

Universidade Federal de Goiás
Faculdade de Ciências Humanas e Filosofia
Programa de Pós-Graduação em Sociologia

Juliano Martins Rodrigues

Política e espaço urbano
(Controvérsias e definições da política urbana em Goiânia)

Goiânia

2008

JULIANO MARTINS RODRIGUES

Política e espaço urbano

(Controvérsias e definições da política urbana em Goiânia)

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia, da Faculdade de Ciências Humanas e Filosofia - Universidade Federal de Goiás, como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Sociologia, sob a orientação do professor doutor Pedro Célio Alves Borges

Goiânia

2008

JULIANO MARTINS RODRIGUES

Política e espaço urbano

(Controvérsias e definições da política urbana em Goiânia)

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia como atendimento parcial às exigências para obtenção do título de mestre em Sociologia

Banca Examinadora

Dr. Pedro Célio Alves Borges (Presidente) – UFG

Dr. Genilda D'arc Bernardes (Membro interno) – UFG

Dr. Orlando Alves dos Santos Junior (Membro externo) – UFRJ

Dados Internacionais de Catalogação-na-Publicação (CIP)
(GPT/BC/UFG)

Rodrigues, Juliano Martins.
R696p Política e espaço urbano [manuscrito]: controvérsias e definições da política urbana em Goiânia / Juliano Martins Rodrigues. – 2008.
121 f. : il., graf., figs., tabs.

Orientador: Prof. Dr. Pedro Célio Alves Borges.

Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Goiás, Faculdade de Ciências Humanas e Filosofia, 2008.

Bibliografia: f. 116-121.
Inclui lista de gráficos, quadros, abreviaturas e siglas.

1. Política urbana – Goiânia (GO) 2. Espaço urbano 3. Goiânia – Reforma Urbana I. Borges, Pedro Célio Alves II. Universidade Federal de Goiás, **Faculdade de Ciências Humanas e Filosofia** III. Título.

CDU: 711.4(817.3)

Dedico este trabalho a todas as pessoas que direta ou indiretamente contribuíram,
torceram e acreditaram em sua conclusão.

Agradecimentos

Agradeço primeiramente a meu orientador, professor Pedro Célio Alves Borges, que além de cumprir os protocolos acadêmicos, me fez acreditar que a tarefa de concluir esta dissertação era possível. Agradeço a Raquel, pela compreensão e pela ajuda nas horas mais difíceis. A meus pais, por terem me deixado como herança a persistência e a crença no sucesso. A meu irmão Júlio Peu, pela torcida. Ao meu irmão Juciano, pela parceria acadêmica. Ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia, na figura do seu coordenador professor Francisco Rabelo e dos professores Dalva Borges, Carlos Leão e Sebastião Rios. Ao Centro de Pesquisas e Opinião Pública da Universidade de Brasília – DataUnB, pela compreensão. A todos os colegas do mestrado, que juntos compartilharam os mesmos erros e acertos. Ao Observatório das Metrôpoles – Goiânia, em especial aos professores Aristides Moysés e Genilda D'arc, que contribuíram para que eu tomasse gosto pela temática urbana.

Ex-vilaboense voltava para Goiânia e ficava na velha cidade o espanto: de onde, minha Senhora Santana, de onde surgia tanta riqueza? Será que Goiás tinha caveira de burro enterrada?

Mal sabia ele que a venda dos lotes urbanos era uma fonte de renda (não a única) segura de rendimentos para Goiânia. Mas prudente era não falar muito. Viva o cochicho!

Bernardo Élis

Resumo

Nessa dissertação tematizamos a política urbana no país através das modificações instauradas desde a Constituição de 1988 e a aprovação do Estatuto da Cidade em 2001, com foco principal na ampliação das esferas de decisão em nível municipal. Entendemos a política urbana como uma construção social capaz de formular um conjunto abrangente de dinâmicas sociais, econômicas, políticas e culturais no território da cidade, e, portanto, relacionada diretamente aos fenômenos condicionantes da organização sócio-espacial de cidades como Goiânia. A perspectiva adotada apoiou-se notadamente nas proposições teóricas e conceituais referidas em Henri Lefebvre, que localizam os problemas sociais da cidade no centro das determinações da política urbana e na produção social do espaço. A esta concepção articulamos a compreensão derivada das noções de Pierre Bourdieu, que toma o urbano como um campo de produção simbólica, no qual a coexistência de discursos, interesses, conflitos e consensos respondem pela elaboração dos instrumentos de planejamento e de gestão urbana. A análise concentrou-se em eixos empíricos assentados na confluência das bandeiras de reforma urbana com a elaboração do Plano Diretor de Goiânia, aprovado em 2007. Através desta apreciação pudemos compreender a lógica e os mecanismos que convertem os instrumentos de controle da ocupação e uso do solo em um campo de lutas, no qual os agentes sociais moldam interesses, estratégias e discursos que os definem como agentes políticos na cidade.

Abstract

In this dissertation we themed the urban policy in the country through the changes restored since the 1988 Constitution and the adoption of the Statute of the City in 2001, with main focus on the strengthening of the municipal level. We understand the urban policy as a social construction able to comprehend a set of social, economic, political and cultural dynamics in the city, therefore directly linked of socio-space organization of cities, such as Goiania. The adopted approach was especially based on theoretical and conceptual propositions of Henri Lefebvre, which think the social problems of the city at the center of the determinations of urban policy and the social production of space. For this conception we articulate the understanding derived of Pierre Bourdieu's concepts, who had taken the city as a symbolic sphere of production, which the coexistence of speeches, interests, conflicts and consensuses answer for the elaboration of instruments of planning and urban management. The study focused on empirical analysis, based at the confluence of urban reform with the development of the Managing Plan of Goiania, approved in 2007. Through this appreciation we could understand the logic and the mechanisms to convert the instruments of control of the occupation and use of land in a field of struggle, which the actors shape social interests, strategies and speeches that define them as political agents in the city.

Lista de ilustrações

Figura 1 - Cartaz exaltando a consolidação de Goiânia como símbolo da Marcha para o Oeste” – 1942. - Revista Oeste,1942.....	62
---	----

Lista de tabelas e gráficos

Tabela 1 - Quantitativo de loteamentos e situação fundiária, Região Noroeste de Goiânia – Década de 1980.....	78
--	----

Tabela 2 - Percentual de participantes segundo grupos de interesses - Agenda Goiânia / Jornal O popular / Prefeitura de Goiânia / UCG.....	93
---	----

Gráfico 1. Criação de loteamentos no município de Goiânia, por década e situação fundiária - (1930-1980).....	71
--	----

Gráfico 2. População de Goiânia (1960-1972).....	74
--	----

Lista de Quadros

Quadro 1 – Instrumentos de política urbana e legislações Pré-Estatuto da Cidade.....	45
Quadro 2 – Instrumentos de política urbana, planos diretores, e principais agentes envolvidos na produção do espaço urbano de Goiânia (1930 – 1980).....	81
Quadro 3 – Propostas aprovadas na conferência da cidade, 2007.....	88
Quadro 4 – Quantitativo de participantes, segundo eixos temáticos - Agenda Goiânia / Jornal O popular / Prefeitura de Goiânia / UCG.....	92
Quadro 5 – Relatos de demandas apresentadas pela comunidade, Agenda Goiânia, Minha Cidade – Jornal O popular / Universidade Católica de Goiás / Prefeitura de Goiânia.....	98
Quadro 6 – Instrumentos de política fundiária – Plano Diretor de Goiânia, 2007.....	101
Quadro 7 – Classificação da Áreas Especiais de Interesse Social, Plano Diretor de Goiânia, 2007.....	104

Lista de siglas e abreviaturas

AEIS – Áreas Especiais de Interesse social

BNH – Banco Nacional da Habitação

CIAM'S – Congressos internacionais de arquitetura moderna

COMPUR – Conselho Municipal de Política Urbana

EBTU – Empresa Brasileira de Transportes Urbanos

EIV – Estudo de Impacto de Vizinhança

FMDU – Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano

INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma agrária

INDUR – Instituto de Desenvolvimento Regional

IPLAM – Instituto Municipal de Planejamento

LDU – Lei de Desenvolvimento Urbano

PDG – Plano Diretor de Goiânia

PDIG – Plano de Desenvolvimento Integrado de Goiânia

PEDUR – Programa Estadual de Desenvolvimento Urbano

PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro

PT – Partido dos Trabalhadores

SECOVI-GO – Sindicato da habitação e Condomínios de Goiás

SEPLAM – Secretaria Municipal de Planejamento

SERFHAU – Serviço Federal de Habitação e Urbanismo

UCG – Universidade Católica de Goiás

ZEIS – Zonas Especiais de Interesse Social

Sumário

Introdução.....	11
Capítulo I - Cidade, processos sociais e política urbana.....	17
1.1 A perspectiva clássica na questão urbana.....	19
1.2 A Escola de Chicago.....	22
1.2 Da dialética de Henry Lefebvre à produção simbólica da cidade.....	25
1.3 Política urbana e planejamento: caracterização e tipos.....	33
1.3.1 Planejamento físico-territorial clássico ou <i>blueprint planning</i>	34
1.3.2 Ortodoxia regulatória: o planejamento sistêmico e o “enfoque racional”.....	35
1.3.3. As perspectivas “mercadófilas”.....	36
1.3.4 O <i>New Urbanism</i>	37
1.3.5 Desenvolvimento urbano sustentável e planejamento ecológico.....	38
1.3.6 Reforma Urbana e novos planos diretores.....	39
1.4 Políticas Urbanas no Brasil: da racionalidade técnica ao consenso reformista.....	42
1.5 Plano diretor: ilusão ou instrumento de reforma urbana.....	54
Capítulo 2 – A política e construção do espaço urbano de Goiânia.....	60
2.1 A construção da cidade e as bases para a atuação do mercado imobiliário.....	61
2.2 O predomínio dos agentes privados na produção do espaço.....	67
2.3 O retorno do Estado e os devaneios do planejamento.....	72
Capítulo 3 - O novo consenso institucional: o plano diretor como instrumento de promoção do desenvolvimento urbano.....	84
3.1 Acesso à terra urbanizada: análise dos instrumentos de indução da ocupação e uso do solo.....	100
3.2 O plano diretor e o acesso à habitação: Aspectos dos instrumentos de promoção da moradia.....	105
3.3 Sistemas de gestão e planejamento urbanos: aspectos participativos.....	107
Considerações finais.....	110
Referências.....	116

Introdução

A deterioração da qualidade de vida nas grandes cidades brasileiras nesse início de século estabelece combinações de dramaticidade social com vácuos institucionais, que desafiam parcelas crescentes das ciências sociais no país. Do ponto de vista da distribuição das oportunidades, coloca-se em evidência a perversa divisão do espaço urbano, através da segregação sócio-espacial. Por outro lado, os temas referentes à ordenação política da cidade ganham dimensões dilatadas através tanto da fragilidade dos instrumentos legais de ordenamento e uso do solo quanto das disputas que se travam por seu controle. Essas questões transformam a realidade urbana brasileira, em particular nas maiores cidades, em arranjos complexos e demarcados por processos sociais particularmente convidativos à reflexão.

Nessa dissertação tematizamos a política urbana no país através das modificações instauradas desde a Constituição de 1988 e a aprovação do Estatuto da Cidade em 2001, com foco principal na ampliação das esferas de decisão em nível municipal. A efetividade dos novos desenhos institucionais, que alimenta discursos e iniciativas políticas na figura de programas e planos de desenvolvimento urbano, tem relação direta com essa problemática.

Procuramos trabalhar esse quadro no contexto da cidade de Goiânia. Os dados secundários sobre a renda no município mostram que 44,2% dos responsáveis por domicílios possuem rendimentos de até três salários mínimos, enquanto apenas 6,6% recebem mais de vinte salários mínimos. Entre esses últimos, 70% moram nas regiões Central e Sul da cidade, demonstrando que essa

desigualdade se expressa também em termos espaciais (GOIÂNIA/SEPLAM, 2006). Esses dados sinalizam, mesmo que primariamente, os efeitos da desigualdade social no espaço e seus desdobramentos na hierarquização da vida social e de suas dinâmicas urbanas mais significativas.

Ao mesmo tempo em que há situações díspares do ponto de vista da concentração da riqueza, podemos observar outra dimensão, em que a cidade parece não experimentar coletivamente esses problemas. A bandeira da modernidade, levantada em função do crescimento econômico e do desenvolvimento, modela uma realidade insensível a esses indicadores. Sua face mais vistosa aparece nos grandes e luxuosos lançamentos imobiliários, que exaltam a qualidade de vida, a facilidade para consumir e o prazer de conviver em harmonia com a natureza.

Essa caracterização dicotômica que opõe elementos negativos e positivos da mesma realidade resulta de situações historicamente fixadas na estrutura urbana de Goiânia. Desde o início de sua construção, projetada para abrigar a capital do estado, Goiânia teve o desenho urbano marcado pelas intervenções do planejamento, que assumia a clara tendência de privilegiar determinados espaços. Nesse ambiente, tanto o Estado, através do incentivo à ocupação¹, como a iniciativa privada, por meio de parcelamentos e inserções nas rotinas da administração pública, moldaram uma cidade partida, assinalada por profundas tensões sociais e econômicas².

¹ Sobre a importância dos movimentos populares neste processo destacam-se os trabalhos de CHAVES, 1985; BERNARDES, 1989; e MOYSÉS, 1996. Nas análises destes autores, os movimentos populares, apesar da importância fundamental que desempenharam na estruturação do território da cidade de Goiânia, sucumbiram à ação do Estado, através de projetos de assentamentos nos principais focos de invasões.

² Para outras análises ver PASTORE 1984; MORAES 1991; OLIVEIRA 2002; MOYSÉS e BERNARDES 2005.

Nos fundamentos desta dissertação, consideramos a política urbana como uma construção social capaz de formular um conjunto abrangente de dinâmicas sociais, econômicas, políticas e culturais no território da cidade, e, portanto, relacionada diretamente aos fenômenos condicionantes da organização sócio-espacial de cidades como Goiânia.

A perspectiva adotada apoiou-se notadamente nas proposições teóricas e conceituais referidas em Henri Lefebvre, que localizam os problemas sociais da cidade no centro das determinações da política urbana e na produção social do espaço. A esta concepção articulamos a compreensão derivada das noções de Pierre Bourdieu, que toma o urbano como um campo de produção simbólica, no qual a coexistência de discursos, interesses, conflitos e consensos respondem pela complexidade dos fenômenos aqui tomados por objeto. As questões político-sociais definidas na trajetória da política urbana de Goiânia, desde a sua origem como cidade planejada, estruturam a pesquisa e a análise a que demos curso, com eixos empíricos assentados na confluência das bandeiras de reforma urbana com a elaboração do Plano Diretor de Goiânia, aprovado em 2007.

No primeiro capítulo, apresentamos as principais teorias sobre a questão urbana, partindo dos clássicos da sociologia. De início, atentamos para as bases nas quais a sociologia se apóia para análise do urbano, fundamentalmente as análises da sociedade moderna inauguradas por Max Weber e por Marx e Engels. Em outro ponto, discutimos a teoria do urbanismo propriamente dita, iniciada com a Escola de Chicago. Esta revisão finaliza-se com as reconstruções da abordagem dialética de Henri Lefebvre e dos elementos que

compõem o espaço urbano como espaço político e espaço simbólico, nos termos de Pierre Bourdieu. Ainda neste capítulo, assinalamos em breves linhas a trajetória da política urbana no Brasil, procurando enquadrar as principais discussões sobre planejamento que orientaram o vínculo entre intervenção e mudanças na estrutura das cidades brasileiras, a partir da metade do século XX. Neste momento a preocupação se deu em revisitar estas abordagens focando suas relações com a política urbana.

No segundo capítulo, tratamos da política urbana em Goiânia, através de dados de pesquisa do período compreendido entre a formação da cidade até o mais recente episódio de intervenção dos agentes políticos locais em suas definições sócio-espaciais, na entrada do século XXI. Uma periodização em três momentos históricos, distinguidos conforme a ênfase dada à ação dos agentes públicos e privados, é sugerida visando facilitar a compreensão do exercício realizado. O registro de contradições comuns e outros pontos de comparação da trajetória de Goiânia com a política urbana das grandes cidades são ressaltados no percurso da narração, especificamente quando lidamos com as informações concernentes à formulação de seus planos diretores.

No terceiro capítulo analisamos aspectos típicos da elaboração de planos diretores, que ocupam importantes setores da literatura sobre o papel do planejamento na transformação social, como pano de fundo para abordar algumas particularidades que sobressaíram na pesquisa sobre o Plano Diretor de Goiânia. Nessa direção, foram relacionadas algumas manifestações dos agentes sociais com interesses conflitantes, que se lançaram ao debate coletivo, como pistas para inferências feitas sobre o conteúdo do plano, entendido, em nossa abordagem, como resultado das polêmicas e negociações sociais presentes na

construção da política urbana.

Do ponto de vista metodológico, procuramos seguir a indicação de combinar capacidade criativa e eficiência operacional no tratamento dos dados de pesquisa. Essa postura é freqüente em diferentes linhas da investigação social contemporânea e se baseia na noção de que o entendimento da dinâmica social não se fecha em torno de metodologias fixas. Realiza-se, antes, na forma de um exercício aglutinador de diferentes procedimentos (CÂNDIDO, 2003). No nosso caso, relacionamos diversos elementos empíricos em torno de possibilidades de leitura orientadas pela perspectiva qualitativa. Em razão do modo com que problematizamos a questão urbana em Goiânia, vimos como produtiva a opção de trabalhar as fontes e dimensões do objeto pesquisado (a política urbana na cidade, os agentes nela envolvidos, os conteúdos normativos e estratégicos aprovados no Plano Diretor em 2007) a partir de recomposição hermenêutica dos contextos discursivos, dos dados e das expressões capazes de revelar a designação de sentidos dos indivíduos em ação no espaço público.

As fontes privilegiadas para coleta dos dados foram os planos de urbanização e demais documentos relacionados às conjunturas de formulação do planejamento e da gestão de Goiânia, disponíveis na sua quase totalidade nos arquivos da Secretaria de Planejamento Municipal. Utilizamos bibliografia de apoio para estabelecer fases de desenvolvimento urbano da cidade bem como dados relacionados à evolução quantitativa da população e dos parcelamentos urbanos em Goiânia, a fim de propor aproximações sistemáticas entre o conteúdo das leis e a formação do espaço urbano.

O enquadramento discursivo dos elementos componentes do campo

de lutas em torno da política urbana foi captado através do levantamento de declarações verbais, posicionamentos oficiais e inserções na imprensa, feitas pelos agentes privados envolvidos com a questão urbana de Goiânia.

Por fim, utilizamos como fonte o próprio texto do Plano Diretor de Goiânia, ressaltando as especificações urbanísticas de seus formuladores e negociadores.

Capítulo I - Cidade, processos sociais e política urbana

A dimensão adquirida pelos processos sociais que definem a ordem espacial das cidades, em especial nas realidades da modernidade periférica, nas quais podemos incluir as cidades da América latina e do Brasil, desperta parte significativa das ciências sociais para o interesse em fenômenos e dinâmicas políticas centradas na questão urbana. Do ponto de vista da igual distribuição das oportunidades sociais, coloca-se a divisão do espaço urbano socialmente, através da segregação sócio-espacial (LAGO, 1998; CALDEIRA, 2000; RIBEIRO, 2003; KATZMAN, 2005). Simultaneamente, ocorrem processos atinentes às decisões coletivas em que sobressaem as tensões e desníveis da distribuição de poder e na heterogênea representação de interesses que se articulam em torno do planejamento e da gestão urbanos.

Localizada neste último nível, a política urbana opera através de diferentes escolhas de intervenção e controle do uso do território das cidades. Presentes nessa disputa estão o aparato jurídico, normas e programas de desenvolvimento urbano traduzido nas estratégias de planejamento. Nosso objeto de pesquisa é construído a partir desta referência e aplica-se à realidade da cidade de Goiânia. Nesse sentido reunimos algumas matrizes teórico-conceituais capazes de sustentar o entendimento do objeto focado neste trabalho.

A teoria social voltada a essa temática é vasta, por isso procuramos nos concentrar em algumas perspectivas. Primeiro procuramos caracterizar as ações e motivações dos agentes sociais que habitam as cidades presentes na teoria do urbanismo (GIDDENS, 2005). Distintas são as abordagens, categorias e

conceitos para se pensar os mecanismos e dinâmicas estabelecidas pelas interações entre esses agentes. Cada um delas, no entanto, reflete-se nos modelos de planejamento hoje predominantes e são de suma importância para compreendermos os processos que pesam sobre a concepção das cidades contemporâneas.

De forma especial, atentamos para as bases nas quais a sociologia se apóia para análise dos processos sociais urbanos, fundamentalmente as análises da sociedade moderna em Max Weber e no marxismo. Em outro ponto, discutimos a teoria do urbanismo propriamente dita, iniciada com a Escola de Chicago, prosseguindo com uma sucinta exposição da abordagem dialética de Henri Lefebvre e com observações sobre os elementos simbólicos que compõem a ordem urbana.

Ainda neste capítulo, assinalamos a discussão sobre a política urbana no Brasil, procurando enquadrar as principais discussões sobre planejamento que orientaram os vínculos entre intervenção dos agentes políticos e sociais e as mudanças na estrutura das cidades brasileiras a partir da metade do século XX.

O entrelaçamento dos principais conceitos e categorias a que remetemos ajuda-nos a entender a produção política que envolve a projeção ideal da cidade, pensada nos parâmetros do planejamento e da gestão urbana. Nossa abordagem seguiu a compreensão da política urbana de Goiânia como um campo que se realiza no plano político, marcado por disputas discursivas, estratégicas e simbólicas.

1.1 A perspectiva clássica na questão urbana

A cidade, observada em diversas dimensões, congrega processo sociais significativos, que englobam além da realidade material, concreta, elementos de valor simbólico. No estudo das formas urbanas e da dinâmica social das Ciências Sociais, importantes abordagens contribuíram para a consolidação da tradição dos estudos urbanos, encorpadas por um rico e fecundo campo teórico-conceitual.

Nas perspectivas clássicas das ciências sociais voltadas para a questão urbana, duas perspectivas fundamentais se destacam: o pensamento marxista e a tradição weberiana.

O marxismo original entende que as transformações sociais, econômicas ou políticas atingem o conjunto de elementos que compõem uma formação urbana de forma direta. Para Marx e Engels, a cidade constitui o *lócus* de produção e re-produção do capital. A cidade assume o papel histórico de *lócus* de desenvolvimento do capitalismo, em que duas classes opostas se encontram e desenvolvem contradições vinculadas às diferentes modalidades de acumulação de capital, sustentadas em padrões de exploração econômica, desigualdades sociais e dominação política sobre as classes trabalhadoras. A estrutura urbana é considerada como o produto das relações capitalistas de produção, levando a compreensão de que a produção do espaço é uma produção social, onde cada sociedade produz o seu espaço particular.

Em Weber, a cidade moderna é compreendida como o centro político e comercial do ocidente. Weber não faz relação direta entre economia e

transformações sociais, sua reflexão entende que fatores políticos, econômicos e modificações na estrutura jurídica modificam a realidade. Essa maneira de pensar leva o autor a diferenciar diversos tipos de cidade. Concebidas dentro do modelo típico-ideal, as cidades na ótica weberiana se distinguem nas suas funções.

As cidades são os centros nos quais o mercado se instala e em torno do qual a dinâmica urbana se compõe,

A cidade no sentido que aqui damos a essa palavra é um local de mercado, quer dizer, conta como centro econômico o estabelecimento com um mercado local e no qual em virtude de uma especialização permanente da produção econômica, também a população não-urbana se abastece de produtos industriais ou de artigos de comércio ou de ambos... (WEBER, 1979, p. 69-70).

Em outro sentido, a cidade é a sede do poder, o local de fixação dos exércitos e o centro político-administrativo. Para Weber passa a ser normal o fato de que a cidade por se apresentar como "... uma estrutura diferente do campo" venha a tornar-se "... por sua vez sede de um senhor, ou de um príncipe..." (WEBER, op. cit, p. 70).

Para Weber, a cidade ocidental moderna, em comparação com as cidades orientais ou as da idade média, se distingue pela capacidade de "libertar" o cidadão das regras do direito baseado na estrutura agrária. Essa particularidade é conferida à cidade ocidental por que novas camadas sociais se destacam e substituem a nobreza rural na estrutura de dominação. Nessa nova configuração, os processos de dominação se modificam e tornam-se elementos constituintes do espaço da cidade.

As considerações clássicas acerca da cidade enquanto objeto empírico

de análise são em geral abrangentes e elucidativas no que concerne aos fatos que circundam a construção de processos sociais relacionados com o espaço urbano, em oposição às formas pré-modernas de ordenamento sócio-espacial da produção e dos conflitos sociais. É importante assinalar como as relações capitalistas de produção se efetivam no espaço urbano e nas condições de sua reprodução, o que implica no entendimento de que a materialidade da experiência histórica, como vista pela perspectiva marxista, se expressa nas lutas de agentes específicos. Fundamentalmente, essas reflexões auxiliam na composição de um quadro de análise da vida urbana, baseada em disputas materiais e ideológicas pelo controle dos instrumentos de política urbana.

Por outro lado, Weber consegue captar as mudanças na estrutura jurídica que prevalecia nas instituições feudais em direção à racionalidade, um processo de assimilação de regras e comportamentos baseados na liberdade do mercado, objeto das teorias econômicas então nascentes. O capitalismo moderno, na ótica weberiana, atinge a estrutura moral e jurídica da sociedade e a cidade é o objeto primordial de consolidação desse processo, uma vez que agrega em um só lugar o mercado e as instituições administrativas. O espaço urbano no decurso dessas transformações abriga um novo tipo de habitante: o cidadão, o indivíduo peculiar moldado pela lógica monetarizada do mercado.

Nas duas perspectivas a cidade representa os códigos sociais e materialidades originadas na industrialização e na circulação do capital e embora as abordagens clássicas instituíam divergências suficientemente visíveis, as regras a que ambas chegam para ordenar o espaço urbano são muito parecidas: reproduzem modelos de diferenciação social, seja do ponto de vista da exploração material, seja na avaliação feita por Weber no que diz respeito à

estrutura de dominação que o capitalismo moderno ensaia estabelecer através de novas instituições.

Desenvolvemos no decorrer desse trabalho uma leitura crítica dos processos sociais urbanos. Acreditamos que essa posição auxilie na compreensão das experiências cotidianas da cidade, relacionadas em última instância às esferas de poder, onde indivíduos e grupos concentram suas ações. Quando orientamos o foco de nossa análise para a construção dos produtos derivados do planejamento urbano, o fazemos recorrendo à dimensão adquirida pelas estruturas de poder refletidas nos instrumentos de gestão urbana. A forma com que a perspectiva clássica entende o funcionamento da sociedade capitalista, decorrente de um exercício de reconstrução histórica, é fundamental para a reflexão que apresentamos aqui.

1.2 A Escola de Chicago

A Escola de Chicago desenvolve-se nos Estados Unidos como a primeira tradição de pesquisa no campo da sociologia urbana. Seus integrantes principais criam um programa consolidado de investigação a partir da análise empírica de fenômenos observados na explosão urbana naquele país, principalmente entre as décadas de 1920 e 1940. Essa tradição propõe um modelo de análise da cidade baseado em dois conceitos: o da “ecologia urbana” desenvolvido por Robert Park em seu Programa de Estudo da Cidade e o outro o “urbanismo como modo de vida” de Louis Wirth.

A partir dos estudos de Robert Park (1915) a concepção de cidade como objeto privilegiado na sociologia se concretiza. Park atribui à cidade o *caráter de uma instituição*, o que direciona seu programa de estudo na focalização da forma da cidade. Essa forma se integra sistematicamente na perspectiva ecológica à organização industrial e moral prevalecente no ambiente da cidade e articula-se secundariamente ao controle social e ao ambiente urbano. O principal objetivo dos estudiosos dessa escola era buscar soluções para a cidade caótica da virada do século XIX para o XX, marcada por intenso processo de industrialização e de urbanização.

Os escritos de Park não deixam dúvidas em relação à leitura ecológica da cidade. Entendida como meio ambiente, a cidade através de uma dinâmica que abraça todos os processos sociais ali vivenciados torna-se definidora da ordem moral,

O que concede uma importância especial à segregação do pobre, do viciado, do criminoso e das pessoas excepcionais em geral é o fato, uma dimensão tão característica da vida citadina, de que o contágio social tende a estimular em tipos divergentes as diferenças temperamentais comuns, e a suprimir os caracteres que os unem aos tipos normais à sua volta. (...) Na cidade grande, o pobre, o viciado e o delinqüente, comprimidos um contra o outro numa intimidade mútua e doentia e contagiosa, vão-se cruzando exclusivamente entre si, corpo e alma, de um modo que me faz pensar que aquelas extensas genealogias dos Jukes e das tribos de Ismael não teriam demonstrado uma uniformidade de vício, crime e pobreza tão persistente e tão angustiante a menos que estivessem adequadas da maneira peculiar ao meio em que foram condenadas a existir (PARK, 1979, p.66).

Com análises deste tipo o funcionalismo³ reforçou os conceitos

³ Versões mais recentes da ecologia urbana podem ser encontradas também em Amos Hawley (1950, 1980). Este autor deu atenção aos processos de diferenciação observados na cidade.

baseados na ecologia humana e entendeu que a cidade dependia da ordenação social originada da integração das comunidades locais à estrutura física e territorial. Nessa perspectiva, a cidade é concebida como uma entidade físico-territorial empiricamente constituída e delimitada no espaço por critérios geográficos, demográficos, numéricos e políticos-administrativos. Park identifica, no interior de uma comunidade urbana, um sistema de forças inclinado a produzir um grupamento ordenado da população e do conjunto de instituições (EUFRÁSIO, 1999).

Na perspectiva culturalista defendia-se que a cidade produzia um tipo de comportamento próprio, um modo de vida essencialmente urbano, “o urbanismo como modo de vida”. Autor de destaque da escola de Chicago, Luis Wirth, foi quem melhor definiu essa perspectiva, a qual destaca a capacidade da cidade moldar o caráter da vida social à forma especificamente urbana.

Embora dê importância ao quantitativo populacional como definidor do conceito de cidade, Wirth compreende que o urbano está muito mais vinculado às mudanças comportamentais originadas pela transformação na organização espacial que define predominantemente a cidade como local de moradia em detrimento ao campo. Sua concepção de urbano vincula-se, portanto, aos elementos introduzidos na vida cotidiana da cidade pela sociedade industrial.

O grau em que o mundo contemporâneo poderá ser chamado de urbano não é medido inteira ou precisamente pela proporção da população total que habita as cidades. As influências que as cidades exercem sobre a vida social do homem são maiores do que poderia indicar a proporção da população urbana, pois a cidade não somente é, em graus sempre crescentes, a moradia e o local de trabalho do homem moderno, como é o centro iniciador

e controlador da vida econômica, política e cultural (WIRTH, 1979, p. 91).

Essa nuance e pequenas diferenças nos autores da Escola de Chicago, no entanto, fecham-se em torno da concepção funcionalista dos processos urbanos. A cidade é vista como elemento reprodutor das dinâmicas sociais. Nesse caso a forma física da cidade obedece a determinadas regras que se obedecidas podem formatar as ações humanas que a acompanham.

1.2 Da dialética de Henri Lefebvre à produção simbólica da cidade

A principal contraposição que se levantou em relação às escolhas teóricas da Escola de Chicago reuniu-se em torno do pensamento francês de Henri Lefebvre. Para o pensador francês a relação entre espaço e sociedade não se fundamenta em relações pré-estabelecidas, nem centradas na função de determinado recorte espacial, como aparece na Escola de Chicago. O espaço nesse caso não é um tabuleiro fixo, onde as ações humanas são promovidas. As teses de Lefebvre defendem a articulação entre sociedade e espaço. A cidade, além de ser o ambiente de disputas sociais entre os indivíduos e grupos nas disputas sociais, em si é um fenômeno social revestido de conteúdo político e transformado em objeto de consumo.

Embora Lefebvre não tenha uma obra sistemática do ponto de vista da pesquisa social, as reflexões deste autor fornecem categorias interessantes de

análise do urbano. A relação entre industrialização e urbanização é que gera a atração pela cidade promovendo um processo de transformação social em que a cidade passa a ser o centro dinamizador das relações sociais. Para ele, é através da industrialização que a sociedade ganha efetivamente o *status* de *urbana*. Dentro desta concepção, a produção do espaço está analogicamente ligada ao processo de produção fabril, base do capitalismo. Portanto, os mecanismos que ordenam a lógica mercantil da produção e consumo de mercadorias estão também articulados à configuração do espaço e da própria sociedade. (LEFEBVRE, 1999)

É bastante clara a utilização de categorias marxistas de análise em Lefebvre para compreender a dinâmica espacial das cidades industriais. No entanto, é importante ressaltar que o autor estende sua abordagem para além do olhar fixo na reprodução do capital. Nessa direção, ele aborda não só a submissão da produção das cidades à racionalidade industrial, mas todo o conjunto de elementos que abraça o projeto de urbanização da sociedade. Ele tratou de dar ênfase, além das relações de produção, aos processos de consumo e poder que se exprimem no ambiente urbano através da análise dialética. Isto ajuda a entendermos como a reprodução do capital se liga a uma nova racionalidade, essencialmente urbana.

Para compreender a dimensão que os fenômenos urbanos adquirem na contemporaneidade o autor concentra-se na dicotomia implosão-explosão (LEFEBVRE, op. cit). Esse par transformador da realidade ao mesmo tempo destitui a sociedade das relações baseadas na vida rural e a transporta para a realidade urbana. Trata-se de um movimento global, que atinge diferentes realidades concomitantemente aos processos de industrialização. “O fenômeno

urbano se estende sobre uma grande parte do território, nos grandes países industriais. Atravessa alegremente as fronteiras nacionais”. (LEFEBVRE, op. cit, p.10). No sentido dialético da perspectiva de Lefebvre, as relações sociais se combinam com as estruturas urbanas, ambas responsáveis pela reprodução do que ele chama sociedade urbana. Apesar da centralidade do capital em sua análise, o autor expande suas reflexões sobre o desdobramento das relações sociais no espaço para além das análises baseadas na concretude das formas urbanas.

Mesmo entendendo que a relação espaço-sociedade é fortemente tocada pelas disputas em torno do capital e da posse da terra urbana, características da complexidade da cidade industrial, a abordagem de Lefebvre consegue abarcar um conjunto de situações que ultrapassam a mera análise da forma urbana. A compreensão da dinâmica espacial nessa ótica por si só não conseguiria esclarecer parte essencial dos fenômenos vinculados à cidade. É a partir dessa constatação que outros elementos emergem a partir desta análise, como os movimentos sociais, o Estado e a política urbana. Enfim, é a partir do choque entre as ações, deslocamentos e discursos com os objetos materiais que se propagam as formas urbanas predominantes. Assim,

Não há obra sem uma sucessão regulamentada de atos e de ações, de decisões e de condutas, sem mensagens e sem códigos. Tampouco há obra sem coisas, sem uma matéria a ser modelada, sem uma realidade prático-sensível, sem um lugar, uma ‘natureza’, um campo e um meio”. (LEFEBVRE, 2001, p. 48)

A abertura do leque de opções teóricas com o advento da análise dialética sobre a relação entre sociedade e espaço possibilita o vislumbre de fatos relacionados à vida da cidade que ultrapassam as relações materiais, e isso quer

dizer que não só os elementos da economia, como o valor monetário da terra ou dos equipamentos urbanos e o consumo de bens, são matérias a serem destacadas na compreensão dos fenômenos relacionados ao espaço das cidades. A produção do espaço tratada por Lefebvre remete, portanto, a instâncias das quais os elementos imateriais também têm fundamental interferência nos padrões urbanísticos.

Nesse aspecto, o urbanismo é quem assume a função intelectual de controlar a nova realidade urbana implementada pela industrialização. “Já alguns anos o urbanismo transborda das técnicas e aplicações parciais para se tornar prática social que diz respeito e que interessa ao conjunto da sociedade” (LEFEBVRE, 2001, p.39). A crítica de Lefebvre indica que os problemas técnicos e práticos do fenômeno urbano estiveram sob o crivo dessa especialidade, o que destituiu tanto a consciência humana quanto os programas políticos das percepções críticas que cercam a “nova vida” na cidade.

Do ponto da localização dos objetos e das construções que compõem a paisagem do ambiente urbano, o urbanismo serve como fundamento ideológico de produção do espaço e atende às demandas pelo consumo de lugares e bens. Isso está ligado ao fato de que grupos com maior poder econômico agregam valor ao espaço através de estratégias das quais o desenho urbano, sustentado pelo urbanismo, fazem parte. Projeturas lançadas por Lefebvre chamam atenção para essas formas artificiais de produção do espaço. Para ele os agentes:

Construirão não apenas centros comerciais como também centros de consumo privilegiados: a cidade renovada. Imporão, tornando-a legível, uma ideologia da felicidade através do consumo, a alegria através do urbanismo adaptado à sua nova missão (LEFEBVRE, 2001, p. 26).

O papel do urbanismo dentro da realidade imposta pelo par industrialização-urbanização é, portanto, o de reproduzir uma ordem normativa fundamentada na necessidade de geração de riquezas para as cidades. A forma com que esse evento é composto remete as relações entre os códigos sociais e a produção do espaço, e esses processos são revelados através de um duplo movimento, sustentados pela percepção dialética de Lefebvre. Por um lado trata-se da sucessão consecutiva de ações, decisões e condutas humanas codificadas através de um campo específico de conhecimento, o urbanismo. No outro caminho visualiza-se concretamente na paisagem urbana as obras, as grandes vias de circulação e as realizações arquitetônicas diversas. Logo, o termo *produção urbana*, para Lefebvre, diz respeito a esse processo, com ênfase na dupla relação entre geração de conhecimento e feitos materiais. Para ele a produção de cidades está relacionada à produção de “conhecimentos, de cultura, de obras de arte e de civilização, como também, a produção de bens materiais e de objetos prático-sensíveis” (LEFEBVRE, 2001, p. 48)

A cidade comportaria, portanto, mais do que as particularidades do mercado e da administração, como sugere Weber, ou a reprodução do capital e o *lôcus* da luta de classes, como em Marx e Engels, ou ainda, as funcionalidades da perspectiva ecológica de Chicago. Na minuciosa análise de Lefebvre, a cidade é composta de vários sistemas de significações (LEFEBVRE, 1999). Em sua obra ele distingue vários níveis de como a sociedade urbana se apresenta. A vida cotidiana, a sociedade urbana no conjunto e o espaço-tempo particular do urbano são tomados por Lefebvre para entender o que ele chama de “espaço das práticas sociais” (LEFEBVRE, 1999).

O encaminhamento da análise de Lefebvre sobre a produção do

espaço abre possibilidade para esclarecermos a natureza da relação estabelecida entre a concepção das cidades através de planos e projetos urbanísticos e a materialidade da ocupação do espaço. Nesse sentido, outra concepção bastante útil é trazida por Bourdieu (1991). Para este autor, o relacionamento do homem com seu meio físico também são capazes de criar um sistema próprio de entendimento da realidade e de coordenação das ações de indivíduos e grupos. A atuação dos agentes no espaço físico tem relação direta com suas ações e manifestações cotidianas, ou seja, com a prática social.

Considerados como corpos (e indivíduos biológicos), os seres humanos estão do mesmo modo que as coisas, situados em um lugar (eles não são dotados da ubiqüidade que lhes permitiria estarem em vários lugares ao mesmo tempo) e eles ocupam um espaço (BOURDIEU, 1991, p. 160).

A cidade nesse sentido aparece como o resultado de um processo social dialético onde espaço e sociedade se sobrepõe mutuamente. Do ponto de vista da estrutura social, com base nesse entendimento, indivíduos e grupos sociais ocupam posições que os distinguem uns dos outros, num processo relacional de composição da hierarquização social e da distinção de graus de poder. Afirma Bourdieu:

A estrutura do espaço social se manifesta, assim, nos contextos mais diversos, sob a forma de oposições espaciais, o espaço habitado (ou apropriado) funcionando como uma espécie de simbolização espontânea do espaço social. Não há espaço, em uma sociedade hierarquizada, que não seja hierarquizado e que não exprima as hierarquias e as distâncias sociais, sob uma forma (mais ou menos) deformada e, sobretudo, dissimulada pelo efeito de naturalização que a inscrição durável das realidades sociais no mundo natural acarreta (BOURDIEU, 1991, p. 160).

Bourdieu (2001) entende que, na organização hierárquica e distintiva da sociedade, um campo articulado de práticas sociais e interesses particulares ou de grupos estará sempre relacionado à difusão de imagens-síntese baseadas em valores e discursos hegemônicos. Trata-se de um campo simbólico que encontra eficácia na possibilidade de ordenação do mundo social através de lógicas que simulam a estrutura real das relações sociais. A cidade, resultado de processos sociais deste tipo, é legitimada arbitrariamente por discursos, mensagens e representações que compõem esse poder simbólico.

Trabalhando as relações de poder, este autor consegue agregar um entendimento acerca da distribuição dos agentes no espaço físico. E, mais que isso, consegue, ao falar em “efeito de naturalização”, especificar como esta lógica se insere definida na ordem das coisas, e, portanto, como criadora de práticas, ações e pensamentos que organizam o mundo social.

Os agentes, portanto, conferem significação e constroem a realidade objetiva que os cercam a partir de sua inserção em contextos guiados por estas lógicas. A cidade como um tipo característico de organização espacial agrega, nesse sentido, os atributos necessários para a efetivação desta ordem através de inúmeros elementos. Embora cristalizado em formas materiais (intervenções, edificações, vias, tráfego, profissões, normas, rotinas de gestão e funcionalidades econômicas), a produção e reprodução do urbano somente se complementam entrelaçadas, também, a um conjunto denso de valores simbólicos, próprios dos cenários de conflitos e de cooperação societárias e dinamizadores de suas respectivas arenas discursivas, decisórias e institucionais.

O urbano nasce, pois, do processo de se conferir sentido ao espaço, construí-lo como o lugar dos processos econômicos,

sociais e simbólicos. Suporte de múltiplas relações, o espaço – ao se historicizar – traz à vida o urbano. E, no entanto, o urbano não é exatamente um lugar, um espaço, o que é coisa da cidade, o urbano é o espaço da representação, o espaço abstrato, numa sociedade em que o tempo também é uma abstração (PECHMAN, 1991, p. 127).

O estudo dos planos diretores permite lidar com tais dimensões do urbano, ao sintetizar especificidades, conexões e reciprocidades que, entre si, elas mantêm em momentos particulares da vida social nas cidades.

Essa abstração do “urbano” está presente no cotidiano da cidade através das disputas pelo poder de nomeação (BOURDIEU, 1991) que precede às formulações do planejamento e da gestão. Assim, levando em consideração essa carga simbólica que circunda a vida social, além dos elementos materiais que se apresentam objetivamente no espaço, também aquilo que está projetado nos ideais de cidade pode ser encarado uma importante variável na configuração da vida urbana.

Entender assim os processos sociais urbanos inclui superar a distinção entre o real e o imaginário, ou seja, entre a objetividade concreta e a subjetividade das formulações mentais, “a cidade pensada não é menos real do que aquela de tal realidade objetiva” (PESAVENTO, 1996).

Para Lynch (1994) a forma da cidade em sua relação com os indivíduos expõe uma troca íntima de experiências entre objetos que compõem o espaço e o observador. A cidade formalizada espacialmente provoca nos indivíduos reações práticas carregadas de qualidade e significado, cujo resultado interfere na organização da sociedade.

Enquanto resultado da transformação da natureza em bens culturais mediante a ação humana, a cidade tem se revelado uma verdadeira arena, onde o confronto de estratégias e o conflito de interesses promovem rupturas diversas. (LEFEBVRE, 1999) Enfim, a cidade contemporânea se converte em uma realidade múltipla, envolta de complexas interações as quais determinam mudanças políticas, econômicas e culturais na sociedade.

Entendemos, portanto, que a política urbana envolta por práticas discursivas e representações próprias adquire materialidade e atua na difusão de instrumentos de dominação e poder, com base na manipulação das normas e nas especificações da gestão e do planejamento urbanos. Prossequimos com uma classificação tipológica dos debates acadêmico-políticos, centrados na efetividade transformadora destes instrumentos. Ao final do capítulo esboçamos uma caracterização histórica e conceitual dos componentes da política urbana no Brasil. E dessa forma estaremos municiados para, no capítulo seguinte avançar no tratamento dos processos sociais responsáveis pela configuração do espaço em Goiânia, particularizados no conteúdo do Plano Diretor aprovado em 2007.

1.3 Política urbana e planejamento: caracterização e tipos

No caso das cidades brasileiras a organização espacial acabou por revelar com nitidez práticas efetivas de planejamento que expressam as questões e polêmicas teóricas essenciais. Essas experiências dão embasamento para o que chamamos de política urbana no Brasil, a qual a expressão histórica mais contundente está refletida por um lado nos projetos urbanizadores e nas lutas em

torno dos princípios gerais de justiça social. Um quadro que mostra as disputas em torno dos objetos de planejamento, sobretudo pelos instrumentos de intervenção na ocupação do solo urbano.

Souza avalia através de critérios pré-definidos como está estruturado o quadro do planejamento e da gestão. Assumidamente radical, na declaração de seus pressupostos, o autor avalia através de critérios pré-definidos, as concepções mais difundidas nas experiências de planejamento recentes no Brasil. Estes critérios estão presentes no debate acadêmico e nas formas contemporâneas de intervenção na realidade (SOUZA, 2003), sugerindo vínculos com a elaboração de planos diretores municipais. A exposição destes tipos de planejamento, definidos por Souza facilita a operacionalização da análise desenvolvida nesta dissertação. Para tanto listamos seis⁴ modalidades, as quais estão organizadas abaixo. Esse exercício tem o objetivo de avaliar a consolidação do modelo reformista em comparação aos modelos teóricos listados por Souza.

1.3.1 Planejamento físico-territorial clássico ou blueprint planning

Este modelo é baseado nas projeções espaciais de organização da cidade, “trata-se de planos nos quais se projeta a imagem desejada em um futuro menos ou mais remoto (...), funcionando o plano como um conjunto de diretrizes a serem seguidas e metas a serem perseguidas” (SOUZA, 2003, p. 123). Baseado nos conceitos de densidade e ocupação do solo, tal modelo pressupõe o uso

⁴ Souza (2003) trabalha com nove modalidades de planejamento. Aqui optamos por listar seis tipos, excluindo da exposição a “perspectiva autonomista”, principalmente por apresentar certo distanciamento da atuação do Estado na construção da política urbana; “o planejamento rawlsiano” e o “planejamento comunicativo” ou colaborativo. A falta de experiências práticas destes modelos, que viabilizem a articulação com o nosso objeto de estudo.

racional do espaço, com base na regulação jurídica do uso do solo urbano. Aliás, o zoneamento, como justificativa regulatória, é um dos mais utilizados na condução das políticas urbanas atuais.

A principal característica desse modelo é a introdução das idéias modernistas, sobretudo as defendidas pelo urbanismo de Le Corbusier, que objetivava enquadrar o desenho urbano à ordem social industrial. De caráter finalista e racional o modernismo preza a higiene, a ordem e a harmonia social em seus projetos urbanísticos. Em consequência dessas premissas o modelo se consagrou em grandes projetos de cidades internacionais, em contraposição clara ao reconhecimento das diferenças sociais, políticas e culturais das sociedades.

Enfim, o traçado regular baseado na funcionalidade pouco ou nada se aproxima das realidades locais e dá pouca atenção às demandas originadas na coletividade. O que sobressai nessa perspectiva, daquilo que se materializa no planejamento urbano, são básica e fundamentalmente as prerrogativas funcionalistas de zoneamento do uso do solo urbano, presentes nos atuais instrumentos de política urbana.

1.3.2 Ortodoxia regulatória: o planejamento sistêmico e o “enfoque racional”.

A principal evolução desse modelo, baseado na crítica sistêmica ao modelo regulatório, refere-se à capacidade de introdução do debate científico no planejamento urbano, baseada na Teoria Geral dos Sistemas. Diferentemente do primeiro modelo, este pressupõe a realidade estruturada sob vários formatos,

reconhecendo as especificidades das formas e rotinas da vida social.

É preciso salientar, porém, que o enfoque sistêmico não consegue se sobrepor ao planejamento físico-territorial. Para Souza aquele, apesar de uma aderência às linguagens e metodologias sistêmicas, permaneceu como base essencial para o planejamento urbano e de urbanistas-arquitetos. O que concluímos acerca desse tipo é que ele acrescenta o caráter científico do planejamento e da gestão urbanos ao planejamento físico-territorial, dada a inovação da base científica trazida pela Teoria Geral dos Sistemas.

1.3.3. As perspectivas “mercadófilas”

Esta abordagem emerge no contexto de enfraquecimento das perspectivas regulatórias. Segundo Souza, o modelo se consolida em três subtipos: *trend planing*, *leverage planning* e *private-management planning*. De modo que:

Todos três rompem com o espírito regulatório ainda francamente hegemônico nos anos 70, na medida em que deixam de tentar domesticar ou disciplinar o capital para, pelo contrário, melhor ajustarem-se aos seus interesses, inclusive imediatos. (SOUZA, op. cit. p. 138)

No caso dessa mudança de paradigma uma das novidades é a explicitação da dimensão política do planejamento. Evidentemente, trata-se de uma postura restrita, o que se afirma a partir do objetivo de avaliar as situações apropriadas aos investimentos e ações dos empresários do mercado imobiliário.

Ou seja, trata-se de eliminar as ameaças e os obstáculos que poderiam surgir nos instrumentos de controle da política urbana, através do governo ou de iniciativas comunitárias de políticas públicas, assim como ocorre no planejamento regulatório.

No ambiente empresarial, no entanto, coordenar os processos políticos implica rejeitar ao máximo as intervenções estatais, de modo que o processo de elaboração dos instrumentos de planejamento e as alianças políticas persigam objetivos claros de manutenção das atividades lucrativas (SOUZA, 2003). Nesse tipo as decisões tendem a serem regidas por critérios unilaterais, utilizando-se de hipóteses mal avaliadas em relação às demandas e necessidades da população.

1.3.4 O New Urbanism

O *New Urbanism* baseia-se em uma dimensão prioritariamente estética e funcional que alia a facilidade nos deslocamentos à idéia de “morar bem”. Este modelo é refletido nos projetos urbanísticos que agregam conjuntos de escritórios, moradias unifamiliares, complexos de apartamentos e *shopping centers*. Em sua dimensão política procura defender o consenso em torno da “*qualidade de vida*” através de um exercício pedagógico de persuasão para justificar as intervenções no espaço da cidade. É importante salientar que tal perspectiva, materializada na forma dos bairros planejados, hoje comuns em várias cidades, representa do ponto de vista da política urbana a manutenção de padrões de ocupação do solo excludentes.

1.3.5 Desenvolvimento urbano sustentável e planejamento ecológico

Este modelo está embasado na consagração pública do termo “desenvolvimento sustentável” ou “sustentabilidade”. Conseqüentemente, os planos de desenvolvimento urbano se baseiam no binômio desenvolvimento econômico e conservação ambiental, conceitos básicos da idéia de sustentabilidade. A cidade, nessa ótica, é projetada levando-se em consideração os problemas ambientais, que ao serem solucionados contribuem para o crescimento econômico. Nesse caso, os problemas sociais estão em um nível secundário em relação aos problemas ambientais, uma vez que o objetivo é garantir o desenvolvimento urbano sustentável, o que coloca este tipo no mesmo enquadramento dos demais, ou seja, com pouca relação com a estrutura social. (SOUZA, 2003)

As grandes referências do planejamento ecológico ou do desenvolvimento sustentável são, portanto, as diretrizes de conservação do meio ambiente com o objetivo de converter os recursos naturais, de forma racional, em desenvolvimento econômico. Nos instrumentos de planejamento isto tem aparecido através das estratégias que visam promover determinadas ações de caráter sócio-ambiental. Uma vez qualificadas como de cunho social, essas estratégias podem ou não escamotear elementos capazes de superar alguns dos problemas básicos do ambiente urbano. Isto é, inclusive, algumas das questões que poderemos verificar no conteúdo do Plano Diretor de Goiânia, objeto de nossa análise.

1.3.6 Reforma Urbana e novos planos diretores

Conceitualmente, Souza (2003) define a *reforma urbana* como “... o conjunto articulado de políticas públicas, de caráter redistributivista e universalista, voltado para o atendimento do seguinte objetivo primário: reduzir níveis de injustiça social no meio urbano e promover maior democratização do planejamento e da gestão das cidades” (SOUZA, op. cit. p. 158).

Todavia, para o autor, na dimensão política estes princípios modificam-se de natureza e passam a integrar as rotinas burocráticas do Estado. O exemplo mais crasso desta perspectiva é a transferência da união para os municípios da responsabilidade sobre a legislação urbana através do plano diretor. Essa modificação nas atribuições da união, ainda na perspectiva do autor, decretou a derrota em nível nacional das mobilizações em torno da reforma urbana.

As discussões em torno do papel dos planos diretores alimentam atualmente significativas controvérsias teóricas e políticas no contexto da política urbana brasileira. É consensual, na literatura do tema, a importância do plano diretor no que tange à legalidade dos instrumentos de política urbana, principalmente aqueles considerados essenciais para a construção de dinâmicas espaciais igualitárias na cidade. Aliás, essa é a questão fundamental colocada por Souza para qualificar o “planejamento reformista” ou “planejamento politizado”. Seu principal questionamento refere-se à importância, que ele considera exagerada, conferida por pensadores e ativistas dessa corrente às dinâmicas de intervenção institucional instituídas pelo Estatuto da Cidade, de 2001, em especial através da formulação dos planos diretores nos municípios brasileiros.

Para Souza, as novidades institucionais trazidas pela Constituição de 1988 opõem *velhos e novos planos diretores*. Os primeiros seriam aqueles centrados na regulação e controle estatal do uso do solo urbano. Os segundos, agora “politizados” (RIBEIRO e CARDOSO, 2003), trariam as discussões levantadas pela reforma urbana, com destaque na função social da propriedade, regularização urbana na participação. Continuando sua análise, o autor entende que a ascensão de governos de esquerda na década de 1990 contribuiu para a difusão do segundo tipo de planejamento como forma de promoção da reforma urbana.

... o momento pós-1988, com a tentativa de captura, pelo campo da esquerda, dos planos diretores como meio de promoção da reforma urbana, assistiu a uma predominância crescente de um certo tecnocratismo de esquerda, aninhado na perspectiva do plano diretor como instrumento de reforma urbana, ou seja, a tendência a superestimar a importância das leis e dos planos, a se subestimarem as contradições sociais e a se cultivar otimismo exagerado a respeito das possibilidades de estabelecimento pacífico de nos pactos territoriais e consensos” (SOUZA, 2003, p. 163).

Tal análise constitui em uma crítica profunda ao caráter reformista (RIBEIRO e CARDOSO, 2003), que nessa ótica não contextualiza os problemas sociais e as contradições estruturais que colocam limites ao consenso democrático, elemento essencial na vinculação do plano diretor à dimensão política dos problemas urbanos.

Nessa perspectiva reformista, o planejamento estaria sendo mediado unicamente pela ação estatal, alijando das decisões coletivas referentes à questão urbana os movimentos sociais e o conjunto de ativismos políticos da

sociedade civil. Souza define a realidade da implementação dos planos diretores no Brasil a partir do que ele chama de tecnocratismo de esquerda. Sua conclusão passa a ser a seguinte:

... a implementação da reforma urbana por meio apenas de planos diretores é tarefa muito mais complicada do que o superotimismo da maior parte dos planejadores politizados fazia supor, e que, entre a elaboração da proposta e a sua execução consistente, se interpõe uma verdadeira *via crucis*, repleta de obstáculo de ordem sociopolítica, institucional e outras (SOUZA, 2003, p. 166).

Algumas das questões e polêmicas teóricas essenciais atribuídas aos tipos de planejamento levantados por Souza (2003), de alguma forma mantêm relação com os motivos e interesses vinculados aos momentos e embates da política urbana. Levando em consideração tal premissa, indicamos que a construção da política urbana no Brasil, como singularidade temática ou, nos termos de Bourdieu, como campo, está envolta em processos não-lineares, estabelecidos segundo lógicas de disputas pelos instrumentos de controle e de ordenamento, a um só tempo social e espacial. As linhas seguidas nesse processo vão dos anos de 1950⁵ até as experiências recentes de planejamento em Goiânia, se expressando nos discursos e mobilizações que marcaram os cenários de aprovação do Plano Diretor em 2007.

Vimos que, na ótica de Souza, o alcance do plano diretor enquanto instrumento de reforma urbana constitui instrumento limitado por não promover o

⁵ Anteriormente a este período o país era pouco urbanizado. Neste contexto somente os grandes centros agro-exportadores tiveram algum tipo de intervenção planejada. Como centros de exportação essas cidades receberam influências européias em seus planos. É o caso do Plano Agache no Rio de Janeiro (RIBEIRO e CARDOSO, 1996). Já no final dos anos 30 iniciam-se projetos modernizadores, fundamentados pelo discurso higienista e urbanístico. A construção de Goiânia é um caso exemplar desse modelo.

rompimento com a estrutura social predominante nas cidades brasileiras. No entanto, aspectos históricos marcantes da construção da política urbana brasileira direcionaram-se para o estabelecimento de eixos comuns ao projeto reformista, tornando imprescindível, do ponto de vista analítico, a remissão aos aspectos trazidos por essa perspectiva.

1.4 Políticas Urbanas no Brasil: da racionalidade técnica ao consenso reformista

A partir dos anos de 1950 predominam no Brasil formulações tecnocráticas a serviço do nacional-desenvolvimentismo. Nesse momento,

o projeto de constituição da nação desloca-se para o eixo econômico. Essa ideologia consegue, todavia, articular esse projeto com uma prática de modernização acelerada baseada na internacionalização da economia (RIBEIRO e CARDOSO, 1996, p. 65)

Já nas décadas de 1960 e 1970 o modelo urbanístico presente dos planos de desenvolvimento urbano privilegiou os sistemas viários e os grandes conjuntos habitacionais. Tais ações eram os efeitos práticos de um modelo de planejamento baseado na racionalidade das soluções técnicas, e fundamentalmente pensado como forma de indução do desenvolvimento, base político-ideológica do regime militar de então. (RIBEIRO e CARDOSO, 1996).

Todavia, apesar da primazia dos grandes projetos governamentais, é nesse período que surgem as primeiras discussões em torno de questões sobre o direito à terra urbana e de ampliação da cidadania, temas polêmicos e no mínimo

estranhos ao quadro político nacional. Foi essa abertura que possibilitou as primeiras imersões no campo da política urbana de idéias progressistas e com alto teor democratizante. Iniciavam-se assim as tentativas de impor institucionalmente instrumentos legais de controle do uso do solo urbano, com o objetivo final de equalizar as condições de vida nas grandes cidades brasileiras (MARICATO, 2003; CARDOSO, 2003; DE GRAZIA, 2003; SANTOS JUNIOR e MARICATO, 2006). Foram vários objetivos centrados no que comumente acostumou-se chamar *reforma urbana*⁶.

Ao final da década de 1970 chegou-se a visualizar um projeto de desenvolvimento urbano. O Anteprojeto de Desenvolvimento Urbano (LDU/77) agregava vários dos instrumentos reformistas de política urbana, como os direitos de desapropriação, de ocupação temporária e de preempção. Preocupações com o zoneamento também pautavam as propostas reformistas, como a instituição de áreas especiais de interesse social (Zeis). O esboço da LDU/77 passava a ser o indicativo de como seria levada a política urbana brasileira até a adoção do atual modelo de desenvolvimento urbano.⁷

Nos anos seguintes concretizaram-se algumas das prerrogativas da *reforma urbana* e vários dos instrumentos pensados no Anteprojeto da Lei de

⁶ A bandeira da Reforma Urbana é levantada e sustentada principalmente em torno do Fórum Nacional da Reforma urbana: entidade que envolveu movimentos populares, ongs, universidades, entidades técnico-representativas, além de militantes que transitaram, neste período (1977-1988) entre a assessoria aos movimentos de moradia, a função acadêmica e a vida política. (RIBEIRO, 2003; SANTOS JUNIOR e MARICATO, 2006). Quando estivermos nos referindo neste trabalho à reforma urbana consideramos todos os processos sociais e institucionais que questionam os níveis de injustiça social nas cidades e que ganharam visibilidade no período anterior à promulgação da Constituição Federal de 1988.

⁷ O solo criado também é outro importante instrumento urbanístico para o controle da especulação imobiliária que aparece nas discussões do anteprojeto de lei, porém acaba ficando fora do texto final. Este dispositivo é a expressão da separação entre o direito de propriedade e o de construir (GALVÃO, 2005).

Desenvolvimento Urbano, de 1977, continuaram sendo sustentados como forma de modificar a condução da política urbana. Porém, embora evidenciasse uma tendência de mudança no consenso em torno da função social da terra urbana os projetos sofreram interveniências por parte dos legisladores e tramitaram praticamente por toda a década de 1980 em meio às transformações políticas no país.

Alguns dos instrumentos que estiveram em discussão naquela época são, hoje, os itens principais no que concerne à gestão do solo urbano. Contudo, ao analisarmos a dinâmica em que foi tratada a instituição dos instrumentos nos projetos de leis, podemos perceber como alguns elementos são conflituosos no tocante à função social da propriedade, que é a base das lutas de acesso à terra urbanizada dentro da reforma urbana.

A evolução dos principais instrumentos de política urbana no campo jurídico e a consolidação de alguns dos instrumentos nesse processo, como a desapropriação, o direito de preempção, o direito de superfície e a concessão do uso do solo indicam a notoriedade do tema e de seus conteúdos (vide Quadro 1). Por outro lado, a inserção de alguns itens, não menos importantes do ponto de vista do desenvolvimento urbano, parece demonstrar a relação conflituosa que envolveu a parte jurídica da política urbana. Elementos fundamentais no processo, como a regularização fundiária e a outorga onerosa do direito de construir só vieram a aparecer efetivamente no texto do Estatuto das Cidades, no ano de 2001⁸.

⁸ Alguns desses instrumentos já haviam sido adotados por algumas administrações, no entanto, acarretando dificuldades com os setores jurídicos, por conta da não efetivação dos projetos de lei.

Quadro 1 – Instrumentos de política urbana e legislações Pré-Estatuto da Cidade

Institutos presentes	Anteprojeto LDU/77	Anteprojeto LDU/82	Anteprojeto LDU/83	Substitutivo Bonifácio Andrada/86	Substitutivo Raul Ferraz/86
Desapropriação	x	x	x	x	x
Servidão administrativa	x	x	x	x	x
Limitações administrativas	x	x	x	x	-
Ocupação temporária	x	x	-	-	-
Requisição	x	x	-	-	x
Tombamento	x	x	x	x	x
Direito de preferência ou de preempção	x	x	x	x	x
Urbanização compulsória ou edificação compulsória ou parcelamento compulsório*	x	x	x	-	x
Constituição de reservas de terras	x	-	-	-	-
Áreas de interesse especial ou ZEIS	x	-	-	-	-
Direito de superfície	-	x	x	x	x
Direito Real de Concessão de Uso	-	x	x	x	x
Legitimação de posse	-	x	-	-	-
Usucapião especial	-	x	-	-	x
Reurbanização consorciada ou operações consorciadas	-	-	-	-	x
Transferência do direito de construir	-	-	-	-	x

Fonte: Carvalho (2000)

O entrave e a não aprovação final dos textos no final da década de 1980 tem relação direta com a prevalência de modelo político que tratou a política urbana brasileira de forma personalista e baseada em interesses personalistas. Essa idéia é defendida por Ribeiro e está, segundo o autor, associada historicamente a não consolidação entre as políticas brasileiras da questão urbana, que sempre sucumbiu aos “lobbies” e interesses ligados à reprodução da renda originada com a exploração do solo urbano (RIBEIRO, 2003).

Maricato reforça a idéia de que as leis urbanísticas no Brasil acompanham a lógica dos movimentos que facilitam a reprodução de privilégios e a concentração de poder. Isso se deve, segundo a autora, porque a própria legislação urbana, como específico da regulação estatal, surge da necessidade

de estruturação dos mercados imobiliários, regidos por corte capitalista intrínseco e autoreprodutivo. No final do século XIX, afirma a autora, leis foram utilizadas para legitimar a transferência da massa trabalhadora pobre para as periferias, em nome da higienização das áreas centras das cidades brasileiras (MARICATO, 2003).

Do ponto de vista dos ideais da reforma urbana, a literatura registra um desenvolvimento considerável do ponto de vista do debate público. A junção das discussões públicas, que ganharam força no período de redemocratização do país, com a ascensão dos movimentos populares e com os avanços políticos concretizados na Constituição de 1988 deram nova conformação ao conjunto dos instrumentos de política urbana.

No ínterim entre o final da década de 1970 e o ano 1988 a questão urbana passa a ser matéria dos debates públicos e consegue se inscrever de maneira expressiva no texto constitucional publicado em 1988. A apreensão dessa mudança, tanto na forma de tratamento da questão urbana, em geral, quanto nos conteúdos dos instrumentos criados para ordenar a expansão das cidade é relativamente importante para a compreensão dos cenários posteriores, uma vez que na Constituição de 1988 foi dedicado um capítulo específico sobre a política urbana. O texto da lei muda consideravelmente a direção da política urbana brasileira, pois agrega a maioria das reivindicações presentes nos ideais da reforma urbana, originadas ainda na década de 1970.

Os artigos da Constituição Federal que tratam da política urbana são os de número 182 e 183. O Artigo 182 reza sobre a política de desenvolvimento urbano que deve ser executada pelo Poder Público Municipal através de plano

específico. Esse artigo traz os seguintes itens: obrigatoriedade de plano diretor para municípios com mais de vinte mil habitantes; função social da cidade; mecanismos de desapropriações de imóveis urbanos; utilização compulsória dos terrenos urbanos. No artigo 183 o texto traz a prerrogativa para os mecanismos de regularização fundiária com base em instrumentos de usucapião especial. (BRASIL, CF. Brasília: Congresso Nacional, 1988)

Embora fizesse referência aos instrumentos para o controle do desenvolvimento urbano, a Carta Magna estabelece a necessidade de regulamentação, via legislação específica, dos dispositivos de controle e ordenamento urbano. Essa regulamentação aconteceu com a aprovação da lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, o Estatuto da Cidade.

Apesar da proposta do Estatuto da Cidade ter tramitado⁹ por um longo período até a sua sanção em julho do ano de 2001 (CORREIA, 2003) ao final, seu texto incorporou as principais diretrizes estabelecidas pelos anos de discussão da política urbana. Ocorreu, com isso, a recuperação de direitos urbanos básicos, como a garantia de acesso à terra e à cidadania. Em outro sentido foi dedicado uma sessão à parte para a gestão democrática das cidades, através de artigos que prevêm a instituição de mecanismos de participação popular e de controle social. (CARDOSO, 2003)

A análise de Ribeiro (2003) indica que o Estatuto da Cidade nasce baseado em dois modelos de política urbana. O primeiro, de caráter redistributivo, tem como princípios primeiramente “reciclar” a renda urbana produzida o mercado imobiliário, ou seja, capturar aquilo que foi produzido pelos agentes da expansão

⁹ A tramitação do projeto de Lei do Estatuto das Cidades durou exatos onze meses.

urbana e o devolve à sociedade através de ações urbanísticas. Por outro lado, o texto tem como operação básica, por meio de termos de instrumentos de regulação do uso do solo, responder à especulação como mecanismos de uso coletivo. O outro modelo é de caráter distributivo e diz respeito às formas do poder público lidar com a provisão de serviços habitacionais e urbanos diretos, como a regularização fundiária, a urbanização de áreas precárias e outros. (RIBEIRO, 2003)

Ambos os modelos chamam a atenção porque transferem para o campo da política urbana conflitos inerentes à sociedade política brasileira. Tais conflitos são exacerbados na com a crise econômica e política que atingiu o país na década de 80. Por um lado, o Estado não conseguiu persistir no projeto de desenvolvimento econômico engendrado nos governos militares, revertendo em retração do parque produtivo e desativação do crédito que dinamizava o mercado de bens de consumo. Por outro lado, a imensa massa marginal, criada pelas transformações na estrutura produtiva do capitalismo no pós-guerra, fez crescer a demanda por moradia nas grandes cidades brasileiras. (MARICATO, 2003)

O conflito que envolve a formulação das políticas urbanas esteve, portanto, centrado na relação entre o sentido coletivo e o privado que o solo assume na estrutura das cidades. Nesse caso, é interessante analisar a forma com que o Estatuto das Cidades trata os instrumentos de garantia do direito à terra, e principalmente, os princípios que regem a função social da propriedade bem como sua aplicabilidade através dos planos diretores municipais.

A função social da propriedade esteve em destaque na Constituição de 1988 ao reconhecer juridicamente o direito à moradia, reivindicado pelo

movimento da reforma urbana, através da inclusão do usucapião especial urbano. Na seqüência dos fatos, e com os mesmos princípios, o Estatuto da Cidade incluiu ainda outros instrumentos: a concessão especial para fins de moradia (no caso de terras públicas ocupadas) e o usucapião coletivo (no caso das terras particulares).

Ao regulamentar a função social da cidade e da propriedade o Estatuto da Cidade instituiu o interesse comum sobre o direito individual de propriedade. Isto quer dizer, ao modo que dirigiu a interpretação subsequente, que se deve fazer o uso socialmente justo e ambientalmente equilibrado do espaço urbano. (DE GRAZIA, 2003). Ficou designada ao Estado a função de garantir a obediência a esse princípio através da elaboração e implementação de instrumentos e mecanismos de ordenamento do território da cidade.

Em termos formais, o Estatuto da Cidade almeja garantir a função social da cidade e da propriedade através da proposição de três eixos principais de orientação da política urbana no país. O primeiro campo diz respeito aos instrumentos de natureza urbanística voltados para induzir as formas de uso e ocupação do solo. Em seguida o texto estabelece a prerrogativa da regularização das posses urbanas. Em terceiro lugar registra um conjunto de instrumentos voltados para a estratégia de gestão, com a participação direta dos cidadãos nos processos decisórios (BRASIL, 2001).

Esses três pontos atendem de forma geral aos objetivos definidos pela Constituição. O Estatuto resgata exatamente aqueles instrumentos que estiveram no centro da luta pela reforma urbana e presentes no esboço da lei de desenvolvimento urbano, aplicados à condição de mecanismos de ordenamento

territorial.

Maricato, embora ressalte o papel do Estatuto da Cidade como síntese das lutas do movimento nacional da reforma urbana, questiona, em primeiro plano, a aplicabilidade dos instrumentos, que a partir das particularidades jurídicas ficam dependentes de leis complementares. Alerta também para o fato de se transferir aos municípios a responsabilidade pela política urbana, através da elaboração dos planos diretores municipais (MARICATO, 2003). Como a política urbana incorporou a tendência trazida pela Constituição de 1988, que amplia a autonomia dos municípios, é no município, que se manifestam e adquirem formas e dramaticidade crescentes.

Do ponto de vista administrativo, os municípios são os entes mais fracos do pacto federativo. Com essas transferências eles não só tiveram suas responsabilidades aumentadas, como também tiveram suas dificuldades inscritas na escassez de recursos fiscais e financeiros para a sustentação das políticas públicas. (RIBEIRO, 1994 e 2000, SANTOS JÚNIOR, 2001). No caso da elaboração e implementação do Plano Diretor acumula-se mais uma responsabilidade aos gestores municipais, o que implica na formação de um novo quadro institucional principalmente em razão das trazidas pelo Estatuto da Cidade.

O Estatuto da Cidade, além de agregar todas as diretrizes da política urbana passa a ser suplementar na gestão dos municípios brasileiros. Um exame mais detalhado do Estatuto ajuda-nos a entender a forma com que estão organizados seus três eixos orientadores, tornando possível indicar os vínculos dessas prescrições normativas com os diferentes universos de definições

regulatórias formados pelas dinâmicas de disputas e negociações entre os agentes urbanos nas cidades brasileiras.

No primeiro plano, o Estatuto da Cidade especifica as estratégias de zoneamento, que visam principalmente controlar o uso e a ocupação do solo com vistas a sanar os problemas oriundos dos processos de mercado prevalentes no modelo de condução das cidades. Em suma, esses instrumentos incorporam mecanismos de regulação do mercado de terras, o que possibilita ao Estado intervir com o objetivo de realizar a função social da cidade e da propriedade. O rol de instrumentos inclui: Edificação/Parcelamento Compulsórios, IPTU progressivo no tempo, Outorga Onerosa (de direitos de construção ou alteração de usos), Operação Interligada, Operação Urbana, Transferência do Direito de Construir, EIV – Estudos de Impacto de Vizinhança, Direito de superfície e o Direito de preempção. A maioria desses instrumentos esteve presente nas propostas da reforma urbana desde os anos de 1970, conforme já destacamos, porém, regulamentados pelo Estatuto da Cidade, transformam-se itens da rotina administrativa dos municípios em proposições de planejamento.

O segundo princípio que norteia o Estatuto da Cidade diz respeito aos instrumentos de regularização fundiária. A complexidade deste item está contida no próprio processo de inserção do tema na legislação, uma vez que vários artigos não estiveram no texto original. Somente foram incluídos através da Medida Provisória (2.220 de setembro de 2001) alguns meses após a aprovação da lei 10.257, o Estatuto da Cidade. O instrumento básico para a aplicação deste princípio são as ZEIS (Zonas Especiais de Interesse Social), que tem como concepção fundamental incluir nos indicadores de zoneamento urbano espaços com planos de urbanização específicos para moradia da população de baixa

renda.

No plano da gestão e do planejamento, o Estatuto da Cidade preconiza um modelo baseado na participação direta da população nas esferas de elaboração dos instrumentos de planejamento municipal. O princípio democrático para instituir mecanismos de participação no planejamento e gestão urbana está presente no 1º parágrafo da Constituição¹⁰ e regulamentado no Estatuto da Cidade através do inciso II do artigo 2º, que reza de forma geral sobre a política urbana democrática.

I – Gestão democrática por meio da participação popular e de associações representativas de vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;

II – Instrumentos de Gestão Democrática da Cidade.” (BRASIL, 2001)

A adoção de rotinas participativas na gestão e no planejamento passa a ser prerrogativa presente em lei da mesma forma que os outros instrumentos de ordenamento territorial. Nesse caso são elencadas as formas para que tal objetivo pode ser efetivado: i. Órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal; ii. Debates, audiências e consultas públicas; iii. Conferências sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal; Iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano. (BRASIL, Op. cit)

Apesar de todas essas prerrogativas, do ponto de vista de sua

¹⁰ Ao tratar dos direitos políticos, a Constituição determina que a soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual a todos, e nos termos da lei mediante plebiscito, referendo e iniciativa popular.

constituição jurídica o Estatuto tem a função de indicar diretrizes gerais da política urbana no país, ficando sua aplicabilidade submetida à regulamentação dos planos diretores. Nessa nova institucionalidade promovida pela Constituição de 1988 cabe aos municípios estabelecer as regras e definir as diretrizes de ocupação do solo urbano.

O plano diretor é um dos instrumentos de política urbana previsto na Constituição Federal regulamentado pelo Estatuto da Cidade. Enquanto instrumento de planejamento, o plano diretor exerce a função de abraçar os do mesmo campo normativo, passando a ser considerado no debate público e na formulação de políticas mecanismo básico de indução do desenvolvimento e expansão urbana (BRASIL, 2001)

Do ponto de vista jurídico, os instrumentos de política urbana podem ser conceituados os meios disponíveis ao Poder Público para concretizar as diretrizes gerais da política urbana (CARVALHO, 2000). Nesse sentido, o plano diretor agrega à suas funções a incumbência de organizar o território urbano para executar a função social da cidade, princípio geral da política urbana brasileira após 1988. Porém, ao lado das condicionantes para a ordenação do território, inúmeras questões alimentadas pela estrutura social emergem par a par com novo projeto legal cristalizado pelos avanços na legislação urbanística brasileira (SOUZA, 2003). Este processo gera algumas questões fundamentais sobre a dinâmica de definição de uma ou outra linha de pensamento incidente nas questões de política urbana.

É consensual que na literatura sobre o campo que a implementação de planos corresponde a processos bem mais intrincados do que a simples aplicação

das leis e normas jurídicas. Todavia, posições teóricas divergentes acentuam em suas análises aspectos diferenciados sobre a natureza democratizante do plano diretor. São essas ressalvas que interessam na apreciação do Plano Diretor de Goiânia, da qual adiante nos ocupamos.

1.5 Plano diretor: ilusão ou instrumento de reforma urbana

Alguns autores apontam a importância da elaboração e implementação de planos diretores como mecanismo para consolidação da reforma urbana em nível municipal (DE GRAZIA, 1999; RIBEIRO, 2003; CARDOSO, 2003; MARICATO, 2003). Ribeiro (1990), por exemplo, entende que o plano diretor deve ser um instrumento para coordenar a vida política nas cidades. Na ótica dessa autora o plano diretor extrapola as funções administrativas de controle e uso do solo e passa a ter um caráter de entidade política, encarregada de alimentar as reflexões sobre a questão urbana na cidade. Esta concepção entende que o plano diretor de certa maneira se sobrepõe aos processos políticos locais, convertendo-os em termos práticos no principal vínculo institucional da municipalidade com os princípios gerais da política urbana.

No mesmo sentido, Ribeiro e Cardoso (2003) compreendem que o plano diretor é parte indissociável da gestão política da cidade. Para fundamentar sua compreensão, os autores identificam os componentes da gestão política tendo em vista as dinâmicas específicas que agregam forças sociais diversificadas no cenário da cidade. Conseqüentemente, conduzem a que

fiquemos atentos aos conflitos de interesses que se instalam e se reorganizam dentro do novo quadro institucional condicionado pela exigência de planos diretores municipais constante do Estatuto da Cidade. Os processos que envolvem sua elaboração pelos municípios intensificam as disputas conjunturais neles desenvolvidas, fazendo retornar a problemática sobre a função social da propriedade, presente originalmente na luta pela reforma urbana.

Por outro lado, alguns autores entendem que o plano diretor não atende as premissas da reforma urbana, principalmente na capacidade de romper com a estrutura social baseada na propriedade privada, objetivo principal da idéia de reforma urbana. (SOUZA, 2003; VILLAÇA, 2005). Essa interpretação vai de encontro com a idéia de que os planos se inserem na estrutura burocrática das administrações públicas municipais e servem apenas como protocolo administrativo para o atendimento da lei, o Estatuto da Cidade. Nessa ótica o plano atende às exigências da tecnoburocracia sustentada pelo “discurso competente” que predomina nas esferas de poder estatal no Brasil em detrimento da participação popular e do reconhecimento das questões problemáticas da estrutura social.

Villaça a esse respeito afirma:

O planejamento urbano no Brasil, representado pelo Plano Diretor, está a exigir uma revisão radical, ou seja, pela raiz. Todos os seus pressupostos precisam ser questionados. Todos, sem exceção. A partir desse questionamento, é fundamental que o conteúdo do Plano Diretor e seus métodos sejam redefinidos de baixo para cima. (...) O debate deve vir de baixo para cima e não ser um evento ao qual a maioria comparece convidada pela minoria (VILLAÇA, 2005; p. 92).

Essa posição reporta à posição de Souza (2003) sobre a vinculação da

política urbana à elaboração do plano diretor:

... a implantação da reforma urbana por meio apenas de planos diretores é tarefa muito mais complicada do que o superotimismo da maior parte dos planejadores politizados fazia supor, e que, entre a elaboração da proposta e a sua execução consistente, se interpõe uma verdadeira via crucis, repleta de obstáculos de ordem sociopolítica, institucional e outras (p. 166)

O poder público municipal, através dos mecanismos de indução urbana previstos na legislação federal do Estatuto da Cidade, tem a função de regular a produção privada do ambiente construído das cidades. Instala-se, assim, ao menos do ponto de vista da ordenação dos espaços urbanos, uma tensão entre o público e o privado. Porém, essa tensão não fica restrita às rotinas de fiscalização e controle do Estado, uma vez que adoção dos instrumentos de política urbana fica submetida à elaboração do plano diretor, como há pouco foi destacado. Interessa aqui salientar a dimensão propriamente política que envolve o processo, realçando suas prerrogativas democráticas, dadas que seus mecanismos necessariamente se realizam na esfera da capacidade de intervenção e decisão dos atores envolvidos.

Retratamos até aqui situações marcadas pelas rupturas históricas que demarcaram a produção de um ambiente político-institucional que encaminha para níveis relativamente coesos de normatização no que se refere ao desenvolvimento urbano. Porém dinâmicas territoriais demarcadas por transformações políticas, sociais e incidem sobre os municípios em meio à consolidação do Estatuto da Cidade. Nesse caso, fazem parte do rol de processos sociais que antecedem a elaboração do plano diretor o

estabelecimento de um forte mercado urbano que tem como base a geração de renda fundiária e imobiliária urbana, a demanda por moradia nas metrópoles e as reivindicações por melhorias na qualidade de vida das populações.

Acreditamos que o Estatuto da Cidade fez parte de um esforço para modificar uma estrutura de poder assentada na propriedade privada do solo urbano, formatado e consolidado, como princípio, desde o esboço da LDU / 77. Todavia, estudiosos registram aí o grande entrave que se estabeleceu entre as forças políticas que participaram do processo ao longo dos anos de 1980. Além da confluência existente entre a implantação dos instrumentos e as rotinas administrativas, como bem aponta Souza (2003).

Nesse sentido, pressupomos que a reorganização de forças em torno da novidade institucional modifica o modelo de planejamento e de administração pública e o Estado têm suas rotinas redirecionadas. Ao mesmo tempo, mas com sinalização oposta, o poder urbano corporativo através dos investimentos no mercado imobiliário se consolida como ator do processo político ao se submeter à regulação do poder público (RIBEIRO, 2003).

Nesse contexto, há uma polarização entre o Estado e o poder urbano corporativo, na figura das empresas do ramo imobiliário. As relações de lutas e negociações que aí se estabelecem traçam a experiência histórica recente do país, em que se entrelaçou um projeto de desenvolvimento econômico, de acumulação de capital privado e uma nova distribuição de poder político. As cidades sentiram os efeitos dessas transformações e constituíram *locus* principal das tensões sociais por elas gestadas.

As periodizações mais adotadas na literatura sociológica ajudam-nos a

entender a natureza de tais transformações e o modo de seus resultados se expressarem nos modelos de desenvolvimento urbano prevalecentes em nossas cidades. Com pequenas nuances, é comum afirmar que o Brasil experimentou três momentos distintos em seu desenvolvimento urbano. Primeiro o Brasil Colônia, em que o urbano controlava a acumulação do capital mercantil-escravocrata. Depois a cidade atua como sede da acumulação capital mercantil, desenvolvida com base na economia agro-exportadora. A terceira e mais impactante etapa desse processo está baseada na industrialização, que num primeiro momento se sustenta pelo trabalhismo-populista da primeira metade do século XX, depois está associada ao consumo de bens de luxo e duráveis, durante o regime militar¹¹. Esse conjunto de transformações necessitou de um processo avançado de modernização, fomentador de um processo de concentração de renda, baseado em um modelo de industrialização com a geração de uma massa marginal.

A consolidação do Estatuto da Cidade certamente colocou em choque esses interesses. O modelo de organização urbana baseado na geração de renda, “que hoje inclui não apenas os produtores da cidade”, mas também a população que se fecha nos condomínios fechados se enfrenta com o modelo distributivo e reformador presente no Estatuto (RIBEIRO, 2003).

A problemática fundamental a ser trabalhada com base nessas indicações teóricas diz respeito ao resultado efetivo de instrumentos de política urbanos hoje regulamentados por planos diretores municipais. Saber em que sentido o modelo de política urbana que esteve em gestação desde a década de

¹¹ Essa distinção é feita por Ribeiro (2003), que leva conta estudos antecedentes mais conhecidos, sem divergir deles no essencial. Entre outros, SANTOS 1967, MONTE-MÓR, 2007.

1970 até a aprovação do Estatuto da Cidade está refletido na realidade particular das diretrizes locais de desenvolvimento é a pergunta principal a ser respondida.

Capítulo 2 – A política e construção do espaço urbano de Goiânia

As transformações sociais e os processos que pesaram na produção do espaço urbano de Goiânia entrelaçam-se na linha do tempo, desde a fundação da cidade estendendo-se até os dias presentes. Por um lado, constituem dinâmicas que afetam diretamente a ocupação do solo urbano, ao incrementarem as demandas por moradia. Em outro sentido, a produção do espaço está relacionada às projeções urbanísticas que através do planejamento atribuem particularidades ao desenho da cidade.

Importantes estudos sobre o desenvolvimento urbano de Goiânia recorrem à reconstrução histórica desse processo (MORAES, 1991; MOYSÉS, 2001; OLIVEIRA, 2002; MOURA, 2004; RIBEIRO, 2004). Embora esses estudos estejam demarcados teoricamente pelas perspectivas de cada autor, suas análises empíricas assentam-se em pontos consensuais, que creditam o desenvolvimento urbano de Goiânia como resultantes das ações de diferentes autores. Para fins dessa dissertação, cabe ressaltar como as atuações desses autores influenciaram o processo duplo que envolve a cidade planejada e a cidade real, construída pelos processos de sua expansão físico-territorial e pelos modos de vida e sociabilidades, problemas e alternativas político-institucionais que nela se desenvolvem.

Para nos aproximar dessa realidade dividimos os sucessivos contextos de decisões e arranjos institucionais em períodos, marcados por intervenções que

estruturam as continuidades e rupturas em seu tempo histórico.¹² Desse modo, nossas referências principais são os processos políticos e os modelos de planejamento envolvidos na elaboração dos planos urbanísticos de Goiânia, entendendo, por meio deles, atingiremos de maneira mais evidente a natureza das relações entre a política urbana, e as intervenções no espaço da cidade.

Este capítulo discute o cenário das políticas urbanas em Goiânia no período entre a fundação da cidade, na década de 1930, até meados da década de 1980, no período anterior à promulgação da Constituição Federal: i) Implementação dos planos originais de Goiânia, que vai até o final da Década de 1940, quando prevalece a ordenação do espaço a partir da orientação dos planos originais; ii) Compreende as décadas de 1950 e 1960, período em que o controle do Estado é reduzido e ocorre a explosão do mercado imobiliário; iii) Este tópico vai do início da década de 1970 até meados da década de 1980, período que marca o retorno do planejamento.¹³

2.1 A construção da cidade e as bases para a atuação do mercado imobiliário

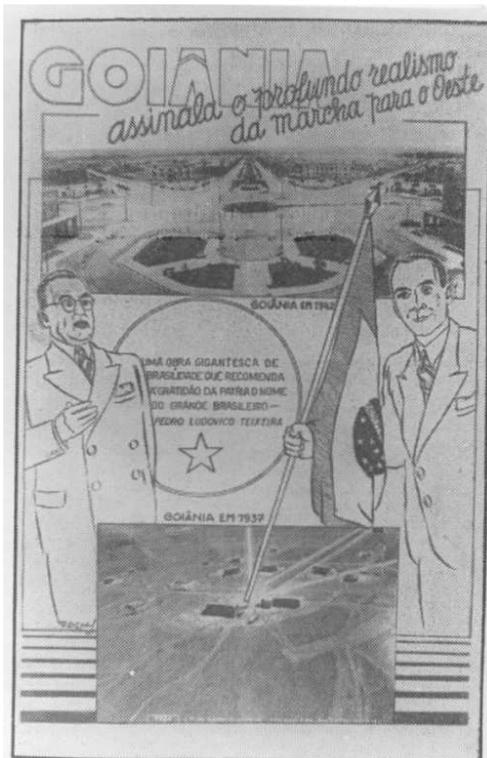
A transferência da capital do Estado, da Cidade de Goiás, antiga Vila Boa, para a região de Campinas fez parte do projeto de integração nacional

¹² A periodização adotada aqui baseia-se em Moura (2003) e Ribeiro (2004). Ambas trazem discussões acerca das implementações dos Planos Diretores de Goiânia e os seus reflexos na produção do espaço urbano da cidade.

¹³ Para tentarmos ser mais exato procuramos referir essas divisões cronológicas em fatos demarcadores de mudanças nos instrumentos de política urbana. Assim, a passagem da primeira fase para a segunda se dá quando da aprovação da Lei nº 176 de 1950. No momento posterior à década de sessenta a referência é a aprovação do Plano Diretor de Jorge Wilhelm através da Lei nº 4.523 de 1971. Quando falamos em meados de 1980 estamos nos referindo ao ano de 1983, quando é aprovada a Lei nº 6.063, que estabelece o parcelamento em áreas de *urbanização específica*.

engendrado pelo governo Vargas, a *Marcha para o Oeste* (Vide figura 1), que enxergava nessa ação a possibilidade de criação de um entreposto para a concretização do projeto de segurança nacional e, ao mesmo tempo, um trampolim para a articulação do centro-norte amazônico aos centros produtores do país¹⁴.

Figura 1. Cartaz exaltando a consolidação de Goiânia como símbolo da “Marcha para o Oeste” – 1942. - Revista Oeste, 1942.



Fonte: Acervo da Seplam – Prefeitura de Goiânia

No ano de 1933 o Governo do Estado define as normas para a implantação de Goiânia. Através do decreto de nº 3.359 o então interventor Pedro Ludovico Teixeira esboça o que viria a ser o seu Plano de Metas. Neste documento explicitam-se as primeiras definições sobre a ocupação da futura cidade, rezando sobre sua dimensão, legislação, zoneamento e parcelamento do solo, além de regras para a edificação na nova Capital. A elaboração do plano

¹⁴ Diversos autores desenvolveram pesquisas sobre a transferência da capital e a construção de Goiânia, dentre eles: Palacin e Moraes (1989), Bernardes (1989), Chaul (1999).

original da cidade ficou a cargo da firma P. Antunes e Cia, sob a coordenação do arquiteto e urbanista Atílio Correia Lima. O urbanista, influenciado pela vertente européia, privilegiou um desenho disciplinador do espaço e o aspecto de embelezamento da estrutura urbana, tendências do então nascente urbanismo moderno. (MOURA, 2003).

O início do século, com o surgimento do urbanismo, é o momento em que a cidade é transformada em objeto de saber e intervenção. Nesse momento, expressões urbanismo, “*city planning*” ou ciência da cidade começam a ser utilizadas na França, na Inglaterra e nos Estados Unidos. A influência francesa é a que mais aparece nos primeiros planos urbanos no Brasil, como no Plano de Embelezamento do Rio de Janeiro, elaborado por A. D. Agache, projeto do qual Atílio Correia Lima fez parte. Correia Lima planejou Goiânia a partir das definições da arquitetura moderna, vislumbrada nos *CIAMs* (Congressos Internacionais de Arquitetura Moderna)¹⁵, realizados no período em que o arquiteto se encontrava em Paris. As tendências modernas visavam unificar os conceitos urbanísticos sustentados pelo zoneamento funcional atinente à racionalidade e funcionalidade da cidade, uma concepção que une a eficiência e o prazer de viver na cidade (RIBEIRO e CARDOSO, 1996).

No Plano Piloto de Goiânia, Atílio Correia Lima adotou basicamente todas essas prerrogativas. O traçado esboçado por ele privilegiou o controle do uso do solo, com a preocupação de evitar a ocupação de áreas impróprias para construção e de delimitar a área urbana da nova capital, entendendo que esta não agregaria mais do que 50 mil habitantes. Além disso, procurou também definir o

¹⁵ O produto principal destes fóruns foi a Carta de Atenas, elaborada pelo arquiteto autodidata Le Corbusier. Este documento orientou alguns dos grandes projetos urbanísticos do século XX.

zoneamento através da caracterização de áreas administrativas, comerciais e industriais, circundando-as com um cinturão verde e conservando os mananciais que serviriam para o abastecimento para a população.

Em 1934 Atílio Correia Lima afasta-se do projeto de implantação da nova capital. O governo recorre à contratação da firma Coimbra Bueno e Pena Chaves, que fica encarregada da continuação do plano. Ligado a esta firma estava o engenheiro Armando Augusto de Godoi, que havia participado do estudo para escolha da área de construção de Goiânia. A participação de Godói no projeto deu novos rumos ao plano original da cidade. O desenho agora privilegiaria as áreas verdes, bosques e jardins, formando um anel verde em torno da área mais adensada. Nesse plano a expansão urbana estaria concentrada em cidades-satélites, que agregaria os novos bairros e manteria o plano original. (BERNARDES, 2000)

Essas ações de Godoi procuraram dar continuidade ao controle da ocupação e consolidar o zoneamento da cidade. A preocupação com a expansão da cidade também ficava evidente, uma vez que o plano manteve os limites da zona urbana através do anel verde, e deixou os novos bairros para além dessa barreira. Todavia o urbanista ficou pouco tempo no projeto, afastando-se em 1937 e deixando a coordenação do plano a cargo da firma Coimbra Bueno. Os irmãos Abelardo e Jerônimo Coimbra Bueno, antes responsáveis pelas rotinas administrativas e financeiras do projeto fazem às vezes de urbanistas e em 1938 elaboram o Plano de Urbanização de Goiânia.

Os Coimbra Bueno praticamente conservaram as orientações anteriores de Atílio Correia Lima e de Armando Augusto de Godoi, principalmente

no que elas estabeleciam quanto ao zoneamento da cidade. Neste zoneamento a preocupação era manter a funcionalidade da cidade. Por isso, áreas foram destinadas, por exemplo, à zona universitária e de esportes. Fixaram-se também espaços destinados a equipamentos como cemitérios, hipódromo, zoológico e áreas verdes.

Essa interpretação é reforçada por Moura (2003). Acerca desse fato, Moura afirma que os Coimbra Bueno indicaram a modificação da legislação em causa própria, uma vez que os mesmos atuavam no ramo imobiliário.

Ribeiro destaca o papel especulativo dos Coimbra Bueno, inclusive apontando a interferência constante no projeto como uma das possíveis razões da saída de Atílio Correia Lima do projeto inicial.

Os Coimbra Bueno, movidos pela ganância especulativa e como novos proprietários de glebas ao sul e a oeste da capital, no anseio de seus investimentos mais rapidamente contemplados, colocaram-se de forma antiética entre o projeto (original) e sua execução, contribuindo, definitivamente para a saída de Atílio Corrêa Lima do projeto. (RIBEIRO, 2004, p. 68)

A criação do Setor Coimbra indica em que sentido a atuação destes agentes influenciaram na modificação do plano de Goiânia. O empreendimento deste bairro está diretamente relacionado com o texto do Decreto 90-A que mudava a natureza de Campinas¹⁶, que passa a ser cidade satélite de Goiânia, e não município autônomo. A vinculação de Campinas à área urbana de Goiânia possibilita, portanto, a incorporação do projeto do Setor Coimbra ao plano da cidade.

¹⁶ Cidade localizada próximo ao local de implantação de Goiânia, posteriormente tornada bairro da capital.

Nesse início de urbanização, mesmo com as intenções particulares dos Coimbra Bueno, a cidade de Goiânia desenvolveu-se, basicamente, através da ação do Estado, que atuou na consolidação do espaço urbano funcional pensado nos planos elaborados entre 1933 a 1938, ou seja, um centro administrativo, político e de serviços. Nesse período o controle de ocupação do solo era realizado Departamento de Propaganda e Venda de Terras da Nova Capital (Decreto nº 4.941, de 1934). Ficava a cargo deste departamento o parcelamento, a doação e a venda de lotes em Goiânia.

Durante toda década de 1940 o poder público concentrou esforços para manter sob controle a expansão da zona urbana da cidade. Através do Decreto-11 tentou-se normatizar a ocupação dos setores central e norte com o objetivo de adensar as áreas contidas no plano de urbanização, porém o que se viu foi a intensa comercialização de lotes nos setores Sul e Oeste da capital, contrariando as especificações da lei. Segundo Gonçalves (2002) estes bairros só foram ocupados após os anos de 1950, mas sua inserção no espaço urbano já era notada através da negociação das áreas para especulação.

Podemos perceber que embora o objetivo dos pioneiros fosse consolidar o Plano Piloto da Cidade e acomodar o quadro de funcionários ligados à administração pública e aos serviços básicos, nesse início de urbanização a atuação de agentes interessados em obter ganhos políticos e financeiros já se firmava. No novo cenário o controle pelos Coimbra Bueno dos principais instrumentos de produção política indica a inserção dos interesses privados no solo urbano da Nova Capital.

Assim, apesar de concordarmos com os autores que evidenciam o

papel crucial do Estado nesse período, (MORAES, 1991; MOURA, 2003; e GONÇALVES, 2002; RIBEIRO, 2004), até porque se tratava da instalação de uma nova cidade, não podemos deixar de destacar a origem da cidade de Goiânia esteve pautada pelo conflito entre os modelos de ocupação e parcelamento da cidade e as normas de controle do solo. Com isso é preciso assinalar que a condição inicial do processo de urbanização fixou as bases de um novo tipo de apropriação do espaço, fundado na exploração comercial do solo pelos agentes imobiliários.

2.2 O predomínio dos agentes privados na produção do espaço

Mudanças políticas fundamentais foram operadas na passagem dos anos de 1940 para a década de 1950 em Goiânia. Essas modificações incidem sobre a política urbana, alterando a legislação de uso do solo, dando nova configuração à ocupação urbana de Goiânia. A abertura da legislação permitiu o avanço dos empreendimentos privados, exaltando a atuação dos agentes imobiliários, fator que demarca a ruptura com o período precedente.

A eleição em 1946 de Jerônimo Coimbra Bueno para o governo de Goiás deu mais poder àqueles que haviam controlado a urbanização no período precedente o que contribuiu para a adequação dos instrumentos de política urbana aos interesses privados. As constantes mudanças na legislação confirmam esse processo. A edição do Código de Edificações, Decreto n. 574 de 1947 permitiu o parcelamento do solo pelo setor privado. Mesmo, assim,

continuava a vigorar as diretrizes reguladoras do plano de 1938, que tornava obrigação do empreendedor o fornecimento da infra-estrutura básica ao loteamento aprovado.

A seqüência de fatos políticos que se seguiu, porém, contribuiu para transformar a estrutura urbana da cidade e para a romper com o controle público do parcelamento do solo. A publicação da Lei n. 176/1950, alterando o Decreto n.574, liberava o loteador das responsabilidades de instalação de infra-estrutura no local do loteamento. Alguns estudos (PASTORE, 1984; BERNARDES, 2001; MOURA, 2003; RIBEIRO, 2004) consideram esse momento como o marco cronológico do processo de desoneração do poder público nas definições de ocupação.

A implementação dessa nova lei provoca a explosão demográfica da cidade, imprimindo-lhe novas imagens através dos processos de horizontalização e verticalização, de crescimento desordenado e de ampliação da área urbana (...) (BERNARDES, 2000 p. 178)

A liberação para construção nos lotes do Setor Sul e da Vila Nova, além da dispensa de infra-estrutura para os loteamentos privados, levou à aprovação de um grande número de novos parcelamentos, bem como do número de construções, ativando todo o circuito imobiliário. (MORAES, 1991, p. 37)

Os estudos mencionados são precisos ao apontarem que as mudanças desse período no plano da cidade e na legislação reguladora da ocupação do solo influenciaram conseqüentemente na organização social da cidade, acarretando problemas estruturais posteriormente refletidos na exclusão e na segregação espacial. Moraes (1991) ainda acrescenta que a expansão da cidade por meio de novos loteamentos compôs uma ocupação rarefeita, sem conexão com a estrutura urbana que havia sido concebida nos planos originais.

A materialização das mudanças na legislação sobre espaço urbano pode ser percebida na análise do quantitativo de bairros criados em Goiânia nas primeiras décadas de urbanização. Entre a fundação da cidade e o fim da década de 1940 sete bairros foram criados (seis bairros do plano original da cidade e um bairro empreendido pelos agentes imobiliários, o Setor Coimbra). Na fase seguinte, durante toda a década de 1950, foram criados cento e quatorze bairros, sendo oito de iniciativa estatal e cento e seis por parte dos agentes imobiliários (Oliveira, 2002). Esse modelo de ocupação prevaleceu até final da década de 1960, com mais vinte loteamentos particulares e apenas um criado pelo Estado.

A expansão dos loteamentos incidiu diretamente na forma da cidade e pouco do que havia sido projetado no Plano de Urbanização de 1938 restava. Os planos elaborados nesta época não surtiram efeito no reordenamento da cidade e sucumbiram à força de interesses que estruturavam suas hegemonias políticas e mercantis na cidade. Dois planos foram produzidos, o primeiro, elaborado pelo topógrafo alemão Ewald Janssen, entre 1952 e 1954, e o outro, de autoria do urbanista Luis Saia em 1960. Nas propostas desses planos privilegiava-se parâmetros urbanísticos estruturais, como canalização de córregos e zoneamento funcional da área urbana. Além disso, particularmente no Plano de Saia, o zoneamento foi tomado como fator de coibição da expansão urbana, através de um sistema viário racional. Segundo Moura (2003) os planos de Janssen e de Luis Saia não foram oficializados por questões de ordem política e financeira. Esses eventos, embora a autora não aponte os motivos específicos, indicam um quadro de convivência dos agentes políticos com a especulação imobiliária.

Há que se destacar nesse processo a atuação de atores específicos, principalmente os proprietários de terra. Esses grupos, formados basicamente por

famílias pioneiras da cidade, adquiriram posições privilegiadas no desenvolvimento urbano da capital. A família Moraes, então estabelecida em Campinas, aproveitou o fato de possuir grandes glebas de terras em torno na nova Capital para estabelecer uma relação estreita com o Estado, através da doação e da venda de terras. Campos (1980) destaca a participação dos irmãos Andreino de Moraes e José Rodrigues Moraes Filho como os principais doadores e vendedores das terras que constituíram o núcleo urbano de Goiânia. Em terras localizadas à leste do centro da cidade, os Moraes conseguiram aprovar junto ao poder público o parcelamento de áreas próximas aos bairros Leste Universitário e Vila Nova, áreas que posteriormente se valorizaram bastante, possibilitando enorme ganho financeiro por parte deste grupo.

Em outra área próxima aos setores Leste Universitário e Setor Sul outro empreendedor aprovou o Setor Jardim Goiás. Tratava-se de Lourival Louza, dono de terras ao sul da capital. Além do Jardim Goiás Louza parcelou outra área, o Setor Gameleira, um conjunto de áreas dentro da então Fazenda Gameleira, de sua propriedade. O parcelamento desta área, embora o bairro não tenha sido implantado, serviu como base para investimentos recentes do capital imobiliário em Goiânia através da com a implantação de condomínios fechados naquela região.

A figura de Lourival Louza está diretamente ligada ao desenvolvimento urbano de Goiânia. O grupo empresarial que leve o seu nome diversifica consideravelmente suas atividades a partir da década de 1980, e inclui além dos empreendimentos imobiliários o controle do primeiro Shopping Center da cidade, o Shopping Flamboyant instalado na década de 1980. Aproveitando o fato de ser proprietário daquelas extensas áreas Louza pôde ao longo do tempo localizar

estrategicamente os equipamentos que lhe traria vultuosos ganhos econômicos. A localização do Shopping é clara nesse sentido. Em seu projeto de instalação consta que a posição do shopping deveria ficar entre os principais eixos viários da cidade, seguindo o modelo americano, o que possibilitaria o seu uso como centro regional de consumo (PEIXOTO e FERRANTE, 2006).

A conversão de Louza em empresário urbano, antes um fazendeiro, só foi possível graças ao tratamento especulativo e estratégico que ele conseguiu implementar às suas terras. Louza articulou com o Estado a doação e a venda de terras. As áreas onde localizam-se o Estádio Serra Dourada e o atual Paço Municipal estão entre as que pertenciam ao empresário e foram cedidas ao estado.

Ao findar o período situado entre a publicação do Decreto 176 de 1950 e o Plano de Saia, a política urbana de Goiânia estava submetida à relação de barganha entre empreendedores imobiliários e o Estado. Os instrumentos legais que poderiam corrigir as distorções na ocupação não obtiveram sucesso, o que fica demonstrado na elevada quantidade de loteamentos criados nesse período (Vide gráfico 1)

Gráfico 1. Criação de loteamentos no município de Goiânia, por década e situação fundiária - (1930-1980)



Fonte: Prefeitura de Goiânia / Seplam / DPSE Divisão de Cadastro de Bairros e Logradouros.
Gráfico elaborado pelo autor.

2.3 O retorno do Estado e os devaneios do planejamento

A partir da década 1970 o Estado ensaia retomar o controle do planejamento urbano em Goiânia. Essa inclinação da ação estatal refletia a perspectiva de um tipo de planejamento urbano que submete a critérios da gestão técnica as questões sociais da cidade. A questão econômica do subdesenvolvimento nesse sentido era central, pois tratava-se de dar às cidades condições para sustentar o crescimento econômico objetivado nos planos urbanos durante o governo militar. A criação de órgãos nacionais de planejamento como a SERFHAU¹⁷ (Serviço Federal de Habitação e Urbanismo) tinha o objetivo de orientar planos locais de desenvolvimento urbano.

No âmbito do pensamento urbanístico os projetos originados nessas instâncias de poder orientaram-se para a superação do subdesenvolvimento econômico. A comparação das cidades brasileiras com as dos países desenvolvidos foi o grande mote dos projetos de urbanização dessa época. Era necessário impor métodos eficientes à cidade existente, sem os planos visionários característicos do modelo modernista (RIBEIRO E CARDOSO, 1996). O modelo adotado para Goiânia a partir de 1968 seguiu esses parâmetros e fez parte do projeto nacional de centralização do planejamento. O SERFHAU serviu Goiânia, uma das cidades que tinha o maior incremento populacional naquela época, de técnicos e apoio financeiro para a retomada do planejamento e o BNH¹⁸ (Banco Nacional de Habitação) deu suporte para a construção de novos loteamentos na

¹⁷ Criado pelo Decreto nº 59.917, de 30 de dezembro de 1966.

¹⁸ Criado pela Lei número 5.762, de 14 de dezembro de 1971.

cidade através da implantação de conjuntos habitacionais.

Cabe-nos salientar o papel então prefeito Íris Rezende Machado nesse processo. Íris, político sagaz e pronto para resolver os “problemas” da população, interveio de forma substancial na estruturação do espaço urbano da cidade. Político de ‘pulso forte’ Íris abraça a causa do planejamento na década de 60, conforme suas próprias declarações em entrevista ao Jornal opção de 24 de fevereiro a 1º de Março de 2008:

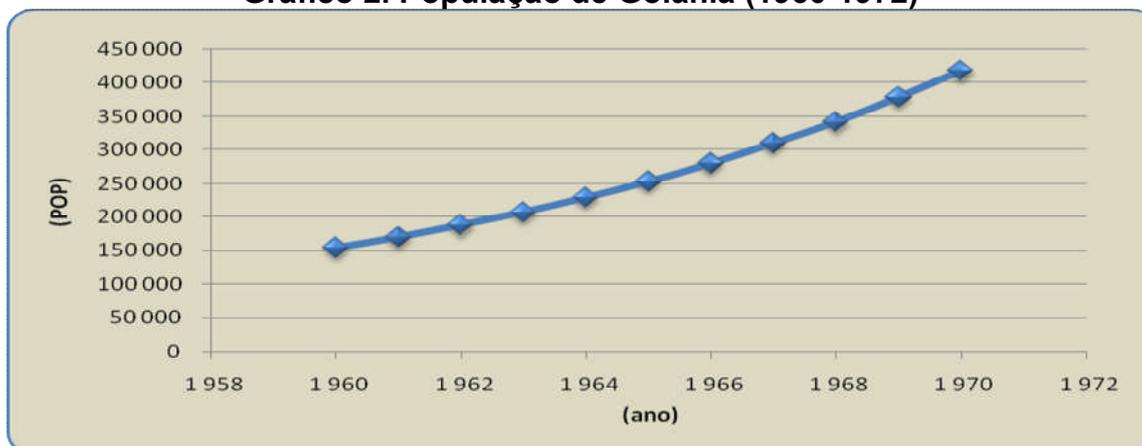
Fui eleito sabendo que Goiânia tinha sido planejada para ter 50 mil habitantes em 50 anos, mas estava com 30 anos e já contava com 300 mil habitantes. Então, eu soube que BNH estava financiando Plano Diretor para cidades com mais de 200 mil habitantes. Fui em busca do recurso e abri uma concorrência internacional, porque o dinheiro era externo e exigia-se esse tipo de concorrência. Eu, naquela idade, já entendia que a cidade precisava de planejamento. (Entrevista ao Jornal Opção de 24 de fevereiro a 1º de março de 2008).

O Plano Diretor a que Íris se refere é o Plano de Desenvolvimento Integrado de Goiânia (PDIG) elaborado entre 1968 e 1971 por equipe coordenada pelo urbanista Jorge Wilhelm. O urbanista demonstrava preocupação na resolução dos problemas intra-urbanos e defendia intervenções racionais e técnicas no espaço da cidade, entendendo que o desenvolvimento das forças econômicas no espaço urbano pudesse transformar a sociedade.

Wilhelm opta pela transformação da estrutura urbana existente, ou seja, o modelo de cidade preconizado pelas utopias modernas de Le Corbusier que havia dado sentido ao desenho inicial da cidade. Com seus *bulevares* e ruas abertas à convivência coletiva, o plano dava lugar às vias de trânsito racional, capazes de dinamizar o movimento de pessoas e mercadorias.

Nesse período, os índices de urbanização no Brasil aumentaram sensivelmente. Goiânia teve um incremento de 63% em sua população urbana entre os anos de 1960 e 1970. (vide Gráfico 2)

Gráfico 2. População de Goiânia (1960-1972)



Para Wilhelm, a função da estrutura urbana é de induzir o desenvolvimento. O desafio de Goiânia àquela época era transformar em desenvolvimento econômico as transformações demográficas observadas em seu território. Tornava-se urgente intervir no espaço urbano da cidade para acomodar o número elevado de imigrantes que aportavam à cidade, o que implicava diretamente na primazia da política habitacional como eixo definidor da questão urbana.

Nas propostas de Wilhelm ficava evidente a preocupação com a expansão urbana, a especulação imobiliária e com o déficit habitacional. Nesse sentido o plano propôs um cotejamento dessas variáveis em torno de soluções urbanísticas, que incluíam a racionalização do uso do solo e a compatibilização da estrutura urbana e da população. Para o sistema viário o plano de Wilhelm propôs uma hierarquização de vias e espaços que definia áreas prioritárias para a circulação. No estabelecimento de diretrizes para a expansão urbana procurou

induzir o adensamento da população na área urbanizada. (RIBEIRO, 2004)

O principal legado do PDIG de 1971 foi o de ter incitado as construções de conjuntos habitacionais por intermédio de financiamento do BNH. Era clara a sua opção urbanística pelos conjuntos habitacionais, tomados na ocasião como indutores do adensamento da área urbana projetada no plano. Discorrendo sobre a experiência do plano de Goiânia o urbanista assim escreve:

...planejar em Goiânia significa fundamentalmente utilizar conjuntos habitacionais como força indutora de adensamento e expansão urbana (WILHEIM, 1969, p. 247).

E ainda,

...deve-se salientar a importância dos grandes conjuntos habitacionais (Vila Redenção, Vila União, Vila Iara e Bairro Feliz), os quais, ao atraírem benfeitorias (asfalto, transporte, luz, etc.) revelarão a potencialidade em induzir o adensamento das áreas que separam esses conjuntos do resto da cidade (idem, p.253).

A concepção de Wilhelm não vislumbrava uma cidade com um centro e uma periferia, por isso sua preocupação em adensar a malha urbana através de conjuntos habitacionais. Tal objetivo fundia-se com a política da administração municipal, ocupada por Íris Rezende. Vistas como positivas por Wilhelm, essas políticas centravam-se nas iniciativas de organização e desenvolvimento comunitário, incluindo os mutirões realizados pela prefeitura.

Em 1975 o PDIG foi revisado em nova intervenção que teve à frente o urbanista Jaime Lerner. Nesta revisão acrescentou-se ao PDIG, um plano de transporte para a cidade, sustentado pela criação da EBTU, Empresa Brasileira de Transporte Urbano. As diretrizes do novo documento privilegiaram as áreas de maior densidade da cidade, ligando-as ao sistema de transporte coletivo através

de eixos de deslocamento, o que por outro lado, forçou a pavimentação e estruturação das vias que compõe o sistema viário. Neste plano preservou-se a preocupação com o adensamento dos vazios urbanos. Como já estavam consolidados os conjuntos habitacionais, os esforços foram concentrados na consolidação do sistema de transporte. (MOURA, 2003)

No campo técnico-científico esse período experimenta a consolidação do Instituto Municipal de Planejamento (Iplam), criado em 1969, órgão municipal encarregado de gerir o planejamento do município, e do Instituto de Desenvolvimento Urbano e Regional (Indur) em 1975, este com o objetivo de elaborar estudos e projetos em nível estadual. É importante fazermos referência a sequência no surgimento de instituições porque é neste momento que Goiânia ganha instâncias consolidadas de planejamento e pela primeira vez é destacada a participação de técnicos e especialistas locais na definição de diretrizes para a ordenação do espaço urbano. (RIBEIRO, 2003)

Em 1979, dando continuidade à política de desenvolvimento urbano é contratado o urbanista Lubomir Fisinsky Dunin¹⁹ para a elaboração de um *plano de diretrizes básicas para o planejamento*. A orientação da política urbana neste instante é pautada pelo estabelecimento de um novo zoneamento para a cidade. Esta divisão territorial orientaria nos anos seguintes a ocupação do solo de Goiânia. A Lei nº 5.735 de 1980 impõe várias restrições de uso do solo na zona urbana da cidade. Era clara a finalidade de coibir o crescimento descontrolado da cidade e de diminuir a especulação imobiliária.

Apesar do zoneamento rígido regulamentado pela Lei nº 5735 a cidade

¹⁹ Lei nº 5.735 de 17 de dezembro de 1980.

de Goiânia viu sua zona urbana ser ampliada a partir de 1979 em função de várias determinantes. Por um lado, invasões organizadas por movimentos populares ligados à questão habitacional conseguem êxito na luta pela terra urbana. De outro lado o Estado promove a instalação de assentamentos populares fora da zona urbana definida no zoneamento. Além disso, o mercado imobiliário promove o parcelamento ilegal de áreas na zona rural do município.

A região Noroeste da cidade é a mais atingida por essas ocorrências. Moysés (2006) ao apresentar um estudo sobre a região descreve a ocupação da Fazenda Caveiras em 1979, consolidada posteriormente como Bairro Jardim Nova Esperança²⁰. Segundo o autor, essas ações populares reforçaram a atuação do Estado nas questões urbanas, o que resultou em um conjunto de ações rígidas sobre a atuação dos movimentos populares. O que se viu a partir daí foi o aumento considerável de loteamentos nessa região que, além do movimento organizado pelos posseiros para a ocupação de áreas na zona rural, contou com a atuação Estado na implantação de assentamentos urbanos e de agentes imobiliários que parcelaram áreas fora da zona urbana.

A legislação implantada em 1980, que regulava o uso do solo e limitava a expansão da zona urbana da cidade, foi substituída em 1983 pela Lei nº 6.063 que estabelecia *condições especiais* para a aprovação do parcelamento destinado à urbanização específica. Essas condições especiais incluíam a necessidade de resolver o problema habitacional da cidade. Assim a lei definiu como urbanização específica os parcelamentos destinados ao assentamento da população de baixa renda. A concretização dessa política expressou-se na

²⁰ A existência de associações de invasores e de posseiros em Goiânia desde a década de 1930 é anotada por alguns autores (BERNARDES, 2000; MORAES, 2006; MOYSÉS, 2006).

retomada das construções de casas populares em regime de mutirão, tendo à frente Íris Rezende Machado, então governador do Estado.

A cena urbana de Goiânia após 1979 estruturou-se, então, pela articulação de um conjunto de elementos em torno da ocupação de áreas fora da zona urbana da cidade. Estudos que destacam a situação fundiária dos bairros que compunham a Região Noroeste de Goiânia na década de 1980 esclarecem como se deu esse processo (MOYSES, 1996; OLIVEIRA, 2002)

Aproveitando as modificações na Lei de parcelamento o Estado aprovou quatro novos loteamentos, as três etapas da Vila Mutirão e a Vila Finsocial. Sem aprovação os Jardins Curitiba I, II, III e IV também foram empreendidos pelo Estado. Por outro lado áreas em torno desses bairros foram ocupadas por posseiros. Duas áreas de posse se formaram em torno da Vila Mutirão e do Jardim Curitiba.

Os agentes imobiliários aproveitaram as tendências de ocupação e implantaram loteamentos na Região Noroeste durante a década de 1980. Aproveitando a legalização de chácaras e sítios de recreio na zona rural através do INCRA (Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária), firmas do ramo imobiliário parcelaram ilegalmente essas áreas, o que contribuiu para o adensamento da área urbana expandida pelo Estado. (MOYSES, 2006)

Tabela 1 - Quantitativo de loteamentos e situação fundiária, Região Noroeste de Goiânia – Década de 1980

Situação fundiária	Quantidade
Aprovados pelo INCRA	6
Aprovados por Decreto Municipal	4
Irregulares	7
Clandestinos	4
Posses urbanas	2
TOTAL	23

Fonte: Tabela elaborada a partir dos dados de Moysés (2006)

A década de 1980 esteve demarcada, portanto, primeiro pela presença forte dos Executivos Municipal e Estadual na política urbana de Goiânia²¹ com a instalação de assentamentos urbanos. Reforçaram-se os movimentos populares com foco na questão da moradia, que pressionavam o Estado na resolução do problema e ao mesmo tempo promoviam invasões. Por outro lado, empreendedores privados expandiram seus investimentos no mercado imobiliário e parcelaram clandestinamente várias áreas fora da zona urbana da cidade.

Evidenciamos que entre a fundação de Goiânia na década de 1930 e meados da década de 1980 a produção do espaço urbano esteve vinculada às constantes mudanças em seus planos. Essas interferências influenciaram no direcionamento das políticas urbanas à época, deixando marcas visíveis na configuração urbana posterior.

Esse dado demonstra como a interferência dos agentes privados esteve inscrita no desenvolvimento urbano da cidade, indicado, nesse caso, pelo quantitativo de criação de loteamentos. Nas primeiras décadas (1930 e 1940) foram criados 10 loteamentos, período assinalado pela atuação do Estado. Em seguida, o número de loteamentos aumentou consideravelmente, principalmente no período de maior interferência do poder privado (décadas de 1950 e 1960), quando o número de loteamentos criados expandiu para 164. Na fase posterior a 1970, 55 loteamentos foram criados. Aí é o momento em que, mesmo com a regulação da expansão urbana, um número considerável de áreas foram parceladas.

Inicialmente através da regulamentação urbana, depois como agente

²¹ No início da década de 1980 ainda não havia eleições diretas para prefeito, o cargo era preenchido por indicação do Governador do Estado. Por isso Governo do Estado e Prefeitura atuaram conjuntamente nesse processo.

indutor de ocupação, o Estado tem papel fundamental neste processo. O agente imobiliário privado, por sua vez, orientado pela lucratividade advinda da exploração da terra urbana, também interfere diretamente na organização do espaço. É preciso, por outro lado, destacar a atuação dos movimentos populares que empreenderam ações significativas na ordem urbana, através das invasões, mas que, no entanto, sucumbiram ao poder do Estado através da intervenção urbanística, principalmente na Região Noroeste da capital, principal foco dessas ações (MOYSÉS, 1996).

O estudo da formação urbana de Goiânia permite ilustrar os elementos delineadores da questão urbana brasileira, particularmente a centralidade da relação entre o público e o privado, nas figuras do Estado e do mercado imobiliário. O conjunto de situações que aí se destaca permite perceber como a atuação de agentes envolvidos com a problemática influenciou as definições relativas ao ordenamento da cidade. No início de seu projeto urbanizador é bastante há nitidez na opção pelo projeto modernista, através de um modelo basicamente físico-territorial, que preservava os limites de crescimento da cidade e o zoneamento. Por outro lado o incremento do sentido privado da posse da terra urbana modifica consideravelmente as regras de ocupação, e, em plano principal, as modificações na legislação ocorrem em consonância com os objetivos dos atores envolvidos. (vide Quadro 2)

Quadro 2 – Instrumentos de política urbana, planos diretores, e principais agentes envolvidos na produção do espaço urbano de Goiânia (1930 – 1980)

DÉCADA	INSTRUMENTOS DE POLÍTICA URBANA	PLANOS E LEIS	CONTEXTO SÓCIO-POLÍTICO	ATORES
1930 - 1940	Regularização da propriedade do solo; Padronização das construções; Limitação da expansão urbana; Construção concentrada; Conservação de amplas áreas de vegetação; Zoneamento.	PLANOS ATÍLIO CORREIA LIMA (1933-1935), ARMANDO GODOI (1935-1937) E PLANO COIMBRA BUENO (1938)	TRANSFERÊNCIA E MUDANÇA DA CAPITAL	ESTADO (EXECUTIVO ESTADUAL)
1950 - 1960	Desoneração do empreendedor imobiliário com a infra-estrutura básica dos novos parcelamentos.	LEI Nº 176 DE 1950; PLANOS NÃO APROVADOS DE EDVALD JANSEN (1952-1954) e LUIS SAIA (1959-1962)	MUDANÇAS NA COMPOSIÇÃO POLÍTICA-ESTATAL COM ASCENÇÃO DOS COIMBRA BUENO;	ESTADO (EXECUTIVO ESTADUAL) e EMPREENDEORES IMOBILIÁRIOS
1970 - 1980	Adensamento da malha urbana; implantação de conjuntos habitacionais; criação de órgãos locais de planejamento.	PLANOS DE JORGE WLHEIM (1968-1971); JAIME LERNER (1975); PLANO LUBOMIR DUNIN (1980); LEI 6063 DE 1983.	CENTRALIZAÇÃO DO PODER PELOS ORGÃOS FEDERAIS DE PLANEJAMENTO; DESENVOLVIMENTISMO; CRESCIMENTO POPULACIONAL (MIGRAÇÃO)	ESTADO (EXECUTIVO ESTADUAL, FEDERAL e MUNICIPAL) / EMPREENDEORES IMOBILIÁRIOS / MOVIMENTOS POPULARES

Ao findar a década de 1980 o planejamento urbano em Goiânia via-se submetido às leis aprovadas no início da década como a Lei 6.6063/1983, que rezava sobre as áreas de interesse urbanístico especial. O Estado acabou por privilegiar a política habitacional, instalando nessas áreas grandes conjuntos populares, e deixou os aspectos regulatórios de uso e ocupação do solo à revelia. Esta dinâmica implicou em uma ocupação desordenada e especulativa do solo, além da falta total de infra-estrutura e de serviços urbanos básicos no início dos anos de 1990 (MOURA, 2003).

Um novo plano foi pensado para Goiânia no início da década de 1990. Tratava-se do 2º PDIG, elaborado pela empresa Engevix Engenharia S/C, e engendrado dentro do primeiro governo do Partido dos Trabalhadores na cidade, este plano buscou atender alguma das prerrogativas trazidas pela Constituição. Nessa época apenas vislumbrava-se a adoção dos princípios aprovados na Constituição de 1988, mesmo sem a regulamentação dos artigos 182 e 183, o que aconteceria mais tarde com a aprovação do Estatuto da Cidade.

Neste plano destacaram diretrizes fortemente ligadas aos princípios reformistas como o acesso à moradia de caráter social e a regularização urbana. Estratégias redistributivas como a promoção de estoques de terras públicas também fazia parte do rol de propostas do 2º PDIG. Privilegiava-se ainda um modelo com forte conotação funcional, baseado no sistema de transporte, o que incluía aumentar o poder de regulação do município no contexto da ocupação do solo.

É interessante observar que alguns dispositivos considerados essenciais da política urbana baseada nos ideais de reforma urbana já se faziam presentes neste documento, como a outorga onerosa do direito de construir, a constituição do Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano (FMDU). Contudo, outros mecanismos importantes apenas receberam menções e sequer foram incluídos em legislações posteriores, é o caso do “uso compulsório de imóveis urbanos”. As prerrogativas participativas constantes na Constituição também ficaram fora do texto da lei, exceto no que se refere à criação do Conselho Municipal de Política Urbana (Compur), porém com funções apenas deliberativas (PDIG / IPLAM, 1992)

As regras orientadoras das políticas urbanas em Goiânia prosseguiram obedecendo às diretrizes definidas pelo 2º PDIG, e pela lei 031/1994 que rezava sobre o parcelamento do solo. Este cenário começou a sofrer alterações a partir do ano de 2000 com o início das discussões sobre um novo plano diretor para o município. Administrada pelo então prefeito Pedro Wilson (PT) a prefeitura promoveu uma série de debates, consultorias e estudos técnicos com vistas à elaboração do plano diretor. A proposta final foi finalizada em 2003 e o documento incluía instrumentos urbanísticos polêmicos, como o imposto progressivo no tempo, a carta de risco e a limitação da expansão urbana. Levada à Câmara Municipal para votação o projeto não foi aprovado pelos vereadores, gerando um impasse sem resolução até o final do mandato do prefeito petista.

Após esse período as discussões sobre o plano diretor foram colocadas em quarentena, sendo resgatada após o início da gestão de Iris Rezende (PMDB) em 2005. O retorno dos debates se inseriu em um novo momento, em que a política urbana toma dimensões antes não observadas do ponto de vista institucional. A criação do Ministério das Cidades e de uma série de instâncias relacionadas à questão urbana brasileira deu novo direcionamento ao planejamento e gestão urbanos.

Capítulo 3 - O novo consenso institucional: o plano diretor como instrumento de promoção do desenvolvimento urbano

Além das definições alcançadas no Estatuto da Cidade, governos estaduais e o governo federal, por meio de editais públicos e programas específicos atuaram nos últimos anos no incentivo, inclusive com financiamento, à elaboração de planos diretores municipais. Em 2003 o Governo Federal foi criado o Ministério das Cidades²². Ficou sob a responsabilidade do órgão a promoção da política urbana no País. A partir de então o ministério passou a atuar na promoção e execução de planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social (BRASIL, 2000, p. 27).

A concretização das ações do Ministério teve maior repercussão no incentivo à elaboração de planos diretores participativos. Em Maio de 2005, por intermédio da campanha “Planos Diretores Participativos: Cidade de Todos” o Ministério das Cidades disponibiliza instrumentos para elaboração de planos diretores junto aos municípios, como publicações e material de divulgação, orientação e capacitação técnica, além de inaugurar parcerias com órgãos de planejamento estaduais par executar fóruns de assessoramento técnico e mobilização.

A articulação em torno da proposta participativa para a elaboração de planos diretores assumiu um caráter nacional, reforçando o papel do Ministério das Cidades, e conseqüentemente, da estrutura administrativa, técnica e política

²² Sobre a criação do Ministério das Cidades ver: DE GRAZIA, G. e RODRIGUES, 2003

do governo federal em torno da política urbana. Para operacionalizar e ao mesmo tempo dar visibilidade ao programa uma rede nacional ficou encarregada da criação de núcleos responsáveis pela elaboração, em nível estadual, de programas do mesmo tipo. Essa rede era composta por representantes de ministérios, de organizações de classes, federações de movimentos populares, governos estaduais, federação de municípios, e outros.

Os efeitos práticos das ações promovidas pelo Ministério das Cidades estão indicados pelo quantitativo de planos diretores aprovados ou em elaboração no Brasil nos últimos anos. Dos mil e setecentos municípios com obrigatoriedade de elaboração de planos diretores 80% estavam elaborando ou já haviam aprovado seus planos diretores no ano de 2007. Destes, quatrocentos receberam recursos do Governo Federal que somaram 55 milhões de reais. Além dos recursos financeiros, o Ministério da Cidade forneceu conjuntos de equipamentos e instruções para a campanha de elaboração de planos diretores, que continham vídeo aulas, livros, folhetos, CDs e DVDs, além de comerciais de TV e Rádio. Em nível federal, essas ações, demonstraram a convergência em torno do plano diretor, tido, sem dúvida, pelo menos institucionalmente, como o grande instrumento de promoção do desenvolvimento urbano.

No caso de Goiás, O Governo Estadual seguindo a política de descentralização proposta pelo Ministério das Cidades, criou em 2005, pela lei nº 15.123, a Secretaria de Estado das Cidades. Esta Secretaria passou a concentrar uma série de competências no executivo estadual com vistas à implantação de uma política estadual focada na problemática urbana. Na operacionalização dessas ações o Executivo Estadual implantou a Política Estadual de Desenvolvimento Urbano e Regional (PEDUR).

Coordenado pela Superintendência de Programas Urbanos da Secretaria das Cidades, o PEDUR visava incentivar a elaboração e implantação dos Planos Diretores. Sete programas foram previstos pela Secretaria das Cidades com esse objetivo²³. Designando maior destaque ao Programa Cidade pra Gente. Além de amplo destaque na mídia, da promoção de debates e cursos regionalizados de capacitação a técnicos e representantes da comunidade, programa, através de licitação pública, contratou dezenas de profissionais para atuar na elaboração dos planos diretores, tudo isso sustentado por um aporte de quatro milhões de reais oriundos dos tesouros estadual e federal.

O incentivo viabilizado pelos governos federais e estaduais teve efeito direto sobre os municípios, que passaram a dispor de suporte técnico e financeiro para elaboração de seus planos diretores. A efetivação dessa infra-estrutura indica claramente um novo quadro da política urbana no país. No entanto, é preciso ressaltar que as obrigações legais contidas no Estatuto da Cidade impõem sanções ao gestor que não cumpra a exigência de elaboração do plano diretor, fator também a ser levado em conta na análise dos dados sobre o quantitativo de planos diretores elaborados no País.

A Cidade de Goiânia não esteve incluída no Programa implantado pelo governo estadual, uma vez que a discussão do plano diretor da cidade encontrava-se em andamento já antes, desde 2004. Neste caso outras ações focalizaram as discussões da política urbana. A prefeitura realizou a Conferência da Cidade em 2007, que ficou a cargo do grupo que coordenava os trabalhos de elaboração do Plano Diretor, da Secretaria Municipal de Planejamento.

²³ Elaboração do Estatuto dos Municípios Goianos, o Banco de Projetos, o projeto Espaço da Gente, o Arquivo das Cidades, a Cidade Escola, o Fortalecimento da Gestão Municipal, e o Programa Cidade pra Gente.

A dinâmica escolhida para esta Conferência foi a divisão das discussões por temas na forma de Grupos de Trabalho, sempre coordenados pelo executivo municipal. Esses Grupos de Trabalho foram compostos principalmente por técnicos de órgãos da prefeitura, por representantes de instituições técnico-científicas, por representantes de organização de profissionais, por associações de moradores e de movimentos sociais ligados à questão habitacional.

Poucos dados sobre a conferência puderam ser encontrados na Secretaria Municipal de Planejamento. Os registros analisados apresentavam-se totalmente sem sistematização, sendo o documento chamado Relatório Técnico, composto apenas pela listagem de delegados eleitos na conferência, além de fotos e das propostas principais aprovadas em plenário. Neste documento consta também o quantitativo de participantes, que somados chegaram a 214 participantes, a maioria, 116 pessoas, representantes do Estado, funcionários da prefeitura e do governo estadual, 74 representantes dos movimentos populares, 3 representantes dos trabalhadores, 8 representantes dos empresários, 23 representantes de entidades profissionais de classe e 17 representantes de organizações não-governamentais.

A conferência da cidade elegeu dez propostas como prioritárias para a condução da política em Goiânia. Os dois temas mais abordados tiveram ênfase na busca de eficiência e gestão, visando sobretudo aumento da arrecadação. Embora faça referência direta à demanda por moradia as propostas não tocaram no princípio da função social da propriedade nem em outros elementos polêmicos da questão urbana. Faz-se notar a ausência de qualquer menção à necessidade de se implantar instrumentos para regular a ocupação do solo, como a outorga onerosa, o IPTU progressivo, entre outros. (vide Quadro 3)

Quadro 3 – Propostas aprovadas na conferência da cidade, 2007

- i. Vincular o recurso destinado à política de habitação à política ambiental de saneamento básico, transporte e infra-estrutura, atendendo também os bairros consolidados; destinar obrigatoriamente recursos ao trabalho sócio-ambiental nos empreendimentos cuja população atendida tenha renda familiar preponderante até cinco salários mínimos.
- ii. Regulamentar o transporte público nas Regiões Metropolitanas, com participação da Sociedade Civil, Ministério Público, Poder Público, Entidades Organizadas, priorizando um transporte seguro, de qualidade, com número suficiente de ônibus circulando, fiscalização adequada e cumprimento das planilhas de horário.
- iii. Garantir a paridade na composição dos conselhos municipais e o seu efetivo funcionamento, com representantes legítimos da sociedade civil, sendo que aqueles que atuam nas políticas urbanas possam trabalhar de maneira integrada. Deve-se definir o papel de cada conselho e a interface entre eles.
- iv. Criar uma rede de controle social institucionalizada, sendo uma de suas funções transformar a linguagem burocrática (difícil) em linguagem de fácil entendimento, facilitando a comunicação social entre os conselhos e a população em geral.
- v. Pensar a qualidade da aplicação dos recursos em: moradia, infra-estrutura, esporte, lazer, educação e meio ambiente, para que as intervenções públicas não precisem ser refeitas.
- vi. Buscar meios para incentivar a população e envolvê-la em ações que dispensam a utilização de recursos públicos ou use-os o mínimo possível, formas de captação de recursos.
- vii. Criar postos de atendimento de serviço público em macro regiões para facilitar o acesso da população aos serviços oferecidos pela Prefeitura.
- viii. Padronizar o atendimento e os encaminhamentos oferecidos no setor público.
- ix. Implantar políticas que favoreçam a adesão de micro e pequenas à formalidade, reduzindo-se os impostos de acordo com a proporção do empreendimento, dentre outras medidas, o que poderia reduzir gastos públicos com serviços, geração de empregos, renda e tributação.
- x. Incentivar em forma de premiação os consumidores que acumularem e cobrarem notas fiscais, o que viabilizará maior emissão de notas, inclusive de profissionais liberais, em suas diversas formas de prestação de serviço, facilitando a diminuição da sonegação de impostos.

Enfim, a falta de informações, a pobreza do Relatório Técnico e a presença esmagadora de representantes do Estado indicam que a Conferência da Cidade realizada em Goiânia teve resultados pouco aproveitáveis do ponto de vista da identificação de demandas prioritárias e comuns aos problemas das grandes cidades, demonstrando que apesar do reconhecimento da importância dos instrumentos da política urbana pouco ou nada de impactante merece destaque nas decisões dessa modalidade de participação. Ao identificar o esvaziamento da Conferência, como fórum, a pesquisa alerta para que a análise sobre a participação não se deixe orientar exclusivamente pela normatividade inscrita no Estatuto da Cidade. Recomenda-se para que, além disso, se procure captar na elaboração dos planos, os movimentos das forças políticas que tanto podem confirmar o sentido democrático da participação, como ao contrário podem caracterizar as re-significações a que a ação coletiva está sujeita nos quadros da democracia urbana no Brasil, isto é, os processos participativos são transfigurados em cooptação ou em impulsos mobilizatórios destituídos da perspectiva ético-política emancipatória, de tipo corporativo, assistencialista, etc. (NOGUEIRA, 2005)

A iniciativa que mais se aproximou de discussões polêmicas em torno do plano diretor, no sentido de politização da agenda, foi a “Agenda Goiânia, Minha Cidade” em 2006, concebida e realizada conjuntamente pela Organização Jaime Câmara – maior empresa de comunicação do estado –, pela Prefeitura de Goiânia e pela Universidade Católica de Goiás (UCG). Entre fevereiro e novembro de 2006 foram realizados 10 encontros que tiveram como proposta discutir o futuro da cidade de Goiânia

Realizado em um dia em cada região da cidade, o evento contava na

parte da manhã com a exposição um especialista além da presença de políticos, lideranças comunitárias e do prefeito. Essa parte geralmente recebia centenas ou milhares de pessoas, que faziam audiência para a sessão técnica do evento. O momento mais destacado ficava por conta do pronunciamento prefeito, que exaltava suas ações na área do urbanismo, a instalação de parques ecológicos e pavimentação asfáltica.

No restante do dia aconteciam as discussões temáticas, tendentes ao esvaziamento da participação popular. Nesse momento o debate era operacionalizado por coordenadores, geralmente especialistas, da Universidade Católica de Goiás e técnicos da Prefeitura de Goiânia. Os relatos das intervenções, que deram base às posteriores sistematizações dos textos finais, ficavam por conta de jornalistas ligados à empresa de comunicação. Segundo as normas organizativas do “Agenda Goiânia, Minha Cidade”, a participação popular permanecia aberta à população das regiões de abrangência dos fóruns.

No entanto, ao acompanhar a dinâmica das suas reuniões, a pesquisa pôde percebê-las como um espaço nominal e ritualizado de participação, que enquadrava as intervenções dos participantes de um modo que dificilmente elas refletissem alguma construção discursiva vinda das interações entre sujeitos ou processos prévios de reflexão na comunidade. Por isso, a “Agenda Goiânia, Minha Cidade”, em que pese seu apelo promocional exaltar as vantagens ético-políticas da ação coletiva converteu-se em não mais que um espaço público momentâneo e descontínuo em relação à questão urbana e aos movimentos sociais que forma a partir dos temas e problemas reais. Sua capacidade de reverberar nos processos políticos da cidade sintetiza-se como um evento grandiloquente e de sofisticada organização, longe do que Habermas denominaria

de instância da formação da vontade e opinião. (HABERMAS, 2003). Ou, noutras palavras, o “Agenda Goiânia, Minha Cidade” propiciou uma outra forma de mobilização urbana com tendência de se consumir mais na montagem de auditórios para o “espetáculo da participação” e menos na efetivação de plenárias deliberativas. Seus resultados, em conseqüência, aproximam-se mais de um plano retórico e abstrato relativo à democracia do que dos conteúdos inscritos no debate contemporâneo da democracia, nomeados de mecanismos *comunicativos* ou *dialógicos* (além de HABERMAS, op. cit., ver também GIDDENS, 1996; e BOURDIEU, 1989)

A dinâmica dos grupos de trabalho deixa perceber com nitidez os modos e limites da participação nesses fóruns e ao mesmo tempo revelam o teor das demandas levantadas pela população. No primeiro momento, o evento convertia-se em um evento político, de exaltação dos feitos da prefeitura. A discussão dos temas ligados à questão urbana, porém, ficava restrita aos fóruns. É preciso salientar, do ponto de vista da análise crítica da dinâmica participativa promovida nestes fóruns, o caráter pragmático e objetivo, com vistas principalmente à promoção política dos entes envolvidos.

Para entendermos o sentido prático destes fóruns, o “Agenda Goiânia, Minha Cidade”, mas em exercício similar, a Conferência das Cidades de 2005, e como eles se convertem em elemento de manipulação da variável participativa na implementação das políticas urbanas analisemos os dados quantitativos da participação. Primeiramente, é preciso entender como prefeitura, Universidade Católica de Goiás e Imprensa registram a presença popular nos fóruns (vide Quadro 4). Para os organizadores, o evento contabilizou 25 mil participantes. Porém quando analisado os quantitativos do segundo momento, representado

pelas discussões temáticas, os números discrepam, dando lugar a decréscimos notáveis. Somados todos os participantes dos 10 fóruns que abrigaram os eixos temáticos, chega-se a um total de 983 pessoas.

Quadro 4 - Quantitativo de participantes, segundo eixos temáticos - Agenda Goiânia / Jornal O popular / Prefeitura de Goiânia / UCG

Eixo	Nºde pessoas presentes na discussão dos eixos temáticos
Sustentabilidade sócio-ambiental	239
Desenvolvimento sócio-cultural	210
Mobilidade e acessibilidade	178
Ordenamento Territorial	127
Gestão urbana	123
Desenvolvimento Econômico	106
Total	983

Fonte: Agenda Goiânia - Jornal O popular

É importante assinalar o jogo de palavras a respeito dos números, mostrando a intencionalidade da dissimulação em torno do caráter participativo deste evento. No texto do jornal, menções à “ampla participação” e ao “envolvimento da comunidade” foram freqüentes, porém os dados dos participantes por setor social mostram, sem desmerecer a efetividade do comparecimento da comunidade, nas dimensões em que tenha de fato ocorrido, o contingente de funcionários das instituições promotoras (Prefeitura, Universidade e Organização Jaime Câmara), alguns a trabalho, entre os participantes das discussões temáticas, aproximando-se de 65% de todas as pessoas envolvidas

no debate.

Tabela 2 - Percentual de participantes segundo grupos de interesses - Agenda Goiânia / Jornal O popular / Prefeitura de Goiânia / UCG

Setor social	%
Estado	40,7
Participação popular	34,1
Setor técnico-ciêntífico	24,4
Mercado imobiliário	0,8
Total	100,0

Fonte: Agenda Goiânia - Jornal O popular

É interessante observar a presença irrisória dos representantes do mercado imobiliário nos fóruns, fato que diverge do que dizem os líderes do setor. Em entrevista à Revista TV Casa, voltada para o público envolvido nas atividades imobiliárias e de construção civil, o presidente do Sindicato da Habitação e Condomínios de Goiás (SECOVI-GO) expressa a posição do mercado imobiliário em relação ao Plano Diretor.

O SECOVI participou desde o início da elaboração do novo plano diretor há mais de quatro anos, juntamente com todas as entidades que compõem a área da construção civil. Participou de todas as discussões, todos os debates até a elaboração do texto final que foi sancionado. Estamos agora aguardando a publicação do projeto para termos total conhecimento da lei. O plano é inteligente, é um plano muito bem concebido. O que vamos observar é a questão da sua aplicabilidade (Revista TV Casa, 23/08/2007).

Em artigo publicado no *Jornal O popular* o presidente da Associação das Empresas do Mercado Imobiliário de Goiás, Guilherme Pinheiro de Lima mostra sua preocupação em relação às dificuldades encontradas pelo setor no que diz respeito à aprovação de um Plano Diretor contemplativo das necessidades do

mercado:

Corremos o risco de ficar de fora de investimentos que, com certeza, virão para o Brasil, mas que nessas condições de falta de definições não aportarão em nossa cidade. Por isso, estamos fechando o ano sem poder comemorar. Pior: lamentando mais um período perdido. E refletindo sobre o risco dessa incompetência. Sim, é essa a palavra que expressa o sentimento de toda a classe produtiva do País nos dias de hoje (Jornal o Popular, 14/12/2006)

Logo em seguida, em janeiro de 2007 uma matéria publicada no jornal “O Popular” relata a criação por parte dos empresários do setor de um fórum de empresários, objetivando discutir pontos a serem incluídos no plano diretor. A criação do fórum de certa forma indica a maneira restritiva com que tais agentes tratam a questão da participação. A presença constante de empresários na mídia local demarcou as estratégias deste segmento. Em detrimento à participação coletiva tais agentes impuseram seus discursos restritivamente, utilizando de mensagens unilaterais e justificadas pela necessidade de desenvolvimento econômico e geração de emprego.

Manifestações com as duas transcritas acima, em parte objetivam sustentar os discursos e estratégias objetivas do setor empresarial no que se refere à política urbana, uma vez que ambas colocam os agentes privados como personagens fundamentais para o desenvolvimento urbano. Todavia é preciso atentar como essas mensagens revelam a forma adotada pelo segmento privado se posiciona frente às decisões pertinentes à coletividade.

Leonardo Rizzo, empresário de destaque no segmento imobiliário em

Goiás, em entrevista a um programa de TV, quando questionado sobre o papel do setor privado na definição das políticas públicas dá a seguinte resposta:

A minha visão sobre a responsabilidade social da empresa é você fazer com que a empresa esteja o mais próximo possível da comunidade, e vice-versa. Nós estamos acompanhando com muita atenção essas aberturas de capital que estão aí acontecendo. E uma das exigências hoje das bolsas de valores é o balanço social. Vivemos um momento impar na economia, onde o cidadão em pouco tempo vai poder decidir o que comprar, onde comprar e porque comprar. As empresas que não tiverem essa afinidade com a comunidade estão candidatas a serem, e correm um sério risco de não existirem. Vai ser uma exigência extremamente importante pra manutenção no seu mercado. É o caso do mercado imobiliário, ele precisa ficar atento para as questões ambientais, para o zoneamento, para as questões, que em geral, interessa a toda a cidade (TV Brasil Central, Programa Roda de Entrevistas, 16/01/2007)

Além de mostrar preocupação com a “certificação social” exigida pelos mercados internacionais, o empresário não deixa de apontar a necessidade de manter a imagem das empresas junto aos consumidores. Na defesa da responsabilidade social das empresas Rizzo evoca a necessidade de adaptação deste “modismo” às questões urbanas, aproveitando para destacar em suas posições temas recorrentes dos instrumentos de regulação urbana, como o zoneamento.

Em nenhum momento das discussões coletivas pôde-se perceber a presença ou a representação efetiva destes “produtores da cidade”. Salientamos, no entanto, a perspicácia dos empresários como agentes em levantar os temas fundamentais da questão urbana, aqueles que devem constar do Plano Diretor,

com objetivo claro de marcarem posição frente à mobilização de outros setores da sociedade.

Tudo isso demonstra os conflitos de interesses que envolvem o plano diretor municipal, o que, porém, não influencia o ponto a que queremos chegar. Noutras palavras, trabalhamos com base na existência, pelo menos do ponto de vista institucional, de um novo consenso sobre o papel do plano diretor. Por um lado, isso acarreta conseqüências positivas para a promoção dos elementos trazidos pelo Estatuto da Cidade. Em outro sentido, revela os jogos de linguagem e de imposição de discursos circundantes da política urbana, ao modo como os estudos sobre a produção simbólica na modernidade já apontaram, identificando as propriedades reflexivas e estratégicas de que são portadores os agentes do campo político (BOURDIEU, 1989; e LYOTARD, 1986).

A natureza deste consenso sobressai como um elemento especial a ser definido na configuração das esferas de poder ligadas ao tratamento da questão urbana como um campo político. Em conseqüência, a cidade recebe diretamente os resultados advindos do campo político, isso porque, os instrumentos urbanísticos, definidores da ordem normativa do espaço, fazem parte de uma construção ideológica dependente de consensos entre os agentes locais, construídos para legitimar vocações da cidade, a destinação dos investimentos públicos e os parâmetros de regulação (VAINER, 2000).

As modificações pós-constituição de 1988 indicaram um novo arranjo institucional sobre o campo da política urbana. Nesse quadro, os planos diretores são tomados como instrumentos privilegiados para a promoção do desenvolvimento urbano, com o que concordam empresários, gestores e

movimentos populares. Por um lado, a abertura possibilitada pelo texto da Constituição Federal deu oportunidade para que camadas sociais antes alijadas dos espaços de discussão pudessem dar as suas contribuições aos temas da administração pública. Porém, tal quadro deixou um vácuo cada vez maior nas instâncias decisórias da política urbana, diariamente preenchido pelos interesses privados.

Arantes (2000) aponta os inúmeros conceitos do planejamento empresarial adotados pelos governos locais, ao expressarem a visão de que a cidade compreende as mesmas condições e desafios da empresa privada. Por isso é preciso fazer ressalvas sobre a qualidade das decisões originadas nesse quadro institucional. Mesmo admitindo as novidades, como a ampliação dos espaços de participação somente a análise do conteúdo do plano diretor, no sentido em que ele atende os elementos consagrados historicamente dentro da perspectiva de justiça social pode revelar o nível, pelo menos institucional, em que se situa a política urbana.

O plano diretor, atualmente, é tratado como instrumento de gestão e planejamento urbanos de importância inquestionável. Sendo assim, sua inclusão nas rotinas administrativas e burocráticas do Estado, junto ao impulso democrático e participativo que anuncia, traz também, e inevitavelmente, a tendência oposta de anulação do debate público, da assimilação das demandas coletivas e da prescrição das verdadeiras mudanças sócio-territoriais.

Retornando aos fóruns do “Agenda Goiânia, Minha Cidade”, percebemos a forma como os grupos sociais experimentam a construção da política urbana através de suas próprias demandas. Nesse caso, pudemos

observar que muitas dessas demandas emergem sob formas que não expressam a percepção, por parte da comunidade participante, dos vínculos entre o que é reivindicado e as questões atinentes às dinâmicas estruturais da cidade. Nas intervenções da população, aparecem reivindicações pontuais dos bairros e regiões, sem vínculo com dispositivos aplicáveis à legislação urbana. As narrativas giram em torno de problemas no mercado de trabalho, na estética dos bairros, criminalidade, reforço no policiamento e na valorização imobiliária de bairros e regiões (*vide Quadro 5*).

Quadro 5 – Relatos de demandas apresentadas pela comunidade, Agenda Goiânia, Minha Cidade – Jornal O popular / Universidade Católica de Goiás / Prefeitura de Goiânia.

Moradores do Setor Sul solicitam discussões aprofundadas para um possível fechamento das vielas, transformando o bairro em condomínio fechado, com o objetivo de garantir maior segurança para seus moradores.

Cobra-se a incorporação, pelo Plano Diretor, de um Plano de Arborização

Campinas é vítima da poluição visual, sonora e hídrica. Vizinhos de ferros-velhos e serralherias são os mais prejudicados.

Foi sugerido engajamento da comunidade e envolvimento do empresariado local na contratação de jovens da região noroeste.

A demora na autorização para construção de prédios em Campinas reflete “descaso” das administrações municipais e a ausência de obras de grande impacto em uma região que “parou no tempo”.

Uma das formas de gerar mais empregos na região central de Goiânia é estimular os comerciantes informais a partirem para a formalidade e criarem suas micro e pequenas empresas. Para tanto, é necessário que a Secretaria de Desenvolvimento Econômico crie políticas específicas para os informais e artesãos, apoiando essas pessoas em seus projetos de estruturação comercial e empresarial.

Os bairros de ambas as regiões necessitam de um plano de arborização, que está previsto no Plano Diretor, e mapeamento das áreas onde se encontram árvores cinquentenárias, muitas delas doentes, e oferecendo risco de acidentes.

Foi reivindicada a instalação de postos policiais nos bairros da região leste.

Fonte: Agenda Goiânia - Jornal O popular

A manutenção desse padrão de entendimento dos problemas locais (e da cidade) nas instâncias participativas se relaciona, em termos do conteúdo das demandas, pouco com contradições existente no espaço das cidades. Embora sejam situações marcantes do ponto de vista social, como a relação entre pobreza e concentração espacial (KATZMAN, 2005), demarcadoras da cidade segregada (CALDEIRA, 2000; RIBEIRO, 2005), elas não são explicitadas nos conteúdos originados dessas discussões.

Com base nessa premissa é que observamos a experiência recente, na cidade de Goiânia, de elaboração do Plano Diretor Municipal, Lei nº171 de julho de 2007. Trata-se essencialmente de uma análise do conteúdo do plano, entendendo, que tal exercício revela o funcionamento das rotinas que operacionalizam a política urbana municipal, não só na realidade de Goiânia, mas em outras tantas cidades brasileiras.

Nos capítulos anteriores vimos com o Plano Diretor foi consagrado através da luta pela reforma urbana, principalmente como instrumento de justiça social, encarregado de dirigir a organização sócio-territorial das cidades. Esta máxima está inscrita na dinâmica que envolveu a construção do planejamento urbano nas últimas décadas no Brasil, porém, tal consideração está cercada de polêmicas, tanto nas discussões teóricas sobre o planejamento das cidades quanto em seus reflexos na prática das relações entre gestores e as populações locais que expressam demandas por melhorias e participação nas decisões públicas.

Através de um exercício de sobreposição, confrontamos o texto do Plano Diretor de Goiânia com o quadro abstrato em que se construíram os principais conceitos dos instrumentos de política urbana no Brasil. Entendendo

que a política urbana está ligada a processos político-sociais fundamentais na cidade contemporânea (SOUZA, 2003), nosso desenho metodológico se fundamenta, principalmente, na análise do Plano Diretor de Goiânia quanto ao atendimento dos princípios definidos no Estatuto da Cidade.

Vimos anteriormente que o Estatuto da Cidade está formulado em três princípios: acesso à terra urbanizada, sustentado pelos instrumentos de indução de uso e ocupação do solo; o acesso à moradia, baseado nos instrumentos de regularização urbana, e a gestão participativa. A análise do Plano Diretor de Goiânia fornece elementos importantes para identificarmos o grau em que ocorre a instituição e o uso dos instrumentos urbanísticos capazes de dar sustentação a esses princípios fundamentais.

3.1 Acesso à terra urbanizada: análise dos instrumentos de indução da ocupação e uso do solo

Do ponto de vista da função social da propriedade, o texto do Plano Diretor de Goiânia abarca vários dos instrumentos de política fundiária definidos pelo Estatuto da Cidade. O texto da lei faz referências aos seguintes instrumentos: Direito de superfície; Direito de preempção; Edificação / Parcelamento Compulsórios; IPTU progressivo no tempo; Outorga Onerosa (de direitos de construção ou alteração de usos); ZEIS – Zonas de Especial Interesse Social; Operações Urbanas Consorciadas; Transferência do Direito de Construir.

Destes instrumentos, dois tiveram apenas menções de sua importância para a política urbana da cidade, o de concessão de uso especial para moradia e

o de direito de superfície, ambos sequer vinculados a outras legislações específicas. No grupo daqueles que foram instituídos estão: Edificação / Parcelamento Compulsórios (IPTU progressivo no tempo); a Outorga Onerosa; as ZEI; as operações urbanas consorciadas; a transferência do direito de construir; o Estudo de Impacto de Vizinhança; Direito de Preempção. Entre estes apenas as ZEIS e o Estudo de Impacto de Vizinhança tem sua função definida e auto-aplicável pela Lei do Plano Diretor. Aos outros restaram a necessidade de instituição de leis específicas, sem dúvida um indicativo de perda de força do PDG (Vide Quadro 6).

Outro detalhe interessante refere-se ao zoneamento. Os parâmetros de uso e ocupação do solo, com base nos instrumentos de política fundiária estão definidos apenas para Macrozona Construída, instrumento referente a todo o perímetro urbano da cidade. Nesse caso pouco ou nada foi observado sobre a estrutura sócio-especial da cidade, uma vez que todo o território foi tratado da mesma forma.

Em outra situação o plano estabelece medidas claras para a ampliação do acesso à moradia. Porém, novamente o entrave provocado pela vinculação à legislação específica torna o texto da lei inaplicável.

Quadro 6 - Instrumentos de política fundiária – Plano Diretor de Goiânia, 2007.

INSTRUMENTO	ZONEAMENTO	AUTO-APLICÁVEL	PRAZOS
<i>Edificação/Parcelamento Compulsórios IPTU progressivo no tempo</i>	MACROZONA CONSTRUIDA	NÃO	As adequações deverão ser feitas no prazo não superior a dois anos após aprovação do Plano Diretor.
<i>Outorga Onerosa (de direitos de construção ou alteração de usos)</i>	MACROZONA CONSTRUIDA	NÃO	As adequações deverão ser feitas no prazo não superior a dois anos após aprovação do

			Plano diretor.
ZEIS – Zonas de Especial Interesse Social (AEIS)	MACROZONA CONSTRUÍDA	SIM	A partir da aprovação do plano
Operações Urbanas Consorciadas	MACROZONA CONSTRUÍDA	NÃO	As adequações deverão ser feitas no prazo não superior a dois anos após aprovação do Plano diretor.
Transferência do Direito de Construir	MACROZONA CONSTRUÍDA	NÃO	As adequações deverão ser feitas no prazo não superior a dois anos após aprovação do Plano diretor.
EIV – Estudos de Impacto de Vizinhança	MACROZONA CONSTRUÍDA	SIM	A partir da aprovação do plano.
Concessão de uso especial para moradia	NÃO ADOTADO		
Direito de superfície	NÃO ADOTADO		
Direito de preempção*	NÃO DEFINIDO NA LEI DO PD	NÃO	Lei municipal, baseada no plano diretor, fixará prazo de vigência não superior a cinco anos, renovável a partir de um ano após o decurso do prazo inicial de vigência.

* Há apenas a referência a este instrumento, sem função de dispositivo jurídico.

Fonte: Goiânia, Lei 174/2007.

Embora apresente regras específicas para as áreas de habitação de interesse social, no texto da lei não há qualquer referência quanto à previsão de percentuais para estas áreas nos novos loteamentos. Esse ponto talvez tenha sido o ponto mais polêmico no processo de elaboração do PDG, ficando sua definição transferida para a Lei de Parcelamento do Uso do Solo. No projeto de lei do PDG o zoneamento proposto extinguiu a zona rural do município, possibilitando o adensamento de áreas sem vínculo a zona urbana do município. Tal debate prosseguiu até a aprovação do PDG em julho de 2007, quando se optou pela manutenção das zonas urbanas e rurais no município, com a adoção

do Macrozoneamento²⁴ baseado nas bacias hidrográficas que cortam o território.

A bandeira a favor da extinção da zona urbana do município, levantada principalmente pelos empreendedores imobiliários, provocou amplos debates. A principal centrou-se na proposta da prefeitura de criação de um banco de lotes, fomentado através da autorização de novos loteamentos, quando empreendedor deveria ceder 25% de cada novo parcelamento para este banco. Posteriormente a prefeitura ensaiou aumentar esse percentual para 30% o que gerou a revolta imediata de empreendedores imobiliários, que classificaram a proposta como confisco. Ao final do processo, o plano diretor não incluiu as regras para o parcelamento e a consolidação da política fundiária com base no banco de lotes acabou ficando fora da lei aprovada pela Câmara Municipal.

Todavia, salienta-se que o plano define Áreas de Programas Especiais de Interesse Social (AEIS), destinadas à implantação de programas habitacionais, constituindo operações de iniciativa pública ou privada que objetivam a promoção da política habitacional do Município. Classificadas e definida suas funções estas áreas (Vide Quadro 7), embora importantes do ponto de vista do acesso à moradia, correspondem a 2,5%²⁵ da zona urbana do município, bem aquém dos 25% ou 30% vislumbrados pela prefeitura.

²⁴ O plano estabelece que o território do município de Goiânia se divide em oito macrozonas, a saber: 1) Macrozona Construída, coincidente com os limites do Perímetro Urbano. 2) Macrozona Rural do Barreiro. 3) Macrozona Rural do Lajeado. 4) Macrozona Rural do João Leite. 5) Macrozona Rural do Capivara. 6) Macrozona Rural do São Domingos. 7) Macrozona Rural do Alto Anicuns. 8) Macrozona Rural do Alto Dourados.

²⁵ Cálculo feito a partir da área urbana construída e da área do município com potencial construtivo disponível para implantação de unidades habitacionais nas áreas de interesse social.

Quadro 7 – Classificação da Areas Especiais de Interesse Social, Plano Diretor de Goiânia, 2007

1) Área Especial de Interesse Social I – correspondente às áreas onde se encontram assentadas posses urbanas, que integrarão os programas de regularização fundiária e urbanística. 2) Área Especial de Interesse Social II – correspondente às áreas onde se encontram implantados loteamentos ilegais, que integrarão os programas de regularização fundiária e urbanística. 3) Área Especial de Interesse Social III – correspondente às glebas sujeitas à incidência de uma política habitacional de âmbito municipal, que viabilize o acesso à moradia à camada da população de menor poder aquisitivo.

Fonte: Goiânia, 2007.

Segundo o plano os projetos habitacionais nas AEIS destinam-se a população de baixa renda, mediante comprovação dos seguintes requisitos: 1) ser morador há mais de 2 anos no Município de Goiânia. 2) não ter renda familiar superior a 5 salários mínimos de referência. 3) não ser proprietário de imóveis. 4) não ter sido beneficiada em qualquer em outro programa habitacional promovido pelo poder público, seja municipal, estadual ou federal.

No plano não há definição de tipologias habitacionais em AEIS. Embora apresente alguns pontos e definições acerca dessas áreas consta no plano diretor que uma lei específica municipal definirá os regimes urbanísticos especiais a que estas áreas estarão sujeitas.

No que se refere à questão de investimentos em equipamentos sociais nas AEIS o texto da lei diz que a distribuição dos equipamentos e serviços sociais deve respeitar as necessidades regionais e as prioridades definidas nos planos setoriais a partir da demanda, privilegiando as áreas de urbanização prioritária, com atenção especial para as Áreas Especiais de Interesse Social. Assim,

estabelece a promoção ao acesso dos setores sociais de baixa renda e de nenhuma renda ao solo legalizado, adequadamente localizado e compatibilizado com o meio ambiente, bem como o incentivo à implementação de habitação junto às Áreas Especiais de Interesse Social (AEIS), e ainda, a potencialização de ações nas áreas de esporte e lazer no município, como forma inserir a população economicamente excluída.

Contudo, apesar da abrangência que a implantação das AIES indica, algumas observações práticas sobre a política fundiária originada dessas medidas apresentam discrepâncias em relação à estrutura social. Exemplo disso é a localização das AEIS no município de Goiânia, todas elas situadas em bairros distantes das áreas centrais da área urbana. Embora, houvesse uma preocupação com a questão da mobilidade e transporte, uma vez que as AEIS estão localizadas próximas aos eixos de transporte coletivo, as mesmas são desprovidas do acesso aos serviços públicos urbanos (escolas, hospitais, creches, etc.). Nenhuma área central foi definida como AEIS e incentivo à ocupação dos vazios urbanos, estando a maioria localizada em regiões limítrofes com outros municípios.

3.2 O plano diretor e o acesso à habitação: Aspectos dos instrumentos de promoção da moradia.

No caso das políticas de habitação, apesar de definir como estratégia principal o aumento da oferta de moradias na cidade pela intervenção regulatória, urbanística e fiscal na dinâmica de uso e ocupação do solo urbano o PDG não

estabelece normas específicas para este fim e baseia-se na instituição AEIS.

Também está prevista no plano diretor a possibilidade de inclusão de novas áreas como AEIS sendo condição para esta inclusão o interesse público e a aprovação das modificações pelo conselho municipal de habitação. O plano diretor prevê ainda no título IV, capítulo V, artigo 134, item XII, que se refere aos instrumentos da política urbana a concessão de uso especial para fim de moradia.

Todavia não foram demarcadas áreas prioritárias para ocupação onde poderiam ser aplicados instrumentos como o IPTU progressivo e ocupação compulsória, ambos os instrumentos remetidos à aprovação de leis específicas. Ressalta-se inclusive que o projeto de lei do IPTU progressivo não faz qualquer referência à expressão “uso compulsório”, dispositivo fundamental para coibir a especulação.

Quanto ao uso de outros instrumentos voltados para a política habitacional, tais como consórcios imobiliários, operações interligadas com destinação de recursos para o Fundo de Habitação, o artigo 210, item I do capítulo III, título I, parte IV, que trata das disposições gerais e transitórias do Plano Diretor prevê que 50% dos valores auferidos com a aplicação da outorga onerosa sejam destinados à realização de operações do Fundo Municipal de Habitação.

Enfim, dentre os aspectos apontados na política de habitação podemos observar que o plano diretor fica vinculado particularmente na definição de áreas destinadas à implantação de moradias populares, implantadas via instituição das AIES e aos mecanismos de financiamento. Instrumentos que poderiam atuar de forma significativa como o IPTU progressivo o tempo e o uso compulsório não

tiveram o mesmo tratamento, sendo ambos remetidos a outras legislações.

3.3 Sistemas de gestão e planejamento urbanos: aspectos participativos

A concepção de gestão urbana preconizada no Plano Diretor de Goiânia está baseada nos princípios da articulação, integração e participação. Através destes eixos básicos o plano estabelece estratégias de gestão urbana concentradas em diretrizes referentes às rotinas a serem adotadas pela administração municipal através do Sistema Municipal de Planejamento.

A estratégia de gestão apóia-se em planos específicos assim definidos: Planos Regionais; Planos Setoriais e Intersetoriais; Planos de Manejos das Sub-bacias hidrográficas. O texto da lei não apresenta desdobramentos sobre a aplicação e implementação desses planos setoriais, mas apenas institui a regionalização espacial do município com vistas ao planejamento e implementação de administração. Porém não especifica os serviços a serem vinculados a essa dinâmica e nem quais atores estaria envolvidos.

Em relação ao caráter participativo, o PDG é de caráter fundamentalmente representativo, com diretrizes gerais de incentivo à participação via organizações comunitárias e da consolidação do Conselho Municipal de Política Urbana. Nesse caso incentivo a participação inscrevem-se através da previsão de instituição de fóruns permanentes para orientar a percepção do morador sobre o espaço habitado e do funcionamento do fórum de educação popular como estratégia de gestão participativa. O documento destaca

ainda a prerrogativa de publicidade como estratégia de incentivo à participação. Nesse caso, é definido o acesso irrestrito a todos os documentos referentes ao planejamento municipal, bem como sobre a dinâmica da política urbana na cidade.

Este quadro, de certa maneira dá acentuada importância ao Conselho Municipal de Política Urbana (Compur). De caráter deliberativo e consultivo o Compur tem o seu papel reforçado através da implantação do Sistema Municipal de Planejamento. É importante salientarmos que, através do vínculo com esse Sistema de Planejamento, o conselho é responsável por rotinas fundamentais na gestão e no planejamento urbanos. Especificamente sua função é elaborar um relatório semestral sobre o PDG, administração do Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano (FMDU) e modificar e ajustar a legislação sobre o grau de incomodidade.

Apesar de atribuir relativa importância ao (Compur) o PDG estabelece no prazo de um ano para a criação do Conselho da Cidade. Além de causar confusão, uma vez que sobrepõe um espaço de participação a outro com as mesmas funções, o texto da lei não apresenta detalhadamente qual seria a natureza do Conselho da Cidade.

No caso das audiências públicas e do projeto de iniciativa popular, itens fundamentais no histórico de luta pela reforma urbana, o plano diretor não faz referência. Por sua vez o PDG define outros instrumentos de participação, como o referendo popular e o plebiscito. Nesses casos o documento não especifica em quais casos os instrumentos podem ser aplicados. Faz referências ao fórum e à Conferência da Cidade apenas enquanto rotinas que embasaram a

elaboração do plano diretor, além disso, um aspecto fundamental do plano está em que ele não define a utilização de conferências, comuns às experiências participativas recentes, como instrumento de política urbana.

Considerações finais

A pesquisa que deu base a esta dissertação permitiu indicar elementos da questão urbana em Goiânia que, embora importantes, são de escassa freqüência nas interpretações mais balizadas dos estudiosos a respeito da cidade. A experiência de planejamento presente desde a formação da cidade, que se desdobra em sucessivos momentos históricos e sob diferentes modelos de gestão, revela tensões que antecedem as disputas pela definição dos instrumentos de política urbana no período posterior à Constituição de 1988. Nele essa experiência projeta, como se fosse uma herança indescartável, o peso das desigualdades sociais e da segregação espacial estruturadas em décadas de política urbana. Da mesma forma, insere fatores de continuidade nos cenários de inovação e mudança democráticas que envolvem os habitantes de Goiânia e do país. Desde a construção da cidade, na década de 1930, variados interesses colocavam-se em luta pela posse do solo urbano. De início, o Estado atuou como fomentador da designação do espaço urbano e das formas de sua ocupação social, realizando a comercialização e a doação de lotes, principalmente para os migrantes que chegavam para trabalhar na edificação da nova Capital.

No transcorrer do tempo, os interesses dos investidores passam a compartilhar com o Estado as iniciativas de repartição da terra urbana, na forma de capital mercantil, com a introdução de lógicas e ritmos decisórios que afetam sensivelmente o caráter do território de Goiânia. Já nos idos de 1950 é visível a transformação ocorrida na cidade após mudanças na legislação, como as promovidas pelos irmãos Coimbra Bueno quando se institui a liberação para parcelamentos sem a necessidade de infra-estrutura implementada pelo

empreendedor imobiliário (Lei n. 176/1950).

A partir da década de 1960, escudadas em programas do Governo Federal, as autoridades regionais ensaiam retomar o planejamento. Órgãos como o SERFHAU e o BNH, fornecem suportes para o incremento de intervenções na cidade, sobretudo com a implantação de conjuntos habitacionais para os estratos médios e inferiores da população. Era a afirmação de um modelo de política urbana baseado na indução do crescimento econômico, que, no médio prazo, acarretou resultados perversos na estrutura da cidade. Somando as ações de Estado e agentes privados, mais de 50 novos loteamentos foram instalados em Goiânia.

Nesse período, dois planos foram elaborados para a cidade, o de Edwald Janssen (1952-1954) e o de Luis Saia (1960), ambos não aprovados legalmente. O que inicialmente almejou-se como retomada do planejamento, redundou em situações de assentamento massificado de pessoas nas franjas da malha urbanizada, gerando vácuos de ocupação propícios à especulação e à indução dos serviços públicos por parte dos interesses privados.

Na década 1980, a região noroeste da capital, aparece como a mais forte expressão do descontrole na expansão urbana em Goiânia. Apenas nesse território são criados vinte e três novos bairros através da Lei 6.063, que previa *condições especiais* para urbanização. Em meio ao intenso processo de ocupação na região, as lacunas na regulamentação e fiscalização estatais abriram precedentes para que também a iniciativa privada reorientasse seus empreendimentos, ampliando-os consideravelmente, inclusive através de parcelamentos clandestinos.

Fortalecidos pela abertura política que avançava no período, os movimentos populares urbanos introduzem no cenário goianiense alguns contrastes à desenvoltura do mercado imobiliário, de teor democratizante mais notório que, no entanto, sucumbem às ações estatais: ou de repressão ou de caráter populista, como os *mutirões* realizados por Íris Rezende. As fragilidades e as inconsistências da política urbana constituem o indicador mais expressivo do comportamento dos agentes envolvidos com a ocupação do território da cidade, vinculados ao pragmatismo, ou do lucro, no caso das empresas imobiliárias, ou do clientelismo político-eleitoral.

Esse traço hegemônico da questão urbana no município sofrerá sinais de reversão quando alguns dos princípios da luta pela reforma urbana, estruturados em movimento nacional, se concretizam no texto da Constituição Federal de 1988. Certamente que também em Goiânia fazem-se sentir os efeitos da descentralização do poder, que amplia as formas de regulamentação dos municípios sobre seus territórios, bem como incrementa as prerrogativas participativas na elaboração das políticas públicas. Inaugura-se, a partir de então, uma nova conjuntura para a administração das cidades, em que a figura do plano diretor tem sua importância aumentada, uma vez que passa a ser anunciado como o principal instrumento da política urbana no âmbito municipal.

Em Goiânia, a primeira reação após as novidades do texto de 1988, o 2º Plano de Desenvolvimento Integrado de Goiânia (PDIG), veio tímida e adotou poucos dos instrumentos definidos na constituição para a gerência da política urbana na cidade. Elaborado em 1992, o 2º. PDIG recebe poder de lei no ano de 1994, através da Lei Complementar 031, regulamentando por mais de dez anos o uso do solo e a expansão urbana do município.

Os temas da questão urbana só reaparecem com efetividade no debate público no ano 2000, quando da elaboração de um novo plano diretor para a cidade. Discussões conceituais e tensões políticas entre os poderes executivo e legislativo – e deles com setores organizados da sociedade – fizeram o processo se estender até o ano de 2007, quando o Plano Diretor é aprovado, ao modo como procuramos caracterizar nos capítulos precedentes.

A convergência dos componentes históricos da política urbana em Goiânia no Plano Diretor apresenta um quadro muito particular da relação entre processos sociais e a produção do espaço da cidade.

Primeiramente, nosso objetivo concentrou-se em ressaltar a confluência das concepções que enxergam o plano diretor como instrumento de desenvolvimento urbano. Vimos em nossa análise que diversas esferas de poder concentraram esforços na consolidação de um campo executivo das políticas urbanas centralizado por este instrumento, o que é demonstrado nas ações do Ministério das Cidades, do Governo de Goiás e do Município de Goiânia.

Em seguida, depois de matizado este plano de percepção consensual, a análise caminhou para construir um patamar de diferenças nos modos dos distintos agentes lidarem com a funcionalidade do plano diretor em face de seus interesses e modalidades de inserção na cidade. O tratamento das informações coletadas junto à mídia local pôde indicar o sentido dado aos discursos de empreendedores imobiliários, sobre regulamentação uso e ocupação solo em Goiânia.

Esse quadro desloca a política urbana transcrita no plano diretor, para um campo de lutas ocupado pelos que procuram ditar o controle do ordenamento

urbano. Retoma-se a lógica dos conflitos presentes desde a origem da cidade, que agrega claramente as adesões e os antagonismos dos agentes envolvidos, segundo modelos distintos de regulação do solo. A análise de conteúdo do PDG elucida o teor dessas disputas. Instrumentos considerados essenciais para o uso do solo de acordo com os princípios definidos no Estatuto da Cidade (CARDOSO, 2003; DE GRAZIA, 2003; LAGO, 2004; GALVÃO, 2005) tiveram tratamento diferenciados. O IPTU progressivo e a Outorga Onerosa do Direito de Construir foram remetidos a leis específicas, a serem obrigatoriamente aprovadas num prazo não superior a dois anos. A Concessão de Uso Especial para Moradia e o Direito de Superfície não apareceram no texto da lei. O instrumento do Direito de Preempção, apesar de citado no plano como elemento importante para o desenvolvimento urbano, não foi adotado e ficou condicionado à elaboração de outra lei específica.

Tal leitura conduziu ao entendimento de como se processou a dinâmica de elaboração do plano diretor de Goiânia. Temos, em um sentido, a institucionalização do plano diretor, reforçada inclusive pelo Estatuto da Cidade que torna obrigatória sua aprovação, enquanto em outra direção posicionam-se as formulações discursivas em torno do campo de produção dos instrumentos urbanísticos, de origem externa aos espaços de participação. No caso específico de Goiânia, esses dois pontos se entrecruzam e criam novos arranjos para a política urbana.

Os novos parâmetros, para finalizar, são transpostos cotidianamente pelas estratégias políticas de grupos e indivíduos, em um esforço constante de afirmação de posições ideológicas capazes de retornar-lhes de alguma maneira sob a forma de benefícios, políticos, econômicos ou simbólicos. Através do Plano

Diretor de Goiânia, como expressão empírica desse processo, adotaram-se escolhas institucionais na contramão das conquistas históricas associadas às bandeiras de reforma urbana. Ao postergar a aplicação dos instrumentos fundamentais, através da remissão a legislações específicas, o Plano Diretor de Goiânia não consegue responder ao sentido básico que lhe é atribuído pelo Estatuto da Cidade, qual seja, o de reger a ordenação e a expansão dos espaços de vida social no território da cidade.

Referências

ARANTES, O. *et al.* (Org.). *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. Petrópolis: Vozes, 2002. p. 11-74.

BERNARDES, G. *Construtores de Goiânia: Cotidiano no Mundo do Trabalho*. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica, 1989 (Dissertação de Mestrado).

_____. *Goiânia, Cidade planejada / Cidade vivida: discurso e cultura da modernidade*. Brasília: Depto. de Sociologia da UnB. 1999 (Tese de doutorado)

_____. *Considerações sobre o Plano de Goiânia*. In: SILVA, L. S. D. *Relações cidade-campo: fronteiras*. Goiânia: Editora da UFG, 2000.

BOURDIEU, P. *O poder Simbólico*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1989.

_____. "Efeitos de Lugar". In: BOURDIEU, P. (coord). *A Miséria do Mundo*. Ed Vozes. Petrópolis, 1991.

_____. *Razões práticas: sobre a teoria da ação social*. Tradução de Mariza Corrêa. Campinas: Papirus, 1996b.

BRASIL. *Constituição Federal*. Brasília: Congresso Nacional, 1988.

_____. *Estatuto da Cidade*. Brasília: Congresso Nacional (Lei. 10.257; 2001), 2001.

_____. MINISTÉRIO DAS CIDADES. *Plano diretor participativo: Guia para elaboração pelos municípios e cidadãos*. Brasília, 2004.

CALDEIRA, T.P.R. *Cidade de muros: crime, segregação e cidadania em São Paulo*. São Paulo: Editora 34/Edusp, 2000.

CAMPOS, F. Itami . "Mudança da Capital: uma estratégia de poder". *CADERNOS DO INDUR (GOIANIA)*, Goiânia, GO, v. 2, p. 29-39, 1980.

CARDOSO, A. L e RIBEIRO, L. C. R. *Reforma Urbana e Gestão Democrática: promessas e desafios do Estatuto da Cidade*. Rio de Janeiro: Editora Revan, 2003.

CARVALHO, P. F."Instrumentos Legais de Gestão Urbana: referências ao Estatuto da Cidade e ao Zoneamento". In: BRAGA, R; CARVALHO, P. F. (orgs.) *Estatuto da Cidade: política urbana e cidadania*. Rio Claro: LPM-IGCE-UNESP, 2000. pp. 41-59.

CHAUL, Nasr N. F. *A construção de Goiânia e a transferência da capital*. Goiânia: UFG, 1988.

CHAVES, Elza Guedes. *De invasor a posseiro: Estado-Igreja e a Luta pela Terra Urbana*. João Pessoa: Universidade Federal da Paraíba, 1985 (Dissertação de mestrado)

CORREIA, C. “Gestão democrática da cidade: construindo uma novo cultura política”. In: Cardoso, A. L. e Ribeiro, L.C.Q.R. *Reforma Urbana e Gestão Democrática: promessas e desafios do Estatuto da Cidade*, Observatório das Metrôpolis/Revan, Rio de Janeiro, 2003. p. 153-162.

DE GRAZIA, G. (org): *Plano diretor: instrumento de reforma urbana*. Rio de Janeiro: FASE, 1990.

_____. “Reforma urbana e o estatuto da cidade”. In: Cardoso, A. L. e Ribeiro, L.C.Q. (orgs) *Reforma Urbana e Gestão Democrática: promessas e desafios do Estatuto da Cidade*, Observatório das Metrôpolis/Revan, Rio de Janeiro, 2003. p. 53-70.

_____. e RODRIGUES, E. “Uma alternativa para a gestão urbana: o Ministério das Cidades e seus desafios”. In: *Revista Rio de Janeiro*. n 9, 2003.

EUFRÁSIO, M. A. *Estrutura urbana e Ecologia humana: a escola sociológica de Chicago (1915 – 1940)*. São Paulo: Editora 34, 1999.

FIBGE. *Censo demográfico 2000 – deslocamentos – resultado da amostra*. Rido de Janeiro: FIBGE, 2003.

GALVÃO, Olimpio. “Externalidades e Desenvolvimento Urbano: reflexões a partir do Estatuto da Cidade”. In: *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*. v.7, N.2 / Nov. de 2005.

GIDDENS, A. *Para além da esquerda e da direita: o futuro da política radical*. Ed. da UNESP, São Paulo, 1996.

_____., A. *Sociologia*. Ed. Artmed. Porto Alegre, 2005.

GOIÂNIA. *Radiografia Sócio-econômica*. Prefeitura Municipal / Seplam, 2002. CD-ROM.

_____. “Lei complementar nº 171 de 29 de maio de 2007. Dispões sobre o Plano Diretor e o processo de planejamento urbano do Município de Goiânia e dá outras providências”. *Diário Oficial*, 2007.

_____. *Decreto 90A*, de 30 de junho de 1938. Aprova os primeiros setores e define área urbana e suburbana.

_____. *Decreto Lei nº 574*, de 12 de maio de 1947. Aprova o Código de

Obras e as condições para o parcelamento privado.

_____. *Lei nº 176*. De 16 de março de 1950. Altera o decreto 574 referentes ao parcelamento.

_____. *Lei 5.735* de 19 de dezembro de 1980. Dispõe sobre a divisão das áreas urbanas e de expansão urbana do município de Goiânia.

_____. *Lei nº 6.063*, de 19 de dezembro de 1983. Estabelece condições especiais para a aprovação de parcelamento destinado à urbanização específica.

_____. *Lei nº 031*, de 29 de dezembro de 1994. Dispõe sobre o uso e ocupação do solo nas zonas urbanas e de expansão urbanas do município de Goiânia.

GONÇALVES, A. R. *A construção do espaço Urbano de Goiânia (1933-1968)*. Dissertação (Mestrado em História) - Universidade Federal de Goiás, Orientador: Luiz Sérgio Duarte da Silva, 2002.

HABERMAS, J. *Direito e Democracia: entre a facticidade e validade*, v. 2. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003. Cap. VII. p. 9-56.

KATZMAN, R. "Seducidos y abandonados: El aislamiento social de los pobres urbanos". In: MOYSES, A. (orgs). *Cidade, segregação urbana e planejamento*. Goiânia: Editora da UCG, 2005.

LAGO, L. C. do. *Estruturação urbana e mobilidade espacial: uma análise das desigualdades socioespaciais na metrópole do Rio de Janeiro*. Tese (Doutorado em Estruturas ambientais urbanas). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, 1998.

_____. L. C. do. "Os Instrumentos da Reforma Urbana e o Ideal de Cidadania: as contradições em curso". *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais (ANPUR)*, São Paulo, v. 6, n. nº 2, p. 27-34, 2004.

LEFEBVRE, Henri. *A revolução urbana*. Belo Horizonte. Ed. da UFMG, 1999.

_____. *O direito à cidade*. São Paulo: Editora Moraes, 2001.

LYNCH, K. *A imagem da cidade*. São Paulo: Martins Fontes, 1994.

LYOTARD, J. F. *O pós-moderno*. RJ: José Olímpio, 1986

MARICATO, Ermínia. "Metrópole, legislação e desigualdade". *Estudos avançados*, São Paulo, v. 17, n. 48, 2003.

MONTE-MOR, R. L. M. "O que é o Urbano, no Mundo Contemporâneo". *Revista Paranaense de Desenvolvimento*, v. 111, p. 09-18, 2007.

MORAES, Sérgio. *O empreendedor imobiliário e o Estado: o processo de expansão de Goiânia em direção sul (1975-1985)*. Dissertação (mestrado em Planejamento Urbano). Departamento de Arquitetura e Urbanismo da UnB. Brasília, 1991.

MOURA, E. A. S. *História dos Planos Diretores de Goiânia (1933-1995)*. Dissertação de Mestrado. Faculdade de Ciências Humana e Letras, UFG, 2003.

MOYSÉS, Aristides (1996). *Estado e Urbanização: Conflitos Sociais na Região Noroeste de Goiânia (Década de 1980)*. São Paulo: Programa de Ciências Sociais/PUC/SP. Dissertação de Mestrado.

_____. e BERNARDES, G. "Segregação Urbana e Desigualdade Social em Goiânia: Estado, Mercado Imobiliário e Dinâmica Socioespacial." In: MOYSÉS, A. *Cidade Segregação Urbana e Planejamento*. (org) Goiânia: UCG, 2005.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. *Um Estado para a sociedade civil. Temas éticos e políticos da gestão democrática*. 2ª. ed. São Paulo: Cortez Editora, 2005. v. 1. 263p.

OLIVEIRA, A. F. *Do pântano ao jardim: uma nova esperança: a produção social do espaço urbano de Goiânia*. Goiânia: UFG, 2002. Dissertação (Mestrado em Sociologia)

PARK, R. E. "A Cidade: Sugestões para investigação do comportamento humano no meio urbano". In: VELHO, O. G. (orgs). *O Fenômeno Urbano*. Rio de Janeiro, ZAHAR EDITORES, 1979.

PALACIN, L. e MORAES, M. A. S. *História de Goiás*. Maria Augusta de Sant'ana Moraes. 5ª edição. Editora UFG, 1989

PASTORE, Everaldo A. *Renda fundiária e parcelamento do solo: Goiânia (1933-1983)*. Dissertação (mestrado em Planejamento Urbano). Departamento de Arquitetura e Urbanismo da UnB. Brasília, 1984.

PECHMAN, R. M. "A invenção do urbano: A construção da Ordem urbana". In: PIQUET, R. RIBEIRO. A. C. T. (org) *Brasil Território da desigualdade*. Rio de Janeiro. Jorge Zahar Editor/FUJB, 1991, v. , p. 123-131.

PEIXOTO, E. e FERRANTE, I. P. G. "Goiânia, a cidade genérica: estudo do shopping centers". *URBANA, Revista Eletrônica do Centro Interdisciplinar de Estudos da Cidade*, vol. 1 n. 1, Unicamp. IFCH, 2006. <http://www.ifch.unicamp.br/ciec/revista/artigos/artigo5.pdf>. Acessado em Julho de 2008.

PESAVENTO, S. J. "Entre práticas e representações: a cidade do possível e a cidade do desejo. In: PECHMAN, R; RIBEIRO, L. C. Q. (orgs) *Cidade povo e nação: gênese do urbanismo moderno*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1996.

RIBEIRO, A. C. T. "A reforma e o plano: algumas indicações gerais". In: *DE GRAZIA, G. (org): Plano diretor: instrumento de reforma urbana*. Rio de Janeiro: FASE, 1990. p. 13-25.

RIBEIRO, L.C.Q. Segregação residencial: teorias, conceitos e técnicas. In: MOYSÉS, A. (org.) *Cidade, segregação urbana e planejamento*. Ed. UCG. Observatório das Metrôpoles. Goiânia, 2005.

_____ L. C. Q e CARDOSO, A. L. "Da cidade à nação: gênese e evolução do urbanismo no Brasil". In: PECHMAN, R; RIBEIRO, L. C. Q. (orgs). *Cidade povo e nação: gênese do urbanismo moderno*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1996.

_____. e CARDOSO, A. L. "Plano diretor e gestão democrática da cidade". In: *DE GRAZIA, G. de. (org): Plano diretor: instrumento de reforma urbana*. Rio de Janeiro: FASE.

RIBEIRO, M. E. J. *Goiânia: Os Planos, a cidade e o sistema de áreas verdes*. Dissertação de Mestrado. Universidade de São Paulo. São Carlos, 2000.

SANTOS JÚNIOR, O. A. dos. *Reforma Urbana: Por um novo modelo de planejamento e gestão das cidades*. Rio de Janeiro: FASE / IPPUR-UFRJ, 1995.

_____. *Democracia e governo local: dilemas da reforma municipal no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan / FASE, 2001.

_____ e Maricato, Ermínia. "Construindo a Política Urbana: participação democrática e o direito à cidade". In *Teoria e Debate*, n.º 66, abr-jun 2006.

SANTOS, M. *A urbanização brasileira*. São Paulo: Hucitec, 1967.

SOUZA, M. L. *Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.

VAINER, C. "Pátria, empresa e mercadoria. Notas sobre a estratégia discursiva do planejamento estratégico urbano". In: ARANTES, O. et al. (orgs). *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. Petrópolis: Vozes, 2002. p. 75-103.

VILLAÇA. F. Dilemas do Plano Diretor. In: <http://www.ongcidade.org/site/arquivos/artigos/dilemas/436f9e94d59fb.pdf>. Acesso em Fevereiro de 2007.

WEBER, M. Conceitos e categorias da cidade. In: VELHO, O. G. (org). *O Fenômeno Urbano*. Rio de Janeiro, ZAHAR EDITORES, 1979

WILHEIM, J. Urbanismo no Subdesenvolvimento. Rio de Janeiro: Editora Saga, 1969.

_____. *O substantivo e o adjetivo*. São Paulo: Perspectiva, coleção Debates/urbanismo, 1976.

WIRTH, L. "O urbanismo com modo de vida". In: VELHO, O. G. (org). *O Fenômeno Urbano*. Rio de Janeiro, ZAHAR EDITORES, 1979