



UNIVERSIDADE  
**Católica**  
DE GOIÁS



**UNIVERSIDADE CATÓLICA DE GOIÁS**  
**Pró-Reitoria de Graduação e Pesquisa**  
**Mestrado em Desenvolvimento e Planejamento Territorial**

**ANÁLISE DO PLANEJAMENTO URBANO E EFETIVIDADE DOS  
PLANOS DIRETORES DE GOIÂNIA**

**MÁRCIA OLIVEIRA RODOVALHO**

**GOIÂNIA-GO**  
**AGOSTO DE 2008.**



**UNIVERSIDADE CATÓLICA DE GOIÁS**  
**Pró-Reitoria de Graduação e Pesquisa**  
**Mestrado em Desenvolvimento e Planejamento Territorial**

**ANÁLISE DO PLANEJAMENTO URBANO E EFETIVIDADE DOS  
PLANOS DIRETORES DE GOIÂNIA**

**MÁRCIA OLIVEIRA RODOVALHO**

**ORIENTADOR: PROFESSOR DOUTOR ANTÔNIO PASQUALETTO**

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

**GOIÂNIA- GO**  
**AGOSTO DE 2008.**

Dissertação defendida e aprovada em \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_,  
pela banca examinadora constituída pelos professores:

---

Profº Dr. Antônio Pasqualetto (orientador)

---

Profº Dr. Aristides Moysés

---

Profº Dr.

## DEDICATÓRIA

*Dedico este trabalho à minha família que sempre acreditou no meu potencial e apoiou minha luta, e, em especial à minha filha Anne Elise, pela fé que tem em mim.*

## **AGRADECIMENTO**

*Agradeço a Deus, por me conceder a graça de ter amigos fiéis como Mauricio Nardini que acreditam em minha capacidade. Em seu nome agradeço a todos os amigos que colaboraram para este êxito.*

# ANÁLISE DO PLANEJAMENTO URBANO E EFETIVIDADE DOS PLANOS DIRETORES DE GOIÂNIA

Márcia Oliveira Rodvalho<sup>1</sup>

## RESUMO

O presente artigo propõe analisar as razões pelas quais os planos diretores de Goiânia não se efetivaram integralmente. Do exame do Plano Diretor de Goiânia e sua legislação supletiva, bem como de bibliografia específica verifica-se que em vários momentos e por razões diversas esta legislação não se torna efetiva. De modo geral o plano diretor que deveria nortear a política urbana do município acaba se tornando uma peça de conteúdo ideológico elaborada por especialistas e sem aplicabilidade. Isto ocorre desde o momento de sua regulamentação quando alguns institutos deixam de ser regulamentados ou a regulamentação não alcança os objetivos propostos, ou ainda quando o plano é simplesmente abandonado pelos governos posteriores à sua elaboração, ou simplesmente ignorados. Este trabalho pretende demonstrar que apesar de constituir uma cidade planejada desde sua origem, Goiânia enfrenta os mesmos problemas de outras grandes cidades em relação à administração do solo urbano e na adequada solução dos problemas sociais.

**Palavras-chave:** Plano diretor; legislação complementar; função social da cidade e da propriedade; efetividade.

---

<sup>1</sup> Bacharel em Direito Pela Universidade Católica de Goiás – UCG.

## **ABSTRACT**

The present article considers analyzing the reasons for which the managing plans of Goiânia had not been accomplished integrally. Of the examination of the Managing Plan of Goiânia and its supplementary legislation, as well as of specific bibliography is verified that at some moments and for diverse reasons this legislation does not become effective. In general way the managing plan that would have to guide the urban politics of the city finishes if becoming one it has asked for of ideological content elaborated by specialists and without applicability. This occurs since the moment of its regulation when some justinian codes leave of being regulated or the regulation does not reach the considered objectives, or still when the plan simply is abandoned by the posterior governments to its elaboration, or simply ignored. This work intends to demonstrate that although to constitute a city planned since its origin, Goiânia faces the same problems of other great cities in relation to the administration of the ground urban and in the adjusted solution of the social problems. Word-key: Managing plan; complementary legislation; social function of the city and the property; effectiveness.

**Key-words:** Managing plan; complementary legislation; social function of the city and the property; effectiveness.

## **SUMÁRIO**

<b>1. PLANEJAMENTO URBANO E POLÍTICA URBANA</b>	
1.1. Planejamento Urbano	12
1.2. Política Urbana Brasileira no Século XX	24
1.3. Plano Diretor	28
1.3.1. Plano Diretor no Contexto do Estatuto das Cidades	32
1.3.2. Instrumentos do Estatuto das Cidades para o Plano Diretor	35
<b>2. ANÁLISE HISTÓRICA DO PLANEJAMENTO URBANO EM GOIÂNIA</b>	
2.1 Fase I: 1937 A 1950	38
2.2 Fase II: 1950 a 1975	40
2.3 Fase III: 1975 a 1992	41
2.4 Fase IV: 1992 a 2007	46
<b>3. CAUSAS DA NÃO-EFETIVIDADE DOS PLANOS DIRETORES</b>	
3.1. Aspectos Legais	52
3.2. Aspectos Políticos: Políticas Públicas	59
3.3. Aspectos Econômicos	62
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b>	65
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b>	75

## INTRODUÇÃO

O objeto de estudo deste trabalho serão os Planos Diretores de Goiânia de 1935 a 2007. Entendendo-se por Plano Diretor o instrumento legal que ordena a política urbana a ser implementada pelo poder público municipal. Ele organiza as ações do poder público quanto ao parcelamento do solo urbano, sua ocupação e seus usos.

Dentro do planejamento proposto pelo Plano Diretor encontram-se as diretrizes para a política habitacional, de transporte, de tratamento do lixo sólido, de recuperação dos cursos de água, bem como sua manutenção e recuperação.

É através dele que se determinam as zonas: urbana, de expansão urbana e zona rural, os índices de ocupação adequados para cada zona, os instrumentos a serem utilizados para regularização fundiária, os instrumentos utilizados para indução e promoção do desenvolvimento econômico e social e aqueles destinados à preservação ambiental e patrimônio histórico.

A partir do Plano Diretor são elaboradas as leis suplementares, específicas. Lei do Parcelamento e Uso do Solo, Lei de Edificações, Lei de Zoneamento, Legislação Ambiental e Sanitária.

Apesar de sua importância para a administração da cidade freqüentemente estes planos não são efetivados. Várias causas concorrem para esta falha. Desde regulamentação inadequada passando por sua descaracterização posterior através de legislações contrárias às suas diretrizes e determinações, pelo seu abandono por parte das administrações públicas ou simplesmente pelo seu desconhecimento.

Do estudo da bibliografia apresentada pretendemos demonstrar como ao longo do tempo até a promulgação do atual Plano Diretor – Lei Complementar n. 171/2007 - se deu a política urbana no município, sempre ligada à idéia de existência do Plano Diretor.

Para tanto, serão abordadas as questões do planejamento urbano, seus fundamentos, finalidades e abordagens, sobretudo ao longo do século XX, quando

ocorreram as grandes mudanças do espaço urbano. Da análise de urbanistas como Le Corbusier e sua cidade funcional e Howard e sua cidade-jardim e as suas utilizações no planejamento de Goiânia.

Compreender a dinâmica do planejamento urbano é essencial para a análise das causas de aplicabilidade dos planos diretores estudados. Assim, é também necessário analisar o processo de urbanização experimentado pelo país e suas conseqüências para as políticas públicas urbanas implementadas de forma planejada ou não. Isto será feito através do estudo da formação do espaço urbano de Goiânia realizado pelos autores referenciados. Contrapondo os planos anteriores e suas deficiências nas fases de regulamentação e implementação que acabaram por torná-los peças de consulta e não de transformação do espaço por eles regulados.

O estudo se divide em três etapas, a primeira aborda a questão do planejamento urbano e das políticas públicas, traçando a distinção entre um conceito e outro a fim de demonstrar os desvios sofridos pelos planos diretores em razão da mudança de paradigmas ao longo de sua aplicação ou da adoção de políticas públicas dissociadas das diretrizes propostas pelos planos diretores.

O segundo capítulo faz uma revisão histórica do planejamento urbano de Goiânia, destacando as características de cada plano diretor implementado. Para efeito de estudo o planejamento da cidade foi dividido em quatro fases, sendo a fase inicial de construção e implementação da capital de 1937 a 1950, a fase de expansão do sítio urbano de 1950 a 1968, a fase de metropolização de 1968 a 1992 e a fase atual de 1992 a 2007.

O terceiro capítulo é uma análise de cada fase, a partir das causas que conduziram à descaracterização e a não efetivação dos planos diretores e, portanto, do planejamento urbano pretendido.

Por fim abordaremos o novo Plano Diretor dentro da política urbana adotada pela Constituição Federal de 1988 e regulamentada pela Lei 10.257/01 – Estatuto da Cidade – que visa não somente disciplinar o espaço urbano, mas também estabelece que a cidade e a propriedade devam cumprir uma função social, qual seja,

de garantir ao cidadão o acesso à moradia, ao trabalho, à renda, à educação, à saúde, ao lazer e a um meio ambiente saudável, equilibrado e sustentável.

# 1 - PLANEJAMENTO URBANO E A POLITICA URBANA.

## 1.1 Planejamento Urbano

O planejamento urbano é o processo de criação e desenvolvimento de programas que buscam melhorar ou revitalizar certos aspectos (como qualidade de vida da população) dentro de uma dada área urbana (como cidades ou vila); ou do planejamento de uma nova área urbana em uma dada região, tendo como objetivo propiciar aos habitantes a melhor qualidade de vida possível. O planejamento urbano, segundo o ponto de vista contemporâneo (e, em certa medida, pós-moderno), tanto enquanto disciplina acadêmica quanto como método de atuação no ambiente urbano, lida basicamente com os processos de produção, estruturação e apropriação do espaço urbano. A interpretação destes processos, assim como o grau de alteração de seu encadeamento, varia de acordo com a posição a ser tomada no processo de planejamento e principalmente com o poder de atuação do órgão planejador.

O processo de planejamento das cidades é antigo e mudou com a urbanização resultante da industrialização. A aglomeração urbana passou a constituir o principal lócus de habitação, trabalho e geração de riquezas e, por isso mesmo, o local de concentração populacional.

Assim a necessidade de produção de serviços públicos de infraestrutura tornou-se o principal objetivo dos governos municipais a fim de garantir a atração de investimentos, ficando a satisfação das necessidades sociais em segundo plano.

Deste modo, os primeiros projetos de urbanização tendiam a solucionar problemas para a alocação de investimentos, como a proximidade da mão-de-obra e de recursos energéticos. O planejamento industrial servia de modelo para as cidades. A substituição do modo de produção artesanal pelo industrial criou espaços reduzidos na urbe<sup>2</sup>, levando ao surgimento da verticalização.

---

<sup>2</sup> Urbe – espaço urbano, cidade.

Poucas foram as cidades que conseguiram realizar esta transição de forma planejada, de modo que o inchaço populacional acabou por pressionar os governos, arquitetos e engenheiros na busca de soluções.

Nesta esteira surgiram as cidades jardins, solução britânica de Howard (1996, p.116), para a elevada densidade demográfica e questões sanitárias. Esta proposta apostava na criação de subúrbios de operários, localizados próximos às unidades fabris, com a construção de jardins comuns cuja finalidade, além da socialização, era também a produção de alimentos (hortifrutigranjeiro) em queda devido ao esvaziamento do campo.

O crescimento horizontal do espaço urbano com os subúrbios – cidades jardins – se por um lado diminuía a pressão sobre o consumo de água e outros recursos necessários à produção industrial, por outro criou a necessidade de construção de vias de acesso, estradas, avenidas, metrô.

A solução utópica concebida por Howard tentava conciliar o individualismo, característico do liberalismo inglês, com as idéias do socialismo, da vida comunitária, sem, contudo, o controle do estado socialista, já que propunha apenas a existência do governo municipal, que, aliás, poderia ser exercido por uma empresa.

“... cidade e campo devem estar casados, e dessa feliz união nascerá uma nova esperança, uma nova vida, uma nova civilização”. (HOWARD 1996, p.116).

Para Howard, a partir desta união o movimento das pessoas de cidades congestionadas se daria naturalmente como um ímã para uma cidade próxima da natureza que considerava ser fonte de vida, riqueza e felicidade. Além disso, a indústria se deslocaria para o campo como estratégia de desenvolvimento econômico simultaneamente a produção agrícola que teria mercados prontos da cidade próxima ao núcleo rural.

A idéia que sustentava o modelo de cidade jardim era de que, além de proporcionarem melhores condições de trabalho, os conjuntos habitacionais junto às fábricas e implantados no campo poderiam ter um efeito saudável sobre os trabalhadores e conseqüentemente retornaria em benefícios para a indústria, atraindo investidores para a implantação do projeto.

Howard acreditava que o espaço de convivência e de cooperação renovaria a vida em sociedade baseada em mais liberdade e não apenas na eficiência e no rendimento industrial, propondo uma síntese entre o capitalismo e o socialismo, pois não acreditava no liberalismo inglês, nem no estado socialista controlador, mas reduzia o papel do Estado ao município, onde as soluções são possíveis, por isso suas cidades poderiam até mesmo ser constituídas sob a forma de empresas.

Seu projeto previa ainda que a cidade tivesse limites de crescimento definidos com base nos recursos disponíveis, uma vez ocorrida a saturação destes recursos, partia-se para a construção de outra cidade.

No início do século XX outra solução apontada foi a 'cidade funcional'<sup>3</sup>, também fruto da indústria e da verticalização propiciada pelo domínio do aço. A cidade funcional parte do pressuposto de que o espaço urbano deve ser espacializado de acordo com as funções desempenhadas, assim, surge o espaço industrial, o comercial, o residencial, o rural, de modo a extrair de cada espaço o máximo de sua capacidade.

O espaço urbano deve se desenvolver de modo que surjam novos organismos capazes de responder às exigências das novas funções assumidas pelas cidades. A complexidade do espaço urbano industrial do final do século XIX e início do século XX, a necessidade de adequação deste espaço à demanda populacional exigia soluções que oferecessem um contraponto à imobilidade (CORBUSIER 2004, p 57-61).

No início do século XX, os modelos orgânicos e a Cidade-Jardim começaram a ser questionados. Os Congressos Internacionais de Arquitectura Moderna e a Carta de Atenas, redigida em 1933 e tornada pública apenas em 1941, desenvolveram um modelo de cidade radicalmente diferente. Tirando proveito dos avanços tecnológicos na área da construção civil, as cidades passariam a ser constituídas por conjuntos de edifícios altos rodeados de espaço público e zonas verdes. A mobilidade seria assegurada por um conjunto de enormes avenidas. Emerge uma cidade funcional, segregando-se os diversos usos do solo através do seu zoneamento segundo quatro funções principais: habitar, trabalhar, recrear-se e circular. As habitações pretendiam-se bem insuladas e airosoas, pelo que a localização e orientação dos edifícios deveriam ser de modo a maximizar a exposição solar e a evitar ensombramentos. José Lamas, no livro "Morfologia urbana e

---

<sup>3</sup> Para arquitetos como Corbusier (2004, p.62) as cidades deveriam se articular em funções definidas, de modo que sua espacialização facilitasse a circulação de pessoas e a produção de riquezas. De modo que as unidades exercessem sua função no cotidiano das pessoas compreendendo a unidade de habitação, de trabalho, unidades e cultura, unidades de agricultura.

desenho da cidade”, conclui que “a metodologia da concepção moderna é completamente diferente. Na cidade tradicional, a dimensão e a organização do alojamento resultavam da forma do edifício, e este da forma do lote e da sua posição no quarteirão. Para o urbanismo moderno, a célula habitacional é o elemento-base de formação da cidade. Agrupa-se para constituir edifícios, e estes se agrupam para formar bairros (...). O agrupamento de células habitacionais determina a forma do edifício e o agrupamento de edifícios determina a forma do bairro.” Le Corbusier ocupa um lugar de destaque no movimento moderno e pode ser considerado o principal inspirador do novo modelo de cidade, cidade essa que apelidou de “radiosa” (QUENTAL, 2004, p.3).

É a partir da moradia que Corbusier elabora as funções da cidade. Assim, a unidade de habitação deve integrar-se aos espaços verdes, a fim de prover aspectos de sanidade ambiental e qualidade de vida, enquanto as demais funções são estabelecidas de forma complementar à primeira. A função de trabalho é onde se localizam as fábricas e os escritórios; a unidade de recrear é representada pelos equipamentos culturais e o espaço de circulação é constituído pelas vias de ligação entre as unidades.

A mobilidade e a habitabilidade são os traços fundamentais da cidade funcional, por isso a opção por amplas avenidas que fazem a ligação entre os espaços residenciais, de vias locais, para os demais espaços funcionais, onde ocorrem as trocas comerciais, a indústria e os serviços, de modo que, ao se integrarem, estes espaços alcancem sua finalidade de ampliar os espaços produtivos.

Neste contexto a solução da cidade funcional com a proposta de verticalização dos edifícios destinados à habitação, e ampliação das vias como modo de solucionar as questões de trânsito, principalmente de circulação de veículos motorizados e destinar espaços adequados às atividades comerciais e centros administrativos, otimizando as áreas verdes inseridas no espaço urbano. Assim, as construções não devem ser apenas belas, mas funcionais. No lugar da cidade monumento dos séculos anteriores marcada por belos edifícios e avenidas, a cidade agora assume novas funções, a construção dos prédios públicos deve atender a essas funções (CORBUSIER, 2004., p 57-61).

As soluções apontadas por uma e por outra padecem, porém, padecem da mesma falta de visão processual. Ambas vêem a cidade como um objeto

reproduzível extraídas da temporalidade concreta (CHOAY, 1998, p 60-66). Em comum, possuem o fato de serem respostas a necessidade da sociedade industrial. A busca por melhores condições de vida dos trabalhadores está intrinsecamente voltada para a melhoria da produção, a qualidade de vida dos trabalhadores é apenas um aspecto da linha de produção.

De facto, apesar embora as boas intenções dos seus criadores e da qualidade arquitectónica dos edifícios, a cidade moderna foi pensada em grande escala, uma espécie de produção em massa estandardizada, expandindo-se por territórios cada vez mais vastos. Carecia de locais mais humanos, com que os cidadãos se identificassem o que se traduziu na reduzida vivência dos amplos espaços públicos e interacção entre pessoas e, conseqüentemente, em problemas sociais. A própria concepção de rua e de quarteirão, tão caros ao urbanismo formal, desapareceu, fenómeno alimentado por um funcionalismo que criava zonas dormitório entediadas, (QUENTAL, 2004, p. 6).

Como enfatiza Quental, de fato, tanto a cidade jardim de Howard, quanto à cidade funcional de Le Corbusier pensavam o espaço a partir da lógica industrial e, embora previssem a existência de áreas verdes e de convivência, seus objetivos eram, na verdade, propiciar o aumento da produção.

Além disso, as mudanças propostas reduziam os locais de convivência tradicionais em detrimento de amplos espaços públicos, a ausência de quarteirões e esquinas, onde pequenos comércios e residências se misturavam, proporcionando espaços vivos se contrapunha à monotonia das zonas dormitório destinado ao descanso após um dia de trabalho não foram assimilados pelas pessoas comuns e por isso mesmo resultaram em espaços de reduzida convivência.

Outra questão relevante é que, embora ambas as propostas se preocupassem com a sanidade ambiental, nenhuma foi suficientemente eficiente para evitar a explosão demográfica nas cidades e conseqüentemente a degradação e o esgotamento dos recursos ambientais urbanos, colocando em xeque a capacidade de planejamento de governantes e arquitetos.

A partir da segunda metade do século XX, esta realidade se transferiu para as cidades de países emergentes. A transferência dos parques industriais, sobretudo as indústrias pesadas, siderurgia e química, mais poluentes, foi ao mesmo

tempo uma solução econômica, quanto urbana, na medida em que transferiu para estes territórios seus problemas ambientais e sanitários (SANTOS, 2002, P 101-106).

A reprodução do modelo de cidade industrial em cidades como Rio de Janeiro e São Paulo, foi ainda mais perversa. Hipertrofiadas em função do intenso processo de urbanização vivido pelo país em quarenta anos, estas cidades não conseguiram ainda solucionar as mesmas questões que afligiam os planejadores europeus no início do século XX.

Do mesmo modo falta aos planejadores brasileiros a visão sistêmica da cidade. As soluções são pensadas e realizadas pontualmente; trânsito e transporte coletivo, por exemplo, são tratados individualmente. De forma que a mesma gestão municipal promove abertura de vias, construção de viadutos e adequações viárias, a fim de acomodar mais e mais veículos e, paradoxalmente, realiza poucos investimentos na modernização e qualificação do transporte coletivo, o resultado é o caos do tráfego urbano.

Prevalece ainda a idéia de que planejamento urbano refere-se tão somente aos aspectos físicos estruturais, de forma a atender às demandas econômicas favorecendo grupos econômicos distintos. Por isso, muitas vezes o planejamento é feito para satisfazer as necessidades de localidades, setores ou parcelas sociais isoladamente, sem que haja a conexão destas ações com o restante da cidade.

Assim surgem os condomínios horizontais comuns nas metrópoles, estes bairros residenciais murados, isolados, muitas vezes localizados ao lado de favelas ou bairros pobres, são apontados como solução para a violência urbana. Não se considera a cidade, mas uma parcela de seus habitantes.

Esta realidade demonstra o fracasso do planejamento urbano implementado pelos governos. Dos planos de melhoramento e embelezamento do início do século XX aos planejamentos urbanos sustentados em projetos isolados, como os conjuntos habitacionais do Banco Nacional da Habitação – BNH, do transporte coletivo, ou de saneamento fato é que planejar a cidade não era encarado como estratégia de desenvolvimento urbano, vez que não contemplavam a cidade como um todo, mas apenas a solução de problemas isolados (VILLAÇA, 1999, p. 189-191).

Por isso, freqüentemente os planos setoriais eram executados como forma de justificar obras ou decisões, que correspondiam às reais intenções dos governantes, como os estudos de viabilidade técnico-econômica feitos para metrô, para a ponte Rio Niterói e outras grandes obras, dissociadas dos planos diretores elaborados por técnicos, em geral, de caráter ideológico e teórico, carentes de aplicabilidade (VILLAÇA, 1999, p. 190-191).

A fim de viabilizar estes projetos setoriais muito se investiu em estudos dos espaços urbanos. Em Goiânia surgiu o Instituto Municipal de Planejamento responsável pela elaboração de estudos técnicos voltados para a implementação de políticas de transporte coletivo numa tentativa de humanizar o espaço urbano (MOYSES, 2004, p. 108).

Apesar dos inúmeros estudos produzidos ao longo da década de 70, foi à pressão imobiliária por parte dos empreendedores de um lado e da luta por moradia travada por movimentos sociais de outro, que deu a tônica do planejamento urbano na década de 80 (MOYSÉS, 2004, p. 191-230).

O paradoxo está no fato de que os territórios segregados sobre os quais vamos refletir foram produzidos de forma deliberada e pensada pelo poder público, tendo na década de 80, o governo estadual como ator principal. Como consequência, segregou-se sócio-espacialmente um contingente elevado de pessoas, durante as duas últimas décadas, em condições extremamente precárias. Isso leva a pensar que o planejamento urbano voltado para atender às demandas das populações pobres e assentados, sobretudo na Região Noroeste de Goiânia, reveste-se desse caráter paradoxal, ou seja, planeja-se a ocupação de espaços às avessas do recomendado pelo bom senso (MOYSÉS, 2004, p. 191).

O resultado das políticas de habitação do governo federal e de assentamentos do governo estadual realizados em áreas localizadas na zona rural, ou no limite da zona de expansão urbana, contrariando as diretrizes tanto de planos diretores, quanto da legislação de uso do solo e parcelamento, no que tange à infraestrutura e serviços urbanos, foi o abandono do planejamento por parte dos municípios e a adoção de políticas de curto prazo voltadas para a solução de questões imediatas, cujas ações desconectadas do conjunto urbano favoreceram o surgimento de uma nova

cidade onde o planejamento não exerceu nenhum controle (MOYSÉS, 2004, p. 126-127).

A ausência de planejamento e a adoção de políticas de curto prazo tornaram as administrações municipais refém de grupos organizados articulados em torno de questões ou de setores específicos. Com isso, a cidade passou a ser pensada e administrada por partes, os investimentos eram alocados de forma desconexa, sem levar em consideração princípios como contigüidade,

Desta forma, de acordo com a capacidade de movimentação de uma liderança comunitária, determinado bairro recebia pavimentação, em detrimento de setores vizinhos, ou atendendo interesses de empreendedores, criavam-se linhas de transporte coletivo próximas a loteamentos, apenas com a instalação da chamada 'via pioneira', que constituía a única via pavimentada local.

Somente na década de 1990 o poder público retomou o controle do desenvolvimento urbano. Ainda que pontual, o poder público retomou o plano diretor como instrumento de planejamento estratégico<sup>4</sup>, dentro de um projeto de cidade idealizado. Nesta esteira o projeto deixa de ser apenas um produto derivado do planejamento e assume uma posição ativa, podendo inclusive redirecionar todo o processo de planejamento, a exemplo de Barcelona às vésperas da olimpíada (BRANDÃO, 2002, p.1).

Impulsionadas pelo processo de globalização as cidades se tornaram mais competitivas e o planejamento urbano baseado no plano diretor, como instrumento normativo de princípios gerais, voltado para futuras intervenções urbanas, já não responde a este novo contexto (BRANDÃO, 2002, p. 1-3).

Tendo como paradigma o inegável sucesso de Barcelona e como principais representantes um grupo de planejadores catalães, este modelo de planejamento sugere a elaboração de um "projeto de cidade" que teria como objetivos levá-la à conquista de sua posição global. Segundo Borja e Forn, o maior desafio do planejamento urbano contemporâneo é aumentar o potencial competitivo das cidades no sentido de responder às demandas globais e atrair recursos humanos e financeiros internacionais (BRANDÃO, 2002, p, 2).

---

<sup>4</sup> Planejamento Estratégico se propõe a ser um plano de ações visando soluções de problemas atuais e concentrando-se nas possíveis articulações de agentes urbanos com o objetivo de explorar as reais possibilidades da cidade.

No contexto da globalização as cidades se tornaram 'os espaços', ou seja, o local onde as redes se encontram. Afinal é no espaço urbano que ocorrem as trocas de informação, de compras, de tecnologia, de conhecimento. É o espaço urbano que movimenta a economia e todas as suas funções, haja vista que, mesmo as produções agropecuária e mineral se destinam os consumidores urbanos no final da cadeia produtiva.

Este contexto tem como característica um mundo essencialmente urbano, e apresenta como maior desafio a sustentabilidade urbana. Cabe aos planejadores do urbano responder às questões como exaustão dos recursos naturais e urbanos e da qualidade de vida de seus cidadãos, o que pressupõe melhor administração dos recursos disponíveis.

A boa administração de seus recursos ambientais, tecnológicos, estruturais e humanos é o caminho para a sustentabilidade e para aumentar o potencial das cidades no sentido de atrair para si investimentos locais e estrangeiros necessários ao desenvolvimento sócio-econômico. Assim o planejamento voltado apenas para a solução de questões estruturais não mais responde às necessidades deste novo espaço urbano em formação, daí a importância do que Brandão (2002, p.3) chama de planejamento estratégico.

O planejamento estratégico adota uma visão sistêmica da cidade onde os projetos são conseqüências de um planejamento geral, cujo objetivo é desenvolver não apenas regiões, mas toda a urbe. Esta nova visão recoloca o poder público na condução da planificação.

Em termos conceituais, existe uma grande diferença entre o tradicional Plano Diretor e o PE. O primeiro, se apresenta fundamentalmente como um plano normativo, mais preocupado com a regulamentação de futuras e eventuais intervenções urbanas. O segundo, se propõe a ser um plano de ações visando soluções de problemas atuais e concentrando-se nas possíveis articulações de agentes urbanos com o objetivo de explorar as reais possibilidades da cidade (BRANDÃO, 2002, p. 3).

Diferentemente dos planos diretores idealizados e implementados por técnicos, sem a participação e sem a discussão política de suas diretrizes, estes planos

de desenvolvimento estratégico, resultam de trabalhos multidisciplinares, onde a leitura da realidade é o fio condutor e a integração sócio-econômica e a sustentabilidade ambiental assumem papel importante na solução das questões relacionadas à fragmentação urbana e segregação sócio-espacial resultante de planejamentos e projetos anteriores (BORJA E CASTELS, 1997, p. 45) muitas vezes destinados a favorecer grupos privilegiados.

Assim, o Plano Diretor é um instrumento do Plano Estratégico, assumindo dentro deste planejamento a função de regular as intervenções futuras, estabelecendo normas para ocupação do espaço, do uso do solo, da requalificação de áreas urbanas e de proteção ambiental, dentro da visão sistêmica do Planejamento Estratégico, ou seja, no sentido de se atingir os objetivos propostos pelo PE dentro um espaço de tempo pré-determinado.

Nesse sentido, o planejamento urbano contemporâneo deve responder não somente às questões territoriais e físicas, mas também sociais e ambientais, de modo que todo o espaço urbano seja contemplado e, mesmo que os projetos desenvolvidos sejam pontuais, promovam não apenas a qualificação ou requalificação do espaço, mas se coadunem com as diretrizes propostas para a cidade.<sup>5</sup>

Borja e Castells (8) acreditam que se os projetos urbanos estiverem comprometidos com competitividade econômica, integração social e sustentabilidade ambiental, eles devem ser incorporados ao plano para que lhes sejam asseguradas unidade e coerência. O PE, por se propor a ter um forte componente participativo no sentido de estabelecer consensos sociais, automaticamente transfere esta qualidade aos projetos urbanos, que muitas vezes são acusados de acentuarem as desigualdades sociais e a fragmentação do tecido urbano, dando-lhes mais legitimação e visibilidade. Por outro lado, o oposto também pode ocorrer e projetos urbanos bem sucedidos podem dar ao PE credibilidade e senso de eficácia (BRANDÃO, 2002, p. 4).

Como defendem Borja e Castells, os consensos sociais podem e devem ser incentivados pelo planejamento estratégico. A utilização de instrumentos que viabilizem tanto o controle social, quanto a consecução dos objetivos, como as

---

<sup>5</sup> Isto evitaria, por exemplo, o surgimento de equipamentos urbanos como a Universo no Setor Sul em Goiânia, quando a aprovação de uma lei extemporânea diametralmente oposta ao proposto pelo plano diretor resultou na desqualificação ambiental local e ainda impactou todo o trânsito da região central.

audiências públicas, a parceria público privada, o consórcio imobiliário e as operações urbanas consorciadas, por exemplo, permite tanto à sociedade civil quanto ao empreendedor privado participar da construção do espaço urbano, na condição de partícipes, dando legitimidade e visibilidade ao planejamento proposto.

Deste modo, projetos pontuais podem, ao mesmo tempo, atender ao planejamento estratégico formulado pelo poder público e, ainda, aos interesses do empreendedor privado na construção do espaço produtivo (CARDOSO, 1999, p. 184-). A construção de um *shopping center* em região nobre da cidade pode ser associada à requalificação do espaço urbano com a construção e implantação de um parque ou reserva ambiental<sup>6</sup>,

A compreensão deste novo espaço urbano é um produto das condições sociais de transformação em andamento em que, tanto o capitalista, quanto o trabalhador são coagidos por suas próprias criações, e onde o poder público assume o papel de regulador e negociador (HARVEY, 2006, p. 29).

Assim, cabe ao poder público promover a interação entre as necessidades do capital por novas oportunidades de mercado e do trabalhador por melhores condições de vida, isto sem perder de vista o aspecto da sustentabilidade dos recursos existentes, sejam estes naturais, sejam estruturais.<sup>7</sup>

A constante preocupação com as alterações do espaço urbano conduziu as bases do “Novo Urbanismo”<sup>8</sup>, cujas idéias foram condensadas em 1993 no Congresso do Novo Urbanismo; sua carta propõe um conjunto de princípios destinados à aplicação regional, em bairros e edifícios de modo a evitar o alastramento da cidade, principalmente dos subúrbios, e estimular a renovação do espaço urbano, de modo a promover o acesso das classes mais pobres à habitação e ao transporte público.

Propõe ainda, a retomada da harmonização do espaço das metrópoles com suas circunvizinhas, de modo a evitar a competição predatória por recursos e a

---

<sup>6</sup> Como no caso da Implantação dos Parques Vaca Brava e Flamboyant em Goiânia.

<sup>7</sup> Não se pode, por exemplo, permitir a construção de indústrias e conjuntos habitacionais em áreas reservadas à preservação de cursos de água, sob o risco de contaminação do lençol freático e extinção do recurso, seja para uso humano, seja para uso industrial.

<sup>8</sup> A Carta do Novo Urbanismo, de 1996, é o documento de referência do Congresso do Novo Urbanismo, formado por profissionais cujo objetivo foi o de formalizar um enfoque para o urbanismo explorando as possibilidades reais do desenvolvimento das cidades norte-americanas.

concentração de estratégias, incorporando também conceitos de sustentabilidade ambiental e preocupação com a preservação do patrimônio (QUENTAL, 2004, p.3).

A questão é saber se esta nova modalidade de planejamento será capaz de responder positivamente às segregações existentes nas cidades brasileiras (CARDOSO, 1999, p.186). O espaço urbano resultante do capitalismo é por si só segregado. Capital e trabalho ocupam lugares distintos, cabendo ao primeiro os espaços servidos de melhor estrutura, enquanto os trabalhadores ocupam as periferias desprovidas de serviços públicos suficientes (HARVEY, 2006, p. 27-35). Não por outra razão as concessionárias de serviço público optam pelos primeiros, cujo poder de compra determina os lucros destas.

Esta modalidade de planejamento participativo conta com a interferência da sociedade na produção de um novo espaço urbano e estabelece uma nova dimensão política no conjunto de forças que movimenta o espaço urbano.

Esse embate de forças ocorre e é visível na disputa pelos espaços urbanos. De um lado os empreendedores em busca de novas oportunidades de negócios, de outro, a sociedade em busca de qualidade de vida. Cabe ao Poder Público mediar o conflito, e o faz através da implementação de políticas urbanas contidas nos planos.

Baseado nas premissas do “Novo Urbanismo”, o Estatuto das Cidades propõe a adoção do planejamento participativo<sup>9</sup> que, a partir de um pacto social negociado, promova o desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade elencadas na Constituição Federal de 1988.

A questão da participação, ponto relevante desse novo modelo foi pontuado pela preocupação de envolver a todos e fazer com que o debate se estendesse amplamente à sociedade, objetivando viabilizar um pacto social entre os diferentes agentes e interesses que produzem a cidade (SOUZA, 2007, p. 198).

A negociação do pacto permite aos atores responsáveis pela conformação da cidade encontrar soluções sistêmicas para problemas ao invés das

---

<sup>9</sup> Planejamento participativo pressupõe a participação da sociedade civil desde a discussão dos problemas, passando pela proposição de políticas públicas e no controle de sua implementação. A participação se dá através de consultas e audiências públicas e da utilização de instrumentos como o orçamento participativo e estudo de impacto de vizinhança (Plano Diretor Participativo, Ministério das Cidades, 2006).

intervenções meramente pontuais e transitórias destinadas a casos específicos e que conduziram ao caos urbano encontrado nas cidades brasileiras.

Não por acaso, a política urbana contemplada pela Constituição Federal de 1988 resultou de um processo pela construção de novos paradigmas para as políticas urbanas e habitacionais: o direito à habitação digna, à universalização de acesso ao saneamento básico e ao transporte público de qualidade e à gestão democrática da cidade.

Estes princípios foram articulados a partir do Movimento pela Reforma Urbana em resposta às tensões criadas ao longo do século XX, que resultaram num espaço urbano marcado pela segregação espacial, ambiental, social e econômica cuja consequência mais visível é a violência urbana. O sucesso desta pactuação resultou na inclusão da política urbana no texto constitucional e na aprovação do Estatuto das Cidades (BONDUKI, 2007, p. 215-219).

Três fatores são importantes para o sucesso desta nova proposta: a possibilidade de utilização de novos instrumentos instituídos pelo Estatuto das Cidades, que permitem obter contrapartidas pelo uso mais intenso do solo urbano e regularizar a habitação informal; a noção de que participação da sociedade é essencial no processo de planejamento e a gestão integrada de políticas públicas setoriais, como meio de garantir a consecução dos objetivos e diretrizes de médio e longo prazos (BONDUKI, 2007, p. 215-220).

Nesta perspectiva, o planejamento é fruto da negociação dos agentes sociais. Onde as audiências públicas levam a discussão às ruas, de modo que todos os segmentos tenham a oportunidade de opinar no processo. O resultado é um planejamento mais sistêmico e real.

Deste modo, diretrizes e objetivos negociados, possuem em tese, maiores chances de ser aplicados, dando maior eficácia e efetividade aos planos diretores, ao contrário das experiências anteriores em que estes viraram *letra morta* (BONDUKI, 2007, p. 215-220).

## **1.2 Política Urbana Brasileira no Século XX.**

Entende-se por Política Urbana o conjunto de diretrizes, posturas e atitudes que nortearão o processo de planejamento urbano. A definição clara de uma política urbana pressupõe o estabelecimento de diretrizes que nortearão o uso e a ocupação do solo, o sistema viário, a circulação, o transporte, os equipamentos sociais e comunitários, o mobiliário e a paisagem urbana, a habitação popular, a gerência institucional e estrutura operacional.

No Brasil, coube ao Governo Federal o papel fundamental de conduzir a formulação de políticas públicas voltadas para uma concreta racionalidade do espaço urbano. O Estado assumiu tanto a função de agente regulador, quanto de construtor geográfico da cidade, e de fatores interligados que possuem impacto direto no processo de desigualdade social.

As políticas públicas urbanas aplicadas no país, entre as décadas de 30 e 80, possuíam caráter eminentemente intervencionista através de um modelo denominado central desenvolvimentista nas áreas da saúde, educação e transporte, com a finalidade de apoiar o desenvolvimento industrial (MOYSÉS, 2005, p. 247-249).

Coube aos Governos Militares das décadas de 60 e 70 estabelecer as políticas públicas para o controle do espaço urbano, de modo a garantir uma nova expansão da industrialização e crescimento econômico, através da adoção de políticas urbanas e regionais.

A preocupação com o controle físico e das cidades e com o desenvolvimento de atividades urbanas esteve vinculada à necessidade de o Estado conduzir o processo, bem como tentar converter essa população que se urbanizava em consumidores [...] (MOYSÉS, 2005, p. 250).

O planejamento urbano assumiu caráter tecnoburocrata, cujos objetivos eram realizar um projeto de crescimento controlado, suportado por legislações rígidas de controle de zoneamento, parcelamento e uso do solo urbano.

A política habitacional do Banco Nacional da Habitação – BNH, realizada com recursos da poupança do trabalhador, demonstra a preocupação do

Estado em minimizar os efeitos da urbanização acelerada, sua aplicabilidade, contudo, a exemplo de outras, não alcançou seus objetivos. Uma vez construídos nas periferias dos centros urbanos, os conjuntos contribuíram para aumentar a segregação já existente.

Por isso, apesar dos investimentos em estudos e planejamentos e da adoção de políticas urbanas destinadas à habitação popular, a falta de recursos estatais, a crise da economia mundial e as distorções do mercado conduziram a um déficit de moradias que culminou nas invasões de áreas privadas e públicas na década de 80, com aumento do processo de favelização nas metrópoles (MOYSES, 2005, P. 259-261).

O resultado foi um crescimento hipertrofiado das periferias urbanas. Caracterizados pelo incremento populacional e, desacompanhados de infra-estrutura e serviços urbanos, estes espaços constituem atualmente os bolsões de miséria e violência urbana. Sem os recursos e na ausência de uma legislação voltada para a inclusão social, o que se viu foi o aprimoramento das desigualdades e segregação social existentes no país. (MOYSÉS, 2004, 155-159).

Neste contexto, aumentaram as diferenças sociais, ampliando os números dos 'sem teto', os 'sem trabalho', os 'sem escola', os 'sem transporte', os 'sem assistência médica', portanto, os que, embora exerçam seu direito/dever de voto, não receberam do Estado a contrapartida a que têm direito. Ou seja, não havia política pública para este setor social, ampliando em escala acelerada a exclusão (MOYSÉS, 2004, p.127-130).

Em resposta à segregação, os movimentos de luta pela casa própria coordenaram várias ocupações em áreas públicas e particulares deixando à mostra o fracasso das políticas urbanas anteriores voltadas somente para o desenvolvimento econômico das cidades (SILVA 2001, p. 280), em que o espaço urbano era considerado a partir da acumulação da riqueza e nunca de sua distribuição. As cidades se preparavam para receber as indústrias investindo em infra-estrutura, energia elétrica, meios de comunicação e transporte, incentivos fiscais, contudo não se investia na produção de um espaço urbano mais humano e equânime. Ao contrário, a política

desenvolvimentista atraía cada vez mais mão-de-obra, formadora da reserva de mercado e oferecia pouca comodidade – serviços urbanos (SILVA, 2001, p. 280-281).

O resultado da luta dos movimentos sociais foi inclusão da política urbana na Constituição Federal de 88, nos artigos 182 e 183. Deste modo, o constituinte, ao incluir a política urbana dentro do contexto constitucional, procurou garantir que ela fosse implementada de modo a se encontrar soluções para o espaço segregado de nossas cidades.

No início da década de 1990, difundiu-se o ideário em favor da gestão descentralizada e democrática, da participação social, das parcerias com organizações não governamentais, da maior atenção aos interesses da população, aos problemas ambientais, de transporte e de segurança, e ao barateamento da produção habitacional (BONDUKI, 1996, p. 102-115).

Esta discussão resultou na criação do Ministério das Cidades, aonde se concentra a produção de políticas urbanas e na regulamentação dos artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 88.

Patrocinada pelo Governo Federal, através do Ministério das Cidades, a formulação de políticas públicas conta com ampla participação popular. Esta participação se viabiliza através da criação dos Conselhos Municipal, Estadual e Nacional das Cidades. É neste palco aonde ocorre o debate das prioridades que serão determinadas as políticas urbanas (MARICATO, 2005, p.1).

A primeira Conferência Nacional das Cidades, realizada em 2003, definiu os princípios, diretrizes e prioridades da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano – PNDU e também elegeu o Conselho das Cidades, formado por representantes dos 3 níveis de governo, movimentos sociais, empresários, sindicatos, universidades, Ongs, entidades profissionais e vereadores (MARICATO, 2005, p.1).

Pela primeira vez na história do país, a formulação de políticas públicas é marcada pelo debate democrático. O resultado é uma política nacional, mas sem caráter federal, pois contempla os anseios sociais colhidos nas bases, nos municípios, durante as conferencias municipais e estaduais que antecedem conferência nacional. Enquanto as políticas federais do passado eram totalmente formuladas pelo governo

central, sem a participação da sociedade e dos governos municipais e estaduais, a quem competia aplicá-las.

O fórum de participação direta estabelecido não se propõe apenas à discussão dos problemas, mas também à busca de soluções aplicáveis a partir de pactuações negociadas, sendo assim, mesmo que a solução encontrada não seja a ideal, há chances de ser efetivada, demonstrando a eficiência do processo.

A construção de uma esfera com participação direta, se não dá conta de todos esses problemas ainda é a forma mais eficaz de persegui-los. Ela pode constituir uma forte resistência à extinção de conquistas já garantidas no governo Lula e forte alavanca para alcançar metas pactuadas. Trata-se da construção de paradigmas que articulam conhecimento técnico e crítico, fruto da produção acadêmica e profissional com conhecimento trazido pelos que vivem e produzem a cidade. As propostas resultantes passam pelo crivo da vivência empírica. Elas não saem da cabeça de sábios embora não despreze esse conhecimento acumulado (MARICATO, 2005, p. 2).

O fórum possibilita ainda a construção de novos paradigmas que levam em conta o conhecimento empírico de quem vive a cidade e podem resultar em políticas urbanas duradouras, cujo planejamento reflita suas diretrizes, seus princípios e objetivos e seja, assim, factível.

Afinal, quem vive o problema da cidade conhece também as soluções necessárias; se lhe falta o preparo técnico, sobra experiência. Aliar este conhecimento empírico ao produto técnico resultante de estudos e diagnósticos confere à política urbana e ao planejamento urbano em formação possibilidades reais de encontrar solução definitiva para a questão da segregação sócio-espacial das cidades brasileiras

### **1.3 O PLANO DIRETOR**

Plano Diretor é um complexo de normais legais e diretrizes técnicas para o desenvolvimento global e constante do Município, sob os aspectos físico, social, econômico e administrativo, desejado pela comunidade local, pois estabelece os

objetivos a serem atingidos e seus respectivos prazos, bem como as atividades para sua consecução e os responsáveis por sua execução, ainda fixa as diretrizes e os princípios do desenvolvimento urbano municipal (GASPARINI 2002, p. 195-197).

O processo de elaboração do Plano Diretor compreende três fases distintas. A primeira, denominada físico-espacial, consiste no levantamento topográfico e geográfico, das condições físicas (relevo, hidrografia, situação do bioma local), seguido de uma análise destes recursos naturais em relação ao desenvolvimento urbano. É nesta fase que se determina a viabilidade de expansão do solo urbano em relação aos fundos de vale, por exemplo, ou aos mananciais.

A segunda fase, denominada sócio-econômica e política, consiste no levantamento de diagnósticos sociais e econômicos do município. Questões como parcelamento e regularização fundiária, atração de investimentos, determinação das zonas urbana, de expansão urbana e rural. Nesta etapa se realizam as audiências públicas, momento propício para a população colocar suas reivindicações e apresentar propostas ao texto legal a ser elaborado. Justamente esta participação tem se tornado um problema para os encarregados de elaborar a lei. Habitados a governos autoritários, os cidadãos não acreditam que sua participação possa mudar os rumos da cidade em que vivem.

Uma vez elaborado o Plano Diretor, passa-se para a terceira fase, a fase de regulamentação. Análises demonstram que esta etapa é tão importante quanto sua elaboração. Exemplos demonstram como a regulamentação pode tornar inócuo o trabalho anterior ao estabelecer regras contrárias às diretrizes do Plano. Também se deve ter em mente que este diploma legal deve ser amplamente divulgado a fim de evitar sua descaracterização posterior através de legislações casuísticas, de caráter meramente econômico. Ao promover sua regulamentação é mister observar que todas as leis dele derivadas guardem correspondência com suas diretrizes, princípios e determinações.

Nele estão condensadas as metas e estratégias a serem adotadas na promoção do desenvolvimento urbano e que serão detalhadas em legislação específica, Lei de Uso do Solo, Lei de Edificações, Lei do Parcelamento do solo, etc. Elaborado por técnicos da própria prefeitura, ou por empresas especializadas a partir

de diagnósticos sobre os problemas da cidade, deve refletir as características do município (relevo, hidrografia, geologia, biomas existentes, aspectos sócio-econômicos), conter as soluções apontadas pelo poder público e traçar as metas de desenvolvimento urbano para o período. Mediante estes procedimentos, vê-se a importância de se repensá-lo em intervalos regulares.

Embora o Plano diretor tenha por finalidade traçar as metas e objetivos a serem atingidos neste intervalo de tempo e constitua uma espécie de radiografia do espaço urbano, nem sempre é possível efetivá-lo. Muitas razões contribuem para isto: a) a política partidária; b) solução de problemas imediatos; c) caráter teórico dos planos (VILLAÇA, 2001, p.188).

A) mudança de governo com a chegada de um novo partido ao poder, pode significar o abandono do Plano Diretor elaborado pela gestão anterior, ou ainda, a mudança das gerências encarregadas de implantá-lo, pois são cargos de confiança, geralmente comissionados, e nem sempre ocupados por profissionais qualificados para a função;

B) Mesmo com a existência de um planejamento prévio o governo municipal pode se tornar refém dos problemas da cidade, sempre correndo atrás de questões isoladas (transporte coletivo, tráfego urbano, transporte escolar, saúde pública, déficit habitacional).

C) Outra causa é o caráter meramente teórico dos Planos que não refletiam a realidade das cidades, mas teorias de planejamento urbano. Para Villaça (op. Citada), os Planos Diretores elaborados no Brasil possuíam caráter mais teórico (ideológico) que prático. Abrigados em faculdades de arquiteturas, órgãos de planejamento urbano ou metropolitano, dezenas de governos municipais, estaduais e federais, estes planos não passaram do discurso, não se constituíram em ações concretas do Estado.

Dos enormes volumes com centenas de páginas, recheados de mapas, pesquisas e estatísticas elaborados por equipes multidisciplinares e abordando enorme leque de problemas, transformam-se em meros projetos de lei, às vezes contendo apenas declarações de princípios, políticas ou diretrizes gerais, às vezes até sem mapas, ou com poucos mapas. (VILLAÇA, 2001, p. 191).

O Plano Diretor como instrumento de planejamento somente será eficiente se aglutinar as dimensões: a) técnica - à medida que tem de ser respaldado por análises e levantamentos fundamentados na realidade local; b) política - vez que sua elaboração é fruto da negociação dos atores sociais na defesa de seus interesses.

Neste aspecto, o Plano Diretor é a matriz do desenvolvimento do município, possuindo uma interface com todos os demais instrumentos de planejamento municipal (LACERDA 2007, p. 38-39).

A elaboração do Plano Diretor, qualquer que seja a realidade municipal, deve ser orientada a partir de uma visão histórica da ocupação do território e de seu contexto regional, cabendo-lhe definir os objetivos a serem alcançados e indicar as ações a serem tomadas pelos diversos atores do desenvolvimento urbano. Ao orientar essas ações, o Plano Diretor pode assumir três tipos básicos (SABOYA 2007, p.2):

1. Estabelecimento de princípios ou critérios através dos qual a alternativa futura de ações públicas ou privadas possa ser avaliada e escolhida. Esses princípios ou critérios podem variar desde declarações bastante genéricas até declarações específicas, auto-aplicáveis. Alguns exemplos dessas diretrizes podem ser: dar prioridade para as Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS - na provisão de infra-estrutura de saneamento básico; garantir a continuidade viária entre loteamentos adjacentes; garantir acesso à informação pública para toda a população.

2. Delineamento a priori de ações ou conjuntos de ações (programas) a serem implementados em horizontes de tempo determinados. Um programa poderia ser, por exemplo, o "programa de regularização fundiária", composto pelas ações de: identificação e cadastro das famílias carentes; levantamento topográfico das áreas; e designação de apoio técnico-jurídico.

3. Limitação das possibilidades de escolha por parte dos atores individuais (privados). Esse tipo de orientação, na verdade, "orienta" a escolha dos atores removendo algumas opções do espectro de alternativas possíveis. Um zoneamento, por exemplo, que estabeleça limitações a certas atividades exclui essa escolha por parte dos indivíduos. Assim, uma indústria não pode se instalar em áreas residenciais, edifícios de 12 pavimentos não podem romper com a ambiência de áreas históricas, etc.

A natureza estratégica do Plano Diretor se revela na medida em que suas propostas sejam respaldadas no conhecimento da realidade desejada e do futuro

desejado, identificando os problemas, sugerindo soluções, através de políticas e instrumentos a partir da maior convergência possível dos interesses negociados.

Isto não quer dizer, contudo, que o Plano Diretor seja, isoladamente, a solução para todos os problemas municipais. Em princípio o Plano Diretor, como instrumento de planejamento, não é bom em si mesmo, pois sua efetividade sempre dependerá da ideologia daqueles que irão aplicá-los.

Lamentavelmente, é impossível não concordar com Flávio Villaça quando demonstra que: “O planejamento urbano é encarnado numa idéia - hoje nada clara - de plano diretor e passa a ser admitido *a priori* como algo bom, correto e necessário em si. Adquire - no plano da ideologia – uma incrível credibilidade e autonomia, principalmente se lembrarmos que, a rigor, nas décadas de 1980 e 1990, os urbanistas mais atuantes já não sabem o que é um plano diretor, tamanha a controvérsia entre eles. A ideologia, entretanto, encarrega-se de fazer com que os leigos não só saibam o que é o plano diretor como também lhe atribuam poderes verdadeiramente mágicos” (GOMES 2004, p. 34).

Também não é aconselhável apresentar o plano diretor como um pacto social. O consenso limita a ação transformadora desejada e nem sempre é possível atingi-lo, levando ao desgaste das relações entre os agentes sociais envolvidos (GOMES, 2004, p, 35).

É contra-indicado também apresentar o Plano Diretor como espécie de pacto social, o que lhe dá status incomparável, mas, no final das contas lhe é extremamente prejudicial. A busca do consenso apresenta limitações à ação transformadora. Costuma ser um fardo a esgotar a força dos agentes ou a desencorajar o enfrentamento dos temas mais polêmicos. Sucede que os conflitos sociais, os interesses divergentes existem na sociedade brasileira e têm que ser expostos para que possam ser enfrentados. Cumprir ao Poder Público, após os debates e reivindicações, se posicionar e assumir sua linha de atuação; essa decisão lhe é inerente, mesmo que nem todos os interlocutores estejam de acordo. (GOMES 2004, p. 35).

A despeito das discussões acerca do caráter ideológico, técnico e político do Plano Diretor, sua aplicabilidade e efetividade dependem do consenso acerca das políticas urbanas a serem desenvolvidas, e estas possuem melhores

chances de serem implementadas se resultarem de pactuação entre os atores sociais, políticos e econômicos envolvidos em sua formulação.

Assim, de forma indireta, o Plano Diretor é também resultado de um consenso, vez que, sendo instrumento do planejamento urbano, deve contemplar as diretrizes, objetivos e princípios propostos pelas políticas urbanas negociadas.

### 1.3.1 - O Plano Diretor no Contexto do Estatuto da Cidade

O Plano Diretor não constitui novidade no direito positivo nacional. Os primeiros datam de 1930 e possuíam caráter embelezador. A novidade é que a partir da promulgação da Lei 10.257/01 – Estatuto da Cidade – surgiu uma nova política urbana no país.

Esse estatuto é o resultado de uma imensa luta de classes travada dentro do espaço das cidades, marcada pela oposição entre o capital especulativo e uma imensa massa de excluídos (SILVA 2001, p. 263-301). Oriunda da Constituição Federal de 88, essa política se apóia no ideal de inclusão social do cidadão. Inclusão social que deve ocorrer, não apenas com a adoção de políticas assistencialistas, mas a partir da participação do cidadão nas decisões e soluções dos problemas – a gestão participativa (MINISTÉRIO DAS CIDADES 2002, p. 13-15).

O Plano Diretor no que se encontra exposto no Estatuto da Cidade é a implementação da política urbana constitucional contida nos artigos 182 e 183 da CF/88:

Art. 182 – A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público Municipal, conforme diretriz geral fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

§ 1º O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

§ 2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende as exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

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

§ 4º É facultado ao Poder Público Municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado que promova seu adequado aproveitamento, sob pena sucessiva de:

I – parcelamento ou edificação compulsórios.

II – imposto sobre a propriedade territorial e urbana progressivo no tempo.

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

Art. 183 – Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

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

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

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

O constituinte, ao elaborar a nova política urbana a baseou, pelo menos em tese (e apesar das pressões de grupos ligados à especulação imobiliária), na função social da propriedade. Neste caso, entendeu-se por função social a promoção da inclusão social através da política habitacional voltada para a solução das questões fundiárias – invasões, cortiços, loteamentos irregulares; a geração de renda; a promoção da cidadania através do acesso ao trabalho, à educação, à saúde e ao lazer, apoiados no meio ambiente sustentável e equilibrado (art. 225 da CF/88).

Entender o conceito de função social da propriedade é fundamental para se entender a política urbana estabelecida pelo constituinte original. Ao longo do século XX, mais precisamente a partir da década de 1960, o Brasil passou de país agrário para país urbano. Esta mudança provocou também uma mudança nas relações sociais de poder dentro do espaço urbano. Este exige melhores condições de vida para seus habitantes, sob pena de criar espaços segregados onde uma pequena parcela da população conta com benefícios urbanos enquanto a maioria permanece alijada de seus direitos mínimos (moradia, educação, saúde) (BLANC 2004, p. 40-45).

A vida urbana exige um novo conceito de propriedade. Não se pode aceitar que a propriedade seja apenas à expressão do exercício de um direito de um

indivíduo, mas que seja a expressão do exercício do direito de todos os cidadãos na medida em que todos dela se beneficiem.

A função social da propriedade ocorre então no equilíbrio entre o interesse público e o privado, em que o primeiro se submete ao segundo, pois o uso que se faz da propriedade possibilita a realização plena do urbanismo e das relações de equilíbrio da cidade (BLANC 2004, 40-45).

A função social da propriedade nasce da prevalência do interesse público sobre o interesse particular e está mais vinculada à correta utilização da propriedade. Pois é sobre ela que o homem desenvolve as quatro funções básicas do urbanismo: habitar, trabalhar, recrear e circular. Logo, se a propriedade não se destinar a nenhuma destas propriedades não cumpre sua função social.

Assim, a função social da propriedade apresenta dois significados. O primeiro determina que a propriedade deva exercer uma função econômica, produtiva, útil, de modo a satisfazer as necessidades sociais, de modo que o exercício do direito de propriedade seja exercido em benefício de toda coletividade e não apenas de um indivíduo; o segundo significado está vinculado ao sentido de justiça social que busque a construção de uma sociedade mais justa e equilibrada (MELLO 2004, p. 67-68).

Não se pode mais admitir o exercício exclusivo do direito de propriedade, sobretudo no meio urbano, onde a especulação imobiliária é causa direta da segregação espacial, social e econômica existente. Em resposta à esta realidade segregada, os movimentos populares de luta pela casa própria conduziram ao Congresso Nacional uma proposta e emenda popular ao projeto da constituição, a fim de que o texto constitucional contemplasse a função social da propriedade como direito fundamental, a exemplo do que já ocorria com o direito de propriedade.

No final dos anos de 1980, seis entidades nacionais e várias regionais encaminharam ao Congresso Nacional uma proposta de Emenda Popular à Constituição, com 160 mil assinaturas, contendo as reivindicações das massas urbanas quanto a questões fundamentais, como a propriedade imobiliária urbana, habitação, transporte e gestão urbana. Consolidava-se o Movimento Nacional pela Reforma Urbana, que a partir de então aglutinará, em escala nacional, os vários movimentos e propostas populares em torno dos chamados problemas urbanos. (VILLAÇA, 2001, p. 232).

A fim de tornar clara a política contida na Constituição Federal de 1988, é que foi promulgada a Lei 10.257/2001 – Estatuto da Cidade. Em seu artigo 2º o legislador explicitou as diretrizes gerais da política urbana brasileira, dentre as quais se destaca:

I – garantia do direito a cidades sustentáveis, entendendo-s como direito à terra urbana, a moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações;

II – omissis

III- omissis

IV – planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente;

V- oferta de equipamentos urbanos e comunitários, transporte e serviços públicos adequados aos interesses e necessidades da população e às características locais;

VI – ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar:

- a) a utilização inadequada dos imóveis urbanos;
- b) o parcelamento do solo, a edificação ou o uso excessivos ou inadequados em relação à infra-estrutura urbana;
- c) a retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na subutilização ou não utilização.

A partir destas diretrizes, o legislador dotou o município de parâmetros mínimos na elaboração e condução de sua política urbana, contemplando desde o zoneamento, parcelamento e uso do solo, questões ambientais e de desenvolvimento sócio-econômico.

### 1.3.2 – Instrumentos do Estatuto das Cidades para o Plano Diretor

Para se atingir a função social o Estatuto dotou o Plano Diretor de vários instrumentos: a) Instrumentos de desenvolvimento econômico (operações urbanas consorciadas, transferência do direito de construir, direito de superfície, direito de preempção); b) instrumentos de regularização fundiária (usucapião urbano, concessão do direito real de uso, zonas especiais de interesse social); c) instrumentos de gestão participativa (estudo de impacto de vizinhança, orçamento participativo).

Entende-se por instrumento de desenvolvimento econômico, aquele através do qual o poder público municipal pode induzir e/ou controlar o desenvolvimento sócio-econômico. Utilizando instrumentos como a direito de superfície, é possível estimular o adensamento de regiões servidas por infra-estrutura, ou ainda, a construção de equipamentos urbanos através de operações urbanas consorciadas, em que o poder público transfere para a iniciativa privada o ônus econômico do empreendimento.

Já o direito de preempção' é recomendável para ações que visem preservar áreas de proteção ambiental ou de patrimônio histórico e pode ser potencializado se utilizado em conjunto com a transferência do direito de construir.

Os instrumentos de regularização fundiária são essenciais na solução dos conflitos fundiários existentes. Regularizar áreas de invasão, favelas e loteamentos clandestinos não somente inclui estas áreas no contexto formal das cidades, mas também inclui o cidadão, que passa a exercer o direito de propriedade, o que se busca é a satisfação do bem comum, das necessidades da sociedade (GASPARINI, 2002, 195-197).

Dentro deste espírito de prevalência do direito público sobre o direito privado, o legislador introduziu instrumentos de controle social das políticas públicas e de planejamento urbano. Os estudos de impacto: ambiental, de trânsito e de vizinhança, permite que a sociedade interfira na alocação de atividades econômicas e na realização de obras de grande impacto, de modo a diminuir as tensões resultantes. Cabe à legislação municipal definir os empreendimentos e atividades públicas ou privadas que dependerão da apresentação destes estudos para obtenção de licenças ou autorização de funcionamento, mesmo que temporária (GASPARINI, 2002, p. 195-197).

Instituída e regulada pelos artigos 43 a 45 do Estatuto da Cidade, a gestão democrática se organiza em órgão colegiado de política urbana nos diversos níveis federal, estadual e municipal, através debates, audiências e consultas públicas;

conferências sobre assuntos de interesse urbano; iniciativa popular de projetos de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento<sup>10</sup>.

Outro exemplo de controle social é a gestão orçamentária participativa (art. 44 c/c alínea *f* do inciso III do artigo 4º) na elaboração das propostas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual.

Art. 44 No âmbito municipal, a gestão orçamentária participativa que trata a alínea *f* do inciso II do art. 4º desta lei incluirá a realização de debates, audiências e consultas públicas sobre as propostas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, como condição obrigatória para sua aprovação pela Câmara Municipal (BRASIL, 2001).

Estes instrumentos visam dar mais transparência à administração dos recursos municipais e associadas às Leis de Responsabilidade Fiscal e de Responsabilidade Social criar uma legislação urbana que seja mais efetiva em sua aplicabilidade tendo o Plano Diretor como principal instrumento. Por isso, a partir da implementação dos próximos Planos Diretores espera-se que instrumentos (estatutos legais) como estes tornem a prática administrativa mais democrática e corriqueira na vida política das cidades brasileiras.

## **2 - ANÁLISE HISTÓRICA DO PLANEJAMENTO URBANO EM GOIÂNIA.**

Goiânia teve, ao longo de sua existência, quatro planos diretores: o primeiro concluído e oficializado em 1938, desenvolvido inicialmente pelo arquiteto e urbanista Atílio Corrêa Lima de 1933-1935, e na seqüência por Armando Augusto de Godoy de 1933-1937; o segundo, não oficializado, desenvolvido pelo arquiteto Luís Saia, de 1959-1962 e que não foi efetivado devido à ocorrência do Golpe de 1964; o

---

<sup>10</sup> As recentes audiências públicas realizadas pelos municípios para elaboração de seus planos diretores são exemplos dessa participação.

terceiro, desenvolvido pelo arquiteto e urbanista Jorge Wilhelm, de 1967-1979; e o quarto, da Engevix Engenharia S.A., desenvolvido de 1989-1992 e oficializado em 1994 (RIBEIRO, 2004, p. 2)

A partir desta periodização, Sérgio Moraes (1991, p. 32-34) propôs a divisão do planejamento urbano da cidade de Goiânia em quatro fases: 1933 a 1950 – a criação do lugar; 1950 a 1964 – a ampliação do espaço; 1964 a 1975 – a concentração de lugares no espaço, e, 1975 a 1992 - a expansão urbana.

Neste estudo optou-se pela adoção também de quatro fases distintas para a análise do planejamento urbano de Goiânia, sendo: 1937 -1950; 1950 - 1968; 1968 – 1992 e 1992 – 2007. Esta periodização parte inicialmente dos mesmos pressupostos adotados por Moraes, mas afasta-se daquela ao propor que as fases compreendidas entre 1950 e 1992 correspondem a uma real expansão do espaço urbano e a consolidação da segregação sócio-espacial, enquanto a partir de 1992, consolidou-se a formação do espaço metropolitano e acelerado processo de conurbação.

## **2.1 – Fase I - 1937 A 1950**

O projeto desenvolvido por Atílio Correa Lima inspirado na escola francesa, dividia a cidade em dois centros, um administrativo e outro comercial. O primeiro concentrava os prédios públicos, circundado por anéis periféricos para evacuação do trânsito, conferindo ao espaço ampla visibilidade, facilidade de acesso e tranqüilidade, aspectos essenciais, na visão do arquiteto para um bom desempenho da atividade administrativa (RIBEIRO, 2004, P. 59).

Este centro administrativo se ligava ao centro comercial ao norte através de três eixos formado pelas Avenidas, Araguaia, Tocantins e Pedro Ludovico (atual Av. Goiás), cuja função era, além de promover a convergência, facilitar o acesso e a visibilidade do centro de poder (RIBEIRO, 2004, P. 60).

O zoneamento proposto por Atílio Correia Lima foi idealizado como uma concepção moderna e flexível da utilização do solo assim definidas:

Em zonas demarcadas a fim de não só obter a melhor organização dos serviços públicos, como também, para facilitar certos aspectos técnicos, econômicos e sanitários, não se atentando aqui a estética. Se em todas as grandes aglomerações modernas o zoneamento constitui um problema de difícil solução, para nós que recebemos um campo limpo, a tarefa foi fácil, mas por isso mesmo as nossas responsabilidades são consideráveis se ele não for rigorosamente obedecido, constituindo-se em verdadeiro crime a inobservância do que prescreve o regulamento das zonas. É claro que o zoneamento não pode ser levado aos rigores extremos, como querem alguns profissionais, como, por exemplo, na zona residencial com suas múltiplas fases. (Atilio Correia Lima, 1935, p. não identificada).

A zona destinada à implantação do centro administrativo, na qual seria construído todo o edifício público administrativo;

Zona comercial, área destinada à implantação de comércio com alta densidade;

Zona industrial, área localizada na região norte da cidade, que também é a mais baixa, onde futuramente deveria ser instalada a estrada de ferro;

A zona residencial seria dividida em: residencial urbana e residencial suburbana, “ambas ocupando sempre situações mais favoráveis e tranquilas, longe dos centros movimentados”.

Zona rural considerava todo espaço o não compreendido nas zonas precedentes, destinada à cultura do solo e à pequena agricultura (Atilio Correia Lima, 1935, p. não identificada).

Inicialmente, a zona urbana foi dividida em seis bairros: Setor Central que abrigava o centro do poder; Setor Botafogo (atual Universitário); Campinas; Setor Oeste; Setor Sul e Setor Macambira (atualmente constituído pelos Setores Marista, Pedro Ludovico e outros). As zonas suburbanas destinavam-se a acomodar os trabalhadores das zonas comercial de alta densidade e industrial, enquanto os bairros estritamente residenciais se localizariam na zona urbana.

Para Atilio, as zonas suburbanas constituíam-se em cidades satélites, dotadas de vida própria e interligadas ao centro urbano por avenidas, dentro do espírito da cidade funcional, enquanto o centro urbanizado dividia-se em centro político concebido dentro do conceito da cidade monumento, com suas largas avenidas e os bairros residenciais com ruas estreitas destinadas ao convívio social e ao comércio

local.

Conhecedor das características climáticas locais, Correa Lima, preocupou-se em propiciar à cidade soluções que minorassem seus aspectos negativos, daí sua reflexão acerca da necessidade de prover as ruas com áreas destinadas à infiltração de água pluvial, bem como, em exigir afastamentos laterais e frontais entre as residências de modo a permitir a circulação de ar entre os imóveis.

O pensamento inicial era aproveitar os declives naturais do relevo para promover o escoamento das águas pluviais e ajardinamento das ilhas de avenidas (boulevard) nas Avenidas Goiás, Araguaia e Tocantins de modo a evitar os alagamentos comuns em época de chuva.

A declividade do terreno permitia por gravidade evacuar as águas pluviais e as servidas de esgoto, coletando estas em emissários colocados em talvegues, do Córrego Botafogo e dos Buritis, e aqueles no leito dos próprios córregos (Atílio Correia Lima, 1935, p. não identificada).

Como forma de proteger os mananciais de água da cidade, sobretudo dos córregos Capim Puba e Botafogo, inicialmente destinados para captação de água potável, Atílio propôs a criação de parques<sup>11</sup> urbanos, que também desempenhavam a função de inibir a expansão urbana.

Esta fase corresponde a um período de estabilidade da expansão urbana. Apesar da ocorrência de ocupações irregulares às margens e adjacências do córrego Botafogo a legislação de uso do solo, Lei 754/47, traduzia bem as diretrizes do Plano Diretor de limitar a aprovação de parcelamentos, através da exigência de alocação de infra-estrutura por conta do empreendedor, o que permitiu ao Estado, administrador do solo urbano da capital, controlar sua expansão.

## **2.2 Fase II – 1950 A 1968**

A partir de 1950, uma nova legislação permitiu à iniciativa privada

---

<sup>11</sup> Além do parque do Zoológico, Atílio propôs também a criação do Parque dos Buritis, atual Bosque dos Buritis.

parcelar o solo rural dando início ao segundo ciclo da história do planejamento da capital. Somente no período compreendido entre 1950/1951 foram aprovados 43 loteamentos, essa prática se acentuou a partir do início da construção de Brasília, principalmente com a construção da BR 153, elo de ligação entre as regiões norte e sul do país. (RIBEIRO, 2004, p 46-48).

Entre 1950 e 1964 foram aprovados 183 loteamentos que não obedeciam nenhum critério técnico. Nessas áreas houve deficiência de áreas verdes, resumindo-se essas a pequenas praças centrais, e nelas não se observaram às faixas de proteção dos córregos (RIBEIRO, 2004,p. 48.)

Dos loteamentos existentes na capital, 45,9% datam desta fase e constituem os grandes vazios urbanos da capital. A esse número soma-se o elevado crescimento demográfico do período, com surpreendentes 14% ao ano e a ação da especulação imobiliária sendo possível compreender como se deram os déficits de infra-estrutura e habitação dos dias atuais (RIBEIRO, 2004, p 48-50.).

Os dados permitem perceber que essa fase caracterizou-se pelo processo de urbanização de seu território e ação intensiva das imobiliárias, ora na qualidade de proprietárias de terras, ora no papel de incorporadoras e construtoras, que atuavam livremente, impondo à cidade um novo desenho e desafiando o planejamento tanto do governo estadual quanto o do municipal (MOYSÉS, 2004, p. 145).

Dentro deste contexto, o planejamento urbano de Goiânia assumiu a função de minimizar os efeitos desastrosos dessa expansão desordenada, levando à necessidade de formulação de novo planejamento urbano no final de década de 50 (MOYSES, 2004, P. 145-146), que se materializou na formulação do Plano Diretor elaborado e não implementado de Luis Saia, entre 1962 e 1964.

A implementação deste Plano, embora necessária, foi obstaculada pelo Golpe de 64 e a cidade somente voltaria a discutir questões de planejamento urbano no final da década de 60, com o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado do arquiteto Jorge Wilhelm.

As principais conseqüências do acelerado processo de urbanização foram o acentuado déficit habitacional e o colapso da infra-estrutura urbana. Em 1968,

Goiânia apresentava um déficit habitacional da ordem de quatro mil moradias, sendo que 30% das habitações existentes eram constituídas por invasões e construções clandestinas (WILHELM, 1969, 7-10).

O esgotamento da infra-estrutura urbana resultou não apenas do rápido crescimento populacional, mas em decorrência do excesso de parcelamentos realizados sem critérios de urbanização.

### **2.3 Fase III - 1968 a 1992**

A terceira fase de 1968 a 1992, foi marcada pelo retorno do planejamento à pauta dos governos e pela implementação do Plano de Desenvolvimento Integrado de Goiânia a cargo de Jorge Wilhelm que, ao retratar Goiânia, observou os seguintes aspectos:

Dominância especulativa da terra por grandes proprietários;  
Crescimento vertiginoso de 14% ao ano, acarretando vetores de ocupação do solo;  
A utilização de conjuntos habitacionais como força indutora de adensamento e expansão urbana;  
A estratégia política;  
Realizar diagnóstico preliminar da situação, a fim de identificar o caráter peculiar que deverá ter o Plano, para se estabelecer às metas definitivas para o procedimento do trabalho (WILHELM, 1969, p. 8).

O estudo preliminar observou todas as situações da cidade a considerar: situações econômicas, sanitárias, educacional, problemas sociais, aspectos urbanísticos, estruturas físicas e atividades correlatas. Os levantamentos realizados por Jorge Wilhelm demonstraram que a população goianiense representava à época 27,2% da população do estado, resultado do processo de imigração ocasionado com a construção de Brasília.

As causas dessa imigração não são ocasionais, e sim estruturais, revelando a força de expulsão das populações camponesas ou de pequenas cidades. A característica migratória resulta em concentração de hábitos rurais e de mão-de-obra sem especialização. (WILHELM, 1969, 262).

Além disso, apresentava uma situação sanitária bastante precária em função do grande número de migrantes ocasionado pelo rápido crescimento populacional. O baixo poder aquisitivo, promiscuidade e habitações inadequadas e a situação educacional deficiente foram fatores importantes para o agravamento desse quadro.

Os levantamentos preliminares apontaram fatores limítrofes a expansão física da cidade: o Rio Meia Ponte, a estrada de ferro e seu pátio de manobras, a super utilizada Avenida Anhanguera, e a BR-153. Além disso, os levantamentos identificaram pontos favoráveis à indução de crescimento da malha urbana: a ocupação do setor sudoeste, os trechos urbanos das saídas para Jataí, Inhumas e Guapo e a crescente demanda de setores localizados a leste da BR-153 e dos conjuntos habitacionais (Vila União, Vila Iara, Vila Redenção e Bairro Feliz).

Os conjuntos habitacionais, concebidos e construídos segundo a cartilha do Banco Nacional da Habitação dentro do Projeto Especial de Cidades Médias do governo federal, tinham a função de induzir o adensamento e a construção de um novo sistema de transporte coletivo para a cidade (WILHELM, 1969, p. 263-265).

Com o diagnóstico concluído, três hipóteses para o desenvolvimento urbano da cidade foram propostas:

A primeira hipótese extrema é um desenvolvimento linear Norte-Sul, paralelo à BR 153, alcançando Aparecida antes do ano 2000. A segunda é a de um desenvolvimento contínuo para o Oeste e Sudoeste, abrindo-se em leque e em vias paralelas à Avenida Anhanguera. A terceira alternativa é um desenvolvimento paralelo ao Meia Ponte, de ambos os lados da BR- 153 (WILHEIM, 1969, P. 8).

A hipótese escolhida para ser desenvolvida no Plano Desenvolvimento Integrado de Goiânia, em linhas gerais, propunha um desenvolvimento linear para o oeste tendo a rodovia BR- 153 e a Avenida Anhanguera como pontos de referência; reforçava a função comercial dos eixos norte-sul; alocava a função recreativa nos fundos de vale e destinava a região norte para a instalação de indústrias, paralelamente à via férrea (WILHELM, 1969, p, 7-8.).

Além disso, propunha políticas de adensamento populacional no sentido leste-oeste; a reestruturação do sistema viário de forma hierárquica; a implantação do sistema de transporte de massa e alterações da legislação de parcelamento e uso do solo, reintroduzindo mecanismos de controle para o parcelamento do solo<sup>12</sup>.

O plano estimulava e conduzia o crescimento no sentido Oeste com proposta de uma malha viária no sentido leste-oeste paralela à Avenida Anhanguera conceituadas como vias de desenvolvimento. Enquanto as vias no sentido norte-sul, paralelas à Avenida Goiás foram conceituadas como vias de integração.

Tornando-se exclusivo apenas para casos extremos: uso industrial de um lado e habitação para as classes mais favorecidas de outro. Desta forma, as zonas exclusivamente residências (setores Sul, Jardinópolis, Oeste etc.) terão comércio e edifícios de apartamentos concentrados ao longo das subzonas de adensamento, que tem por eixo as vias preferenciais (WILHELM, 1969, 266).

Grande parte da zona urbana tornou-se mista; apesar da característica residencial, estas áreas localizadas em subzonas de adensamento apresentavam outras funções *além* de habitação, pois ofereciam empregos através de indústria de pequeno porte e pequenos comércios. A zona mista apresentava limitações pela sua própria estrutura o que dificultava instalação de atividades com grande movimentação de carga e descarga de mercadorias, ruídos, mau cheiro e concentração de habitação coletiva.

As indústrias de maior porte seriam localizadas em uma zona predominantemente industrial ao longo da Rua 67 e da estrada de ferro. Enquanto as indústrias consideradas perigosas ou muito grandes poderiam ser instaladas em Senador Canedo a partir do momento que esse distrito tivesse infra-estrutura.

As áreas verdes e os fundos de vales serviriam para acolher equipamentos culturais e mesmo centros comunitários, com a criação dos parques

---

<sup>12</sup> A Lei de Zoneamento e Uso do Solo – Lei 4.526, de 31 de dezembro de 1971 – determinou a maximização da infra-estrutura instalada e restabeleceu a exigência de infra-estrutura para aprovação de novos loteamentos. Em função desta exigência, apenas dois parcelamentos foram aprovados durante a década de 70, e ainda assim, para a implantação de conjuntos habitacionais (MOYSÉS, 2004, p. 162)

lineares idealizados por Atílio Correia Lima . Além disso, o Plano propunha ainda uma correta nomenclatura para a enorme confusão das ruas através de hierarquização das vias, e a criação de um órgão municipal de planejamento (WILHEILM, 1969, p.263-269).

A implantação é habilitada legalmente pelos textos entregues em anexo ao Plano: a Lei do Plano e seu regulamento, a Lei e regulamento que criam a Superintendência do Plano de Desenvolvimento Integrado de Goiânia – SUPERPLAN, novo Código de Edificações e a síntese de um orçamento-programa em que já se incluem as principais obras recomendadas no Plano. Esta programação divide-se em curto prazo (até 1972), médio prazo (1973-75), e longo prazo (de 76 em diante). Enquanto este apenas estabelece metas, os demais constituem listas de medidas a nível físico, sócio-econômico e industrial (WILHEILM, p 270).

O PDIG/69 foi regulamentado e modificado ao longo do período compreendido entre 1975 e 1991. Entre suas leis regulamentadoras destaca-se a Lei n. 5.019, de 8/10/75, que ordenou o sistema viário da capital dando ênfase ao transporte coletivo através da criação dos Eixos – norte/sul representado pela Avenida Goiás/ Rua 90 e leste/oeste representado pela Avenida Anhangüera em toda a sua extensão. Para alimentar estes eixos foram criados os eixos das avenidas T-7, T-9, T-63, 24 de Outubro, Castelo Branco e Padre Wendel.

A implantação dos eixos de transporte foi realizada pela TRANSURB, com recursos da Empresa Brasileira de Transportes Urbanos – EBTU concentrou-se no sistema viário, favorecendo por conseqüência também o transporte individual (RIBEIRO, 2004, p. 97).

A implantação destes eixos, embora planejada para serem implantadas em igual quantidade ao sul e ao norte da Avenida Anhangüera, se concentraram mais ao sul, onde, segundo os técnicos, o fluxo de veículos era maior em função dos conjuntos habitacionais. (GOIÂNIA, 1992).

Dentro de seu espírito desenvolvimentista, a Lei 5.019 não considerou as variantes de se implementar o desenvolvimento urbano a partir do eixo de transporte definindo usos do solo incompatíveis com os locais previstos, acarretando problemas de congestionamento, acesso, estacionamento, e a sobrecarga dos sistemas de água/esgoto e energia. (RIBEIRO, 2004, p. 95-97).

Nesta fase entrou em vigor uma nova Lei de Zoneamento e Uso do Solo consolidando o Eixo Anhanguera como Eixo Regional de Serviço e definindo a Avenida Perimetral Norte como futura zona industrial. Estabelecendo a T 63 como um eixo alternativo ao Eixo Anhanguera e reforçando as vias no sentido Norte/Sul para garantir a eficiência do sistema. Com a implantação parcial do Plano Diretor de Transportes Urbanos – PDTU em 1985, os terminais e a infra-estrutura destinados à melhoria do sistema viário serviram como indutores para o crescimento urbano em Goiânia, destacando as Regiões Oeste e Sul da capital e também Aparecida de Goiânia (RIBEIRO 2004, p. 95-97).

A partir das eleições diretas de 82, houve o abandono dos planos em favor de obras de impacto de grande apelo popular como a construção da Vila Mutirão. O discurso da participação popular favoreceu um planejamento ideológico que beneficiou os proprietários de áreas rurais próximas à zona urbana e também os empreendedores imobiliários vinculados às obras públicas.

Na ausência de um Plano Diretor que ordenasse o espaço da cidade, utilizou-se o Plano de Implementação do Sistema Integrado de Transporte de Massa de Goiânia elaborado por Jaime Lerner em 1975. A partir destas diretrizes o órgão de planejamento municipal elaborou vários projetos de forma a ajustar a estrutura da cidade. Os principais aspectos abordados foram: a expansão das redes físicas, escolar e de equipamentos sociais, o cadastro de áreas verdes e a Carta de Risco de Goiânia.

A cidade passou por um processo de regulamentação, adotando percentuais mínimos para a qualidade de vida urbana. As crises econômicas que se sucederam na segunda metade da década de 80 levaram ao esvaziamento desses trabalhos, que só foram retomados no final da década face às exigências dos problemas urbanos que a cidade enfrentava.

Em 1980, como consequência da expansão urbana de Goiânia em direção às cidades vizinhas e do aumento do fluxo migratório e econômico, entre elas, foi criado o Aglomerado Urbano de Goiânia. Instituído pela Lei Estadual n. 8.956, de 27/11/1980. Composto inicialmente por 14 municípios: Goiânia, Aparecida de Goiânia, Aragoiânia, Trindade, Guapo, Goianira, Nerópolis, Senador Canedo, Bela Vista de Goiás, Bonfinópolis, Brazabrantes, Hidrolândia, Caturai e Inhumas, e mais

recentemente através da mesma lei, (1993) Terezópolis de Goiás e Caldazinha (RIBEIRO, 2004, p. 100).

Tendo a capital como centro, o aglomerado urbano que basicamente buscava solucionar os problemas da capital e do entorno a partir de investimentos em transporte coletivo integrado, ampliação da cobertura de água e esgoto e fortalecimento das economias locais, até hoje não se mostrou eficaz para enfrentar os problemas comuns das cidades que abrange.

#### **2.4 Fase IV - 1992 A 2007**

O Plano Diretor promulgado em 1992 foi elaborado com o objetivo de adequar a legislação municipal à política urbana estabelecida pela Constituição Federal de 1988, introduzindo conceitos como função social da propriedade e sustentabilidade do meio ambiente urbano.

Resultado de intenso trabalho de coleta, análise e diagnóstico de dados, suas diretrizes gerais propõem um desenvolvimento econômico realizado através do incentivo aos setores secundário e terciário apoiado em vantagens locacionais, maximização das oportunidades imobiliárias e incremento do turismo de negócios.

As diretrizes sociais, por sua vez, se apoiavam na municipalização dos serviços de saúde e educação, na democratização do acesso à moradia e na urbanização e regularização fundiária de áreas irregularmente ocupadas.

No aspecto físico-territorial o plano promoveu o redisciplinamento do uso do solo maximizando a utilização dos investimentos públicos de modo a evitar as conurbações com municípios limítrofes, e ainda preservar os recursos ambientais existentes.

Do ponto de vista institucional, sua função era de fortalecer a autonomia municipal, promover a descentralização administrativa e melhorar a articulação técnica entre os municípios integrantes do Aglomerado Urbano de Goiânia.

A estrutura urbana do Plano Diretor consistia na divisão do município em zona urbana e zona de expansão urbana que se subdividiam em rede viária básica; grandes equipamentos; unidades de conservação e similares; áreas de proteção histórico-cultural; e zona rural.

Os principais instrumentos definidos foram: de ordem financeira os tributos e taxas municipais; de ordem jurídica, parcelamento, edificação ou utilização compulsória do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado; desapropriação; concessão do direito real de uso; servidão administrativa e limitação administrativa (GOIÂNIA, 1992, livro 1).

A partir destas diretrizes orientadoras definiram-se diretrizes específicas como a promoção do crescimento urbano preferencialmente a sudoeste; priorização do transporte coletivo na circulação viária; fortalecimento do poder fiscalizador do município (GOIÂNIA, 1992, livro 1).

Os principais programas instituídos previam a atualização normativa para adequar a legislação ao novo Plano Diretor. O resgate e preservação da memória do município; recuperação e controle e preservação do meio ambiente através da educação ambiental, controle das condições atmosféricas, tratamento final de resíduos sólidos urbanos; redefinição do uso de áreas públicas e equipamentos públicos; dinamização dos pólos de desenvolvimento (GOIÂNIA, 1992, vol. 2).

A fim de implementar estes programas, a cidade foi dividida em áreas-programas; trechos selecionados do território aos quais foram atribuídas ações de interesse estratégico.

Além dos pólos regionais já existentes (Avenida Anhanguera, Avenida Goiás, T-63 e prolongamento da Avenida Perimetral Norte), foi instituída a área do Jardim Goiás, favorável à instalação de grandes equipamentos e ao adensamento populacional. A presença de infra-estrutura e a proximidade com a BR-153 favoreceram a instalação de novos equipamentos.

O objetivo inicial de se promover o adensamento da região foi atingido com adoção de índices de ocupação favoráveis à verticalização e da bem servida malha viária. A ampliação da Marginal Botafogo e sua interligação com as avenidas 136 e 2ª Radial dotou a região de vias rápidas favorecendo o tráfego local.

Parcelamentos antigos se consolidaram e passaram por um processo de adensamento, principalmente nas proximidades da Avenida Rio Verde, favorecendo a dinamização das atividades econômicas na divisa com Aparecida de Goiânia e a instalação de grandes empreendimentos – Hipermercado Carrefour, Buriti Shopping, Centro Poli esportivo do SESC.

O Plano Diretor apontou o saneamento básico e as condições ambientais como os principais indicadores da qualidade de vida e das condições de saúde da população (RIBEIRO, 2004, p. 107-109). O detalhamento da questão ambiental, tendo como referência a Carta de risco de Goiânia, apresentava as seguintes condições:

Presença extremamente reduzida de cobertura vegetal, notadamente a vegetação original; Intensa contaminação e poluição dos cursos de água, sobretudo daqueles localizados na área urbana; Degradação dos solos, principalmente em decorrência de parcelamentos mal projetados e da remoção indiscriminada da cobertura vegetal, que resultou na instalação de intensos processos erosivos; Alterações climáticas, com a formação de ilhas de calor nas regiões centrais com diferença de até 6°C decorrentes da desproporção entre o adensamento populacional e as áreas verdes contínuas; Poluição atmosférica (GOIÂNIA, 1992, livro 1).

As soluções sugeridas para os problemas encontrados foram: a recuperação dos mananciais, através de ações conjuntas com os municípios de ocorrência das bacias hidrográficas do Rio Meia Ponte e do Ribeirão João Leite; a recuperação dos fundos de vale degradados; o controle de ocupação de fundos de vale preservados e áreas propícias à erosão; a criação de áreas de proteção ambiental e criação de parques municipais. O PDIG/1992 sugeriu a criação de:

Áreas de Proteção Ambiental – APAs, além do tombamento de unidades especiais (morros do Além e Serrinha) e parques municipais. As principais APAs criadas foram: APA do João Leite – com o objetivo de preservar o manancial responsável pelo abastecimento de água de Goiânia; APA do Rio Meia Ponte – propiciando a recuperação do manancial; APA do Morro do Mendanha – preservar as nascentes e as áreas de declividade acentuada; Parque Municipal Jardim Botânico do Cerrado (GOIÂNIA, 1992., livro 2).

Estas áreas de proteção ambiental e unidades de conservação foram delimitadas pela Lei Complementar n. 31/94, que regulamentou também os critérios para parcelamento, uso e ocupação do solo. O disciplinamento, contudo, não foi eficiente na condução da recuperação das áreas, tampouco promoveu a proteção esperada, de modo que os estudos preliminares para elaboração Plano Diretor de 2007 encontrou os mesmos problemas.

Em 2007 foi aprovado um novo plano diretor para a cidade. A concepção original propunha o fim do zoneamento tradicional, tornando todo o município em zona urbana e, portanto sob a administração municipal. Segundo esta proposta, as atividades econômicas são admitidas em toda a extensão do município, desde que adequadas aos parâmetros estabelecidos pela legislação de uso do solo.

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

Art. 6º A estratégia de ordenamento territorial objetiva a construção de um modelo espacial com a finalidade de promover a sustentabilidade sócio-ambiental e econômica para reafirmar Goiânia como Metrópole Regional.

**Parágrafo único.** A estratégia de ordenamento territorial será efetivada mediante as seguintes diretrizes:

I – estabelecer uma macro-estruturação para o território municipal fundamentada nas características físico-ambientais, respeitando-se as diversidades sócio-econômicas e culturais e as tendências de difusão urbana (GOIÂNIA, 2007).

A estruturação das macrozonas respeita as tendências de difusão urbana, propondo o adensamento das regiões caracterizadas pela presença de infraestrutura consolidada, assim, áreas muito adensadas e verticalizadas foram reclassificadas como áreas de desaceleração<sup>13</sup>.

---

<sup>13</sup> O objetivo é evitar a formação de “paliteiros” – áreas excessivamente verticalizadas que sofrem com problemas de tráfego, inversão térmica, ilhas de calor, abastecimento de energia elétrica, água e rede esgoto, como é o caso dos Setores Oeste, Bueno e Bela Vista.

Primeiro plano aprovado após a regulamentação dos artigos 182 e 183 da Constituição Federal pela Lei 10.257/01 – Estatuto da Cidade, esta legislação revigora o instrumento do IPTU progressivo no tempo como forma de gerir o espaço urbano e coibir a especulação imobiliária. Sua adequada utilização evitará o surgimento de vazios urbanos como o Parque Oeste Industrial e acarretará uma diminuição no número de lotes vagos, sobretudo em regiões servidas de infra-estrutura.

A nova legislação inovou também ao disciplinar a ocupação destes vazios urbanos destinando-os para a implantação de conjuntos habitacionais, condomínios horizontais e moradias sociais.

Para o parcelamento do solo a nova legislação determina que, além da oferta completa de infra-estrutura, novas áreas somente serão parceladas se obedecerem ao critério de contigüidade, o que significa que um novo loteamento deve se ligar ao anterior por vias públicas, a fim de dar continuidade à malha viária, prevê ainda a necessidade de que a taxa de ocupação efetiva do loteamento anterior seja superior a 30%.

O que se pretende com esta política é dar um caráter mais compacto à cidade, favorecendo o adensamento e diminuindo os gastos públicos com a alocação de infra-estrutura.

Ainda dentro desta concepção, a legislação permite índices maiores de ocupação do terreno, da ordem de uma economia (habitação) para cada 90m<sup>2</sup>. Na prática a medida favorece aos proprietários que ao longo dos anos construíram pequenas unidades habitacionais (barracões) ao lado de suas residências, fosse com finalidade de abrigar familiares, fosse com finalidade de aumentar a renda.

Em relação ao uso do solo, introduziu-se o conceito de 'índice de incomodidade', dividido em cinco níveis (de 1 a 5), onde os menores (1 e 2) são admitidos em todo o perímetro e os maiores (4 e 5) apenas em locais pré-definidos e sob condições específicas.

Para implantar esta dinâmica, mais uma vez usou-se o sistema de vias de trânsito, adotando a sistemática do Código Nacional de Trânsito (vias expressas, arteriais, coletoras e locais). Sendo que os níveis 1 e 2 são admitidos em todas as vias e os índices 4 e 5 somente nas vias arteriais e expressas.

As atividades sujeitam-se ainda a exigências de cunho ambiental, de área edificada, de impacto de trânsito e de impacto de vizinhança.

Dentro do espírito participativo proposto pelo Estatuto da Cidade, o Plano determina que todas as atividades causadoras de grande impacto sobre a municipalidade sejam precedidas dos estudos de impacto (ambiental, trânsito, urbanístico e de incomodidade) e ainda que haja a manifestação da comunidade circunvizinha.

A participação social também se manifesta nos meios de controle através dos conselhos municipais, estendendo-se inclusive ao orçamento e sua aplicabilidade.

O controle social, aliás, se deu antes mesmo de sua aprovação, já que para isso foi necessária a realização de audiências públicas destinadas à apresentação pública da proposta e coleta de sugestões, tanto na fase de elaboração, quanto na fase de aprovação.

A regularização fundiária, um dos gargalos da cidade, recebeu instrumentos regulamentados pelo Estatuto da Cidade que vem contribuir para a solução de problemas sociais antigos. A utilização de institutos como a concessão real de uso e a usucapião coletiva permitirão a regularização de áreas de posse em terrenos públicos e privados e ainda a regularização de loteamentos clandestinos, mediante compensações dos loteadores à municipalidade.

Uma das maiores contribuições do Estatuto da Cidade para o planejamento urbano adotada por este Plano Diretor, foi à utilização de instrumentos que permitem ampliação da receita municipal.

A ampliação do uso da outorga onerosa, do direito de superfície, da transferência do direito de construir, do direito de preempção, são exemplos de como o município pode ampliar suas receitas e ainda obter maior controle sobre seu espaço.

Dentro deste espírito de controle sobre o município, foi elaborado Zoneamento Ecológico Econômico, que possibilitará a regulamentação dos usos para a zona rural de acordo com as realidades locais levantadas pelo estudo que deu origem ao documento.

Os condomínios horizontais, modalidade de parcelamento murado sob a forma de condomínios com adoção de regras próprias de uso para a utilização dos terrenos e sem a presença de áreas e equipamentos públicos, prosperou na cidade sem que houvesse uma regulamentação. Agora o Plano Diretor prevê sua regulação através de lei ordinária, dando a oportunidade de regularização aos já existentes.

A regulamentação, aliás, é o grande desafio para esta administração. São mais de trinta projetos de lei a serem enviados ao legislativo a fim de evitar que a cidade páre por falta de legislação.

Nos primeiros meses de 2008 foram aprovadas as leis de uso de solo, de obras e edificações, da outorga onerosa, e das zonas de interesse social. Tramitam pela Câmara os projetos de lei da transferência do direito de construir, dos conjuntos habitacionais, do estudo de impacto de vizinhança, do estudo de impacto de trânsito, e dos vazios urbanos que devem ser aprovados ainda no decorrer deste ano.

De posse da regulamentação, iniciar-se-á a fase de implementação da Lei 171/2007; só o tempo dirá se, a exemplo dos anteriores, este Plano Diretor também será apenas parcialmente efetivado ou não.

### **3. CAUSAS DA NÃO-EFETIVIDADE DOS PLANOS DIRETORES**

Do ponto de vista do planejamento urbano, em nível de plano diretor, pode-se dizer que Goiânia sempre passou por um processo de planejamento; não se pode afirmar, contudo, que este planejamento tenha sido totalmente executado ou que seus objetivos tenham sido plenamente atingidos.

#### **3.1 Aspectos legais**

Um dos aspectos que conduzem à baixa efetividade dos planos diretores são as alterações surgidas em função de legislações dissociadas de seus objetivos e princípios.

Seja por que ao regulamentá-lo o legislador faça outra interpretação das diretrizes propostas, seja pela elaboração de leis extemporâneas cujas finalidades se opõem as suas diretrizes, ou ainda pela falta de regulamentação, os aspectos legais interferem em sua implementação e na efetividade das políticas definidas.

Em Goiânia, a falta de efetividade das políticas adotadas se deu desde a regulamentação, ou melhor, da falta de regulamentação de seu Plano Diretor original. Atílio Correa Lima havia destinado as bacias dos córregos Botafogo e Capim Puba para captação de água para a capital, delegando à legislação complementar a regulamentação de uso de solo para estas áreas, no sentido de inibir sua ocupação.

O dispositivo, contudo, jamais foi objeto de regulamentação, o que permitiu sua ocupação pela massa operária de baixa renda que se deslocou para a nova capital em busca de oportunidades de trabalho. O resultado desta ocupação desordenada pode ser observado no desmatamento das margens, assoreamento dos cursos de água e no evidente comprometimento da qualidade de suas águas, contaminadas pelo lançamento de esgoto *in natura*.

Ainda em relação ao Plano Diretor original, vale destacar que a revogação dos artigos 4 e 5 da Lei Municipal n. 574/1947 que condicionava a aprovação de loteamentos à instalação de infra-estrutura urbana por conta do empreendedor, através da Lei 176/50, conduziu a um processo de especulação imobiliária, cujos reflexos ainda são percebidos na estrutura urbana da cidade.

Livres da exigência, os empreendedores parcelaram o solo, segundo suas conveniências, em confronto direto com as diretrizes estabelecidas pelo Plano Diretor. Além da infra-estrutura, estes parcelamentos ainda sofriam com a ausência de áreas públicas necessárias à instalação de equipamentos urbanos essenciais.

Entre 1950 e 1960 foram realizados 183 loteamentos. Sob a tutela do governo do Estado de Goiás estes loteamentos não contavam com infra-estrutura nem disponibilizavam espaços para construção de equipamentos urbanos. Mais da metade dos loteamentos existentes em Goiânia data desta fase (RIBEIRO, 2004, p. 48).

A aprovação destes loteamentos sem nenhum critério conduziu a uma sobrecarga da municipalidade que se tornou responsável pela alocação desta infra-

estrutura, bem como à exaustão da estrutura urbana existente, de modo que nas décadas seguintes a sanidade ambiental, a moradia e a mobilidade tornaram-se os principais problemas da cidade, como assinalou Willhelm nos estudos preliminares para a elaboração do PDIG de 1969.

Pode ocorrer ainda, de a legislação de uso do solo prever a instalação de atividades econômicas incompatíveis com a infra-estrutura existente e em desacordo com as diretrizes do plano diretor, foi o que aconteceu com a Lei Complementar n. 031/94, que sofreu várias modificações ao longo do tempo, descaracterizando o PDIG/1992.

Fato observado no transcorrer dos meses de outubro e novembro de 2005 os jornais O Popular e Diário da Manhã acompanharam, o desenrolar do caso Zeu Café, bar localizado na Avenida 136 no Jardim Goiás, e da boate *It's* situada na mesma avenida no setor Marista. Dentro do zoneamento proposto pelo PDIG/1992, esta zona se caracterizava pela predominância residencial de baixa densidade (GOIÂNIA, 031/94, art. 65, I 'd') não sendo admitidas atividades que perturbassem o sossego público.

Art. 65 – As zonas de Predominância Residencial, compreendem:  
I – Zona de Predominância Residencial de Baixa Densidade  
corresponde aos seguintes setores:  
[...]  
d – Marista;

Diante da impossibilidade de regularização do empreendimento no local em que se encontrava estabelecida a Boate e do fechamento do outro – Zeu Café – e, claro da pressão exercida pelos empresários, o poder público municipal promoveu a alteração da legislação de uso do solo através do Decreto n. 256/06, possibilitando a legalização do empreendimento, ainda que esta contrarie formalmente o disposto no Plano Diretor.

A opção pelo crescimento horizontal também não evitou que trechos da malha urbana permaneçam vazios até hoje. Antigos loteamentos mesmo servidos de infra-estrutura ainda não foram adensados (Vila Rosa, Jardim Atlântico, Parque Amazônia) enquanto a expansão urbana avançou em direção aos limites da zona urbana e de expansão urbana em loteamentos clandestinos e irregulares, encarecendo

os custos de urbanização para o município, deixando vazios demográficos na mancha urbana.

Instrumentos previstos no Plano Diretor para coibir e corrigir estas distorções não foram utilizados. O Imposto Predial e Territorial Urbano Progressivo, embora previsto no artigo 183 da Constituição Federal exigia regulamentação federal o que de fato só ocorreu com a promulgação da Lei 10.257/01 – Estatuto da Cidade em 2001.

Outros, como a construção e utilização compulsórias, foram inutilizados na prática, pois a regulamentação através da Lei Complementar 031/94, que regulava o uso do solo, estabeleceu que os instrumentos seriam aplicados às áreas iguais ou superiores a 2.500 m<sup>2</sup>, isoladas ou contíguas pertencentes a um mesmo proprietário, não condizentes com a realidade municipal cujos lotes possuem em média 360 m<sup>2</sup>.

A instalação da Universidade Salgado de Oliveira na Zona de Revitalização do Setor Sul, autorizada pela Lei complementar n. 55/96, tornou ainda mais difícil a recuperação efetiva do caráter residencial desta zona.

#### LEI COMPLEMENTAR Nº 55 DE 03 DEZEMBRO DE 1996

Introduz alteração na Lei Complementar n. 031, de 29 de dezembro de 1994.

A CÂMARA MUNICIPAL DE GOIÂNIA APROVA E PROMULGA A SEGUINTE LEI COMPLEMENTAR:

Art. 1º - O art. 42, da Lei Complementar nº. 31, de 29 de dezembro de 1994, fica acrescido do seguinte parágrafo único:

“Parágrafo único – No Setor Sul, integrante da Zona de Revitalização Urbanística, fica admitida, em caráter excepcional, a instalação de unidade de ensino superior, observadas as normas próprias de edificação”.

Art.2º - Esta lei complementar entrará em vigor na data de sua publicação, revogando as disposições em contrário.

A Zona de Revitalização Urbanística correspondente ao Setor Sul (GOIÂNIA,1992, livro I, p. não identificada), foi originalmente concebida dentro do conceito da Cidade Jardim, eminentemente residencial, composta por praças e vielas, entretanto o setor sofreu alterações de ocupação que alteraram seu caráter de baixa

densidade urbanística. Várias tentativas de recuperação foram promovidas pelo Poder Público Municipal, como a recuperação das praças através do Projeto Cura. Nenhuma delas, contudo, foi capaz de evitar a degradação deste espaço.

A fim de mitigar os problemas ocasionados pela instalação da universidade foram necessárias várias intervenções urbanísticas, sobretudo de tráfego, como a construção da Avenida 105-A, batizada de Cora Coralina, construção de praças, desapropriação de imóveis, além da instalação de inúmeras atividades prestadoras de serviço e comerciais que desfiguraram permanentemente o Setor.

O impacto sócio-ambiental deste empreendimento resultou numa Ação Popular movida pela associação de moradores, em curso perante a 2ª Vara da Fazenda Pública Municipal, que pede pela retirada do equipamento. Tal medida, porém, não possui caráter prático, pois mesmo que se promova a retirada do campus, o que é improvável, seus efeitos são permanentes, sendo praticamente impossível o retorno do bairro a seu status original, como pretende o demandante.

Por vezes o desvirtuamento ocorre através da alteração de índices de aproveitamento do terreno para que se permita maior adensamento em área originalmente delimitada como zona residencial de baixa densidade.

Este fenômeno ocorreu nos setores Bueno e Bela Vista; uma das causas foi a divisão utilizada para as macrozonas baseada na sobreposição de zonas, ou de parte delas, assim, um mesmo setor está inserido em duas ou mais subzonas simultaneamente e por vezes a separação ocorria por uma única via.

O Setor Bueno, por exemplo, possuía áreas contempladas na zona residencial de média densidade, na zona mista de alta densidade, e na zona residencial de baixa densidade; deste modo, abaixo da Avenida T-7 encontram-se índices construtivos que permitem habitações coletivas e, portanto a verticalização, enquanto no trecho compreendido entre as avenidas T-9 e T-10, ladeado pelas avenidas T-1 e T-2 os índices são de baixa densidade residencial, e as margens do Córrego Vaca Brava têm sua ocupação limitada por restrições ambientais.

Esta multiplicidade facilitou o processo de alterações de uso do solo que culminaram na formação de 'paliteiro' verificada atualmente.

Nestes casos específicos, a elevação do índice de aproveitamento em 1/3, realizada no anexo IV da Lei Complementar n. 031/94, autorizou a verticalização em áreas delimitadas pelo PDIG/92 como de baixa densidade, como as quadras 67 a 69 do Setor Bueno.

Foi o que aconteceu ao longo da Av. T-63 no Jardim Bela Vista. Inicialmente planejado como área de baixa densidade, sua infra-estrutura, inclusive as vias, foi projetada para construções unifamiliares. Com a mudança dos índices de ocupação de 1,0 para 3,0 permitiu-se um maior aproveitamento dos terrenos a construção de edifícios muito próximos um do outro. A consequência deste adensamento foi o comprometimento da infra-estrutura em especial das vias que não comportam o tráfego existente. (Secretaria Municipal do Planejamento – SEPLAM, 2002).

A verticalização concentrada provocou, além dos transtornos no tráfego, o comprometimento da qualidade de vida ao limitar a circulação de ventos e absorção de calor provocando a formação do fenômeno de *ilhas de calor* entre as edificações.

Outra consequência foi a supervalorização dos imóveis localizados em regiões de maior potencial construtivo, principalmente destinadas à verticalização. Esta verticalização, contudo, não se mostrou eficiente na solução dos déficits de moradia, já que se destinaram à população de elevado poder aquisitivo.

Com esta população concentrada em trechos da malha urbana, a mesma onde é admitida maior variedade de atividades econômicas, ocorreu também uma concentração quanto à localização de atividades como escolas, clínicas, hospitais e comércio de grande porte. Assim, ainda referindo à mesma região do Setor Bueno (Avenidas T-10 e T-13) verifica-se, por exemplo, que a maioria das escolas de ensino médio está ali localizada.

A zona de revitalização histórica definidas pelo PDIG/92, correspondente à parte do Setor Campinas e Setor Central, locais onde se encontram construções e espaços de grande valor histórico para a cidade, também não alcançaram seus objetivos devido à regulamentação implementada pela Lei complementar 031/94. Ao disciplinar o uso do solo destas zonas, a lei complementar inibiu a instalação de atividades

econômicas, ao exigir vagas de estacionamento inexistentes na região, promovendo ao longo do tempo a transferência das atividades instaladas para locais mais atrativos e conseqüentemente abandono destas regiões também do ponto de vista residencial.

Alguns instrumentos de política urbana contidos nos artigos 182 e 183 da Constituição Federal, caso do parcelamento, edificação ou utilização compulsórios encontravam-se previstos no Plano Diretor /1992, disciplinado pela Lei complementar 31/1994 – do Uso do Solo.

O dispositivo era indicado para adequar o aproveitamento do solo urbano e determinava:

Art. 58 Os proprietários de imóveis não edificados subutilizados ou não utilizados situados na zona urbana e de expansão urbana do município, com **área superior a 2.500 m<sup>2</sup> (dois mil e quinhentos metros quadrados) (grifo nosso)**, em uma só unidade ou no somatório de várias delas serão notificados pelo Poder Público Municipal a promoverem, no prazo de 1 (um) ano, o seu adequado aproveitamento, sob pena de Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana ser progressivo no tempo.

§ 1º considera-se subutilizado o imóvel situado nas 1ª e 2ª zonas fiscais cujas edificações estejam em ruínas ou tenham sido objeto de demolição, abandono ou desmembramento ou incêndio.

§ 2º consideram-se imóveis não edificados os lotes vazios.

§ 3º consideram-se imóveis não utilizados as glebas cujas áreas que as constituem não foram objeto de loteamento (GOIÂNIA 1992).

Levantamentos realizados pela SEPLAM/COMOB-b (2002) demonstram existir aproximadamente 120.000 lotes vagos na capital. Destes, cerca de 7% encontram-se no Setor Bueno, outros 8% no Jardim América e mais de 15% no Parque Amazônia. São lotes localizados em áreas nobres da cidade servidas de toda infraestrutura e serviços urbanos. Estes lotes encontram-se dispersos nestes setores não constituindo uma única área, nem pertencem a um único proprietário e perfazem áreas inferiores aos 2.500m<sup>2</sup> da lei, portanto, não se enquadram dentro da determinação do artigo 58 não se encontram, portanto, sujeitos à penalidade prevista para a não utilização ou subutilização.

Deste modo, embora o PDIG/1992 tivesse como diretriz a adequada utilização do solo urbano e seu aproveitamento fosse disciplinado pela lei de uso do solo, na prática a norma não se mostrou efetiva, já que não se aplicava aos casos concretos existentes. A função da norma era evitar que áreas localizadas em zonas

servidas de infra-estrutura e serviços urbanos permanecessem como objeto de especulação imobiliária.

Embora disciplinado pela Lei 031/94 em seus artigos 59-62, o imposto predial e territorial urbano progressivo no tempo não foi utilizado. O problema aqui foi a falta de regulamentação federal do instituto. O texto constitucional ao facultar ao Poder Público Municipal sua utilização expressa literalmente que o Plano Diretor o fará “nos termos da lei federal” (§ 4º do art. 182 da CF/88). Esta expressão impediu sua utilização, pois sua regulamentação somente ocorreu com a promulgação da Lei 10.257/2001, ou seja, nove anos após a promulgação do Plano Diretor da cidade e sete anos após a aprovação da lei de uso do solo.

O Plano Diretor de 1992 também fazia alusão à regularização fundiária adotando como instrumentos: o usucapião urbano do artigo 183 da CF/88, a doação e a concessão de uso. A dificuldade de utilização destes instrumentos decorre do fato de a maior parte dos assentamentos se encontrarem em áreas pertencentes ao Estado de Goiás e fora da zona de expansão urbana. Neste caso existiram vários obstáculos.

Primeiro a vedação constitucional à utilização do usucapião em áreas públicas, segundo as terras pertencem ao Estado e não ao Município que não detém o poder sobre elas para efetuar sua regularização através da doação. No caso em que as áreas pertencem ao Município e a doação era possível, a questão era de ordem econômica – o custo do registro da escritura de doação e da transferência junto ao Registro Imobiliário inviabiliza sua realização por parte das famílias beneficiadas, além disso, a proibição de transferência dos terrenos por no mínimo cinco anos também desestimula os posseiros a regularizar sua situação (SEPLAM/COMOB-a, 2002).

### **3.2 Aspectos Econômicos**

Desde o Plano de Atílio Correia Lima predominou o zoneamento baseado nas funções dos espaços, assim, primeiramente a cidade foi dividida em zona urbana e zona rural. Por sua vez o espaço urbano subdividiu-se em zona residencial, zona comercial e zona industrial, segundo os princípios da cidade funcional dominantes

no início do século XX. É o zoneamento que determina o uso do solo, qual seja a destinação das atividades admitidas ou não para cada zona.

O zoneamento funcional<sup>14</sup> é o que se pode chamar de zoneamento rígido, assim, ao estabelecer as zonas residenciais veda-se, ao mesmo tempo, o estabelecimento de atividades industriais e comerciais de grande porte.

Este modelo de zoneamento se manteve, com poucas alterações, até o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado de 1992, quando o zoneamento adotou a seguinte conformação: zona de revitalização; de desenvolvimento regional, de desenvolvimento local, residenciais, mistas, de atividades econômicas, de preservação ambiental e aeroportuária. Esta sobreposição pressupõe usos e índices diferenciados de acordo com as características de cada zona ou trecho específico dentro desta.

O PDIG/1992 e a Lei complementar n. 031/94 estabeleceram áreas restritas à habitação de baixa densidade como o setor Marista, aonde a limitação à instalação de atividades econômicas conduziu à ilegalidade mesmo atividades consideradas inofensivas. Escritórios de advocacia e contabilidade, pequenos centros educacionais e creches não tinham como se legalizar, pois eram consideradas atividades de médio porte e, por isso, impróprias para a região, sendo admitidas somente junto às vias básicas e coletoras, jamais nas vias internas.

O caso dos estabelecimentos de ensino e clínicas é ainda mais relevante, pois, para se instalarem nestas zonas, necessitavam também da aprovação dos vizinhos do local, o que na prática não impedia sua instalação, mas sua legalização.

A instalação de atividades econômicas incompatíveis com as diretrizes do Plano Diretor e sua legislação de uso do solo ocorre porque o planejamento rígido não leva em consideração as alterações na forma de apropriação do espaço urbano. O modo como moradores e empreendedores se relacionam com espaço urbano determina a dinâmica do desenvolvimento, por isso, o planejamento deve ser revisto periodicamente, de modo a se adaptar às novas realidades.

A principal forma de pressão econômica se dá sobre o parcelamento do solo, e é implementada tanto por empreendedores imobiliários através de loteamentos

---

<sup>14</sup> Aquele que divide o espaço urbano em zonas rígidas, determinando o uso de solo apropriado para cada zona específica, exercendo uma função para a cidade.

clandestinos realizados na zona rural, quanto pelo movimento de luta pela casa própria através da invasão de áreas particulares consideradas ociosas.

Os empreendedores imobiliários pressionam o poder público a aprovar loteamentos na zona rural mesmo que o município disponha de áreas anteriormente parceladas e ainda não ocupadas e mesmo que não exista área urbana contígua ao parcelamento pretendido, por isso, é correto afirmar que a especulação imobiliária é uma das formas mais freqüentes de desrespeito ao Plano Diretor.

Essa expansão forçada eleva os custos de urbanização para o Poder Público Municipal que frequentemente se vê obrigado a instalar a infra-estrutura e serviços urbanos que o parcelador não realizou e, ainda nos casos de loteamentos clandestinos a arcar com os custos de regularização fundiária.

A pressão é exercida pelos movimento populares ocorre através de invasões de áreas privadas anteriormente parceladas, ou em imóveis rurais limítrofes com áreas urbanas. A ocupação desordenada, quando consolidada, impõe à municipalidade os mesmos custos dos loteamentos realizados pelos empreendedores privados.

Em ambas as situações a gestão municipal fica refém de situações que impedem a aplicação dos projetos e ações previstos pelo Plano Diretor em detrimento de uma gestão emergencial e imediatista.

Fatos recentes que ilustram esse tipo de pressão foi a “invasão” do Parque Oeste Industrial e o loteamento Jardim Triunfo, localizado na fronteira com a cidade de Goianira e irregularmente registrado naquele município.

Considerada como a última “invasão” da cidade, esta ocupação se deu em área privada localizada em local servido de toda infra-estrutura urbana e a espera de ser parcelada. Teve repercussão nacional pela rapidez com que se estabeleceu e pelos desdobramentos políticos e sociais que sucederam ao processo de ocupação/desocupação do terreno.

Fruto de manobras políticas oportunistas e da ação de especuladores imobiliários, o que se verificou foi o desvirtuamento do processo original de ocupação. Em poucos meses houve a transferência sucessiva dos lotes com a substituição dos moradores e a construção de casas de médio porte. Estes fatos amplamente cobertos

pela imprensa local, levaram a uma mobilização da opinião pública contrária à ocupação e favorável a retirada ordenada pelo poder judiciário com a transferência para outro local somente das famílias que se enquadrassem nos critérios previstos para os demais assentamentos existentes.

Em 2008, parte desta população encontra-se em situação precária, alojados desde a retirada em uma área provisória do Setor Grajaú, esperam pela conclusão das obras de construção do conjunto.

Não se trata de um procedimento simples. Primeiro foi necessário adquirir e regularizar a área que se encontrava na zona rural e, portanto, não poderia ser objeto de parcelamento. O passo seguinte consistiu na abertura dos lotes e arruamento com a instalação da infra-estrutura básica, para depois se proceder à construção das casas e instalação das famílias.

Em relação aos loteamentos clandestinos, o parcelamento é realizado geralmente na zona rural, sem a observância dos procedimentos necessários para a realização de um loteamento urbano e à revelia do poder público. Revestindo-se neste caso de total ilegalidade, sendo considerado crime.

Dos 38 loteamentos clandestinos existentes no município, 21 deles se localizavam na zona rural. Isto significa que não poderiam ser regularizados, sendo necessário antes promover a alteração na legislação de uso do solo modificando os limites da zona rural, incluindo-os na zona de expansão urbana. Uma vez iniciado o processo de regularização, o loteamento deixa de ser clandestino e passa a ser irregular (SEPLAM, 2002, p. 12).<sup>15</sup>

As principais dificuldades encontradas para regularizar estes loteamentos são: o percentual de áreas públicas municipais, ocupação de fundos de vale, largura de vias públicas, áreas inadequadas à habitação, falta de atualização das informações topográficas e cadastrais da área e do projeto de urbanização do loteamento (SEPLAM 2002, p. 13).

---

<sup>15</sup> Alguns destes loteamentos são bem antigos como é o caso da Vila Concórdia localizada na Zona de Expansão Urbana e, outros mais recentes como o Vale dos Sonhos localizado na Zona Rural.

### **3.3 Aspectos Políticos: Políticas Públicas**

Goiânia é uma cidade que nasceu de um planejamento original muito bem concebido, que previa desde o parcelamento do solo até questões atuais como a manutenção dos mananciais e reservas de mata nativa (parques), que iam além das meras questões de embelezamento ou sanitária. Porém, este planejamento inicial não evitou que ao longo de seu desenvolvimento se reproduzissem os problemas comuns às cidades brasileiras de médio e grande porte – déficit habitacional, transporte coletivo, degradação ambiental, destruição do patrimônio histórico cultural, segregação social e espacial de seus habitantes, etc (RIBEIRO 2004, p 11-12).

A falta de uma política pública voltada para a solução do problema de moradia destinada à classe operária e de baixa renda originou a formação das primeiras ocupações irregulares da cidade. Sem acesso aos lotes regulares devido ao preço, famílias vindas do interior do estado se alojaram às margens do córrego Botafogo e suas adjacências, hoje reconhecidas como setores Vila Nova e Leste Universitário.

Em outras ocasiões é o próprio poder público o responsável pela falta de efetividade do Plano Diretor. A fim de solucionar a questão fundiária – principalmente as “invasões” – os governos lançaram mão de áreas situadas na zona rural do município para alocar a população de baixa renda, pois estas áreas são mais baratas, vez que se encontram fora da expansão urbana. Ou permitem (por omissão) a ocupação de zonas destinadas à proteção ambiental, como as margens de córregos e rios e encostas de morros – originando as favelas (Vila Coronel Cosme, Buracão).

Assentamentos realizados em locais impróprios são comuns, ao longo das décadas de 1980/1990 o Governo do Estado de Goiás realizou vários destes parcelamentos irregulares – Vila Mutirão, Jardim Curitiba, Vila Roriz – todos são exemplos de intervenções que descaracterizaram o espaço urbano de Goiânia. Realizados na zona rural sem nenhum planejamento poucos tiveram sua situação fundiária regularizada.

No que se refere à expansão urbana dos anos 1980, cabe destacar três aspectos fundamentais, que combinados ou não, marcam a dinâmica de Goiânia nessa década. Primeiro vale considerar o *avanço de novos loteamentos sobre o que ainda resta da área rural*. Os atores desse processo são os sem teto e o Estado. Entre eles estabeleceram-se relações ambivalentes baseadas numa confluência de interesses que ora beneficiam um, ora outro. [...] No setor imobiliário, algumas imobiliárias comprometem-se, quando se especializam na promoção de loteamentos irregulares e clandestinos, apostando no poder de mobilização das famílias pobres junto ao poder público para conseguir, a posteriori, “legalizar o ilegal” (MOYSÉS, 2004, p. 173).

Muitas vezes a deficiência do poder público em fiscalizar e aplicar a lei também favorece o surgimento de loteamentos clandestinos. Localizados à margem da expansão urbana, e desprovida de infra-estrutura e serviços urbanos, estes lotes são mais baratos e, portanto, mais acessíveis à população de baixa renda.

Existem atualmente em Goiânia 38 loteamentos clandestinos, destes 21 encontram-se na zona rural e sete dentro da zona de expansão urbana. Alguns são antigos – Vila Concórdia com mais de trinta anos, outros mais recentes – Vale dos Sonhos -, mas todos possuem em comum o fato de não estarem legalizados. Os loteamentos não seguiram os trâmites legais, não possuem projeto, não possuem áreas destinadas à instalação de equipamentos urbanos, nem infra-estrutura instalada. (SEPLAM/COMOB- b. 2002).

Embora prevista como forma de política pública pelo PDIG/92 a criação de parques municipais e particulares, com a finalidade de preservar e proteger as margens dos córregos Capim Puba e Cascavel, não aconteceu. Ao contrário, nas margens do Cascavel foi iniciada a construção de uma avenida destinada a desafogar o trânsito; quanto o Capim Puba, a situação encontrada em 2008 ainda é a mesma da época da elaboração do diagnóstico que antecedeu o Plano Diretor. Também prevista como política de preservação de área de vegetação nativa, o tombamento do Morro do Mendanha e recuperação de sua flora ainda aguardam implementação.

A área do Centro Histórico mereceu atenção especial, centrando suas ações na recuperação e preservação do patrimônio arquitetônico original e na revitalização do Setor Central. Promoveu-se o tombamento do Conjunto Arquitetônico da Praça Cívica e seus edifícios e de outros prédios como o Lyceu de Goiânia e do

Teatro Goiânia, recuperação paisagística da Avenida Goiás no trecho compreendido entre a Rua 82 e Avenida Independência.

Promoveu-se a retirada dos camelôs das ruas centrais transferindo-os, de forma definitiva para o Mercado Aberto localizado na Avenida Paranaíba. Reordenou-se o tráfego local com a criação de corredores exclusivos para os ônibus e redirecionamento das ruas. Disciplinou-se o estacionamento em via pública, fixando áreas e horários.

Igual tratamento recebeu o bairro de Campinas no sentido preservar o patrimônio histórico com a reurbanização da Praça Joaquim Lúcio e reordenamento do tráfego local. Em 1992 pretendia-se efetivar a retirada do comércio atacadista da região, o que não ocorreu, constituindo em problema de difícil solução quanto à oferta de estacionamento e tráfego de veículos de carga.

Apesar de todas estas iniciativas, ainda não se operou a revitalização do Centro como espaço de convivência de seus moradores e das atividades econômicas ali desenvolvidas. São comuns as reclamações dos comerciantes situados na Avenida Anhanguera sobre a dificuldade de acesso aos seus estabelecimentos e da falta de vagas de estacionamento na região.

Em relação ao transporte regional, promoveu-se a integração do transporte coletivo com a adoção de tarifas diferenciadas, construção de terminais e abertura de novas vias melhorando a integração física entre as cidades, porém a falta de políticas integradas de planejamento urbano entre as cidades integrantes do aglomerado dificultou a aplicação de ações voltadas para a solução definitiva do transporte coletivo.

A ausência de um planejamento para o Aglomerado Urbano, previsto como diretriz pelo PDIG/92, dificultou encontrar soluções para outras questões além do transporte coletivo. Aspectos relevantes como aprovação de loteamentos, investimento em políticas básicas de saúde demandam soluções que envolvem todas as municipalidades da região metropolitana.

Os programas incluiriam o Aglomerado Urbano de Goiânia em suas ações. A solução de questões sociais importantes como saúde e educação exigiriam, além da otimização dos recursos investidos, a ação coordenada entre os municípios, o

que não se efetivou. Ainda em 2008 o sistema de saúde municipal de Goiânia é sobrecarregado por causa da precariedade de atendimento de alguns municípios da região metropolitana.

Todas estas políticas acabam nas palavras de Moysés (2004, p.191-196), por (des) construir o espaço urbano pensado pelo Plano Diretor e conduzindo ao caos urbano vivenciado nas cidades brasileiras. Evidenciando, assim, a necessidade de se buscar real efetividade para o Plano Diretor.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

As alterações sofridas pelo planejamento urbano ao longo do século XX denotam também as mudanças do capitalismo. Do capitalismo industrial da virada do século XIX, quando as cidades eram planejadas dentro da concepção da produção industrial, onde as funções sociais constituíam parte do modo de produção, às cidades globais, competitivas.

Dentro da ótica da globalização, o planejamento assume nova dinâmica. As cidades precisam responder não somente as funções de moradia, trabalho, recreação e circulação presentes no planejamento moderno, mas também às questões de sustentabilidade ambiental, social e econômica.

A cidade sustentável deve promover a inserção sócio-econômica de seus habitantes, a universalização dos serviços urbanos, a manutenção ou requalificação das áreas naturais e culturais, garantir a mobilidade, a acessibilidade e a participação social.

Para responder a essa demanda, o desenvolvimento no planejamento contemporâneo não pode mais admitir a segregação extrema que marcou o século XX.

Neste contexto, a política urbana assume como objetivo a redução das desigualdades sócio-espaciais. Contando com instrumentos de planejamento de curto,

médio e longo prazo, dentre eles o Plano Diretor, é possível estabelecer um planejamento estratégico que contemple todo o sítio urbano na consecução de uma nova política urbana condizente com os objetivos de sustentabilidade propostos.

A política urbana brasileira ao longo do século XX foi marcada por ações desconectadas dos planejamentos realizados pelos governos municipais. Tendo como ator principal o governo central, estas políticas foram, no geral, voltadas para aspectos específicos como a saúde pública, a construção de conjuntos habitacionais, de metrô, de aeroportos.

Os projetos eram idealizados e planejados pelo governo federal e implementados pelos governos estaduais e municipais, sem considerar o planejamento municipal ou as consequências de sua implementação para o município como um todo.

Assim, a construção de conjuntos habitacionais pelo Banco Nacional da Habitação fora da zona urbana impôs a municípios como Goiânia o ônus de arcar com a urbanização das regiões compreendidas entre o empreendimento e a zona urbana servida de infra-estrutura e serviços urbanos.

A despeito das políticas urbanas implementadas, no Brasil, tradicionalmente o planejamento urbano se fez através da utilização de planos diretores reguladores do espaço urbano. Impostos pelo poder público, rígidos em sua estrutura, estes planos foram em sua maioria descumpridos tanto pelos cidadãos comuns, quanto pelo capital e pelo próprio poder público.

Sem considerar as especificidades sócio-ambientais e a dinâmica econômica, os planejadores engessaram as cidades em zoneamentos artificiais, que ao longo do tempo conduziram à ampliação da segregação social e à ineficácia da legislação.

No caso específico do Plano Diretor, para que ele cumpra sua função de ordenar o espaço urbano e torne possível o cumprimento da função social da cidade e da propriedade determinada pela Constituição Federal de 1988, não é suficiente que seja efetivo quanto à territorialidade e temporalidade, mas também nas soluções dos problemas a que se propõe solucionar.

O Plano diretor não deve ser apenas uma Lei norteadora de princípios e estabelecedor de diretrizes genéricas determinadas pela política urbana a ser

desenvolvida no município. Ele deve conter aspectos de ordem prática, programática que se reproduzam na legislação complementar, de modo que esta traduza as soluções aos problemas levantados durante as fases de diagnóstico e discussão popular que antecedem sua elaboração. Por isso mesmo, é uma lei com duração pré-determinada, devendo ser repensada em intervalos regulares.

É necessário que seja flexível, a fim de se adaptar ao desenvolvimento e aos problemas urbanos. Também é necessário determinar instrumentos que melhor respondam aos problemas levantados. Saber como, quando e porque utilizá-los é fundamental. Não basta somente fazer a previsão de utilização da utilização-edificação compulsória como forma de fomentar a correta utilização do solo urbano e depois não prever os locais e as condições em que o instrumento será utilizado.

Esta regulamentação deve ser compatível com a realidade fática; o planejamento urbano de Goiânia, embora elaborado com base em estudos técnicos, não conseguiu traduzir a realidade da cidade. Os diagnósticos elaborados por engenheiros e arquitetos desconsideraram um fator importante, o modo como as pessoas se apropriam do espaço onde vivem, desconsideraram também que as modificações, planejadas ou não, ocorrem rapidamente e um planejamento rígido não é compatível com esta realidade.

Este planejamento burocrático, como assinalou Villaça, permitiu que Goiânia, a exemplo de outras capitais, se desenvolvesse de forma desordenada, irregular, ilegal e, sobretudo segregada.

Nenhum de seus Planos Diretores foi inteiramente implementado.

Um dos aspectos marcantes desta baixa efetividade dos Planos Diretores é observado no parcelamento e uso do solo. Vários são os exemplos em que os planos foram alterados através da regulamentação inadequada de seus instrumentos ou por modificações implementadas em sua legislação suplementar.

Atentando apenas para o PDIG/92, destaca-se a adoção de uma política urbana inadequada que, ao prever a utilização do instrumento da edificação compulsória para áreas contínuas iguais ou superiores a 2.500m<sup>2</sup>, inviabilizou o combate à formação de vazios urbanos em regiões com grande valor agregado favorecendo a especulação imobiliária.

A utilização correta deste instrumento em setores como Jardim América, Setor Bueno e Nova Suíça teria evitado que estes bairros, embora servidos de toda infra-estrutura e serviços urbanos, ainda possuísse inúmeros lotes vagos à espera de valorização imobiliária, ou ainda, a ocorrência de vazios urbanos sujeitos à invasões como o Parque Oeste Industrial, .

A questão fundiária também merece atenção especial tanto na elaboração do Plano Diretor, quanto em sua regulamentação. É fundamental que a legislação complementar estabeleça as zonas destinadas exercer a função de Zonas de Interesse Especial onde serão realizadas as regularizações de loteamentos clandestinos, assentamentos e ocupações. A região noroeste de Goiânia já recebe este tratamento, mas faltam instrumentos que agilizem o processo. A doação não deve ser o único instrumento, é preciso rever os instrumentos utilizados.

A concessão de direito real de uso e o usucapião urbano, inclusive na modalidade coletiva, são boas opções para se efetuar a regularização de áreas faveladas e invasões. A regularização, porém, não é suficiente para promover a inserção sócio-espacial dessa população, é mister que o Poder Público promova também a urbanização destas áreas incluindo-as no contexto da cidade legal.

Os loteamentos clandestinos também devem ser objetos de regularização fundiária, este tipo de procedimento não foi previsto pelo PDIG/1992, a política fundiária destinava—se a legalização de invasões, mas não tratou da questão dos loteamentos/parcelamentos clandestinos e assentamentos realizados pelo poder público dentro da zona rural do município.

Deste modo, a própria política urbana se mostrou contrária aos princípios da função social da cidade e da propriedade. A legislação de parcelamento e uso do solo (Lei 031/94) impedia a legalização dos parcelamentos e assentamentos localizados na zona rural, pois o pré-requisito para sua regularização era localizar-se dentro da zona urbana ou de expansão urbana e estar de acordo com a legislação federal (Lei 6.766/79) quanto à existência de áreas públicas e infra-estrutura dentro do empreendimento. Exigia ainda para a alocação de infra-estrutura por parte da municipalidade que o parcelamento fosse regular, criando assim um círculo vicioso,

aonde a população residente não conseguia obter nem a regularização fundiária, nem o acesso à infra-estrutura e serviços urbanos.

A solução para a questão fundiária passa antes pelo estabelecimento de limites a ação do capital privado na formação do espaço urbano. É inegável sua responsabilidade na formação da segregação sócio-espacial existente em Goiânia. A pressão por regras mais favoráveis ao capital em detrimento das questões urbanas essenciais resultou em invasões, loteamentos clandestinos e vazios urbanos.

Por décadas os empreendedores privados foram responsáveis pela condução do processo de parcelamento do solo da capital goiana, desobrigados de contribuir para a sustentabilidade do solo urbano, na forma de alocação de infra-estrutura e serviços urbanos, suas ações conduziram ao esgotamento dos recursos e ao aprofundamento da segregação do espaço urbano.

O que resultou no abandono do planejamento proposto e na adoção de políticas e práticas de planejamento de cunho imediatista, transformando o Poder Público em refém dos problemas urbanos.

Incapaz de solucionar as questões sociais resultantes deste processo, a cidade assistiu à ampliação das tensões na forma de invasões que traduziam, a ineficiência das políticas de habitação do Governo Central e a práticas capitalistas na oferta de espaços habitáveis.

A solução apontada pela Lei Complementar n. 171/2007 - Plano Diretor Participativo de Goiânia - foi a adoção de instrumentos de gestão do espaço urbano como a utilização do Imposto Predial Territorial Urbano progressivo no tempo, a demarcação dos vazios urbanos existentes e a elaboração de políticas indutoras de ocupação.

As diretrizes estabelecidas pelo Plano Diretor Participativo tentam corrigir as distorções do plano anterior. Novos parcelamentos somente serão admitidos respeitando-se os princípios da contigüidade, da ocupação e da oferta de infra-estrutura urbana.

Deste modo, aprovar-se-ão novos parcelamentos somente após a efetiva ocupação, de no mínimo, trinta por cento (30%) do loteamento anterior e de

garantida a continuidade da oferta de infra-estrutura (água, esgoto, energia) e estrutura viária.

Pretende-se evitar o surgimento de loteamentos distantes da macrozona construída, desprovidos de infra-estrutura e serviços urbanos, que exigem investimentos do poder público, beneficiam parceladores e especuladores e favorecem as ocupações irregulares e loteamentos clandestinos.

As diretrizes para parcelamento de áreas de proteção ambiental partem do pressuposto de preservação e manutenção da qualidade das bacias hidrográficas do município. Numa tentativa de promover uma exploração econômica ambientalmente sustentável, permite-se a formação de sítios de recreio, áreas destinadas ao turismo ecológico, às atividades rurais, ao parcelamento de condomínios horizontais com reservas ecológicas.

Em todas estas hipóteses as dimensões mínimas dos lotes não são inferiores a mil e duzentos metros quadrados (1.200 m<sup>2</sup>, dependendo da bacia onde se localiza.

Novamente o poder público municipal usa de sua prerrogativa de criar legislação mais restritiva do que a lei federal de parcelamento – Lei 6.766/79 e determina ao empreendedor a responsabilidade de implantação de toda a infra-estrutura urbana, compreendendo, além do arruamento, da alocação de energia, água e esgoto, a pavimentação e colocação de meio-fio.

Em casos de parcelamentos que alterem ou ampliem substancialmente a infra-estrutura existente, poderá ser cobrada também a compensação pelos gastos a serem despendidos pelo município. Estas compensações podem ser feitas através do pagamento e outorga onerosa ou de operações urbanas consorciadas.

Esta regulação pretende diminuir a pressão sobre a área rural, bem como sobre o poder público, que se vê forçado a promover a urbanização de parcelamentos periféricos e desconectados da macrozona construída e, principalmente, criar regras transparentes para os novos empreendimentos.

A baixa efetividade do planejamento proposto pelo PDIG/92 também era percebida nas alterações de uso de solo implementadas pelo capital privado em bairros classificados dentro da zona residencial de baixa densidade (Setores Marista e

Sul). Nestes bairros, a despeito da vedação legal para instalação de atividades prestadoras de serviços geradoras de impacto no trânsito, verificou-se a proliferação de bares, restaurantes, boates, clínicas, laboratórios, escolas e escritórios de advocacia.

Embora localizados em áreas de forte potencial econômico, estes estabelecimentos exerciam suas funções sem autorização de funcionamento, ou seja, ao arrepio da lei. A questão aqui não é apenas de desrespeito à lei e as diretrizes do Plano Diretor, mas da inadequação deste planejamento que não acompanhou as mudanças sócio-econômicas da cidade.

Sem preencher os requisitos necessários e, funcionando ilegalmente, estas atividades, resultaram em alterações permanentes no tráfego local e periférico, exigindo ações para ampliação da oferta de vagas para estacionamento, readequação da rede viária, instalação de equipamentos de trânsito, enfim, uma série de intervenções que poderiam ser evitadas com a adequada regulação de uso do solo, que previsse a oferta de contrapartidas por parte do empreendedor, ao invés de simplesmente proibi-las.

Ao introduzir um novo conceito para uso do solo, através da utilização de índices de incomodidade, o PDP/2007 oferece uma solução mais flexível para esta questão.

No lugar do zoneamento rígido em zonas residenciais de baixa, média e alta densidade, zonas mistas e de desenvolvimento econômico que determinavam a espacialização das atividades econômicas, o PDP/2007 parte do pressuposto de que todas as atividades são permitidas desde que obedeçam aos critérios de impacto sócio-ambiental.

Assim, as atividades de menor potencial ofensivo (N1) podem se instalar em toda a macrozona construída, isto abarca empreendimentos como escritórios de representação, salões de beleza, consultórios, imobiliárias. Enquanto para as atividades de maior potencial (N5) foram destinadas as áreas localizadas nas Vias Expressas e ao longo do Anel Viário,

Os empreendimentos causadores de impacto estarão sujeitos também a estudos de impacto ambiental, de trânsito de vizinhança. Deste modo, a nova

legislação pretende impedir a instalação de atividades inadequadas, ou, se aprovadas, mitigar os impactos negativos, através de contrapartidas a cargo dos empreendedores.

Assim, uma vez atendidos os critérios urbanísticos e tomadas as medidas mitigadoras de impactos, será possível a instalação de um estabelecimento de ensino superior com funcionamento noturno no Setor Central, bem como, de bares e restaurantes nesta região, de modo que se possa implementar projetos de requalificação e conseqüente revitalização do setor.

Este foi um dos objetivos do Plano Diretor anterior que não foi efetivado. As obras de recuperação do *boulevard* da Avenida Goiás, construção do Mercado Aberto na Avenida Paranaíba e requalificação de espaços culturais – Grande Hotel, Cine Cultura Ouro não foram suficientes para devolver ao bairro as atividades econômicas e sociais necessárias para sua revitalização.

O que se observa é a transferência da população residente para outras regiões da cidade. O número de imóveis residenciais e comerciais fechados contrastam com a oferta de infra-estrutura existente.

Projetos destinados à atração de novos empreendimentos e recuperação do patrimônio histórico – *Estação Digital e Cara Limpa*, que seriam financiados a partir da concessão de incentivos fiscais do Imposto Sobre Serviços e do Imposto Predial Territorial Urbano não se efetivaram em razão da mudança da lei federal que regulamenta o imposto sobre serviços que impossibilitou a política de incentivos municipais.

Apesar de contemplado pelo PDIG/1992, o instituto do direito de preempção não foi utilizado para políticas de proteção ambiental, tampouco para proteção do patrimônio histórico-cultural. Sua utilização, associada ao instituto da transferência do direito de construção, constitui para o poder público importante instrumento para implementação de políticas conservacionistas, sem penalizar os proprietários de imóveis localizados em áreas de proteção ambiental de interesse histórico-cultural.

Dentro deste espírito o PDP/2007 delimitou como áreas de utilização destes instrumentos áreas onde se pretende promover a recuperação e preservação ambiental, como as margens dos córregos e áreas de cerrado ainda existentes e as

encostas de morros, ou ainda de áreas destinadas à política preservação do patrimônio cultural e histórico do centro, campinas e setor sul.

As políticas habitacionais promovidas pelo poder público estadual foram responsáveis pela falta de efetividade do planejamento urbano desde o início de sua ocupação. Entre 1938 e 1947 a ausência de uma política destinada a construção de habitações destinadas aos trabalhadores e migrantes foi determinante para a invasão dos fundos de vale dos córregos Botafogo e Capim Puba, além dos atuais setores Universitário e Vila Nova.

Posteriormente, a construção de conjuntos habitacionais e de assentamentos fora da zona urbana. Estas políticas desconsideraram os planejamentos municipais e as diretrizes para parcelamento e ocupação do solo, implementadas em regiões desprovidas de infra-estrutura e serviços urbanos conduziram a municipalidade ao colapso de sua capacidade de administração do solo urbano.

O PDP/2007 contempla a adoção política habitacional voltada para a população de baixa renda já delimitando, dentro da Zona de Interesse Especial, os locais destinados à implantação destas unidades e os instrumentos de regularização fundiária a serem utilizados, bem como prevê ainda a ocupação dos vazios urbanos com a construção de conjuntos habitacionais.

Por fim, vale ressaltar que, a participação do cidadão, a gestão democrática do espaço e das questões urbanas, prevista em vários instrumentos do Estatuto da Cidade, e traduzida no PDP/2007 em institutos como o Estudo de Impacto de Vizinhança, não somente torna a gestão mais transparente em relação à aplicação dos recursos, mas também contribui para uma maior efetividade da legislação.

As consultas obrigatórias para elaboração tanto do Plano Diretor quanto do Orçamento Plurianual, ou para elaboração do Estudo de Impacto de Vizinhança nos casos previstos no Plano Diretor e leis complementares exigem do Poder Público maior rigor na aplicação da lei e do cidadão maior participação no sentido de fiscalizar as ações do Poder Público Municipal.

Tal participação pode evitar o desvirtuamento da lei, quando esta tende a atender a interesses privados em detrimento do interesse público. Pode também

exigir que as metas traçadas dentro do Plano Diretor, não somente sejam regulamentadas, mas cumpridas.

## **REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

AMMA – Agência Municipal de Meio Ambiente. *Informações sobre a localização e a situação das áreas verdes do município de Goiânia*. Disponível em [www.goiania.go.gov.br/amma/areasverdes](http://www.goiania.go.gov.br/amma/areasverdes). Acessado em 20/03/2008.

BLANC, Priscila Ferreira. *Plano Diretor & Função Social da Propriedade*. Curitiba: Ed Juruá. 2004.

BRANDÃO, Zeca. *O papel do desenho urbano no planejamento estratégico: a nova postura do arquiteto no plano urbano contemporâneo*. ISSN 1809-6298. *Arquitextos Periódicos*. 2002. Disponível em [www.vitrovius.com.br](http://www.vitrovius.com.br). Acessado em março de 2008.

BONDUKI, Nabil (org.). **Habitat**: As políticas bem-sucedidas em habitação, meio ambiente e gestão urbana nas cidades brasileiras. São Paulo: Studio Nobel, 1996.

BONDUKI, Nabil. *Plano Estratégico de São Paulo*. In: *Planos Diretores Municipais: Novos Conceitos de Planejamento Territorial*. BUENO, Laura Machado de Mello. Anna Blume Editora. São Paulo – SP. 2007.

BORJA, Jordi; CASTELLS, Manuel. *Local and global: the management of cities in the information age*. Earthscan Publications Limited, London, 1997.

BRASIL. *Lei nº. 6.766, 19 de dezembro de 1979*. Regulamenta o parcelamento solo urbano. Disponível em [www.presidencia.gov.br](http://www.presidencia.gov.br). Acesso em 10/02/2008.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988*. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, de 05 de outubro de 1988. Disponível em [www.presidencia.gov.br](http://www.presidencia.gov.br). Acesso em 10/02/2008.

BRASIL. *Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001*. Regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais de política urbana e das outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*. Disponível em [www.presidencia.gov.br](http://www.presidencia.gov.br). Acesso em 29/09/2006.

CARDOSO, Adauto Lúcio. *Planejamento Urbano nos anos 90 negociações entre a esferas pública e privada*. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, vol 1, 1999. ANPUR. Campinas – SP.

CASTELLS, Manuel. *A Questão Urbana*. Ed. Paz e Terra. Rio de Janeiro – RJ. 1983.

CHOAY, Françoise. *O Urbanismo – utopias e realidades, uma antologia*. 5ª edição, Editora Perspectiva SA, São Paulo, 1998.

Conferência Internacional Novas Políticas para as Cidades. Escola de Arquitetura - EAUFMG, 2002. Publicação eletrônica do evento: [www.ea.ufmg.br/reurb2002.html](http://www.ea.ufmg.br/reurb2002.html).

"Ribeirão Preto 2001. Ação estratégica para o desenvolvimento "Prefeitura Municipal de Ribeirão Preto."

FILHO, Cândido Malta Campos. "As visões conflitantes do que é planejamento urbano"; "A urbanização no Brasil"; "O processo de urbanização visto do interior das cidades brasileiras". In. *Cidades Brasileiras, seu controle ou o caos*. São Paulo: Nobel, 1989.

GASPARINI, Diógenes. *O Estatuto da Cidade*. Ed. NDJ. 2002 – São Paulo – SP. Páginas 15, 18, 19 e 197.

GOIÁS. Lei 5.019, de 08 de outubro de 1978. Institui o Aglomerado Urbano de Goiânia e dá outras providências. *Diário Oficial do Estado de Goiás*, de 08 de outubro de 1978.

GOIÂNIA. Lei 574/47. Instituiu a Regulamentação de Parcelamento, Zoneamento e Uso do Solo.

GOIÂNIA. *Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado 1969*.

GOIÂNIA. *Lei complementar nº 15*, de 31 de dezembro de 1992. Institui o Plano Diretor Integrado de Desenvolvimento do Município de Goiânia. *Diário Oficial do Município de Goiânia*, de 31 de dezembro de 1.992. Disponível em [www.goiania.go.gov.br](http://www.goiania.go.gov.br), acesso em 20/09/2006.

GOIÂNIA. *Lei nº. 4.526, de 31 de dezembro de 1971*. Institui o zoneamento e o parcelamento solo no Município de Goiânia. *Diário Oficial do Município de Goiânia*, de 31 de dezembro de 1971. Disponível em [www.goiania.go.gov.br](http://www.goiania.go.gov.br), acesso em 20/03/2008.

GOIÂNIA. *Lei nº. 5.019, de 08 de outubro de 1975*. Institui o sistema viário do Município de Goiânia e dá outras providências. *Diário Oficial do Município de Goiânia*, de 08 de outubro de 1975.

GOIÂNIA. *Lei complementar nº 031*, de 29 de dezembro de 1.994. Dispõe sobre o Uso e Ocupação do Solo nas Zonas Urbana e de Expansão Urbana do Município de Goiânia e estabelece outras providências urbanísticas. Disponível em *Legislação sobre Edificações e Uso do Solo de Goiânia*. Ed. RCR/GO. 2005. Goiânia-GO.

GOIÂNIA. *Lei Complementar nº. 171*, de 29 de maio de 2007. Institui o Plano Diretor Participativo de Goiânia.

GOMES, Marcos Correia. *Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano, após o Estatuto da Cidade*. Rio de Janeiro. IBAM. 2006.

HARVEY, David. *A Produção Capitalista do Espaço*. São Paulo – SP. Anna Blume ed.. 2006

HOWARD, Ebenezer. *Cidades-Jardins de amanhã*. Tradução: Marco Aurélio Lagonego, Introdução: Dácio Araújo Benedito Otoni. São Paulo, Estudos Urbanos, Série Arte e Vida Urbana, São Paulo – SP. Hucitec, 1996, p. 116.

Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas – IPEA - *Política Nacional de desenvolvimento urbano: estudo e proposições*. Série estudos de planejamento, nº 15. Brasília: Gráfica Vitória, 1976.

Instituto de Planejamento - IPLAN – *Estudos sobre Posses Urbanas no Município de Goiânia*. 1994.

NORMA LACERDA. Revendo o passado, vivendo o presente e pensando o futuro. 1997-1999 in Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, vol 1. Campinas – SP. Ed. Anpur. 1999

LIMA, Atílio Correa. Plano Diretor de Goiânia. 1935.

MELLO, Celso Antônio Bandeira. *Direito Administrativo e Constitucional*. São Paulo. Malheiros Editora. 1997.

MINISTERIO DAS CIDADES. *Guia Para Implementação do Estatuto da Cidade*. Brasília - DF. 2002.

MOYSÉS, Aristides. *Goiânia, Metrópole não Planejada*. Goiânia - GO. Ed. UCG. 2004.

MOYSÉS, Aristides (org.). AGUIAR, Maria do Amparo A. *Políticas Urbanas no Brasil nos Últimos Trinta Anos* in *Cidade Segregação*. Goiânia – GO. Ed. UCG. 2005.

MORAES, Maria Lucia. *Participação Sociopolítica: o caminho dos movimentos sociais para a sustentabilidade*. In: *Cidades sustentáveis*. OLIVEIRA, Adão Francisco e NASCIMENTO, Claudemiro Godoy (org). Goiânia-GO. Ed. UCG. 2006.

MORAES, Sérgio. *O Empreendedor Imobiliário e o Estado: o processo de expansão de Goiânia em direção sul (1975-1985)*. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade de Brasília, Brasília, 1991.

QUENTAL, Nuno. Episódios da história do urbanismo. Disponível in: [www.naturlink.pt/canais/artigos.asp](http://www.naturlink.pt/canais/artigos.asp)

RIBEIRO, Maria Eliana Jubé. *Goiânia os planos, a cidade e o sistema de áreas verdes*. Goiânia – GO. Ed. UCG. 2004.

RIBEIRO, Luiz César de Queiroz. CARDOSO, Adauto Lúcio. "Planejamento urbano no Brasil: paradigmas e experiências". *Espaço e Debates* – Revista de Estudos Regionais e Urbanos. N. 37, 1994.

SABOYA, Renato T. *Planos Diretores Como Instrumento de Orientação das Ações de Desenvolvimento Urbano*. 2006. Disponível em [www.vitruvius.com.br/resenhas/issn1809-6298](http://www.vitruvius.com.br/resenhas/issn1809-6298). Acessado em 06/06/2007.

SANTOS. Milton. *O Espaço do Cidadão*. Studio Nobel. São Paulo – SP. 2002.

SANTOS. Milton. *Metamorfoses do Espaço Habitado*. Hucite. São Paulo. 1996

SEPLAM/COMOB (a), Secretaria de Planejamento Municipal, Companhia Municipal de Obras. *Relatório Sobre Lotes Vagos em Goiânia*. Goiânia – GO. 2002. Sem páginas numeradas.

SEPLAM/COMOB (b), Secretaria de Planejamento Municipal, Companhia Municipal de Obras. *Relatório Sobre Posses Urbanas de Goiânia*. Goiânia – GO. 2002. Páginas 10 e 13.

SEPLAM. *Relatório sobre Regularização Fundiária*. Goiânia – GO. 2002.

SILVA, Ricardo Toledo. *A regulação e o controle público da infra-estrutura e dos serviços urbanos no Brasil*. In: DEÁCK, Csaba e SCHIFFER, Sueli Ramos (orgs.). *O Processo de urbanização no Brasil*. São Paulo: Ed. Edusp. 2001.

SILVA, José Afonso da. *Direito Urbanístico Brasileiro*. São Paulo – SP. Malheiros Editora. 2006

SOUZA, Cláudia Virginia Cabral. *Santo André: instrumentos utilizados na elaboração do plano diretor participativo*. In: Planos Diretores Municipais. BUENO, Laura machado de Mello (org.). São Paulo – SP. Anna Blume Editora. 2007.

VILLAÇA. Flávio. *Espaço Intra-Urbano no Brasil*. Studio Nobel – Fapesp. São Paulo – SP. 1999.

VILLAÇA, Flávio. *Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil*. In DEAK, Csaba e SCHIFER, Sueli (org). *O Processo de Urbanização no Brasil*. São Paulo. FUPAM, EDUSP. 1999. p. 169/243.

VILLAÇA, Flávio. *Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil*. In *O Processo de urbanização no Brasil*. DEÁCK, Csaba e SCHIFFER, Sueli Ramos (orgs.). São Paulo: Ed. Edusp. 2001.

VIOLICH, Francis. "Crescimento Urbano e planejamento no Brasil. In: Leituras de planejamento e urbanismo. Rio de Janeiro, IBAM. 1965. pp. 19-29.

WILHELM, Jorge. *Plano Diretor Integrado de Goiânia – PDIG. 1969*. Goiânia, Instituto de Planejamento Municipal (IPLAN).

