



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

**RELAÇÕES INSTITUCIONAIS NA GESTÃO DO ESPAÇO  
METROPOLITANO: o caso do município de Goiânia**

GOIANIA - GO  
Maio de 2008



SANDRA SARNO R. SANTOS

## **RELAÇÕES INSTITUCIONAIS NA GESTÃO DO ESPAÇO METROPOLITANO: o caso do município de Goiânia**

Dissertação apresentada como exigência do Programa de Pós-Graduação Interdisciplinar Stricto Sensu – Mestrado Acadêmico em Desenvolvimento e Planejamento Territorial da Universidade Católica de Goiás para obtenção do título de Mestre.

Orientador: Prof. Dr. Aristides Moysés.

GOIÂNIA

Maio de 2008

# **RELAÇÕES INSTITUCIONAIS NA GESTÃO DO ESPAÇO METROPOLITANO: o caso do município de Goiânia**

**SANDRA SARNO R. SANTOS**

Dissertação defendida e aprovada aos 27 dias do mês de maio de 2008, pela Banca Examinadora composta pelos professores:

Professor Dr. Aristides Moysés  
Presidente da Banca (orientador)

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Maria do Livramento Clementino  
UFRN – Dep. De Ciências Sociais  
Observatório das Metrôpoles  
Avaliadora externa

Prof. Dr. Jeferson de Castro Vieira  
Avaliador Interno – MDPT/UCG

Prof. Dr. Nivaldo dos Santos  
Suplente – MDRD/UCG

A Deus por ter me possibilitado mais esta conquista. A Ele ofereço meu porvir. Agradeço a todas as pessoas que contribuíram para dignificar a vida dos cidadãos da Região Metropolitana de Goiânia.

## **AGRADECIMENTOS**

Aos meus familiares, especialmente meus pais, por me ensinarem a conduzir-me sempre com dignidade e a não desistir dos meus objetivos, auxiliando-me em minha caminhada.

A toda equipe de professores do curso de Mestrado em Desenvolvimento e Planejamento Territorial, que tanto contribuíram para o meu aprendizado. Em especial ao Prof. Dr<sup>o</sup> Aristides Moysés pelas orientações constantes, dedicação e palavras de estímulos.

Ao meu esposo Paulo e filhos Rafael e Guilherme, pelas palavras de incentivo, carinho, companheirismo e principalmente por compreenderem as minhas ausências.

A todas as pessoas que de uma forma ou de outra contribuíram para a conclusão deste trabalho monográfico.

## RESUMO

A urbanização da cidade brasileira, a partir da segunda metade do século XX, faz das cidades um centro polarizador da vida política, econômica, cultural, no contexto regional e nacional. Destaca que, as cidades assumem o papel de comando da organização do espaço geográfico e urbano, em especial as metrópoles. O crescimento desordenado das cidades brasileiras, sobretudo das regiões metropolitanas é fruto da ausência de um planejamento urbano, da imensa desigualdade sócio-econômica entre as classes sociais. Na atualidade, as regiões metropolitanas enfrentam vários problemas como o déficit habitacional, transporte coletivo urbano, educação, saúde e violência, nem mesmo Goiânia, uma cidade planejada foge desta realidade. As regiões metropolitanas tornam assim áreas de tensão social, nem mesmo a criação e a implantação das regiões metropolitanas pelo Governo Federal e posteriormente repassado aos governos estaduais a instituição das mesmas, não foi capaz de solucionar esses problemas. No caso da criação da Região Metropolitana de Goiânia – RMG, segundo os entrevistados houve o agravamento da qualidade de vida de seus moradores, decorrente do aumento do déficit habitacional, a ineficiência do transporte coletivo para atender a demanda crescente e a violência. Entre as soluções sugeridas pelos entrevistados para resolver ou amenizar os problemas da RMG sobressaíram o planejamento urbano e a gestão compartilhada.

Palavras-chaves: RMG, Planejamento Urbano, Desigualdade Sócio-Econômica, Crescimento Desordenado e Gestão Compartilhada.

## **ABSTRACT**

The urbanization of the Brazilian city, from the second half of the twentieth century, is a centre of cities polarizer of political, economic, cultural, in the regional and national levels. Underlines that, the cities assume the role of command of the organization of geographical area and urban, especially those cities. The disorderly growth of Brazilian cities, especially metropolitan regions is the result of a lack of urban planning, the huge socio-economic inequality between social classes. Currently, the metropolitan regions face various problems such as housing deficit, urban public transport, education, health and violence, even Goiânia, a city planned escape this reality. The metropolitan regions thus becoming areas of social tension, or even the creation and deployment of metropolitan areas by the Federal Government and state governments then passed to the imposition of same, was not able to resolve these problems. In the case of the creation of the Metropolitan Region of Goiânia - RMG, according to the interviewees was the worsening quality of life of their residents, resulting from increased housing deficit, the inefficiency of public transport to meet increasing demand and violence. Among the solutions given by respondents to resolve or alleviate the problems of RMG out the urban planning and management shared.

Keywords: RMG, Urban Planning, Socio-Economic Inequality, Management and Shared Growth Disorder.

## LISTA DE FIGURAS

<b>Figura 1.</b> “Praça da Constituição”, por Walsh, (10 x 16.5 cm), litografia, 1830. Mapoteca do Ministério das Relações Exteriores .....	32
<b>Figura 2.</b> População total X população urbana .....	36

## LISTA DE TABELAS

<b>Tabela 1.</b> Média de crescimento anual dos municípios brasileiros por tamanho da população (1991-2000).....	17
<b>Tabela 2.</b> Região metropolitana e Município de São Paulo – 1991 e 2000 .....	19
<b>Tabela 3.</b> A Evolução Populacional das Cidades Brasileiras .....	35
<b>Tabela 4.</b> População total e urbana no Brasil .....	36
<b>Tabela 5.</b> Período segundo FU-CHEN – CO .....	40
<b>Tabela 6.</b> Legislações que instituíram as Regiões Metropolitanas antes da Constituição de 1988 .....	55
<b>Tabela 7.</b> População da aglomeração de Goiânia em 1950 .....	69
<b>Tabela 8.</b> Taxa Média Geométrica de Crescimento Anual da População da Aglomeração de Goiânia 1950-60 .....	71
<b>Tabela 9.</b> Taxa Média Geométrica de Crescimento Anual da População da Aglomeração de Goiânia 1960-80.....	72
<b>Tabela 10.</b> População Total e Taxa de Crescimento Anual no período de 1991-2007.....	80
<b>Tabela 11.</b> Região Metropolitana de Belo Horizonte – PIB dos municípios, 1999.....	83
<b>Tabela 12.</b> Municípios da Região Metropolitana de Fortaleza por População Residente, segundo a Área dos Municípios e Densidade Demográfica – 2000 e 2007.....	93
<b>Tabela 13.</b> Municípios da Região Metropolitana da Baixada Santista por População Residente, segundo a Área dos Municípios e Densidade Demográfica – 2000 e 2007.....	101
<b>Tabela 14.</b> Região Metropolitana – Níveis de aplicação de instrumentos de gestão urbana.....	106
<b>Tabela 15.</b> Áreas de Posse segundo o tempo de existência – Goiânia (2002).....	107
<b>Tabela 16.</b> Municípios da Região Metropolitana de Goiânia segundo População Residente 15 Anos e Mais de Idade que Trabalha ou Estuda e pessoas que Realizaram Movimento Pendular – 2000.....	113
<b>Tabela 17.</b> Sugestões dadas pelos entrevistados para solucionar os problemas da Região Metropolitana de Goiânia – RMG.....	117

## LISTA DE MAPAS

<b>Mapa 1.</b> Regiões Metropolitanas Institucionalizadas .....	46
<b>Mapa 2.</b> Áreas de Influências de Goiânia .....	78
<b>Mapa 3.</b> Região Metropolitana de Fortaleza .....	92
<b>Mapa 4.</b> Percentual do Déficit habitacional (AEDs) .....	96
<b>Mapa 5.</b> % de Pessoas que trabalham / estudam fora do município de residência .....	97

## **LISTA DE SIGLAS**

Agência Metropolitana da Baixada Santista – AGEMBS  
Assembléia da Região Metropolitana de Belo Horizonte – AMBEL  
Autarquia da Região Metropolitana de Fortaleza – AUMEF  
Companhia Metropolitana de Transporte Coletivo – CMTC  
Conselho Deliberativo da Região Metropolitana da Baixada Santista – CODESB  
Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Goiânia - CODEMETRO  
Constituição da República Federativa do Brasil – CRFB  
Estação de Tratamento de Esgoto de Senador Canedo – ETESC  
Hospital de Urgência de Trindade – HUTRIN  
Instituto dos Arquitetos do Brasil- IAB  
Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística- IBGE  
Instituto de Pesquisa de Economia Aplicada- IPEA  
Organizações das Nações Unidas – ONU  
Organizações Não Governamentais – ONGs  
Produto Interno Bruto – PIB  
Plano Estratégico da Região Metropolitana de Fortaleza – PLANEFOR  
Plano Nacional de Desenvolvimento – PND  
Regiões Metropolitanas Brasileiras – RMs  
Região Metropolitana da Baixada Santista – RMBS  
Região Metropolitana de Belo Horizonte – RMBH  
Região Metropolitana de Fortaleza – RMF  
Região Metropolitana de Goiânia – RMG  
Secretaria Municipal de Planejamento – SEPLAN  
Sistema Único de Saúde – SUS  
Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia – SUDAM  
Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste – SUDENE  
Superintendência do Vale do São Francisco – SUVALE

## SUMÁRIO

Resumo.....	6
Abstract .....	7
Lista de Figuras .....	8
Lista de Tabelas .....	9
Lista de Mapas .....	10
Lista de Siglas.....	11
Introdução .....	14
<b>CAPÍTULO I - Revisitando na história o conceito de Cidade, Cidadão e Cidadania .....</b>	<b>17</b>
<b>CAPÍTULO II - A metropolização do território urbano brasileiro .....</b>	<b>31</b>
2.1 Fundamentos históricos da urbanização .....	31
2.2 A urbanização e metropolização brasileira.....	38
2.3 O planejamento e a questão metropolitana: uma abordagem crítica .....	52
<b>CAPÍTULO III - Breve histórico sobre a construção de Goiânia e seu processo de urbanização e metropolização .....</b>	<b>59</b>
3.1 Motivos que impulsionaram a mudança da capital do Estado .....	59
3.2 Crescimento populacional de Goiânia e dos municípios de seu entorno ..	69
<b>CAPÍTULO IV - A Metrópole Goianiense: desafios e possibilidades para sua gestão metropolitana no Brasil .....</b>	<b>82</b>
4.1 Experiências de gestão metropolitana.....	85
4.1.1 A experiência de Minas Gerais: o caso de Belo Horizonte.....	86
4.1.2 Região Metropolitana de Fortaleza .....	91
4.1.3 Região do Grande ABC – São Paulo .....	99
4.1.4 Região Metropolitana da Baixada Santista .....	100
4.2 Região Metropolitana de Goiânia: análise e críticas dos resultados das entrevistas .....	103

4.2.1 Aparato institucional da Gestão Metropolitana de Goiânia.....	104
4.2.2 Resultado das entrevistas .....	105
4.2.2.1 Déficit habitacional.....	107
4.2.2.2 Benefícios gerados pela integração dos municípios da RMG.....	109
4.2.2.3 Planejamento municipal dos municípios: objeto de estudo.....	110
4.2.2.4 Movimento pendular na RMG.....	112
4.2.2.5 Saúde.....	113
4.2.2.6 Emprego.....	114
4.2.2.7 Transporte coletivo.....	115
<b>Considerações Finais.....</b>	<b>119</b>
Referências Bibliográficas .....	122
Endereços eletrônicos.....	132
Bibliografia consultada.....	134
Apêndice.....	136
Anexo.....	138

## INTRODUÇÃO

Uma região metropolitana é um grande centro populacional, que consiste em uma (ou, às vezes, duas ou até mais) grande cidade central (uma metrópole), com sua zona adjacente de influência. Geralmente, regiões metropolitanas formam aglomerações urbanas, ou seja, uma grande área urbanizada composta por uma cidade núcleo e cidades adjacentes, formando uma conurbação. A cidade de São Paulo, por exemplo, é a cidade central, com Guarulhos, Osasco e outras cidades vizinhas, que juntas formam uma conurbação.

Porém, uma região metropolitana não precisa ser obrigatoriamente formada por uma única área contígua urbanizada, podendo designar uma região com duas ou mais áreas urbanizadas intercaladas com áreas rurais. Portanto, o necessário é que as cidades que formam uma região metropolitana possuam um alto grau de integração entre si. Uma região formada por diversas regiões metropolitanas localizadas próximas entre si são por vezes chamadas de megalópole. Atualmente, segundo dados da ONU, as regiões mais populosas do mundo, ou seja as megalópoles, que possuem até 30 milhões de habitantes, são as cidades de Tóquio, Cidade do México, Seul, Nova Iorque e São Paulo.

Todavia, é no século XXI que se percebe um movimento de constantes mudanças, com transformações globalizadas e intensas, que provocam uma reestruturação permanente na produção do espaço urbano e, sobretudo, no espaço metropolitano. Para essa nova realidade, há necessidade de se definir os novos arranjos territoriais, com implicação social, política e econômica, de modo que as políticas territoriais a serem implementadas possam assegurar a gestão compartilhada, na perspectiva do bem comum entre as cidades integrantes das regiões metropolitanas brasileiras.

A instituição das regiões metropolitanas, sobretudo no Brasil, assume importância fundamental para o crescimento econômico e social dos municípios integrantes. Entretanto, é possível reconhecer que o efeito centrífugo desejado não tem ocorrido, dadas as dificuldades existentes no campo da política e da administração dos diferentes interesses, quer sejam da população envolvida ou dos partidos políticos que estão à frente dos governos locais.

Nesse sentido, o que se observa é a predominância do movimento centrípeto que funciona às avessas do que se espera no desenvolvimento regional. Isto decorre devido a um processo histórico marcado pela contradição entre concentração de um lado e desconcentração de outro. Pode-se afirmar que as metrópoles brasileiras na atualidade apresentam uma enorme contradição.

Do ponto de vista econômico, de um lado proporciona uma variedade de serviços, pois apresenta como um pólo forte no setor industrial e comercial; de outro lado, do ponto de vista social, observa-se que o crescimento desordenado das malhas urbanas dos municípios que integram o espaço metropolitano, alia-se a precariedade de serviços de infra-estrutura urbana como transporte coletivo, assistência médica, educacional e social, e às dificuldades a geração e criação de novos empregos que consiga absorver esse grande contingente de mão-de-obra.

O foco desta dissertação - a Região Metropolitana de Goiânia – RMG - ganha contornos relevantes devido ao crescimento acelerado principalmente da população da cidade-pólo, Goiânia e das cidades de Aparecida de Goiânia, Trindade e Senador Canedo. Esse quadro de crescimento populacional elevado, estimulado por um processo permanente de fluxos migratórios, trás como conseqüências um processo de concentração não só de população, mas também de riqueza e de pobreza, agravando cada vez mais os problemas sociais, com forte repercussão no campo da criminalidade.

Diante dessa problemática, a gestão do espaço metropolitano necessita de mecanismos mais eficientes e eficazes que permita superar o descompasso entre a escala de intervenção tradicional – restrita aos limites político-administrativos do município – e a necessidade de uma escala mais abrangente, que não separe a cidade de seu contexto maior, o metropolitano, sob pena de não se compreender a totalidade, mas apenas uma parcela do mesmo.

Frutos desses conflitos resultam importantes questionamentos sobre o futuro da cidade, trazendo à tona um severo e rigoroso teste das tradicionais formas de planejar e intervir nas cidades, “pondo em xeque” a eficácia do modelo de planejamento adotado para gestão das regiões metropolitanas.

As discussões recentes da governança nas regiões metropolitanas encontram-se profundamente vinculadas ao processo mais amplo de reforma do Estado em curso no Brasil e, simultaneamente ao próprio dilema decorrente do

federalismo, no qual qualquer afirmação da gestão metropolitana é vista como um jogo de soma zero, em detrimento dos governos locais.

O problema que se colocou para a pesquisa que deu origem a essa dissertação de mestrado, consiste em entender como os municípios metropolitanos se organizam ou não se organizam institucionalmente para o enfrentamento de seus grandes desafios.

O primeiro capítulo disserta sobre a evolução do conceito de cidade, cidadão e cidadania, que desde o princípio mostra que nem todos os indivíduos têm direito a cidade, são cidadãos e possuem sua cidadania assegurada. Já o segundo capítulo, analisa a questão da metropolização do território brasileiro, como se deu esse processo, faz ainda uma analogia entre o planejamento a questão metropolitana no Brasil. Por sua vez, o terceiro capítulo enfatiza um pequeno histórico sobre a edificação de Goiânia e seu processo de urbanização e metropolização. O último capítulo analisa alguns exemplos de experiências metropolitanas no Brasil, como exemplo da Região Metropolitana de Belo Horizonte - RMBH, Baixada Santista etc., e ainda faz uma análise minuciosa da Região Metropolitana de Goiânia, através de uma pesquisa de campo com representantes dos seguintes municípios: Goiânia, Aparecida de Goiânia, Senador Canedo e Trindade, optou-se em entrevistar apenas os responsáveis dos quatro municípios mais significativos em termos econômicos e populacionais.

Do ponto de vista metodológico, os resultados dessa dissertação foram alcançados por meio da pesquisa bibliográfica (teses, dissertações, artigos, livros), em documentos oficiais existentes nas bibliotecas setoriais de órgãos ligados à problemática urbana e metropolitana da Prefeitura de Goiânia e do Governo do Estado e da pesquisa de campo, com a utilização de um roteiro de entrevistas.

## CAPÍTULO I - REVISITANDO NA HISTÓRIA O CONCEITO DE CIDADE, CIDADÃO E CIDADANIA.

É importante salientar que a história da cidade se confunde com a história da humanidade. A cidade, enquanto objeto de estudo e de desejo, sempre esteve presente na obra de grandes escritores, como exemplo entre os filósofos da antigüidade como Platão e Aristóteles constituindo-se, portanto, em objeto de estudo das distintas ciências como a economia, geografia, sociologia e outros.

A partir do século XX as cidades conquistaram lugar sem precedente na história da geografia urbana, transformando-se na expressão máxima da sociedade atual. Nas cidades concentram-se parcelas significativas da população, ou seja, cerca de 47% da população mundial<sup>1</sup> moram em espaços urbanos, 76% da população em países mais desenvolvidos do mundo (segundo dados da Organização das Nações Unidas - ONU) e 81 % da população brasileira, também moram em núcleos urbanos. Segundo o Censo do IBGE 2000, como destaca a tabela 1.

**Tabela 1.** Média de crescimento anual dos municípios brasileiros por tamanho da população (1991-2000).

População (1991-2000)	Crescimento Anual
Até 20.000 hab.	- 0,07
De 20.000 a 100.000 hab.	0,77
De 100.000 a 500.000 hab.	1,91
Acima de 500.000 hab.	1,41

**Fonte:** Revista Ciência Hoje, 2006, p. 18.

**Obs.:** Dados obtidos do Ministério das Cidades.

Uma cidade é uma área urbanizada, que se diferencia de vilas e outras entidades urbanas através de vários critérios, os quais incluem população, densidade populacional ou estatuto legal. Embora sua clara definição não seja

<sup>1</sup> Projeções da ONU indicam que esse índice chegará a 60% em 2.030.

Relatório da Organização das Nações Unidas – ONU – “*Perspectivas da população mundial – Revisão 2000*”. Nova York – 01/03/2001. Acessado em 25.07.2007

<http://www.correioweb.com.br>

precisa, dá margem para diversas discussões. Portanto, a população de uma cidade varia entre as poucas centenas de habitantes até a dezena de milhão de habitantes. Assim, as cidades são as áreas mais densamente povoadas do mundo.

Para Spósito (1994, p. 23), cidade é:

Local onde, historicamente, alojou-se o grupo encarregado de gerenciar e consumir excedente agrícolas, diferentemente das áreas de produção agrícola, ao qual se juntaram os artesãos, militares e funcionários a ele ligados. Constituiu-se assim um núcleo populacional dependente dos alimentos produzidos na zona rural, e cujas atividades são predominante o comércio, a indústria e (os) serviços.

O termo "cidade" é geralmente utilizado para designar uma dada entidade político-administrativa urbanizada. Em muitos casos, porém, a palavra "cidade" é também usada para descrever uma área de urbanização contígua (que pode abranger diversas entidades administrativas). A título de ilustração, segundo dados da ONU, a cidade de Londres propriamente dita possui, apenas, cerca de 8,6 mil habitantes. Porém, quando alguém se refere à cidade de Londres, está geralmente referindo-se à sua região metropolitana, isto é, a sua área urbanizada, que possui aproximadamente 7,4 milhões de habitantes. Tóquio, muitas vezes descrita incorretamente como uma cidade, é na verdade uma província do Japão, formada por 23 bairros diferentes.

Não há um padrão mundial que define uma cidade. Esta definição varia de país para país. Tradicionalmente os organismos públicos consideram a existência de uma cidade baseados em critérios quantitativos: na Dinamarca, por exemplo, segundo dados da ONU, bastam 250 habitantes para uma comunidade urbana ser considerada uma cidade, e na Islândia, apenas 300 habitantes. Na França, um mínimo de 02 mil habitantes é necessário, e na Espanha, 10 mil habitantes. Organizações e empresas também podem possuir seus próprios critérios de "cidade". A Organização das Nações Unidas - ONU, por exemplo, considera uma cidade somente áreas urbanizadas que possuam mais de 20 mil habitantes. Diversos países de língua inglesa possuem duas definições de cidade, *city* e *town*, cujas diferenças variam de país para país.

São Paulo, uma das cidades mais populosas do mundo, segundo o Censo do IBGE (2000), com seus 10,4 milhões de habitantes, possui uma densidade populacional de aproximadamente 7,15 mil habitantes por quilômetro quadrado.

Enquanto isso, o Brasil, a densidade média é de apenas 20 hab/km<sup>2</sup> como destaca a tabela 2.

**Tabela 2.** Região metropolitana e Município de São Paulo – 1991 e 2000.

<i>Unidade Territorial</i>	<i>Área(1)</i>	<i>População</i>			<i>Densidade (pop/km<sup>2</sup>)</i>		
		1991	1996	2000	1991	1996	2000
Região Metropolitana de São Paulo	8.051	15.444.941	16.583.234	17.834.664	1.918	2.060	2.215
Município de São Paulo	1.509	9.646.185	9.839.436	10.434.252	6.392	6.521	7.150

**Fonte:** IBGE: Censo Demográfico 2000 – capturado em 25.04.08. (1) Em km<sup>2</sup>.

[http://ww1.prefeitura.sp.gov.br/portal/a\\_cidade/organogramas/index.php?p=487&more=1&c=1&tb=1&pb=1](http://ww1.prefeitura.sp.gov.br/portal/a_cidade/organogramas/index.php?p=487&more=1&c=1&tb=1&pb=1).

No Brasil, o conceito de cidade<sup>2</sup> adotado é o do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE<sup>3</sup>, o órgão oficial do Governo Federal responsável pelos censos demográficos. Segundo tal critério, qualquer comunidade urbana, caracterizada como sede de município ou de distrito, pode ser considerada uma cidade, independentemente de seu número de habitantes. Cabe destacar que vários críticos<sup>4</sup> acusam a existência de distorções na taxa oficial de urbanização, geradas por tal classificação, como é o caso de pequenos vilarejos<sup>5</sup>, que apenas no Brasil são classificados como sendo cidades, pois sua população é considerada como urbana, e, por conseguinte, faz com que as estatísticas da taxa de urbanização do Brasil sejam infladas. Em conformidade com o que é explicado, chega-se a conclusão que a taxa oficial de urbanização do Brasil é maior que a dos Estados Unidos, embora a percentagem da população americana que trabalha na agricultura seja menor (dados da ONU).

A cidade, em seu conceito geográfico, pode ser concebida como um aglomerado de habitações e edificações, geralmente, distribuídas em praças,

<sup>2</sup> O Decreto Lei n. 311, editado em 1938, considera cidade toda sede de município e toda sede de distrito é vila.

<sup>3</sup> O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE tem atribuições ligadas às geociências e estatísticas sociais, demográficas e econômicas, o que inclui realizar censos e organizar as informações obtidas nesses censos, para suprir órgãos das esferas governamentais federal, estadual e municipal, e para outras instituições e o público em geral.

<sup>4</sup> VEIGA, José Eli. *O Brasil é menos urbano do que se calcula in Cidades Imaginárias*. Campinas, SP: Editores Associados, 2002.

<sup>5</sup> Exemplo do município de Anhanguera, no interior de Goiás, com pouco mais de 800 habitantes.

quarteirões e ruas ou avenidas, habitado por pessoas, contemporaneamente provido de infra-estrutura de serviços urbanos – água encanada, coleta de lixo, esgoto, transportes coletivos, etc., com atividades econômicas que não dependem do solo e com autonomia político-administrativa, regida por poderes municipais. Entretanto, uma análise sócio-econômica dessa paisagem humanizada, encontramos conceitos mais “completos”.

Segundo Castells (1983, p. 16):

As cidades são a forma residencial adotada pelos membros da sociedade cuja presença direta nos locais de produção agrícola não era necessária. Quer dizer, estas cidades só podem existir na base do excedente produzido pelo trabalho na terra. Elas são os centros religiosos, administrativos e políticos, expressão espacial de uma complexidade social determinada pelo processo de apropriação e de reinvestimento do produto do trabalho. Trata-se portanto também de um novo sistema social, mas que não está separado do tipo rural, é posterior a ele, pois os dois estão intimamente ligados no âmago do mesmo processo de produção das formas sociais, mesmo que, do ponto de vista destas próprias formas, estejamos em presença de duas situações diferentes.

Entretanto, observa-se a necessidade de espaços com funções específicas dentro de uma determinada contextualização de agrupamento humano, planejados e articulados por níveis de comunicação e sistemas de transportes cada vez mais intensos e eficazes no gerenciamento de coisas e idéias.

Este contexto é abordado por Carlos e Rossini (1986, p. 08) os quais afirmam que:

É exclusivamente dinâmico, pois o movimento jamais termina, especialmente porque se considera que a produção do espaço é fruto da existência humana, isto é, do trabalho humano. A partir da relação de trabalho – através do processo de produção – a sociedade não só transforma o meio circundante em espaço produzido, como também se modifica nesse processo.

Assim entendido, cada uma das manifestações do espaço privado (as residências, por exemplo) têm livre acesso aos demais espaços comuns da cidade. Desta forma, é na cidade que se efetivam as diferentes relações de intimidade entre os vários indivíduos e grupos. Por este motivo, diversos estudiosos ao longo da história, como Lewis Mumford<sup>6</sup> e Giulio Carlo Argan<sup>7</sup>, viram na cidade não só uma das mais perfeitas invenções humanas, mas também como o ambiente mais propício à criação e ao desenvolvimento humano.

---

<sup>6</sup> MUMFORD, Lewis. *La cultura de las ciudades*. Buenos Aires: Emecé, 1945. 3ª v.

<sup>7</sup> ARGAN, Giulio Carlo. *História da arte como história da cidade*. 4ª Edição. São Paulo: Editoria Martins Fontes Ltda, 1998.

Conforme as palavras de Ribeiro e Lago (1994, p. 23):

[...] É na cidade que o homem adquire a emancipação material e moral, como bem demonstrou Max Weber. A ordem social passa a ser associada à emergência dos direitos humanos ligados aos direitos considerados naturais, intrinsecamente associados à condição humana. Direitos à liberdade, à propriedade, à segurança e direito de resistência à opressão. A multiplicação das cidades e as formas de vida que elas ensejam levaram à subversão da ordem feudal contra as formas de opressão.

Muito se tem questionado sobre o que, afinal, designam os termos cidade e urbano. São inúmeros os autores que tratam esses conceitos em suas várias acepções. Park considera que:

[...] a cidade é algo mais do que um amontoado de pessoas individuais e de conveniências sociais, ruas, edifícios, luz elétrica, linha de ônibus, telefonia, etc., algo mais também do que uma mera construção de instituições e dispositivos administrativos - tribunais, hospitais, escolas, polícia e funcionários civis de vários tipos (PARK, 1979, p. 45).

A complexidade que envolve a cidade torna-se cada vez mais profunda e polêmica, e, nesse sentido, destaca-se também um conceito aplicado à cidade na atualidade, que remete à articulação de uma rede de cidades:

[...] a cidade é o lugar onde se concentram a força de trabalho e os meios necessários à produção em larga escala – a industrial-, e, portanto, é o lugar da gestão, das decisões que orientam o desenvolvimento do próprio modo de produção, comandando a divisão territorial do trabalho e articulando a ligação entre as cidades da rede urbana e entre as cidades e o campo. Determina o papel do campo neste processo, e estimula a constituição da rede urbana. (SPOSITO, 2001, p. 64)

Em estudo realizado, o IPEA<sup>8</sup> define o urbano como “expressão do processo de organização do espaço geográfico pelo desenvolvimento do capitalismo no país”, e considera que “o espaço geográfico nacional tende a uma organização pelo urbano, já que o setor agropecuário vem registrando articulação ao setor industrial, nas últimas décadas.” (IPEA, IBGE, UNICAMP/IE/NESUR, 2002, p. 172).

O tecido urbano estendido gera novas formas urbanas, como a aglomeração urbana e outras configurações ainda mais complexas. A partir desse entendimento, coloca-se, conforme pensamento já exposto por Lefebvre (1991), que a problemática urbana ultrapassa os limites administrativos de uma cidade ou de um município, caracterizando o fenômeno urbano.

---

<sup>8</sup> IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

O fenômeno urbano, entendido como o processo de urbanização da sociedade, caracteriza-se pela predominância de deslocamentos populacionais nas áreas urbanas e ocasiona intensas transformações na configuração dos espaços regionais.

A percepção desse processo traduz uma redistribuição de população, que revela a constituição de espacialidades, as novas regiões urbanizadas que integram esses territórios.

Lefebvre (1991) aprofundou os estudos sobre a questão urbana definido como sociedade urbana “a realidade que nasce à nossa volta” (LEFEBVRE, 1991, p. 3)<sup>9</sup>. A partir de um enfoque sociológico, Lefebvre definiu o “urbano” como sendo a vida urbana, a sociedade urbana (p. 49).

Esse autor define a terra como o suporte material das sociedades e, sobre a cidade, afirma: “A exemplo da terra em que se apóia, é um meio ambiente, um intermediário, uma mediação, um meio, o mais vasto dos meios, o mais importante. A transformação da natureza e da terra implica outro lugar, outro meio: a cidade”. (LEFEBVRE, 1972, p. 88-89).

Atualmente acentua-se um processo induzido que se pode chamar de “implosão-explosão” da cidade, do qual resulta a extensão do fenômeno urbano sobre uma grande parte do território. Considera também que “este território está encerrado num tecido urbano cada vez mais cerrado, não sem diferenciações locais e sem ampliação da divisão (técnica e social) do trabalho para as regiões, aglomerações e cidades” (LEFEBVRE, 1991, p. 10-11).

Na dimensão urbana, a discussão do espaço como totalidade pode ser materializada através da utilização de novos conceitos criados para a apreensão da realidade, tais como: a aglomeração urbana (IPEA, IBGE, UNICAMP/IE/NESUR, 2002, p. 172); a aglomeração urbana metropolitana (KNOX; AGNEW, 1994, apud OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES, 2004); a cidade-região (DAVIDOVICH, 2003); a cidade-região global (SCOTT et al., 2001) e a metápolis (ASCHER, 1995).

Todos esses espaços são representativos da concentração do fenômeno urbano, sendo que os espaços urbanos, segundo definição de Castelo Branco, (2003, p. 6) são as aglomerações, consideradas pela autora como os maiores espaços urbanizados do país.

---

<sup>9</sup> LEFEBVRE, H. *O direito à cidade*. São Paulo: Moraes, 1991.

Castelo Branco (2003, p. 7) esclarece que os espaços são definidos:

Pela continuidade e extensão do espaço urbano construído, representativo da concentração espacial do fenômeno urbano. [...] Os estudos para a definição destes centros implicam na identificação que desempenham no conjunto do sistema urbano, isto é, as suas articulações externas, e incorporam, implícita ou explicitamente, a nação de rede e de hierarquia urbana.

Os termos cidade, cidadão e cidadania foram, historicamente, adquirindo o mesmo sentido, Ribeiro e Lago (1994, p. 24) ressaltam ainda que:

Podemos identificar três momentos dessa evolução. Antes de tudo, na antiguidade clássica, cidadania tem a ver com a condição de *civitas* pela qual os homens, vivendo em aglomerados urbanos, contraem relações fundadas em direitos e deveres mutuamente respeitados. Posteriormente, à condição de *civitas* somou-se a de *polis*, ou seja, o direito de os moradores das cidades participarem nos negócios públicos. Já no século XIX, a condição de cidadania é expandida com a inclusão de direitos de proteção do morador da cidade contra o arbítrio do Estado. No final do século XIX e no início do século XX, a condição de cidadão expressava também os direitos relacionados à proteção social, inicialmente relacionados aos riscos do trabalho assalariado (desemprego, acidente do trabalho etc.) e, posteriormente, estendidos à própria condição de cidadão.

Cabe destacar que, no contexto urbano, a cidadania está relacionada com a “descoberta do social”, como concebe Polanyi (2000, apud RIBEIRO 2004, p. 2), visando peculiarizar:

O momento em que a sociedade se dá conta da ameaça de destruição que representava o livre jogo do mercado. Corresponde também ao momento em que era necessário universalizar a condição de trabalho assalariado como pressuposto da industrialização capitalista. Cria-se um sistema de proteção social vinculado ao *salaríat*, com o qual o capital impõe a subordinação real do trabalho.

No século XX, a cidadania é concebida como sinônimo de igualdade e de liberdade. É a luta pelos direitos humanos: direito à igualdade sem distinção de raça, credo ou cor; direito ao corpo e à vida; direito a um salário que possibilite condições de uma vida digna; direito à educação, à saúde, à moradia. E mais: o direito de expressar-se livremente, de lutar por seus valores, enfim, direitos que fazem parte da condição de existir, os chamados direitos fundamentais ou naturais do homem, a par do direito civil ou positivo que é o conjunto de leis que regem uma sociedade. Em contrapartida, cumpre lembrar que para haver equilíbrio da ordem social é *mister* que cada cidadão cumpra com seus deveres. Isso implica a existência de deveres do cidadão, quer dizer, a cada direito do indivíduo impõe-se aos outros indivíduos o dever de respeitá-lo.

A ampliação dos direitos de cidadania de acordo com Bobbio (1992, p. 15-24) aponta que, na história do direito, nasce uma concepção individualista e universal, que está expressa na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789, considerada marco para a história do direito. Os direitos ampliam-se além do ideário naturalista. Criam-se direitos políticos e sociais. Nesta perspectiva, os direitos do homem ganham em concreticidade, mas perdem em universalidade, pois ficam restritos ao cidadão específico de uma nação. Por último, o autor situa a fase de internacionalização do direito que tem como marco histórico a Declaração Universal dos Direitos do Homem de 1948, que ressalta direitos individuais e direitos de todos os homens.

Portanto, a trajetória de luta pelos direitos do homem atinge seu ápice em 1948, com a Declaração dos Direitos Humanos, visando o bem-estar dos povos e plena convivência solidária, procurando-se, dessa forma, atingir a paz mundial e reforçando o respeito à pessoa humana, a sua individualidade, a liberdade e a possibilidade de poder transformar o próprio ser e o universo que o rodeia. Diz o art. 1º: “Todos os homens são livres e iguais em dignidade e direitos. São dotados de razão e consciência e devem agir em relação uns aos outros com espírito de fraternidade” (NUNES, 1998, p. 38).

O desenvolvimento de todas essas idéias data de séculos em sociedades ocidentais específicas, mas referenciam a elaboração das concepções de cidadania em nosso século e em nossa sociedade. Compreende-se a cidadania enquanto uma categoria histórica, que possui um caráter dinâmico, em que as condições sócio-político-econômicas da sociedade revelam avanços e dificuldades na sua construção. Sendo assim, deve ser compreendida em seus determinantes histórico-sociais, político-econômicos, culturais e em suas mediações psicológicas.

A formulação de cidadania e dos direitos humanos é de origem burguesa, mas nem por isso se deve negar a sua importância, ainda que formal, no reconhecimento da igualdade entre os homens. Weffort (1981, p. 139) coloca que em termos formais, a democracia moderna estendeu a igualdade e o direito de cidadania a todos, mas na prática não incorporou determinados segmentos; situa que o grande desafio é histórico e, portanto, continua na modernidade: “Como incorporar cidadania as pessoas economicamente “dependentes”? A categoria cidadania histórica é, por sua vez, dinâmica, e tem sido uma categoria estratégica na

luta social para ampliação de direitos e dos segmentos sujeitos de direitos e na própria reformulação de sua concepção. Zaluar (1994, p. 182) argumenta que: “se deve superar a concepção dividida de cidadania parcelada em direitos e deveres isolados – que a reduz aos direitos sociais e vêem as desigualdades sociais apenas como diferenças materiais”.

Contrariamente à concepção de cidadania enquanto igualdade jurídica, apenas, formulou-se no interior das lutas sociais pela integração de todos os segmentos da sociedade, à condição de cidadão, a concepção de cidadania como igualdade social, política, econômica e cultural. Nessa compreensão, há uma inversão da posição da pessoa, que passa de objeto de direitos a sujeito de direitos. O homem deixa de ser visto como um ser genérico, para ser concebido em sua concretude. Enquanto sujeito, deve sentir-se igual em direitos e deve participar do processo de conquista de seus direitos, da construção de sua cidadania. Percebe-se aí outra mudança, envolvendo a relação indivíduo-estado.

Em relação aos deveres do homem, diz o art. 29 em seu inciso II:

II. No exercício de seus direitos e liberdade, todo homem estará sujeito apenas às limitações determinadas pela lei, exclusivamente com fim de assegurar o devido reconhecimento e respeito dos direitos e liberdades de outrem e de satisfazer às justas exigências da moral, da ordem pública e do bem-estar de uma sociedade democrática (NUNES, op. cit.: p. 65-66).

A concepção moderna do termo de cidadania possui três focos: o democrático (*polis*), o liberal (*civitas*) e o social (*societas*). Nesse sentido, pode-se afirmar a existência tanto de cidadãos quanto de cidades, e que por sua vez só é possível “com um mínimo de Justiça Social. Podemos, então, imaginar uma seqüência: cidadania cívica, cidadania política e cidadania social” (RIBEIRO, 2004, p. 2).

Pode-se afirmar que em nosso País, cidade e cidadania possuem trajetórias distintas, uma vez que os direitos políticos dos cidadãos brasileiros são recentes, no contexto histórico do País. O escravismo, como por exemplo, instituiu a sociedade excludente, de um lado os escravagistas, e do outro o senhor. O escravismo fundou uma sociedade que desde sua origem teve no binômio senhor - escravo<sup>10</sup>, violência-

---

<sup>10</sup> Esse binômio também é citado por Gilberto Freyre em sua trilogia *Formação da família brasileira sob o regime de economia patriarcal*. Rio de Janeiro: Maia & Schmidt, 1933, p. 517. *Sobrados & Mucambos: Decadência do patriarcado rural desenvolvimento do urbano*. São Paulo; Companhia Editora Nacional, 1936, p. 405.

favor, o traço fundamental da relação entre dominantes e dominados e no patrimonialismo o padrão de organização e funcionamento do Estado. Para Ribeiro (2004, p. 2):

Com o advento da República, no final do século XIX, ocorrem apenas mudanças de formas: o favor se transforma em clientelismo, a violência, em exclusão das camadas rurais e urbanas do sistema político. As reivindicações das classes populares são tratadas como “caso de polícia”, logo, por meio das práticas da repressão violenta.

A urbanização e a industrialização, desencadeadas no Brasil, no princípio do século XX provocaram mobilização não apenas da classe operária como, outrossim, das camadas populares por incorporarem mudanças. Todavia, os anseios dominantes continuavam preservados e protegidos, uma vez que a resposta dada pelos dominantes continuava assegurar o binômio violência – favor.

Na sociedade brasileira, a cultura política desenvolveu a idéia de direito enquanto concessão, doação do governante, que pode ser barganhado por votos, às custas da não participação do sujeito, e desmobilização da sociedade. Como afirma Covre (1986, p.186) “a cidadania, também, passa pela forma de atendimento como direito e não doação”. A relação estabelecida historicamente em nossa sociedade foi de doação de dependência e submissão do sujeito e não de direitos que pertencem ao povo. Nessa nova compreensão, a cidadania surge enquanto um processo de conquista que conta com a iniciativa do sujeito na reivindicação de seus direitos individuais e do coletivo.

Demo (1997, p. 23) expõe, neste sentido, que a cidadania é conquista, devendo emergir os interessados. “Os interessados, ou os desiguais, não são objeto da política social, mas sujeito principal, aparecendo o estado, ou qualquer outra instância, como instrumento de promoção, de motivação, de colaboração, não como condutor e dono do processo”.

Para que o sujeito não tenha a sua cidadania tutelada por outros, a participação é uma dimensão fundamental que necessita de espaços democráticos para existir, para ser exercitada. Esses espaços devem ser criados em todas as esferas da vida cotidiana, em que o sujeito possa aprender a planejar, a escolher, a tomar decisões sobre assuntos de interesse coletivo. Neste sentido, a igualdade

política se dá na participação da pessoa enquanto sujeito político no direito de participar das decisões da vida pública, da definição de suas necessidades, de poder se auto determinar de forma consciente e organizada.

Os direitos sociais no Brasil instituídos durante o Estado Novo, tais como: moradia social e proteção do trabalho etc., que segundo Ribeiro (2004, p. 3) foi:

Corporativamente distribuídos entre os segmentos da classe operária, como forma de integração política de suas organizações sindicais e profissionais. Duas importantes conseqüências: os direitos sociais nascem de cima para baixo e as organizações da sociedade já nascem tuteladas pelo Estado. Esta é, em breves palavras, a história de uma cidadania que nasce sem *polis* e é atrofiada em sua dimensão de *societas*.

No Brasil, durante os anos de 1970 e 1980, ocorreu um movimento tanto de organização quanto mobilização da sociedade, em prol dos direitos sociais do cidadão. Portanto, contrário aos anseios dominantes da opressão, a censura, a violência, que resultou na conquista democrática, originou um programa de reforma social. Estas conquistas foram institucionalizadas pela Constituição de 1988<sup>11</sup>. Pois, em tal constituição de acordo conforme Ribeiro (2004, p. 3):

Nela estão inscritos os princípios e os mecanismos que asseguram no plano legal a implementação de um Estado Democrático e Social, capaz de finalmente emergir na sociedade, na qual aumenta o *polis*, mas o *civitas* permanece atrofiado pela inexistência do *societas*. Este é o impasse que vivemos hoje nas cidades brasileiras.

Demo (1997, p. 25) afirma que, a organização política constitui canal essencial de participação, importante para o exercício da democracia para que esta se torne cotidiana, mudando assim, a cultura política de nossa sociedade. No processo emancipatório do sujeito, a dimensão política é importante, mas é necessário que aconteça também a emancipação produtiva do sujeito para realização de sua auto-sustentação. Para isso é prioritária a civilização do mercado, incluindo em seus fins a qualidade de vida da população desfavorecida; é preciso ampliar o acesso aos serviços e recursos materiais produzidos pela sociedade, efetivar uma política de distribuição de renda, oferecer os meios para a auto-sustentação do sujeito. Não se acabam as desigualdades sociais se os sujeitos continuarem dependentes economicamente e sem participação política. As políticas públicas precisam ser de autopromoção do sujeito político e de capacitação do

---

<sup>11</sup> Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988.

sujeito para a auto-sustentação. Assim, devem incluir em seus planejamentos a questão econômica.

Na perspectiva da construção de uma cidadania ampla, de qualidade, a participação daqueles que vivem a desigualdade, a exclusão, é fundamental dizer das suas necessidades, negociar seus direitos. Neste fim de século, observaram-se significativos avanços na conquista de direitos sociais e na inclusão de segmentos da população marginalizada na categoria de sujeito de direitos, como na luta pela casa própria, visando tornar tal direito uma conquista, os excluídos mobilizaram em prol da reforma urbana. Assim, no Brasil, uma emenda popular assinada por mais de 150 mil eleitores, encaminhou para o Congresso Nacional Brasileiro, um projeto de Reforma Urbana para o Brasil (em Anexo 01), organizada pelo Movimento Nacional pela Reforma Urbana. Contudo, tal reforma não foi aprovada, já que esse congresso se compõe, em sua maioria, de representantes dos anseios dominantes. Contudo, isso somente irá modificar quando o povo brasileiro conscientizar que é preciso eleger indivíduos comprometidos com os anseios populares, que buscam edificar uma sociedade mais justa, igualitária e fraterna.

Com a instituição da Lei Federal n. 10.257/2001 – Estatuto da Cidade<sup>12</sup> foi reconhecido à função social, tanto da cidade quanto da propriedade. Assim, conforme Ribeiro (2004, p. 07):

Oferece uma oportunidade aos governos locais de poderem retirar a dinâmica de organização urbana dos circuitos da acumulação privada de renda e riqueza geradas pela ação do poder público. A espoliação urbana pode ser combatida pelo reconhecimento das necessidades de reprodução das camadas populares na forma de um direito à cidade.

O Brasil, do novo milênio apresenta novos instrumentos de espoliação urbana visíveis nos centros urbanos, tais como a segregação social e a exclusão habitacional que formam os espaços urbanos com inúmeras desvantagens sociais, que segundo Jordão Neto (2002, p. 78):

As cidades de maneira geral, em especial nos países como o Brasil, que impulsionam o ordenamento interno das mesmas, não é a satisfação dos anseios individuais e sim a viabilização dos fluxos da produção. Contudo, isto poderá resultar em conseqüências adversas para boa parte da população.

---

<sup>12</sup> Lei Federal n. 10.257 de 10 de julho de 2001 – Estatuto da Cidade, que regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988, estabelecendo diretrizes gerais da política urbana.

Cabe destacar que nas periferias geográficas e sociais das nossas metrópoles, é facilmente diagnosticado o número cada vez mais crescente de “cidadãos” marginalizados e excluídos pelos sistemas. Assim, não é surpreendente constatar que eles estejam desconectados dos espaços produtivos. Desta forma, é natural que as metrópoles brasileiras produzam uma “economia da sobrevivência fechada por si mesma”, conforme argumenta Ribeiro (2004, p. 14). Neste contexto, fica explícito, que o poder fundamenta-se na privatização da violência, que está organizada em estruturas feudalizadas, como exemplo, o crime organizado<sup>13</sup>, que passa a ocupar o espaço deixado pelo Estado. Deste modo, é “natural” que as políticas públicas não são capazes de proporcionar cidadania aos excluídos, ou seja, atender e satisfazer as necessidades básicas dos cidadãos. Assim, o crime organizado aproveita a omissão do Poder Público e cria condições e estrutura de governo paralelo. Ribeiro (2004, p. 14) ressalta que:

São áreas nas quais a população tem que se esforçar para não sucumbir integralmente aos valores e as práticas inerentes ao capitalismo predador, gerado pelos diversos circuitos da criminalidade que gravitam em torno do tráfico de armas e de drogas, e ao capitalismo assistencialista, baseado na total submissão da população carente aos laços de dependência e favores pessoais com quem controla as inúmeras instituições filantrópicas das nossas periferias e favelas.

A democracia é um instrumento importante para promover a inclusão étnica ou racial; em nível de classe; em nível de sexo e outros. Assim, a democracia, como prática possibilita termos um mundo mais humano, solidário e generoso, desprovidas de desigualdades sociais, pois, só assim teríamos um mundo mais fraterno, podendo, sobretudo, atender os anseios das sociedades na qual estamos inseridos: uma democracia globalizada.

Portanto, no Brasil a Democracia, ainda não se concretizou, uma vez que o exercício da cidadania pressupõe algumas condições mínimas tais como o direito: a educação, o atendimento médico hospitalar gratuito, alimentação, habitação, trabalho, lazer. No entanto, uma parte significativa não desfruta desses direitos essenciais a qualquer ser humano. Assim, fica explícito que a edificação da cidadania, base da democracia, é algo ainda, a ser realizado no Brasil, tornando-se,

---

<sup>13</sup> Grupo de pessoas voltadas para atividades ilícitas e clandestinas que possui uma hierarquia própria e capaz de planejamento empresarial, que compreende a divisão do trabalho e planejamento de lucros. Suas atividades se baseiam no uso da violência e da instituição, tendo como fonte de lucros a venda de mercadorias ou serviço ilícitos, no que é protegido por setores do Estado (MINGARDI, 1998, p. 16).

um desafio para esta e para as novas gerações. Nesse sentido, Ribeiro (2004, p. 14) afirma que:

A democracia exige a participação de pessoas dotadas de autonomia moral, sem o que não são possíveis nem as deliberações, nem as escolhas conscientes e responsáveis. Por sua vez, essa autonomia moral demanda um grau razoável de independência e segurança econômicas. Nesse sentido, estamos consolidando uma democracia representativa excludente, onde prevalecem extremas desigualdades nas cidades, gerando situações de vulnerabilidade e riscos sociais.

Para que a sociedade brasileira possa ser considerada de fato democrática, é preciso assegurar condições dignas de vida aos excluídos. Para Santos (2002, p. 123): “A república será realmente democrática quando considerar todos os cidadãos como igual independente do lugar, onde estejam”.

Cabe destacar que, nas relações entre a sociedade e o espaço geográfico há um aspecto muito importante da conquista da cidadania: existem diversas situações em que o Estado ou empreendimento de grande porte econômico promovem mudanças espaciais, interferindo direta ou indiretamente na vida dos grupos sociais, como por exemplo, removendo favelas e cortiços, demolindo bairros inteiros, construindo ruas, viadutos e avenidas, etc.

Assim, cabe aos segmentos da sociedade civil afetados por ações desse tipo manifestar-se. Podem fazer isso fiscalizando o Estado e as ações do poder econômico e buscando interpretar os rumos do planejamento econômico e territorial, destacando a importância do lugar que ocupam. A democracia brasileira só será plena se houver uma atenção específica por parte do Estado e da sociedade, sobretudo para a questão das desigualdades sociais e regionais existentes no País. Entretanto, é tarefa fundamental do Estado Democrático buscar atingir, através dos meios disponíveis, uma igualdade cada vez maior entre os cidadãos.

## **CAPÍTULO II- A METROPOLIZAÇÃO DO TERRITÓRIO URBANO BRASILEIRO**

### **2.1 Fundamentos históricos da urbanização**

A urbanização se desenvolveu a partir do século XVIII, com a transferência dos senhores de Engenho para os centros urbanos. Concomitantemente, efeitos e reflexos da revolução técnica, em meados de 1800, contribuíram para a economia do país, com o surgimento da máquina a vapor e, assim, o surgimento e evolução de outras máquinas.

Ainda neste período a forte decadência açucareira<sup>14</sup>, decorrente da concorrência estabelecida por países que, de consumidores, passaram a serem também produtores, assolou a economia e uma conseqüente alteração fisionômica na distribuição das atividades produtivas, onde a soberania produtora passou das regiões agrícolas do Nordeste para o Centro-Sul.

A reestruturação agrícola do País, ocorrida no final do século XVIII, ignorou a porção norte do País, por não encontrar ali uma cultura que se desenvolvesse diante do empobrecimento e da aridez do solo, em um clima significativamente tropical. Porém, é uma situação oposta a da região Sul, onde a fertilidade do solo e o clima favorável colaboravam para que o café viesse a ser um produto com grande significância comercial externa.

Com o esplendor da produção cafeeira, espalharam vias de transporte (principalmente as ferrovias) e nelas, ao longo dos trajetos, foram estruturando pontos de apoio, para as comunicações, além das incipientes comercializações de gêneros externos ao do consumo das próprias fazendas.

A alteração nos padrões econômicos do país refletiu na própria força de trabalho, empregada na produtividade do período. Em conseqüências disto, grandes contingentes populacionais migraram para o país e ainda contribuíram para uma nova relação de trabalho, surgindo assim o trabalho remunerado. É só no século XIX que se constata a urbanização mais próxima da que se vive hoje.

---

<sup>14</sup> Não só o açúcar, mas também o algodão e o tabaco tidos como lavouras tradicionais, seguiram a involução econômica do período.

Conforme Scarlato (2004, p. 422):

O acentuado crescimento urbano que seguiu no século XIX foi acompanhado por significativas transformações nas cidades brasileiras, tanto em sua dimensão espacial com seu perfil arquitetônico. Quanto ao plano; elas seguiram a velha herança do período colonial, ou seja, continuaram crescendo de forma desordenada, predominando o espontaneísmo da iniciativa particular.

A figura 1 abaixo mostra detalhes de uma praça do início da nossa urbanização, que de acordo com Meirelles<sup>15</sup>, a povoação que serviria de capital "terá as casas dos moradores delineadas em linha reta, de sorte que ficassem largas a direita". Assim, caberia aos oficiais da Câmara dos Eleitos e seus sucessores, velarem para que as casas fossem fabricadas de maneira uniforme em seu aspecto exterior, a fim de que a vila guardasse a formosura habitual.



**Figura 1** “Praça da Constituição”, por Walsh, (10 x 16.5 cm), litografia, 1830. Mapoteca do Ministério das Relações Exteriores.<sup>16</sup>

<sup>15</sup> MEIRELLES, Hely Lopes - Direito Administrativo Brasileiro, São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 6ª ed., 1979.

<sup>16</sup> <http://www.vitruvius.com.br/arquitextos>, acessado em 17.07.2007.

Assim, é significativo ressaltar que no século XIX, o processo de urbanização, no Brasil, provocou mudanças nas cidades brasileiras não somente em contexto espacial, mas, também arquitetônico. Todavia, de acordo com Scarlato (2004), o crescimento das cidades brasileiras deu-se de forma desordenada.

Cabe destacar que no século XIX ocorreu, igualmente, uma verdadeira expansão de fundação, não apenas de novas vilas, como também de cidades no contexto das distintas regiões brasileiras. Favoreceu a estruturação do Brasil como Estado independente. No entanto, o poder continuava nas mãos das velhas oligarquias. A expansão das cidades era estimulada pela Revolução Industrial<sup>17</sup> que ocorria no continente europeu, em especial na Inglaterra, França e Alemanha que demanda novos produtos para o mercado global, e, portanto, estavam interessados em estabilizar as fronteiras do Território Nacional. Com isso, consolidaram-se as conquistas dos territórios, além do Tratado de Tordesilhas, realizadas pelos bandeirantes paulistas em busca de pedras preciosas, ou seja, ouro e diamante no período colonial. A exploração da borracha estabelecendo, na Amazônia, a cultura do café que avançava pelo centro-sul e a colonização européia expandindo-se no Sul do País, pecularizaram o surgimento de significativas cidades nessas regiões (SCARLATO, 2004).

No Nordeste brasileiro, durante o século XIX, entre o litoral e o sertão, surgiram novas cidades em decorrência da criação de gado. Entretanto, outras tiveram sua expansão, em decorrência desta atividade, como foi o caso de Campina Grande na Paraíba e Feira de Santana na Bahia.

Neste contexto, Scarlato (2004, p. 423) argumenta que:

Recife e Salvador foram duas grandes cidades a partir das quais se deram a conquista e a urbanização do sertão nordestino. O elemento natural, representado pelos rios, desempenha um fator importante na orientação da criação de gado e da implantação das vilas que se multiplicaram durante esse período.

---

<sup>17</sup> A Revolução Industrial refere-se, ao conjunto de modificações sócio-econômicas ocorridas a partir dos séculos XVIII e XIX, que inclui a industrialização e a urbanização como dois dos seus principais elementos, trata-se de um passo importante na consolidação das sociedades modernas capitalistas (OLIVEIRA & GEIRNSONTI, 1995, p. 111).

Já na região Sul do País, o surgimento das cidades se deu junto ao litoral e no interior dos planaltos como: Joinville, Blumenau e Lajes, em Santa Catarina, no Rio Grande do Sul, São Bento do Sul, Caxias e Bento Gonçalves, todas elas foram criadas por migrantes europeus, ou seja, alemães e italianos.

Por sua vez, o café e a ferrovia foram os fatores mais significativos para o surgimento de novas cidades no sudeste brasileiro, como exemplos Bauru, Ribeirão Preto, Araraquara. De acordo com Scarlato (2004, p. 424):

Vale lembrar também a fundação de Belo de Horizonte, em 1897, como a nova capital de Minas Gerais, em substituição a Ouro Preto, sendo uma cidade planejada para esse fim. Londrina, localizada no Norte do Paraná, portanto, fora do Sudeste, surgiu como cidade em 1938, ligada a expansão da economia do café, que se irradiou de São Paulo.

O Brasil conheceu então a dinâmica das relações entre parte de seus espaços na metade do século XIX, em decorrência da intensa produção do café, polarizada principalmente no Estado de São Paulo. A frase “o Brasil é o café”, de Nabuco (2000, p. 123) retratou o período em que o país foi sem sombra de dúvida o café, onde soberanamente a produção atuou como o grande alicerce econômico e político da sociedade brasileira. Foi em decorrência dessa cultura que houve os maiores deslocamentos migratórios no país, contribuindo para o ascendente e avassalador período do café, que apesar da Primeira Grande Guerra e a grande geadas de 1918, continuou a se expandir, beneficiado pelos recursos financeiros que intensificavam cada vez mais a incessante produção cafeeira que até então tinha menosprezado a super produção.

A economia cafeeira capitalista criou condições básicas ao crescimento do capital industrial ao gerar, previamente, as seguintes condições básicas para: concentrar uma massa considerável de capital monetário; transformar a força do trabalho em mercadorias; e, ao promover a criação de um mercado interno de proporções consideráveis. O complexo exportador cafeeiro, em seu auge, acumulou capital em quantidade suficiente para importar alimentos, meios de produção e bens de consumo e capitais, para transformar parte deste capital em capital industrial.

Estimativas, sem comprovação oficial, indicam que no final do século XIX houve a intensificação da urbanização. De acordo com Scarlato (2004, p. 425), a população urbana no Brasil (em 1872) era de aproximadamente 10.112.061 habitantes; desses, 5,7% constituíam a população vivendo em núcleos urbanos e no final do Império, em 1890, era de 6,8%. Em 1900 de um total de 17.438 mil habitantes, cerca de 10,0% dessa população estavam nas aglomerações urbanas.<sup>18</sup> Já no início da República, em 1920, a população urbana brasileira subiu para 16,55%, com cerca de 4.552 mil habitantes nas cidades e nas vilas mais próximas, de um universo de 27.500 mil brasileiros, como mostra a tabela 3.

**Tabela 3.** A Evolução Populacional das Cidades Brasileiras.

1872		1900	
Cidade	População	Cidade	População
Rio de Janeiro	274.922	Rio de Janeiro	691.565
Salvador	129.100	São Paulo	239.820
Recife	106.671	Salvador	205.813
Belém	61.997	Recife	113.106
Niterói	47.348	Belém	96.560
Porto Alegre	43.998	Porto Alegre	73.674
Fortaleza	42.458	Niterói	53.433
Cuiabá	35.987	Manaus	50.300
São Luiz	31.604	Curitiba	49.755
São Paulo	31.385	Fortaleza	48.639

**Fonte:** SCARLATO, Francisco Capuano. População e Urbanização Brasileira. In: *Geografia do Brasil*. São Paulo: USP, 2004, p. 426.

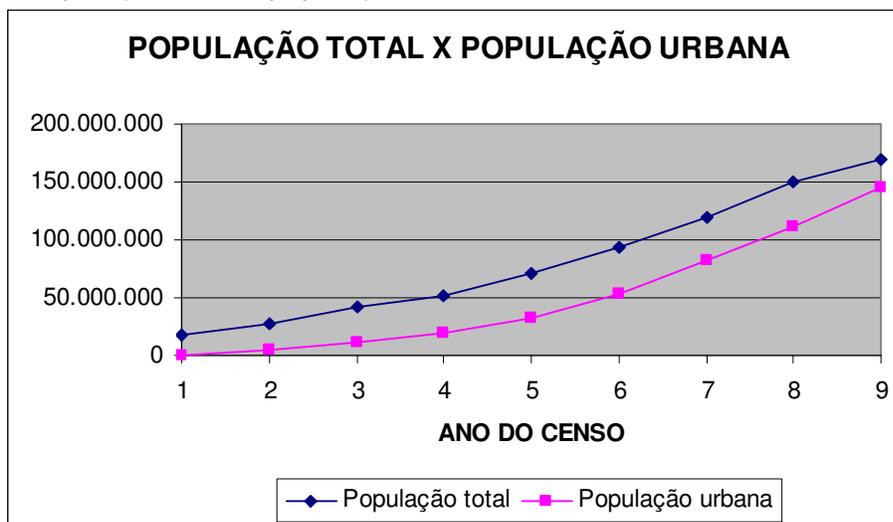
Pode-se verificar na tabela 4 e na figura 2 a seguir que, a população brasileira praticamente duplicou entre 1900 e 1920, durante o período inicial da República, e certamente este grande crescimento se deu muito em função das imigrações estrangeiras para o Brasil, provindas da Europa (Italianos, Alemães, Poloneses) e da Ásia (Japoneses), concentrados nos estados das Regiões Sul e Sudeste, para substituir a mão de obra escrava.

<sup>18</sup> O uso da expressão aglomerações urbanas, se dá em decorrência de que os censos da época não pormenorizavam especificamente dados das cidades, vilas e municípios.

**Tabela 4.** População total e urbana no Brasil

ÍTEM	Ano do Censo	População total	População urbana	Índice de Urbanização	Índice de crescimento populacional	Índice de crescimento urbano
1	1900	17.438.434	-	-	-	-
2	1920	27.500.000	4.552.000	16,55%	43,08%	-
3	1940	41.326.000	10.891.000	26,35%	33,46%	37,19%
4	1950	51.944.000	18.783.000	36,16%	25,70%	72,46%
5	1960	70.191.000	31.956.000	45,52%	35,13%	70,13%
6	1970	93.139.000	52.905.000	56,80%	32,69%	65,55%
7	1980	119.099.000	82.013.000	68,86%	27,87%	55,02%
8	1991	150.400.000	110.990.990	73,80%	26,28%	35,33%
9	2000	169.799.170	145.800.000	85,87%	12,90%	31,36%

**Fontes:** Cadernos Midades / Des. Urbano: Política Nacional de Desenvolvimento Urbano 1, Brasília, novembro de 2004; Ruben George Oliven, *Urbanização e mudança social no Brasil*, Vozes, Petrópolis, 1980, p.69, tabela 1; IBGE, Censos de 1940-2000.

**Figura 2.** População total X população urbana.

**Fontes:** Elaborado pela autora, dados do Caderno Midades / Des. Urbano: Política Nacional de Desenvolvimento Urbano 1, Brasília, novembro de 2004; Ruben George Oliven, *Urbanização e mudança social no Brasil*, Vozes, Petrópolis, 1980, p.69, tabela 1; IBGE, Censos de 1940-2000.

Em outubro de 1929 com a quebra da Bolsa de Nova York, cujos reflexos abalaram o mundo financeiro, e sendo os Estados Unidos o principal consumidor do café brasileiro, as exportações brasileiras, por conseguinte, entraram em declínio e o país pagou caro por ter sua economia pautada na produção de monocultura. Assim, Moraes (2003 apud SAMPAIO, 2007, p. 125) ressalta que:

Em 1929, a crise da Bolsa de Nova York abalou as finanças internacionais e determinou a mudança do perfil da nossa economia, até então agrária – exportadora. Nessa época, os preços do café despencaram e os mecanismos criados para sustentarem artificialmente o equilíbrio entre oferta e a procura desapareceu. O café deixou de atrair novos investimentos.

Esta condição produtiva de relações econômicas e sociais sofreu alterações na reorganização política da década de 1930, em especial, durante a Revolução de 30, foi instituído uma nova estruturação político-econômica na sociedade, onde as dificuldades encontradas pela agricultura decorreram da conjuntura reinante em que a monocultura do café sofreu reflexos da crise, que se instalou no exterior e principalmente nos países consumidores desse produto, tendo a partir dos anos seguintes, mais precisamente as duas décadas posteriores, a grande crise. Portanto, perante a nova situação econômica, a indústria passa a agir com maior ênfase de atuação.

A partir dos anos de 1930, a industrialização, como processo social amplo e abrangente, intensificou e acelerou o processo de urbanização brasileira, iniciando um processo de deslocamento de grandes levas de migrantes para os centros urbanos, cujo ápice foi atingido a partir dos anos de 1960, quando a população urbana supera a população rural. As causas dessa inversão são diversas, mas destacamos duas: a) tendência natural em que às pessoas são atraídas para a cidade em busca do novo, do moderno e de melhores condições de vida, e b) pelo processo de modernização do campo, que se expressa por meio da utilização de novas técnicas no manejo da terra, ou seja, pela mecanização da produção agrícola. A nova realidade de urbanização fez com que as cidades recebessem um aumento populacional muito grande, intensificado pela contínua industrialização.

Em 1940 inicia-se o processo de contagem da população, com separação entre urbanas (cidades e vilas) e zona rural. A população existente nas cidades era de 10.891 mil pessoas (26,35%) de um total de 41.326 mil habitantes. Acredita-se que os dados anteriores, de 1940, não possuíam uma metodologia confiável do número de pessoas que habitavam as cidades em relação ao total.

Santos (1996, p. 29), em seu livro “Urbanização Brasileira”, destaca:

Entre 1940 e 1980, dá-se verdadeira inversão quanto ao lugar de residência da população brasileira. Há meio século atrás (1940), a taxa de urbanização era de 26,35%, em 1980 alcança 68,86%. Nesses quarenta anos, triplica a população do Brasil, ao passo que a população urbana se multiplica por sete vezes e meia.

É significativo destacar que, a acomodação política desfavoreceu a urbanização e acelerou as transformações político-econômicas. Em virtude de desencadear os deslocamentos de papéis econômicos para São Paulo, promove assim, a dualidade decorrente ao exercício do poder entre os dois pólos de desenvolvimento e, ao mesmo tempo Brasília se torna o centro político do País. No entanto, tal fato é natural, já que Brasília foi criada para exercer a administração política sobre todo o País.

Assim, de acordo com Bernardes (1998, p. 117):

[...] a construção de Brasília representa, nacionalmente, um modelo utópico e, por isso, símbolo da proposta desenvolvimentista, no qual o estado assumira um papel definidor de uma política econômica, capaz de gerir o crescimento e a modernização. Sua concepção, como projeto urbanístico, arquitetônico e político traz consigo contradições, uma vez que a cidade representa um modelo de síntese universal de modernidade.

Cabe destacar que, essa mudança de reordenação do poder urbano transformou hierarquicamente o sistema, dizendo em outras palavras, tornando-se São Paulo na década de 70, metrópole nacional, e, Brasília por sua vez, tornou-se o centro de decisão política e administrativa de maior relevância no País.

Vale frisar que, tais modificações repercutiram a partir da segunda metade dos anos 60 e princípio dos anos 70, estimulando o capital a voltar sua ação para a produção do espaço edificado.

## **2.2 Urbanização e metropolização brasileira**

A partir da década de 1970, ocorreu um intenso processo de periferização do crescimento na maioria dos centros urbanos brasileiros. Frações do capital bancário se especializaram na mobilização de recursos para o financiamento da produção e consumo de habitação. A promoção imobiliária atraiu pequenos e médios capitais que, articulados ao novo circuito financeiro viabilizado pelo Estado, puderam se reproduzir na produção de habitações para o mercado.

Observando a evolução da população urbana brasileira, no período de 1920 a 1970, constatou-se que, metade da população urbana localizava-se em cidades pequenas com menos de 50 mil habitantes, sendo que, parte dos empregos e das

grandes indústrias estavam centralizadas em apenas duas áreas: a “grande Rio” e a “grande São Paulo”.

Cabe ressaltar que, este processo de expansão da periferia urbana teve o patrocínio do poder público, que sancionou sua formação, quando foi conivente com a instalação de conjuntos habitacionais distantes de áreas urbanas consolidadas, pois não coibiu e, mais ainda, licenciou e, posteriormente implantou loteamentos em áreas irregulares, promovendo, por conseguinte alterações pontuais na legislação de uso e ocupação do solo, alterando o perímetro urbano e de expansão urbana.

Este processo de periferização do crescimento resultou, também, na elevação vultosa dos custos da urbanização, dificultando ações do próprio setor público no atendimento das demandas por infra-estrutura e serviços públicos. Nesse sentido, Santos (1996, p. 112) enfatiza este aspecto, quando afirma que:

[...] os conjuntos habitacionais levantados com dinheiro público se situam quase invariavelmente nas periferias urbanas, a pretexto dos preços mais acessíveis dos terrenos... É desse modo que o BNH contribuiu para agravar a tendência ao espraiamento das cidades e para estimular a especulação imobiliária. Produzem-se novos vazios urbanos, ao passo que a população necessitada de habitação, mas sem poder pagar pelo seu preço nas áreas mais equipadas, deve deslocar-se para mais longe, ampliando o processo de periferização.

No início da década de 1980, Lessa (1981, p. 3) já fazia um importante alerta a este respeito, quando se referia à problemática das formas de valorização do capital imobiliário no espaço urbano. Alertava, para o fato de que era possível perceber que as regiões metropolitanas brasileiras – RMs – tinham características semelhantes, quando observava suas atividades imobiliárias. Apesar da grande diferença, enquanto pólos metropolitanos, de cada uma delas entre si e em sua inserção nas respectivas “regiões tributárias”, em praticamente quase todas as RMs ocorriam um “fenômeno de valorização imobiliária muito semelhante, que seria o denominador comum entre elas” (Idem, p. 4).

Ao mesmo tempo em que a modernização constrói, ela reconstrói o espaço urbano habitado, concomitantemente a redefinição do território como “lócus” de gestão do poder.

Considerando a evolução do período técnico-científico da humanidade, o Brasil não poderia ficar à margem de inovações econômicas e sociais. Isto posto, desenvolveram-se as estruturas culturais, a saúde e até mesmo formas de lazer. Santos (2004, p. 171) concebe como sendo fundamental:

O conhecimento dos sistemas técnicos sucessivos é essencial para o entendimento das diversas formas históricas de estruturação, financiamento e articulação dos territórios, desde os albores da história até a época atual. Cada período é portador de um sentido, partilhado pelo espaço e pela sociedade, representativo da forma como a história realiza as promessas da técnica.

Fundamentando em Santos (2004), embora haja distinção entre os modelos técnicos propostos por diversos autores, todos consideram que a informática na atualidade e o avanço tecnológico são os grandes responsáveis pelas mudanças ocorridas na sociedade, de uma maneira geral. Dos modelos técnicos analisados para Santos (2004) sobressai o modelo de FU-CHEN – CO (1991) como destaca a tabela 5.

**Tabela 5.** Período segundo FU-CHEN - CO.

Paradigma técnico econômico	1ª Mecanização de 1770-1840	Máquina a vapor e estrada de ferro de 1830-1870	Eletricidade e engenharia pesada de 1880-1940	Produção fordista de massa de 1930-1990	Informação e comunicação
Setores de Crescimento	-Máquinas a vapor; - Química; - Fundição.	-Máquinas a vapor; -Estradas de ferro e seus equipamentos. -Máquinas; -Instrumentos.	-Engenharia Elétrica -Engenharia mecânica -Cabos e fios; -Produtos siderúrgicos.	-Automóveis -Aviões; -Produtos sintéticos; -Petroquímica	-Computadores; -Bens eletrônicos de capital; - Telecomunicação; - Novos materiais; - Robótica; - Biotecnologia
Novas inovações	-Máquina a valor.	-Aço; -Eletricidade; -Gás; -Correntes artificiais.	-Automóvel; -Avião -Rádio; -Alumínio; -Petróleo; -Plásticos;	-Computadores; -Televisão; -Radar; -Máquinas; -Instrumentos; -Drogas.	

**Fonte:** SANTOS, Milton. *A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção*. 4ª ed. São Paulo: USP, 2004, p. 174.

Observando a tabela 5, pode-se dizer que o período atual ainda está em transformação, assim entende porque Fu-Chen-Co (1991 apud SANTOS, 2004, p. 174) não preenche o último espaço (novas inovações), uma vez que essas ainda continuam a suceder uma atrás da outra.

A viabilização e intensificação destas alterações, ocorridas nas últimas décadas, constituíram o meio ideal para a circulação e aumento do capital em alguns setores. A condição de desenvolvimento econômico e condução deste modelo são conferidas ao papel do Estado.

A realidade da urbanização brasileira se expressa por momentos distintos, mas consecutivos das transformações ocorridas em diversos segmentos,

decorrentes do incremento populacional dos anos 50, e, conseqüentemente um expressivo crescimento do espaço urbanizado, este fenômeno denominado por Santos (1996, p. 69) como a Revolução Urbana brasileira, que por sua vez é caracterizado por duas vertentes na urbanização: a urbanização de aglomerados, resultante do aumento das cidades com mais de 20.000 habitantes; e, a urbanização concentrada que retrata a outra vertente, conseqüência do aumento do número de cidades “intermediárias”, ao mesmo tempo em que estava sendo gestado o processo de metropolização – consolidada posteriormente no país, concomitantemente ao desabrochar de várias grandes cidades médias<sup>19</sup> das últimas décadas do milênio no Brasil.

A gênese desse processo partiu das intensas migrações após a Segunda Guerra, movimento este que segundo Santos (1996, p. 78) foi acelerado a partir do “milagre econômico” e que veio acrescentar população, tanto às regiões metropolitanas quanto às cidades intermediárias.

Uma característica apontada pelo IBGE no censo de 2000, de acordo com Maricato & Tanaka (2006, p. 18), porque a maioria absoluta dos brasileiros habitavam os centros urbanos. Este fato, explica o elevado déficit habitacional. Assim, segundo essas autoras:

A evolução dos indicadores urbanísticos que refletem as reais condições de vida da população, por sua vez, é bastante negativa. São comuns a ocupação inadequada do solo (envolvendo áreas ambientalmente sensíveis, como margens de córregos, mangues, dunas, várzeas e matas), o crescimento acelerado de favelas (e de ocupações ilegais de modo geral), a ocorrência de enchentes (decorrentes da impermeabilização exagerada do solo e do comprometimento das linhas de drenagem) e de desmoronamentos com mortes (devido à ocupação inadequada de encostas), a degradação de recursos hídricos com esgotos e outros problemas.

A transição sofrida pelos espaços urbanos, no Brasil, a partir dos anos 1950 foi reveladora ao crescimento do número de aglomerações com mais, de 20 mil habitantes, ficando na ordem de mais de três quartos (75, 48%) da população. Já na década de 1980, as aglomerações eram mais de 100 mil habitantes, portanto, tornando-se muito significativas na década de 1990.

---

<sup>19</sup> Segundo MILTON SANTOS em seu livro *A Urbanização brasileira* (1996, p. 69) são consideradas grandes cidades médias as que aglomeram população próxima a 500 mil habitantes. Alguns autores relativizam o conceito de cidades médias em duas situações: quanto a localização em que se encontra no sistema nacional e as relações que se definem no sistema mundial, refletidos nas atividades e nos aspectos qualitativos da população.

No início da década de 1990 destaca-se a supremacia das concentrações populacionais com mais de um milhão de habitantes, totalizando 12 cidades (São Paulo, Rio de Janeiro, Fortaleza, Belo Horizonte, Salvador, Recife, Porto Alegre, Curitiba, Belém, Brasília, Goiânia e Manaus). Estas cidades são denominadas por Santos (1996, p. 69) como “Cidades Milionárias”, reflexo do processo de macro urbanização presente no país.

A metrópole, para os geógrafos da década de 50 – principalmente os seguidores da escola francesa – era composta por uma cidade principal, que gerenciava e organizava uma abrangente e ampla área, compreendendo os municípios vizinhos menores que, no entanto, conservavam autonomia administrativa.

Para Scarlato (2004, p. 406):

As metrópoles, como centros de primeira grandeza no conjunto das redes urbanas, acabam exercendo o papel controlador dos fluxos de capitais, de mercadorias e de pessoas, tornando-se o centro polarizador por excelência. Nada melhor para evidenciar essa importância das metrópoles e seu papel polarizador.

Este fenômeno representa a integração de espaços urbanizados, tomando como referência o ponto central para expansão e influência político-administrativas, além de suas fronteiras, sendo objeto de estudo de inúmeros cientistas da teoria urbana.

O grande adensamento populacional, em algumas áreas urbanas de um país, nos remete ao fenômeno de metropolização, presente na atualidade em inúmeras nações, independente de serem desenvolvidas ou subdesenvolvidas, capitalistas ou socialistas, “velhas” ou “novas”. O que irá diferenciar e caracterizar o fenômeno, particularizando os casos, são as variações da dimensão do processo e os efeitos que o mesmo pode acarretar, influenciando os estudiosos da área a conceber as teorias das metrópoles.

A compreensão e estruturação do espaço, e, até mesmo a sua reorganização nos reporta à análise das práticas civilizatórias e seus reflexos como instrumento de ação e transformação que, inerentes ao homem, conduziram e ainda conduzem ao desenvolvimento das pessoas e dos recursos, assegurando o que há de melhor ao bem estar físico, social e moral do indivíduo. O progresso e o aparecimento da sociedade técnica contribuíram para que o homem alterasse a função e a estrutura da liderança como forma de gerir o espaço. Assim, as funções que outrora eram

exercidas pela família e pelo senhor feudal, passaram a ser desenvolvidas pelo Estado, pois a própria sociedade apresenta distinções quanto a sua forma de organização social. Concebem-se no complexo sistema, marcado pelas coletividades, normas impessoais e administrações racionais voltadas para a adoção de planos adaptáveis a diversas situações, permitindo determinada flexibilidade sem perder o objetivo proposto em uma suposta questão.

Na atualidade, os processos adotados desde as instâncias locais chegando até às internacionais, dispõem necessariamente de estruturas determinantes de unidades de valorização e o máximo de aproveitamento em um planejamento para que ele seja bem sucedido. Delorenzo Neto (1972, p.48) expõe, de acordo com a proposta de readequação e adaptação de situações inusitadas. Logo aborda que:

[...] a determinação de região só poderá ser correta cientificamente, se assentar num complexo de relações sócio-espaciais capaz de compor um todo orgânico. [...] Deve-se compor a unidade regional em face de uma estrutura que inclua não só as constantes geográficas, mas, também, as variáveis sociais na medida em que se tornem a definir e projetar de geração em geração.

Na perspectiva da organização do espaço e sua gerência, enquanto regiões incorporam a questão da conurbação<sup>20</sup> como reflexo da expansão populacional de municípios próximos uns dos outros, havendo, pois, a conjunção deles. Com base nesta concepção de reorganização, ressalta-se a necessidade de haver ordenação funcional que ultrapasse a divisão política, levantando problemas comuns, gerados pela conurbação e propondo aos mesmos, soluções funcionais concretas.

Este suporte de organização social retrata um perfil urbano que segue preponderantemente um Modelo de Desenvolvimento Industrial explicitado por Davidovich (1987, p. 54), em que caracteriza a metamorfização de espaço urbano como: intensa mobilização de população e recursos para alguns pontos da nação, acarretadas por fatores que proporcionam maior lucro; transformação da cidade em mercadoria, compactuada com o aumento das operações especulativas e do mercado imobiliário e concentração e centralização dos meios de produção, de unidades de controle, do mercado de trabalho e de consumo, contribuindo para a estruturação de grandes metrópoles.

---

<sup>20</sup> Conurbação – expansão da população de uma cidade que une-se a população da cidade vizinha.

Os movimentos sociais<sup>21</sup> urbanos e o processo atuante da urbanização capitalista remetem ao sistema funcional das regiões e suas interdependências, no que diz respeito ao transporte, comunicações e, particularmente, no que se refere à produção, com suas inovações técnicas que articulam a estrutura social em um meio que, ao mesmo tempo em que concentra, também, difunde inovações, refletindo no hoje a conjuntura histórica do ontem, reafirmando sua condição de metrópole. Neste sentido, não faltam considerações sobre o crescimento das cidades e conseqüentemente inúmeras são as abordagens sobre a estruturação das metrópoles.

Alguns conceitos ajudam a compreender melhor o fenômeno da metropolização. Assim, a relativa dinâmica do espaço metropolitano e sua dimensão sócio-espacial implicam em conceituações particularizadas da visão de quem o analisa, concorrendo para que haja várias concepções do objeto em questão. Langenbuch apud Santos (1996, p. 75), por exemplo, afirma que: “[...] a metrópole constitui um tipo especial de cidade, que se distingue das menores não apenas por sua dimensão, mas por uma série de fatos, quer de natureza quantitativa, quer de natureza qualitativa”.

A configuração da metrópole para Langenbuch é marcada pela diferença que os fatos evidenciam no espaço, decorrentes da evolução sócio-política e econômica, desenvolvida por diversos agentes do meio.

Assim, as funções e os processos refletidos na paisagem concorrem para que os componentes da estrutura hierárquica de uma nação sejam estruturados em níveis de urbanização, de acordo com o seu real alcance de concentrar mercados, onde alguns espaços tornam-se centros de influência de bens e serviços do ponto de vista qualitativo e quantitativo, subordinando com relativa proporção, vários municípios em torno de si, gerando relações e influências vinculadas aos graus de desenvolvimento das áreas em questão, contribuindo em algumas situações para o surgimento de regiões metropolitanas.

---

<sup>21</sup> Por movimento social urbano podemos designar toda atitude, revestida de caráter coletivo, cujo objetivo é modificar as condições de vida referentes a um determinado grupo, utilizando-se de uma linguagem própria para atingir o objetivo comum. Como exemplo, podemos citar: a) Os grupos de pessoas sem terra ou sem teto, que “procuram resolver” seus problemas de moradias ocupando áreas em aparente desuso; b) Associações de bairros que reivindicam redes de água, de esgotos, mudanças no atendimento por ônibus urbanos, as exigências de vagas nas escolas públicas, as manifestações contra aumentos de tarifas e impostos (SPÓSITO, 1994, p. 63).

Castells (1983, p. 36), por sua vez, define regiões metropolitanas como extensão de seu domínio econômico, enquanto suas ordens e seus circuitos de distribuição não encontram interferências decisivas, emanadas de outra metrópole.

A Lei Complementar n. 14 de 08 de junho de 1973, assim define o que é região metropolitana:

[...] um conjunto de municípios integrados econômica e socialmente a uma metrópole, principalmente, por dividir com ela uma estrutura ocupacional e uma forma de organização do espaço característico e por representar no desenvolvimento do processo a sua área de expansão próxima ou remota. (IBGE, 1990, p. 313).<sup>22</sup>

Independente da concepção do objeto em questão, as transformações urbanas ocorrem e concorrem para que determinados espaços sejam palco de grandes concentrações não só de indivíduos enquanto ser social, mas também de instrumentos, métodos e técnicas procedentes de políticas sócio-territoriais, desenvolvidas em função da melhor ordenação das concentrações humanas. Faz-se oportuno ressaltar que, a metrópole se privilegia das concentrações de atividades transacionais que concorrem para a organização de grandes espaços, emitindo e inovando econômica, cultural, social e politicamente na organização do sistema.

Segundo o Observatório das Metrôpoles (2004), existe uma hierarquia dos espaços urbanos brasileiros. Por exemplo, os espaços urbanos metropolitanos de São Paulo e Rio de Janeiro ocupam o primeiro lugar na hierarquia da rede urbana e são identificadas como metrôpoles globais, essas são cidades que exercem influências em todo o País. O mapa a seguir apresenta as regiões metropolitanas institucionalizadas no Brasil.

Demétrio (2001, p. 242) alerta que:

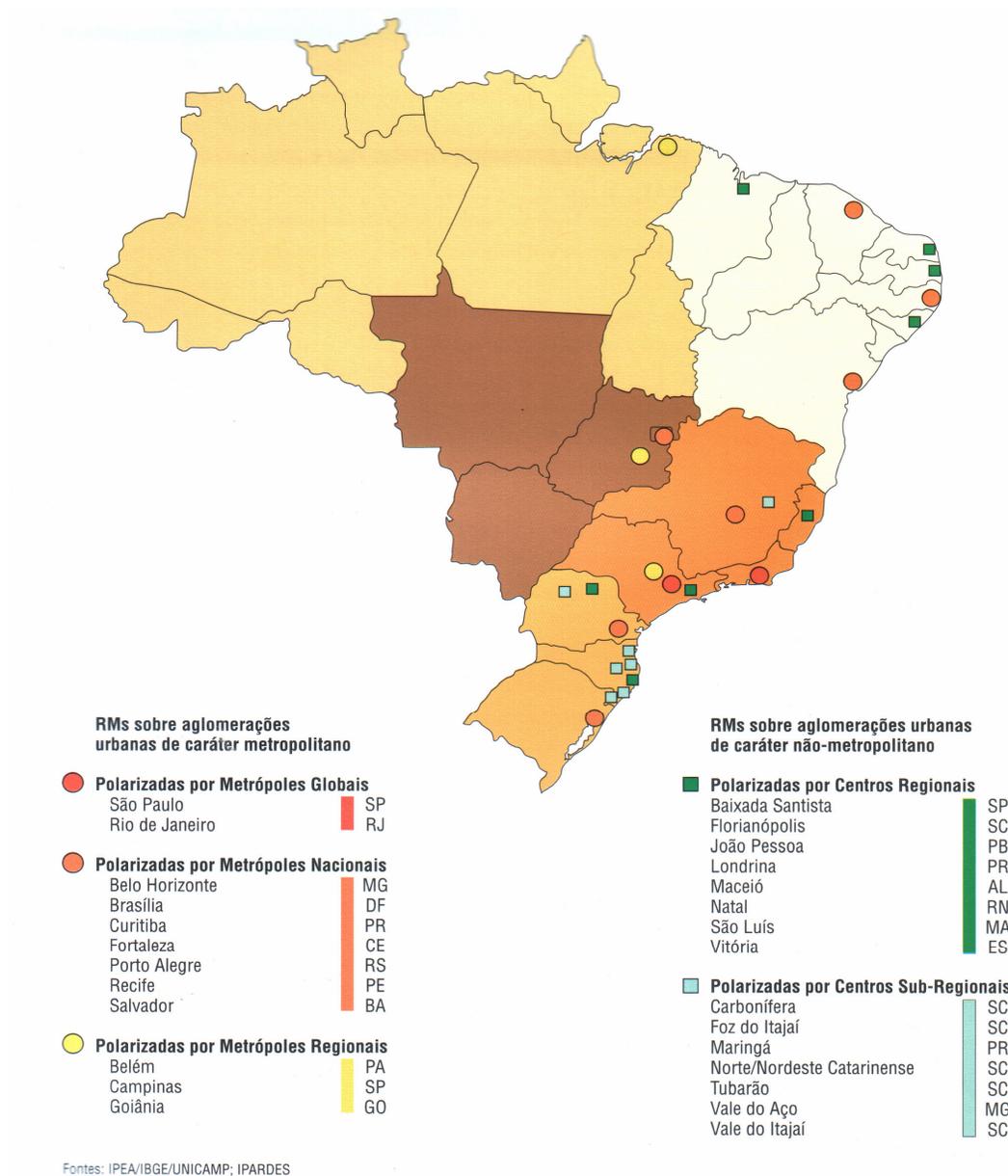
[...] há um desnível crescente na capacidade de polarização das metrôpoles nacionais. A influência de São Paulo, que já era hegemônica, ganhou novo impulso com a aceleração dos fluxos associados à globalização e difunde-se intensamente por todas as regiões do país. A influência do Rio de Janeiro, que experimenta retração histórica, foi atingida negativamente pela privatização de empresas estatais que

---

<sup>22</sup> BRASIL – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Geografia do Brasil. Diretoria de Geociências. Rio de Janeiro: IBGE, 1990. p. 313. Com base nesta definição foram oficializadas até o ano de 1999, as seguintes regiões metropolitanas: Belém, Belo Horizonte, Brasília, Campinas, Curitiba, Fortaleza, Goiânia, Manaus, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro, Salvador e São Paulo (ler: Projeto Regiões de Influência das Cidades – REGIC 1993 – IBGE – IPEA). De todas estas regiões, sobressaem São Paulo e Rio de Janeiro como sendo Metrôpoles Globais em decorrência de sua influência mundial, em nível de informação, gestão e também decorrente de suas atividades financeiras. As demais metrôpoles exercem dominação essencialmente no território circunvizinho.

mantinham as suas sedes na antiga capital. Ao contrário de São Paulo, a polarização do Rio de Janeiro é menos intensa e geograficamente mais restrita.

**Mapa 1. Regiões Metropolitanas Institucionalizadas.**



Obs: Extraído da obra MOURA, DELGADO, DESCHAMPS e CARDOSO, 2004, p.92

Por sua vez, Belo Horizonte, Curitiba, Salvador, Porto Alegre, Recife e Brasília são consideradas metrôpoles nacionais. Conforme Moura, Dealgado, Deschamps e Cardoso (2004, p. 82):

Agregam 23,1 milhões de habitantes (13,6% da população do Brasil) em 150 municípios. São regiões que apresentam taxas de crescimento entre 1,5% a.a. e 3,6% a.a., sendo o menor crescimento verificado nas RMs de Recife e Porto Alegre (1,5% a.a. e 1,7% a.a., respectivamente) – entre as mais populosas do conjunto –, apontando para a continuidade do processo de concentração populacional em metrópoles brasileiras. São extremadas as taxas correspondentes às RMs de Curitiba e Brasília, superiores a 3% a.a., sobre bases populacionais próximas a 3 milhões de habitantes. Nessa categoria de RMs, os pólos crescem menos que os demais municípios, particularmente Porto Alegre e Recife, com taxas inferiores a 1% a.a. Os municípios periféricos apresentam taxas superiores a 2% a.a., atingindo 4,7% a.a. no entorno de Curitiba e 5,7% a.a. no entorno de Brasília. Exceto Porto Alegre e Recife, entre elas os pólos concentram mais população que o conjunto dos demais municípios.

Já as metrópoles regionais exercem influência sobre diversas cidades de uma determinada região, pois, apresentam serviços mais especializados que atraem população de limites que extravasam o limite territorial e estadual, como é caso de Goiânia, Belém, de Campinas. De acordo com Moura, Dealgado, Deschamps e Cardoso (2004, p. 82):

Regiões metropolitanas polarizadas por metrópoles consideradas “regionais”: RM de Belém, instituída por lei federal em 1973, e RMs de Campinas e Goiânia, instituídas por legislações estaduais. Possuem conjuntamente 5,8 milhões de habitantes (3,4% da população do Brasil) em 35 municípios. Repetem o comportamento de elevado crescimento populacional, mais acentuado na RM de Goiânia, onde atinge 3,3% a.a. Os pólos também apresentam crescimento elevado, e, exceto na RM de Campinas, agregam mais população que o conjunto dos demais municípios. Estes apresentam taxas de crescimento muito elevadas, atingindo 6,7% a.a. no entorno de Goiânia.

Os centros regionais têm sobre sua influência cidades menores e vilas dentro de um limite que é determinado pela influência de outros centros regionais, tais como Florianópolis, Natal, Londrina, Baixada Santista, Grande São Luiz, Maceió e Grande Vitória. Corroborando Moura, Dealgado, Deschamps e Cardoso (2004, p. 83):

Todas institucionalizadas por legislações estaduais e exercendo a função de capitais dos respectivos estados, exceto a da Baixada Santista, situada no complexo metropolitano paulista e a de Londrina, no norte do Paraná. Em um conjunto de 65 municípios, detém 8,4 milhões de habitantes, ou 5,0% da população do Brasil. Possuem bases populacionais próximas ou acima de 1 milhão de habitantes, exceto as RMs de Florianópolis e de Londrina, com respectivamente 709 e 648 mil habitantes em 2000. Na Baixada Santista, Grande Vitória e Natal, os pólos apresentam taxas de crescimento bem inferiores às dos demais municípios [...] sendo que apenas Natal concentra mais população que seu entorno. Nas demais RMs, os pólos crescem a taxas superiores ou similares às do conjunto dos demais municípios, e concentram a maior parte da população, exceto Florianópolis, com distribuição similar entre pólo e periferia.

Vale frisar ainda que, as regiões metropolitanas são polarizadas por centros sub-regionais, como exemplo RMD de Maringá, Vale do Itajaí (por Blumenau entre outros). Assim, Moura, Dealgado, Deschamps e Cardoso (2004, p. 83) concebem que: “São as menores unidades instituídas e apresentam crescimento entre 1,5% a.a. e 2,5% a.a., exceto a da Foz do Rio Itajaí, com taxa de 4,1% a.a. Reproduzem o padrão de maior crescimento nos municípios periféricos que no pólo”.

Dentre os diversos tipos de espaços urbanos destaca-se uma forma mais complexa na hierarquia urbana, denominada metrópole. Ascher (1995 apud MOURA, 2005, p. 15) chama de metrópoles as cidades mais dinâmicas e as mais importantes das grandes aglomerações urbanas.

A metrópole, segundo a autora, corresponde à:

[...] grande cidade moderna, que se define mais pelo relacionamento internacional de suas empresas, de seus capitais, de suas universidades, que pelas funções tradicionalmente regionais e por um interior de onde ela retira recursos e poder. Ascher (1995 apud MOURA, 2005, p. 15)

Apesar da ausência de uma definição precisa, conforme entendimento de Ascher (1995 apud MOURA, 2005, p. 16), a noção de metrópole é muito utilizada para qualificar “as principais aglomerações urbanas de um país, que comportam algumas centenas de milhares de habitantes, que são multifuncionais e que estabelecem relações econômicas com várias outras aglomerações”.

De acordo com seu entendimento, o conceito mais pertinente refere-se à metrópole como sendo: “um fenômeno plural, que apresenta diferentes dimensões e formas de concentração” (DAVIDOVICH, 2003, p. 3).

No que diz respeito às novas espacialidades, destacam-se as aglomerações urbanas, que, segundo conceituação do IPEA et al.(2002), são grandes áreas urbanas contínuas, englobando diferentes núcleos, provocadas pelo contínuo processo de crescimento de algumas cidades ou conjunto de cidades. As aglomerações urbanas podem ter caráter metropolitano ou não-metropolitano. As que não possuem caráter metropolitano podem ser constituídas até em função do sítio-geográfico, a exemplo de uma aglomeração, formada por dois pequenos centros urbanos separados por um rio, com funções complementares, com uma população pouco significativa nacional (CARACTERIZAÇÃO, 1999, p. 33-34).

As aglomerações urbanas, que são caracterizadas por um espaço urbano contínuo, conforme conceituam Davidovich e Lima (1975, p. 51), podem ser

representadas por três categorias: 1) provenientes da expansão de um núcleo urbano central; 2) oriundas da expansão de dois ou mais núcleos simultaneamente, e, 3) decorrentes da integração resultantes do sítio geográfico.

Em uma hierarquia superior à das aglomerações urbanas estão as aglomerações urbanas metropolitanas, ou os centros e aglomerações metropolitanas, que, segundo IPEA et al., (2002, p. 30) correspondem a:

[...] centros e/ou aglomerações de caráter metropolitano, com importância econômica e funcional de abrangência nacional. Caracterizam-se por terem uma mancha de ocupação derivada de conurbação e/ou periferização, diretamente polarizada pela metrópole, envolvendo municípios limítrofes, com contigüidade, continuidade e/ou descontinuidade de ocupação, com elevada população urbana, densidade demográfica elevada, forte articulação econômica, intensos fluxos de relações intermunicipais urbanas (setores secundário e terciário).

Destaca-se ainda outra definição, que também é apropriada para o entendimento da aglomeração metropolitana, ou área metropolitana, que segundo Knox e Agnew (1994 apud OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES, 2004, p. 8) corresponde:

[...] à mancha de ocupação contínua ou descontínua diretamente polarizada por uma metrópole, onde se realizam as maiores intensidades de fluxos e as maiores densidades de população e atividades, envolvendo municípios fortemente integrados ou considerando parcialmente ou inteiramente área de um único município, A densificação de atividades e populações acontece nas áreas metropolitanas.

O Observatório das Metrôpoles faz uma crítica à criação das regiões metropolitanas, ao considerar que elas correspondem a espaços determinados que não retratam a verdadeira dimensão da urbanização.

O Observatório define região metropolitana como:

[...] uma porção definida institucionalmente, como, no Brasil, as nove RMs institucionalizadas pela Lei n. 14 e 20/73 ou as atuais definidas pelas legislações dos estados brasileiros, com finalidade, composição e limites determinados. A absorção legal do termo "região metropolitana" e a materialização da faculdade constitucional de forma indiscriminada esvaziou de conteúdo o conceito consagrado de região metropolitana na sua correspondência ao fato metropolitano. A Constituição de 1988 também incorpora a categoria "aglomerações urbanas" sem tornar preciso o conceito. Apenas sugere que corresponde a uma figura regional diferente da região metropolitana, podendo-se inferir, portanto, que não tenha o pólo na posição hierárquica de metrópole. (OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES, 2004, p. 8).

Nas regiões metropolitanas, um crescente aumento das áreas urbanas contribui para a formação de extensas manchas urbanas, com limites imprecisos, as chamadas cidades-região, que ultrapassam o espaço metropolitano, mas que a ele se articulam, através de fluxos e interações complexas. Trata-se de uma “cidade expandida” que não é a cidade tradicional, nem a metrópole oficial, que possui uma dimensão regional, criando desafios de governabilidade (DAVIDOVICH, 2003, p. 15).

Acrescenta-se a essas considerações um pensamento atual referente à questão urbano-metropolitana, encontrada na obra de Scott et al. (2001), na qual ressalta que a globalização trouxe transformações que alteram as relações políticas, sociais e espaciais. Nesse contexto, há muitas experiências que indicam uma nova organização social e política do espaço. Assim, Scott et al. (2001) consideram que:

Essa nova organização consiste, sobretudo, na hierarquia de escalas territoriais interpenetradas de atividade econômica e de relações de governança, variando do global até o local e na qual o sistema emergente de cidades-regiões globais se destaca. (SCOTT et al., 2001, p. 18).

Scott et al. (2001) afirmam que, os desafios mais urgentes estão na política social, na escala da cidade-região, que é “culturalmente heterogênea, policêntrica, segmentada social e espacialmente, se aparenta, portanto, a um tabuleiro de xadrez altamente fragmentado, de desenvolvimento desigual e se estendendo sempre para seus limites externos” (SCOTT et al., 2001, p. 16-18).

E ainda, segundo Scott et al. (2001) esclarecem que “a criação de estruturas novas e correspondentes da governança regional capaz de sustentar o desenvolvimento econômico, instigando o sentido da identidade regional cooperativa e promovendo caminhos inovadores para alcançar a democracia regional e a justiça econômica, constitui o grande desafio para o futuro” (SCOTT et al., 2001, p. 16-18).

A partir da revisão dos diversos níveis de apreensão do urbano, depreende-se que o movimento de reprodução do espaço, em suas diferentes dimensões, está atrelado a uma totalidade aberta, à construção do espaço mundial e à constituição da sociedade urbana, conforme entendimento de Carlos (2004, p. 27).

De acordo com Carlos (2004, p. 28):

A articulação global/local impõe-se à sociedade determinando novos padrões de fora para dentro, pelo poder da constituição da sociedade de consumo (assentada em modelos de comportamento e valores que se pretendem universais pelo desenvolvimento da mídia que ajuda a impor os padrões e parâmetros para a vida, pela rede de comunicação que aproxima os homens e lugares, ao mesmo tempo, que isolá-os), num espaço-tempo

diferenciado e desigual. O choque entre o que existe e o que se impõe como novo, constitui a base das transformações da metrópole onde os lugares vão se integrando de modo sucessivo e simultâneo a uma nova lógica, aprofundando as contradições entre o centro e a periferia.

As metrópoles brasileiras ao lado das evidências do aumento da importância institucional, demográfica e econômica, agravam-se os problemas sociais, cujo aspecto mais evidente e dramático é a exacerbação da violência e elevado processo de segmentação sócio-territorial. Assim, Viana (1999 apud ARRAIS, 1999, p. 104):

A violência urbana não é a violência que ocorre no espaço urbano e sim a violência derivada do espaço urbano. A violência urbana é resultado dos conflitos e problemas urbanos, como compreender a violência urbana sem antes compreender a constituição do espaço urbano e dos problemas e conflitos derivados da segregação do espaço.

A segregação nas metrópoles brasileiras é facilmente diagnosticada pelas precárias condições de vida de uma parcela significativa de seus habitantes. Isto fica explícito principalmente na relação da questão habitacional e pelo número expressivo de indivíduo que vive nas ruas. Assim, Villaça (1998, p. 142-143):

Segregação, é um processo segundo o qual diferentes camadas sociais tendem a se concentrar cada vez mais em diferentes regiões e gerar os conjuntos de bairros da metrópoles. É um processo político em que a segregação de uns provoca ao mesmo tempo e pelo mesmo processo a segregação de outros.

Assim, é natural que um número significativo de cidadãos de segunda classe que vive nas metrópoles brasileiras, fiquem à margem da inclusão social. Portanto, o Estado Brasileiro tem se mostrado ineficiente e inoperante para solucionar ou amenizar o problema da exclusão social, uma vez que a política pública de inclusão social tem se mostrado incapaz de atingir seus objetivos, ou seja, de promoção da igualdade e da justiça social. Assim, segundo Paula (2003, p. 58):

O Poder Público também aparece como um dos reprodutores deste processo de segregação ao perpetuar políticas públicas, que foram cada vez maior a segregação existente entre uma classe e outra isto fica bastante evidente no que se refere aos investimentos em equipamentos urbanos e infra-estrutura básica (água, esgoto, asfalto, etc., a energia é obrigatória), feitos com maior frequência para privilegiar bairros nobres, enquanto os bairros periféricos ficam a mercê de boa vontade de algum político em época de campanha eleitoral.

Neste contexto, pode se afirmar que o Poder Público é um instrumento que contribui para preservar a segregação social, já que o mesmo em suas ações favorece em especial os favorecidos em detrimento dos excluídos.

### **2.3 O Planejamento e a questão metropolitana: uma abordagem crítica**

A partir da Constituição de 1988, a criação de Regiões Metropolitanas saiu da esfera Federal e passou para a esfera Estadual, conforme estabeleceu o artigo 25, parágrafo 3º:

Os Estados poderão, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de Municípios limítrofes para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum.

Este fato significou grande abertura para que os legisladores possam usar a criatividade dentro da realidade de seu Estado.

As reflexões desdobram-se diante do panorama presente neste último século no meio urbano que nos remete a um campo de ações e relações condicionadas pelo “novo”, gerando particularidades e contrastes econômico-sociais ao mesmo tempo em que promove uma socialização urbana relativizada na divisão social do trabalho. Assim, é o espaço fruto de uma grande concentração populacional com conteúdos diferentes, onde o referencial funcionalmente é o retrato do período técnico-científico.

De acordo com Moysés (2005, p. 319) as Metrôpoles Brasileiras são:

Em termos conceituais, metrópole é uma cidade com grande dinamismo econômico, político e cultural, com uma sinergia tal que, em torno dela, gravitam várias cidades vizinhas. Normalmente, as capitais dos Estados são as cidades que exercem esse papel, porém, no Brasil, cidades como Campinas e Santos, em São Paulo, também cumprem essa função. Manaus, capital do Amazonas, a qual não é classificada como metrópole, por sua vez, apesar de ter superado a cifra de um milhão de habitantes e exercer enorme poder de polarização em vasta área da Amazônia, não possui nenhum município a ela conurbado, o que facilita sua gestão, do ponto de vista administrativo, pois é administrada apenas pelo Poder Municipal.

Já uma conurbação estabelece uma extensa área urbana surgida do encontro ou da junção da área urbana de duas ou mais cidades. Ao longo do tempo os seus

limites geográficos perdem-se, em virtude do seu crescimento horizontal. Em geral, esse processo dá origem à formação de regiões metropolitanas.

Há casos curiosos, porém, de conurbações que se desenvolveram junto às linhas de fronteira de diferentes países. O caso mais conhecido é o das cidades de Santana do Livramento, no estado do Rio Grande do Sul, no Brasil, e Rivera, sede do departamento de mesmo nome, no Uruguai. O conjunto urbano das duas cidades, denominado tradicionalmente de "Fronteira da Paz", tem mais de 170.000 habitantes, que vivem de forma integrada. É comum, por exemplo, usar o sistema de educação ou de saúde pública de uma ou da outra cidade, o comércio tem especialidades que levam o consumidor a procurar lojas no Brasil ou no Uruguai, além de serem muito freqüentes os casamentos "mistos", entre cidadãos dos dois países.

A divisão entre as duas cidades é feita por linhas imaginárias, traçadas ao longo da malha viária, e se estende por muitos quilômetros. Por isso, muitas vezes é difícil para um turista perceber que uma calçada de determinada rua se encontra em um país, enquanto que a calçada em frente está no outro. Outro caso do gênero é a conurbação entre as cidades de Pedro Juan Caballero, no Paraguai, e Ponta Porã, no estado de Mato Grosso do Sul, separadas apenas por uma avenida.

Alguns estados brasileiros têm a classificação especial de aglomerações urbanas, conurbações em processo de metropolização. O Rio Grande do Sul, por exemplo, instituiu em leis complementares a Aglomeração Urbana do Nordeste, a Aglomeração Urbana Sul ou Região Metropolitana de Pelotas-Rio Grande, e a Aglomeração Urbana do Litoral Norte. As duas primeiras dessas conurbações têm, cada uma, mais habitantes do que a Região Metropolitana Carbonífera, em Santa Catarina. Em São Paulo, o Governo estadual, através da Emplasa, não definiu ainda quais seriam os limites das regiões metropolitanas de Sorocaba e do Vale do Paraíba, sendo ambas tratadas como concentrações urbanas que fazem parte do chamado Centro Metropolitano Expandido. Essas regiões se encontram em um estado de pré-metropolização, podendo vir a serem elevadas à categoria de região metropolitana nos próximos anos.

No Brasil, devido à intensidade da urbanização, especialmente a partir da década de 1950, com a intensificação dos fluxos migratórios campo-cidade e do processo de urbanização em torno das principais capitais do país, as cidades tenderam a se unir (conurbação), formando grandes aglomerados interdependentes,

regiões urbanas que se comportavam como uma única cidade, ou seja, áreas metropolitanas, submetidas a diversas administrações municipais, onde as relações cotidianas haviam se tornado cada vez mais intensa. Os problemas de infraestrutura, antes resolvidos isoladamente, passam a requerer um planejamento central, mais abrangente, para ser mais eficiente.

A questão metropolitana já suscitava preocupações crescentes, principalmente nos meios técnicos e acadêmicos, como, por exemplo, no Seminário da Habitação e Reforma Urbana, promovido pelo Instituto dos Arquitetos do Brasil – IAB, em 1963, onde esse tema havia sido largamente debatido (ARAÚJO FILHO, 1996). Paralelo a esta discussão, em vários estados, o poder público já reconhecia a questão metropolitana e punha em prática experiências embrionárias de gestão intermunicipal.

Em 1964, com o golpe militar, essas experiências de gestão compartilhada são abortadas, uma vez que o espaço das instituições democráticas nos três âmbitos de governo foi gradativamente reduzido e se assistia à concentração do poder no Executivo Federal. Mas mesmo nesse período, a questão metropolitana é incluída na Constituição de 1967 e mantida na Emenda Constitucional n. 1 de 1969.

Conforme Pinto (2007, p. 72):

No Brasil, a aceleração do processo de urbanização na década de 60 coloca na ordem do dia o debate sobre problemas urbanos e, em particular, sobre o processo de metropolização. As iniciativas de gestão partem de Estados e mesmo de municípios. A solução encontrada pelo governo central no período autoritário foi a criação de estruturas baseadas nos Estados, porém sob forte tutela federal.

Nos anos 70, quando houve a institucionalização das nove regiões metropolitanas no país e a implementação de vários programas de apoio ao desenvolvimento das cidades médias no Brasil, diversos estudos foram realizados com a finalidade de caracterizar estes grupos de centros urbanos, sob o ponto de vista econômico e social. Estes estudos, portanto, forneceram importantes subsídios para a definição das intervenções públicas, consideradas essenciais para diminuir as carências de infra-estrutura, as quais limitavam não apenas o acesso das populações aos serviços sociais básicos, como também restringiam a capacidade dos centros urbanos atraírem investimentos para o seu território.

Assim, as regiões metropolitanas, no Brasil, foram criadas em 1973, ainda no regime militar, o objetivo era de promover o planejamento integrado do

desenvolvimento econômico e social, o saneamento básico, principalmente o abastecimento de água, rede de esgotos, serviços de limpeza pública, uso do solo metropolitano, transportes e sistema viário, produção e distribuição de gás combustível canalizado nos grandes centros urbanos brasileiro, integrados por mais de um município.

As primeiras Regiões Metropolitanas criadas foram as de São Paulo, Fortaleza, Recife, Salvador, Belo Horizonte, Belém, Curitiba e Porto Alegre, com a promulgação da Lei Complementar Federal n. 014, de 08 de junho de 1973. Posteriormente, a Lei Complementar Federal n. 020 de 01 de julho de 1974, instituiu a Região Metropolitana do Rio de Janeiro, como destaca a tabela 6.

**Tabela 6.** Legislações que instituíram as Regiões Metropolitanas antes da Constituição de 1988.

Regiões Metropolitanas	Legislação	População Residente	RMs/Brasil
Belém	LCF 14/73 de 08/06/1973	1.795.536	
Belo Horizonte	LCF 14/73 de 08/06/1973	4.819.288	
Curitiba	LCF 14/73 de 08/06/1973	2.726.566	
Fortaleza	LCF 14/73 de 08/06/1973	2.984.689	
Porto Alegre	LCF 14/73 de 08/06/1973	3.658.376	
Recife	LCF 14/73 de 08/06/1973	3.337.565	
Salvador	LCF 14/73 de 08/06/1973	3.021.572	
São Paulo	LCF 14/73 de 08/06/1973	17.878.703	
Rio de Janeiro	LCE 20/74 de 01/07/1974	10.894.156	
<b>Total</b>	<b>-</b>	<b>51.116.451</b>	<b>30,1</b>
<b>Brasil</b>		<b>169.799.170</b>	

**Fonte:** Extraída de MOYSÉS, A. (2005). A questão Metropolitana no Brasil, Tabela 1, p. 320. In: **MOYSÉS, A.** (Coord). **Cidade, segregação urbana e Planejamento.** Goiânia: Editora da UCG. Organizada pelo autor. A legislação de cada RM foi extraída do Site da [www.emplasa.sp.gov.br/metropoles/RMsdoBrasil.asp](http://www.emplasa.sp.gov.br/metropoles/RMsdoBrasil.asp)

São Paulo foi o primeiro estado da federação que regulamentou sua Região Metropolitana por meio da Lei Estadual n. 94 de 29 de maio de 1974, abrangendo 37 (trinta e sete) cidades da chamada Grande São Paulo. Já Fortaleza, somente regulamentou sua Região Metropolitana pela Lei Estadual n. 18 de 29 de dezembro de 1999, abrangendo 05 (cinco) cidades do entorno de Fortaleza.

De acordo com Scarlato (2004, p. 429):

Observando a localização dessas novas regiões metropolitanas, pode-se constatar a importância que o modelo da economia exportadora brasileira teve na construção urbana do País. São Paulo, Belo Horizonte e Curitiba, mesmo não sendo cidades portuárias, tiveram que organizar seu comércio para exportação, através de ligações com o litoral. Belo Horizonte ligou-se ao Rio de Janeiro pela antiga Ferrovia Central do Brasil, fazendo desta cidade o seu porto. São Paulo e Curitiba, cidades localizadas no interior do planalto, criaram formas muito parecidas de articulação com o litoral, tiveram que construir, no século XIX, um complexo sistema ferroviário para romper com o obstáculo da escarpa da Serra do Mar. SANTOS e PARANAGUÁ passaram a representar um prolongamento do planalto junto ao litoral.

É pertinente as observações de Azevedo (2000, p. 140), que identifica três fases importantes no processo de criação das regiões metropolitanas:

[...] três fases marcaram as políticas para as RMs no Brasil. A primeira, a partir dos anos 70, se caracteriza pela centralização político-financeira da União, cabendo aos Estados federados a responsabilidade formal pela implantação das gestões metropolitanas, em detrimento dos municípios. A segunda fase, pós-Constituição Federal de 1988, é marcada pelo neolocalismo, quando predomina uma visão hegemônica e exacerbada do municipalismo. Essa visão pretendia se contrapor à idéia de que a questão metropolitana era identificada com os desmandos dos governos militares. Por fim, a terceira fase, nos anos 90, é marcada pela hegemonia neoliberal, que se materializa com a reforma do Estado e com um amplo processo de privatização dos grandes instrumentos do “estado estruturante”, mas no plano político-institucional é a celebração de parcerias e consórcios entre municípios metropolitanos.

No Brasil, atualmente, uma região metropolitana deve ser definida por lei estadual, embora uma conurbação possa ser chamada, informalmente, de região metropolitana. A criação de uma região metropolitana por lei não se presta a uma finalidade meramente estatística, o objetivo é a viabilização de sistemas de gestão de funções públicas de interesse comum dos municípios conurbados. Todavia, no Brasil, as regiões metropolitanas não possuem personalidade jurídica própria, nem os cidadãos elegem representantes para a gestão metropolitana. Cada Estado-membro define seus critérios específicos não só para a instituição, como também para a gestão metropolitana, com a finalidade de integrar a organização, planejamento e execução de funções públicas de interesse comum dos municípios.

A concretização das transformações ocorridas na legislação possibilitou o direcionamento de tendências da execução das funções públicas de interesse comum, visando organizar e fazer o planejamento entre os municípios integrados, afirmando, desta forma, a descentralização até então desenvolvida pela nação enquanto país, na qual os Estados passaram a ter autonomia para a criação de suas

próprias regiões, proporcionando um maior comprometimento das partes interessadas.

Destaca-se, entretanto, que a Constituição Federal de 1988, deixou um enorme hiato ao transferir aos Estados a competência para a criação de regiões metropolitanas, mas não previu instrumentos supra-municipais que permitissem aos municípios e Estados Federados, articular processos mais eficazes para a gestão do espaço metropolitano. Como consequência, o que se observa, decorridos quase 20 anos após a promulgação da Constituição de 1988, é a proliferação de Regiões Metropolitanas (RMs) em vários Estados e o agravamento da gestão dos espaços metropolitanos, em função do vácuo de poder, deixado pela transferência de competência para administrar esses espaços.

Em um Seminário Internacional, realizado em Brasília em março de 2004, a Comissão de Desenvolvimento Urbano da Câmara Federal, apontava alguns aspectos que necessitavam de análise, dentre os quais se destacam a atribuição de encargos aos estados, desacompanhada de outorga de recursos; a uniformidade de tratamento conferido a distintas regiões e situações; e, a não indicação de uma estrutura definida para as entidades metropolitanas. A crítica concluía pela “inadequação e inviabilidade operacional das soluções adotadas” pelas leis.

Criadas as unidades metropolitanas, faltam instrumentos e mecanismos de gestão condizentes às necessidades de tais espacialidades, pois, ao transpor fronteiras político-administrativas, tornam-se anacrônicos os instrumentos tradicionais de planejamento urbano.

Dessa forma, constituiu-se uma nítida separação entre as duas instâncias de planejamento, quais sejam, a municipal e a metropolitana, com superioridade técnica e política da primeira em detrimento da segunda, a quem coube modestas ações no trato da questão urbana.

A compreensão de urbanismo norteadora dentro do contexto atual é aquela apresentada por Ascher (1995, apud MOURA, 2005), segundo a qual o urbanismo deve ser visto de forma ampla, como o conjunto das teorias e práticas de *aménagement* e de gestão dos espaços urbanos, do planejamento aos serviços urbanos, passando pelo urbanismo operacional, os estudos e a composição urbana. Dessa forma, por definição, o urbanismo tem por objetivo não permitir que as cidades sejam construídas espontaneamente, mas a partir de intervenções.

A problemática da gestão metropolitana por certo não é recente, sendo alvo da preocupação de alguns autores desde o início do século XX. Geddes (1994, p. 53), ao apontar para a urgente necessidade de superação de certas idéias e noções, e para a proposição de novas, as quais fossem capazes de desvendar com mais propriedade a realidade de Londres, nas primeiras décadas do século XX. Naquele momento propunha o conceito de conurbação e alertava para a necessidade de novas formas de gestão para espaço tão complexo, sugerindo:

[...] a curto prazo, promover conferências cordiais entre todos os representantes, rudes e educados, das diversas cidades e das regiões dos condados; e, na realidade, já estão aparecendo iniciativas semelhantes devido à forte pressão de seus interesses comuns. Esses encontros, aos poucos, vão se tornando mais freqüentes, mais úteis, mais cooperativos, e logo depois vão adquirir forma permanente [...]. Os antigos Conselhos de Vila e Conselhos de Condado não podem lidar separadamente com nossas tarefas Regionais e Inter-Regionais maiores, como suprimento de água e esgoto, por exemplo, além de outras. (GUEDDES, 1994, p.53)

Quase um século depois das proposições de Guedes (1994), o maior desafio para o futuro parece ser justamente o de sustentar a eficácia de seu planejamento urbano, em face da emergente dimensão metropolitana, a qual exige inevitáveis mudanças no modelo adotado até o presente.

Essa carência coloca em evidência a problemática da escala espacial na realização dos processos recentes, que não se insere na compreensão de ordens consagradas, já que as áreas cada vez mais estão interligadas por um universo de relações que se afetavam na multiplicação de redes, abrigando funções locais, regionais, nacionais e até globais, o que se reflete, portanto, uma dimensão que transcende ordens uniescalares. (VAINER, 2002)<sup>23</sup>.

---

<sup>23</sup> VAINER, C. B. *Pátria, empresa e mercadoria: notas sobre a estratégia discursiva do planejamento estratégico urbano*. In: ARANTES, Otília; MARICATO, Ermínia; VAINER, Carlos. *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. 3ª. ed. Petrópolis: Vozes, 2002.

## **CAPÍTULO III- BREVE HISTÓRICO SOBRE A CONSTRUÇÃO DE GOIÂNIA E SEU PROCESSO DE URBANIZAÇÃO E METROPOLIZAÇÃO.**

Goiânia, cidade moderna, jovem e hospitaleira, e, como metrópole não está isenta dos graves problemas das grandes cidades brasileiras. Antes de ser considerada região metropolitana, foi inserida num contexto mais amplo – Aglomerado Urbano de Goiânia. Para refletir sobre seu processo atual de metropolização, é importante recuperar as raízes históricas de sua construção, mostrando como se deu a sua dinâmica urbana.

### **3.1 Motivos que impulsionaram a mudança da capital do Estado**

Entre todos os caminhos que a história de Goiás trilhou, a idéia da mudança da capital esteve presente. Não é uma idéia nova de Pedro Ludovico, é uma velha idéia vinda dos séculos XVIII e XIX:

Pode-se observar, no entanto, que, no plano regional, o que andava na cabeça e nas bocas era a disputa, entre os próprios revolucionários, pelo controle político do Estado. E uma antiga idéia, a mudança da capital, trazida lá dos séculos XVIII e XIX, ressurgia por meio da habilidade política do interventor, no momento em que viu ruir seu plano de controlar a política regional, com o plano de saneamento e higienização, em razão da falta de apoio financeiro do governo federal. Tal estratégia de poder tomaria conta da política goiana praticamente por toda a década de 1930 e estaria na ordem do dia do Estado, seja no desejo latente do interior de Goiás, seja no caldeirão e efervescente da política da cidade de Goiás, ainda capital (CHAUL, 1997, p. 200).

As idéias de mudança da Capital surgem no bojo de um movimento revolucionário de nível nacional, conhecido por Revolução de 30<sup>24</sup>.

Para explicitar sua tese, Decca (1989) discute a construção da “Revolução de 1930” enquanto discurso de poder e enquanto discurso ideológico, pois oculta a própria dimensão histórica do conflito de classes e como discurso do exercício de poder, a revolução de trinta seria um dispositivo para camuflar a luta de classes não

---

<sup>24</sup> A Revolução de 30 não foi um fato e sim “a produção da memória histórica de um processo e idéia central do sistema de poder organizado pelos vencedores da luta (DECCA, 1989, p. 109).

apenas anulando a existência de determinados personagens, mas principalmente, definindo o lugar da história para todos os agentes sociais.

Primeiramente, Decca (1989) ressalta a participação do movimento operário em 1928, identificando em 1930 uma ação desenvolvida para conter o proletariado que estava em ascensão, caracterizando assim, a “revolução de 1930”, como uma contra-revolução, um movimento para conter as lutas de classes, diante de um proletariado consciente para conduzir transformações que superavam as propostas dos grupos oligárquicos, da burguesia emergente e da classe média.

Num resgate da idéia de revolução burguesa, o autor mostra que a burguesia industrial, ao contrário de débil e irrelevante para o processo econômico, foi capaz de planejar e efetivar seu projeto de hegemonia, pois na época:

A produção da hegemonia burguesa se opera através de um “sistema” de inversões político-ideológicas que permita a alteração das correlações de força, tornado possível não só destruir os opositores, mas ainda forçar a modificação política do PRP, colocando-o à disposição da fração industrial. A primeira inversão consiste em definir como sujeito histórico a Nação, fadada ao progresso graças à indústria e não pelos recursos agrários - o tema do progresso nacional permite estabelecer a transição do agrário ao industrial sem solução de continuidade, criando a aliança das duas frações da classe. A segunda inversão consiste em definir a indústria pela racionalização e esta como auto-conservação nacional, de sorte a romper com o risco do colonialismo (representando pelo lado agrário) e do socialismo (representado pelo lado proletário). A terceira inversão consiste em demonstrar que a racionalização industrial é, por si e em si mesma, um fator de estabilidade social, eliminando a necessidade de legislação trabalhista, pois esta é uma faca de dois gumes, podendo dar forças ao operariado de uma nação, no momento debilitada, para ameaçá-la com uma revolução social. (DECCA,1989. p. 21).

Em Goiás, esse movimento foi conduzido por oligarquias dissidentes que queriam derrubar do poder os representantes da Primeira República ou República Velha os quais, fortes e influentes, intimidavam as ações oposicionistas locais.

Estas dissidências, para se fortalecerem, precisavam se unir e se afirmar como grupo oposicionista forte e, para isso, necessitava de espaço, inclusive geográfico. Assim, as oposições de várias partes do Estado se reuniram para combater a oligarquia dos Caiados, mas só encontrou respaldo na aliança liberal, movimento nacional que derrubou os donos do poder em 1930, através da intervenção de tropas.

Para o novo grupo no poder, não bastava renovar os quadros políticos para romper de fato com a estrutura da Primeira República. Era preciso renovar também

o espaço geográfico, criando uma nova Capital que não só simbolizasse a derrubada dos Caiados, mas que servisse de base para uma conquista maior. Assim, Moysés (2004, p. 133) argumenta que:

Com a Revolução de 30, os Caiados perderam força política no Estado, e Pedro Ludovico foi alçado ao poder local na condição de Interventor Federal. Porém, isso não bastava. Era necessário mudar a capital. Com isso, Pedro Ludovico, além de atender aos anseios de parte da população do Estado e de cumprir um desejo antigo e pessoal, teria também uma forma de enfraquecer o poder político dos caiados. Por conta de tudo isso, fazia-se necessário apressar a mudança.

Com o declínio da mineração, a economia goiana assenta suas bases na agricultura e na pecuária e, as regiões Sul e Sudoeste se transformavam em centro dinâmico da economia goiana. Assim, a mudança da capital surge como uma necessidade não apenas política, mas também econômica, pois a cidade de Goiás acabou ficando deslocada desses centros. Nesse sentido, Chaul (1997, p. 204) afirma que:

Dentro dessa nova estratégia, Pedro Ludovico Teixeira resumia seus ataques às deficiências e ao marasmo da Cidade de Goiás. Os ataques à velha capital, porém, não atingiam apenas à cidade decadente, mas também o centro de poder dos grupos políticos depositos. Atacar Goiás era uma forma de atacar os Caiados, era uma maneira de atacar o núcleo de poder da Primeira República. Paralelamente, armava-se uma sintonia com os anseios econômicos dos grupos políticos do sul e do sudoeste do Estado.

À medida que o plano econômico das regiões Sul e Sudeste se dinamizava, maior se fazia à distância entre elas e a Capital. Para os grupos políticos do Sul e Sudeste já não bastava ser somente destaque econômico do Estado de Goiás, pois almejavam o poder político no mesmo patamar.

Por ocasião da inauguração do telégrafo, em Rio Verde, a 03 de fevereiro de 1924, na presença de autoridades de várias cidades da região, o Dr. Joviano de Moraes, em discurso, traduziu os anseios da região. Mostrou o maior desenvolvimento desta em comparação com as demais e, em análise política, afirmou que os municípios- base da organização democrática- não eram ouvidos na solução dos casos, em que eram diretamente interessados. (SILVA, 2001, p. 111).

Os grupos oligárquicos do Sul e Sudeste lançaram-se na busca de um poder político condizente com seu poder econômico. De um lado, estavam as aspirações do Sul e do Sudeste; do outro, o círculo vicioso que consistia em serem sempre os mesmos políticos comandados por Antônio Ramos Caiado, escolhidos para as

chapas eleitorais, gerando conflitos cada vez maiores entre o grupo caiadista e os políticos do Sul e Sudoeste.

A partir desse momento, inicia-se um processo longo de desavenças políticas entre os Caiados e os políticos do Sul e Sudeste goiano, que frente ao desenvolvimento agrícola, representavam o anseio de participarem das relações capitalistas que envolviam o cenário nacional; contrapondo-se aos Caiados que desejavam sua manutenção no poder goiano. A situação caminhou para o impasse entre as forças políticas regionais a partir do momento em que:

[...] as insatisfações terminaram por configurar uma oposição entre os grupos oligárquicos ligados ao Sul e ao Sudeste. Estes além de uma participação política que correspondesse a seu poder econômico, que o Estado acionasse mecanismos que permitissem uma maior mercantilização dos produtos goianos. Aqueles, encastelados no poder, não faziam concessões, nem eram capazes de adequar o Estado às novas necessidades da acumulação em Goiás. (SILVA, 1982, p. 138).

Para facilitar a articulação dessas regiões (Sul e Sudoeste de Goiás) com o Centro-Sul do País, investiram no setor rodoviário, melhorando as vias de comunicação e introduzindo meios de transportes mais modernos, por onde deveria escoar a produção, permitindo, assim, que o Sul e o Sudoeste tornassem economicamente mais importantes que outras regiões de Goiás. Foram, aliás, as oligarquias destas regiões que, representadas pelo interventor Pedro Ludovico, que se articularam com a aliança liberal, rompendo o pacto coronelístico. Deste modo, Silva (1982, p. 18) salienta que:

Do ponto de vista regional, com a expansão econômica no Sul e Sudoeste, surgiu a necessidade da criação de um pólo urbano que servisse de centro dinamizador destas regiões e de ponto de ligação delas com a economia de base urbano-industrial em expansão. É no interior da dupla necessidade de expansão do capital, a nível nacional e regional, que se deve entender a construção de Goiânia.

Concebiam-se assim, uma Capital para o centro econômico de Goiás, e para isso, as justificativas junto ao Governo Federal deveriam ser bem fundamentadas. O Interventor Pedro Ludovico faz um relatório onde expõe todos os fatores econômicos de desenvolvimento de Goiás após o movimento revolucionário e, para completar, utiliza uma série de variáveis sanitárias como argumento para negar as condições de Goiás continuar sendo Capital. Dentre elas, ressalta a má localização da cidade, o clima excessivamente quente, a precariedade de condições para o abastecimento

de água e rede de esgotos etc. Enfatiza que a população, ao invés de aumentar como é a lógica, estava diminuindo, uma vez que não se construía mais casas, ficando praticamente impossível modernizar ou recuperar uma cidade velha, sem estruturas e em decadência (PEREIRA, 2002, p. 37-38, GOMIDE, 2002, p. 32).

Assim, Pedro Ludovico Teixeira pensou na construção de uma nova capital para representar a política administrativa do Estado de Goiás. “Pensar em Goiânia a nova capital era mesmo que romper com o atraso da cidade de Goiás, instituir para a vida política do pós 30, o caráter revolucionário que ela se imaginaria realmente atribuir” (GOMIDE, 2002, p. 34).

Goiânia será, então, o símbolo maior da modernidade e do progresso em Goiás, e será também, como já foi salientado, uma estratégia política para Pedro Ludovico ascender-se como político, derrubando assim, de vez, as oligarquias dos Caiados do cenário político. Portando, percebe-se que, com a Revolução de 30 em Goiás, houve uma mudança de oligarquias no poder, dos Caiados para Pedro Ludovico Teixeira, não se alterando o caráter oligárquico da gestão do Estado de Goiás. Neste contexto, Gomide (2002, p. 34), afirma que:

Construir um novo espaço urbano para representar o governo revolucionário, simbolizava para as novas forças locais, não menos conservadoras que as passadas, a edificação de um espaço público distante e livre do poder regional que emergiu no decorrer da Primeira República.

O Governo Federal, convencido de que Goiás precisava de um novo impulso, passou a ver a mudança da Capital como fonte propulsora do desenvolvimento econômico do Estado e decidiu que ela deveria ocorrer logo. Para isso, foi nomeada uma comissão que faria a escolha do local, onde seria construída a nova Capital. Nesse aspecto Borges (1994, p. 166) argumenta que: “... o governo estadual, em consonância com a política expansionista do Governo Vargas, apoiou e incentivou a ocupação e colonização do território goiano e transferiu a capital do Estado para o centro dinâmico da economia regional”.

Buscando um local que atendesse às exigências econômicas da mudança da Capital, a subcomissão técnica optou por Campinas, local bem situado geograficamente, com relevo, hidrografia e clima favorável, e, que reunia todas as condições para a edificação da nova Capital. Conforme Gonçalves (1984, p. 16):

Acontece com o decreto Lei n. 3.259, de 18 de maio de 1933, que determina a edificação da capital do Estado na região às margens do

Córrego Botafogo, compreendido pelas fazendas denominadas Criméia, Vaca Brava e Botafogo, no município de Campinas. Este decreto também determinava que a transferência que deveria acontecer no prazo máximo de dois anos, a área para a consolidação do novo núcleo urbano foi adquirida de proprietários locais e em parte por eles doados ao Estado.

A construção de Goiânia começou em 1931 com desapropriações de fazendas, doações de terrenos e compras de terras campineiras. Em maio de 1932, Dr. Pedro Ludovico Teixeira, governador de Goiás, fez os primeiros despachos administrativos num palácio improvisado a céu aberto, debaixo de uma Moreira (árvore de ramos pardo-amarelados).

No dia 24 de outubro de 1933 é lançada a pedra fundamental. O projeto original da cidade foi idealizado, naquele mesmo ano, pelo urbanista Atilio Corrêa Lima, autor de projetos de prédios importantes como o do Palácio das Esmeraldas. Tendo como referência o projeto inicial, de Armando Augusto de Godoy, também urbanista, assinou em 1935 o plano diretor da nova Capital, com um estilo monumental, baseado nos mesmos princípios adotados em Versailles e Washington, o que causou até comentários maldosos na época. Comentou-se que era um desvario dos modernistas planejarem uma cidade para 50 mil habitantes, quando a antiga Capital, dois séculos depois de fundada, contava com apenas 9 mil moradores (GONÇALVES, 1984).

Tendo como referência a topografia, o zoneamento e o sistema de tráfego, o arrojado projeto divide a cidade em três setores principais: central, norte e sul. As grandes avenidas se irradiam da Praça Cívica, sede do Centro Administrativo, localizada no Setor Central. Nesse sentido Moysés (2004, p. 117) ressalta que:

Nessa praça, ficou o marco zero da cidade. Pode-se dizer que toda a cidade foi construída voltada para ela. É o que os arquitetos e urbanistas chamam de traçado em asterisco, imagem que serve para caracterizar a convergência de diversas vias de circulação em direção a uma praça ou, como dizem os franceses, a um Carrefour. Portanto, para a Praça Cívica, ficaram convergidos às atenções, os fluxos de pessoas e de carros, e em torno dela ficou montado o aparato administrativo da nova capital.

É significativo ressaltar que, a área central foi destinada ao comércio. Já a área norte, foi destinada ao setor industrial. Assim Lima (1937 apud MANSO, 2001, p. 50) afirma que:

Se mais tarde a indústria tomar incremento e de por ventura a cidade se tornar um centro industrial, não será difícil localizá-la ao longo da linha da

estrada de forma passando, então a atual área industrial a ser somente uma lona de pequenas indústrias.

Com o apoio financeiro do Governo Federal foram erguidos os primeiros prédios (um hotel e as dependências da prefeitura), para abrigar o governo do Estado. Assim, Souza e Carneiro (1996, p. 69) afirmam que: “A construção da nova capital só foi possível por causa do apoio do Governo Federal. A construção de Goiânia teve uma ação psicológica positiva, levando os goianos a pensar no futuro e esquecer o fracasso da mineração no passado”.

As construções das casas dos operários foi o próximo passo do governo. Inicialmente foram construídas dez casas-tipo, também entregues às organizações que estavam edificando a nova Capital Goiânia.

Havia poucos automóveis naquele período e os caminhões eram uma raridade na nova Capital, o som nostálgico e a lentidão do carro-de-bois conviviam com o ritmo frenético das construções.

O governo fixou um prazo de dois anos para a realização da mudança da Capital. Entretanto, ao longo do desenvolvimento dos trabalhos as dificuldades econômicas foram aparecendo, retardando as obras. A crise econômica, que atingiu Goiás, também afetava todo o País, que por sua vez se encontrava no contexto de uma crise mundial.

Nesse sentido, é importante ressaltar que a edificação de Goiânia enfrentou alguns problemas<sup>25</sup>: como a falta de mão-de-obra especializada e carência de capital. Em relação ao primeiro problema, a solução encontrada foi buscar mão-de-obra especializada em São Paulo e no Rio de Janeiro. Contudo, não há como negar que o principal problema que afetou a construção de Goiânia foi o financeiro, fazendo com que as obras fossem paralisadas diversas vezes.

O financiamento da obra foi facilitado junto ao Banco do Brasil, pelo próprio presidente Getúlio Vargas, chefe do governo provisório. Em Abril de 1933, foi assinado o contrato de empréstimo no valor de 3.000,00 (três mil réis), quantia insuficiente para a obra. Apesar do apoio federal, os responsáveis pela construção de Goiânia tiveram inúmeros problemas para conseguir outros poucos empréstimos, junto as várias entidades financeiras, devido à falta de divulgação e credibilidade do Estado no contexto nacional (GONÇALVES, 1984, p. 18).

---

<sup>25</sup> Essas dificuldades levavam o governo a rescindir os dois contratos com a firma P. Antunes e Cia Ltda., do Rio de Janeiro, entregando a direção das obras à companhia Coimbra Bueno e Pena Chaves Ltda., pelo que receberia 7% das despesas totais das obras em moeda corrente e 5% em terrenos na Nova Capital, obrigando-se, também, a construir os correios e telégrafos (GONÇALVES, 1984 apud MANSO, 2001, p. 28-29).

A Rua 20 foi a primeira a ser aberta em Goiânia, onde foram construídas dez casas para funcionários e Jardim da Infância, onde funcionou provisoriamente o governo e seu secretariado.

À medida que cresciam as construções, as terras do entorno se valorizavam e se tornavam fonte de renda para os proprietários, que delas se utilizavam para instalarem olarias e serrarias, produzindo matérias-primas para a construção da cidade. Nesse sentido, Chaul (1989: 113) argumenta que:

Para que os investimentos iniciais pudessem progredir, o governo buscava, cada vez mais, atrair e facilitar as aplicações dos novos aventureiros do planalto.

O artigo 1º do Decreto 3.759, de 14 de setembro de 1933, estabelece que: “ficam isentos de todos os impostos estaduais e municipais, pelo prazo de dois anos, todas as fábricas, oficiais, serrarias e olarias que se instalarem dentro de um raio de 24 quilômetros do local escolhido para nele se construir a futura Capital do Estado”.

Tal medida, além de facilitar a obtenção de uma renda, a que nos referimos, visava incentivar a criação de mecanismos geradores de produtos básicos para o setor de construção.

O incentivo do governo Estadual foi dado, também, ao funcionalismo público, pois facilitou o pagamento das prestações de suas casas e concedeu aumento salarial para os que fixassem residência na nova Capital. O objetivo era povoar a cidade e para isso o governo não media esforços. Nesse sentido, Gonçalves (1984, p. 17) lembra que:

Com o decreto 312,01/08/1935 eram concedidos aos funcionários públicos lotes gratuitamente, desde que já tivessem construído suas casas ampliava este, benefício para os funcionários que construísse sua residência a partir daquela data, sem a intervenção do Estado, no prazo de um ano.

Cabe destacar que pelo decreto Lei n. 47 de 30/11/1935, o Governo Estadual foi autorizado a doar lote para o servidor, ou seja, para todo trabalhador que tivesse imóveis na antiga capital, que pretendia se mudar para a nova capital.

Em agosto de 1935, Pedro Ludovico cria formalmente o novo município e escolhe o professor Venerando de Freitas Borges para ser o primeiro prefeito. O nome da cidade foi escolhido através de concurso promovido pelo Jornal Mudança Social, cujo vencedor foi Caramuru Silva do Brasil (1986 apud BORGES, 1994, p. 184-185) diz que:

Em 1935, Goiânia era constituída de pouquíssimas casas: as que ficam na ala esquerda da Rua 20, entre a Praça da Catedral e a casa do Dr. Colemar Natal e Silva, esquina com a Rua 15. o Palácio, a Secretaria da Fazenda, o Grande Hotel, ainda por terminar. Nas esquinas da Av.

Araguaia com a Av. Anhanguera e a Rua 3, dois prédios iguais, particulares. No primeiro, foi instalada a Prefeitura (para térrea) e no 2º pavimento, a residência do Dr. Heitor Fleury, 1º Juiz da Comarca de Goiânia. O segundo prédio, mais tarde, foi instalada a Agência dos Correios e Telégrafos, [...] O bairro de Campinas era o centro comercial que abastecia a nova Capital. O regime de troca era normal. Quem não tinha toucinho, trocava-o por lenha com o vizinho. Dois ranchos de capim localizados, mais ou menos, no fim da Rua 4 (esquina com a rua 24), serviam de feira, onde os cargueiros e os carros-de-bois traziam os produtos da lavoura para serem vendidos aos primeiros moradores que se localizavam em casas de madeira e ranchos, as margens do Córrego Botafogo. Por volta de 1936, foi construído o primeiro Bar (com bilhar), um pouco abaixo da esquina da Rua 24 com a Av. Anhanguera.

A questão das comunicações era um dos problemas sérios nos primeiros anos de Goiânia. As poucas estradas existentes eram muito estreitas e primitivas. Goiânia só tinha ligação direta, e de forma precária, com a velha capital e com o sul e Sudoeste do Estado passando por Bela Vista, Morrinhos, Buriti Alegre, Itumbiara e Rio Verde.

A primeira estrada de rodagem foi a que ligou Goiânia a Leopoldo de Bulhões, onde se encontrava a última estação da estrada de Ferro Goiás. A Segunda estrada a ser aberta foi a que ligou Goiânia a Hidrolândia e Pouso Alto (hoje Piracanjuba). Mais tarde, foi construída a estrada Goiânia-Nerópolis. A ferrovia, que era a principal via de comunicação do Estado, foi sufocada pelo rodoviarismo, permanecendo estagnada por muitos anos. A Estrada de Ferro, em Goiás, só conseguiu atingir Goiânia em 1950.

Em novembro de 1937, o Presidente Getúlio Vargas decretava o <sup>26</sup>Estado Novo e Goiânia, fruto desse momento político, pois representava o nacionalismo e a força capaz de acelerar a integração de Goiás à economia nacional. Nesse contexto, Pereira (2002, p. 52) ressalta que:

A construção de uma nova capital para o Estado de Goiás estava dentro das metas a serem alcançadas pela Marcha para Oeste. Para a Nação brasileira, Goiânia representou a concretização de um discurso e momento em que o símbolo se corporificou e se transformou em um marco na concretização de uma política nacionalista: o Brasil civilizado, a partir da integração de suas regiões, pretendia marchar, a passos largos, rumo ao progresso e à civilização, rompendo, definitivamente, com um passado de inferioridade diante do mundo civilizado. Para os intelectuais goianos, que se agruparam em torno de Pedro Ludovico, a idéia de uma nova capital para Goiás associava-se ao moderno, ao progresso, ao desenvolvimento econômico, social e cultural e ao seu pertencimento à Nação Brasileira.

---

<sup>26</sup> A partir de 1937, o Brasil vive o Estado Novo, um regime autoritário com característica do fascismo europeu. A censura aos órgãos de imprensa e a propaganda política são alguns dos instrumentos que o Estado Novo usa para cultivar a imagem do seu líder, o Presidente Getúlio Vargas (NAVARRO, 2008, p. 1).

Nesse período, Goiânia contava com quase cinco mil habitantes, a maioria vindos de fora, com o propósito de trabalhar na construção da cidade e nela fixar residência com perspectivas de uma vida nova e um futuro promissor. E a Capital crescia rapidamente, de maneira desorganizada e moderna.

Em agosto de 1940, o Presidente Getúlio Vargas durante uma visita a Goiânia inaugura o Automóvel Clube, que mais tarde passou a se chamar Jóquei Clube. Sua chegada ao aeroporto (hoje a Praça do Avião) foi festejada pela população. Em sua estadia, visitou o Teatro Goiânia, ainda em obras, o qual seria palco do Batismo Cultural<sup>27</sup> da cidade, em 1942. No dia 05 de julho, Goiânia foi “apresentada ao Brasil” e o Prefeito Venerando de Freitas Borges recebeu as chaves da cidade das mãos de Pedro Ludovico Teixeira.

Em 1942, Goiânia tinha perto de 10.000 habitantes, em 1944 a população era cerca de 14.300 e em 1949, já contava com 52.000 habitantes, um crescimento populacional inacreditável para os vilaboenses. Afinal, Goiânia que havia sido planejada para 50.000 habitantes, com apenas 12 anos de existência já havia ultrapassado as previsões, num crescimento acelerado e moderno.

É significativo destacar que nos anos 40, Goiânia já apresentava problema de segregação urbana, ou seja, de exclusão sócio-econômico. Conforme Moraes (2003, p. 196): “Nos tempos da fundação da cidade de Goiânia, os sem-teto ocupavam os terrenos à margem direita do Córrego do Botafogo, do outro lado do traçado urbano em construção”.

Portanto, pode-se afirmar que o surgimento das invasões em Goiânia não é fato novo, ou seja, nasceu com a edificação da capital, entre essas invasões destaca a do Setor Universitário. Assim, Mabilot (1984, p. 33): “Mas ainda existem resquícios destas primeiras invasões nesta parte do Setor Universitário, que permanece marcado por invasões, abrigando, em algumas de suas quadras, as posses urbanas mais sedimentadas de Goiânia”.

Ao longo do processo histórico de ocupação de Goiânia, as contradições sócio-econômicas sempre estiveram presentes, ou melhor, de um lado os privilegiados e de outros os excluídos de serviços básicos e de habitação.

---

<sup>27</sup> O Batismo Cultural acontece como um ritual de incorporação à nação, condição propiciada somente após a separação do estado anterior, representado pela porção indesejada da tradição: a decadência de Vila Boa. Parece-me que nesta data o processo de movimentação espacial se completa simbolicamente (SOUZA, 2002, p. 93).

### 3.2 Crescimento populacional de Goiânia e dos municípios de seu entorno

Para ilustrar, os dados da tabela 7 mostram o crescimento da população urbana de Goiânia e dos municípios vizinhos nos anos de 1950, que formavam a primeira aglomeração urbana, com destaque para o tamanho da população urbana de Goiânia.

**Tabela 7.** População da aglomeração de Goiânia em 1950.

Municípios	1950		
	Total	Pop. Urbana (%)	Pop. Rural (%)
Aparecida de Goiânia	–	–	–
Goiânia	53.389	74,7	25,3
Goianira	1.188	24,6	75,4
Nerópolis	5.739	31,8	68,2
Senador Canedo	–	–	–
Trindade	17.342	47,6	52,4
Total da Aglomeração	77.658	64,7	35,3

**Fonte:** IBGE – Censo Demográfico. In: MOYSÉS, Aristides. *Goiânia e Metrópole não Planejada*. 2004: 137.

Em 1958, Goiânia ultrapassou o dobro da população, alcançando a casa dos 110.000 habitantes. No entanto, cabe destacar que, o único município que predominava a população urbana era Goiânia, porém nos demais municípios sobressaíam à população rural. Todavia, o crescimento populacional dos municípios do aglomerado de Goiânia em 1950, foi bem significativo, pois, de acordo com Moysés (2004, p. 136-137): “[...] O crescimento da população urbana foi intenso em toda aglomeração, foi intenso em toda a aglomeração, soltando de uma taxa de urbanização de menos de 30%, nos anos 40, para mais de 60% nos anos 50”.

Porém, o crescimento não foi apenas populacional, mas em todos os sentidos, impulsionado com a fundação de Brasília. A partir daí, Goiânia, que já nascera moderna, se desenvolveu com característica de centro urbano moderno, de verdadeira metrópole (GONÇALVES, 1984).

O rodoviarismo, nesse período, cresceu assustadoramente, propiciando grande expansão econômica e integrando a Capital a todo o interior do Estado e a todos estados do País. Assim, Chaveiro (2001, p. 158) concebe que:

A construção desse contingente viário não se daria sem a construção de Brasília. Ainda no campo da infra-estrutura, Goiás e Goiânia iam beneficiar também pelo incentivo no sentido de construir reservas produtoras de energia elétrica, ocorrendo com a construção de hidrelétrica, o governo Federal patrocinou o governo de Goiás a construir em Goiânia a CELG (Centrais Elétricas de Goiás).

A população, nessa década, já ultrapassava os 500 mil habitantes. Esse crescimento populacional, impulsionado principalmente pela construção de Brasília, trouxe modificações na vida social de Goiânia, uma vez que, com os novos habitantes, vieram também pessoas inescrupulosas e começaram acontecer crimes que até então não existiam na nova capital, como homicídios, estupros, latrocínios, assaltos, seqüestros, sexomania e toxomania, mudando, por conseguinte, o cenário da cidade (JESUS JÚNIOR, 2005).

Brasília<sup>28</sup> era alvo das atenções internacionais, e, Goiânia, por sua vez, era fruto de um movimento revolucionário, ou seja, um ponto de observação nacional, ou seja, da concretização de uma política nacionalista implantada pelo Estado Novo. De acordo com (PEREIRA, 2002, p. 54): “Com o Estado Novo, o Brasil voltou-se para o interior, através de um projeto nacionalista a marcha para oeste, acelerou o ritmo de seu processo de integração de Goiás ao Brasil”. A influência de Brasília sobre Goiânia era inevitável. Crescendo juntas, as duas cidades apresentaram a região Centro-Oeste ao País, mostrando que aqui também é Brasil.

Pode-se dizer que a expansão urbana de Goiânia nos anos 50, acelerou e evidenciou ausência de estrutura física e social, pois retratava o baixo nível de renda e de condições materiais para o bem-estar da população residente e da população imigrante. Além disso, nesses anos a especulação imobiliária, foi mais intensa, já colocando, nesta época, a idéia de que Goiânia foi construída sob a lógica do planejamento urbano moderno. Nesse sentido, Moysés (2004, p. 151) constata que:

Os sonhos dos anos 30 e 40 de se construir e manter por muito tempo uma cidade planejada, com suas zonas urbanas e suburbanas inteiramente controladas e preservadas pela mão forte do Estado foram interrompidas pelo movimento de urbanização que se iniciou em 1950.

---

<sup>28</sup> Brasília é uma cidade fruto dos Congressos Internacionais dos Arquitetos Modernistas. Na verdade, é o exemplo mais completo já construído das doutrinas arquitetônicas e urbanísticas apresentadas pelos manifestos dos CIAMs (Holston, 1993 apud MORAES, 2003, p. 104).

Nesse período começou também a fome, agravada pelo êxodo rural (atingindo os migrantes desempregados e sem recursos). Logo, todos queriam vir para a Capital e ela não tinha mais tantos empregos a oferecer, como na época de sua fundação, apesar do aparecimento das indústrias.

Entretanto, na década de 50, a cidade cresceu muito, com o surgimento de bairros como Vila Coimbra, Setor Universitário, Setor Ferroviário, Setor dos Funcionários, Setor Sul, Setor Oeste, Setor Aeroviário, Setor Fama, Vila Abajá, Vila Santa Helena, Setor Pedro Ludovico, mudando sua fisionomia e, por conseguinte, alterando os traçados do plano e requerendo infra-estrutura, transportes, energia e escolas. Nessa década surgem, também, as Universidades Federal e Católica de Goiás.

Prédios enormes mudaram as feições da cidade, que já se emenda ao Bairro de Campinas, descaracterizando o projeto original do urbanista Atílio Corrêa Lima. Contudo, surgem novos bairros como: Jardim América, Setor Bueno, Nova Suíça, Vila Redenção, Vila Canaã, Bairro Feliz, Vila União, Novo Horizonte, Setor Criméia Leste, Parque Amazonas e tantos outros, indo para além dos limites estabelecidos pelos planos urbanísticos idealizados, inflando a cidade que passa a crescer de forma desordenada e desenfreada.

Cabe destacar que, o crescimento populacional de Goiânia nos anos 60, assim como dos demais municípios do seu aglomerado foi bastante expressivo, em especial destaca-se na tabela 8 Goiânia.

**Tabela 8.** Taxa Média Geométrica de Crescimento Anual da População da Aglomeração de Goiânia 1950-60

Municípios	Taxa crescimento anual 1950-60		
	Total	Urbana	Rural
Aparecida de Goiânia	—	—	—
Goiânia	11,1%	12,8%	4,05
Goianira	15,6%	8,7%	17,2%
Nerópolis	1,4%	5,0%	-0,8%
Senador Canedo	—	—	—
Trindade	-0,1%	-1,6%	1,1%
Total da Aglomeração	9,1%	11,2%	3,9%

**Fonte:** Elaborado através dos dados do IBGE – Censos Demográficos. In: MOYSÉS, Aristides. *Goiânia e Metrópole não Planejada*. 2004, p. 154.

Pela tabela 8, pode-se afirmar que, a expansão populacional dos municípios da aglomeração de Goiânia no período de 1950-1960, foi relevante no contexto urbano. Esse crescimento conforme Moysés (2004, p. 154):

É obra em especial dos emigrantes: uma vez que a massa de migrantes recém-chegados vem para o Planalto Central (Goiânia e Brasília), nessa década, atraída pela consolidação da nova capital do Estado de Goiás, que se transforma em novo pólo de desenvolvimento.

Portanto, fica explícito que, o crescimento urbano de Goiânia nesses anos (1950-1960) deve-se em especial a vinda dos migrantes de outros Estados e do interior de Goiás, em busca de melhores condições de vida. Assim, Martins e Vannali (1994, p. 42) afirmam que “quando a sobrevivência dos habitantes de uma região é ameaçada, a tendência é procurarem outras regiões, principalmente àquelas onde há promessas de vida melhor”.

Na década de 1970 a população já é de quase 800.000 habitantes e com um processo de urbanização acelerado e desordenado. No ano de 1981, Goiânia conta com 817.343 habitantes e exibe ao País um dos maiores crescimentos populacionais já registrados como ilustra a tabela 9.

**Tabela 9.** Taxa Média Geométrica de Crescimento Anual da População da Aglomeração de Goiânia 1960-80

Municípios	Taxa crescimento anual 60-70			Taxa de crescimento Anual 70-80		
	Total(%)	Urbana(%)	Rural(%)	Total(%)	Urbana(%)	Rural(%)
Aparecida de Goiânia				19,2%	37,4%	12,9%
Goiânia	9,5%	10,5%	-1,2%	6,8%	7,1%	-2,3%
Goianira	1,9%	8,3%	0,5%	2,2%	12,3%	-4,9%
Nerópolis	1,6%	3,6%	-0,4%	2,0%	5,4%	-4,2%
Senador Canedo				1,3%	-2,9%	3,6%
Trindade	2,8%	7,0%	4,5%	3,3%	5,1	0,4%
Total da Aglomeração	8,7%	10,3%	0,6%	6,9%	7,3%	2,0%

**Fonte:** Elaborado através dos dados do IBGE – Censos Demográficos. In: MOYSÉS, Aristides. *Goiânia e Metrópole não Planejada*. 2004, p. 161.

A economia do Estado, que até então era essencialmente agro-pastoril, passou a contar com a receita advinda do comércio e da indústria, setores estes que tiveram um crescimento considerável na década de 80.

Sem dúvida alguma, Goiânia dos anos 80 era bem diferente daquela planejada para 50.000 habitantes. Seu crescimento (populacional, industrial, comercial, econômico, cultural etc.) a transformou numa metrópole com todas as

suas características, com todos os problemas de uma cidade grande, e com os quais os goianienses aprenderam a conviver.

Entretanto, é bom lembrar que o crescimento urbano de Goiânia, mensurado por meio de seus equipamentos comunitários, nos anos 80, permite afirmar que o poder público não estava empenhado em proporcionar aos excluídos qualidade de vida. A evidência está na distribuição dos equipamentos urbanos, que foram oferecidos uniformemente para toda a cidade, privilegiando as regiões habitadas pelas faixas de renda média e alta, enquanto que, para a habitação de baixa renda inexistem ou existe precariamente a implantação dos bens de consumo coletivos. Logo, em loteamentos periféricos há essa predominância.

Portanto, não é surpreendente constatar que o crescimento das invasões em Goiânia tenha sido mais expressivo na região leste, uma vez que, nas áreas mais nobres ou valorizadas, as mesmas foram deslocadas, como a do Morro do Aranha. Todavia, a invasão luxuosa do Setor Sul<sup>29</sup> continua no mesmo local, pois seus proprietários fazem parte da elite goianiense. Além disso, em áreas nobres a própria máquina do Estado trata de reprimi-las, pois, é preciso atender aos anseios familiares e colaborar com a manutenção da especulação imobiliária, que interessa em especial as grandes construtoras.

Nos anos 80, ocorreram na região leste de Goiânia diversas invasões tais como: Jardim Novo Mundo, Vila Concórdia e Vila Pedroso, todas estas invasões, constituíam-se loteamentos bastante antigos.

É essencial frisar que através, tanto do poder público estadual quanto municipal ocorreram os assentamentos de algumas invasões, que deram origem ao Dom Fernando I e II, Parque das Aroeiras e Jardim Lajeado. Campos e Bernardes (1991, p. 20), entendem que:

Um outro fator que tem contribuído para a expansão desta região é a proposta pelo poder público de criação de anéis viários que tem atraído interesses de ocupação. A melhoria de alguns bairros (caso do B. Santa Genoveva), que receberam serviços de infra-estrutura básica, como o asfalto, contribuiu também para a ocupação desta região, além de assentamentos de invasões que ocorreram mais a Nordeste, como o asfalto, contribuiu também para a ocupação desta região, além de assentamento de invasões que ocorreram mais a Nordeste, como a do

---

<sup>29</sup> A invasão do Setor Sul, à margem esquerda do Córrego Botafogo, no trecho compreendido entre a Rua 115, pátio da feira e Centro de Treinamento da CELG, era um espaço reservado para a preservação do córrego, juntamente com sua área verde. No entanto este espaço foi invadido por alguns cidadãos, e, ao que prece, com a concessão do poder constituído. Esta invasão constitui exceção no quadro geral de invasões, sendo considerada privilegiada (MABILLOT, p. 1984, p. 34).

Jardim Guanabara II. Apesar de todas estas ocupações ainda persistem áreas desocupadas.

Já na região sul de Goiânia, surgiram algumas invasões como a do Parque Santa Cruz, Chácara do Governador e invasão do Jardim Botânico e ainda assentamentos, como exemplo o da Vila Legionárias. Contudo nesta área observa-se que, a expansão da mesma também foi determinada através da ação do mercado, aliada à ação do Governo Estadual por meio da edificação do Parque Ateneu e o Jardim Mariliza. Tal fato explica porque a expansão de Goiânia, na atualidade, cresce para Zona Sul, acelerando o processo de conurbação com o Município de Aparecida de Goiânia.

Pode-se dizer que, de todas as regiões de Goiânia, a que teve menor crescimento populacional de invasões foi a Cascavel-Macambira. Já a Região Sudoeste da Capital verificou um adensamento de bairros antigos (Parque Amazonas e Jardim América), nesta região, outrossim, verificou-se algumas invasões sobressaindo a invasão a do Parque Anhanguera II. De acordo com Campos e Bernardes (1991, p. 21) tal invasão:

[...] pode ser caracterizado como uma invasão coletiva. Esta é ainda uma região de loteamentos pouco adensados (J. Atlântico com exceção para o Prive Atlântico, Façalville e Vila Rosa), embora a maioria deles exista há mais tempo. Acredita-se que este fato tenha sido uma estratégia do mercado privado para a especulação imobiliária. A ocupação efetiva desta área começa então a se dar somente a partir da segunda metade da década de 80, é característica também desta região a ocupação via P.D.U., principalmente na Vila Alpes.

Já na região Oeste de Goiânia, nota-se que nos anos 80 inicia-se a ocupação dos condomínios clandestinos<sup>30</sup>. Todavia, em tal área o crescimento populacional não foi expressivo, existindo inclusive grandes vazios demográficos. Além disso, nessa região também ocorreram algumas invasões, tal como: Bairro Goiá.

Por sua vez, na Região Noroeste destacam-se as ações do Governo Estadual, que implantou a maioria dos assentamentos, tais como Vila Finsocial, Vila Mutirão I, II e III, Jardim Curitiba, todos na década de 1980 e na década de 1990, ocupação da Fazenda São Domingos resultou na criação em cinco bairros (Bairro Vitória, Bairro São Carlos, Bairro Floresta, Bairro Boa Vista e Bairro São Domingos), além do Jardim Primavera. Nesta região também ocorreu ocupação efetiva do

---

<sup>30</sup> Expressão utilizada por FRANCISCO ITAMI CAMPOS E GENILDA D'ARC BERNADES, no art. GOIÂNIA: SOCIABILIDADE NA PERIFERIA, 1991, p. 21).

Balneário Meia Ponte e do Conjunto Vera Cruz. De acordo com Oliveira (1999, p. 288):

A ocupação do solo da região noroeste de Goiânia apresenta, no processo de reprodução do espaço urbano da cidade, duas peculiaridades. A primeira consiste na politização das camadas populares para o trato de déficit e da carência habitacional a partir do Jardim Nova Esperança (primeiro bairro dessa região em julho de 1971).

Na região Norte, a ocupação foi obra da iniciativa privada, como exemplos o Conjunto Itatiaia. No final da década de 80, Goiânia II teve à participação efetiva do poder público. Tanto do Estado quanto do Município. Campos e Bernardes, (1991, p. 21), ressaltam que:

Em resumo, quanto à ocupação do Solo em Goiânia, pode-se fazer algumas inferências. O crescimento da cidade para a região Leste-Nordeste não estava planejado. Esse crescimento deu-se por invasões e assentamentos, via ação do governo estadual e municipal; na região Oeste mais a Noroeste, tem-se a interferência do Estado para organizar o espaço; na região Sul, tem-se também a presença do Estado mas conjugada com a ação do mercado privado, agindo com um certo planejamento; na região Norte mais a Leste, tem-se um crescimento pouco expressivo com a interferência do mercado privado e do governo estadual.

No âmbito destas considerações é relevante explicitar que, o crescimento desordenado de Goiânia está relacionado ao planejamento ineficiente do solo urbano, centralizado e sem a participação popular, dificilmente ocorrerá mudanças significativas e que atenda as perspectivas populares. Desta forma, Cunha (1983, p. 106) concebe que: “Planejar sem a ajuda do povo não funciona, para isso, é necessário uma profunda modificação na distribuição de recursos políticos para que a idéia de participação seja algo mais do que pura demagogia”.

Cabe destacar, entretanto, que em Goiânia registra-se, a partir dos anos de 1970, o crescimento da participação política dos excluídos, que se organizam em associação de bairro, e ainda do movimento de bairro, a partir de 1974. Neste aspecto, Guimarães (1983, p. 100) lembra que:

Somente depois de 1974, surgiu em Goiânia, estimulado pelos resultados políticos eleitorais e pelo crescimento das comunidades eclesiais de base, um verdadeiro movimento de criação de ABS com novas lideranças, discutindo os problemas do cotidiano que vão da falta de Água e Luz até as necessidades de redemocratização do País.

Na década de 80, houve um crescimento significativo e participativo, tanto de associações como de movimentos organizados em toda a sociedade brasileira, e Goiânia não foge a regra, uma vez que, os indivíduos marginalizados pela sociedade

compreenderam que somente através da união e da organização política, seria possível reivindicarem seus direitos como moradia e tornarem-se cidadãos, ou seja, com direito à cidade-moradia, lazer, trabalho e participação política. Assim, Moraes (2003, p. 188):

O movimento de moradia de Goiânia, assim como todos os movimentos sociais urbanos, que a partir da década de 1980 voltaram a ter expressão no contexto da história brasileira, têm de ser analisados como parte de um processo de transição e seus participantes devem ser vistos como atores da sociedade brasileira.

É importante salientar que, o crescimento urbano de Goiânia na década de 90 foi inferior as demais décadas, ultrapassando a 5.28%, enquanto que em nos anos 50 foi de 10.34% na década de 60, 10.96% e nos anos 80 6.54%. No entanto, agravaram-se as condições de vida de uma parcela significativa da população, como devastação ambiental, poluição acústica, visual, da água, etc. (CAMPOS e BERNARDES, 1991).

É significativo frisar que, apesar de Goiânia ser uma cidade planejada, apresenta problemas de ordem sócio-econômico: grande número de desempregados e subempregados, de favelas sem infra-estrutura e oferecendo péssimas condições de moradia, a evidência e marginalização crescente, precários serviços de educação e de saúde, há carência de ampliação dos serviços de água tratada e esgoto. Além disso, há grandes bolsões de pobreza, sobretudo na periferia da capital. Assim, Moysés (2004, p. 194) afirma que: “[...] Goiânia é uma cidade que nasceu planejada, mas muito cedo superou todas as previsões quanto ao tamanho à qualidade de vida de sua população”.

Estevam (1998, p. 256) descreve também que “[...] Desde o início de 1990 ficou claro o alargamento e a explosão da área urbana de Goiânia. A cidade expandiu seu espaço, incorporando municípios vizinhos como Aparecida de Goiânia e Trindade [...]”.

Vale frisar que, a ação do capital imobiliário em Goiânia se configura pela existência de terrenos baldios ou espaços ociosos a espera de valorização. Portanto, a terra no meio urbano, constitui um bem imóvel que se valoriza

intensamente. Com o tempo, muitos proprietários deixam áreas enormes como reservas sob forma de lotes urbanos<sup>31</sup>, a espera de uma maior valorização no futuro.

Esse processo é marcado por uma forte contradição existente no espaço urbano em Goiânia. De um lado, os trabalhadores necessitam de espaço para viver, trabalhar e produzir e de outro, os setores dominantes o concebem como forma de ampliação de seus lucros. Esta ação do capital imobiliário em Goiânia, sem dúvida nenhuma, é um fator relevante para a exclusão social, fazendo com que os excluídos, em busca de sua moradia, partam para a invasão. A mais recente foi o Parque Oeste Industrial que iniciou em 12 de maio de 2004. Assim, entende-se porque Sampaio (2007, p. 56) afirma que:

A metrópole capitalista pode ser vista como o exemplo vivo da cidade vista enquanto mercadoria que é usufruída por aqueles que possuem renda suficiente para pagar por ela devido ao valor que se atribui ao espaço urbano e devido à desordem que contribui com a sua ordem, constitui-se de forma fragmentada e segregada.

Nesse sentido, é relevante ressaltar que o Parque Oeste Industrial localiza-se em uma região de fácil acesso. A área invadida estava apenas servindo como estratégia especulativa para o mercado imobiliário. Sampaio (2007, p. 6), afirma também que:

A ocupação do Parque Oeste Industrial configura-se como um fenômeno social urbano de grande complexidade, em reação, talvez inconsciente por parte dos ocupantes, à segregação sócio-ocupacional, à ausência de políticas públicas de habitação de interesse social e à manutenção dos vazios urbanos.

Pode-se afirmar que a ocupação do Parque Oeste Industrial pelos sem tetos, retrata que não apenas em Goiânia, como em todo o Brasil, não há uma política capaz de solucionar o déficit habitacional, ou seja, de acordo com Maricato e Tanaka (2006, p. 18), a carência de moradia constitui-se num grande problema da região Metropolitana de Goiânia, como será destacado no capítulo.

Neste contexto, o planejamento urbano sem dúvida nenhuma é um instrumento imprescindível para direcionar o crescimento ordenado de toda RMG.

---

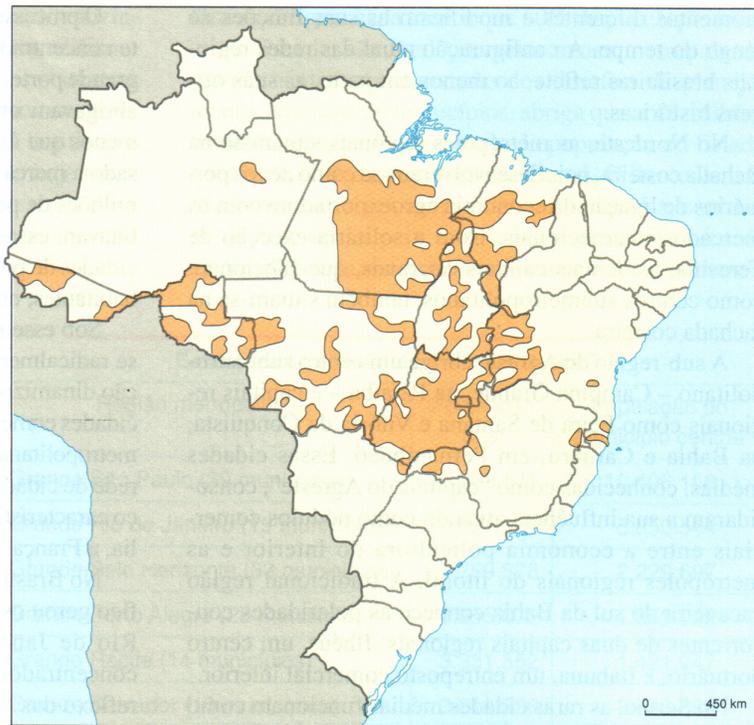
<sup>31</sup> O lote urbano, fração do território, reflete então claramente seu caráter de mercadoria, porque é vendido para seu futuro comprador pelo agente que faz o loteamento, por um preço estabelecido considerando o preço da terra anteriormente cobrado, somando ao preço das benfeitorias no bairro (gastos com máquinas no traçado das ruas, com colocação de postes, de arborização (etc) e ao lucro do agente" (SPÓSITO, 1994, p. 24).

Segundo Scarlato (2004, p. 463):

Assim como Brasília, Goiânia e Belo Horizonte também viram seus projetos de cidade planejada serem descaracterizados pelo espontaneísmo do crescimento e pela incapacidade do poder público de corrigir as distorções da urbanização e da industrialização brasileira.

Pode-se dizer que, o crescimento desordenado de Goiânia extrapolou os limites da capital, atingindo os demais municípios da RMG, em especial Aparecida de Goiânia, Trindade e Senador Canedo e hoje a influência de Goiânia extrapolou o limite do Estado, como mostra o Mapa 2 a seguir:

**Mapa 2:** Áreas de influências de Goiânia.



**Fonte:** MAGNOLI, Demétrio. **Geografia: Paisagem e Território, Geografia e do Brasil.** São Paulo: Moderna, 2001, p. 245.

Pelo o Mapa observa-se que, a cidade de Goiânia exerce uma forte influência no Estado de Tocantins, como também no Sul e Leste do Pará. No entanto, conforme Magnoli (2001, p. 246): “Porém, no Mato Grosso do Sul e no Mato Grosso a polarização de São Paulo continua a ser hegemônica”.

Goiânia, juntamente com a Capital Federal, formam o eixo Goiânia - Brasília, que apresenta uma das maiores concentrações populacionais e consumidoras do País, com mais de 6 milhões de habitantes numa estreita faixa de 200 quilômetros de extensão, tornando-se assim, o terceiro maior aglomerado populacional do Brasil.

Por meio da Lei Complementar Estadual nº 27, de 30 de dezembro de 1999, foi criada a Região Metropolitana de Goiânia – RMG, formada por uma conurbação de cidades ao redor de Goiânia e possui aproximadamente 2,0 milhões de habitantes de acordo com o IBGE, que ocupam uma área de 4.004,5 km<sup>2</sup> (1,2 % do território goiano). A Região Metropolitana de Goiânia - RMG engloba onze municípios, incluindo Goiânia. Um outro recorte foi a criação da Região de Desenvolvimento Integrado de Goiânia, que inclui mais sete municípios do aglomerado urbano da capital.

Moysés (2005)<sup>32</sup> ressalta que a RMG tem como objetivo principal "integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum dos municípios" que a integram. Conceituam-se funções públicas como aquelas que extrapolam o âmbito de apenas um município, passando ser do interesse simultâneo de dois ou mais.

A RMG<sup>33</sup> é a região mais expressiva do Estado de Goiás quando enumera-se suas características, tais como: conter sua capital, cerca de 35% da população estadual, um terço de seus eleitores, cerca de 80% de seus estudantes universitários e aproximadamente 60% de seu PIB.

Grande parte dos municípios goianos mantém uma relação de dependência das transferências e de obras realizadas pelo governo do Estado. Os municípios da RMG não são diferentes, mesmo porque as demandas sobre o tesouro municipal são maiores.

Nesse sentido, a questão metropolitana em Goiânia sempre foi de responsabilidade do governo estadual. As ações do Estado de Goiás sobre o espaço

---

<sup>32</sup> MOYSÉS, Aristides. *Cidade, segregação urbana e planejamento*. Goiânia: Ed. Da UCG, 2005, p. 323.

<sup>33</sup> Os onze municípios que compõem a Região Metropolitana de Goiânia são: Abadia de Goiás, Aragoiânia, Aparecida de Goiânia, Goianópolis, Goiânia, Goianira, Hidrolândia, Nerópolis, Santo Antônio de Goiás, Senador Canedo e Trindade. A Região de Desenvolvimento Integrado de Goiânia possui mais nove municípios: Bela Vista, Bonfinópolis, Brazabrantes, Caldazinha, Caturai, Guapó, Inhumas, Nova Veneza e Terezópolis de Goiás.

metropolitano e regional remota à existência do AGLUG<sup>34</sup> e tinham como objetivo buscar a integração dos municípios componentes dessa aglomeração. Essa integração poderia ocorrer pelo enfrentamento dos problemas que afetavam cada município, sobretudo o município de Goiânia.

A Assembléia Legislativa alterou por duas vezes a composição da RMG. A primeira em 2004 (Lei Complementar nº 048, de 09.12.2004) quando inseriu o município de Bela Vista de Goiás, e, a segunda em 2005 (Lei Complementar nº 054, de 23.05.2005) que tornou parte integrante da RMG o município de Guapó.

Atualmente a RMG é composta por 13 (treze) municípios e segundo o Censo 2000, com uma população de 1.672.589 mil habitantes, conforme mostra a tabela 10, distribuída num território de aproximadamente 5.808,5 km<sup>2</sup>, o que lhe confere uma densidade demográfica aproximada de 287,96 hab/km<sup>2</sup>. A taxa média de crescimento anual da população metropolitana vem se mantendo em 3,2%, desde o Censo de 1991. Chama a atenção o fato da maioria dos municípios apresentarem taxas elevadas de crescimento, todas superiores às do município de Goiânia, como mostra a tabela 10 abaixo.

**Tabela 10.** População Total e Taxa de Crescimento Anual no período de 1991-2007.

Municípios	População Total		Taxa de Cresc. 91-2000	Área em Km <sup>2</sup>	Densidade Hab/km <sup>2</sup>	População 2007
	1991	2000				
Abadia de Goiás	2.860	4.971	6,3	136,9	36,31	5.868
Aparecida de Goiânia	178.483	336.392	7,3	290,1	1.159,57	475.303
Aragoiânia	4.910	6.424	3,0	219,5	29,27	7.243
Bela Vista de Goiás	15.377	19.210	2,5	1.280,9	15,00	20.615
Goianápolis	10.716	10.671	-0,1	163,0	65,47	11.159
<b>Goiânia</b>	<b>922.222</b>	<b>1.093.007</b>	<b>1,9</b>	<b>743,0</b>	<b>1.471,07</b>	<b>1.244.645</b>
Goianira	12.896	18.719	4,2	201,1	93,08	24.110
Guapo	11.731	13.863	1,9	523,1	26,50	13.586
Hidrolândia	10.254	13.086	2,4	947,4	13,81	14.004
Nerópolis	12.987	18.578	4,1	204,9	90,67	19.392
St. Antonio de Goiás	1.988	3.106	5,1	133,3	23,3	3.893
Senador Canedo	23.905	53.105	9,3	245,6	216,23	70.559
Trindade	54.072	81.457	4,8	719,7	113,18	97.491
<b>Total RMG</b>	<b>1.262.401</b>	<b>1.672.589</b>	<b>3,2</b>	<b>5.808,5</b>	<b>287,96</b>	<b>2.007.868</b>
<b>Total Estado de Goiás</b>	<b>4.018.903</b>	<b>5.003.228</b>	<b>2,5</b>			<b>5.647.035</b>

**Fonte:** Contagem da população 2000 – IBGE, apud Moysés (2005, p.184) – Contagem Populacional 2007 (SIDRA/IBGE) – Realizada pela autora.

<sup>34</sup> AGLUG – Aglomerado Urbano de Goiânia, instituído pela Lei n. 8.956, de 27 de novembro de 1980, constituído por 10 municípios: Aparecida de Goiânia, Aragoiânia, Bela Vista de Goiás, Goianápolis, Goiânia, Goianira, Guapó, Leopoldo de Bulhões, Nerópolis e Trindade.

São oportunas as observações de Moysés (2005, p.338) quando afirma que:

Diante disso, as primeiras ações do Governo do Estado, com o objetivo de harmonizar os interesses dos municípios que compunham o entorno de Goiânia, foram considerar esse espaço uma unidade de planejamento global. De qualquer forma, mesmo que as tentativas de se construir um espaço institucional de gestão metropolitana não tenham se concretizado no passado, continuou-se nos anos posteriores, perseguindo o objetivo de dotar o Estado de instrumentos de gestão mais eficientes e eficazes, com capacidade técnica, operativa e jurídica. Essa necessidade manteve-se premente à medida que os problemas se avolumam. Hoje, mais do que nunca, torna-se necessária a articulação intermunicipal, e um exemplo é que algumas RMs têm tomado essa iniciativa, como os municípios do grande ABC na RM de São Paulo, que criaram um Consórcio Intermunicipal.

No âmbito destas considerações é significativo chamar atenção do leitor, que para entender a complexidade da RMG, foi desenvolvido uma pesquisa de campo em quatro municípios, ou seja, Goiânia, Aparecida de Goiânia, Senador Canedo e Trindade, cujo critério de escolha destes municípios e o fato dos mesmos serem os mais populosos.

## **CAPÍTULO IV- A METRÓPOLE, GOIANIENSE: DESAFIOS E POSSIBILIDADES PARA SUA GESTÃO METROPOLITANA NO BRASIL**

O processo de metropolização, no Brasil, avança e se diversifica, fazendo emergir regiões metropolitanas com diferentes portes de população, até pequenas aglomerações urbanas são institucionalizadas como metropolitanas. A expansão populacional das regiões metropolitanas brasileiras tem sido bem significativa, porém, este crescimento tem sido inferior em vários municípios, Conforme Gouvêa (2005, p. 93-94) isto ocorre por que:

A desaceleração desse crescimento deve-se, em parte, ao fato de as capitais já estarem densamente povoadas e porque aí o custo da terra é demasiadamente elevado para os migrantes oriundos de outras áreas urbanas ou mesmo das zonas rurais e, em parte, a real diminuição do crescimento vegetativo. Em contrapartida, muitos dos municípios periféricos às sedes dos governos estaduais, notadamente os mais pobres, continuam apresentando taxas de crescimento superiores a 4% ao ano.

Algumas dessas regiões se articulam, configurando novos arranjos espaciais, com grande importância no plano econômico e social. Assim, a complexidade quanto ao compartilhamento de uma gestão, está voltada a um processo de inclusão social e municipal. Como exemplo, podemos citar as regiões de São Paulo, Campinas e Baixada Santista, além de outras aglomerações urbanas vizinhas.

Cabe destacar que a Região Metropolitana de Belo Horizonte - RMBH e Curitiba durante os anos 70, tiveram um crescimento populacional expressivo em relação as outras metrópoles brasileiras. No entanto, isto foi fruto da descentralização industrial da Região Metropolitana de São Paulo. Em outras palavras, a expansão industrial dessas regiões atraíram um número significativo de trabalhadores para as mesmas. Segundo Souza (2002, p. 4): “A área metropolitana de Belo Horizonte teve um aumento do emprego formal de cem mil no período de 1986-96”. Portanto, a evolução positiva da expansão populacional de RMBH está relacionado ao fator econômico.

Portanto, pode-se afirmar que, o principal fator que leva o indivíduo a migrar é o fator econômico. Nesse sentido, vale dizer que o crescimento populacional da RMBH, a partir dos anos 90, não restringe unicamente à Belo Horizonte, mas

também em alguns municípios da RMBH, como Nova Lima, Betim e outros. Esse crescimento foi maior segundo Souza e Brito (2006, p. 1):

Essa redistribuição populacional está amplamente relacionada com o mercado imobiliário que, através da valorização imobiliária, segrega a população carente para a periferia, que se caracteriza pela implantação de loteamentos sem nenhuma infra-estrutura básica. Por outro lado, fatores como falta de segurança, violência, poluição, aliados à procura de melhor qualidade de vida.

Já em relação ao PIB da RMBH, pode-se dizer que somente alguns municípios possui um PIB maior que o da mesma, como ilustra a tabela 11

**Tabela 11.** Região Metropolitana de Belo Horizonte – PIB dos municípios, 1999.

<b>Relação dos municípios</b>	<b>PIB total (RS x 10<sup>3</sup>)</b>	<b>PIB <i>per capita</i></b>
Baldim	34.960	4.272,79
Belo Horizonte	19.717.257	8.910,26
Betim	3.427.914	11.791,00
Brumadinho	208.656	8.101,57
Caeté	79.072	2.200,05
Capim Branco	15.666	2.030,06
Confins	17.987	3.842,56
Contagem	3.180.153	6.027,30
Esmeraldas	103.970	2.341,03
Florestal	17.820	3.195,27
Ibirité	275.009	2.172,52
Igarapé	77.623	3.262,16
Itaguara	27.611	2.459,12
Itatiaçu	55.101	6.574,51
Jaboticatubas	34.142	2.541,46
Juatuba	81.251	5.217,76

<b>Relação dos municípios</b>	<b>PIB total (RS x 10<sup>3</sup>)</b>	<b>PIB per capita</b>
Lagoa Santa	185.299	5.069,32
Mário Campos	17.732	1.792,20
Mateus Leme	76.467	3.271,46
Matozinhos	131.577	4.476,32
Nova Lima	499.978	7.938,93
Nova União	13.304	2.481,63
Pedro Leopoldo	375.558	7.152,80
Raposos	35.314	2.472,45
Ribeirão das Neves	390.816	1.664,87
Rio Acima	21.795	2.871,92
Rio Manso	9.255	1.995,03
Sabará	290.181	2.583,01
Santa Luzia	433.853	2.418,76
São Joaquim de Bicas	43.774	2.521,11
São José da Lapa	94.957	6.761,87
Sarzedo	50.285	3.073,47
Taquaraçu de Minas	8.927	2.566,71
Vespasiano	430.172	5.886,07
<b>Região metropolitana</b>	<b>30.463.406</b>	<b>7.151,34</b>

**Fonte:** Fundação João Pinheiro apud Gouvêa, 2005, p. 108.

É relevante esclarecer que, a RMBH, apresenta diversos problemas relacionados a má distribuição de renda e ao nível de escolaridade. Isto explica porque os excluídos continuaram sendo a maioria do contingente populacional fora do contexto do trabalho formal por razão da desqualificação. Deste modo, pode-se dizer que, os trabalhadores da RMBH melhor qualificados são os que têm maior rendimento.

Pode-se afirmar que, a RMBH e o Vale do Aço tem sérios problemas a serem solucionados como: falta de moradia, criação de emprego, violência, falta de assistência médica e odontológica, educação etc. Portanto, o poder público não está

sendo capaz de atender a demanda da população por direitos básicos reivindicados pela população, no especial em mundo globalizado.

Cabe destacar que, o aumento do desemprego da RMBH, também está relacionado ao avanço tecnológico, em decorrência principalmente das desqualificações profissionais de uma parcela expressiva dos moradores da mesma. Assim, Oliveira (2001 apud Givisiez, 2005) afirma que:

Desemprego tecnológico, estreitamento de oportunidades por diminuição de postos de trabalho, restrição dos mecanismos de proteção social e redução da população coberta por esses mecanismos, todos esses fatores configuram uma nova exclusão, diferente daquela considerada em etapas anteriores do capitalismo (...). Pra quem será, então, este mundo globalizado? Como equacionar as necessidades de proteção social face à crise do modelo estável? O espectro das indagações é amplo e diz respeito a uma multiplicidade de aspectos da vida social e coletiva.

Assim, fica explícito a relevância de entender de que forma a RMBH está buscando amenizar ou solucionar os problemas que afetam os cidadãos da mesma. Daí a relevância de conhecer, de forma minuciosa, as experiências que estão ocorrendo em Minas Gerais.

#### **4.1 Experiências de gestão metropolitana**

Neste capítulo pretende-se analisar a problemática de três Regiões Metropolitanas brasileiras (Belo Horizonte, Fortaleza e Baixada Santista e uma Aglomeração metropolitana (Grande ABC), sob o ponto de vista do aparato institucional de gestão. Tal problemática se traduz no fato de existirem, legalmente e na prática, poucas experiências, isoladas em arranjos estáveis para a formulação e implementação de políticas públicas que atendam aos interesses comuns dos Municípios, nos complexos espaços metropolitanos.

Constata também a autonomia municipal, pois se de um lado apresenta como vantagem para seus administradores, do outro constituem em desvantagens, quando se discutem formas de descentralização político-administrativa na perspectiva de buscar soluções para os problemas metropolitanos. Também não deixa de ser problemático o papel dos grandes municípios nas experiências de gestão integrada que acabam se impondo aos demais.

Dentre os problemas metropolitanos, a política de transporte é utilizada como principal referência de política no espectro metropolitano, sobretudo no que se refere à mobilidade que imprime aos moradores das metrópoles brasileiras. Por isso, assume papel mais importante do que a educação, saúde e emprego.

#### **4.1.1 A experiência de Minas Gerais: o caso de Belo Horizonte**

Existem duas regiões metropolitanas em Minas Gerais: a Região Metropolitana de Belo Horizonte e a Região Metropolitana do Vale do Aço.

Vale frisar que, tanto o planejamento urbano quanto a gestão metropolitana de Minas Gerais tem passado por mudanças significativas, em especial após a instituição da Emenda Constitucional n. 65 que resultou na modificação de sua estrutura, em virtude, outrossim, das modificações provenientes das leis complementares de 1988, 1989 e 1990<sup>35</sup>, e, mais recentemente de janeiro de 2006, que resultaram em novo arranjo institucional. Portanto, pode-se afirmar que, as mudanças institucionalizadas, destinada a gestão metropolitana, no Estado de Minas Gerais é ainda recente. Assim, Faria et al. (2008, p. 2):

Os arranjos de gestão metropolitana da RMBH e da Região metropolitana do Vale do Aço – RMVA, instituída pelas Leis Complementares citadas, são constituídos, cada uma, pelos seguintes órgãos de gestão: (a) uma Assembléia Metropolitana, que constitui o órgão de decisão superior e de representação de todos os Prefeitos Municipais, Presidentes de Câmaras Municipais, além da representação dos Poderes Executivo e Legislativo do Estado; (b) um Conselho Deliberativo de Desenvolvimento Metropolitano, composto por representantes das esferas Estadual (Executivo e Legislativo) e Municipal (Executivo), além de representantes da sociedade civil organizada que morem em municípios da região; e (c) uma Agência de Desenvolvimento Metropolitano, de caráter técnico e executivo, que será responsável pela regulação e pelo planejamento das ações metropolitanas relacionadas às funções públicas de interesse comum, definidas na legislação mineira: (i) transporte intermunicipal; (ii) sistema viário metropolitano; (iii) defesa contra sinistro e defesa civil; (iv) saneamento básico; (v) uso do solo; (vi) aproveitamento dos recursos hídricos; (vii) distribuição de gás canalizado; (viii) cartografia e informações; (ix) preservação e proteção ao meio ambiente e combate à poluição; (x) habitação; (xi) saúde; e (xii) desenvolvimento socio-econômico.

Neste contexto, é fundamental destacar os outros instrumentos de planejamentos, utilizados na gestão das regiões metropolitanas mineiras, o Fundo de Desenvolvimento Metropolitano e o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado

---

<sup>35</sup> O texto se refere às Leis Complementares 88, 89 e 90, de janeiro de 2006, que estabeleceram o novo arranjo institucional. Portanto, a implementação do arranjo institucional para a gestão metropolitana no Estado de Minas Gerais é relativamente recente.

ou Plano Diretor Metropolitano. O primeiro possui como objetivo não apenas o financiamento da implantação de programas, como também de projetos estruturadores e ainda a promoção de investimentos associados às funções públicas de anseio à coletividade. Já o segundo (Plano Diretor de Desenvolvimento) explicita as diretrizes que integram as funções públicas de planejamento integrado, visando implementar o desenvolvimento econômico e social da região. No entanto, Pereira (2007, p. 6) alerta que:

Ausência da gestão compartilhada contribui para o aumento significativo do desequilíbrio e da desigualdade entre os municípios que compõem as RMS e acabou por ocasionar enorme defasagem no atendimento às demandas da população.

Neste contexto, não há como negar a relevância da gestão compartilhada como instrumento para melhor administrar as regiões metropolitanas, pois, possibilita encontrar alternativas democráticas para solucionar problemas de interesse dos cidadãos metropolitanos, tais como: transporte intermunicipal e o sistema viário de âmbito metropolitano, moradia, uso do solo urbano metropolitano entre outros. Entretanto, cabe destacar, os desafios que se colocam para a gestão, em geral das Regiões metropolitanas e em particular para a RMBH. segundo estudos recentes realizados pelo Observatório das Metrôpoles: núcleo Belo Horizonte (2008, p. 13), os principais desafios são:

- A centralização de recursos pela União. Além disso, o governo local não tem mostrado interesse na problemática da região metropolitana, o que pode ser constatado pela ausência da questão no Estatuto das Cidades (Lei Federal n. 10.257, de 2001) e ainda em virtude da promoção da municipalização a qualquer custo, estimulada “Pela distribuição direta dos recursos do governo federal aos municípios, sem discussão com os estados membros, além do alijamento destes últimos de algumas instâncias deliberativas, em detrimento da valorização da representação municipal em outros” (FARIA et al., 2008, p. 10);
- “Ênfase na descentralização das políticas públicas, na Constituição Federal de 1988 – CRFB/88, aumentando as competências dos entes subnacionais sem a devida contrapartida financeira, para que possam atuar com maior eficiência no cumprimento de seus papéis” (FARIA et al., 2008, p. 12);

- Ampliação do processo de emancipação municipal, após a instituição da (CRFB, 88, em especial razão da atratividade de repasse de verbas específicas para educação e saúde;
- A falta de profissionais capacitados ou especializados, para atuarem em instituições de gestão metropolitana;
- A imensa desigualdade, tanto inter-municipal quanto intra-municipal, agravou em decorrência da problemática sócio-econômica e devido ao êxodo rural, e, ainda a baixa capacidade técnica, institucional e financeira dos municípios.

Nesse sentido, pode-se afirmar que os princípios estabelecidos pela Constituição Estadual de Minas, visa, por exemplo, combater as desigualdades sociais e territoriais, constitui-se em apenas uma meta que ainda não foi atingida.

É significativo ressaltar que, o novo arranjo de governança metropolitana de Minas Gerais, a Carta Magna assegura a participação dos representantes da sociedade civil. No entanto, Faria et al. (2008, p. 60) afirma que:

[...] A instituição do arranjo metroplitano é compulsória, ou seja, baseada em normatização estadual, legitimada pela competência legal do Estado para tratar de assuntos metropolitanos, entretanto a consciência metropolitana dos entes federados, dos empresários e dos movimentos sociais tem ampliado a sua participação no processo de consolidação de tal arranjo.

Em decorrência do novo formato de gestão metropolitana, na RMBH, a participação da sociedade civil é marcada pela atuação das ONGs, dos movimentos populares e da classe empresarial, no âmbito dos debates sobre as questões urbanas, nos momentos em que se requer deliberação. O empresariado tem participado de forma significativa das discussões sobre a questão metropolitana, em especial nas questões relativas ao setor imobiliário. A participação das ONGs e outras entidades do terceiro setor se dá, sobretudo, em relação às questões ambientais e ao ensino superior. Contudo os movimentos populares, principalmente nas questões relativas “ao direito à cidade”, defende a idéia à moradia e ao transporte público.

Neste contexto, é relevante ressaltar que a Constituição do Estado de Minas Gerais de 1989, em vigor, em seu art. 43, estabeleceu as metas do Planejamento Integrado do Desenvolvimento no âmbito econômico e social das regiões metropolitanas, ou seja, RMBH e do Aço, englobam funções consideradas de

interesse comum públicos, como exemplo o transporte coletivo. Assim, foi instituído a Assembléia Metropolitana, tendo como objetivo elaborar um Plano Diretor Metropolitano. Faria et al. (2008, p. 2) afirma que: “Conterá as diretrizes e integrará as funções públicas de interesse comum ao planejamento integrado para o desenvolvimento econômico e social da região”.

A Constituição do Estado de Minas Gerais, quanto à composição das Assembléias Metropolitanas, ressalta que em todos os municípios das regiões metropolitanas, ou seja, dos movimentos sociais precisam estar representados na assembléia metropolitana, através do prefeito como dos vereadores indicados pela comarca municipal, sendo o número proporcional aos quais terão de serem determinados por lei complementar. Além disso, tal assembléia terá um parlamentar indicado pela Assembléia Legislativa do Estado de Minas Gerais e um membro do governo sugerido pelo governador. Assim, Faria et al. (2008, p. 10) concebe que:

Após a Constituição Federal de 1988, a Constituição do Estado de Minas Gerais promulgada em 1989 promove alterações na estrutura administrativa da RMBH. Formalmente, o poder de mando sobre as questões metropolitanas é atribuído a uma Assembléia (Ambel), composta de todos os prefeitos, vereadores em número e proporcionalidade relativa ao tamanho da população do município, por um representante do legislativo, ambos estaduais. É constituída por um plenário, um comitê executivo e câmaras técnicas setoriais que, na prática, foram compostas exclusivamente por prefeitos e vereadores.

Cabe destacar que a Carta Magna do Estado de Minas Gerais, determinou através da lei complementar atribuições complementares, ou seja assegurar com excelente organização o funcionamento das Assembléias e a fim de que garanta à execução de atividades de interesses para a coletividade. Também deveria, por Lei Complementar, especificar as atribuições do Estado e dos municípios membros das regiões metropolitanas mineiras. Essa assembléia atribui ao Estado diversas responsabilidades tais como: executar todos os planos, projetos ou programas considerados de interesse comum.

Diante dos problemas que atingem as Regiões Metropolitanas mineiras, a Assembléia Metropolitana estabelece que, os problemas relativos ao transporte coletivo, teriam de ser solucionados por uma legislação complementar. Contudo, observa-se que na prática isso não está ocorrendo em sua plenitude, uma vez que os grandes municípios, como o de Belo Horizonte, estão buscando assegurar de forma, tanto direta quanto indireta, obter o controle desse tipo de transporte em alguns serviços públicos, considerados de anseio plurimunicipal. Portanto, com o

acordo realizado Beth / Torinte, através da empresa de transporte e de trânsito de Belo Horizonte – Bhtrans, estabelece com os municípios metropolitanos de Ribeirão das Neves e Ibirite regulamentos na circulação dos táxis nesses municípios. Todavia, Gouvêa (2005, p. 144) concebe na verdade:

Os referidos documentos, como atribuem a BHTRANS a função do órgão gerenciador do sistema, estão na realidade, transferindo para a agência da capital, o controle operacional das frotas de táxis daqueles municípios metropolitanos. Segundo rezam os convênios, cabe a BHTRANS administrar os cadastros de condutores e de veículos, respondendo pela emissão do Registro de Condutores, efetuar a vistoria de quaisquer veículo e emitir a respectiva autorização de tráfego, bem como autuar e notificar os veículos, em Belo Horizonte e nos outros municípios, que descumprem algum dispositivo regulamentar.

Portanto, fica explícito que, apesar dos municípios que compõem a RMBH defenderem uma menor participação do Estado, é curioso observar que as lideranças municipais defendem uma participação mais ativa e expressiva dos mega-municípios, em virtude de sua maior relevância dentro do contexto dos demais municípios que compõem as RMs, não só de Minas Gerais como em todo o País. Desta forma, contrariando totalmente a autonomia dos municípios menores, em desrespeito ao que determina a Constituição brasileira e a mineira. Nesse sentido, Gouvêa (2005, p. 220) afirma que:

Apesar de ter sido considerado um arranjo institucional mais aberto à participação dos municípios, esse modelo de assembléia metropolitana não tem se mostrado operacionalmente mais eficaz, nem necessariamente mais democrático que o formato anterior que vigorou durante o regime militar.

Neste contexto, é essencial salientar que o insucesso da Assembléia Metropolitana de Minas Gerais deve-se ao fato de não haver consciência coletiva, ou seja, que eles fazem parte da Região Metropolitana e da Assembléia da Região Metropolitana de Belo Horizonte – AMBEL. Outro fator que contribuiu e continua a contribuir para o insucesso da mesma é a subordinação dos municípios da AMBEL ao Governo Estadual. Portanto, na prática, a autonomia municipal ainda é uma utopia. Isto explica porque tem tido insucesso o planejamento metropolitano. Uma vez que, o mesmo tem se mostrado ineficiente para solucionar os problemas comuns de interesse da coletividade.

Para agravar ainda mais esta realidade, apenas alguns municípios têm plano diretor. Além disso, Gouvêa (2005, p. 110) alerta que:

[...] Não existem quaisquer vinculações entre os planos municipais existentes. De um modo geral, os planos são elaborados como se os municípios não apresentassem forte interação urbanística, econômica e social que a realidade estampa. O plano diretor de Belo Horizonte, por exemplo faz, algumas referências à RM, mas não apresenta nenhuma vinculação formal dos seus projetos com um desejável plano diretor metropolitano.

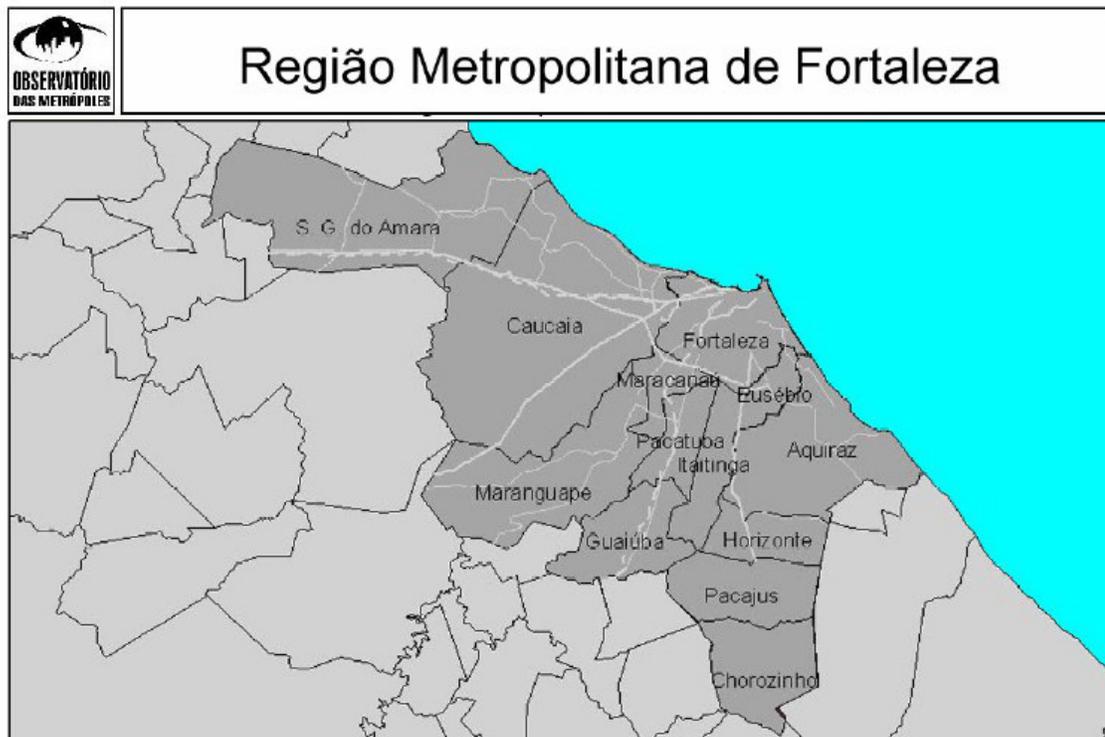
Outro fator que contribui, de forma significativa, para que os problemas das RMs não seja solucionado, deve-se ao fato dos gestores municipais, em sua maioria, não conceber a gestão compartilhada, como um instrumento imprescindível para encontrar alternativas viáveis, no sentido de resolver os problemas que atingem as RMs. Assim, Pereira (2007, p. 14) afirma que:

As estratégias de um município isoladamente não têm a capacidade de contemplar o conjunto metropolitano. A gestão precisa ser compartilhada para possibilitar soluções abrangentes dos problemas que afetam às funções públicas de interesse comum e resultados que beneficiem a toda população de forma isonômica. A forma como um município atua nas áreas de saúde, educação, segurança pública, transportes, meio ambiente e saneamento provoca impacto em outros municípios. Desse modo, a deficiência, por exemplo, nos serviços de transporte ou educação em um município causa impacto no desenvolvimento da comunidade metropolitana.

Assim, fica explícito que a experiência mineira de gestão metropolitana, ainda deixa a desejar.

#### **4.1.2 Região Metropolitana de Fortaleza**

A Região Metropolitana de Fortaleza é composta pelos seguintes municípios, além da capital: Caucaia, Maracanau, Chorozinho, Eusébio, Guaiúba, Horizonte, Itaitinga, Maranguape, Pacajus, Pacatuba e São Gonçalo do Amarante. Logo o mapa 3 a seguir apresenta os municípios que formam a RMF.

**Mapa 3-** Região Metropolitana de Fortaleza

**Fonte:** [http://www.observatoriodasmetrolopes.ufrj.br/como\\_anda/como\\_anda\\_RM\\_fortaleza.pdf](http://www.observatoriodasmetrolopes.ufrj.br/como_anda/como_anda_RM_fortaleza.pdf). Acessado dia 03/04/2008.

Cabe destacar que, a Região Metropolitana de Fortaleza, a princípio, quando foi criada era composta pelos seguintes municípios: de Fortaleza, Pacajus, Caucaia, Maranguape e Aquinoz. Todavia, com a emancipação política de alguns distritos, novos municípios foram incorporados. Na atualidade possui 13 municípios de acordo com a Lei n. 12.989 de 29 de dezembro de 1999.

Atualmente, a capital cearense é a quarta cidade brasileira em população. É importante salientar que, Fortaleza tem a maior densidade por habitante/Km<sup>2</sup> como retrata a tabela 12.

**Tabela 12.** Municípios da Região Metropolitana de Fortaleza por População Residente, segundo a Área dos Municípios e Densidade Demográfica – 2000 e 2007.

Municípios	População total	Área (km <sup>2</sup> )	Densidade (hab/km <sup>2</sup> )	População 2007	Densidade (hab/km <sup>2</sup> )
Aquiraz	60.469	482.8	125.2	67.265	139.3
Caucaia	250.479	1195.6	209.5	316.906	265.1
Chorozinho	18.707	308.3	60.7	18.261	59.2
Eusébio	31.500	78	403.8	38.189	489.6
Fortaleza	2.141.402	313.8	6824.1	2.431.415	7.748,3
Guaiúba	19.884	217.3	73.3	22.405	103.1
Horizonte	33.790	191.9	176.1	48.660	253.6
Itaitinga	29.217	155.3	188.1	31.107	2001.0
Maracanaú	179.732	98.6	1822.8	197.301	2001.0
Maranguape	88.135	654.8	134.6	102.982	157.3
Pacajus	44.070	241.9	182.2	54.881	226.9
Pacatuba	51.696	138	374.6	65.772	476.6
São Gonçalo do Amarante	35.608	845.8	42.1	40.312	47.7
Total	2.984.689	4976.1	599.8	3.435.456	690.4

**Fonte:** IBGE. Censo demográfico 2000 (**Metrodata**) – Contagem Populacional 2007 (SIDRA/IBGE) – Realizada pela autora.

Observando a tabela 12, nota-se que as cidades mais populosas da RMF são: Fortaleza, Caucaia e Maracanaú e as menos populosas são: Chorozinho, Guaiúba e Itaitinga. Já em relação a densidade demográfica, constata-se que os municípios que apresentam as maiores densidades são: Fortaleza, Eusebio e Pacatuba e as menores são diagnosticadas, na tabela 12, ou seja, os municípios são de São Gonçalo do Amarante, Chorozinho e Guaiúba. Entretanto, fica explícito, que embora Fortaleza não tenha a maior área dos municípios da RMF, é o que atrai o maior número de indivíduos, devido seu desenvolvimento ser bem mais expressivo do que os demais municípios da RMF.

Cabe destacar que, de acordo com Costa (2008, p. 4):

O processo de urbanização do Ceará é marcado por uma profunda desigualdade socio-econômica, provocando um perverso desequilíbrio regional, em que se destaca, quatro grandes problemas: Grande concentração de população e atividades na Região Metropolitana de

Fortaleza – RMF; Intensa migração do interior para a RMF; Concentração da pobreza no interior; Crescimento incipiente das cidades do interior.

Nos fins dos anos 90, a sociedade civil organizada propôs um plano destinado a RMF, ou seja, o Plano Estratégico da Região Metropolitana de Fortaleza – PLANEFOR. Esse plano foi concluído em 1999, e tinha como meta maior promover a estruturação da RMF. Desta forma, acreditava-se que, seria possível promover a cidadania das cidades metropolitanas, através do acesso a educação, a moradia, a saúde etc. A esse respeito, Cavalcanti (2001, p. 23): concebe que:

Que a prática da cidadania inclui a competência para se fazer a leitura da cidade. Ser cidadão é exercer o direito de morar produzir e de circular na cidade, é exercer o direito a criar seu direito à cidade. A idéia de cidadania ativa está ligada ao pensamento crítico sobre os tipos de direitos mais convencionais, ao pensamento que busca a incorporação de direitos ligados mais aos grupos humanos que indivíduos.

Cabe destacar que, a gestão metropolitana de Fortaleza apresentava as seguinte estrutura: Autarquia da Região Metropolitana de Fortaleza – AUMEF, os conselhos (O Conselho Deliberativo e o Conselho Consultivo). Na ocasião estava subordinada à Secretaria de Planejamento do Estado do Ceará – SEPLAN, criada pela Lei 9800 de 12.12.1973.

Vale frisar que o novo arranjo institucional criado para RMF, era concebido como um instrumento fundamental, tanto na participação em programas como, outrossim, em linhas de financiamento nacionais, que possibilitaria viabilizar o modo de gestão centralizado e integrado ao qual visava promover:

- A consolidação da integração regional por meio do reforço do caráter metropolitano das relações entre os municípios da RMF, diminuindo as imensas desigualdades da hierarquia urbana e ainda aliviar Fortaleza do imenso peso atribuído a ela em relação à geração de postos de trabalho, renda e modernização;
- Criar condições para fixar os habitantes dos municípios periféricos da RMF, reduzindo, assim, o fluxo migratório para a Fortaleza;
- Criar e implantar um sistema administrativo de planejamento para a RMF;
- Por fim, promover a racionalização do espaço de Fortaleza, para exercícios de várias atividades tais como: “Novas condições de uso do solo, circulação e equipamentos urbanos” (COSTA e ACCIOLY, 2008, p. 6).

Ressalta-se que, é na Região Metropolitana de Fortaleza que se concentra o maior pólo de desenvolvimento industrial do Estado, em especial na BR 116, entre os municípios metropolitanos de Horizontes e Pacajus. Além disso, há:

Um aglomerado industrial concentrado no município de Maracanáu, o qual já se apresenta conurbado à Fortaleza, na porção oeste, seguindo a linha do litoral, localiza-se o complexo Portuário do Pacem entre os municípios de Cauçária e São Gonçalo do Almirante, o qual deveria promover fortes transformações, atraindo complexos indústrias de maior parte ([www.observatoriodasmetropoles.ufrj.br/como\\_anda/como\\_anda\\_RM\\_fortaleza.pdf](http://www.observatoriodasmetropoles.ufrj.br/como_anda/como_anda_RM_fortaleza.pdf), 2008, p. 1).

A expansão industrial da região metropolitana de Fortaleza, a partir da década de 60, resulta a implantação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste – SUDENE, que estimulou o crescimento industrial da RMF, através de estímulos fiscais. Tais incentivos transformaram a fisionomia do que iria constituir a RMF, uma vez que, a SUDENE instituiu o Plano Diretor para o implemento do nordeste brasileiro. Portanto, o plano previa uma redução no imposto de renda de até 50% para as organizações de capital nacional, que resolvesse promover investimentos nesta região. As cidades, por sua vez mais beneficiadas foram: Fortaleza, Recife e Salvador, sendo que na primeira se deu:

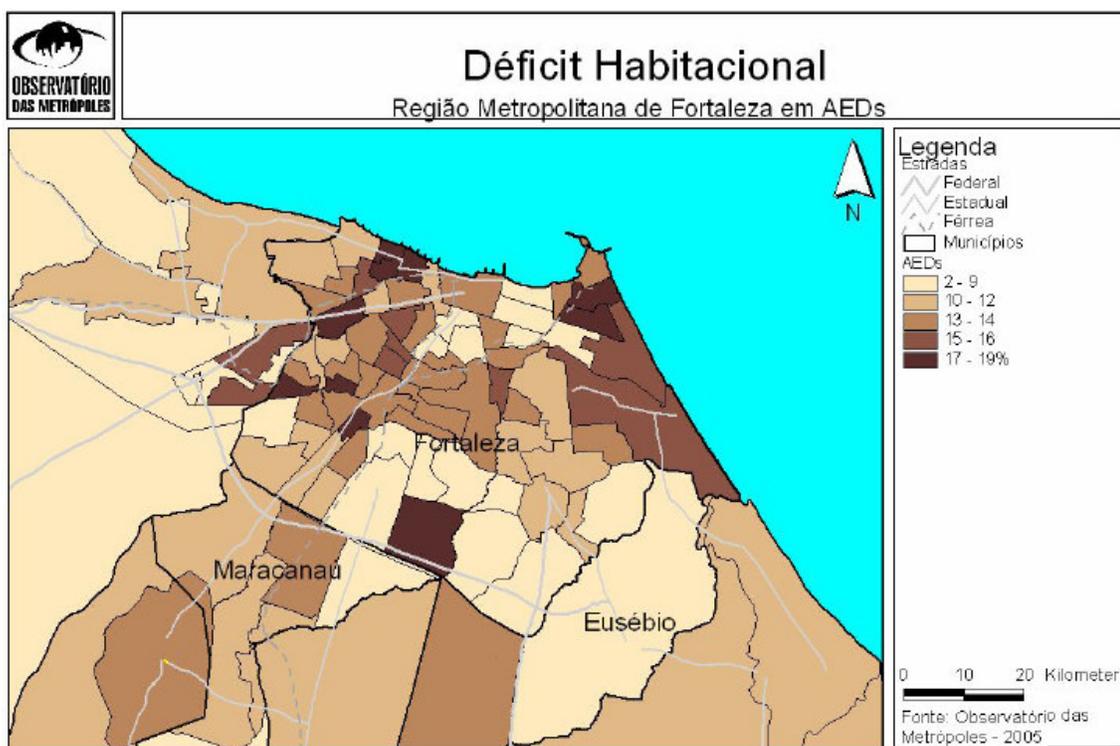
A instalação de um distrito industrial, segundo as regras do planejamento econômico vigente na época, contrapõe-se ao Setor Industrial de Francisco Sá, inserido na malha da cidade de Fortaleza em sua porção oeste. A Zona Industrial da Francisco Sá, como é conhecida popularmente, de crescimento espontâneo, sem planejamento, insere-se de forma conflitante na trama da cidade. Inserido em novo contexto histórico da expansão urbana da cidade, conforme os preceitos do planejamento, o Distrito Industrial de Fortaleza foi construído em 1964, em Maracanáu, antigo distrito de Maranguape, emancipado em 1984. a instalação e transferência de indústrias mais poluidoras fomentaram o crescimento daquele Distrito garantindo a dinâmica e a expansão da economia cearense. Para o espaço metropolitano incipiente nos idos dos anos 60, com raras manchas de ocupação, excetuando os pequenos núcleos tradicionais, o Distrito Industrial veio a promover no desenrolar de uma série de políticas, grandes alterações no arranjo sócio-espacial metropolitano. ([www.observatoriodasmetropoles.ufrj.br/como\\_anda/como\\_anda\\_RM\\_fortaleza.pdf](http://www.observatoriodasmetropoles.ufrj.br/como_anda/como_anda_RM_fortaleza.pdf), 2008, p. 1-2).

A moradia constitui-se num enorme problema na RMF. Contudo, essa questão é fruto do especulação imobiliária, presente também em outras regiões metropolitanas brasileiras, cujo déficit habitacional é significativo na RMF, retratando a existência de uma sociedade desigual, sendo fruto de um sistema que exclui uma parcela significativa da população. Neste contexto, Ribeiro e Pechoman (1998 apud JORDÃO NETO, 2002, p. 95) argumenta que:

Se existe *déficit habitacional* é porque grande parte da população brasileira está excluída da população de moradias. São duas as razões: de um lado, uma distribuição profundamente desigual da renda gerada na economia e de outro lado, as condições que regem a produção capitalista de moradia no Brasil que impõe um habitar a cidade.

Os municípios com o maior deficit habitacional da RMF, as de: Fortaleza, Pirambu, Cristo Redentor, Álvaro Weyle, Flormostra e Antônio Bezerra, como apresenta o mapa 4.

**Mapa 4.** Percentual do Déficit habitacional (AEDs).



Fonte: ([www.observatoriodasmetrolopes.ufrj.br/como\\_anda/como\\_anda\\_RM\\_fortaleza.pdf](http://www.observatoriodasmetrolopes.ufrj.br/como_anda/como_anda_RM_fortaleza.pdf), 2008, p.38).

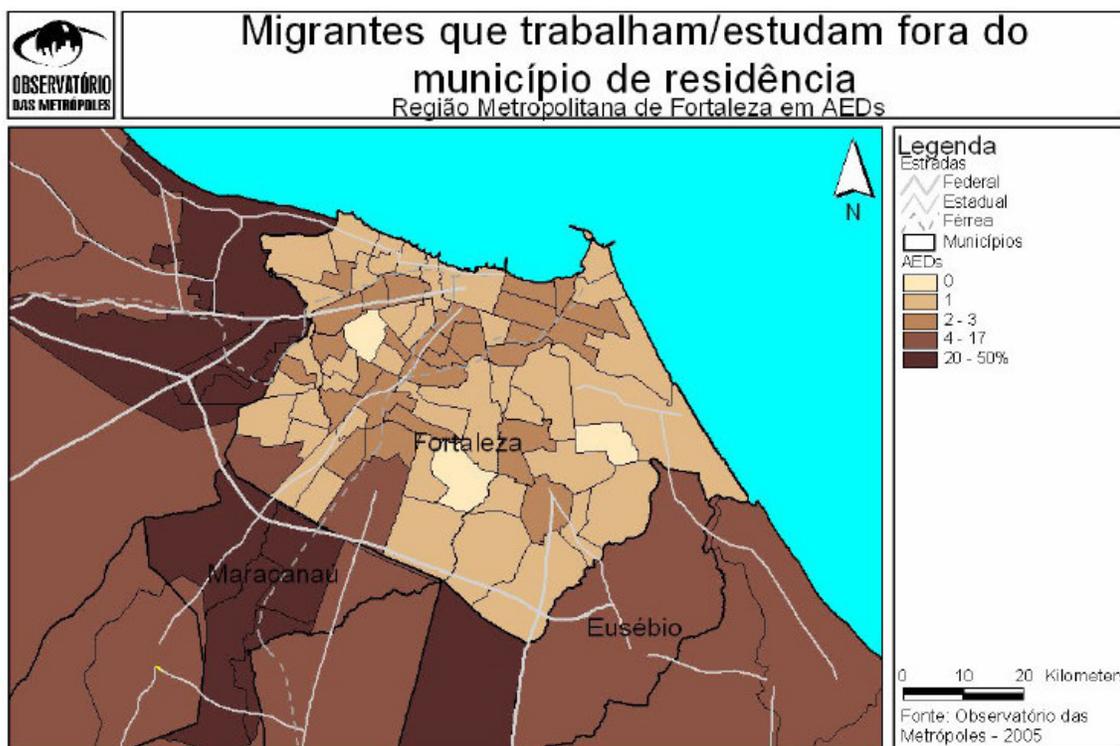
Outro problema grave que afeta os cidadãos da RMF, está relacionado ao transporte público, uma vez que muitas pessoas são obrigadas a se deslocarem de seus municípios para trabalhar, estudar, e até mesmo em busca de assistência médica, principalmente em direção de Fortaleza, já que:

[...] o serviço de ônibus urbano, é operação exclusiva de Fortaleza, Caucaia, Maracanaú e Maranguape; o serviço de transporte alternativo e/ou complementar, é realizado por kombis, topics, ou similares; táxis e mototáxis, com atuação mais frequente na região metropolitana e de modo

particular em cada município. ([www.observatoriodasmetropoles.ufrj.br/como\\_anda/como\\_anda\\_RM\\_fortaleza.pdf](http://www.observatoriodasmetropoles.ufrj.br/como_anda/como_anda_RM_fortaleza.pdf), 2008, p. 39.)

O mapa 5 a seguir mostra que a mobilidade diária da população residente na RMF, demonstra que o transporte público deixa muito a desejar, prova disso são os outros meios de transportes alternativos que atendem a RMF.

**Mapa 5.** % de Pessoas que trabalham / estudam fora do município de residência.



Fonte: ([www.observatoriodasmetropoles.ufrj.br/como\\_anda/como\\_anda\\_RM\\_fortaleza.pdf](http://www.observatoriodasmetropoles.ufrj.br/como_anda/como_anda_RM_fortaleza.pdf), 2008, p.42).

Pode-se dizer que o transporte público da RMF, é deficiente, uma vez que, grande parte da população utiliza os serviços da capital, sobretudo uma parcela expressiva para trabalhar na mesma.

Fortaleza, além de concentrar 71% da população da RMF, coloca-se como centro de referência, coordenação e polarização das atividades produtivas, de comércio e serviços e, conseqüentemente de mercado de trabalho em relação à educação, destaca-se na oferta em todos os níveis de ensino, infantil, fundamental, 1º, 2º e 3º graus, especial, supletivo, apresentando uma ampla rede de escolas particulares. É, também, o único município que possui universidades e faculdades, dispondo do maior número de

estabelecimentos de ensino na rede particular. ([www.observatoriodasmetropoles.ufrj.br/como\\_anda/como\\_anda\\_RM\\_fortaleza.pdf](http://www.observatoriodasmetropoles.ufrj.br/como_anda/como_anda_RM_fortaleza.pdf), 2008, p. 42).

Assim, é natural que em relação a educação, outrossim, Fortaleza atrai um número considerável de indivíduos, em especial com relação ao nível superior. Deste modo, pode-se afirmar que:

O universo metropolitano é complexo e contraditório em função da deficiência ou mesmo ausência de políticas públicas capazes de discutir e propor um conjunto a gestão urbana e superar os problemas ambientais ressentido-se também de propostas políticas metropolitanas capazes de superar a fragmentação promovida pela gestão local. Detecta-se na RMF a ocorrência de blocos bem diferenciados com maior ou menor grau de relação entre os municípios e comunidades integrantes. A malha viária e mantém casos de isolamento somente de comunidades. ([www.observatoriodasmetropoles.ufrj.br/como\\_anda/como\\_anda\\_RM\\_fortaleza.pdf](http://www.observatoriodasmetropoles.ufrj.br/como_anda/como_anda_RM_fortaleza.pdf), 2008, p. 45).

Quanto a questão da saúde na RMF é bastante precária, pois a maior parte dos cidadãos metropolitanos da mesma, são obrigados a deslocar para a capital em busca de atendimento médico, uma vez que a rede hospitalar dos municípios não são suficientes para atender a demanda crescente. Assim, Costa & Accioly (2008, p. 13) explicam que:

Por falta de hospitais e serviços médicos especializados nos municípios cearenses, os doentes são transportados para a capital, que tem serviço médico especializado, sendo atendidos no município de origem somente as doenças mais banais. Isto se reflete nas frequentes denúncias dos meios de comunicação dos sérios problemas na área de saúde, com falta de leitos, principalmente de leitos em UTI. Em Fortaleza, existem várias casas sustentadas pelas prefeituras que abrigam pacientes do interior do Estado. No UF é constante a chegada de ambulâncias de todo o Estado.

Para agravar ainda mais a qualidade de vida dos moradores da RMF, a questão do saneamento básico também deixa a desejar. Assim, é importante destacar que os municípios 100% urbanizados como Fortaleza, Eusébio e Maracanaú, “(...) ainda possuem domicílios sem abastecimento feito por rede, totalizando quase 22.000 moradias” ([www.observatoriodasmetropoles.ufrj.br/como\\_anda/como\\_anda\\_RM\\_fortaleza.pdf](http://www.observatoriodasmetropoles.ufrj.br/como_anda/como_anda_RM_fortaleza.pdf), 2008, p. 28).

Pelo exposto, verifica-se a experiência de gestão na RMF também tem se mostrado ineficiente para as solucionar os problemas metropolitanos de interesse comum de todos os cidadãos da mesma. Assim, fica explícito que, para transformar

esta situação, é imprescindível a participação de todos de forma ativa. Logo, compreende porque:

O direito à vida metropolitana também significa o exercício da democracia participativa, onde o cidadão é o sujeito das decisões tendo um papel efetivo na determinação das políticas públicas inclusivas que promova a integração, a cooperação e a coesão na questão metropolitana. ([www.observatoriodasmetropoles.ufrj.br/como\\_anda/como\\_anda\\_RM\\_fortaleza.pdf](http://www.observatoriodasmetropoles.ufrj.br/como_anda/como_anda_RM_fortaleza.pdf), 2008, p. 47).

Portanto, sem a participação dos cidadãos metropolitanos na gestão metropolitana, a situação de exclusão diagnosticada continuará a agravar-se, daí a relevância do engajamento dos mesmos movimentos urbanos, partidários em prol de melhoria das suas condições de vida.

#### **4.1.3 Região do Grande ABC – São Paulo**

Já em relação a experiência da Região do ABC, ao contrário das demais, o seu modelo de gestão estimula o planejamento estratégico participante. Em outras palavras, essa experiência do grande ABC, busca entender tanto a vida cotidiana quanto as relações sociais estabelecidas. Assim, é natural instituir o planejamento urbano como alternativa a um modelo tecnicista, valorizando as características culturais e sociais de cada comunidade, valorizando os espaços públicos, isto é, ruas, praças, centros históricos, parques e centros culturais, como locais privilegiados de convívio dos indivíduos.

De acordo com Gouvêa (2005, p. 140):

O projeto de cooperação regional do chamado Grande ABC Paulista representa um fenômeno bastante regional e singular, tendo em vista, inclusive, a sua permanência prolongada. O denominado consórcio internacional grande ABC, surgiu em 1990, envolvendo sete municípios da região metropolitana de São Paulo com o objetivo de buscar soluções para problemas de interesse comum e defender políticas consensuais para o desenvolvimento da região.

Cabe destacar que esse modelo sofreu várias modificações no decorrer dos anos, tendo como finalidade adaptar-se à novos desafios. Assim, surgiu a Agência de Desenvolvimento Econômico da região, a criação de um banco de dados, a criação de um fundo de apoio destinado a estimular e apoiar o desenvolvimento das pequenas e médias organizações, e, também, a qualificação profissional, por meio de parcerias estabelecidas entre distintos governos.

Para Freire (2004, p. 52):

Entre as ações de fomento de atividades de interesse regional já implementadas, destaca-se o Planejamento Estratégico Regional (2000-2010), elaborado com a participação de mais de 300 pessoas, representando cerca de 100 entidades, sendo estabelecidos 7 eixos estruturantes – grupos temáticos que organizam o planejamento estratégico. São eles: educação e tecnologia, sustentabilidade das áreas de mananciais, acessibilidade e infra-estrutura, fortalecimento das cadeias produtivas, ambiente urbano de qualidade, identidade regional e estruturas institucionais, além da inclusão social. Cada um desses eixos conta com um conjunto próprio de programas, totalizando 40, que, por sua vez, se desdobram em 134 subprogramas e 238 ações estratégicas. Até o momento foram viabilizados mais de 70 acordos para implementação de programas, projetos e ações estratégicas.

Embora a cooperação tenha sido e continua sendo um instrumento importante para o sucesso da gestão da grande Região do ABC, no entanto, é imprescindível, encontrar alternativas mais viáveis, para encarar de frente a questão do financiamento de desenvolvimento do grande ABC, como também, melhorar o nível das relações com o governo estadual e com as comarcas de vereadores, porque as mudanças no comando político torna-se difícil dar continuidade às políticas adotadas na gestão da região do grande ABC Paulista. Nesse sentido Freire (2004, p. 52-53):

Nesse sentido, sugere-se que na formulação de uma política nacional das Regiões Metropolitanas e aglomerações urbanas seja apontado um novo desenho institucional para a gestão, as linhas de atuação e os mecanismos de financiamento. Sugere-se, ainda, que, nesse momento, seja contemplada não só a reformulação das articulações intergovernamentais na construção do novo modelo de pactuação federativa, mas também os processos de tomada de decisões, que vão além das dimensões governamentais, incorporando a sociedade civil.

Ainda é necessário segundo Freire (2004) que a União institui uma coordenação, tendo como intuito estabelecer uma face territorial no contexto de suas políticas setoriais, discutindo e apontando soluções para os problemas diagnosticados”.

#### **4.1.4 Região Metropolitana da Baixada Santista**

Por meio da Lei Complementar Estadual n. 815 de 30 de junho de 1996 que a Região Metropolitana da Baixada Santista foi instituída e fundamentada, tanto na Constituição Federal de 1988 quanto pela Constituição Estadual de 1989. Atualmente é composta por nove municípios, ou seja, Santos, Cubatão, Praia Grande, Peruibe, Intanhaem, Mongagua e Bertioga.

A Região Metropolitana da Baixada Santista, constitui-se a terceira região mais populosa do Estado, uma população de aproximadamente 1,7 milhão de habitantes, segundo dados do IBGE (2006).

Cabe destacar que a expansão populacional da RMBS, a partir dos anos 70, deve sobretudo a vinda do próprio Estado de São Paulo, ou seja, nos anos 1970 (61%) já nos anos 1980 (70%) e no período de 1995-2000 (68.8%), segundo Jakob e Young (2008, p. 6).

A tabela 13 a seguir apresenta a evolução da população e densidade (hab/km<sup>2</sup>).

**Tabela 13.** Municípios da Região Metropolitana da Baixada Santista por População Residente, segundo a Área dos Municípios e Densidade Demográfica – 2000 e 2007.

<b>Municípios</b>	<b>População Total</b>	<b>Área (km<sup>2</sup>)</b>	<b>Densidade (hab/km<sup>2</sup>)</b>	<b>População 2007</b>	<b>Densidade</b>
Bertioga	30.039	491.2	61.2	39.091	79.6
Cubatão	108.309	142.3	761.1	120.271	845.2
Guarujá	264.812	142.7	1855.7	296.150	2075.3
Itenhaem	71.995	599	120.2	80.778	134.8
Mongagua	35.098	137	256.2	40.423	295
Peruíbe	51.451	326	157.8	54.457	167
Praia Grande	193.582	145	1335	233.806	1612.5
Santos	417.983	280	1492.8	418.288	1493.8
São Vicente	303.551	148	2051	323.599	2186.5
<b>Total</b>	<b>1.476.820</b>	<b>2.411</b>	<b>8.091</b>	<b>1.606.863</b>	<b>8.890</b>

**Fonte:** IBGE – Censo 2000 e Contagem Populacional 2007 (SIDRA/IBGE) – Realizada pela autora.

Pela tabela 13, pode-se afirmar que os municípios mais populosos da RMBS são: Santos, São Vicente e Guarujá e menos populosos são: Bertioga, Mongagua, Peruíbe. Já os municípios com maior densidade (hab/km<sup>2</sup>), Santa e Guarujá, por sua vez, os municípios com menor densidade (hab/km<sup>2</sup>) são: Bertioga, Mongagua.

É importante dizer que, o Conselho Deliberativo da Região Metropolitana da Baixada Santista – CONDESB é composta por todos os prefeitos dos municípios já

referidos, e ainda de nove representantes do Estado que são nomeados pelo governador.

Existe também a Agência Metropolitana da Baixada Santista – AGEMBS, cuja a natureza jurídica é uma Autarquia, que possui forte vínculo com o Estado. Assim, entende o porque a mesma é mantida tanto com os recursos dos municípios quanto do Estado. Tal agência, sem dúvida nenhuma, é uma autarquia que cuida do planejamento.

Ressalta-se que o CONDESB tem a incumbência de gerar o fundo de desenvolvimento metropolitano da Baixada Santista, e é repassada aos municípios que fazem parte desta Região Metropolitana, como os recursos oriundos do Governo Estadual. Conforme Iha (2004, p. 56):

O valor total dessas quatro partes mensais é hoje de 268 mil reais e, vem sendo mantido inalterado desde de 1999. Os municípios pretendem aumentar esse patamar de contribuição, mas o governo do Estado, alegando falta de recursos ainda não concordou com tal pretensão. Mais de 50 projetos de interesse metropolitano já foram aprovados com recursos desse fundo, todos com homologação do CONDESB, em valores que, globalmente, superam os 10 milhões de reais.

Os principais obstáculos para pôr em prática esse modelo de gestão metropolitano, está relacionado a inexistência de um planejamento regional, e ainda em razão dos conflitos diagnosticados entre as diversas legislações, isto é, federal, estadual e municipal, no que se refere a alguns cidadãos desses municípios. Neste contexto, Gouvêa (2005, p. 48-49) concebe que:

O problema central que se coloca, na atualidade é como situar o planejamento urbano no novo contexto político administrativo. A preconizada reforma do Estado está sinalizando a necessidade de uma profunda revisão dos métodos tradicionais de planejamento, gestão e operação de serviços públicos urbanos. Em outras palavras, as perspectivas de uma maior participação cidadã nos processos decisórios estão exigindo um redirecionamento estrutural dos paradigmas que sempre orientaram a formulação e a implementação de políticas públicas através do planejamento.

A questão da participação dos cidadãos no planejamento da região metropolitana é primordial, uma vez que, somente com a participação da população será possível solucionar os reais problemas da RMBS, valorização do espaço urbano, em especial nos municípios de Guarujá, Santos e Cubatão, em direção a

municípios vizinhos, cujo valor da moradia é bem menor. Portanto, a segregação espacial obriga os indivíduos a migrar para outros municípios do entorno.

O que ocorre é que, a maioria dos municípios metropolitanos são municípios dormitórios como é o caso de São Vicente, Paia Grande etc.

No âmbito do Governo Federal, os governantes da Região Metropolitana da Baixada Santista, conforme Iha (2004, p. 56) defendem: “[...] A participação da União através da alocação de recursos em projetos específicos de interesse regional”.

Outro aspecto importante que dificulta a gestão do espaço metropolitano é o fato de não existir instrumentos legais e institucionais da gestão compartilhada, predominando, portanto, a autonomia dos municípios.

Diante disso, o que se percebe é que as Regiões Metropolitanas não são autônomas, uma vez que, depende de recursos provenientes da União e dos Estados.

#### **4.2 Região Metropolitana de Goiânia: análises e críticas dos resultados das entrevistas**

Por uma questão ética, os entrevistados, pertencentes ao quadro de municípios da Região Metropolitana de Goiânia - RMG serão identificados por números com o objetivo exclusivo de preservar as fontes. A seguir será apresentado resultado de quatro entrevistas, realizadas em 2007, com representantes de quatro municípios da RMG: Aparecida de Goiânia, Goiânia, Senador Canedo e Trindade<sup>36</sup>. Entretanto esses municípios foram escolhidos por serem os mais conurbados e mais expressivos da RMG. Estas entrevistas têm o propósito de colher opiniões acerca dos problemas metropolitanos, assim como de indicativos para a sua solução. Obviamente que não se pretende esgotar o problema, mesmo porque a gestão metropolitana é uma questão muito complexa. O que se pretende é fazer uma leitura crítica e isenta das opiniões colhidas, esperando contribuir com o debate sobre a problemática metropolitana.

Antes, porém, é importante conhecer a estrutura institucional da Região Metropolitana de Goiânia.

---

<sup>36</sup> Agradeço às pessoas que se dispuseram a responder às perguntas dos questionários, tendo contribuído sobremaneira com essa dissertação. Por questões éticas, cada entrevistado terá um número, que varia de um (1) a quatro (4).

#### 4.2.1 Aparato Institucional da Gestão Metropolitana de Goiânia

No início da década de 1980, foi instituído o Aglomerado Urbano de Goiânia, cuja composição variou de 10 a 17 municípios. A RMG foi instituída em dezembro de 1999, e, segundo a Lei Complementar Nº 027 de dezembro de 1999, tinha a seguinte composição: Grande Goiânia, com 11 municípios; Região de Desenvolvimento Integrado de Goiânia – RDIG com 7 municípios e, posteriormente, mais dois municípios foram incorporados. Portanto, o espaço metropolitano era constituído por 20 municípios. Atualmente, a RMG é composta por 13 municípios.

É importante ressaltar que a Lei Complementar nº. 027 de 30 de dezembro de 1999, segundo Moysés (2005, p. 342):

- o CODEMETRO<sup>37</sup> e o Fundo de Desenvolvimento da RMG foram regulamentados pelos Decretos nº. 5.193 e nº. 5.192, de 17 e 20.03.2000, respectivamente;
- nº. 30, de 09.06.2000, integrando ao CODEMETRO a Câmara Deliberativa de Transporte Coletivos da RMG;
- nº. 34, de 03.10.2001, que instituiu a Rede Metropolitana de Transportes Coletivos e a Companhia de Transportes Mertripolitanos (atualmente GETRANS);
- nº. 37, de 12.12.2002 instituiu a Rede Metropolitana de Transportes Coletivos Ampliada.

Cabe ressaltar que a Lei Complementar nº. 027/99 não apenas instituiu a Região Metropolitana de Goiânia, como também o CODEMETRO que é composto pela Secretaria Executiva (item VIII e § 1º) e o Fundo de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Goiânia (art. 10) da referida Lei.

A Secretaria Executiva tem como incumbência promover a integração, a organização, como também o planejamento e a execução das funções públicas de anseio da coletividade da RMG, integra à Superintendência da Região Metropolitana de Goiânia da Secretaria das Cidades do Estado de Goiás.

Em relação ao Fundo de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Goiânia, é importante ressaltar que o mesmo é gerido pela Secretaria do Estado das Cidades, tendo como objetivo proporcionar suporte financeiro ao planejamento integrado, como também, às ações de interesse da coletividade da RMG.

Por fim, concordamos com Moysés (2005, p. 344), quando ele afirma que:

---

<sup>37</sup> CODEMETRO – Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Goiânia. (MOYSÉS, 2005, p. 330)

Enfim, iniciativas têm sido tomadas desde o final dos anos 90 pelo Governo do Estado. Este tem-se posicionado com mais veemência sobre a questão metropolitana. Entretanto, chamo a atenção para algumas questões que nem sempre são suficientes explicitadas: por trás das iniciativas tomadas no âmbito do Governo Estadual, admito que existe interesse em buscar respostas para os problemas que extrapolam as competências dos municípios; no entanto, sabe-se que existem também nuances de ordem política, e política partidária, com objetivos claros de conservar no poder, pelo máximo de tempo, as forças políticas atuais que governam o Estado.

#### 4.2.2 Resultado das entrevistas

Atualmente não existe nenhum projeto político de planejamento urbano desenvolvido para a RMG, ausência essa que dificulta a busca de soluções para os vários problemas que afligem a população metropolitana como: transporte coletivo urbano, violência, habitação, saúde e outros. De acordo com Moysés (2005, p. 323):

A pergunta que mais se coloca é como se administra o espaço metropolitano recortado por municípios com suas peculiaridades e autonomia administrativa ou, se preferir, uma cidade cujos limites geográficos e administrativos não são importantes devido à junção de várias cidades, muitos com espaços de estágios avançados.

Nesta perspectiva, para o entrevistado 1 é imprescindível a criação e a instituição de um projeto político de planejamento urbano para a RMG, que possa trazer como consequência prática:

- A elaboração de um plano integrado da RMG;
- A retomada do CODEMETRO como órgão de gestão dos problemas da RMG;
- A elaboração de planos setoriais de intervenção nas questões de infraestrutura, transporte, saúde, educação, emprego e renda, etc. (Pesquisa de Campo, Janeiro, 2007).

Sobre a mesma questão, porém assumindo uma posição diferenciada é o entrevistado 2, pois o mesmo ressalta que o município desenvolve sua política independente de um projeto, político de planejamento urbano para RMG. E justifica dizendo:

“nos aceitamos a nossa condição de município integrante da RMG, mais queremos ter vida própria e para isso nós definimos critérios de relacionamentos com a capital no tocante da ocupação urbana, transporte coletivo, a exploração da água. Por isso o mesmo defende que é necessário que o município de Trindade tenha uma política de transporte coletivo independente, pois a Companhia Metropolitana de Transporte Coletivo - CMTC, está mais direcionada para o usuário de Goiânia, não proporcionando um transporte de qualidade, pois para o usuário o que

interessa é a acessibilidade, a segurança, pois, o usuário do transporte coletivo residem em regiões não apenas periféricas como distantes dos locais de lazer, trabalho e estudo, e que muitos vezes sequer são servidos por linhas de ônibus suficientes. Assim entende porque o mesmo afirma que este sistema é muito injusto para os demais municípios, a população com esse transporte.

No entanto, um estudo realizado pelo Observatório das Metrôpoles da RMG (2005, p. 63) já alertava que os municípios privilegiavam o planejamento orçamentário em detrimento ao Planejamento Municipal e as Diretrizes Políticas, com exceção de Goiânia, como destaca a tabela 14.

**Tabela 14.** Região Metropolitana – Níveis de aplicação de instrumentos de gestão urbana.

Municípios	Legislação e Instrumentos de Planejamento		Descentralização e Desconcentração	Políticas Setoriais	Políticas de Geração de Trabalho e Renda
	Planej. Municipal	Gestão Urbana			
Abadia de Goiás	Médio	Baixo	Baixo	Baixo	Médio
Aparecida de Goiânia	Médio	Médio	Baixo	Baixo	Alto
Aragoiânia	Médio	Baixo	Baixo	Baixo	Médio
Bela Vista de Goiás	Médio	Baixo	Baixo	Baixo	Médio
Goianápolis	Médio	Baixo	Baixo	Baixo	Médio
<b>Goiânia</b>	<b>Alto</b>	<b>Alto</b>	<b>Alto</b>	<b>Alto</b>	<b>Alto</b>
Goianira	Médio	Baixo	Baixo	Baixo	Médio
Hidrolândia	Médio	Baixo	Baixo	Baixo	Médio
Nerópolis	Médio	Baixo	Baixo	Baixo	Médio
Santo Antonio de Goiás	Médio	Baixo	Baixo	Baixo	Médio
Senador Canedo	Médio	Médio	Baixo	Baixo	Médio
Trindade	Médio	Médio	Baixo	Baixo	Médio

**Fonte:** Análise das Regiões Metropolitanas do Brasil – Como Anda A Metrópole Goianiense. Goiânia: Observatório das Metrôpoles: núcleo Goiânia - 2005, p. 63. [http://www.observatoriodegoias.com.br/observatoriodegoias/pesquisa\\_pdf/RMG-VF-final2%5B2%5D.pdf](http://www.observatoriodegoias.com.br/observatoriodegoias/pesquisa_pdf/RMG-VF-final2%5B2%5D.pdf),

Portanto, os municípios da RMG não põem em prática o que determina a Lei Complementar n. 27, de 30 de dezembro de 1999, em seu artigo 3º, § II, da co-gestão entre os poderes públicos Estadual e Municipal e a sociedade civil na formulação de planos, e, no que diz respeito entre programas e execução de projetos, obras e serviços, para os quais sejam necessárias relações de compartilhamento intergovernamental dos agentes públicos (ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE GOIÁS, 2006, p. 2).

Todos os entrevistados afirmam que o orçamento de seu município não destina nenhuma verba para ações ou intervenções na RMG. A seguir, as opiniões coletadas junto aos entrevistados foram organizadas por temas.

#### 4.2.2.1 - Déficit habitacional

O entrevistado 2 observa que, em relação à política habitacional de Goiânia, a capital (Goiânia) tem um enorme déficit habitacional.

O entrevistado 1, reconhece que a falta de moradia, constitui-se num grave problema social em Goiânia, e isso está relacionado a uma política discriminatória do Estado<sup>38</sup>. Para agravar ainda mais este problema o emprego formal não contempla a todos, e, a qualidade de vida desse segmento, ou seja, do desempregado ou de quem recebe pouco, não vê outra solução a não ser viver em locais distantes. Contudo, a administração local visando diminuir o problema, proporciona aos excluídos loteamentos e casas populares. Goiânia comparada a outras metrópoles tem elevado déficit habitacional.

Todos os entrevistados afirmam que existem em seus municípios, ou seja, Trindade, Senador Canedo, Goiânia e Aparecida de Goiânia, posses ou áreas a serem regularizadas ou em processo de regularização. No entanto, esta situação se agrava no Município de Goiânia, onde o número de posses é significativo, como ilustra a tabela 15.

**Tabela 15.** Áreas de Posse segundo o tempo de existência – Goiânia (2002).

<b>Tempo de Existência</b>	<b>N.de Áreas de Posse</b>	<b>Percentual (%)</b>
5 a 10 anos	2	1
10 a 15 anos	7	4
15 a 20 anos	15	9
20 a 25 anos	50	29
25 a 30 anos	27	16
Mais de 30 anos	46	27
Sem informação	25	14
Total	172	100

**Fonte:** Gerência de regularização fundiária/DiHab/SMO/Comob-Habitação, In: **A Segregação Planejada: Goiânia, Brasília e Palmas**, 2003, p. 208.

Neste contexto, entendemos o que Visconde (2002, p. 63) assegura:

<sup>38</sup> Que beneficia e atende os anseios da capital em detrimento dos interesses dos outros municípios.

Mesmo surgindo como espaço planejado, Goiânia teve seu crescimento e apropriação do uso do solo muitas vezes sem o controle do setor público, e cresceu em parte de forma espontânea e desordenada, direcionada pelos especuladores que nortearam o parcelamento e a ocupação da cidade, como também de todo seu entorno. Essa área do entorno apresenta-se sem planejamento e tem a ocupação do solo cada vez mais espontânea, gerando problemas de ordem física, demográfica, social e econômica.

Assim, Mabillot (1984, p. 62-63) afirma que:

A partir de 1972, o Município de Aparecida de Goiânia surge como opção ao parcelamento do solo, advinda, em grande parte, pelas restrições da Lei Municipal 4.526, de janeiro de 1972 – “Loteamentos Urbanos e Remanejamentos”, que passou a disciplinar o parcelamento do solo urbano no município de Goiânia. As exigências desta Lei para a aprovação de loteamentos afugentaram os empresários imobiliários.

O entrevistado 4 cita que setenta por cento (70%) dos loteamentos existentes em Aparecida de Goiânia foram lançados nos anos 1970, atribuindo essa situação à política habitacional de Goiânia, onde o governo do Estado e até mesmo da Prefeitura de Goiânia promoveu assentamentos em Aparecida de Goiânia. Nessa década, teve um crescimento populacional de mais de sessenta mil habitantes. Admite que até hoje o seu município tem vários processos de regularização fundiária dessas áreas de assentamento em andamento.

A problemática da moradia em Aparecida de Goiânia agravou-se quando, em 1971, foi instituída a Lei de Parcelamento do Solo Urbano de Goiânia. Esse fato contribui para a ação dos incorporadores<sup>39</sup> imobiliários no município.

Nesse sentido, Viscondi (2002, p. 41) ressalta que:

A aprovação da Lei Municipal nº. 4.526, de 1971, que impedia a aprovação de loteamentos para fins urbanos em Goiânia, sem infra-estrutura mínimas, fez com que as terras dos municípios limítrofes de Goiânia passassem a representar uma opção de parcelamento menos onerosa. Após 1972, o número de novos loteamentos abertos em Goiânia reduziu-se consideravelmente.

O entrevistado 1, admite que a expansão urbana de Goiânia, dá maior valorização ao espaço urbano da capital, pois resultará na segregação espacial das cidades periféricas que se formam no âmbito de Goiânia. Segundo ele, esta

---

<sup>39</sup> Os incorporadores imobiliários são as empresas que individualmente ou associados aos proprietários loteiam glebas para uso residencial (RODRIGUES, 1997, p. 25).

realidade é naturalmente o resultado da migração da população de outros municípios e também da migração interna.

Nesse sentido Almeida (2002, p. 143 - 144) concebe que:

[...] a mesoregião de Goiânia e sobretudo os municípios mais próximos (Aparecida, Senador Canedo, Trindade, etc...) vêm sua população de adensar ano a ano, com a multiplicação de bairros e favelas e o aumento do desemprego e da miséria. A cesta básica, criada sobre o pretexto de amenizar essas situações, na verdade acaba agravando-as. Cria-se um círculo vicioso. Migrantes pobres e pouco esclarecidos demandam Goiânia, em busca de lotes, casa, emprego. Vêm de todas as regiões, mais sobretudo do interior do Estado e do Nordeste. E vão parar não em Goiânia, mas nas cidades periféricas, que ameaçam transformar-se em novas "baixadas fluminenses", pelo crescimento descontrolado de loteamentos sem a mínima infra-estrutura urbana e sobretudo pela falta de condições de trabalho e emprego para uma mão-de-obra totalmente desqualificada. Tudo isso agravado pela reinvenção da velha política demagógica que os imperadores romanos já utilizaram séculos atrás: *passem et circenses*.

Portanto, a atuação do Estado se faz, fundamentalmente e em última análise, visando criar condições de realização e reprodução da sociedade capitalista, isto é, condições que viabilizem o processo de acumulação e a reprodução das classes sociais e suas frações (CORRÊA, 1995, p. 26).

Nesse contexto, é importante salientar que todos os entrevistados concordam que, o principal problema que afeta a RMG é o déficit habitacional.

#### **4.2.2.2. Benefícios gerados pela integração dos municípios da RMG**

O único entrevistado que afirma que a criação da RMG não trouxe benefício algum para a sua cidade foi o entrevistado 2, enquanto que os demais afirmaram o contrário. Para o entrevistado 3, os recursos do PAT do Governo Federal e as parcerias estabelecidas com os demais municípios da RMG, buscam alternativas para os problemas comuns, ou seja, que afetam a todos, como exemplo, o transporte coletivo. Já o entrevistado 4, cita que foi possível solucionar o problema de limites entre o seu município e outro com o qual estava conurbado cuja delimitação aprovada legalmente, assim como a foi possível a realização de obras com recursos compartilhados.

Por sua vez, o entrevistado 1 afirma que o único benefício que a instituição da RMG obteve em 1999, foi ter demonstrado para o Estado a relevância de definir e implantar estratégias e diretrizes para o desenvolvimento de toda a RMG. Contudo, ele cita uma pesquisa feita pelo Instituto SERPES no Fórum Agenda Goiás 2005-2015 e Agenda Estadual, pois, afirma que:

Goiânia sofre com as conseqüências do fluxo da população dos municípios vizinhos na perspectiva de atendimento das demandas e serviços aqui oferecidos, uma vez que os municípios vizinhos não conquistaram sua auto-suficiência e autonomia na gestão dos seus problemas institucionais e administrativos. O crescimento das demandas sobre Goiânia tem sido inversamente proporcional à capacidade de responder as necessidades da população, gerando crescente insatisfação e exclusão, para ausência de planejamento e dificuldades da gestão dos municípios vizinhos que cada vez mais torna-se dependentes de Goiânia.

Ainda neste contexto, para o entrevistado 2, é relevante ressaltar a metropolização de Goiânia que beneficiou, em especial, a capital, visto que os maiores investimentos são realizados nela, enquanto que os demais municípios da RMG ficam com os problemas, ou seja com altos índices de marginalidade, transporte precário, moradia, saúde, etc. Enfim, esse é o principal problema, ou seja, a falta de um parlamento metropolitano de discussão, planejamento e propostas de solução para esses problemas metropolitanos.

Todos os entrevistados afirmam que o orçamento de seu município não destina verba alguma à Região Metropolitana de Goiânia.

#### **4.2.2.3 Planejamento municipal dos municípios: objeto de estudo**

Cabe destacar que para os entrevistados 1, 2 e 3 não existiu nenhum planejamento específico do seu município com o propósito de resolver os problemas metropolitanos, pois buscam solucionar apenas os problemas de caráter meramente comuns, tais como: a deficiência do transporte coletivo, déficit habitacional, assistência médica, a questão da violência e a educação.

Para o entrevistado 3, sobretudo no que se refere ao saneamento urbano, cita, como exemplo, a inauguração do aterro sanitário, bem como a construção da Estação de Tratamento de Esgoto Sanitário seu município, o serviço municipal de

água e esgoto, acreditando que com isso, está auxiliando na despoluição da bacia do Rio Meia Ponte.

Por sua vez, o entrevistado 2 diz que, no Plano Diretor de sua cidade tem um Planejamento Específico para RMG. Por exemplo, na questão da água, está se propondo uma co-gestão com a SANEAGO, visando, a participação da administração da gestão da água, e, faz uma ameaça, ou seja, como o contrato de concessão está vencido, existe a alternativa de se contratar outra empresa.

O entrevistado 1 afirma que Goiânia precisa estar preparada para dar suporte a RMG, pois para ele:

Os problemas exigem medidas eficientes e eficazes que passam pela elaboração de um plano estratégico capaz de garantir a articulação entre os municípios, parcerias, e a participação da população. Para tanto o Plano Diretor prevê a articulação espacial do município de Goiânia, por meio do Anel Rodoviário Metropolitano, como elemento estruturador da região. A construção de terminais de integração como forma de aumentar a mobilidade intra regional atuando no deslocamento das pessoas e produtos entre as cidades da RMG e por último a preservação dos recursos hídricos e florestais tendo o Rio Meia Ponte como elemento articulador. A manutenção e recuperação desses recursos naturais poderão garantir uma rede verde de caráter metropolitano, constituindo-se no primeiro programa de intervenção.

Vale frisar que o entrevistado 4 e o entrevistado 2, consideram que é importante a criação e a implantação de um Planejamento Urbano para RMG, pois é um instrumento importante para melhorar a qualidade de vida dos seus moradores.

Nesse sentido, o entrevistado 4 explica que seu município:

tem vários problemas que temos que resolver e que foram gerados por Goiânia. Principalmente na parte da degradação ambiental (retirada de areia e cascalho para Goiânia, a pedreira etc.), os assentamentos irregulares. Esses problemas estão aí para a Prefeitura resolver, escolas, creches, asfalto, toda infra-estrutura para essa população dos assentamentos. Caso tivesse um planejamento integrado entre Goiânia e os municípios com certeza toda a população seria beneficiada.

De acordo com as entrevistas conclui-se que o planejamento para a região metropolitana de Goiânia viria contribuir, de forma significativa, no sentido de encontrar alternativas para problemas comuns da RMG, tais como: deficiência do transporte coletivo, déficit habitacional etc.

#### 4.2.2.4 Movimento pendular na RMG

Para o entrevistado 3 e 2, na atualidade apenas (40%) dos habitantes dos seus municípios trabalham e estuda em Goiânia, usam o SUS de Goiânia e utilizam o transporte integrado de Goiânia, sendo que antigamente esta proporção era bem mais significativa, ou seja, 70%.

O entrevistado 4, questionou essa realidade, pois, segundo ele:

Na atualidade, existe um grande número de pessoas que vem cedo de Goiânia para trabalhar em Aparecida de Goiânia, ao contrário do que ocorria anteriormente isso em função da política de industrialização do município. Foram criados cinco pólos industriais. O município necessita hoje é de mão-de-obra qualificada. Nós temos muita mão-de-obra mais com pouca qualificação. Assim, parte das vagas de empregos são ocupadas por pessoas de Goiânia ou outros municípios. Mas em relação ao ensino profissionalizante a população tem que deslocar para Goiânia, para o CEFET e SENAI. O mesmo ocorre em relação ao ensino de segundo grau e no nível superior.

Nesse sentido, o crescimento desordenado de Senador Canedo, outrossim, está relacionado à condição sócio-econômicos de uma parcela significativos de trabalhadores, que ganham pouco, e por conseguinte, são empurrados para os municípios da RMG. Nesse contexto, Mabilhot (1984, p. 51) explica que:

O processo de parcelamento do solo urbano atingiu de forma mais intensa os municípios do entorno de Goiânia do que a própria capital está resguardada por legislação mais elaborada, gerando em alguns casos, perda significativa de área rural.  
O custo mais baixo dos lotes urbanos de Goiânia determinou uma procura e ocupação de áreas nos limites da capital.

Cabe destacar que, o maior número de passageiros que se deslocam de seus municípios de origem, tem como destino Goiânia. Como mostra a tabela 16. Esta tabela destaca que grande parte dos usuários do transporte coletivo vive em regiões periféricas, distantes dos locais de estudo, trabalho e de lazer, que segundo Borges (1994, p. 45):

É que muitas vezes não são servidas por linhas de ônibus suficientes. Para pegar um transporte precisam percorrer grande distância até uma parada, servida por alguma linha de ônibus, dispensam um longo tempo para

utilizar o transporte público, e ainda paga um valor elevado por um serviço ineficiente.

**Tabela 16.** Municípios da Região Metropolitana de Goiânia segundo População Residente 15 Anos e Mais de Idade que Trabalha ou Estuda e pessoas que Realizaram Movimento Pendular – 2000.

Municípios	Distancia rodoviária e vias de acesso		Número de pessoas de 15 anos e mais de idade				C / B (em %)	D / C <sup>2</sup> (em %)
	Em Km	Acesso	Total (A)	Que trabalham ou estudam				
				Total (B)	fora do município de residência <sup>1</sup> (C)	dirigindo-se ao pólo metropolitano (D)		
Abadia de Goiás	27	BR-060	3.400	2.319	705	620	30,4	87,9
Aparecida de Goiânia	21	BR-153	228.427	161.675	69.958	66.164	43,3	94,6
Aragoiânia	42	GO-040 BR-457	4.550	3.037	398	332	13,1	83,4
Goianápolis	33	GO-415	7.318	4.603	222	36	4,8	16,3
Goiânia	--	--	812.707	589.498	15.352	0	2,6	0,0
Goianira	37	GO-070	12.934	8.417	3.021	2.748	35,9	91,0
Hidrolândia	36	BR-153	9.291	6.104	704	593	11,5	84,3
Nerópolis	42	GO-080	13.049	9.203	1.176	926	12,8	78,7
Santo Antonio de Goiás	38	GO-080	2.167	1.452	305	265	21,0	87,1
Senador Canedo	16	GO-403	35.065	23.410	11.199	10.475	47,8	93,5
Trindade	30	GO-060	56.975	36.524	9.453	8.289	25,9	87,7
<b>Total</b>			<b>1.185.883</b>	<b>846.241</b>	<b>112.492</b>	<b>90.449</b>	<b>13,3</b>	<b>80,4</b>

Fonte: IBGE. Censo demográfico 2000. (Metrodata) SEPLAN-GO (2003).

NOTA: ( <sup>1</sup> ) o movimento de pessoas que estudam ou trabalham fora de seu município de residência é denominado de pendular. ( <sup>2</sup> ) o cálculo do percentual de pessoas que se dirigem ao pólo, relativo ao "total região metropolitana", exclui os dados do município pólo.

#### 4.2.2.5 Saúde

De uma maneira geral, a questão da saúde ainda constitui-se um grave problema, gerado pela metropolização de Goiânia. Por exemplo, em Trindade, apesar da inauguração do HUTRIN – Hospital de Urgência de Trindade, ainda funciona precariamente, e, a população tem de deslocar até Goiânia para ter assistência médica.

Os habitantes de Aparecida de Goiânia ainda são obrigados a deslocarem-se para Goiânia, em busca do atendimento médico, isto fica explícito nas palavras no entrevistado 4:

Na área de Saúde nos inauguramos o Hospital de Urgência de Aparecida, que está funcionando precariamente por falta de pessoal (médicos, enfermeiros, etc.) e falta também alguns equipamentos. A população de Aparecida usa parte dos serviços médicos de Goiânia. Temos algumas exceções como é o caso da área neurológica, que Aparecida tem um atendimento de referência. Acredito que quando o Hospital de Urgência estiver funcionando plenamente vamos conseguir atender uma população maior e diminuir a procura desses serviços em Goiânia. Não podemos esquecer também que Goiânia como capital tem uma oferta maior não só dos serviços do SUS, mas também de uma rede particular, que acaba atraindo as populações vizinhas.

Neste contexto, entende porque o entrevistado 1 afirma que:

O crescimento das demandas sobre Goiânia tem sido inversamente proporcional à capacidade de responder às necessidades da população, gerando a crescente insatisfação e exclusão, pela ausência de planejamento e dificuldades da gestão dos municípios vizinhos que cada vez mais tornam-se dependentes de Goiânia.

#### **4.2.2.6 Emprego**

Outro problema grave, de acordo com o entrevistado de Trindade, é a questão do emprego, uma vez que, no seu município existem poucas indústrias e estabelecimentos comerciais para empregar este contingente elevado de trabalhadores. Conforme seu depoimento a seguir:

Nossa maior preocupação é gerar emprego e renda para nossa população. Cerca de 10 anos atrás 70% da população trabalhava em Goiânia, nos estamos diminuindo esse percentual com a implementação de uma política de desenvolvimento econômico, atraindo novas indústrias, comércio, etc. e fortalecendo as já existentes. O município trabalha no sentido de aumentar o número de indústrias de pequeno e médio porte para gerar novos empregos diretos e indiretos. Nesse sentido o Projeto do PD foi importante, porque estamos expandindo a área do perímetro urbano e dispomos que 20% dessas novas áreas quando forem parceladas serão doadas para o município, exclusivamente para desenvolvimento de uma política de desenvolvimento econômico, como atrativo/incentivo de novas indústrias. Estamos prevendo a criação de cinco regiões de desenvolvimento (para indústria, comércio atacadista, prestação de serviço, logística, etc.) para atender essas regiões da cidade e facilitar o acesso do trabalhador ao emprego.

#### 4.2.2.7 Transporte coletivo

Todos os entrevistados concordam que o Transporte Coletivo da Região Metropolitana de Goiânia, sem dúvida alguma, precisa ser melhorado para evitar filas longas, diminuir a jornada da viagem. Assim, Spósito (1994, p. 34-35) afirma que:

Papel importante, neste caso, deve exercer o poder público ao qual cabe a responsabilidade na organização do sistema e fiscalização d seu funcionamento, para garantir sua qualidade e a confiabilidade dos usuários. Por exemplo, os preços das passagens devem ser compatíveis com o poder de compra dos usuários, os honorários dos ônibus devem ser cumpridos, para que possamos chegar ao trabalho ou na escola na hora de vida, os ônibus não devem circular com número exagerado de passageiros, porque isso gera desconforto e irritação, etc.

Assim, pode-se afirmar que o transporte coletivo na Região Metropolitana de Goiânia é deficiente e precário, portanto, a qualidade do serviço proporcionada à população deixa muito a desejar, segundo Borges (1994, p. 12):

O transporte coletivo da RMG enfrenta sérios problemas: modelo de gestão ultrapassada, frota quantitativa e qualitativamente ineficiente, falta de investimentos em modernização e ampliação do sistema e inadequados do sistema de transporte às necessidades do usuário.

Borges (2004, p. 121) ao fazer uma analogia do transporte coletivo da região metropolitana de Goiânia com a Região Metropolitana de Curitiba aborda que, em Goiânia, os usuários do transporte coletivo convivem no dia-a-dia com diversos problemas entre eles a super-lotação e longas filas. Porém o mesmo não ocorre com o usuário de transporte da Região Metropolitana de Curitiba.

Portanto, o usuário do transporte coletivo na Região Metropolitana de Goiânia, enfrenta no dia-a-dia uma queda na qualidade do serviço, em virtude da disputa desigual que se trava na relação entre a demanda da população usuária e a oferta de ônibus. A conseqüência disto é a longa espera nos pontos de ônibus, devido a constantes atrasos. Deste modo, o usuário deste transporte tem razão em reclamar, pois, segundo Peixoto (2001, p. 165-166):

Viajar com tranquilidade e segurança é um sonho distante, principalmente nos horários de pico. Nos terminais, é preciso enfrentar os atrasos e as filas que, após a extinção do guia-filas, ficam organizadas somente até a chegada dos ônibus. Quando finalmente o ônibus encosta na plataforma, o tumulto é geral: a ordem da fila já não existe e mulheres, crianças e idosos são as maiores vítimas, são empurrados e até machucados no empurra-empurra do embarque. Não existe respeito entre os próprios passageiros; quem estava no final da fila pode acabar entrando primeiro, alguns não conseguem embarcar e têm que esperar pelo próximo ônibus. Vale a lei do mais forte. Dentro do ônibus, durante o percurso, apertos e empurrões são fatos rotineiros e, para piorar, existem os assaltos de meninos de rua que se aproveitando da situação de super lotação roubam bolsas, carteiras, relógios etc. Viajar sentado é privilégio de poucos. A maioria viaja em pé e literalmente “espremido”.

Neste contexto, fica explícito, que a Companhia Metropolitana de Transporte Coletivo, CMTC, não está conseguindo assegurar um transporte de qualidade aos moradores da RMG, não atendendo, assim, o que estabelece o artigo 4º. Consideram-se de interesse comum as atividades que atendam a mais de um município assim como aquelas que, mesmo restritas ao território de um deles, sejam, de algum modo, dependentes ou concorrentes de funções públicas e serviços supra municipais. (ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DE GOIÁS, 2006, p. 2).

É importante salientar, com exceção do entrevistado 3, que aparentemente preocupa-se com a preservação do meio ambiente, os demais entrevistados em momento algum preocupam com esta questão, pois, sem dúvida, na atualidade deveria receber uma atenção especial dos administradores da Região Metropolitana de Goiânia, já que a preservação do meio ambiente é significativa para a qualidade de vida dos moradores destes municípios. Vale dizer que, a problemática ambiental é mais preocupante em Goiânia, pois tem sido vítima de ações antrópicas, inclusive fruto da ação do poder público, como ocorreu na Fazenda São Domingos<sup>40</sup>. Sobre esse assentamento, Martins Júnior (1996, p. 119) faz a seguinte reflexão:

O polêmico assentamento da Fazenda São Domingos, deste ponto de vista, seguiu a tendência histórica, deflagrada por Coimbra Bueno, que transformou Goiânia num “balcão de negócio” imobiliário. O excedente do valor agregado aos imóveis especulativos é transferido à indústria da construção civil goiana. Esta se fortaleceu com a construção de Goiânia e, posteriormente, de Brasília. Hoje ocupa posição de destaque na economia brasileira.

---

<sup>40</sup> “[...]A implantação da Fazenda São Domingos, de iniciativa do Governo Estadual, hoje desdobrada em cinco parcelamentos que abrigam aproximadamente 35 mil pessoas”. (MOYSES, 2004, p. 172.

Nesse sentido é importante assegurar o desenvolvimento sócio-econômico da RMG nos moldes da sustentabilidade ambiental, ou seja, ações metropolitanas de planejamento ambiental. Serva (1993, apud SILVA 2001, p. 54) entende que:

A gestão urbana, no Brasil, precisa ser rápida e profundamente repensada, visando à criação de novos mecanismos e instrumentos que viabilizam padrões aceitáveis de vida no âmbito dessas cidades (...). Ao mesmo tempo, macro soluções deverão incentivar a diminuição do ritmo de expansão urbana pela intensificação da economia no interior do país, sob pena de, a partir de 2000, contarmos com uma dezena de metrópoles absolutamente inadministráveis, onde o cidadão esteja definitivamente submetido ao terrível dilema de péssima qualidade de vida versus total falta de oportunidades no interior.

A tabela 17 mostra as alternativas apresentadas pelos entrevistados para solucionar os problemas gerados pela metropolização de Goiânia.

**Tabela 17.** Sugestões dadas pelos entrevistados para solucionar os problemas da Região Metropolitana de Goiânia – RMG.

Entrevistado 1	Alternativas para adoção de um conceito de gestão compartilhada
Entrevistado 2	Soluções definir uma política urbana elaborada e instituir uma política de qualificação dos loteamentos existentes através de uma política social.
Entrevistados 3 e 4	Formar um grupo de trabalho para discutir os problemas comuns e buscar alternativas para solucioná-los em conjunto.
Entrevistado 4.	Instituir um órgão supra municipal para essa gestão.

**Fonte:** Elaborado pela autora, Janeiro, 2008.

Pela tabela 17, percebe-se que a maioria defende a gestão compartilhada, no entanto, não é colocado em prática, devido à falta de empenho dos governantes em deixar seus interesses pessoais de lado.

O crescimento urbano desordenado da RMG é fruto da ausência de um planejamento urbano que considere a RMG em todos os seus aspectos e da ausência de uma gestão compartilhada Pinto (2007, p. 76) ao analisar Lefebvre concebe que:

A governança metropolitana deve ser entendida como o conjunto de novas modalidades de decisão e de fazer política, com destaque para o valor da negociação parceria, participação e flexibilidade na construção institucional de novas estruturas. É uma idéia radicalmente diferente em termos de construção institucional, de longo prazo de implementação, porém com mais chance de sucesso, de vez que a legitimidade vai sendo construída pelos autores envolvidos.

Vale dizer que os administradores da Região Metropolitana de Goiânia, têm que deixar as divergências políticas de lado e levar em conta os anseios da população. O Poder Público existe para atender as reivindicações de seus cidadãos e considerando que estas são muitas, isto só será possível por meio da gestão compartilhada, pois possibilita a todos os envolvidos enfrentar os problemas dos seus municípios. Desta forma, os administradores servirão melhor as populações de seus municípios, pois as decisões implementadas estarão fundadas em alternativas debatidas e compartilhadas por todos.

Em relação às divergências políticas é fundamental ressaltar que as mesmas são decorrentes das divergências partidárias. Este fato constitui em grave obstáculo, para a gestão compartilhada, uma vez que os anseios partidários muitas vezes são colocados acima dos interesses dos cidadãos metropolitanos. Para transformar esta realidade é essencial que os cidadãos se mobilizem para exigir, dos seus representantes, que defendam seus interesses. Para tanto, é preciso que os mesmos elejam indivíduos comprometidos com a edificação de uma sociedade mais justa e igualitária. Assim, entende porque Dallari (2006, p. 12) afirma que:

É preciso procurar conhecer as características dos que se apresentam como candidatos. O eleitor deverá esforçar-se para saber o máximo possível sobre as atividades que cada candidato já desenvolve, porque o prepara de um lado para exercer as funções em disputa sobre a coragem cívica do candidato para enfrentar oposições sobre a firmeza moral de cada um.

Por fim, não resta dúvida que os cidadãos metropolitanos são responsáveis pela qualidade de vida, proporcionada a eles, pelos governantes. Desta forma, só quando eles se conscientizarem do seu papel, dos reais problemas que os afetam a eles poderão ser solucionados, uma vez que, estarão mobilizados em prol de seus direitos.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

De acordo com o trabalho realizado, conclui-se que a metropolização do território urbano brasileiro iniciou no século XVII. Contudo, a partir do século XIX este processo intensificou-se, e o desenvolvimento da cultura de café teve um papel importante, sobretudo, na região sudeste. Assim, pode-se dizer que a urbanização brasileira foi caracterizada por um processo de metropolização, formando grandes cidades, ou seja, as metrópoles. Essa é uma peculiaridade do processo de urbanização de praticamente todos os países em desenvolvimento ou subdesenvolvidos, onde a atividade econômica acaba se concentrando em espaços bem restritos.

Neste trabalho, enfatizou-se que Goiânia foi planejada para ser a capital do Estado de Goiás. Fundada em 1933, significou o primeiro grande impulso para a transformação da economia e da política do Estado. A edificação da capital promoveu a abertura de novas estradas, tornando, paulatinamente, a cidade como um elo de ligação do Centro Oeste com outros Estados do país. Assim, favoreceu a migração e conseqüentemente, o povoamento.

Embora construída sob a ótica do planejamento urbano arquitetônico, Goiânia cresceu além do previsto, além de sua fronteira territorial, conurbando com vários municípios limítrofes. Este acelerado processo de urbanização põe em prova as políticas de planejamento urbano no âmbito municipal e metropolitano. A prova disso é à exclusão de uma parcela significativa dos habitantes de Goiânia e a carência de infra-estrutura tanto física quanto social. Essa situação agrava-se quando somamos a fragilidade das condições sócio-econômicas e a incapacidade do poder público em assegurar condições mínimas de bem-estar desses cidadãos, sobretudo os imigrantes.

No Brasil as experiências metropolitanas, em sua maioria, não conseguiram solucionar a problemática da exclusão social dessa parcela representativa de cidadãos. De um lado existe uma cidade formal<sup>41</sup> que contempla os favorecidos e de

---

<sup>41</sup> Dotada de toda infra-estrutura, ou seja, com habitações confortáveis, redes de água e de esgoto, energia elétrica, serviço telefônico, transportes coletivos, ruas asfaltadas, coleta de lixo, postos de saúde, escolas. Ana (2001 apud JORDÃO NETO, 2003, p. 55).

outro lado à cidade informal<sup>42</sup> que segrega os indivíduos em condições sub-humanas. Esta realidade é consequência do sistema capitalista que privilegia a ação do capital em detrimento dos anseios da coletividade.

No entanto, vale frisar que as experiências metropolitanas do grande ABC e da Baixada Santista constitui-se em uma exceção. Contudo, esses modelos metropolitanos, para apresentarem algum sucesso, necessitam de um avanço de seu arranjo institucional, para que os prefeitos municipais coloquem os anseios dos cidadãos acima dos seus próprios interesses.

A região metropolitana de Goiânia, na atualidade, é composta por 13 municípios, entre esses: Aparecida de Goiânia, Senador Canedo, Trindade, cidades estas que foram objeto de estudo desta pesquisa. Ressalta-se que uma parcela expressiva dos moradores dessas cidades, trabalham e estudam em Goiânia, ou seja, transformando-as em cidades dormitórios. Todos os municípios da região metropolitana convivem com sérios problemas entre esses, além de problemas com transporte coletivo, da moradia, da saúde etc.

De acordo com todos os entrevistados, para solucionarmos os graves problemas que afetam a Região Metropolitana de Goiânia a melhor alternativa é a gestão compartilhada, ou seja, uma Gestão Metropolitana que administre este planejamento macro, com recursos e ações voltadas para o desenvolvimento integrado e sustentável.

Pode-se dizer que, a expansão das metrópoles, como também, o surgimento das megalópoles impõem uma realidade bastante complexa para o do século XXI. As gestões públicas das regiões metropolitanas brasileiras como, da RMG, precisam avaliar os problemas, e, por conseguinte encontrarem soluções compartilhadas, como alertou o entrevistado 2.

Todavia, constatou-se, pelo trabalho de campo, que na RMG a cidade Pólo, ou seja, Goiânia, exerce forte poder de sedução sobre os moradores da cidade de Trindade, Senador Canedo e Aparecida de Goiânia, devido principalmente aos fatores relacionados à saúde, educação e trabalho. No entanto, nesta concepção sobre Goiânia, como um local de elevado padrão de qualidade de vida de metrópole não corresponde à realidade, uma vez que ela enfrenta sérios problemas que precisam ser solucionados tais como: déficit habitacional, saúde, aumento da

---

<sup>42</sup> Carente de todos os serviços de infra-estrutura, incapaz, portanto, de atender as necessidades mínimas de seus habitantes – constituída pela periferia.

criminalidade entre outros. Além disso, sobrecarrega Goiânia cada vez mais por demanda de serviços públicos que os municípios de origem não são capazes de proporcionar aos seus moradores, em especial no que tange a assistência médica.

Destaca-se que, nenhum dos municípios objeto desta pesquisa, não destinam nenhuma verba do seu orçamento para RMG. Ressalta-se que, o entrevistado 2 considera relevante o seu município ter uma política urbana independente da RMG, para solucionar a problemática da moradia. Entretanto, para o entrevistado 1 a alternativa para resolver os problemas que afetam RMG, é a instituição da gestão compartilhada.

Finalmente, é relevante frisar que essa dissertação não teve a pretensão de esgotar o assunto. Mas certamente proporciona subsídios teóricos para que outros estudiosos do assunto possam avançar no tema desta pesquisa.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, Orlando Francisco da Rocha. *Transformações no padrão demográfico de Goiás nas últimas décadas. In: Abordagens Geográficas de Goiás: O natural e o social na contemporaneidade.* (ORG.) Maria Geralda de Almeida. Goiânia: UFG, 2002.

ANDRADE, Manuel C. *O Planejamento Regional e o Problema Agrário no Brasil.* São Paulo: Hucitec, 1976.

\_\_\_\_\_. *Espaço, Polarização e Desenvolvimento.* São Paulo: Brasiliense, 1973.

ARRAIS, Tadeu Pereira Alencar. *Goiânia. Os discursos no urbano e as imagens da cidade.* (Dissertação de Mestrado). Goiânia: UFG, 1999.

AZEVEDO, Sérgio. *Governança metropolitana e Reforma do Estado: o caso de Belo Horizonte.* Revista da ANPUR, 2000.

BERNARDES, Genilda Darc. *Goiânia, cidade Planejada / cidade Viva: Discurso e Cultura da Modernidade.* (Tese de Doutorado). Brasília: UnB, 1998.

BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos.* Trad. Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BORGES, Januário Rodrigues. *A gestão de qualidade do transporte coletivo de Goiânia: o papel da agência goiana de regulação, controle e fiscalização de serviços públicos.* (Dissertação de Mestrado). Espanha: Universidade de Estremadura, 1994.

BRASIL – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Geografia do Brasil. Diretoria de Geociências.* Rio de Janeiro: IBGE, 1990.

BRASIL, CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO, de 05 de outubro de 1988, 22<sup>o</sup> ed. São Paulo: Editora NDJ, 2004.

BRASIL, LEI FEDERAL N. 10.257, DE 10 DE JULHO DE 2001.

CAMPOS, Francisco Itami e BERNARDES, Genilda D'ark. Goiânia: Sociabilidade na Pireferia. *Ciências Humanas em Revista*. Ano 2, n. 12, p. 13-46, jan./dez./1991.

CARACTERIZAÇÃO e tendências da rede urbana do Brasil. Campinas: UNICAMP/IE; Brasília: IPEA; Rio de Janeiro: IBGE, 1999. 2<sup>o</sup> v.

CARLOS, A.F.A. *O espaço urbano: novos escritos sobre a cidade*. São Paulo: Contexto, 2004.

CARLOS, Ana Fani; ROSSINI, Rosa Ester. *População e Processo de Estruturação do Espaço Geográfico*. Revista do Departamento de Geografia da FELCH, n. 2. São Paulo: USP, 1986.

CASTELLS, Manuel. *A Questão Urbana*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.

CASTELO BRANCO, M.L.G. *Espaços urbanos: uma proposta para o Brasil*. Rio de Janeiro, 2003. Tese (Doutorado em Geografia) – Universidade Federal do Rio de Janeiro/ IGEO.

CAVALCANTI, Lana de Souza. Uma geografia da cidade-elementos da produção do espaço urbano. In: *Geografia da cidade: A produção do espaço urbano*. (Org.) Lana de Souza Cavalcanti. Goiânia: Alternativa, 2001.

CHAVEIRO, Egnimar Felício. *Goiânia, uma Metrópole em Travessia*. (Dissertação de Doutorado). São Paulo: USP, 2001.

CHAUL, Nasr Nagib Fayad. *Caminhos de Goiás: da construção da decadência aos limites da modernidade*. Goiânia: UFG, UCG, 1997.

———. *A construção de Goiânia e a transferência da Capital*. Goiânia: Cegraf, 1989.

CORRÉA, Roberto Lobato. *O Espaço Urbano*. São Paulo: Ática, 1995.

COSTA, Maria Clélia Lustosa; ACCIOLY, Vera Mamede Accioly. *Questionário sobre Governança Metropolitana – RMF*. Fortaleza, 2008.

COVRE, Maria L. M. *A cidadania que não temos*. São Paulo: Brasiliense, 1986.

CUNHA, Wilson F. da. O Papel Político do Planejamento. Caderno da Fundação Induz. Vol. 3, n. 7, jan./jun./1983.

DALLARI, Dalmo de Abreu. *O que é participação política*. São Paulo: Brasiliense, 2006.

DAVIDOVICH, F. *Regiões metropolitanas no Brasil: referências para debate*. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 10., 2003, Belo Horizonte. Anais. Belo Horizonte: ANPUR, 2003.

DAVIDOVICH, F.; LIMA, O.M.B. de. *Contribuição ao estudo de aglomerações urbanas no Brasil*. Revista Brasileira de Geografia, Rio de Janeiro: IBGE, v. 37, n.1, p. 50-84, jan./mar. 1975.

DAVIDOVICH, Fany. *Transformações do Quadro Urbano Brasileiro: Período: 1970-1980*. Revista Geográfica. Instituto Panamericano de Geografia e História, n. 105, enero-junio, 1987.

DECCA, De Edgar. *O silêncio dos vencidos*. São Paulo: Brasiliense, 1989.

DELORENZO NETO, A. *A Reorganização das Áreas Metropolitanas (Urbanização e Descentralização)*. São Paulo: Livraria Pioneira, 1972.

DEMO, Pedro. *Cidadania meno.: Alguns indicadores quantitativos de nossa pobreza política*. Petrópolis: Rio de Janeiro: Vozes., 1997.

DEUS, João Batista de. *As atuais transformações estruturas na economia goiana e os seus desdobramentos nas mudanças sócio-espaciais*. In: *Abordagens Geográficas de Goiás*. Goiânia: IESA, 2002.

ESTEVAM, Luis. *O tempo da transformação: estrutura e dinâmica da formação econômica de Goiás*. Goiânia: Ed. do Autor, 1998.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de; MEDONÇA, Jupira Gomes de; ANDRADE, Luciana Teixeira de; GODINHO, Maria Helena. *Questionário sobre Governança Metropolitana – RMBH*. Belo Horizonte: Observatório das Metrôpoles, 2008.

FREIRE, Maria Inês Soares. *Grande ABC – SP*. Brasil: Sistema de governança regional e planejamento estratégico participativo. In: *O desafio da gestão das regiões metropolitanas em países federativos*. Brasília: Frente Nacional de Prefeitos. 2004.

GEDDES, Patrick. *Cidades em evolução*. Campinas: Papyrus, 1994.

GIVISIEZ, Gustavo Henrique Naves. *Alguns aspectos sobre demandas sociais educação, habitação e saúde*. Dissertação de Doutorado. Belo Horizonte: UFMG, 2005.

GOIÁS, ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE GOIÁS, Lei Complementar n. 027, de 30/12/1999. 2006.

GOMIDE, Cristina Helena. *História da Transferência da Capital de Goiás para Goiânia*. Goiânia: ACEPEL/UEG, 2002.

GONÇALVES, Nara Neide. *Evolução do parcelamento urbano de Goiânia, perspectiva históricas*. Caderno da Fundação INDUR. Vol. 4, n. 4, julho, 1984, p. 9-39.

GOUVÊA, Ronaldo Guimarães. *A gestão metropolitana*. No Brasil. Rio de Janeiro: FCU, 2005.

GUIMARÃES, Pedro Wilson. *Movimentos Sociais Urbanos. Associação de Bairros. Cadernos da Fundação Indur*. Vol. 3, n. 3, jan./jun.1983, p. 92-104.

IBGE. *Censo Demográfico 2000*. Rio de Janeiro, 2001.

IHA, Koyu. A experiência da Região Metropolitana da Baixada Santista (AGEM). In: *O desafio da gestão das regiões metropolitanas em países federativos*. Brasília: Frente Nacional de Prefeitos, 2004.

IPEA. *Configuração atual e tendências da rede urbana no Brasil*. Brasília: IPEA, 2002, (Série Caracterização e tendências da rede urbana do Brasil, 1). Convênio IPEA, IBGE, UNICAMP/IE/NESUR, IPEA, 2002.

JESUS JÚNIOR, Ricardo Paula de. *A violência e seu papel na desmistificação do território: uma realidade na periferia de Goiânia*. (Dissertação de Mestrado). Uberlândia: Universidade Federal de Uberlândia, 2005.

JORDÃO NETO, Ismael Ramos. *A Caixa Econômica Federal e seu papel social na questão da moradia popular no Brasil: O caso de Goiânia*. (Monografia de Especialização em Políticas Públicas). Brasília: UnB, 2002.

LEFEBVRE, H. *O direito à cidade*. São Paulo: Moraes, 1991.

\_\_\_\_\_. *O pensamento marxista e a cidade*. (S.I.): Ulisseia, 1972.

LESSA, Carlos. *A crise urbana e o circuito imobiliário*. Salvador, mimeo, 1981.

MABILLOT, Rosa Benadetti. Alguns aspectos do processo de ocupação e urbanização no aglomerado de Goiânia. In: *Caderno da Fundação INDUR*. Vol. 4, n. 4, julho, 1984, p. 40-53.

MAGNOLI, Demétrio. *Geografia: Paisagem e Território, Geografia e do Brasil*. São Paulo: Moderna, 2001, p. 245.

MANSO, Celina Fernandes Almeida. *Goiânia, uma concepção urbana, moderna e contemporânea – um certo olhar*. Goiânia: Edição da Autora, 2001.

MARTINS, Dora. VANALLI, Sônia. *Migrantes*. São Paulo. Contexto.1994.

MARTINS JÚNIOR, Osmar Pires. *Uma cidade ecologicamente correta*. Goiânia: AB, 1996.

MARICATO, Ermínia & TANAKA, Giselle. O planejamento urbano & a questão fundiária. *Revista de Ciência Hoje*. Vol. 38, junho, 2006, p. 16-23.

MINGARDI, Guracy. *O Estado e o Crime Organizado*. São Paulo: IBCCRIM, 1998.

MIRANDA, Telma Guimarães de. *A segregação espacial em Goiânia*. *Caderno da Fundação INDUR*. Goiânia, v. 4, n. 4. julho, 1984, p. 71-95.

MORAES, Lúcia Maria. *A segregação planejada: Goiânia, Brasília e Palmas*. 2. ed. Goiânia: UCG, 2003.

MOURA, Rosa. Morfologias de concentrações no Brasil: o que se configura além da metropolização, XI Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-graduação e pesquisa em planejamento urbano regional. ANPUR. Salvador, 23 a 27/ maio/ 2005.

MOYSES, A. (Coord). *Cidade, segregação urbana e planejamento*. Ed. da UCG, 2005.

———. *Goiânia Metrópole não Planejada*. Goiânia: UCG, 2004.

NABUCO, Joaquim. *O Abolicionismo*. São Paulo: Publicação Folha/Editora Nova Fronteira. 2000.

NUNES, Denise; SCLIAR, Cabral. Ethel. *Direitos Humanos*. Brasília: Agora, 1998.

OBSERVATÒRIO DAS METRÒPOLES. *Identificação dos espaços metropolitanos e construção de tipologias: relatório da atividade 1*. Curitiba: IPARDES, 2004. Projeto análise das regiões metropolitanas do Brasil. Contrato Ministério das Cidades, FASE. Trabalho realizado por IPPUR, FASE, IPARDES.

OLIVEIRA, A. G. de. *A reprodução da exclusão social em áreas de expansão urbana: Um estudo de caso em assentamentos urbanos na região Noroeste de Goiânia (1980 /1998)*. Dissertação de Mestrado, Goiânia : UFG, 1999.

PARK. R.E. *A cidade: sugestões para a investigação do comportamento humano no meio urbano*. In: VELHO, O.G. (Org.) *O fenômeno urbano*. 4ª ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1979.

PEIXOTO, Valéria Maria Ribeiro. *Transporte Coletivo Urbano e Qualidade de Vida em Goiânia*. In: *Geografia da Cidade: A produção do espaço urbano*. Goiânia: Alternativa, 2001.

PEREIRA, Eliane M. C. *Goiânia, Filha mais Moça e Bonita do Brasil*. In: *Goiânia: Cidade Pensada*. Goiânia: UFG, 2002.

PEREIRA, José Abílio Belo et al. *Regiões Metropolitanas em Minas Gerais*. (Org.). José Abílio Belo Pereira. Belo Horizonte: Crea-MG, 2007.

PINTO, Sol Gorson Braule. *Regiões Metropolitanas. Obstáculos Institucionais à Cooperação umas Políticas Urbanas*. Dissertação de Doutorado em Planejamento Urbano e Regional. Rio de Janeiro: UFRJ, 2007.

POLANYI, K. *A grande transformação. As origens da nossa época*. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

REVISTA Ciência Hoje. O Planejamento urbano e a questão fundiária. 2006, p. 18.

RIBEIRO, Luiz César de Queiroz e LAGO, Luciana Corrêa (orgs.). *Globalização fragmentação e reforme urbana – o futuro das cidades brasileiras na crise*. Rio de Janeiro: IPPUR/UFRJ; Ed. Civilização Brasileira, 1994.

RIBEIRO, Luiz César de Queiroz. et al. *O que é questão da moradia?* São Paulo: Brasiliense, 1986.

\_\_\_\_\_, *Cidade e Cidadania: inclusão urbana e justiça social*. Revista Ciência e Cultura, Vol.56, n. 2. São Paulo. Abril / junho/2004. p. 17.

RIBEIRO, Luiz César de Queiroz. A situação sócio-econômica das regiões metropolitanas; desigualdade e diversidade regional. In: *O Desafio da gestão das regiões metropolitanas em países federativos*. Brasília: Frente Nacional de Prefeitos, 2005.

RODRIGUES, Arlete Moysés. *Moradia nas Cidades Brasileiras*. São Paulo: Contexto, 1997.

SAMPAIO, Diana Dias. *Trajetória do Sonho à Real Conquista: formação sócio espacial e luta pela moradia em Goiânia*. Dissertação de Mestrado. Goiânia: UFG, 2007.

SANTOS, Milton. *A urbanização brasileira*. Ed. Hucitec, 3ª edição, São Paulo. 1996.

\_\_\_\_\_. *A Natureza do Espaço: Técnico e tempo. Razão e emoção*. São Paulo: HUCITEC, 2004..

\_\_\_\_\_. *O espaço do cidadão*: São Paulo: Nobel, 2002.

SCARLATO, Francisco Capuano. População e urbanização brasileira. In: *Geografia do Brasil*. São Paulo: EDUSP, 2004.

SCOTT, A. et al. *Cidades-regiões globais. Espaço e debates*, São Paulo: NERU, v. 17, n. 41, 2001.

SILVA, Ana Lúcia. *A Revolução de 30 em Goiás*. Tese de Doutorado. São Paulo: USP, 1982.

———. *A revolução de 30 em Goiás*. Goiânia: UCG, 2001.

SOUZA, Candice Vidal e. Batismo Cultural de Goiânia: um Ritual da Nacionalidade em Tempos de Marcha para Oeste. In: *Goiânia: Cidade Pensada*. Goiânia: UFG, 2002.

SOUZA, Carla Cristina Aguilár de. *Análise do Crescimento das Regiões Metropolitanas de Belo e Curitiba: Um Estudo Comparativo*. Belo Horizonte: Seminário sobre a Economia Mineira, 2004.

SOUZA, Cibeli e CARNEIRO, Maria Esperança F. *Retrospectiva Histórica de Goiânia Colônia à Atualidade*. Goiânia: Linarido Cultura Goiana, 1996.

SOUZA, Renata Guimarães Vieira de; BRITO, Fausto Reynaldo Alves de. *A Expansão Urbana da Região metropolitana de Belo Horizonte e suas implicações para a redistribuição espacial da população: a migração dos ricos*. Trabalho apresentado no XV Encontro de Estudos Populacionais, ABEP, realizado em Caxambu-MG – Brasil, de 18 a 22 de setembro de 2006.

SPOSITO, Eliseu Saverio. *A vida nas cidades*. São Paulo: Contexto, 1994.

SPOSITO, M.E.B. *Capitalismo e urbanização*. São Paulo: Contexto, 2001.

PAULA, Flávia Maria de Assis. *Descentralização e Segregação Social-Espacial em Goiânia: uma análise da centralidade dos setores Bueno, Oeste e Marista*. Dissertação de Mestrado. Goiânia: UFG, 2003.

VAINER, C. B. *Pátria, empresa e mercadoria: notas sobre a estratégia discursiva do planejamento estratégico urbano*. In: ARANTES, Otília; MARICATO, Ermínia; VAINER, Carlos. *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. 3<sup>o</sup>. ed. Petrópolis: Vozes, 2002.

VILLAÇA, Flávio. *Espaço infra-urbano no Brasil*. São Paulo: Stúdio Nobel, 1998.

WEFFORT, Francisco C. A cidadania dos trabalhadores. In: LAMOUNIER, Bolívar & WEFFORT, Francisco C. & BENEVIDES, Maria Victoria (Orgs.). *Direito, Cidadania e participação*. São Paulo: T. A., Queiroz, 1981.

ZALUAR, Alba. *Cidadãos não vão ao paraíso*. Campinas: Unicamp, 1994.

**ENDEREÇOS ELETRÔNICOS:**

Análise das Regiões Metropolitanas do Brasil : Como anda a Região Metropolitana Goianiense. (ORG. Prof. Dr. Aristides Moysés). 2005.GERPUR-CO / UCG/SEPLAM. Acessado em : 10/04/2008.

CENSO Demográfico 2000. Rio de Janeiro: IBGE. Disponível em [www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br).

DESCHAMPS, M.; CARDOSO, A. N. (2004). *A Realidade das áreas Metropolitanas e seus Desafios na Federação Brasileira: Diagnóstico Sócio-Econômico e da Estrutura de Gestão*. Seminário Internacional “Desafios da Gestão das Regiões Metropolitanas em Países Federados”. Brasília: Ministério das Cidades, Câmara dos Deputados e Fórum das Federações, 2004.

<http://www.ippur.ufrj.br/obsedrvatório/download/rmsbrasil.pdf>, acessado em set/2007

[http://www.unicamp.br/unicamp/unicamp\\_hoje/ju/novembro2002/unihoje\\_ju200pag4a.html](http://www.unicamp.br/unicamp/unicamp_hoje/ju/novembro2002/unihoje_ju200pag4a.html), acessado em 03/01/2007.

<http://www.vitruvius.com.br/arquitextos>, acessado em 17.07.2007.

JAKOB, Alberto Augusto Eichman & YOUNG, André Ferraz. Dinâmica Demográfica Intrametropolitana na Região Metropolitana da Baixada Santista no período pós – 1970. Disponível em

[www.nepo.unicamp.br/vulnerabilidade/admin/uploads/produções/textodinamicademograficaRMBS-finalPDF](http://www.nepo.unicamp.br/vulnerabilidade/admin/uploads/produções/textodinamicademograficaRMBS-finalPDF). Acessado em 10/04/2008.

*Pesquisa e Método* - Os Caminhos do Saber- Simão de Miranda, disponível em: <http://www.persocom.com.br/simao/Pesquisa%20e%20M%C3%A9todo.pdf>, acessado em 27/12/2006.

NAVARRO, Fernando. <http://www.tvcultura.com.br/aloescola/historia/centraldoaluno/estadonovo>. Acessado em 06/02/2008.

VIII.1 – CARACTERIZAÇÃO GERAL DA REGIÃO METROPOLITANA DE FORTALEZA. [www.observatoriodasmetropoles.ufrj.br/como\\_anda/como\\_anda\\_RM\\_fortaleza.pdf](http://www.observatoriodasmetropoles.ufrj.br/como_anda/como_anda_RM_fortaleza.pdf). Acessado dia 03/04/2008.

Relatório da Organização das Nações Unidas – ONU – “*Perspectivas da população mundial – Revisão 2000*”. Nova York – 01/03/2001. Acessado em 25.07.2007

<http://www.correioweb.com.br>

SOBREIRA, Daniel Pessini. *Subsídios para o estudo dos deslocamentos pendulares nas regiões metropolitanas paulistas: São Paulo, Campinas e Baixada Santista*. <<http://www.abep.nepo;unicamp.br/docs/anais/outros/4EncNacSobreMigracao/st4-3.pold>. Acesso em 10/10/2008.

Wikipédia, disponível em: [http://pt.wikipedia.org/wiki/Regi%C3%A3o\\_metropolitana](http://pt.wikipedia.org/wiki/Regi%C3%A3o_metropolitana), acessado em 22/12/2006.

**BIBLIOGRAFIA CONSULTADA**

ARGAN, Giulio Carlo. *História da arte como história da cidade*. 4ª Edição. São Paulo: Editoria Martins Fontes Ltda, 1998.

MEIRELLES, Hely Lopes - *Direito Administrativo Brasileiro*, São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 6. ed., 1979.

\_\_\_\_\_. *Direito de Construir*. 5. Edição, São Paulo: RT, 1987.

\_\_\_\_\_. *Direito Municipal Brasileiro*. 6ª Edição, São Paulo, 1990.

MUMFORD, Lewis. *La cultura de las ciudades*. Buenos Aires: Emecé, 1945. 3º v.

NABUCO, Joaquim. *O Abolicionismo*. São Paulo: Publifolha/Editora Nova Fronteira. 2000.

PERROUX, F. *A economia do Século XX*. Porto: Herder, 1967. (cap. III – O conceito de desenvolvimento).

SANTOS, Boaventura de Souza (org). *Democratizar a Democracia. Os caminhos da democracia participativa*. Porto: Afrontamento, 2003.

SANTOS, Milton. *A urbanização brasileira*. SP: Hucitec, 1993.

SEPLAM – Secretaria do Planejamento e Desenvolvimento - Governo de Goiás. *Região Metropolitana*. 2003.

TRIVINOS, A. N. S. *Introdução à Pesquisa em Ciências Sociais*. São Paulo. Atlas, 1997.

VAINER, C. *As escalas do poder e o poder das escalas*. Cadernos IPPUR. 2002.

VEIGA, José Eli. *O Brasil é menos urbano do que se calcula in Cidades Imaginárias*.  
Campinas, SP: Editores Associados, 2002.

## APÊNDICE

### ROTEIRO DE ENTREVISTA

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

Prezado(a) Senhor(a),

Eu, **SANDRA SARNO R. SANTOS**, aluna matriculada no Programa de Mestrado em Desenvolvimento e Planejamento Territorial da Universidade Católica de Goiás, estou escrevendo uma Dissertação de Mestrado sob o título “Os dilemas das relações institucionais do espaço metropolitano de Goiânia”, sob a orientação do Prof. Dr. Aristides Moysés.

Asseguro-lhe que **suas respostas são confidenciais, não havendo em hipóteses alguma identificação pessoal ou institucional na minha dissertação de mestrado**. Da mesma forma, os dados colhidos nesta pesquisa serão utilizados **exclusivamente para a dissertação que está em curso**.

Entrevista a ser aplicada com os Secretários de Planejamento/Instituto de Planejamento dos municípios limítrofes que participam da Região Metropolitana de Goiânia – RMG, inclusive Goiânia: Aparecida de Goiânia, Senador Canedo e Trindade.

1. Em sua opinião, quais os principais problemas gerados pela metropolização de Goiânia?
2. Em sua opinião quais as possíveis soluções?
3. Existe algum projeto político de planejamento urbano desenvolvido para a região metropolitana de Goiânia RMG?

4. A inclusão de sua cidade na RMG trouxe algum (uns) benefício (os)? Qual (ais) ou não?
5. A maioria dos moradores de sua cidade trabalha em Goiânia? Estuda, usa o SUS em Goiânia, usa o transporte integrado de Goiânia?
6. O orçamento do seu município destina alguma verba para a RMG?
7. Existe um planejamento específico do seu município para resolver os problemas metropolitanos?
8. A qualidade de vida da RMG, poderia ser melhorada se fosse elevado implementado um planejamento urbano para todos os municípios da RMG? O município tem interesse de participar de um plano diretor metropolitano? Tem interesse político nesse sentido, e técnico?
9. Existe favelas, posses, áreas a regularizar em seu município? Se sim, você acha que elas são consequência do crescimento de Goiânia?

**ANEXO I***PROPOSTA POPULAR DE EMENDA**AO PROJETO DE CONSTITUIÇÃO**EMENDA SOBRE: “REFORMA URBANA”**Inclua-se na Constituição Brasileira onde couber:**DOS DIREITOS HUMANOS*

Art. 1º – Todo cidadão tem direito a condições de vida urbana digna e justiça social, obrigando-se o Estado a assegurar:

I – Acesso à moradia, transporte público, saneamento, energia elétrica, iluminação pública, comunicações, educação, saúde, lazer e segurança, assim como preservação do patrimônio ambiental e cultural.

II – A gestão democrática da cidade.

Art. 2º – O direito a condições de vida urbana digna condicionada o exercício do direito de propriedade ao interesse social no uso dos imóveis urbanos e o subordina ao princípio do estado de necessidade.

*DA PROPRIEDADE IMOBILIÁRIA URBANA*

Art. 3º – Para assegurar a prevalência dos direitos urbanos, o poder público disporá dos seguintes instrumentos:

I – Imposto progressivo sobre imóveis; II – Imposto sobre valorização imobiliária; III – Direito de preferência na aquisição de imóveis urbanos; IV – Desapropriação por interesse social ou utilidade pública; V – Discriminação de terras públicas; VI – Tombamento de imóveis; VII – Regime especial de proteção urbanística e preservação ambiental; VIII – Concessão de direito real de uso; IX – Parcelamento e edificação compulsórios.

§ único – O imposto progressivo, o imposto sobre valorização imobiliária e a edificação compulsória não poderão incidir sobre terreno até 300 m<sup>2</sup>, destinado à moradia do proprietário.

Art. 4º – O direito de propriedade territorial urbana não pressupõe o direito de construir, que deverá ser autorizado pelo poder público municipal.

Art. 5º – A desapropriação da casa própria poderá ser feita em caso de evidente utilidade pública, reconhecida em juízo, e mediante plena, integral e prévia indenização em dinheiro, de cujo depósito dependerá também da imissão provisória na posse do bem.

Art. 6º – O poder público, respeitado o disposto no art. 5º, pode desapropriar imóveis urbanos para fins de interesse social, mediante o pagamento de indenização, em títulos de dívida pública resgatável em 20 anos. Essa indenização será fixada até o montante cadastral do imóvel para fins tributários, descontada a valorização decorrente de investimentos públicos.

§ 1º – A declaração de interesse social para fins de Reforma Urbana opera automaticamente a imissão do poder público na posse do imóvel, permitindo o registro da propriedade.

§ 2º – Por interesse social entende-se a necessidade do imóvel para programas de moradia popular, para a instalação de infra-estrutura, de equipamentos sociais e de transportes coletivos.

Art. 7º – A desapropriação dos imóveis necessários à regularização fundiária de áreas ocupadas por comunicações consolidadas será feita considerando o valor histórico de aquisição do imóvel através de ação judicial, sujeita ao procedimento ordinário, e cuja sentença, depois do trânsito em julgado, valerá como título para fins de registro imobiliário.

§ único – No cálculo de indenização pelo valor histórico não serão considerados os negócios que, envolvendo os imóveis desapropriados sejam realizados subsequente à data das primeiras ocupações da área.

Art. 8º – A valorização de imóveis urbanos que não decorra de investimentos realizados no próprio imóvel mas que seja proveniente de investimentos do poder público ou de terceiros poderá ser apropriado por via tributária de outros meios.

Art. 9º – Cabe ao poder público municipal exigir que o proprietário do solo urbano ocioso ou subutilizado promova seu adequado aproveitamento sob pena de submeter-se à tributação progressiva em relação ao tempo e à extensão da propriedade, sujeitar-se à desapropriação por interesse social ou ao parcelamento e edificação compulsórios.

Art. 10º – À União, aos Estados e aos Municípios, visando o interesse social, cabem obrigatoriamente adotar medidas administrativas necessárias à identificação e recuperação de terras públicas e à discriminação das terras devolutas, sendo garantida a participação das representações sindicais e associativas.

Art. 11º – No exercício dos direitos urbanos consagrados no Art. 1º, todo cidadão que, não sendo proprietário urbano, detiver a pose não contestada, por três anos, de terras públicas ou privadas, cuja metragem será definida pelo Poder Municipal até o limite de 300m<sup>2</sup>, utilizando-a para sua moradia e de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, independente de justo título e boa fé.

§ 1º – O direito de usucapião urbano não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez.

§ 2º – Os terrenos contínuos ocupados por dois ou mais possuidores são suscetíveis de serem usucapidos coletivamente através de entidade comunitária e obedecerá procedimento sumaríssimo.

§ 3º – Ao ser proposta ação de usurpação urbano, ficarão suspensas e proibidas quaisquer ações reivindicatórias ou possessórias sobre o imóvel usucapido.

## *DA POLÍTICA HABITACIONAL*

Art. 12º – Para assegurar a todos os cidadãos o direito à moradia, fica o poder público obrigado a formular políticas habitacionais que permitam: I – regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas em regime de posse ou em condições de sub-habitação; II – acesso a programas públicos de habitação de aluguel ou a financiamento público para aquisição ou construção de habitação própria; III – regulação do Mercado imobiliário urbano e proteção ao inquilinato, com a fixação de limite máximo para o valor inicial dos aluguéis residenciais; IV – assessoria técnica à construção da casa própria.

Art. 13º – Compete ao poder público garantir a destinação de recursos orçamentários a fundo perdido para a implantação de habitação de interesse social.

§ único – É proibida a aplicação de recursos públicos ou sob administração pública para financiar investimentos privados assim como a intermediação financeira na obtenção e transferência de recursos destinados a programa de habitação de interesse social.

Art. 14º – Lei Federal disporá sobre a criação e a manutenção de agência que coordenará as políticas gerais de habitação.

§ 1º – As políticas e projetos habitacionais serão implementados pelo Município de forma descentralizada, cabendo o controle direto de aplicação dos recursos à população, através de suas entidades representativas.

§ 2º – Nas aplicações para compra ou construção de habitação popular não haverá qualquer incidência de encargos financeiros.

§ 3º – Os contratos de compra, venda, cessão, aluguel de imóveis urbanos terão seu pagamento e forma de reajuste fixados em moeda corrente, sendo o uso de qualquer moeda fiscal ou cambial.

§ 4º – As prestações mensais referentes a empréstimos para a compra ou construção de habitação própria ao poderão comprometer mais de 20% dos rendimentos familiares.

Art. 15º – Os índices de reajuste do aluguel residencial e do pagamento de prestações e os débitos de financiamento dos móveis serão utilizados, com periodicidade mínima de 12 (doze) meses, tendo como limite máximo o índice de variação salarial.

**Fonte:** RODRIGUES, Ariete Moysés. *Moradia nas cidades brasileiras*. São Paulo: Contexto, 1994.