



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

**Dissertação de Mestrado**

**ÁREAS RURAIS REMANESCENTES NO MEIO URBANO:  
o Plano Diretor e o ordenamento territorial de Goiânia**

**Deborah de Almeida Rezende**

**Goiânia  
Dezembro de 2011**

**Deborah de Almeida Rezende**

**ÁREAS RURAIS REMANESCENTES NO MEIO URBANO:**

o Plano Diretor e o ordenamento territorial de Goiânia

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

Orientador: Prof. Dr. Aristides Moysés

**Goiânia**

**Dezembro de 2011**

R467a Rezende, Deborah de Almeida.  
Áreas rurais remanescentes no meio urbano: o plano diretor e o ordenamento territorial de Goiânia [manuscrito] / Deborah de Almeida Rezende. – 2011. 211 f. : il. mapas, figs.

Bibliografia: f. [205]-211

Dissertação (mestrado) – Pontifícia Universidade Católica de Goiás, Mestrado em Desenvolvimento e Planejamento Territorial, 2011.

Orientador: Prof. Dr. Aristides Moysés.

Inclui lista de tabelas, gráficos, figuras, mapas, siglas e abreviaturas.

1. Urbanismo. 2. Planejamento urbano. 3. Ocupação urbana. 4. Plano Diretor – Goiânia (GO). 5. Áreas rurais. 6. Ordenamento territorial. 7. Especulação imobiliária. I. Título.

CDU: 711.4(817.3)(043.3)

**Deborah de Almeida Rezende**

**ÁREAS RURAIS REMANESCENTES NO MEIO URBANO:**

o Plano Diretor e o ordenamento territorial de Goiânia

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

Aprovada em 16 de dezembro de 2011.

Banca examinadora:

---

Prof. Dr. Prof. Dr. Aristides Moysés  
Orientador e Presidente da Banca – PUC Goiás

---

Prof. Dr. Luis Antônio Estevam  
Avaliador Interno – PUC Goiás

---

Prof. Dr. Rodrigo Santos de Faria  
Avaliador Externo – UnB

Este trabalho é dedicado a todos que ousam sonhar em concluir suas tarefas, mesmo as mais improváveis, e à Sarah, *minha principessa*, a mais especial das minhas tarefas.

## AGRADECIMENTOS

Devo agradecer a todos aqueles que, pacientemente, souberam compreender meu estresse, esperar este período do mestrado passar e que, de uma forma ou de outra, me lembraram de que havia vida após sua conclusão. Agradeço àqueles que me lembraram de que eu poderia desistir e, peço perdão pela minha teimosia, pois, talvez, eu devesse mesmo ter feito isso e evitado muito sofrimento. Àqueles que sentiram inveja, também devo agradecer, porque me tornaram mais forte e determinada e, a esses, esta última etapa vencida é minha melhor resposta. Aos que, com sua indiferença, me diziam, sem palavras, que este mestrado não era tão importante para todos como o era para mim, meus respeitosos agradecimentos. E, especialmente, a todos que me apoiaram e deram sua valiosa contribuição para o êxito deste trabalho dissertativo, meu muito obrigada, pois, foram os seus sorrisos que renovaram as minhas energias, os seus olhares que me diziam que valeria a pena, as suas palavras que me lembraram de que era possível ser mais feliz e os seus abraços (particularmente, os mais completos) que me mostraram que nem tudo era inacessível para uma pessoa na minha situação.

Ao meu orientador e companheiro neste processo longo e desafiador, Prof. Dr. Aristides Moysés, o reconhecimento de que sua contribuição foi fundamental (inclusive quando me dizia que eu deveria descansar um pouco e que eu conseguiria) e a certeza de que é também responsável, não apenas por esta obra que aqui está, mas também pela busca incessante de respostas que eu não tinha e pelo incentivo em continuar as pesquisas e descobertas.

Aos demais professores e doutores da PUC Goiás, um agradecimento individual e especial a cada um por todo conhecimento, experiência e ensinamento transmitidos. E àqueles que, além disso, deram a sua amizade e a sua contribuição a meus questionamentos mais inquietantes, meu respeito e meu muito obrigada.

Dentre esses últimos, um desconstrutor e reconstrutor muito especial de nosso saber que nos ensinou a “ler as páginas em branco” – nosso querido Prof. Dr. Luis Estevam – e muitos definem como um homem boêmio, diferente e iludido, mas que, para seus alunos, é muito mais, pois, sabemos que a boemia não é crime, a diferença deve ser respeitada e a ilusão é o que move o mundo. Além disso, ser “normal” não tem a menor graça, pois, o mundo se lembra dos visionários e dos loucos. Então, nobre Professor, se disserem que é “incomum”, considere um elogio,

sempre no sentido mais especial da palavra, mas, saiba que eu, particularmente, o considero "inadjetivável"! E, como é um homem simples que nos ensinou a ver, sentir e pensar de maneira simples, é com palavras muito simples e intensas que quero lhe dizer: MUITO OBRIGADA!!! Tem e terá minha admiração eterna!

Às secretárias do MDPT e demais funcionários da PUC Goiás, agradeço pela ajuda e pela paciência em responder todas as minhas dúvidas burocráticas.

À Secretaria Municipal de Planejamento e Urbanismo de Goiânia (SEPLAM) e ao Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano (FMDU) que viabilizaram financeiramente este curso, obrigada por acreditarem na qualificação profissional. Aos servidores dessa Secretaria que indicaram meu nome para participar desta seleção, agradeço imensamente pela oportunidade e, em oração, àqueles que já não posso mais abraçar: Arq. e Urb. Iolane Prudente Marques e Econ. Luiz Alberto Gomes de Oliveira. Aos demais colegas da SEPLAM que me auxiliaram, de modo especial, na busca pelas informações e materiais de que precisei, em nome de seus Diretores, Esp. em Geoprocessamento Flávio Yuaça, Arq. e Urb. Marta Horta e Arq. e Urb. Nara Galvão, agradeço a toda equipe.

De modo especial, aos meus colegas discentes quero dizer que foi uma grande honra dividir espaços e inquietações com vocês. Os seus conhecimentos também tiveram sua parcela de contribuição neste trabalho e na minha vida, pois, nossas discussões sempre me traziam novos questionamentos em relação ao meu tema de pesquisa e me faziam filosofar sobre as atitudes humanas em relação ao território e à sociedade. Espero que um obrigada sinalize também a intenção de que a convivência e a amizade não se limitem à vida acadêmica.

E à Alessandra Araujo, mestra na vida, mais que amiga e companheira nas dificuldades, conhecedora de pessoas, mesmo nos momentos mais desesperadores que vivemos juntas, um pedido sincero de bênçãos em todos os campos da sua vida, já que um singelo obrigada não seria suficiente, neste caso, para expressar o quanto você é uma pessoa especial na minha vida.

Agradeço ao Programa Nacional de Cooperação Acadêmica (PROCAD) da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) por incentivar a pesquisa científica e viabilizar minha convivência com colegas, funcionários e professores da UNICAMP, dos quais sempre me lembrarei. Também aos pesquisadores e professores das demais Universidades, pelas valiosas oportunidades de troca de experiências em seminários e simpósios, obrigada.

A todos os meus amigos, um sincero pedido de desculpas pela ausência dos últimos anos. Fiz o que foi possível para multiplicar meu tempo, mas, reconheço que, nem de longe, consegui participar da vida de vocês como gostaria. Sei que precisaram de mim, quiseram minha presença e sentiram saudade... E eu nada, muitas vezes, pude fazer, mas, se serve como consolo, a recíproca foi sempre verdadeira e, saber que nossa amizade prevaleceria a cada dia, me deu a tranquilidade e a força de que precisei nesse período. Tenho a certeza de que tenho muito mais do que colegas, tenho grandes amigos e tenho mais do que parentes, tenho uma família, todos companheiros nesta jornada.

Por fim, à minha família, que viveu meu sofrimento junto comigo, participou das minhas angústias e suportou meu estresse, só posso pedir que me perdoem por eu tê-los submetidos a tudo isso (sei que os afetou) e agradecer pelo imprescindível suporte que deram (principalmente nos cuidados com a Sarah). Não teria conseguido sem vocês! De modo particular aos meus perfeitos pais, Adalgisa e Galeno, e ao meu amado marido, Erivaldo, que me lembravam de que eu não precisava ser perfeccionista em tudo, souberam compreender minha pouca paciência e meu esgotamento físico e mental e, ainda, aguentaram firmes e equilibradamente os últimos dois anos de dedicação quase absoluta a uma única tarefa, além das minhas funções maternas: a produção deste texto dissertativo. Espero otimizar meu tempo futuro para suplantando os demais afazeres que ficaram adiados nesse período.

Minha querida Sarah, *mia principessa*, espero que um dia possa compreender tudo isso e me perdoe por eu não conseguir fazer tudo o que deveria. Não sei se me perdoou por todas as vezes que me procurou e não me encontrou, por todas as vezes que me chamou e outra pessoa supriu suas necessidades, ou por todas as vezes que chorou e eu não pude lhe consolar; mas cada abraço, cada beijo, cada palavra, cada arte, cada gesto seus eram, para mim, como se dissesse “eu sei, mamãe, que está fazendo isso por mim”. Mas não poderei voltar no tempo e ler o livro que não li, falar sobre o que não falei, brincar as brincadeiras que você queria, nem ouvir as músicas que gosta. O tempo não volta e, se tomei decisões erradas, meu único arrependimento será não ter sido mais nem melhor do que fui com você. Não poderei recompensá-la por isso, mas posso me esforçar mais para ser uma mãe melhor.

*“Viva de modo a nunca se arrepender se algo que você faça ou diga for publicado pelo mundo afora – mesmo que o que for publicado não seja verdade”.*

*Richard Bach*

## RESUMO

Investigando os elementos formadores do meio urbano e objetivando compreender o uso adequado e a ocupação apropriada do solo propostos pelo Plano Diretor de Goiânia, este trabalho aproximou as referências históricas do processo do urbanismo, mundial e brasileiro, às relações dos diversos agentes e campos do planejamento urbano e às interferências conceituais do ordenamento territorial. Para tanto, a análise das especificidades do planejamento de Goiânia, da gênese da sua concepção à realidade dos seus planos, estabeleceu estreita relação com o sujeito desta pesquisa, as áreas rurais remanescentes no meio urbano dessa capital. Como parte dos resultados, o exame dos argumentos aqui destacados demonstrou a necessidade de políticas públicas específicas de ordenamento territorial, pois, ao serem incorporadas à Macrozona Construída, as áreas rurais sofreram as consequências da especulação imobiliária na valorização do mercado de terras, o que evidencia a fragilidade do Plano Diretor de 2007 na questão fundiária. Metodologicamente aliando o foco histórico e documental da pesquisa bibliográfica ao levantamento de dados secundários e à pesquisa de campo, foi possível, por meio de um projeto de geoprocessamento, identificar, quantificar e caracterizar essas áreas rurais oriundas de loteamentos de sítios de recreio. Assim, analogias das relações de poder no campo multidisciplinar do planejamento intramunicipal demonstraram a dinamicidade espacial de Goiânia e permitiram traçar algumas diretrizes para elaboração de políticas públicas a partir da análise dos dados apresentados nesse projeto, propondo ações práticas articuladas à mutabilidade da ruralidade urbana, possibilitando a obtenção de um resultado utopicamente equilibrado.

Palavras-chave: Áreas Rurais; Plano Diretor; Ordenamento Territorial; Especulação Imobiliária; Políticas Públicas.

## **ABSTRACT**

Investigating the formative elements of the urban environment and aiming to understand the proper use and occupancy of the land proposed by the appropriate Master Plan for Goiânia, this study approached the historical process of urbanization, world and Brazilian relations of the various agents and fields of urban planning and interference conceptual land use. To this end, the analysis of the specific planning of Goiânia, the genesis of its design to the reality of his plans, has established close relationship with the subject of this survey, rural areas remaining in urban areas of this capital. As part of the results, examination of the arguments highlighted here demonstrate the need for specific policies for land use, therefore, to be incorporated into the Macro-zone built, rural areas have suffered the consequences of speculation on the value of the land market, which shows the fragility of the Master Plan 2007 on the land issue. Methodologically the focus combining historical and documentary survey of the literature search of secondary data and field research was made possible through a GIS project, identify, quantify and characterize these rural areas come from lots of places for recreation. Thus, analogies of power relations in the multidisciplinary field of planning intramunicipal demonstrated the spatial dynamics of Goiânia and allowed to set some guidelines for making public policy based on the analysis of the data presented in this project, proposing practical actions articulated to the mutability of urban rurality, enabling obtaining a result utopian balanced.

**Keywords:** Rural Areas; Master Plan; Planning; Real Estate Speculation; Public Policy.

## RESUMEN

Investigando los elementos que componen el medio ambiente urbano y con el objetivo de comprender el uso correcto y la ocupación apropiada del suelo propuestos por el Plan de Ordenamiento Territorial Urbano de Goiânia, este trabajo aproximó las referencias históricas del proceso de urbanismo mundial y brasileño a las relaciones de los distintos agentes y ámbitos de la planificación urbana y a las interferencias conceptuales del ordenamiento territorial. Para ese efecto, el análisis de las peculiaridades de la planeación de Goiânia, desde el génesis de su concepción hasta la realidad de sus planos, ha establecido una íntima relación con el objeto de esta investigación, las áreas rurales restantes en el ambiente urbano de esta capital. Como parte de los resultados, el examen de los argumentos aquí en destaque reveló la necesidad de políticas públicas específicas de ordenamiento territorial, ya que cuando fueron incorporadas a la Macrozona ya Construída, las áreas rurales se vieron afectadas por la especulación inmobiliaria en la valorización del mercado de tierras, lo que coloca en evidencia la fragilidad del Plan de Ordenamiento Territorial Urbano de 2007 en lo que se refiere a la organización fundiaria. Metodológicamente cuando se une el foco histórico y documental de la investigación bibliográfica con la recolección de los datos secundarios juntamente con la investigación de campo, se hace posible, por medio de un proyecto de SIG, identificar, cuantificar y caracterizar esas áreas rurales provenientes del loteamiento de fincas de esparcimiento. Por lo tanto, las analogías de las relaciones de poder en el ámbito multidisciplinar de la planeación intramunicipal han demostrado la capacidad dinámica espacial de Goiânia y han permitido establecer algunas pautas para la formulación de políticas públicas basadas en el análisis de los datos presentados en este proyecto, proponiendo acciones concretas articuladas a la mutabilidad de la ruralidad urbana, posibilitando la obtención de un resultado utópicamente equilibrado.

**Palabras clave:** Áreas Rurales; Plan de Ordenamiento Territorial Urbano; Planeación; Especulación Inmobiliaria; Políticas Públicas.

## SUMÁRIO

<b>ÍNDICE DE TABELAS</b> .....	<b>i</b>
<b>ÍNDICE DE GRÁFICOS</b> .....	<b>iii</b>
<b>ÍNDICE DE FIGURAS</b> .....	<b>iv</b>
<b>ÍNDICE DE MAPAS</b> .....	<b>v</b>
<b>LISTA DE SIGLAS</b> .....	<b>vii</b>
<b>LISTA DE ABREVIATURAS</b> .....	<b>ix</b>
<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>1</b>
<b>1. A CONTEXTUALIZAÇÃO DO TEMA</b> .....	<b>1</b>
<b>2. AS ETAPAS E OS PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS</b> .....	<b>4</b>
<b>3. A ESTRUTURA DO TRABALHO</b> .....	<b>8</b>
<b>1. CAPÍTULO 1: CONCEITOS E ELEMENTOS FORMADORES DO MEIO URBANO: REFERÊNCIAS HISTÓRICAS E SUBALTERNIDADES GENÉRICAS</b> .	<b>10</b>
<b>1.1. O PROCESSO DE URBANISMO</b> .....	<b>11</b>
1.1.1. O Urbanismo no Mundo.....	11
1.1.2. O Urbanismo no Brasil.....	22
<b>1.2. O PLANEJAMENTO URBANO</b> .....	<b>39</b>
1.2.1. Uma Abordagem Introdutória.....	39
1.2.2. Os Agentes do Processo .....	51
1.2.3. Um Campo Multidisciplinar .....	60
<b>1.3. O ORDENAMENTO TERRITORIAL</b> .....	<b>67</b>
1.3.1. Uma Visão Espacial.....	67
1.3.2. A Ordem e a Territorialização .....	71
1.3.3. A Concentração e a Contiguidade .....	73
1.3.4. A Multiescalaridade e a Temporalidade .....	76
<b>2. CAPÍTULO 2: ESPECIFICIDADES NO PLANEJAMENTO DE GOIÂNIA: GÊNESE, CONCEPÇÃO, PLANOS E REALIDADE</b> .....	<b>81</b>
<b>2.1. A IMPLANTAÇÃO DE GOIÂNIA</b> .....	<b>82</b>
2.1.1. A Contextualização das Raízes Históricas.....	82

2.1.2. A Construção da Nova Capital.....	90
<b>2.2. OS PLANOS ANTERIORES .....</b>	<b>99</b>
2.2.1. O Plano Diretor Original.....	99
2.2.2. Os Demais Planos .....	112
2.2.3. O Plano Diretor de 1992 .....	120
<b>2.3. O PLANO DIRETOR DE 2007.....</b>	<b>122</b>
2.3.1. A Proposta e seus Impactos .....	122
2.3.2. O Confronto do Ideal e do Real .....	128
<b>3. CAPÍTULO 3: A QUESTÃO DA TERRA E AS ÁREAS RURAIS REMANESCENTES NO MEIO URBANO: LOTEAMENTOS DE SÍTIOS DE RECREIO INSERIDOS NA MACROZONA CONSTRUÍDA .....</b>	<b>144</b>
<b>3.1. A QUESTÃO DA TERRA.....</b>	<b>145</b>
3.1.1. As Origens Genéricas.....	145
3.1.2. O Caso Brasileiro.....	147
3.1.3. As Novas Ocupações Rurais .....	151
3.1.4. Os Limites Territoriais .....	158
<b>3.2. O TRATAMENTO DAS ÁREAS RURAIS.....</b>	<b>162</b>
3.2.1. As Questões Genéricas .....	162
3.2.2. As Abordagens Anteriores .....	165
3.2.3. A Abordagem no Atual Plano.....	169
<b>3.3. ESTUDO DE CASO: OS LOTEAMENTOS DE SÍTIOS DE RECREIO.....</b>	<b>174</b>
3.3.1. A Situação Atual: Apresentação dos Resultados .....	174
3.3.2. O Ordenamento Territorial: Análise dos Dados.....	183
3.3.3. As Diretrizes para Elaboração de Políticas Públicas.....	190
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>200</b>
<b>1. UMA ABORDAGEM FINAL .....</b>	<b>200</b>
<b>2. UMA PROPOSIÇÃO DE AÇÕES.....</b>	<b>202</b>
<b>3. UM RESULTADO UTÓPICO .....</b>	<b>204</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>205</b>

## ÍNDICE DE TABELAS

TABELA 01 – CONGRESSOS INTERNACIONAIS DE ARQUITETURA MODERNA – 1928 A 1956 .....	21
TABELA 02 – AGLOMERADOS URBANOS DO BRASIL, CENTRO-OESTE E GOIÁS – 1600 A 2010 .....	26
TABELA 03 – QUANTIDADE DE MUNICÍPIOS POR CLASSE DE POPULAÇÃO, BRASIL – 1950 A 2010 .....	35
TABELA 04 – POPULAÇÃO NOS MUNICÍPIOS POR CLASSES DE POPULAÇÃO, BRASIL – 1950 A 2010 .....	36
TABELA 05 – POPULAÇÃO RESIDENTE E TAXAS DE CRESCIMENTO DOS MUNICÍPIOS MAIS POPULOSOS, BRASIL – 1991 A 2010 .....	36
TABELA 06 – POPULAÇÃO, ÁREA, DENSIDADE, TAXA DE CRESCIMENTO RELATIVO E PARTICIPAÇÃO RELATIVA EM RELAÇÃO AO BRASIL DAS 15 MAIORES REGIÕES METROPOLITANAS DO BRASIL – 2000 A 2010 .....	38
TABELA 07 – POPULAÇÃO TOTAL DAS REGIÕES E DO BRASIL – 1872 A 2010.....	38
TABELA 08 – TAXA DE MORTALIDADE INFANTIL NAS REGIÕES DO BRASIL – 1930 A 2009 .....	42
TABELA 09 – TAXA DE FECUNDIDADE TOTAL NAS REGIÕES DO BRASIL – 1940 A 2009 .....	43
TABELA 10 – POPULAÇÃO POR SITUAÇÃO DO DOMICÍLIO, BRASIL, CENTRO-OESTE, GOIÁS E GOIÂNIA – 1940 A 2010.....	86
TABELA 11 – POPULAÇÃO DO MUNICÍPIO DE GOIÂNIA POR SITUAÇÃO DO DOMICÍLIO – 1940 A 2010.....	87
TABELA 12 – DENSIDADE DEMOGRÁFICA DO BRASIL – 1872 A 2010 .....	132
TABELA 13 – SITUAÇÃO DE APROVAÇÃO, LOCALIZAÇÃO E POPULAÇÃO TOTAL POR BAIRRO SELECIONADO – 2011.....	181
TABELA 14 – ÁREAS TOTAIS DO TERRENO, PARCELÁVEIS, DO SISTEMA VIÁRIO, DOS EQUIPAMENTOS PÚBLICOS E DE LOTES, POR BAIRROS SELECIONADOS – 2011.....	181
TABELA 15 – SERVIÇOS PÚBLICOS POR DOMICÍLIOS PARTICULARES PERMANENTES, POR BAIRRO SELECIONADO – 1991 E 2000 .....	182

<b>TABELA 16 – ÁREAS TOTAIS DOS BAIROS E DAS ÁREAS RURAIS, POR BAIROS SELECIONADOS – 2011 .....</b>	<b>183</b>
---	------------

## ÍNDICE DE GRÁFICOS

GRÁFICO 01 – DINÂMICA DA POPULAÇÃO POR SITUAÇÃO DE DOMICÍLIO, BRASIL – 1940 A 2010 .....	32
GRÁFICO 02 – TAXA BRUTA DE NATALIDADE NO BRASIL – 1950 A 2009 (‰)43	
GRÁFICO 03 – PERFIL DE DECLIVIDADE TRANSVERSAL DO TERRENO DO S. PARQUE TREMENDÃO – 2011 .....	180
GRÁFICO 04 – PERFIL DE DECLIVIDADE LONGITUDINAL DO TERRENO DO S. PARQUE TREMENDÃO – 2011 .....	180
GRÁFICO 05 – ÁREAS TOTAIS DOS BAIRROS – 2011 .....	186
GRÁFICO 06 – ÁREAS TOTAIS DAS ÁREAS RURAIS – 2011 .....	187

## ÍNDICE DE FIGURAS

<b>FIGURA 01 – PLANEJAMENTO URBANO E SUAS RELAÇÕES.....</b>	<b>44</b>
<b>FIGURA 02 – ORDENAMENTO TERRITORIAL E SUAS RELAÇÕES.....</b>	<b>68</b>
<b>FIGURA 03 – A URBANIDADE RURAL.....</b>	<b>153</b>
<b>FIGURA 04 – A RURALIDADE URBANA .....</b>	<b>153</b>

## ÍNDICE DE MAPAS

MAPA 01 – MAPA DO PERCURSO DA SUBCOMISSÃO PARA ESCOLHA DA CAPITAL .....	94
MAPA 02 – MAPA DAS PRIMEIRAS FAZENDAS QUE CONSTITUÍRAM O TERRITÓRIO GOIANIENSE.....	95
MAPA 03 – MAPA DAS PRIMEIRAS TERRAS ADQUIRIDAS PELO ESTADO – 1934.....	97
MAPA 04 – MAPA DO PLANO URBANÍSTICO DO NÚCLEO CENTRAL.....	101
MAPA 05 – MAPA DO ANTEPROJETO DO PLANO URBANÍSTICO DA CIDADE DE GOIÂNIA – 1933.....	106
MAPA 06 – MAPA DO PLANO URBANÍSTICO DA CIDADE DE GOIÂNIA – 1938 .....	111
MAPA 07 – MAPA DO PLANO URBANÍSTICO DA CIDADE DE GOIÂNIA – 1947 .....	113
MAPA 08 – MAPA DAS ÁREAS LOTEADAS DA CIDADE DE GOIÂNIA – 1939.....	115
MAPA 09 – MAPA DAS ÁREAS LOTEADAS DA CIDADE DE GOIÂNIA – 1951.....	115
MAPA 10 – MAPA DAS ÁREAS LOTEADAS DA CIDADE DE GOIÂNIA – 1959.....	116
MAPA 11 – MAPA DO MODELO ESPACIAL DE GOIÂNIA – 2011.....	125
MAPA 12 – MAPA DE DENSIDADE POPULACIONAL POR REGIÕES ADMINISTRATIVAS DE GOIÂNIA – 2011 .....	131
MAPA 13 – MAPA DE POPULAÇÃO POR REGIÕES ADMINISTRATIVAS DE GOIÂNIA – 2011.....	133
MAPA 14 – MAPA DE EQUIPAMENTOS COMUNITÁRIOS POR REGIÕES ADMINISTRATIVAS DE GOIÂNIA – TRANSPORTE COLETIVO – 2011 .....	134
MAPA 15 – MAPA DE EQUIPAMENTOS COMUNITÁRIOS POR REGIÕES ADMINISTRATIVAS DE GOIÂNIA – ESTABELECIMENTOS DE SAÚDE E EDUCAÇÃO – 2011 .....	136
MAPA 16 – MAPA DE QUANTIDADE DE LOTES POR REGIÕES ADMINISTRATIVAS DE GOIÂNIA – 2011 .....	138

<b>MAPA 17 – MAPA DE QUANTIDADE DE LOTES VAZIOS POR REGIÕES ADMINISTRATIVAS DE GOIÂNIA – 2011 .....</b>	<b>139</b>
<b>MAPA 18 – MAPA DO VALOR MÉDIO DA TERRA POR REGIÕES ADMINISTRATIVAS DE GOIÂNIA – 2011 .....</b>	<b>141</b>
<b>MAPA 19 – MAPA DAS ÁREAS RURAIS REMANESCENTES NA MACROZONA CONSTRUÍDA DE GOIÂNIA (FEIÇÕES) – PRANCHA 1/2 – 2011 .....</b>	<b>178</b>
<b>MAPA 20 – MAPA DAS ÁREAS RURAIS REMANESCENTES NA MACROZONA CONSTRUÍDA DE GOIÂNIA (IMAGEM) – PRANCHA 2/2 – 2011 .....</b>	<b>179</b>

## LISTA DE SIGLAS

<b>BNH</b> .....	<b>Banco Nacional de Habitação</b>
<b>CAPES</b> .....	<b>Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior</b>
<b>CIAM</b> .....	<b>Congresso Internacional de Arquitetura Moderna</b>
<b>CIRPAC</b> ..	<b>Comitê Internacional para a Resolução dos Problemas da Arquitetura Contemporânea</b>
<b>COMPUR</b> .....	<b>Conselho Municipal de Política Urbana</b>
<b>DPSE</b> .....	<b>Departamento Socioeconômico</b>
<b>DRINF</b> .....	<b>Diretoria de Informações Urbanas e Geoprocessamento</b>
<b>DVCAD</b> .....	<b>Divisão de Cadastros</b>
<b>DVDOC</b> .....	<b>Divisão de Biblioteca e Documentação</b>
<b>DVPE</b> .....	<b>Divisão de Pesquisa e Estatística</b>
<b>FMDU</b> .....	<b>Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano</b>
<b>IBGE</b> .....	<b>Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística</b>
<b>INCRA</b> .....	<b>Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária</b>
<b>IPEA</b> .....	<b>Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada</b>
<b>IPLAN</b> .....	<b>Instituto de Planejamento Municipal de Goiânia</b>
<b>ITR</b> .....	<b>Imposto Territorial Rural</b>
<b>MUBDG</b> .....	<b>Mapa Urbano Básico Digital de Goiânia</b>
<b>PAC</b> .....	<b>Plano de Aceleração do Crescimento</b>
<b>PAEG</b> .....	<b>Plano de Ação Econômica do Governo</b>
<b>PDIG</b> .....	<b>Plano de Desenvolvimento Integrado de Goiânia</b>
<b>PND</b> .....	<b>Plano Nacional de Desenvolvimento</b>
<b>PROCAD</b> .....	<b>Programa Nacional de Cooperação Acadêmica</b>
<b>PUC</b> .....	<b>Pontifícia Universidade Católica de Goiás</b>
<b>SAD-69</b> .....	<b>South American Datum, 1969</b>
<b>SANEAGO</b> .....	<b>Empresa de Saneamento de Goiás S.A.</b>
<b>SEPLAM</b> .....	<b>Secretaria Municipal de Planejamento e Urbanismo de Goiânia</b>
<b>SFH</b> .....	<b>Sistema Financeiro da Habitação</b>
<b>SIDRA</b> .....	<b>Sistema IBGE de Recuperação Automática</b>
<b>SIGGO</b> .....	<b>Sistema de Informações Geográficas de Goiânia</b>
<b>SINDUSCON</b> .....	<b>Sindicato da Indústria da Construção</b>

**UNICAMP ..... Universidade Estadual de Campinas**  
**USP ..... Universidade de São Paulo**  
**UTM ..... Universal Transversa de Mercator**  
**ZEE ..... Zoneamento Ecológico-Econômico**

## LISTA DE ABREVIações

<b>CH.</b> .....	<b>Chácaras</b>
<b>PRQ.</b> .....	<b>Parque</b>
<b>S.</b> .....	<b>Setor</b>
<b>SIR.</b> .....	<b>Sítios de Recreio</b>
<b>VLG.</b> .....	<b>Vilage</b>

## **INTRODUÇÃO**

### **1. A CONTEXTUALIZAÇÃO DO TEMA**

Este trabalho é fruto de pouco mais de dois anos e meio de pesquisa no curso de Mestrado em Desenvolvimento e Planejamento Territorial da Pontifícia Universidade Católica de Goiás, apresentando como produto uma dissertação de mestrado, com o título “Áreas Rurais Remanescentes no Meio Urbano: o Plano Diretor e o ordenamento territorial de Goiânia”, que está inserido na linha de pesquisa “Planejamento e Políticas Públicas”.

A definição desse tema surgiu de estudos na área de urbanismo da pesquisadora em sua vida acadêmica e das inquietações vividas por ela, cotidianamente, devido a problemas causados pela falta de um planejamento urbano que objetivasse o apropriado ordenamento territorial, como a ocupação inapropriada de áreas rurais dos loteamentos de sítios de recreio incorporadas pelo perímetro urbano, particularmente, na cidade de Goiânia, onde reside e trabalha.

Formada em arquitetura e urbanismo e, atualmente, trabalhando no Departamento de Regularização Fundiária e Áreas Públicas da Secretaria Municipal de Planejamento e Urbanismo de Goiânia, a pesquisadora conciliou, no tema deste trabalho, seus interesses de pesquisa e conhecimentos profissionais, estudando a influência do Plano Diretor e do ordenamento territorial nas áreas rurais da Macrozona Construída da cidade de Goiânia.

A delimitação espacial e temporal, naturalmente concentrada no período de tempo restrito após a aprovação da Lei Complementar Nº 171, de 29 de maio de 2007, ou seja, o atual Plano Diretor de 2007 para a cidade de Goiânia, é muito representativa no processo de ordenamento territorial, particularmente com relação à alteração conceitual do espaço rural em urbanizável, assumindo, de certa forma, a premissa de legislar sobre todo o território municipal, como determina o Estatuto da Cidade, Lei Federal Nº 10.257, de 10 de julho de 2001.

Goiânia é, neste trabalho, analisada dentro de um prisma investigativo, no qual os loteamentos rurais nela produzidos estão em foco, com toda sua complexidade e mutabilidade. Aliam-se a esse prisma, fatores circunstanciais que proporcionam uma melhor compreensão a respeito da influência da inserção de tais loteamentos, com ou sem planejamento adequado, na Macrozona Construída.

A problematização deste trabalho dissertativo constituiu-se na formulação de diretrizes genéricas do caminho crítico que se desejava percorrer na busca do propósito de descobrir de que maneira o Plano Diretor de 2007 e o ordenamento territorial aplicados ao Município de Goiânia interferem nas áreas rurais remanescentes no meio urbano, estudando as consequências de uso e ocupação do solo oriundas dessa nova proposta, o que traz o objetivo de produzir um trabalho não apenas teórico, mas também de resultados práticos, com exceções apenas no que diz respeito à significância de fatores históricos dos objetos de estudo desta dissertação.

A intenção era responder à questão de quais impactos foram e estão sendo gerados por uma forma de intervenção do espaço distinta às empregadas até então, pois este novo Plano Diretor adota um zoneamento dividido em apenas duas zonas (a Macrozona Construída e as Macrozonas Rurais), diferentemente de todas as propostas anteriores e mais comumente empregadas em outras cidades brasileiras, que dividem o território de um município em três zonas: Zona Urbana, Zona Suburbana ou Zona de Expansão Urbana e Zona Rural.

A formulação dos problemas que se pretendia resolver, no decorrer do processo de pesquisa, se materializou em uma especulação investigativa, detalhadamente planejada, do fenômeno impactante da proposta trazida pelo Plano Diretor de 2007 para a cidade de Goiânia, num estudo que visava a demonstrar mais profundamente os conflitos que surgiram com a inserção de áreas rurais numa área urbanizável de uma cidade como esta.

Assim sendo, pretendia-se chegar a uma resposta satisfatória ao seguinte questionamento principal:

➤ como viabilizar o uso e a ocupação do solo urbano de áreas rurais incorporadas pela Macrozona Construída do Município de Goiânia?

Desse modo, nesta dissertação, por meio de pesquisas das variáveis identificadas relacionadas ao tema, foi trabalhada, averiguada e comprovada a hipótese, de que:

➤ é necessário criar políticas públicas específicas de ordenamento territorial para o Município de Goiânia porque, no processo de transformação das áreas rurais em urbanas, o Plano Diretor de 2007 não as aborda adequadamente.

Primordialmente, a escolha de um tema que envolve as “Áreas Rurais Remanescentes no Meio Urbano: o Plano Diretor e o ordenamento territorial de

Goiânia” tem um caráter de motivação pessoal, o qual visa ao crescimento profissional e a construção de um conhecimento diferenciado.

A escolha e a relevância desse tema justificam-se também pela necessidade de uma reflexão mais aprofundada sobre essa nova proposta de ordenamento territorial e os impactos por ela causados na ocupação e uso dos espaços, particularmente das áreas rurais remanescentes na Macrozona Construída.

Essas áreas com características peculiares tornam-se, cada vez mais, instrumentos de especulação imobiliária e demonstram a impotência do poder público em planejar o espaço urbano. Por isso acredita-se que o impacto pode ser minimizado com o ordenamento do uso e da ocupação do seu território e se reconhece a necessidade de aplicação de políticas públicas mais eficazes para o Município.

Com a ambição de explorar um tema que se aprofunda nos estudos do processo de transformação das áreas rurais em urbanas, inserido-as no meio urbano, teve-se o propósito de satisfazer aspirações e expectativas de interesse pessoal sobre a temática. Além deste objetivo de caráter pessoal, esta proposta de trabalho possuía objetivos a serem atingidos ao longo da pesquisa e redação desta dissertação.

O objetivo geral era compreender a proposta do Plano Diretor de 2007, enquanto elemento de ordenamento territorial, como um instrumento impactante e com consequências no uso e na ocupação inadequados do solo urbano. Para tanto, um estudo das áreas rurais remanescentes na Macrozona Construída, inseridas no perímetro urbano de Goiânia, se mostrou essencial nesse entendimento.

Assim sendo, este trabalho teve por objetivos específicos:

- estudar as origens, fundamentos e elementos do ordenamento territorial no Brasil;
- analisar estratégias, divergências e omissões no âmbito do ordenamento territorial da proposta do Plano Diretor de 2007;
- identificar, quantificar e caracterizar as áreas rurais remanescentes na Macrozona Construída de Goiânia; e
- propor diretrizes para a elaboração de políticas públicas específicas de ordenamento territorial para as áreas rurais remanescentes no meio urbano.

## 2. AS ETAPAS E OS PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Os procedimentos metodológicos adotados durante esta pesquisa buscaram direcioná-la à averiguação da hipótese formulada para a solução da problemática evidenciada neste trabalho. Interagindo entre si, esses procedimentos funcionaram como um importante suporte de embasamento teórico-crítico para a produção final deste trabalho dissertativo. Esta produção dissertativa se desenvolveu individualmente envolvendo diversas etapas agrupadas em **três fases**: heurística, documental e redacional.

Inicialmente, **a fase heurística**, com o objetivo de elaboração do projeto de pesquisa, foi dividida em três etapas: pesquisa preliminar, pesquisa bibliográfica e pesquisa empírica. Na etapa inicial, de **pesquisa preliminar**, foram colhidas as primeiras informações sobre o tema por meio de uma revisão bibliográfica, na qual se basearam a produção do pré-projeto e do projeto de pesquisa. Durante esta etapa utilizaram-se técnicas de seleção e leitura dinâmica na pesquisa de material pertencente a bibliotecas universitárias e acervos municipais, encontrando as ideias principais dos textos.

Depois de uma leitura prévia desse material didático, teve início a segunda etapa desta fase, de **pesquisa bibliográfica** direcionada, em um primeiro momento, aos assuntos e livros indicados pelos mestres e selecionados pela própria pesquisadora. Posteriormente, esta pesquisa abrangeu todo o material que se apresentou com alguma significância para a compreensão da temática.

O foco desta etapa foi, basicamente, histórico e documental e objetivava a produção dos itens teóricos deste trabalho. Teve início uma pesquisa mais direcionada sobre a temática, em acervos bibliográficos, passando um olhar clínico sobre muitas produções intelectuais a fim de verificar a relevância das mesmas e selecionando o material a se aprofundar.

Esta etapa teve continuidade durante boa parte deste trabalho, por meio de leituras reflexivas, críticas e interpretativas, à medida que o assunto estudado se tornava mais estimulante e envolvente. A internet se constituiu um importante instrumento de pesquisa do tema, pois, se define como sendo um arquivo de muitas fontes que permanece atualizado constantemente e pode servir como um eficiente meio de compra de exemplares de livros e periódicos, quando necessário.

O aprofundamento no tema se prolongou durante a última etapa desta fase, a etapa de **pesquisas empíricas**, que abrangeu levantamento de dados secundários e pesquisa de campo.

O **levantamento de dados secundários** de fontes de órgãos públicos foi buscado dedicando-se algum tempo às visitas aos acervos desses locais, especialmente da Secretaria Municipal de Planejamento e Urbanismo de Goiânia (SEPLAM), do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA). Também a leitura de materiais específicos de trabalhos padronizados de levantamentos socioeconômicos e algumas outras publicações contribuíram como complemento e exemplificação dos dados primários.

Nesta etapa, houve a necessidade de identificar as áreas rurais remanescentes no meio urbano de Goiânia, ainda num momento inicial da pesquisa, e, o que deveria ser uma tarefa relativamente fácil, se mostrou de grande complexidade, pois, as informações necessárias não estão disponíveis e organizadas nos cadastros municipais, embora, com apoio de algumas unidades da SEPLAM, tenham sido produzidas algumas listagens e relações de bairros.

Uma mudança de estratégia metodológica se fez necessária e, a fim de atingir um dos objetivos desta pesquisa (o de identificar, quantificar e caracterizar o seu sujeito), iniciou-se a produção de mapas, de elaboração própria, utilizando-se o *software* ArcGIS, versão 9.3 e, como banco de dados, o Mapa Urbano Básico Digital de Goiânia (MUBDG), versão 22, com atualizações e complementações, elaborado pela Diretoria de Informações Urbanas e Geoprocessamento (DRINF) da SEPLAM.

O *software* utilizado proporcionou a visualização e a compatibilização de dados do MUBDG em conjunto com a Ortofoto de Goiânia 2006, em formato MrSID, parte integrante do Sistema de Informações Geográficas de Goiânia (SIGGO), datada de julho de 2006 e que foi produzida pela SEPLAM com recursos do Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano (FMDU), bem com outras imagens do satélite Quickbird e de aplicativos como Google Earth. Assim, este produto cartográfico apresenta sistema de coordenadas em projeção UTM (*Universal Transversa de Mercator*), zona de fuso 22S e datum horizontal SAD-69 (*South American Datum, 1969*).

A opção foi utilizar a interface ArcMap do ArcGIS para produzir o mapeamento temático deste trabalho, pois, além de facilitar as pesquisas, criar e

editar dados e elaborar relatórios e gráficos estatísticos associados às tabelas, essa interface mostrou-se uma importante ferramenta para visualização e análise das informações georreferenciadas. O ArcMap, inter-relaciona-se ao ArcToolbox, que apresenta diversas ferramentas e funções de processamento geográfico, e ao ArcCatalog, que torna possível a criação, o armazenamento, a visualização e o gerenciamento de dados, agilizando todo o processo de quantificação e qualificação das áreas rurais focos deste estudo.

As etapas que compreenderam toda a produção dessas peças técnicas estão mais bem detalhadas no último capítulo deste trabalho que aborda o estudo de caso e apresenta os mapas, as imagens e os gráficos elaborados, esclarecendo lacunas e demonstrando graficamente as áreas estudadas. Nessas etapas foi também utilizado o programa Excel, para confecção de planilhas temporárias e, posteriormente, das tabelas finais que compõem este texto dissertativo.

Já com esses mapas elaborados, para a produção do último capítulo deste trabalho, teve início a etapa de **pesquisa de campo**, com os estudos específicos dos 16 bairros (nos quais se localizam as áreas rurais tratadas como sujeito nesta pesquisa), para os quais foi aplicada uma técnica complementar de pesquisa, buscando informações complementares e registrando imagens que exemplificam a situação dessas áreas.

Visando à exemplificação prática das áreas rurais remanescentes na Macrozona Construída e seu entorno (infraestrutura e serviços urbanos), se fizeram necessárias, nesta etapa, que finaliza esta primeira fase, visitas para se registrar fotos de casos específicos, com o objetivo de verificar os dados geoprocessados e registrar imagens de áreas selecionadas, bem como qualificar a situação atual (uso e ocupação) das mesmas.

Na **fase documental** foram utilizadas técnicas de fichamento para o material bibliográfico, os dados secundários e os estudos de casos. Todo esse material, à medida que foi sendo coletado, era organizado num fichário de leitura. Além desse, também foram elaborados os seguintes fichários pessoais: bibliográfico, redacional, de citações, de tabelas e de figuras. Esses fichários foram ordenados em forma esquemática, subordinados hierarquicamente à temática.

Atualmente, a instrumentação eletrônica, principalmente o computador, com seus *hardwares* e *softwares*, faz parte de todo o processo de produção de um

trabalho dissertativo, constituindo-se seu principal instrumento de arquivamento, organização, digitação e impressão. Neste trabalho não foi diferente.

Os dados bibliográficos primários e os secundários foram digitados e arquivados, com o uso do computador, em pastas específicas, esquematizados em sequência lógica. Da mesma forma, as imagens coletadas dos estudos de casos, bem como as figuras que retratam os aspectos históricos e exemplificam a situação atual, foram catalogadas e arquivadas para facilitar a busca da informação e a redação subsequente.

Depois dessa etapa de **fichamento e esquematização**, existiu a necessidade de um momento organizacional, no qual essas fontes passaram pelas etapas de **análise e interpretação** qualitativa dos dados, possibilitando testar a hipótese deste trabalho, e, por último, foi feita uma **revisão textual** de todo esse material.

Feito isso, teve início a **fase redacional** desse processo, objetivando a redação dissertativa, que se baseou na definição inicial da etapa de um **sumário explicativo**. Esse sumário, de caráter preliminar, se constituiu um roteiro, dividindo e subdividindo o tema em tópicos itemizados e capitulados, dando início ao plano de trabalho da pré-minuta.

A **redação da pré-minuta** discorreu sobre as áreas rurais remanescentes no meio urbano do Município de Goiânia, analisando como objetos o Plano Diretor de 2007 e o ordenamento territorial, e se apoiou nas etapas anteriores, baseando-se no material coletado, documentado, organizado, analisado e revisado. Esse texto, apresentado para a qualificação, estava, inicialmente, dividido em três capítulos, além da introdução e das considerações finais. Contudo, nesta versão final, os mesmos foram reestruturados e redivididos, resumindo-os em seções mais proporcionais, o que objetivou o equilíbrio dos mesmos.

Com as críticas e comentários da banca examinadora e do orientador definido para acompanhar este trabalho, depois da qualificação, o grande empenho foi nas etapas subsequentes, focado nas correções e alterações sugeridas, bem como na elaboração do texto restante deste trabalho, que se refere às especificidades de Goiânia e suas áreas rurais, e surgiu a **redação da minuta**, com um texto aprimorado e complementado por tabelas, figuras e gráficos. Texto esse que passou por uma **revisão textual** e culminou nesta **redação final** da dissertação de mestrado, que, com o **depósito para defesa**, submeteu-se à banca avaliadora.

As redações da pré-minuta e da minuta, assim como a redação final do trabalho dissertativo, depois de alguns preliminares manuscritos parciais, foram digitadas, facilitando correções e alterações futuras. Gráficos e figuras foram elaborados e identificados diretamente em meio eletrônico, em programas próprios e foram analisados e aprimorados até o fim do trabalho. Seguindo-se a uma revisão textual, o trabalho foi impresso e encadernado para ser entregue e o conteúdo da dissertação foi avaliado pelos mestres.

O cronograma a princípio foi estabelecido para um período de 24 meses, mas, sofreu alguns atrasos, em função de inesperadas dificuldades pessoais, no primeiro semestre de 2010, o que refletiu também no semestre seguinte e resultou na necessidade de prorrogá-lo por mais alguns meses, período esse que se finaliza com o depósito final do texto dissertativo.

O processo de pesquisa demonstrou-se, inicialmente, mais detalhista, vagaroso e exigindo grande esforço operacional. À medida que avançou, o mesmo foi se tornando mais intelectual, dinâmico e passou a necessitar mais raciocínio, pois, com as informações adquiridas, tornou-se possível a apresentação dos resultados com a elaboração de um material textual próprio.

### **3. A ESTRUTURA DO TRABALHO**

Esta dissertação se inicia com uma introdução, contextualizando o tema tratado, caracterizando as etapas e os procedimentos metodológicos e apresentando a estrutura do trabalho. Ao fim, serão apresentadas as considerações finais, que dão respostas analíticas, críticas e objetivas à problematização e conclui o trabalho com uma abordagem final, uma proposição de ações e um resultado utópico.

O desenvolvimento está dividido em três capítulos para a sua construção argumentativa. É um texto estruturado de forma dissertativa, ordenando a sua exposição e a sua argumentação em sequência lógica, clara e precisa.

No primeiro capítulo, as referências históricas e as subalternidades genéricas dão um foco conceitual e formador do meio urbano. Tratando do processo do urbanismo, do planejamento urbano e do ordenamento territorial, esse último um

dos objetos deste estudo, dentro da realidade brasileira, este texto se concentra em autores críticos desse processo.

Já o capítulo II deste trabalho aborda as especificidades no planejamento de Goiânia, promovendo um debate sobre gênese, concepção, planos e realidade da formação de Goiânia, mais precisamente do outro objeto deste estudo, o Plano Diretor, acometendo especialmente os referenciais históricos e os impactos advindos com essa proposta de ordenamento territorial. Esse capítulo está embasado em livros de autores que contextualizaram as raízes históricas e a construção da capital do Estado e a historiografia dos seus planos anteriores, bem como em outros documentos, como decretos e relatórios, que registraram as primeiras décadas da formação da capital. Em seguida, passa-se a discorrer sobre a proposta inovadora, no sentido de divisão bizonal, de ordenamento territorial do atual Plano Diretor de 2007, retratando essa proposta e os impactos que ela provoca, confrontando o ideal e o real, utilizando-se de dados e documentos específicos sobre o mesmo.

Por fim, exemplificando essa problemática conflituosa, o terceiro capítulo estabelece a relação da questão da terra e das áreas rurais remanescentes no meio urbano, sujeitos deste estudo, com os objetos desta análise: o Plano Diretor e o ordenamento territorial. Posteriormente à análise das origens genéricas, das novas ocupações e dos limites territoriais da questão fundiária, no caso brasileiro, a realidade dessas áreas é apresentada, inicialmente, pelas questões genéricas e as abordagens anteriores e atuais do tema e, posteriormente, proporciona uma visão dos resultados da situação atual e analisa os dados do ordenamento territorial, que culminam com a proposição de diretrizes para a elaboração de políticas públicas específicas. Esse último capítulo foca o estudo de caso dos loteamentos de sítios de recreio inseridos na Macrozona Construída de Goiânia, no qual foram concentradas as pesquisas empíricas, que foram complementadas por análises pessoais de mapas, figuras, gráficos e tabelas.

## **1. CAPÍTULO 1:**

### **CONCEITOS E ELEMENTOS FORMADORES DO MEIO URBANO: REFERÊNCIAS HISTÓRICAS E SUBALTERNIDADES GENÉRICAS**

*“Qualquer proposta urbanística, por mais bem intencionada que seja, dificilmente escapará das contradições do próprio capitalismo.”*

*Aristides Moysés*

## 1.1. O PROCESSO DE URBANISMO

### 1.1.1. O URBANISMO NO MUNDO

Apesar das primeiras aglomerações urbanas terem surgido há alguns milênios, o fenômeno urbanístico é um campo estudado há pouco tempo, a partir das transformações advindas com a sociedade industrial, no final do século XVIII, quando a Inglaterra viu surgir a Primeira Revolução Industrial. O processo artesanal de produção (manufaturado) foi gradativamente suprimido pela produção em grande escala, que passou a utilizar máquinas em substituição ao trabalho humano nas indústrias.

O pioneirismo inglês se deveu à Revolução do século XVII, que proporcionou condições políticas favoráveis para preparar o terreno para o capitalismo industrial. O desenvolvimento do campo energético e a confecção de maquinário inovador destinado à industrialização alteraram a relação capital-trabalho. Esses incrementos tecnológicos, aliados à ampliação dos mercados e ao crescimento da produtividade, causaram alterações únicas na sociedade.

Os núcleos urbanos desse momento pré-industrial promoviam transformações na vida laboral e nos hábitos culturais das pessoas, influências diretas dos problemas causados pelo desenvolvimento das indústrias. Nesse contexto histórico alguns estudiosos se esmeravam em solucionar os problemas advindos com a sociedade industrial, buscando compreender e conceituar a problemática urbana. Nesse sentido, Dantas afirma que

com a Revolução Industrial e o conseqüente surgimento de uma sociedade urbana, emergiram também distintas terminologias e designações, a fim de dar conta da solução dos problemas oriundos da nova, diversa e complexa realidade que se formou naquele momento (2003, p. 33-34).

O urbanismo, palavra originária do latim *urbs* ou *urbis*, significa “relativo à cidade”, ou seja, pode-se entender que possui relação direta com *civitas* ou *civis*, palavra também latina, que se vincula às origens de seu objeto de estudo, cidade, civilização e cidadão (NOVAK, 2006, p. 129). Também se pode supor que o radical do vocábulo urbanismo encontra suas raízes sumérias na cidade mesopotâmica, chamada Ur, que pode ser considerada a primeira cidade.

Desse radical também derivam palavras como urbano, urbanizado, urbanizável e urbanização, que não fazem menção diretamente à civilidade, pois isso nem sempre está presente no ambiente urbano; mas sim, ao significado complementar da palavra de origem grega *pólis*, que relaciona o governo aos

problemas causados à sociedade, seja por meio de soluções políticas (negociáveis) ou policiais (impostas) (NOVAK, 2006, p. 130).

Em sua gênese, a conceituação do urbanismo se limitava à arte de ornamentar a cidade e se resumia ao estudo dos problemas causados pela sociedade industrial. Como assinala Choay, “pelos fins do século XIX, a expansão da sociedade industrial dá origem a uma disciplina que se diferencia das artes urbanas anteriores por seu caráter reflexivo e crítico, e por sua pretensão científica” (1979, p. 2).

Somando-se a esse conceito de urbanismo, pode-se entendê-lo, complementarmente, como um campo técnico e científico, que alia teoria e prática, capaz de compreender a cidade como um organismo complexo e de vislumbrar soluções para as transformações constantes causadas pela interferência antrópica no meio urbano.

A primeira versão acerca do surgimento do urbanismo se reporta ao ano de 1868, quando Ildefonso Cerdá, autor do plano de cidade linear para a espanhola Barcelona, escreveu *‘Teoría General de la Urbanización’* e entendia que o termo urbanização, pela primeira vez empregado, se referia “mais ao processo de desenvolvimento urbano que ao de ação consciente sobre ele” (NOVAK, 2006, p. 132).

Pouco depois, mas ainda no século XIX, outras versões acerca do surgimento do urbanismo encontraram seu espaço nos estudos científicos, como as experiências da Escola de Chicago na reconstrução da cidade após a destruição incendiária, em 1871, embora a ausência de consciência teórica se sobrepusesse à solução prática dos problemas.

Também expressões relacionadas ao termo urbanismo surgiram na Alemanha (*städtebau*), por volta de 1890, com Camillo Sitte e S. Stüben, significando “a arte de construir as cidades” e também na Inglaterra a expressão “*town planning*”, já se havia imposta em 1909, através [por meio] da obra de Raymond Unwin” (NOVAK, 2006, p. 132). Os três seriam mais tarde considerados por Choay como precursores do urbanismo culturalista: aqueles, com uma obra de raízes estetizantes e objetivos polemizadores que inspirou urbanistas germânicos e influenciou os ideais das cidades-jardins; e esse construiu a primeira dessas cidades, a célebre *garden-city* de Letchworth (1979, p. 203-232).

Em 1910, segundo outra versão, o termo urbanismo fora apresentado no Congresso de Londres e, no mesmo ano, na primeira exposição sobre o tema, em Berlim, na Alemanha. Nesse evento, os pioneiros do urbanismo teriam cumprido seu papel de difundir o termo pelo mundo e utilizá-lo, pela primeira vez, com o significado que possui atualmente.

Contudo, a versão mais difundida é a de origem francesa, já com pretensões científicas e em que

o termo “urbanismo” foi usado pela primeira vez no seu sentido atual em 1910, num número do Boletim da Sociedade de Geografia de Neuchâtel (*Bulletin de la Société Neuchâteloisienne de Géographie*), em que Pierre Clerget o definia como “o estudo sistemático dos métodos que permitem adaptar o *habitat*, e mais particularmente o *habitat* urbano às necessidades dos homens” (NOVAK, 2006, p. 130-131- grifos do autor).

Apesar dos conflitos epistemológicos, o urbanismo se desenvolveu como processo histórico com suas várias conotações que não se contradizem, mas se completam. Não trata de assuntos dicotômicos; apenas divergindo quando limitava seu conceito à porção urbana da cidade, pois, atualmente, visa a englobar todo o território do município.

Embora, muitas vezes sem questionar as razões que originaram a problemática do processo urbanístico, que retomam o momento pós-revolução, o planejamento urbano, num conceito mais amplo, busca soluções para os diversos campos da vida nas cidades. Como afirma Choay,

o urbanismo quer resolver um problema (o planejamento da cidade maquinista) que foi colocado bem antes de sua criação, a partir das primeiras décadas do século XIX, quando a sociedade industrial começava a tomar consciência de si e a questionar suas realizações (1979, p. 2-3).

Em função de péssimas condições de trabalho, excessivas jornadas e baixos salários, a organização social gerava grandes conflitos e nos trabalhadores, cada vez mais especialistas em ínfimas tarefas, surgia uma consciência crítica. A necessidade de planejamento das cidades começava a dar seus primeiros passos significativos em busca de respostas aos problemas urbanos produzidos pela própria sociedade.

As teorias utópicas que surgiram a partir do século XVIII, no período pós-revolução, objetivavam explicar a vida nas cidades na tentativa de criar uma ‘cidade ideal’. Já no século XIX, as populações de algumas grandes cidades europeias viram brotar interferências no seu modo de vida, em função principalmente de

fatores econômicos, surgindo, inclusive, propostas realistas e postas em prática como a significativa remodelação do Barão de Haussmann, em Paris, em 1851.

Nada imparcial, como conclui Choay,

Haussmann, no desejo de adaptar Paris às exigências econômicas e sociais do Segundo Império, faz uma obra realista. E o trabalho que realiza, se prejudica a classe operária, choca os estetas passadistas, incomoda os pequenos burgueses expropriados, contraria os hábitos, é, em compensação, a solução mais imediatamente favorável aos capitães de indústrias e aos financistas que constituem então um dos elementos mais ativos da sociedade (1979, p. 4).

A reforma parisiense “incentivava a prática da ‘tábula rasa’ e o delineamento de novos e planejados traçados, simétricos, em substituição à antiga configuração colonial” (DANTAS, 2003, p. 41). Essa reforma constituiu-se um marco na estrutura das grandes cidades do velho continente, que viviam momentos de soerguimento após revoltas e quedas dos antigos regimes, rompendo com o status de arte do urbanismo e pretendendo caracterizá-lo como científico (AMARAL, 2008, p. 92).

Esse período primário, que perdurou até os anos de 1930, foi marcado pelos planos de embelezamento e melhoramento, em que a forma urbana medieval ou colonial deu lugar à monumental, prevalecendo a supremacia burguesa. Com uma preocupação infraestrutural, surgiram, assim, algumas experiências do que se convencionou denominar de ‘pré-urbanismo’, que se pode dividir em: progressista, culturalista e sem modelo (CHOAY, 1979). Embora existam opiniões ligeiramente divergentes às origens historiográficas do urbanismo, a seguir apresentamos algumas considerações dessa autora francesa, com a qual corroboramos em grande parte.

Esses modelos consideravam a cidade como um objeto reprodutível, desconsiderando seus problemas reais e sua temporalidade concreta, produzindo insignificantes obras utópicas em escalas reduzidas que se desestruturaram rapidamente. Desvinculados da realidade em que estavam inseridos, esses modelos tiveram sua significância na crítica que os originaram e na ingenuidade que os limitaram ao campo da ideologia social (CHOAY, 1979, p. 14-15).

Exemplificam os modelos pré-urbanistas progressistas a habitação individual de Proudhon, a *Higéia* de Richardson e a *Franceville* de Verne, a *New Harmony* de Owen, a *Icária* de Cabet, o hotel-modelo de Wells e o *Falanstério* de Fourier e seus seguidores, Considérant e Godin (CHOAY, 1979, p. 14-15). Esses modelos

objetivavam resolver os novos problemas urbanos de habitação e, principalmente, de salubridade e higiene.

Já os modelos culturalistas pregavam que a ordem orgânica da cidade, massacrada pela industrialização, tinham similaridade com as modalidades do passado e, democraticamente, destacavam as construções de uso coletivo em detrimento das moradias individuais, respeitando a especificidade de cada cidade. Baseado na cultura e não no progresso, esse modelo preconiza as necessidades espirituais ao invés das materiais, harmoniza-se com a natureza, sem monotonia ou geometrismo, como os tabuleiros tão enfaticamente criticados por Ruskin e Morris, que basearam seus ensaios no livro de Pugin, os grandes precursores desse modelo.

Além desses, uma vertente agrupa pensadores políticos no chamado pré-urbanismo sem modelo (ou pré-urbanismo ideológico, como preferimos chamá-lo), que vaga do utopismo ao cientificismo e polemiza os problemas causados pela industrialização nas cidades europeias e americanas. Alguns desses pensadores, como Engels e Marx, numa reflexão basicamente filosófica, descreveram não um modelo, mas uma revolução socialista, na qual a ordem econômica e social não se voltava apenas para a produção em grande escala e a concentração do capital.

Segundo Choay, essa lógica filosófica das cidades garantia seu lugar na história e especulava sobre um homem universal que necessitava apenas de um mínimo existencial para a classe proletariada subsistir (1979, p. 15-16) e,

acrescentando a historicidade em suas propostas, Marx e Engels não acreditavam ser possível esboçar os projetos acabados de uma sociedade que ainda não havia nascido, da qual a consciência de seu tempo não podia conjecturar seus pormenores (AMARAL, 2008, p. 286).

Outros revolucionários soviéticos, militantes do comunismo, como Kropotkin, Bukharin e Preobrajensky, apenas reforçaram as ideias engelianas e também permaneceram na indefinição de um modelo de cidade, o que faz entender esse modelo como pré-urbanismo ideológico. O primeiro, contudo, deixou claro que o projeto de uma futura cidade deveria tratá-la como uma unidade de território que compreende campo e cidade, onde o trabalho se integra a uma descentralização industrial; ao passo que os outros dois acreditavam que a criação de uma cidade-tipo só seria possível após o período revolucionário, na qual a questão da habitação, coligada à associação entre indústria e agricultura, seria o símbolo da luta da classe proletariada (CHOAY, 1979, p. 151-159).

Sem dúvida, a cidade-jardim idealizada por Ebenezer Howard, na publicação *Tomorrow*, de 1898, constituiu-se o grande elo entre o pré-urbanismo e o urbanismo. Apesar de sua concepção socialista e utópica, essa obra pode se vangloriar de ter servido de inspiração para as muitas cidades-jardins que se multiplicaram nos anos seguintes. Choay, assim, considera esse autor, ao lado de Sitte e Unwim, já mencionados anteriormente, como os legítimos representantes do modelo culturalista de urbanismo (CHOAY, 1979, p. 7-29).

Já o modelo progressista de urbanismo teve como grande fundamento o ideário de modernidade e, como influência primária, a obra de Tony Garnier. Seu projeto de *La Cité Industrielle* pode ser considerado a antítese da cidade-jardim de Howard por materializar a propagação das máquinas e concentrar-se na exaltação da industrialização, destacando plasticamente as inovações tecnológicas nos edifícios em função da utilização de novos materiais.

Essa antítese envolvia também uma negação com os modelos do passado, desvinculando esse modelo de urbanismo das estruturas políticas, econômicas e sociais, ao mesmo tempo em que focava seus projetos e ideários em questões técnicas e estéticas. Esse grupo de urbanistas exerceu grande influência sobre os arquitetos e urbanistas progressistas do mundo todo, inclusive os chamados de modernistas. “É o modelo progressista que inspira o novo desenvolvimento dos *suburbs* e o remodelamento da maior parte das grandes cidades dentro do capitalismo americano” (CHOAY, 1979, p. 34).

Além de Tony Garnier, Choay (1979) considera Georges Benoit-Lévy, Stanislav Gustavovitch Strumilin, Walter Gropius e Le Corbusier (Charles-Edouard Jeanneret) como os primeiros urbanistas progressistas. Intentavam transformar as cidades em parques, aproximando-as do campo e da cidade-jardim vertical, dentro de conceitos de estética e eficácia, princípios do funcionalismo e do racionalismo. (CHOAY, 1979, p. 18-26). Esse grupo foi atraído pelo socialismo e influenciou toda uma geração de novos arquitetos, principalmente nos anos 1920, que era por eles considerada ‘intelectualmente subdesenvolvida’ e precisava ser ‘reeducada’ para compreender o modelo futurista da cidade radiosa (WOLFE, 1990, p. 27-28).

Walter Gropius fundou a escola alemã Bauhaus, em 1919, que “era mais que uma escola; era uma comuna, um movimento espiritual, uma abordagem radical da arte sob todas as formas, um centro de filosofia comparável ao Jardim de Epicuro” (WOLFE, 1990, p. 12), que tentava definir um novo estilo de se fazer

arquitetura e urbanismo. Para muitos arquitetos, estudar nessa escola não era apenas a oportunidade de aprender com Gropius, apelidado de ‘o Príncipe de Prata’; significava uma nova filosofia de vida e o ensejo de ‘aprender a reaprender’.

Esse novo estilo refletia o interesse de Gropius e seus discípulos pelo socialismo e pelo proletariado, o que não passava de uma questão estética; mas objetivava o aperfeiçoamento das unidades habitacionais dos operários, rejeitando tudo aquilo que era de origem burguesa (WOLFE, 1990, p. 15). Para cumprir esse objetivo e ter custos compatíveis à acessibilidade não-burguesa, as construções deveriam utilizar as inovações tecnológicas da indústria, constituindo uma relação primordial entre arte e técnica.

“Em matéria de urbanismo, os temas fundamentais da Bauhaus giravam em torno de conceitos de padronização, pré-fabricação, criação de um espaço moderno” (CHOAY, 1979, p. 176). Em função desses pressupostos, Gropius acreditava que a verticalização era a solução para a ocupação dos centros urbanos mais populosos, sem, contudo, objetivar a produção de uma cidade espalhada. O ponto de equilíbrio seria a multiplicação dos pavimentos, garantindo assim melhores condições de iluminação e ventilação aos edifícios centrais e aumentando o espaço entre os mesmos.

Esse tipo de ocupação retomava o pressuposto da escala humana numa cidade dispersa espacialmente e, nas zonas suburbanas, mantinha as edificações unifamiliares e reconciliava o campo e a cidade, no cumprimento de uma missão nostálgica das cidades verdes (CHOAY, 1979, p. 179-180). Fugindo do nazismo, Gropius refugiou-se na Grã-Bretanha e nos Estados Unidos e, assumindo a cátedra na Escola de Harvard, teve a oportunidade de continuar seus ensinamentos e aplicá-los na prática com uma grande produção.

Le Corbusier, considerado por muitos o grande urbanista moderno, era, na verdade, um racionalista radical, polemizava e se autodenominava de purista. Mais teórico do que prático, pois, a bem da verdade, urbanisticamente teve poucas obras concretizadas, “era muito conhecido em todos os redutos e em todos os congressos, conferências, simpósios e debates, em todos os lugares em que se fizesse ouvir a batida insistente do manifesto, a música dos redutos” (WOLFE, 1990, p. 25-26).

Um dos primeiros a elaborar esquemas de desenvolvimento urbano, seus conceitos “foram amplamente divulgados em seus escritos e por vezes aplicados em

suas obras de arquitetura e de urbanismo” (ALEXANDER, 1979, p. 46). Como afirma Choay,

a contribuição pessoal de Le Corbusier reside principalmente na sistematização das ideias, em sua extrema esquematização e em sua expressão em um estilo simples, direto e surpreendente, cuja verve extraordinária e acuidade contribuíram muito para seu êxito (1979, p. 183).

Para Le Corbusier, as unidades por ele denominadas de ‘máquinas de morar’ eram embasadas em técnicas modernas e o programa habitacional objetivava mais do que atender as necessidades e funções básicas do homem moderno, pois, o importante era emocionar. A beleza desse programa originava-se na concepção, construção e ocupação das casas em série, tidas por ele como ‘um estado de espírito’ (LE CORBUSIER, 1981, p. 161). O que diria Le Corbusier então, das casas de hoje, com todos os equipamentos e maquinários tão necessários à vida moderna? A casa que atende não apenas a função de morar, mas também é lugar de trabalho, descanso, lazer e convívio social. A casa que ora é o lugar, ora o não-lugar.

Mies van der Rohe também atuou na Europa e nos Estados Unidos, onde se refugiou dos nazistas alemães. Outro dos pioneiros do urbanismo moderno aliou técnica e estética num legado em que “a perfeita ordenação da estrutura produz uma extraordinária flexibilidade do espaço, não limitado e sim modelado, dilatado por uma hábil disposição dos elementos planos, paredes, tetos e planos de vidro” (ALEXANDER, 1979, p. 44).

A obra de Frank Lloyd Wright merece um destaque particular e é, por Choay, considerada como modelo do urbanismo naturalista, que pondera que a cidade industrial era responsável pela alienação do indivíduo e “só o contato com a natureza pode devolver o homem a si mesmo e permitir um harmonioso desenvolvimento da pessoa como totalidade” (CHOAY, 1979, p. 30). Democraticamente, esse complexo modelo subordina-se aos condicionantes naturais, espraiando organicamente as diversas e reduzidas funções urbanas próximas às unidades habitacionais interligadas pelas vias de circulação.

Wright, discreto e prepotente, se recusara a apertar a mão de Gropius e de tudo fez para nem mesmo encontrar com Le Corbusier e, embora não mantivesse contato com eles e nem com Mies van der Rohe, não pode deixar de ser considerado parte desse quarteto distinto de grandes urbanistas modernos. As principais características de seu legado foram “sua recusa das formas rígidas e

mecânicas, seu desprezo de uma excessiva standardização e sua busca de formas concordantes com as que existem no mundo natural, orgânico” (ALEXANDER, 1979, p. 48).

Outros autores consideraram a cidade como tecnopia (lugar da técnica) ou como antrópolis (humanista) ou ainda como filosófica, mas não chegam a constituir modelos diferenciados de urbanismo (CHOAY, 1979, p. 35-49). Assim, as cidades eram idealizadas pelos urbanistas modernistas, inicialmente, dentro dos princípios funcionalistas, segundo os quais os excessos estéticos eram dispensáveis, ou, como bem diziam eles, a forma deveria seguir a função, sem, contudo, considerar a beleza como supérflua.

De rápida passagem pela história do urbanismo o movimento *Art Nouveau* foi uma transição entre o funcionalismo e o racionalismo, rompendo com os estilos do passado, perseguindo a forma antes de tudo e ignorando os avanços tecnológicos e os novos materiais. “Embora hoje suas atraentes formas carregadas, floreadas, naturalistas, possam parecer-nos a antítese do funcionalismo, é necessário considerar o *Art Nouveau* como a primeira manifestação global da arquitetura moderna” (ALEXANDER, 1979, p. 40).

Depois da Primeira Grande Guerra Mundial, influenciado pelo cubismo e negando a ornamentação do movimento *Art Nouveau*, o racionalismo buscava formas puras que valorizassem a estética, com o emprego de novos materiais como concreto armado, ferro e vidro. Segundo Le Corbusier, “somente depois da guerra de 1914-18 é que, de fato, foi estabelecido pela geração da arquitetura, armada de novas técnicas, o contato com as invenções plásticas” (1984, p. 35).

Como uma maneira de difundir o racionalismo, profissionais de diversos países trocaram experiências nos dez Congressos Internacionais de Arquitetura Moderna (CIAM's), consagrando os ideais urbanistas mediante referenciais teóricos, estabelecimento de critérios e críticas às suas próprias limitações. Os três primeiros congressos, parte da fase doutrinária, teórica e metodológica, representaram o início do período acadêmico e buscavam unificar o discurso praticado pelos diferentes profissionais, renunciando os modelos do passado e entendendo essa nova problemática urbanística no contexto social e econômico.

“A partir de 1928, o modelo progressista encontra seu órgão de difusão num movimento internacional, o grupo dos CIAM's, em 1933, esse grupo propõe uma formulação doutrinária sob o nome de *Carta de Atenas*” (CHOAY, 1979, p. 19-20 –

grifo do autor). Tem início então a segunda fase dos CIAM's, considerada romântica, que ressaltava a visão francesa da cidade funcional, particularmente na setorização das áreas urbanas e na tipologia das habitações.

Esse célebre documento de divulgação do urbanismo moderno marcou a segunda fase dos CIAM's e, publicado dez anos mais tarde, trazia como tema central a 'cidade funcional'. Liderados por Le Corbusier, esse modelo estabelecia que as necessidades do homem-tipo eram separadas em zonas e definidas pelos urbanistas como sendo: habitar, trabalhar, circular e cultivar o corpo e o espírito. O congestionamento dos grandes centros urbanos em função da grande densidade populacional era um problema que poderia ser solucionado com a promoção de mais vias para facilitar a locomoção.

Le Corbusier acreditava ainda que “as máquinas conduzirão a uma nova ordem do trabalho, do repouso. Cidades inteiras estão para ser construídas, em vista de um conforto mínimo, cuja ausência prolongada poderia fazer oscilar o equilíbrio das sociedades” (1981, p. 67). O repouso e o conforto seriam outros dos objetivos desses urbanistas modernos e somente a aproximação dos aspectos naturais da vida no campo, com o aumento das áreas verdes destinadas à contemplação e à recreação, traria ao homem urbano o estabelecimento de todas as suas necessidades.

Posteriormente à interrupção dos CIAM's no período da Segunda Guerra Mundial, teve início uma nova fase (fase crítica) dos mesmos até que suas atividades finalizaram em meados da década de cinquenta. Nessa terceira fase, os participantes, humildemente, reconheciam seu despreparo diante da problemática urbana, questionando os princípios estabelecidos pelos urbanistas das primeiras fases e isso foi responsável pelo fracasso dos CIAM's. Essas três fases estão, didaticamente, demonstradas a seguir na TABELA 01.

**TABELA 01 - CONGRESSOS INTERNACIONAIS DE ARQUITETURA MODERNA - 1928 A 1956**

FASE	CONGRESSO	ANO	CIDADE	TEMA
DOCTRINÁRIA	CIAM I	1928	La Sarraz, Suíça	Fundação dos CIAM's
	CIAM II	1929	Frankfurt, Alemanha	Unidade mínima de habitação
	CIAM III	1930	Bruxelas, Bélgica	Desenvolvimento racional do lote
ROMÂNTICA	CIAM IV	1933	Atenas, Grécia	A cidade funcional - Carta de Atenas
	CIAM V	1937	Paris, França	Moradia e recreação
CRÍTICA	CIAM VI	1947	Bridgewater, Inglaterra	Podem nossas cidades sobreviver?
	CIAM VII	1949	Bérgamo, Itália	Sobre a cultura arquitetônica
	CIAM VIII	1951	Hoddesdon, Inglaterra	O coração da cidade
	CIAM IX	1953	Aix-en-Provence, França	A Carta da Habitação
	CIAM X	1956	Dubrovnik, Iugoslávia	Team X

Elaboração: Dados compilados por REZENDE, Deborah de A., 2011.

Fonte: COLIN, 2010.

Contudo, a importância da Carta de Atenas é inegável e muitos de seus pressupostos influenciam urbanistas até este século; atualizá-la, entretanto, seria uma forma de validar os esforços dos modernistas. De fato, com o intuito de uma autocrítica, nasce no próprio leito do segundo CIAM, o Comitê Internacional para a Resolução dos Problemas da Arquitetura Contemporânea (CIRPAC), o qual questionava a capacitação profissional dos membros para compreender a problemática urbana e defini-la diante da necessidade de planejamento, termo que decorre de uma das primeiras tentativas de determinar esse novo conceito.

Muitas críticas aos CIAM's começaram a se propagar também em outras partes do mundo e, como antítese à Carta de Atenas, surgiu, já em 1977, a Carta de Machu-Pichu, que criticava, principalmente, o zoneamento exacerbado que segregava as atividades e promovia o isolamento espacial. Essa Carta, numa visão mais atual, trazia como pressupostos a preservação das construções históricas, a prioridade de investimentos em transporte coletivo, a contiguidade das funções urbanas e a integração com a natureza.

No período pós-guerras, a problemática habitacional tornou-se evidente e a necessidade de intervenção estatal era urgente, o que se realizava principalmente por meio de crédito ou construção de unidades habitacionais. Enquanto os países

européus participantes dos conflitos tentavam se reerguer, o Estado Americano se tornou o país mais poderoso e sua população era tomada por um sentimento de consumismo em função da riqueza circulante em todas as classes sociais. Os conjuntos habitacionais surgiram como grande resposta a esse momento de autoafirmação da sociedade.

De qualquer modo, os urbanistas que surgiram no século XX reconheceram a complexidade do processo de produção das cidades, algo que vai além da arte e da técnica desse quarteto distinto da arquitetura moderna, além da contradição e da sutileza da constante mutação que elas vivenciam diariamente. Nas duas últimas décadas do século XX, o urbanismo entrou numa nova fase, tida pelos estudiosos como ainda vigente, sem estilo definido, modelo pré-estabelecido ou teoria unificada.

A fase do chamado 'Novo Urbanismo' trouxe, após os anos 1990, uma renovação dos ideários de ordenamento físico-territorial, intensificando a necessidade de fazer parte de um planejamento urbano multidisciplinar. Essa nova fase estabelece como princípios básicos o zoneamento diversificado, espacialmente e socialmente, o atendimento à mobilidade urbana em suas diversas formas e a sustentabilidade ambiental, humana e natural.

A cidade do século XX era movida por um processo de urbanização que ainda clama por explicações, pois, não é apenas uma questão de empregar materiais e técnicas novos ou princípios estéticos genuínos, é preciso incorporar as características revolucionárias de uma sociedade. O novo modo de ver, pensar, criar e implantar as cidades torna-se a cada dia mais intimamente ligado às questões socioculturais e político-econômicas, sem renunciar às ações históricas que determinaram seu desenvolvimento, por isso, compreender o conjunto de interesses e poder é imprescindível.

### 1.1.2. O URBANISMO NO BRASIL

Em busca de um novo caminho para as Índias e com intuito de expansão de seu território e conquista de novos mercados consumidores, os exploradores lusitanos chegaram ao Brasil procurando riquezas, difundindo o catolicismo e explorando predatoriamente os recursos naturais, como se fossem intermináveis. Na primeira metade do século XVI, o desinteresse português retratado no Brasil colonial era o reflexo da política de comércio lucrativo de especiarias vindas do oriente e

resumia suas atividades ao extrativismo, principalmente da madeira do pau-brasil (utilizada com fins de tingimento de tecidos, pela coloração avermelhada).

Com o objetivo de estruturar essas atividades, surgiram as primeiras feitorias na região litorânea da colônia e as primeiras construções destinadas à estocagem e ao transporte da matéria prima extrativista que, posteriormente, originaram fortificações que geraram tímidas e inéditas aglomerações urbanas. Assim, esse desinteresse português gerou certa urbanização de caráter provisório, que dependia integralmente de Portugal e, como as comunicações e as obras eram morosas, ou até inexistentes, esse provisório assumiu ares de definitivo. Por isso, embora ‘descoberto’, segundo a história oficial, no ano de 1500, alguns afirmam que “a urbanização do nosso país só teve início, realmente, depois que se iniciou a colonização e foi instituído o regime das Capitanias” (AZEVEDO, 1956, p. 11).

Com a ameaça da ocupação francesa, Portugal implantou na colônia o Sistema de Capitanias Hereditárias, que foi a primeira tentativa de controle e ocupação do território para garantir a soberania portuguesa na colônia. Grandes faixas de terras foram recortadas e distribuídas entre alguns nobres da Corte Portuguesa, que, por sua vez, tinham a prerrogativa de partilhá-las e usufruir delas como entendessem, o que retratava uma ‘política de favores’ já existente nos tempos do Brasil colonial.

“A Coroa procurava deixar aos donatários as principais tarefas de urbanização, outorgando-lhes o poder de criação de vilas, de acordo com o que vinha declarado nas cartas de doação” (REIS FILHO, 1968, p. 61-63). Apenas a criação das cidades e a promoção de vilas a categoria de cidades permanecia de responsabilidade da Coroa portuguesa, que, assim, acreditava que poderia controlar as atividades das capitanias (IDEM, p. 71) e assegurar a amplidão territorial.

O Brasil, de fato, só principiou sua história urbana na quarta década do Quinhentismo com São Vicente, a primeira vila fundada em 1532, por Martim Afonso de Sousa. A vila de Olinda, fundada em 1537, por Duarte Coelho; as cidades de Salvador, em 1549, por Tomé de Souza e do Rio de Janeiro, já em 1565, por Estácio de Sá, também foram pioneiras aglomerações populacionais em terras brasileiras, no período de colonização, limitando a importância das demais.

Com efeito, os primeiros aglomerados urbanos desse século surgiram de maneira isolada e esparsa, especialmente em São Vicente e Pernambuco<sup>1</sup>, limitando-se à orla marítima por razões geográficas, econômicas e defensivas (AZEVEDO, 1956, p. 15-20). Essas razões determinavam a formação das aglomerações na época colonial e as atividades extrativistas abriam espaço para a produção do açúcar. Em função da exploração portuguesa e da impossibilidade de concorrer com a Coroa, todas as riquezas oriundas das terras brasileiras eram destinadas à exportação e ao enriquecimento do país colonizador, o que proporcionou a permanência de um comércio enfraquecido por muitos anos.

Durante a política urbana do século XVII, modestas conquistas interioranas em busca do ouro culminaram com a criação de trinta e sete novas vilas e colocavam Salvador numa posição de destaque frente às demais aglomerações urbanas (AZEVEDO, 1956, p. 22-33). A incorporação de algumas capitânicas e a criação de outras tornaram possíveis a aplicação de uma política urbanizadora mais ampla por parte da Coroa, que ensejava ter mais controle sobre todas as aglomerações urbanas (REIS FILHO, 1968, p. 69).

A prestação de serviços nas cidades do Brasil colonial era dependente do trabalho escravo e apenas as obras de grande porte eram tarefas da Coroa, resultados do escravismo vigente na sociedade e da seletiva de prioridades portuguesas. Embora as questões políticas fossem discutidas nos recintos governamentais, as ações urbanas eram engendradas pela elite social, a quem cabia o patrocínio das soluções dos problemas locais.

Essa situação se modificou no século seguinte, quando, em função do bandeirismo, a exploração aurífera encontrou seu apogeu e “a obra de urbanização conseguiu libertar-se definitivamente da orla atlântica, em consequência da expansão povoadora e da conquista de larga porção do Planalto Brasileiro e da própria Amazônia” (AZEVEDO, 1956, p. 34). A presença de água e a facilidade de comunicação tornaram-se fatores primordiais para a escolha dos sítios para edificação dos aglomerados urbanos interioranos, que tinham traçados geometricamente regulares e adaptados à topografia (IDEM, p. 71-72).

A partir de meados desse século XVIII, embora os serviços urbanos ainda fossem precários e as melhorias em infraestrutura, incipientes, a Coroa passou a

---

<sup>1</sup> Essas foram as duas capitânicas que conseguiram prosperar, restringindo ao litoral entre o Rio Grande do Norte e São Paulo a povoação desse primeiro século do Brasil Colônia, guardada a única exceção interiorana de São Paulo, dentre as quatorze vilas e três cidades quincentistas (AZEVEDO, 1956, p. 9-21).

assumir uma postura, de certa forma, mais direcionada à política urbanizadora que refletia as mudanças que aconteceram na Europa nos campos da economia e da política. Com a criação de cento e dezoito vilas, o Setecentista foi o século em que as cidades se desenvolveram e a colonização portuguesa engendrava por novos caminhos político-administrativos (REIS FILHO, 1968, p. 72; AZEVEDO, 1956, p. 35).

Os problemas de abastecimento e de salubridade assolavam as cidades brasileiras quando, em 1808, a corte portuguesa transferiu-se para o Brasil e esse fato histórico trouxe profundas alterações econômicas e sociais na Colônia. As cidades passaram a ser vistas não apenas como um espaço de proteção, interesses e investimentos; mas também como o lugar habitado por pessoas que tinham necessidades físicas, emocionais e espirituais.

Focando nas ações higienistas, o momento histórico vivido na Europa refletiu na vida e na paisagem do Rio de Janeiro, pois, Dom João VI determinara 'limpar' essa importante cidade do Brasil e conferir um pouco de civilidade à Corte carioca. Como descreve Lemos,

a corte transferida de Lisboa para o Rio trouxe consigo não só novos hábitos fidalgos, mas também as novidades decorrentes da Revolução Industrial, que logo se manifestaram na arquitetura através [por meio] de novas técnicas e novos materiais de construção (1989, p. 44).

Como resultado desse fato histórico, “nos primeiros 22 anos do século XIX, que podemos considerar a derradeira etapa do período colonial, fez-se mais, no que concerne à urbanização, do que em todo o século XVII: duas novas cidades e 44 vilas novas surgiram no panorama urbano do Brasil” (AZEVEDO, 1956, p. 55), encerrando esse período com 213 vilas e 12 cidades, como pode ser observado na TABELA 02. “A vida nos principais centros brasileiros adquiriu uma nova escala e a urbanização, na Colônia, suficiente vitalidade para justificar o emprego que nessa época se iniciava de padrões urbanísticos mais elevados” (REIS FILHO, 1968, p. 113).

**TABELA 02 - AGLOMERADOS URBANOS DO BRASIL, CENTRO-OESTE E GOIÁS - 1600 a 2010**

ANOS	BRASIL			CENTRO-OESTE			GOIÁS		
	CIDADES	VILAS	TOTAL	CIDADES	VILAS	TOTAL	CIDADES	VILAS	TOTAL
1600	3	14	17	-	-	0	-	-	0
1700	7	51	58	-	-	0	-	-	0
1800	10	169	179	-	5	5	-	1	1
1822	12	213	225	2	5	7	1	1	2
1905	550	590	1.140	23	27	50	19	18	37
1950	1.887	3.489	5.376	98	446	544	63	242	305
2000	5.507	4.181	9.688	137	224	361	66	65	131
2010	5.565	10.283	15.848	466	730	1.196	246	69	315

Elaboração: Dados compilados por REZENDE, Deborah de A., 2011.

Fonte: AZEVEDO, 1956; IBGE, 1913; IBGE, 2011; IBGE, 2011a; IBGE, 2011b; IBGE, 2011c.

- Notas:
- 1 - Para 1600 até 1822: os dados são de AZEVEDO, 1956.
  - 2 - Para 1905: os dados são de IBGE, 1913.
  - 3 - Para 1950 até 2010: Os dados são de IBGE, 2011c (tabela 1.285).
  - 4 - 1872 a 1991, 2000 e 2010: Censo Demográfico.
  - 5 - Para 2000: Os dados são da Sinopse Preliminar.
  - 6 - Para 2010: Os dados são da Sinopse.
  - 7 - 1822: fim do período colonial.
  - 8 - Cidade: Distrito sede do município.
  - 9 - Vila: Distrito que não é sede municipal e que é sede distrital.
  - 10 - A unidade da federação Mato Grosso do Sul foi criada pela Lei Complementar Nº 31, de 11 de outubro de 1977, e sua instalação em 1º de janeiro de 1979.
  - 11 - Para os Censos de 1950 a 1970: os dados referentes ao Mato Grosso do Sul foram desmembrados do Mato Grosso (unidade da federação de origem).
  - 12 - A unidade da federação Tocantins foi criada em obediência à Constituição Federal de 1988.
  - 13 - Para os Censos de 1950 a 1980: os dados referentes ao Tocantins, foram desmembrados de Goiás (unidade da federação de origem).

As novas ações de política urbanizadora empregadas por Dom João VI, além de causar insatisfações na Corte portuguesa e alterar a vida nos domínios coloniais, “levaram o Brasil a viver um processo revolucionário, que terminou com a vitória separatista no ano de 1822” (PALACÍN e MORAES, 2008, p. 79). Mas, mesmo após a Independência, a estrutura político-administrativa manteve-se, praticamente, inalterada e essa mesma política seguia o mesmo curso.

Decisões pautadas no desenvolvimento de atividades industriais (liberação de funcionamento), comerciais (abertura dos portos e expansão do café), financeiras (criação do Banco do Brasil) e culturais (igrejas, bibliotecas, comemorações religiosas e festas populares) desencadearam a implantação de infraestrutura, a construção de equipamentos comunitários e o surgimento de prédios públicos. Os padrões urbanísticos se alteraram em razão de higiene, circulação e abastecimento e até o paisagismo era visto mais como purificador do ar citadino do que como solução estética.

Nem mesmo a tipologia das casas do século XIX escapou às inovações trazidas de Portugal e seus habitantes viram alterados seus horários e hábitos de vida em função das inovações da indústria inglesa. Nesse sentido, Lemos afirma que

o Rio foi o centro irradiador dessas alterações higienizantes da arquitetura domiciliar pelo Brasil afora. Evidentemente o dinheiro foi a condição necessária a esses empreendimentos renovatórios, o que impediu uma rápida e uniforme obediência às determinações reais, que desejavam estender a todo o país a nova estética urbana (1989, p. 44).

O mesmo autor completa, dizendo que “quanto mais rica a sociedade, mais rápida a alteração da paisagem urbana e as cidades pobres por isso mesmo continuaram a guardar seus antigos visuais” (LEMOS, 1989, p. 47). Assim, as mudanças ocorreram em velocidades diferentes nas cidades brasileiras de acordo com o condicionante financeiro de cada localidade, mas, de qualquer modo, a arquitetura das moradias determinou a nova arquitetura das cidades.

Depois que Dom João VI retornou para Portugal, o Brasil, mesmo dotado de autonomia administrativa e já independente, refletiu a crise política que vivia e assistiu a uma grande ameaça de suas conquistas nos campos administrativo e econômico (PALACÍN e MORAES, 2008, p. 79). Com a promulgação da Constituição de 1824, a instituição de uma administração monárquica altamente centralizadora na Corte aumentou a problemática causada pelas grandes distâncias entre esta e as províncias (IDEM, p. 107).

Em meados desse século, a problemática urbana já se submetia a uma incipiente organização governamental e a Coroa ainda era responsável pelas grandes obras resultantes da articulação público-privada, especialmente na cidade do Rio de Janeiro, que, em 1863, foi uma das primeiras cidades do mundo a implantar uma rede de esgotos. Os planos recebiam influências de médicos higienistas, mas já apresentavam os primeiros avanços em direção às soluções técnicas da engenharia própria da época, esboçando algum planejamento que dava coerência ao conjunto e interligando a estrutura das cidades ao desenvolvimento das redes de transportes.

A Comissão de Melhoramentos da Cidade do Rio de Janeiro, entre os anos de 1874 e 1876, elaborou um plano de remodelação para a cidade, que, embora não tenha sido totalmente executado, em função, principalmente, da crise político-financeira que se instalou no país, foi, posteriormente, reformulado por Francisco Pereira Passos<sup>2</sup> e sua equipe de engenheiros. O Plano de Pereira Passos teve certa

---

2 O Plano de Pereira Passos, denominado 'Embelezamento e Saneamento da Cidade', inspirou-se na intervenção de Haussmann e seu 'Plano de Remodelação de Paris' e transformou a cidade do Rio de Janeiro num grande canteiro de obras, entre o final do século XIX e as primeiras décadas do século seguinte, objetivando a implementação de uma cidade moderna. Esse plano promoveu grandes alterações no sistema viário, dando ênfase à fluidez do tráfego, e, nas características construtivas, inteirando os conceitos de salubridade e embelezamento. Ainda valorizava as áreas centrais e investia nas instalações de redes de abastecimento de água, esgotamento sanitário e coleta de águas pluviais.

continuidade nos governos seguintes até que a então capital federal conheceu seu primeiro Plano Diretor, elaborado por profissionais estrangeiros, liderados por Alfred Hubert Donat Agache, entre 1926 e 1930, e que tinha objetivos sanitários e estéticos de um ordenamento territorial baseado no zoneamento funcional e na legislação urbanística visando uma ‘cidade ideal’, aos moldes do urbanismo europeu.

E, nesse contexto, foi planejada a mudança da capital mineira e o urbanismo brasileiro chegou ao final do século XIX, quando apenas cerca de 10% da população era urbana, embora já houvesse cidades de grande porte, com grande carência de serviços e equipamentos públicos. Fatores políticos como a Abolição da Escravidão e a Proclamação da República, aliados a uma visão econômica que refletia uma produção baseada na monocultura do café, na grande propriedade e no escravismo, além de uma indústria voltada para o mercado interno, demonstravam que os laços patriarcais transformaram-se em paternalistas e que as necessidades de educação, integração social, cidadania e solidariedade tornavam-se, cada vez mais, presentes na vida da população brasileira.

Nessa fase, o urbanismo do sanitário, do embelezamento e da remodelação era tido também como um ‘urbanismo moderno’ afinado com os estudos europeus da época, nos quais não havia participação da população menos favorecida, que era segregada territorialmente em função de um mercado imobiliário capitalista. A expulsão da população de baixa renda para as faixas suburbanas das cidades refletiu-se na precariedade da política habitacional e no surgimento da favelização no Brasil. Mas havia certa continuidade na execução desses planos gerais, que visavam à melhoria da cidade globalmente, embora o século XX trouxera novas teorias sobre as formas de contágio e prevenção de epidemias e endemias.

Esse chamado ‘processo de inversão’ da segregação territorial resultou no aumento populacional das cidades brasileiras com a população expulsa de velhos casarões demolidos, utilizados como cortiço<sup>3</sup>, principalmente no Rio de Janeiro e em São Paulo, e a conseqüente elitização do espaço por meio dessas desconstruções. Os espaços públicos e os valores coletivos se contrapunham aos espaços privados e aos interesses individuais, surgiram os serviços urbanos e os costumes se diversificaram.

---

3 Tipo de moradia popular de baixo custo, localizada em terrenos baratos e, muitas vezes, irregulares, que solucionava o problema de déficit habitacional e ocupava os vazios internos das quadras. Em geral, era constituída de centenas de cômodos iguais, separados por uma pequena passagem, e contavam com algumas instalações de uso coletivo das famílias que os habitavam (LEMOS, 1989, p. 57-59).

A camada elitizada da população brasileira produzida durante a República Velha e a ‘política do café com leite’<sup>4</sup> era, nas duas primeiras décadas do século XX, fortemente influenciada pelos padrões europeus e começava a dinamizar a vida urbana, rejeitando esses modelos estrangeiros e questionando os valores sociais, culturais e estéticos. Assim, objetivando renovar a produção artística nacional, um grupo importante de arquitetos, artistas plásticos, escritores e músicos começou a se agrupar e estruturar um movimento que organizou uma ampla manifestação em meados de fevereiro de 1922, que teve como palco o Teatro Municipal de São Paulo, cidade escolhida pela conveniência cultural e política.

Mais de quatro séculos após a chegada dos portugueses no Brasil e comemorando cem anos da independência do país, esse grupo de ilustres intelectuais afinava sua produção artística num discurso de modernidade e numa linguagem original de experimentação de uma cultura legitimamente nacional. Dividida em três sessões (pintura-escultura, poesia, literatura-música), a Semana de Arte Moderna não representou uma ruptura profunda com as raízes artísticas e históricas; contudo, abandonava valores estéticos e verdades pré-concebidas, ao mesmo tempo em que buscava tendências inovadoras e ideias genuínas.

Curiosamente, esse movimento não alcançou a magnitude que se esperava na época, chegando a ser pouco retratado pela imprensa; mas essa transição da vanguarda para o modernismo ecoou tempos depois, sendo valorizada pela coragem e mensagem que permaneceu impregnada de caráter nacionalista. Isso se retratou, inclusive, na política de Getúlio Vargas, quando esse ascendeu à presidência, impregnado

do discurso de alguns intelectuais, tais como Affonso Taunay, Alcântara Machado, Almeida Prado, Mario de Andrade, Guilherme de Almeida, Monteiro Lobato e Menotti Del Pichia, além da música de Villa-Lobos, que serviram como “mediadores simbólicos” para ampliar a doutrina do Estado Novo (GONÇALVES, 2003, p. 27 – grifo do autor).

Além da Semana de Arte Moderna, nessa mesma década, outros fatores sociopolíticos (como a imigração de trabalhadores europeus e a criação de partidos

---

4 Política marcada pela alternância no poder dos partidos Republicano Paulista (PRP) e Republicano Mineiro (PRM), que contavam com o apoio dos agricultores de café de São Paulo e dos pecuaristas produtores de leite de Minas Gerais e, pelo ‘voto de cabresto’, garantiam o controle das eleições, o que vigorou durante a República Velha, após os dois primeiros presidentes militares, entre 1898 e 1930. Pouco antes de deflagrar a Revolução de 1930, com intenção de manter o controle sobre a política de valorização do café, que tendia a beneficiar o Estado de São Paulo, o presidente por esse Estado, Washington Luís apoiou a candidatura de Júlio Pestes (SP), contrariando o acordo com Minas, que, por sua vez, aliou-se a Rio Grande do Sul e Paraíba lançando como candidatos Getúlio Vargas (RS) e João Pessoa (PA). O assassinato desse último, por seu desafeto político, João Duarte Dantas, em represália à divulgação de informações íntimas obtidas pelo comando militar, comoveu populares e atçou os revoltosos, servindo de pretexto para a ditadura que se instalou no país.

ligados aos ideais comunistas, fascistas e tenentistas) contribuíram para o surgimento da Revolução de 1930 e do longo governo de Vargas. É preciso compreender que

no cenário brasileiro da época, as modificações sociopolíticas continuavam acompanhando as transformações econômicas. Nas grandes cidades, as amplas reivindicações das classes médias e do proletariado urbano, vieram juntar-se às da emergente burguesia industrial. Momentaneamente aliadas a estes, porque igualmente tolhidas no seu crescimento face à política vigente até então, frações oligárquicas excluídas do poder engrossam as fileiras dos que ansiavam por mudanças. Tais forças, antagônicas na sua formação, mas unidas no interesse comum de derrubar a velha ordem oligárquica, veem seu movimento vitorioso sob o comando de Getúlio Vargas (CHAUL, 1988, p. 35).

Depois de deflagrada a Revolução de 1930, nos anos que se seguiram, a economia brasileira deixou de ser agrária e exportadora e passou a se submeter ao controle do capital internacional. A hegemonia política da burguesia (formada por fazendeiros, industriais e comerciantes), que passou a ser dividida com os estrangeiros ('heteronomia'), não se caracterizou pela ruptura de interesses e sim pela continuidade. Essa classe, aliada à classe operária, favoreceu o desenvolvimento e dinamizou o povoamento do centro do país, num projeto nacionalista.

O Estado fez intensas intervenções em infraestrutura (rodovias, grandes equipamentos e redes de abastecimento), substituição de importações (especialmente com o fim da Segunda Guerra Mundial) e desenvolvimento da indústria (com o surgimento da siderurgia), por meio de políticas públicas de integração, ao mesmo tempo em que as obras de engenharia determinaram a institucionalização de um novo quadro administrativo que visava à modernização dos serviços públicos. Assim,

no Estado Novo, do ponto de vista econômico, temos o desenvolvimento do setor de bens de capital, como a metalurgia e a siderurgia, dentre outros, o que possibilitou um salto interno expressivo com reflexos na industrialização e na economia nacional como um todo. Temos também o desenvolvimento dos setores de bens de consumo não-duráveis (tecidos, alimentos), não podendo se dizer o mesmo do setor de bens duráveis (CHAUL, 1988, p. 154).

Mas, nesse período temporal, sem dúvida, o fator mais significativo da política do governo varguista, com sua 'Marcha para o Oeste', que visava o povoamento (ocupando os grandes vazios demográficos: o Planalto Central e a Amazônia), para este estudo foi a implantação da nova capital de Goiás, Goiânia, o

que trataremos mais detalhadamente nos próximos capítulos deste trabalho, mas, por hora, pode-se afirmar que

é verdade que, entre 1930 e 1940, o movimento renovador brasileiro ainda dava seus primeiros passos, e teria sido surpreendente ver surgir, num estado pobre e atrasado, perdido no Planalto Central, obras de vanguarda que já era difícil implantar no Rio de Janeiro e em São Paulo (BRUAND, 1991, p. 352).

O mesmo autor afirma que

Goiânia, que o autor de seu plano queria que fosse monumental, racional e humana, surge afinal de contas como uma etapa marcante 'na evolução' [, ou melhor, no desenvolvimento,] do urbanismo no Brasil, embora ainda se esteja distante do coroamento que é o gigantesco empreendimento de Brasília (IDEM, p. 352 – grifo nosso).

Mas, sem dúvida, “Goiânia foi um dos grandes empreendimentos do Estado Novo, atestado palpitante da capacidade construtiva de nossa gente” (ALVARES, 1942, p. 187). E, pela grandiosidade do ideal e pela significância da obra, “foi uma epopeia que honra e que engrandece e de que se orgulha a engenharia nacional” (IDEM, idem).

De um modo geral, nessas duas décadas que se seguiram ao ano de 1930, os planos assumidos pelo Estado eram ideológicos, econômicos e não urbanos, que se constituíam planos territoriais complexos e sofisticados e que, dificilmente, atingiriam seus objetivos. Nesses planos, as grandes avenidas priorizavam os carros e a sociedade se modernizava, diversificando seus costumes e buscando melhores condições de trabalho.

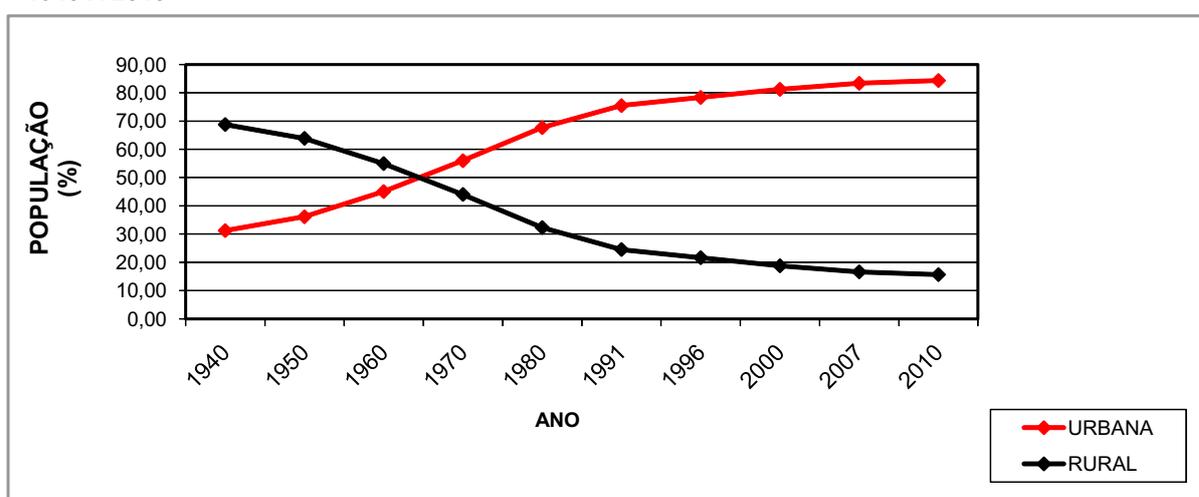
Depois do marco histórico que o Brasil viveu com Getúlio Vargas na presidência (1930-1945), um dos líderes da Revolução de 1930, em que o ‘Estado Novo’ intentava a valorização do regionalismo e a destemida ‘Marcha para Oeste’ visava à conquista do território, o país passou por um momento político também muito significativo, com Juscelino Kubitschek e seu ‘Plano de Metas’, que tinha como lema ‘cinquenta anos em cinco’. Foram dois governos de relativa estabilidade política e focados no desenvolvimento econômico do país, particularmente, do seu interior, o que, aliado à grande simpatia conquistada entre os brasileiros, fizeram desses notáveis presidentes, personagens políticos dos mais admirados pelo povo.

Entre os anos de 1950 a 1970, a indústria brasileira passou a focar sua produção em bens duráveis (como o automóvel) e em bens de produção (como máquinas e equipamentos industriais), modificando a caracterização rural do país

para urbana rapidamente. Do mesmo modo que a economia, nesses ‘anos dourados’, em decorrência do restritivo acesso a terra, o inevitável deslocamento de populações do campo para a cidade, assim como o rápido crescimento das cidades, no Brasil, se materializou a partir de 1970, quando a população urbana já superava a rural, conforme demonstrado no GRÁFICO 01. Conseqüentemente, com a especulação do solo rural, esse passou a ser, cada vez mais, incorporado ao perímetro urbano das cidades brasileiras.

**GRÁFICO 01: DINÂMICA DA POPULAÇÃO POR SITUAÇÃO DE DOMICÍLIO,  
- 1940 A 2010**

**BRASIL**



Elaboração: Dados compilados por REZENDE, Deborah de A., 2011.

Fonte: IBGE, 2011; IBGE, 2011b; IBGE, 2011c.

- Notas:
- 1 - Para 1940 até 1950: População presente.
  - 2 - Para 1960 até 1980: População recenseada.
  - 3 - Para 1991 até 2010: População residente.
  - 4 - 1940 a 1991, 2000 e 2010: Censo Demográfico.
  - 5 - 1996 e 2007: Contagem da População.
  - 6 - Para População Urbana de 1940: quadro urbano e quadro suburbano.
  - 7 - Para 2007: por questões orçamentárias, a contagem por situação do domicílio foi realizada apenas em municípios até 170.000 habitantes.
  - 8 - Tabelas SIDRA: 1.840 e 472.

Mas nada se compara à construção de Brasília, a nova capital federal, fator preponderante para a alteração da configuração urbana do país, que visava a integrar todas as regiões do país. Com a idealização de um novo centro administrativo e político, o país assume uma característica única de implantar uma nova capital planejada (como foram os casos de Belo Horizonte e Goiânia) a cada trinta ou quarenta anos, o que foi consolidado, três décadas mais tarde, com a concepção de Palmas, capital do Estado do Tocantins.

Como afirma Bruand,

o sucesso alcançado no plano prático pela criação de novas capitais regionais só podia incitar o Brasil a realizar um antigo sonho, acalentado desde a Independência ou mesmo antes<sup>5</sup>: a mudança para o interior da chefia administrativa do país. Portanto a operação que culmina com o nascimento de Brasília muito deve às experiências anteriores feitas em escala mais reduzida e menos ambiciosa (1991, p. 352);

e, mais ainda, à vontade política e ao espírito empreendedor de Juscelino Kubitschek que, como presidente desde 1956, realizou transformações na economia do país baseadas nas trinta e uma metas de seu plano de desenvolvimento regional (não abrangendo, inicialmente, o projeto de mudança da capital em seu orçamento), que focava questões de educação, indústria, alimentação, energia e transporte. Brasília precisa ser entendida como parte de um conjunto de ações governamentais de objetivos múltiplos de um país que viveu uma fase próspera até 1961.

Embora planejada para cumprir funções próprias de uma capital federal, a cidade apresenta transformações no processo de ocupação espacial intrinsecamente ligadas ao modelo capitalista de desenvolvimento urbano do país, como corrobora Choay, “Brasília, edificada segundo as regras mais estritas do urbanismo progressista, é o grandioso manifesto de [uma] certa vanguarda, mas de modo algum a resposta a problemas sociais e econômicos precisos” (1979, p. 50).

Com o golpe militar de 1964, que pôs em prática o Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG), o país passa a ser governado por militares, como Castelo Branco, Costa e Silva e Garrastazu Médici e, em função do descrédito político e da discórdia entre urbanistas, o processo urbanístico culminou com a crise dos ‘planos de discurso’, que traziam o objetivo de crescimento econômico, eliminando as distorções regionais e tentando combater as causas e os efeitos da inflação. As metas não foram atingidas a contento, mas se constituíam medidas importantes para o crescimento das décadas seguintes e foram reproduzidas, aprimoradas e complementadas por planos seguintes (como o I Plano Nacional de Desenvolvimento – I PND).

A produção de poucos conjuntos habitacionais de natureza social fez surgir, nesse período, o aumento das edificações marginais. O Banco Nacional de Habitação (BNH) integrado ao Sistema Financeiro da Habitação (SFH), criados por esse regime, iniciou uma política habitacional que alterou aquela até então

---

5 Três personagens participaram da história do Brasil Colônia como precursores da mudança da capital do país para o seu interior: Tiradentes (em 1789), Hipólito da Costa (em 1813) e José Bonifácio (em 1822). Embora nenhum deles jamais tenha chegado perto de realizar seu intento, destacaram-se por idealizar esse objetivo, defender sua localização no Planalto Central e arquiteta-lo politicamente.

produzida nas cidades brasileiras, consolidando um mercado imobiliário de produção de edifícios destinados às classes média e alta. A expansão do capital nesse mercado refletiu na questão fundiária do país e a valorização de determinadas áreas urbanas centrais demonstraram, mais uma vez, o poder da elite e a postura governamental inerte nesse enfrentamento.

Ao entrar na década de setenta, as taxas de crescimento demográfico do Brasil superaram as do crescimento do PIB até a recessão dos anos oitenta (MARICATO, 2001). Nessa década, São Paulo, com uma industrialização diversificada e fortalecida, liderava o processo de crescimento nacional e consolidava-se como pólo. A integração nacional com as demais regiões do país visava, economicamente, a complementar a produção paulista, que solidificava sua produção de bens de capital e bens intermediários.

Mas as décadas de 1980 e 1990, denominadas de ‘décadas perdidas’ por alguns autores, como Maricato (2001), foram de grande instabilidade econômica e deixaram seu legado social e urbanisticamente, embora se visse certa desconcentração industrial ocasionada por políticas de desenvolvimento regional que refletiam em investimentos públicos (especialmente em economia, previdência social e infraestrutura). O II Plano Nacional de Desenvolvimento – II PND – levou a economia brasileira a um patamar de inovação estrutural e endividamento econômico agravado pelo cenário mundial adverso.

O crescimento populacional e a política de desenvolvimento fomentaram uma urbanização espacialmente espraiada, ao mesmo tempo em que congestionava e inchava as cidades brasileiras, concentrando a população em determinadas regiões. Nesse período, as desigualdades sociais ficavam mais evidentes e a população mais pobre e a população imigrante, relegada ao terciário informal devido à falta de emprego, ocupavam áreas irregulares nas periferias e estavam sujeitas a violência, epidemias, desmoraamentos e poluição dos recursos hídricos em função de desmatamentos das áreas de preservação.

Como afirma Maricato, “o processo de urbanização se apresenta como uma máquina de produzir favelas e agredir o meio ambiente” (2001, p. 39). A degradação ambiental como consequência ao crescimento populacional traz à tona a problemática do uso da água, que, na eminência de uma escassez, encontra o interesse dos governantes mais voltado para a institucionalização da máquina

administrativa (objetivando um desenvolvimento mascarado) do que para a reeducação ambiental, que originaria uma nova mentalidade na coletividade.

Os planos econômicos que se seguiram ao longo da década de 1990 não conseguiram resolver o problema inflacionário, o que só foi alcançado em fins do século XX, quando a abertura comercial modificou a estrutura da indústria brasileira e a economia atingiu padrões de estabilidade e previsibilidade. O crescimento econômico deveria, então, ter sido o próximo objetivo do governo, já que a inflação estava sob controle, mas, devido à falta de investimentos na infraestrutura e na produção do país, qualquer crescimento ameaçava a estabilidade e precisou ser controlado. Somente no começo deste século, o crescimento econômico é retomado como objetivo dos Planos de Aceleração do Crescimento (PAC I e PAC II), do governo Lula.

Assim, refletindo essa conjuntura econômica, a partir dos anos de 1980, o padrão de urbanização brasileiro apresenta ritmo decrescente, mas as cidades de porte médio, com população entre 100 e 500 mil habitantes, continuam crescendo e, no fim do século passado, embora contribuindo com apenas 3,5% dos municípios brasileiros, abrigavam mais de 23% da população do Brasil (IBGE, 2011; MARICATO, 2001), como mostra as TABELAS 03 e 04. Maricato é enfática ao afirmar que “as cidades que mais crescem atualmente são as médias no Brasil, não são as metrópoles, as metrópoles deram uma recuada. Desde a década de 80 [1980] as metrópoles estão crescendo menos e as cidades médias estão crescendo mais” (2010, p. 12).

TABELA 03 - QUANTIDADE DE MUNICÍPIOS POR CLASSE DE POPULAÇÃO, BRASIL - 1950 A 2010

CLASSES	QUANTIDADE DE MUNICÍPIOS/ANO													
	1950		1960		1970		1980		1991		2000		2010	
	(unid)	(%)	(unid)	(%)	(unid)	(%)	(unid)	(%)	(unid)	(%)	(unid)	(%)	(unid)	(%)
ATÉ 2.000	3	0,16	15	0,54	56	1,42	56	1,40	58	1,29	105	1,91	118	2,12
DE 2.001 A 5.000	65	3,44	263	9,51	602	15,23	610	15,28	682	15,19	1.225	22,24	1.183	21,26
DE 5.001 A 10.000	349	18,48	651	23,54	1.058	26,77	957	23,98	1.055	23,49	1.312	23,82	1.212	21,78
DE 10.001 A 20.000	615	32,56	847	30,62	1.159	29,33	1.114	27,91	1.299	28,92	1.382	25,10	1.401	25,18
DE 20.001 A 50.000	691	36,58	783	28,31	826	20,90	872	21,85	926	20,62	958	17,40	1.043	18,74
DE 50.001 A 100.000	128	6,78	143	5,17	157	3,97	240	6,01	284	6,32	301	5,47	325	5,84
DE 100.001 A 500.000	35	1,85	57	2,06	83	2,10	124	3,11	162	3,61	193	3,50	245	4,40
DE 500.001 A 1.000.000	1	0,05	5	0,18	6	0,15	8	0,20	14	0,31	18	0,33	23	0,41
MAIS DE 1.000.000	2	0,11	2	0,07	5	0,13	10	0,25	11	0,24	13	0,24	15	0,27
<b>TOTAL</b>	<b>1.889</b>	<b>100,00</b>	<b>2.766</b>	<b>100,00</b>	<b>3.952</b>	<b>100,00</b>	<b>3.991</b>	<b>100,00</b>	<b>4.491</b>	<b>100,00</b>	<b>5.507</b>	<b>100,00</b>	<b>5.565</b>	<b>100,00</b>

Elaboração: Dados compilados por REZENDE, Deborah de A., 2011.

Fonte: IBGE, 2003; IBGE, 2011; IBGE, 2011b; IBGE, 2001; IBGE, 2011c.

- Notas:
- 1 - Para 1950: População presente.
  - 2 - Para 1960 até 1980: População recenseada.
  - 3 - Para 1991 até 2010: População residente.
  - 4 - 1991 a 2010: Censo Demográfico.
  - 5 - Para 2000: Dados da Sinopse Preliminar.
  - 6 - Para 2010: Dados da Sinopse.
  - 7 - Para Classe de mais de 1.000.000: IBGE, 2003; IBGE, 2001; IBGE, 2011c.
  - 8 - Tabela SIDRA: 1.290.

TABELA 04 - POPULAÇÃO NOS MUNICÍPIOS POR CLASSES DE POPULAÇÃO, BRASIL - 1950 A 2010

CLASSES	POPULAÇÃO RESIDENTE/ANO													
	1950		1960		1970		1980		1991		2000		2010	
	(hab)	(%)	(hab)	(%)	(hab)	(%)	(hab)	(%)	(hab)	(%)	(hab)	(%)	(hab)	(%)
ATÉ 2.000	1.909	0,00	22.150	0,03	92.110	0,10	88.183	0,07	91.431	0,06	172.231	0,10	197.429	0,10
DE 2.001 A 5.000	263.069	0,51	997.501	1,41	2.213.159	2,34	2.228.112	1,84	2.451.222	1,67	4.316.217	2,55	4.176.916	2,19
DE 5.001 A 10.000	2.651.228	5,12	4.853.342	6,87	7.764.485	8,22	7.069.211	5,84	7.687.121	5,23	9.376.707	5,53	8.541.935	4,48
DE 10.001 A 20.000	8.947.268	17,28	12.111.526	17,15	16.403.397	17,36	15.937.703	13,16	18.453.189	12,56	19.654.601	11,59	19.743.967	10,35
DE 20.001 A 50.000	20.794.193	40,16	23.608.342	33,44	24.998.753	26,45	26.728.931	22,06	28.005.202	19,06	28.700.747	16,92	31.344.671	16,43
DE 50.001 A 100.000	8.356.444	16,14	9.467.253	13,41	10.443.490	11,05	15.937.465	13,16	19.379.111	13,19	20.911.053	12,33	22.314.204	11,70
DE 100.001 A 500.000	5.669.985	10,95	9.113.130	12,91	14.610.868	15,46	23.631.329	19,51	32.073.626	21,83	39.576.864	23,34	48.565.171	25,46
DE 500.001 A 1.000.000	524.682	1,01	3.302.288	4,68	4.320.582	4,57	5.308.973	4,38	10.227.097	6,96	12.493.353	7,37	15.711.100	8,24
MAIS DE 1.000.000	4.575.547	8,84	7.132.514	10,10	13.661.739	14,46	24.220.666	19,99	28.549.460	19,43	34.388.920	20,28	40.160.406	21,05
<b>TOTAL</b>	<b>51.784.325</b>	<b>100,00</b>	<b>70.608.046</b>	<b>100,00</b>	<b>94.508.583</b>	<b>100,00</b>	<b>121.150.573</b>	<b>100,00</b>	<b>146.917.459</b>	<b>100,00</b>	<b>169.590.693</b>	<b>100,00</b>	<b>190.755.799</b>	<b>100,00</b>

Elaboração: Dados compilados por REZENDE, Deborah de A., 2011.

Fonte: IBGE, 2003; IBGE, 2011; IBGE, 2011b; IBGE, 2001; IBGE, 2011c.

Notas: 1 - Para 1950: População presente.

2 - Para 1960 até 1980: População recenseada.

3 - Para 1991 até 2010: População residente.

4 - 1991 a 2010: Censo Demográfico.

5 - Para 2000: Dados da Sinopse Preliminar.

6 - Para 2010: Dados da Sinopse.

7 - Para Classe de mais de 1.000.000: IBGE, 2003; IBGE, 2001; IBGE, 2011c.

8 - Tabela SIDRA: 1.290.

Já no ano de 2000, treze cidades tinham mais de um milhão de habitantes, duas a mais que em 1991, e, em 2010, esse número atingiu quinze cidades, como mostrado na TABELA 03. Como pode ser observado nas TABELAS 04 e 05, a população dessas cidades soma, em 2010, mais de 40,1 milhões de habitantes, o que equivale a 21,05% da população brasileira.

TABELA 05 - POPULAÇÃO RESIDENTE E TAXAS DE CRESCIMENTO DOS MUNICÍPIOS MAIS POPULOSOS, BRASIL - 1991 A 2010

MUNICÍPIOS MAIS POPULOSOS	POPULAÇÃO RESIDENTE			TAXA DE CRESCIMENTO (%)			
	1991	2000	2010	RELATIVO (%)		MÉDIA GEOMÉTRICA ANUAL (%)	
				1991-2000	2000-2010	1991-2000	2000-2010
SÃO PAULO	9.646.185	10.434.252	11.253.503	8,17	7,85	0,85	0,76
RIO DE JANEIRO	5.480.768	5.857.904	6.320.446	6,88	7,90	0,74	0,76
SALVADOR	2.075.273	2.443.107	2.675.656	17,72	9,52	1,84	0,91
BRASÍLIA	1.601.094	2.051.146	2.570.160	28,11	25,30	2,77	2,28
FORTALEZA	1.768.637	2.141.402	2.452.185	21,08	14,51	2,15	1,36
BELO HORIZONTE	2.020.161	2.238.526	2.375.151	10,81	6,10	1,13	0,59
MANAUS	1.011.501	1.405.835	1.802.014	38,99	28,18	3,74	2,51
CURITIBA	1.315.035	1.587.315	1.751.907	20,71	10,37	2,13	0,99
RECIFE	1.298.229	1.422.905	1.537.704	9,60	8,07	1,03	0,78
PORTO ALEGRE	1.251.885	1.360.590	1.409.351	8,68	3,58	0,93	0,35
BELÉM	1.080.692	1.280.614	1.393.399	18,50	8,81	1,92	0,85
GOIÂNIA	922.222	1.092.607	1.302.001	18,48	19,16	1,92	1,77
GUARULHOS	787.866	1.072.717	1.221.979	36,15	13,91	3,51	1,31
CAMPINAS	847.595	969.396	1.080.113	14,37	11,42	1,50	1,09
SÃO LUIS	696.371	878.309	1.014.837	26,13	15,54		1,46

Elaboração: Dados compilados por REZENDE, Deborah de A., 2011.

Fonte: IBGE, 2011; IBGE, 2001; IBGE, 2011c.

Notas: 1 - Para 1991 até 2010: População residente.

2 - De 1991 a 2010: Censo Demográfico.

3 - As informações de 1991 foram compatibilizadas segundo a malha territorial de 2000.

4 - Os dados comparativos de 1991 referem-se aos resultados definitivos, exceto Goiânia que são dados reconstituídos (finais do censo).

5 - Em 1991 Nova Iguaçu (RJ) estava entre os 15 municípios mais populosos e em 2010 ocupa a 21ª posição.

6 - Para a obtenção da taxa média geométrica anual do período 2000 a 2010 foram utilizadas a população residente em 2000 e reconstituída de acordo com a base territorial de 2009 e a população residente em 2010, sendo que para este último ano foi incluída

Na TABELA 05 é mostrado ainda que, dentre essas grandes cidades brasileiras, em 2010, as mais populosas continuaram a ser São Paulo, Rio de Janeiro e Salvador e as que apresentaram maior taxa média geométrica de

crescimento anual foram Manaus, Brasília, Goiânia, São Luís e Fortaleza (IBGE, 2011c, p. 36-37). Nota-se ainda, na mesma TABELA 05, que a taxa de crescimento relativo apresentou queda significativa no período de 2000 a 2010 em quase todos os municípios, exceto Goiânia e Rio de Janeiro, que continuaram crescendo a taxas superiores que as do período anterior.

Com o fim do regime militar, o país passa a ser novamente governado democraticamente, mas ainda enfrentava vários planos na tentativa de estabilização da economia. As cidades litorâneas e aquelas situadas nas regiões de recepção do fluxo migratório mais intenso (norte e centro-oeste) apresentam crescimento superior ao das metrópoles (MARICATO, 2001).

No fim do século passado, os municípios periféricos das metrópoles cresceram mais do que os núcleos centrais, o que implica um aumento relativo das regiões pobres. Das doze metrópoles pesquisadas pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) (apud MARICATO, 2001), entre 1991 e 1996, as periferias que mais se expandiram foram: Belém, Curitiba, Belo Horizonte, Salvador e São Paulo. Segundo o mesmo estudo, um terço dos pobres brasileiros se concentra no Sudeste (Espírito Santo, Minas Gerais, Rio de Janeiro e São Paulo) (MARICATO, 2001).

Como as cidades médias, as metrópoles também continuam crescendo (principalmente Goiânia, Natal e Fortaleza). Dos mais de 190 milhões de habitantes brasileiros, segundo o censo demográfico de 2010, mais de 36% moram nas quinze maiores metrópoles, como demonstrado a seguir na TABELA 06, sendo que as sedes de duas delas estão entre as maiores cidades do mundo: São Paulo (11,2 milhões de habitantes) e Rio de Janeiro (6,3 milhões de habitantes), o que ficou evidenciado na tabela anterior (IBGE, 2011; IBGE, 2011c).

**TABELA 06 - POPULAÇÃO, ÁREA, DENSIDADE, TAXA DE CRESCIMENTO RELATIVO E PARTICIPAÇÃO RELATIVA EM RELAÇÃO AO BRASIL DAS 15 MAIORES REGIÕES METROPOLITANAS DO BRASIL - 2000 A 2010**

REGIÕES METROPOLITANAS	POPULAÇÃO ANO 2000 (hab)	POPULAÇÃO ANO 2010 (hab)	ÁREA TOTAL (Km <sup>2</sup> )	DENSIDADE DEMOGRÁFICA (hab/km <sup>2</sup> )	TAXA DE CRESCIMENTO RELATIVO 2000-2010 (%)	PARTICIPAÇÃO RELATIVA EM RELAÇÃO AO BRASIL (%)
SÃO PAULO	17.834.664	19.683.975	7.947,30	2.476,82	10,37	10,32
RIO DE JANEIRO	10.872.768	11.835.708	5.326,80	2.221,90	8,86	6,20
BELO HORIZONTE	4.811.760	5.414.701	14.420,50	375,49	12,53	2,84
PORTO ALEGRE	3.655.834	3.958.985	9.803,10	403,85	8,29	2,08
RECIFE	3.335.704	3.690.547	2.773,80	1.330,52	10,64	1,93
FORTALEZA	2.975.703	3.615.767	5.794,70	623,97	21,51	1,90
SALVADOR	3.018.285	3.573.973	4.353,90	820,87	18,41	1,87
CURITIBA	2.725.629	3.174.201	15.418,60	205,87	16,46	1,66
CAMPINAS	2.333.230	2.797.137	3.644,90	767,40	19,88	1,47
GOIÂNIA	1.636.465	2.173.141	7.315,10	297,07	32,79	1,14
MANAUS	-	2.106.322	101.475,40	20,76	-	1,10
BELÉM	1.794.981	2.101.883	2.536,90	828,53	17,10	1,10
GRANDE VITÓRIA	1.425.788	1.687.704	2.331,00	724,02	18,37	0,88
BAIXADA SANTISTA	1.474.665	1.664.136	2.405,90	691,68	12,85	0,87
NATAL	1.040.169	1.351.004	2.807,50	481,21	29,88	0,71

Elaboração: Dados compilados por REZENDE, Deborah de A., 2011.

Fonte: IBGE, 2011; IBGE, 2011b; IBGE, 2001; IBGE, 2011c.

Notas:

- 1 - Para 2000 até 2010: População residente.
- 2 - 2000 e 2010: Censo Demográfico.
- 3 - Tabelas SIDRA: 761, 1301 e 1309.
- 4 - Área Total: Censo 2010.
- 5 - Densidade Demográfica: Censo 2010.

Assim, o Brasil termina a primeira década deste século com um quadro populacional com mais de 190 milhões de habitantes, distribuídos em cinco grandes regiões, como demonstrado na TABELA 07. Esse padrão de crescimento populacional apresenta ritmo decrescente, ao contrário do que supunha Furtado, que calculava em mais de 225 milhões o número de habitantes do país, ainda no final do século passado (1991, p. 242).

**TABELA 07 - POPULAÇÃO TOTAL DAS REGIÕES E DO BRASIL - 1872 A 2010**

ANO	NORTE	NORDESTE	SUDESTE	SUL	CENTRO-OESTE	BRASIL
1872	332.847	4.638.560	4.016.922	721.337	220.812	9.930.478
1890	476.370	6.002.047	6.104.384	1.430.715	320.399	14.333.915
1900	695.112	6.749.507	7.824.011	1.796.495	373.309	17.438.434
1920	1.439.052	11.245.921	13.654.934	3.537.167	758.531	30.635.605
1940	1.627.608	14.434.080	18.345.831	5.735.305	1.093.491	41.236.315
1950	2.048.696	17.973.413	22.548.494	7.840.870	1.532.924	51.944.397
1960	2.930.005	22.428.873	31.062.978	11.892.107	2.678.380	70.992.343
1970	4.188.313	28.675.110	40.331.969	16.683.551	4.629.640	94.508.583
1980	6.767.249	35.419.156	52.580.527	19.380.126	7.003.515	121.150.573
1991	10.257.266	42.470.225	62.660.700	22.117.026	9.412.242	146.917.459
1996	11.288.259	44.766.851	67.000.738	23.513.736	10.500.579	157.070.163
2000	12.893.561	47.693.253	72.297.351	25.089.783	11.616.745	169.590.693
2007	14.623.316	51.534.406	77.873.120	26.733.595	13.222.854	183.987.291
2010	15.864.454	53.081.950	80.364.410	27.386.891	14.058.094	190.755.799

Elaboração: Dados compilados por REZENDE, Deborah de A., 2011.

Fonte: IBGE, 2011; IBGE, 2011b; IBGE, 2011c.

Notas:

- 1 - Para 1872 até 1950: População presente.
- 2 - Para 1960 até 1980: População recenseada.
- 3 - Para 1991 até 2010: População residente.
- 4 - 1872 a 1991, 2000 e 2010: Censo Demográfico.
- 5 - 1996 e 2007: Contagem da População.

Com a ausência de políticas públicas, o urbanismo brasileiro encerra, em seu momento histórico atual, grande parte das consequências desse crescimento

irrefreável das cidades. Ainda hoje, “o processo de urbanização no Brasil apresenta [...] a reprodução de novos e antigos males, nos indicadores de violência, pobreza, predação urbana e ambiental, poluição do ar e da água, epidemias, etc.” (MARICATO, 2001, p. 40).

Nesse mesmo viés, Gonçalves afirma que,

com o rápido processo de urbanização da sociedade brasileira, incitado pela industrialização, a demanda por terra urbanizada aumentou muito. Isso favoreceu a especulação com terras, ao mesmo tempo em que construía um padrão caótico de urbanização (2002, p. 123-124).

No presente, cabe ao país enfrentar com coragem, política, econômica e socialmente, uma nova fase de reconstrução da identidade nacional, negando a predisposição de continuidade ideológica de cinco séculos de um massacrante atraso.

Pode-se concluir que o processo de urbanização no Brasil não ocorreu subitamente, mas percorreu um longo caminho, que foi assinalado por questões políticas, econômicas, demográficas e culturais. Assim como o próprio homem, todas essas questões estão sempre em constante mutação e espera-se que o aprimoramento dessas faça prevalecer uma humanidade melhor.

## **1.2. O PLANEJAMENTO URBANO**

### **1.2.1. UMA ABORDAGEM INTRODUTÓRIA**

O crescimento demográfico e os novos padrões de consumo vividos pelas sociedades industriais acirraram o desequilíbrio da vida urbana e, cada vez mais, os territórios municipais brasileiros estão se tornando mais urbanizados e menos rurais, num processo que enobrece o espaço construído e degrada o ambiente natural. Esse rápido crescimento das cidades, o uso indiscriminado do solo e a ocupação desordenada do seu território são consequências da maneira falha com que o planejamento urbano vem sendo tratado no Brasil, concentrando pessoas e recursos no meio urbano de regiões específicas (especialmente nas metrópoles e nas cidades médias).

Ao longo desse processo, a sociedade tornou-se essencialmente urbana e os problemas decorrentes dessa explosão urbana estão fortemente ligados à explosão demográfica e têm estreita ligação com a industrialização. Choay destaca

que “a revolução industrial é quase imediatamente seguida por um impressionante crescimento demográfico das cidades, por uma drenagem dos campos em benefício de um desenvolvimento urbano sem precedentes” (1979, p. 3).

Assim surgia uma nova problemática: o êxodo rural, que refletia as necessidades migratórias da população, que se deslocava em busca de um território mais propício à melhoria de sua qualidade de vida. Fazia-se necessário, então, intervir nos aglomerados urbanos que surgiam, tentando resolver os problemas causados pelo êxodo rural em consequência da industrialização. Ainda que as intervenções implantadas estivessem, inicialmente, focadas em preocupações higienistas e estéticas, grande parte das soluções propostas trazia prejuízos à classe operária, à medida que as mesmas implicavam em remoções, desordens e abandonos por parte do poder público.

Mas não se pode negar que outros fatores melhoraram a qualidade de vida e trouxeram mais oportunidades àqueles trabalhadores. A necessidade de educação, cultura e cidadania deslocava a população camponesa em direção a centros urbanos com melhor infraestrutura. O desenvolvimento dos eixos rodoviários que aumentou o potencial econômico, os investimentos em equipamentos públicos para o atendimento à população e o aprimoramento dos meios de comunicação que quebrou o isolamento de localidades rurais transformaram os grandes centros em espaços urbanos tão atrativos quanto complexos.

Claro que, aliado a isso, o processo migratório da população camponesa que se dirigia para as grandes cidades, em decorrência da necessidade de mão de obra nas indústrias, fazia crescer não apenas a população urbana, mas também as periferias e os diversos problemas sem precedentes de habitação, mobilidade, poluição e violência vividos pela massa trabalhadora. A imigração também teve sua parcela de contribuição nesse processo, somando-se a essa problemática.

Como assegura Choay, ao analisar a obra naturalista de Frank Lloyd Wright,

a era maquinista não nos trouxe (em relação à Idade Média) nenhuma nova forma de planejamento urbano. Em suas origens, a vida urbana era uma festa do espírito, tudo estava na escala humana. Uma urbanização autêntica, um urbanismo adaptado à escala de vida daquela época e a seu tempo recompensava a existência dos tempos feudais (1979, p. 239).

Porém, é preciso reconhecer que, ao longo do tempo, muitas tentativas foram feitas, embora não apresentem grande êxito até hoje, pois, os problemas urbanos ainda se sobressaem ao planejamento das cidades.

A cidade burguesa pós-revolução é, sem dúvida, diferente de todos os modelos precedentes e veio acompanhada de grandes quantitativos e incríveis velocidades, que fizeram surgir novas oportunidades e riscos que deram origem a instrumentos inéditos de planificação e gestão urbanas (BENEVOLO, 1984, p. 24). Os primeiros referenciais ideológicos do planejamento urbano surgiram, de fato, no fim do século XIX, numa tentativa de superar a crise capitalista; mas ele só se afirmou no século passado, ao promover bem-estar social (DANTAS, 2003, p. 38).

Santana bem esclarece que

a elaboração teórico-metodológica acerca do planejamento é fato recente na história social do conhecimento, remontando ao século XX, mais especificamente aos anos 1920. Inicialmente aplicado em países socialistas, alcançou os países capitalistas da década seguinte (anos 1930) em diante, pressionados que estavam por crises agudas de instabilidade política e econômica (2009, p. 1).

Embora se tenha reconhecido a necessidade de planejamento urbano logo após a Revolução Industrial e, mesmo antes, ações urbanísticas isoladas possam ser consideradas, historiograficamente, como precursoras desse, o início do século XX, trouxe conceituações e planificações que remetem à similaridade atual da denominação do termo. Embora desde meados desse século, o planejamento urbano tenha tentado ampliar seu conceito para um campo multidisciplinar, ainda hoje tenta atingir um grau de maturidade teórica que o desfigure de uma concepção exclusivamente físico-territorial.

Em função do urbanismo desse primeiro quartel do século XX, a elevação do padrão de qualidade de vida da população urbana, em razão das melhores condições sanitárias, constituiu-se o principal fator de explosão demográfica. A revolução na saúde pública, as transformações na economia do país e os avanços legais no campo trabalhista aliaram-se a ele, tornando-se responsáveis pelo desenvolvimento social deste país (IBGE, 1999, p. 9-10).

Do mesmo modo que os países europeus viram acontecer, lenta e gradativamente, ao longo dos dois últimos séculos, a demografia brasileira apresentava um quadro similarmente estável, com altas taxas de natalidade e fecundidade, até as primeiras décadas do século passado, que “refletiam a prevalência de uma concepção de família numerosa, típica de sociedades agrárias e precariamente urbanizadas e industrializadas” (IBGE, 2009, p. 24).

Esse quadro sofreu rápidas mudanças em função da queda significativa desses indicadores e teve influência direta sobre a diminuição discreta do índice de mortalidade, a partir do final do século XIX. Esse índice começou a declinar desde então e, já nos anos 1940, promovia uma linha descendente, e meio século depois já havia sido reduzido no país em menos de dois terços, como se percebe na TABELA 08. Isso se deu em função de fatores econômicos, trabalhistas e sociais, já mencionados, além dos impulsos de infraestrutura e previdenciários; contudo, os fatores no campo da saúde, sem dúvida, se destacaram, especialmente o avanço da indústria químico-farmacêutica, no combate e redução de várias doenças (IBGE, 2009, p. 24-25).

**TABELA 08 - TAXA DE MORTALIDADE INFANTIL NAS REGIÕES DO BRASIL - 1930 a 2009 (‰)**

ANO	NORTE	NORDESTE	SUDESTE	SUL	CENTRO-OESTE	BRASIL
1930	193,3	193,2	153,0	121,0	146,0	162,4
1940	166,0	187,0	140,0	118,0	133,0	150,0
1950	145,4	175,0	122,0	109,0	119,0	135,0
1960	122,9	164,1	110,0	96,0	115,0	124,0
1970	104,3	146,4	96,2	81,9	89,7	115,0
1980	79,4	117,6	57,0	58,9	69,6	82,8
1990	45,1	72,9	30,2	28,7	31,3	48,0
2000	29,2	44,2	20,6	19,7	21,2	29,6
2009	23,5	33,2	16,6	15,1	17,8	22,5

Elaboração: Dados compilados por REZENDE, Deborah de A., 2011.

Fonte: IBGE, 1999; IBGE, 1997; IBGE, 2011; IBGE, 2011a; IBGE, 2011b; IBGE, 2010.

Notas:

1 - Para 1930 até 1950: População presente.

2 - Para 1960 até 1980: População recenseada.

3 - Para 1991 até 2000: População residente.

4 - Para 1940 a 1991, 2000: Censo Demográfico.

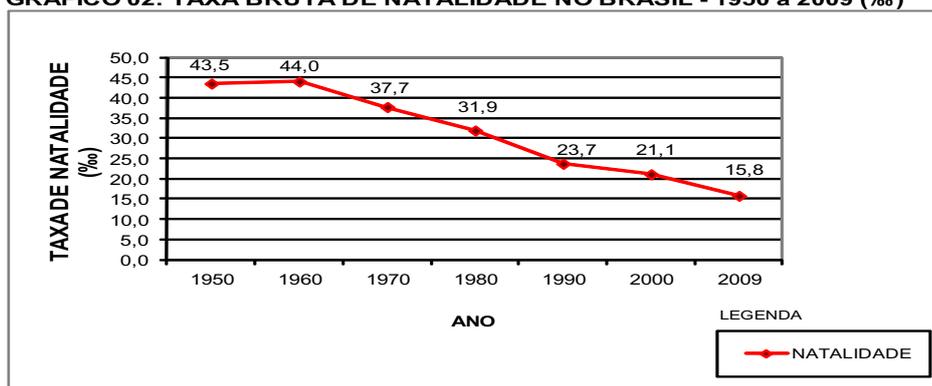
5 - Para 2007: Contagem da população.

6 - Para 2007: Dados do Projeto UNFPA/BRASIL (BRA/02/P02).

7 - Tabela SIDRA: 1.175.

Pode-se afirmar que “a queda observada na mortalidade não foi concomitante ao declínio da natalidade, ou seja, o auge do crescimento demográfico brasileiro, em termos relativos, foi a década de 50 [1950], quando mais elevada foi a diferença entre a natalidade e a mortalidade” (IBGE, 2009, p. 25). Aquela só iniciou uma trajetória de redução na década de 1970, como visualizável no GRÁFICO 02, e, trinta anos mais tarde, já havia decaído para quase a metade.

**GRÁFICO 02: TAXA BRUTA DE NATALIDADE NO BRASIL - 1950 a 2009 (%o)**



Elaboração: Dados compilados por REZENDE, Deborah de A., 2011.

Fonte: IBGE, 2003a; IBGE, 1997; IBGE, 2011; IBGE, 2011a; IBGE, 2010.

- Notas:
- 1 - Para 1950: População presente.
  - 2 - Para 1960 até 1980: População recenseada.
  - 3 - Para 1991 até 2000: População residente.
  - 4 - 1950 a 1991, 2000: Censo Demográfico.

No Brasil, a diminuição do crescimento populacional devido ao decréscimo do número de filhos das mulheres em razão da luta pela independência feminina e da utilização de métodos contraceptivos, principalmente anticoncepcionais e esterilizações, foi outra mudança importante da dinâmica demográfica que afetou o padrão de urbanização, pois, entre 1960 e 2005, essa taxa, no Brasil, diminuiu em um terço (de 6,3 para 2,1 filhos por mulher em idade fértil), como se pode interpretar na TABELA 09.

**TABELA 09 - TAXA DE FECUNDIDADE TOTAL NAS REGIÕES DO BRASIL - 1940 a 2009 (filhos/mulher)**

ANO	NORTE	NORDESTE	SUDESTE	SUL	CENTRO-OESTE	BRASIL
1940	7,2	7,2	5,7	5,7	6,4	6,2
1950	8,0	7,5	5,5	5,7	6,9	6,2
1960	8,6	7,4	6,3	5,9	6,7	6,3
1970	8,2	7,5	4,6	5,4	6,4	5,8
1980	6,5	6,1	3,5	3,6	4,5	4,4
1991	4,2	3,8	2,4	2,5	2,7	2,9
2000	3,2	2,7	2,1	2,2	2,3	2,3
2009	2,5	2,0	1,8	1,9	1,9	1,9

Elaboração: Dados compilados por REZENDE, Deborah de A., 2011.

Fonte: IBGE, 1999; IBGE, 1997; IBGE, 2011; IBGE, 2011a; IBGE, 2010.

- Notas:
- 1 - Para 1940 até 1950: População presente.
  - 2 - Para 1960 até 1980: População recenseada.
  - 3 - Para 1991 até 2000: População residente.
  - 4 - 1940 a 1991, 2000: Censo Demográfico.
  - 5 - Taxa de fecundidade por mulher ao longo do período fértil (de 15 a 49 anos de idade).

Assim,

durante a década de 1970, período em que se inicia o processo de queda da fecundidade no País, refletindo um período de preocupação por parte de alguns segmentos sociais quanto aos possíveis efeitos das altas taxas de crescimento populacional, então existentes, colocadas como um obstáculo ao desenvolvimento econômico (IBGE, 2009, p. 25),

o país viu nascer um novo padrão demográfico e um ritmo de urbanização acelerado, enquanto, no campo socioeconômico, o subdesenvolvimento ainda reinava.

A somatória desses indicadores, que confirmam o movimento migratório e a alteração das taxas de crescimento, teve como consequência o incremento populacional no Brasil, particularmente, no meio urbano, e um novo modo de pensar esses espaços urbanos incorporava pesquisas sobre o processo de planejamento. Esse novo padrão de urbanização serve de referência para a elaboração de políticas públicas para os mais diversos setores que envolvem a governabilidade (de saúde, previdência, educação, trabalho, social, cultural e outros).

Todos esses setores assumem uma nova configuração de alto grau de complexidade, para a qual se faz necessária uma visão holística da problemática urbana. Esse quadro se refletiu nas primeiras análises que já ponderavam sobre a diferenciação entre o urbanismo e o planejamento urbano. Esse último trata os problemas da cidade como um todo e abrange o primeiro.

Já o urbanismo compreende as questões funcionais e formais do desenho urbano, muitas vezes, refletindo um programa de necessidades em que impera os individualismos empreendedores aos interesses coletivos. Embora, ainda hoje, haja um conflito entre a distinção dos dois termos, “o importante, seja lá como for, é não confundir as duas coisas, tomando a parte (o urbanismo) pelo todo (o campo interdisciplinar do planejamento urbano)” (SOUZA, 2010, p. 59). Essas relações estão graficamente representadas na FIGURA 01.

FIGURA 01: PLANEJAMENTO URBANO E SUAS RELAÇÕES



Fonte: REZENDE, Deborah de A., 2011.

Como afirma Souza, mesmo que alguns autores entendam o urbanismo num sentido mais restrito, tais como uma limitação estética (2010), ou uma dimensão

arquitetônica, como retratada por Le Corbusier (1984), é preciso reconhecer a importância dessa distinção, pois, termos como planejamento urbano, plano estratégico, projeto urbanístico não são sinônimos e sim conceitos diferenciados. Desse modo, “considerando-se, todavia, que diferença não significa, necessariamente, rivalidade, e muito menos antagonismo, o aprendizado mútuo entre cientistas sociais e arquitetos precisa ser aprofundado” (SOUZA, 2010, p. 59) e o conflito entre urbanismo e planejamento urbano rompido.

Sua correlação com o desenho urbano é facilmente distinguida, pois, esse se refere apenas ao ato de representar graficamente o projeto urbanístico, o que pode ser elaborado por um auxiliar técnico e não necessariamente um profissional. Por outro lado, o planejamento urbano, dado às suas especificidades, não pode ser visto na mesma perspectiva do planejamento econômico ou estratégico, já que aquele é de natureza eminentemente pública e os resultados esperados objetivam o bem-estar social; e, este, por sua vez, pode estar presente na iniciativa privada como instrumento de fomento, em escala crescente, da acumulação de capital, por meio do aumento da lucratividade.

Com objetivos claramente ligados à ordem capitalista, diversos e, muitas vezes, conflitantes, aos fins de um planejamento urbano, o planejamento socioeconômico ou estratégico surgiu,

querendo ser solução para os problemas urbanos de ontem, que permaneceram e, em alguns casos, agravaram-se. O seu objetivo foi e é estruturar a sociedade urbana para o mundo globalizado. Por isso, recomenda o ajuste das cidades à nova economia, o que exige do poder público a produção de mecanismos para atrair o grande capital (MOYSÉS, 2004, p. 43).

Em suma, como Villaça deixa claro,

o planejamento urbano é muito diferente do planejamento socioeconômico “clássico” que se apresenta, com distintos graus de participação estatal, como alternativa ao mercado como mecanismo que indica o que uma sociedade deve produzir, como, onde, quanto e quando produzir (2005, p. 91-92 – grifo do autor).

Assim, o planejamento urbano, enquanto instrumento de intervenção pública no espaço das cidades, historicamente, por vezes, foi reprimido pelas pressões dos agentes privados, sobretudo daqueles que representam os interesses do capital imobiliário, e sua fragilidade é um reflexo do desinteresse político na sua aplicabilidade materializada nas relações desses agentes.

De modo genérico, planejamento é a união de mecanismos racionais de atuação do Estado, que prevê o desenvolvimento do país e o transforma de acordo com seus próprios interesses (SANTANA, 2009, p. 1). Planejar uma cidade significa mais do que estabelecer padrões entre elementos componentes do ordenamento territorial, induz à compreensão das relações entre esses elementos e, mais além, conjectura a respeito dessas relações entre si.

São, como bem ressalta Souza, elementos fundamentais de um bom planejamento: pensamento futurista; escolha de alternativas que considerem limites, restrições, potencialidades, prejuízos e benefícios; e diferentes ações possíveis que dependem de condições e circunstâncias variáveis. Alia-se a esses elementos, no caso específico do planejamento urbano, a busca de soluções para os conflitos de interesses (2010, p. 34).

Choay assegura que,

na raiz de qualquer proposta de planejamento, por trás das racionalizações ou do conhecimento que pretendem fundá-la em verdade, escondem-se tendências e sistemas de valores. Essas motivações diretoras apareceram no começo da era industrial; e ligam-se de fato à problemática geral da sociedade maquinista (1979, p. 49-50).

Desde a Revolução Industrial, estudiosos e urbanistas eram levados a definir ideais e modelos de ocupação do espaço das cidades que chegavam a inspirar projetos que ansiavam por levar um pouco de ordem ao caos implantado no meio urbano. No início do século XX, Le Corbusier acreditava que “em todos os domínios da indústria, colocaram-se problemas novos, criou-se um instrumental capaz de resolvê-los. Se esse fato é colocado em face do passado, há revolução” (1981, p. 189). Villaça é enfático ao contrapor essa afirmativa, assegurando que “a verdade é que o planejamento urbano tem sido usado mais para esconder do que para resolver nossos chamados ‘problemas urbanos’” (2000, p. 6 – grifo do autor).

Essa abordagem mais atualizada, fez com que o planejamento começasse a ultrapassar o campo do discurso; considerando que, historicamente, o planejamento urbano no Brasil envolve, basicamente, dois instrumentos legais: o zoneamento e o Plano Diretor. Ambos, instrumentos de interferência no uso e na ocupação do solo, refletem os conflitos de interesse entre diferentes agentes desse processo de ordenamento territorial e as disputas individuais de poder pelo espaço urbano-rural.

A Lei de Zoneamento divide um município em frações e, focando na zona urbana, estabelece critérios de ordem físico-territorial, definindo os parâmetros

urbanísticos de controle de uso e ocupação do solo para as diversas atividades nela admitidas. Esse instrumento legal congrega, por meio de grafismos, normatizações e regulamentações, o ordenamento territorial, visando o controle da expansão da malha viária e edificada.

A Alemanha de Stübben viu surgir, ainda no início do século XX, conjugada com a história do urbanismo, a ideia de *zoning* no processo de planejamento, o que nada mais era do que uma definição das principais zonas e seus usos, que eram destinados ao comércio, aos negócios, ao artesanato, à residência operária e à residência burguesa. Esse instrumento se afirmou como um meio de garantir a estabilidade e a promoção dos valores do solo, embora tenha servido também como política de discriminação social (DANTAS, 2003, p. 37).

Mas, no Brasil, o zoneamento assumiu grande importância a partir dos anos 1940, quando cidades como São Paulo relacionavam o uso do espaço urbano à proliferação de edifícios e atividades, produzindo, segundo Feldman, um conjunto de trabalhos relacionados ao urbanismo que depreende três vertentes de pensamentos: de Prestes Maia<sup>6</sup>, de Anhaia Mello<sup>7</sup> e do Padre Lebrét<sup>8</sup> (1996, p. 5). Nesse período do urbanismo paulistano, seus planos elaborados e suas concepções urbanísticas apresentavam consonância com as teorias americanas e europeias, embora algumas fossem conflitantes entre si (IDEM, p. 5-6).

Assim, desde meados do século XX, o zoneamento paulistano, como instrumento de planejamento urbano, baseou-se nos estudos e trabalhos desses três profissionais (que, embora não pertencessem ao quadro técnico-funcional da administração pública, participaram de comissões e prestaram serviços de consultoria e treinamento) e visava a ordenar as diversas frações da cidade e

---

6 Francisco Prestes Maia foi prefeito da cidade de São Paulo por um longo período (de 1938 a 1945), na era varguista, e eleito, de 1961 a 1965, durante o governo de Juscelino Kubistchek. Formado na Escola Politécnica da Universidade de São Paulo, atuou como engenheiro e arquiteto na elaboração de planos para cidades paulistas e outras, mas foi em São Paulo que elaborou e executou grandes obras, como técnico e como político. Suas ideias, já manifestadas desde os anos 1920, se vinculavam ao urbanismo culturalista, que "defende o esgotamento das potencialidades ainda não exploradas da metrópole e a remoção dos problemas através [por meio] de novas obras e novos planos", acreditando que "reformas, cirurgias, remodelações de serviços fazem parte do processo de crescimento da cidade e das transformações da vida urbana" (FELDMAN, 1996, p. 6).

7 Luís Inácio Anhaia Mello também atuou na prefeitura paulistana, nomeado para dois curtos mandatos, entre os anos de 1930 e 1931, e, assim como Prestes Maia, também lecionou na Escola Politécnica da USP. Também em atuação desde os anos 1920, encaminhava os planos urbanos segundo as ideias do urbanismo progressista, que intentavam "a delimitação clara do organismo urbano, a cidade enquadrada num amplo sistema regional e a criação de obstáculos ao crescimento contínuo da cidade, marcando a diversidade e a complementaridade das relações entre o mundo rural e o mundo urbano" (FELDMAN, 1996, p. 6).

8 Louis-Joseph Lebrét, além de padre, era economista de formação e, em meados do século XX, atuou em vários países, inclusive o Brasil, introduzindo novos estudos sobre o planejamento urbano para solução de problemas paulistanos. Suas ideias "se referem a uma metodologia de pesquisa da realidade urbana que vincula o pensamento urbanístico à ação política" e preconizam "a abordagem da cidade no âmbito regional, a contenção do crescimento e a descentralização", ao mesmo tempo em que levantam o debate social (FELDMAN, 1996, p. 5-6).

defender os direitos dos proprietários de terras urbanas, ainda que essa legislação acabasse promovendo a valorização imobiliária amparada pelo poder do capital. Difundido esse instrumento por todo o país, o zoneamento, hoje, pode ser entendido como elemento de regulação e ordenamento territorial por meio da implementação de limitação de zonas, taxas de ocupação e permeabilidade, coeficientes de aproveitamento e outros condicionantes de uso do solo.

Ainda que a Política Nacional de Meio Ambiente, definida pela Lei Nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, tenha previsto o Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE), somente em 10 de julho de 2002, o Decreto Nº 4.297 regulamentou a matéria, estabelecendo os critérios para o planejamento do solo e a gestão ambiental em consonância com os entendimentos do território municipal como um espaço uno, urbano-rural, em busca do equilíbrio ambiental e da garantia dos direitos sociais. O governo federal é responsável pela coordenação e acompanhamento dos trabalhos de implantação dessas legislações específicas, devendo funcionar como apoio às iniciativas e à operacionalização técnica desse instrumental, o que ainda foi pouco efetivado.

O plano diretor, outro dos instrumentos legais de planejamento urbano, tornou-se obrigatório para municípios com mais de 20.000 habitantes com a Constituição Federal de 1988, que determinou também a função social da moradia como fator primordial. Embora não haja unanimidade em relação à conceituação da legislação do plano diretor, pode-se dizer que se trata de um instrumento holístico de planejamento urbano de longo prazo, democrático e participativo, fundamentado em diagnóstico e prognóstico, que contém metas e prazos e deve ser atualizado e revisado periodicamente. (VILLAÇA, 1993).

Já em meados dos anos 1950, segundo Feldman, o Plano Diretor apresentado por Lodi<sup>9</sup>, para a cidade de São Paulo, era “constituído por três elementos que devem proporcionar uma cidade descentralizada e hierarquizada: a circulação (Engenharia), o plano de uso do solo (Lei) e o plano de organização funcional (Organização)” (1996, p. 51). Esse plano refletia o modo de ver o planejamento urbano da época, que se apoiava em três bases, devendo ser: geral (compreendendo todos os problemas urbanos), genérico (partindo de um

---

9 Carlos Brasil Lodi, que atuou e dirigiu o Departamento de Urbanismo da administração municipal de São Paulo, entre os anos de 1947 e 1961, influenciado pelas ideias de Anhaia Mello, que foi seu professor na Escola Politécnica da USP, defendia o planejamento em escala regional, a limitação da expansão da cidade e a descentralização das atividades urbanas (FELDMAN, 1996, p. 43-).

pensamento diretor para só depois resolver questões técnicas específicas) e flexível (se adaptando continuamente aos fatores previsíveis ou não da vida urbana) (IDEM, p. 48).

Assim, nota-se que a legislação urbana, que, nas primeiras décadas do século XX, visava à regulamentação e ao controle dos territórios para atender a questões de salubridade e estética do meio urbano e a valores previamente estabelecidos da sociedade, a partir de 1947, passou a considerar o zoneamento e o plano da cidade como instrumentos de planejamento urbano capazes de controlar os processos econômicos de valorização da terra (FELDMAN, 1996, p.174). Atualmente, esses instrumentos assumem um discurso técnico de planejamento, mas se deixam sucumbir ao poder do capital imobiliário, ainda que a questão do acesso a terra e a sua função social estejam ideologicamente presentes.

Em função dos interesses individuais e da especulação imobiliária, a tendência das grandes metrópoles é ver, a cada novo Plano Diretor ou Lei de Zoneamento, instrumentos básicos de planejamento urbano, a alteração do seu perímetro urbano, incorporando áreas rurais. Alexander explica o impressionante crescimento demográfico do espaço urbano e a conseqüente visão capitalista que se seguiram à Revolução Industrial, ao assegurar que

a necessidade de mão de obra por parte das indústrias provoca uma contínua afluência para a cidade de trabalhadores procedentes de meio rural, fenômeno que constitui a base do espetacular e desequilibrado crescimento da cidade moderna, que aumenta vertiginosamente em extensão – e por esse motivo sobe o valor de seus terrenos, que passam de terras agrícolas a solos edificáveis (1979, p. 51).

Fatores legais e conceituais, bem como os físicos e sociais, afetam enormemente o processo de planejamento urbano, resultando em espaços urbanos que priorizam os interesses individuais, margeando os coletivos. Em fins do século passado, Villaça constatava que esse planejamento e, particularmente, o plano diretor, como vinha sendo tratado no Brasil, estava envolto numa grande crise e precisava ser discutido (1995, p. 45). Ele afirmou, à época, que,

a questão do planejamento urbano está a exigir profunda reflexão e radical revisão em suas bases. O abismo que, no Brasil, separa o discurso sobre o plano diretor de sua prática é tão imenso que não é possível, a qualquer pessoa minimamente interessada na questão, permanecer indiferente a ele (IDEM, p. 46).

De fato, não há como ignorar que o planejamento urbano é um problema de ordem multidisciplinar e que instrumentos de ordenamento territorial já não podiam

mais ficar apenas no campo do discurso. A questão exigia (e ainda exige) uma visão globalizada e termos como eficácia e ação não podem mais ser deixados apenas na teoria. A cidade não pode mais ser substituída por uma ideia ou um modelo, ela existe na prática, seja no ótimo, no bom ou no ruim de uma espacialidade.

Portanto, utilizando-se de instrumentos de planejamento do solo adequados, o profissional pode, a princípio, minimizar os efeitos negativos causados por fatores naturais ou artificiais no processo de ordenamento do território. Desde que não considere apenas seus interesses pessoais, esse profissional fundamenta suas decisões em pesquisas que integrarão informações científicas e previsões realistas. O Estado, como agente partícipe desse processo de implementação do planejamento das cidades modificou sua postura<sup>10</sup>, no início deste século, quando definiu as diretrizes da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano e passou a intervir diretamente no financiamento de projetos e obras e na capacitação e orientação desses profissionais.

O profissional planejador não deve, portanto, interferir no modo de vida das pessoas de modo prepotente, o que poderia causar danos irreversíveis a uma cidade; ao contrário, ele deve utilizar-se de toda técnica e conhecimento para executar um bom plano urbanístico que seria utilizado de uma maneira coerente pela população. Se uma cidade não reflete a identidade dos seus habitantes, não possui também a habilidade de expressar suas próprias características, sua própria cultura.

Graeff garante, com muita propriedade, “quando não se estabelece coerência entre a proposta urbanística e a cultura de morar da população, a cidade não reproduz aquela proposta nos seus aspectos mais significativos” (1985, p. 30). Como corrobora Lemos,

antes de tudo, o ato de morar é uma manifestação de caráter cultural e enquanto as técnicas construtivas e os materiais variam com o progresso, o habitar um espaço, além de manter vínculos com a modernidade também está relacionada com os usos e costumes tradicionais da sociedade. E como o Brasil é um país multifacetado, as famílias têm expectativas as mais diversas em relação à questão da moradia (1989, p. 7-8).

Como esse país multifacetado abarca em si grande diversidade cultural e cada cultura é única, cada cidade é interpretada de maneira singular por sua

---

10 Com a instituição do Ministério das Cidades, em 1º de janeiro de 2003, por meio da Medida Provisória Nº 103, mesmo ano convertida em Lei (Nº 10.683, de 28 de maio), as bases contraditórias do Estado que deixavam o discurso do planejamento urbano muito próximo de uma ideia utópica, constituiu-se uma inovação no uso e na ocupação do solo, integrando as diversas ações urbanas dispersas em diferentes campos de atuação estatal. A necessidade de integração e continuidade das políticas públicas fizeram esse Ministério focar na descentralização, no fortalecimento e na modernização das competências municipais e o Estatuto da Cidade (Lei Federal Nº 10.257, de 10 de julho de 2001) surgiu como uma antítese aos Planos Estratégicos dos governos anteriores.

população, o que pode ser completamente diferenciado ou ignorado por outra comunidade. Cada população ou parte dela consegue decifrar o seu lugar de morar de modo particular e isso reflete no seu modo de ocupá-lo ao longo do tempo. O planejamento urbano estabelece, portanto, o reconhecimento e o respeito pela especificidade e pela dignidade do lugar de morar.

### 1.2.2. OS AGENTES DO PROCESSO

Os agentes envolvidos no processo de planejamento urbano afetam todo o ordenamento territorial, produzindo cidades que, em geral, priorizam os interesses individuais, margeando os coletivos. Isso demonstra que ainda há muito a ser feito para sanar os vários problemas que decorrem da disputa entre os agentes desse processo no campo da regulamentação dos instrumentos que, potencialmente, deveriam ser utilizados para intervenção no mercado de terras e para implementação de políticas públicas de redistribuição de renda e de redução das desigualdades sociais.

Tudo não passa de uma disputa pelo poder, pela dominação do território. Souza entende que “todo espaço definido e delimitado por e a partir de relações de poder é um território” (1995, p. 111). Tartaruga, comungando desse pensamento, afirma que “o **conceito de território** está relacionado diretamente com a ideia de poder, no seu sentido amplo, ou seja, nas suas diversas origens e manifestações, mas sempre focando suas projeções no espaço.” (2005, p. 5 – grifo do autor).

É necessário avançar nessa discussão, analisando os agentes, seus interesses e as consequências das decisões cruciais que eles tomam em relação ao planejamento urbano de um determinado território. Apoiando a inquietação de Souza na tentativa de responder “*quem domina ou influencia quem nesse espaço, e como*”, (1995, p. 79 – grifos do autor), podem-se identificar neste processo de ordenamento territorial os seguintes agentes e seus respectivos poderes:

- Empreendedores (poder de impor, especular, exigir);
- Políticos (poder de negociar, legislar, simular);
- Técnicos (poder de elaborar, reivindicar, executar);
- Juristas (poder de interpretar, justificar, punir);
- População (poder de aceitar, usurpar, revoltar); e
- Estado (poder de representar, defender, agir).

Assim sendo, os **empreendedores** são aqueles agentes que impõem sua própria vontade de acordo com seu poder especulador e exigem tudo o que aqueles que detêm o capital podem exigir. Todos eles veem a maximização de seu ideal lucrativo se realizar na potencial comercialização de lotes urbanos, a despeito de qualquer empenho dos demais agentes. O empreendedorismo desse agente está presente em diferentes figuras, como o loteador, o projetista, o construtor, o incorporador, o investidor e o corretor.

O loteador transmuta a imagem de um simples dono de terras num proprietário de imóveis urbanos, que objetiva obter vantagens econômicas. Como defende Rassi,

na medida [em] que loteadores, especuladores imobiliários, grupos privados em geral, são considerados, embora com razão, como nocivos ao público, vem a justificativa da necessidade do interventor – o planejador, para coibir os abusos que estes grupos praticam no mercado (1985, p.129).

O loteador é quem dá início ao processo de idealizar e implantar um novo loteamento, vislumbrando o melhor momento de transformar as características de suas terras. Schlögl lembra que

a valorização dos loteamentos dependerá dos critérios de organização do espaço, orientados pelas leis formais de uso e ocupação do solo urbano. Neste aspecto, o papel exercido pelo loteador, em conjunto com os demais atores da organização de interesses, é fundamental para realizar o comando das ocupações, num território sem lei (2004, p. 151).

O projetista do espaço urbano tem grande importância neste processo, pois é o porta-voz dos demais empreendedores e o interpretador dos condicionantes fixados pelos outros agentes, tendo em suas mãos a prerrogativa de minimizar os problemas urbanos com um bom projeto ou apenas explicitar uma interpretação pessoal de cunho intelectual. Mesmo sabendo que “o criador, o construtor ou o arquiteto satisfazem a expectativas e programas de necessidades de seu público consumidor e quase sempre impõem as novidades técnico-construtivas” (LEMOS, 1989, p. 8), muitas vezes projetam espaços que não atendem aos interesses da coletividade.

Sejam empresas ou sejam indivíduos, existe uma diferenciação entre o capital construtor e o capital incorporador. Embora todos sejam empreendedores, o agente construtor se ocupa da implantação das obras de um loteamento; enquanto o incorporador, o investidor e o corretor trabalham com a face financeira dessa comercialização de frações do território urbano.

Hoje, na maioria dos municípios brasileiros, por exigência legal, os empreendedores devem implantar toda a infraestrutura com recursos próprios, o que traz benefícios à população. O município só interfere quando há algum interesse de contrapartida em benefício da coletividade, mascarado por um discurso positivista e inovador. Para os efeitos aparentes, a interferência municipal ocorre para tornarem adequados os serviços e as obras oferecidos, em conjunto com o empresariado, à população de determinada região; embora se saiba que, por detrás disso, quase sempre, estão inúmeras recompensas pessoais de uma grande troca de favores.

Se, de fato, é mais rentável produzir imóveis de alto padrão, com muitos cômodos e várias vagas na garagem, seria ilógico esses agentes, investidores financeiros, fomentarem o processo de produção da habitação para baixa renda. As grandes empreiteiras se ocupam com obras de grande lucratividade, sejam imóveis destinados à moradia, seja a implantação de infraestrutura (estradas, pontes, aeroportos e outras), pois, essas precisam manter-se no mercado. É a lógica capitalista de sobrevivência desses agentes.

Já os **políticos** são agentes que têm o poder de legislar e negociar (inclusive vantagens pessoais) e, em geral, simulam intervir em benefício da população, quando, na verdade, visam, quase sempre, aos seus próprios interesses. Por isso é preciso pensar como as estruturas políticas atuam nesse campo de disputas de poder do planejamento urbano.

Esses agentes mantêm um vínculo com o Estado, não de natureza profissional, mas sim de natureza política e o que os qualifica não é a habilitação profissional ou a aptidão técnica, é tão somente a “qualidade de cidadãos” (MELLO, 1993, p. 123). A título de esclarecimento, o mesmo autor explica que

são agentes políticos apenas o Presidente da República, os Governadores, Prefeitos e respectivos vices, os auxiliares imediatos dos Chefes de Executivo, isto é, Ministros e Secretários das diversas pastas, bem como os Senadores, Deputados Federais e Estaduais<sup>11</sup> e os Vereadores (IDEM, idem).

São os agentes que praticam o que Maricato chama, em entrevista recente, de “política do favor” que coloca o clientelismo como o responsável pela impossibilidade de um planejamento urbano eficiente (2010, p. 15). Como ela mesma afirmou anteriormente, “a relação de favor tem mais prestígio do que as diretrizes de qualquer plano holístico” (MARICATO, 2001, p. 45).

---

11 Aos Deputados Estaduais equiparam-se os Distritais.

É importante dizer que esses agentes não devem se ocupar em apenas elaborar novas leis, pois, no Brasil têm-se ótimas leis (como a Constituição Federal, o Estatuto da Terra e o Estatuto da Cidade), porém estão longe de atingir seus objetivos, pois, os processos de aplicabilidade e respeitabilidade são mais amplos. Essas sim deveriam ser suas principais metas: defender os objetivos e efetivar os processos das boas leis deste país.

Este país não precisa de mais leis que funcionem apenas no papel. Não faltam leis, falta fiscalização por parte dos órgãos que detêm o poder de polícia e sobram interesses políticos que se sobressaem aos coletivos. Maricato é enfática ao exemplificar que “o Estatuto da Cidade é um sucesso no mundo. Do Brasil para o mundo”, mas, “não está sendo aplicado no Brasil”, e acrescenta: “lei nós temos. O Estatuto da Cidade é ótimo. Constituição Federal nós temos. Só que nós não temos a função social da propriedade” (2010, p. 14).

Ainda segundo ela, num país como o Brasil, de desigualdade histórica, a informalidade, tanto no mercado de trabalho quanto na ocupação do solo, não é uma questão técnica, pois, com toda a legislação brasileira copiada do primeiro mundo, inclusive a Lei de Zoneamento, têm-se ilhas que são legais, nas quais a população pobre não se insere (IDEM, p. 13). Essa desigualdade histórica é resultado do processo de constituição do Estado brasileiro, tendo em vista que, desde a colonização, o público estava a serviço do particular na questão fundiária e, aliado às disputas entre os entes federados desde os tempos do império, ocasionou uma questão cultural que se não for resolvida, dificilmente resolverá a questão do acesso a terra no processo de planejamento do solo.

Por todos esses atrasos seculares que se tornaram grandes impedimentos ao avanço da questão urbana e em função da cultura política do povo brasileiro, é desmedido confiar que qualquer processo eleitoral possa modificar o atual quadro das estruturas (questionadamente) democráticas no Brasil, embora haja muito a ser feito. Assim, deparamos com o realismo enfático de Maricato, que não acredita em qualquer transformação pela via eleitoral, não antes de reinventar a luta anticapitalista, pois, já se atingiu o ápice em muitos dos seus mecanismos (2010, p. 16).

Os **técnicos**, outros agentes deste processo, podem ser divididos em duas categorias: os técnicos-planejadores que elaboram os instrumentos de planejamento do território e reivindicam que suas ideias sejam aceitas; e os técnicos-analistas que

detêm o único poder de executar o que lhes é legalmente imposto, pois, não cabe a eles questionar esses instrumentos.

Muitos acreditam que a única função dos técnicos é aprovar os loteamentos e grandes projetos dos empreendedores e que todo grande custo pela implantação das obras fica a cargo dos agentes empreendedores. Isso é uma verdade parcial, pois, nem os técnicos resumem suas funções a isso, nem os empreendedores são as grandes vítimas deste processo. E nem é preciso mencionar que os técnicos não concordam com essa polêmica e acreditam ser esse o princípio do erro maior que é produzir espaços urbanos em péssimas condições de moradia.

Esses agentes constituem-se o recurso humano chave desse processo devido à preparação técnico-científica adquirida em sua formação. Contudo, a baixa remuneração e a ausência de reconhecimento profissional fazem com que a esmagadora maioria deles, desmotivada, não tenha voz ativa, o que provoca a busca por outros campos de atuação na iniciativa privada.

Também a falta de preparação e de aprimoramento dos seus conhecimentos, além do não envolvimento com as questões políticas, causa o comodismo e o descrédito desses técnicos. As questões técnicas que abrangem um planejamento urbano não podem se desvencilhar das políticas, muito embora cada qual tenha suas particularidades e, muitas vezes, sejam antagônicas.

Ao unir diferentes segmentos num mesmo esquema de planejamento urbano, surgem opiniões controversas, como a de Amaral, que especifica a estratégia individualista e neutra de cada um deles assim:

neste esquema o campo da política (normalmente da democracia representativa) seria responsável pela definição dos objetivos. No Campo Técnico eram traçadas cientificamente as formas mais eficientes de atingir estes objetivos. Ao Campo Artístico estava reservada a produção de uma imagem condizente com a época. E a cidade surgiria como uma soma perfeita (de cada parte desenvolvida autonomamente), organizada, racional e sem contradições. É neste sentido que Le Corbusier, sempre que pressionado, podia dizer ser um técnico e que não fazia política ao desenhar cidades (2008, p. 93).

Matos, não partilhando dessa ideia, afirma:

a insensibilidade política dos técnicos é outro problema que perpassa a elaboração dos planos. A ilusão de considerar a atividade imune ao debate e à politização ainda é comum e pode gerar a frustração profissional pela rejeição, nas audiências públicas, de “belas” proposições técnicas, diretrizes e recomendações. A leitura técnica da cidade não se dissocia da leitura política, se feita mediante reconhecimento dos atores locais, da representatividade das majorias e minorias e dos arranjos institucionais que conformam a vida dessas comunidades (2008, p. 162 – grifo do autor).

É possível concluir que os técnicos não podem viver numa redoma em torno de si, deixando do lado de fora a dimensão política do processo de urbanização. Não é possível a esses agentes se desvincilhem dos demais, assim como não devem focar sua visão apenas no seu próprio segmento. Na verdade, não apenas os técnicos e os políticos devem estabelecer uma relação de confiança, todos os agentes envolvidos devem trabalhar juntos para o avanço das soluções almejadas.

Os **juristas** são os agentes ligados ao direito (civil e imobiliário), como os promotores de justiça, os procuradores e os defensores públicos. Esses são os que deveriam servir de elo entre todos os demais agentes desse processo, já que são eles que têm em suas mãos o poder de interpretar juridicamente esses instrumentos e justificar os interesses da coletividade diante de diferentes sujeitos.

Apesar de serem, por definição, os agentes dotados de maior capacidade em conhecer e interpretar a legislação correlata ao processo, os juristas estão, na verdade, despreparados em vislumbrar soluções ou desinteressados em interferir na mediação dos conflitos. Como bem se expressa Maricato sobre esses agentes, “é impressionante como o judiciário não conhece a legislação. Ou não quer conhecer.” (2010, p. 15).

Só conhecendo a legislação em profundidade, esses agentes poderiam agir mais embasadamente na busca de soluções para as questões urbanas, ambientais e sociais. Essa atitude poderia, inclusive, englobar ações de repreensão daqueles que agem a revelia da lei, prejudicando a coletividade na certeza da impunidade. Os atos próprios desses agentes são essenciais para chamar à ordem os procedimentos adotados pelos demais agentes do processo de planejamento do solo.

Assim, à **população**, muitas vezes mera expectadora e marginalizada em todo esse processo, resta apenas duas alternativas: utilizar-se de seu poder de usurpar tudo o que foi acordado sem sua anuência; ou, simplesmente, aceitar com resignação aquilo que lhe ordenam os instrumentos de uso e ocupação do território.

Cardoso e Santos Júnior explicam onde se enquadra essa população dentro desse processo:

se a cidade é o lugar, por excelência, do exercício da cidadania, materializado no acesso aos direitos sociais e coletivos, vemos que essa cidadania é negada à maioria da população, pelos processos sociais e se combinam segregação urbana e exclusão socioeconômica, condenando grandes parcelas da população à pobreza (2006, p. 47).

A população não “se reconhece como agente de mudanças, ou mediador imprescindível nos momentos de discussão, deliberação e implementação de políticas públicas” (MATOS, 2008, p. 166) e, em função disso, “a maioria dos habitantes é desinformada sobre conteúdos dos planos diretores, por vezes é passiva, manipulada” (IDEM, p. 165-166).

A população, muitas vezes,

fica na perplexidade diante dos fatos em que a ação do Estado é sempre explicada como sendo para o bem de todos, assim como, as ações dos empreendedores sempre são colocadas como pujança econômica, progresso, mais emprego e desenvolvimento (MORAES, 1991, p. 5).

E assim, esse agente deve se organizar e se qualificar para que os conflitos sejam mais justos com sua participação mais ativa no processo e as consequências das ações urbanas dos demais agentes tenham seus impactos calculados no bojo da realidade empreitada por eles.

Embora a participação popular tenha avançado nas atuações dos conselhos, somente a mobilização da sociedade é capaz de implementar uma reforma urbana que efetive uma solução para a questão da terra, por meio de mecanismos que possam impor outro rumo a esse processo. Se essa situação não mudar, o resultado desses conflitos continuará sendo a manipulação desse agente por parte dos políticos e empreendedores, mas para tudo existe um limite e, toda passividade desse agente, num dado momento, tende a transformar-se em revolta, impondo uma maneira agressiva de tentar resolver as questões urbanas.

No âmago desses problemas está o papel do **Estado**. A grande questão é o papel do Estado nesse conflito de interesses entre o grupo que luta pelo acesso à moradia e melhores condições de vida e o grupo de empreendedores do capital imobiliário que busca sempre prioritariamente a valorização das terras urbanas. Sem dúvida, seu papel é fundamental na defesa dos interesses da população, coibindo os abusos dos empreendedores, bem como dos demais agentes.

Agir em prol do interesse da coletividade, representando e defendendo todas as camadas sociais, deve ser a prioridade desse agente. Pode-se avaliar que,

histórica e contemporaneamente, a prática do planejamento não se desvincula do aparelho de Estado, pelo contrário: o planejamento tem sido uma prerrogativa do Estado porque ele é um mecanismo de maximização do poder em todos os níveis e escalas, maximização esta proporcionada por sua inserção nas estruturas econômica e política da sociedade (SANTANA, 2009, p. 2).

Numa sociedade classista e capitalista, o planejamento amplia e fortalece os mecanismos de poder, favorecendo a classe burguesa dominante e reproduzindo suas relações sociais (SANTANA, 2009, p. 6). A burguesia, portanto, hegemoniza o exercício do poder, dominando o planejamento e o próprio Estado e ao Estado resta seu papel de reprodutor e moderador das relações sociais (IDEM, p. 2-4).

Já o socialismo considera, desde o período da industrialização, a burguesia como soberana no campo político e o Estado como seu mero representante, manipulado pelos interesses da classe dominante. “Para Marx, se houvesse verdade, justiça e ordem no mundo concreto, não seria necessário o Estado para submeter as pessoas a uma lógica determinada” (AMARAL, 2008, p. 133).

Ainda hoje, independentemente de posições ideológicas ou políticas, a realidade é que o Estado se constitui o grande gerador de desigualdades, sendo corresponsável pela prevalência dos interesses privados em relação aos coletivos e pela omissão ou ineficiência em se manter como articulador do bem social. Seria utopia acreditar que o Estado poderia assumir um posicionamento diferente do que teve até aqui, num mundo predominantemente capitalista? Tudo depende da correlação de forças entre os atores que lutam por mais espaço de poder na arena urbana. Nesta disputa, os movimentos sociais precisam, articuladamente, lutar para desprivatizar o Estado e esse precisa assumir seu papel de ator que paira acima das contendas urbanas.

Já que o Estado tem – ou deveria ter – o domínio do processo de planejamento e o poder de interferir nas normas do mercado, controlando a contradição entre os interesses dominantes e os minoritários, ele deve garantir politicamente o desenvolvimento econômico e social. Olhando pelo lado do acesso à moradia, esse agente deve assumir seu papel de viabilizar unidades habitacionais para a camada populacional de baixa renda, pois, constatadamente, não há outras formas, meios ou agentes capazes de diminuir essa demanda reprimida do processo de exclusão social.

Cabe, por conseguinte, a esse grupo de agentes cumprir a função social do acesso a terra e à moradia, direitos basilares constitucionais. O Estado tem a prerrogativa de desapropriar propriedades privadas e desafetar áreas públicas ociosas para promover mais unidades habitacionais. Mas isso raramente é utilizado com bases justificáveis socialmente, pois, não há interesse dos agentes políticos em enfrentar o poder do capital imobiliário.

O governo, quando lança programas de incentivo à construção de moradias, facilitando financiamentos, segurando os imóveis e promovendo subsídios, esquece-se que investimentos públicos em questões cartorárias, facilitando a escrituração dos imóveis, são essenciais para essa população. E o mais grave é que, em geral, a camada que esses investimentos atinge não é a camada mais necessitada, cuja renda familiar encontra-se entre 0 e 3 salários mínimos.

O quadro que esses agentes compõem é o de uma dura realidade, mas nada que seja irreversível. Ao contrário, toda essa tendência pode tomar um novo rumo, desde que haja vontade política. Nesse sentido, retomando a busca de uma explicação ao *quem* e ao *como* dessa relação de dominação, Souza conclui que

em todos os casos os atores se verão confrontados com necessidades que passam pela defesa de um território, enquanto expressão da manutenção de um modo de vida, de recursos vitais para a sobrevivência do grupo, de uma identidade ou de liberdade de ação (1995, p. 109-110).

Se não houver disposição dos agentes envolvidos no processo de planejamento em ceder parte de seu poder e em enfrentar o único propósito de valorização contínua do capital, não se chegará a resultados sociais adequados. Todos devem flexibilizar suas exigências, reconhecendo a existência de um processo único, complexo e multidisciplinar, em que são partícipes.

Com essas afirmativas citadas, ficam compreensíveis as dimensões do planejamento urbano que demonstram a necessária visão espacial holística dos agentes envolvidos no processo de estudo do ordenamento territorial. Nesses casos, as ações dos agentes citados denotam a mobilidade do território em função dos interesses de quem detém o poder de transformar o espaço das cidades.

É necessária a implantação de um novo rumo nessa relação de poder, pois,

isso pressupõe o estabelecimento de relações mais democráticas na definição de políticas mais pragmáticas que resultem num processo em que a urbanização signifique, em termos físicos, a recuperação do território e em termos sociais, a integração dos excluídos à cidade e interação entre eles (MOYSÉS, 2006, p. 141).

De todo modo, o papel de legislar sobre a matéria, em todas as suas disputas pelo poder, deve regular o ordenamento territorial das cidades. O foco da solução dessa problemática deve partir de uma visão global ampla e futurista, lembrando que juntos, todos esses agentes formam a sociedade. Caso contrário, a burguesia continuará dominante, os técnicos continuarão frustrados, o proletariado continuará massacrado e os demais agentes continuarão inertes.

### 1.2.3. UM CAMPO MULTIDISCIPLINAR

O planejamento urbano é um campo de atuação complexo que exige contribuições de diversas áreas científicas, preocupadas com as raízes, a manutenção e o aprimoramento do processo de urbanização. Num misto de ciência e arte, teoria e técnica, o planejamento urbano procura bem mais do que resolver os problemas das cidades, visando antecipar-se a eles.

O reconhecimento dessa realidade permite que Matos evidencie que “a necessidade de conhecimento técnico sofisticado na formulação de diagnósticos e análises urbanas é indiscutível, sobretudo nas áreas de engenharia, arquitetura, geografia, geologia, cartografia, economia, demografia, agronomia, entre outras” (2008, p. 162). Enfim, várias áreas teóricas e tecnológicas estudam o fenômeno urbano em relação às suas especificidades. Mas, infelizmente, isso não basta! O mundo globalizado de hoje anseia profissionais generalistas e não especialistas.

Para almejar soluções dos problemas causados pela urbanização, o planejamento urbano deve ser embasado em diversos campos de conhecimento necessários a um crescimento mais ordenado das cidades. “Em países com uma larga tradição e uma cultura de planejamento consolidada, o planejamento urbano é, de fato, um campo que congrega os mais diferentes profissionais” (SOUZA, 2010, p. 55).

O surgimento do planejamento forjado no campo científico de uma sociedade urbana e o nascimento de um novo profissional como pesquisador da cidade não tiveram precedentes históricos dessa importância. Consequentemente, ainda hoje, a formação desses profissionais gera conhecimentos fragmentados, muito distantes da visão holística necessária a um planejador, e os fenômenos e os problemas urbanos fazem parte de uma realidade desafiadora de amplitude inimaginável.

Seja para explicar as origens ou projetar o futuro, seja para buscar soluções ou justificar decisões, os profissionais da área de planejamento urbano necessitam de todo conhecimento de diversas áreas que possa subsidiar suas análises e resoluções. As áreas que trataremos a seguir individualmente denotam uma grande variedade de conhecimentos e versatilidade no domínio de teorias e técnicas de atuação. Dentre elas se destacam várias ciências, que se complementam nos estudos urbanos, tais como sociais, humanas, políticas, exatas, da saúde e da terra.

Os profissionais de **administração** são, sem dúvida, peças-chaves no processo de planejamento urbano. Especialmente os administradores públicos são responsáveis por elaborar, executar, avaliar, controlar e gerir os planos que proclamam a supremacia do interesse coletivo frente aos interesses particulares, preparados por equipes ligadas à administração direta ou indireta.

Pesquisas na área de **economia** originarão previsões que fundamentarão qualquer decisão urbanística. Numa definição simplista e um tanto preconceituosa, Le Corbusier definia os profissionais dessa área assim: “as pessoas que normalmente querem tudo organizar são bem conhecidas: são os economistas” (1979, p. 66).

Veiga define assim um economista como

alguém que seja simultaneamente matemático, historiador e filósofo. Que estude o presente à luz do passado com objetivos futuros. Que contemple o particular em termos genéricos, além de juntar no mesmo pensamento o abstrato e o concreto. Que tenha a independência de um artista, mas que de vez em quando consiga mesmo assim manter os pés no chão como um político. Que seja tão decidido quanto desinteressado. Que não se deixe escapar do alcance de sua visão qualquer aspecto da natureza humana e de suas instituições. E que fale com palavras, mesmo que dependa cada vez mais do uso de símbolos (2005, p. 32).

Um economista que reúne todas essas características deve ser um profissional muito incomum. Mas não seria a definição desse autor mais propícia a um planejador urbano? Pois, nem todo economista é um planejador, mas todo planejador deve entender um pouco de economia. Com certeza num grupo multidisciplinar esse profissional não pode ficar ausente.

O planejador deve reconhecer que não é um profundo conhecedor do ser humano e a leitura que faz do estilo de vida das pessoas deve ser o mais próximo possível da realidade. O profissional mais indicado para essa função é o **sociólogo**, autoridade no assunto. Contudo, ser autoridade na interpretação sociológica, não faz dele um perito nas questões urbanas.

A **política**, como ciência, não resume sua caracterização à atuação dos agentes políticos. Os cientistas políticos estudam as ações relacionadas ao poder, especialmente dos agentes políticos, buscando explicações racionais para as leis que regem o fenômeno político. Por outro lado, os estudiosos da **filosofia** tentam definir e compreender o objeto de estudo urbano e sua ligação com o meio, inacabado e em mutação constante.

Os **historiadores** participam do processo de planejamento das cidades tentando explicar eruditamente suas origens teóricas, as concepções existentes ao longo do tempo e suas maneiras de implantação, bem como as consequências decorrentes da elaboração das produções urbanísticas. Esses profissionais estudam a cidade como resultado de uma análise dos procedimentos históricos e dos métodos formais ao longo do tempo. Entendendo o passado que gera uma determinada tipologia morfológica, acreditam eles estarem diante de respostas de como as cidades se ordenam e o que isso implica diante do processo de produção do espaço futuro.

Informações da matéria **demográfica** deverão embasar planejamentos mais realistas, atendendo as necessidades da coletividade, servindo-se de diagnósticos e prognósticos para a prática urbana. Do mesmo modo, a **estatística** generaliza resultados coletados e formula teorias de probabilidades para um potencial previsível do ponto de vista de uma realidade urbana momentânea.

Os **higienistas** foram os primeiros projetistas citadinos preocupados com a solução de problemas urbanos. Desde as origens do planejamento urbano, médicos e outros profissionais da saúde usavam argumentações científicas sanitaristas para enfrentar epidemias e remodelar cortiços, aterrorizantes imagens que invadiram as cidades. Hoje, as contribuições desses profissionais vigilantes da saúde não mudaram muito ao longo do processo histórico; ao contrário, estão cada vez mais presentes no conjunto urbano.

Os **geógrafos** são os que mais contribuíram nessa discussão sobre o ordenamento territorial, relacionando como o espaço é apropriado pela sociedade; embora outros profissionais também comunguem da esperança de cidades mais bem planejadas. Ainda assim, a grande maioria desses intelectuais se mantém a uma grande distância crítica das questões urbanas e se sente impotente diante do dinâmico crescimento das cidades.

Os **geólogos**, muitas vezes confundidos com esses últimos, são, na verdade, estudiosos da ocupação antrópica no meio urbano, relacionando as características do solo (composição, propriedades e formas) e do ambiente com as diversas atividades humanas. Os **ambientalistas** são profissionais muito focados na solução das questões ligadas à natureza. Esses, como os anteriores, se ocupam em gerir os recursos naturais para minimizar os impactos e garantir a preservação do patrimônio ambiental.

Intuitivo e instintivo, o **artista plástico** aborda a essência da vida nas realizações da arte urbana. Os artistas dos primeiros modelos urbanos davam soluções idealistas a problemas escalares, dentro da proporcionalidade humana e das soluções tecnológicas próprias daquele tempo. Como poetizava Le Corbusier, “em sua ‘ingenuidade’, na verdade, o artista ousa reivindicar a ‘felicidade’” (1979, p. 66 – grifos do autor), mas tenta adequar seu talento a edifícios ou áreas restritas da cidade.

Da Escola de Belas Artes surgiram os **arquitetos e urbanistas**. Ao tratar deles, Choay assevera que, para Le Corbusier, “arquitetura e urbanismo são indissociáveis; uma arquitetura nova que ponha em prática as novas técnicas de construção e a nova visão do espaço só tem sentido quando integrada a uma cidade moderna” (1979, p. 183). De fato, o próprio Le Corbusier afirmou que “no plano do ato criativo, são um só o arquiteto e o urbanista” (1984, p. 14).

O arquiteto edifica obras levando em conta fatores condicionantes e determinantes e aspectos físicos naturais e artificiais, ordenando-os na produção de suas criações. Sua responsabilidade no momento da concepção do projeto deve ser determinada não pelas classes sociais, muitas vezes conflitantes, pois, toda a coletividade deve ter suas expectativas atendidas. Como corrobora Lemos,

nas grandes metrópoles a classe média e os ricos têm programas realmente diversos daqueles que vivem com recursos minguados. [...] É uma pena que muitos arquitetos não se lembrem do comportamento heterogêneo de seus clientes, confundindo os programas de necessidades do operário com os dos bons burgueses bem postos (1989, p. 8).

Em relação à beleza das formas, parte do programa de necessidades do projeto de interferência do meio urbano, Le Corbusier, alega especificamente que

o arquiteto, ordenando formas, realiza uma ordem que é pura criação de seu espírito; pelas formas, afeta intensamente nossos sentidos, provocando emoções plásticas; pelas relações que cria, desperta em nós ressonâncias profundas, nos dá a medida de uma ordem que sentimos acordar com a ordem do mundo, determina movimentos diversos de nosso espírito e de nossos sentimentos; sentimos então a beleza (1981, p. 3).

Esses profissionais, em geral, focam seus esforços apenas na cidade produzida legalmente, segundo as leis do mercado imobiliário, e se esquecem de que existe toda uma população que precisa ter um lugar na cidade, ou seja, “os urbanistas estão trabalhando em um espaço de ficção, com realidade de ficção” (MARICATO, 2010, p. 13-14).

A prática urbanística é uma ciência complementar e,

vale salientar que é justamente nessa atividade prática que reside a ascensão da profissão do arquiteto, visto que, principalmente no urbanismo, essa categoria profissional era a detentora do instrumento fundamental que permitiria visualizar o plano: o desenho. Pois, se o urbanismo se pretendia científico, prevendo e estabelecendo o futuro da cidade, o desenho seria o melhor meio mais eficiente para fazê-lo, na medida em que permitiria a um público leigo visualizar, antecipando a imagem urbana do futuro (DANTAS, 2003, p. 37).

O urbanista é aquele que interpreta os fatores e aspectos que interferem no processo criativo em uma escala urbana e ocupa-se em organizar os espaços por meio de sistemas de circulação que interliga as diversas funções urbanas e as mais diferentes atividades humanas. É impróprio dissociar o plano estético do plano funcional na interpretação de uma cidade, mesmo quando o profissional se encontra em inspirações de modelos pré-definidos.

Segundo Choay,

qualquer urbanista segue, mais ou menos, essa direção; nenhum admitirá ser um simples construtor de paralelogramos, um simples desenhista de perspectivas; mas teremos de trabalhar muito e arduamente antes de estarmos em condições de expressar, como o faziam os antigos construtores, a alma das nossas cidades (1979, p. 279).

Assim, esses profissionais devem libertar-se da crença de que o planejamento urbano é função exclusivamente sua e entender que o urbanismo vai além de estudos de leis e utilização de programas computacionais e, mais ainda, de régua especiais e normógrafos que eram utilizados antigamente por eles.

Fica claro que, “o arquiteto, que antigamente era o chefe, deve, em seus novos deveres, introduzidos pela civilização da máquina, admitir à sua direita e à sua esquerda a presença de duas fontes de conhecimento: o urbanista e o engenheiro” (LE CORBUSIER, 1984, p. 128). O prestígio que o arquiteto conquistou historicamente, sendo o responsável pelo projeto urbano, foi dividindo espaço com um profissional moldado nas escolas politécnicas que enfrentava os avanços tecnológicos: o **engenheiro**.

Como afirmou Le Corbusier, “os cem primeiros anos da era da máquina determinaram o surgimento do engenheiro, conferindo-lhe um poder cada vez maior” (1984, p. 128). A maneira com que esse profissional manejava os materiais inovadores, desde o século XIX, impunha uma paisagem diferenciada nas cidades, cortada por grandes obras estruturais e imensos arranha-céus.

Ainda para Le Corbusier, esse profissional era responsável pelos aspectos técnicos do processo de produção do espaço, como ele mesmo afirmou, “o

engenheiro, inspirado pela lei de economia e conduzido pelo cálculo, nos põe em acordo com as leis do universo. Atinge a harmonia” (1981, p. 3). E ainda, “operando com o cálculo, os engenheiros usam formas geométricas, que satisfazem nossos olhos pela geometria e nosso espírito pela matemática; suas obras estão no caminho da grande arte” (IDEM, p. 11).

Mais do que isso, engenheiros e arquitetos não devem pensar que o planejamento de cidades é função exclusivamente suas, pois, desde meados do século passado, esses profissionais não mais compunham, com exclusividade, o perfil profissional dos quadros técnicos do funcionalismo público; embora, ainda hoje, em muitas localidades, não haja equipes multidisciplinares. Entender o planejamento urbano como matéria inter-relacional de diversas profissões e com suas especificidades temporais e espaciais é fundamental para a produção de uma verdadeira valorização do social.

O **geoprocessamento** é “um conjunto de tecnologias, métodos e processos para o processamento digital de dados e informações geográficas” (PEREIRA e SILVA, 2001, p. 104). Essa é a grande tendência no tratamento de dados provenientes de diversas áreas, com o objetivo de planejamento e gestão espaciais (IDEM, p. 102). Essa área de conhecimento utiliza, fundamentalmente, um grande aparato computacional, entre *softwares* e *hardwares*.

A **topografia** estuda as diferentes formas de relevo, levantando seu dimensionamento, demarcando sua localização e representando-as graficamente. Em geral, trabalhando em conjunto com o topógrafo, o **agrimensor** trabalha com medições e representações do território. Aliado a esses dois, o **cartógrafo** também representa em mapas e plantas, oferecendo uma diversidade de leituras de toda a documentação cartorária.

Sendo o urbanismo parte de um todo que se refere ao planejamento urbano, não é conveniente o termo ‘Direito Urbanístico’, pois, esse se resumiria à especialidade e não ao campo mais amplo. Assim, conscientemente, contradizemos muitos profissionais da área de Direito, urbanistas e outros pesquisadores que tratam os dois termos como sinônimos, dando margem a alguma confusão.

Mesmo as universidades mais conceituadas trazem, na sua grade curricular, a disciplina de ‘Direito Urbanístico’ (ou correlata), a qual deveria ser denominada ‘**Direito Urbano**’, pois, se refere aos aspectos legais do meio urbano e não do urbanismo. Isso denota que os problemas conceituais e as confusões terminológicas

partem da própria academia, que deveria ser a base de um pensamento crítico coerente e comprometido com a essência da palavra originária da matéria.

O Direito Urbano é o conjunto de normas do direito público que disciplinam o uso e a ocupação do solo e regulamentam as atividades humanas por meio do planejamento urbano, promovendo o direito à propriedade e a sua função social. Essa regulamentação é baseada em princípios técnico-legais e sistematizada em aspectos socioculturais que objetivam o ordenamento territorial de um município, preservando os condicionantes ambientais essenciais à sobrevivência antropomórfica.

Assim sendo, no campo do planejamento urbano “colaboram não apenas arquitetos, mas também cientistas sociais de diferentes formações, destacando-se os geógrafos, sem contar a colaboração prestada por especialistas em Direito Urbano” (SOUZA, 2010, p. 55-56). Como concorda Le Corbusier, “administrador, arquiteto-urbanista, engenheiro, têm entre suas mãos o destino de uma cidade, chamada a comandar o destino de um país” (1984, p.139). Para tanto, tornar o planejamento urbano inteligível é uma tarefa árdua a todos esses profissionais.

O importante é que o planejador urbano assinale a importância da cidade identificar-se com sua população, constituindo-se um agente interpretador das necessidades da mesma. Esse profissional não deve se restringir ao seu campo específico de formação e, juntando-se aos cientistas de outras áreas preocupados com um planejamento que resulte no equilíbrio entre as atividades da humanidade e as ocupações do meio urbano, devem formar um grupo multidisciplinar que garanta a sustentabilidade das gerações futuras.

Desde que o planejamento urbano seja considerado dentro de uma abordagem científica e não como projeção de um ideário de ilusão, teórico e não aplicável na prática, qualquer profissional pode aferir a multidisciplinaridade desse conceito, fundamentado em um planejamento amplo das cidades, respeitadas suas especificidades condicionantes.

Alguns pesquisadores mais radicais acreditam que qualquer um pode fazer planejamento, desde que realize alguma alteração no meio urbano que interfira no modo de vida da população, ainda que pouco significativa em dimensões ou valores. Desde que o profissional, ou o conjunto deles, possa formular simulações de cenários futuros da vida nas cidades, dentro de uma visão global caracterizada pela

multidisciplinaridade, poderá estabelecer a interatividade entre os vários agentes do processo urbanístico e o espaço físico em que estiver inserido.

Em todas as etapas do processo de produção de cidades, desde a pesquisa e a concepção do projeto até a implantação dos instrumentos e das obras, o planejamento urbano deve ser considerado, sem dúvida, como um campo multidisciplinar, no qual um profissional deve colaborar com outro e todos devem ser cúmplices de um resultado prático que não privilegia nenhum desses campos.

É consensual, entretanto, que o planejamento urbano não necessita de modelos pré-determinados, nem estabelece formas e funções uniformes, o que determina um campo técnico-científico que ultrapassa as razões históricas e filosóficas de compreensão do espaço geográfico, passando pela interpretação de fundamentos topográficos, demográficos e geológicos para a concepção da imagem geoprocessada e indo até a análise de procedimentos das áreas de arquitetura e engenharia para a tomada de decisões administrativas e econômicas que resultam no urbanismo social e ambientalmente salubre e belo.

### **1.3. O ORDENAMENTO TERRITORIAL**

#### **1.3.1. UMA VISÃO ESPACIAL**

A intenção deste trabalho é aguçar o entendimento do ordenamento territorial como parte do processo de planejamento das cidades brasileiras, já que, com o crescente aumento da área urbana, novas áreas rurais vêm sendo incorporadas ao perímetro urbano e se faz necessário um comprometimento coletivo dos vários agentes envolvidos nessa visão estratégica de perceber o espaço rural remanescente no território urbano.

Sem reduzir à simplicidade o conceito complexo de ordenamento territorial, esta discussão objetiva inserir as recentes propostas de uso e ocupação do solo num contexto socioeconômico, repensando as atitudes de seus agentes em conjunto com as relações de poder existentes e analisando os elementos mais expressivos dessas propostas que culminam com a elaboração de políticas públicas específicas.

Inconformados com o descaso daqueles que detêm o poder de decisão sobre o ordenamento territorial e buscam, prioritariamente, ser fiéis aos interesses de seu pequeno ciclo sociopolítico elitista, em detrimento das relações urbanas de

natureza coletiva, todos os demais agentes do processo de planejamento urbano temem pelas consequências do crescimento irreversível e irrefreável das zonas urbanizáveis das cidades.

Assim, o ordenamento territorial constitui-se um dos meios mais significativos desse processo de concepção, planejamento e implantação das cidades. Esse processo complexo e multidisciplinar denominado de 'planejamento urbano' produz, com base em instrumentos legais e pesquisas multidisciplinares, cidades únicas, espaços individualizados e distintos uns dos outros, de usos específicos e ocupações diferenciadas.

Logo, elemento essencial para resolver essas questões, o ordenamento territorial objetiva minimizar os problemas causados por um planejamento urbano inconsistente e inapropriado do solo, viabilizando, por meio de políticas públicas específicas, uma concepção espacial da nova configuração integral urbano-rural dos municípios brasileiros. Assim, não se pode promover o uso adequado e a ocupação ideal do solo sem estabelecer uma articulação dos meios e instrumentos de planejamento espacial. Todas essas relações estão abaixo representadas na FIGURA 02.

**FIGURA 02: ORDENAMENTO TERRITORIAL E SUAS RELAÇÕES**



Fonte: REZENDE, Deborah de A., 2011.

A produção dos loteamentos, tenham eles caracterização urbana ou rural, deve se basear no planejamento do espaço, visando minimizar os problemas decorrentes do processo de ocupação e uso do solo pelo homem, principal agente causador desses problemas. "O planejamento do solo, em tese, tem como função organizar os espaços da cidade visando a orientar o seu crescimento de forma

racional” (MOYSÉS, 2004, p. 191), o que não garante, por si só, a ordenação do território urbano.

Nesse elemento componente do campo do planejamento urbano, concentram-se estudos de diversos profissionais que manifestam suas inquietações na tentativa de compreender o padrão de crescimento sem precedentes das cidades. Esse crescimento se baseia em instrumentos normativos (de definição legal) e intuitivos (que intentam a sobrevivência).

Esses instrumentos legais são os definidores das regras para o uso e a ocupação regular do território, tais como o Plano Diretor, a Lei de Zoneamento, o Código de Edificações e as demais regulamentações específicas. Mas, a bem da verdade, essa organização do espaço resulta num processo de segregação socioespacial, visto que “a legislação muito mais do que ordenar e disciplinar o uso do solo gerou um processo discriminatório em que privilegiou uma parte da cidade em detrimento de várias outras áreas” (GONÇALVES, 2002, p. 124).

A ineficácia da aplicabilidade dos instrumentos legais leva à expansão dos limites do perímetro urbano justificada pela inclusão social de uma demanda reprimida de habitação de baixa renda, o que, na verdade, se constitui uma forma de exclusão dessa população, que, por meios intuitivos de sobrevivência, é segregada nessas áreas limítrofes do território urbano, sem infraestrutura e serviços urbanos minimamente necessários à prevalência da dignidade humana.

A questão latente na implantação de benfeitorias no âmbito municipal é que “todas as obras nas cidades são uma questão de infraestrutura para o automóvel andar. Quebrar esse modelo é o que seria necessário para incorporar os pobres” (MARICATO, 2010, p. 14). Sem dúvida, a mobilidade é um fator prioritário em qualquer sociedade, pois, todos têm o direito de ir e vir; mas o grande erro dos políticos é priorizar o transporte individual em detrimento do coletivo, o que tem causado a grande calamidade desse sistema.

É sabido, contudo, que o alto custo de projeto e implantação do sistema coletivo de transporte, constitui-se o grande desafio de gestão das cidades, seja o ônibus, o trem ou o metrô. Especialmente esse último, embora seja a solução mais eficaz, é também a mais dispendiosa, o que nos leva a convir que essa não seja a meta de candidaturas ou mandatos políticos porque, na prática, não há reconhecimento pela massa e nem retorno em forma de votos.

Nesse mesmo viés, a ocupação das Zonas de Proteção Ambientais ou das Áreas de Preservação Permanente de maneira desordenada e agressiva ao meio ambiente traz consequências catastróficas não apenas para a população invasora dessas áreas próximas a mananciais e matas, mas, infelizmente, para todo o município ou região. A posse de áreas de abastecimento de água e de bolsões de áreas de mata constitui-se, muitas vezes, o instrumental intuitivo de uma parte excluída da população.

Com todos os problemas causados pelo conjunto de instrumentais legais e intuitivos no ordenamento territorial, o planejamento das cidades brada por soluções não miraculosas ou ideais, mas apropriadas ou minimamente possíveis. A grande questão é qual agente poderia fornecer tais soluções se não existe em formação um profissional que possua tal conhecimento, dada sua complexidade e amplitude?

Se esse processo fosse revertido, muito mais recursos estariam disponíveis para a execução de unidades habitacionais, infraestruturas ou equipamentos comunitários e, assim, toda uma parte segregada da população teria acesso a uma cidade mais justa. Mas os agentes políticos e técnicos, além do próprio Estado, genericamente, não estão aparelhados para evitar tragédias anunciadas como as que se vê retratadas diariamente nos noticiários, nem tampouco estão capacitados cientificamente para arcar com soluções abrangentes e multifacetadas.

A produção desse conhecimento urbano não é de responsabilidade exclusiva da academia, nem um saber inovador como esse se limitaria a uma única parcela dos agentes. Para que os planejadores urbanos possam controlar o crescimento imprevisível e desordenado das cidades e formular políticas públicas orientativas e regulamentativas da ocupação e uso do solo de seu território, devem ser articuladas várias disciplinas científicas necessárias ao aprimoramento da qualidade de vida nos assentamentos humanos, sejam eles rurais ou urbanos.

Seja na cisão entre a arte e a técnica, seja na transformação filosófica ou na política, seja nas raízes da cidade jardim ou da cidade industrial, seja no contraditório entre utopia e realidade, seja no impossível ideal ou no possível realizável, seja na cidade imaginada ou na implantada, seja ainda na projetada ou na ocupada, o ordenamento deve, acima de tudo, ser estudado sob um amplo panorama multidisciplinar, pois, resulta do trabalho de criação, implantação, remodelação e ocupação de seus diversos agentes sociais.

Para se vislumbrar uma solução tão desafiadora como essa, às vezes, precisa-se não apenas de um olhar crítico, mas de coragem para agir. A questão principal, ainda sem resposta, em relação ao ordenamento territorial é saber por quanto tempo mais a população brasileira terá que suportar essa situação de abandono por parte dos agentes políticos e até quando aguentará essa atitude especulatória de tantos empreendedores.

### 1.3.2. A ORDEM E A TERRITORIALIZAÇÃO

O espaço geográfico não se resume a uma única dimensão e “é moldado ao mesmo tempo por forças econômicas, políticas, culturais ou simbólicas e “naturais” que se conjugam de formas profundamente diferenciadas em cada local” (HAESBAERT, 2006, p. 121 – grifo do autor). Esse espaço, para se tornar ‘ordenado’ e ‘territorializado’, fundamenta sua ocupação antrópica no desejável crescimento generalista e no desenvolvimento equilibrado, frutos de um planejamento responsável.

Corrêa faz uma análise da dimensão social ao expor que “o espaço é concebido como *locus* da reprodução das relações sociais de produção, isto é, reprodução da sociedade” (1995, p. 26 – grifo do autor). E, ainda, “o espaço organizado pelo homem desempenha um papel na sociedade, condicionando-a, compartilhando do complexo processo de existência e reprodução social” (IDEM, p. 28). “Aceitar a multidimensionalidade é aceitar por práticas sociais distintas que [...] permitem construir diferentes conceitos de espaço” (IDEM, p. 44).

Na dimensão social ou nas demais, o ordenamento reflete a disputa pelo controle do espaço e a territorialização é resultado do poder de decisão, alteração e apropriação de determinados agentes. A complexidade conceitual do termo ‘ordenamento territorial’ implica, necessariamente, no entendimento desses vocábulos individualmente, desafiando a compreensão de muitos pesquisadores do espaço geográfico.

Por um lado, “a “ordem” vem sempre acompanhada de seu par indissociável, a “desordem”, que não deve simplesmente, a priori, ser combatida, pois, ela pode estar sendo [ser] a manifestação de uma nova ordem, de um novo ordenamento” (HAESBAERT, 2006, p. 117 – grifos do autor). Esses dois vocábulos antagônicos retratam o conflito que existe entre a ação do homem e o seu local de habitação.

O desperdício de tempo e energia dos fluxos humanos gera uma mobilidade exagerada necessária para cumprir as funções diárias. Essa mobilidade chega a classificar como ‘desordem’ a ‘ordem’ das cidades e

este gigantesco desperdício – a desorganização do fenômeno urbano – constitui uma das cargas mais esmagadoras da sociedade moderna. Cinquenta por cento do produto do trabalho geral é tomado pelo Estado para pagar tal desperdício. Uma ocupação racional do território permitiria que sua população trabalhasse duas vezes menos (LE CORBUSIER, 1984, p. 11).

Assim, a relação ‘ordenamento-desordenamento-reordenamento’ vincula-se à dicotomia entre a dinamicidade do espaço e a homogeneidade dos ciclos repetitivos de necessidades da população. A condução dessa dicotomia, seus condicionantes e determinantes do processo de planejamento do solo, resultam em políticas públicas específicas de administração do caos urbano.

Noutro viés, tradicionalmente tratado como sinônimo de solo, a partir dos anos 1970, quando as ciências humanas sofrem uma revolução, o território retoma essa discussão conceitual e assume uma nova importância ligada à espacialização do social. O conceito de território está relacionado à mobilidade e à apropriação do espaço pela sociedade (HAESBAERT, 2006, p. 117-118), assim como à desigualdade das relações sociais produzidas pelo capitalismo no tempo e no espaço.

Muitos autores ao conceituar o espaço, acabam confundindo-o com território, no entanto, “o espaço, muito mais amplo, seria a totalidade, englobando a configuração territorial, a paisagem e a sociedade” (BORDO, 2004, p. 9). Essa totalidade, segundo Santos, materializa-se na “verdade parcial” do “conhecimento das partes”, que, por sua vez, podem ser conhecidas por meio do “conhecimento do todo” e, “para alcançar a verdade total, é necessário reconhecer o movimento conjunto do todo e das partes”, por meio do “processo de totalização” (2006, p. 77).

“Assim como o poder é onipresente nas relações sociais, o território está, outrossim, presente em toda a espacialidade social”, afirma Souza (1995, p. 96), e outro importante elemento ligado a esse vocábulo é o conceito de ‘territorialização’. Para Moysés, “territorializar, portanto, possibilita conhecer o *todo da cidade* a partir de seus pedaços e de suas contradições” (2004, p. 201 – grifos do autor). Entre a desterritorialização e a reterritorialização existe uma demonstração clara da

mobilidade humana, com seus cursos, vínculos e direções, caminhando de encontro a seus anseios.

“A concepção do território do indivíduo põe em evidência a territorialidade, algo extremamente abstrato, o espaço das relações, dos sentidos, do sentimento de pertença e, portanto, da cultura”. (TARTARUGA, 2005, p. 4). A dinâmica desse “processo se manifesta através [por meio] de um regime de permanentes transformações, em que se alteram, sem cessar, os conteúdos urbanos e as formas que eles assumem” (GRAEFF, 1985, p. 28).

Haesbaert, ao discutir a ‘desterritorialização’, defende que

na verdade, diante das posições muito controversas que envolvem a interpretação da “nova desordem mundial”, podemos afirmar que o mundo vive atualmente um de seus períodos mais contraditórios e complexos, em que se mesclam os mais diversos níveis de desterritorialização” (1995, p. 167 – grifo do autor).

O mesmo autor continua dizendo que a desterritorialização “tem múltiplas faces, não só econômicas, políticas e culturais, mas também e sobretudo em termos das categorias sociais que envolve” (IDEM, p. 197).

Como Haesbaert afirma ainda, “a produção do espaço envolve sempre, concomitantemente, a desterritorialização e a reterritorialização” (1995, p. 169). O processo de desterritorialização “pode ser um tanto simbólico, com a destruição de símbolos, marcos históricos, identidades, quanto concreto, material – político e/ou econômico, pela destruição de antigos laços/fronteiras econômico-políticas de integração” (IDEM, p. 181). Mas, sem dúvida, a territorialização-desterritorialização-reterritorialização promove o reconhecimento do vínculo entre o indivíduo e o espaço em que vive, desconectando-se dele para posteriormente unir-se a outro.

Nesse contexto, ficam compreensíveis as dimensões de ordem e territorialidade que demonstram a visão espacial holística necessária no planejamento urbano. Nesses casos, ambos os fluxos citados denotam a mobilidade do território em função dos interesses dos agentes que detêm o poder de transformar o espaço das cidades.

### 1.3.3. A CONCENTRAÇÃO E A CONTIGUIDADE

O período colonial da ocupação do território brasileiro foi marcado pela oposição de duas fases bem características na política urbanizadora. Num primeiro momento, o objetivo dos aglomerados urbanos era defender a soberania portuguesa

e cumprir minimamente as funções politicoadministrativas, constituindo-se uma fase de dispersão. Nessa fase, a população estava dispersa pelas áreas de produção agrícola e “os proprietários rurais possuíam casas nas vilas e cidades, mas habitavam regularmente nos engenhos e só frequentavam os núcleos urbanos em ocasiões especiais” (REIS FILHO, 1968, p. 91).

Posteriormente, com o incremento de atividades comerciais e industriais, a economia do país transformou os núcleos urbanos e deu início a uma fase de concentração. Nesses núcleos a vida social e cultural começava a se alterar, como resultado do desenvolvimento da política de urbanização, disponibilizando para a população novos serviços e equipamentos e centralizando todas as funções urbanas, o que se estendeu por toda a colônia, especialmente o litoral.

Quanto mais próximos estiverem os homens, o desperdício de energia é menor. Portanto, a questão da mobilidade urbana também é fundamental e influencia a identidade de uma população, desde as suas raízes culturais, pois, nos primórdios da ocupação do território brasileiro, como afirma Lemos, “as grandes distâncias e a precariedade dos caminhos transformou a hospitalidade numa obrigação social, numa questão de sobrevivência” (1989, p. 14).

É da natureza humana também se unir para se auxiliar, adaptando-se aos múltiplos cenários, mas nem só de sentimentalismos o homem sobrevive. Assim, a cidade deve ser palco das mais diversas possibilidades de cooperação entre a comunidade, muito embora os motivos econômicos ainda prevaleçam aos sociais para determinar a concentração de uma determinada população numa área qualquer.

Hoje, também o pânico e a violência estão dispersos pela cidade. É bom lembrar que o homem tem um instinto de se agrupar para se defender, estabelecendo uma relação de interdependência com os demais membros de sua própria espécie e o ambiente em que vivem. Portanto, seja num carro, numa casa, num bairro ou numa cidade, o homem deseja se proteger contra as manifestações climáticas e contra a violência urbana.

Nesse contexto, Le Corbusier tratou da dicotomia entre a cidade compacta e a cidade espalhada, já na década de 1940, com a conclusão do seguinte pensamento:

em oposição a essa grande dispersão de pânico, cumpre lembrar uma lei natural: os homens gostam de agrupar-se para se ajudar mutuamente, se

defender e economizar esforços. Quando se dispersam, como atualmente, nos loteamentos, é que a cidade está doente, hostil e não cumpre mais seus deveres (1984, p. 12).

Portanto, a concentração humana leva em conta esses fatores de mobilidade, cooperação e proteção ao intentar o domínio e a ocupação de um território. No trânsito ou nos edifícios, dentro ou fora dos muros, as atividades humanas devem ser condicionantes durante a fase de pesquisa e elaboração dos projetos urbanos para estabelecer políticas públicas condizentes com o ordenamento do espaço.

A segunda metade do século XX foi marcada pelo espraiamento das cidades brasileiras e o aumento dos vazios urbanos em suas áreas periféricas. Isso contribuiu para a segregação social da população que ocupava essas áreas porque, incrustadas nos limites da cidade, estavam desprovidas de benfeitorias. A ausência de políticas públicas específicas justificava-se pelo alto custo de implantação dessas obras, bem como dificultava os projetos habitacionais populares nessas áreas distantes dos centros mais urbanizados.

Em função desse espraiamento que invade o espaço rural, as cidades enfrentam grandes problemas de ordem física, social e econômica, pois, menos concentração nas cidades denotam maiores investimentos em infraestrutura e equipamentos comunitários. Embora os interesses coletivos objetivem a compactação da área urbana, os anseios especulativos individuais demonstram que “o lucro não está em manter ao [o] espaço rural tal como está, mas em torná-lo mercadoria que se realizará com muito mais eficácia se for incorporada ao espaço urbano” (MOYSÉS, 2008, p. 125-126).

Priorizar a compactação das cidades por meio do aproveitamento máximo da ocupação dos vazios urbanos é um mecanismo de adensamento das áreas que já receberam infraestrutura e equipamentos comunitários, importantes benfeitorias de uso coletivo. Em determinadas áreas centrais da cidade, o zoneamento e as legislações específicas de incentivo à verticalização são alguns dos principais instrumentos nesse processo que objetiva o planejamento urbano de uma cidade.

Um país, como o Brasil, que concentra mais de 80% de sua população nas áreas urbanas dos municípios e apresenta dezenas de regiões metropolitanas, incluindo nelas megacidades como São Paulo e Rio de Janeiro, demonstra a clara vocação de um país urbanizado. Contudo, a concentração intraurbana dos

municípios ainda é caracterizada pela descontinuidade espacial e as aglomerações humanas resultam em bolsões espalhados no território.

Pode ser considerado descontínuo um território que se liga a outro território por meio de acessos ou áreas, constituindo-se uma rede de núcleos interligados. Tartaruga afirma que “os territórios podem ser contínuos ou descontínuos. Os **territórios contínuos** são aqueles que possuem contiguidade espacial, os mais usuais, enquanto, os **territórios descontínuos**, os que não possuem uma contiguidade espacial total” (2005, p. 6 – grifos do autor).

Em territórios não obrigatoriamente contínuos e contíguos, onde é possível a ação à distância provocando transformações muitas vezes imprevisíveis, é imprescindível distinguir o tipo de problema que é possível resolver em termos de continuidade espacial (como algumas questões ecológicas e de saneamento) e aqueles que só podem ser resolvidos em termos de descontinuidade espacial ou de territórios-rede, na combinação com outras escalas, como a questão fundamental das desigualdades e da exclusão social (HAESBAERT, 2006, p. 123).

Andar a reboque do interesse empreendedor de construtores e empresários significa requalificar determinadas áreas somente após a implantação de obras de impacto ou grande irregularidade, o que determina a reavaliação dos parâmetros urbanísticos num interesse efetivo de solucionar problemas e não antecipar-se a eles. Assim, uma concepção de cidade concentrada e contínua demanda custos menores e fluxos mais otimizados.

Portanto, a análise desses conceitos na ocupação de vazios urbanos e no uso sustentável de áreas rurais limítrofes é essencial para a construção de espaços mais condizentes às atividades humanas. A produção de territórios contíguos e a consequente definição de uma cidade mais compacta se constituem a forma ideal de urbanização, embora não seja a mais almejada pelo interesse capitalista.

#### 1.3.4. A MULTIESCALARIDADE E A TEMPORALIDADE

Tanto no âmbito urbanístico quanto no cartográfico, a questão escalar não se limita a definições dos campos da matemática ou da geografia, pois, este conceito vai além da representação gráfica dimensional do território e, da mesma maneira, a questão temporal ultrapassa os significados meteorológicos dados pelas ciências da terra.

O que se vê hoje não é apenas “a destruição de nossas referências e laços territoriais, a “desterritorialização”, mas sim a instauração de uma nova experiência

de espaço e tempo” (HAESBAERT, 2006, p. 119 – grifo do autor). No processo de territorialização-desterritorialização-reterritorialização é fundamental distinguir as escalas, sejam elas espaciais (local ou global, nacional ou mundial), sejam temporais (de curta, média ou longa duração), já que uma desterritorialização pode ocorrer simultaneamente a uma reterritorialização (HAESBAERT, 1995, p. 181).

Nessa relação com o território, o problema das escalas se insere na disputa pelo poder, “em suma, a escala é central e decisiva, material e politicamente, para estruturar processos” (BRANDÃO, 2007, p. 210). “Elemento responsável pela territorialização das relações de produção, o planejamento, em todos os níveis e escalas, maximiza o poder de quem detém suas rédeas” (SANTANA, 2009, p. 20).

Os ideais de um planejamento,

quando da formulação de políticas voltadas para a área social, em todas as instâncias administrativas (federal, estadual e municipal), que estes novos elementos e suas implicações, que ultrapassam a dimensão meramente demográfica, sejam tratados como variáveis fundamentais para o diagnóstico dos processos sociais em curso e para a seleção das ações a serem implementadas (IBGE, 2009, p. 40).

A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 18, considera União, estados e Distrito Federal e municípios entes federados e dotados de autonomia, estabelecendo as especificidades para cada uma dessas escalas. Esse mesmo instrumento legal determina as diversas competências desses entes e institui a União como responsável pelas diretrizes genéricas para a matéria urbana, incluindo nela diretrizes de ordenamento territorial, acesso à moradia e promoção social, deixando a critério estadual a complementaridade dessas normas.

Resta à esfera municipal, a inserção de parâmetros específicos de ocupação físico-territorial. “O “ordenamento territorial” e o planejamento e/ou as políticas que o acompanham seguiram rumos semelhantes, assimilando abordagens mais micro ou setoriais, não integradoras, de tratamento do espaço geográfico” (HAESBAERT, 2006, p. 118 – grifo do autor).

É certo, de todo modo, que *mudar a cidade*, a partir de [um] certo patamar de ambição, não depende só de forças e trunfos inscritos na escala local, seja lá onde for. Repudiar uma ideologia localista ingênua, no estilo “pensar globalmente, agir localmente” (ou ainda pior: pensar e agir localmente), é apenas uma das tentações a serem evitadas para que o planejamento e a gestão urbanos sirvam como meios efetivos de promoção do desenvolvimento urbano (SOUZA, 2010, p. 519).

Equivocadamente, “passaram a ser valorizados mais os micros do que os macropoderes, mais a micro do que a macroeconomia, mais a subjetividade do que

a objetividade, mais os localismos do que as visões global-totalizantes” (HAESBAERT, 2006, p. 118). Isso motivou a perda da consideração multidimensional, multidisciplinar e multiescalar do processo de planejamento urbano.

Por isso é necessário entender essa lógica localista de uma escala intramunicipal – e ainda mais limitada, a escala intraurbana – como imprópria a um bom planejamento, pois, os interesses locais são específicos e limitados, e maiores que o próprio município são as escalas intermediárias (intermunicipais e intrarregionais) e, mais ainda, a abrangência das escalas nacional e internacional.

Um “reordenamento territorial” integrado, hoje, é necessariamente multiescalar e multiterritorial, no sentido da combinação não simplesmente dos espaços político, econômico, cultural e “natural”, mas das múltiplas escalas e formas espaciais (incluindo os territórios-rede) em que eles se manifestam. Ignorar esta complexidade é retornar mais uma vez a políticas paliativas e setoriais de pensar a relação entre a sociedade e seu espaço (HAESBAERT, 2006, p. 123 – grifo do autor).

Para Brandão, “cada problema tem a sua escala espacial específica. É preciso enfrentá-lo a partir da articulação dos níveis de governo e das esferas de poder pertinentes àquela problemática específica” (2007, p. 208). Portanto,

atacar as desigualdades socioespaciais, por um novo ordenamento territorial, significa atacá-las em seus múltiplos níveis, a começar pelo intraurbano, especialmente no caso das grandes metrópoles nacionais, passando depois pelo mesorregional e chegando até o macrorregional, onde está incluída, de forma mais ou menos implícita, a própria relação nacional-global (HAESBAERT, 2006, p. 122).

Assim sendo, “as desigualdades espaciais não são um fenômeno que pode ficar restrito – ou mesmo ser priorizado – em termos de uma escala específica, como a escala “regional”” (HAESBAERT, 2006, p. 122 – grifos do autor). Já em meados do século passado, “o[s] avanço[s] dos sistemas de comunicações que eliminaram os limites entre municípios, cidades e estados, e criaram interesses para vastas regiões que são econômica e socialmente articuladas impõem a abrangência regional do planejamento” (FELDMAN, 1996, p. 49).

Hoje, embora os municípios tenham autonomia para tratar das políticas públicas urbanas, a grande maioria não se estruturou adequadamente e, o que se vê é a prevalência de gestões diversificadas em vários campos e de interesses fragmentados, focados na escala intermunicipal, sobre as demais escalas. Devemos reconhecer que “vivemos processos de destruição das escalas intermediárias e o

mundo estaria confirmando a tendência bipolar das escalas espaciais – apenas “o local” e “o global” (BRANDÃO, 2007, p. 183 – grifos do autor).

Todas as escalas devem ser revitalizadas e comunicar-se entre si, pois, cada uma delas tem sua importância e sua função. Elas foram perdendo, ao longo dos anos, espaço para localismos imediatistas, principalmente, as escalas intermediárias e a nacional. Como relata Brandão,

fica patente hoje a necessidade de reconstrução, teórica e política, de nossa reprodução social e material em bases nacionais, ou melhor, a reconstrução da própria escala nacional, atingida duramente por políticas antinacionais e antipopulares há décadas (2007, p. 184).

Ressalta-se assim, que, um território não pode se reduzir a uma única escala, especialmente um país de dimensões continentais como o Brasil, nem mesmo à conjuntura das escalas federal e municipal. Nesse país de grande diversidade, faz-se necessária a implantação de escalas intermediárias, que foquem uma determinada região, que pode ser a macrorregião ou a microrregião.

O estado federativo, como um campo de disputas latentes entre as elites locais de dominação de seus territórios, nem sempre consegue administrar essa intermediação escalar adequadamente, sendo imprescindível a implantação de regiões metropolitanas ou outras regiões que tenham interesses em comum num mesmo município, estado ou uma associação deles. Assim,

o grande desafio da proposta multiescalar é aprender a tratar dialeticamente as heterogeneidades estruturais (produtivas, sociais e regionais) de um país continental, periférico e subdesenvolvido, como o Brasil, a fim de fazer operar essa sua imensa diversidade e criatividade no sentido do avanço social, político e produtivo (BRANDÃO, 2007, p. 204).

Dependendo do referencial, até mesmo os países precisam se unir em escalas intermediárias para serem ouvidos no contexto global. A globalização pode definir um território sem fronteiras, mas não sem barreiras. Para alcançar interesses comuns, os países em desenvolvimento, como o Brasil, precisam de aliados políticos e de incentivos econômicos para enfrentar as barreiras e os corporativismos dos países mais desenvolvidos.

Santana ressalta que, “por ser e estar imbuída de contradições, e de acordo como os interesses estratégicos momentaneamente hegemônicos, a ação do planejamento regional constrói/produz uma espacialidade marcada por continuidades e inovações” (2009, p. 27). E conclui: “a escala regional do planejamento talvez seja a que, de forma mais contundente, expresse os conflitos

presentes no processo, já que possibilita a atuação de agentes normalmente excluídos do planejamento em escala nacional” (IDEM, p. 28).

Vivendo num país de grande heterogeneidade, é perceptivo que os interesses com relação a essas diferenças espaciais de escalas se esbarrem em restrições capitalistas, pois, as elites empreendedoras detêm o poder de fazer e permitir fazer apenas o que é de seu próprio interesse, chegando ao ponto de iludir os agentes políticos fazendo com que eles próprios acreditem possuir em suas mãos o poder que, na verdade, pertence aos empresários capitalistas.

Assim como a escalaridade, a temporalidade é outro fator de grande importância no contexto do ordenamento territorial e determina uma generalidade necessária à elaboração dos instrumentos legais. Como afirma Souza, o território é construído dentro das mais diversas escalas temporais, que podem ser permanentes ou periódicas (1995, p. 81). Todo bom planejamento trabalha com a temporalidade ampliada, o que é contrário ao lucro imediatista a que o mercado imobiliário visa e define leis que abrangem genericamente as questões urbanas e não necessitam ser constantemente reformuladas por superação dos seus princípios.

O planejamento urbano deve ser focado em longo prazo e a reavaliação dos instrumentos legais de ordenamento territorial deve respeitar uma temporalidade de, no máximo 10 em 10 anos. Mas isso determina a necessidade de revisões periódicas, muitas vezes, produzindo regulamentações e projetos específicos, prevendo a mutabilidade das ações humanas no território.

O planejamento deve buscar nos instrumentos de ordenamento territorial estudos específicos sobre e entre as diversas dimensões (econômica, social, ambiental e outras) envolvidas no processo, visando abranger a espacialidade global e a temporalidade contínua. Evidente que “a hipotética conciliação entre o crescimento econômico moderno e a conservação da natureza não é algo que possa ocorrer a [em] curto prazo, e muito menos de forma isolada, em certas atividades, ou em locais específicos” (VEIGA, 2005, p. 17).

As múltiplas escalas e a diversidade temporal devem ser analisadas com especial atenção em todo o processo de planejamento urbano, pois, é evidente que “não existe tempo sem espaço, mas sim que as novas velocidades de transporte e comunicação permitiram a supressão – ou pelo menos o enfraquecimento – de um dos entraves espaciais mais importantes, a distância física” (HAESBAERT, 2006, p. 119), relativizando o espaço e dando imediatismo ao tempo.

## **2. CAPÍTULO 2:**

### **ESPECIFICIDADES NO PLANEJAMENTO DE GOIÂNIA: GÊNESE, CONCEPÇÃO, PLANOS E REALIDADE**

*“Se Goiânia não foi a realidade mais desejável ao longo de seu processo histórico, foi, pelo menos, a melhor utopia possível.”*

*Nasr F. Fayad Chaul*

## 2.1. A IMPLANTAÇÃO DE GOIÂNIA

### 2.1.1. A CONTEXTUALIZAÇÃO DAS RAÍZES HISTÓRICAS

A Crise de 1929 foi a causa desencadeadora da Revolução de 1930, que pôs fim à 'política do café com leite' e à República Velha. Essa revolução, em Goiás, não nasceu no seio das camadas mais pobres ou desfavorecidas da sociedade; mas sim de uma minoria descontente da classe dominante e, por isso, não promoveu, de imediato, grandes mudanças socioeconômicas. Nesse cenário, o Estado ainda exteriorizava as suas origens e a sua ruralização, mesmo com o advento da modernização da agricultura e da pecuária de exportação, enquanto as grandes cidades se estruturavam numa lógica capitalista urbana.

Nessa conjuntura político-econômica, Getúlio Vargas assumiu o poder, libertando-se dos laços do formalismo político e dos ideais vanguardistas, ampliando seus ideais ao apoiar a implantação de uma capital planejada em pleno cerrado goiano e impondo velocidade à ocupação do território nacional para além da fronteira. Como afirmou Gonçalves,

a nova capital exprimiu os anseios de expansão da fronteira agrícola do país, em perfeita sintonia com as necessidades tanto do setor urbano-industrial, que necessitava garantir o abastecimento dos centros urbanos de forma que permitisse a acumulação de capital na cidade, quanto do setor agrário, mantendo intacta toda a estrutura de dominação e acumulação (2003, p. 27).

A escolha do local para a construção da nova capital goiana não foi uma unanimidade e Bruand, numa afirmativa distorcida dos fatos, fomenta as críticas ao propalar a seguinte opinião:

a posição escolhida, em pleno distrito agrícola, a pouco mais de 100km da antiga sede, foi assim ditada por considerações práticas imediatas, sem que surgisse qualquer traço da vontade de unificar um território díspar; a parte norte, sem meios de comunicação, ficou mais do que nunca abandonada à própria sorte miserável e a transferência para o sudeste acentuou ainda mais o caráter já excêntrico da chefia do Estado (1991, p. 349).

Na verdade, 'unificar' o território goiano não era, de fato, o objetivo dessa empreitada e a região norte do Estado continuou apresentando algumas das peculiaridades de sua formação ocorridas desde o século XIX. Mas essa mudança não acentuou o 'abandono' dessa região ou o 'caráter excêntrico' de qualquer político. Essa é uma visão simplista e um tanto limitada, porque, na profundidade da questão, nem todos conseguem entender a construção de uma nova cidade com toda a complexidade que a envolve e acabam subjugando fatos e personagens.

De todo modo, pode-se salientar que a grande vitória dessa revolução se deu no campo político, no qual encontrou condições favoráveis para implantar o 'Estado Novo' varguista, amparado na Constituição Federal de 1934<sup>12</sup>, num país que estava sendo 'redescoberto', reestruturado e modernizado. A construção de uma nova capital e o desenvolvimento das ferrovias encontraram nessas condições favoráveis a argumentação própria para defender sua ideologia, afinando o objetivo de Pedro Ludovico Teixeira às ideias progressistas de Vargas. Sem dúvida,

compreender as mudanças que aconteceram em Goiás, a partir da década de 30 [1930], significa percebê-las em sintonia com o surto de modernização do país. Goiás colocou-se a caminho, ao sabor dos trilhos da estrada de ferro e, posteriormente, da ideologia da Marcha para o Oeste (GONÇALVES, 2003, p. 21).

Como afiança Estevam, essa revolução, "ao ensejar alterações na ordem política, apontou novos rumos para a sociedade e os novos dirigentes promoveram uma aposta no 'desenvolvimento' do Estado com a concretização do antigo sonho da nova capital" (2004, p. 109 – grifo do autor). E mais, "a Revolução de 30 [1930] e sua obra principal em Goiás, a construção de Goiânia, podem ser consideradas o começo de uma nova etapa mais pelos rumos que marcaram do que pelas realizações imediatas" (PALACÍN e MORAES, 2008, p. 161).

Com a Revolução de 1930, a renovação e a moralização políticas deram início ao período de ditadura no Brasil, com a suspensão dos direitos constitucionais, e aos quinze anos do governo de Pedro Ludovico Teixeira, em Goiás, mesmo período (1930-1945) em que Getúlio Vargas esteve no poder (ainda que descontínuo). E, como não poderia deixar de ser, nessa estratégia, ambos viam em Goiânia sua permanência no poder, pois, a ênfase no desenvolvimento passava por esse Estado, centro geográfico do país e propulsor da 'Marcha para Oeste'.

Como resume Gonçalves,

a política centralizadora de Pedro Ludovico exerceu grande influência na formação do espaço urbano da cidade, até a queda do Estado Novo. Nesse período, Goiânia cresceu sob o amparo direto do Estado. Foi construída com o maior cuidado e atenção possível por um governo que não mediu esforços em associar a imagem da cidade à modernidade. Na verdade, Goiânia foi a melhor estratégia encontrada pelo Interventor para manter-se à frente do poder e ao mesmo tempo vincular-se aos ideais da Marcha para o Oeste (2003, p. 31).

---

12 Essa Carta Magna, como declarou Chaul, "emergiu como produto dos grupos e subgrupos político-partidários. Pode ser entendida como uma Constituição que, apesar do eclétismo e das forças heterogêneas que a elegeram, procurou deter o avanço do Executivo assegurando a participação do Legislativo na vida política nacional. Foi, sem dúvida, uma vitória do liberalismo defendido pelas oligarquias do Centro-Sul do país, o que talvez explique sua breve vigência" (1988, p. 59).

As obras da nova capital começaram depois de resolvida a questão dos recursos financeiros e escolhido o local para sua implantação, mas

não havia dúvidas de que a economia goiana se dinamizaria a partir de 30 [1930], aumentando sua fronteira agrícola, o comércio, a produção e a exploração, a mecanização da agricultura e outros. Mas tais recursos eram ainda iniciais e não traziam um retorno que pudesse ser aplicado. Era apostar no futuro. Era novamente a ideia do progresso acirrando os ânimos. A nova capital seria um excelente investimento de notáveis retornos para toda a economia do Estado, principalmente porque representava o progresso para um Estado que tentava sair da pobreza e do endividamento (CHAUL, 1988, p. 100-101).

Foi, portanto, a partir dessa década, que a historiografia de Goiás se vincula à própria criação da nova capital do Estado, Goiânia, que “foi a grande bandeira dessa pretensa modernidade sertaneja. Era a modernidade almejada, capaz de integrar o Estado ao resto do país e, ao mesmo tempo, tirá-lo da pobreza” (GONÇALVES, 2003, p. 21). Como afirma seu idealizador, “Goiânia apareceu com um objetivo de oxigenamento e progresso para Goiás. Surgiu como farol para iluminar o Estado” (TEIXEIRA, 1973, p. 196).

A construção de Goiânia, além de encerrar, simbolicamente, o ápice da política varguista de desenvolvimento rumo à interiorização do país, fez renascer no povo goiano uma reestruturação também social e moral, encerrando uma fase de depressão coletiva que abatera na mentalidade das pessoas que se ruralizaram, após a decadência do ciclo minerador. Essa obra, “devolveu aos goianos a confiança em si mesmos e, em vez de pensarem na grandeza do passado, começaram a pensar na grandeza do futuro” (PALACÍN e MORAES, 2008, p. 161).

Embora essa mudança de mentalidade estivesse em processo e a região centro-sul (centro econômico e político do Estado) atraísse grandes levas de imigrantes, muitas foram as dificuldades para realizar esse intento, mas

a construção de Goiânia foi uma arrojada aposta a longo prazo, tornando-se uma “possibilidade geográfica” futura, mas permitindo, de imediato, amplas possibilidades de negócios, investimentos públicos com seus efeitos multiplicadores e acarretando, portanto, elementos potenciais para futura transformação regional (ESTEVAM, 2004, p. 109 – grifo do autor).

Ainda que as mudanças sociais e integrações intrarregionais estivessem em curso no país, apresentando seus reflexos em múltiplos campos, deve-se concordar com Chaul que, em Goiás, nos primeiros oito anos após a Revolução de 1930, as estruturas de produção não sofreram grandes transformações, mantendo-se vinculadas à renda advinda da terra e não da indústria, o processo de acumulação

de capital permaneceu intimamente ligado a terra, que continuou sendo considerada como fonte de poder, prestígio e produção (1988, p. 44) e o dinamismo do mercado de terras foi decorrente do aumento da procura, provocado pelo processo de acumulação e pelo seu valor inferior ao das terras da Região Sudeste.

A política de Vargas resultou em multiplicação do povoamento, desenvolvimento do sistema de transportes e comunicações e crescente urbanização. O período pós-guerra dinamizou a imigração para o Planalto Central e o crescimento do comércio goiano, ainda fortemente ligado a São Paulo, inseriu-se, cada vez mais, no mercado nacional. Esse período de desenvolvimento teve continuidade no mandato seguinte de Vargas (1951-1954), quando Pedro Ludovico foi novamente governador de Goiás, e nos de seus sucessores que ajudou a eleger.

Não apenas o aumento da imigração (especialmente mineira e paulista) influenciou no grande crescimento populacional desse Estado pós-republicano que registrou também a queda na taxa de mortalidade, no Brasil e no Estado goiano, desde fins do século XIX, bem como a elevação da taxa de natalidade. Embora a densidade continuasse ínfima, muito aquém de alguns estados das Regiões Sudeste e Nordeste do país, a capital cresceu e o Estado também, desde então (IBGE, 2009; IBGE, 2011a; IBGE, 2011c).

Juscelino Kubistchek deu prosseguimento a essa era populista e desenvolvimentista em seu governo (1956-1961) e, embasado no bom resultado da implantação da nova capital goiana, ousou levar para o Planalto Central a mudança da capital federal, em local pouco adensado e nada integrado às outras regiões do Brasil. Estevam relata que, utilizando seu aparato administrativo e articulando alianças políticas, esse governo financiou grandes projetos de infraestrutura (construção de rodovias, implantação de usina hidrelétrica e investimentos em transportes), reorganizando a região do planalto (2004, p. 117-119).

Na questão fundiária goiana, entre 1940 e 1960, o número de estabelecimentos comerciais aumentou, as pequenas propriedades se concentraram ao sul e o parcelamento de terras teve suas características específicas em cada região (ESTEVAM, 2004, p. 136-137). Inspirado em Juscelino, um dos sucessores de Pedro Ludovico, seu filho, Mauro Borges Teixeira (1961-1964), foi o primeiro a promover um 'Plano de Desenvolvimento Econômico de Goiás', abrangendo várias áreas e enfrentando, inclusive, a problemática do homem do campo, propondo uma tentativa socialista e cooperativista de reforma agrária, embora suas intenções

tenham ultrapassado os recursos (humanos e materiais) disponíveis (PALACÍN E MORAES, 2008, p. 178-180).

Ao contrário do deslocamento em direção ao Distrito Federal que temiam os governantes de Goiás, a construção de Brasília e os planos estaduais trouxeram para o Estado desenvolvimento e mais uma leva de imigrantes que se aglomerava nas cidades próximas a essas duas novas capitais e às novas rodovias, refletindo no aumento da densidade populacional e na desruralização irreversível do país e do Estado. De tal modo que

o adensamento demográfico, o acelerado desdobramento de municípios e a significativa produção agropecuária na sua abrangência possibilitaram a emergência e a consolidação de Anápolis e Goiânia enquanto vigorosos centros urbano-comerciais<sup>13</sup> (ESTEVAM, 2004, p. 123).

Goiás foi, na verdade, grandemente beneficiado com a mudança da capital federal e o complexo programa de Juscelino, demonstrando em números o crescimento populacional no meio urbano ao longo dessas décadas. Em números relativos, a TABELA 10 demonstra que a população urbana do Brasil e da Região Centro-Oeste já superava a rural na década de 1970. Contudo, a população de Goiás ainda era predominantemente rural nessa década, só alterando esse padrão demográfico na década seguinte, quando, embora sua economia continuasse a ser essencialmente primária, tornou-se, contraditoriamente, um Estado urbanizado.

**TABELA 10: POPULAÇÃO POR SITUAÇÃO DO DOMICÍLIO, BRASIL, CENTRO-OESTE, GOIÁS E GOIÂNIA - 1940 a 2010 (%)**

ANO	BRASIL		CENTRO-OESTE		GOIÁS		GOIÂNIA	
	URBANA	RURAL	URBANA	RURAL	URBANA	RURAL	URBANA	RURAL
1940	31,28	68,72	22,90	77,10	18,49	81,51	39,22	60,78
1950	36,16	63,84	25,91	74,09	21,70	78,30	75,54	24,46
1960	45,08	54,92	37,16	62,84	33,29	66,71	88,38	11,62
1970	55,98	44,02	50,94	49,06	46,11	53,89	95,35	4,65
1980	67,70	32,30	70,68	29,32	67,29	32,71	98,07	1,93
1991	75,47	24,53	81,26	18,74	80,77	19,23	99,05	0,95
1996	78,36	21,64	84,42	15,58	85,78	14,22	99,40	0,60
2000	81,23	18,77	86,73	13,27	87,88	12,12	99,34	0,66
2007	83,37	16,63	86,78	13,22	89,52	10,48	-	-
2010	84,36	15,64	88,80	11,20	90,29	9,71	99,62	0,38

Elaboração: Dados compilados por REZENDE, Deborah de A., 2011.

Fonte: IBGE, 2011; IBGE, 2011b; IBGE, 2011c.

Notas:

- 1 - Para 1940 até 1950: População presente.
- 2 - Para 1960 até 1980: População recenseada.
- 3 - Para 1991 até 2010: População residente.
- 4 - 1940 a 1991, 2000 e 2010: Censo Demográfico.
- 5 - 1996 e 2007: Contagem da População.
- 6 - Para População Urbana de 1940: quadro urbano e quadro suburbano.
- 7 - Para 2007: por questões orçamentárias, a contagem por situação do domicílio foi realizada apenas em municípios até 170.000 habitantes.
- 8 - Tabelas SIDRA: 1.840 e 472.

13 "A consolidação do eixo comercial Anápolis-Goiânia retirou boa parte da influência mercantil do Triângulo Mineiro sobre o território goiano" (ESTEVAM, 2004, p. 129) e, "enquanto Anápolis monopolizava o transporte ferroviário e servia-se das relações circunvizinhas, Goiânia valeu-se de ligações rodoviárias com o Sudeste do país e da sua condição de centro administrativo estadual" (IDEM, p. 128).

A capital do Estado, já em 1950, espelhava uma população notoriamente urbana, com mais de 75% de seus habitantes vivendo na área urbana do município. Em 2010, apenas 0,38% ainda vive na área rural. A TABELA 11 evidencia em números absolutos esse crescimento populacional de Goiânia, que hoje ultrapassa 1.300.000 habitantes, segundo o último censo demográfico.

**TABELA 11 - POPULAÇÃO DO MUNICÍPIO DE GOIÂNIA POR SITUAÇÃO DO DOMICÍLIO - 1940 A 2010**

SITUAÇÃO	1940	1950	1960	1970	1980	1991	1996	2000	2007	2010
URBANA	18.889	40.333	133.462	363.056	703.682	913.485	997.500	1.085.806	-	1.297.076
RURAL	29.277	13.056	17.551	17.717	13.844	8.737	5.977	7.201	-	4.925
<b>TOTAL</b>	<b>48.166</b>	<b>53.389</b>	<b>151.013</b>	<b>380.773</b>	<b>717.526</b>	<b>922.222</b>	<b>1.003.477</b>	<b>1.093.007</b>	<b>1.244.645</b>	<b>1.302.001</b>

Elaboração: Dados compilados por REZENDE, Deborah de A., 2011.

Fonte: IBGE, 1994; IBGE, 2011; IBGE, 2011b.

- Notas:
- 1 - Para 1940 até 1950: População presente.
  - 2 - Para 1960 até 1980: População recenseada.
  - 3 - Para 1991 até 2010: População residente.
  - 4 - 1940 a 1991, 2000 e 2010: Censo Demográfico.
  - 5 - 1996 e 2007: Contagem da População.
  - 6 - Para População Urbana de 1940: quadro urbano e quadro suburbano.
  - 7 - Para 2007: por questões orçamentárias, contagem realizada apenas em municípios até 170.000 habitantes.
  - 8 - Tabelas SIDRA: 200 e 472.

Em 1940, embora a população de Goiânia ainda fosse predominantemente rural, seu quadro urbano e suburbano superava em mais de 10.000 habitantes a cidade de Goiás (com 8.111 habitantes urbanos) e em 8.115 pessoas a cidade de Anápolis (com 10.774 habitantes urbanos) (IBGE, 2011). Segundo o censo demográfico desse ano, Goiânia superou antiga capital de Goiás em 3.916 habitantes e contava com 9.018 a mais que a cidade de Anápolis, terceira cidade mais populosa do Estado, com apenas 39.148 habitantes (IDEM, idem). A nova capital já era, portanto, desde sua primeira década de existência, mais populosa e mais urbana do que todas as demais cidades do Estado.

Em Goiás, em função da produção de alimentos, a indústria alimentícia se desenvolveu e a urbanização acelerada, em meados do século passado, caracterizou não apenas a desruralização do Estado e o surgimento de novos aglomerados urbanos, como também a consagração de Brasília como pólo de integração e desenvolvimento. A proximidade dessas duas capitais vai além de uma questão geográfica e, “apesar de possuírem dinâmicas econômicas diferenciadas, Goiânia e Brasília igualam-se frente aos problemas urbanos existentes, revelando o caráter excludente das políticas públicas nelas adotadas” (MOYSÉS, 2004, p. 99).

Pode-se dizer que “o ritmo de urbanização em Goiás coincidiu com a expansão do capitalismo industrial brasileiro e guardou estreita relação com o processo nacional” (ESTEVAM, 2004, p. 139). É preciso considerar, entretanto, que esse capitalismo reservou para Goiânia um papel periférico, o que demonstra a limitação do processo decisório local subordinado à política econômica nacional definida em Brasília e às ações do capital privado de São Paulo e outros pólos decisórios do país (MORAES, 1991, p. 31).

Nas duas décadas seguintes ao Golpe Militar de 1964, a agricultura e a indústria injetaram nova vitalidade ao processo de produção, quando “começaram a ser instaladas fábricas de insumos agrícolas e o país ingressou na produção de equipamentos, material de transportes, elétricos, fertilizantes químicos, rações e medicamentos veterinários” (ESTEVAM, 2004, p. 148). Como evidenciou esse autor, “não foi propriamente a agricultura que se industrializou, mas a indústria que industrializou a agricultura” (IDEM, p. 149).

Com o fortalecimento desse modelo de industrialização, as relações de trabalho no campo se alteraram, fazendo surgir mão de obra temporária e prestadores de serviços, impondo nova forma de organização e descaracterizando-o de adjetivos pejorativos como ‘atrasado’ e ‘caipira’. Em Goiás, segundo Estevam, a valorização das terras e a saturação da antiga região de fronteira promoveram grande especulação imobiliária, já que esse Estado, embora possuindo grande parte das terras ociosas do país, nas quais ocorreram muitas apropriações fundiárias, encontra-se integrado, em posição de destaque, ao processo de transformação, industrial e urbanizadora, do Centro-Oeste brasileiro (2004, p. 170-193).

De fato,

em Goiás, o Estado sempre teve sua ação altamente influenciada pelo capital imobiliário e seus agentes empreendedores que, muitas vezes, se alternam em posições de comando no Estado e no referido mercado. A ação do Estado sempre se deu sob a égide do planejamento, [e] que, em todos os momentos desde a criação da cidade, foi legitimador das ações estatais (MORAES, 1991, p. 24).

A posição geográfica centralizada de Goiás em relação ao território brasileiro é, sem dúvida, um fator econômico favorável, embora nem sempre se tenha aproveitado adequadamente esta vantagem.

Nunca houve, historicamente, unidade territorial em termos sociais, culturais e econômicos no seio do território goiano. Havia unificação política e não união ou unidade socioeconômica. Tanto que Goiás perdeu o Triângulo

Mineiro no século XIX e as terras do atual Tocantins no século passado<sup>14</sup> (ESTEVAM, 2003).

Assim, desde a década de 1940, “ao lado dos projetos de colonização, Goiás foi contemplado com um pacote rodoviário que acelerou a sua integração nacional” (ESTEVAM, 2004, p. 117) e, como afirma o mesmo autor,

os transportes ferroviários ficaram em segundo plano, pelo menos em Goiás onde a estrada de ferro entrou em decadência. Logicamente que o “colapso” da ferrovia goiana teve estreita ligação com a decadência geral do setor provocada pelas mudanças na estrutura econômica e na política de transportes (IDEM, p. 121-122 – grifo do autor).

Grande parte da malha viária do país que interliga os estados passa pelo Estado de Goiás e essa vantagem geográfica deveria atrair mais recursos. Muitas ferrovias, palco de vultosos investimentos e inúmeras vidas ceifadas, viram seus trilhos desaparecer e suas construções abandonadas, ao longo das décadas seguintes, em função de políticas focadas em produção de veículos e em construção de rodovias. Lamentavelmente, investimentos em ferrovias deixaram de ser prioridades nas plataformas políticas e nos planos econômicos.

A facilidade de comunicação com diversos estados do Brasil fez com que o transporte favorecesse a logística de distribuição das atividades comerciais, embora as estradas goianas necessitem de investimentos mais significativos para a manutenção da sua posição como um dos estados mais viáveis economicamente. Caso contrário, o Estado de Goiás pode se efetivar como pólo distribuidor de produtos ilícitos (como drogas e falsificações), além de se tornar rota de descaminho e outros delitos mais graves, que, em muitos casos, passam por ele.

Favorecida pela localização, Goiânia deixou de ser considerada apenas uma cidade de oportunidades de emprego e renda (como na época de sua construção) e, hoje, constitui-se um pólo atrativo<sup>15</sup> nos campos de educação, saúde e cultura e seduz muitas pessoas, de todas as regiões do país, para seus centros de compras de confecções. Contudo, as políticas de incentivo à industrialização e à agropecuária são ainda dificultadas pela corrupção e pela estrutura fundiária vigentes no Estado.

---

14 A primeira cisão trouxe vantagens econômicas para Minas Gerais e prejuízos na arrecadação de Goiás; contudo, a última separação territorial, engendrada pela Constituição Federal de 1988 e que visava resolver problemas sociais e fundiários na região norte, foi, nitidamente, mais vantajosa para Goiás, que ainda presencia certa dependência tocantinense, embora o novo Estado criado tenha também apresentado algum crescimento. Portanto, essa ‘perda’, na verdade, pode ser entendida como uma decisão político-administrativa que viabilizou o desenvolvimento que hoje se vê em curso no Estado, antes prejudicado pela forma alongada no sentido norte-sul.

15 Goiânia, nos dias atuais, atrai imigrantes, especialmente vindos dos estados do norte e nordeste, muitos deles temporários, embora alguns acabem permanecendo na cidade, por diversas razões, tais como suas unidades escolares, seus profissionais de saúde e centros médicos, suas peças teatrais, musicais e outros eventos culturais, bem como sua indústria de confecção, fruto de uma economia informal, que injeta produtos a baixos preços, em razão de um mercado de sonegação e sobrevivência.

No entanto, Estado e capital, sem políticas públicas coesas e eficazes voltadas para as questões físico-territoriais em face da sua urbanização acelerada, podem ver suas posições econômicas ameaçadas. Sem dúvida, todo sucesso passa por uma estrutura capaz de motivar a população rumo a caminhos sustentáveis e seguros, embora se saiba que esta é uma tarefa para muitas décadas e gerações.

### 2.1.2. A CONSTRUÇÃO DA NOVA CAPITAL

Forjada no auge da economia aurífera, a antiga Villa Bôa de Goyaz (hoje cidade de Goiás) teve sua localização definida por fatores políticos e econômicos e, por mais de duzentos anos, sustentou sua posição como pólo administrativo do Estado. Alguns personagens<sup>16</sup> comungaram desse sonho de mudança da capital, embora se contivessem aos limites do campo crítico e ideológico e nunca tivessem caminhado na direção de realizá-lo. Contudo, convém ressaltar que esses idealistas ambicionavam, tão somente, transferir a capital para uma localidade já existente, constatando que qualquer outro lugar seria melhor para um centro administrativo do que aquele encravado aos pés da Serra Dourada e às margens do Rio Vermelho.

Considerada inóspita e insalubre desde suas primeiras décadas de existência, a cidade de Goiás conseguia se manter como capital do Estado por razões financeiras (falta de recursos e elevado custo das obras) e culturais (temor pela desvalorização das propriedades e apego pelo lugar), razões defendidas pela elite oposicionista ao ideal de mudança da capital. Segundo Teixeira, “os que mais apaixonados e violentos se mostraram nessa campanha foram os que se sentiram contrariados nos seus interesses econômicos” (1973, p. 194).

Mas, de fato, “muito melhor seria assim agir, do que modificar uma cidade velha, de ruas estreitas, com todos os defeitos<sup>17</sup> de construção da época colonial e, ademais, de péssimas condições topográficas e mal situada em relação ao território goiano” (TEIXEIRA, 1973, p. 194-195). E argumentos (localização, acesso, comunicação, clima, topografia, geologia e outros) favoráveis à mudança não

---

16 Foram precursores: Marcos de Noronha (Conde dos Arcos, que, em 1753, sugeriu a transferência para Meia Ponte, hoje Pirenópolis), Miguel Lino de Moraes (em 1830, acreditava ser mais recomendável a localidade de Niquelândia), José Vieira Couto Magalhães (em 1863, cogitou a mudança da capital para Leopoldina, às margens do Rio Araguaia) e os constituintes de 1891 (e os reformistas de 1898 e 1918).

17 “As construções em sua totalidade eram ligadas, sem aberturas laterais, comprimidas em estreitos lotes, recebendo iluminação pela testada e pelos fundos apenas” (CORDEIRO e QUEIROZ, 1990, p. 9), próprias do estilo da sua implantação, demonstrando uma preocupação secundária com a arquitetura dos edifícios, o que favorecia o aparecimento e a proliferação de doenças causadas pelas más condições de insolação e ventilação dos mesmos. Já nos primeiros anos de implantação da nova capital, “as construções apresentavam um padrão de luxo e acabamento muito elevado, acima desse ramerrão de nossas cidades velhas, que mostram a característica, quase uniforme, das construções dos tempos coloniais” (ALVARES, 1942, p. 179).

faltavam e estavam “fundados em lógica discursiva: dado que o ‘atraso’ de Goiás decorria da inércia da velha capital, a implantação de uma nova capital era o primeiro e essencial passo para a arrancada do ‘desenvolvimento’” (ESTEVAM, 2004, p. 101 – grifos do autor).

Para o Interventor do Estado, como médico, seria natural ressaltar as condições sanitárias da cidade de Goiás, com suas dificuldades de implantação de abastecimento de água e sistema de esgoto em solo rochoso, além das tantas enfermidades que se instalavam, debilitando e levando a óbito significativa parcela da sua população. Mas, além disso, Pedro Ludovico enfatizava em seu discurso que

só o raciocínio de que uma capital com dois séculos de vida nunca possuía mais de dez mil habitantes, e, pelo contrário, a sua população tendia a decrescer, pois o recenseamento realizado em 1932 lhe dava apenas 8.256 habitantes, bastava para condená-la como sede do governo. Acrescente-se que a sua média de edificações entre 1914 e 1932 não excedera de 1<sup>1/2</sup> casa por ano<sup>18</sup> (TEIXEIRA, 1973, p. 193).

O sucesso no desenvolvimento do Estado de Minas Gerais após a acertada aposta de transferência de sua capital, Ouro Preto, cerca de quarenta anos antes, extrapolando as previsões mais otimistas, criou ambiciosas expectativas aos novos líderes revolucionistas goianos de 1930. Os resultados obtidos,

a absoluta semelhança de situação e o extraordinário êxito econômico que foi Belo Horizonte encorajou as autoridades a imitar o exemplo e criar uma nova capital, que somaria às funções administrativas a de mercado distribuidor de que se precisava tanto (BRUAND, 1991, p. 349).

Isso ficou comprovado no Relatório de Godoy:

Belo Horizonte, não obstante haver surgido em pleno sertão, atraiu vultosos capitais, inúmeras indústrias e é hoje um grande centro comercial e de cultura, sendo de notar que a antiga capital mineira, Ouro Preto, continua a viver como outrora, tendo mesmo se expandido algo, não havendo regredido como se supunha (1933).

Embora, como salientou Graeff, seja interessante notar que Corrêa Lima, de fato, “não incluiu na linhagem dos seus modelos inspiradores a Belo Horizonte que ali estava, tão jovem ainda e tão próxima, também ela erguida sobre um traçado de inspiração barroca” (1985, p. 18). Fato esse que pode ser explicado por sua configuração em asterisco ter ignorado a topografia local, o que foi, para o urbanista, condicionante prioritariamente respeitado.

---

18 Já em 1940, embora predominassem as edificações com um pavimento (que tiveram um acréscimo de 70.593, em 1920, para 157.308, em 1940), no Estado de Goiás, as unidades prediais com dois pavimentos mais que dobraram em vinte anos (de 105 para 323) e aquelas acima de três pavimentos subiram de apenas 2 para 26, nesse mesmo período (IBGE, 2011), dados que demonstram a dinamização e a modernização do setor construtivo, já nos primeiros anos da construção da nova capital.

Mas, com similaridade em suas origens (ciclo do ouro), seus problemas (naturais e econômicos) e suas perspectivas (decadência, desintegração), ocorreu certa semelhança no processo de formação de ambas as capitais, mineira e goiana: a determinação legal da mudança, a definição de critérios, a escolha do local, o tempo de obra, a inauguração oficial. Contudo, o distanciamento, geográfico e político, dos grandes centros urbanos do país era um problema a ser solucionado e, embora parecesse algo de difícil conquista, retratou um afinamento político entre a presidência do país e o governo estadual, no início dos anos 1930.

Assim, com a ascensão ao governo estadual de um líder forjado na Revolução de 1930, Pedro Ludovico Teixeira, a mudança começou a se processar e, para tanto, os recursos dos cofres federais, bem como o apoio político do então presidente Getúlio Vargas, foram essenciais. Como afirmam Palacín e Moraes, “o governo não considerava a construção de uma nova capital um gasto, mas um investimento necessário para o desenvolvimento” (2008, p. 158).

Mesmo sanado esse entrave primordial, não se pode imaginar que tenha sido uma tarefa fácil, pois os poucos recursos<sup>19</sup>, a infraestrutura débil, as dificuldades técnicas-materiais<sup>20</sup> e a mão de obra desqualificada<sup>21</sup> poderiam ter impedido a realização deste intento; mas, ao contrário, colocaram nesta obra os louros da coragem e da perseverança de seu idealizador, o então Interventor do Estado.

Pedro Ludovico Teixeira foi o grande ator no processo de implantação da nova capital, que confessou não ter tomado a decisão de mudança em função das questões sanitárias; mas sim por razões econômicas, políticas e sociais, pois estava convencido da nobreza da causa e da necessidade imediata de realizar esse ideal (TEIXEIRA, 1973, p. 192-193). Mas fica claro também que a implantação de uma nova capital era parte de sua estratégia para manter-se no poder, o que encontrou respaldo nas ambições políticas e progressistas do governo federal.

---

19 Já que “a situação do Estado, a campanha dos antimudancistas e o desconhecimento quase completo dos recursos e do potencial de riqueza de Goiás eram as causas predominantes que impediam a efetivação de qualquer operação de crédito” (ALVARES, 1942, p. 43), segundo Estevam, “os recursos passaram a fluir de duas fontes básicas: empréstimos do governo federal e comercialização de terras na abrangência do novo município” (2004, p. 101), empréstimos que tiveram autorização por meio do Decreto Nº 2.851, de 13 de janeiro de 1933. O próprio Interventor afirmou: “entregava-me pessoalmente à fiscalização das obras, porque o dinheiro era pouco e não podia deixar que fosse mal gasto, [...] mas o desejo de se construir Goiânia, com rendas tão pequenas, contagiou todos os que trabalhavam para tal fim” (TEIXEIRA, 1973, p. 64-65).

20 Com exceção de madeiras, tijolos, cal e areia, todos os demais materiais e maquinários vinham de São Paulo e, de início, faltavam até mesmo tratores e patrões. O Estado acabou financiando, a princípio, olarias e cerâmicas e a indústria da construção foi surgindo aos poucos (TEIXEIRA, 1973, p. 65).

21 Nas palavras de Teixeira, “os operários goianos que habitavam entre nós eram muito rudimentares, não tinham noção de construções modernas [...] e técnicos especializados não existiam. Tivemos que contratá-los em São Paulo e Rio, mas sempre tendo em vista a insignificância de nossas rendas” (TEIXEIRA, 1973, p. 65-78). Mas é também preciso reconhecer que “se não há herói sem povo, não há também construções sem operários” (CHAUL, 1988, p. 109).

Assim, promessas de tornar a nova capital um pólo desenvolvimentista de indústria e comércio, atraindo investimentos para o Estado, deixou descontentes as oligarquias conservadoras<sup>22</sup>, que dominavam a capital vilaboense e influenciavam lideranças interioranas, pois, essas temiam o seu enfraquecimento e sua perda de poder político. E uma intensa campanha antimudancista se instalou no Estado e, como declarou o próprio Teixeira, “os que combatiam a ideia lançaram mão de todos os recursos para me enfraquecer ou me afastar do posto que ocupava, a fim de que não executasse meu propósito” (1973, p. 194).

Como afirma Alvares, “ao ilustrado Interventor Pedro Ludovico Teixeira coube a gloriosa missão de enfrentar, e vencer, todas as coligações políticas que então se fizeram contra o seu governo e contra a realização de Goiânia” (1942, p. 183). O ambiente político conflituoso que se instalara em Goiás prevaleceu até fins de 1938 e os antimudancistas foram coibidos pelos esforços e pela sagacidade desse líder, que, “com rara habilidade política, soube transpor situações angustiosas, mesmo a de fins de 1936, quando o governo tinha apenas maioria de um deputado, no Congresso Estadual” (IDEM, idem).

Embora Teixeira tenha declarado que via com tolerância e naturalidade essa agressividade, especialmente daqueles que hostilizavam a ele e à ideia mudancista por motivos sentimentais (1973, p. 194), vencer essa disputa política era primordial e significava mais do que defender seus ideais progressista e deixar enfraquecido o adversário, não importando os meios, pois, as razões e os objetivos justificavam tudo, para os envolvidos nessa rixa. Assim nasceu uma nova base política, de cunho nacionalista, nos domínios de Goiás, fortalecendo o poder de Pedro Ludovico, mas a importância desse personagem central, está além dos conflitos e carismas políticos.

O primeiro grande impulso para a mudança da capital foi a escolha do local, o que “foi relativamente fácil, porque a necessidade de mudança era tão imperiosa que o problema não se apresentou propriamente em localizar a capital neste ou naquele ponto, mas sim em sair de onde antes estava” (CORDEIRO e QUEIROZ, 1990, p. 10). Para definir a sua localização, foi definido o programa de necessidades e, como condicionantes físicos, a topografia, o clima, a facilidade de comunicação e

---

22 Como descreve Chaul, “controlando o aparelho do Estado, a oligarquia dos Caiados estabeleceu íntimas relações com o Governo Central, através [sic!] do Pacto Oligárquico Coronelístico. [...] O controle dos Caiados se estende, assim, para a monopolização do processo eleitoral. As fraudes eleitorais, processo que marcou toda a Primeira República, foi recurso bastante utilizado pela oligarquia. [...] Outro meio fartamente usado pelos Caiados foi a violência – a violência física que afugenta o fraco, despreza o forte e acorrenta as consciências – como forma de eliminar e/ou afastar concorrentes ou grupos opositores que ameaçassem o domínio coronelístico, fundamentado, por sua vez no controle sobre a terra, estendendo-se aos que nela trabalham” (1988, p. 26-28).

transporte (Estrada de Ferro) e a proximidade a mananciais (para abastecimento de 500 mil pessoas). E, “assim foram se definindo as primeiras amarrações físicas para as orientações do plano diretor” (IDEM, p. 12) que favoreciam a formação de uma capital capaz de abrigar as atividades humanas inerentes a ela.

Em 20 de dezembro de 1932, o Decreto Nº 2.737 nomeou a comissão<sup>23</sup> que foi encarregada da escolha do local, presidida por Dom Emanuel Gomes de Oliveira, bispo de Goiás. Depois de instaurada a comissão, em 03 de janeiro de 1933, uma subcomissão formada por três de seus membros, analisou as localidades de Bonfim (hoje Silvânia), Ubatã (atual Distrito de Orizona), Pires do Rio e Campinas<sup>24</sup> (MAPA 01), emitindo, em 04 de março de 1933, relatório técnico que elegeu essa última como a melhor opção para a implantação da capital.

---

**MAPA 01: MAPA DO PERCURSO DA SUBCOMISSÃO PARA ESCOLHA DA CAPITAL**



Fonte: CORDEIRO E QUEIROZ, 1990, p. 12

---

Baseada nesse relatório, a decisão foi tomada e, encerrando seus trabalhos,

---

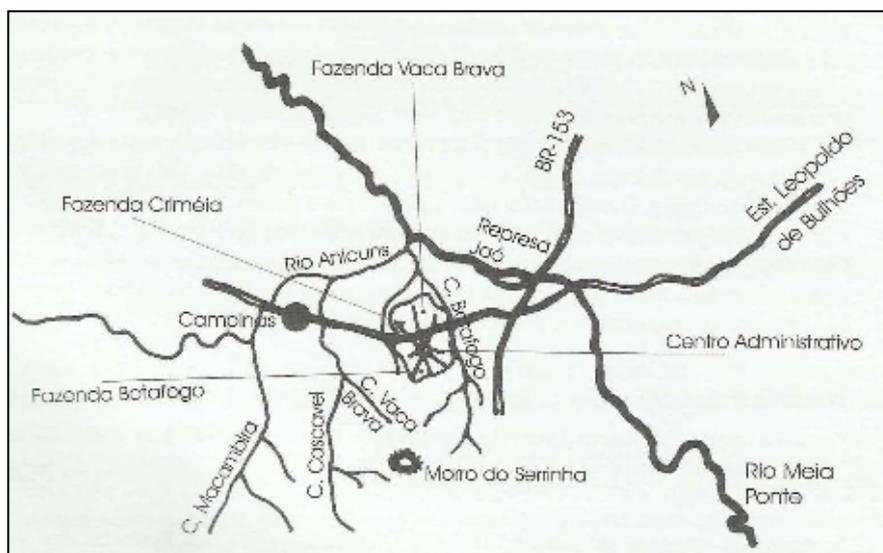
23 Essa comissão era formada por: Dom Emanuel Gomes de Oliveira (presidente), engenheiro urbanista João Argenta, advogado Colemar Natal e Silva, coronel do exército Antônio Pireneus de Sousa, chefe sanitário do Estado Laudelino Gomes de Almeida, comerciante Antônio Augusto Santana e comerciante Gumercindo Alves Ferreira, além do engenheiro do Estado Jerônimo Curado Fleury. Desses, apenas o engenheiro urbanista receberia pela prestação de seus serviços, os demais perceberam apenas as despesas de viagem (GOIÁS, 1932).

24 “Campinas, ou Campininha das Flores, foi fundada em 1810, quando o alferes Joaquim Gomes da Silva por aqui passava com seus companheiros, à busca das minas de ouro do Anicuns. Até ser escolhida para ser suporte da nova Capital, Campinas era um lugarejo estacionário, típico das cidades coloniais instaladas ao longo das estradas e se desenvolveu em torno do largo da matriz (atual Praça Santo Afonso). Ao longo de sua história, podem ser destacados três momentos de grande importância: a chegada dos padres redentoristas, de origem alemã, em 1896; a chegada das Irmãs Franciscanas, em 1922; e sua escolha como local para ser implantada a nova Capital, em 1932. Campinas contava, na época, com 14.300 habitantes e possuía uma malha urbana definida e um pequeno centro comercial em torno do largo que é hoje a Praça Joaquim Lúcio” (GOIÂNIA, 1992, p. 18).

resolveu a Comissão, finalmente, que a nova Capital fosse construída em Campinas, nas proximidades da 'Serrinha', em local que deverá ser oportunamente demarcado por estudos definitivos, ou que, caso venha a convir aos interesses do governo uma mudança urgente, a melhor localidade para esse fim é a cidade de Bonfim (SILVA et alli, 1933).

Analisando esse relatório, três respeitados engenheiros corroboraram com as conclusões da comissão, apresentando os condicionantes para o início dos trabalhos e encaminhando parecer conclusivo<sup>25</sup> ao Interventor do Estado, o que determinou a escolha definitiva do local para a edificação da futura capital do Estado, por meio do Decreto Nº 3.359, de 18 de maio de 1933. Definida a região compreendida entre as fazendas 'Crimeia', 'Vaca Brava' e 'Botafogo', conforme MAPA 02, nas proximidades do 'Córrego Botafogo', da cidade de Campinas, esse ato do executivo estabeleceu as regras básicas para as ações de demarcação, regulamentação, concorrências, concessões e desapropriações, determinando um prazo máximo de dois anos para sua transferência definitiva para a nova sede.

**MAPA 02: MAPA DAS PRIMEIRAS FAZENDAS QUE CONSTITUÍRAM O TERRITÓRIO GOIANIENSE**



Fonte: RIBEIRO, 2004. p. 32

De fato, com isso,

25 Embora submetido aos engenheiros Benedito Neto de Velasco, Américo de Carvalho Ramos e Armando Augusto de Godoy, apenas esse último teria elaborado e assinado esse Relatório Técnico ao Interventor, em 24 de abril de 1933, favorável irrestritamente à mudança da capital do Estado. Tratou, de forma abrangente, dos seguintes temas: 'a cidade moderna e sua ação civilizadora e econômica', 'as razões do atraso de Goiás', 'a oportunidade da mudança', 'o financiamento das obras', 'o problema dos edifícios públicos', 'a solução da questão dos transportes', 'a necessidade de um plano rodoviário', 'o destino dos arredores da cidade', 'a energia elétrica', 'a dispensa de impostos como estímulo ao desenvolvimento urbano', 'propaganda', 'a unidade de direção na organização do plano de uma cidade', 'campinas', 'a situação', 'clima', 'condições topográficas', 'as condições hidrológicas', 'a fertilidade dos terrenos', 'luz e força' e 'materiais de construção' (GODOY, 1933).

sob a luz do planejamento, os condicionantes físicos foram definitivamente os sinais para resolver, a nível racional e lógico, os problemas que fizeram com que Pedro Ludovico, autoritariamente, decidisse pela mudança da Capital de Goiás para as proximidades de Campinas, o que acabaria influenciando na proposta urbanista de Goiânia (CORDEIRO e QUEIROZ, 1990, p. 12).

Poucos dias depois, os trabalhos de limpeza e terraplanagem se iniciaram e a primeira missa campal realizou-se em 27 de maio de 1933. A pedra fundamental foi lançada em 24 de outubro do mesmo ano (data estratégica, escolhida por marcar a vitória da Revolução de 1930) no local onde seria implantada a principal praça da cidade e, precisamente, se ergueria o Palácio das Esmeraldas, sede do Governo.

As obras começaram e, em setembro do mesmo ano, as contratações deram andamento aos primeiros trabalhos e pessoas-chaves nesse projeto foram assumindo seus cargos<sup>26</sup>, “mas há uma história também de outros construtores, de importância bem maior, a nosso ver, do que a dos dados oficiais e dos gloriosos nomes que fizeram a nova capital: a dos operários” (CHAUL, 1988, p. 109).

A participação do urbanista Atílio Corrêa Lima se deu por meio da contratação da firma P. Antunes Ribeiro & Cia., em 06 de julho de 1933 e, ainda nesse ano, em 28 de outubro, os primeiros projetos foram aprovados pelo Interventor, e, em 13 de dezembro, foram apresentados os primeiros estudos do projeto urbanístico. Em 4 de dezembro de 1934, ocorreu a contratação da empreiteira Coimbra Bueno & Pena Chaves Ltda.<sup>27</sup>, firma responsável pela execução dos edifícios principais, que subcontratou vários profissionais dos grandes centros intelectuais do país.

No ano seguinte, o novo município que recebeu o topônimo de Goiânia<sup>28</sup> foi, oficialmente, com a publicação do Decreto Nº 327, de 02 de agosto de 1935,

---

26 Alguns nomes se destacaram: José Gomes dos Santos Bailão, na fiscalização da preparação do terreno, Eurico Viana, na Superintendência das Obras, Oscar Campos Júnior, na Secretaria Geral de Obras e Solon E. de Almeida no Departamento de Propaganda e Vendas e, particularmente esse último, o Interventor considerava “*the right man in the right place*” (TEIXEIRA, 1973, p. 103-104).

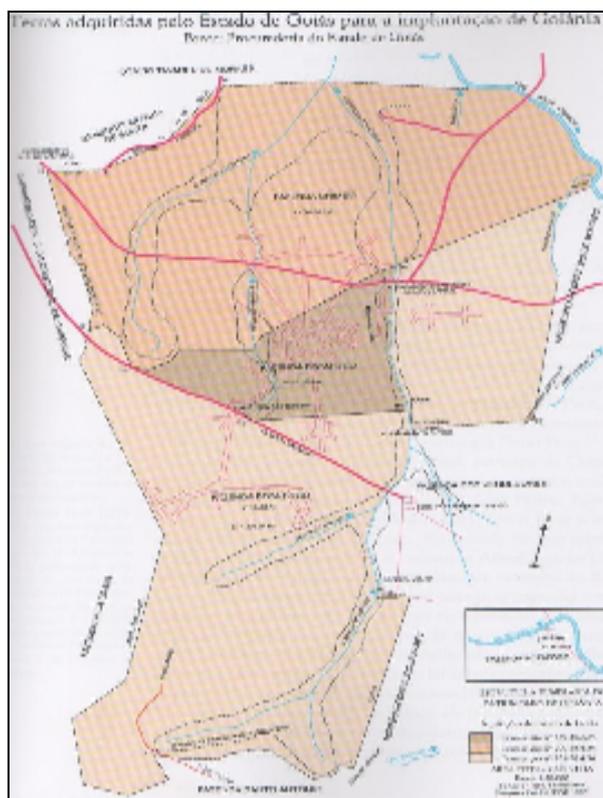
27 Essa firma passou a ser denominada Coimbra Bueno & Cia. Ltda. com a saída de Pena Chaves da sociedade, que era formada também pelos irmãos Abelardo e Jerônimo Coimbra Bueno, todos recém formados (1933) em Engenharia Civil pela Escola Politécnica do Rio de Janeiro. Com a intermediação de Oscar Campos Júnior, Superintendente Geral de Obras, desde 12 de junho de 1934, que, assim como o então Governador do Estado e os irmãos Coimbra, eram naturais de Rio Verde, Jerônimo começou a trabalhar nas obras em dezembro de 1934 e seu irmão, em agosto do ano seguinte, embora tenha sido Diretor Técnico da Comissão de Divulgação de Goiás (Decreto Nº 308, de 17 de julho de 1934), mesmo antes, na capital federal (CORDEIRO e QUEIROZ, 1990, p. 16; SABINO JUNIOR, 1960, p. 153). “A sociedade foi desfeita quando os irmãos Coimbra Bueno assumiram a direção das obras de construção da nova capital de Goiás, provavelmente por divergências entre os sócios” (GONÇALVES, 2003, p. 35). Pelo Decreto Nº 580, de 2 de abril de 1938, o então Interventor concedeu aos irmãos Coimbra Bueno o título oficial de ‘Construtores da Cidade de Goiânia’.

28 A escolha do nome da nova capital se deu por concurso lançado pelo quarto número do periódico ‘O Social’, de 5 de outubro de 1933, do qual participaram vários intelectuais. Embora o nome ‘Petrolândia’ tenha sido o mais cotado e o ‘Petrônia’ o mais defendido, utilizando-se de argumentos dos mais diversos, Goiânia foi o nome escolhido e sua gênese teria sido sugestão do Professor Alfredo de Faria Castro, sob o pseudônimo de Caramuru Silva do Brasil (fato devidamente esclarecido em carta do mesmo ao Diretor da Imprensa Oficial de Goiás, datada de 8 de julho de 1942), embora a Professora Zanira Campos Rios também tenha requisitado os louros da ideia (TEIXEIRA, 1973, p. 104-105; SABINO JUNIOR, 1958, p. 91-93).

constituído pela fusão dos territórios de Campinas, Hidrolândia e parte dos municípios de Anápolis, Bela Vista e Trindade. O território escolhido foi demarcado e o Estado passou a ser proprietário<sup>29</sup> de 3.643ha e 14a (correspondentes a 36.431.400 m<sup>2</sup>) de terras num território formado por doações e compras (a maior parte delas, que totalizavam 2.350ha e 86a) (ALMEIDA, 1936). Parte dessas terras adquiridas (ver MAPA 03) continha compromissos de permutas<sup>30</sup> e benefícios, dentro da lógica capitalista que resguardava parcelas delas na expectativa de lucro futuro, como é o caso da primeira escritura lavrada no Cartório de Campinas, em 27 de abril de 1933, entre o Estado de Goiás e Andreilino de Moraes e esposa.

---

**MAPA 03: MAPA DAS PRIMEIRAS TERRAS ADQUIRIDAS PELO ESTADO – 1934**



Fonte: SEPLAM, Acervo da SEPLAM/DVDOC

---

29 Em terras do Estado, originárias desse período, instalaram-se, ao longo das décadas seguintes, muitos loteamentos irregulares e posseiros. Devido a disputas políticas entre Estado e Prefeitura, muitas dessas áreas ainda não estão regularizadas nos dias de hoje e constituem-se grandes problemas técnicos e sociais de difícil solução para essas ocupações irregulares.

30 Os proprietários de terras permutadas ou doadas em favor do Estado foram grandemente beneficiados em razão da prioridade de comercialização de materiais básicos para a construção da cidade (madeira, areia e saibro) e da grande valorização advinda com a construção da capital, tanto em imóveis adquiridos dentro do limite urbano, quanto em fazendas limítrofes a ele, que, mais tarde viriam a ser parceladas, com grande lucratividade. Esses privilégios, mais de sete décadas depois da construção de Goiânia, com a expansão da cidade, ainda continuam surtindo reflexos financeiros para seus herdeiros.

Depois da prorrogação do prazo dado pelo Decreto Nº 3.359, por mais um ano, para a transferência da capital, por meio do Decreto Nº 102, de 16 de maio de 1935, o Decreto Nº 510, de 7 de novembro de 1935, nomeou Venerando de Freitas Borges, como primeiro Prefeito Provisório da cidade, que permaneceu no poder por dez anos (1935-1945), e determinou sete Vereadores para exercerem seus cargos até que fossem empossados aqueles que seriam eleitos em 24 de junho do ano seguinte.

Em 04 de dezembro de 1935, o governo do Estado se transfere, provisoriamente, para a nova capital e determina, como seu primeiro ato (Decreto Nº 560, de 13 de dezembro de 1935), que as Secretarias Geral e do Governo e a Casa Militar fossem transferidas para Goiânia, fato exultado pelos jornais da época e deixando estarecidos aqueles que ainda não acreditavam na seriedade desse intento.

Assim, em 20 de dezembro desse mesmo ano, a instalação do Município precedeu a transferência da capital e a Prefeitura do Município tornou-se a gestora do território. Mas a antiga capital de Goiás continuou tendo grande valor histórico, artístico e cultural e, hoje, é reconhecida como 'patrimônio mundial', sem falar da importância de seu conjunto arquitetônico forjado no auge da exploração aurífera que originou o povoado.

A transferência definitiva da capital do Estado, da cidade de Goiás para Goiânia, se deu em 23 de março de 1937, com a promulgação do Decreto Nº 1.816. Devidamente autorizado pelo Decreto-Lei Federal Nº 4.092, de 05 de fevereiro de 1942, em 05 de julho desse ano, nas dependências do Cine Teatro Goiânia<sup>31</sup>, ocorreu a solenidade de Batismo Cultural<sup>32</sup> da cidade e Goiânia foi, oficialmente inaugurada, quando já "era uma cidade perfeitamente estabelecida, porém, o desenvolvimento do Estado estava longe de ser satisfatório" (ESTEVAM, 2004, p. 104), embora se deva destacar que tudo o que foi alcançado até então, era muito além do esperado.

---

31 Vale ressaltar que "a pauta eminentemente cultural e nobre do acontecimento foi assentada no Cine Teatro Goiânia. Por outro lado, a programação discursiva, técnica e mostras foram acolhidas na Escola Técnica Federal de Goiás" (GALLI, 2007, p. 36).

32 Os registros historiográficos da época não esclarecem o fato, mas, provavelmente o mentor da ideia dessa solenidade tenha sido "o precursor do marketing goiano: Joaquim Câmara Filho. Pode ser que a ideia do Batismo tenha surgido de outras cabeças brilhantes, como a de Vasco dos Reis Gonçalves, ou ainda do próprio Interventor Pedro Ludovico Teixeira, embora seja improvável que este último, envolvido com a construção de uma nova cidade, tenha tido tempo para pensar em tal iniciativa. Mas, quem formatou tal acontecimento foi Câmara Filho, sem dúvida" (GALLI, 2007, p. 17).

Como afirmaram Cordeiro e Queiroz, “Goiânia nasceu muito bem fundamentada, tecnicamente” (1990, p. 12), como parte de um plano audacioso, e “é uma obra, por assim dizer, impessoal: recebeu a contribuição generosa dos órgãos técnicos e das entidades administrativas de mais alto valor” (ALVARES, 1942, p. 149). Mais do que por seu legado material, a contribuição de Atílio Corrêa Lima ao urbanismo contemporâneo é notável pelo pensamento fecundo que continha” (BRUAND, 1991, p. 352) e, como resume Alvares,

se pode, realmente, afirmar que a obra realizada pertence a todos, desde o Chefe da Nação até ao mais humilde trabalhador; pertence a todos quantos deram sua contribuição, moral ou material, e empregaram sua atividade, intelectual ou profissional, de todo o País, para que o esquecido Goiás, no coração do Brasil, também sentisse o influxo moderno de um novo ciclo de progresso e cultura (1942, p. 184).

Em suma, a concepção, a implantação e a ocupação da nova capital são partes integrantes de um planejamento territorial não apenas de um Município, nem mesmo de um Estado; mas sim de uma nação em desenvolvimento. O sucesso do empreendimento foi imediato e, desde o início de sua existência, Goiânia superou em números populacionais todas as demais cidades goianas.

## **2.2. OS PLANOS ANTERIORES**

### **2.2.1. O PLANO DIRETOR ORIGINAL**

O plano original de Goiânia se insere num momento de forte dicotomia histórica, forjada entre a ditadura revolucionista e o modernismo cultural. Ao mesmo tempo em que Getúlio Vargas e seus aliados davam um aspecto moralizador à política, artistas e escritores davam às expressões culturais uma característica própria e moderna. Essa modernidade

materializou-se no urbanismo da cidade e nos seus principais edifícios. No campo da arquitetura, teve o *art déco* como símbolo e no campo do urbanismo gerou um desenho urbano que se dizia “moderno”, vinculado aos modelos europeus recentes, mas que ao mesmo tempo tinha que se adaptar às enormes dificuldades financeiras e políticas para sua implantação (GONÇALVES, 2003, p. 21 – grifos do autor).

E, nesse processo de autoafirmação que questionava a tradição, a arquitetura funcional dava às construções um caráter racionalista e lógico e acrescentava aos edifícios públicos formas monumentais. Os urbanistas atuantes no Brasil, nas primeiras décadas desse século XX, enfatizavam em seus discursos a

crítica teórica e a prática funcionalista modernas, sendo que, para se pensar numa nova capital, era “necessário, portanto, que a sua construção se apoiasse nos princípios do urbanismo moderno e que fosse projetada por um nome de prestígio” (GONÇALVES, 2003, p. 31).

O nome escolhido foi Atílio Corrêa Lima<sup>33</sup>, que, anos antes de iniciar o projeto da nova capital de Goiás, estudara em Paris, produzira obras influenciadas pelas transformações que ocorriam na Europa e mantivera-se alheio às discussões nacionalistas. Por meio do Decreto Nº 3.547, de 06 de julho de 1933, o governo contratou a firma P. Antunes Ribeiro & Cia., da qual Atílio fazia parte. Esse foi o arquiteto e urbanista responsável pelos primeiros planos e projetos da nova capital.

Esse Decreto apresentava um programa de necessidades<sup>34</sup> de grande complexidade, para uma população prevista de 50.000 habitantes, compondo um quadro altamente heterogêneo, e estabelecia requisitos detalhados dos conteúdos e especificações de cada uma das etapas do plano urbanístico (incluindo o projeto e o plano diretor), contendo prazos e pagamentos. Alguns edifícios destinados a órgãos oficiais e a residências de funcionários também seguiam condicionantes pré-estabelecidos e, assim como o plano urbanístico, deveriam ser submetidos à prévia aprovação do governo. O plano se completaria com os projetos das redes de abastecimento de água, coleta de esgoto, drenagem de águas pluviais e coleta de lixo.

A primeira ação do urbanista foi deslocar o ponto central de seu projeto, tornando-o mais próximo da rodovia e mais próprio para o reservatório, pretendendo, com isso, tirar melhor proveito de uma topografia mais suave (em torno de 1 a 2%), o que favorecia a drenagem das águas pluviais. O partido urbanístico adotado por Atílio “explorava ao máximo a topografia, tanto no sentido prático quanto no sentido estético” (BRUAND, 1991, p. 350), o que favorecia a drenagem das águas das chuvas e o escoamento por gravidade dos esgotos, com traçados das vias adaptando-se às curvas de níveis naturais. Os demais setores projetados também pretendiam se ajustar à topografia, acomodando a estrutura urbana ao terreno.

---

33 Além de Atílio e Armando Augusto de Godoy (que já havia sido convidado para analisar a escolha da comissão em relação ao sítio para implantação da capital), ao Interventor do Estado também foi sugerido o nome de Alfredo Agache para a execução do plano urbanístico da cidade, mas esse se encontrava na França, onde era professor e trabalhara em grandes projetos, inclusive o Plano de Remodelação e Embelezamento do Rio de Janeiro, auxiliado pelo próprio Atílio (CORDEIRO e QUEIROZ, 1990, p. 13).

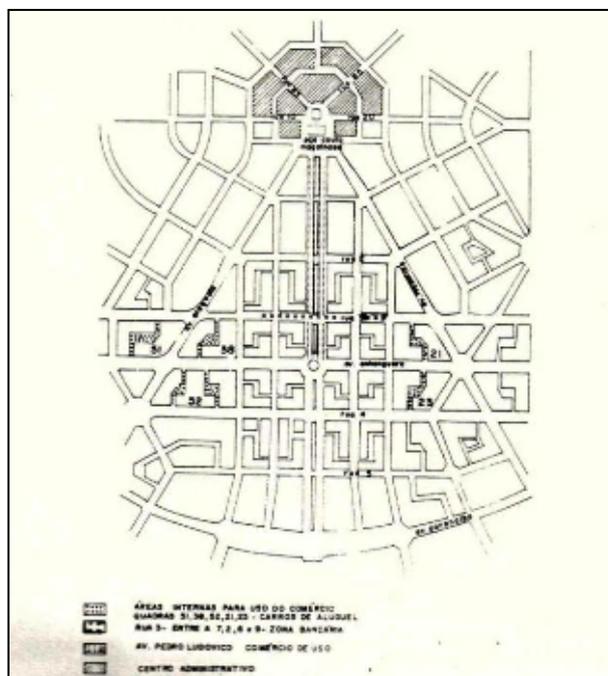
34 Embora não houvesse a participação do arquiteto Corrêa Lima na elaboração deste programa de necessidades, muito menos na coordenação da coleta e organização dos dados que o compunha, o que, em geral é parte das funções de arquiteto, couberam a ele as escolhas, críticas e alterações das exigências que esse programa estabelecia.

Dessa decisão decorreram os efeitos de perspectiva, cujo ponto central dava grande destaque à praça principal da cidade (Praça Cívica, antes chamada de Praça Couto de Magalhães), onde se localizava o centro do poder (Palácio do Governo, Câmara Estadual, Palácio da Justiça, Prefeitura Municipal e outros edifícios federais e estaduais) e para onde convergiam três grandes avenidas (que receberam os nomes de Tocantins, Araguaia e Goiás<sup>35</sup>). Cruzando essas avenidas, o principal eixo de circulação do comércio, a Avenida Anhanguera<sup>36</sup>, demarcava essa área central e “o conjunto teria constituído um belo parque de vegetação regular, integrado na composição geral e em seu espírito voltado para uma síntese entre o útil e o agradável” (BRUAND, 1991, p. 351). Nas palavras do próprio urbanista, em relatório,

da topografia tiramos partido também para obter efeitos perspectivos, com o motivo principal da cidade, que é o centro administrativo. Domina este a região e é visto de todos os pontos da cidade e principalmente por quem nela chega. As três avenidas mais importantes convergem para o centro administrativo, acentuando assim a importância deste em relação à cidade, que na realidade deve-lhe a sua existência (CORRÊA LIMA, 1935).

---

#### MAPA 04: MAPA DO PLANO URBANÍSTICO DO NÚCLEO CENTRAL



Fonte: CORDEIRO e QUEIROZ, 1990, p. 20

---

35 A Avenida Goiás, que no projeto original se chamava Pedro Ludovico, era considerada excepcionalmente larga para os conceitos da época de sua construção, o que não se explicava pelo fluxo previsto para a mesma e sim, como assinala Bruand, “pelo papel monumental que lhe era atribuído e pela possibilidade de ser utilizada para os desfiles ou paradas oficiais, bem como porque o urbanista responsável a tinha imaginado como um vasto jardim público sombreado por muitas árvores, que iria servir como um lugar privilegiado para passear” (1991, p. 350-351).

36 Nessa avenida foi erguido um monumento em homenagem às bandeiras, com a imagem do Anhanguera II, tal como especificado no Relatório de Corrêa Lima.

O partido urbanístico adotado por Atílio, valorizado pela topografia e pela perspectiva, realça o ponto culminante do plano, plasticamente e administrativamente, para onde fluem as vias arteriais do sistema viário e apresenta aspectos da grandiosidade monárquica do século XVIII, que teve como fontes de inspiração a concepção da monumentalidade clássica de Versalhes, Karlsruhe e Washington e seu traçado em asterisco (CORRÊA LIMA, 1935; GRAEFF, 1985, p. 12-16; BRUAND, 1991, p. 350). Embora, em seu Relatório Final, Corrêa Lima não tenha feito a ligação entre esse princípio clássico e o partido chamado de '*patte d'oie*' (ou 'pé de pato'), deixou explicitado esse equívoco, numa publicação de 1942, resguardadas as devidas proporções (CORRÊA LIMA, 1935; GRAEFF, 1985, p. 16-27; CORDEIRO e QUEIROZ, 1990, p. 20), "equívoco perfeitamente explicável e que persiste ainda hoje entre muitos arquitetos, fruto talvez da nossa formação livresca" (GRAEFF, 1985, p. 18).

Na verdade, o grafismo do '*patte d'oie*' não pode ser relacionado com o princípio da monumentalidade clássica que o traçado em asterisco do urbanismo monárquico barroco possuía, segundo o qual várias ruas ou avenidas convergem para um ponto central. De tal modo que, no caso de Goiânia,

a estrutura urbana converge para o centro administrativo, onde as vias radiais conformam um grande asterisco. Com esse traçado monocêntrico, a cidade tenderia a adquirir [uma] certa feição barroca, pelo menos sob os aspectos de circulação (GRAEFF, 1985, p. 17).

Embora Goiânia guarde alguns princípios inspiradores do projeto da capital federal, na década de 1960, outro equívoco causado pela excessiva valorização do grafismo consiste no traçado perpendicular de suas avenidas que se assemelha a uma cruz. É preciso reconhecer que

o "sinal da cruz" que alguns estudiosos identificam no cruzamento da Avenida Goiás com a Anhanguera não constitui elemento de maior aproximação entre a estrutura urbana de Goiânia e Brasília. O que aí temos não passa de um sinal gráfico, pouco expressivo, como tantos outros. O cruzamento da Avenida Goiás com a Paranaíba também evoca o cruzamento dos eixos de Brasília, mas esta é uma semelhança irrelevante (GRAEFF, 1985, p. 33 – grifo do autor).

Assim como em outros de seus trabalhos, a semelhança ao urbanismo culturalista de Raymond Unwin é perceptível e a comparação entre a cidade inglesa de Letchworth e Goiânia é inevitável, embora a capital goiana não se caracterize como uma legítima *garden-city* inglesa. Como observou Graeff,

o núcleo central de Goiânia, tal como aparece no detalhe de Atílio Corrêa Lima, lembra extraordinariamente a cidade-jardim de Letchworth, não só pela concepção de centralidade, mas também, e talvez principalmente, pela tranquila desenvoltura com que a estrutura urbana acomoda no terreno. [...]E, numa cidade como na outra, aquelas avenidas que poderiam assumir a feição de esplanadas monumentais, ao modo barroco, são francamente tratadas como verdadeiras “park-ways” (1985, p. 28 – grifo do autor).

A influência dos princípios da ‘cidade funcional’ defendidos por Le Corbusier, que esteve no Brasil pouco antes, e foram consolidados na Carta de Atenas, anos mais tarde, também é inegável no plano de Corrêa Lima. Tal influência resultante dos CIAM’s pode ser percebida tanto nos princípios por esse urbanista considerados (zoneamento, arborização, dimensionamento e ordenamento), quanto nas quatro funções humanas estabelecidas (habitar, trabalhar, circular e cultivar o corpo e o espírito). Mas, “a indiscutível inspiração de caráter histórico constatada sob esse aspecto não impede que o plano de Goiânia surja como uma criação original, que leva em conta os fatores locais e da vida moderna” (BRUAND, 1991, p. 350).

Mas, desses conceitos, o urbanista tomou o partido urbanístico de setorização em cinco zonas: Centro Administrativo, Centro Comercial, Zona Industrial, Zona Rural e Zona Residencial. Essa última foi subdividida em apenas duas, Zona Residencial Urbana e Zona Residencial Suburbana, para evitar complexidades. Como afirmou o mesmo autor, ficou demonstrado que “duas das principais preocupações de Atílio Corrêa Lima foram a disciplina do trânsito e o zoneamento” (IDEM, idem).

O zoneamento foi, de fato, um dos grandes princípios observados pelo arquiteto, que deveria seguir uma regulamentação simples e clara, facilitando a resolução de problemas técnicos e econômicos, ordenando os serviços públicos e planejando as redes sanitárias. Isso pode ser notado no isolamento das Zonas Residencial e Industrial, por meio de áreas verdes, dispondo essa última próxima das vias rodoviárias e férreas e nas proximidades do bairro operário, o que demonstrava sua preocupação com a poluição e a salubridade. Já a própria Praça Cívica separava as Zonas Residencial e Comercial e essa última adequava suas ruas de acordo com a tipologia do comércio, especificando a Rua 3 (entre as Ruas 6 e 9) para as agências bancárias, destinando a Avenida Goiás apenas para o comércio de luxo e distribuindo o comércio vicinal em vários pontos.

A aproximação do meio natural ao meio urbano, intentada por Atílio, pode ser entendida como um grande e único parque linear que compõe a cidade, aos

moldes das cidades-jardins, tão em voga nessa época. As áreas verdes projetadas distribuíam ao longo da capital os parques, praças ajardinadas, estacionamentos arborizados, áreas esportivas, além das próprias vias de circulação. Essas áreas verdes, somadas às áreas destinadas a lazer e às vias públicas totalizavam 375 ha, numa relação de quase 35% da área total do projeto (de 1082ha), cerca de 10% acima das práticas da época.

Além do *Park-way* do Capim Puba, com largura mínima de 50,00m, o plano era composto de grandes parques (Parque Botafogo, Parque das Paineiras e Bosque dos Buritis – implantado num grande buritizal de águas drenadas para a formação de um lago). Para não inviabilizar o projeto e a aproximação das construções e seus habitantes, as principais avenidas foram concebidas com grandes espaços para arborização (em calçadas e recantos), como a Avenida Paranaíba (com sua forma em arco interligando as demais avenidas centrais e, paisagisticamente, similarizando-se a um *boulevard*, constituindo-se um espaço reservado para feiras, diversão e comércio sazonais).

No conjunto, todas as vias públicas projetadas por Atílio deveriam ser arborizadas e demonstram a preocupação do urbanista não apenas no aspecto funcional (dimensionamento e monumentalidade), mas também artístico (estético e paisagístico). As principais avenidas foram projetadas para destacar sua própria monumentalidade e o poder político centralizado no Centro Administrativo. Assim, não apenas à praça principal da cidade foi auferida a função de atratividade, mas também a outros pontos da zona central, quer pela função ou pelo paisagismo, como foi o caso da Praça do Bandeirante e da Estação Ferroviária.

A preocupação de Atílio com o crescimento da cidade, quando as ruas e avenidas aumentariam seu fluxo de veículos, pode ser constatada em seu relatório, que demonstrou a consciência de que o tráfego das ruas menores sofreria as consequências do fluxo das grandes avenidas, conhecendo os pontos que gerariam maior congestionamento. A Avenida Anhanguera constituiu-se um eixo divisor da circulação do trânsito, ao sul em direção ao Centro Administrativo e ao norte para a Estrada de Ferro, o que mostra sua intenção em associar a Zona Industrial às avenidas amplas de rodagem que receberiam o tráfego pesado, sem a necessidade de que o mesmo passasse pelo centro da cidade. Essa avenida foi, portanto, o primeiro anel viário de Goiânia, que cortava a cidade de leste a oeste.

A circulação de praças e cruzamentos foi projetada para ser giratória (para evitar a confrontação de veículos e automatizar o trânsito). Do mesmo modo, sua preocupação em dispor o Centro Administrativo num ponto central e de fácil acesso a todos, evitando tumulto nesse local em função da circulação giratória que não passa pelo seu núcleo, demonstra sua vontade de minimizar a circulação e ver uma cidade funcionalmente otimizada. O dimensionamento generoso das ruas centrais possibilitava a expansão futura das caixas das vias e os pontos de taxi e as áreas destinadas a estacionamentos no interior das quadras, viabilizando a carga e descarga, completavam o projeto do sistema de circulação.

O projeto contava com cinco setores: Central, Norte, Sul, Leste e Oeste, embora tenha iniciado a construção apenas dos dois primeiros setores e, de um modo geral, descreve o primeiro regulamento a que as construções deveriam se submeter. Também nesse Plano Diretor primário o urbanista especificou o dimensionamento dos lotes, que, na Zona Central definiu como área mínima 360,00m<sup>2</sup> e frente mínima de 12,00m (limites respeitados por muitos anos). Contudo, quanto mais distantes dessa zona, os lotes deveriam ter maiores dimensões e, em quadras de dimensões maiores, foi previsto o sistema em *cull de sac*.

O grande problema de concepção do planejamento original da capital consistiu na ausência de previsão de moradias para os operários, apesar de ser primária à sua origem a preocupação de construir alojamentos adequados. Além dos constantes atrasos nos pagamentos, que deflagraram conflitos, greves e 'operações tartarugas', "no tocante aos alojamentos do operariado, no início da construção, eram ranchos de capim, casas de madeira pequenas e barracões de depósitos" (CHAUL, 1988, p. 117).

A grande massa de operários que se dirigiu para o trabalho de implantação da cidade contava, a princípio, com instalações precárias, pois, essa questão não fora analisada durante a elaboração do programa de necessidades por Atílio e sua equipe. Simplesmente não se pensou num local apropriado para acomodar esses trabalhadores que chegavam diariamente, movidos pelas novas oportunidades de trabalho e também pelo sonho quimérico de melhoria de vida, em sua maioria imigrantes nordestinos, paulistas e mineiros. Essa situação só mudaria anos mais tarde, com a construção de alojamentos mais adequados.

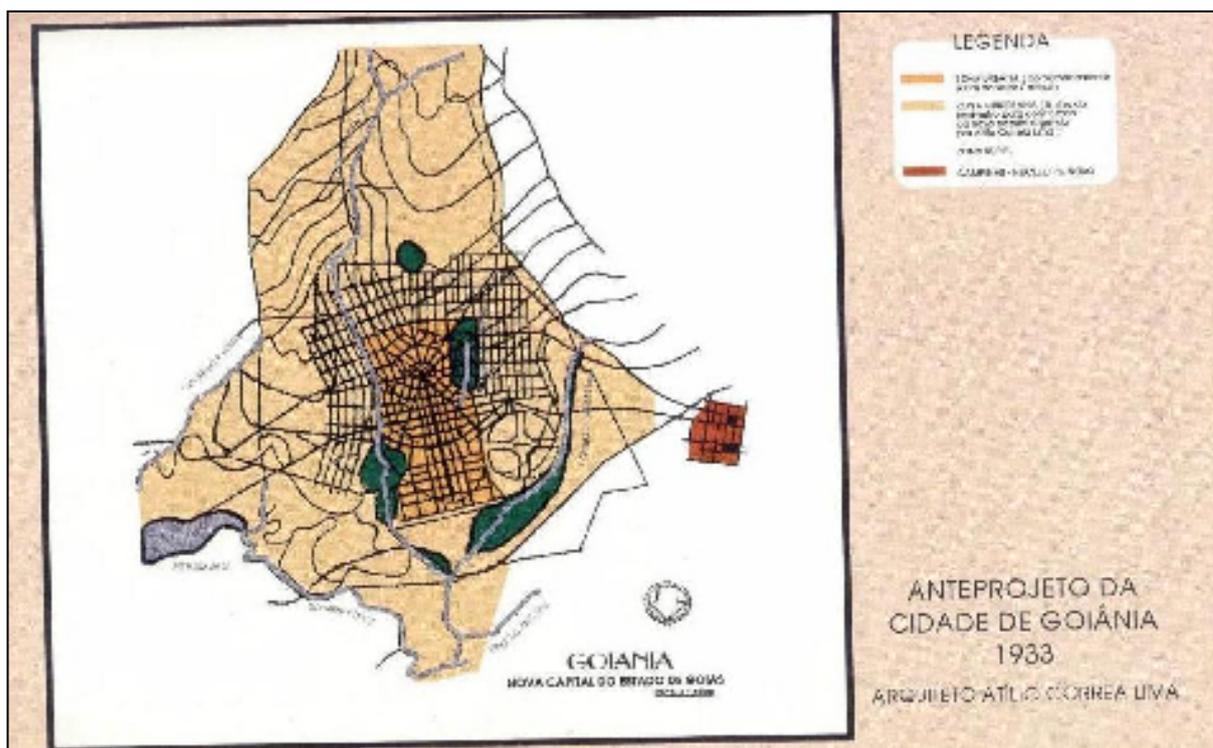
Além de abranger em seu Relatório Final sugestões para a organização administrativa, traçou diretrizes para os sistemas de abastecimento de água, coleta

de esgoto e transporte de lixo. Atílio acreditava num conceito de cidade “autocomandada”, que não necessitaria de um comando ditatorial e que funcionaria num modelo de eficiência e modernidade, retratado especialmente no zoneamento. E, para isso, não se limitou ao projeto urbanístico e, muito menos, ao traçado do desenho da cidade, e aplicou conceitos de ordenamento territorial ao planejamento urbano, mas não pôde desvinculá-la de um ar pitoresco. Em suma,

a modernidade possível que planejou a cidade foi o paradigma das incertezas, das oposições e dos desafios. Os primeiros edifícios que foram construídos na cidade também tentaram materializar estes anseios, em busca do moderno. Sintonizados com a produção dos grandes centros, assumiram uma linguagem típica, na qual se podem perceber influências de diversas modernidades (GONÇALVES, 2003, p. 31).

---

#### MAPA 05: MAPA DO ANTEPROJETO DO PLANO URBANÍSTICO DA CIDADE DE GOIÂNIA – 1933



Fonte: SEPLAM, Acervo da SEPLAM/DVDOC

Mas as dificuldades para a implantação de uma cidade no coração do cerrado, no meio de um ‘nada estrutural’, foram agravadas pelas divergências entre o urbanista e os engenheiros responsáveis pela construção, os irmãos Jerônimo e Abelardo Coimbra Bueno. Essas divergências foram, segundo Ribeiro, especialmente em relação ao sentido de crescimento da cidade, que Atílio entendia

deveria ser rumo ao norte por razões topográficas e os construtores desejavam que fosse em direção às suas propriedades, localizadas a oeste e sul (2004, p. 68). Depois da entrega, meses antes, de detalhado relatório conclusivo de seus trabalhos, contendo o Plano Diretor de Goiânia, a Planta Urbanística Geral e alguns detalhamentos, essas divergências culminaram com o afastamento<sup>37</sup> de Atílio do plano urbanístico, deixando o cargo de Diretor das Obras e rescindindo o contrato em 26 de abril de 1935.

Em 11 de junho do mesmo ano, foi contratada a própria firma Coimbra Bueno & Cia. Ltda. para concluir as obras das dez casas destinadas a funcionários, paralisadas pela rescisão contratual de Atílio, um contrato que se somava ao já firmado para a construção da capital. Desde novembro do ano anterior, essa firma e um dos seus sócios, Jerônimo, respondiam pela Superintendência Geral de Obras, órgão da administração estadual, ao mesmo tempo em que eram os responsáveis pela execução das obras, uma anomalia clara de superposição entre construtores e agentes públicos, mesmo para a legislação da época.

Acumularam assim o duplo papel de contratados e contratantes. Tal fato demonstra muito bem que a construção da nova capital em pleno sertão permeou uma lógica própria, em que incoerência e interesses particulares foram mesclados com [uma] outra imagem, que passava sentimentos de altruísmo e dever cívico (GONÇALVES, 2003, p. 35).

Os irmãos Coimbra Bueno impuseram a análise e aprovação dos planos de Atílio a um grupo de especialistas. A essa empresa deveriam se submeter todas as ações relacionadas ao planejamento da cidade, inclusive algumas de atos próprios do Estado. Com o desligamento de seu projetista original, o engenheiro Armando Augusto de Godoy foi contratado pelos Coimbra Bueno como consultor e, tendo sido o primeiro especialista a avaliar o local da escolha do sítio para a nova capital, mantendo relação com o então Interventor que já o tinha convidado como projetista (mesmo antes de Atílio), não se pode criticar sua ética profissional em dar continuidade ao plano.

Godoy assumiu suas novas funções nos trabalhos da capital, orientando a reformulação dos planos e elaborando novos planos urbanísticos dos Setores Sul e Aeroporto e abandonando por completo os projetos anteriores desses setores, bem

---

37 Muita especulação houve a respeito dos motivos dessa decisão tomada pelo urbanista, desde a insatisfação dos governantes, a pressão pelo cumprimento das etapas, o atraso no pagamento de honorários, a influência da família (residente na capital federal), a falta de ética dos construtores e os descontentamentos em função de modificações nos projetos. Mas, sem dúvida, foi uma saída prematura, como foi prematuro também seu falecimento, em 27 de agosto de 1942, num acidente aéreo.

como dos Setores Leste e Oeste. Nessa fase também já havia previsão para ampliação do Setor Oeste e foram mantidos alguns dos principais ideais de preocupação com o meio ambiente (arborização das avenidas, parque linear).

Em seus trabalhos, Godoy introduziu profundos acréscimos urbanísticos ao plano de Atílio, modificando o zoneamento original (em relação às Zonas Residenciais, à demarcação de cidades-satélites e aos limites urbano e rural), criando novas zonas (Zona Militar, Zona Universitária, Zona de Diversões), instituindo novas áreas verdes (áreas livres, anel verde, Parque Capim Puba, Bosque dos Bandeirantes, Jardim Botânico) e incorporando novos equipamentos de uso comum (aeroporto, hipódromo, *park-way* da Represa do Jaó, Jardim Zoológico, cemitério 'Jardim dos Mortos').

Às zonas residenciais foi incorporada a sua maior contribuição, o Setor Sul, que trazia um desenho urbano com características de uma *garden-city*, inspirado nas cidades inglesas e americanas, no qual a Praça do Cruzeiro seguia o modelo em 'asterisco', para onde convergiam seis avenidas. As quadras desse setor, organicamente adaptadas à topografia, eram voltadas para seu interior, cujo sistema viário em *cull de sac* se articulava às áreas verdes acolhedoras destinadas ao lazer que traziam uma intenção de contato de vizinhança.

Os princípios legais estabelecidos por ele visavam a regulamentar o desenvolvimento da cidade e direcionar o crescimento ordenado da mesma limitado por um cinturão verde nos arredores da cidade e pela previsão de cidades-satélites, seguindo os moldes das *garden-cities*. Campinas teria sido a primeira dessas cidades afastadas do núcleo urbano. Esses princípios foram objetos de grandes pesquisas realizadas pelo engenheiro em visitas de campo em cidades americanas, onde pôde comprovar, na prática, essas respostas aos problemas urbanos.

Em seu Relatório Técnico, de 03 de maio de 1936, Godoy orientou e delimitou o crescimento da cidade, discriminando etapas para sua implantação traçando como diretrizes a ocupação prioritária dos Setores Central (comercial) e Norte (industrial), aos quais introduziu poucas alterações<sup>38</sup>, que já estavam em fase de implantação quando esse assumiu o cargo de consultor. Depois de seis anos seria dado início aos trabalhos do Setor Sul e, posteriormente, o do Setor Oeste. Além disso, a presença de um cinturão verde e a ideia de cidades-satélites teria

---

38 Dentre elas, a amputação do jardim central, em forma de cruz, abrangendo as Avenidas Goiás e Anhanguera, que, foi, por Godoy e os irmãos Coimbra, "erradamente considerado como um luxo supérfluo quando na verdade era um elemento importante" (BRUAND, 1991, p. 351).

como objetivo fixar a população num espaço delimitado. Esse conjunto de medidas tinha por objetivo “incentivar o adensamento de uma área inicial, diminuindo os custos de implantação e manutenção da cidade numa área muito extensa” (GONÇALVES, 2003, p. 46), o que determinaria a compactação da cidade e a concentração da mancha urbana.

O modelo das *garden-cities* reproduzido no Setor Sul, sem dúvida sua maior contribuição intelectual, teve significativa participação do engenheiro Werner Sonnemberg, segundo Gonçalves (2003, p. 41). Inclusive, os irmãos Coimbra Bueno chegaram a afirmar que o projeto desse setor já estava em estudo quando Godoy iniciou sua consultoria e que esse engenheiro não teria se dedicado ao exercício prático do desenho urbano do mesmo (CORDEIRO e QUEIROZ, 1990, p. 28).

Esse projeto entrou em conflito com os costumes e ambições da população residente e, com isso, os espaços destinados a equipamentos comunitários foram sendo ocupados de maneira diversa à projetada, seja com a ocupação deturpada de praça (não servindo como ponto de encontro e lazer), seja com a alienação de parcelas desses espaços. O Projeto Cura, nascido em pleno governo militar (1973), financiado pelo BNH, tentou, entre os anos de 1977 e 1980, de algum modo, reurbanizar essas áreas verdes, restabelecer parte dessas funções e proteger esse patrimônio urbano do início da vida cidadina desta capital, mas, mesmo com algumas obras executadas, a falta de comprometimento da comunidade distanciou o uso atual da concepção original dessas áreas.

O princípio da monumentalidade do plano de Atílio, à altura de um grande centro administrativo, foi consumido pelos conceitos inseridos por ele mesmo, pois, ao longo dos anos, a arborização, já em sua fase adulta, comprometeu os efeitos de perspectiva dos *boulevards*. Somado a isso, a construção da Praça do Cruzeiro em ‘asterisco’ como parte do Projeto Urbanístico do Setor Sul, descaracterizou o monocentrismo barroco da Praça Cívica, como centro visual. E esse tipo de traçado, convergente a uma praça ou rótula, continuou a ser reproduzido nos novos bairros da capital como algo partícipe da sua estrutura e aceito intuitivamente.

A atuação de Godoy também teve suas ações no sistema viário do entorno da Praça Cívica que

foi alterado na Rua 82, ganhando sua atual conformação, além da implantação dos edifícios dentro da praça, que também foi modificada. Onde se localizavam o Palácio da Justiça e a Prefeitura no plano de Atílio, foram construídos fontes e jardins, aumentando o espaço livre. Cabe

ressaltar que tais mudanças na Praça Cívica se mostraram mais acertadas com o tempo, haja vista que a perspectiva da praça com menor número de edifícios ampliou o caráter de monumentalidade previsto por Attílio (GONÇALVES, 2003, p. 46).

Por outro lado, a caracterização da Praça Cívica como Centro Administrativo foi deturpada parcialmente por funções socioculturais (manifestações de classes, Museu Zoroastro Artiaga e eventos diversos) e econômicas (estacionamento e exposições comerciais) que ela assumiu com o tempo, embora a mesma ainda abrigue o Palácio do Governo. Em razão do próprio crescimento da cidade e, conseqüentemente, de sua estrutura administrativa, foram construídos um anexo (que recebeu o nome do idealizador da capital) ao Palácio das Esmeraldas, completamente destoante da escala local (que abriga a prefeitura) e, bem distante da mesma (cerca de 5km), um novo Paço Municipal (que, embora ainda esteja em fase de acabamento, já abriga vários Órgãos Municipais de Governo), o que contribuíram para o agravamento da deturpação das funções originais em questão.

Goiânia não foi, portanto, um simples exercício gráfico e as intenções de seus projetistas originais podem ter se perdido em função do tempo e da ocupação do espaço, mas a cidade é uma obra que teve seus objetivos alcançados. Assim, depois dessas análises do plano de Corrêa Lima e Godoy, pode-se dar razão a Graeff, quando esse afirma que

é curioso observar – e útil para avaliar a extensão e a profundidade das contradições em foco – que em nenhum momento o arquiteto faz qualquer menção às ideias de Howard, defendidas com tanta ênfase por Godoy. E este último, em nenhum momento menciona a intenção de monumentalidade insistentemente proclamada por Corrêa Lima. Esse jogo de meras insinuações e meias palavras denota, no mínimo, alguma birra de lado a lado (1985, p. 16).

Mas, em suma,

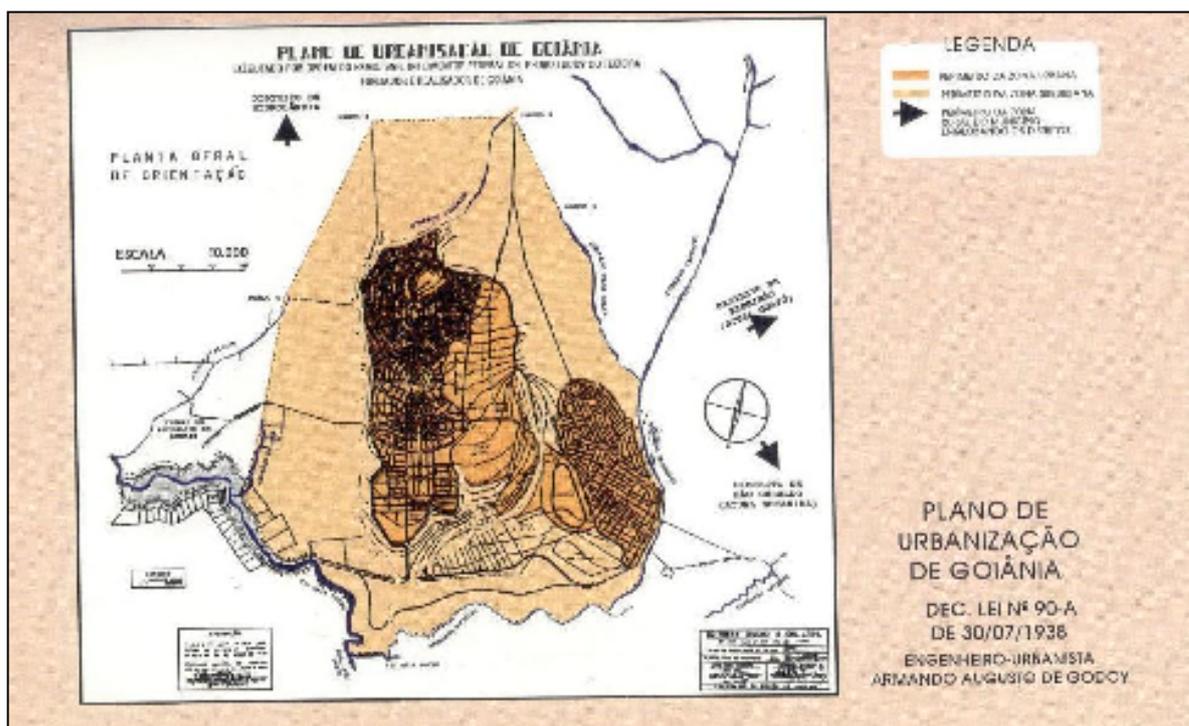
a capital de Goiás, inicialmente concebida num padrão ao mesmo tempo modesto quanto à estimativa da superfície e ambicioso quanto aos modelos escolhidos e à significação desejada, não tem nada de uma criação revolucionária: ela permaneceu tradicional em sua essência, embora sensível a certos princípios novos, referentes, por exemplo, à distribuição da habitação; mas foi muito mais fecunda do que parece à primeira vista e é preciso fazer justiça ao espírito de síntese de Attílio Corrêa Lima, que, sem afetar muito os hábitos solidamente enraizados e ainda irremovíveis, conseguiu realizar uma obra original e lançar bases para o futuro (BRUAND, 1991, p. 352).

Os trabalhos de Corrêa Lima e Godoy para o desenvolvimento do plano de Goiânia, bem como os da equipe da firma Coimbra Bueno e Cia. Ltda., ainda que os

primeiros não tenham se dedicado exclusivamente<sup>39</sup> a isso, aliados às primeiras legislações<sup>40</sup>, culminaram com o Decreto 90-A, de 30 de julho de 1938, que aprovou o Plano de Urbanização de Goiânia e que continha o que pode ser considerado o primeiro Plano Diretor de Goiânia. Esse plano inicial da nova capital não teve, portanto, uma única autoria e

seria mais correto considerar que a autoria do projeto original da cidade foi resultado de um esforço coletivo, no qual destacou-se [sic!] a figura de Atílio Corrêa Lima e a dos técnicos, engenheiros e arquitetos, da Superintendência Geral das Obras de Goiânia e da Construtora Coimbra Bueno, da qual Armando de Godoy foi consultor técnico entre 1936 e 1938 (GONÇALVES, 2003, p. 33).

#### MAPA 06: MAPA DO PLANO URBANÍSTICO DA CIDADE DE GOIÂNIA – 1938



Fonte: SEPLAM, Acervo da SEPLAM/DVDOC

39 Ambos tinham seus afazeres na capital federal, onde residiam e trabalhavam, Atílio em seu próprio escritório e Armando, no escritório dos construtores Coimbra Bueno, como consultor e, por isso, nenhum dos dois se dedicou com exclusividade ao projeto da nova capital. Mas a grande contribuição desses dois profissionais se deu no campo teórico, com os ideais que se esforçavam em divulgar e as principais diretrizes que deram (para a execução dos trabalhos de planejamento, projeto, implantação e desenvolvimento da cidade) às equipes de profissionais que trabalhavam em conjunto nesses escritórios e que, injustamente, tiveram seus nomes esquecidos da historiografia urbanística desta cidade.

40 Destacam-se nestas, a aprovação do Decreto-Lei Nº 2.148, de 07 de agosto de 1937, em resposta ao Ofício Nº 320 encaminhado pelos construtores Coimbra Bueno ao então Governador, solicitando a aprovação de parte do Plano de Urbanização, a Portaria Nº 67, de 14 de agosto de 1937, que definia o zoneamento e as normas para as edificações e o Decreto-Lei Nº 58, de 10 de dezembro do mesmo ano, que dispunha sobre o loteamento, sua comercialização e áreas livres. Mas, somente o Decreto-Lei Nº 944, de 29 de julho de 1938, conferiu à autoridade máxima do poder executivo municipal a autorização para aprovar o plano, pois o processo de urbanização ainda era comandado pelo poder estadual.

### 2.2.2. OS DEMAIS PLANOS

Apesar de alguns técnicos e autores afirmarem, como Ribeiro, que antes do atual Plano Diretor de 2007, “Goiânia teve, ao longo de sua existência, quatro planos diretores e, em decorrência deles, algumas leis de parcelamento e uso do solo, as quais, cada uma em seu âmbito, procuraram intervir e/ou intermediar o que ocorria na realidade” (2004, p. 37), na verdade, apenas dois desses podem ser considerados como Planos Diretores (o plano original e o de 1992). Os demais planos, de Luís Saia, de 1962 (não oficial e não aplicado) e de Jorge Wilhelm, de 1971 (Plano de Desenvolvimento Integrado) não se enquadram como tal.

O Plano de Atílio e Godoy se mostrou viável até 1950 e a capital permaneceu por doze anos sem a aprovação de novos loteamentos. Durante as décadas seguintes, alguns planos foram elaborados e pouco implementados, embora a maioria desses não possa ser considerada como ‘Planos Diretores’, estando mais bem classificados como ‘Planos Econômicos’. Até essa data a aprovação de loteamentos era exclusividade do poder público estadual, que conseguiu administrar a especulação imobiliária, conduzindo a comercialização de terras e mantendo o controle do uso do solo.

Assim, em 06 de março de 1944, o Interventor do Estado determinou, por meio do Decreto-Lei Nº 11, a proibição de novos loteamentos para fins de construção na Zona Urbana, por cinco anos, “com exceção apenas para a área do futuro Setor Aeroporto, que poderia ser loteada assim que houvesse a transferência do campo de pouso para outro local” (GOIÂNIA, 1992, p. 24) O mesmo instrumento legal proibia também o parcelamento de chácaras na Zona Suburbana da capital, com a finalidade de reserva das glebas para a localização das cidades-satélites, exceção se fazia, em casos de necessidade comprovada, submetida à análise técnica a proposta, avaliados os impactos ambientais e com autorização para fim específico por meio de Decreto-Lei (IDEM, idem; CORDEIRO, 1989, p. 30).

“Somente foi descaracterizada a autonomia do Estado com a queda do Estado Novo e o afastamento do Interventor, em 1945” (CORDEIRO, 1989, p. 31), embora o governo ainda conseguisse manter certa estabilidade e controle<sup>41</sup> do processo de urbanização da capital até fins dessa década. Com a derrota nas

---

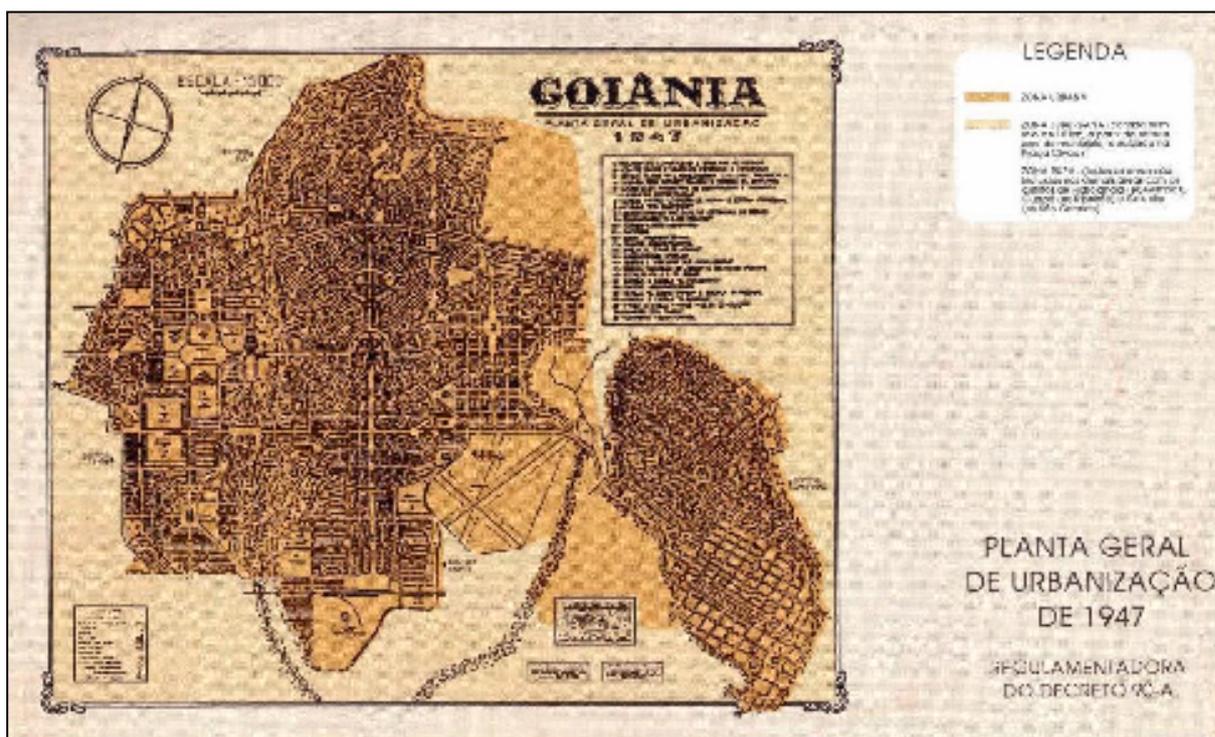
41 Única exceção a esse controle estatal foi a ocupação da Região Leste da cidade (Vila Nova, Nova Vila e Botafogo) pela população operária participante da construção da capital, que não se dirigiu à Região Norte (como prevista no plano original, já que a Zona Industrial nunca se concretizou), situação só regularizada entre 1947 e 1954, embora esses bairros tenham sido parcialmente aprovados pelo Decreto 90-A, em configuração diversa.

eleições, em 1946, e a perda do poder político de Pedro Ludovico Teixeira, a iniciativa privada começava a descobrir seu espaço nesse processo, de certo modo, encontrando apoio no governo de Coimbra Bueno<sup>42</sup>.

Já em 12 de maio de 1947, o Decreto-Lei Municipal Nº 574, aprovou o primeiro Código de Edificações do Município contendo a Lei de Zoneamento, a Lei de Loteamentos e a Lei de Uso e Ocupação do Solo. Com a aprovação desse Código, ocorreu a expansão da Zona Suburbana, o início da descaracterização das cidades-satélites e a permissão para aprovação de novos loteamentos de iniciativa privada, desde que cumprissem as exigências para implantação de infraestrutura às suas custas.

---

#### MAPA 07: MAPA DO PLANO URBANÍSTICO DA CIDADE DE GOIÂNIA – 1947



Fonte: SEPLAM, Acervo da SEPLAM/DVDOC

---

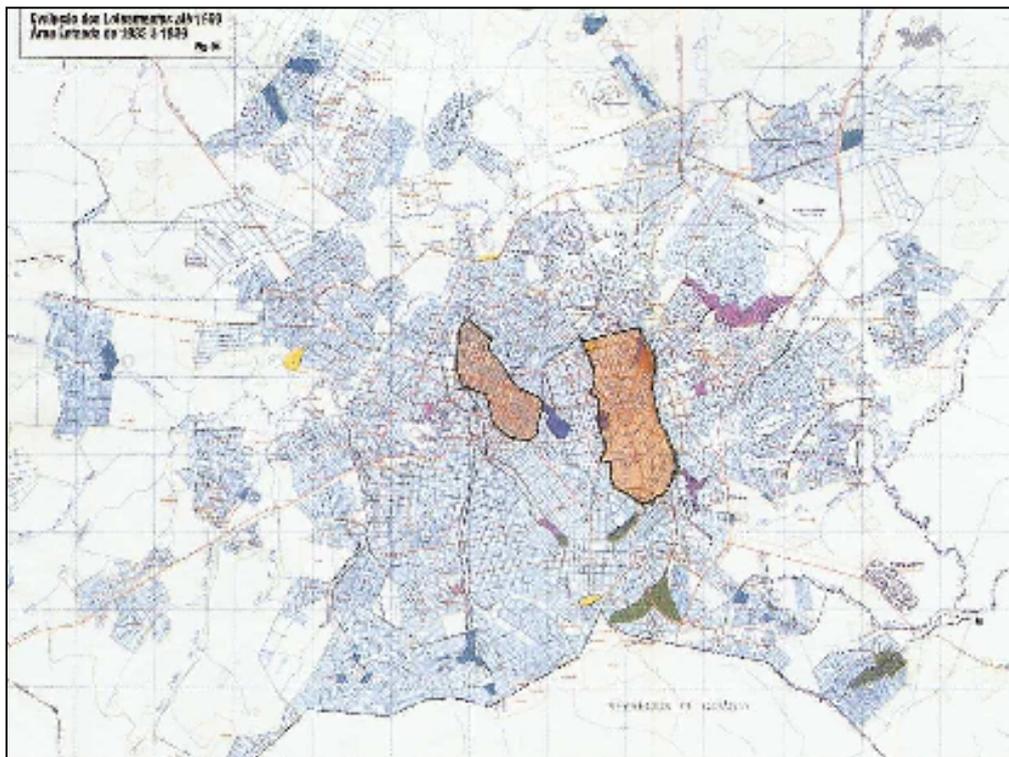
42 Jerônimo Coimbra Bueno foi Governador do Estado, de 1947 a 1950, período entre o último mandato de Pedro Ludovico Teixeira como Interventor Federal e o de Governador eleito, quando já fazia oposição a este, fato sagazmente explicado por Ribeiro: "junto com sua família, Coimbra Bueno, foi um dos maiores proprietários de terras de Goiás. Por isso, aliou-se a outros proprietários e utilizou o poder a ele conferido como forma de legalizar os anseios de sua classe. O primeiro loteamento particular aprovado foi de sua propriedade" (2004, p. 39), referindo-se ao Setor Coimbra (que o poder público se viu 'forçado' a incluir na aprovação do Decreto Nº 90-A, em 1938 – uma das prováveis causas do desentendimento entre ele e o Ex-Interventor). Do mesmo modo, mais recentemente, as quatorze etapas de dois grandes empreendimentos (que juntas somam quase 6.700.000,00m<sup>2</sup>, aprovadas entre os anos 2009 e 2011) eram propriedades de seus herdeiros.

Contudo, com essa imposição, nenhum novo empreendimento foi aprovado até que a municipalidade sucumbiu às pressões dos empreendedores (que detinham grandes parcelas de terras nos limites da Zona Urbana do Município) e promulgou a Lei Municipal Nº 176, em 16 de março de 1950, resumindo o texto legal às obrigações exclusivas de locar e abrir as vias. Essa foi, por assim dizer, no âmbito municipal, a primeira grande vitória do capital imobiliário em contraposição ao bem da coletividade. Esse marco legal encerra a fase de formação do espaço urbano de Goiânia, denominada de “Fase de Criação do Lugar” (1933 a 1950), dando início à “Fase de Ampliação do Espaço” (MORAES, 1991, p. 32-43; GOIÂNIA, 1992, p. 21-34), que também poderia ser chamada de “Fase de Instalação do Caos” e perdurou até 1964.

Nesta fase, após a aprovação da Lei Nº 176, com a cidade já consolidada, ocorreu “sob a ação da iniciativa privada, a explosão violenta de loteamentos, passando o solo de bem de uso a bem de troca, no processo de mercantilização” (CORDEIRO, 1989, p. 45). Com isso, desde o ano de 1950, a proliferação de novos loteamentos, muitos deles descontínuos e desarticulados uns dos outros, que impôs dificuldades de mobilidade e criou vazios urbanos, descaracterizara de tal forma o plano original que o poder público perdera o domínio do processo de urbanização da cidade, que passou a ser comandado pela iniciativa privada. Segundo consta no Anuário Estatístico de Goiânia 2010, bem como na Relação de Bairros do Terminal de Informações Cadastrais do Município, um número inacreditável de 130 novos loteamentos foi aprovado pelo poder público (Prefeitura, Estado e INCRA) entre os anos de 1950 e 1958 (GOIÂNIA, 2010), um acréscimo de 1.300% se comparável aos vinte anos anteriores. Nos mapas a seguir se pode notar esse processo de ocupação do espaço urbano, entre os anos de 1939 e 1959.

---

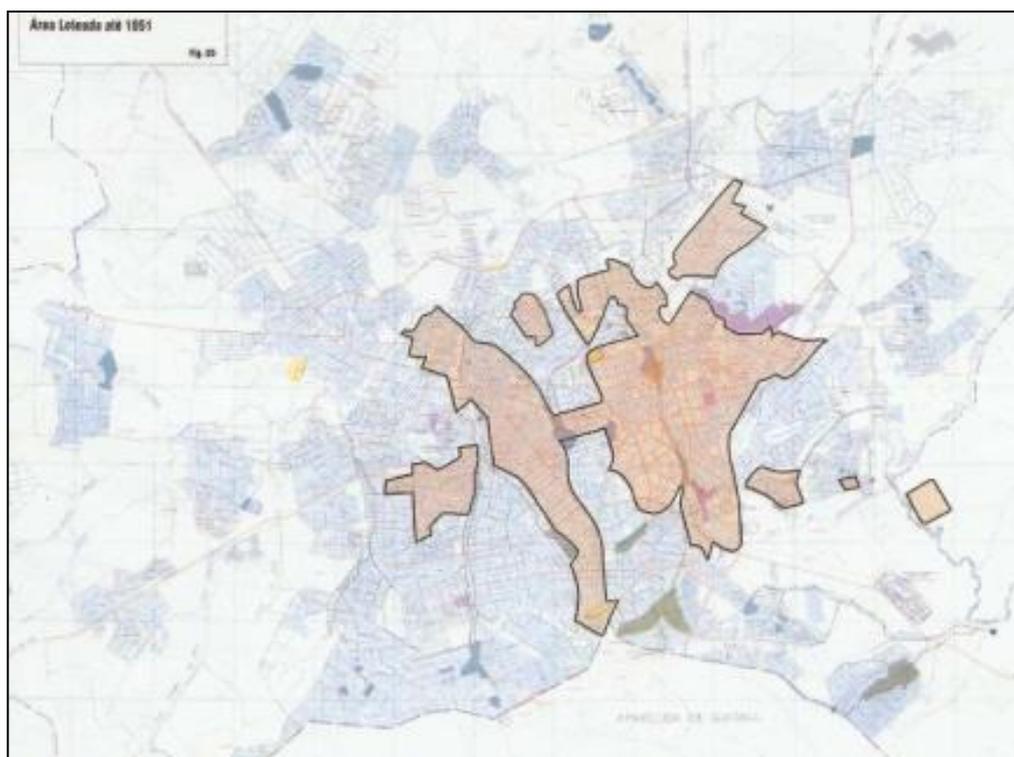
**MAPA 08: MAPA DAS ÁREAS LOTEADAS DA CIDADE DE GOIÂNIA – 1939**



Fonte: RIBEIRO, 2004, p. 41

---

**MAPA 09: MAPA DAS ÁREAS LOTEADAS DA CIDADE DE GOIÂNIA – 1951**

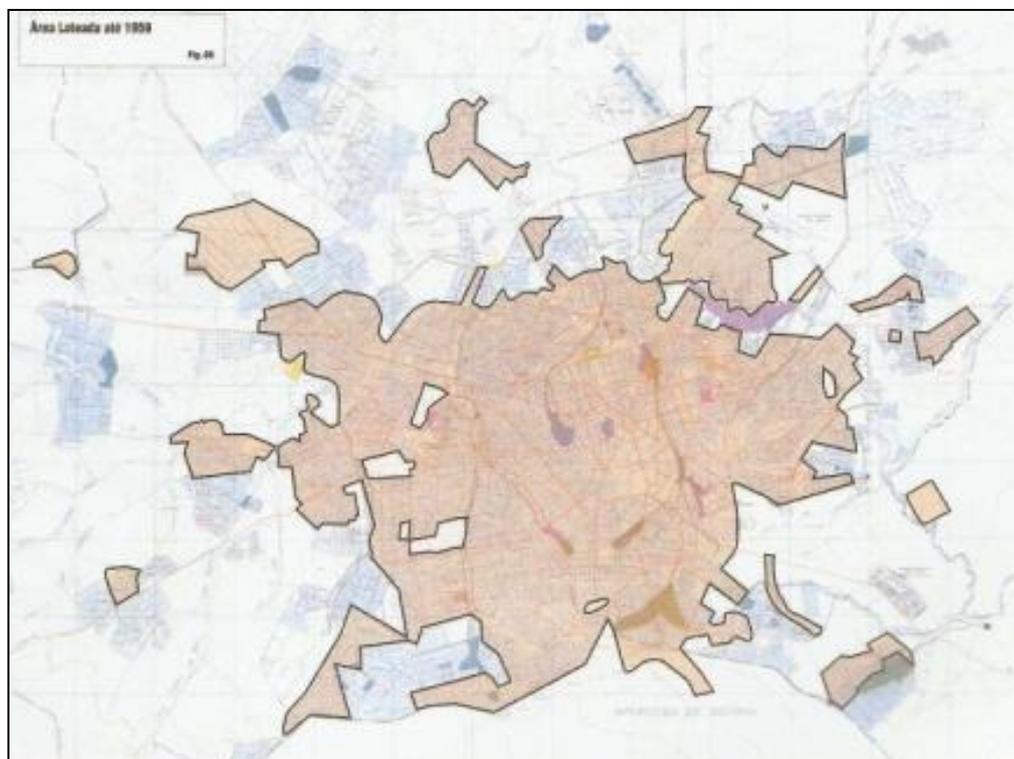


Fonte: RIBEIRO, 2004, p. 41

---

---

**MAPA 10: MAPA DAS ÁREAS LOTEADAS DA CIDADE DE GOIÂNIA – 1959**



Fonte: RIBEIRO, 2004, p. 41

---

Desse modo, era previsível o impacto que ocorreu no ordenamento do espaço urbano da cidade, pois, faltavam técnicos especializados, mão de obra qualificada e materiais de construção, e, obviamente, a administração pública não possuía estrutura administrativo-financeira para acompanhar esse crescimento e Goiânia continuava com um grande déficit em infraestrutura e equipamentos públicos (MORAES, 1991, p. 37). A conjuntura político-econômica, somada a fatores sociais e investimentos em infraestrutura, completaram esse quadro e resultaram no aumento do valor da terra.

Com as terras em mãos da especulação imobiliária, grande parte da população menos favorecida era segregada para as áreas periféricas da capital ou, em muitos casos, para áreas públicas, fossem elas previstas para instalação de equipamentos públicos ou de preservação ambiental. Assim, faz parte da história de Goiânia, o embate de difícil solução travado para regularização de muitas das áreas de ocupação ilegal iniciadas nesse período.

Destarte, instalada a desordem no zoneamento e na estruturação da cidade, ocorreu novamente a suspensão de aprovação de novos loteamentos por meio da Lei Nº 1.566, de 11 de setembro de 1959, com uma clara intenção de revisar os já implantados. E, na tentativa de uma solução para esse caos, entre os anos de 1959 e 1962, o arquiteto Luís Saia, elaborou um plano de desenvolvimento, a convite da Prefeitura. Um plano, segundo Ribeiro, “arrojado, pelas propostas de compartimentação, sistema viário, redes de abastecimento de água e tratamento de esgoto, avançando muito em termos de planejamento” (2004, p. 86).

Esse plano foi a primeira tentativa de reordenar o território do município, mas, embora tenha realizado um detalhado levantamento e um bom diagnóstico, nunca chegou a ter suas propostas aprovadas, ainda que algumas tenham sido implantadas, parcialmente ou deturpadamente. A conjuntura política da época nas diferentes escalas enfraqueceu o plano e impediu sua efetivação; contudo, permaneceu seu legado para planejamentos futuros.

Nesse ínterim, em 1961, a Prefeitura passou a gerir autonomamente a urbanização, a conservação da cidade e o cadastro imobiliário, com a autorização do Decreto Nº 164. Em 03 de setembro do ano seguinte, a Lei Nº 2.053 autorizou novamente a aprovação de novos loteamentos. E, com a nova era ditatorial no país e a deposição cinematográfica do Governador Mauro Borges Teixeira, a partir de 1964, inicia-se na capital a “Fase de Concentração de Lugares no Espaço” (MORAES, 1991, p. 44-51; GOIÂNIA, 1992, p. 35-39).

Somente em 1967 começou a ser elaborado um novo planejamento, o Plano de Desenvolvimento Integrado de Goiânia (PDIG), pela empresa contratada SERETE Engenharia S/A, que foi finalizado dois anos depois, aprovado pela Lei Municipal Nº 4.523, de 31 de dezembro de 1971, e regulamentado pelas Leis Municipais Nº 4.525, de mesma data, que delimitou as Zonas Urbana, Suburbana e Rural da capital e Nº 4.526, de 20 de janeiro do ano seguinte, que dispõe sobre os loteamentos urbanos e remanejamentos. Esse plano também não englobava, portanto, a elaboração de um novo Plano Diretor para a capital.

A decisiva participação nesse plano do arquiteto e urbanista Jorge Wilhelm na elaboração de diretrizes e propostas para Goiânia marcou a expansão e formação do espaço urbano da cidade, que cresceu em direção sul, conurbando com Aparecida de Goiânia, diferentemente do crescimento rumo oeste e sudoeste que pretendia (MORAES, 1991, p. 47-48; GOIÂNIA, 1992, p. 36-37), parte em

função da legislação mais permissiva dos municípios limítrofes. Com a legislação mais restritiva da capital, poucos loteamentos foram aprovados nos primeiros dez anos seguintes e proliferaram os loteamentos ilegais, a maioria nas Regiões Norte e Noroeste da cidade.

Nesse cenário favorecido pelos fatores econômicos, o grande crescimento estruturado por recursos externos e a institucionalização do planejamento federal promoveram a proliferação de conjuntos habitacionais financiados pelo BNH e a verticalização incipiente com novos padrões de moradia destinadas às camadas média e alta da população, que tentavam sanar parte da carência habitacional, embora isolassem e segregassem as diversas classes. Os postos de emprego se diversificavam, a renda se concentrava e a população continuava a crescer, enquanto esse PDIG era parcialmente implantado e a indústria da construção civil deixava de comercializar terrenos e passava a vender edificações.

Um novo marco legal delimitou o fim dessa fase e o início de uma “Fase de Preocupação com a Expansão Urbana”, a Lei de Uso do Solo Nº 5.019, de 08 de outubro de 1975, que, sob assessoria do arquiteto Jaime Lerner, focava na busca por soluções para a questão do transporte coletivo, embora objetivasse também melhorias nos campos ambiental, social, habitacional e de lazer (MORAES, 1991, p. 61). Mesmo se tratando de uma proposta que nunca foi totalmente implantada, especialmente no que se referia à questão da integração inter-regional, foi uma tentativa de proporcionar a esta cidade um sistema mais eficiente que propôs dois grandes eixos (norte-sul e leste-oeste), no meio do caos urbano que tomou conta da capital em função do excessivo número de automóveis que já eram comercializados todos os anos.

O ordenamento desse sistema viário que, inicialmente, se caracterizava pelas praças e rótulas em ‘asterisco’, vem sendo descaracterizado de suas formas originais por meio de recortes das mesmas que desconfiguram suas funções e da instalação de semáforos que não privilegiam os pedestres nos cruzamentos. Em suma, “essa lei agravou, na prática, a vida urbana, liberando para altos índices os gabaritos de construção, provocando colapso em muitos lugares e bairros da cidade” (RIBEIRO, 2004, p. 50).

Noutra Lei de Zoneamento e Uso do Solo, Lei Nº 5.735, de 19 de dezembro de 1980, o arquiteto Lubomir Ficinski Dunin elaborou o plano que traçava “Diretrizes Básicas para o Planejamento”, que se baseou em estudos elaborados anteriormente

pelo IPLAN, fez recomendações para o sistema viário e o uso do solo e, dando ênfase à proteção ambiental, “impôs fortes restrições de usos em todas as áreas urbanas com a finalidade de limitar e proibir os efeitos perniciosos da explosão demográfica, do crescimento desenfreado e da especulação territorial” (RIBEIRO, 2004, p. 50).

Nesse período, o processo de ocupação do solo, criou lugares com ocupação rarefeita e extensiva de loteamentos que iam em direção à Aparecida de Goiânia e Hidrolândia (MORAES, 1991, p. 68), o que era uma preocupação clara desse plano.

A exemplo do que começou a acontecer em todo país, um discurso de participação popular nas decisões articulou um planejamento implícito e ideológico de obras que têm tido a participação intensa dos empreendedores imobiliários, principalmente daqueles vinculados a obras públicas (IDEM, p. 69).

Assim, Goiânia viveu mais de duas décadas (1950 a 1971) de um crescimento irrefreável e irresponsável, quando o aparato administrativo-legal esteve à mercê de pressões de toda ordem (demográficas, políticas e econômicas). Com o novo foco de discurso desenvolvimentista e a estruturação do Instituto de Planejamento Municipal de Goiânia (IPLAN<sup>43</sup>),

pode-se dizer que tanto o governo municipal quanto o governo estadual, a partir de 1983, na perspectiva de que estavam iniciando uma nova fase na administração pública, procuraram se instrumentalizar institucionalmente para garantir as aspirações de mudança exigidas pela população (GOIÂNIA, 1992, p. 47).

Iris Rezende Machado, depois do governo populista no âmbito municipal (1966-1969), que muito se beneficiou do aparato institucional até sua cassação em 1969, assumiu o governo do Estado pela primeira vez (1983-1986), quando as ocupações ilegais proliferaram em locais desprovidos de infraestrutura e serviços públicos e numa afronta aos princípios legais, morais e sociais. Fato é que, algumas dessas ocupações só recentemente foram escrituradas e, muitas delas, ainda permanecem sem solução, em locais ainda caracterizados por um grande número de vazios urbanos e áreas rurais.

---

43 Advindo do Escritório de Planejamento (criado pelo PDIG), o Instituto de Planejamento Municipal de Goiânia (IPLAN), instituído pela Lei Municipal N. 5.019, de 08 de outubro de 1975 (GOIÂNIA, 1992, p. 45), era o órgão de planejamento da Prefeitura de Goiânia responsável pela discussão do ordenamento territorial, constituído, em grande parte, por um quadro funcional de grande ligação com o meio acadêmico, que enriquecia cientificamente as discussões sobre as perspectivas da cidade de Goiânia. A partir da segunda metade dos anos 1980, o Instituto perde centralidade e passa por um processo de esvaziamento técnico, perdendo também força política (MOYSÉS, 2007, p. 2-3). Hoje, transformado em Secretaria Municipal de Planejamento e Urbanismo de Goiânia (SEPLAM), já não tem a mesma força técnica, pois, a grande rotatividade de servidores efetivos, denota o domínio político, especialmente nos cargos de direção. Mais detalhes ver MOYSÉS, 2007.

A partir do ano de 1975, portanto,

três agentes assumem papel de destaque na ocupação do solo urbano e cada um dá a sua contribuição, apesar dos conflitos que se estabelecem entre eles. O Estado age sobre o espaço urbano através [por meio] de dois instrumentos básicos: os investimentos públicos e a normatização legal. Os empreendedores imobiliários, historicamente aliados ao Estado, não rompem com essa postura, porém, forçados pelas circunstâncias, passam a adotar estratégias racionalizadoras visando ampliar o seu mercado consumidor. Com o objetivo de maximizar suas taxas de lucros, em alguns casos acaba impondo ao Estado alterações no aparato normativo em vigor. Finalmente, os chamados invasores ou posseiros urbanos que, pressionados pela necessidade de morar, de forma organizada forçam a ocupação dos espaços vazios (GOIÂNIA, 1992, p. 44).

Assim, as estratégias de ocupação e controle do território e a política urbanizadora estabeleceram novos fluxos e novos padrões e, nesse embate, os planos econômicos e urbanos não conseguiram, até o momento, resolver problemas como as consequências da segregação social e a proliferação dos territórios ilegais nesse contexto de enfrentamento da especulação fundiária e da luta pelo poder. No processo de planejamento urbano, a desconexão de interesses dos diversos agentes aumenta a distância entre o ideal e o real nas cidades, ocasionando a dicotomia entre os anseios da coletividade e a vontade política de alguns.

### 2.2.3. O PLANO DIRETOR DE 1992

Por grande infortúnio, após a aprovação do PDIG, a cidade passou por outras duas décadas (1971 a 1992) sem conhecer um novo plano, mais amplo e completo. Foi durante o segundo governo, frente ao Estado, de Iris Rezende (1991-1994) que se aprovou o segundo Plano Diretor de Goiânia, Lei Complementar Municipal Nº 15, de 30 de dezembro de 1992. Esse marco legal encerra a “Fase de Preocupação com a Expansão Urbana” e dá início a uma nova “Fase de Tentativa de Controle da Ocupação”, com um Plano Diretor que pode ser considerado como ‘Plano de Reordenamento Urbano’.

Esse Plano Diretor baseou-se na Lei Complementar Municipal Nº 10, aprovada exatamente um ano antes, e foi regulamentada pelo novo Código de Edificações, Lei Complementar Municipal Nº 031, de 29 de dezembro de 1994. Essas normativas elaboradas sob consultoria da empresa Engevix Engenharia S.A. se basearam num diagnóstico socioeconômico da dinâmica urbana, nas hipóteses de seu desenvolvimento e na avaliação da estrutura urbana, bem como nos fatores de risco geológico e degradação ambiental (RIBEIRO, 2004, p. 99).

Esse plano, como resume Ribeiro,

retratou com fidelidade a cidade, o que lhe propiciou elencar diretrizes fundamentadas e coerentes que o sustentaram, para, na sequência, estruturá-lo em cinco tópicos bem redigidos que, à primeira vista, contemplariam a problemática urbana e determinariam o caminho a tomar. [... Contudo,] esse plano, assim como o anterior, e até com uma carga ilusória maior pela extensão e prolixidade, é um plano “tecno-burocrático desenvolvimentista”, porque imediatista, dá a impressão de resolver a questão urbana com uma solução cartorial que efetivamente não se reflete na prática da cidade (IDEM, p. 113).

Reconhecendo a vocação da cidade como ‘Pólo Regional de Comércio e Serviços Especializados’ e tentando a ‘Recuperação dos Valores Imobiliários do Centro’, o plano estabelece quinze programas de desenvolvimento, focando, principalmente, no fortalecimento das atividades de comércio e serviços, reagrupando e/ou relocando atividades atacadistas e industriais, e na proteção do patrimônio histórico e ambiental. Propondo uma readequação do sistema viário e da rede de transporte coletivo, uma redefinição e disseminação dos equipamentos comunitários e áreas de proteção ambiental num zoneamento detalhado e criterioso, esta lei induziu a implementação de novos tributos, instrumentos jurídicos e atos administrativos para promover a regularização fundiária e a fiscalização, articulando as ações públicas intermunicipais e inter-regionais e interagindo com a participação popular.

Com a mínima efetivação desses programas e analisando os aspectos físico-territoriais após a implementação desse Plano Diretor, chega-se, inevitavelmente, a uma enorme lista dos problemas existentes na capital, que podem ser categorizados como geológicos, legais, ocupacionais, infraestruturais e econômicos. Nesse sentido, Ribeiro, conclui que

muitos problemas apontados continuam atuais e, muitas vezes, agravados, o que não se justifica mesmo se considerarmos as dimensões que a cidade assumiu. Portanto, a permanência desses problemas só se explica pela falta real de um projeto físico que traduza o plano que, mais uma vez, contribuiu de forma efetiva para justificar a inércia ou ineficácia do poder público (2004, p. 114).

Desde a promulgação da Lei Complementar Municipal Nº 15, de 30 de dezembro de 1992, um Plano Diretor que permaneceu em vigor por quase quinze anos, foram de fundamental relevância as legislações e ações no âmbito federal. O grande marco legal desse período foi a aprovação do Estatuto da Cidade, Lei Federal Nº 10.257, de 10 de julho de 2001, que estabelece as diretrizes genéricas

de política urbana e define normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana.

Segundo o artigo 39 do Estatuto da Cidade, o plano diretor é o instrumento legal que expressa às exigências fundamentais de ordenação da cidade para o cumprimento da função social da propriedade urbana, assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas, respeitadas as diretrizes gerais de política urbana (BRASIL, 2001).

Com base nessas diretrizes e exigências, como afirmam Oliveira e Biasotto,

uma das grandes expectativas em relação aos planos diretores aprovados após o Estatuto da Cidade se concentrava na possibilidade de intervenção pública no processo de desenvolvimento urbano, especialmente no que se refere à promoção do acesso à moradia. A regulamentação, nos planos diretores, dos instrumentos voltados para a ocupação de áreas vazias ou subutilizadas, a captura e redistribuição da valorização fundiária gerada por investimentos públicos, a regularização fundiária e a reserva de área para habitação de interesse social, entre outros, representava novas possibilidades de democratização do acesso às áreas com boas condições de moradia (2011, p. 58-59).

Além do Estatuto da Cidade, segundo Relatório Técnico elaborado pela SEPLAM, as duas primeiras Conferências das Cidades (2003 e 2005) e a Agenda 21 Municipal (2004) nortearam a revisão do Plano Diretor anterior, que contou com a participação popular num amplo processo de debate que intencionava retratar a vontade da população no novo desenho da cidade (GOIÂNIA, 2007a), debate esse que existiu, de fato, embora essa amplidão seja questionável.

Aparentemente, o intuito de dar ao plano diretor um caráter democrático, utiliza-se da prerrogativa de nele inserir a participação popular, o que, na verdade, apenas objetiva legitimar a proposta ideal, com todos seus erros e distorções, e que, posteriormente, ao ser encaminhada à Câmara Municipal para aprovação, nessa recebe emendas e alterações que podem desfigurá-la em parte. Mas isso não basta, pois, como afirma Villaça, “o plano diretor do milênio que se inicia ou será uma conquista das massas populares ou não existirá” (2000, p. 15).

E isso demonstra que ainda há muito a ser feito no processo de ordenamento territorial, ainda que se trate de uma capital planejada desde os seus primórdios, pois, a população goianiense também é um dos agentes responsáveis pela letargia ou pelo avanço do processo de formação de sua cidade.

A participação da população, notadamente de seus segmentos mais organizados, confere legitimidade às propostas e deliberações e acena para

o avanço do processo democrático, mesmo que o elenco de alternativas a ser discutido nas reuniões plenárias seja ainda restrito ou ambicioso, complexo ou singelo, ou pouco conhecido da maioria dos partícipes (MATOS, 2008, p. 165).

As propostas urbanas apresentadas antes de 2007 se mostraram ineficazes do ponto de vista do ordenamento territorial, embora tenham pensado que as diretrizes estabelecidas pelos planos e os critérios de zoneamento fossem capazes de controlar o crescimento desordenado de Goiânia. Provavelmente em função do tecnicismo exagerado e da superficialidade dos ideais teóricos, os instrumentos de ordenamento territorial tenham se limitado a tentar sanar os problemas urbanos e, ainda hoje, não efetivaram um bom planejamento na capital.

Na verdade, mesmo depois da aprovação do atual Plano Diretor, Goiânia ainda presencia a “Fase de Tentativa de Controle da Ocupação”, pois, o poder público municipal ainda não conseguiu se estruturar para, em fim, entrar numa possível “Fase de Planejamento”.

## **2.3. O PLANO DIRETOR DE 2007**

### **2.3.1. A PROPOSTA E SEUS IMPACTOS**

Na tentativa de elaboração de um instrumento mais eficiente e mais participativo, a cidade de Goiânia aprovou seu terceiro Plano Diretor, a Lei Complementar Nº 171, de 29 de maio de 2007, com o objetivo principal de “pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, garantindo à população a requalificação do território do Município e uma cidade mais justa e sustentável” (GOIÂNIA, 2007). E

os indicativos precípuos para a construção dos instrumentos do Plano Diretor de Goiânia foram o desenvolvimento sustentável, a identificação e suprimento das principais demandas sociais, a participação da comunidade e a consolidação e implementação das ações de desenvolvimento (GOIÂNIA, 2007a).

Quatro são os princípios que orientam esse plano: igualdade (cidade igual para todos em todos os âmbitos, reduzindo as carências), oportunidade (ampliação da oferta em diversos campos, especialmente na distribuição da renda), qualidade (atendimento às demandas, com qualidade de equipamentos e serviços públicos) e transformação (ação e gestão mais equipadas e modernizadas): todos princípios interdependentes, conjuntos e dinâmicos (GOIÂNIA, 2007; GOIÂNIA, 2007a).

Em relação ao ordenamento territorial, o plano traz como objetivo a promoção da política de desenvolvimento urbano e da sustentabilidade socioambiental e econômica em modelo espacial<sup>44</sup>, reafirmando Goiânia como Metrópole Regional e encerrando em si objetivos específicos de uma cidade compacta e miscigenada, com a ocupação de vazios urbanos e a implantação de corredores exclusivos para o transporte coletivo, além de promover a geração de emprego e renda, incentivar projetos habitacionais em áreas de interesse social e agenciar programas especiais para revitalização, reurbanização e requalificação urbana (GOIÂNIA, 2007; GOIÂNIA, 2007a).

Esse plano foi subdividido em seis eixos estratégicos, que são: sustentabilidade socioambiental; ordenamento físico-territorial; mobilidade e acessibilidade; sociocultural; desenvolvimento econômico; e gestão. Para cada um desses eixos estratégicos foram estabelecidos programas e projetos direcionados à concretização do modelo espacial que promova o desenvolvimento urbano da cidade, potencializando seus aspectos positivos, ainda que não objetive resolver todos os problemas do Município (GOIÂNIA, 2007a, p. 18-20).

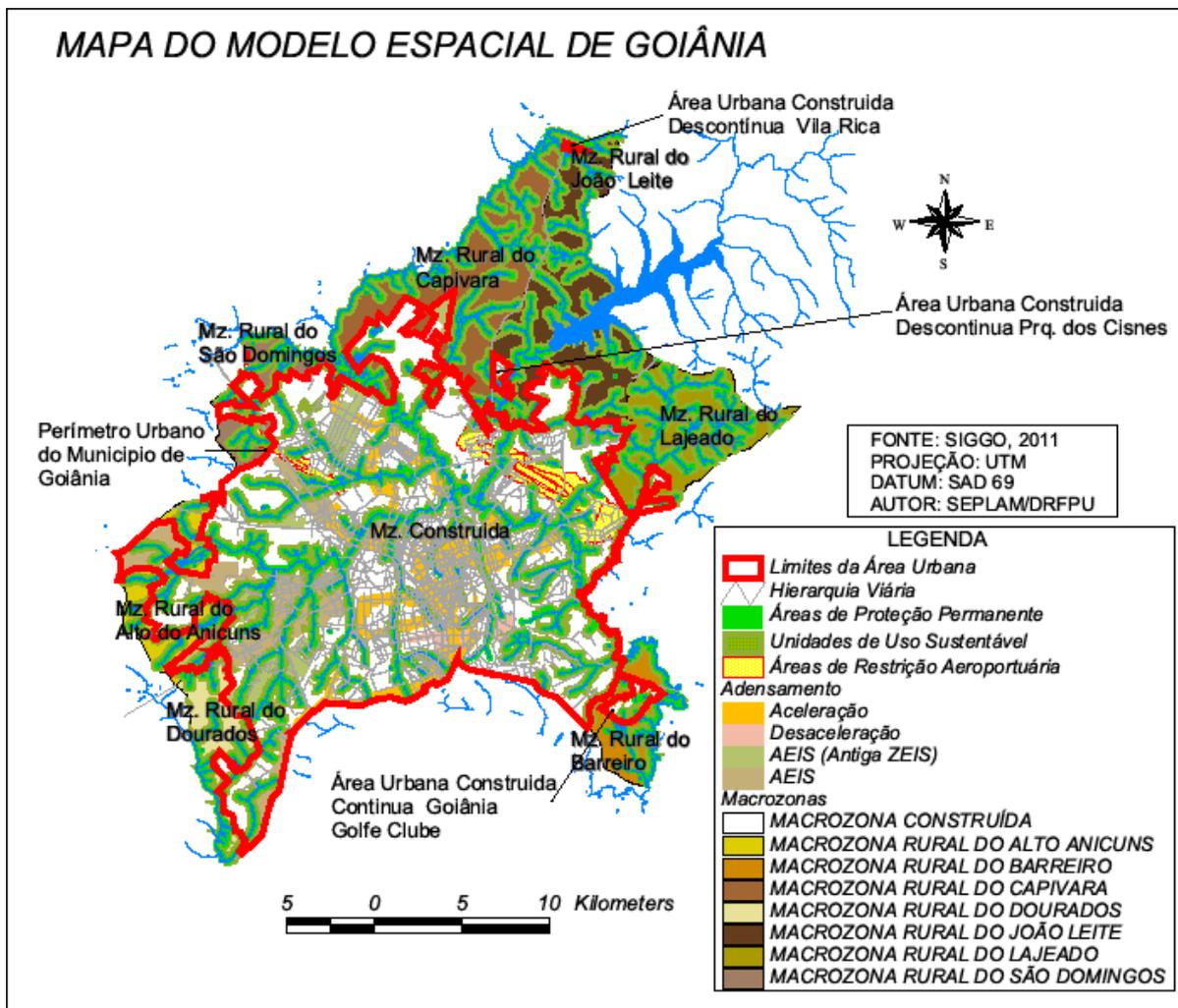
Esse modelo espacial mostra-se como uma tentativa inovadora de ordenamento territorial porque, como na grande maioria dos municípios brasileiros, suas experiências anteriores ao ano de 2007 dividiam o Município em três zonas: Zona Urbana, Zona Suburbana ou de Expansão Urbana e Zona Rural e, com esse novo Plano Diretor, o Município passou a ser recortado por apenas duas grandes zonas: uma Macrozona Construída (urbanizável) e uma Macrozona Rural (com atividades predominantemente agropastoris). O zoneamento da Macrozona Construída do Município de Goiânia apresenta áreas de aceleração e desaceleração entremeando o adensamento básico do modelo espacial da cidade.

A delimitação da Macrozona Rural foi estabelecida em função das sub-bacias, uma delimitação mais adequada do que os limites de cursos d'água, e está subdividida em sete subzonas: Macrozona Rural do Alto Anicuns, Macrozona Rural do Barreiro, Macrozona Rural do Capivara, Macrozona Rural do Dourados, Macrozona Rural do Lageado, Macrozona Rural do João Leite e a Macrozona Rural do São Domingos, conforme mostra o MAPA 11.

---

44 É chamado de 'modelo espacial' o mapa constante no Anexo I deste Plano Diretor, que define graficamente os limites de cada Macrozona, bem como seu perímetro e as áreas de adensamento. Esse modelo foi baseado nos objetivos de cada eixo estratégico e concebido em função das diretrizes, programas e projetos de cada um deles, refletindo os cenários futuros da cidade.

MAPA 11: MAPA DO MODELO ESPACIAL DE GOIÂNIA – 2011



Fonte: SIGGO, 2011; com montagem gráfica elaborada pela SEPLAM/DRFPU, coordenada pela autora

Essa inovação no ordenamento encerra em si a simplificação do processo de urbanização face à dispensa de regulamentação de elaboração de um Plano de Expansão Urbana, exigência da recém-publicada Medida Provisória N° 547, de 11 de outubro deste ano, que entrará em vigor dois anos após sua publicação. Embora não tenha sido intencional, já que tal exigência não era prevista à época da elaboração deste Plano Diretor, a definição de uma única macrozona urbanizável reflete o afinamento técnico dos órgãos municipais envolvidos no planejamento e os ideais diretivos da política urbana nacional. Assim sendo, esse macrozoneamento engloba todo o território municipal, o que já é um ganho, embora efetivamente não estabeleça regras para a ocupação da Macrozona Rural, o que aguarda regulamentação por meio da Lei de Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE).

Entretanto, este novo macrozoneamento, deixa vulnerável o que ainda resta de áreas rurais no Município. As pressões sobre essas áreas sempre foram muito fortes e, ao longo do tempo, grandes frações delas, antes pertencentes à Zona Rural, foram incorporadas à Zona de Expansão Urbana. Neste sentido, especialmente no que se refere à expansão do Perímetro Urbano do Município, a revisão do Plano Diretor de 1992, materializada no novo Plano Diretor de 2007, bem como as alterações anteriores, como a Lei Complementar Nº 60, de 30 de dezembro de 1997, possibilitou aos prepostos do capital imobiliário as condições objetivas que visavam a facilitar incorporações definitivas do rural ao urbano.

Em seu artigo 76, o Plano Diretor afirma textualmente que “para fins de planejamento, o modelo espacial divide o território em Macrozonas, definidas como frações do território demarcadas segundo critérios de ordem físico-ambiental e conforme sua natureza de agenciamento espacial” (GOIÂNIA, 2007). O limite da Macrozona Construída, que coincide com o Perímetro Urbano de Goiânia, é descrito no artigo 74 desse texto legal e a Macrozona Rural é, por conseguinte, conforme o artigo subsequente, o restante do território do Município (IDEM).

Os critérios que definiram esse perímetro urbano não são especificados no Plano Diretor, mas esse sofreu ampliação ao incorporar à Macrozona Construída a Zona Urbana, a Zona de Expansão Urbana e parte da Zona Rural do Município de Goiânia. Sua extensão territorial aumentou significativamente e novas formas de uso e ocupação vêm sendo incorporadas a esse espaço, que antes tinha características predominantemente rurais, mas, parcialmente, urbanas, o que hoje se inverteu. Este plano não faz menção também aos critérios que serão empregados para futuras alterações desse perímetro.

Até 2007, a aprovação de loteamentos para fins urbanos, submetida à análise dos órgãos municipais, era admitida e concentrada nas Zonas Urbana e de Expansão Urbana, ficando o INCRA responsável pela aprovação de loteamentos na modalidade de sítios de recreio na Zona Rural. O Plano Diretor de 2007 permitiu a aprovação de loteamentos de características urbanas em toda a grande Macrozona Construída e o Município assumiu para si a responsabilidade de aprovar loteamentos também na Macrozona Rural. O loteamento<sup>45</sup> é uma das formas de parcelamento do solo e, ainda hoje, além da legislação municipal, é regido pela Lei

---

45 A Lei Federal 6.766/1979, em seu artigo 2º, parágrafo 1º, considera loteamento como sendo “a subdivisão de gleba em lotes destinados à edificação, com abertura de novas vias de circulação, de logradouros públicos ou prolongamento, modificação ou ampliação das vias existentes” (BRASIL, 1979).

Federal Nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, com alterações introduzidas pela Lei Federal Nº 9.785 de 29 de janeiro de 1999.

Embora o traçado dos logradouros, regularmente apoiado na topografia tente manter coerência com um contínuo urbano, está submetido às limitações e às caracterizações próprias de uma cidade de grande porte que vê seu território ocupado por áreas contínuas e descontínuas. Notam-se no MAPA 11 dois territórios caracterizados como áreas descontínuas no Plano Diretor do Município de Goiânia, denominadas como “Área Urbana Construída Descontínua Prq. dos Cisnes” e “Área Urbana Construída Descontínua Vila Rica”, esse último constituindo-se um Distrito.

É possível observar, no mesmo mapa, outra área, denominada de “Área Urbana Construída Contínua Goiânia Golfe Clube”. Essa área, apesar de contínua à Macrozona Construída do Município, interligando-se a ela pelo sistema viário, serve como exemplo de um território que fora definido anteriormente como área rural e, em 2002, foi desterritorializado como tal, e simultaneamente reterritorializado, passando a fazer parte da área urbana do Município de Goiânia, por meio da Lei Complementar Nº 114, de 10 de outubro de 2002.

Embora já aprovadas quatorze leis regulamentadoras do Plano Diretor, dentre as quais se destacam o Código de Edificações (Lei Complementar Nº 177, de 09 de janeiro de 2008), a Lei de Outorga Onerosa (Lei Nº 8.618, de 09 de janeiro de 2008), a Lei dos Vazios Urbanos (Lei Complementar Nº 181, de 01 de outubro de 2008), a Lei de Conjuntos Residenciais (Lei Nº 8.760, de 19 de janeiro de 2009), a Lei de Projetos Diferenciados de Urbanização (Lei Nº 8.767, de 19 de janeiro de 2009) e a Lei das Áreas Especiais de Interesse Social (Lei Nº 8.834, de 22 de julho de 2009), ainda assim, permanecem sem regulamentação temáticas de fundamental importância como o Código de Parcelamento (Minuta de Lei já elaborada e encaminhada à Câmara de Vereadores para apreciação), Código de Drenagem Urbana (em fase final de elaboração pela SEPLAM) e a Lei de Zoneamento Ecológico-Econômico – ZEE (de elaboração não iniciada).

Ainda assim, Goiânia é vista como uma das exceções nesse campo da regulamentação do plano diretor e esse conjunto legal serve como modelo para muitas cidades brasileiras, podendo esse plano ser considerado de qualidade, no âmbito do país, pois,

as dificuldades políticas de regulamentação dos instrumentos com potencial de intervenção no mercado de terras urbano sempre foram bastante

conhecidas – afinal, nem todos ganham quando há mais justiça nas formas de apropriação social dos bens e serviços urbanos –, mas a possibilidade de regulamentação do Estatuto no sentido da construção de uma cidade menos desigual exigia que o campo de elaboração dos planos diretores – a quem cabia a construção das condições para implementação dos instrumentos – fosse disputado (OLIVEIRA e BIASOTTO, 2011, p. 59).

Nesse campo de disputas, o planejamento da cidade de Goiânia definiu uma temporalidade de dez anos para revisão do Plano Diretor e análise do ordenamento territorial, devendo ser reavaliado a cada dois anos, o que ainda não foi iniciado, mesmo transcorridos mais de quatro anos da sua aprovação, já que esse plano sequer teve todos os seus artigos regulamentados. Contudo, uma revisão desse plano faz-se necessária e sugere, entretanto, que, no mínimo, artigos desnecessários e atípicos a uma lei como essa sejam retirados do corpo do texto legal e que outros, notoriamente equivocados, em terminologias ou compatibilidades com outras legislações, sejam alterados.

### 2.3.2. O CONFRONTO DO IDEAL E DO REAL

As contradições entre o ideal e o real e o crescimento demográfico avassalador que a cidade viveu já no início de sua existência, fizeram com que surgissem, prematuramente, os primeiros grandes problemas urbanos, mesmo antes de a cidade começar a ser implantada. “Se a cidade foi por muito tempo o símbolo dos ideais da Marcha para o Oeste, na prática, apresentava uma série de ambiguidades, incoerências, nas quais valores arcaicos se mesclavam a novas concepções culturais” (GONÇALVES, 2003, p. 27-28).

Mas, como salienta Graeff, não se pode ignorar que

a contradição participa naturalmente da formação das cidades, quer se trate das chamadas cidades de crescimento espontâneo, quer se trate daquelas que foram previamente inventadas, riscadas e planejadas. Em qualquer caso, os motivos e as intenções iniciais sofrem, assim que a cidade começa a crescer, as pressões da vida cotidiana, estabelecendo-se então o diálogo do pensamento original com as aspirações, necessidades e interesses dos moradores, dos administradores e, decerto, também dos “atravessadores”, que realizam a especulação imobiliária. Dessa contradição – e dos inúmeros componentes que ela implica – resulta o processo de formação/transformação do espaço urbano (1985, p. 14-16).

A Lei Complementar Nº 171/2007 foi aprovada durante o segundo mandato de Iris Rezende como prefeito (2005 a 2008), agente político muito presente na historiografia da ação urbanizadora de Goiânia, que, apesar de todos os problemas e as contradições, pode ser considerada uma cidade que “nasceu de um processo

de planejamento que, até certo ponto, foi contínuo e permanente” (CORDEIRO e QUEIROZ, 1990, p. 7), um processo político e técnico que prossegue nesse novo caminho legal.

Numa análise global, esse Plano Diretor apresenta formalismo excessivo, falta de objetividade e confusão de terminologias, que causam brechas e vacâncias legislativas, as quais as regulamentações tentam sanar; ainda que, nessa lei, haja

ganhos na disseminação de um discurso favorável à democratização do acesso a terra e à redistribuição mais justa dos bens e serviços urbanos, assim como na construção de canais institucionais de participação na gestão urbana, mas a disputa concreta pelo acesso a terra e à cidade não teve maior espaço (OLIVEIRA e BIASOTTO, 2011, p. 59).

Esperava-se muito desse plano, assim como do conjunto de Planos Diretores aprovados pós-Estatuto da Cidade, não apenas no que se refere à função social da propriedade e ao acesso a terra urbanizada, mas também ao controle e regulamentação do mercado de terras, por meio da implementação de instrumentos de intervenção no campo da especulação imobiliária. Esses instrumentos, segundo Oliveira e Biasotto, não foram devidamente aproveitados, não geraram redistribuição da renda e não promoveram a redução das desigualdades sociais no meio urbano, pois, na grande maioria dos casos, não apresentam vinculação com o orçamento municipal (2011, p. 59), como é o caso de Goiânia.

A recente expansão da área urbana relaciona-se com sua origem e, embora o vetor de crescimento da cidade projetado por Atílio em direção centro-norte tenha se alterado, “o crescimento para oeste era esperado e as grandes direções desse desenvolvimento futuro foram esboçadas por um começo de rede rodoviária coerente” (BRUAND, 1991, p. 350). Mas, já na complementação de Godoy ao plano, esse crescimento tomou o direcionamento sul-oeste, como resultado das intenções empreendedoras do capital imobiliário, consolidando, especialmente no lado sul de Goiânia, uma ocupação intensa e conurbadora com municípios vizinhos.

Esse crescimento resultante da expansão do meio urbano projetou uma alteração no Perímetro Urbano, abrangendo áreas antes caracterizadas como rurais, causando uma imediata valorização imobiliária, que se amplia com as melhorias de equipamentos e serviços, o que não vislumbrou critérios técnicos nessa transformação, não especificou condicionantes para essa ocupação e, tampouco, regulou esse mercado de terras, questões de fundamental importância nesse processo de inserção dessas áreas rurais na Macrozona Construída.

Contudo, o Plano Diretor não prevê instrumentos de captura de parte desses ganhos, exceto no que se refere à Lei Municipal N° 8.534, de 31 de maio de 2007 – ulterior, portanto, ao plano –, que altera a Lei Municipal n°4.526, de 20 de janeiro de 1972, que obriga a doação ao Município de 15% a 25% do total de lotes resultantes de parcelamento de áreas inseridas na Zona de Expansão Urbana após a data de 22 de agosto de 2006, casos em que a doação foi formalizada por meio de convênios. Isso coloca o Plano Diretor de Goiânia, segundo Oliveira e Biasotto, entre os oito planos nacionais que previram reservas de áreas para habitação de interesse social nos novos parcelamentos (2011, p. 70), ainda que não na sua totalidade.

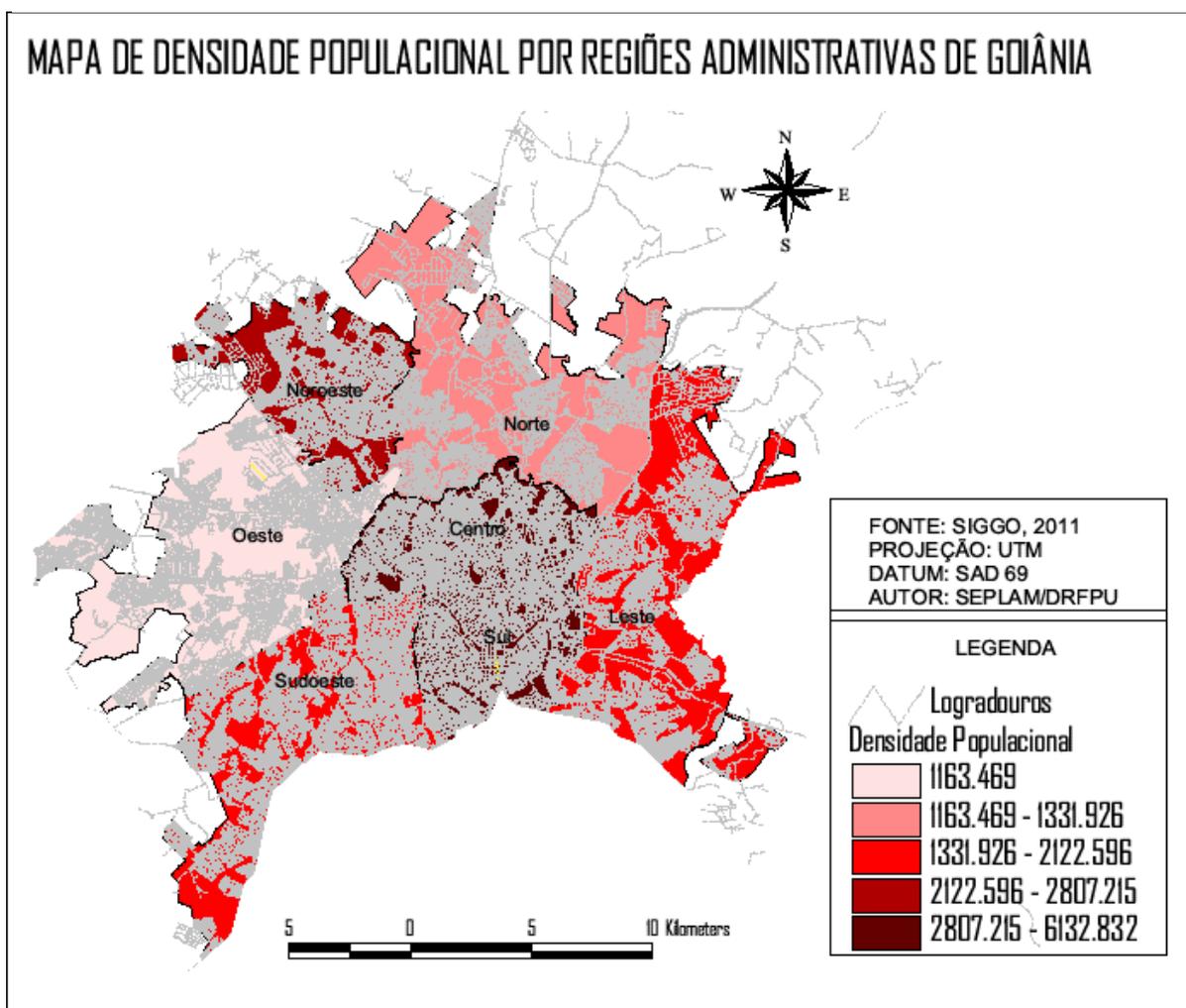
Outro dos recursos disponíveis no Plano Diretor é a inclusão de glebas como Áreas de Interesse Social, o que, embora recomendado pelo Estatuto da Cidade, é um instrumento pouco utilizado na maioria das cidades brasileiras. Goiânia pode ser considerada uma das poucas cidades que conseguiu efetivar esse instrumento potencial, imbuindo de legitimidade e participação popular (por meio do Conselho Municipal de Política Urbana – COMPUR) esse processo que proporciona o acesso a terra urbanizada a um número maior de famílias das classes menos favorecidas e, inclusive, gera receita aos cofres municipais, arrecadando em forma de taxa uma pequena parte do lucro dos empresários em benefício da coletividade.

Ainda assim, a política habitacional destinada à baixa renda enfrenta grandes dificuldades em incentivar novos projetos habitacionais em áreas de interesse social e em promover a geração de emprego e renda, pois, embora haja vontade política e técnica para solução da questão, falta estrutura administrativa nos órgãos municipais. Mas, deve-se ressaltar que Goiânia figura entre as cinco cidades que previram a possibilidade de inserção de vazios urbanos (glebas servidas de infraestrutura) em Áreas de Interesse Social (OLIVEIRA e BIASOTTO, 2011, p. 96), a chamada AEIS-III no Município.

Apesar de expressos na lei, os princípios de igualdade, oportunidade, transformação e qualidade, o que se vê, de fato, é uma distante aplicabilidade significativa dos mesmos. Do mesmo modo, o alcance dos objetivos principais dessa lei ainda parece algo quimérico, pois, quase nada foi feito no sentido de Goiânia se tornar uma cidade mais compacta e justa socialmente e são raros os projetos na escala metropolitana que buscam o equilíbrio e o desenvolvimento urbanos, assim como a maioria dos programas de preservação do patrimônio histórico, cultural e ambiental não conseguiu revitalizar, reurbanizar ou requalificar o ambiente urbano.

A proliferação de loteamentos, regulares ou ilegais, nas regiões mais periféricas da mancha urbana é um contrassenso à ocupação de vazios urbanos e onera os cofres públicos, favorecendo o espraiamento da cidade, embora a atual legislação tenha duplicado os índices de densidade ideais (18.000hab/km<sup>2</sup> e 3 frações ideais por lote padrão de 270,00m<sup>2</sup>) para a Macrozona Construída. Em relação a essa macrozona, em 2010, a densidade demográfica é de 2.920,20hab/km<sup>2</sup>, estando ainda mais de seis vezes menor que a pretendida pelo plano, e é maior nas Regiões Administrativas Centro e Sul, como visualizável no MAPA 12, justo aquelas que iniciaram a ocupação na capital.

**MAPA 12: MAPA DE DENSIDADE POPULACIONAL POR REGIÕES ADMINISTRATIVAS DE GOIÂNIA – 2011**



Fonte: SIGGO, 2011; com montagem gráfica elaborada pela SEPLAM/DRFPU, coordenada pela autora

A densidade populacional, em 2010, ainda é bem inferior à idealizada pelo Plano Diretor para a cidade de Goiânia, embora se possa afirmar que, conforme demonstra o processo de crescimento da densidade demográfica apresentado na TABELA 12, em todas as escalas (nacional, regional, estadual e municipal) esses índices apresentem significativo acréscimo desde o século passado.

**TABELA 12 - DENSIDADE DEMOGRÁFICA DO BRASIL - 1872 a 2010 (hab/km<sup>2</sup>)**

ANO	BRASIL	CENTRO-OESTE	GOIÁS	GOIÂNIA
1872	1,17	0,14	0,47	-
1890	1,68	0,20	0,67	-
1900	2,05	0,23	0,75	-
1920	3,60	0,47	1,51	-
1940	4,84	0,68	1,94	65,13
1950	6,10	0,95	2,97	72,20
1960	8,34	1,67	4,78	204,21
1970	11,10	2,88	7,23	514,91
1980	14,23	4,36	9,49	970,30
1991	17,26	5,86	11,80	1.247,10
1996	18,45	6,54	13,28	1.356,98
2000	19,92	7,23	14,69	1.478,05
2007	21,61	8,23	16,60	1.683,11
2010	22,43	8,75	17,65	1.776,75

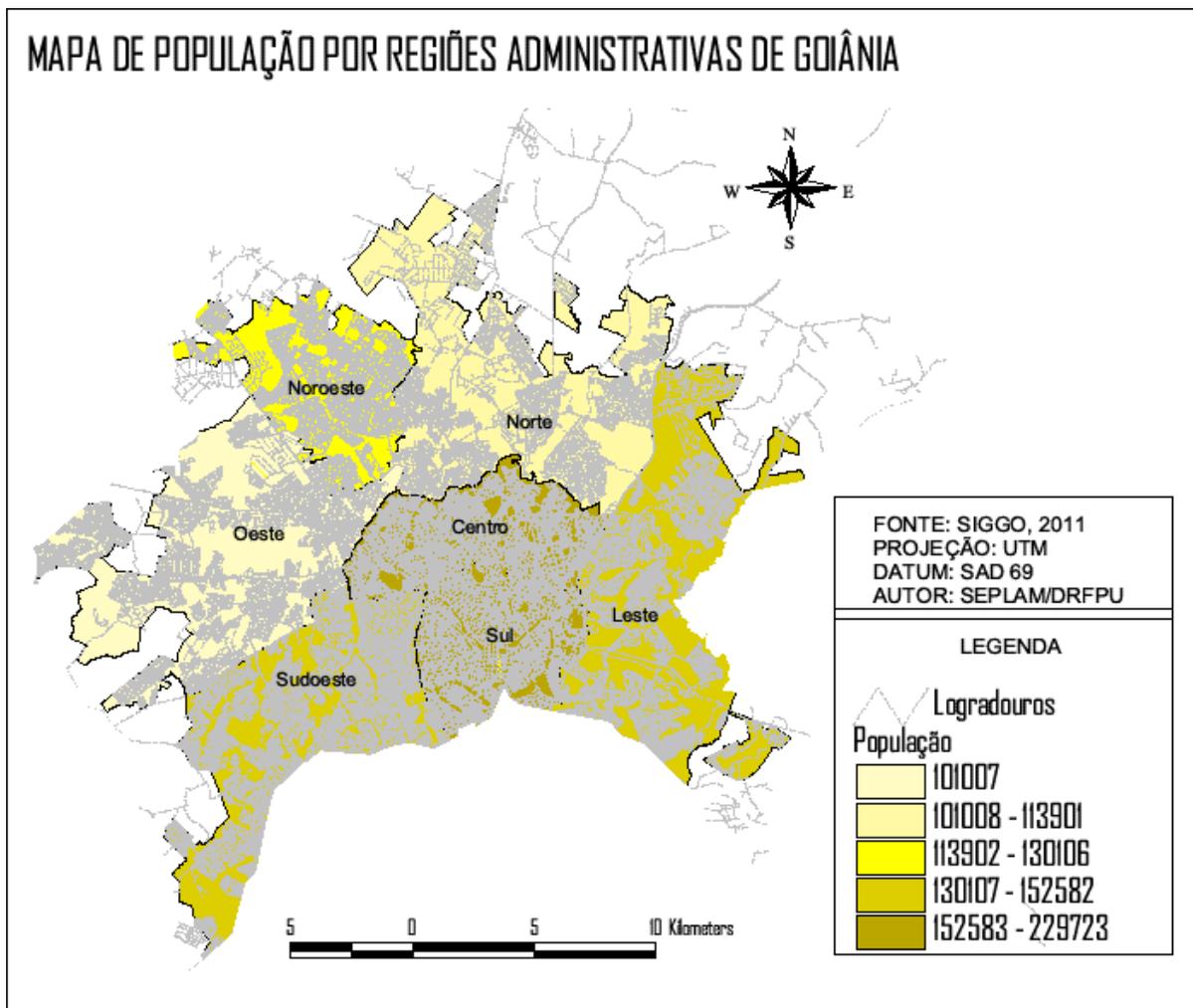
Elaboração: Dados compilados por REZENDE, Deborah de A., 2011.

Fonte: IBGE, 2011; IBGE, 2011a; IBGE, 2011b; IBGE, 2001; IBGE, 2011c.

- Notas:
- 1 - Para 1872 até 1950: População presente.
  - 2 - Para 1960 até 1980: População recenseada.
  - 3 - Para 1991 até 2010: População residente.
  - 4 - 1940 a 1991, 2000 e 2010: Censo Demográfico.
  - 5 - 1996 e 2007: Contagem da População.
  - 6 - Para Brasil 1996, 2007 e 2010 foi considerada a área de 8.514.876,599 km<sup>2</sup>.
  - 7 - Para Centro-Oeste 1996, 2007 e 2010 foi considerada a área de 1.606.371,505 km<sup>2</sup>.
  - 8 - Para Goiás 1996, 2007 e 2010 foi considerada a área de 340.086,698km<sup>2</sup>.
  - 9 - Para Goiânia foi considerada a área de 739,492km<sup>2</sup>.

O problema demográfico se reflete no quantitativo populacional que não está distribuído igualmente no território do município, como pode ser observado no MAPA 13. Fato esse que tenta ser controlado pelo atual Plano Diretor com a definição de partes da Região Sul, especialmente as áreas mais elitizadas, como 'Áreas de Desaceleração de Adensamento', ao mesmo tempo em que intenta promover a ocupação em regiões já urbanizadas, ao longo dos principais corredores viários, as consideradas 'Áreas de Aceleração de Adensamento'.

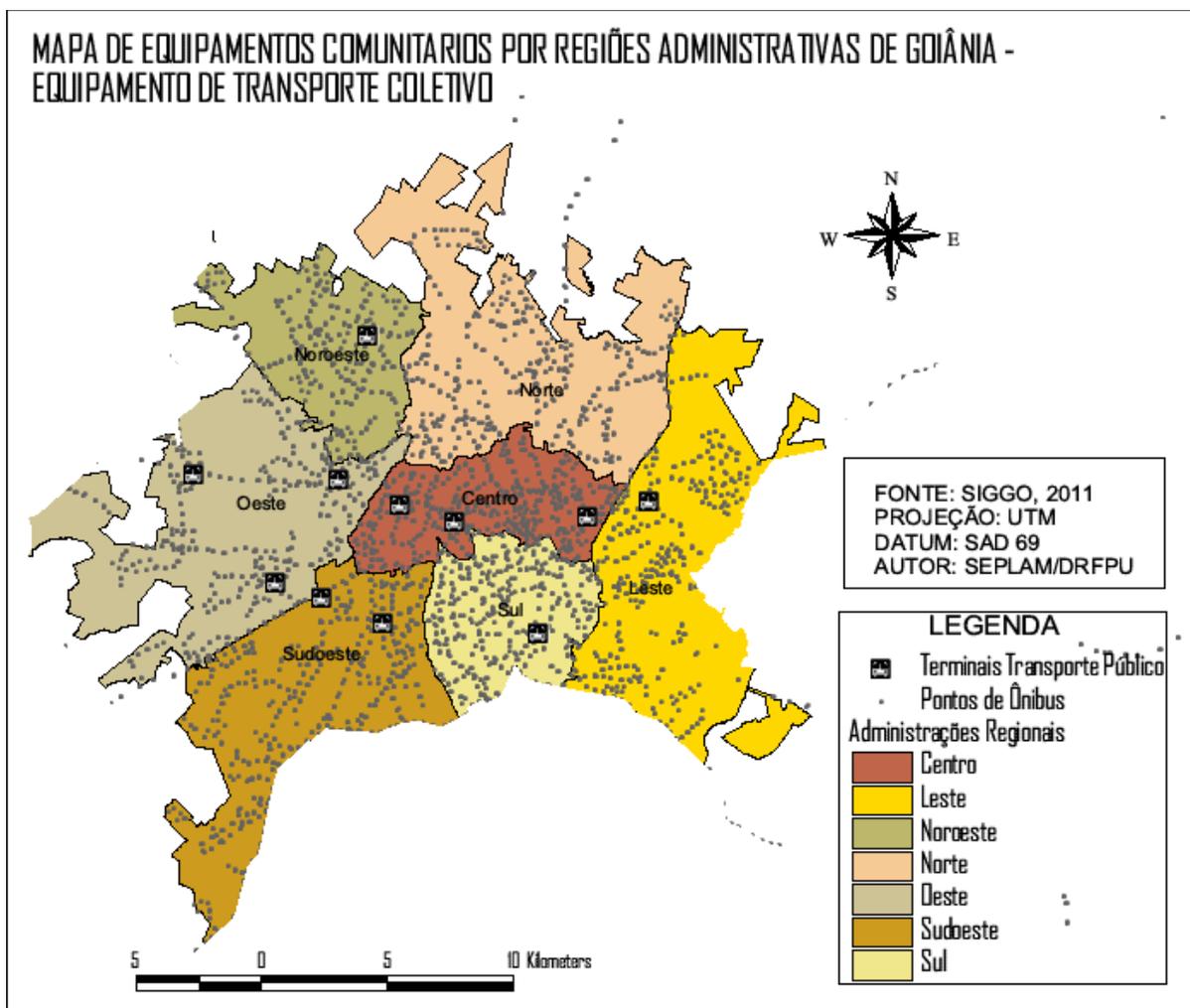
MAPA 13: MAPA DE POPULAÇÃO POR REGIÕES ADMINISTRATIVAS DE GOIÂNIA – 2011



Fonte: SIGGO, 2011; com montagem gráfica elaborada pela SEPLAM/DRFPU, coordenada pela autora

O adensamento ao longo desses corredores viários, muitas vezes, reduz a problemática complexa das cidades ao problema da mobilidade, o que, de fato, é um grande problema, embora não deva resumir em si todo o planejamento de um município. Contudo, devido à grande importância dada a essa temática, pode-se considerar que vias de circulação, estacionamentos e transporte coletivo formam um conjunto soluções prementes que exigem um planejamento contínuo. No MAPA 14 pode-se notar a deficiência do transporte coletivo, que se concentra na Região Centro, apresentando carências nas regiões periféricas, e que ainda não conseguiu implantar um terminal de transporte público na Região Norte da cidade.

**MAPA 14: MAPA DE EQUIPAMENTOS COMUNITÁRIOS POR REGIÕES ADMINISTRATIVAS DE GOIÂNIA – TRANSPORTE COLETIVO – 2011**



Fonte: SIGGO, 2011; com montagem gráfica elaborada pela SEPLAM/DRFPU, coordenada pela autora

Os macroprojetos do sistema de circulação trabalham com uma projeção de dez anos, estabelecendo previsões de ampliações futuras para as caixas das vias, para evitarem a sobrecarga desse sistema e o desperdício de energia e tempo. Em função disso, esse se constitui um dos grandes gargalos dos processos de parcelamento do solo, pois a aprovação de um novo parcelamento é vinculada ao seu acesso consolidado, conforme estabelece o Plano Diretor.

Algumas obras de melhoria da infraestrutura viária tentam diminuir os transtornos de um trânsito que vem se complicando ao longo das últimas décadas e, em alguns pontos críticos, já beirava ao caos. As únicas intervenções de vulto foram as construções de viadutos e trincheiras e a tentativa primária de implantação dos corredores exclusivos e preferenciais para o transporte coletivo (todos ainda

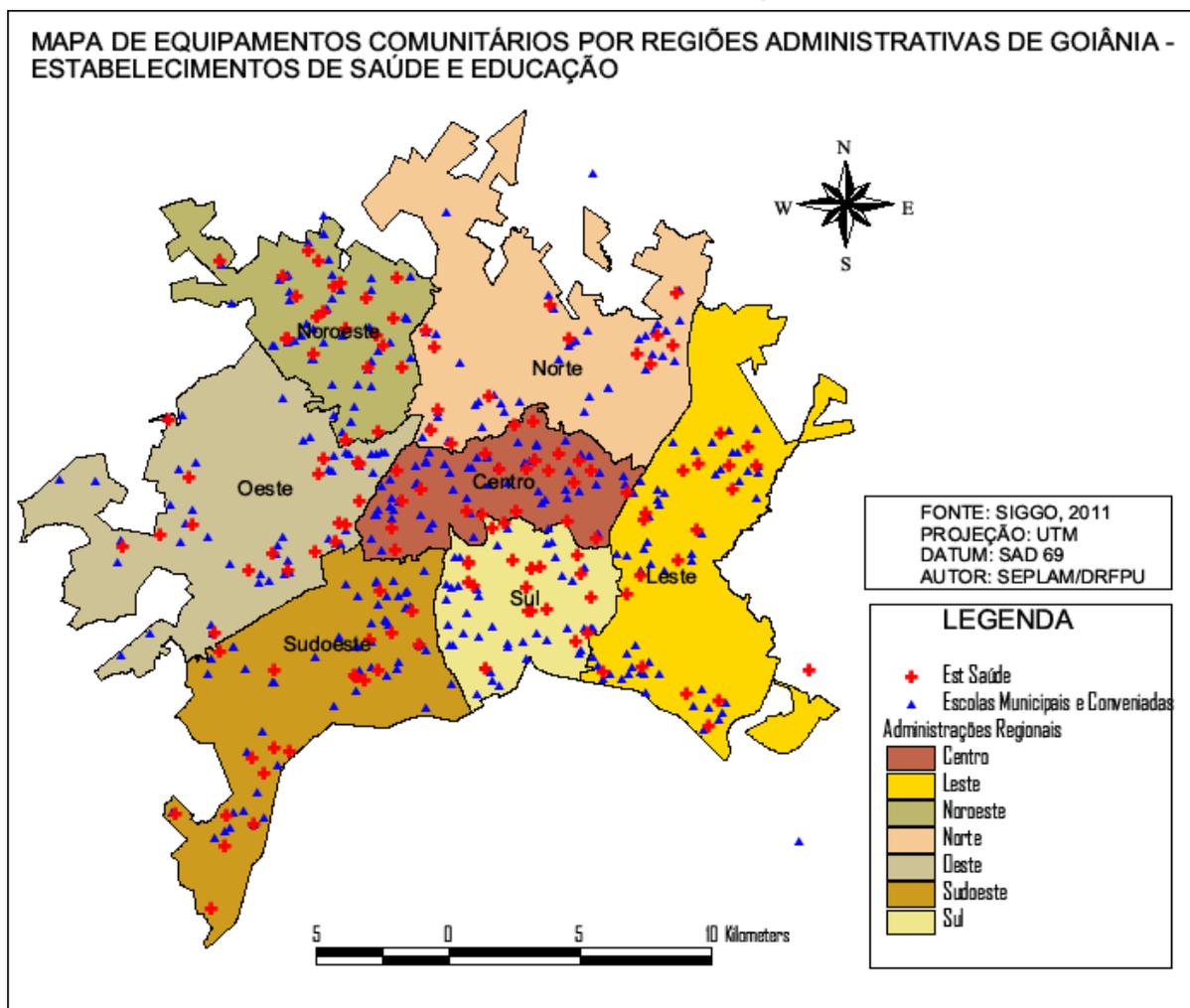
inacabados e a maioria inadequados), além da reforma na Avenida Universitária, recentemente iniciada para abrigar uma nova ciclovia da cidade (ligando a Praça Cívica à Praça da Bíblia, num total de 3km), o que, no âmbito global, ainda é um projeto incipiente.

Fato é que muitas das áreas inseridas como área urbanizável, hoje pertencentes à Macrozona Construída e, portanto, passíveis de parcelamento nos moldes dos condicionantes legais, foram parceladas após a aprovação do Plano Diretor. Parcelamentos esses que, embora contíguos a outros parcelamentos com, no mínimo, 30% de ocupação (esta entendida como edificada e habitada, como determinado pelo artigo 89 do mesmo), geram mais vazios urbanos intrabairros. Embora seja de responsabilidade do loteador a implantação de equipamentos urbanos (redes de infraestrutura), os novos parcelamentos apenas preveem áreas destinadas a equipamentos comunitários que são doadas ao Município, ficando a cargo deste a construção dos mesmos.

Conseqüentemente, torna-se premente a necessidade de instalação de equipamentos comunitários nesses novos bairros, de responsabilidade da municipalidade, assim como a prestação de serviços públicos. Tecnicamente, hoje, tenta-se trabalhar a proporcionalidade em relação à previsão populacional de ocupação, embora, muitas vezes, se leve em conta, apenas os índices mínimos exigidos na lei federal, por entendimentos equivocados de algumas instâncias municipais.

A consequência desse fator pode ser observada no MAPA 15, que concentra os estabelecimentos de saúde e educação na Região Centro e ao longo dos corredores viários, demonstrando a carência desses especialmente nas Regiões Norte e Oeste da capital. Como se pode notar, a Região Norte da cidade recebeu, proporcionalmente, poucos investimentos em infraestrutura, seja em ampliação das redes urbanas, seja na implantação de equipamentos. Disso decorre o fato dessa região não estar estruturalmente preparada para comportar essa demanda decorrente das decisões de gestão anteriores. Aliado a isso, essa região também abriga grandes reservas hidrográficas e ambientais que devem ser preservadas.

**MAPA 15: MAPA DE EQUIPAMENTOS COMUNITÁRIOS POR REGIÕES ADMINISTRATIVAS DE GOIÂNIA – ESTABELECIMENTOS DE SAÚDE E EDUCAÇÃO – 2011**



Fonte: SIGGO, 2011; com montagem gráfica elaborada pela SEPLAM/DRFPU, coordenada pela autora

No plano original, no Setor Norte, foi projetada a Zona Industrial, como resposta urbanística às promessas desenvolvimentista de tornar a capital administrativa também um atrativo do capital industrial, que, embora modesta, previa a possibilidade de ampliação estendendo-a ao longo da ferrovia, então existente. Essa zona, de dimensões reduzidas, refletia a consciência do urbanista em relação à vocação agropecuária do Estado, o que ficou comprovado ao longo do tempo, pois, a consolidação dessa Zona Industrial nunca se efetivou e Goiânia, hoje, já não comporta mais um parcelamento com essa tipologia. A maioria das indústrias do Estado foi se instalando dispersamente na cidade, ou em distritos industriais próximos (como Anápolis, Senador Canedo e Aparecida de Goiânia).

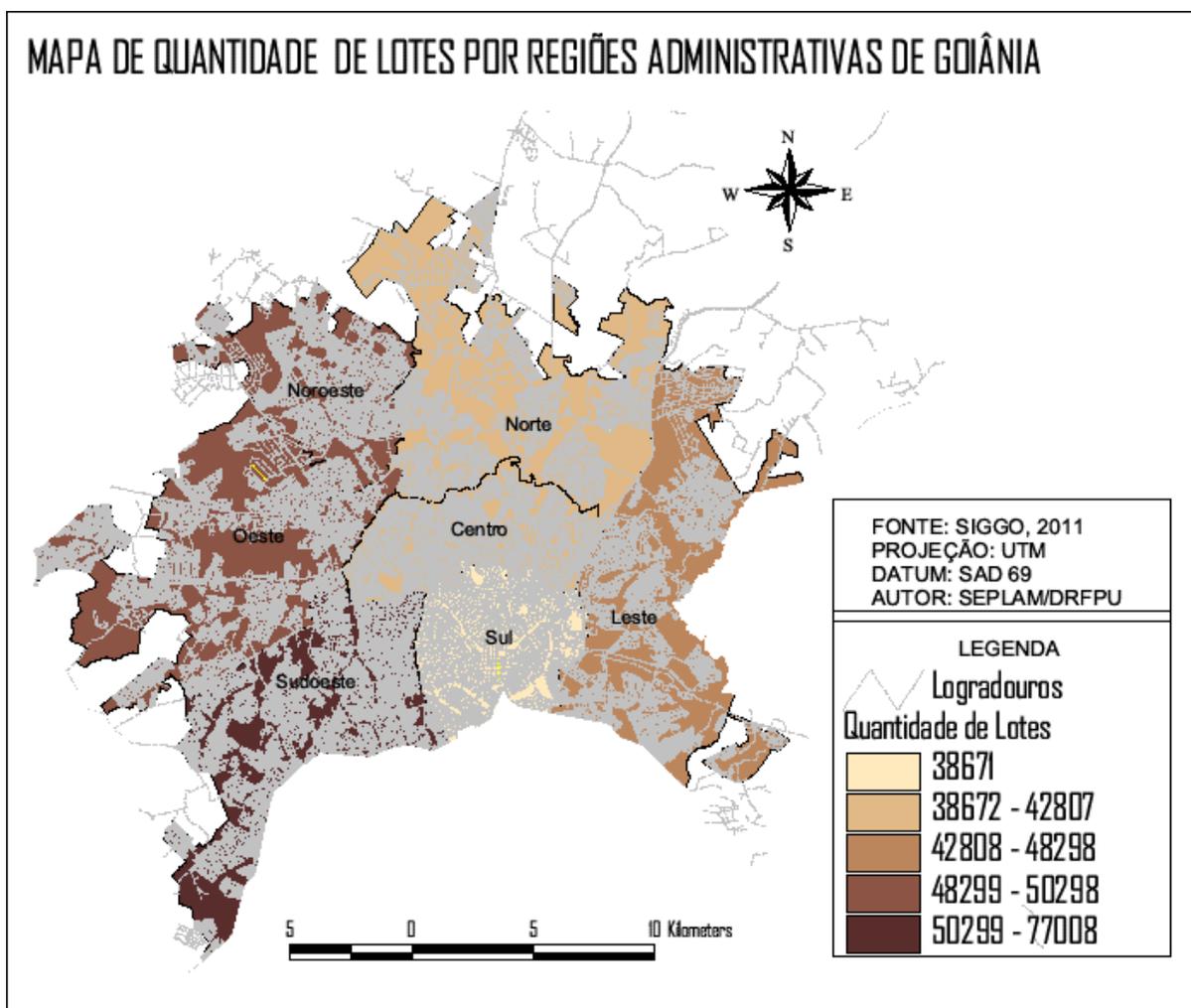
De todo modo, a Região Norte da cidade não é a ideal para a insurgência de novas ocupações urbanas, embora essa seja definida como potencialmente parcelável, pois, parte da mesma encontra-se inserida na Macrozona Construída. A grande realidade que impede novos loteamentos e desmembramentos nessa região é a exigência de acesso consolidado compatível com a densidade a ser incorporada ao novo projeto, contudo, esse fato também determina a proliferação de ocupações irregulares e clandestinas na área setentrional do Município.

Os partidos urbanísticos adotados para alguns bairros da capital, bem como limitações e permissões legais de ocupação, determinaram a decadência do bairro central como centro ativo e exclusivo de comércio, sem deixar de mencionar que a mudança de hábitos contribuiu nessa transformação original da dinâmica urbana. Mas a Região Centro, assim como a Sul, são as mais bem servidas de infraestrutura e que apresentam melhores condições de habitabilidade.

Ao longo dos anos, foi se consolidando em Goiânia certa inversão de valores nos projetos urbanos dos bairros, demonstrando que a cidade é mutável, assim como seus habitantes. Ao contrário do plano original de Atílio e Godoy, que projetou lotes maiores na Zona Suburbana, consolidou-se um zoneamento periférico de dimensões reduzidas de lotes, nos quais foram sendo implantadas as Zonas Especiais de Interesse Social, lotes esses resultantes de reparcelamentos de glebas e sítios de recreio limítrofes à mancha urbana.

Essa inversão no ordenamento territorial refletiu a ocupação dos lotes mais centralizados pela classe mais favorecida, segregando a população de baixa renda para as regiões periféricas, e a grande quantidade de lotes na capital demonstra também uma caracterização diversificada dos mesmos. Como podem ser observadas no MAPA 16, as Regiões Centro e Sul apresentam pequenas quantidades de lotes, o que pode ser explicado pelas dimensões reduzidas dessas duas regiões, mas também pelos tamanhos mais generosos dos lotes. Ao contrário dessas, a Região Norte, que também apresenta poucos lotes, é caracterizada por lotes de grandes dimensões (acima de 5.000,00m<sup>2</sup>) oriundos de loteamentos de sítios de recreio, hoje incorporados à Macrozona Construída, e, muitos deles, ainda não reparcelados.

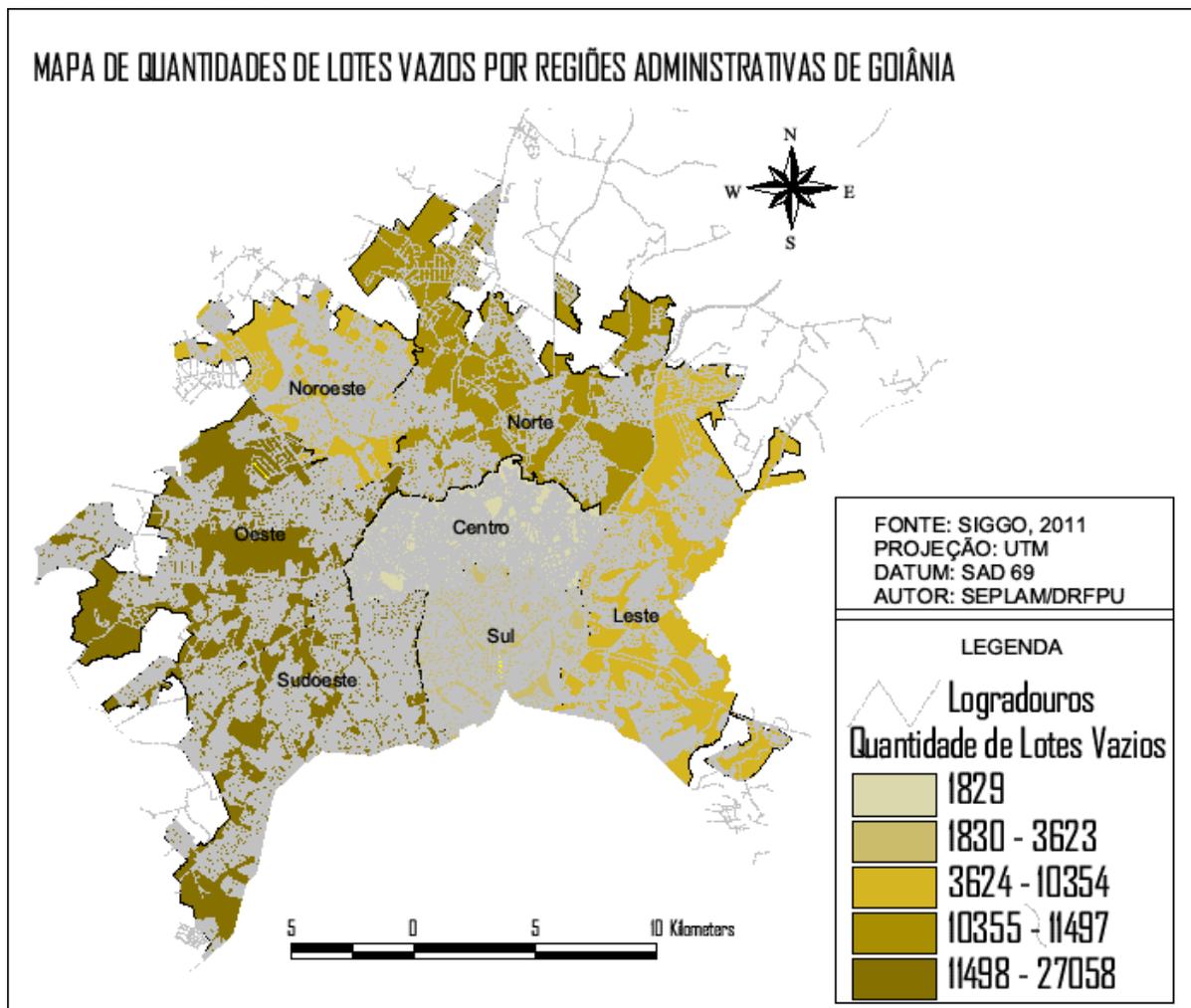
**MAPA 16: MAPA DE QUANTIDADE DE LOTES POR REGIÕES ADMINISTRATIVAS DE GOIÂNIA – 2011**



Fonte: SIGGO, 2011; com montagem gráfica elaborada pela SEPLAM/DRFPU, coordenada pela autora

Já a Região Oeste e suas adjacências se caracterizam por possuírem uma grande quantidade de lotes oriundos de reparcelamentos de sítios de recreio, porém, muitos ainda não ocupados. Isso é resultado das ações do mercado imobiliário que se confundem com o mercado de terras e determinam uma enorme quantidade de vazios urbanos, imóveis vagos que estão em poder do capital imobiliário, cuja concentração está mais evidente nas Regiões Oeste, Sudoeste e Norte, como pode ser observado no MAPA 17.

**MAPA 17: MAPA DE QUANTIDADE DE LOTES VAZIOS POR REGIÕES ADMINISTRATIVAS DE GOIÂNIA – 2011**



Fonte: SIGGO, 2011; com montagem gráfica elaborada pela SEPLAM/DRFPU, coordenada pela autora

Note-se, portanto, que, embora o maior número de lotes vagos esteja concentrado nas Regiões Oeste e Sudoeste, a Região Norte é a que apresenta uma maior quantidade de metros quadrados desocupados, o que se evidenciará no estudo de caso deste trabalho, no último capítulo. Um quadro que precisa, portanto, ser analisado com cautela aliada ao conhecimento histórico-genealógico necessário a esse entendimento.

Seja como for, o ordenamento territorial ideal deve promover a ocupação dos vazios num sentido intraurbano, materializando-se na consolidação de uma cidade compacta. O grande espraiamento da cidade faz com que haja uma grande demanda por serviços e infraestruturas urbanas, especialmente nas regiões periféricas da Macrozona Construída. O atual plano é enfático nesse sentido,

embora seus artigos possam ser entendidos como ideais teóricos, pois, na prática, pouco tem sido feito para a efetivação desse comprometimento, prova é que grande parte dos novos loteamentos aprovados desde a promulgação dessa lei complementar, está localizada nos novos limites urbanos estabelecidos na mesma.

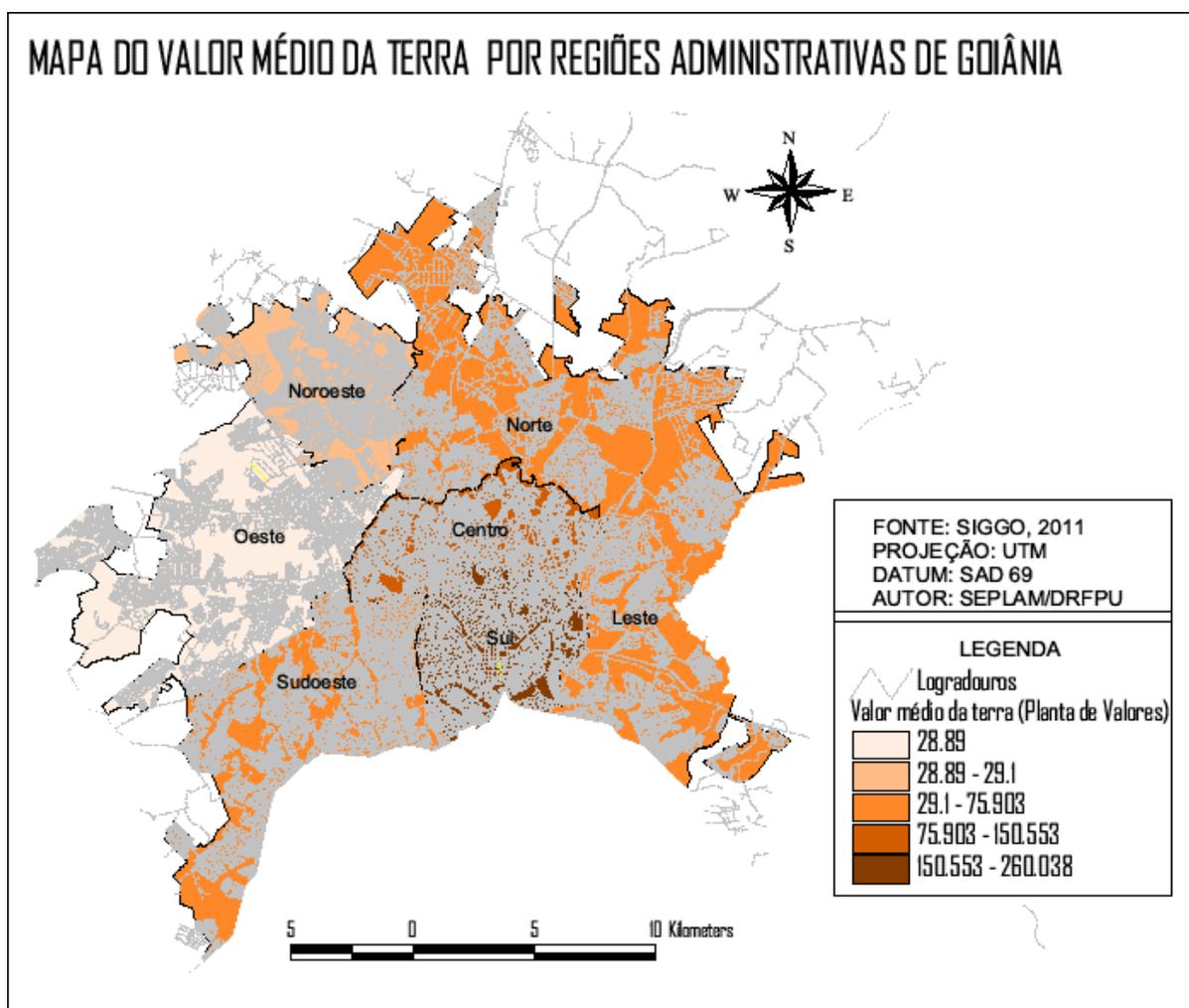
Não obstante a isso, desde o início da construção da capital, ocorreu grande valorização das terras limítrofes ao plano original, que foram, gradativamente, sendo ocupadas por parcelamentos não autorizados pelo Estado e, por motivos diversos, do plano original muito se perdeu. A harmonia, o equilíbrio e a integração dados por Atílio na inter-relação das zonas foram arrasados com o surgimento de novos bairros que hoje integram a capital.

Em função disso, hoje o que se vê não é um zoneamento coeso e uno; e sim uma miscelânea de usos identificados por uma grande Macrozona Construída, que perdeu sua identidade projetada. Isso nos permite ratificar as palavras de Bruand, proferidas há vinte anos, “Goiânia hoje é uma cidade que, tomada no conjunto, não difere fundamentalmente da maioria das outras mais velhas” (1991, p. 351).

Num viés contrário à lógica da oferta, os valores das terras nas Regiões Centro e Sul são maiores do que nas regiões periféricas, como mostra o MAPA 18. Isso deixa evidente a espera da valorização do mercado de terras para comercialização desses lotes em momento de maior lucratividade. Ou seja,

no caso de Goiânia, é frequente no mercado imobiliário a ação de empreendedores imobiliários, que negociam com a terra, com a construção e a comercialização de objetos imobiliários urbanos, não há uma especialização clara em nenhuma dessas atividades. Daí adotarmos a figura do agente empreendedor imobiliário em todos os seus segmentos, buscando compreender os seus diversos comportamentos que se mesclam, adotando, a cada empreendimento, uma gama de interesses distintos, conciliáveis ou, muitas vezes, até conflitantes (MORAES, 1991, p. 23-24).

MAPA 18: MAPA DO VALOR MÉDIO DA TERRA POR REGIÕES ADMINISTRATIVAS DE GOIÂNIA – 2011



Fonte: SIGGO, 2011; com montagem gráfica elaborada pela SEPLAM/DRFPU, coordenada pela autora

A mentalidade capitalista demonstrada já na alteração do Plano Urbanístico de Atílio por Godoy, com a redução das áreas ajardinadas projetadas por aquele, foi, por muitos anos, considerada pela especulação imobiliária como correta. Algumas áreas verdes oriundas desse plano original vêm, ao longo dos anos, sendo objeto de alienação por parte do poder público em função, principalmente, da pressão imobiliária e, se a população não se embrenhar em defesa dos seus equipamentos de lazer, os valores culturais vão se perdendo, como se perde também o dever de preservação ambiental.

Nunca fez parte dos planos diretores e leis de zoneamento o incentivo especificamente quanto à utilização de pilotis, o que poderia trazer de volta a escala humana, em contraposição aos imensos paredões artificiais que se erguem nas vias

da capital. Podendo transitar livremente por sob os edifícios, os habitantes do meio urbano se sentem mais próximos uns dos outros e da própria natureza, quando essa é transportada para os parques e a arborização urbanos.

Em função da ocupação humana, as áreas de preservação ambiental, nas faixas lindeiras aos córregos, rios e nascentes foram perdendo ao longo dos anos, sua cobertura natural de cerrado. Hoje, o que se vê é uma tentativa de preservar o que resta e reflorestar parte do que foi perdido nessas áreas de preservação permanente, com a implantação de parques lineares, o que também remonta ao plano original. Contudo, sem incentivos e verbas federais, os projetos de parques urbanos ao longo dos cursos hidrográficos de Goiânia (como o Parque Cascavel e o Projeto Macambira-Anicuns) nunca saíram do papel, embora, em grande parte, ainda estejam em fase inicial.

Mas isso foi, de certo modo, recompensado pelo prazer oferecido de multiplicar o princípio da proliferação das áreas verdes que sombreou Goiânia, tão apropriado para uma cidade de clima tropical. A ambientação de parques e a arborização das vias hoje formam o grande passivo ambiental da cidade. Isso pode ser considerado como um fator geográfico que, conectado ao cultural, promoveu a materialização de um projeto numa realidade. Ou seja,

a consolidação de certos traços das propostas originais, assim como as mudanças ocorridas no caráter da cidade, decorreram de duas ordens principais de fatores: uma, de natureza geográfica; e a outra, reforçando a primeira, de natureza cultural (GRAEFF, 1985, p. 28).

Os índices de áreas destinadas a equipamentos de lazer e ao sistema viário originalmente projetados por Atílio Corrêa Lima, que representavam cerca de 35% da área de projeto, dos quais quase 12% eram referentes às vias públicas, ainda é o mesmo regulamentado pela legislação em vigor. Contudo, hoje, o que se presencia é a inversão de sua destinação, pois, desses 35% mínimos exigidos por lei, no mínimo 15% devem ser destinados aos equipamentos comunitários, o que se explica pela importância que os veículos assumiram nesse tempo. Mas, as áreas verdes, em particular, foram incorporadas de tal forma que passaram a fazer parte da vida dos moradores da capital como um elemento-chave da sua cultura.

Prova é que, há cerca de vinte anos, quando o governo de Nion Albernaz (1989-1992) encampou a ideia de urbanizar as praças da cidade, com projetos paisagísticos que levavam cor e forma por meio das plantas, alguns opositores lançaram-se às críticas afirmando que seria uma má verbação do dinheiro público e

que a população goianiense iria depredar e surrupiar as espécimes florísticas. Isso não se comprovou e a história mostra que os princípios culturais anteriores à formação da cidade permanecem enraizados nos moradores de Goiânia. Aos prefeitos e planos que o seguiram couberam a manutenção e a continuidade da preservação das praças e jardins da cidade, respeitando a cultura desse povo.

No entanto, pode-se concordar com a afirmativa de Ribeiro (2004, p. 127), ao analisar os Planos Diretores de Goiânia, que,

além das alianças históricas entre o poder público administrativo e o político com o poder econômico, a tradição e a persistência da cidade em ser e se manter planejada, muitas vezes repetida mais pelo costume de morar de seus habitantes, que por sua consciência cidadã, a tem salvado do completo caos urbano.

Muitos dos problemas vividos, hoje, na capital são frutos da época de sua implantação, da urgência que as soluções exigiam, da falta de planejamento metropolitano e do acirrado jogo político que envolve os poderes estatal e municipal. Isso se reflete desde a aquisição de áreas por parte do Estado durante a escolha do sítio para implantar a nova capital. Muitas dessas áreas foram, ao longo dos anos, sendo ocupadas ou loteadas irregularmente, o que, muitas vezes, constituem-se problemas de difícil solução para a regularização fundiária.

Assim, muito ainda há para ser feito até que Goiânia seja, de fato,

a cidade que se reconstrói para atender às necessidades prementes e futuras, corrigindo os erros, intervindo no espaço que busca se renovar e se reorganizar, adequando não só o seu desenho, mas equilibrando o desenvolvimento das suas funções da cidade enquanto espaço e lugar do morador (GOIÂNIA, 2007a).

Contudo, “Goiânia, como ‘capital do sertão’, era uma cidade de fronteira, em que atraso e modernidade interagiram, caracterizando-se como área de conflito, que só o passar dos anos poderia resolver” (GONÇALVES, 2003, p. 27 – grifo do autor). E, hoje, de fato, a cidade ainda procura por sua identidade, que talvez, veja em sua desordem e sua lógica próprias um reflexo do caráter e da miscigenação de sua população.

### **3. CAPÍTULO 3:**

## **A QUESTÃO DA TERRA E AS ÁREAS RURAIS REMANESCENTES NO MEIO URBANO: LOTEAMENTOS DE SÍTIOS DE RECREIO INSERIDOS NA MACROZONA CONSTRUÍDA**

*“Não existe nada mais importante para um ser humano do que água e terra. É fato: biblicamente matavam por água e terra e, até hoje, essas lutas originam os assentamentos humanos.”*

*Alessandra Araujo*

### **3.1. A QUESTÃO DA TERRA**

#### **3.1.1. AS ORIGENS GENÉRICAS**

Nos primórdios da historiografia, o homem era um ser nômade que fazia da terra seu local de moradia. Ela era entendida como meio fornecedor natural de alimento e considerada como algo físico, concreto e palpável. Ao aprender manipular o solo com instrumentos, ainda rudimentares, o homem passou a retirar dele seu alimento e começou a construir os primeiros abrigos, as primeiras estruturas, os primeiros caminhos. Ele se tornou sedentário, dando a terra o sentido de propriedade e o seu primeiro significado de valor, de domínio social, transformando-a em objeto de interesse.

Esse foi o primeiro passo para o surgimento dos aglomerados urbanos. Com o desenvolvimento da condição humana e a utilização de tecnologias mais avançadas para laborar a terra, que passou a se constituir uma unidade territorial, apareceram também os conflitos. Introduzida essa nova condição, de território, o homem passou a lutar para defendê-la e atribuiu-lhe valor de um bem de consumo.

Com a industrialização, as terras urbanas foram consideradas objeto de grande interesse e deixavam de ter a única função de produção agrícola. Assim, as terras rurais foram se desvalorizando aos poucos, frente ao significado que assumiam as terras no entorno das indústrias. As indústrias foram, de fato, responsáveis por modificar a paisagem das cidades e por alterar a vida da sociedade, em razão do abandono das terras rurais em busca de terras com melhores perspectivas, as terras urbanas.

A transformação de uma sociedade rural em urbana, desencadeada pela industrialização e o conseqüente êxodo rural, contribuiu para o desenvolvimento do campo, que, em razão do avanço tecnológico, teve conseqüências também na produção agropecuária, pois, se fazia necessário que o trabalho de poucos ocupantes das terras rurais satisfizesse as demandas por alimento dos muitos ocupantes das terras urbanas.

O equilíbrio desse fator - produção rural e demanda urbana - favoreceu a criação de um mercado de terras e deu origem a um padrão tendencioso de atribuir maior valor econômico a terras mais próximas dos grandes centros urbanos industriais. Esse valor dado a terra fez com que ela passasse a ser entendida como um ativo financeiro e, assim, seu valor aumentava gradativamente como resultado da oferta e procura e a terra passou a se tornar escassa.

Se a escassez não é intrínseca a nenhum bem, mas nasce do desejo humano por eles, a raridade do espaço se torna evidente e explica a razão de o solo ter um preço. Como, por outro lado, o mercado é socialmente cego e insensível e é preciso garantir acesso a usos pouco competitivos, mas socialmente julgados prioritários do espaço – tais como o destinado à habitação de interesse social, às áreas verdes e aos equipamentos públicos – o poder público é forçado a desenvolver – ao menos nominalmente – políticas fundiárias que controlem o uso do solo urbano para que o espaço das cidades possa ser organizado (NOVAK, 2006, p. 134).

Esse grande problema se agravou quando o capitalismo conferiu a esse objeto um valor monetário cujo preço é determinado pelo mercado de terras, ou seja, resulta das negociações entre vendedores e compradores. De tal modo que a terra, hoje, é considerada escassa (existe em quantidade pré-estabelecida e não pode ser criada) e é um bem imóvel e durável (que não é passível de ser destruída facilmente, mesmo pela interferência do homem), o que a tornou um ativo interessante que pode, inclusive, ser usado como garantia de crédito ou como reserva de valor (REYDON, 2006, p. 228).

O valor da terra é, portanto, o resultado de políticas fundiárias e de decisões dos agentes que tem o poder de determinar a localização das áreas rurais e urbanas. Entretanto, além da localização, vários aspectos caracterizam-na monetariamente, como os físicos naturais (topografia favorável, facilidade de acesso, presença de vegetação e água), os físicos artificiais (infraestrutura, equipamentos comunitários, zoneamento) e os aspectos imaginários (segurança e natureza).

São desses aspectos que decorre o valor da terra como ideário de consumo e conclui-se que, diante de suas várias características,

a terra é um meio de produção essencial, na medida em que é sobre ela que os processos produtivos (agrícolas e não agrícolas) se desenvolvem e que os assentamentos humanos (urbanos ou rurais) se estabelecem. Ela é também fonte de vida para uma enorme população rural, cuja estrutura de representação simbólica garante a continuidade das tradições e valores. A terra é, ao fim e ao cabo, a própria natureza, ou seja, o ambiente natural no qual os homens existem (REYDON, 2006, p. 227).

Objetivando nesse mercado informal a máxima lucratividade, a valorização da terra urbana se baseia também na expectativa de ocupação, que oscila em razão de fatores como a Lei de Zoneamento, e na perspectiva de implantação de infraestrutura e equipamentos de uso coletivo. “Os preços da terra urbana, determinados pela demanda, garantem um componente diversificado de valorização, seja por estes estarem sujeitos a oscilações violentas, seja pela diferenciação entre os preços, até mesmo em um mesmo bairro” (SCHLÖGL, 2004, p. 19).

Claro que, perante esses pressupostos, a terra, seja ela urbana ou rural, deveria ser tratada com mais respeito e consideração, pois, se dela não puder surgir a essência da produção e do sustento, o homem deixará de subsistir. Sua condição de ativo financeiro perderá valor e suas características mais elementares darão lugar a um nada improdutivo e a uma natureza inconsistente.

### 3.1.2. O CASO BRASILEIRO

O caso do Brasil teve suas particularidades até que a propriedade privada no Brasil Colônia passou a seguir o mesmo ideário lucrativo de outras formas de exploração da terra, fossem elas extrativistas ou produtivas. Pode-se, assim, considerar que a primeira experiência de ordenamento no território brasileiro se deu com a implantação do Sistema de Capitâneas Hereditárias, que visava apenas ocupar as terras do país e garantir a soberania da Coroa Portuguesa.

Desde meados do primeiro século da colonização brasileira, “o estabelecimento do regime das capitâneas, estimulando a fixação de europeus nas novas terras, visava a alcançar não apenas a sua ocupação, mas também a urbanização, como a solução mais eficaz de colonização e domínio” (REIS FILHO, 1968, p. 61). Para o mesmo autor, a política urbanizadora, parte da política colonizadora, tinha o intuito de controlar as transformações do processo de urbanização (IDEM, idem).

Esse regime visava proporcionar a nobres influentes da Corte (chamados de donatários) grandes extensões de terra, as quais poderiam, mediante partilha, ser divididas e distribuídas para garantir sua exploração e proteção. No século XVII,

com a decadência da agricultura tradicional, multiplicavam-se pelo interior as propriedades voltadas para a produção de subsistência, o que provocou uma grande dispersão de população em áreas que escapavam muitas vezes ao controle do Governo Geral (REIS FILHO, 1968, p. 60).

Esse processo de partilha, moldado na ideia de usufruto por prazo determinado, que se convencionou chamar de ‘Regime de Concessão de Sesmarias’, encontrou seu fim no início do século XIX (NASCIMENTO, 2006, p. 100-101). Já nesse período, pequenos posseiros descaracterizavam esse regime como a única forma de acesso à posse da terra, o que acabou causando a sua extinção, com a publicação da Resolução de 17 de julho de 1822 (HOFFMANN, 2006).

Gonçalves, referindo-se a essa problemática, destaca que

apenas em 1822, pouco antes da Independência, o regime das sesmarias terminou, pois, já não estava mais adequado às novas injunções vividas pelo país. Preservou-se, da regulamentação da sesmaria, o regimento de confirmação das posses anteriores (2002, p. 12).

Durante quase trinta anos, não havia nada que regulamentasse a aquisição de terras e o Estado monárquico-centralizador manteve-se distante das províncias e alheio aos seus problemas, o que resultou em inúmeras posses ocorridas nesse período que originaram, mais tarde, grandes propriedades de terra.

Particularidade do caso brasileiro, o regime de escravismo influenciou grandemente nesse contexto, preferindo considerar os escravos como propriedade, o que deixava a terra em segundo plano, impedindo-a de tornar-se mercadoria (GONÇALVES, 2002, p. 12). Com a abolição do trabalho escravo, ocorreram poucas mudanças na economia e na questão fundiária do país. Como assevera Furtado,

a escravidão tinha mais importância como base de um sistema regional de poder que como forma de organização da produção. Abolido o trabalho escravo, praticamente em nenhuma parte houve modificações de real significação na forma de organização da produção e mesmo na distribuição da renda (1991, p. 141).

A aprovação da chamada Lei de Terras (Lei Nº 601), de 18 de setembro de 1850, que foi regulamentada pouco mais de três anos depois (pelo Decreto Nº 1.318, de 30 de janeiro de 1854), determinava medidas e concessões para promover a ocupação das terras devolutas, sob sesmarias e posses<sup>46</sup>. Foi uma tentativa mais ampla e ainda primária, de ordenamento territorial; embora, até hoje, haja apenas o controle da propriedade e a regulação do seu uso, ainda especulativo, esteja distante. Assim, muitos problemas no uso e na ocupação do solo, seja ele rural ou urbano, são decorrentes dessa distante regulação (REYDON, 2006, p. 225-226).

Essa lei legitimou as posses de minifúndios e latifúndios que coexistiam até essa fase de alienação estatal, com o intuito de garantir a propriedade, a transmissão e a comercialização de terras particulares. Ao permitir a transformação das posses em propriedade, manifestou-se uma verdadeira intenção obscura, pois,

ao cadastrar e conceder os títulos de propriedade aos particulares, o Estado teria condições de ter conhecimento, por exclusão, de suas terras. Esse processo teria que ser acompanhado por um efetivo cadastro de imóveis do qual seria a base, futuramente, para as demais instituições reguladoras da terra: tributação da propriedade, legislação e fiscalização (SCHLÖGL, 2004, p. 28).

---

46 No 'regime de posse', o trabalhador ocupa a terra e a explora, sendo que somente depois o Estado age em prol da sua legitimação legal; diferentemente do 'regime de sesmarias' em que se recebia a autorização expressa antes de se poder trabalhar a terra.

Efetivamente, esse ideal não teve conotações práticas até os dias de hoje e o Estado, sem um cadastro que, efetivamente, identifique e controle as terras de propriedade privada ou estatal, devolutas ou não, não conta com um fundamental instrumento de promoção de ocupação territorial planejada e justiça social. A terra ainda é, portanto, objeto de especulação, oriunda da falta de regulação eficaz na prática, pois, a bem da verdade, legalmente ela existe.

A garantia irrestrita de propriedade dada pela primeira Constituição Federal, de 1824, foi reafirmada pela primeira Constituição Republicana de 1891. Essa última, ao revogar a Lei de Terras, delegou aos estados federados a competência para tratar das questões relativas à propriedade e à regulação da terra, inclusive para cobrança de impostos. Essa autonomia dos estados perdurou nas três constituições que se seguiram (de 1934, 1937 e 1946), tendo sido alterada com a Emenda Constitucional Nº 10, de 09 de novembro de 1964, que transferiu para a União a competência para tratar a questão de tributação das terras, destinando aos municípios parte da arrecadação (REYDON ET ALLI, 2006, p. 159).

Convém acrescentar que a Constituição de 1946 também se destacou por ser precursora na questão da reforma agrária, ao sinalizar com a possibilidade de desapropriação de terras; muito embora, ao exigir que o pagamento compensatório fosse realizado em dinheiro, ocasionou a estagnação do processo. Isso só foi corrigido, por algum tempo, anos mais tarde, no auge do Regime Militar, em 30 de novembro de 1964, com a promulgação do Estatuto da Terra, Lei Nº 4.504, que logo se tornou mais uma 'lei que não pegou' (MIRANDA, 2002, p. 128-129).

Essa lei incorporou funções extrafiscais de arrecadação ao chamado Imposto Territorial Rural (ITR), utilizando-se da progressividade em razão de fatores como tamanho, localização e produtividade da propriedade, além de alguns fatores sociais (REYDON ET ALLI, 2006, p. 159). Todas essas instituições que surgiram até esse momento podem ser consideradas ineficazes na regulação da questão do uso e da posse da terra no Brasil.

Merece destaque também o antigo Código Civil, que, ainda em 1916, tratou, pela primeira vez, do direito de propriedade no meio urbano. A função social da propriedade foi tema tratado na Constituição Federal de 1934 e ratificado, tanto em 1937 pelo 'Estado Novo', quanto em 1969, com o Ato Institucional Nº 01 (MIRANDA, 2002, p. 127). Da alteração na legislação do ITR, pela Lei Federal Nº 6.746, de 10 de dezembro de 1979 (regulamentada pelo Decreto Nº 84.685, de 06 de maio de

1980), deriva um novo cadastramento rural pelo INCRA, no intuito de tornar o imposto mais efetivo (REYDON ET ALLI, 2006, p. 160), além de reduzir a evasão fiscal e as terras improdutivas.

Todo esse aparato legislativo objetivava tão somente um sistema de cobrança de tributos que pudesse, de algum modo, ser socialmente justificado pelo princípio da isonomia, o que, obviamente, precisa ser repensado no bojo de uma reforma tributária. Somente a Constituição Federal de 1988 tratou com mais primor a questão da propriedade da terra, regulamentada nos artigos 5º, 156, 170 e 182, mas, ainda assim, em linhas genéricas.

A falta de recursos financeiros e humanos, a situação precária da estrutura administrativa e a inexistência de cadastros adequados no INCRA e nas prefeituras são as principais causas do descontrole fundiário, que se espelham na ineficácia da regulação, que faz com que a propriedade da terra não cumpra sua função social, e na incapacidade de punir a degradação de áreas de preservação ambiental.

Mas a questão cartorária da propriedade é basilar, porque “a história do registro de propriedades no Brasil é uma história de fraudes” (MARICATO, 2010, p. 14). Existem nos cartórios de todo o país, registros sistematicamente falsos, tanto de áreas rurais, quanto urbanas. É sabido que, no Brasil, se tem “uma produção gigantesca sobre a fraude na propriedade da terra, sobre as disputas, sobre morte” (IDEM, p. 14-15).

Assim, pode-se concluir que nem mesmo o próprio Estado tem conhecimento de qual é o seu patrimônio em terras. A procriação de terras neste país não é um mito; é um fato. Se houvesse um cadastramento efetivo e correto, provavelmente o problema do acesso a terras no Brasil estaria resolvido. Resta saber a quem interessa a permanência dessa situação estática.

O mercado de terras é, de todo modo, regulado por instituições formais (conjunto de leis e instrumentos estatais) e informais (regras sociais e práticas culturais) que estabelecem as normas, objetivando maiores valorização e lucratividade possíveis. Contudo, “as expectativas, que os agentes econômicos formam para auferirem o máximo de retorno das transações com a terra, são realizadas independentemente das instituições formais que regulam as ocupações do solo” (SCHLÖGL, 2004, p. 10).

O descontrole fundiário causado pela falta de regulação da propriedade da terra é parte da história de conflitos entre campo e cidade, de onde se originaram os

movimentos de ocupação de terras que se estendem até os dias atuais. “Este descontrole fundiário institucionalizado pelo Estado favorece os interesses privados na especulação com a terra, tanto nas áreas rurais, quanto nas urbanas” (SCHLÖGL, 2004, p. 5).

Esse processo histórico se vincula ao poder do capital, com sua lógica própria, e reflete a falta de um projeto eficiente para resolver a questão fundiária no Brasil, demonstrando uma clara preferência pela inércia, evitando o confronto que uma reforma agrária, fatalmente, causaria. O que se observa, ao longo do tempo, é uma simples acomodação dos interesses da elite, que utiliza a terra como ganho de capital e sem qualquer comprometimento com essa problemática fundiária nacional, o que nunca enfrentou grandes resistências.

Portanto, como “a terra no Brasil durante vários séculos, a propriedade da terra, esteve ligada à detenção de poder social, político e econômico” (MARICATO, 2010, p. 14), é necessário concluir sua história segregadora, pois, seja ela urbana ou rural, “a terra está na essência da alma brasileira. A desigualdade no Brasil passa essencialmente pela questão fundiária. Cidade e campo” (IDEM, p. 13).

Não é possível saber quanto tempo ainda resta para que as classes menos favorecidas dessa sociedade se revoltem, pois, como todo confinamento de grandes pressões, chega o dia em que se arrebetam os grilhões, embora a formação do povo brasileiro não se caracterize por atos revolucionários, ainda que alguns eventos históricos tragam esse nome em seu bojo. Mas ainda é possível acreditar que, um dia, a terra possa cumprir, de fato, sua função social.

### 3.1.3. AS NOVAS OCUPAÇÕES RURAIS

Muitos ainda hoje insistem em afirmar que o Brasil é um país com raízes predominantemente rurais; mas, já em meados do século passado, o país deixou de se caracterizar como tal, quando mais da metade de sua população já vivia nas cidades. Com o êxodo rural que ocasionou essa movimentação populacional, a relação entre o meio rural e o urbano se manifestou numa necessidade de produção agropecuária do rural, para abastecimento do urbano. A cidade se tornou totalmente dependente do campo, em relação ao fornecimento de alimentos e matéria-prima para a industrialização<sup>47</sup>.

---

47 Como afirma Furtado, “a industrialização vem sempre acompanhada de rápida urbanização, que só pode efetivar-se se o setor agrícola responde com uma oferta adequada de alimentos” (1991, p. 241).

Ao discorrer sobre o que chama de “novo rural”, Graziano da Silva, já no fim do século passado, dizia que

o meio rural brasileiro se urbanizou nas últimas duas décadas, como resultado do processo de industrialização da agricultura, de um lado, e, de outro, do transbordamento do mundo urbano naquele espaço que tradicionalmente era definido como rural (2002, p. 1).

Mas muitos mitos sobre o rural insistem em ocupar as mentalidades humanas, ainda neste século.

Antigos mitos são considerações irresponsáveis, como associar seu significado com atraso e produção agrícola, acreditando que o desenvolvimento dessa, inexoravelmente, significaria o desenvolvimento rural e que as pequenas propriedades são geridas pela agricultura familiar. Da mesma forma, são inverdades os novos mitos de que as ocupações rurais não-agrícolas solucionariam o desemprego, desenvolvendo regiões atrasadas, que a reforma agrária é inviável e que não há necessidade de regulação, pois soluções locais levariam ao desenvolvimento (GRAZIANO DA SILVA, 2001).

Sob os aspectos físico-territoriais, o rural não é apenas a continuidade do urbano e tem sua identidade própria. E ainda, em razão dos aspectos econômicos, como afirma Graziano da Silva, “as cidades não podem mais ser identificadas apenas com a atividade industrial, nem os campos com a agricultura e a pecuária” (2002, p. 1). Mas não se deve negar a existência de uma urbanidade rural e de uma ruralidade urbana, o que significa que aquela corresponde às áreas de ocupação urbana, como loteamentos e indústrias, inseridas no meio rural; e essa se refere às áreas rurais remanescentes no meio urbano, que desempenham atividades agropecuárias.

Verificamos o quanto é difícil delimitar o que é rural e o que é urbano e diferenciá-los, às vezes, é quase impossível, já que estão muito interligados. A comparação dessas duas imagens a seguir, do Município de Goiânia, evidencia esse embate. Na FIGURA 03 a urbanidade rural está presente e pode-se observar a presença de construções de uso residencial com frentes estreitas e poucos recuos, características de uma ocupação irregular da chácara nº 40, do Loteamento Chácaras Bom Retiro, localizado às margens da GO-080, Km 08, em área dotada de pavimentação asfáltica, rede de energia e serviço de telefonia e, por estranho que possa parecer, está localizada em zona rural.

**FIGURA 03: A URBANIDADE RURAL**



Fonte: REZENDE, Deborah de A., 2011.  
Nota: Foto da autora.

**FIGURA 04: A RURALIDADE URBANA**



Fonte: REZENDE, Deborah de A., 2011.  
Nota: Foto da autora.

Em contraposição a essa, a FIGURA 04 mostra a ruralidade urbana e podem-se identificar animais de tração e construções tipicamente campestres que caracterizam o uso rural da terra, no local denominado 'Rancho S. R.', localizado à Rua Carlota Joaquina do Sítio de Recreio Mansões do Campus, área servida de toda infraestrutura urbana, o que promove a elevação dos custos de implantação e manutenção da mesma, além de originar vazios urbanos, pois, tal área está inserida na zona urbana do município.

Se bem observado, pode-se presenciar a insurgência de um novo rural, o qual se insere no meio urbano com uma naturalidade quase imperceptível e insana. As novas atividades não-agrícolas presentes nesse meio evidenciam esse devaneio de convivência discreta, a exemplo do *agribusiness* em oposição à agricultura familiar pluriativa, da prestação de serviços junto a rendas provenientes de benefícios previdenciários e das ocupações de condomínios luxuosos ao lado de loteamentos clandestinos. Contudo, igualdade de renda e acesso a bens públicos são realidades distantes do meio rural, assim como a ausência da violência ainda pode ser considerada como mais um dos seus mitos.

Tudo isso é folclore e as origens desses mitos podem ser explicadas pelo estudo das raízes rurais de um país colonizado e escravista, como evidencia Lemos,

na divisão territorial brasileira, as grandes distâncias propiciavam o isolamento das famílias, que frequentavam as cidades distantes somente nos dias de festas muito importantes, duas a três vezes ao ano. Cidades de

casas vazias porque seus donos, a fina flor da sociedade, moravam na roça. No perímetro urbano residiam permanentemente só os negociantes, alguns funcionários públicos, o clero em geral e grande número de artífices, como seleiros, tecelões, oleiros, ferreiros, marceneiros, alfaiates, boticários, latoeiros, etc., que viviam de clientela esparsa pelas redondezas servidas por péssimas estradas (1989, p. 14).

Muitas dessas profissões já não existem mais nos dias atuais ou se alteraram com o tempo, mas a grande mudança no ritmo de vida se deu em função da inserção do automóvel, impondo uma velocidade vinte e cinco vezes maior do que a velocidade do homem e da tração animal, que, em média, atinge cerca de quatro quilômetros por hora. O limite natural fora quebrado e agora o limite não existe mais, pois, o homem intenta chegar a todos os lugares que desejar a uma velocidade avassaladora.

Mas nossos costumes e tradições não podem negar o passado, muito embora deva dispor dele para elucidar novos ritmos e atitudes em relação à velocidade que se impõe ao meio rural. Já em meados do século passado, Le Corbusier afirmava que “os dois sistemas, o dos pedestres e o dos automóveis, podem ser conjugados e postos em funcionamento” (1984, p. 83) e ainda “temos que tratar, em certos lugares da cidade, de uma circulação combinada de veículos e pedestres” (IDEM, idem). Porém, a separação das vias destinadas a pedestres e veículos pode ser um ideário utópico, mas o estabelecimento de vias exclusivas em determinadas regiões é necessário.

Combinar essas duas velocidades é também tentar explicar que é no meio rural que todos esses mitos seculares e essas contradições se evidenciam e, se ele ainda é entendido como aquele em que são desempenhadas atividades econômicas agropecuárias e, “apesar do termo rural fazer referência a um tipo de espaço determinado (baixa densidade demográfica, áreas muito vegetada), este qualificativo não deve impedir a consideração dos espaços urbanos, cada vez mais interligados com os rurais” (TARTARUGA, 2005, p. 8).

Evidentemente que essa interligação do espaço rural com o urbano reflete na questão habitacional, pois, uma parcela da população urbana reside nas áreas rurais ao passo que parte da população rural vive no meio urbano. Independentemente da classe social e da atividade ocupacional dessa população, o campo se transformou em atrativo residencial, muito embora não esteja preparado para isso. Tal preparação exigiria investimentos públicos para atender a própria população que reside em áreas rurais.

A especulação imobiliária, desprezando os fatores sociais e atraída pelo custo da terra, veem no campo um território propício para obtenção do máximo lucro por meio da sua urbanização. Mas deve-se ter em mente que “a noção de urbanização do campo é uma dessas ideias controversas cada vez mais utilizadas: ela quer significar o processo de mudança das relações sociais, mas também do conteúdo material do território” (SANTOS, 2006, p. 171).

Portanto, as áreas rurais não podem ser tratadas como um simples estoque de terras a serem urbanizadas, pois, antes deveriam receber bens e serviços públicos, tais como redes de água, esgoto, energia elétrica, iluminação pública, drenagem pluvial, telefonia e internet, bem como, adequação do sistema viário, transporte público, postos de saúde, instituições de ensino, coleta de lixo e programas habitacionais. Alguns desses são prestados em certas regiões, porém de maneira muito precária.

Mais grave ainda é o fato de, na maioria das vezes, ao transformar áreas rurais em urbanas, o poder público ignorar sua vocação natural ao uso agropecuário ou extrativista, bem como suas características geológicas, hipsométricas, de declividade e solo de cada bacia hidrográfica. Convém assinalar ainda que ocupações ao custo de degradação ambiental resultam em drásticas consequências para toda uma região.

Veiga afirma que

diversas atividades humanas têm esse poder de provocar grandes e inesperadas mudanças no solo, na atmosfera, na água, na flora e na fauna, e principalmente nas intrínsecas relações mantidas por esses cinco sistemas ambientais. Daí a gravidade das frustrações impostas aos esforços de adaptação das instituições políticas e econômicas à perspectiva do desenvolvimento sustentável (2005, p. 21).

Sem dúvida o meio rural está assumindo essa nova função habitacional, tanto para as classes mais favorecidas, que buscam uma aproximação com a natureza e a tranquilidade nos sítios de recreio ou condomínios horizontais fechados, quanto para aquelas famílias pobres que almejam sua casa própria e, vendo seu sonho realizar por meio de suas próprias mãos, sabem que não teriam condição de tê-la de outra forma, noutro local.

Maricato enfatiza que o fato de parte da população brasileira conseguir e ocupar ilegalmente a terra e construir as próprias casas não é algo espontâneo; e sim, é o resultado do rebaixamento do valor da força de trabalho, que não ganha o

suficiente para comprar uma casa nem para pagar alguém para construir, pelo menos não dentro da lei, não dentro do mercado (2010, p. 13). Em razão de uma legislação menos restritiva que no meio urbano, essas ocupações acabam levando ao meio rural prestadores de serviços, qualificados ou não, ao mesmo tempo em que abrem novos postos de trabalho para a população local em serviços que exijam pouco estudo ou experiência.

O grande foco dessa população são as ocupações em áreas mais urbanizadas, próximas aos grandes centros, que têm condições mínimas de um sentimento de pertença, como cidadãos, ao meio urbano. Isso tem um preço alto: as ocupações por loteamentos irregulares ou clandestinos, como observa Miranda,

a área rural próxima aos grandes centros urbanos vem sendo ocupada com usos não-agrícolas, ou mesmo por usos urbanos, como condomínios de alto luxo e chácaras de lazer, muitos deles em situação legalmente irregular, em áreas mais valorizadas, ou por loteamentos clandestinos, invasões e/ou ocupações pela população de baixa renda, em áreas mais desvalorizadas (2002, p. 18).

Na realidade de hoje, essa é apenas uma das novas funções do rural que vêm mudando ao longo das últimas décadas e as atividades neles desempenhadas estão assumindo atividades não-agrícolas, dentre as quais se inserem a proliferação de indústrias, a urbanização crescente (acolhendo moradias e serviços) e a proliferação de sítios de recreio (ou chácaras, destinadas ao lazer). (GRAZIANO DA SILVA, 2002, p. 14-15).

Uma dessas novas funções do espaço rural, que está sendo invadido pelo urbano, é a ocupação por meio de parcelamentos do solo que se destinam, basicamente, à habitação e ao lazer. O parcelamento do solo em áreas rurais é regido pelas Leis Federais Nº 4.504 (Estatuto da Terra), de 30 de novembro de 1964, Nº 4.947, de 06 de abril de 1966, e Nº 5.868, de 12 de dezembro de 1972, além de decretos regulamentadores e instruções normativas emitidas pelo INCRA, especialmente a Instrução Normativa Nº 17-B.

Até o Estatuto das Cidades, (Lei Federal Nº 10.257, de 10 de julho de 2001), à luz da legalidade, a zona rural de qualquer município só podia ser parcelada pelo INCRA, ou com sua autorização, mediante a modalidade de sítios de recreio, que são imóveis destinados a atender necessidades de habitação e lazer de seus proprietários, mas acaba se destinando também à habitação de trabalhadores rurais,

que implementam nessas pequenas propriedades, alguma atividade agrícola ou pecuária, com intuito de diminuir parte das despesas de manutenção.

Conforme Resolução do INCRA Nº 50, de 26 de agosto de 1997, enquadram-se nesta modalidade áreas de módulo mínimo de 20.000,00m<sup>2</sup>, embora, no caso de algumas cidades, sejam admitidos módulos de 5.000,00m<sup>2</sup>. Em termos tributários, são considerados sítios de recreio pelo INCRA, todos os imóveis que seus proprietários não declaram qualquer atividade de produção agropecuária, o que, nem sempre, corresponde à realidade.

As novas ocupações rurais industriais e habitacionais, assim como os modernos serviços prestados, públicos e privados, contribuíram para levar ao campo uma nova fisionomia, muito mais urbana que rural. A rusticidade e o caipirismo perderam espaço no meio rural, especialmente nas proximidades com o meio urbano das cidades. A agricultura e a pecuária deram lugar aos setores da indústria e de serviços, mas, sobretudo, aos parcelamentos do solo na modalidade de loteamentos.

Noutro viés, as áreas rurais remanescentes no meio urbano, incrustadas pela invasão do campo pela cidade, resultam em vazios urbanos que demandam mais investimentos em benfeitorias. Essas áreas precisam receber mais atenção dos planejadores do espaço na elaboração de políticas públicas específicas desprovidas de interesses especulatórios.

Refutando duas das hipóteses mais idolatradas<sup>48</sup>, Veiga formula uma nova hipótese, que demonstra maturidade científica e percepção realista, em que “*o mais completo triunfo da urbanidade engendra a valorização de uma ruralidade que não está renascendo, e sim nascendo*” (2005a, p. 427 – grifos do autor). Embora hajam hipóteses ainda sendo estudadas em sua dimensão física, a hipótese de Veiga parece mesmo ser a mais provável, já que urbanidade e ruralidade aparecem em novas configurações, germinando numa nova identidade e não simplesmente ressurgindo de uma realidade pré-existente ou um cenário desgastado.

Por esse novo cenário, que harmoniza a liberdade e a beleza do campo com as necessidades de trabalho e lazer da cidade, há uma mutação em função da

---

48 Uma dessas hipóteses é a da **urbanização completa**, elaborada em 1970, pelo francês Henri Lefebvre (filósofo, sociólogo e marxista), da qual resulta a sociedade urbana, pós-industrial, que busca, em primeiro plano, soluções próprias para a problemática urbana; outra hipótese trata de um **renascimento rural**, segundo a qual, Bernard Kayser (geógrafo e sociólogo) acredita num fluxo oposto ao êxodo rural, situação em que a sociedade se recomporia os modos de vida, as práticas culturais, as atividades não-agrícolas e as políticas de ordenamento e desenvolvimento, recompondo e repovoando o campo (VEIGA, 2005a, p. 420-436).

mobilidade (idem, idem). Assim, a especulação imobiliária e a má utilização do solo urbano podem ceder parte de seus ganhos a ações compensatórias de preservação ambiental e promoção de moradia e emprego. Deixar que o ambiente natural tenha condições de sobrevivência é permitir que o próprio homem continue existindo na face da Terra.

#### 3.1.4. OS LIMITES TERRITORIAIS

Os limites entre as zonas urbana e rural são cada vez menos perceptíveis e mais insignificantes, isso porque é mais que uma questão puramente físico-territorial e envolve grande complexidade administrativo-legal. Esses limites não são mais respeitados pelas novas atividades que surgiram, pois, desrespeitá-los ou superá-los é da natureza humana. Diante das ocupações urbanas que surgiram no meio rural, os limites estão sendo ultrapassados dia a dia.

A quebra desses limites não ocorre apenas em função de incorreções na sua definição, mas também, e principalmente, da consciência crítica, e muitas vezes intuitiva, do distanciamento do homem e da natureza. Não apenas o meio rural se tornou o local ideal para cumprir a função de moradia em razão do menor custo dos terrenos e das condições naturais, como também viu ocupações tipicamente urbanas, noutro tempo, se inserirem ali.

O trabalho teórico de Le Corbusier, já em meados do século passado, mostrava a visão modernista, ainda atual, de que o homem ultrapassou os limites naturais e se deu conta de que “suas empresas, surgindo desordenadamente sobre a superfície do território, e abandonadas à violência dos interesses particulares, invadiram as zonas ‘sagradas’” (1979, p. 81 – grifo do autor). Essas ‘zonas sagradas’ a que ele se refere são justamente as zonas rurais.

Sem dúvida, essa invasão que ocorreu no meio rural pelas atividades urbanas, veio acompanhada da especulação imobiliária. Segundo Reydon, a especulação com terras no meio urbano, objetivando a inserção das mesmas às zonas de expansão urbana, pode oferecer aos seus proprietários grandes ganhos especulativos, muito embora sejam desprezadas as questões sociais e ambientais (2006, p. 235).

Esse fato entristece e revolta, pois,

a dimensão econômica desse processo é frequentemente menosprezada, os ganhos econômicos produzidos pela apropriação privada das terras

públicas ou a transformação de terras agrícolas em urbanas sem que a sociedade se beneficie disso é inconcebível num país com tanta pobreza, em grande medida produzida por esse processo. (REYDON, 2006, p. 235).

O fenômeno de valorização das áreas rurais incorporando-as ao meio urbano envolve fatores como “ampliação dos limites do perímetro urbano, mudanças de zoneamento, implantação de infraestrutura urbana viária, de saneamento, equipamentos públicos, etc.” (MIRANDA, 2002, p. 7), além dos seus diversos atores. Alexander diz que “a especulação do solo urbano é outro dos fenômenos que contribuem poderosamente para criar a fisionomia da nova cidade” (1979, p. 51), o que, conseqüentemente, prejudica o ordenamento territorial.

As áreas rurais sofrem constantes pressões para se transformarem em urbanas. Como diz Souza, “os limites do território não seriam, é bem verdade, imutáveis” (1995, p. 84). Afirmativa essa que é ratificada por Villaça quando alega que “o processo de urbanização é dos mais importantes processos sociais do mundo contemporâneo. [...] As cidades crescem. Logo, os limites territoriais que pretendem abarcar o processo urbano não podem ser fixos” (1997, p.1).

Com efeito, em função de uma expectativa de aumento no lucro obtido com a venda das terras rurais próximas ao limite urbano do município, os especuladores optam por comercializá-la como lotes urbanizáveis e não como terras de produção agrícola. Como afirma Miranda,

continua ocorrendo uma pressão sobre as áreas rurais, próximas aos grandes centros urbanos, consubstanciada pela intensificação da procura por estas áreas, não só pela possibilidade potencial de urbanização, mas, também, em função de questões simbólicas, presentes no imaginário coletivo, que colocam o campo como um espaço ambientalmente mais equilibrado e distante das tensões urbanas (2002, p. 15).

Nessa lógica capitalista, as áreas rurais, limítrofes ao perímetro urbano, constituem-se alvo de grande interesse por parte dos agentes especuladores desse processo, que utilizam todos os seus recursos para incorporá-las à zona urbana. Conforme a vocação empreendedora da região, os loteadores destinam pouco capital financeiro na aquisição dessas áreas, sejam elas designadas a loteamentos para fins de interesse social ou mesmo grandes condomínios horizontais de luxo, o que garante aos loteadores o máximo de retorno financeiro na comercialização de lotes para fins urbanos.

Por se constituírem terrenos mais acessíveis à camada menos favorecida da população, essas áreas de conurbação estão sujeitas também à ocupação irregular

e clandestina, transformando-as numa parte ilegal da cidade. Essa parte da cidade deixa sem acesso à infraestrutura e aos equipamentos comunitários toda uma parcela da população que opta por morar nessas áreas em função, basicamente, do baixo valor das mensalidades dos imóveis.

Isso demonstra que a grande demanda do Município por obras se dá pela sua incapacidade de implantar políticas públicas que regulem e fiscalizem a ocupação das áreas rurais, próximas ao perímetro urbano. Esse total descontrole que se refere à zona rural, porém, pode ser revertido, como afirma Moysés, “com criatividade e políticas públicas agressivas, ela pode ser ocupada de forma equilibrada para cumprir o seu papel de zona de produção e de preservação ambiental.” (2008, p. 132-133).

As incorporações dessas áreas irregulares ou clandestinas ao perímetro urbano das cidades não garantem, por si mesmas, a legitimidade dessas ocupações, o que só ocorre por meio de regularizações fundiárias. Muitas vezes, por razões físico-territoriais ou legais, o poder municipal se vê impossibilitado de promovê-las, obrigando a população dessas áreas a permanecer numa situação precária e, muitas vezes, sem o título de propriedade de seus imóveis.

Em várias ocasiões, a população que habita essas áreas sente-se segregada pela própria legislação que deveria acolhê-la, especialmente as que regulamentam a habitação, como o Plano Diretor, suas regulamentações e a Lei de Zoneamento. E o que se vê é que a Lei de Zoneamento é uma lei produzida para o mercado que deixa a população de fora (MARICATO, 2010, p. 13). As políticas públicas de regularização fundiária e zoneamento devem se comprometer igualmente com as diversas classes sociais, refletindo um tipo de pacto entre elas e o poder público municipal.

Assim,

este pacto consiste nas políticas de anistias e regularizações do território clandestino, desde quando as massas urbanas entraram pela primeira vez no cenário político da cidade, ao mesmo tempo [em] que as políticas de zoneamento, conduzidas através [por meio] de uma minuciosa legislação, foram diversificando e estratificando a cidade (SCHLÖGL, 2004, p. 40).

Não se trata aqui de políticas públicas que tratem as questões urbanas isoladamente nem mesmo de políticas que são, tradicionalmente, elaboradas para promover o desenvolvimento rural. Isso não significa que não haja necessidade de se repensar os procedimentos adotados em relação ao acesso de benefícios sociais

e previdenciários, à geração de empregos e rendas e ao apoio aos financiamentos da agricultura familiar, também no meio rural, pois, é preciso pensar a dimensão intramunicipal.

Como já dito, é um equívoco considerar o meio rural apenas como produtor agropecuário; uma reformulação drástica nas políticas públicas deve abrir campo para a implantação de oportunidades não-agrícolas. Implantá-las significa ordenar a ocupação e incentivar novos usos, tais como destinar essas áreas a habitação, turismo, indústria e serviços. O uso racional e seletivo dos potenciais ambientais constitui-se outra dessas oportunidades não-agrícolas ainda pouco exploradas.

A regulação e a desprivatização das áreas rurais são essenciais na reformulação das legislações previdenciária, trabalhista, e, especialmente, da tributária, o que objetiva o desenvolvimento do município como um todo. Isso sinaliza que “a regulação da economia e a regulação do território vão agora impor-se com ainda mais força, uma vez que um processo produtivo tecnicamente fragmentado e geograficamente espalhado exige uma permanente reunificação, para ser eficaz” (SANTOS, 2006, p. 154).

Se fosse realizado um cadastramento das áreas rurais públicas, todos se surpreenderiam com a quantidade de terras ociosas que o Estado, como agente atuante deste processo regulatório, poderia usufruir para intervir na questão agrária do país. Talvez assim, agindo de forma descompromissada em relação aos interesses da elite, o Brasil fosse um país que proporcionasse o acesso a um lote de terras, uma moradia digna, à camada mais necessitada do seu povo.

A recente reforma tributária mostrou-se insignificante diante da complexidade da problemática, assim como tende a ocorrer com a alteração do Código Florestal, embora essa última possa agravar a situação com a incorporação da defesa dos interesses do segmento responsável pela devastação do passivo ambiental do país. Ambas as alterações na legislação brasileira perderam uma chance concreta de institucionalizar instrumentos potencialmente favoráveis à preservação ambiental dessas regiões.

Os formuladores de políticas públicas devem aprender a superar essa dissociação espacial e tratar o município como uma unidade, um espaço único gerador de um ambiente propício à cidadania e ao respeito pela mobilidade urbana e pelos condicionantes naturais. É nítida a necessidade de se considerar o território de um município como um todo, tal como determina o Estatuto da Cidade, no qual o

urbano e o rural, a cidade e o campo, se unam num único objetivo, num planejamento não apenas local, mas também envolvendo outras escalas.

Ao analisar as cidades-jardins de Ebenezer Howard, Choay afirma que tanto a cidade quanto o campo exercem uma atração sobre o homem e somente desfrutando do melhor de cada um deles (as atividades da cidade e a beleza do campo) a sociedade poderá atingir o ideal de vida (1979, p. 220-221). Esse conceito, ainda atual, deve ser o foco das políticas públicas, pois, a grande busca do homem é unir oportunidades de trabalho, de lazer e de conforto do meio urbano com a natureza, a segurança e a tranquilidade do meio rural.

Choay extrapolava a escala local e previa que, “com efeito, será preciso projetar-se um dia em direção ao futuro comunista num território bastante grande, *que compreenda cidade-campo* – e não uma só cidade, uma só aldeia” (1979, p. 154 – grifos da autora). Pensar o campo e a cidade como uma unidade presume planejar uma nova forma de morar, trabalhar e descansar. É criar a esperança de mais civilidade numa vida urbana ideal.

## **3.2. O TRATAMENTO DAS ÁREAS RURAIS**

### **3.2.1. AS QUESTÕES GENÉRICAS**

Historicamente, as áreas rurais do Município de Goiânia vêm sendo tratadas à margem da legislação e abordadas com superficialidade pelos planos diretores, que apenas as exaltam em seus ideais teóricos e, por que não dizer, desconhecem-nas em seus sentidos mais significativos. Porém, como afirma Matos, “não é uma tarefa simples para as equipes técnicas discernir as proposições restritivas daquelas que devam ser flexíveis” (2008, p. 163), mas muito poderia e deve ser feito.

As áreas rurais limítrofes ao Perímetro Urbano de Goiânia constituíram-se, desde a efetivação da implantação da capital, em zonas atrativas para ocupações urbanas e agropecuárias, especialmente as matas virgens de cerrado e as terras férteis que foram apropriadas para plantio. Assim, a mobilidade de pessoas em direção a essas áreas vem sendo indiscriminada, ao longo das décadas, atraindo imigrantes de outras regiões e estados, e pequenos aglomerados isolados foram surgindo em toda a sua extensão, por vezes interligados à sede municipal por meio de estradas precárias, constituindo-se territórios descontínuos.

A proliferação dos sítios de recreio foi considerável na Zona Rural do Município durante a década de 1940 e entre os anos de 1959 e 1962, justamente nos períodos em que a aprovação de novos loteamentos foi suspensa na capital. Momentaneamente, esse fator apresentou como vantagens o reflorestamento dessas áreas e, ainda que fosse com uma associação de espécies exóticas e nativas, acabava expulsando, de certa maneira, as grandes culturas que empregam grande quantidade de insumos químicos e maquinário pesado. Mas o deslocamento dos limites urbanos continuava promovendo a devastação do cerrado goiano, em função das ocupações de loteamentos ilegais e de atividades agropecuárias, geradas após queimadas e desmatamentos das áreas verdes originais e assoreamentos dos leitos de rios e córregos, fontes de água da capital.

Nas décadas seguintes, começavam a serem dados novos usos para as áreas rurais, assumindo novas atividades (habitacionais, industriais, comerciais e de serviços) em terras antes ocupadas pela agricultura familiar. Dentre essas atividades, em grande evidência estavam os sítios de recreio, que, ao longo dos anos, por motivos alternativos e especulativos foram sendo ocupados irregularmente e/ou incorporados à Zona de Expansão Urbana. De qualquer modo, isso trouxe graves consequências, pois, essas áreas não estavam preparadas para essa mudança de configuração.

O processo de urbanização do Município de Goiânia promoveu o espraiamento da mancha urbana e resultou na periferização das áreas rurais remanescentes da ação da especulação imobiliária. Esse fato foi agravado, nas décadas de 1980 e 1990, quando o aumento do Perímetro Urbano contribuiu para a ocupação desordenada dessas áreas marginais e promoveu a proliferação de loteamentos ilegais na capital, muitos deles com apoio do próprio Estado e grande omissão do Município.

Essas áreas são resultantes da

ação titubeante por parte do Estado, ora apoiando a especulação promovida pelos empreendedores imobiliários, ora com um discurso populista contemplando o bem estar social mas abrindo e garantindo a participação dos empreendedores imobiliários, mesmo na urbanização de posses urbanas, [o que] torna complexo o processo, principalmente porque [o Estado] não age de forma monolítica, mas facilitando para alguns aliados do ramo imobiliário em detrimento de outros (MORAES, 1991, p. 4-5).

Foi justamente nesse período que os sítios de recreio e outras glebas limítrofes ao Perímetro Urbano, na sua maioria, áreas desprovidas de infraestrutura

e serviços públicos, passaram a ser ocupados por uma classe menos favorecida. Essas áreas são palco de segregação social e deterioração ambiental e, quanto mais distantes das áreas centrais, contribuem para o acréscimo dos custos de implantação e manutenção das benfeitorias urbanas.

O grande equívoco das equipes de planejamento que elaboram as legislações do Município de Goiânia, bem como dos membros do poder executivo e legislativo, é considerar as áreas rurais apenas como um meio responsável pelo abastecimento e pela preservação ambiental, pois,

a distinção entre rural e urbano tem cada vez menos a ver com o tipo de atividade exercida pelo [pelos] indivíduos que aí residem, mesmo porque o crescimento das atividades não-agrícolas nas áreas ditas rurais parece ser uma das tendências mais importantes dos anos 90 [1990...]. Também não é mais um critério fundamental do corte rural/urbano a busca de um local de moradia com acesso a luz elétrica, água encanada, asfalto, coleta de lixo e próxima a equipamentos de saúde, educacionais e recreativos (GRAZIANO DA SILVA, 2002, p. 61).

É lamentável reconhecer que esse equívoco ocorre mesmo quando esses técnicos e políticos são agentes conscientemente críticos e preocupados com o bem estar social, embora nem todos pensem de maneira ponderada e alguns desses agentes acabem cedendo aos argumentos do poder econômico. Poder esse que pressiona e beneficia apenas um banco de favores pessoais, defendendo o interesse particular da classe de empresários. Infelizmente, é fato que o poder do capital domina a urbanização das áreas rurais e atua de maneira particular na dinâmica de sua comercialização.

Como demonstrado ao longo deste trabalho, as áreas rurais deixaram de ser vistas exclusivamente pela ótica da produção agropecuária e, hoje, possuem novas ocupações e novas atividades. O campo não está renascendo nem, muito menos, desaparecendo, o que presenciamos é o nascimento de uma nova configuração desse espaço. Os proprietários dessas áreas da Zona Rural, limítrofes ao Perímetro Urbano, devem receber políticas públicas específicas para manter essas novas ocupações e atividades, no intuito de garantir economicamente sua viabilidade ambiental, social e cultural.

Já as áreas rurais remanescentes no meio urbano, muitas delas resultantes de decisões equivocadas dos agentes ao incorporá-las ao mesmo, devem ser analisadas sob dois ângulos distintos: o da ocupação ordenada, visando a diminuir os vazios urbanos e a otimizar a infraestrutura; e o da preservação das áreas verdes

existentes, transformando em uso coletivo as áreas que devem permanecer como patrimônio ambiental, por meio de desapropriações e aquisições de terras.

Assim sendo, o Estado precisa assumir seu papel de agente apaziguador dos embates em relação à questão do direito da propriedade e sua função social, desmistificando os instrumentos legais que promovam políticas públicas que buscam o equilíbrio entre os interesses da elite e das camadas menos favorecidas da sociedade. A participação popular nas decisões estatais é, portanto, fundamental no planejamento em relação ao ordenamento físico-territorial do Município como um todo e na formação de uma identidade social mais cidadã e cuidadora da cidade.

A formação social da cidade de Goiânia deriva, parcialmente, do processo de estruturação do Estado de Goiás, de raízes rurais e arcaicas, e deixa transparecer aspectos peculiares desse processo. Mas, não obstante a isso, somam-se a essa formação características da miscigenação do povo brasileiro, que conferem às áreas rurais nuances de letargia e atraso. E tudo isso gera uma significativa acomodação de interesses, na qual o ordenamento territorial é o grande prejudicado.

### 3.2.2. AS ABORDAGENS ANTERIORES

Apesar da vasta historiografia sobre a constituição da capital do Estado de Goiás, são poucas as referências sobre as áreas rurais. A primeira referência histórica a respeito das áreas rurais limítrofes às terras da nova capital que estava para ser implantada em Goiás se deu antes mesmo do início das obras, como descrito no Relatório Técnico entregue ao Interventor, que ressaltava a importância da cidade dispor de reservas de terreno em seu entorno para expansão, desapropriando-o, ao mesmo tempo em que demonstrava sua preocupação no crescimento das populações camponesas e suas atividades, criticando a estrutura latifundiária (GODOY, 1933).

As primeiras análises do Município, em sua totalidade, também datam da visão urbanista de Godoy, que observou que

o urbanismo ampliou o seu campo de ação, estendendo os seus tentáculos ao campo, não somente para sugar elementos de que precisam as agremiações humanas, mas também para veicular cousas indispensáveis à vida rural. É que as cidades não são mais parasitárias no sentido material da palavra, verificando-se entre elas e o campo a eterna troca de produtos e de ações que caracteriza a existência social (IDEM).

Godoy ainda argumentou que “é, portanto, indispensável que os terrenos nos arredores sejam desapropriados” (1933). Argumento corroborado pelo primeiro projetista da capital, cerca de um ano depois, que deixou registrado em carta ao então Interventor do Estado, sua preocupação com a valorização imobiliária, ao sugerir a aquisição dos terrenos circunjacentes “para salvaguardar a extensão sistematizada da cidade, do desenvolvimento caótico das mãos dos particulares, não sujeitos ao regulamento de construções” (CORRÊA LIMA, 1934).

Os irmãos Coimbra Bueno também se preocuparam com a possibilidade de desarticulação das plantas no caso de expansão da cidade, ainda em 1937, chamando a atenção para a problemática das chácaras nos limites da cidade (especialmente na Região Norte) e para a necessidade urgente de regulamentação da questão, e foram além, ao desejar a proibição de loteamentos particulares (CORDEIRO e QUEIROZ, 1990, p. 18-19).

E o que aconteceu foi que esse discurso, tão a frente do seu tempo, perdeu-se, ao longo dos anos, nos planos e políticas relacionados à Zona Rural do Município. Nos planos anteriores, as áreas rurais foram ressaltadas por sua importância como zona de preservação e abastecimento, contudo, desarticuladas, quase por completo da malha urbana. Portanto, as áreas rurais vêm sendo relegadas ao abandono pelos planos e legislações de ordenamento territorial.

Do mesmo modo, o projeto das cidades-satélites tão enfaticamente defendido por Godoy se mostrou inviável, pois, estabelecia que o Perímetro Urbano fosse eternamente fixo. A cidade não encontrou nos seus limites originais, sua razão de permanecer imutável. E isso demonstrou que Atílio Corrêa Lima dotava de maior sensatez, ao esclarecer que a área de terras doada entre os Córregos Botafogo e Capim Puba

indica apenas a área doada e nunca os limites em que deverá fixar-se a cidade. Seria inadmissível que a área urbana se limitasse à exígua faixa de terras compreendida entre os dois córregos citados, pois, prejudicaria o desenvolvimento urbano no ponto de vista econômico, administrativo e estético (CORRÊA LIMA, 1934).

Assim como os Planos de Desenvolvimento que se seguiram ao Plano Diretor Original de 1938, o segundo Plano Diretor de Goiânia (o Plano Diretor de 1992), já não demonstrou a mesma preocupação com as áreas rurais do Município e não legislou sobre as mesmas, pois, as considerava submetidas às escalas estadual e federal, restando à escala municipal legislar apenas sobre a parte do território

ocupada pelas áreas urbanas. Conseqüentemente, até então, os poucos dados disponíveis que caracterizam a Zona Rural da capital goiana se referem à economia de produção, dados esses dispersos em algumas Secretarias do Estado e nos precários cadastros do INCRA.

Não havendo, portanto, amparo legal nem dados suficientes para um bom diagnóstico das áreas rurais, não havia também a possibilidade de atuar nesse campo por parte do Município, que se restringia ao 'planejamento urbano' no limitado sentido literal do termo, relegando as áreas rurais ao quase completo abandono. Na verdade, o que existia não era um conflito de competências entre as diversas esferas de poder, existia sim uma vacância legislativa em relação à gerência do território e uma notória falta de interesse de legislar sobre a matéria e assumir para si a responsabilidade de ordenar essa parte do território.

Contudo, o Relatório Técnico elaborado pelo IPLAN, no mesmo ano da aprovação do Plano Diretor de 1992, tentava justificar essa falta de interesse afirmando que o Município de Goiânia não tinha vocação rural em função da crescente urbanização e da grande valorização de terras, o que fazia as propriedades serem consideradas mais como reserva de valor do que como bens de produção (GOIÂNIA, 1992, p. 71). Esse fato, contudo, não demonstra relação direta entre o padrão demográfico do Município e a produção econômica da sua Zona Rural, que continuava a existir, embora a especulação imobiliária estivesse presente nesse processo desde os primórdios da capital.

Esse equívoco foi amenizado nesse mesmo documento, quando a equipe técnica reconheceu a modernização das atividades e a presença de novas ocupações na Zona Rural, com reflexos na Região Metropolitana, afirmando também que, nessa Zona,

a tendência natural é no sentido do aumento da produção animal, com melhoramento genético e das condições técnicas da exploração, em busca de melhores produtividades. A diversificação, com aumento de atividades não tradicionais, deverá acontecer se a assistência técnica especializada se fizer presente para conduzir o processo. Na produção vegetal a olericultura (produção de legumes), poderá ter aumentos importantes e a citricultura certamente será introduzida no Município com boas perspectivas (IDEM, idem).

Em função desse novo rural que surgia não apenas na capital, mas em todo o Estado, a cidade de Goiânia que monopolizava a demanda por investimentos e

serviços ligados à produção agropecuária, via nascer uma desconcentração desse setor produtivo, fato não ignorado pelo relatório supracitado, que assegurava que,

principalmente em um aspecto, a tendência deverá ser diferente do que ocorreu nas duas últimas décadas: a transferência de renda do setor rural para Goiânia. O desenvolvimento de cidades-pólos em Goiás, atraindo os investimentos dos produtores nas suas regiões, e a necessidade de maior alocação de recursos próprios nas atividades produtivas, devido à escassez de recursos de crédito, deverão diminuir os fluxos de renda para Goiânia. Por outro lado, as Regiões Sul e Sudeste de Goiás tendem a se tornar menos dependentes de Goiânia quanto ao abastecimento de insumos e implementos agrícolas e mesmo de serviços (IDEM, idem).

Mesmo com essa alteração na estrutura do Estado e a nova configuração que o meio rural adquiriu, o Plano Diretor de 1992 identificou como cenário ideal aquele em que mantinha o Perímetro da Zona Urbana (com pequenos ajustes) e alterava o Perímetro da Zona de Expansão Urbana (reduzindo-o significativamente a sudoeste e acrescentando-o de pequenas áreas a norte e noroeste) e da Zona Rural (ampliando-o com as áreas remanescentes da Zona de Expansão Urbana modificada), o que, excetuando a adequação dessa última, são quase os mesmos limites estabelecidos pela Lei Complementar Nº 6.948, de 28 de dezembro de 1990 (essa sim, uma lei que havia aumentado o Perímetro das Zonas Urbana e de Expansão Urbana, um ano antes). Essa ampliação da Zona Rural visava barrar a expansão a sudoeste e dificultar novas conurbações com municípios vizinhos; e, por outro lado, a pequena subtração de glebas a norte e nordeste, incorporando-as à Zona de Expansão Urbana, incentivava novos parcelamentos e novos usos, especialmente ao longo da Avenida Perimetral Norte, um contracenso se considerado que essa área foi diagnosticada como área de risco que deveria ter a urbanização contida.

Assim, esse plano, basicamente, continuava a considerar a Zona Rural como área de exploração agropecuária e reserva ambiental, em contraposição e complementação do meio urbano. Embora, já admitisse, na Zona Rural, a incorporação de áreas urbanas descontínuas (GOIÂNIA, 1992a, p. 41) e a instalação de indústrias consideradas incompatíveis com as atividades das demais zonas (IDEM, p. 76), um único programa específico de incentivo às atividades primárias (IDEM, p. 88) foi direcionado a essa zona. Permanecendo as áreas rurais das Zonas Urbana e de Expansão Urbana sem qualquer estímulo real para ocupação desses

vazios urbanos<sup>49</sup>, embora fizesse parte dessa Lei a diretriz de ocupação racional e prioritária desses vazios, otimizando a infraestrutura, os equipamentos e os recursos públicos.

Goiânia é uma cidade de origens tradicionalmente rurais e sua população, ainda hoje, é fortemente influenciada por esse meio. Nota-se, contudo, uma dissociação do fator rural no planejamento e na gestão públicos municipais, bem como nas demais escalas. Portanto, um dos subtítulos do relatório primário de Godoy, “o destino dos arredores da cidade” (1933), ainda permanece uma incógnita; embora, se apresente numa situação crítica que denota um futuro preocupante.

### 3.2.3. A ABORDAGEM NO ATUAL PLANO

Há um significativo erro de concepção no atual Plano Diretor no que se refere às áreas rurais, que, sem dúvida alguma, deve ser corrigido na revisão do mesmo. Os artigos 73 a 75, ao definir as áreas urbana e rural, afirmam textualmente que se considera a primeira como

as áreas mais centralizadas de seu território, com maior grau de consolidação, para onde [as quais], prioritariamente, deverão ser direcionadas medidas que visem à otimização dos equipamentos públicos, além de seu anel periférico voltado ao atendimento do crescimento populacional futuro (GOIÂNIA, 2007).

O que faz a área rural ser definida como “o restante do território, destinado ao uso agropecuário e à instalação de atividades incompatíveis com o meio urbano, observadas as condições ambientais” (IDEM).

Esse erro de concepção da área rural é, na verdade, a definição legal da Macrozona Rural, equivocadamente, tratada como aquela, posto que as áreas rurais (ou as ruralidades urbanas) estão presentes também na Macrozona Construída, assim como as áreas urbanas (ou as urbanidades rurais) estão presentes na Macrozona Rural. Confusão clara de termos que remetem à falta de cuidados com as definições de nomenclaturas no texto legal e à ausência de preocupação com essas especificidades.

Isso deverá ser sanado no Código de Parcelamento, em elaboração pelo Órgão Municipal de Planejamento, que assim define o imóvel rural, em seu artigo 31:

---

49 O Relatório Técnico produzido pelo IPLAN indicou a existência de 53.290 lotes vagos (mais da metade deles dotados de infraestrutura), que totalizavam 31.152.324m<sup>2</sup>, ou seja 23,66% da área urbana, para os quais deveriam ser desenvolvidas políticas urbanas que possibilitassem a ocupação destinada a moradias e o desenvolvimento de atividades produtivas (GOIÂNIA, 1992a, p. 44).

na garantia de dar tratamento equânime a todo o território municipal considera-se imóvel rural qualquer que seja sua localização no território do Município, desde que se destine à exploração extrativa agrícola, pecuária, hortifrutigranjeira ou agroindustrial, quer através [por meio] de planos públicos de valorização, quer através [por meio] de iniciativa privada, consoante aos dispositivos da Lei [Federal] Nº 4.504/64 – “Estatuto da Terra” (SEPLAM, 2011).

O tema em questão deveria priorizar também a elaboração do Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE), em cumprimento ao artigo 79 do Plano Diretor, que nunca foi regulamentado, embora o Plano Diretor impusesse um prazo de um ano após sua promulgação para isso. Contudo, desde 2008, têm acontecido tentativas de elaboração de uma Minuta de Lei regulamentando esse artigo, que contemple definições e determinações para as atividades e empreendimentos permissíveis para a Macrozona Rural, embora não se tenha dado, até o momento, algum passo significativo nesse sentido.

Essa regulamentação não é considerada prioridade pela municipalidade e a vacância legal dessa questão promove a ocupação ilegal da Macrozona Rural em forma de parcelamentos clandestinos e atividades poluidoras. Embora esse Plano Diretor, ao dividir seu território em Macrozonas, tratando-o como um espaço urbano-rural único, trace como estratégia dar um tratamento equilibrado ao mesmo; estabelece um único programa de promoção das atividades agrícolas e de abastecimento (GOIÂNIA, 2007), o que demonstra a falta de entendimento da realidade da Macrozona Rural e, quanto mais das áreas rurais remanescentes na Macrozona Construída.

A possibilidade de parcelamento das áreas rurais, sem critérios adequados, ainda que cumprindo os pré-requisitos dos módulos do INCRA, deixam vulneráveis essas áreas, que, em casos específicos (como nas Macrozonas Rurais do Capivara e do João Leite) deveriam mesmo ter os parcelamentos restringidos, em consonância ao intencionado por técnicos da SEPLAM e da Empresa de Saneamento de Goiás S.A. (SANEAGO). Embora haja, hoje, apenas um parcelamento em aprovação nas Macrozonas Rurais, muitas ocupações ilegais estão nelas proliferando e é preciso, portanto, um esforço maior do que o que vêm sendo efetivado para conter esse processo.

A pressão sobre as áreas da Macrozona Rural, em Goiânia, reflete a tendência das cidades verem a cada mudança na legislação a expansão do seu Perímetro Urbano, alastrando-se por áreas antes caracterizadas como rurais. Se

esse processo não for controlado, “nós vamos ver uma explosão na expansão da cidade. E nós já tivemos uma explosão do preço da terra” (MARICATO, 2010, p. 16). Prova disso é a recente proposta de “Redefinição do Perímetro da Macrozona Construída” do Município, elaborada pela equipe de planejamento da SEPLAM, que mais nada é do que um nome mais suave para o projeto de expansão da área urbana. Essa proposta assumiu recentemente o caráter prioritário na gestão anterior e desbancou o primeiríssimo lugar do Código de Parcelamentos.

E a grande pergunta que inquieta alguns agentes deste processo é saber qual seria o motivo dessa extrema urgência, já que é quase unânime entre os técnicos envolvidos nos estudos dessa proposta que se trata de um contrassenso em todas as direções e, além do mais, o tempo técnico gasto nessas análises e discussões poderia ser otimizado para resolver outros problemas de competência do Órgão de Planejamento, muito mais urgentes e importantes para a coletividade.

Segundo estudos realizados para essa proposta, houve quase uma centena de solicitações para a incorporação de áreas rurais à Macrozona Construída da cidade, que perfazia mais de setenta milhões de metros quadrados. Critérios técnicos foram utilizados na argumentação contrária dessas diferentes solicitações, tais como a não produção de novos vazios urbanos, a presença de vegetação nativa, a proximidade a mananciais, a falta de acesso consolidado e as barreiras físicas existentes. O resultado dessa proposta é que, tecnicamente, apenas três áreas foram consideradas passíveis de fazer parte da Macrozona Construída do Município. Contudo, dos agentes empreendedores e do quadro político do Município vêm a maior pressão para elaborar uma proposta mais permissiva. Há, portanto, vontade política dos agentes representantes das diversas camadas sociais para que aconteça a expansão urbana e, talvez, seja difícil evitar que isso ocorra.

Então, se a solução que existe é puramente política, os agentes técnicos precisariam ser envolvidos nessa proposta ou estariam perdendo tempo em busca de alternativas para algo que tende a se tornar uma calamidade, caso seja aprovada tal lei. Assim, resta saber, quando essa minuta de lei for encaminhada à Câmara Municipal, se essas restrições à ocupação serão consideradas como impeditivas à incorporação dessas áreas como urbanizáveis. Tudo indica que os agentes empreendedores e políticos querem que aconteça a expansão do Perímetro Urbano num outro patamar: o patamar político e não o técnico! Mas é preciso reconhecer que ambos estão conectados e, somente, juntos podem legitimar o processo.

O maior argumento entre os que defendem que a proposta seja levada à aprovação como o maior número possível de áreas a ser inserido no perímetro urbano é o alto preço dos terrenos nas áreas mais centrais da cidade, o que, segundo eles, torna inacessível para as camadas mais baixas da população a casa própria. Mas isso é um grande equívoco, pois, não há de se falar em acesso à moradia em áreas tão distantes, sem acesso consolidado e totalmente desprovidas de infraestrutura e serviços públicos, segregando essa população a um condicionamento mínimo de qualidade de vida.

Abandonar essa população de baixa renda em áreas sem benfeitorias e tão distantes de tudo é algo criminoso que, se não pode ser punido na esfera administrativa ou cível, ao menos na ética e moral podem. A camada da população que recebe de 0 a 3 salários mínimos, alvo dessas políticas imediatistas, é a mais prejudicada e já houve políticas habitacionais<sup>50</sup> no passado desta cidade que, mesmo almejando a inclusão social, acabaram por excluí-la do contexto da acessibilidade e da função social da moradia.

Mas, contrariamente à crença de alguns, que, muitas vezes, defendem seus próprios pontos de vista ou mesmo os interesses do chamado 'banco de favores' ao promoverem o espraiamento da mancha urbana e o surgimento de novos vazios, pode-se afirmar que não é possível que um novo loteamento seja aprovado na esmagadora maioria dessas áreas, pelo menos não tecnicamente, o que inviabilizaria os objetivos desse processo. Isso ficou comprovado após as últimas inserções de novas áreas ao perímetro urbano, pois, nelas já estão aprovados vários loteamentos e alguns deles estão sendo questionados judicialmente por razões técnicas e por suspeitas de prevalência do interesse particular ao coletivo.

Outras políticas podem ser adotadas para a ocupação dos vazios urbanos existentes na malha urbana, almejando reduzir a segregação social. O incentivo à verticalização, com a promoção da ocupação ao longo dos corredores viários, é uma política interessante, embora esses corredores sejam de difícil implantação, devido ao alto custo dos mesmos. As vantagens estão na concentração das edificações pela superposição, o que promove o adensamento de áreas abastecidas de

---

50 O grande exemplo dessas políticas habitacionais foram os multirões de construção de casas, alguns chegando a construir mil casas em um dia, com o envolvimento da própria população e o fornecimento de materiais e apoio da administração pública municipal, por idealização do prefeito na época. O grande exemplo desses bairros que nasceram incrustados no meio do nada é a Vila Multirão, cujos moradores apenas recentemente receberam as escrituras de seus imóveis, cerca de trinta anos depois. Esses bairros levaram décadas para receber infraestruturas e serviços públicos, que, ainda hoje, são precários, embora, esses terrenos já estejam bem mais valorizados.

infraestrutura ao mesmo tempo em que resulta em índices de ocupação reduzida e de favorecimento da permeabilidade do solo.

Também se mostram interessantes instrumentos de incentivo à ocupação dos vazios urbanos as Leis Complementares N° 181/2008 (Lei dos Vazios Urbanos), N° 8.760/2009 (Lei de Conjuntos Residenciais) e N° 8.767/2009 (Lei de Projetos Diferenciados de Urbanização), embora sejam mais favoráveis à ocupação de glebas, pois, esse aparato legislativo está focado na aprovação de novas modalidades de ocupação para áreas pertencentes a parcelamentos aprovados ou não, sem prejuízo dos condicionantes técnicos.

Já a aprovação de reparcelamentos e a regularização de ocupações ilegais, especialmente em chácaras aprovadas originalmente como sítios de recreio, hoje regulamentada pela Lei das Áreas Especiais de Interesse Social (Lei N° 8.834/2009), ainda é uma questão crítica do processo de ordenamento territorial, pois, embora essa seja uma lei discricionária, que submete à análise técnica muitos condicionantes e critérios, esbarra na desestruturação do quadro funcional municipal e na falta de interesse de proprietários e da própria população moradora dessas áreas ilegais em regularizar essa situação. Isso em função dos altos custos de projetos e implantação da infraestrutura, de obrigação do loteador, no caso de loteamentos ilegais e clandestinos, e, noutro foco, do medo que a irregularidade das posses urbanas e suas possíveis soluções geram para quem comercializa imóveis nessas condições (o que se constitui crime na esfera cível) e para quem compra (pelo risco de perder seu investimento ou ser removido).

Em suma, ainda persistem problemas de difícil solução na relação urbano-rural, em grande parte causados pela especulação imobiliária, sejam em áreas que apresentam a urbanidade rural, ou em áreas de ruralidade urbana. “Em algumas situações as desigualdades opõem residentes da cidade e do campo, mesmo na atualidade, quando a urbanização é o referencial dominante nas expectativas dos agentes e atores em termos de realização econômica” (MATOS, 2008, p. 165).

Quatro anos após sua aprovação, talvez ainda seja cedo para afirmar que este Plano Diretor esteja condenado ao fracasso pela ineficiência dos instrumentos legais e pela impotência dos agentes técnicos diante da vontade política e do interesse do capital empreendedor. Mas, para que algo seja feito, é necessário vontade e agilidade, pois, à medida que o tempo passa, os problemas urbanos aumentam avassaladoramente.

### **3.3. ESTUDO DE CASO: OS LOTEAMENTOS DE SÍTIOS DE RECREIO**

#### **3.3.1. A SITUAÇÃO ATUAL: APRESENTAÇÃO DOS RESULTADOS**

Dentro do modelo espacial de ordenamento territorial do Município de Goiânia, esta pesquisa segrega as sete Macrozonas Rurais e se limita a uma análise mais detalhada das áreas rurais remanescentes localizadas dentro do Perímetro Urbano, ou seja, da chamada Macrozona Construída, o que se constitui o estudo de caso deste trabalho. Serão apresentados a seguir os resultados das pesquisas empíricas dessas áreas rurais, incluindo mapas, gráficos, tabelas e figuras.

A situação cadastral foi o primeiro problema que nos deparamos nesta pesquisa, pois não foi possível detectar sequer quantos loteamentos foram aprovados como sítios de recreio, o que nos leva a crer que a Secção Cadastral do Departamento de Propaganda e Expansão Econômica do Estado<sup>51</sup>, criado nos primórdios da concepção de Goiânia, com sua limitação funcional, asoberbamento de tarefas e situação “bastante promissora” (ALMEIDA, 1936), manteve sua conjuntura desfavorável e não seus pontos positivos na atual estrutura municipal.

Era presumível, pelo menos, que o INCRA, órgão responsável por essas aprovações, quando as glebas nas quais surgiram esses sítios de recreio ainda pertenciam à Zona Rural, tivesse um cadastro confiável desses loteamentos, o que não se confirmou. Na década de 1980, o Município de Goiânia passou a considerar como aprovados esses loteamentos originalmente aprovados pelo INCRA e incorporados à Zona de Expansão Urbana e, em função disso, esperava-se, então, que o Município possuísse o quantitativo desses sítios de recreio.

Contudo, no Terminal de Informações Cadastrais da Prefeitura de Goiânia, não existem informações satisfatórias sobre o total de bairros da capital, o que dirá a caracterização dos mesmos. E assim, ainda na etapa preliminar de levantamento de dados, com o objetivo de identificar as áreas rurais incorporadas ao Perímetro Urbano, houve uma frustrada tentativa de buscar informações dos bairros aprovados como sítios de recreio (nos quais se encontram as áreas rurais focos desta pesquisa).

---

51 Inicialmente denominado de Departamento de Propaganda e Vendas, foi criado em 20 de junho de 1934, pelo Decreto Nº 4.739 (alterado pelo Decreto Nº 4.941, de 1º de setembro do mesmo ano), e transformado em Departamento de Propaganda e Expansão Econômica do Estado, por meio do Decreto Nº 238, de 6 de julho de 1935, que o desmembrou em duas Secções (uma Cadastral e outra de Propaganda e Expansão Econômica). Seu primeiro Diretor foi Solon E. de Almeida, conforme contrato firmado em 25 de junho de 1934, que se manteve na Superintendência da Secção Cadastral e, para outra Secção foi nomeado Joaquim Câmara Filho (SABINO JUNIOR, 1960, p. 129-136).

Por meio desse Terminal, com apoio técnico da Divisão de Cadastro da Secretaria Municipal de Planejamento e Urbanismo, produziu-se uma Relação de Bairros, organizada por nome e por data, na qual constavam 1.015 bairros cadastrados até setembro de 2009, quantitativo esse que não se mostrou confiável, pois, incluía várias áreas que não poderiam ser consideradas como bairros. Na tentativa de se produzir uma listagem, dentro desse total cadastrado como bairros, filtrando apenas os cadastrados como chácaras e fazendas, gerou-se uma Relação Específica, a qual continha 46 bairros. No entanto, observou-se que desses, a maioria possuía peculiaridades que os excluía como sujeitos desta pesquisa, tais como não pertencer à Macrozona Construída ou ser oriundo de parcelamentos irregulares.

Diante da inconsistência e equívocos que esse cadastro apresenta, descobrimos a impossibilidade de se produzir uma relação confiável dos loteamentos aprovados como sítios de recreio e chegou-se à conclusão de que não seria uma metodologia adequada, pois, não se obteria o resultado desejado. No caso específico deste estudo, em função, principalmente, dos bairros de sítios de recreio não terem sido cadastrados como tal e muitos até terem seus nomes alterados por decreto ou por método inadequado na nomenclatura, não foi possível se chegar ao resultado esperado com esses procedimentos metodológicos.

Esse fato obrigou uma mudança de estratégia metodológica e teve início, então, a produção de um Mapa das Áreas Rurais Remanescentes na Macrozona Construída de Goiânia com o objetivo de identificar e visualizar as áreas rurais oriundas de loteamentos aprovados como sítios de recreio e possibilitar a análise da ocupação e do uso dessas áreas. Utilizando-se a versão 9.3 do *software* ArcGIS, esse mapa, de elaboração própria, foi produzido inicialmente em novembro de 2009 e aprimorado até outubro de 2011.

Para tanto, partiu-se do banco de dados do Mapa Urbano Básico Digital de Goiânia (MUBDG), versão 22, com atualizações e complementações, elaborado pela Diretoria de Informações Urbanas e Geoprocessamento (DRINF) da SEPLAM, no qual constavam 369.128 lotes cadastrados, em 14 de maio de 2010 e, em 31 de janeiro de 2011, apresentava 372.409 lotes. No mesmo banco de dados, constavam 936 parcelamentos e glebas, até aquela data, cadastrados como bairros, independentemente da aprovação e da localização dos mesmos, que foram acrescidos de 6 bairros até 31 de janeiro de 2011. Em termos gerais, essa é

configuração cadastrada no MUBDG, base do Sistema de Informações Geográficas de Goiânia (SIGGO), até essa data, lotes e bairros quantificados e qualificados de maneira diversa à constante no Terminal de Informações Cadastrais do Município.

Esse *software* utilizado compatibilizou dados do MUBDG, da Ortofoto de Goiânia 2006, de outras imagens de satélite e de aplicativos como Google Earth, empregando as três interfaces do programa (ArcMap, ArcToolbox e ArcCatalog), o que possibilitou, além da obtenção dos mapas, a produção de relatórios e gráficos sobre os bairros que contêm as áreas rurais localizadas na Macrozona Construída. As classes de feições possuem tabelas associadas, cada feição possui um registro na tabela e um identificador único liga a feição ao seu atributo, o que, entendendo a anatomia das tabelas, associando-as às classes de feições e aos métodos de conexão, permite a organização dos dados da maneira desejada, obtendo as informações necessárias ao propósito desta análise.

A primeira etapa que compreendeu a elaboração deste produto cartográfico foi a adição (função *add data*) à interface do ArcMap e a formatação (função *properties*) de *shapefiles* do MUBDG. Em seguida, criou-se uma fórmula que delimitou a área entre 5.000,00m<sup>2</sup> e 10.000,00m<sup>2</sup> (o que resultou em 4.257 lotes) e eliminou as áreas públicas (excluindo os seguintes atributos: “AREA”, “APM” e “ZPA” e resultando em 3.471 lotes). Ao eliminar também os lotes fora da Macrozona Construída, chegou-se a um novo total parcial de 2.762 lotes, pertencentes a 29 bairros, a princípio, aprovados originalmente como sítios de recreio.

Passou-se, então, para uma etapa manual e detalhada, que identificou os loteamentos aprovados como sítios de recreio que ainda apresentam tal caracterização, mesmo que parcial, eliminando os demais. Para isso, juntaram-se os atributos pela conexão das tabelas de lotes e bairros (mediante o uso da função *join*) e, após exportação dessa tabela resultante para o programa Excel, ela pôde ser formatada e teve início uma análise desses bairros. Isso foi executado com base nas informações da Relação de Bairros adquirida por meio do Terminal de Informações Cadastrais da Prefeitura e na análise dos editais e decretos municipais de aprovação dos mesmos contidos nessa relação, que foram obtidos na Divisão de Biblioteca e Documentação (DVDOC) da SEPLAM.

Analisando esses documentos e comparando as imagens, foram eliminados os bairros não aprovados como sítios de recreio e os descaracterizados como tal. Concluído esse momento de delimitação e filtragem dos dados, o mapa final

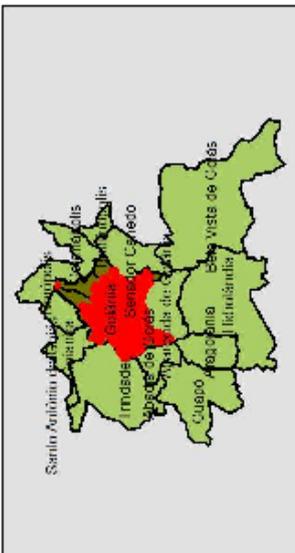
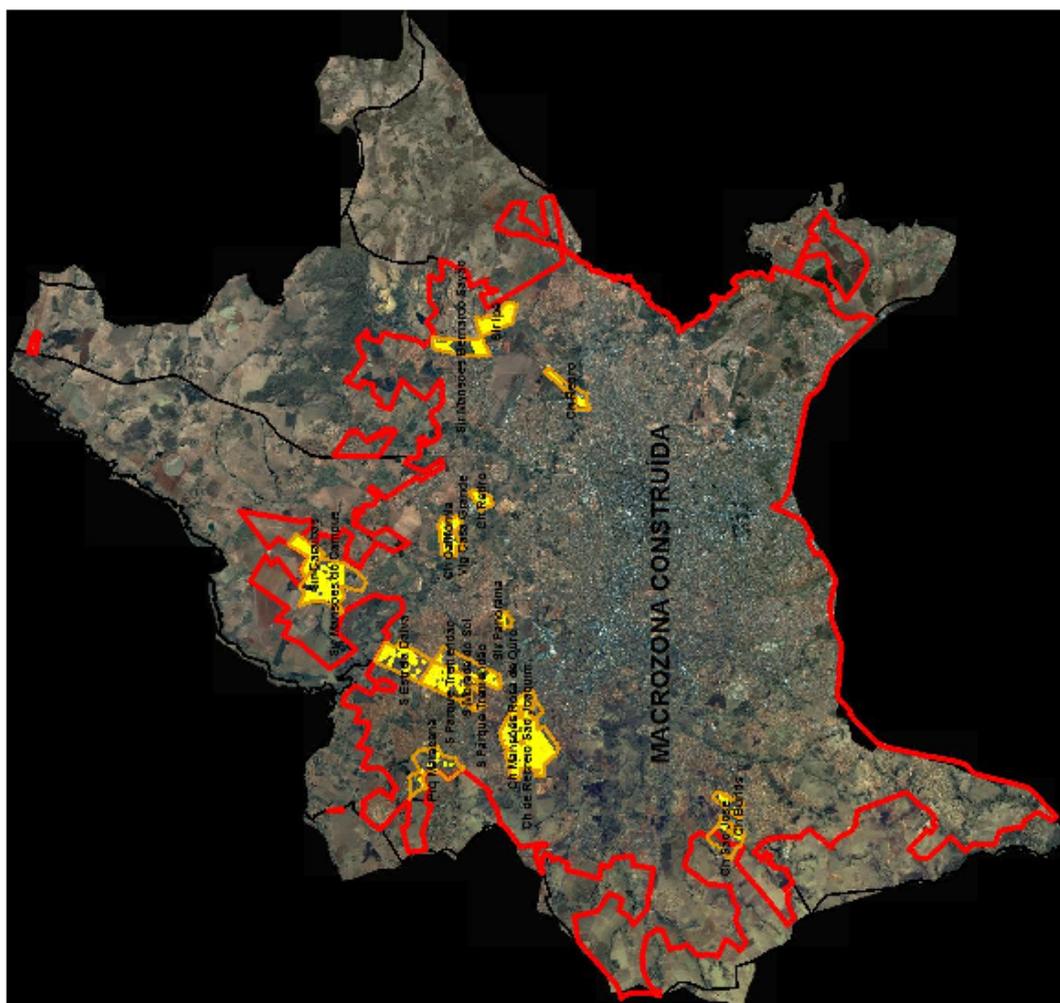
contempla, entre o total de lotes cadastrados no MUBDG, apenas as áreas rurais oriundas de 16 loteamentos aprovados como sítios de recreio, o que chegou a um total de 1.341 áreas. Todo esse projeto de geoprocessamento culminou com a produção de dois Mapas das Áreas Rurais Remanescentes na Macrozona Construída de Goiânia: um que apresenta estruturas vetoriais (feições) e outro baseado em formatos matriciais (rasters ou imagens).

O MAPA 19 mostrado a seguir, se refere à Prancha 1/2 do Projeto de Geoprocessamento e apresenta como resultado deste trabalho as Áreas Rurais Remanescentes na Macrozona Construída de Goiânia e os Sítios de Recreio a que pertencem. Já o MAPA 20 se refere à Prancha 2/2 do Projeto de Geoprocessamento e também apresenta os resultados obtidos neste trabalho, possibilitando a visualização da Ortofoto e das áreas objetos deste estudo em sobreposição.



**MAPA 20: MAPA DAS ÁREAS RURAIS REMANESCENTES NA MACROZONA CONSTRUÍDA DE GOIÂNIA (IMAGEM) – PRANCHA 2/2 – 2011**

**MAPA DAS ÁREAS RURAIS REMANESCENTES NA MACROZONA CONSTRUÍDA DE GOIÂNIA**



**MAPA URBANO BÁSICO DIGITAL DE GOIÂNIA**  
MUBDG

**SEPLAM**  
SEPLAM

**FONTE DE DADOS:**  
MUBDG v.22, com atualizações e complementações da SEPLAM  
Ortofoto 2008  
Editais e Decretos Municipais de Aprovação de Loteamentos

**Projeção UTM - fuso 22S - Datum SAD69**

0 2,5 5 10 15Km

**LEGENDA**

- SÍTIOS DE RECREIO
- ÁREAS RURAIS
- MACROZONA CONSTRUÍDA
- MACROZONAS RURAIS

**PROJETO DE GEOPROCESSAMENTO**

AUTORA:  
DEBORAH DE ALMEIDA REZENDE

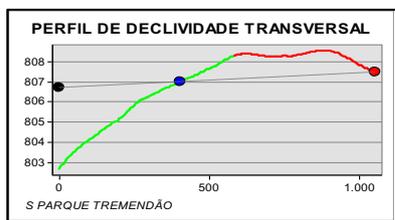
OUT/2011

2/2

Fonte: Mapa elaborado por REZENDE, Deborah de A., 2011.

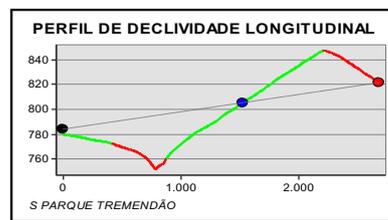
Por fim, ordenando os dados vetoriais e matriciais pôde-se produzir relatórios e gráficos de um panorama da escala municipal e pôde-se também analisar os impactos ambientais urbanos em decorrência dos problemas das atividades antrópicas, visando a avaliar a ocupação e o uso dessas áreas de estudo, relacionando atributos e associando tabelas. Os GRÁFICOS 03 e 04 abaixo mostram outro recurso do Programa ArcGIS, permitindo a visualização dos perfis do terreno e, com isso, tornando possível a análise técnica das condições do mesmo para a implantação de um loteamento, ou, como no caso do S. Parque Tremendão, avaliando que tipo de uso e ocupação podem ser destinados ao local.

**GRÁFICO 03: PERFIL DE DECLIVIDADE TRANSVERSAL DO TERRENO DO S. PARQUE TREMENDÃO - 2011**



Elaboração: REZENDE, Deborah de A., 2011.

**GRÁFICO 04: PERFIL DE DECLIVIDADE LONGITUDINAL DO TERRENO DO S. PARQUE TREMENDÃO - 2011**



Elaboração: REZENDE, Deborah de A., 2011.

Com a atualização da Relação de Bairros do Terminal de Informações Cadastrais da Prefeitura, obteve-se um total de 1.051 bairros cadastrados, até 31 de maio de 2011, e pode-se observar que os 16 bairros selecionados se apresentam com poucos dados. A TABELA 13, a seguir, apresenta os dados referentes à aprovação dos mesmos (alguns desses, incompletos), obtidos nessa listagem. Ao verificar que a região dessa Relação não era a mesma cadastrada no SIGGO, optou-se por essa última, na tabela em questão, por ser a única possível de verificação. Ao trabalhar os dados populacionais nessa mesma tabela, notou-se que os mesmos eram também incompletos, o que é explicado pelo fato do IBGE não tê-los considerado como bairros, quando ainda pertenciam à Zona Rural.

**TABELA 13 - SITUAÇÃO DE APROVAÇÃO, LOCALIZAÇÃO E POPULAÇÃO TOTAL POR BAIRRO SELECIONADO - 2011**

BAIRRO	SITUAÇÃO DE APROVAÇÃO E LOCALIZAÇÃO				POPULAÇÃO TOTAL	
	ÓRGÃO	DATA	DOCUMENTO	REGIÃO	1991	2000
Ch. Buritis	INCRA	-	-	OESTE	-	-
Ch. Califórnia	PREFEITURA	01/03/1956	1	NORTE	149	193
Ch. de Recreio São Joaquim	INCRA	16/05/1969	1	OESTE	1.106	1.584
Ch. Mansões Rosa de Ouro	PREFEITURA	16/07/1976	1	NOROESTE	-	-
Ch. Retiro	INCRA	20/07/1961	-	NORTE	144	290
Ch. São José	INCRA	-	-	OESTE	-	-
Prq. Maracanã	OUTROS	-	-	NOROESTE	-	-
S. Estrela Dalva	PREFEITURA	16/09/1998	1.828	NOROESTE	-	3.878
S. Morada do Sol	PREFEITURA	29/10/1999	2.123	NOROESTE	2.546	7.612
S. Parque Tremendão	PREFEITURA	18/01/2000	75	NOROESTE	350	8.131
Sir. Caraibas	PREFEITURA	28/12/2000	2.362	NORTE	-	-
Sir. Ipê	INCRA	-	-	LESTE	-	217
Sir. Mansões Bernardo Sayão	PREFEITURA	14/11/1977	658	LESTE	-	-
Sir. Mansões do Campus	PREFEITURA	11/09/1981	579	NORTE	-	-
Sir. Panorama	OUTROS	04/11/1977	658	NOROESTE	-	140
Vlg. Casa Grande	INCRA	10/10/1975	-	NORTE	133	161

Elaboração: Dados compilados por REZENDE, Deborah de A., 2011.

Fonte: GOIÂNIA, 2011b; GOIÂNIA, 2011; GOIÂNIA, 2003; GOIÂNIA, 2002.

Notas: 1 - Para população (1991) do S. Morada do Sol: População do Loteamento Morada do Sol (denominação anterior).

2 - Para população (2000) do S. Estrela dalva: População do Sítios de Recreio Estrela Dalva (denominação anterior).

3 - Para população (2000) do S. Morada do Sol: População do Sítios de Recreio Morada do Sol (denominação anterior).

4 - Para população (2000) do Sir. Ipê: População do Sítios Ipê (denominação anterior).

5 - 1991 e 2000: População residente.

6 - Para 1991: Dados trabalhados pela SEPLAM/DPSE/DVPE da Prefeitura Municipal de Goiânia, do Questionário básico do Censo Demográfico 1991, realizado pelo IBGE.

7 - Para 2000: Dados trabalhados pela SEPLAM/DPSE/DVPE da Prefeitura Municipal de Goiânia, do Questionário 1 do Censo Demográfico 2000, realizado pelo IBGE.

8 - Para Região de Localização: Dados utilizados do SIGGO, 2011 (Administrações Regionais).

9 - Situação de Aprovação constantes no Terminal de Informações Cadastrais da Prefeitura Municipal de Goiânia, em 05-mai-2011.

Na TABELA 14, compilou-se todos os dados possíveis constantes nas listagens específicas dos bairros selecionados, obtidas também do Terminal de Informações Cadastrais da Prefeitura, referentes às áreas totais específicas de cada um desses bairros. Novamente, nota-se a ausência de muitos desses dados e outros, alguns erros e incoerências.

**TABELA 14 - ÁREAS TOTAIS DO TERRENO, PARCELÁVEL, DO SISTEMA VIÁRIO, DOS EQUIPAMENTOS PÚBLICOS E DE LOTES, POR BAIRROS SELECIONADOS - 2011**

BAIRRO	ÁREA DO TERRENO		ÁREA PARCELÁVEL		SISTEMA VIÁRIO		EQUIPAMENTOS PÚBLICOS						TOTAL DE LOTES		
	M <sup>2</sup>	M <sup>2</sup>	M <sup>2</sup>	%	COMUNITÁRIOS		DE LAZER		TOTAIS		M <sup>2</sup>	%	NÚMERO		
					M <sup>2</sup>	%	M <sup>2</sup>	%	M <sup>2</sup>	%					
Ch. Buritis	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Ch. Califórnia	953.480,00	953.480,00	286.044,00	30,00	-	-	-	-	-	-	667.436,00	70,00	171		
Ch. de Recreio São Joaquim	4.221.250,00	4.221.250,00	844.250,00	20,00	-	-	-	-	-	-	3.377.000,00	80,00	686		
Ch. Mansões Rosa de Ouro	6.000.000,00	6.000.000,00	1.500.000,00	25,00	-	-	-	-	-	-	4.500.000,00	75,00	103		
Ch. Retiro	571.685,99	571.685,99	76.636,65	13,41	-	-	-	-	-	-	495.049,34	86,59	117		
Ch. São José	71.924,00	71.924,00	20.124,33	27,98	-	-	-	-	-	-	51.803,04	72,02	-		
Prq. Maracanã	2.083.452,00	2.083.452,00	416.690,00	25,00	-	-	-	-	-	-	1.666.762,00	75,00	562		
S. Estrela Dalva	2.080.538,54	2.080.538,54	309.000,00	14,90	312.000,00	15,00	-	-	312.000,00	15,00	1.458.824,00	70,10	2785		
S. Morada do Sol	1.650.000,00	1.650.000,00	412.500,00	25,00	29.994,80	1,87	-	-	29.994,80	1,87	1.237.500,00	73,13	4015		
S. Parque Tremendão	1.661.905,63	1.661.905,63	49.619,83	2,99	-	-	-	-	-	-	1.612.285,80	97,01	5390		
Sir. Caraibas	937.688,50	937.688,50	146.286,54	15,60	70.327,02	7,50	70.327,41	7,50	140.654,43	15,00	650.747,53	69,40	123		
Sir. Ipê	1.065.817,06	1.065.817,06	34.413,00	3,23	-	-	-	-	-	-	1.031.404,00	96,77	179		
Sir. Mansões Bernardo Sayão	1.142.313,61	1.142.313,61	205.279,22	17,97	-	-	-	-	-	-	535.761,98	82,03	584		
Sir. Mansões do Campus	3.196.956,00	3.196.956,00	319.366,49	9,99	145.958,06	4,57	-	-	145.958,06	4,57	1.817.029,85	85,44	100		
Sir. Panorama	387.868,70	387.868,70	116.360,81	30,00	-	-	-	-	-	-	271.508,09	70,00	70		
Vlg. Casa Grande	206.823,00	206.823,00	62.046,90	30,00	-	-	-	-	-	-	144.776,10	70,00	56		

Elaboração: Dados compilados por REZENDE, Deborah de A., 2011.

Fonte: GOIÂNIA, 2011b.

Notas: 1 - Situação de Aprovação constantes no Terminal de Informações Cadastrais da Prefeitura Municipal de Goiânia, em 05-mai-2011.

2 - Para Ch. de Recreio São Joaquim: considerado erro de cadastro de duas casas decimais para todas as áreas.

3 - Para S. Parque Tremendão: áreas do terreno e parcelável considerada como somatória das áreas do Sistema Viário e do Total de Lotes, em função de erro de cadastro.

4 - Para Sir. Mansões Bernardo Sayão: áreas dos Equipamentos Públicos desconsideradas, em função de erro de cadastro.

No intuito de verificar a prestação de alguns serviços públicos, nesses bairros, compilaram-se os dados trabalhados pela Divisão de Pesquisa e Estatística (DVPE) do Departamento Socioeconômico (DPSE) da SEPLAM, dos censos demográficos de 1991 e 2000, já que os dados de 2010 ainda encontram-se em fase de verificação para posterior publicação pelo mesmo Departamento. Nota-se, na TABELA 15, que esses dados também estão incompletos e não podem ser precisados, pelo fato de se tratar de bairros pertencentes à Zona Rural.

**TABELA 15 - SERVIÇOS PÚBLICOS POR DOMICÍLIOS PARTICULARES PERMANENTES, POR BAIRRO SELECIONADO - 1991 E 2000**

BAIRRO	TOTAL DE DOMICÍLIOS PARTICULARES PERMANENTES	SERVIÇOS PÚBLICOS POR DOMICÍLIOS PARTICULARES PERMANENTES					
		ABASTECIMENTO DE ÁGUA		ESGOTAMENTO SANITÁRIO		DESTINO DO LIXO	
		REDE PÚBLICA	OUTRO	REDE PÚBLICA	OUTRO	COLETA DOMICILIAR	OUTRO
<b>Ch. Buritis</b>							
1991	-	-	-	-	-	-	-
2000	-	-	-	-	-	-	-
<b>Ch. Califórnia</b>							
1991	38	-	38	-	38	6	32
2000	49	3	46	-	49	46	3
<b>Ch. de Recreio São Joaquim</b>							
1991	257	68	189	-	257	116	141
2000	429	188	242	1	429	390	39
<b>Ch. Mansões Rosa de Ouro</b>							
1991	-	-	-	-	-	-	-
2000	-	-	-	-	-	-	-
<b>Ch. Retiro</b>							
1991	36	-	36	-	36	5	31
2000	74	4	70	-	74	69	5
<b>Ch. São José</b>							
1991	-	-	-	-	-	-	-
2000	-	-	-	-	-	-	-
<b>Prq. Maracanã</b>							
1991	-	-	-	-	-	-	-
2000	-	-	-	-	-	-	-
<b>S. Estrela Dalva</b>							
1991	-	-	-	-	-	-	-
2000	1.035	1.005	30	6	1.035	815	220
<b>S. Morada do Sol</b>							
1991	-	-	-	-	-	-	-
2000	2.054	2.012	42	59	2.054	2.042	12
<b>S. Parque Tremendão</b>							
1991	80	-	80	-	80	75	5
2000	2.219	2.164	55	23	2.219	2.187	32
<b>Sir. Caraibas</b>							
1991	-	-	-	-	-	-	-
2000	-	-	-	-	-	-	-
<b>Sir. Ipê</b>							
1991	-	-	-	-	-	-	-
2000	58	20	38	1	57	27	30
<b>Sir. Mansões Bernardo Sayão</b>							
1991	-	-	-	-	-	-	-
2000	-	-	-	-	-	-	-
<b>Sir. Mansões do Campus</b>							
1991	-	-	-	-	-	-	-
2000	-	-	-	-	-	-	-
<b>Sir. Panorama</b>							
1991	-	-	-	-	-	-	-
2000	38	33	5	-	38	33	5
<b>Vlg. Casa Grande</b>							
1991	34	-	34	-	-	5	29
2000	40	2	38	-	41	38	3

Elaboração: Dados compilados por REZENDE, Deborah de A., 2011.

Fonte: GOIÂNIA, 2003; GOIÂNIA, 2002.

Notas: 1 - Para população (1991) do S. Morada do Sol: População do Loteamento Morada do Sol (denominação anterior).

2 - Para população (2000) do S. Estrela Dalva: População do Sítios de Recreio Estrela Dalva (denominação anterior).

3 - Para população (2000) do S. Morada do Sol: População do Sítios de Recreio Morada do Sol (denominação anterior).

4 - Para população (2000) do Sir. Ipê: População do Sítios Ipê (denominação anterior).

5 - 1991 e 2000: População residente.

6 - Para 1991: Dados trabalhados pela SEPLAM/DPSE/DVPE da Prefeitura Municipal de Goiânia, do Questionário básico do Censo Demográfico 1991, realizado pelo IBGE.

7 - Para 2000: Dados trabalhados pela SEPLAM/DPSE/DVPE da Prefeitura Municipal de Goiânia, do Questionário 1 do Censo Demográfico 2000, realizado pelo IBGE.

A TABELA 16 foi baseada nas informações da seleção realizada para o Projeto de Geoprocessamento, que utilizou como fonte de dados, dentre outras, o MUBDG. Nota-se que as áreas totais dos bairros constantes no MUBDG divergem daquelas constantes nas listagens específicas, obtidas do Terminal de Informações Cadastrais da Prefeitura e relacionadas na TABELA 14.

**TABELA 16 - ÁREAS TOTAIS DOS BAIRROS E DAS ÁREAS RURAIS, POR BAIRROS SELECIONADOS - 2011**

BAIRRO	ÁREA TOTAL DO BAIRRO			ÁREA TOTAL DAS ÁREAS RURAIS		
	POR SELEÇÃO		POR ÁREA TOTAL DE BAIRROS	POR BAIRRO SELECIONADO		POR ÁREA TOTAL DOS LOTES CADASTRADOS
	M <sup>2</sup>	%	%	M <sup>2</sup>	%	%
Ch. Buritis	577.124,68	2,53	0,15	128.029,01	22,18	0,05
Ch. Califórnia	826.296,77	3,62	0,21	189.792,36	22,97	0,07
Ch. de Recreio São Joaquim	4.079.359,54	17,90	1,03	2.428.012,07	59,52	0,91
Ch. Mansões Rosa de Ouro	604.544,66	2,65	0,15	301.906,74	49,94	0,11
Ch. Retiro	1.113.634,29	4,89	0,28	448.738,29	40,29	0,17
Ch. São José	1.199.041,40	5,26	0,30	224.070,75	18,69	0,08
Prq. Maracanã	1.853.526,78	8,13	0,47	131.645,99	7,10	0,05
S. Estrela Dalva	2.046.890,42	8,98	0,52	455.752,10	22,27	0,17
S. Morada do Sol	1.623.130,87	7,12	0,41	238.819,25	14,71	0,09
S. Parque Tremendão	2.074.526,81	9,10	0,53	653.418,01	31,50	0,24
Sir. Caraibas	919.801,25	4,04	0,23	565.604,66	61,49	0,21
Sir. Ipê	1.073.374,23	4,71	0,27	724.591,12	67,51	0,27
Sir. Mansões Bernardo Sayão	1.218.965,81	5,35	0,31	375.316,64	30,79	0,14
Sir. Mansões do Campus	3.100.917,89	13,60	0,79	1.066.169,81	34,38	0,40
Sir. Panorama	256.087,13	1,12	0,06	99.606,14	38,90	0,04
Vlg. Casa Grande	227.556,35	1,00	0,06	109.626,19	48,18	0,04
<b>TOTAL GERAL</b>	<b>22.794.778,87</b>	<b>100,00</b>	<b>5,78</b>	<b>8.141.099,11</b>	<b>35,71</b>	<b>3,05</b>

Elaboração: Dados compilados por REZENDE, Deborah de A., 2011.

Fonte: GOIÂNIA, 2010a.

Notas: 1 - Para Área Total de Bairros: considerada área total dos 936 bairros cadastrados no MUBDG, em 14-mai-2010, de 394.362.269,301m<sup>2</sup>.

2 - Para Área Total das Áreas Rurais: considerada área total dos 369.128 lotes cadastrados no MUBDG, em 14-mai-2010, de 267.114.161,552m<sup>2</sup>.

Assim, todos esses dados levantados e a verificação em campo de algumas informações complementares, especialmente em relação à infraestrutura e serviços públicos, permitiu sua confirmação e a qualificação da situação atual dessas áreas rurais, o que foi registrado por meio de imagens e permitiu a análise das mesmas.

### 3.3.2. O ORDENAMENTO TERRITORIAL: ANÁLISE DOS DADOS

Os dados apresentados como resultados das pesquisas empíricas das áreas rurais remanescentes na Macrozona Construída demonstraram claramente que a base de dados cadastrais da Prefeitura de Goiânia possui confiabilidade duvidosa, metodologia inadequada e grande margem de erros, chegando-se ao ponto de sequer ser possível identificar quantos bairros existem na cidade e, muito menos,

qualificá-los. Dessa maneira o planejamento urbano, em relação ao ordenamento territorial do Município como um todo, fica extremamente prejudicado.

De acordo com a Relação de Bairros obtida por meio do Terminal de Informações Cadastrais da Prefeitura do Município existiam, até o mês de maio de 2011, 1.051 parcelamentos e glebas cadastrados em Goiânia, estando aí inclusos loteamentos e áreas não loteadas, não sendo possível discriminá-los de outro modo. É óbvio a qualquer pessoa com um mínimo de conhecimento da realidade de Goiânia que esse quantitativo de bairros é imagético e é um grande infortúnio que técnicos da SEPLAM continuem criando bairros sem os critérios apropriados. Esse número é uma mágica histórica da Divisão de Cadastros (DVCAD) da SEPLAM, responsável pelo cadastramento de bairros e logradouros, e parece que técnicos e diretores não parecem se dar conta desse absurdo ou encontram-se impossibilitados de resolver tamanha problemática em razão do reduzido quadro funcional.

O fato é que, com base na situação cadastral dos bairros, o poder público municipal e os agentes técnicos se deparam com uma drástica situação de impotência, já que as informações contidas no Terminal de Informações Cadastrais da Prefeitura de Goiânia apresentam muitos equívocos e incoerências. Não é possível, portanto, fazer um planejamento urbano adequado se não se tem condições de sequer determinar quantos bairros existem na capital, o que dirá elaborar políticas públicas adequadas à realidade municipal.

Com uma metodologia inadequada, quase intuitiva e muito pessoal, cada técnico abastece esse Terminal a seu modo, conforme o seu entendimento do que deva se inserido e o faz segundo sua própria vontade ou determinação superior. O mais grave é que isso vem acontecendo ao longo de anos e, com a grande rotatividade técnica nos cargos, essa incipiente constituição de unidades da estrutura organizacional administrativa da municipalidade conduz a uma enorme quantidade de padrões e uma grande margem de erros responsáveis pelas falhas de gestão e intervenção urbanas.

Nesse caso específico, não se trata apenas de um alto custo de programas e equipamentos tecnológicos, o principal nesse caso é o valor que tem um bom técnico, valor esse que a municipalidade não parece estar disposta a pagar. Técnicos com esse valor, em geral, não ocupam cargos de direção, já que são cargos de confiança política, o que determina, muitas vezes, a não adoção de procedimentos mais uniformes e eficazes para o cadastramento das informações. A

falta de uma metodologia genérica e adequada decorre no comprometimento de todo o processo de planejamento.

Essa problemática não é novidade e é retratada desde o início da construção da capital, quando o urbanista Armando Augusto de Godoy já cobrava da Secção Cadastral do Estado, quando essa era responsável pelos cadastros municipais, uma atuação mais eficiente. Espera-se que, na esfera estadual, a situação, hoje, seja melhor do que na municipal, pois, como indicam Cardoso e Santos Júnior, se referindo a essa problemática no âmbito da escala local, o quadro atual demonstra

a inexistência de sistemas de informações municipais e da generalização da informatização nas atividades das administrações municipais. O resultado é a impossibilidade da administração traçar diagnósticos da realidade municipal, com base em dados e pesquisas, bem como de disponibilizar tais informações para o conjunto da sociedade (2006, p. 45).

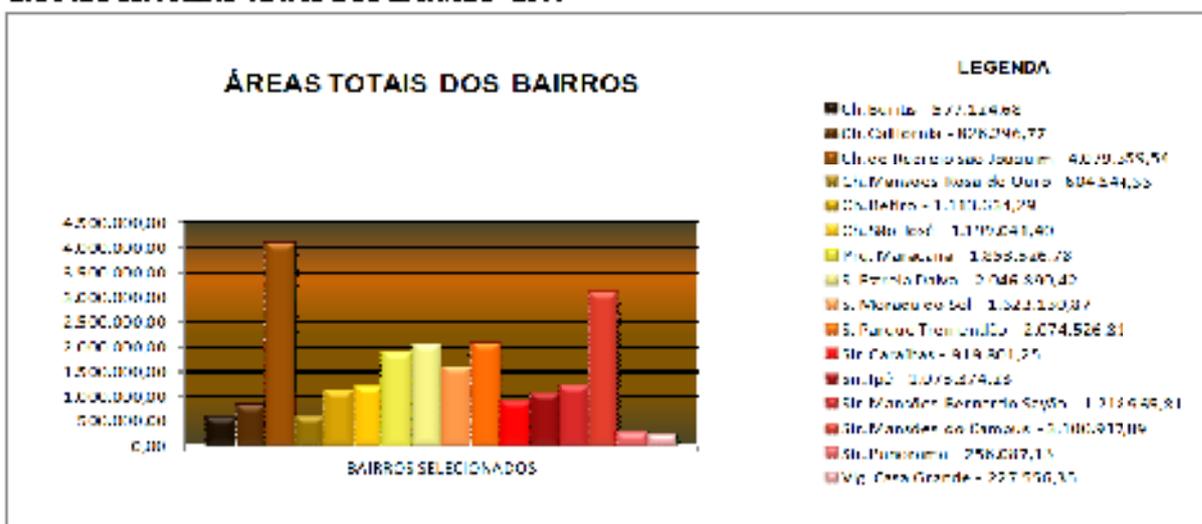
Mesmo nessa conjuntura e a partir dos produtos cartográficos elaborados durante esta pesquisa, pôde-se traçar um panorama das áreas rurais remanescentes dos sítios de recreio no meio urbano da capital. Assim, chegou-se à conclusão de que a grande maioria dessas áreas rurais está localizada nas Regiões Norte e Noroeste, embora também existam em menor quantidade nas Regiões Leste e Oeste.

Contudo, é significativa a presença das áreas rurais do bairro Ch. de Recreio São Joaquim, com o maior quantitativo dessas áreas por bairro, na Região Oeste, embora seja divisa com a Região Noroeste. Todas essas áreas estão próximas ao limite da Macrozona Construída, demonstrando que o aumento do Perímetro Urbano incorporou essas áreas antes pertencentes à Zona Rural.

Dos 369.128 lotes cadastrados de Goiânia, 4.257 são áreas entre 5.000,00m<sup>2</sup> e 10.000,00m<sup>2</sup>, pequenas propriedades que foram aprovadas nos módulos do INCRA, como sítios de recreio. Dessas, 3.471 são de propriedade privada, o que evidencia que a grande maioria delas está nas mãos do poder econômico, aguardando, provavelmente, valorização imobiliária. Desse total, 2.762 estão inseridas na Macrozona Construída, o que sugere que o problema pode se agravar, pois, ainda existem áreas nessas condições fora dos limites do Perímetro Urbano que, provavelmente, denotam a vontade de seus proprietários em vê-las nele incluídas.

Dos 29 bairros aprovados como sítios de recreio, 13 já foram descaracterizados e Goiânia conta com 1.341 áreas rurais, inseridas em 16 bairros da Macrozona Construída. Esses bairros representam quase 6% do total de áreas de loteamentos e glebas cadastrados no MUBDG e, juntos somam quase 23.000.000,00m<sup>2</sup>, assim distribuídos conforme demonstrado no GRÁFICO 05. Esse montante pode parecer pequeno diante do quadro quimérico de 936 bairros, mas, na verdade, é muito significativo devido a suas dimensões e possibilidades de uso habitacional, já que grande parte deles está desabitada e a espera de uma possível valorização futura.

**GRÁFICO 05: ÁREAS TOTAIS DOS BAIRROS - 2011**



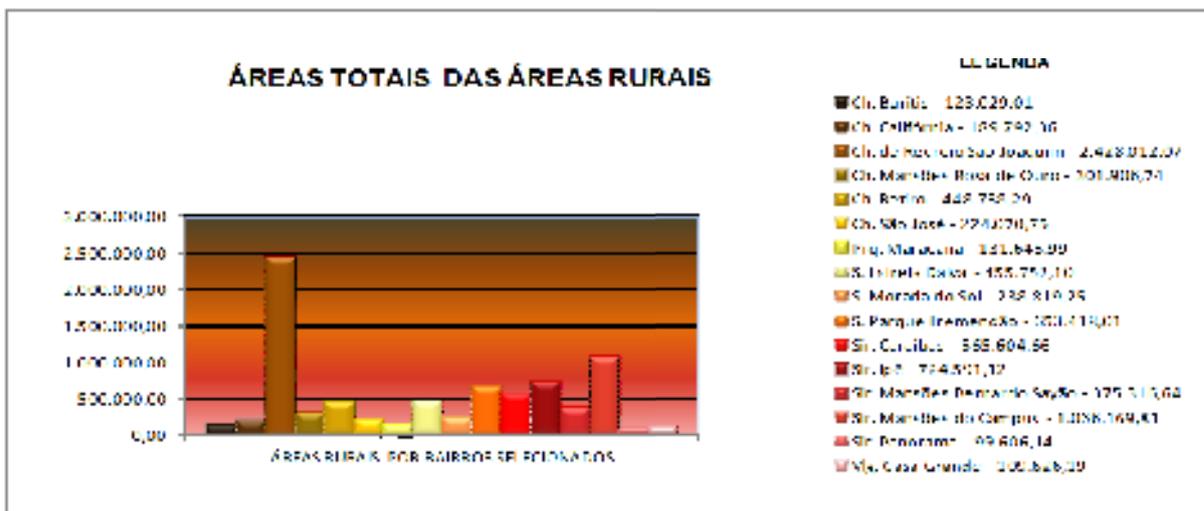
Elaboração: Dados compilados por REZENDE, Deborah de A., 2011.

Fonte: CDMANIA, 2010a

Notas: 1 - Para Área Total de Bairros: considerado área total dos 309 bairros caracterizados no MUBDG em 14/06/2010, de 23.000.000,00m<sup>2</sup>.  
 2 - Para Área Total das Áreas Rurais: considerado área total dos 369.128 lotes cadastrados no MUBDG, em 14/06/2010, de 23.114.151.562m<sup>2</sup>.

Desses bairros, mais de 35% das áreas totais dos terrenos encontram-se configuradas como áreas rurais, distribuídas como apresentado no GRÁFICO 06, dos quais se destaca o bairro Ch. de Recreio São Joaquim, que apresenta mais da metade de sua área ainda não devidamente aproveitada. De modo similar, o Sir. Mansões do Campus apresenta cerca de 1/3 de sua área desocupada, contudo, nesse caso, muitas dessas áreas apresentam vocação de preservação ambiental, por ainda conterem parte da vegetação nativa do cerrado.

**GRÁFICO 06: ÁREAS TOTAIS DAS ÁREAS RURAIS – 2011**



Elaboração: Dados compilados por REZENDE, Deborah de A., 2011.

Fonte: COMÂNIA, 2010.

Nota: 1 Para Área Total de Bairros: considerada área total dos 906 bairros cadastrados no MUDOS, em 14 mai 2010, de 384.362.268,301 m².  
2 Para Área Total das Áreas Rurais: considerada área total das 384.726 áreas rurais cadastradas no MUDOS, em 14 mai 2010, de 267.114.161.562 m².

Assim, os bairros que apresentam maior quantidade de áreas rurais são: Ch. de Recreio São Joaquim (368), Sir. Mansões do Campus (181) e Sir. Ipê (130), bairros que ainda guardam características rurais na sua ocupação, bem como o uso de lazer aliado à moradia individual que essas áreas remanescentes de sítios de recreio assumiram. Noutro viés, o S. Parque Tremendão (com 105 áreas) e o S. Estrela Dalva (com 86 áreas) também apresentam números significativos, se considerado que grande parte das chácaras desses antigos sítios de recreio já foi reparcelada, e demonstram uma ocupação diversa àquela dos três primeiros, pois, nesse caso, a maioria das áreas remanescentes se encontra irregularmente ocupada e com uso habitacional coletivo, já que cada chacara foi comercializada em cerca de 20 frações ideais, situação ilegal perante a municipalidade.

O grande impedimento técnico para a regularização dessas áreas ainda cadastradas como rurais e já reparceladas é a falta de acesso consolidado aos bairros da Região Norte, ainda que as caixas das vias internas aos loteamentos sejam satisfatórias, região essa que também apresenta grande carência de serviços e equipamentos comunitários (ainda que haja áreas para suas possíveis instalações). Ao contrário, os bairros da Região Noroeste, possuem acesso, vias internas não adequadas (embora haja consenso técnico de que não existe solução possível para elas), serviços públicos minimamente prestados e áreas destinadas a equipamentos comunitários insuficientes (mas com alguns deles implantados).

Com exceção do Vlg. Casa Grande, todos os demais bairros desta seleção estão parcialmente implantados em Áreas de Preservação Permanente (APP's) e Áreas de Uso Sustentável (AUS's), devido à presença expressiva de cursos d'água e áreas de vegetação nativa, que devem ser preservados, especialmente na Região Norte de Goiânia, onde se localizam alguns dos mananciais de captação de água que abastecem a capital. Contudo, grande parte dessas áreas rurais constitui-se vazios urbanos passíveis de ocupação e adensamento, especialmente as localizadas na Região Noroeste, cujo entorno já está bastante adensado.

Outro fator delimitador à ocupação é a declividade do terreno, que exhibe declividade superior a 30% em raras dessas áreas rurais, constituindo-se áreas de risco, segundo a Carta de Risco, o que, já mapeado no SIGGO, favorece o planejamento. Essas áreas com tal declividade estão presentes especialmente nos bairros da Região Leste (Sir. Ipê e Sir. Mansões Bernardo Sayão), região naturalmente mais acidentada, embora algumas margens de córregos também apresentem topografia acentuada, o que desfavorece o adensamento. O perfil do terreno do S. Parque Tremendão, a exemplo de seus vizinhos (S. Estrela Dalva e S. Morada do Sol) da Região Noroeste, possui declividade pouco acentuada, favorável à urbanização.

Algumas dessas áreas estão sendo ocupadas irregularmente em Áreas de Preservação Permanente e outras veem seu uso passando de rural para urbano indiscriminadamente, o que compromete a macrodrenagem nessas regiões. Falta, portanto, controle dessas áreas de proteção de mananciais e consciência da necessidade de planejamento.

Embora nenhum dos 16 bairros selecionados atinja os cones de ruídos do Aeroporto Santa Genoveva e do Parque Aeronáutico Antônio Sebba Filho, 6 desses bairros (Ch. Retiro, Sir. Ipê, Sir. Mansões Bernardo Sayão, Prq. Maracanã, S. Morada do Sol e S. Parque Tremendão) estão próximos a eles, o que determina um maior cuidado na verticalização dos mesmos. Mas, deve-se levar em conta que a tendência dessas áreas é a ocupação de unidades unifamiliares, pois, a maioria delas está em Áreas de Adensamento Básico e, especificamente parte da Região Noroeste, encontra-se inserida em Área de Interesse Social.

Mas as duas grandes questões de ordem técnica são mesmo a cadastral e a cartorária, pois, comprometem os diagnósticos e o próprio planejamento de qualquer situação e dificultam a regularização fundiária das famílias carentes ocupantes de

áreas irregulares ou clandestinas. Deve-se reconhecer que, no Brasil, a questão cartorária baseia-se em fraudes históricas e o governo não tem interesse ou força suficiente para dar a essas famílias o registro de suas propriedades (MARICATO, 2010).

Apenas para exemplificar essa problemática, dos 40 bairros aprovados nos anos de 2009 e 2010, até o final do mês de maio deste ano, 3 foram cadastrados de fonte duvidosa e outros 6 simplesmente não foram cadastrados (nem no Terminal, nem no SIGGO). Mas o mais grave é que foi cadastrado, juntamente com esses, um bairro que, na verdade, não é um loteamento e sim um desmembramento.

Desse total, não há como determinar com informações do Terminal, quantos foram, efetivamente, levados a registro, pois, essa informação cartorária não chega adequadamente à SEPLAM, apesar dos cartórios terem obrigação legal de informá-lo. A não ser que o próprio empreendedor, agente promotor do loteamento, necessite informá-lo, ou por necessidade de reeditar o decreto, ou por intenção em liberar a caução, as unidades dessa Secretaria não terão tal informação e continuarão a considerar tal loteamento como aprovado, ainda que o mesmo não tenha sido levado a registro em tempo hábil (180 dias após a assinatura do Decreto de Aprovação), o que o caracterizaria como irregular.

Em parte, essa realidade motivou a realização deste trabalho e, em suma, pode-se dizer que ele, se associado a pesquisas complementares de estudo, poderá servir como instrumento na elaboração de um diagnóstico dessas áreas cadastradas como rurais e possibilitarão um planejamento do solo mais eficaz. Planejamento esse que é prejudicado pela falta de informações cadastrais, pois, ficou evidente que o poder municipal sequer pode determinar quantos bairros existem na capital.

Portanto, utilizando-se essas ferramentas de geoprocessamento, identificando, selecionando e qualificando os dados cadastrados, para que os mesmos possam atender a necessidades específicas, é possível instrumentalizar o planejamento e a gestão das cidades, analisando os dados obtidos de forma conjunta e sobreposta num mesmo programa. O programa ArcGIS, especialmente, é uma importante ferramenta no ordenamento territorial e, se utilizado para análise do uso e da ocupação do solo, possibilita a proposição de políticas públicas mais eficazes na questão fundiária.

### 3.3.3. AS DIRETRIZES PARA A ELABORAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Pode-se dizer que o espaço que existe hoje nas instituições estatais brasileiras para implementação de políticas públicas é bastante limitado e os poucos recursos para tanto esbarram na problemática do aparelhamento institucional, o que remonta às origens da institucionalização dos órgãos ligados ao planejamento urbano. Essa limitação não é apenas no sentido espacial, mas também na deficiente visão da complexidade das problemáticas urbanas vividas no Brasil nas diversas escalas, sejam elas locais ou globais, regionais ou intermediárias, nacionais ou internacionais.

Além dessa questão primordial, a implementação de políticas públicas esbarra nas limitações de recursos em que o Brasil se enquadra, sejam eles recursos financeiros, tecnológicos ou humanos. Mesmo que estejamos cansados de explicações banais sobre a falta de recursos financeiros, esse discurso político ainda persiste e, aliado à necessidade de investimentos tecnológicos, tanto no setor privado, quanto no público, são responsáveis pela tendência à estagnação dos raros planos holísticos que surgem como desafiadores da reestruturação espacial em âmbito multiescalar.

A implantação de políticas públicas mais eficazes esbarra, sem dúvida, na já mencionada 'política de favor', que torna questionável a aplicação dos recursos financeiros, e na falta de investimentos no campo tecnológico, especialmente no que se refere à instrumentalização dos órgãos governamentais. Da deficiência desses recursos financeiros e tecnológicos decorre uma série de fatores que limitam a aplicabilidade da política urbana, como a burocratização do sistema, a carência de informações e a visão imediatista.

O mais importante desses recursos, contudo, é o humano, pois, este sim é imprescindível para implementação de políticas públicas e seria capaz de superar as limitações dos demais, caso a ineficiência lhe permitisse. Parece que grande parte dos agentes do processo de planejamento do solo ainda não se deu conta de que faz parte de uma geração generalista, a qual deveria se caracterizar, cada vez mais, como 'trabalhadores do conhecimento', resgatando a visão sociológico-cultural da formação brasileira, valorizando o trabalho técnico intelectual e negando todo esforço improdutivo.

De fato, o capital humano poderia se constituir no diferencial das transformações na implementação de políticas públicas, sugerindo que o potencial

espaço, apesar de mínimo, possa surgir dentro de qualquer instituição, seja ela pertencente à escala que for. Para tanto, se mostra urgente e necessário ações específicas de valorização do quadro técnico dos órgãos governamentais específicos, proporcionando a ele remuneração de acordo com o piso da categoria, incentivos de aprimoramento da capacitação profissional e investimentos em equipamentos e instalações prediais.

Em função da redução alarmista do quadro técnico de muitos órgãos governamentais, num curto espaço de tempo, muitos técnicos que estão completando seu tempo de serviço necessário para a aposentadoria, se desligarão definitivamente das atividades funcionais, sem que tenham transmitido seus conhecimentos a outros técnicos que permaneceriam no órgão. Pior ainda que isso, no âmbito municipal, é o fato dos novos técnicos, contratados dos últimos concursos, realizado há menos de quatro anos, estarem deixando os órgãos administrativos em busca de melhores condições de trabalho, especialmente por motivos financeiros, como no caso da SEPLAM, que conta com menos de um terço desses técnicos empossados a partir de então ainda trabalhando na Secretaria.

Nesse caso específico, simplesmente não existem mais técnicos, nas listagens dos aprovados em espera, aptos a serem convocados, pois, todos já foram chamados a tomar posse e, muitos deles, sequer chegaram a fazê-lo. A realização de um novo concurso parece estar fora de cogitação, pois, esse assunto nem sequer é levantado em pauta nas reuniões de primeiro escalão. Todo o processo seletivo dura, em média, cerca de seis a dezoito meses, após a decisão de realizá-lo, o que torna urgente a concretização dessa possibilidade, pois, uma solução duradoura, é algo necessário.

A mobilidade dos técnicos, ao serem aprovados em outro concurso mais compensador, é fato inevitável e continuará existindo enquanto não houver salários justos equiparados ao piso das categorias. O salário pago hoje pelo Município, no caso dos arquitetos e engenheiros, não chega à metade do piso da categoria, o que é o principal fator que motiva esses profissionais a deixarem seus cargos e procurar outras portas de trabalho, sejam em outros órgãos federais, estaduais ou mesmo municipais, seja na iniciativa privada.

Assim, o problema tende a se agravar, motivado pelo fato de que, ao lograr êxito num concurso com melhor remuneração, muitos não pensarão em permanecer trabalhando no Município, pois, a questão salarial pode não ser tudo, mas é

essencial à sobrevivência e dignidade humanas. Se não há compensação financeira justa nesta municipalidade, também não há reconhecimento do funcionalismo público e, nesse caso, a valorização profissional será oferecida noutros locais, pois, muitos, têm tantas qualidades que são disputados pelo mercado, especialmente, pela iniciativa privada. É sabido que poucos técnicos, nem sempre os mais competentes, podem almejar alguns poucos cargos comissionados, de melhor remuneração, mas àqueles que não podem contar com indicações políticas para exercerem esses cargos resta a alternativa de continuar estudando para prestar um concurso melhor.

Nesse contexto, deve-se reconhecer a grande necessidade de realização de novos concursos, em várias áreas, para vários cargos e em todas as esferas de poder. Contudo, sem a melhoria salarial de alguns cargos, que deve ser resolvida prioritariamente, tal política terá seus resultados comprometidos, pois, poucos serão os bons profissionais dispostos a cumprir funções de tamanha responsabilidade por remunerações tão exíguas, como as atualmente pagas ao funcionalismo público.

No geral, ao tratar de políticas públicas, geralmente se restringe o discurso a um conjunto de ações governamentais que visam às melhorias nos campos de seguridade social, saúde e educação principalmente, mesmo também considerando importantes as políticas de valorização da cultura, do trabalho e da cidadania. Talvez, por isso, as políticas de ordem físico-territorial fiquem deixadas em último plano, o que determina a incompletude desse quadro de ações.

Já que todas essas políticas públicas e algumas outras são necessárias e urgentes, prioritariamente, a interligação delas, trabalhadas de forma abrangente e sistêmica, poderia proporcionar à sociedade brasileira uma resposta a muitos de seus anseios de melhoria da qualidade de vida. Entretanto, a concorrência de esferas de poder e o analogismo de ações causam uma combinação, muitas vezes contraditória, de certos programas que carecem de sinergia e consistência. Somente a integração dessas ações pode determinar mais coerência e melhor gestão dos recursos na construção de uma política fundiária e urbana ampla e coesa, capaz de materializar-se num quadro de justiça social.

Colidindo com essa lógica, as políticas públicas voltadas ao meio rural, fundamentalmente, ainda são direcionadas a reduzir o isolamento das populações rurais e a melhorar a qualidade de vida e a qualificação profissional, sem considerar as novas necessidades dessa população, nem mesmo quanto ao zoneamento, que

deveria produzir tanto políticas de valoração dos bens intangíveis (natureza, paisagem, lazer) em áreas ocupadas por indústrias, moradias e ambiente natural, quanto de incentivo à produção agropecuária tradicional, orgânica e inovadora (GRAZIANO DA SILVA, 2002, p. 120).

Na verdade, todas essas políticas públicas devem ser tratadas em conjunto, inter-relacionadas entre si, mas isso demanda uma profunda reformulação das instituições públicas nos campos técnico e tecnológico com o objetivo de tornar mais aplicáveis as políticas públicas voltadas às áreas rurais, revendo-as, reformulando-as e integrando-as num programa de desenvolvimento contínuo urbano-rural. Operacionalmente essas instituições deveriam priorizar políticas públicas agrícolas e não-agrícolas que versem sobre a dinamicidade estratégica de suas funções, associando oportunidades de emprego e renda, hoje latentes e carentes de investimentos, especialmente nas áreas rurais.

Precisamente, convém ressaltar que as políticas públicas norteiam o percurso das áreas rurais, assinalando hipotéticos caminhos nas dimensões política, econômica, ambiental, social e cultural. Uma depende e engrandecem as outras, fazendo com que a visão multidisciplinar da conjuntura global seja imperiosa. Ou seja,

além de um espaço de preservação ambiental, o rural começa a ser visto pelos formuladores de políticas públicas também como oportunidades de gerar novas formas de ocupação e renda para segmentos da população que aí vivem e que, em geral, não têm a qualificação necessária para se inserirem nos setores urbanos em expansão (GRAZIANO DA SILVA, 2002, p. 120).

Portanto, essas políticas públicas não devem focar apenas nas vantagens competitivas oferecidas pelas novas oportunidades que as atividades não-agrícolas apresentam. É preciso viabilizar o uso e a ocupação presentes não apenas nas Zonas Rurais, mas também as áreas rurais remanescentes no meio urbano. E

é por não perceber esse duplo caráter da influência exercida pela globalização sobre as áreas rurais que alguns analistas são levados a subestimar, e até descartar, as possibilidades de que elas possam reagir positivamente ao processo (VEIGA, 2005a, p. 432).

As áreas rurais, tanto do meio rural quanto do urbano, merecem mais atenção por parte dos agentes do processo de planejamento, que devem elaborar políticas públicas que ambicionem, além da reestruturação total do território, “a *reconstrução de espaços públicos e dos canais institucionalizados*, destruídos pelas

políticas neoliberais, e a criação de variadas arenas que possam aglutinar e dar vazão às diferentes reivindicações e interesses” (BRANDÃO, 2007, p. 206 – grifos do autor).

Não obstante isso, como pressupõe Veiga, “o que a fase mais recente da globalização parece estar indicando é que a ruralidade terá diversos destinos” (2005a, p. 433-444). Ruralidade presente também no meio urbano, cujo aproveitamento adequado pode ser incentivado de diversas maneiras e, sem dúvida, tirando partido dos atrativos estéticos e da qualidade de vida oferecidos pelo ambiente campestre, o que pode ser, ao mesmo tempo, lucrativo e equilibrado.

Essas ações exigem dos agentes envolvidos no processo, resultados nos diversos campos da vida urbana e rural regida por um vasto aparato legal (territorial, ambiental, tributário e trabalhista). Por isso mesmo, os formuladores de políticas públicas devem direcionar a questão legal de maneira a transformá-la em embasadora do processo de planejamento do solo. Barbaridades como o costume de elaborar leis que regulamentam ou complementam outras leis atravancam todo esse processo, pois, temos excelentes leis que servem de referenciais para vários países, embora algumas “peguem” e outras não.

Em geral, não faltam leis para resolver o problema das áreas rurais; o que falta é eficácia na sua aplicação. As áreas de preservação permanente, por exemplo, são legalmente protegidas em todas as esferas de poder; contudo, a fiscalização é precária e a punição daqueles que ocupam irregularmente essas áreas é insignificante e, pior, muitas vezes, é “premiada” com títulos públicos de propriedade.

Assim, certas ideias e certos ideais não possibilitam a um país a certeza de uma mobilidade positiva rumo a um futuro promissor; apenas demonstram uma capacidade criativa da população e deturpativa dos seus agentes políticos. Um país necessita mais do que isso, carece da implantação real de políticas públicas eficientes, moldadas na essência da sociedade (não mais voltadas aos interesses exclusivos de uma elite), que sejam efetivamente concretizadas e se destinem não apenas ao campo ideário, mas que sejam, prioritariamente, aplicáveis na prática.

Políticas públicas voltadas exclusivamente à promoção da modernização agrícola não tem mais espaço numa sociedade que busca obter a cidadania em ambos os espaços, urbano e rural. Não é mais aceitável que as políticas públicas voltadas às áreas rurais foquem apenas incentivos fiscais aos insumos e maquinários, pois, é fato que “as melhores condições de vida da população rural não

estão associadas necessariamente a maiores índices de modernização agrícola” (GRAZIANO DA SILVA, 2002, p. 31).

Assim, políticas públicas de incentivo a não utilização de queimadas e agrotóxicos, aliadas às políticas de valorização do reflorestamento e preservação dos ecossistemas e de promoção de alimentos orgânicos poderiam premiar aqueles que têm consciência ecológica e não continuar submetendo-os a sacrifícios financeiros, como se vê hoje. A preocupação em preservar o que resta de cerrado (que antes se opunha ao interesse nacional de avanço da fronteira agrícola), desde as últimas duas décadas, tem ocupado espaço em universidades, instituições e mídia e precisa ser pensada, tanto nas áreas rurais quanto nas urbanas, buscando o equilíbrio do ecossistema.

A promoção de políticas públicas que levem infraestrutura e benfeitorias às comunidades rurais é essencial para não instigar o deslocamento dessa população para os grandes centros urbanos, nos quais se espera encontrá-las. Para isso, não deveria ser necessária a urbanização do meio rural, mas sim levar às áreas rurais condições similares das urbanas, em relação aos bens e serviços públicos. Mas, “infelizmente, as diferenças entre rural e urbano, no que diz respeito ao acesso e a alguns bens e serviços fundamentais, são ainda muito grandes no Brasil” (GRAZIANO DA SILVA, 2002, p. 105). “As políticas de desenvolvimento rural têm se esforçado em levar ao campo esses bens e serviços considerados hoje essenciais para uma vida digna e que nas décadas passadas pareciam ser privilégio das zonas urbanas” (IDEM, p. 61).

De todo modo, historicamente as políticas públicas direcionadas a resolver os problemas das áreas rurais envolvem questões financeiras (estabelecendo os critérios para o crédito rural), tributárias (combatendo a sonegação fiscal), trabalhistas (visando à extinção do trabalho subumano) e previdenciárias (concedendo aposentadorias, pensões e outros benefícios), limitando-se, equivocadamente, à função tradicional de produção agropecuária nas Zonas Rurais. Essas políticas objetivam apenas a complementação da renda familiar, a permanência do homem no campo e a preservação dos limites urbanos dos municípios.

Com relação a isso, Graziano da Silva reúne em cinco grupos as políticas públicas direcionadas ao desenvolvimento de áreas rurais, assim entendidas como: políticas de “desprivatização” do espaço rural (programas habitacionais e reforma

agrária); políticas de urbanização do meio rural (infraestrutura e serviços públicos); políticas de geração de renda e ocupações não-agrícolas (estimular a pluriatividade agrícola e os multiusos, a requalificação profissional e sistema de crédito); políticas sociais compensatórias ativas (aposentadoria, incentivo a jovens agricultores e renda mínima); e políticas de reordenamento político-institucional (regulação, fortalecer as estruturas políticas e descentralização do poder) (2002, p. 122).

Na escala federal, a reforma tributária é essencial para resolver o problema do cadastro, da regulação, da sonegação e de zoneamento. Graziano da Silva, afirma que, “com a implantação do ‘novo ITR’, perdeu-se excelente oportunidade de criar um instrumento de política que estabelecesse o zoneamento agrícola no meio rural, à semelhança do que existe hoje para os solos urbanos” (2002, p. 30).

Contudo, ao contrário do que pensa esse autor, não se pode acreditar que essas ações na esfera nacional atinjam todas as especificidades dos mais de cinco mil municípios brasileiros, sendo necessário estabelecer, além dessa legislação federal, legislação complementar estadual ou regional e legislação municipal, mais restritiva e específica. Por isso “é fundamental regionalizar as políticas específicas, articulando-as por um orgânico projeto nacional de desenvolvimento” (BRANDÃO, 2007, p. 206) e aparelhar os municípios.

As políticas públicas de um município devem abranger todos os problemas de seu território, inclusive as questões específicas dos sítios de recreio, considerando que

os municípios continuam sem um instrumento eficaz de intervenção no espaço que continua sob o arbítrio do privado, mas que é cada vez menos agrícola e mais afeto à produção de bens que requerem a regulamentação do poder público, como o lazer, o turismo, a preservação ambiental e a moradia (GRAZIANO DA SILVA, 2002, p. 30).

Assim como se espera, no âmbito nacional, que, em breve, a saga da discussão do Projeto de Lei Nº 3.057 chegue ao seu fim, com a aprovação dessa lei que versa sobre o parcelamento do solo e altera a Lei Federal 6.766/1979, na esfera intramunicipal, aguarda-se a atualização do Plano Diretor e a regulamentação de importantes legislações, como o Código de Parcelamento e a Lei de Zoneamento Ecológico-Econômico.

Quanto à aplicabilidade legal,

o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, seguido do IPTU progressivo no tempo e da possibilidade de desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública – instrumentos definidos ainda no art. 182 da

Constituição Federal –, concentram as possibilidades mais efetivas de indução do desenvolvimento urbano para áreas com boas condições de moradia, assim como, ao lado de outros instrumentos, de democratização do acesso a terra urbanizada. Aqui se agudizam, portanto, as dificuldades políticas de regulamentação dos instrumentos nos planos diretores, vide os conflitos previsíveis com proprietários e promotores fundiários – e, mais do que isso, toda a tradição patrimonialista brasileira (OLIVEIRA e BIASOTTO, 2011, p. 79).

Também a ocupação de vazios urbanos e o direito de preempção (que confere ao governo a preferência na aquisição de imóveis servíveis ao cumprimento da função social da propriedade) devem efetivar os programas de ações na escala municipal. Como no caso de Goiânia, “o direito de preempção e os instrumentos de parcelamento, edificação e utilização compulsórios são os mais citados nos planos diretores, mas raramente são regulamentados de forma a garantir sua aplicação” (OLIVEIRA e BIASOTTO, 2011, p. 78).

A regulação não é tudo, mas é um passo primordial na questão fundiária. Por isso, faz-se necessária a implantação de um eficiente cadastro municipal multifinalitário, aos moldes do estabelecido pela política nacional, que objetive o registro de informações e a manutenção dos dados das unidades imobiliárias municipais, urbanas e rurais. Com alterações metodológicas que se fazem necessárias, esse cadastro mostra-se como uma importante ferramenta para o planejamento do solo, incorporando diversas políticas urbanas, desde as físico-territoriais às fiscal-arrecadoras. Atualizar a base de dados cadastrais da Prefeitura de Goiânia, para que torne possível quantificar e caracterizar os loteamentos da cidade, utilizando-se de programas de mapeamento de imagens, é fundamental.

Solicitar das entidades cartorárias a informação de quais loteamentos foram, efetivamente, registrados e, identificá-los no Sistema de Informações do Município, reestabelecendo com as mesmas o compromisso legal de fornecimento gratuito desses dados e firmando convênios para a complementação das demais questões de dominialidade individual também é uma frente a ser enfrentada nas políticas públicas municipais.

Também na escala federal, deve ser combatida a política que incentiva a produção e o consumo dos automóveis impulsiona a necessidade de mais investimentos em obras de infraestrutura que atenda esse tipo de mobilidade urbana, em detrimento das demais formas coletivas de uso do transporte de pessoas e de mercadorias. Quanto ao sistema viário local, esse deve focar no transporte

coletivo e na separação articulada das vias de circulação dos pedestres, das bicicletas e dos veículos. Que se pensem nos trens se o metrô for excessivamente caro, pois aquele sistema apresenta a grande vantagem de não consumir combustível a base de petróleo e, claro que, com a grandeza dos rios navegáveis, o transporte fluvial também pode ser utilizado para grandes distâncias, tanto no âmbito intermunicipal quanto intramunicipal.

As políticas públicas específicas das áreas rurais remanescentes na Macrozona Construída, no Município de Goiânia, deverão ser direcionadas principalmente às Regiões Norte e Noroeste, políticas essas que deverão estabelecer de maneira diferenciada uma ocupação planejada e um uso adequado do solo urbano, visando às regularizações fundiárias possíveis, desde que preservadas as questões ambientais e solucionadas aquelas de falta de equipamentos comunitários e infraestrutura, incluindo a consolidação do acesso a alguns bairros.

No caso da Região Leste, faz-se necessária uma ocupação diferenciada, preservando os limites naturais e respeitando a topografia acidentada; e, por outro lado, a Região Oeste, deve analisar a presença de grandes estruturas e a contiguidade a áreas já ocupadas, evitando a proliferação de novos vazios urbanos e a conurbação com municípios vizinhos.

Incentivar a ocupação dos andares superiores ao térreo, liberando-o sob pilotis, promove a incidência de iluminação e ventilação, aproxima a escala humana ao paisagismo a ser implantado, quebrando as barreiras de concreto das edificações e torna o espaço construído e o espaço natural um espaço único, mais adequado à escala humana. A verticalização, contudo, deve acautelar-se quando está presente nas proximidades dos cones de ruídos do espaço aéreo.

A ambiental é uma questão primordial a ser analisada na solução das regularizações dos loteamentos de sítios de recreio, porque muitas dessas ocupações ameaçam o bioma do cerrado e essas novas funções rurais desestruturam o equilíbrio entre a natureza e a ação antrópica. A sua inobservância pode acarretar danos irreversíveis à preservação dessas áreas e ao abastecimento de água da cidade, posto que as erosões e inundações, até pouco tempo inexistentes na capital, começam a se multiplicar. A regulamentação do Código de Drenagem Urbana também se enquadra nessa problemática.

Por isso, políticas de incentivo à preservação ambiental podem evitar a incorporação de novas áreas ao Perímetro Urbano da capital, ao mesmo tempo em que, aliada a outras ações governamentais podem combater a especulação imobiliária, especialmente no caso das áreas rurais do meio urbano. Do mesmo modo, o consórcio intermunicipal formado para a preservação das condições de fornecimento de água do Ribeirão João Leite deve ser mais bem estruturado e contar com a participação efetiva de Goiânia, pois, essa bacia hidrográfica é de fundamental importância para o abastecimento da metrópole goianiense.

A terceirização da elaboração de importantes instrumentos de planejamento urbano é uma prática recorrente na municipalidade que deve ser combatida assim que seu quadro técnico for mais numeroso, capacitado e qualificado, pois, esse é o agente que deve estabelecer a visão multidisciplinar do planejamento do solo que se materializa no ordenamento territorial. Diante disso, investir nos agentes técnicos, bem como no desenvolvimento tecnológico, são políticas necessárias para que a cidade de Goiânia liberte-se da inércia que se instalou em muitos de seus órgãos.

A posição do Estado como agente equilibrador desse processo é destacada com propriedade por Cardoso e Santos Júnior, pois, para eles,

a ausência de coordenação política torna vulnerável a atividade de planejamento, na medida em que não assegura a transparência administrativa e o cumprimento das metas e objetivos traçados, além de possibilitar a prática do clientelismo, segundo os interesses políticos das forças que dão sustentação aos governos (2006, p. 45).

Assim, as políticas públicas podem atingir os grupos mais vulneráveis socialmente quanto ao reconhecimento de seus direitos e à função social da propriedade.

Moysés assevera que

ações políticas e pragmáticas determinadas podem resultar num processo em que a urbanização em termos físicos (recuperação do território) e sociais (integração dos excluídos à cidade e interação entre eles) possa não só mediar os conflitos entre eles, mas também entre eles e a cidade e vice-versa (2006, p. 140).

Para reverter a desigualdade social e a subordinação das políticas urbanas ao capital imobiliário, todo esse processo de elaboração e implantação de políticas públicas específicas para o ordenamento territorial, regulamentando o uso e a ocupação das áreas rurais, deve abrir espaço nas instituições públicas para a participação da sociedade estruturando esse processo de gestão e incorporando as necessidades e exigências específicas de cada comunidade.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

### **1. UMA ABORDAGEM FINAL**

A Revolução Industrial despontada na Inglaterra, a partir do século XVIII, dispersou pelo mundo uma nova fase do processo de urbanização, algo sem precedentes que ainda clama por entendimento e soluções. Processo esse que, objetivando o uso adequado e a ocupação apropriada do solo, retrata os diferentes aspectos históricos do urbanismo, as relações entre os agentes do campo multidisciplinar do planejamento urbano e os diferentes conceitos do ordenamento territorial.

Desse complexo processo surgiram cidades como Goiânia, que se buscou compreender nas especificidades do seu planejamento e na conjuntura de estruturação do Estado, que saiu de uma produção arcaica e uma economia agrária para uma sociedade urbana e uma economia dinâmica. Estado que não pode mais se conter em sua posição, geograficamente centralizada, mas econômica e politicamente periférica, e anseia pela continuidade progressista a que tem direito.

Dentre os 'novos bandeirantes' da era getulista que marcharam rumo ao Brasil Central, teve destaque a figura e o ideal de um líder revolucionista, Pedro Ludovico Teixeira, em oposição aos desmandos da oligarquia caiadista. No entanto, críticas houve desde antes da mudança da capital, mas a obra de Goiânia suplantou o pessimismo das facções políticas tradicionais vilaboenses, que foram minadas pelo sucesso que o empreendimento alcançou logo de início.

Essa arrojada aposta numa plausível industrialização e num crescimento comercial do Estado não se concretizou por completo e extrapolou as previsões demográficas feitas, além de não prever o novo rural que surgiu. Goiás continua a ser um Estado de economia eminentemente agropecuária, embora de exploração da terra mais eficiente e menos devastadora.

A construção de Goiânia foi, de fato, um marco para o desenvolvimento e o povoamento do Estado. Mas a obra de Pedro Ludovico não se encerrou em seu Batismo Cultural e ainda está em construção, fruto de um esforço coletivo, pois, hoje, não há mais espaço para o destaque individual de um personagem e a história é uma realização social.

A grandeza com que fora projetada esta cidade produzida pelo 'Estado Novo' e o bucolismo de sua ocupação inicial revelam a contradição de sua formação,

Hoje o desenvolvimento da cidade e do próprio Estado pouco devem ao governo federal, pois, a injeção de recursos desse deixa muito a desejar e, se não fossem as soluções locais e o interesse do capital imobiliário, a situação poderia ser diferente, pois, somente pequenas parcelas de pacotes de investimentos públicos federais chegam ao Planalto Central do país.

Goiânia foi um bom projeto, embora isolado no limite urbano e não abrangendo a região, nem mesmo o seu território na sua completude; mas, já na sua concepção, tolhida pela forma ditatorial de administrar e pela altivez do capital imobiliário, ainda hoje é mal planejada. Mas, os agentes envolvidos no processo de planejamento do solo esperam ver essa cidade se desenvolvendo de forma equilibrada no meio desse padrão caótico de urbanização que reflete sua heterogeneidade socioespacial.

Tendo analisado os três Planos Diretores e as demais tentativas de ordenamento territorial aplicados ao Município de Goiânia, pôde-se concluir que, apesar de tecnicamente e historicamente terem seu valor, incoerências e falhas de concepção demonstraram sua ineficácia e desestimularam a aplicabilidade de importantes programas e instrumentos. Por terem sido pouco implementados e grandemente influenciados pela ação especulatória do capital imobiliário e pela omissão e aquiescência do Estado, promoveram o espraiamento da mancha urbana e a conurbação com municípios vizinhos.

Nesse processo, com a propriedade das terras nas mãos da especulação imobiliária, a segregação social foi partícipe da ocupação periférica e ilegal e o zoneamento não conseguiu controlar efetivamente o crescimento da cidade, ainda, de certa forma, desordenado.

O Plano Diretor de 2007 proliferou um discurso favorável de democratização do acesso a terra urbanizada e à função social da propriedade, embora a implementação de instrumentos de intervenção no campo da especulação imobiliária não tenham sido devidamente aproveitados, até o momento. O modelo espacial inovador desse plano vulnerabilizou as áreas rurais ao incorporá-las à Macrozona Construída e a falta de critérios adequados para tal incorporação instiga os proprietários de áreas limítrofes à mancha urbana a ensejarem sua valorização imobiliária a despeito de qualquer preservação ambiental ou ordenamento territorial.

A intenção desse trabalho era pesquisar quais os impactos dessa nova proposta de ordenamento territorial, em que contexto histórico-legal ela se insere e

que conflitos físico-sociais estão incorporados nessa nova forma de intervenção do espaço. Nesse caminho, o estudo do caso das áreas rurais remanescentes no meio urbano pretendia exemplificar toda essa problemática, pois, é um exemplo da atual conjuntura de conflitos entre os interesses coletivos e os especulativos dos agentes envolvidos.

Acredita-se ser possível viabilizar o uso e a ocupação do solo de áreas rurais remanescentes no meio urbano, ou pelo menos, minimizar os efeitos negativos, por meio de políticas públicas mais eficazes, do ordenamento territorial nessas áreas incorporadas pela Macrozona Construída de Goiânia, que ao longo do processo de elaboração dos Planos Diretores foi sempre um problema marginal e, por quê não dizer, ignorado.

Assim, no intuito de responder à problemática formulada no início do projeto de pesquisa, a respeito da possível viabilização do uso e da ocupação de áreas rurais oriundas dos loteamentos de sítios de recreio incorporadas à Macrozona Construída de Goiânia, chegou-se à confirmação da hipótese de que é necessária a criação de políticas públicas específicas de ordenamento territorial, pois, o Plano Diretor de 2007 não as aborda adequadamente. No processo de transformação dessas áreas rurais em urbanas, muitos conflitos que surgiram com tal inserção ainda não estão solucionados e, para tanto, formulamos algumas diretrizes genéricas com o propósito de descobrir de que maneira esses instrumentos interferem nessas áreas, como resposta às consequências de uso e ocupação do solo oriundas desse plano.

## **2. UMA PROPOSIÇÃO DE AÇÕES**

O planejamento urbano deve resultar em ações nas várias esferas políticas de representação da sociedade, desenvolvendo conceitos de aplicações práticas nas áreas de saúde, habitação, mobilidade, ambiental e social. As políticas urbanas propostas não podem enveredar por caminhos puramente estéticos ou funcionais, nem usufruir de uma conceituação unicamente físico-territorial, já que a promoção da função social da propriedade objetiva um espaço mais justo e sustentável e um país continental e heterogêneo, como o Brasil, não precisa ser, necessariamente, desigual socialmente.

Essas ações devem pesar, ao mesmo tempo, os anseios dos diversos agentes e a oportunidade ímpar de realizar algo inovador e prático. Não há, portanto, um modelo único a seguir, mas sim um caminho direcionado a um justificado futuro de ação e resultados. Mas, deve-se ressaltar que o Estado desempenha uma função central no planejamento e ordenamento das cidades, embora a solução dos problemas urbanos não seja sua responsabilidade exclusiva, pois, a população e o capital imobiliário também possuem sua parcela de culpa pelo rumo de crescimento que se almeja.

Nesse âmbito, divergências e omissões do Plano Diretor de 2007 foram analisadas e foram propostas diretrizes para a elaboração de políticas públicas específicas depois de identificadas, quantificadas e caracterizadas as áreas rurais remanescentes na Macrozona Construída de Goiânia, cadastradas no MUBDG. Assim sendo, espera-se ao concluir esta dissertação, que as propostas sugeridas, com regras especiais de uso e ocupação para as áreas rurais que foram abrangidas pelo perímetro urbano, culminem em políticas públicas que encarem a questão com coragem e determinação, pois, não há mais tempo para ignorar o problema e nem adiar uma almejada solução.

Os resultados desta pesquisa demonstram a fragilidade do Plano Diretor do Município de Goiânia e apontam a necessidade de revisão e reformulação do mesmo como um grande desafio a ser enfrentado. A aplicabilidade de múltiplas faces de soluções para as questões urbanas e ambientais envolvem, necessariamente, a sustentabilidade e a justiça social. Mas ainda há tempo suficiente para mudar essa situação; vontade, administrativa e política, é que é algo difícil de ver. E essa não é uma afirmativa alarmista ou pessimista; é, nitidamente, uma previsão realista e consequente do quadro real da municipalidade.

Planejar é abrir novos horizontes de desenvolvimento equilibrado, vislumbrando possibilidades que, nem sempre envolverão a passividade e a inércia, pois, a 'desordem' urbana também pode causar o enfrentamento da lógica patrimonialista da reprodução do capital, em que o imediatismo, fatalmente, seria obrigado a ceder lugar ao bem coletivo nas relações pessoais. Nem sempre a calma é responsável pela obtenção dos melhores resultados em termos de políticas públicas.

### 3. UM RESULTADO UTÓPICO

A 'cidade ideal' sonhada e propalada pelos pioneiros do urbanismo ainda é mais uma utopia do que uma realidade possível. Uma cidade que equilibra a vida laboral com o lazer e o social, atendendo as necessidades de habitação e mobilidade, harmonizando o ambiente construído e a natureza, é, antes de tudo, um resultado utópico somente possível de ser alcançado com um planejamento que vise ao ordenamento territorial do município na sua totalidade.

E, nessa tentativa, este trabalho histórico e analítico restringiu-se aos pontos mais polêmicos e controversos que atingem frontalmente a questão das áreas rurais no meio urbano. Outras demandas poderiam ser levantadas e, deve-se reconhecer, com igual peso na busca por soluções mais justas e equilibradas; mas o objetivo era tão somente, enfatizar a problemática da questão fundiária no contexto urbano-rural.

No âmbito local, a própria concepção da ideia de mudança da capital de Goiás encerrava uma possibilidade de planejar o futuro, que tendia a permanecer no campo imaginário. Mas o sonho de Pedro Ludovico foi encampado por outros e, no coletivo, ganhou força e se transformou numa realidade de empreendedorismo.

Nessa realidade utópica, poderia se observar um inegável salto de qualidade na economia e no desenvolvimento do país, sob a ótica social, fundiária e urbana. Contudo, essa realidade, mesmo divergente da idealizada, converteu Goiânia numa cidade de contrastes e conflitos de importância singular na sua formação.

Cabe, portanto, à atual geração de pesquisadores entender a cidade como uma estrutura heterogênea e as áreas rurais como cenário da sua gênese cultural para que a geração, que hoje dá seus primeiros passos, caminhe firme em direção a um futuro de equilíbrio, maturidade e conectividade. A cidade deve comover as pessoas que nela vivem ou por ela passam. O dia que isso não mais acontecer, ela terá perdido o sentido de existir. Assim, abram os olhos à realidade aqueles planejadores que tiverem coragem de ver mais do que construções e de se emocionar com a cidade.

Goiânia se mostra assim: uma cidade planejada que superou as expectativas e, ainda jovem, está em plena construção. Sua formação contextualiza a história de um tempo e de um povo, sua estruturação ultrapassou os limites geográficos e seu futuro pode surpreender aqueles que ainda não a entenderam, pois, os ares de metrópole que esta cidade assumiu revelam sua complexidade e o temor de sua gente.

## REFERÊNCIAS

ALEXANDER, Christopher. **Função da Arquitetura Moderna**. Rio de Janeiro: Salvat, 1979.

ALMEIDA, Solon E. de. **Relatório Cadastral ao Diretor Geral da Fazenda**. Goiânia, jun-1936.

ALVARES, Geraldo Teixeira. **A Luta na Epopeia de Goiânia**: uma obra da engenharia nacional. Rio de Janeiro: Gráfica do Jornal do Brasil, 1942.

AMARAL, Camilo Vladimir de Lima. **Por um Urbanismo Pós-Crítico**: a inserção da poiesis nas ciências aplicadas ao urbano. Belo Horizonte: UFMG, 2008.

AZEVEDO, Aroldo de. **Vilas e Cidades do Brasil Colonial**: ensaio de geografia urbana retrospectiva. In: Boletim de Geografia Nº 208, São Paulo: FFCL/USP, 1956.

BENEVOLO, Leonardo. **A Cidade e o Arquiteto**. São Paulo: Martins Fontes, 1984.

BORDO, A. A. et alii. **As Diferentes Abordagens do Conceito de Território**. São Paulo, FCT/UNESP, 2004. Disponível em: [www.temasemdebate.cnpm.embrapa.br](http://www.temasemdebate.cnpm.embrapa.br) [Acessado em 24-out-2009, 00:20h]

BRANDÃO, Carlos Antônio. **Território e Desenvolvimento**: as múltiplas escalas entre o local e o global. Campinas, SP: Editora da UNICAMP, 2007.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, 05-out-1988 Promulga a Constituição da República Federativa do Brasil.

BRASIL. **Lei Federal Nº 10.257**. Brasília, 10-jul-2001. Regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências.

BRASIL. **Lei Federal Nº 6.766**. Brasília, 19-dez-1979. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras providências.

BRUAND, Yves. **Arquitetura Contemporânea no Brasil**. São Paulo: Perspectiva, 1991.

CARDOSO, Adauto Lúcio e SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves dos. **Avaliação de Políticas Públicas**: notas na perspectiva da gestão democrática e da ampliação da cidadania. In: OLIVEIRA, Adão Francisco et alii (org.). **Cidades Sustentáveis: Políticas Públicas pra o Desenvolvimento**. Goiânia: UCG, 2006, p. 29-49.

CHAUL, Nasr N. Fayad. **A Construção de Goiânia e a Transferência da Capital**. In: Coleção Documentos Goianos Nº 17, Goiânia: CEGRAF/UFG, 1988.

CHOAY, Françoise. **O Urbanismo**. São Paulo: Perspectiva, 1979.

COLIN, Silvio. **CIAM**: o movimento moderno na academia. 2010. Disponível em <http://coisasdaarquitectura.wordpress.com>, [Acessado em 18-mar-2011, às 17:40h].

CORDEIRO, Narcisa Abreu e QUEIROZ, Normalice Maria de. **Goiânia: embasamentos do plano urbanístico original.** Goiânia, 1990.

CORDEIRO, Narcisa Abreu. **Goiânia: evoluções do plano urbanístico.** Goiânia, 1989.

CORRÊA LIMA, Attílio. **Carta ao Interventor.** Campinas, 31-03-1934.

CORRÊA LIMA, Attílio. **Relatório ao Interventor.** Campinas, 10-01-1935.

CORRÊA, Roberto Lobato. **Espaço, um Conceito-Chave da Geografia.** In: CASTRO, Iná Elias de et alii (org.). **Geografia: Conceitos e Temas.** Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1995, p. 15-47.

DANTAS, Ana Caroline de Carvalho Lopes. **Sanitarismo e Planejamento Urbano: a trajetória das propostas urbanísticas para Natal entre 1935 e 1969.** Natal, RN: UFRN, 2003.

ESTEVAM, Luís. **Goiás em Preto e Branco.** In: **Jornal Opção.** Goiânia, 25-mai-2003.

ESTEVAM, Luís. **O Tempo da Transformação: estrutura e dinâmica da formação econômica de Goiás.** Goiânia: UCG, 2004.

FELDMAN, Sarah. **Planejamento e Zoneamento: São Paulo – 1947-1972.** São Paulo, SP: USP, 1996.

FURTADO, Celso. **Formação Econômica do Brasil.** São Paulo: Nacional, 1991.

GALLI, Ubirajara. **A História do Batismo Cultural de Goiânia.** Goiânia: UCG, 2007.

GODOY, Armando Augusto. **Relatório Técnico ao Interventor.** Cidade de Goiás, 24-abr-1933.

GOIÂNIA, Prefeitura de. **Anuário Estatístico de Goiânia 2010.** Goiânia: SEPLAM, 2010. [Cópia eletrônica em CD-ROM].

GOIÂNIA, Prefeitura de. **Aspectos Demográficos da População de Goiânia, por Bairros, Segundo o Censo 1991.** Goiânia: SEPLAM, 2003.

GOIÂNIA, Prefeitura de. **Aspectos Demográficos da População de Goiânia, por Bairro, Segundo o Censo 2000.** Goiânia: SEPLAM, 2002.

GOIÂNIA, Prefeitura de. **Lei Complementar Nº 171.** Goiânia, 29-mai-2007. Dispõe sobre o Plano Diretor e o processo de planejamento urbano do Município de Goiânia e dá outras providências.

GOIÂNIA, Prefeitura de. **Mapa Urbano Básico Digital de Goiânia – MUBDG: com atualizações e complementações.** Goiânia: SEPLAM, vs. 22, 2010a. [Cópia eletrônica em CD-ROM].

GOIÂNIA, Prefeitura de. **Ortofoto de Goiânia 2006**. Goiânia: SEPLAM/FMDU, 2006. [Cópia eletrônica em CD-ROM].

GOIÂNIA, Prefeitura de. **Plano Diretor de Goiânia 2007**: Relatório Técnico. Goiânia: SEPLAM, 2007a.

GOIÂNIA, Prefeitura de. **Relatório do PDIG**: Plano de Desenvolvimento Integrado de Goiânia. Goiânia: IPLAN, v. 1, 1992.

GOIÂNIA, Prefeitura de. **Relatório do PDIG**: Plano de Desenvolvimento Integrado de Goiânia. Goiânia: IPLAN, v. 2, 1992a.

GOIÂNIA, Prefeitura de. **SIGGO – Sistema de Informação Geográfica de Goiânia**: Administrações Regionais – simulações e estudos. Goiânia: SEPLAM, 2011.

GOIÂNIA, Prefeitura de. **SIGGO – Sistema de Informação Geográfica de Goiânia**: Modelo Espacial – Plano Diretor. Goiânia: SEPLAM, 2011a.

GOIÂNIA, Prefeitura de. **Terminal de Informações Cadastrais do Município de Goiânia**. Goiânia: SEPLAM, 2011b.

GOIÁS, Estado de. **Decreto Nº 2.737**. Cidade de Goiás, 20-dez-1932. Nomeia a comissão para proceder aos estudos atinentes à adaptação ou escolha do local para nele ser edificada a nova cidade.

GONÇALVES, Alexandre Ribeiro. **Goiânia**: uma modernidade possível. In: Coleção Centro-Oeste de Estudos e Pesquisas. Brasília: MIN, v. 10, 2003.

GONÇALVES, Juliano Costa. **A Especulação Imobiliária na Formação de Loteamentos Urbanos**: um estudo de caso. Campinas, SP: UNICAMP, 2002.

GRAEFF, Edgar Albuquerque. **1983 Goiânia**: 50 anos. Brasília: MEC-SESU, 1985.

GRAZIANO DA SILVA, José. **O Novo Rural Brasileiro**. Campinas, SP: UNICAMP, 2002.

GRAZIANO DA SILVA, José. **Velhos e Novos Mitos do Rural Brasileiro**. In: **Estudos Avançados**. São Paulo, 2001, v. 15, n. 43, p. 37-50.

HAESBAERT, Rogério. **Desterritorialização**: entre as redes e os aglomerados de exclusão. In: CASTRO, Iná Elias de et alii (org.). **Geografia**: Conceitos e Temas. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1995, p. 165-205.

HAESBAERT, Rogério. **Ordenamento Territorial**. In: **Boletim Goiano de Geografia**. Goiânia: IESA-UFG, 2006, v. 11, n. 1, p. 117-124.

HOFFMANN, Rodolfo. **Distribuição da Renda e da Posse da Terra no Brasil**. In: RAMOS, Pedro et alii. **Dimensões do Agronegócio Brasileiro**: políticas, instituições e perspectivas, Brasília: MDA/INCRA, 2006, p. 171-224.

IBGE. **Anuário Estatístico do Brasil 1994**. Rio de Janeiro: DP/MPOG, v. 54, 1994.

- IBGE. **Anuário Estatístico do Brasil 2003**. Rio de Janeiro: DP/MPOG, v. 63, 2003.
- IBGE. **Censos Demográficos: 1940-2010**. Rio de Janeiro: DP/MPOG, 2011.
- IBGE. **Divisão Administrativa em 1911 da República dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro: DSE/MAIC, 1913.
- IBGE. **Estatísticas do Século XX**. Rio de Janeiro: DP/MPOG, 2003a.
- IBGE. **Evolução e Perspectivas da Mortalidade Infantil no Brasil**. In: IBGE. **Série Estudos e Pesquisas: informação demográfica e socioeconômica**, nº 2, Rio de Janeiro: DP/MPOG, 1999.
- IBGE. **Indicadores Sociodemográficos e de Saúde no Brasil**. In: IBGE. **Série Estudos e Pesquisas: informação demográfica e socioeconômica**, nº 25, Rio de Janeiro: DP/MPOG, 2009.
- IBGE. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio 1992, 1993, 1995**. Rio de Janeiro: DP/MPOG, v. 15-17, 1997.
- IBGE. **Séries Estatísticas & Séries Históricas**. In: IBGE. <http://seriesestatisticas.ibge.gov.br/>. Rio de Janeiro: DP/MPOG, 2011a.
- IBGE. **SIDRA**. In: IBGE. <http://www.sidra.ibge.gov.br/>. Rio de Janeiro: DP/MPOG, 2011b.
- IBGE. **Sinopse do Censo Demográfico: 2010**. Rio de Janeiro: DP/MPOG, 2011c.
- IBGE. **Sinopse Preliminar do Censo Demográfico 2000**. Rio de Janeiro: DP/MPOG, v. 7, 2001.
- IBGE. **Síntese de Indicadores Sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira 2010**. In: IBGE. **Série Estudos e Pesquisas: informação demográfica e socioeconômica**, nº 27, Rio de Janeiro: DP/MPOG, 2010.
- LE CORBUSIER. **Os Três Estabelecimentos Urbanos**. São Paulo: Perspectiva, 1979.
- LE CORBUSIER. **Planejamento Urbano**. São Paulo: Perspectiva, 1984.
- LE CORBUSIER. **Por uma Arquitetura**. São Paulo: Perspectiva, 1981.
- LEMOS, Carlos A. C.. **História da Casa Brasileira**. São Paulo: Contexto, 1989.
- MARICATO, Ermínia. **Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana**. Petrópolis: Vozes, 2001.
- MARICATO, Ermínia. **Especulação da Terra Inviabiliza Moradia Popular**. In: **Caros Amigos**, Ano XIV, nº 158, São Paulo: Editora Casa Amarela, 2010, p. 12-16.

MATOS, Ralfo Edmundo da Silva. **Plano Diretor, Gestão Urbana e Participação:** algumas reflexões. In: COSTA, Geraldo Magela e MENDONÇA, Jupira Gomes de (orgs.). **Planejamento Urbano no Brasil:** trajetória, avanços e perspectivas. Belo Horizonte: Editora C/ Arte, 2008, p. 156-168.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo.** São Paulo: Malheiros Editores, 1993.

MIRANDA, Zoraide A. I. de. **A Incorporação de Áreas Rurais às Cidades:** um estudo de caso sobre Campinas, SP. Campinas, SP: UNICAMP, 2002.

MORAES, Sérgio de. **O Empreendedor Imobiliário e o Estado:** o processo de expansão de Goiânia em direção sul (1975-1985). Brasília: UnB, 1991.

MOYSÉS, Aristides. **Goiânia Sustentável:** expandir a área urbana ou manter o espaço rural. In: ROCHA, Cleonice et alii (org.). **Cerrado, Sociedade e Ambiente:** desenvolvimento sustentável em Goiás. Goiânia: UCG, 2008, p. 117-139.

MOYSÉS, Aristides. **Goiânia:** metrópole não planejada. Goiânia: UCG, 2004.

MOYSÉS, Aristides. **Será que as Cidades São Portadoras de Esperança (2)?** Goiânia, 2007. Disponível em: [www.observatoriodasmetrolopolies.net/obs/index.php?option=com\\_content&view=article&id=110:moyses2&catid=36:colecão-textos&Itemid=82&lang=pt](http://www.observatoriodasmetrolopolies.net/obs/index.php?option=com_content&view=article&id=110:moyses2&catid=36:colecão-textos&Itemid=82&lang=pt) [Acessado em 10-out-2010, 00:00h].

MOYSÉS, Aristides. **Territórios Segregados em Goiânia:** leitura sociopolítica da Região Noroeste. In: OLIVEIRA, Adão Francisco et alii (org.). **Cidades Sustentáveis:** Políticas Públicas pra o Desenvolvimento. Goiânia: UCG, 2006, p. 121-143.

NASCIMENTO, Claudemiro Godoy do. **A Contextualização do Meio Rural Brasileiro:** um olhar histórico. In: OLIVEIRA, Adão Francisco et alii (org.). **Cidades Sustentáveis:** Políticas Públicas pra o Desenvolvimento. Goiânia: UCG, 2006, p. 99-120.

NOVAK, Hélio. **Os Outros Nomes do Urbanismo:** planejamento, projeto e desenho urbanos. In: **Cadernos de Arquitetura e Urbanismo.** Belo Horizonte, dez. 2006, v. 13, n. 14, p. 127-146.

OLIVEIRA, Fabricio Leal de e BIASOTTO, Rosane. **O Acesso a Terra Urbanizada nos Planos Diretores Brasileiros.** In: SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos e MONTANDON, Daniel Todtmann (orgs.). **Os Planos Diretores Municipais Pós-Estatuto da Cidade:** balanço crítico e perspectivas. Rio de Janeiro: Letra Capital, IPPUR/UFRJ, 2011, p. 57-98.

PALACÍN, Luís e MORAES, Maria Augusta de Sant'Anna. **História de Goiás:** 1722-1972. Goiânia: Vieira, UCG, 2008.

PEREIRA, Gilberto Corso e SILVA, Bárbara-Christine Nentwig. **Geoprocessamento e Urbanismo**. In: GERARDI, Lúcia Helena de O. e MENDES, Iandara Alves (orgs.). **Teoria, Técnica, Espaços e Atividades**: temas de geografia contemporânea. Rio Claro-SP: UNESP/AGETEO, 2001, p. 97-137.

RASSI, Solange. **O Estado e a Gestão Urbana**: o caso de Goiânia. Brasília: UnB, 1985.

REIS FILHO, Nestor Goulart. **Evolução Urbana do Brasil**: 1500/1720, Segunda Parte: organização do sistema urbano brasileiro, São Paulo: USP, 1968, p. 59-113.

REYDON, Bastiaan Philip et alli. **Preço Elevado e o ITR**. In: REYDON, Bastiaan Philip e CORNÉLIO, Francisca Neide Maemura (org.). **Mercados de Terras no Brasil**: estrutura e dinâmica, Brasília: MDA/NEAD, 2006, p. 155-179.

REYDON, Bastiaan Philip. **A Regulação Institucional da Propriedade da Terra no Brasil**: uma necessidade urgente. In: RAMOS, Pedro et alli. **Dimensões do Agronegócio Brasileiro**: políticas, instituições e perspectivas, Brasília: MDA/INCRA, 2006, p. 225-261.

RIBEIRO, Maria Eliana Jubé. **Goiânia**: Os Planos, a Cidade e o Sistema de Áreas Verdes. Goiânia: UCG, 2004.

SABINO JUNIOR, Oscar (org.). **Goiânia Documentada**: 1958. São Paulo: EDIGRAF, 1960.

SANTANA, Márcia de Alencar. **Espaço e Planejamento**: teorizando a questão. Rio de Janeiro: IPPUR/UFRJ, 2009.

SANTOS, Milton. **A Natureza do Espaço**: técnica e tempo, razão e emoção. São Paulo: USP, 2006.

SCHLÖGL, Ana Karina da Silva Bueno. **A Lei de Proteção aos Mananciais e Mercados de Terras**: um estudo sobre loteamentos clandestinos. Campinas: UNICAMP, 2004.

SEPLAM. Secretaria Municipal de Planejamento e Urbanismo. **Minuta de Lei**: Código de Parcelamento, 2011.

SILVA, Colemar Natal e et alli. **Ata da Reunião Final da Comissão Incumbida da Escolha do Local da Nova Capital do Estado**, Cidade de Goiás, 04-mar-1933.

SOUZA, Marcelo José Lopes de. **Mudar a Cidade**: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2010.

SOUZA, Marcelo José Lopes de. **O Território**: sobre espaço e poder, autonomia e desenvolvimento. In: CASTRO, Iná Elias de et alii (org.). **Geografia**: conceitos e temas. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1995, p. 77-116.

TARTARUGA, Ivan G. Peyré. **Desenvolvimento Territorial e Ruralidade**. In: XLII Congresso da SOBER. **Instituições, Eficiência, Gestão e Contratos no Sistema Agroindustrial**. Ribeirão Preto, SP, 2005.

TEIXEIRA, Pedro Ludovico. **Memórias**. Goiânia: Cultura Goiana, 1973.

VEIGA, José Eli da. **Destinos da Ruralidade no Processo de Globalização**. In: RIBEIRO, Ana Clara Torres et alii (org.). **Globalização e Território: ajustes periféricos**. Rio de Janeiro: Arquimedes Edições, 2005a, p. 420-436.

VEIGA, José Eli da. **Do Global ao Local**. Campinas, SP: Armazém do Ipê, 2005.

VILLAÇA, Flávio. **A Crise do Planejamento Urbano**. In: São Paulo em Perspectiva, v. 09, p. 45-51, São Paulo, 1995.

VILLAÇA, Flávio. **A Delimitação Territorial do Processo Urbano**. São Paulo, 1997. Disponível em: [www.flavioillaca.arq.br](http://www.flavioillaca.arq.br) [Acessado em 22-set-2009, 00:18h].

VILLAÇA, Flávio. **As Ilusões do Plano Diretor**. São Paulo, 2005. Disponível em: [www.flavioillaca.arq.br](http://www.flavioillaca.arq.br) [Acessado em 21-set-2009, 23:49h].

VILLAÇA, Flávio. **Perspectivas do Planejamento Urbano no Brasil de Hoje**. Campo Grande, 2000. Disponível em: [www.flavioillaca.arq.br](http://www.flavioillaca.arq.br) [Acessado em 21-set-2009, 23:45h].

VILLAÇA, Flávio. **Plano Diretor: modernismo x pós-modernismo?**. São Paulo, 1993. Disponível em: [www.flavioillaca.arq.br](http://www.flavioillaca.arq.br) [Acessado em 22-set-2009, 00:16h].

WOLFE, Tom. **Da Bauhaus ao Nosso Caos**. Rio de Janeiro: Rocco, 1990.