses que relatam com maestria a história de Goiânia, a primeira capital moderna do Centro do país. Todos discorrem sobre como a cidade foi sonhada, planejada e como se desenvolveu ao longo de seus 77 anos, ressaltando a capacidade da cidade em se transformar; de surgir de um sítio no “meio do nada” sem nenhum atrativo aparente e em tão pouco tempo de existência, atrair milhares de pessoas com uma imagem de cidade bela e moderna.

E assim é a cidade que é conhecida por todos, a “cidade das flores”, a “cidade ecologicamente correta”. Entretanto, olhando além das belas paisagens criadas pelas praças e parques da capital, veremos uma cidade carente. E a maior de todas as ausências é a de conhecimento de como tem se desenvolvido os bastidores da cidade. Como está a situação das áreas onde as vias do progresso não alcançam, das terras de ninguém, abandonadas pelo poder público, sem valor imobiliário para a classe dominante, mas extremamente valiosa, para os sem posses, sem emprego, sem dinheiro.

São essas áreas, carentes de maiores estudos, de investimentos, de serviços e de cuidados, que pretendemos estudar, na expectativa de revelar à população que habita a cidade, outra face da urbis, que não é tão bela, mas que existe e não pode ser ignorada. A população precisa se apropriar da cidade em que vive, como diz o slogan da atual administração (2009/2012): “você fazendo parte”. Esse slogan se via na execução de obras, na inauguração de prédios públicos, nas praças e parques criados, por todas as partes, onde o poder público municipal atuava na melhoria incontestável da cidade. Mas a população precisa também “fazer parte” da cidade sem água, que cheira mal, que lança o esgoto a céu aberto, dos córregos poluídos, da terra e da poeira, da cidade em que faltam necessidades básicas, dos que lutam por direitos e que clamam por socorro.

E assim, a cidade se divide. Como se existissem várias cidades dentro de Goiânia, capital progressista do Centro - Oeste. Mas a dinâmica do desenvolvimento não é estática, de alguma forma e em algum momento, esses dois lados tão distintos, acabam por se encontrar. E aí, o inevitável conflito por certo acontece e se mostra na insuficiência do atendimento à saúde, educação e moradia, na violência, na degradação do meio ambiente, no caos do transporte urbano.

2.2.1 As diferentes formas da irregularidade

2.2.1.1 Loteamentos ilegais

Em Goiânia, as irregularidades se apresentam nas favelas, denominadas de áreas de posse e nos loteamentos irregulares e clandestinos, visto que os cortiços não se desenvolveram como forma irregular e precária de habitação na cidade, e os conjuntos habitacionais produzidos pela COHAB ou pela iniciativa privada, que na época se localizavam nas periferias com baixa qualidade construtiva, hoje se encontram inseridos na malha urbana do município, e em grande maioria, já foram apropriados pelo mercado imobiliário e totalmente descaracterizados de sua forma original.

O Instituto Pólis (2002, p.61) classifica:

Os loteamentos clandestinos são os loteamentos que se formam sem seguir normas ou princípios técnicos, no qual, a princípio não se identifica a responsabilidade pela formação do loteamento, sem processo de aprovação. Neste caso, em geral a terra é invadida e parcelada pelos chamados grileiros, que são pessoas ou empresas que não são proprietários da terra, mas que se encarregam da venda dos lotes.

Loteamentos irregulares são os loteamentos em que o solo foi parcelado de acordo com as leis de uso e parcelamento do solo, seguindo as diretrizes do órgão de planejamento, mas por algum motivo (ou diversos), o processo de aprovação do loteamento não foi concluído ou foi aprovado pela Prefeitura, mas não foi devidamente implantado.

De acordo com os critérios do IBGE, ambos os tipos são inseridos como aglomerados subnormais, definidos a partir do critério de falta de dominialidade do terreno em que ocupam. Entretanto, não são todos os loteamentos ilegais classificados pelo IBGE, que possuem precariedade; como ocorre muito em Brasília, muitos desses loteamentos são condomínios de luxo, onde habitam a alta classe. Por isso é necessário muito cuidado ao se manipular alguns dados e tratar esses loteamentos como “subnormais”, isto, entendendo a subnormalidade como precariedade.

Certamente, os loteamentos irregulares são mais fáceis de serem regularizados que os clandestinos, pois já possuem um processo junto à Prefeitura, e seguiram, pelo menos em parte, as determinações das leis de parcelamento. Normalmente, diante das dificuldades para cumprimento das exigências para a conclusão dos projetos e licenças necessários à aprovação do loteamento, que não

são poucas, o parcelador não finaliza o processo, na maioria das vezes, já com grande parte dos lotes vendidos, e deixa os “compradores” com a promessa de regularização.

Portanto, nos loteamentos irregulares, a regularização fundiária não depende do poder público. É necessário que os proprietários da terra promovam ou finalizem o processo já iniciado de regularização. Isso significa, que se não o fizerem, os mesmos permanecerão na ilegalidade. Nesse caso, o Instituto Pólís (2002, p.64) indica que o município deve “iniciar o processo de regularização mediante notificação ao loteador para regularizar a área”, caso a notificação não seja atendida, a prefeitura poderá regularizar o loteamento, tomando algumas medidas específicas, como aprovar os projetos e realizar a urbanização. (INSTITUTO PÓLIS, 2002, p.65,69).

De acordo com dados fornecidos pela divisão de regularização de parcelamentos ilegais – DVPI, da Seplam, existem em Goiânia, em 2012, 32 loteamentos clandestinos e 57 irregulares, com uma população total de 93.918 pessoas (Tabela 6).

Tabela 6 - População dos Loteamentos Clandestinos e Irregulares por Região até 2008.

Região	População(Hab)	Porcentagem
Central	2.913	3,10%
Sudoeste	9.312	9,92%
Oeste	2.934	3,12%
Mendanha	3.700	3,94%
Noroeste	55.452	59,04%
Vale do Meia Ponte	3.734	3,98%
Norte	2.120	2,26%
Leste	12.321	13,12%
Campinas	1.432	1,52%
Total	93.918	100,00%

Fonte: Seplam / Divisão de Regularização de Parcelamentos ilegais

Analisando a tabela acima, é possível constatar que as áreas com menor porcentagem de loteamentos ilegais, são Campinas, o setor Norte, Central e Oeste, notadamente, os primeiros setores definidos no Plano Original da cidade, portanto localizados no núcleo central. Os loteamentos localizados na região leste, sudoeste e noroeste são os que abrigam grande parcela destes loteamentos, sendo que 59,04% de todos os loteamentos ilegais, estão na região noroeste. Nota-se também,

que tanto a região Leste, que já vinha sendo ocupada irregularmente desde a formação da cidade, quanto a região Sudoeste e Noroeste, tiveram suas ocupações determinadas por ações definidas pelos planos diretores, ou pela ausência delas.

Recentemente em Goiânia, o Residencial JK, um loteamento ilegal na região noroeste vem sendo ocupado e tem causado preocupação ao Ministério Público e à Prefeitura, temendo que aconteça o mesmo tipo de conflito ocorrido em 2005, na retirada forçada de moradores do loteamento Parque Oeste Industrial²⁴, onde houve confronto entre moradores e policiais, deixando um saldo de duas mortes, alguns feridos, centenas de presos e muitos desabrigados.

O Residencial JK, de propriedade de uma Sociedade Habitacional surgiu como um loteamento clandestino em 2001 e em 2006 foi aberto processo para aprovação do parcelamento, que previa 641 lotes. Estima-se que 20% desses foram vendidos na forma de Cessão de Direito²⁵ a pessoas de baixo poder aquisitivo.

Como a regularização do loteamento não foi concluída²⁶, não existe liberação por parte da prefeitura para ocupação da área. Cansados de esperar pela aprovação, alguns compradores dos lotes resolveram ocupar os terrenos, e muitos já construíram suas casas. Em 2009 a Prefeitura embargou a obra, visto que inexistia no local, qualquer infraestrutura²⁷ e junto ao Ministério Público, notificou os proprietários da área a procederem a regularização. Até o início de 2012, nenhuma providência nesse sentido tinha sido tomada, e uma quantidade de invasores começou a ocupar a área, junto aos então moradores, e a cada dia, montam desordenadamente, por toda a área, seus barracos de lona. Estima-se uma população de 350 famílias morando no local, onde não existe nenhuma infraestrutura, o abastecimento de água é feito por cisternas, e a energia elétrica por meio de ligação clandestina.

²⁴ Sobre a invasão no Parque Oeste Industrial ver relatório do Ministério Público Federal, disponível em: <http://www.prgo.mpf.gov.br/imprensa/not345-1.pdf>.

²⁵ **Cessão de Direito:** É o contrato, a título oneroso ou gratuito, pelo qual a pessoa titular de direitos (cedente) transfere a outra (cessionária) esses mesmos direitos, tornando-se a cessionária subrogada em todos os direitos do cedente. Conceito retirado do site da Receita Federal, no endereço: <http://www.receita.fazenda.gov.br/PessoaFisica/DOI/Perguntas/CessaoDireitosPosse.htm>, acessado em 06/10/2012.

²⁶ **Documentos necessários para Regularização da área:** Requerimento do interessado (loteador/procurador/morador o qual detém a propriedade da gleba); Levantamento topocadastral e planialtimétrico do loteamento/parcelamento; projeto urbanístico; certidões negativas da Fazenda Pública (Municipal, Estadual, Federal) do loteador/proprietário da área; certidão de compra e venda de cada lote; escritura do proprietário; declaração da CELG com data da energização da gleba; atestado de viabilidade técnica da SANEAGO, licença ambiental(AMMA).

²⁷ A **infraestrutura básica:** água, asfalto e esgotamento sanitário é de responsabilidade do proprietário.

Como não foi realizado levantamento planialtimétrico cadastral, não se sabe ao certo, até o momento, se as áreas públicas, previstas no projeto apresentado estão ou não ocupadas. Outro problema grave a ser resolvido, é que existem nesta área, duas APPs, que podem estar devastadas ou ocupadas.

Os proprietários da área entraram com uma liminar na Justiça pedindo a sua desocupação, a qual foi concedida em julho de 2012.

Entretanto, os moradores se recusam a sair e cobram do poder público uma definição ou de regularização da área, ou de assentamento das famílias em casas de algum Programa Habitacional do município. Enquanto não se toma nenhuma providência, a cada dia, surgem novos barracos e a situação torna-se mais conflituosa e de mais difícil resolução.

As ocupações sobre a posse da terra não são recentes em Goiânia, que desde a sua criação já vem sofrendo com a especulação imobiliária na mão da iniciativa privada e com a dificuldade de acesso dos trabalhadores de baixa renda ao solo urbanizado, como afirma Moraes (2006, p.183):

Portanto, a urbanização da cidade, do ponto de vista do plano urbanístico, faz que este se torne rapidamente uma mercadoria de propriedade do Estado. Assim, a cidade passa a ser vista pelo investidor do espaço urbano como fonte de lucro e como valor de troca. Em contraposição, o tipo de comercialização das terras adotadas torna-as inacessíveis aos trabalhadores de baixa renda como os que participaram da construção das novas capitais.

Mas segundo Moraes (2006), as ocupações organizadas por “sem teto” em busca do direito à moradia, que já vinham acontecendo, só vão tomar forma e força política a partir de 1979, quando foi ocupada uma propriedade privada na região Noroeste, denominada de Jardim Nova Esperança.

Rapidamente fizeram a limpeza do terreno baldio e montaram as barracas de lona de plástico, para servir-lhes de abrigo até o assentamento definitivo das famílias e a construção de seus barracos. Estrategicamente as lideranças negociavam com as autoridades municipais a permanência das famílias, enquanto outros grupos faziam a abertura das ruas e demarcavam os lotes. Posteriormente, os posseiros foram construindo suas casas, em regime de mutirão e autoconstrução e, assim, aos poucos, a terra antes ociosa foi ganhando forma e vida (MORAES, 2006, p. 201).

No início da década de 1980, dado ao grande número de ocupações de terras com características e necessidades semelhantes de precariedade urbana e habitacional, formou-se a União das Invasões, que se consolidou como um

movimento político para defesa dos direitos das invasões e posteriormente, ampliado sua atuação, para a defesa de todas as formas de ocupações de baixa renda de Goiás, passando a se chamar União dos Posseiros Urbanos. E assim, a partir daí, as invasões, seja em terrenos públicos ou privados, passaram a ser chamadas de áreas de posses urbanas (MORAES, 2006).

Dessarte, as áreas invadidas e ocupadas, em Goiânia, são chamadas de “Áreas de Posse”, sem distinção entre os diversos tipos de ocupação, mas tem-se como objeto deste estudo, o que muitas cidades brasileiras chamam de favela. É esse tipo de ocupação que pretende-se caracterizar e delimitar, com a finalidade de que o conhecimento da realidade em que estão inseridas, seja um meio de transpor as distâncias e as dificuldades de intervenção do Poder Público para a melhoria das condições de moradia da população mais pobre da cidade, a que habita os fundos de vales, as linhas de trem desativadas, o sistema viário não executado, as linhas de transmissão de energia, áreas de preservação ambiental, enfim, os lugares mais impróprios pra se viver.

Não se sabe ao certo a quantidade de áreas de posse existentes no município. Adotam-se dados de um relatório²⁸ elaborado no início do ano de 2002, pela comissão de Regularização Fundiária, formada por técnicos municipais, que fizeram um levantamento das áreas de posse e chegaram ao final do estudo, a um total de 173 áreas de posse com uma população estimada de 54.098 habitantes.

De acordo com dados da Seplam, em 2001 a cidade possuía uma população de 1.111.622 habitantes, o que significa que de acordo com o que foi apresentado no Relatório, quase 5% da população da cidade ocupava áreas de posse.

Porém, de acordo com o Relatório, essas “áreas de posses”, que englobam loteamentos ilegais e “favelas”, são, em sua maioria, aglomerações pequenas, sendo que 72,25% possuem menos de 50 domicílios e apenas 5 dessas áreas possuem acima de 500 domicílios, isso indica que se utilizados os critérios do IBGE para dimensionamento da “subnormalidade”, levando em consideração a quantidade de domicílios, das 173 áreas de posse, apenas 48 seriam consideradas como aglomerados subnormais.

No entanto, no Censo Demográfico 2010, apenas doze aglomerados subnormais foram identificados no estado de Goiás, sendo que sete estão

²⁸ Após a elaboração do Relatório da comissão de Regularização Fundiária (2002), não foi realizado, até o ano de 2013, pelo Município, nenhum outro estudo que indicasse a quantidade exata de áreas de posse na cidade.

localizados em Goiânia, com um total de 1066 domicílios com uma população de 3.495 pessoas (Tabela 7).

Tabela 7 - Domicílios particulares ocupados e população residente em domicílios particulares ocupados, total e em aglomerados subnormais, e número de aglomerados subnormais, segundo as Unidades da Federação e os municípios – 2010.

Unidades da Federação e municípios	Domicílios particulares ocupados		População residente em domicílios particulares ocupados		Número de aglomerados subnormais
	Total	Em aglomerados subnormais	Total	Em aglomerados subnormais	
Goiás	1 892 385	2 431	5 985 111	8 823	12
Anápolis	104 419	513	333 645	1 812	2
Goiânia	423 297	1 066	1 300 383	3 495	7
Novo Gama	26 541	425	95 005	1 607	2
Valparaíso de Goiás	39 439	427	132 808	1 909	1

Fonte: IBGE, Aglomerados Subnormais, 2010.

Mesmo com um lapso temporal de oito anos entre os dados coletados pela Prefeitura (2002) e os apresentados pelo IBGE (2010), comparando-se os dados apresentados, percebe-se que as áreas que aparecem no censo 2010, já constavam na lista de áreas de posse do município de 2002. Somando-se a isto, todas as áreas citadas no recenseamento são classificadas como “favelas”, o que indica que nenhum loteamento ilegal foi computado na pesquisa, portanto, a quantidade de áreas de “aglomerados subnormais” é bem maior do que as apresentadas pelo Instituto de pesquisas.

Percebe-se que há um crescente aumento das irregularidades na área urbana da cidade. Apesar das novas tecnologias terem facilitado o acesso às informações e ao monitoramento do espaço urbano, o município não possui um sistema de fiscalização e controle das áreas já ocupadas, fato este, que não permite diagnosticar a real situação da ilegalidade, mas os dados municipais, mesmo que incertos, tem se apresentado mais próximos da realidade da cidade do que os levantados pelo IBGE.

A discrepância entre os dados é resultado das diferenças de conceitos, critérios e parâmetros utilizados pelo Instituto oficial de pesquisas e os cadastros municipais.

A utilização de mesma nomenclatura tanto para os loteamentos ilegais quanto para as “favelas”, coloca num mesmo nível dois tipos de assentamentos, que tem em suas especificidades e diferenças, pontos fundamentais, quando se

pretende definir critérios para intervenção e regularização das ilegalidades na cidade.

É importante destacar, que na literatura estudada, o termo “área de posse” significando “área ocupada irregularmente” só é citado quando se toma como referência autores que se dedicaram a essa temática em Goiânia, como é o caso dos professores Lúcia Moraes, Aristides Moysés e demais estudiosos locais. Todas as outras fontes de pesquisa usam o termo favela ou loteamentos ilegais. Nesse trabalho, estabelece-se identificar como “área de posse” apenas as “favelas”, as demais ocupações serão tratadas por loteamentos irregulares ou clandestinos, por ser esta a nomenclatura usada tanto pelos “posseiros” quanto pelo poder público municipal.

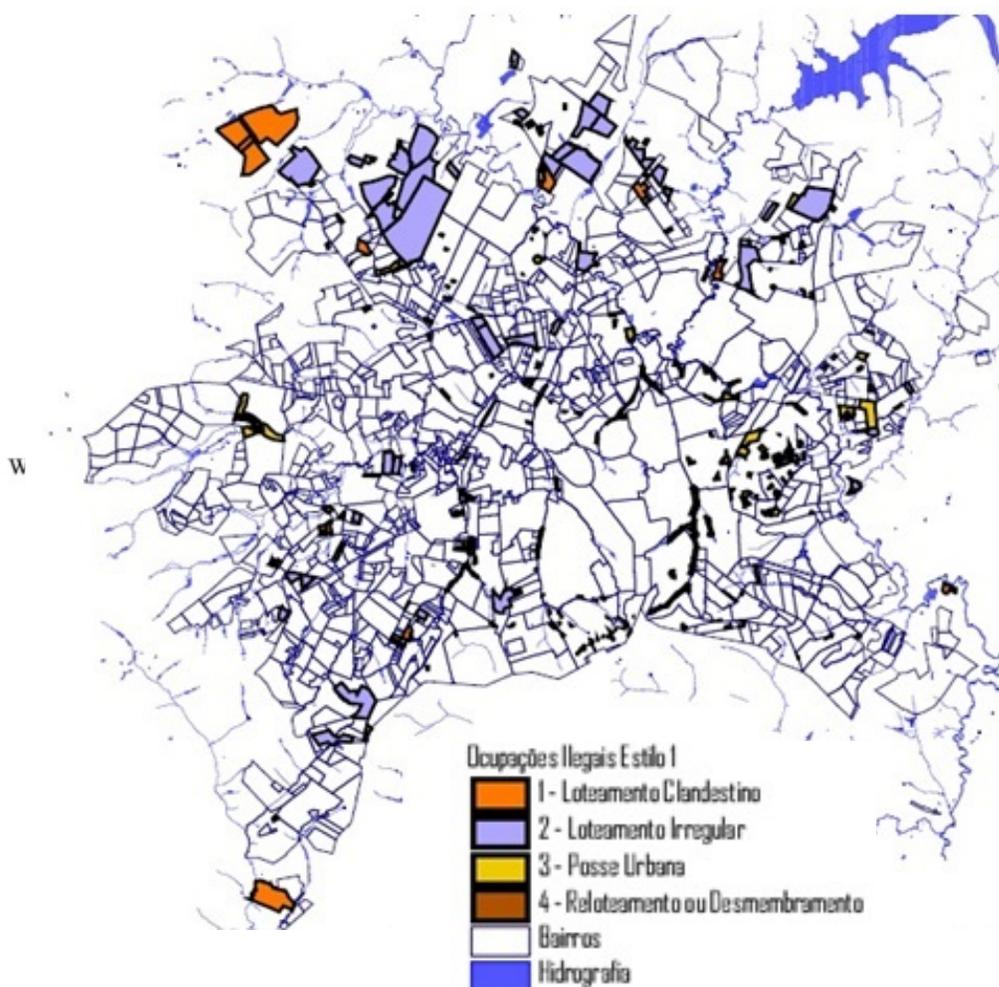


Figura 26 - Mapa de localização áreas de posse e loteamentos ilegais.
Fonte: Siggo, 2012.

2.2.1.2 Áreas de posse

As características que diferenciam as áreas de posse dos loteamentos ilegais, é que estas são ocupações onde não existe nenhuma relação jurídica formal entre os ocupantes e os proprietários das áreas invadidas, sejam elas públicas ou privadas e a configuração aleatória da ocupação, que não se enquadra nas leis de uso e ocupação do solo nem na legislação ambiental (PÓLIS, 2002, p. 70).

Geralmente, as áreas de posse se localizam em áreas impróprias à ocupação e desprezadas pelo mercado imobiliário, por não possuírem valor. Essas áreas, no início da formação da cidade, eram aquelas destinadas a parques e áreas livres, às margens dos córregos que delimitavam o núcleo urbano da cidade, portanto não tinham sua ocupação prevista. Atualmente, elas estão distribuídas por toda a malha urbana e são classificadas em categorias: pelo sistema viário, pelos aspectos urbanísticos e por sua situação de risco (MORAES, 2006, p.198).

As Posses caracterizam-se pela ausência e carência, a começar pela falta de domínio sobre a terra em que se instalam. A situação fundiária pode ser pública ou privada ou até mesmo numa mesma área, podem existir as duas situações, como é o caso da Vila Lobó, mas geralmente, os posseiros desconhecem essa informação. Podem ocupar o sistema viário previsto em projeto, mas não executado ou linhas férreas desativadas; áreas públicas destinadas a equipamentos; áreas livres; áreas ambientalmente sensíveis protegidas por Legislação ambiental em margens de córregos, próximo a nascentes e em menor escala em Goiânia, devido à sua topografia plana, os morros; situações que em geral trazem riscos de alagamentos ou desabamentos; faixas de alta tensão, enfim locais impróprios à permanência.

Caracterizam-se também, por possuir uma alta densidade de ocupação, acarretando precariedade nos acessos, na mobilidade, na insolação e ventilação e na conseqüente insalubridade no interior das moradias, ainda caracterizadas, pelo adensamento excessivo, não sendo raro encontrar a situação de coabitação familiar.

As moradias são construídas de acordo com os recursos dos moradores. Numa mesma área é possível encontrar tanto barracos feitos de lona, plástico ou madeira, quanto casas bem estruturadas, construídas de alvenaria, algumas de até dois pavimentos, com alto padrão de acabamento. A verticalização das edificações nas áreas de posse em Goiânia, ainda não é uma realidade, encontrando-se poucos

casos de edifícios com mais de dois pavimentos e que pertença a proprietários diferentes.

Uma situação frequente é a existência de um mercado imobiliário informal, dentro das áreas de posse, onde moradores subdividem o espaço em pequenos cômodos e os alugam. Não é incomum que o “dono da casa” mude da área de posse e continue explorando o mercado de aluguéis. Há ainda a venda de imóveis, onde o comprador adquire o “direito de posse”, documento este sem nenhum valor jurídico, quanto à dominialidade da área.

Mas o que mais se destaca nas edificações é a liberdade do direito de construir, sem regras, os edifícios expõem em sua configuração, traços da informalidade. A ampliação das casas ou mesmo o conhecido “puxadinho” são constantes.

Quanto aos serviços urbanos, a maioria possui rede de energia elétrica, sendo que muitas ligações são clandestinas. O esgotamento sanitário é feito por meio de fossas, geralmente irregulares ou com o lançamento a céu aberto, direto nos veios d’água ou sobre o solo. Muitas são abastecidas por rede de água, mas há casos em que o abastecimento se dá por meio de minas d’água que nascem dentro dos terrenos ocupados. A coleta de lixo na maioria das áreas é realizada por meio de serviço de limpeza, mas em muitas áreas, o lixo é jogado em terreno baldio, logradouro ou córregos.

O sistema viário é constituído por ruas descontínuas e de traçado orgânico, com becos estreitos, muitos inacessíveis a veículos. Muitas ruas e becos se encontram asfaltados.

Devido à inserção urbana da maioria das áreas de posses, os equipamentos públicos utilizados pelos posseiros são os do entorno, muitas vezes, congestionando o atendimento, por extrapolarem a capacidade de uso prevista para a cidade formal.

O comércio existente é o de consumo local e de serviços. Normalmente, vendas, bares, serviços de costura ou de salão de beleza que funcionam geralmente dentro das moradias ou junto a elas.

Quanto à população que mora nas áreas de posse, há uma diversidade sócio econômica e de relações muito grande, como se pode perceber através da descrição das características físicas dos imóveis. Encontram-se desde pessoas que estão abaixo da linha de pobreza, sem emprego e sem renda, como pessoas de renda média, com emprego formal ou mesmo informal e com escolaridade.

Nas áreas constantes no censo 2010, consideradas como “aglomerados subnormais”, em Goiânia, os loteamentos clandestinos e ilegais não foram contabilizados, e das sete áreas indicadas, todas são consideradas “áreas de posse” (Tabela 8 e Figura 27).

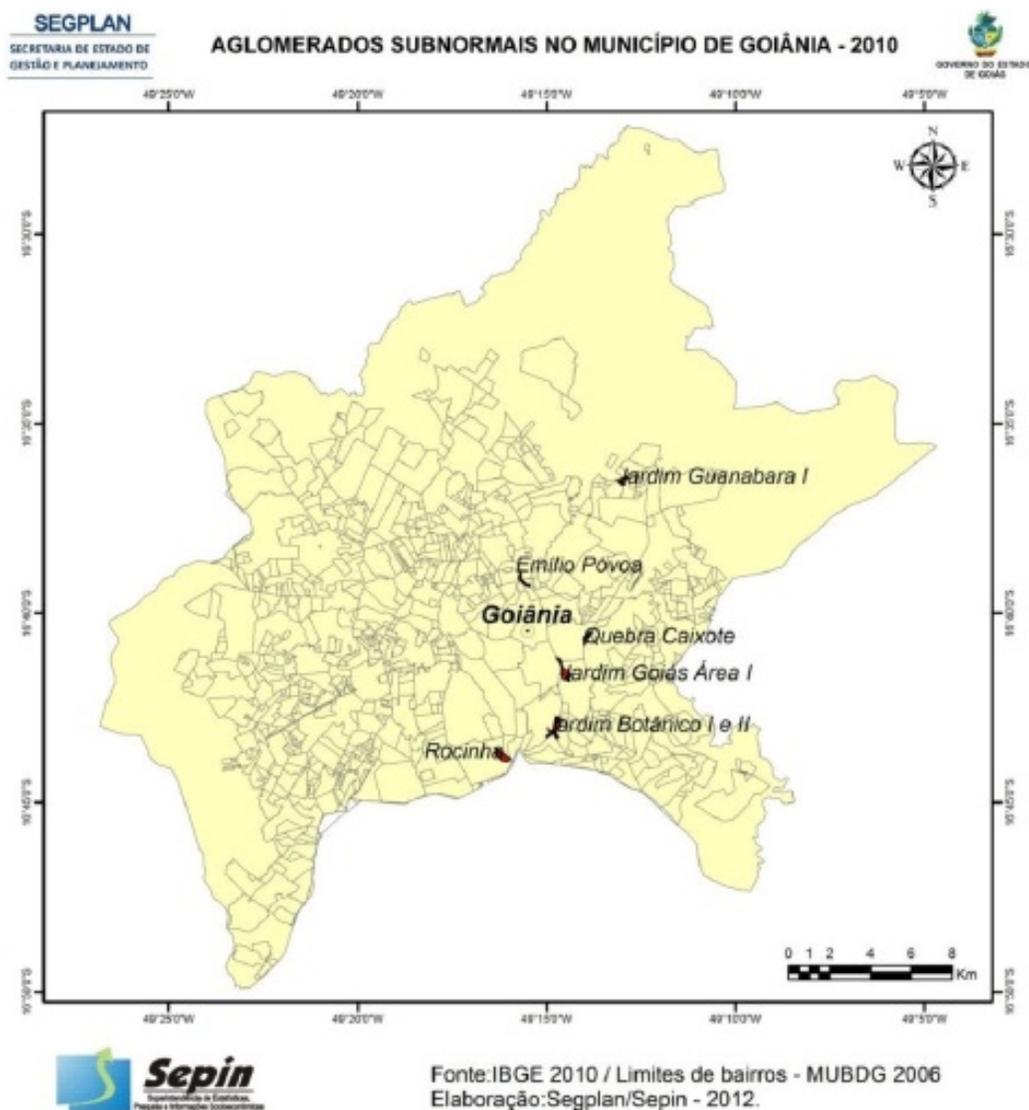


Figura 27 - Localização Aglomerados subnormais - Goiânia – 2010
Fonte: Segplan/ Sepin.

A Figura 27 identifica e localiza os aglomerados subnormais em Goiânia de acordo com o IBGE: Quebra Caixote (Leste Universitário), Jardim Goiás Área I (Jardim Goiás), Jardim Botânico I e Jardim Botânico II (Santo Antônio), Emilio Póvoa (Criméia Leste), Jardim Guanabara I (Jardim Guanabara) e Rocinha (Parque Amazônia).

Apesar de cada área possuir características próprias, existem pontos comuns entre elas e uma das principais características é que estão totalmente inseridas na malha urbana da cidade. É importante citar que estas áreas, excetuando o Quebra Caixote, estão em processo de urbanização, através de recursos dos programas do Governo Federal – OGU E PAC.

Tabela 8 - Domicílios particulares ocupados em aglomerados subnormais, população residente em domicílios particulares ocupados em aglomerados subnormais, por sexo, e média de moradores em domicílios particulares ocupados em aglomerados subnormais, segundo os municípios e os aglomerados subnormais – 2010.

municípios e aglomerados subnormais	Domicílios particulares ocupados em aglomerados subnormais	População residente em domicílios particulares ocupados em aglomerados subnormais			Média de moradores em domicílios particulares ocupados
		Total	Homens	Mulheres	
Goiânia	1 066	3 495	1 693	1 802	3,3
Emílio Póvoa	109	341	161	180	3,1
Jardim Botânico I	67	249	119	130	3,7
Jardim Botânico II	170	515	263	252	3,0
Jardim Goiás Área I	160	508	243	265	3,2
Jardim Guanabara I	224	733	344	389	3,3
Quebra Caixote	252	851	409	442	3,4
Rocinha	84	298	154	144	3,6

Fonte: Censo Demográfico 2010 - Resultados do Universo - Aglomerados Subnormais



O Quebra Caixote (Figura 28) é a maior ocupação registrada, com uma população de 851 pessoas em 252 domicílios, localizada na região leste, próximo à BR 153. Possui praticamente todos os serviços públicos: coleta regular de lixo, esgoto e abastecimento de água pela rede geral de saneamento e energia elétrica.

Figura 28 - Quebra Caixote.
Fonte: Censo Demográfico 2010, IBGE.

A área denominada Rocinha (Figura 29), é uma invasão no sistema viário, ocupando duas avenidas onde partes das pistas não foram executadas e área de preservação ambiental, próxima à nascente do córrego Serrinha.

Cabe aqui ressaltar que o nome Rocinha, empregado pelo IBGE não é conhecido nem utilizado pelo município, onde é chamada de “Antônio Fidélis” nome de uma das avenidas ocupadas.



Figura 29 - Rocinha
Fonte: IBGE, Censo Demográfico (2010).

A proposta de intervenção é a remoção total das edificações (84), com extensão da rede de energia elétrica, pavimentação das vias de pista dupla e sistema de drenagem.

A Intervenção proposta recupera o traçado original.

As áreas do Jardim Botânico I e II (Figura 30) são áreas de unidades de conservação destinadas ao Jardim Botânico, às margens do córrego Botafogo. A ocupação existe há mais de 30 anos e somando as áreas I e II, torna-se uma das maiores ocupações no município (67 e 170 domicílios, respectivamente).



Figura 30 - Jardim Botânico I e II.
Fonte: IBGE, Censo Demográfico (2010).

A proposta para recuperação da área é a de remoção total das edificações com execução de passeios públicos, recuperação das vias lindeiras e drenagem. A recuperação ambiental e a implantação da unidade de conservação Jardim

Botânico, serão realizadas posteriormente, pois os recursos disponíveis não são suficientes.

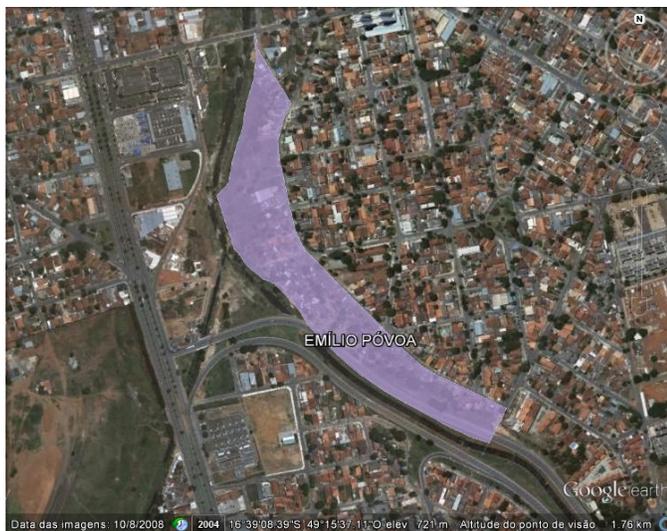


Figura 31 - Emílio Póvoa
Fonte: IBGE, Censo Demográfico (2010).

Localizada na Vila Megalle, região norte de Goiânia, a invasão Emílio Póvoa (Figura 31), se formou às margens do Córrego Botafogo, um dos limites da área urbana no plano original da cidade.

Trata-se de área particular, onde os proprietários, à época das primeiras invasões, na década de 1970, não se importaram

com as ocupações às margens do córrego, que se espalharam e formam hoje, mais de 40 anos passados, uma das maiores áreas de posse do município, com mais de 100 domicílios.

No entanto, parte da área delimitada, denominada pelo município como Emílio Póvoa I, já é objeto de intervenção desde o final da década de 1990, onde a prefeitura retirou dezenas de famílias que estavam em situação de risco de inundação e desabamento.

Com as obras da Marginal Botafogo, no início dos anos 2000, outras dezenas de famílias foram retiradas, mas devido à falta de fiscalização junto à dificuldade que enfrenta o município para desenvolvimento do projeto de regularização fundiária, outros tantos novos moradores construíram suas casas.

A outra parte da área, contínua a esta, também de propriedade particular, e com as mesmas características de precariedade, denominada de Emílio Póvoa II, não tem previsão de intervenção.

Visto a valorização do local, devido principalmente às intervenções urbanas realizadas e à centralidade das áreas, os proprietários, tentam negociar com o município, a desapropriação dos terrenos para possibilitar a regularização dos imóveis que permanecerão. No entanto, a instabilidade do solo somada à situação precária das construções, os imóveis que ainda permanecem, mesmo estando com

frente dos terrenos voltada para rua asfaltada e receberem todos os serviços públicos necessários à permanência no local, se encontram constantemente em risco de desabamento, necessitando de maiores estudos, para a decisão de permanência e regularização ou remoção total das edificações.



Figura 32 - Jardim Guanabara.
Fonte: IBGE, Censo Demográfico (2010).

O Jardim Guanabara possui várias áreas ocupadas irregularmente. Uma das maiores ocupações ocorreu numa área pública municipal junto à área de preservação do córrego Pedreiras (Figura 32). No total são 224 domicílios e um total de 733 pessoas. No entanto, a delimitação da área feita pelo IBGE não coincide com a realizada pela prefeitura.

A intervenção proposta é a retirada total das edificações localizadas na área de preservação permanente, a eliminação de uma viela que se formou sobre uma área de nascente no centro da área pública e a permanência e regularização dos terrenos que possuem acesso pelas ruas.

Em 2011, a maioria das habitações em APP foi retirada, no entanto alguns moradores resistiram à remoção, entraram na justiça e permanecem ainda no local, impedindo a finalização do projeto, que prevê ainda a reestruturação do sistema viário, rede de energia e de esgotamento sanitário, além da recuperação ambiental.

Outra área citada pelo IBGE está localizada no Jardim Goiás. Denominada como Jardim Goiás – Área I, também é conhecida como Vila Lobó.

A região possui várias áreas de proteção ambiental invadidas. Desde a década de 1980, praticamente toda a extensão do Córrego Botafogo e suas vertentes, que cortam a área, possuíam suas margens ocupadas por habitações irregulares e precárias, no entanto, o Censo Demográfico não faz nenhuma referência a essas áreas.

Na área delimitada pelo IBGE (Figura 33), foram contabilizados 160 domicílios e um total de 508 moradores. Já nos levantamentos municipais, constam cadastrados 440 domicílios e 1760 moradores, uma diferença significativa.



Figura 33 - Jardim Goiás I.
Fonte: IBGE, Censo Demográfico (2010).

As áreas de posse do Jardim Goiás, cadastradas pelo município, somam um total de sete áreas com 677 domicílios e uma população de 2708 moradores (COMOB 2002). Lembrando que os dados pesquisados são referentes a 2002, provavelmente numa atualização cadastral essa população seria superior.

Apesar de constar como “aglomerado subnormal,” a área Jardim Goiás I já passou por intervenções urbanas e hoje se encontra em uma posição diferenciada frente a outras áreas de posse do município, pois está parcialmente regularizada. Para melhor identificar essas especificidades, a Vila Lobó será o tema abordado, no capítulo 4.

Nota-se, portanto, que os dados do IBGE apesar de oficiais, trazem números subdimensionados, que só os municípios, através do conhecimento da área e vistorias locais, podem identificar. Essa desigualdade de informações dificulta a avaliação do tamanho do problema, demonstrando a necessidade da padronização dos procedimentos de identificação, caracterização, acompanhamento e atualização constante dos dados para se subsidiar ações públicas eficazes.

Os dados do Censo Demográfico 2010 permitem uma visão geral quanto ao tamanho das áreas. Faz-se necessário, porém, o conhecimento da especificidade da informação para se fazer uma análise mais aprofundada. Se a identificação e os limites exteriores de um aglomerado subnormal estão associados a critérios técnicos, à denominação e à eventual subdivisão de uma área contígua em aglomerados subnormais diferentes é uma construção social e política (IBGE, Censo Demográfico 2010).

Goiânia não possui um sistema permanente de atualização de dados referentes às áreas de posses urbanas. Grande parcela dos assentamentos precários não está mapeada e as informações disponibilizadas, tanto pelo IBGE, quanto pelos cadastros municipais, não se assemelham e nem são capazes de produzir um diagnóstico que retrate a realidade do município.

3 PROGRAMAS HABITACIONAIS (1997 - 2012)

Para se ampliar e tornar eficaz o desenvolvimento urbano é necessário uma visão estratégica da cidade, com a articulação de programas habitacionais a programas de infraestrutura urbana, regularização fundiária e urbanização de assentamentos precários que juntos, colaboram para a qualificação urbana.

Em Goiânia, os programas de urbanização de assentamentos precários, estão profundamente relacionados aos programas habitacionais.

Acompanhando os programas habitacionais desenvolvidos pelo Município a partir de 1997, verifica-se que uma das principais carências para implementação da política habitacional é a falta de recursos, sendo que as iniciativas federais tem sido as principais fontes utilizadas para o financiamento da moradia de interesse social.

Para a intervenção direta na questão habitacional o Município tem implementado um conjunto de programas, sendo que os mais significativos foram os de produção de novas moradias e de lotes urbanizados.

3.1 PROGRAMAS HABITACIONAIS

A seguir, faz-se uma descrição, em linhas gerais, dos principais Programas Habitacionais desenvolvidos pelo Município de Goiânia no período de 1997 até 2012, a partir de informações contidas no Plano Municipal de Habitação, relatório da Diretoria de Habitação (2003) e de informações de técnicos da Secretaria de Habitação.

a) Pró-Moradia 1997 – Jardim Goiás I

O Programa Pró Moradia 1997 – Jardim Goiás I previa a reurbanização da área de posse Vila Lobó, e remoções de áreas no setor Pedro Ludovico e Jardim Botânico. Foram construídos em quadra próxima às áreas – Quadra B-1 no Jardim Goiás, 10 blocos de habitação coletiva com 160 apartamentos, um CMEI e um centro de atividades. Na Vila Lobó, foram executados serviços de galeria de águas pluviais, rede de água, esgoto e energia elétrica, iluminação pública, pavimentação

de ruas, melhorias habitacionais e regularização fundiária, como mostraremos no Capítulo 4.

b) Pró-Moradia 1997 - Cidade Legal

O Programa Pró Moradia 1997 – Cidade Legal pretendia atender 2.449 famílias moradoras de diversas áreas de posse. Foi construído no Setor Pedro Ludovico, 17 blocos de habitação coletiva com o total de 272 apartamentos. Após quinze anos, o contrato ainda não foi concluído, faltando para o término a regularização fundiária das unidades habitacionais entregues. Cabe ressaltar que não foram construídos todos os apartamentos previstos, devido a problemas fundiários da posse da terra onde os mesmos seriam edificadas. Assim, algumas áreas, como o Jardim Goiás III e IV, Jardim Botânico I e II e a Vila Redenção, não foram atendidas, permanecendo nas referidas áreas um grande quantitativo de famílias, lembrando que as áreas do Jardim Botânico foram indicadas no Censo IBGE 2010 como sendo aglomerados subnormais.

c) Habitar Brasil / OGU – 1998

O Programa Habitar Brasil OGU 1998 removeu 732 famílias de diversas áreas, para casas no Parque Atheneu (432) e Residencial Brisas da Mata (300). Foram construídos ainda, um Centro de convivência e um CMEI.

d) Morar Melhor / OGU – 2000

O Programa Morar Melhor 2000 doou 33 lotes com alicerces construídos no Residencial Recanto do Bosque e construiu 11 unidades habitacionais às famílias removidas da APM 09, no Residencial Goiânia Viva.

e) Habitar Brasil/BID - Projeto Dom Fernando (2001)

O Projeto Dom Fernando – Habitar Brasil BID teve como meta a remoção de famílias de áreas de risco às margens do Córrego Cascavel e Ribeirão Anicuns e a reurbanização de áreas de posse internas à poligonal do projeto. A prefeitura

comprou parte da área do parcelamento particular, Residencial Itamaracá, próximo à área de intervenção, onde foi construído um conjunto de 236 unidades habitacionais para atender às famílias removidas do projeto. Foram ainda executados no local, serviços de pavimentação das ruas, redes de água, esgoto e energia elétrica, drenagem, um CMEI, um parque municipal com quadras de esportes e pista de skate, recomposição florística, um centro de convivência, praça, e para atender ao Eixo de Geração de Emprego e Renda, um centro de artes e artesanato e uma “casa das costureiras”.

Existiam na área de abrangência do projeto, além de moradias esparsas encontradas ao longo do córrego cascavel, em toda sua extensão, quatro áreas de posse localizadas na Vila Irany, Vila São Paulo, Vila Ana Maria e Bairro dos Aeroviários. A “Vila Irany” e “Vila São Paulo” eram ocupações na linha de trem desativada, à margem direita e esquerda do córrego Cascavel. As duas áreas tiveram remoção total das edificações e no local foi construído trecho da Avenida Leste Oeste. Na vila “Ana Maria” as remoções foram parciais, sendo que, algumas edificações permaneceram no local que ainda foi beneficiado com uma quadra de esportes. Na área de posse Dom Fernando III, no bairro dos Aeroviários, as intervenções foram mais significativas, onde foi aberta uma rua para dar acesso às moradias, executadas redes de água, esgoto e energia elétrica, melhorias e recuperações habitacionais, além de uma praça.

O contrato foi assinado em 2001 e as obras finalizadas em 2009. Entretanto a regularização fundiária não foi concluída e o contrato não foi finalizado, restando a prestação de contas.

f) Programa de subsídio Habitacional – PSH

Promoveu em 2002 a construção de 243 unidades habitacionais, na APM 25 no Recanto do Bosque, no Residencial Itamaracá e no Eldorado Oeste Extensão, para assentar famílias de áreas invadidas de diversos locais da cidade.

g) Doações de lotes

Em 2004, várias APMs foram desafetadas para criação de 418 lotes que foram doados às famílias em situação de risco e às famílias de baixa renda

constantes no cadastro da Prefeitura. Foram 24 lotes no Jardim das Hortências, 28 lotes no Jardim Fonte Nova, 60 lotes no Residencial Itaipú, 28 lotes no Residencial Vereda dos Buritis, 40 lotes no setor Estrela Dalva, 139 lotes no Parque Eldorado Oeste, 23 lotes no Residencial Ville de France e 63 lotes/casas na Vila Martins extensão.

h) Controle da doença de chagas – Funasa

Em 2004, foram construídas 11 casas no Residencial São Leopoldo com recursos da Funasa, para atender famílias que se encontravam em situação de risco, no Jardim das Aroeiras, na invasão conhecida como “Buracão”.

i) Residencial Senador Albino Boaventura (2004)

Em 2004, no Residencial Albino Boaventura foram doados 38 lotes e construídas 240 casas, com recursos do Conselho municipal de Política Urbana (COMPUR), Secretaria de Obras e do Governo Estadual (cheque moradia).

j) Residencial São Geraldo (2005)

Com a finalidade de atender as pessoas com deficiência, cadastradas pela Associação dos Deficientes Físicos do Estado de Goiás – ADFEGO foram construídas em 2005, no Residencial São Geraldo, com recursos da Prefeitura, 74 unidades habitacionais acessíveis.

k) Conjunto Residencial Lótus (2005)

Em 2005 foram construídas no Residencial Lótus, 14 unidades habitacionais, para abrigar famílias que ocupavam o sistema viário no Jardim Novo Mundo. Vale ressaltar que o Residencial possui 46 lotes, e que 32 lotes não ocupados seriam destinados às famílias não atendidas pelo Programa Pró-Moradia 97, no entanto, os lotes continuam desocupados.

l) Residencial Itamaracá I (2006)

Em 2006 foram construídas com recursos próprios da Prefeitura, 113 unidades habitacionais no Residencial Itamaracá I, destinadas às famílias que desocuparam o sistema viário para implantação de trechos da Av. Leste-Oeste.

m) Programas Habitacionais no Âmbito Estadual

No âmbito do governo do Estado, a questão habitacional é de responsabilidade da Agência Goiana de Habitação (AGEHAB). Com o intuito de efetivar os projetos habitacionais, além de captação de recursos do Governo Federal, o Governo Estadual busca parceria com os Municípios. Uma dessas parcerias é realizada através do Programa “cheque moradia” instituído pela Lei Estadual nº. 14.542, de 30 de setembro de 2003, que consiste num crédito outorgado²⁹, concedido ao comerciante, autorizando-o a repassar materiais de construção aos beneficiários do programa³⁰. Os lotes urbanos, para o assentamento de famílias, são doados pela prefeitura e a infraestrutura e as construções das casas são de responsabilidade do Estado.

O programa “**Residencial Real Conquista**” em 2006, foi uma das parcerias do Governo do Estado de Goiás, através da AGEHAB com o Município de Goiânia. A área incluída em AEIS III, para o parcelamento de 2.447 lotes, foi adquirida pelos dois governos e a cada um coube uma fração dos lotes, ou seja, 53% para o Estado e 47% para o Município.

Ficou a cargo do Município a construção dos equipamentos comunitários e da infraestrutura urbana.

n) Residencial Santa Fé I

No Residencial Santa Fé I foi destinado à Prefeitura, através de convênio com a iniciativa privada, um total de 631 lotes, onde foram construídas 481 casas

²⁹ Concessão de subsídio complementar no valor de até R\$ 15.000,00 (quinze mil reais).

³⁰ Os beneficiários do Programa Cheque Moradia são famílias com renda até 3 salários mínimos, que residam no Município antes de 31/12/2000 e que não possuam outro imóvel ou não tenham sido beneficiado em outro Programa de Moradia.

para assentar famílias que ocupavam áreas de preservação permanente – APP, sendo 137 famílias da Vila Montecelli, 175 da Vila Coronel Cosme, 150 do Emílio Póvoa e 19 famílias da "invasão do Buracão" (Jardim das Aroeiras).

É importante que se registre que no "Buracão, houve remoções posteriores, mas nas demais áreas citadas, ainda permaneceram famílias em APP e em situação de risco. Os 150 lotes vazios farão parte futuramente, de outro Programa.

o) Programa Pró Moradia 2007

Foram construídas 2.139 casas nos Residencial Jardins do Cerrado 1, 2, 3 e 4 e 239 casas no Residencial Mundo Novo 3 para atendimento prioritário às famílias de diversos locais da cidade, selecionadas através de cartas endereçadas ao Prefeito, solicitando uma moradia.

p) PAC 1 - Programa de aceleração do crescimento - Reurbanização de Assentamentos Precários (2009).

Com recursos do Plano de Aceleração do Crescimento – PAC 1 - Programa Prioritário de Investimento - PPI, para reurbanização de assentamentos precários, foram destinadas às famílias, um total de 2058 unidades habitacionais, sendo 1.396 casas no Residencial Buena Vista, 479 no Residencial Orlando de Moraes e 183 no Residencial Antonio Carlos Pires. Foram previstas remoções no setor Água Branca, no Jardim das Aroeiras (Buracão), na Vila Alto da Glória, Jardim Guanabara, João Braz, Parque Amazônia, Cidade Jardim, Setor Santa Genoveva, Vila Viana, Negrão de Lima, Recanto do Bosque, Balneário Meia Ponte, Vila Coronel Cosme, Urias Magalhães e famílias que ocupam diversos locais do antigo leito desativado da estrada de ferro, onde serão construídos trechos da Av. Leste Oeste.

Cabe aqui ressaltar, que o Programa iniciado em 2009 ainda não foi concluído. Falta aproximadamente a remoção de 300 famílias que permanecem nas áreas por resistirem à desocupação, solicitando à justiça a estabilidade na área, além das que continuam pelo fato da quantidade de casas construídas não terem sido suficientes para o reassentamento total das famílias residentes nas áreas.

q) PAC 2 – Programa de aceleração do crescimento - Reurbanização de Assentamentos Precários (2011).

O Programa de Urbanização de Assentamentos Precários, PAC 2 - PPI Favelas, prevê para o início de 2013, a construção de 968 unidades habitacionais nos Residenciais Antônio Carlos Pires, Mundo Novo 2 e 3, Santa Fé e Jardins do Cerrado, para assentar famílias de áreas de preservação do Jardim Botânico, Setor dos funcionários, vila Finsocial, Vila Santo Hilário, Parque Amazônia, Vila Novo Horizonte, Parque Anhanguera II, Vila Romana, e da linha desativada da estrada de ferro na Vila Vianna e da praça central, ocupada no Jardim Santo Antônio.

r) Programa Minha Casa Minha Vida – PMCMV (a partir de 2011).

O Programa do Governo Federal Minha Casa Minha Vida – PMCMV instituído a partir de 2007 tem consistido em uma boa opção para provisão de moradias para a população de baixa renda. Devido às pequenas prestações mensais, tem sido a solução aplicada pelo Município para diminuir o déficit habitacional, que por décadas, não vislumbrava essa possibilidade.

Pelos programas habitacionais apresentados, percebe-se que as intervenções em Goiânia são basicamente a construção de moradias em áreas periféricas para assentamentos de famílias de baixa renda que vivem em situação de risco, no sistema viário ou em áreas públicas ou de preservação ambiental, com remoção total das posses urbanas.

A partir de 2006, a maioria dos loteamentos de interesse social foi criada na área de expansão urbana, ampliada em 2007 pela Lei 171 - Plano Diretor.

Importante destacar, que em apenas dois programas habitacionais, o projeto Dom Fernando e o Pró-Moradia 96/97, as famílias foram reassentadas próximas às áreas de origem, em locais centralizados da malha urbana.

Notadamente, essas duas áreas, foram umas das únicas em que foram realizadas intervenções urbanas nas áreas de posse, reurbanizando as áreas degradadas, dotando-as de serviços públicos e adequando-as às melhores condições de habitabilidade. No entanto a etapa final do processo de urbanização dessas áreas, não está concluída, restando algumas intervenções pontuais, o habite-se das unidades construídas e a regularização fundiária plena.

Destarte, os contratos junto ao Governo Federal encontram-se em aberto, necessitando de urgentes providências para finalização, sob pena de inviabilizar a obtenção de novos recursos federais ao Município.

Para o desenvolvimento da política habitacional, é necessário a identificação e o diagnóstico das necessidades habitacionais, com cálculos dos déficits quantitativo e qualitativo, visando o planejamento das intervenções do poder público.

Tabela 9 - Demanda quantitativa total por unidades habitacionais em Goiânia - 2010.

Tipologia de ocupação e renda	Pessoas	Famílias
Áreas de risco	17.530	4.581
Áreas de proteção ambiental	17.781	4.935
Faixas de domínio de oleodutos, linhas de trans. e sistema viário	3.152	927
Com renda familiar de até 3 salários que paga aluguel	69.961	19.989
Com renda familiar de até 3 salários vivendo em coabitação	41.296	11.799
Demanda futura (2020) com renda familiar de até 3 salários	58.629	17.244
Total	208.349	59.475

Fonte: Dados da Fundação João Pinheiro. Déficit Habitacional no Brasil. Censo 2000, IBGE adaptado pela ARCA.PMH, 2010.

Há que se ressaltar que a partir de 2007, toda a política habitacional tem que se pautar pelos Planos Locais de Habitação de Interesse Social – PLHIS.

O PLHIS constitui um conjunto articulado de diretrizes, objetivos, metas, ações e indicadores que caracterizam os instrumentos de planejamento e gestão habitacionais. É a partir de sua elaboração que Municípios e estados consolidam, em nível local, a Política Nacional de Habitação, de forma participativa e compatível com outros instrumentos de planejamento local, como os Planos Diretores, quando existentes, e os Planos Plurianuais Locais (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2011).

Em Goiânia o PLHIS foi elaborado em 2010, mas não concluído, portanto, para sua conclusão resta uma revisão técnica para atualização dos dados e déficits habitacionais, tendo em vista que as informações tendem a se desatualizar frente às últimas ocorrências no cenário habitacional do Município nos últimos anos, devido principalmente, aos incentivos e programas do Governo Federal. Lembrando que a elaboração do PLHIS é condição *sine qua non* para obtenção de recursos federais.

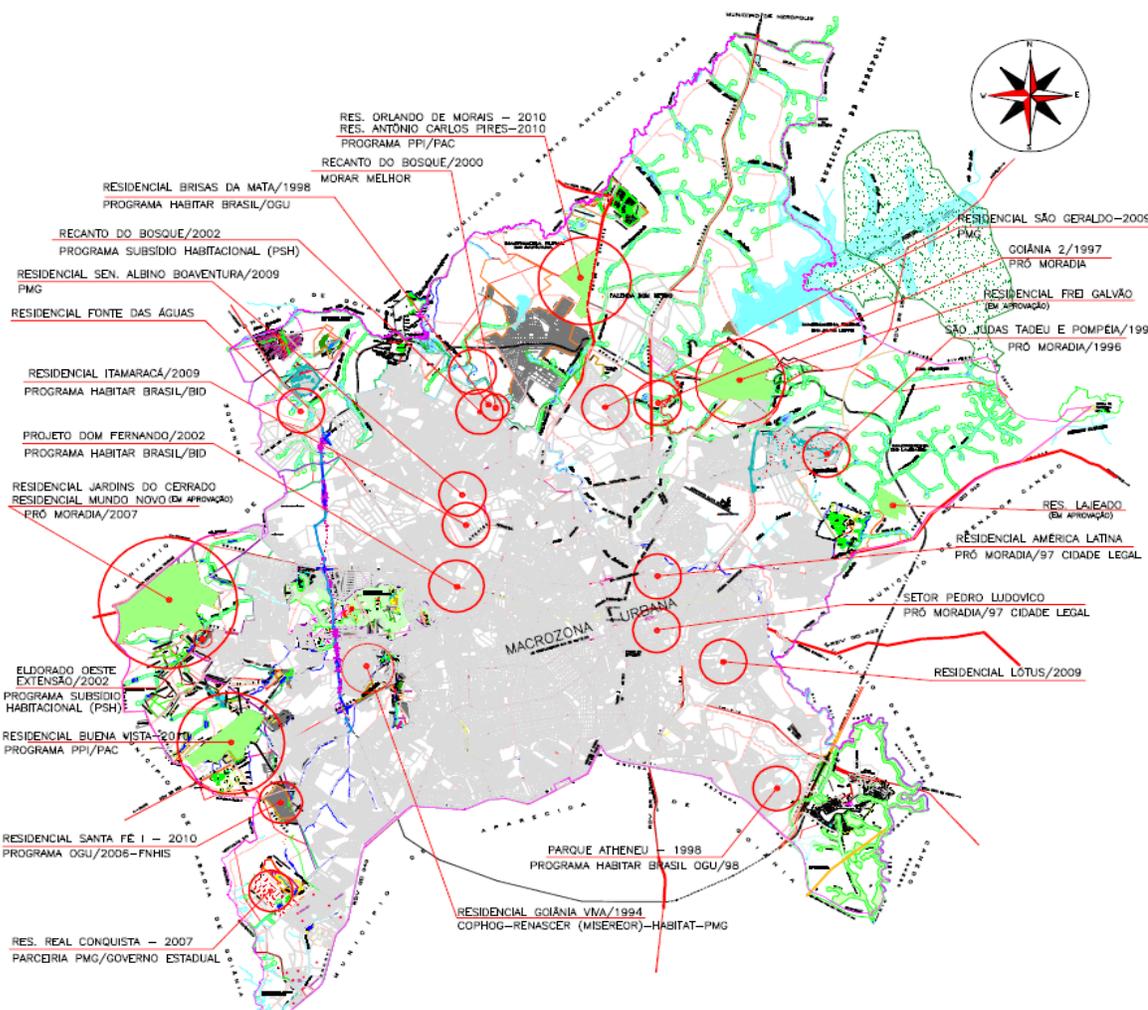


Figura 34 - Localização dos assentamentos - Programas Habitacionais (1994-2012).
Fonte: SMHAB.

Percebe-se (Figura 34), que os Programas Habitacionais em Goiânia desde 1994, tem se desenvolvido na área de expansão urbana da cidade³¹, salvo poucas exceções, em loteamentos regulares ou em conjuntos de Interesse Social (AEIS III), na periferia da cidade, atendendo prioritariamente situações de risco e de irregularidade.

A partir de 2007, com os recursos Federais do PAC e do PMCMV, muda-se o panorama da política habitacional, principalmente para o atendimento às famílias que possuem renda familiar mensal até R\$1.600,00, que passam prioritariamente a

³¹ Em 2007 a área de Expansão Urbana do município de Goiânia foi redimensionada.

ser atendidas por esse Programa, com Recursos do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR).

Tabela 10 - Programas Habitacionais, Goiânia (1997-2012).

Programa	Ano	Local de origem	Local de destino	Valor Recurso	Unid Hab
PRÓ-MORADIA/97 JD. GOIÁS	1997	JARDIM GOIÁS I	JARDIM GOIÁS I	2.346.843,51	160
PRÓ-MORADIA/97 LEGAL	CIDADE 1997	SETOR PEDRO LUDOVICO, JD. GOIÁS III E IV, JD. BOTÂNICO E VILA REDENÇÃO	PEDRO LUDOVICO	10.432.897,00	272
HABITAR BRASIL - OGU 1998	1998	DIVERSOS	PQUE ATHENEU E BRISAS DA MATA	7.278.132,47	732
MORAR MELHOR - OGU 2000	2000	APM GOIÂNIA VIVA	RECANTO DO BOSQUE	93.643,23	11
CONSTRUINDO COM VOCÊ	2001	BURACÃO, EMÍLIO PÓVOA, NORTE FERROVIÁRIO, GOIÂNIA VIVA	ESTRELA DALVA	577.200,00	74
HABITAR BRASIL BID - PROJETO DOM FERNANDO	2002	CAMPINAS, VILA SÃO JOSÉ, VILA SÃO PAULO, VILA IRANY, VILA ANA MARIA	ITAMARACÁ	7.497.014,44	236
PSH	2002	GOIÂNIA VIVA	RECANTO DO BOSQUE, ELDORADO OESTE EXTENSÃO	3.498.377,80	243
CONTROLE DOENÇA CHAGAS - FUNASA	2003	BURACÃO	RES. SÃO LEOPOLDO	97.043,13	11
HIS	2004	GOIÂNIA VIVA	SENADOR ALBINO BOAVENTURA	7.300.440,00	240
PREFEITURA	2005	SISTEMA VIÁRIO JD, NOVO MUNDO	CONJ. RES.LÓTUS - JD NOVO MUNDO	291.159,12	14
PREFEITURA/ESTADO	2006	PQ. OESTE INDUSTRIAL, JD. ITAIPU	REAL CONQUISTA	45.200.000,00	2.447
PREFEITURA	2006	TRECHOS DA AV. LESTE-OESTE	ITAMARACÁ I	2.350.070,00	113
PPV/PAC- INTERVENÇÃO EM FAVELAS - PAC 1 OGU	2007	JD. GUANABARA III E AEROPORTO, BALNEÁRIO MEIA PONTE, PQ AMAZÔNIA, ÁGUA BRANCA, TRECHOS LESTE-OESTE VILA VIANA, VILA SANTA RITA E MOOCA, NEGRÃO DE LIMA, CORONEL COSME, JOÃO BRÁZ	ORLANDO DE MORAES E BUENA VISTA	60.667.007,00	2.058
PREFEITURA	2008	ADFEGO	SÃO GERALDO	1.671.208,60	74
PRO-MORADIA/2007 - FGTS	2008	DIVERSOS	JARDIM DO CERRADO 1,2,3 e 4 e MUNDO NOVO 3	64.806.499,20	2.378
OGU/2006	2007	VILA MONTECELLI E EMÍLIO PÓVOA	SANTA FÉ I	7.130.229,87	569
	2008	DIVERSOS	SANTA FÉ I	1.989.455,08	
PPV/PAC- INTERVENÇÃO EM FAVELAS - PAC 2	2011	VILA ROMANA, JD. BOTÂNICO, SANTO HILÁRIO, ST FUNCIONÁRIOS, FINSOCIAL, PQ. AMAZÔNIA	SANTA FÉ I, ANTÔNIO CARLOS PIRES, JDS. CERRADO 1, 3, e 4 MUNDO NOVO 2 e 3	11.711.322,17	968
Total de Recursos e Unidades Habitacionais				234.938.542,62	10.600
PMCMV	2011	DIVERSOS	JARDIM CERRADO I	19.442.418,77	1808
PMCMV	2011	DIVERSOS	JARDIM CERRADO II	19.091.796,87	
PMCMV	2011	DIVERSOS	JARDIM CERRADO III	18.765.712,75	
PMCMV	2011	DIVERSOS	JARDIM CERRADO IV	19.783.544,59	
PMCMV	2012	DIVERSOS	IRISVILLE I	7.905.464,20	391
PMCMV	2012	DIVERSOS	IRISVILLE I	7.543.472,16	
PMCMV	2012	DIVERSOS	BERTIM BELCHIOR I	8.286.077,66	553
PMCMV	2012	DIVERSOS	BERTIM BELCHIOR II	14.589.635,80	
PMCMV	2013	DIVERSOS	BUENA VISTA I, III, IV	76.895.892,67	1424
Total de Recursos Federais com a Iniciativa Privada (PMCMV)				192.304.015,47	4176
Total de Recursos e Unidades Habitacionais				427.242.558,09	14.776

Fonte: SMO/COMOB, 2003; Documentos diversos SMHAB 2013.

A Tabela 10 foi elaborada com o objetivo de sistematizar o que tem sido realizado em Goiânia, em termos de habitação de interesse social, relacionando os Programas Habitacionais executados pelo município de 1997 a 2012, os valores

investidos e o quantitativo de unidades habitacionais que foram construídas nesse período, envolvendo recursos federais, estaduais e municipais.

É importante salientar que os relatórios pesquisados na SMHAB não são documentos oficiais, portanto, pode haver imprecisões nos dados apresentados.

Estima-se que se tenha investido um total de R\$ 420.605.929,5 para um total de 14.776 unidades habitacionais construídas (Tabela 10).

Verifica-se que, com os recursos oriundos do PMCMV (iniciativa privada), foram executadas no período de dois anos, 4.176 unidades habitacionais, o equivalente a 39% da produção habitacional dos últimos quinze anos (Tabela 10).

Observa-se que antes do PMCMV, os Programas Habitacionais atendiam a uma restrita parcela da população, prioritariamente as que se encontravam em situação de risco. As demais famílias, também carentes de moradia, aguardavam sem muita expectativa, nas listas do cadastro municipal, por Programas que viessem a dar a oportunidade de acesso à casa própria.

A execução dos empreendimentos é realizada pela iniciativa privada, por Construtoras contratadas pela Caixa Econômica Federal e mais recentemente também pelo Banco do Brasil, que se responsabilizam pela construção e legalização dos imóveis, que assim que entregues, são alienados às famílias. O cadastro das famílias beneficiárias, no entanto, é realizado pela Prefeitura que também se responsabiliza pelo trabalho social nos empreendimentos.

É fato que a produção habitacional nos últimos anos tem ampliado a faixa de atendimento às famílias com carência habitacional que não vivem na irregularidade, mas que moram de aluguel ou em coabitação.

Em 2009, a prefeitura abriu inscrições para o PMCMV, cadastrando um quantitativo de aproximadamente 80.000 inscritos, sendo que destes, após o refinamento dos dados, estima-se que apenas 40.000 estarão dentro dos padrões estabelecidos para serem atendidos³².

Neste cenário, frente ao déficit habitacional, a atual demanda, e a produção em massa de conjuntos habitacionais, a prefeitura vislumbra a possibilidade de construção de 40.000 casas nos próximos quatro anos, zerando o déficit habitacional no Município de Goiânia.

³² Informações sobre como contratar o PMCMV encontra-se disponível em: http://www.caixa.gov.br/habitacao/mcmv/habitacao_urbana/ate1600/como_contratar_prefeitura.asp

3.2 INTERVENÇÕES EM ÁREAS DE POSSE

As posses urbanas caracterizam-se por serem áreas não tituladas, públicas ou privadas, extremamente adensadas, desordenadas e desestruturadas, carentes de infraestrutura, serviços básicos e equipamentos urbanos. Geralmente localizados em áreas ambientalmente frágeis, estes locais apresentam alto nível de insalubridade e periculosidade.

Os objetivos das intervenções urbanas em áreas de posse são a reestruturação física e ambiental desses assentamentos, melhoria e recuperação das moradias existentes e/ou construção de novas moradias visando a melhoria da qualidade de vida da população de baixa renda e priorizando sua permanência no local.

Para isso, a participação da população envolvida é fundamental. Para tanto, o trabalho social deve ser voltado às ações de apoio, orientação e mobilização da comunidade, de capacitação profissional, de geração de trabalho e renda e de educação sanitária e ambiental.

Para viabilização das intervenções, têm sido criados parâmetros diferenciados de urbanização. Em Goiânia, em julho de 2009 foi sancionada a Lei 8.834 que regulamenta o artigo 131 da Lei Complementar n.º 171 (Plano Diretor de 2007) a qual delimita as Áreas Especiais de Interesse Social (AEIS), com o fim de promover a implantação de núcleos habitacionais para a população de baixa renda, regularização dos loteamentos ilegais e das posses urbanas situadas em áreas públicas ou privadas, passíveis de regularização.

- I - Área Especial de Interesse Social I - AEIS I, correspondente às áreas onde se encontram assentadas posses urbanas, que integrarão os programas de regularização fundiária e urbanística;
- II - Área Especial de Interesse Social II - AEIS II, correspondente às áreas onde se encontram implantados loteamentos ilegais que integrarão os programas de regularização fundiária e urbanística;
- III - Área Especial de Interesse Social III - AEIS III, correspondente às glebas sujeitas a incidência de uma política habitacional de âmbito municipal, que viabilize o acesso à moradia à camada da população de menor poder aquisitivo. (GOIÂNIA, 2009).

No caso aqui estudado, os parâmetros adotados corresponderão à AEIS I; áreas de posses urbanas e AEIS III, áreas correspondentes a novos empreendimentos habitacionais sujeitos à incidência de uma política habitacional de caráter popular.

No entanto, deve-se estabelecer uma classificação entre tipos diferentes de ocupações e os tipos de intervenções a serem propostas. As áreas de posse devem ser divididas em dois grupos: as “não consolidáveis”, que não apresentam condições de recuperação nem de reordenamento urbano, nas quais a intervenção proposta deverá ser a “remoção”; e as “consolidáveis” com possibilidade de recuperação, em que poderá ser proposta a “urbanização”.

3.2.1 Intervenções em áreas não consolidáveis

Até a década de 1980, no Brasil eram comuns intervenções que previam as erradicações das invasões, principalmente quando em áreas centrais ou que despertassem algum interesse do setor imobiliário.

No entanto, essas experiências de remoção e transferência das famílias para loteamentos ou conjuntos habitacionais periféricos não foram exitosas. Muitas famílias removidas não se adaptavam às alternativas oferecidas e acabavam abandonando ou vendendo o imóvel e ocupando novas áreas, aumentando o número de assentamentos precários nas cidades.

De tal modo, a erradicação de invasões é uma prática não mais utilizada pelos governos, que só definem por este tipo de intervenção quando não é possível a consolidação da área, ou seja, quando não existam soluções de recuperação ambiental e/ou urbanística, ou que essas soluções sejam de tal forma inviabilizadas pelos altos custos das obras necessárias.

Exemplo de áreas “não consolidáveis” são as que se localizam sob redes de alta tensão (Figura 35), em áreas de Preservação Permanente³³ (Figura 36), sobre aterros sanitários, sistema viário estrutural, linhas férreas desativadas (Figura 37) ou sobre solos frágeis ou que ofereçam algum tipo de risco.

³³ O Código Florestal atual estabelece como áreas de preservação permanente (APPs) as florestas e demais formas de vegetação natural situadas às margens de lagos ou rios (perenes ou não); nos altos de morros; nas restingas e manguezais; nas encostas com declividade acentuada e nas bordas de tabuleiros ou chapadas com inclinação maior que 45°; e nas áreas em altitude superior a 1.800 metros, com qualquer cobertura vegetal. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/NOTICIAS/JORNAL/EMDISCUSSAO/codigo-florestal/areas-de-preservacao-permanente.aspx>. Acesso em: 01 mar 2013.



Figura 35 - Casas sob Rede de Alta Tensão.
Fonte: Arquivo Pessoal.



Figura 36 – APP Buracão
Fonte: Arquivo Pessoal



Figura 37 – Linha de trem desativada
Fonte: SMHAB 2009

Grande parte das posses em Goiânia se localiza em fundo de vale, em Áreas de Proteção Ambiental, algumas com situações de risco de alagamento ou desabamento. Talvez seja esse o principal motivo pelo qual a maior parte das intervenções realizadas pelo Município proponha a remoção total das posses e a construção de novas moradias em outros locais.

O cadastro e monitoramento das famílias moradoras em áreas de risco são feitos pela secretaria Municipal de Habitação, com parceria da Defesa Civil do Município e do Estado de Goiás. É importante salientar que a secretaria de Habitação não possui dados atualizados sobre o déficit quantitativo de habitação por tipologia de ocupação. Os dados mais recentes e que são acompanhados periodicamente, são os relativos às áreas de risco, que estão em grande parte em áreas de posse, apesar de muitas estarem em áreas particulares.

Cabe ressaltar que atualmente o Município não possui nenhum tipo de “reserva” para situações de remoções emergenciais, e de casos pontuais que acontecem independente de qualquer previsão. Fala-se em criar um banco de lotes ou mesmo de habitações para esse fim, mas a enorme demanda por habitação de interesse social no Município, não tem permitido que haja excedentes de produção de moradias para essas urgências.

As questões relativas à remoção e ao reassentamento involuntários causam um impacto social muito grande sobre a vida das famílias afetadas, rompendo com vínculos e relações de pertencimento ao lugar, necessitando de um trabalho social intenso para realização e acompanhamento de todo o processo.

A Prefeitura de Goiânia se responsabiliza pela transferência das famílias para a nova moradia, disponibilizando meio de transporte para a mudança, além da assistência técnica social.



Figura 38 - Remoção de famílias - Buracão.
Fonte: SMHAB (2010)



Figura 39 - Remoção de famílias.
Fonte: SMHAB (2010)

Assim que as famílias se mudam, as casas localizadas nas áreas de posse são demolidas para evitar novas ocupações. É permitido ao morador recolher todo o material para reutilizá-lo numa futura ampliação de sua nova casa.



Figura 40 – Demolição Pedro Ludovico.
Fonte: SMHAB.



Figura 41 - Demolições Cidade Jardim.
Fonte: SMHAB.

Diante da resistência e da dificuldade de retirada das famílias das áreas ocupadas irregularmente, o Município não tem conseguido finalizar muitos de seus programas habitacionais.

Muitos moradores entram na justiça pleiteando a permanência no local. E mesmo ocupando irregularmente áreas de preservação ou de risco, o processo judiciário é moroso, levando anos para que o Município consiga completar a retirada total de famílias das áreas e finalizar as obras necessárias para concluir a intervenção.

Há situações em que, devido ao abandono junto à falta de fiscalização, ocorrem novas ocupações em áreas já desocupadas, dificultando ainda mais a finalização dos contratos junto aos órgãos financiadores.

3.2.2 Intervenções em áreas consolidáveis

De acordo com a classificação de Bueno (2000, p.162)³⁴ para a tipologia de intervenção em favelas em áreas consolidáveis, adotam-se soluções de reurbanização e de urbanização.

Segundo Bueno (2000, p.162), a reurbanização seria:

Aceitação da favela enquanto fenômeno urbano, mas não aceitação da forma e da tipologia urbanística e habitacional que ela revelava, levando à demolição da favela e reconstituição de tudo no mesmo lugar, com um padrão urbanístico e arquitetônico semelhante à linguagem dominante.

De acordo com Denaldi (2003, p.52):

Denomina-se 'urbanização' desde um conjunto de intervenções pontuais para melhorar as condições de saneamento e acessibilidade das favelas, até projetos que incorporam estratégias de integração da favela com o bairro, de recuperação ambiental de sub-bacias hidrográficas e complementação da urbanização de áreas mais amplas ou, ainda, que se inserem no âmbito de estratégias mais amplas de combate à exclusão social.

Em Goiânia, os projetos de reurbanização realizados desde a década de 1990 não tem praticado a demolição total das habitações, buscando manter a mesma forma e padrões urbanísticos, adotando soluções com padrões urbanísticos diferenciados, mas tentando ao máximo preservar as habitações, principalmente as construídas em alvenaria.

³⁴ A autora classifica as tipologias de intervenção em favelas em três tipos: remoção, reurbanização e urbanização.

Cabe ressaltar que os projetos de reurbanização têm adotado também soluções de remoção e de urbanização simultaneamente. No entanto, são poucas as áreas de posse consolidáveis em Goiânia. Como a maioria das ocupações está em áreas de preservação ambiental, o órgão municipal ambiental – AMMA, tem flexibilizado a legislação municipal quanto aos limites a serem preservados, quando os assentamentos não oferecem risco à população, permitindo a permanência das famílias na área reurbanizada.

Para exemplificar o que comumente acontece no desenvolver dos projetos de reurbanização das posses em Goiânia, tomamos como exemplo o projeto de Reurbanização da “Vila Coronel Cosme” (Figuras 42, 43, 44 e 45), localizada no Parque Industrial, que está sendo executado pelo Município com recursos do PAC 1.

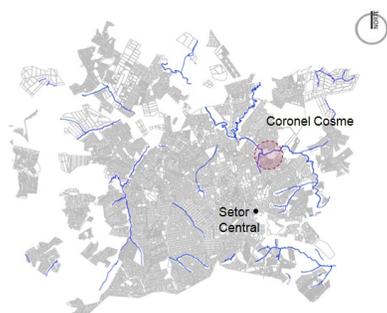


Figura 42 – Mapa de localização
Fonte: Siggo 2012.

A área de posse está localizada em região de grande valorização imobiliária, próxima a grandes equipamentos e dotada de todos os serviços básicos.

O projeto iniciado em 2009 prevê a remoção parcial dos moradores da área, retirando os que estão em áreas de proteção ambiental do Rio Meia Ponte³⁵ e os que inviabilizam a abertura de sistema viário que possibilite acesso às moradias.



Figura 43 - Imagem de Satélite com sobreposição do Levantamento Cadastral.
Fonte: Google / SMHAB, 2010.

Para viabilidade do projeto, com a permanência da maioria das ocupações, a APP foi flexibilizada para 50m. a partir da margem do Rio Meia Ponte. O sistema

³⁵ De acordo com a Legislação Municipal, Lei Complementar n.º 171, de 29 de Maio de 2007, a Área de Preservação Permanente para o Rio Meia Ponte é de 100m, desde que tal dimensão propicie a preservação de suas planícies de inundação ou várzeas.



Figura 44 - Proposta de reurbanização.
Fonte: SMHAB, 2010

viário criado às margens do Rio permite a melhoria dos acessos e circulação, além de ser uma barreira para futuras ocupações irregulares.

Grande parte das famílias que ocupavam a APP foi removida em 2010 para o Residencial Buena Vista, mas quinze famílias, na mesma situação de

ocupação, entraram na justiça contestando a remoção e ainda hoje permanecem no local. O projeto encontra-se paralisado, visto que não é possível dar andamento às obras previstas, sem a remoção total das famílias da Área de Preservação.



Figura 45 - Demolição na Vila Coronel Cosme.
Fonte: SMHAB (2010).

Como exemplo de projeto de Reurbanização de área de posse, apresentaremos no Capítulo 4, o Estudo das intervenções realizadas na Vila Lobó.

3.3 ÁREAS DE REASSENTAMENTO

3.3.1 Conjuntos Habitacionais de Interesse Social

Os conjuntos habitacionais de Interesse Social geralmente estão localizados na área de expansão urbana e seguem ao que está estabelecido na Lei 8.834 que

regulamenta o artigo 131 da Lei Complementar n.º 171 (Plano Diretor de 2007) para AEIS III ³⁶.

Os parâmetros urbanísticos admitidos são os admitidos para a Macrozona Construída, sendo admitidas algumas flexibilizações. Para as AEIS III, a densidade populacional estabelecida é a relação de uma economia por fração ideal de 60m² (sessenta metros quadrados) de unidade imobiliária.

O lote mínimo admitido é de 150m² (cento e cinquenta metros quadrados) de área, frente de 6m (seis metros), para habitação unifamiliar com uma economia, mas a prefeitura tem utilizado lotes de 200m² (duzentos metros quadrados).

Deverão ser apresentados os seguintes projetos complementares, aprovados pelas respectivas concessionárias: projeto da rede de abastecimento de água, solução de esgotamento sanitário, projeto da rede de energia elétrica, projeto de iluminação pública, solução de drenagem de águas pluviais e projeto de pavimentação, guias e sarjetas.

Nos casos de parceria do empreendedor com o Setor Público, de modo a viabilizar financeiramente o Projeto de Urbanização, o Município poderá arcar com os custos de projetos e de implantação da infraestrutura, desde que receba em contrapartida, lotes urbanizados, equivalentes aos investimentos, sendo estes destinados à execução de sua Política Habitacional.

A Lei Municipal 8534, de 31 de maio de 2007, prevê que os loteamentos aprovados a partir de 2006 e que não faziam parte da macrozona construída, deveriam destinar no mínimo, 15% (quinze por cento) e, no máximo, 25% (vinte e cinco por cento) do total dos lotes resultantes do parcelamento para os Programas Habitacionais. No entanto, o poder público municipal não tem cobrado esta medida dos parceladores. Diante da carência do Município e de terras para estabelecer um programa habitacional que possa suprir o déficit habitacional, a efetivação do cumprimento da lei poderia ser uma alternativa para inclusão da população de baixa renda a setores formais da cidade.

As imagens abaixo mostram conjuntos habitacionais construídos para abrigar a população de baixa renda, na periferia da cidade.

As casas térreas edificadas em lotes individuais (Figura 46) foram construídas pela Prefeitura de Goiânia com Recurso Federal e as casas sobrepostas

³⁶ **Área Especial de Interesse Social III - AEIS III** corresponde às glebas sujeitas a incidência de uma política habitacional de âmbito municipal, que viabilize o acesso à moradia à camada da população de menor poder aquisitivo.

(Figura 47), executadas pela iniciativa Privada, por meio do Programa Minha Casa Minha Vida. Nos dois casos o cadastro e seleção das famílias foram realizados pela Prefeitura.

Apesar de padrões construtivos diferentes, observa-se nos dois casos, a mesma lógica de construção em massa de modelos idênticos localizados em uma periferia distante do centro urbano.

Nota-se, portanto a continuidade da periferização das metrópoles por conjuntos habitacionais, fato que vem se repetindo desde a década de 1970 até os dias atuais.

De acordo com Lefebvre (2008, p.25), “Em redor da cidade instala-se uma periferia desurbanizada e, no entanto dependente da cidade”.

Por razões econômicas e sociais a população das grandes cidades busca solução de moradia nas periferias ou nos municípios de seu entorno (BERNARDES, MOYSÉS, 2003).

Como observam os autores, os Municípios da RM têm apresentado taxas elevadas de crescimento, superiores às do Município de Goiânia, em especial, os conurbados à capital.

Bernardes e Moysés (2003) lembram que dentre esses Municípios, pode-se dizer que todos mantêm uma relação de dependência com Goiânia, no que se refere à oferta de serviços e de mercado de trabalho.



Figura 46 – Conjunto Habitacional de Interesse Social – Jardins do Cerrado.
Fonte: SMHAB, 2009.



Figura 47 - Conjunto Habitacional de Interesse Social - Jardins do Cerrado – PMCMV - 2012.
Fonte: PREFEITURA, 2011.

3.3.2 Unidade Habitacional

Os projetos arquitetônicos implantados em AEIS III atendem ao Código de Obras e Edificações do Município e legislação complementar.

O modelo de habitação mais comumente utilizado pela Prefeitura é o de unidades unifamiliares térreas, com aproximadamente 40m² de área construída, paredes de alvenaria, telhas de barro, piso cimentado liso, pintura interna sobre reboco, barra lisa nas paredes do banheiro e sobre a pia da cozinha, área de serviço e garagem descobertas.



Figura 48 - Unidades habitacionais - Conjunto Habitacional de Interesse Social.
Fonte: SMHAB.



Figura 49 - Unidade habitacional.
Fonte: SMHAB.



Figura 50 - Planta unidade habitacional - 40m².
Fonte: SMHAB.

Seguindo as exigências do PMCMV, as habitações passaram a ter piso cerâmico em toda a casa e paredes do banheiro, forro e aquecimento solar no chuveiro.

A casa possui sala, cozinha, banheiro, dois quartos e área de serviço descoberta.

Devido à pequena dimensão da unidade habitacional, o projeto já vislumbra a possibilidade de ampliação, como sugestão que posteriormente poderá ser seguida e executada pelo proprietário.

3.3.3 Equipamentos comunitários

As áreas destinadas à implantação de equipamentos urbanos e comunitários e espaços livres de uso público correspondem a um percentual mínimo de 15% (quinze por cento) da área urbanizada da gleba, e tem suas destinações definidas pela SEPLAM, de acordo com a necessidade da região.

No entanto, as áreas destinadas nem sempre são ocupadas pelo equipamento previsto, dependendo de recursos disponíveis para a construção e efetivação dos serviços.

Geralmente as fontes de recursos para a construção de equipamentos sociais não são as mesmas utilizadas para a construção das unidades habitacionais e, habitualmente, não conseguem suprir toda a demanda necessária.

O Município possui projetos padrões de Escolas, CMEIS e Unidades de Saúde, que são implantados de acordo os recursos disponíveis.



Figura 51 - Escola Municipal.
Fonte: SMHAB.



Figura 52 – Centro Municipal de Educação Infantil (CMEI)
Fonte: SMHAB

4 ESTUDO DE CASO: VILA LOBÓ

No capítulo 4, busco mostrar o projeto de reurbanização da área de posse denominada pela própria população como Vila Lobó, localizada no Jardim Goiás, por tratar-se da primeira experiência de reurbanização de posse urbana, no Município de Goiânia.

Diante da grande quantidade de famílias morando irregularmente e em situação precária, foi proposta pela Prefeitura a reurbanização da área, buscando a partir da situação existente, elaborar um traçado urbanístico capaz de possibilitar, dentro dos limites possíveis, a manutenção das famílias no mesmo local, dotando a área de todos os serviços urbanos. Os projetos e obras foram propostos pela Companhia de Obras e Habitação de Goiânia – COMOB em 1997, com utilização de recurso federal oriundo do Programa Pró-Moradia/FGTS.



Figura 53 – Foto aérea da Posse Urbana “Vila Lobó”
Fonte: Arquivos da COMOB, 1997

4.1 O BAIRRO – JARDIM GOIÁS

O projeto urbanístico do Jardim Goiás, foi contratado na década de 1950, pelo Sr. Lourival Louza, proprietário da Fazenda Botafogo, que com a intenção de parcelar sua Fazenda, queria o que havia de mais moderno e inovador em Urbanismo, contratando assim, o engenheiro-arquiteto Francisco Prestes Maia, que

fez o anteprojeto do parcelamento que foi concluído pelo também engenheiro-arquiteto Roberto Magno Ribeiro, como demonstra o memorial descritivo/justificativo do Bairro, descrito a seguir:

Tendo em vista as possibilidades naturais do terreno e sua localização com relação ao Plano Geral da Cidade de Goiânia, foi o projeto, em suas linhas gerais, elaborado com base no ante-projeto pelo eminente engenheiro e urbanista Francisco Prestes Maia. As diretrizes seguidas no projeto definitivo obedecem, em todos os seus detalhes, às mais modernas normas de urbanismo, não tirando da topografia o melhor partido, como também apresentando um traçado racional para os arruamentos e espaços livres, proporcionando ainda a cada lote a melhor situação e o maior conforto dentro das especificações do Código de Obras da Cidade de Goiânia. O bairro projetado é do tipo “cidade-jardim” que melhor preenche as condições de higiene e conforto, além de construir o tipo ideal de bairro residencial, conforme mostram as experiências levadas a efeito nas mais progressivas cidades do país e mesmo exterior. Dentro do plano geral de urbanização foram previstas áreas para a localização adequada de estabelecimentos escolares, centro de saúde, parque infantil, igrejas, centro esportivo e recreativo, etc. **Estas áreas, que na planta se mostram ajardinadas, ficarão reservadas e de posse do proprietário do “Jardim Goiás”, que fará delas oportuna doação ou concessão a entidades públicas ou Particulares, para os fins indicados no projeto, ou outro mais apropriado, desde que não sejam para fins industriais ou outro qualquer que venha prejudicar o caráter essencialmente residencial do bairro projetado.** (Grifo nosso) Núcleos comerciais ou comerciais-residenciais poderão ser localizados em algumas destas áreas, notadamente nos Jardins 4, 9 e 16, assim como nos parques adjacentes à Praça B, sem prejuízo para os espaços livres, cuja área total atinge porcentagem bastante elevada. (RIBEIRO, 1950 *apud*, OLIVEIRA e PEIXOTO, 2009, p.12).

O memorial de parcelamento do bairro já ressaltava as reservas de áreas destinadas ao proprietário do loteamento. Como comentam Oliveira e Peixoto (2009), esses espaços foram deliberadamente reservados, objetivando um futuro controle sobre o crescimento e desenvolvimento do loteamento:

Ressalta-se uma curiosa reserva assegurada ao empreendedor do Jardim Goiás, trata-se do domínio das áreas verdes e de seus destinos, sempre sob a tutela desse surpreendente personagem. As referidas reservas atribuíam a Lourival Louza um poder de negociação com as instâncias públicas, muito antes que qualquer idéia sobre o empreendedorismo urbano ou sobre as propaladas parcerias público-privadas pudessem sequer ser pensadas[...]. (OLIVEIRA; PEIXOTO. 2009, p. 65).



Figura 54 - Planta de localização do bairro e projeto aprovado do Jardim Goiás.
 Fonte: SIGGO Docs com interferência da autora.

A Figura 54 mostra o projeto do Jardim Goiás, destacando-se as áreas de reserva do proprietário e as áreas de proteção ambiental do Córrego Botafogo e Córrego Sumidouro. Nota-se que essas áreas ocupam grande extensão de terras reservadas ao empreendedor do loteamento.

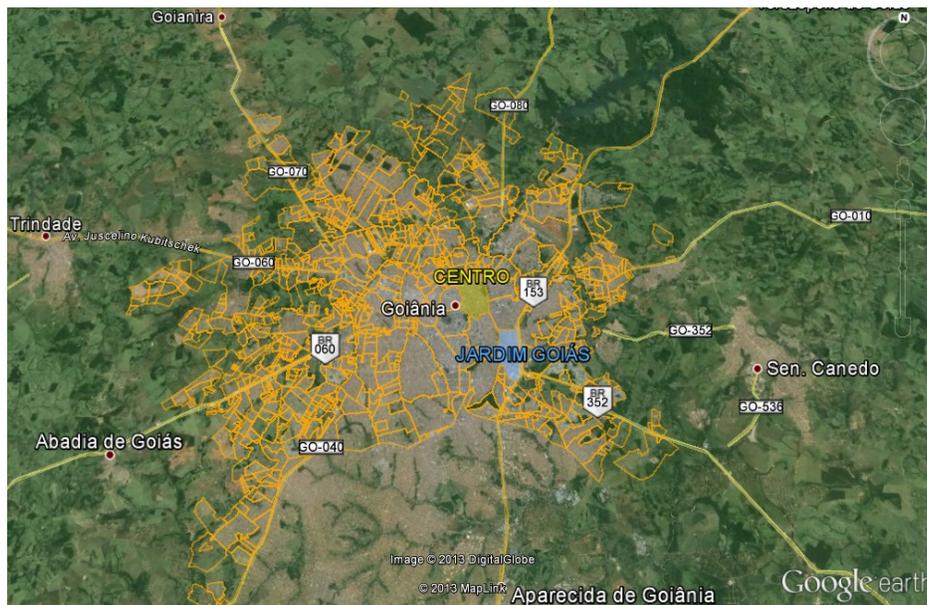


Figura 55 – Localização Jardim Goiás
 Fonte: Google Earth acessado em 25/03/2013

Até a década de 1970, o Jardim Goiás era um grande vazio. O proprietário do loteamento detinha a maioria dos lotes à espera da valorização imobiliária para comercializá-los, o que ocasionou o grande vazio urbano durante décadas, que se somando às áreas livres destinadas a equipamentos urbanos, mas não registradas em nome do Município e sim de posse do loteador e as áreas de preservação

ambiental, foram os fatores determinantes para o surgimento do grande número de ocupações irregulares em vários pontos do bairro, principalmente às margens do córrego Botafogo e suas vertentes.

No início da década de 1970, para a construção do Estádio Serra Dourada, parte da gleba de terras pertencente ao loteamento foi desapropriada pelo Estado, e parte doada pelo loteador. Até então, o bairro era praticamente inabitado (Figura 56). Com a construção do Estádio, aumentou a quantidade de moradores nas invasões próximas, provavelmente formada pelos próprios trabalhadores da obra, que buscavam moradia próxima ao local de trabalho. Peixoto e Oliveira (2009, p. 65) afirmam que:

[...] as invasões expandiram-se com a chegada de trabalhadores para a construção do estádio Serra Dourada, uma das maiores parcerias estabelecidas entre o Sr. Louza e o Estado. A gleba de terra, em sua grande parte, foi doada pelo primeiro para a construção de um monumental estádio de futebol que pudesse dar visibilidade a Goiás.

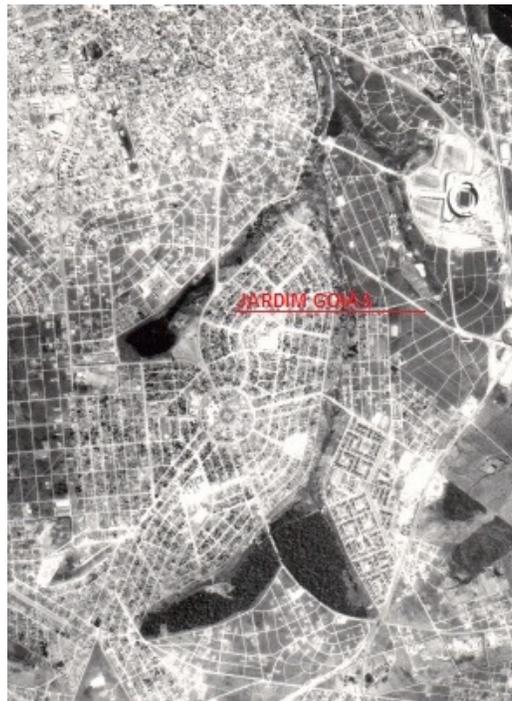


Figura 56 - Imagem aerofotogramétrica do Jardim Goiás - 1975.
Fonte: BIBLIOTECA SEPLAM – Dez 2012.

Até a década de 1980, o bairro ainda permanecia pouco habitado. Era um bairro horizontal, com poucas ruas abertas e sem infraestrutura urbana.

A ocupação e a valorização da região só foram aceleradas a partir de 1985 com a inauguração do Shopping Flamboyant, primeiro shopping da capital. De acordo com Oliveira e Peixoto (2009, p.66):

Apesar dos arranjos acordados entre o proprietário do bairro e o poder público, o Jardim Goiás permanecia pouco habitado. A comercialização de seus lotes só foi acelerada quando o Sr. Louza construiu e inaugurou o primeiro shopping da capital de Goiás. Mais uma vez, demonstrava sua excepcional sagacidade: o shopping valorizou a região e obras viárias e transporte público foram garantidos, facilitando a conexão com o centro da cidade.

No Plano de Desenvolvimento Integrado de 1992, devido à sua localização estratégica próxima ao centro da cidade e à BR 153, o bairro passou a integrar a Zona de Desenvolvimento Regional, visando o desenvolvimento, a intensificação do adensamento residencial e a dinamização dos setores de serviços e comércio. No final da década de 1990, o bairro já havia se tornado um novo pólo de desenvolvimento urbano. A partir daí, surgiram grandes empreendimentos, como hipermercados, redes de *fast-foods*, redes de hotéis, concessionárias de veículos, além de prédios públicos e universidades (Figura 57).



Figura 57 - Equipamentos e Empreendimentos de destaque.
Fonte: Google Earth 2010, com interferência da autora.

A partir da década de 1990, as cidades contemporâneas se caracterizam pela valorização da imagem, divulgadas pelo marketing urbano como forma de atração de investimentos privados e estimulação do consumo, o que Harvey chama de empreendedorismo urbano, quando conclui que “[...] dar determinada imagem à cidade através da organização de espaços urbanos espetaculares se tornou um meio de atrair capital e pessoas (do tipo certo) num período (que começou em 1973) de competição interurbana e de empreendimento urbano intensificados” (HARVEY, 1996, p.92).

Isso se dá principalmente por meio da captação de recursos, por meio de parceria público-privada (PPP)³⁷, utilizada pelo setor público para dinamizar os processos de intervenção urbana e consolidar o empreendedorismo urbano. “A mitificação em torno da imagem da cidade como fenômeno de *marketing* e *negócios urbanos*, passou a ser difundida em planos estratégicos que incorporaram os traços simbólicos do *urbanismo empreendimento*” (LEAL, 2003, p. 56).

Com influência do capitalismo e do modelo econômico neoliberal, a cidade passa a ser considerada uma mercadoria, e, para Vainer (2000, p.83):

[...] transformada em coisa a ser vendida e comprada, tal como a constrói o discurso do planejamento estratégico, a cidade não é apenas uma mercadoria, mas também, e sobretudo, uma mercadoria de luxo, destinada a um grupo de elite de potenciais compradores: capital internacional, visitantes e usuários solváveis.

Para Arantes (2000, p. 31), os planos estratégicos de recuperação de áreas degradadas, denominados por alguns autores de reinvenção, revitalização, requalificação, revalorização ou reabilitação urbana, são processos utilizados com a finalidade de tornar a área atrativa para novos negócios, a expansão da economia local e a ocupação por classes de mais alta renda, segundo a autora, com o sentido de “invasão e reconquista” que na verdade, significam planos de gentrificação.

Em 2007 foi inaugurado o Parque Flamboyant, localizado entre o Estádio Serra Dourada e o Flamboyant Shopping Center, em área de 120.118,14m² ao longo do córrego Sumidouro, afluente da margem direita do córrego Botafogo.

O Parque foi idealizado pela empresa Flamboyant Urbanismo, de propriedade dos herdeiros de Lourival Louza que ainda detinha a propriedade da área destinada ao parque e da maioria dos terrenos localizados no perímetro. A

³⁷ Conceituação de PPP, ver nota 5, página 26.

negociação para a desapropriação da área teve como contrapartida, a mudança dos parâmetros urbanísticos no entorno do parque, possibilitando a construção de edifícios com mais de 20 andares, destinados a atender à classe média alta. De acordo com Guimarães (2010, p.76):

O direito de construir das áreas doadas foi transferido para as quadras lindeiras pertencentes ao futuro traçado do Parque Flamboyant. Essa ação desencadeou uma corrida imobiliária nunca antes presenciada pelo mercado imobiliário na cidade de Goiânia, provocando o surgimento de vários empreendimentos de habitações coletivas, viabilizadas pela transferência do direito de construir por meio da parceria pública e privada.

Através de parcerias de empreendedores da construção civil e da incorporação imobiliária foram realizados grande quantidade de projetos e de obras executadas, que fizeram do Jardim Goiás uma das regiões com maior número de investimentos e de maior valorização imobiliária, tornando-se uma das regiões mais nobres da cidade, como relata matéria publicada no jornal O Popular:

O metro quadrado construído na região do Jardim Goiás valorizou mais de 70% nos últimos dois anos, se tornando hoje o mais caro da capital com preço médio de R\$ 2,5 mil chegando até R\$ 2,9 mil em alguns empreendimentos. Apesar do preço em alta, o setor atrai muitos empreendimentos e seduz compradores. Dos 128 prédios em construção na capital, 21 estão localizados naquele bairro. E muitos outros projetos deverão sair do papel nos próximos meses, impulsionados sobretudo pelo cheiro do novo, da abundante oferta de crédito no mercado imobiliário e pelas facilidades de aquisição da casa própria, proporcionadas pelas próprias empresas e pelo governo federal. (FERREIRA, 2007, p.16).



Figura 58 - Localização do Parque Flamboyant – Jardim Goiás.
Fonte: Google Earth 2010, com interferência da autora



Figura 59 - Vista do Parque Flamboyant.
Fonte: TOCTAO

Surgem assim, novos padrões de consumo onde o domínio imobiliário passou a conduzir uma nova direção de crescimento da cidade. Segundo Harvey (2001), os promotores de venda passam a vender não mais uma moradia ou um imóvel, mas o urbanismo como valor de troca, “a imagem realizada da alegria de viver” (HARVEY, 2001, p. 32).

Villaça ao estudar a estruturação do espaço urbano e o processo de concentração espacial das camadas de mais alta renda, conclui que os escritórios, lojas e shoppings, crescem em direção dos bairros residenciais de mais alta renda. No Jardim Goiás, o Estádio Serra Dourada, o Flamboyant Shopping Center e principalmente o Parque Flamboyant, foram os geradores de interesse para uma região até então esquecida pelos investimentos públicos em infraestrutura urbana e pela população de um modo geral. As implantações desses equipamentos modificaram a estrutura urbana e atraíram a população de alta renda para o bairro, visto que a de baixa renda já ocupava a região mesmo antes de qualquer iniciativa de empreendedorismo.

De um lado, os grandes empreendimentos e apartamentos luxuosos, produzidos pela iniciativa privada, onde a “vista” do Parque Flamboyant, simboliza o que há de melhor em qualidade de vida na cidade. De outro, áreas ocupadas por populações menos favorecidas do ponto de vista econômico, que apesar de já possuírem melhores condições de vida pelos serviços urbanos implantados na região, ainda ocupam habitações precárias e vivem em situação de insegurança de estabilidade e permanência na área, ditada pela crescente especulação imobiliária.



Figura 60 - Vista do Jardim Goiás a partir da Vila Lobó.
Fonte: Arquivo pessoal – out 2012.

É nítido o controle da burguesia sobre o mercado imobiliário e sobre o Estado. Ainda segundo Villaça, as burguesias criam seus espaços “isolados” dentro da cidade, se autossegregando e segregando assim, as classes populares. Segundo

o autor, esses espaços ocupados pelas elites são transformadores da estrutura urbana, seja através das infraestruturas implantadas pelo Estado ou dos novos comércios e serviços que se instalam visando atender às necessidades de consumo dessa nova população, que através de intervenções urbanas estratégicas do mercado imobiliário, criam ao redor de si, “nichos” ideais pra se viver.

Pode-se afirmar que o Jardim Goiás, segue o mesmo rumo de crescimento e desenvolvimento observado nas cidades contemporâneas, relatado por Villaça (2001, p. 321):

Inicialmente, as camadas de alta renda procuravam trazer para junto de si - ou produzir no seu próprio espaço - os equipamentos urbanos que podem prescindir de uma localização central e, mais tarde, também aqueles que, em face de sua unicidade ou raridade e significado metropolitano, deveriam logicamente permanecer no centro (sedes de governo, por exemplo).

Segue comentando o autor:

Talvez o processo mais notável de produção do espaço sob o comando das camadas de mais alta renda seja a inter-relação que elas e seus bairros residenciais mantêm com os seus centros principais. Quanto mais essas camadas se concentram em determinada região da cidade, mais elas procuram trazer para essa mesma região importantes equipamentos urbanos. Quanto mais o conseguem, mais vantajosa essa região se torna para aquelas camadas e mais difícil se torna, para elas, abandonar essa direção de crescimento (VILLAÇA, 2001, p. 321).

Para conter o crescimento acelerado do bairro, que começou a acontecer no início do ano 2000, mais de seis décadas após sua aprovação, o Plano Diretor de Goiânia de 2007 passou a designar o bairro como “Área de Desaceleração de Densidades”, limitando as ocupações, a fim de desacelerar o crescimento da região. No entanto, antes da regulamentação do PD 2007 as áreas mais valorizadas do setor, as lindeiras ao Parque Flamboyant, já estavam sob o domínio das incorporadoras imobiliárias e com projetos em aprovação, utilizando-se das vantagens que o Código anterior lhes permitia.

A primeira década do século XXI foi, portanto, a de estruturação e consolidação de um bairro, inicialmente projetado com “caráter essencialmente residencial”³⁸, mas que devido à visão estratégica e de mercado do loteador, apoiado pela condescendência do poder público, apresenta hoje, alta densidade

³⁸ Ver memorial descritivo do bairro, página 126.

demográfica e um trânsito caótico, visto a grande quantidade de habitações verticalizadas, de comércios e serviços que se instalaram no bairro e em seu entorno imediato e ao fato do setor ser elo entre o centro e os condomínios de luxo que se estabeleceram nos limites da cidade, após a BR 153³⁹, que limita o bairro. Apesar de ser uma rodovia federal, a BR 153 se tornou uma das principais vias de acesso a alguns bairros e equipamentos urbanos, como o paço municipal, o Centro Cultural Oscar Niemeyer e o Estádio Serra Dourada. Atualmente, estuda-se o “desvio” da Rodovia no trecho urbano de Goiânia.

4.1.1 As áreas de posse

Como vimos anteriormente, devido à sua configuração urbana, próxima às áreas de proteção ambiental e ao grande vazão que era o Jardim Goiás, mesmo décadas depois de ser aprovado o loteamento, as terras não ocupadas tornaram-se o cenário ideal para ocupações indevidas - áreas desocupadas, próximas ao centro e com água abundante - as chamadas “invasões”, pela população que não possuía condições de adquirir seu lote legalizado.

Villaça (2001, p. 226) descreve a dificuldade em se apresentar a história e delimitar uma data precisa para identificar a ocupação de bairros pobres. Fazemos aqui uma analogia, não ao bairro, que como já vimos, foi deliberadamente criado para abrigar as classes altas, mas às ocupações por parte dos “pobres urbanos” que lá ocorreram e ainda são nos dias de hoje, tão significativas. Da mesma maneira, parafraseando o pensamento de Villaça, o que se segue é um pouco do que conseguimos reunir sobre o processo de formação das invasões no Jardim Goiás, as quais aqui denominamos de áreas de posse.

A prefeitura na década de 1990 iniciou o trabalho de catalogação das invasões no Jardim Goiás. Devido à grande quantidade de famílias que ocupavam a região e a dimensão das ocupações, para fins de organização do trabalho, as áreas ocupadas foram divididas, com nomenclaturas diferenciadas (Tabela 11).

³⁹ A BR 153 é uma das principais rodovias de integração do País.

À época a COMOB foi a responsável pela elaboração do cadastro social e pelo levantamento planialtimétrico cadastral. Como existe uma grande mobilidade de moradores (mercado informal) dentro das áreas de posse, considera-se que os dados estejam defasados e não mais estejam retratando a realidade dessas posses.

Tabela 11 - Delimitação e localização das áreas de ocupações irregulares no Jardim Goiás, Goiânia - 2002.

ÁREA	LOCALIZAÇÃO	TOTAL	TEMPO	POPULAÇÃO	INFRAESTRUTURA	TITULARIDADE
Jardim Goiás I	Av. A	248	32 Anos 1980	992	Asfalto/Água Energia/Esgoto	Pública Particular
Jardim Goiás II	Próximo ao Hugo de Carvalho Ramos	115	30 Anos 1981	460	Asfalto/Água Energia	Área de Preservação
Jardim Goiás III	Rua 12, próximo à Av. 136 Jardim Goiás	78	29 Anos 1982	312	Asfalto/Água Energia	Pública Particular
Jardim Goiás IV	Próximo ao Cepal	96	29 Anos 1982	384	Asfalto/Água Energia	
Jardim Goiás V	Enfrente a Qd. M Próximo ao Cepal	96	30 Anos 1981	384	Asfalto/Água Energia	Pública Estadual
Jardim Goiás VI	BR-153, em frente às Qds A- 38 e A-39 (CELG)	8	32 Anos 1980	32	Asfalto/Água Energia	Pública
Jardim Goiás VII	Rua 56, em frente à Qd. 20	36	29 Anos 1982	144	Asfalto/Água Energia/Esgoto	Pública

Fonte: Relatório de Regularização Fundiária SMO/COMOB 2002, adaptado pela autora, 2012.

Foram identificadas no bairro, sete áreas de posse urbana, sendo denominadas por Jardim Goiás, áreas de I a VII (Tabela 11 e Figura 61), todas com mais de 30 anos de ocupação e consolidadas. São dotadas de toda infraestrutura urbana, ainda que de qualidade inferior, com carência principalmente no serviço de tratamento do esgoto, lançado diretamente no córrego ou a céu aberto.

A maioria das posses está localizada em áreas públicas e de preservação ambiental, mas muitas se formaram em áreas particulares não ocupadas, misturando-se de forma tal que é difícil estabelecer o limite preciso entre esses dois tipos de ocupação.

De maneira geral, as posses no Jardim Goiás, apesar de possuírem baixos padrões construtivos não apresentam situações de extrema miséria. Muitas vezes estas áreas estão tão inseridas a seu entorno que se torna difícil a delimitação entre o espaço regular e o irregular, tamanha a homogeneidade encontrada tanto nas edificações quanto na infraestrutura urbana.

LEGENDA

- Área I
- Área II
- Área III
- Área IV
- Área V
- Área: VII - Classe baixa
- Área: VII - Classe média alta



Figura 61 - Áreas de posse no Jardim Goiás.
Fonte: Google Earth com interferência da autora.

É importante ressaltar que parte da área VII, está ocupada por invasões de classe média alta, que a partir da década de 1990, passaram a ocupar a área de preservação do córrego Sumidouro formando chácaras. Cabe aqui dizer, que à época de implantação do Parque Flamboyant essas chácaras não foram desocupadas e permanecem ainda hoje, sem regularização, fazendo limite de um lado, com o Parque e de outro com o restante das edificações da área (de padrão inferior). Vale lembrar que essas chácaras não se inserem aos padrões de atendimento inerentes aos Programas Habitacionais e de Regularização Fundiária trabalhados pela Prefeitura e estão localizadas na área de maior valorização do bairro.

4.2 A VILA LOBÓ

A área de posse Vila Lobó se formou no início da década de 1970 em parte do projeto original aprovado para a construção do bairro Jardim Goiás, numa grande área de preservação ambiental às margens do Córrego Botafogo, destinada a Parque Urbano. Contígua à Área de Preservação, a ocupação prolongou-se sobre a

área destinada ao sistema viário, à área pública destinada à praça e aos lotes particulares desocupados (Figura 62).



Figura 62 - Loteamento Jardim Goiás (área de posse - Vila Lobó) com sobreposição do levantamento cadastral – 1997. Fonte: SEPLAM / com interferência da autora.

Os lotes particulares ocupados eram em sua maioria de um só proprietário, o Sr. Lourival Louza, responsável pelo parcelamento da área. Os demais lotes, devido ao grande vazio urbano que era o bairro à época, apesar de terem sido vendidos, não se encontravam ocupados. De acordo com um proprietário de lote da quadra A9, quando soube da invasão sobre o terreno de sua propriedade, tentou a desocupação, mas como o bairro era uma região ainda deserta e muito perigosa à época, achou melhor evitar o conflito, já que seu lote estava no meio de uma invasão já consolidada.

A área total ocupada é de aproximadamente 147.561,61 m², sendo 114.537,36 m² sobre a área urbanizada e 33.024,25 m² sobre área de proteção ambiental.

É uma das mais antigas áreas de posse de Goiânia, com processo de ocupação iniciado há mais de 40 anos. Seus primeiros moradores datam da década de 1970⁴⁰. Dizem os moradores mais antigos, que a invasão teve início com o Sr. Carlos que teria arrendado do Sr. Louza, proprietário da maioria dos terrenos e da área de preservação, um pedaço de terra alagadiça para plantar arroz. Com o

⁴⁰ A data foi estabelecida pela autora através da análise das imagens fotogramétricas de 1970, pesquisada na Biblioteca da Seplam. (Figura 88).

tempo, foi parcelando a área arrendada e vendendo a quem interessasse. No entanto a área era de difícil acesso e cheia de água. Mesmo dentro das casas havia muitos peixes e sapos, motivo pelo qual a área foi denominada pelos próprios moradores de “Vila Lobó”. Como conta Sr. Manoel Rocha⁴¹, a área já foi também conhecida como “Vila Sapolândia” ou “Sapolândia”.

A figura 63 mostra a ocupação irregular na Vila Lobo, onde sob a sobreposição do projeto original com a situação real, percebe-se a ocupação aleatória de áreas de proteção e de lotes particulares, que à época da ocupação (décadas de 1970 e 1980) não se encontravam demarcados.

4.2.1 Características Ambientais

Existe na área o Córrego do Sumidouro, afluente da margem direita do Córrego Botafogo, que se encontra em área com solo frágil e taludes instáveis com intenso processo erosivo, apresentando risco de desmoronamento das margens.



Figura 63 - Área de posse Vila Lobó - situação antes da intervenção.
Fonte: COMOB (1997)



Figura 64 - Área de posse Vila Lobó - situação antes da intervenção.
Fonte: COMOB (1997)

4.2.2 Características Socioeconômicas

O cadastro socioeconômico realizado em 1995 pela extinta COMOB quantificou no local, aproximadamente 440 famílias.

⁴¹ Sr Manoel Rocha foi durante 12 anos presidente da associação dos moradores e um dos moradores mais antigos e atuantes do processo de regularização da área.

Os moradores são na grande maioria, migrantes, oriundos de Municípios do interior de Goiás ou de outros estados, sendo observado que 80,82% da população possuía faixa de renda familiar entre 1 e 3 salários mínimos.

A área apresentou baixo índice de desemprego: 2,91% - fato explicado pela ótima posição geográfica situada em região central, próxima aos serviços públicos.

O único equipamento social existente no interior da posse era uma creche improvisada dentro de uma residência, iniciativa da população que sentiu a carência do equipamento urbano no local.

A área apresentava duas associações de moradores, compostas por grupos distintos, mas representativos do bairro, sendo uma formada pelos moradores que ocupavam as áreas públicas e outra pelos ocupantes dos lotes particulares.

No ano de 2001, foi feito pela Fundação Municipal de Desenvolvimento Comunitário – FUMDEC, um levantamento sócio-econômico das famílias residentes na área de posse do Jardim Goiás I, que resultou na elaboração de um relatório, do qual transcrevemos a seguir, as informações mais importantes com relação ao cadastramento das famílias, do perfil sócio-econômico dos moradores e das características físicas que determinaram as propostas das intervenções.

À época, já havia iniciado o processo de reurbanização da área, mas, no entanto, não havia ocorrido ainda nenhuma relocação ou reassentamento das famílias, portanto consideramos que neste relatório, os dados relativos às famílias pesquisadas, mesmo após o início dos trabalhos, não tenha sofrido alterações, fato que não poderá ser considerado ao se tratar de alguns serviços urbanos.

Foram realizadas 380 visitas domiciliares, das quais 360 foram utilizadas para estudo, totalizando 1388 pessoas.

Os resultados mostraram que a população do Jardim Goiás I era composta por 66,7% de mulheres e que 21% moradores estavam desempregados.

4.2.3 Características Urbanas

A questão urbana deparava-se com a presença de um sistema viário demarcado por ruas irregulares, estreitas e sem pavimentação, aberta pelos próprios moradores, com grande acúmulo de lixo e grandes processos erosivos (Figura 65). Devido às características do terreno, com minas aflorantes, não se podia aprofundar as cisternas para o abastecimento de água e nem abrir fossas para o tratamento do

esgoto, lançado “*in natura*” sobre o solo ou sobre as nascentes (Figura 66). A rede de distribuição de energia elétrica não atingia todas as residências, sendo que a maioria se servia de gambiarras.



Figura 65 - Erosão área de posse Vila Lobó - Situação antes da intervenção.
Fonte: COMOB (1997)



Figura 66 - Área de posse Vila Lobó - Situação antes da intervenção.
Fonte: COMOB (1997)



Figura 67 - Área de posse Vila Lobó - Situação no início da intervenção.
Fonte: COMOB (2002)

4.2.4 Características Habitacionais

As unidades habitacionais apresentavam baixíssimo padrão construtivo embora a maioria, 95,15%, era construída precariamente de alvenaria (FUNDEC, 2001). Antes das intervenções, as unidades habitacionais viviam constantemente inundadas, devido à grande quantidade de água que brotava do solo.

Tabela 12 - Tipo de Habitação
Jardim Goiás, Goiânia - 2001.

Tipo de Habitação	Freq	Perc. %
Barracão	137	38,05
Casa	200	55,55
Sem Informação	23	6,4
Total	360	100

Fonte: Relatório Fundec 2001

Tabela 13 - Situação dos Imóveis
Jardim Goiás, Goiânia - 2001.

Situação do Imóvel	Freq	Perc. %
Alugada	24	6,7
Cedida	22	6,1
Invasão	40	11,1
Própria	259	71,9
Sem Informação	15	4,2
Total	360	100

Fonte: Relatório Fundec, 2001.

Como demonstra a Tabela 12, a maioria das edificações era casa térrea com mais de 3 cômodos, que os próprios moradores construíram e ocuparam originalmente ou compraram o direito de posse⁴².

Apesar de 71,9% dos Imóveis constarem como próprios (Tabela 13), aparece ainda, uma considerável quantidade de imóveis alugados (6,7%) ou cedidos(6,1%), o que demonstra a existência de mercado informal de compra e venda de imóveis dentro da área, pelos próprios moradores.

4.3 AS INTERVENÇÕES NA VILA LOBÓ

A urbanização da Vila Lobó é um exemplo de Programa Habitacional que teve como objetivo a promoção da moradia digna e o resgate da cidadania a uma parcela da população que tinha como referência uma forma de morar excludente.

Através de recursos federais, oriundos do programa PRÓ-MORADIA 97, foi assinado em 1998, contrato de financiamento repasse⁴³ entre a Caixa Econômica Federal, na condição de Agente Financeiro e Operador do FGTS e o Município de Goiânia, como Agente Promotor.

O Contrato teve por objetivo urbanizar a área de posse próxima à Av. A no Jardim Goiás, corrigindo e melhorando o traçado urbanístico e o sistema viário, e ainda, a execução dos serviços de drenagem pluvial, rede coletora de esgoto, rede de abastecimento de água, rede de distribuição de energia elétrica/iluminação

⁴² Direito de posse: documento de compra, em que o possuidor do imóvel, transfere para outro o direito sobre o mesmo, com firma reconhecida em cartório, mas sem registro no cartório de imóveis.

⁴³ Contrato n. 0081039-80, no valor de R\$ 2.346.843,51, sendo R\$ 2.063.401,83 de financiamento do FGTS e R\$ 283.441,68 de contrapartida do município. Assinado em 30/06/1998.

pública, pavimentação asfáltica. Inclui ainda a construção de 80 unidades habitacionais (apartamentos), 38 melhorias habitacionais e um Centro Comunitário, com capacidade para beneficiar uma população estimada em 441 famílias, no Município de Goiânia-GO, modalidade operacional Urbanização de Áreas, no âmbito do Programa Pró-Moradia, sendo estimado um investimento total de R\$ 2.346.843,51 (Dois milhões trezentos e quarenta e seis mil oitocentos e quarenta e três reais e cinquenta e um centavos).

Os trabalhos se iniciaram em 1996, com constantes visitas dos técnicos da prefeitura à área, para a elaboração de diagnósticos necessários às propostas de intervenção.

A partir de 2001, foram iniciadas as obras de intervenções na área objetivando a reurbanização da posse e o reassentamento de famílias localizadas em áreas próximas ao Córrego Sumidouro, em situação de risco e/ou que estariam obstruindo o sistema viário.

4.3.1 Projeto Urbanístico

Inicialmente foi realizado o levantamento planialtimétrico cadastral, para identificação da área quanto à topografia do terreno e suas especificidades, a quantidade de edificações e de famílias que habitavam o local.

Após o levantamento, foram feitos os diagnósticos que delinearam as primeiras propostas de intervenção.

Os principais fatos diagnosticados e que levaram à proposta de reurbanização da área foram:

- a) escoamento superficial de grande volume de água pluvial advindo principalmente do estacionamento do Estádio Serra Dourada;
- b) ocorrência de processos erosivos;
- c) alagamento e inundações de moradias;
- d) existência de várias nascentes em função de lençol freático aflorado;
- e) casas sem estrutura; muitas construídas com madeira e papelão;
- f) grande volume de depósito de lixo e entulhos da construção civil.

O traçado urbano proposto foi determinado a partir dos becos e passagens utilizados para a circulação e acesso às moradias. Esses acessos eram irregulares e descontínuos, que para desobstrução e abertura do sistema viário, foram necessárias algumas remoções, no entanto, buscava-se indicar o menor número possível de edificações a serem removidas, visto as dificuldades decorrentes deste tipo de intervenção.

Outro fator determinante para a definição das remoções foi a localização das nascentes e dos veios d'água, vertentes do córrego sumidouro que cortavam a área, deixando-a permanentemente inundada.

Matéria publicada no Jornal Diário da Manhã em 22 de março de 1998, intitulada Goiânia pode ter uma favela do tipo vertical, demonstra as expectativas e especulações da população frente às mudanças propostas:

[...] vivendo sem infraestrutura e enfrentando problemas como alto índice de marginalidade, as cerca de 500 famílias que moram lá, querem solução, mas não aceitam as possíveis saídas. Muitos ainda relutam e não querem ser removidos. A solução viável, segundo o presidente da associação dos moradores, José Barbosa, é fazer no local uma **favela verticalizada** (grifo nosso) [...]. [...] mudar a cara do local e dar “uma arejada” no bairro dependem da luta da minoria. José Barbosa diz que os próprios habitantes relutam na hora da mudança. Ele conta que abriu vielas entre as casas praticamente “na marra”, tirando cercas de arame e invadindo quintais alheios. “Foi uma briga para que a gente tivesse essas ruas aqui hoje, diz, mostrando vias sem asfalto onde mal cabe um carro. A esperança dele é a de que chegue até lá o esgoto, a pavimentação e o alargamento das ruas. “Isso deve acontecer em dois anos. Mas muitas famílias vão ter que se mudar para que se possa organizar a área,”admite, sabendo que vai ter problemas (BORGES, 1998, p. 25).

Com o cadastro de todas as famílias que ocupavam a área e a definição das remoções necessárias para viabilização do projeto, iniciou-se o trabalho social junto às famílias a serem removidas, as avaliações dos imóveis que seriam demolidos e as negociações para o reassentamento das famílias.

A previsão para remanejamento era para os apartamentos construídos com recursos do programa no setor Pedro Ludovico – denominados Residencial Botafogo e Residencial Felicidade, para o Residencial América Latina, na quadra B1, ao lado da área invadida ou para casas construídas no parque Atheneu ou mais distantes, no Residencial Brisas da Mata.

Os demais projetos foram executados posteriormente, de acordo com as indicações do projeto urbanístico.

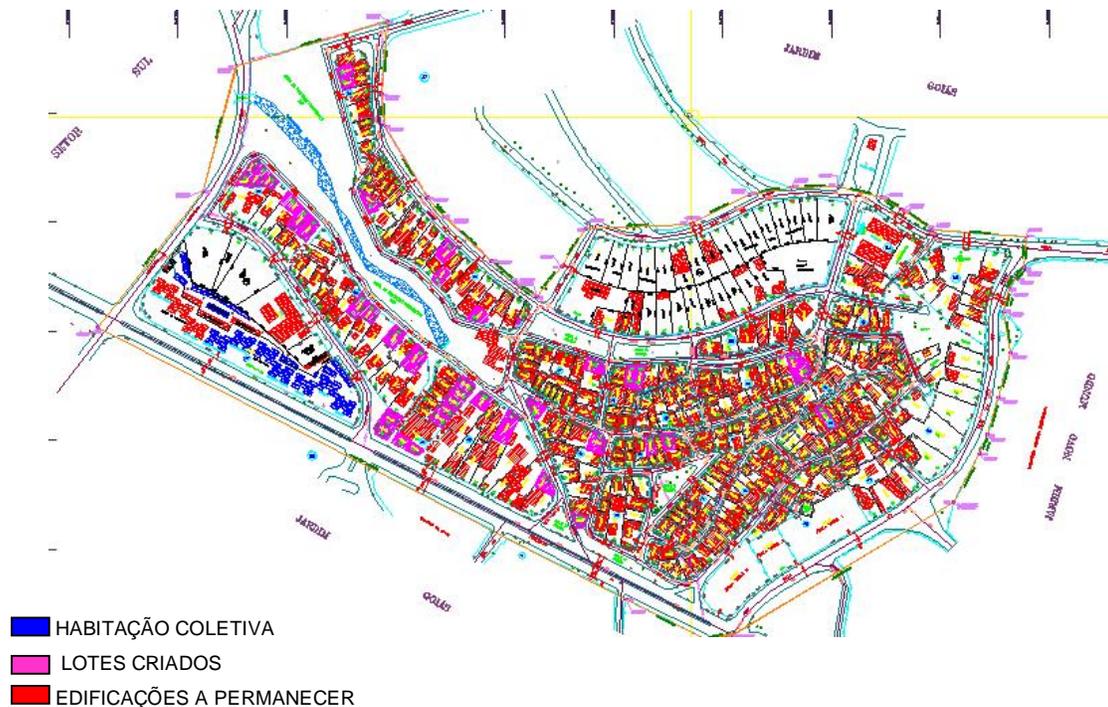


Figura 68 - Proposta final de intervenção.
 Fonte: SEPLAM - 2012.

Cabe ressaltar que o Projeto urbanístico de Regularização da Vila Lobó foi elaborado e executado pela COMOB (SMHAB), e o projeto final de Regularização Fundiária (parcial), alterado e finalizado pela Seplam em 2012.

4.3.2 Trabalho social

Por exigência do Programa Federal de Moradia, quando da realização das obras, deveria ser realizado trabalho social com os moradores antes da intervenção, durante e seis meses após a conclusão das obras, tendo dois eixos temáticos: a participação popular e o exercício da cidadania e a geração de emprego e renda; com as seguintes metas:

- a) trabalhar com as organizações/associações existentes e representativas da comunidade;
- b) democratizar as informações a todos os moradores;

- c) participar e decidir junto à população sobre projetos e obras, através de mecanismos diretos e representativos;
- d) promover a educação sanitária e ambiental;
- e) realizar o acompanhamento pós-ocupação da área;
- f) acabar com o desemprego;
- g) incorporar os desempregados nas obras do projeto, com cursos profissionalizantes de serventes e pedreiros;
- h) capacitar a mão de obra local.



Figura 69 - Participação da comunidade na Fase de Elaboração do Projeto.
Fonte: COMOB (2001).



Figura 70 - Participação da comunidade na fase de Elaboração do Projeto.
Fonte: COMOB (2001).

Foi montado na área, um escritório local composto por assistentes sociais, arquitetos e topógrafos da COMOB, que acompanhavam de perto o início da implantação do projeto, buscando junto aos moradores, as melhores alternativas para resolver as dificuldades que surgiam no decorrer do projeto e que poderiam inviabilizar a reurbanização da área.

Eram realizados diariamente, vários atendimentos e visitas domiciliares, além de reuniões periódicas com toda a comunidade. (Figuras 69 e 70). Outra atividade desenvolvida pela equipe, e de grande importância, foi a de assessoria aos movimentos sociais e de lideranças locais, auxiliando os moradores, principalmente os que mudaram para os apartamentos, a se organizarem.

4.3.3 Obras de infraestrutura

Em relação às obras de infraestrutura para urbanização da área, foram previstas as seguintes intervenções:

- 1) construção de galerias de águas pluviais para o escoamento das águas que vinham do estacionamento do Estádio Serra Dourada e das áreas limítrofes;
- 2) drenagem das nascentes e rebaixamento do lençol freático;
- 3) redimensionamento do sistema viário local, com garantia de acesso interno para atendimento aos serviços públicos básicos (Figura 71);
- 4) reparcelamento do solo;
- 5) remoção de famílias em áreas de risco iminente ou em áreas de preservação ambiental;
- 6) realização de melhorias habitacionais (Figura 72);
- 7) implantação de equipamentos urbanos e social;
- 8) pavimentação asfáltica e em blocos de concreto (Figura 73);
- 9) implantação de rede de energia elétrica, rede de água e esgoto;
- 10) construção de unidades habitacionais (Figuras 75, 76);
- 11) regularização fundiária da área – titularidade.



Figura 72 - Melhoria habitacional.
Fonte: COMOB (2004).



Figura 71 – Abertura sistema viário
Fonte: COMOB (2001).



Figura 73 - Asfaltamento das ruas.
Fonte: COMOB (2004).

4.3.4 Unidades Habitacionais

Foi determinado que para a construção das unidades habitacionais coletivas, o local seria a quadra contígua à área invadida, denominada quadra B1(Figura 74).

O projeto urbanístico original da quadra B1 possuía 32 lotes, mas com a desapropriação para construção da Marginal Botafogo passou para um total de 27, dos quais 16 lotes foram desapropriados e lembrados para construção de 10 blocos de apartamentos com um total de 160 unidades habitacionais e 4 lotes, lembrados para a construção do CMEI e Centro Comunitário.



Figura 74 - Vista aérea da quadra B-1.
Fonte: Google Earth – acesso dia 28/11/10.



Figura 75 - Unidades habitacionais - Residencial América Latina.
Fonte: COMOB (2004)



Figura 76 - Residencial América Latina.
Fonte: COMOB (2004)

Os Blocos possuem 4 pavimentos, com 4 apartamentos por andar. Foram construídos de alvenaria estrutural e não possuem elevador.

A experiência de verticalização das unidades habitacionais no Jardim Goiás e no Setor Pedro Ludovico, foram as primeiras e únicas com essa tipologia, realizadas pelo Município. Possivelmente, a escolha pela verticalização se deu para manter grande parte da população a ser removida de suas casas, na mesma área. Em 2003, as obras foram concluídas e os moradores transferidos.

Foram várias as dificuldades para a implantação deste “novo” conceito de morar para a população de baixa renda. A primeira foi enfrentar a desconfiança da população, que temia perder sua casa. Outros problemas foram de adaptação dos novos moradores ao apartamento, o respeito às normas e o pagamento de taxas, principalmente a de condomínio, inviabilizando muitas vezes, os serviços de utilização coletiva.

O apartamento (Figura 77) possui 50,03m² de área construída, sendo sala, cozinha, área de serviço, dois quartos e banheiro.

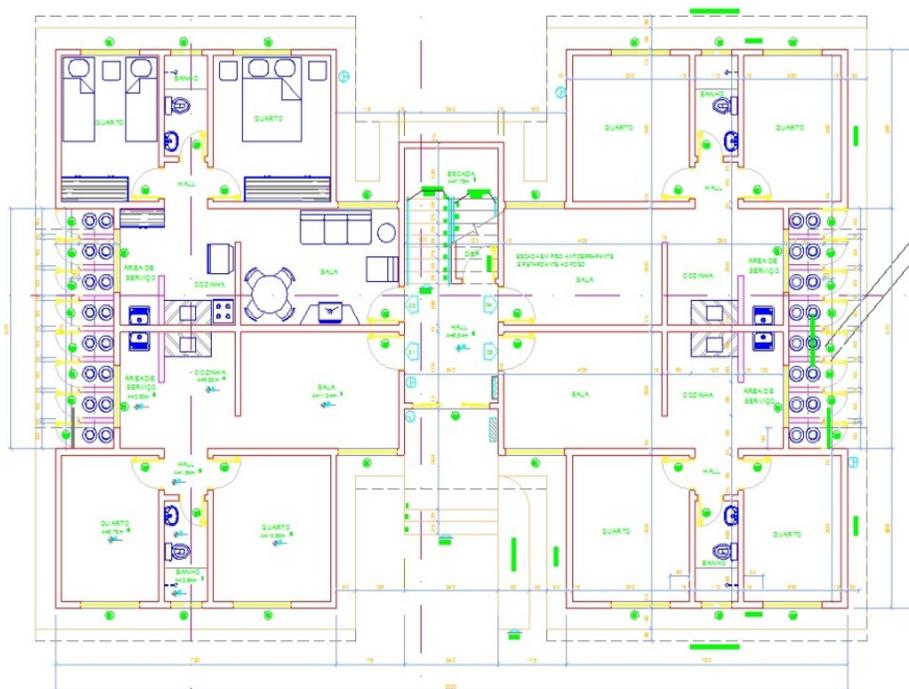


Figura 77 – Projeto da Unidade Habitacional (apartamento) - Residencial América Latina.
Fonte: SMHAB (2012).

O gás é individual e o abastecimento de água inicialmente era coletivo, mas como muitos condôminos não pagavam a taxa mensal de condomínio optou-se, posteriormente, pela individualização do sistema.

A Secretaria de Habitação está realizando o cadastramento das famílias que atualmente ocupam os apartamentos. Após dez anos de ocupação, percebe-se que muitos já foram comercializados.

4.3.5 Equipamentos Sociais

Diante da carência de equipamentos públicos e da necessidade de organização da população a ser beneficiada pelo projeto, optou-se pela construção de um CMEI (Figura 78) e de um Centro comunitário (Figura 79), edificadas na Quadra B1, mesma quadra em que foram construídos os apartamentos.



Figura 78 - Centro Municipal de Educação Infantil - CMEI.
Fonte: Arquivo pessoal – outubro 2012.



Figura 79 - Centro comunitário.
Fonte: Arquivo pessoal – outubro 2012.

4.3.6 Regularização Fundiária

No ano de 2010, 14 anos após o início de elaboração dos projetos de reurbanização e após obras previstas concluídas, iniciou-se o processo de regularização da área.

Num esforço conjunto, o Ministério Público Estadual, a Agência Goiana de Habitação – AGEHAB (Órgão Estadual), representação dos cartórios e diversos órgãos da Prefeitura de Goiânia como a Agência Ambiental I- AMMA, Procuradoria - PG, Secretaria de Habitação - SMHAB, Agência de Obras - AMOB, Secretaria de Assistência Social - SEMAS e a Secretaria de Planejamento e Urbanismo - SEPLAM tem trabalhado como agentes parceiros para viabilizar a regularização da área.

Para tanto o projeto teve que ser revisado, ocorrendo um novo levantamento cadastral e o cadastramento das famílias então ali residentes. Algumas situações de irregularidades urbanísticas foram detectadas, e o projeto adequado à situação real.

No entanto a Regularização da área está acontecendo de maneira parcial, onde só os imóveis localizados originalmente em áreas públicas ou no sistema viário original, estão sendo regularizados. Para isso, foi feita uma pesquisa cartorária, identificando os limites e confrontações dos terrenos particulares e a delimitação precisa dos imóveis localizados em áreas públicas. Como parte dos imóveis estão localizados sobre terrenos particulares, a Regularização Plena só seria possível ou se fosse ali utilizado o instrumento de Demarcação Urbanística ou fomentado junto aos ocupantes de lotes particulares, o usucapião, de preferência coletivo, mas foi consenso entre as partes envolvidas no processo de Regularização, que isso aconteceria em outro momento. De tal maneira, parte das edificações continua irregular.

Por vontade dos moradores, o nome Vila Lobó, que soava pejorativo, foi alterado. Hoje a área é reconhecida oficialmente como Jardim Goiás - Área I.

Em junho de 2012, foi concedido a cada “proprietário da posse”⁴⁴ o instrumento jurídico de Concessão de Direito Real de Uso (CDRU) no qual o Município (concedente) cede a título gratuito o imóvel ao (concessionário) para que o mesmo exerça seu direito de uso do terreno, para os fins residenciais, conforme

⁴⁴ 90 lotes foram beneficiados com CDRU, o restante dos lotes deverá receber o documento posteriormente, após resolvida a situação de dominialidade do terreno.

as diretrizes de uso do solo, bem como responderá por todos os encargos civis, administrativos e tributários que venham a incidir sobre o mesmo.

A concessão tem eficácia de Escritura Pública, e por prazo indeterminado, transmitir-se-á por ato *inter vivos* ou *causa mortis* e deverá ser averbada no Cartório Imobiliário competente no prazo máximo de 90 (noventa) dias.

O concessionário obriga-se a exercer os direitos que lhe são conferidos em consonância com a normatização do uso e ocupação do solo prevista na Lei de Zoneamento Municipal, específica às Áreas Especiais de Interesse Social I - AEIS I.

O concessionário (a) perde o direito a esta concessão, independentemente do prazo, quando:

- 1) der o imóvel concedido destinação diversa da estabelecida na Concessão;
- 2) der em locação total ou parcial o imóvel destinado ao uso exclusivamente residencial;
- 3) transferir a terceiros, o imóvel que lhe foi concedido, sem autorização do concedente;
- 4) descumprir qualquer cláusula da Presente concessão.

A concessão de direito real de uso transfere-se por sucessão legítima ou testamentária, cabendo ao Município, inscrever a transferência no registro imobiliário competente.

Tabela 14 - Demonstrativo de áreas, Jardim Goiás I, Goiânia, 2012.

DENOMINAÇÃO	ÁREAS VERDES E PRAÇAS	
APP (ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE)	17.581,28m ²	
APM-BICA D'ÁGUA	271,11m ²	
APM-1/PRAÇA	1.266,99m ²	
APM-2/PRAÇA	917,24m ²	
APM-3/PARCIAL - PRAÇA	268,62m ²	
APM-4/PRAÇA	953,13m ²	
APM-5/PRAÇA	448,56m ²	
DENOMINAÇÃO	ÁREAS	%
PERÍMETRO A SER REGULARIZADO	123.671,99m ²	100,00%
ÁREA DAS QUADRAS	66.274,76m ²	53,59%
ARRUAMENTO	35.690,30m ²	28,86%
ÁREAS PÚBLICAS (APP E APM)	21.706,93m ²	17,55%
Nº DE LOTES A SEREM REGULARIZADOS	253 lotes	

Fonte: SEPLAM - 2012.

O projeto de regularização foi elaborado sobre o perímetro de 123.671,99 m². Como demonstra a Tabela 14, as quadras destinadas às habitações ocupam

mais de cinquenta por cento da área, com um total de 253 lotes, restando menos de quinze por cento de Área de Preservação Permanente.



Figura 80 - Projeto de Regularização Jd. Goiás I.
Fonte: SEPLAM – 2012, com interferência da autora.

Cabe ressaltar, que os Projetos de Reurbanização de áreas de posse, como o realizado para a área I do Jardim Goiás (Figura 80), não são projetos ideais, mas são projetos possíveis. São readaptações e readequações de situações postas, que dentro de critérios e padrões mínimos estabelecidos, pretende-se assegurar o acesso a todos os serviços públicos e de infraestrutura visando à aproximação aos padrões existentes nos espaços urbanos da cidade formal.

4.3.7 Análise das Intervenções

Não queremos aqui fazer críticas ao trabalho executado, mas sim, expor a realização do mesmo para análises e decisões futuras. É preciso salientar que o trabalho foi longo e ainda não concluído. A Prefeitura trabalha na finalização da regularização fundiária da posse, objetivando escriturar todas as moradias e esse é um trabalho que não será concluído em curto prazo.

A área de posse está localizada em uma das áreas mais valorizada da cidade, onde o m² de área construída em 2012 chegava a R\$ 5.000,00, gerando 100% de satisfação de seus moradores, alguns devido ao privilégio de morarem junto a um dos mais bonitos parques da cidade – o Parque Flamboyant e ao maior e mais movimentado Shopping – o Flamboyant Shopping Center, outros por vislumbrarem a possibilidade de especulação imobiliária, e outros, pela valorização dos terrenos ainda não ocupados e/ou titularizados.

Uma das características que marcou esta intervenção de forma positiva foi a permanência das famílias na própria área, algumas na própria casa, outras numa forma até então única na cidade, sendo remanejadas no próprio local, com a proposta de verticalização das unidades habitacionais coletivas para a população.

Para isso, o trabalho social foi difícil e intenso. Mas ao mesmo tempo, o convencimento da população envolvida foi facilitado, por não se tratar de reassentamento em áreas periféricas da cidade, prática comum a esse tipo de intervenção, até então.



Figura 81 - Jardim Goiás I.
Fonte: Arquivo pessoal outubro 2012



Figura 82 - Jardim Goiás I.
Fonte: Arquivo pessoal - outubro 2012.

As obras previstas inicialmente foram finalizadas, no entanto, para conclusão dos trabalhos de regularização fundiária da área, alguns serviços previstos no projeto de regularização, não foram realizados.

Para abertura de sistema viário proposto, próximo ao Córrego, serão necessárias ainda, remoções de algumas moradias, e para que isso aconteça está prevista a criação de lotes na mesma área, no entanto, não há previsão de construção das unidades habitacionais pelo poder público. A futura edificação deverá ser construída pelo próprio morador obedecendo às normas do código de obras e edificações vigentes, fato que poderá não ocorrer.

Há que se ressaltar que as propostas constantes no Plano de Regularização não estão previstas no orçamento do Município, além de não possuírem previsão de nenhuma fonte de recurso, portanto, pensa-se que para conclusão e regularização plena da área, ainda serão necessárias várias etapas de um processo que ainda se estenderá por entre anos e diferentes administrações.

O contrato nº0081039-80 (Pró- Moradia 1997) ainda no ano de 2012, não foi encerrado. Foi solicitado o encerramento do mesmo, pelo Ministério das Cidades/ CEF ao órgão gestor do contrato – SMHAB que está providenciando os documentos necessários ao encerramento, no entanto a quadra B1, onde foram construídas as 160 unidades habitacionais coletivas – Residencial América Latina, o CMEI e o centro comunitário, ainda não foi registrada em nome do Município, portanto sem a comprovação da dominialidade da área, apesar de já possuir o habite-se das unidades, o Município não consegue a finalização deste contrato.

Encontra-se na área inadequações habitacionais que devido a conflitos



Figura 83 - Jardim Goiás I.
Fonte: Arquivo pessoal – outubro 2012.

sociais não foram resolvidas à época das obras e que permanecem ainda sem soluções. Existem residências sem condições de habitabilidade (Figura 83 e 84), em estado de extrema pobreza e em situação de risco de desabamento, que necessitam urgentemente serem removidas.



Figura 84 - Jardim Goiás I.
Fonte: Arquivo pessoal – out 2012.

De acordo com relatório executado por técnicos da AMMA para acompanhamento e análise da situação da área em 2010, foram verificados que existem ainda, problemas ambientais que necessitam de medidas corretivas.



Figura 85 - Mina d'água.
Fonte: Relatório AMMA 2010.

Existe uma mina d'água aflorante (Figura 85 e 86), que é canalizada e utilizada pelos moradores para uso doméstico como para lavagem de roupas, carros e de utensílios de cozinha, servindo também para diversão das crianças, o que compromete a qualidade da água. Segundo o Relatório (AMMA, 2010), o local necessita de medidas de proteção.



Figura 86 - Mina d'água.
Fonte: Arquivo pessoal – outubro 2012.

O córrego do Sumidouro, afluente da margem direita do Córrego Botafogo, em parte da área encontra-se em canalização subterrânea, mas retorna à superfície como leito natural até a Marginal Botafogo. A partir da Marginal até o deságue no córrego Botafogo, o leito foi canalizado como canal aberto. Quanto às condições do

afluente, no trecho superficial, se encontra em área com solo frágil suscetível a intenso processo erosivo.

Muitas árvores e bambus existentes nos taludes instáveis às margens do Córrego Sumidouro apresentam risco de queda, podendo aumentar os processos erosivos tais como solapamentos e desmoronamento das margens e assoreamento do leito com conseqüente ampliação da calha do Córrego.



Figura 87 - Processo erosivo com perda da vegetação.

Fonte: Relatório AMMA (2010)



Figura 88 - Assoreamento do leito e abertura da calha do Córrego Sumidouro.

Fonte: Relatório AMMA (2010)

Ainda segundo o Relatório, é necessária a recomposição/revegetação dos taludes, com tratamento paisagístico, com vistas à estabilidade, evitando as erosões e transporte de resíduos/sedimentos para as partes mais baixas da área.

O processo de alargamento da calha do córrego tem sido acelerado em função da baixa resistência do solo, da concentração do fluxo de águas pluviais lançadas no leito e da ocupação desordenada das margens.

As habitações próximas às margens do Córrego Sumidouro deverão ser totalmente removidas, garantindo o afastamento mínimo de 15 metros com vistas à realização de corte para a estabilização dos taludes (retaludamento), recomposição florística da faixa remanescente para estabilização do solo, aumento da infiltração de águas pluviais e diminuição da energia hidráulica, diminuindo a incidência de processos erosivos. (AMMA, 2010)

Analisando as imagens aerofotogramétricas de 1970 (Figura 89), data das primeiras ocupações e a de 1992 (Figura 90), época em que as ocupações irregulares já se encontravam consolidadas, percebe-se claramente que a área ocupada pela Vila Lobó era uma área com fragilidades ambientais, imprópria à ocupação. Não cabendo aqui analisar se a área deveria ou não ser regularizada, nos

restringimos apenas a analisar as intervenções urbanas e os resultados que elas trouxeram à área e a seu entorno imediato.



Figura 89 - Imagem aerofotogramétrica 1970.
Fonte: AEROFOTO. Biblioteca da Seplam – Dez. 2012.

Ainda observando a imagem (Figura 89), percebe-se que no início da década de 1970, apenas o sistema viário básico do setor (aprovado na década de 1950), havia sido aberto, e as primeiras ocupações tanto regulares como irregulares se iniciavam.

Durante o final da década de 1970 e a década de 1980, a ocupação da Vila Lobó foi mais intensa e no início da década de 1990 (Figura 90), já estava totalmente ocupada, com acessos locais abertos aleatoriamente pela própria população.

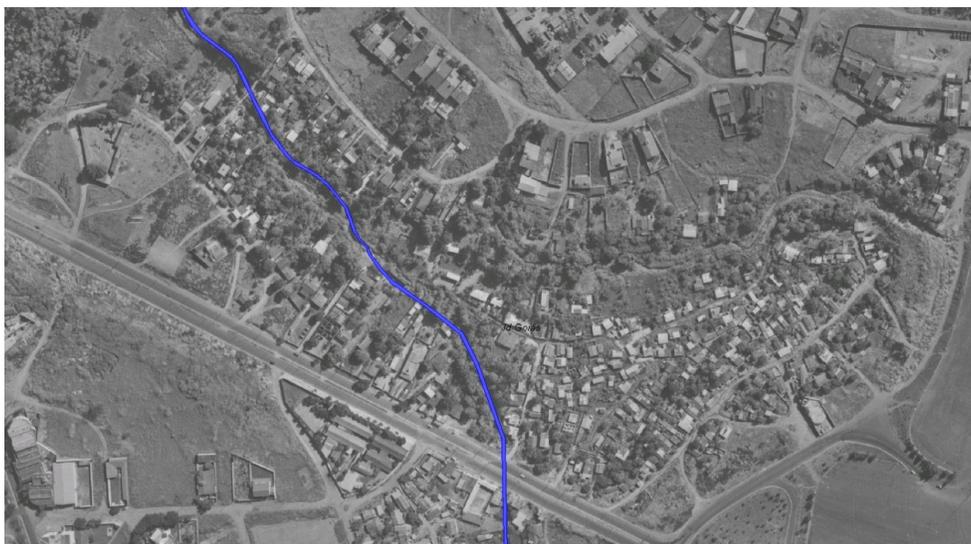


Figura 90 - Imagem aerofotogramétrica 1992.
Fonte: AEROFOTO. Biblioteca da Seplam – Dez. 2012.



Figura 91 – Ortofoto 2006.
Fonte: SIGGO – Dez 2012.

A figura acima (Figura 91) retrata a área em 2006, à época de realizações das intervenções. Mostra o conjunto vertical “América Latina” já parcialmente ocupado, localizado na quadra B1, local onde foram construídas, posteriormente, a creche e o centro comunitário. Em 2006 o entorno (regularizado) já se encontrava parcialmente ocupado. A maioria das remoções previstas já havia sido realizada, e parte do sistema viário interno já havia sido concluída, com as ruas alargadas e pavimentadas, embora com dimensões reduzidas e traçado irregular. Ainda restava a remoção de algumas edificações e a abertura e pavimentação de algumas ruas, que não haviam sido executadas devido a conflitos internos.

Em 2011, todas as intervenções urbanas previstas em projeto estavam concluídas e a área parcialmente inserida ao seu entorno.

No entanto, percebe-se (Figura 92) que ainda permanecem edificações às margens do Córrego Sumidouro, em área de preservação permanente e em situação de risco de desabamento. As questões ambientais também precisam ser equacionadas.

Qualquer olhar mais atento é capaz de perceber que ainda existe muito a ser feito. As propostas não podem ficar só nos projetos e serem “engavetadas” sem serem executadas. Com a regularização parcial da área, corre-se esse risco.



Figura 92 - Ortofoto 2011.
Fonte: SIGGO – Dez 2012.

De modo geral, as intervenções urbanas realizadas, trouxeram uma melhor qualidade de vida a seus moradores, que de certa forma, ainda estão se adaptando aos novos padrões de uso e ocupação do solo (Figura 93), mas muitos desses, movidos pela valorização dos imóveis, após as obras de intervenção e da regularização, estão com suas casas à venda (Figura 94).

Resta torcer para que as intervenções realizadas que foram fundamentais para muitas conquistas de inserção, tenham sido apenas o princípio de melhorias não só do espaço construído, mas de construção de um processo de inclusão que ainda necessita de cuidados para que não se torne mais um espaço de gentrificação.



Figura 93 - Adaptação ao espaço pelos moradores.
Fonte: Arquivo pessoal - outubro 2012.



Figura 94 - Casa à venda à época da regularização.
Fonte: Arquivo pessoal - outubro 2012

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Sem dúvida, podemos afirmar que a industrialização da produção foi a grande transformadora das antigas cidades em cidades contemporâneas, produto de um rápido e intenso processo de urbanização. De uma maneira geral, as cidades modernas, desde o início de sua formação, apresentam problemas graves a serem resolvidos, dentre eles a segregação dos espaços de moradia, como resultado de desigualdades sociais e falta de políticas públicas resolutivas.

Do ponto de vista urbano, e de sua configuração territorial, Goiânia é uma cidade privilegiada. A situação aqui encontrada nos assentamentos precários é uma síntese da problemática urbana das cidades, reflexo de um crescimento rápido e descontrolado, guiado por políticas públicas que sempre estiveram voltadas para a “imagem” da cidade e não para suas carências e necessidades. Isso no que diz respeito às condições de moradia e de qualidade de vida da população pobre. É claro que existem situações de risco, principalmente de desabamentos, inundações e de risco social, de pobreza extrema e segregação, mas são situações que ao longo do tempo e devido às políticas públicas que vem sendo desenvolvidas, a partir da década de 1990, mesmo que muitas vezes mal administradas, vêm mudando e transformando o cenário da cidade.

De um modo geral, as intervenções urbanas realizadas nas áreas de posses urbanas em Goiânia têm levado muito tempo para serem concluídas. Geralmente obras de reurbanização passam por diferentes gestões e só tem continuidade, devido à cobrança dos órgãos fiscalizadores⁴⁵, sob pena de inviabilidade de obtenção de novos recursos, sendo que a conclusão das obras e o acompanhamento da população não são sequenciais e acabam por não atingir os resultados previstos inicialmente.

Podemos afirmar que as políticas urbanas tendem a desempenhar um papel de crescente importância nas ações do Estado, no papel de gestor dos instrumentos de políticas públicas instaladas na cidade, tendo em vista o grau de participação e de adaptação dos moradores, a eficácia e a eficiência dos programas urbanos.

Um grande desafio, portanto, é assumido pela Municipalidade no âmbito das políticas habitacionais: desenvolver propostas vinculadas a interesses tão

⁴⁵ Ministério das Cidades e Caixa Econômica Federal.

antagônicos dentro da cidade, às necessidades dos grupos sociais dominantes e ao mesmo tempo, dos grupos menos favorecidos, que hoje se organizam, respondendo ao imperativo de uma gestão de cidade que promova a participação dos excluídos.

Ainda há muito que se pensar e a realizar. Não há um modelo único a ser seguido. A cidade cresce a cada dia, e a cada momento surgem novas possibilidades de crescimento e de desenvolvimento.

Os governos municipais, de um modo geral, precisam se organizar e trabalhar de forma integrada, necessitam, além de valorização e capacitação do corpo técnico, da atualização de legislações, programas e equipamentos que agilizem o processo de desenvolvimento urbano. É preciso se pensar num planejamento multissetorial em longo prazo e com ações preventivas.

A política habitacional precisa de diretrizes que estabeleçam o que deve ser feito e a melhor forma de fazê-lo, para que políticos não utilizem da gestão para se promoverem. Em todas as situações as decisões devem ter a participação técnica, aliada à participação popular, deixando à política o papel de planejar e gerir.

É preciso que se entenda a política habitacional como uma política pública ampla, com significado muito maior que provisão por moradia, que engloba o urbano em todas as suas especificidades: junto ao social, ao ambiental, ao econômico, político e cultural.

A “favela” de um modo geral aparece sempre como um “problema”, decorrente da falta de alternativa habitacional, mas para os pobres urbanos, ela surge como solução para o problema de moradia. A irregularidade a ela atribuída, na realidade está presente em toda a cidade.

Mais de 100 anos se passaram desde que surgiram as primeiras favelas no Brasil. Lendo as literaturas com os relatos de jornalistas da época, únicos que se prestavam à “corajosa” missão de subir os morros e descrever com espanto e susto a situação de miséria e abandono na qual vivia a população pobre, vejo que pouca coisa se modificou.

Mas a favela se transformou. A homogeneidade de miséria antes encontrada no século passado já não existe mais. Na favela do século XXI, o que se vê é uma mistura inusitada de todos os tipos de morar e de viver, que se entrelaçam e se sobrepõem. Não é raro ainda encontrar nos dias de hoje, pelas ruas ou becos muitas vezes asfaltados, ou não, casebres iguaizinhos aqueles de cem anos atrás, ao lado de casas ricas e majestosas, que poderiam estar localizadas em qualquer bairro regular, onde moram as classes abastadas, sem causar o menor espanto.

Não fosse a violência e o tráfico de drogas, que remetem toda a sorte (ou azar) de sua existência à favela e aos favelados, talvez, a população das cidades, continuasse a ignorar a existência das favelas. Todos os moradores da urbis já viram em noticiários e em reportagens sensacionalistas, as imagens das favelas, mas é raro encontrar alguém que conheça ou que tenha a curiosidade de conhecer tal lugar.

Não é raro se ouvir que em Goiânia não existem favelas. Se existem, onde estão que “ninguém” vê? E como explicar ao senso comum, que favela não é sinônimo de morro, que ilegalidade e contravenção, não são crimes restritos à pobreza e que irregularidade e desigualdade existe em todos os lugares da cidade.

As perspectivas para um futuro próximo é de aumento da população das cidades, desafio para a qualidade de vida da população e para a sustentabilidade urbana. Defende-se assim, o desenvolvimento de cidades mais adensadas, reduzindo gastos com serviços públicos e transporte coletivo. As alternativas de construção de novos conjuntos habitacionais em áreas distantes, na periferia das cidades, reforçam ainda mais a segregação social entre o centro e a periferia, e cria um maior distanciamento entre os mais pobres e os mais ricos.

A retomada da construção de conjuntos habitacionais no âmbito do Programa Minha Casa Minha Vida, a partir de 2007, tem possibilitado a ampliação do atendimento de moradia à população carente, no entanto, deve se atentar para que o fato não se torne um vetor de espraiamento periférico das aglomerações metropolitanas.

A cidade precisa ser única e não dividida, as diferentes realidades nela coexistentes precisam ser integradas, a riqueza e a pobreza estão lado a lado e não podem se ignorar e nem serem ignoradas.

A implementação de projetos de intervenções em posses urbanas e construção de conjuntos habitacionais nos moldes do Jardim Goiás I, demonstram a capacidade do poder público em recuperar o domínio perdido sobre a cidade através de alternativas possíveis de planejamento e gestão, fundamentadas nos princípios da igualdade e da equidade.

Ainda que de forma incipiente, as soluções ali aplicadas, podem ser consideradas uma mudança de paradigmas no processo de organização do espaço e de planejamento urbano, como ponto de partida para “corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente”, conforme as diretrizes previstas no inciso IV do art. 2º do Estatuto da Cidade.

Percebe-se que os resultados alcançados apesar de positivos em vários aspectos, não foram suficientes para a inclusão da antiga Vila Lobó, ao bairro Jardim Goiás. Mudou-se o nome para Jardim Goiás – Área I, mas é visível o distanciamento físico/geográfico, sociocultural e econômico entre os diferentes grupos sociais que habitam o bairro. A começar pela continuidade de atribuição de um “nome” à área, mesmo que esse nome não venha carregado com um estigma que remonte a tempos passados, é sinal de distinção de parte de um bairro que se pretende incluir. Essa discriminação permanece ainda marcada pela diferenciação da qualidade dos serviços públicos oferecidos (ruas estreitas e irregulares), pelas heterogeneidades e padrões construtivos das construções e condições de vida da população.

Desta forma, o Jardim Goiás – Área I é visto ainda, pela população de modo geral, como uma “ilha” de pobreza, miséria e exclusão.

Ainda que a segregação social e espacial continue existindo, cabe à população beneficiada, ciente de suas novas responsabilidades e compromissos frente à nova condição, continuar lutando por seus direitos de pertencimento ao lugar junto ao Poder Público e aos diferentes atores que conduzem os rumos do crescimento da cidade, para que a inclusão pretendida através das intervenções realizadas não se perca ao longo do tempo.

Visto os interesses e a influência do capital financeiro e do mercado imobiliário sobre a dinâmica de crescimento da cidade, estes são e serão ameaças constantes à manutenção e à permanência de populações menos favorecidas meio a elite burguesa.

Partindo do princípio que as intervenções urbanas evoluíram ao longo do tempo, perdendo seu caráter de “bota abaixo” e seguindo na direção da equidade e da multissetorialidade, pensamos que elas possam ser o princípio de um caminho para que outras transformações a elas somadas consigam reduzir a pobreza, a desigualdade e a exclusão, permitindo que a cidade seja realmente, direito de todos.

REFERÊNCIAS

ABRAMO, Laís. Reflexões sobre o lugar do Estado e das políticas sociais para o desenvolvimento. In: SIMPÓSIO INTERNACIONAL SOBRE DESENVOLVIMENTO SOCIAL. **Políticas sociais para o desenvolvimento**: superar a pobreza e promover a inclusão. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e UNESCO, 2010.

ABREU, Mauricio de. **Evolução Urbana do Rio de Janeiro**. IPLAN RIO: J. Zahar Editor, 1987.

AEROFOTO. **Imagens aerofotogramétricas**, p&b. Biblioteca da Secretaria Municipal de Planejamento. 1970, 1975, 1992. Escalas variadas.

AGÊNCIA MUNICIPAL DO MEIO AMBIENTE – AMMA. **Relatório Técnico Jardim Goiás**. Goiânia, 2010.

ARANTES, Otilia. Uma Estratégia fatal: A cultura nas novas gestões urbanas. In: ARANTES, Otilia; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2000.

BARRETO, Gilvan. **Gente que mora e trabalha no centro**. 1 fotografia, color. projeto "Moradia é Central - inclusão, acesso e direito à cidade", 2008. Disponível em: <<http://www.moradiacentral.org.br/index.php?mpg=08.03.03>>. Acesso em: 15 set. 2012

BERNARDES, Genilda; MOYSÉS, Aristides. Segregação Urbana e Desigualdade Social: Estado, Mercado Imobiliário e Dinâmica Sócio Espacial. In: XXVII ENCONTRO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM CIÊNCIAS SOCIAIS - ANPOCS, 2003, Caxambu. **Cidade, Metropolização e Governança Urbana**. Caxambu: 2003.

BONDUKI, Nabil. **Origens da habitação social no Brasil** - Arquitetura Moderna, Lei do Inquilinato e Difusão da Casa Própria. São Paulo: Estação Liberdade/FAPESP, 1998.

BORGES, Letícia. Goiânia pode ter uma Favela do tipo vertical. Editoria de Bairros. **Diário da Manhã**. Goiânia: 22 mar. 1998.

BRASIL. **Constituição Federal**, 1988.

BRASIL. Diário Oficial da União. **Lei n.º 10.257 de 10 de julho de 2001**. Estatuto da Cidade. Brasília: 11 set. 2001.

BUENO, Laura M. **Projeto e favela**: metodologia para projetos de urbanização de favela. São Paulo: USP, 2000. Tese (Doutorado) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2000.

DAVIS, Mike. **Planeta Favela**. São Paulo: Boitempo, 2006.

DENALDI, Rosana. **Políticas de urbanização de favelas**: evolução e impasses. São Paulo: USP, 2003. Tese (Doutorado) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2003.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 17ª ed. São Paulo: Atlas, 2004.

DIREITO À MORADIA. **Comentário Geral n. 04**, Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da Organização das Nações Unidas – ONU, dez. 1991.

Disponível em:

<<http://www.urbanismo.caop.mp.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=9>>. Acesso em 15 set. 2012.

FERREIRA, Sônia. Caderno de Economia. **O Popular**. Goiânia, 1 de abril 2007.

FUGIMORO, Gilberto. **Patrimônio Histórico Fluminense**. Morro do Castelo. 2 fotografias, p&b. Grupo criado no site da Rede Cultura, 2009. Disponível em: <<http://redecultura.ning.com/group/historiario>> Acesso em: 29 ago. 2012.

FUNDAÇÃO MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO COMUNITÁRIO – FUMDEC. **Relatório Jardim Goiás**. Goiânia, 2001.

GOHN, Maria da Gloria. **Teoria dos Movimentos Sociais**: paradigmas clássicos e contemporâneos. 7ª ed. São Paulo: Edições Loyola, 2007.

GOIÂNIA. In: WIKIPÉDIA, **a enciclopédia livre**. Flórida: Wikimedia Foundation, 2013. 1 mapa. Escala indeterminada. Disponível em: <<http://pt.wikipedia.org/w/index.php?title=Goi%C3%A2nia&oldid=34438638>>. Acesso em: 25 mar. 2013.

GOIÂNIA. **Lei Complementar n.º 171, de 29 de Maio de 2007**. Dispõe sobre o Plano Diretor e o processo de planejamento urbano do Município de Goiânia e dá outras providências. Diário Oficial [do Município de Goiânia]. Goiânia, GO, nº 4.147, 26 jun. 2007.

GOIÂNIA. **Lei nº 8.534, de 31 de maio de 2007**. Dispõe sobre a doação de lotes às famílias de baixa renda de acordo com o Programa Municipal de Habitação de Interesse Social, altera dispositivos das Leis nºs 4.526, de 20 de janeiro de 1972 e

7.222, de 20 de setembro de 1993 e dá outras providências. Diário Oficial [do Município de Goiânia]. Goiânia, GO, nº 4.131, 01 jun. 2007.

GOIÂNIA. **Lei nº 8.834, de 22 de julho de 2009**. Regulamenta o artigo 131 da Lei Complementar n.º 171, de 29 de Maio de 2007, referente às Áreas de Interesse Social - AEIS e dá outras providências. Diário Oficial [do Município de Goiânia]. Goiânia, GO, nº4.665, 30 jul. 2009.

GOIÂNIA. Prefeitura Municipal. Instituto de Planejamento Municipal. **Plano de Desenvolvimento Integrado de Goiânia (PDIG)**. Goiânia, 1992.

GONDIM, Linda M. P. **Favela, Aglomerado, Subnormal, Comunidade, Ocupação, Assentamento Precário** – “diga lá, o que é, o que é?”. Texto publicado no caderno de textos do Seminário O que é a favela, afinal? Realização Observatório de favelas, 2009.

GOOGLE EARTH. 2010. **Imagens de satélite**, color. Escalas variadas.

GORDILHO, Ângela Souza. **Limites do Habitar: Segregação e exclusão na configuração urbana contemporânea de Salvador e perspectivas no final do século XX**. Salvador: EDUFBA, 2008.

GUIMARÃES, Cláudia Gomide. **Parques Urbanos: sua influência no Planejamento e Desenvolvimento das cidades**. PUCGO, 2010. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento e Planejamento Territorial), Pontifícia Universidade Católica de Goiás, Goiânia. Disponível em: <<http://www.tede.biblioteca.ucg.br>> Acesso em: 15 mai. 2012.

HARVEY, David. **Condição pós-moderna**. 7. ed. São Paulo: Loyola, 1996.

HARVEY, David. Do administrativismo ao empreendedorismo: a transformação da governança urbana no capitalismo tardio. In: _____. **A Produção Capitalista do Espaço**. São Paulo: Annablume, 2005.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo Demográfico 2010: Aglomerados subnormais**. Disponível em: http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/aglomerados_subnormais/agsn2010.pdf>. Acesso em: 10 dez. 2011.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – IPEA. **Dimensão, evolução e projeção da pobreza por região e por Estado do Brasil**. Comunicado do Ipea, n.58, 13 jul. 2010, p. 14.

INSTITUTO PÓLIS. **Regularização da terra e moradia: o que é e como implementar**. Parte II. São Paulo: Instituto Pólis, 2002. 175 p.

JACOBS, Jane. **Morte e vida de grandes cidades**. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2011.

JORDÃO, Fred. **Caranguejo Tabaiaras hoje a tarde!** 2010. 1 fotografia, color. Disponível em: <<http://fredjordao.com.br/Principal/?q=pt-br/node/183>> Acesso em 15 set. 2012.

KOK, Glória. **Rio de Janeiro na época da Av. Central**. São Paulo: Bei Comunicação, 2005. 3 fotografias, p&b.

LEAL, Suely Ribeiro. **O novo capital social das cidades brasileiras**. Caderno das Metrôpoles. IPPUR/UFRJ. Rio de Janeiro, nº. 10, p.55-74, 2003.

LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. São Paulo: Centauro, 2008.

LEME, Maria Cristina da Silva. **A formação do pensamento urbanístico no Brasil: 1895-1965**. In: LEME, Maria Cristina da Silva; FERNANDES, Ana; GOMES, Marco AurelioFilgueiras (Org.). **Urbanismo no Brasil 1895-1965**. São Paulo: Studio Nobel/FAU USP/FUPAM, 1999.

LIMA, Alex; BERGAMASCHI, Diego. Mobilidade residencial e segregação espacial: um estudo de caso do condomínio sol nascente em Ceilândia, DF. **Revista Projeção e Docência**. V. 2, n. 1, p. 57-70, mar. 2011.

LINS, Letícia. **Em Pernambuco, 852 mil pessoas moram em “aglomerados subnormais”**. Disponível em: <http://clippingmp.planejamento.gov.br/cadastros/noticias/2011/12/22/em-pernambuco-852-mil-pessoas-moram-em-aglomerados-subnormais/?searchterm=>>. Acesso em: 14 set. 2012.

MACIEL, Dulce Portilho. Goiânia (1933-1963): A cidade planejada. In: **Anais do IV Seminário de História da Cidade e do Urbanismo**. Rio de Janeiro, 1996, páginas 638 a 660.

MANSO, Celina Fernandes Almeida. **Goiânia: uma concepção urbana, moderna e contemporânea – um certo olhar**. Goiânia: Edição do Autor, 2001.

MARICATO, Ermínia. **Brasil, cidades alternativas para a crise urbana**. Petrópolis: Editora Vozes, 2011.

MARICATO, Ermínia. **Favelas: um universo gigantesco e desconhecido**. São Paulo: Laboratório de habitação e assentamentos humanos / FAU-USP, 2001. Disponível em: <www.usp.br/fau/deprojeto/labhab/biblioteca/textos/maricato_favelas.pdf>. Acesso em: 1º dez. 2012.

MARICATO, Ermínia. As idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias - Planejamento urbano no Brasil. In: ARANTES, Otília; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. **A cidade do pensamento único**. Petrópolis, RJ: Editora Vozes, 2000.

MARICATO, Ermínia. **Metrópole na periferia do capitalismo**: ilegalidade, desigualdade e violência. São Paulo, Hucitec, 1996.

MARICATO, Ermínia. **Metrópoles desgovernadas**. Estud. av., São Paulo, v. 25, n. 71, PP 7-22 Abr. 2011. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-40142011000100002&script=sci_arttext>. Acesso em: 01º dez. 2012.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Plano Local de Habitação de Interesse Social**. Manual de Orientação à Elaboração do PLHIS - Simplificado. Brasília, maio de 2011. Disponível em: <http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/Manuais/Manual_PLHIS_simplificado.pdf>. Acesso em: 20 jul. 2012.

MORAES, Lúcia Maria. **A segregação planejada**: Goiânia, Brasília e Palmas. 2ª ed. Goiânia: Ed. UCG, 2003.

MOTA, Juliana Costa. **Planos diretores de Goiânia, década de 60**: a inserção dos arquitetos Luís Saia e Jorge Wilhelm no campo do planejamento urbano. São Paulo: USP, 2004. Dissertação (Mestrado em Tecnologia do Ambiente Construído) - Escola de Engenharia de São Carlos, Universidade de São Paulo, São Carlos, 2004. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/18/18131/tde-16042007-163916/>>. Acesso em: 13 mai. 2012.

MOYSÉS, Aristides. **Goiânia**: metrópole não planejada. Goiânia: Ed. UCG. 2004.

MOYSÉS, Aristides; BERNARDES, Genilda e AGUIAR, Maria. Políticas Urbanas no Brasil nos Últimos Trinta Anos. In: _____. **Cidade segregação Urbana e Planejamento** / Coordenado por Aristides Moysés, Parte Três, p.247. Goiânia: Ed. da UCG. 2005.

MOYSÉS, Aristides; CUNHA, Débora e BORGES, Elcileni. **O Estado de Goiás e a Região Metropolitana de Goiânia no Censo 2010**, análise do núcleo Goiânia da rede INCT Observatório das Metrôpoles, coordenada pelo professor Aristides Moysés. 2011. Disponível em: <http://www.observatoriodasmetropoles.net/index.php?option=com_content&view=article&id=1738%3Acenso-2010-rm-de-goiania-cresce-acima-da-media-do-estado-e-do-pais&lang=pt>. Acessado em 26 set. 2012.

NASCIMENTO, Dulce. **O berço do Rio destruído, o morro do Castelo**. Publicado em 19 mar. 2008. Disponível em: <<http://mundafora.wordpress.com/2008/03/19/o-berco-do-rio-destruido-o-morro-do-castelo/>>. Acesso em: 16 mar. 2013.

O NOVO Plano Da Cidade - Armando Godoy. **Departamento de Artes e Arquitetura** - Escola Prof. Edgar A. Graeff. Disponível em: <<http://www2.ucg.br/arq2/urbano/6PlanoArmando.htm>> Acesso em 10 set. 2012.

O PLANO de Atílio para a cidade. **Departamento de Artes e Arquitetura** - Escola Prof. Edgar A. Graeff. Disponível em: <http://www2.ucg.br/arq2/urbano/img/Fig4PlanoAtilio.jpg>. Acesso em 10 set. 2012.

OLIVEIRA, Adriana Mara Vaz. **Plano Diretor de Goiânia**: Luis Saia/1962. Goiânia: Departamento de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Católica de Goiás. Mimeografado.1985.

OLIVEIRA, Adriana Mara Vaz; PEIXOTO, Elaine Ribeiro. Estudos de Bairros: entre a arquitetura e a história. **Revista Mosaico**. Goiânia, v. 2, n. 1, p. 59-67, jan.- jun. 2009.

OLIVEIRA, Tony Marcelo Gomes de. **A erradicação da Vila IAPI**: marcas do processo de formação do espaço urbano de Brasília. Brasília: UNB, 2007. Dissertação (Mestrado em Geografia) - Universidade de Brasília, Brasília, 2007.

OLSON, Chrissy. **The kibera slums in Nairobi kenya**, 2007. 2 fotografias, color. Disponível em: <<https://www.flickr.com/photos/islandgyrl/5760661094/in/set-72157602710162853>>. Acesso em 16 mar 2012.

ONU. **Declaração Universal Dos Direitos Humanos**. Resolução 217 A da Assembléia Geral das Nações Unidas. 10 dez. 1948.

PACINI, Paulo. Rio Antigo. **O Castelo invisível**. Enviado em 29/12/2009. Disponível em:< <http://www.jblog.com.br/rioantigo.php?query=o+castelo+invisivel&amount=0&blogid=109>>. Acesso em: 12 mar. 2013.

PASSEIOS no Rio de Janeiro. **Favela da Rocinha**. Friend to Rio Legal Tour. 1 fotografia, color. Disponível em:<<http://amigosdoturismorj.blogspot.com.br/p/favela-da-rocinha.html>>. Acesso em 15 set. 2012.

PASTORE, Everaldo. **Renda Fundiária e Parcelamento do Solo**: Goiânia 1933/1983. Brasília: UNB. Dissertação de Mestrado.

PATRIMÔNIO Histórico Fluminense. In: **Rede Cultura**. Disponível em: <<http://redecultura.ning.com/group/historiario>>. Acesso em 16 mar. 2013.

PINHEIRO, Lessí Inês Farias. Políticas Públicas de apoio à Economia Solidária como alternativa para o desenvolvimento local no Brasil. Observatorio Iberoamericano del Desarrollo Local y la Economía Social. **Revista OIDLES**, v. 4, n.

8, jun. 2010. Disponível em: <<http://www.eumed.net/rev/oidles/08/lifp.htm>>. Acesso em: 1º mar. 2013.

PMH. **Plano Municipal de Habitação de Goiânia**. Secretaria de Habitação. Goiânia, nov. 2010.

PNUD. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. **Relatório de Desenvolvimento Humano 2011**. Sustentabilidade e Igualdade: um futuro melhor para todos. 2011.

PREFEITURA de Goiânia inaugura 1,8 mil “casas do minha casa minha vida”. **Jornal folha executiva online**. 18 dez. 2011. 1 fotografia, color. Disponível em: <<http://www.aparecidaagora.com.br/2011/12/18/prefeitura-de-goiania-inaugura-18-mil-casas-do-minha-casa-minha-vida/>> Acesso em: 1º mar. 2013.

REVISTA **Eletrônica de História do Brasil**. v.1 / n.6, jan.- jun. Juiz de Fora: UFJF. 2004. Disponível em: <<http://www.rehb.ufjf.br>>. Acesso em: 01º dez. 2012.

RIBEIRO, Maria Eliana Jubé. **Goiânia, os planos, a cidade e o sistema de áreas Verdes**. Goiânia: Ed. UCG, 2004.

RODRIGUES, Karine. **Brasil tem um Portugal inteiro vivendo em favelas: uma calamidade habitacional**. Disponível em: <<http://clippingmp.planejamento.gov.br/cadastros/noticias/2011/12/22/brasil-tem-um-portugal-inteiro-vivendo-em-favelas/?searchterm=>>. Acesso em: 1º dez. 2012.

ROLNIK, Raquel. **A cidade e a lei**: legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo. São Paulo: Studio Nobel/Fapesp, 1997.

RUCHAUD, Guilherme. **A Reforma Urbana de Pereira Passos no Rio de Janeiro**. Blog Portal Arquitetônico. Postado em 28 set. 2011. 1 mapa, color. Escala Indeterminada. 1 fotografia, p&b. Disponível em: <<http://portalarquitetonico.com.br/a-reforma-urbana-de-pereira-passos-no-rio-de-janeiro/>> Acesso em: 12 mar. 2012.

SAHOP. Secretaria De Asentamientos Humanos Y Obras Públicas. **Glosario de términos sobre asentamientos humanos**. México D.F.: SAHOP, 1978. 175 p.

SIGGO. Sistema de Informação Geográfica de Goiânia. **Ortofotos**, color. 2006, 2011. Escalas indeterminadas.

SILVA, Jaílson *et al.* (Orgs.). **O que é a favela, afinal?** Rio de Janeiro: Observatório de Favelas, 2009. Disponível em: <http://observatoriodefavelas.org.br/wp-content/uploads/2013/09/o-que-%C3%A9-favela-afinal.pdf>. Acesso em: 03 mar. 2012.

SIMÕES JÚNIOR, José Geraldo. Revitalização de centro urbanos. **Publicação Pólis**, São Paulo, n 19, 1994. 74 p.

SMO/COMOB. **Programas Habitacionais**. Diretoria de Habitação. Prefeitura Municipal de Goiânia, 2003.

SMO/COMOB. **Relatório** da Comissão Especial de Estudos para regularização fundiária das áreas de posse e loteamentos irregulares e clandestinos do Município de Goiânia-Goiás. Goiânia, 2002.

TOCTAO Engenharia. Visionaire. **Vista 26º andar**. 1 fotografia, color. Disponível em: <<http://www.toctao.com.br/empreendimento.php?id=128>>. Acesso em: 03 jun. 2012.

UN-HABITAT. **State of the World's Cities 2010/2011**. Bridging the Urban Divide. Global Report on Human Settlements, 2008. London: Earthscan, 2008.

UN-HABITAT. **State of the World's Cities 2012/2013**. Prosperity of cities. United Nations Human Settlements Programme. World Urban Forum Edition, 2012.

UN-HABITAT. **The challenge of slums**: Global Report on Human Settlements. London: Earthscan, 2003.

UPP. Governo do Rio de Janeiro. **A UPP veio pra ficar**. O que é? Disponível em: <http://www.upprj.com/index.php/o_que_e_upp>. Acessado em 15/09/2012.

VAINER, Carlos B. Pátria, empresa e mercadoria: Notas sobre a estratégia discursiva do Planejamento Estratégico Urbano. In: ARANTES, Otília; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. **A cidade do pensamento único**: desmanchando consensos. Petrópolis, RJ: Vozes, 2000.

VALLADARES, Lícia do Prado. A Gênese da Favela Carioca. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v.15, n. 44, p. 5-35, out. 2000.

VALLADARES, Lícia do Prado. **Passa-se uma casa**: análise do programa de remoção de favelas do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro. Zahar, 1978.

VAZ, Lilian Fessler. Notas sobre o Cabeça de Porco. **Revista do Rio de Janeiro**, v. I, n. 2, jan./abr. 1986.

VILLAÇA, Flávio. **Espaço intra-urbano no Brasil**. São Paulo: Nobel, 1998.

VILLAÇA, Flávio. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In: DEÁK, Csaba; SCHIFFER, Sueli Ramos (Org.). **O processo de urbanização no Brasil**. São Paulo: EdUSP, 1999. p. 169-243.

ZALUAR, Alba; ALVITO, Marcos. **Um século de favela**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.