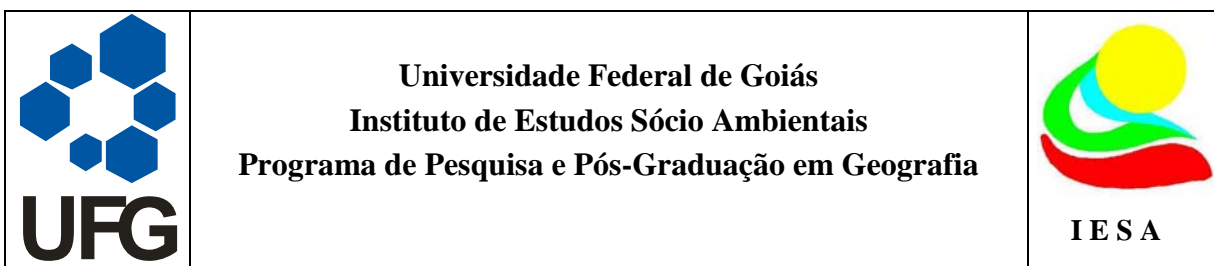


A EVOLUÇÃO E PRODUÇÃO DA ESTRUTURA URBANA
EM ANÁPOLIS – 1993 A 2004:
estudo da interferência das gestões municipais.

Regina Maria de Faria Amaral Brito
Orientador: Prof. Dr. João Batista de Deus.

Goiânia – GO
2007



**A EVOLUÇÃO E PRODUÇÃO DA ESTRUTURA URBANA
EM ANÁPOLIS – 1993 A 2004:
estudo da interferência das gestões municipais.**

Dissertação apresentada no Programa de Pesquisa e Pós-Graduação em Geografia do Instituto de Estudos Sócio-Ambientais da Universidade Federal de Goiás, como requisito à obtenção do título de Mestre em Geografia.

Área de concentração: Formação Regional: Política, Economia e Cultura.

Regina Maria de Faria Amaral Brito.

Orientador: Prof. Dr. João Batista de Deus (UFG).

**A EVOLUÇÃO E PRODUÇÃO DA ESTRUTURA URBANA
EM ANÁPOLIS – 1993 A 2004:
estudo da interferência das gestões municipais.**

Regina Maria de Faria Amaral Brito

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dr. João Batista de Deus

Prof^ª. Dr^ª. Celene Cunha Monteiro Antunes Barreira

Prof. Dr. William Rodrigues Ferreira.

GOIÂNIA - GO _____/_____/_____

Resultado _____

Para Samuel, Luciana e Andrea, minha família
querida, fonte de alegria e estabilidade.

AGRADECIMENTOS

A Deus, todo Louvor e Glória, em todo tempo.

A minha mãe, a memória de meu pai, a meu marido e filhas, esteio de todos os momentos.

Aos colegas e mestres queridos de mestrado.

Ao Prof. Dr. João Batista de Deus, pelo incentivo e confiança em meu trabalho.

A família CMTT da Prefeitura Municipal de Anápolis, que me recebeu de braços abertos quando da minha transferência de setor em virtude de perseguição política.

Aos que me perseguiram politicamente, pois me fortaleceram na perseverança, fé e coragem para continuar em busca da justiça e da verdade.

*A harmonia oculta
é superior à aparente.
A oposição traz
concordia.
Da discórdia
Nasce a mais bela
harmonia.
É na mudança que as coisas
encontram repouso.*

R. CREMA

RESUMO

A cidade de Anápolis encontra-se inserida na mesorregião Centro Goiano e as primeiras penetrações no território onde se fundou a cidade aconteceram em meados do século XIX, por “tropeiros” que viajavam das regiões norte para o sul. A cidade situa-se no entroncamento das rotas entre importantes cidades que nasceram com a mineração entre os séculos XVII e XVIII e começou a cumprir a função de entreposto comercial para abastecimento dessas cidades bem como de outras localizadas entre o noroeste e nordeste do Estado. A sua evolução urbana foi sempre marcada pela pressão de parcelamentos “espraiados” de forma desordenada ao longo de seus 918,4 Km². Por iniciativa pública e/ou privada, a configuração do espaço urbano é o resultado das ações sociais, com forte atuação do Governo Municipal. Neste sentido, entende-se que o papel do poder público, ao longo destes anos, foi decisivo para a evolução do espaço urbano do município. A presente pesquisa acadêmica buscou detectar, no município de Anápolis, no período compreendido entre 1993 e 2004, os efeitos das políticas urbanas aprovadas nas gestões municipais e as conseqüências destas decisões na produção de sua estrutura urbana. Para tanto, serão analisados aspectos econômicos, sociais e políticos que, especializados, contribuíram para um estudo exploratório da interferência das decisões do poder público na evolução da configuração urbana. Esta problematização passa pela articulação de três momentos fundamentais: inicialmente, delineando considerações sobre a cidade enquanto centralidade na região e os aspectos que auxiliam a leitura do município; em um segundo momento, contextualizando a questão da Gestão Urbana; e finalmente, apresentam-se as administrações públicas municipais no período de 1993 a 2004, confrontando os objetivos do Plano Diretor às leis de Política Urbana do período, dando ênfase à discussão dos aspectos relativos à ampliação do perímetro urbano, reincidente em diversas administrações.

Palavras-chave: Espaço urbano. Gestão municipal. Política urbana. Processo de produção do espaço urbano.

ABSTRACT

The city of Anápolis is located within the Centro Goiano mesoregion. The first settlements in that territory occurred in the mid 19th. Century, led by “tropeiros” developing commercial routes southbound. The city is situated in a route junction connecting important mining-based cities raised between 17th. and 18th. centuries having functioned originally as a commercial pole for supplying of those cities as well as of others located between northwest and northeast of the State. Urban growth has always been distinguished by the pressure of disordered spread-over developments within its 918,4 Km² area. Either by public or private enterprise, urban spacial arrangement results, in a decisive way, from social policies, with a strong role played by the city administration in that sense. This research aims to detect, in Anápolis, the effect of the urban development policies approved by municipal administration from 1993 to 2004 and its consequences for the reproduction of the urban structure. For the intended accomplishment, shall be properly analyzed economic, social and political issues which, once spatialized, contributed for an exploratory study on the interference of public authority in evolution of urban configuration. The problem proposition stares the articulation of three essential subjects initially outlining considerations on the city while regional centre and its decoding aspects, then contextualising urban management matters and, finally, presenting municipal administrations from 1993 to 2004, confronting Master Plan goals to urban policy legal support in that term, emphasizing those aspects related to the extension of urban perimeter limits, action re-offended in several administrations.

.

Key words: Urban space. Municipal management. Urban policy. Production of the urban space.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES.

Figura 01 - Anápolis – Go: Localização.....	23
Figura 02 - Mapa de Bacias.....	30
Figura 03 - Anápolis – Go: Esquema Locacional Básico.....	38
Figura 04 - Anápolis - Go – Vista parcial	39
Figura 05 - Gravura Representando o Início da Urbanização.....	72
Figura 06 - Visão parcial da Estação Ferroviária.....	74
Figura 07 - Evolução Histórica da Ocupação Urbana.....	77
Figura 08 - Mancha Urbana dec. 50.....	82
Figura 09 - Vista parcial da área urbana - parte nordeste.....	94
Figura 10 - Densidade Média Habitacional.....	96
Figura 11 - Lotes Edificados.....	97
Figura 12 - Abastecimento de Água e Esgoto.....	102
Figura 13 - Sistema Viário Básico.....	106
Figura 14 - Escolas Municipais.....	110
Figura 15 - Escolas Estaduais.....	111
Figura 16 - Postos de Saúde – PSF.....	112
Figura 17 - Integração Social.....	113
Figura 18 - Postos Policiais – CIOPS.....	114
Figura 19 - Dados Imobiliários.....	119
Figura 20 - Unidades Geográficas de Análise.....	125
Figura 21 - População de Anápolis por AEDS	126
Figura 22 - Pessoas em domicílio sem renda.....	127
Figura 23 - Pessoas com renda domiciliar até ½ s.m.....	128
Figura 24 - Pessoas com renda domiciliar de ½ a 1 s.m.....	129
Figura 25 - Pessoas com renda domiciliar de 1 a 2 s. m.....	130
Figura 26 - Pessoas com renda domiciliar de 2 a 5 s. m.....	131
Figura 27 - Pessoas com renda domiciliar de 5 a 10 s.m.....	132
Figura 28 - Pessoas com renda domiciliar de 10 a 20 s.m.....	133
Figura 29 - Pessoas com renda domiciliar acima de 20 s.m.....	134
Figura 30 - Pessoas analfabetas	135
Figura 31 - Anápolis – Go: Centro Administrativo.....	142
Figura 32 - Anápolis – Go: Terminal Urbano de Passageiros.....	143

Figura 33 - Perímetro Urbano -1992.....	156
Figura 34 - Expansão Urbana 1997 – 2000.....	157
Figura 35 - Perímetro Urbano – 2004.....	160

LISTA DE TABELAS, GRÁFICOS E QUADROS.

Tabela 01 – Goiás. Domicílio e Taxa de Analfabetismo – 2000.....	33
Gráfico 01 – Anápolis: Evolução do Crescimento Populacional 1940 – 2000	34
Quadro 01 – Anápolis – Go: Índice de Desenvolvimento Humano.....	36
Quadro 02– Anápolis - Go: Arrecadação do ICMS por Setor de Atividade	36
Quadro 03 –Anápolis – Go: Estrutura Produtiva da Economia Segundo PIB – 2000.....	37
Quadro 04: Anápolis – Go Crescimento além do semi-anel da BR-153.....	95
Quadro 05 – Anápolis – GO: Infra-Estrutura.....	100
Quadro 06 – Anápolis: Taxa de Crescimento Anual da População -1940/2000.....	170
Quadro 07 - Relação entre densidades e problemas na urbanização.....	175
Quadro 08 – Participação média em porcentagem das diferentes partes nos custos totais dos sistemas urbanos (%)......	176
Quadro 09 – Participação de cada rede nos custos totais de cada sistema de abastecimento.....	176
Quadro 10 – Custos por usuário em dólares (1977) para cidades de porte médio.....	178
Quadro 11 – Projeção de Crescimento Populacional 2001-2012. Segundo Hipóteses: Baixa,Média,Alta.....	180

SUMÁRIO

A EVOLUÇÃO E PRODUÇÃO DA ESTRUTURA URBANA EM ANÁPOLIS – 1993 A 2004: estudo da interferência das gestões municipais.

CONSIDERAÇÕES INICIAIS	13
I - O PAPEL DA GESTÃO MUNICIPAL NA CONFIGURAÇÃO DO ESPAÇO URBANO.....	18
1.1. Anápolis enquanto centralidade na região	18
1.2. O delineamento de aspectos que auxiliam a leitura da cidade de Anápolis	27
1.3. Contextualizando a Gestão Urbana	44
1.3.1. Planejamento e Gestão, distintos e complementares	51
1.3.2. O Estatuto das Cidades enquanto instrumento de gestão urbana	59
II – A CONFIGURAÇÃO SÓCIO-ESPACIAL DO MUNICÍPIO	70
2.1 Uma periodização vinculada aos aspectos marcantes da evolução da estrutura urbana....	70
2.2 A configuração sócio-espacial e a qualificação do espaço urbano em Anápolis	87
2.3 O acirramento das contradições urbanas na sobreposição das informações	115
III - AS POLÍTICAS URBANAS DE 1993 A 2004	141
3.1. Aspectos peculiares das administrações públicas municipais	141
3.1.1. Os objetivos do plano diretor confrontado às leis de política urbana do período	148
3.2. O processo recorrente de ampliação indiscriminado do perímetro urbano	164
3.2.1. A questão da densidade demográfica vinculada aos custos dos sistemas de infraestrutura urbana	168
CONSIDERAÇÕES FINAIS	184
REFERÊNCIAS	189

CONSIDERAÇÕES INICIAIS

O presente trabalho tem como objetivo auxiliar a pensar a interferência da gestão municipal no processo de produção da estrutura urbana, confrontando com os aspectos das bases teórico-metodológicas acerca do espaço urbano, enquanto categoria geográfica. Seu objetivo geral é desvelar as políticas urbanas delineadas pelas gestões municipais no período de 1993 a 2003 e suas conseqüências na produção e evolução do espaço urbano e da configuração atual da estrutura urbana da sede municipal.

Este tema emerge das inquietações advindas da constatação de que, por iniciativa público e/ou privada, a configuração do espaço urbano é o resultado das ações sociais, com forte atuação do Governo Municipal (SANTOS, 1988). Neste sentido, entende-se que o papel do poder público, ao longo destes anos, foi decisivo para a evolução do espaço urbano do município.

Desta forma, a questão que envolve o espaço está intimamente relacionada ao movimento da sociedade que, por sua vez, possui em seu cerne as relações políticas, econômicas, sociais e culturais. Portanto, faz-se necessário clarear a questão essencial da interdisciplinaridade entre o espaço e os fatores que o determinam. Observa-se que a configuração urbana resultante em determinado momento histórico não é espontânea, muito menos aleatória, mas é decorrente da interferência do poder público que, por seu turno, tem respondido à ação de interesses privados.

Santos e Souza (1986, apud SANTOS, 1994, p. 61) elucidam que “o espaço é o mais interdisciplinar dos objetos concretos”, e são geográficos por serem determinados pelo movimento da sociedade, existem enquanto produto das relações que se estabelecem entre ele e a sociedade e, portanto, pelo que estruturas, tais como a política, as relações econômicas, sociais e culturais estabelecem entre si.

“O espaço seria um conjunto de objetos e de relações que se realizam sobre estes objetos [...] é o resultado da ação dos homens sobre o próprio espaço, intermediados pelos objetos, naturais e artificiais.” (SANTOS, 1994, p. 71). Portanto, com base nessas considerações iniciais, busca-se estabelecer uma análise do espaço geográfico de forma interdisciplinar, tendo em vista as interdependências entre a produção do espaço, as relações

sociais presentes no momento histórico desta produção e a interferência da gestão municipal neste processo. No dizer de Castro (2001, p.7), a definição da “arrumação espacial”, torna-se um excelente meio de análise das estruturas sociais e o arranjo espacial serve não apenas para a organização da sociedade, bem como para a sua leitura.

Santos (1994, p.61) nos lembra que “todos os espaços são geográficos porque são determinados pelo movimento da sociedade, da produção”. Desse modo, analisar a produção do espaço urbano é deparar-se com o contexto de reprodução da vida em seus aspectos históricos, sócio-econômicos, políticos e sociais. É ultrapassar a concretude do objeto por meio de uma abordagem em que o espaço urbano deve ser visto em sua totalidade, buscando transcender as visões reducionistas que, com certeza, não contribuirão para o reconhecimento da inter-relação entre o homem e o modo de vida de determinada localidade.

Na concepção de Carlos (1994), o espaço permeia todos os estudos geográficos e, embora abarque concepções diferenciadas, na maioria das vezes, desemboca na noção de espaço como palco da atividade do homem, isto é, como simples localização das atividades do homem, ficando apenas na superposição superficial de fatos, impedindo o desvelamento dos processos reais de produção espacial.

Pergunta-se, aqui, se a análise da estrutura de produção espacial se esgotaria no estudo da categoria espaço. De acordo com Chaveiro (2005, p. 2):

[...] o primeiro pressuposto do entendimento das categorias geográficas é que elas se tornam conceitos, mas estes não são aquelas. O conceito universaliza possibilidades de compreensão, mas o fazem ferindo – e interferindo – o mundo real e histórico. [...] Por outro lado, um conceito não subsiste sozinho numa investigação. A sua aliança com o objeto o faz proclamar relações com outros conceitos [...].

A vinculação da questão espacial a uma diversidade que inclui as questões sociais, físicas e políticas possibilita a construção de uma ponte entre estas categorias e a análise das ações geradas por meio do exercício político dos Governos Municipais. De acordo com Santos (1988, p.24) “Se o espaço é indispensável ao exercício do mando, é bom lembrar que é, também, suporte necessário e suficiente para que surjam disputas pelo poder”. Para o autor, o que acontece na cidade pode ser comparado a um jogo urbano ou, como é concebido por ele, a “um jogo de cartas” no qual o sítio determinado é a sua mesa.

Aí se juntam parceiros que se enfrentam segundo os grupos e filiações a que pertençam. Há os políticos, técnicos e funcionários que representam o GOVERNO [...] existem as EMPRESAS que agem através de investimentos na indústria, no comércio e nos serviços, com especial destaque para o capital ligado aos ramos imobiliário e da construção civil, cujas ações têm reflexos diretos no meio urbano. Por fim entra a POPULAÇÃO, fragmentada nos mais diversos grupos (vizinhança, filiação política e religiosa, profissão, parentesco, afinidades...). (SANTOS, 1988, p.50, grifo do autor).

Partindo desta problemática, concordamos com Villaça (1989, p.15), quando afirma que “[...] há certos processos sociais nos quais, espaço e sociedade estão de tal forma imbricados que é impossível entender as relações sociais sem uma visão espacial. Isto é particularmente verdadeiro quando se trata do espaço intra-urbano, onde a presença do espaço nas relações sociais é marcante”. Um outro aspecto importante abordado pelo autor é o fato relativo às transformações na estrutura intra-urbana que passam pelas suas estratificações sociais, pelo desnível de poder econômico e político entre as classes em nossas metrópoles e também pela dominação que se dá por meio do espaço urbano.

Os conflitos advindos do processo de produção do espaço urbano estão vinculados aos interesses contraditórios existentes entre a iniciativa privada, os agentes sociais e o Estado, este teria, nessa situação, o papel de mediar o “jogo” por meio do cumprimento de sua missão básica de administrador e executor de uma política urbana que priorize a cidade enquanto patrimônio coletivo. No entanto, concordamos com Santos ao citar Certau (1980 apud SANTOS, 1988, p.27):

A cidade pode, pois, ser entendida como uma “proliferação de manipulações aleatórias e incontroláveis, no interior de imensa malha de restrições e de certezas sócio-econômicas”. Há miríades de movimentos quase invisíveis sendo jogados sobre a textura cada vez mais fina de um lugar homogêneo, contínuo e apropriado a todos (grifos do autor).

Ainda para Certau (1980 apud SANTOS, 1988, p.28), “a linguagem do poder se urbaniza, mas a cidade é entregue a movimentos contraditórios que se combinam”. Predominam, sob os discursos ideológicos que prometem uma cidade ideal, as disputas, os jogos sem identidades claras, as influências e negociações sem transparências, deixando a sensação de que por debaixo das máscaras sobrevive algo impossível de gerir.

Em Anápolis, o objetivo principal dos Planos Diretores aprovados em 1985 e 1992 e da atualização iniciada em 2001, mas interrompida em 2004, foi a contenção da

expansão urbana, muito embora a ação governamental tenha sido, em diversas ocasiões, contrária a esta política, entende-se que o papel do poder público foi o de contribuir para a formação e valorização dos vazios urbanos e do decorrente espraiamento urbano, causador de altos custos de urbanização.

Desse modo, faz-se mister uma avaliação efetiva das diversas legislações que foram aprovadas ampliando o perímetro urbano que, por sua vez, possibilitaram a aprovação de inúmeros loteamentos que hoje passam a comprometer o abastecimento de infra-estrutura, serviços e equipamentos urbanos para a população.

[...] o entendimento da estrutura espacial urbana e sua relação com as áreas vagas é importante para a compreensão do modo como determinada terra sem utilização deve ser ocupada, e também quais as medidas legislativas necessárias para estimular a ocupação de áreas específicas ou até mesmo propor a manutenção do vazio em determinadas parcelas da cidade. (EBNER, 1999, p.199).

A presença dos vazios urbanos decorrentes destas legislações produziu uma mancha urbana descontínua que tornou antieconômico ao poder público atender às reivindicações de bens de consumo coletivo (CARLOS, 1994), quais sejam, infra-estrutura e equipamentos para as áreas loteadas distantes da malha urbanizada, gerando uma dispersão urbana e baixa densidade habitacional.

A população de um município do porte e importância de Anápolis necessita de investigações e pesquisas científicas que subsidiem um desvelamento sobre as políticas nefastas a que o município tem sido submetido, apesar da elaboração de Planos Diretores, e sobre a configuração sócio-espacial do espaço urbano resultante deste processo. Fica, portanto, estabelecida a relevância de um estudo exploratório sobre a interferência das gestões municipais na evolução e produção da estrutura urbana de Anápolis, no período compreendido entre 1993 e 2004. Com certeza, no final da pesquisa, o leque se abrirá para a busca de novas respostas a novas perguntas que surgirão da abordagem desta problemática.

Para cumprir o objetivo desta dissertação, organizaram-se três capítulos. No **Capítulo I**, aborda-se o Papel da Gestão Municipal na Configuração do Espaço Urbano, por meio da contextualização da Gestão Urbana, avaliando a diferença entre os conceitos de Planejamento e Gestão e a presença do Estatuto das Cidades enquanto instrumento de gestão

urbana. Discutiram-se, também os aspectos da inserção do município de Anápolis na Rede Urbana do Estado de Goiás, delineando considerações sobre a cidade enquanto centralidade na região e os aspectos que auxiliam a sua leitura.

No **Capítulo II**, busca-se determinar a configuração da estrutura urbana do município através de uma periodização da evolução desta estrutura e da observação das contradições encontradas na organização do espaço urbano.

Finalmente, no **Capítulo III**, foram apresentadas as administrações públicas municipais no período de 1993 a 2004. Neste capítulo, confrontam-se os objetivos do Plano Diretor às leis de Política Urbana do período, dando ênfase à discussão dos aspectos relativos à ampliação do perímetro urbano, reincidente em diversas administrações. Abordam-se, também, a questão da densidade demográfica e os custos dos sistemas de infra-estrutura urbana, decorrentes das alterações desta densidade.

A metodologia utilizada no desenvolvimento desta dissertação perpassou pelos seguintes passos:

- Pesquisa bibliográfica, documental e de campo, com o objetivo de dar fundamentação teórica.
- Pesquisa bibliográfica, documental e de campo sobre a evolução histórica da ocupação do município, compilação dos dados e informações em documentos produzidos por instituições de pesquisa.
- Pesquisa de campo para levantamento das condições presentes no município.
- Organização dos dados, documentos e informações coletados.
- Análise comparativa dos dados, tais como: renda, especulação imobiliária, leis de política urbana aprovadas, infra-estrutura e equipamentos existentes, localização dos mesmos e outros que se mostrarem importantes.
- Cruzamento dos dados e informações coletados.
- Elaboração de mapas, gráficos e tabelas.

I – O PAPEL DA GESTÃO MUNICIPAL NA CONFIGURAÇÃO DO ESPAÇO URBANO

Este primeiro capítulo tem o objetivo de apresentar o Município de Anápolis, e estudar a evolução e a configuração de sua estrutura urbana. Busca fazer um reconhecimento de sua inserção na rede urbana do Estado de Goiás, apresentando dados que auxiliarão sua leitura e a contextualização da gestão municipal, no entendimento da evolução de sua estrutura urbana.

Para a compreensão da ocupação e caracterização da rede urbana do Estado de Goiás, torna-se necessária uma breve recuperação histórica, bem como a enumeração de alguns aspectos socioeconômicos e sua inter-relação com a estruturação espacial decorrente destes fatores. Partimos da perspectiva que a urbanização, no desenrolar histórico, foi entendida não apenas como resultado, mas como elemento constitutivo dos determinantes da localização de suas atividades produtivas.

1.1 Anápolis enquanto centralidade na região

Entre os aspectos presentes na conceituação das cidades e na sua hierarquização dentro de uma rede urbana, está a função que o núcleo urbano exerce na região em que está inserido. Esta definição é dada principalmente pela função urbana que a aglomeração representa no complexo geográfico dado. As cidades compõem um sistema que integra outro sistema, cujo papel é essencial na estruturação e organização do espaço geográfico de uma região. As aglomerações urbanas mantêm e reforçam laços de interdependências tanto entre elas, quanto em relação às regiões das quais funcionam como pólo dentro de determinado território.

Característica marcante da estrutura dos sistemas das cidades é a organização hierarquizada dos centros urbanos que, segundo IPEA, 2002, varia, sobretudo, em razão do tamanho, da qualidade funcional e da extensão da zona de influência espacial da aglomeração. Assim, os estudos sobre a forma de organização territorial foram ancorados pelos conhecimentos desenvolvidos na década de 1930 sobre a teoria dos lugares centrais. De acordo com Corrêa (1997), esta teoria trata da diferenciação dos núcleos de povoamento, no que se refere a sua importância enquanto lugares de distribuição de produtos industrializados

e serviços, ou seja, enquanto localidades centrais. Este conceito foi formalizado por Christaller, em 1933, para a teoria sobre a evolução das redes urbanas no espaço, sendo definida, também, sua hierarquia. Nestes estudos, determinou-se que existem aglomerações urbanas, de tamanhos diferenciados, dotadas de funções centrais que consistem na produção e na distribuição de bens e serviços para uma interlândia, onde o centro urbano ocupa posição central. A localização das atividades básicas passa a induzir a organização de um sistema hierarquizado de cidades.

A recuperação da teoria das localidades centrais, segundo Santos (CORRÊA, 1997), é relevante à medida que trata a questão da organização espacial da distribuição de bens e serviços como aspecto da produção e de sua projeção espacial inserida em uma totalidade social. A rede de localidades centrais constitui-se uma estrutura territorial necessariamente presente no processo de acumulação capitalista que possui uma dimensão espacial. Cumpre simultaneamente dois papéis complementares: por um lado, constitui um meio para o processo de acumulação capitalista e, por outro, constitui um meio para a reprodução das classes sociais. A organização espacial da distribuição emerge fundamentada na divisão social e territorial do trabalho e na articulação entre diferentes áreas produtoras. Possui como locais as cidades que se interligam pelo comércio atacadista, varejista e dos serviços as quais, neste processo de articulação e integração, geram uma diferenciação hierárquica entre os centros de uma rede de distribuição.

Corrêa (1997) afirma que a rede urbana brasileira é constituída por um conjunto de centros datados de diversos momentos sob a ação de diversos processos. Revela, também, a existência de diversos padrões espaciais, com crescente complexidade funcional de seus centros e complexa integração interna e externa dos centros da rede urbana. Defende que a desigual integração da rede urbana brasileira revela o resultado de um processo de desenvolvimento capitalista que, longe de gerar uma tendência à homogeneização social e da organização espacial, acentua as diferenças entre os diversos segmentos da rede urbana.

Durante todo o século XX, os núcleos urbanos do Estado de Goiás representaram o suporte para a principal atividade da região, a produção agropecuária. Deus (2003) chama a atenção para o fato de que, em sua maioria, as cidades se caracterizaram e se consolidaram, buscando a perpetuação da relação campo-cidade, na qual vários núcleos urbanos consolidaram-se como centros regionais.

O Estado de Goiás possui uma estrutura urbana de poucos, mas concentrados centros regionais formados basicamente nas décadas de 1930 e 1960. Inicialmente, segundo IPEA (2002), na década de 1930, o processo de formação desses centros respondia a uma política nacional de integração e interiorização da economia, denominada “Marcha para o Oeste”; política deliberada de ocupação das fronteiras com o preenchimento dos vazios, por meio da qual foi efetivada a ligação da região Centro-Oeste aos centros hierárquicos do mercado nacional, com a implantação da ferrovia. Como resultado desta política de colonização, Goiânia surge como centro dinâmico para a economia estadual e trampolim para a penetração para as regiões mais distantes do Norte e Centro-Oeste. Até a década de 1950, o município de Anápolis usufruiu de forma intensa do surto de desenvolvimento e “modernidade” decorrente desta política. Apenas após este período, a ferrovia se estende até Goiânia; até então, Anápolis exerce as funções de entreposto de Goiás, expressão fortalecida pela sua posição de centro atacadista do Centro-Oeste.

Para França (1985), a urbanização do “Mato Grosso” de Goiás, entre 1930/55, foi um fenômeno social que se incluiu na reestruturação do espaço meridional do Estado, respondendo a um processo de emergência e domínio das relações capitalistas nas áreas contíguas ao sudeste do Brasil. O surto urbano, constituído pela rede urbana definida pelo processo de aglomeração regional, foi decorrente da diversidade de manifestações do sistema econômico e social predominante naquele momento histórico. O modo de integração do centro capitalista com as áreas de produção agrícola era sustentado por relações de produção que se materializavam pela intermediação dos núcleos urbanos. Do intercâmbio entre a urbanização e o modo de articulação de formas de produção diversas, provocados pela mesma organização sócio-econômica, resultaram os atributos qualitativos das unidades urbanas.

Até 1940, a combinação da estrada de ferro e das forças de mercado estimulou o surgimento de novas cidades e o florescimento de antigos aglomerados, nas regiões rurais novas ou áreas de fronteira agrícola. Neste período, as cidades de médio porte, segundo o padrão regional, funcionavam como “cabeças de zona” (FRANÇA, 1985) e, outras vezes, assumiam a posição de ponto de contato de várias zonas. O dinamismo desses centros advinha do desempenho das atividades redistributivas de gêneros agrícolas e de bens manufaturados.

O núcleo urbano de Anápolis atravessou sua primeira fase social, que se estendeu por quarenta anos, como ponto de passagem da rota do gado e do fumo, a qual cortava a

extensão centro-sul de Goiás. “O pequeno aglomerado era um marco no isolamento espacial, imposto pelas distancias, rarefação do povoamento e domínio do latifúndio criador de baixa produtividade.” (FRANÇA, 1985, p. 111). O processo de expansão do mercado interno foi condicionado, principalmente, pela implantação do transporte ferroviário no interior do país. A posição geográfica do núcleo urbano desempenhou um papel preponderante no seu desenvolvimento, favorecendo a sua função estratégica de ponto de convergência de várias regiões. Este período, especificamente, influenciou na definição do trajeto da ferrovia, assinalando o início de uma fase mais promissora para a cidade de Anápolis.

Pode-se definir a década de 60 como o marco para a estruturação da rede urbana brasileira, fato identificado pelo IBGE por meio da utilização da base teórica das “localidades centrais”. Nesta década, a população urbana supera a rural, refletindo o aprofundamento do processo de industrialização e da expulsão da população do campo (SANTOS, 1998). Foi, também, neste período, que se constituíram as bases para a introdução das frentes modernas de ocupação que impactaram vigorosamente as malhas urbanas.

O Plano de metas do governo Juscelino Kubitschek se estabelece como o grande divisor de águas entre o processo de ocupação – tipificado pelas frentes de subsistência e frentes de pecuária extensiva e rudimentar – e a moderna incorporação do Centro-Oeste, caracterizada pelas novas frentes de agricultura comercial e bovinocultura tecnificada. Esta fase da economia foi acompanhada por um surto de desenvolvimento aliado a grandes obras de infra-estrutura, sendo a BR- 153 fundamental na ligação norte-sul do país.

Vale ressaltar a construção de Brasília como pólo atrativo de um grande contingente de imigrantes, criando, no interior do país, uma área de grande adensamento populacional, gerando impactos intensos nos processos ambiental, natural, político-econômico e sociocultural goianos. A transferência da capital da República teve, entre outras motivações, o atendimento do projeto de interiorização do país. A sua construção em território goiano, na visão de Santos (1999, p. 47),

[...] contribuiu positivamente para a economia local, pois foi responsável pela dinamização da construção de rodovias, pelo incentivo a movimentos migratórios e pelo crescimento da produção agropecuária e industrial, assim como por um incremento populacional na zona urbana. Tais fatos possibilitaram um incremento na inserção da parte meridional do Estado na área hegemônica do desenvolvimento capitalista brasileiro, ou seja, no Sudeste.

A transferência da capital para Brasília, contribuiu sobremaneira para o fortalecimento dos aglomerados de Goiânia e Anápolis como as duas maiores cidades-sede com expressão regional na região. A importância de Goiânia está relacionada a seu papel socioeconômico, enquanto Brasília a sua função político-administrativa nacional (IPEA, 2002, p.168). Vale ressaltar a participação de Anápolis enquanto cidade-mãe, enquanto assentamento mais antigo, por sua localização entre as duas capitais e por seu papel de entreposto de mercadoria. Anápolis assumiu por um longo período a função de ponta de lança e apoio para a ocupação da região norte do Estado.

As intensas migrações provocadas pela nova capital marcaram a arrancada no desenvolvimento do Estado, contribuindo para um rápido adensamento do interior do país. Nas décadas de 70 e 80, observa-se uma grande mudança funcional do Centro-Oeste capitaneada, segundo Deus (2003, p.191), pelo intenso êxodo rural em busca dos empregos proporcionados pelo crescimento do setor terciário, pela modernização agropecuária, com forte conteúdo técnico-científico e pelo crescimento do número de residências dos proprietários e trabalhadores rurais, cujos locais de trabalho continuaram sendo a zona rural.

Na medida em que avançavam a modernização da agricultura e o êxodo rural, a estrutura socioeconômica destes centros foi diversificando-se. Transformaram-se em centros administrativos regionais, com servidores público das três esferas de poder. O comércio e os serviços diversificam-se para atender a uma demanda crescente, fomentada pelas inovações técnicas. (DEUS, 2003, p.191).

De acordo com dados do IPEA (2002), para Goiás, Brasília e Goiânia são considerados os únicos centros representativos da região e estão localizados historicamente nos principais eixos rodoferroviários de integração ao Sudeste tendo seus papéis regionais fortalecidos, “[...] na medida em que, simultaneamente, condicionaram espacialmente as frentes modernas e delas apropriaram os efeitos dinâmicos, acentuando a participação e a abrangência dos centros polarizadores no conjunto da rede urbana” (IPEA, 2002, p. 225).

Goiânia é também reconhecida como a porta de entrada para o norte do país (ver Figura 01, p.23). Em relação ao setor terciário, vale ressaltar os dados fornecidos pelo IPEA (2002, p.186), destacando que, em 1996, cerca de 50% do emprego industrial do Centro-Oeste brasileiro estava localizado em Goiás, mantendo aproximadamente a mesma participação relativa do ano de referência da década anterior. Do ponto de vista da distribuição espacial,

fica confirmada a grande concentração (90%) do emprego industrial no Estado de Goiás nas mesorregiões centro e sul goiano, destacadamente na área do eixo Goiânia-Anápolis.

Figura 01- Anápolis – GO: Localização



Fonte: Governo de Goiás – SEPLAN/2002

A partir de meados da década de 1970, paulatinamente foram sendo implantadas pequenas unidades agroindustriais no Centro-Oeste, operando com baixo nível técnico e sob a tutela de pequenos grupos empresariais locais e regionais. A industrialização do Centro-Oeste não trouxe o avanço tecnológico esperado, mas um avanço populacional vinculado principalmente à agroindústria. Ainda segundo o IPEA (2002, p. 226), o dinamismo das cidades do Centro-Oeste “[...] excluindo Brasília, não advém diretamente do potencial produtivo primário, mas das suas posições estratégicas em relação ao Sudeste, o que possibilita a concentração das atividades terciárias e, em alguns casos, a própria diversificação produtiva.” Apesar da construção da Capital Federal ter sido fundamental para justificar

os melhoramentos na infra-estrutura da região, é Goiânia, e não Brasília, que melhor se posiciona na função de pólo regional.

Em relação à industrialização, vale observar os estudos realizados por historiadores e geógrafos, que apontam, em uma região, os pontos que comandam o crescimento econômico ou o desenvolvimento de cidades ou áreas economicamente dinâmicas. Andrade (1977) lembra que economistas russos, ao planejarem o desenvolvimento da economia soviética e a industrialização do país, escolheram pontos favorecidos pela posição geográfica ou pelos recursos naturais para neles instalarem suas indústrias de base, transformando estas localidades em “bases de desenvolvimento”. O reconhecimento de diversas experiências, em países europeus, no período compreendido entre as duas grandes guerras mundiais, segundo este mesmo autor, levaram o Prof. Perroux em 1960, a desenvolver a “teoria dos pólos de desenvolvimento”.

Na visão de Andrade (1977), o crescimento econômico não se faz de forma difusa por todo o espaço de um país, mas se manifesta em certos pontos, em áreas favorecidas por diversas circunstâncias, denominadas de pólos de crescimento, com intensidades variáveis e a partir daí se expande no conjunto da economia, beneficiando as regiões que as cercam e que são por elas polarizadas. Em função desta influência exercida na região, essas áreas têm que ser canalizadas por meios de ligação que podem ser estradas, ferrovias ou hidrovias que liguem a área polarizada ao pólo. Este fato foi observado no caso brasileiro, após 1950, com a abertura de grandes rodovias que ligaram regiões que viveram durante séculos isoladas. A integração nacional gerada veio favorecer, sobretudo, o mais pujante pólo existente no país, representado por São Paulo, privilegiado principalmente por seu sistema viário.

Andrade (1977) salienta o fato de Perroux distinguir o significado dos termos crescimento e desenvolvimento, não havendo a identificação entre o pólo de crescimento e o pólo de desenvolvimento. Assim, o desenvolvimento só se realiza com a combinação de mudanças sociais e mentais de uma população que a tornam apta a fazer crescer seu produto real e global. Já o crescimento, existe quando há um aumento do produto global, e conseqüentemente, da renda *per capita*.

Nesta mesma vertente, Santos (1998) acrescenta que os principais pressupostos que estavam subjacentes às políticas regionais incluíam, entre outras, as seguintes premissas:

[...] o desenvolvimento concebido como um processo centrífugo partindo de alguns setores (indústrias motrizes), de alguns centros (pólos de desenvolvimento), difundindo-se através dos mecanismos de mercado e/ou do apoio da política de desenvolvimento regional; altas e crescentes taxas de crescimento, o que permitiria a difusão espacial do desenvolvimento até as regiões menos desenvolvidas; baixos custos de energia, transportes e mobilidade, favorecendo o processo de difusão, idéia de que a tecnologia moderna só se aplica eficazmente no âmbito da grande empresa e confiança na capacidade do Estado gerar o desenvolvimento através da implementação de políticas públicas. (SANTOS, 1998, p.3).

A autora acrescenta que as políticas baseadas nesta premissa apresentam como principal característica um modelo de desenvolvimento de crescimento quantitativo que desconsidera os aspectos sociais, políticos e ecológicos da região a se desenvolver.

Dentro deste contexto, a industrialização, enquanto referencial de prosperidade, passa a ser perseguida pelas várias instâncias governamentais. Com o Estado de Goiás não foi diferente e nas décadas de 1960 e 1970 teve início um delineamento de estratégias objetivando atingir o “desenvolvimento” industrial, com o estabelecimento de distritos industriais.

Santos (1999) desenvolve a idéia de que, a partir da década de 1940, o Brasil viveu um período de grandes transformações socioeconômicas provocadas pelo “despertar de suas potencialidades”. Este processo veio disseminando-se por todo o país, tendo encontrado, no entanto, no Centro-Oeste, uma fronteira privilegiada para investimentos pioneiros. Corrobora esta argumentação a criação do Programa de Desenvolvimento do Centro-Oeste – PRODOESTE – em 1971, com o objetivo de acelerar a incorporação da região no processo de integração econômica do Brasil e incrementar o desenvolvimento econômico do sul dos Estados de Mato Grosso, Goiás e Distrito Federal.

Para Santos (1999), este processo havia se iniciado, em todo o país, em 1930, com o impulso dado à industrialização, vindo do poder público por meio de medidas em busca de uma nova lógica econômica territorial. A partir dos anos 1940, esta nova base da economia ultrapassa o nível regional para assumir a escala nacional, respondendo à complexidade do processo, que passa a incluir tanto a formação do mercado nacional, quanto os esforços de equipamento do território para torná-lo integrado. A década de 1950 coincide com o período

de materialização das alianças entre a sociedade civil, militar e burguesia industrial, cujo objetivo em comum foi promover a industrialização a qualquer custo.

Em relação a este processo no espaço goiano, a década de 1960 foi um marco de inflexão da economia. Nessa década, o Estado de Goiás imprimiu uma nova dinâmica de desenvolvimento, até mesmo de natureza estrutural. Este processo iniciou-se com a Marcha para o Oeste, com a transferência da capital de Goiás para Goiânia e a construção de Brasília, impulsionando a economia do Estado de Goiás. De acordo com Santos (1999), um dos efeitos mais relevantes desse fenômeno foi a concentração das unidades de produção e a diferenciação das atividades, com a conseqüente ampliação do mercado. A ascensão do crescimento industrial no Estado de Goiás se delinea a partir da década de 1970, graças à criação do DAIA – Distrito Agro-industrial de Anápolis, do Complexo Mineral de Catalão e das áreas industrializadas de Goiânia, Itumbiara e Minaçu. Ainda hoje, Goiás figura como um pólo regional em desenvolvimento, com um setor secundário pouco desenvolvido, mas com intensas atividades no setor terciário.

Algumas Leis garantiram a intenção do Governo do Estado em incentivar a industrialização do Estado. Várias leis culminaram na aprovação da Lei 7.700/73 que mantém isenção do Imposto de Vendas e Consignação (IVC) e financiamento do Imposto de Circulação de Mercadorias, por cinco anos a novas indústrias. Esta Lei tinha seu alicerce e sustentação no Plano Nacional de Desenvolvimento, do governo militar com o objetivo de espalhar a industrialização em todo o País (KOSSA, 2006).

Neste cenário regional, segundo Santos (1999), o DAIA, distrito agroindustrial de Anápolis, implantado em 1973, destaca-se por ser o mais antigo e o mais adiantado em estágio de materialização da política governamental. Dentre as ações desenvolvidas para viabilizar a construção do Distrito, criou-se a Companhia de Distritos Industriais de Goiás (GOIASINDUSTRIAL), uma sociedade anônima de capital autorizado, sob o controle acionário do Governo do Estado de Goiás, vinculada à Secretaria da Indústria, Comércio e Turismo.

Para a efetivação do DAIA, o governo Estadual assume a posição de desencadeador do processo, atuando para oferecer as condições de infra-estrutura básica, de alocação de recursos, geração de capitais, financiamento de crédito, incentivos, etc., visando,

principalmente, atrair investimentos externos. Dentre as várias linhas de crédito, uma das mais atrativas para quem tem uma empresa nas áreas dos distritos agroindustriais é o programa FOMENTAR, em essência baseado na Lei 7.700/73. Este incentivo foi o responsável por ter colocado Goiás, em 1964 (SANTOS, 1999), na condição de um dos líderes em renúncia fiscal. Os recursos do FOMENTAR destinam-se, basicamente, a financiamentos e empréstimos, pelo prazo que chega a dez anos. A importância deste programa pode ser atestada pela sua vasta presença no Distrito Agroindustrial de Anápolis. Em 2000, embasado nas experiências anteriores, foi criado o Produzir, propondo o financiamento do Imposto de Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) para empresas que se instalam ou se ampliam em território estadual.

A partir dos aspectos levantados e que definem Anápolis enquanto centralidade serão abordados alguns dados que auxiliam a leitura do município.

1.2 O delineamento de aspectos que auxiliam a leitura da cidade de Anápolis

Para cumprir o objetivo desta dissertação: detectar, no município de Anápolis, no período compreendido entre 1993 e 2004, os efeitos das políticas urbanas aprovadas nas gestões municipais e as conseqüências destas decisões na produção da estrutura urbana, urge apresentar alguns dados, em relação a aspectos físico-territoriais, econômicos e demográficos, que auxiliem na leitura do município.

Foram selecionados alguns aspectos os quais podem contribuir nesta tarefa, lembrando que, embora descritivos e apresentados como dados exteriores, expõem fatores físico-territoriais e socioeconômicos que modelam a forma da cidade. No dizer de Carlos, torna-se importante analisar a cidade “por dentro”, isto é, refletindo sobre sua natureza. “Deve-se aqui lembrar que a cidade tem a dimensão do humano refletindo e reproduzindo-se através do movimento da vida, de um modo de vida, de um tempo específico, que tem na base o processo de constituição do humano.” (Carlos 2005, p. 67).

Ainda para Carlos (1994, p. 98), “o processo de (re)produção do espaço é, ao mesmo tempo, condição e produto da (re)produção humana – considerada como meio de consumo – e da (re)produção do capital, como condição geral de produção sob a forma de capital fixo”. O processo de produção do urbano está intimamente vinculado ao nível de

formação econômica da sociedade capitalista. Na produção de espaço, existe um lado “estratégico e político” de grande importância, pois não é uma produção qualquer, visto agregar a reprodução das relações de produção.

Não serão contemplados os dados do município em sua totalidade, mas aqueles que compõem os elementos fundamentais para auxiliar sua apresentação em relação aos aspectos essenciais para discutir a evolução e produção de sua estrutura urbana tendo em vista o estudo da interferência das gestões municipais, no período compreendido entre 1993 e 2004.

a) Dimensão físico-territorial e ambiental

Quanto à localização, o Município de Anápolis situa-se na parte sul do Estado de Goiás, na denominada zona fisiográfica do “Mato Grosso Goiano”, onde se inicia o Planalto Central sobre o espigão divisor de águas entre as bacias platina e amazônica. A sede municipal está localizada a 16° 19’ 31” de latitude sul e 48° 58’ 03” de longitude W. Gr., possuindo uma altitude média de 1.000m. Está no eixo Goiânia-Brasília, considerado o terceiro maior aglomerado urbano do país.

O Município ocupa 917,011km², representando 0,27% da superfície do Estado de Goiás. A área urbana do município ocupa 13.094,94 ha., que equivale a 15% da área total do município. Possui uma densidade de 341,27 hab/km² (GOVERNO DE GOIÁS - Seplan/Sepin - 2005). Além da cidade-sede, o Município abriga três povoados: São Vicente, Bramápolis e Miranópolis; e, quatro distritos administrativos: Interlândia, Souzaânia, Goialândia e Joanópolis. Limita-se com os municípios da seguinte forma:

Norte: Abadiânia e Pirenópolis;

Sul: Terezópolis de Goiás, Goianópolis, Leopoldo de Bulhões, Silvânia e Gameleira;

Leste: Silvânia e Abadiânia;

Oeste: Nerópolis, Ouro verde, Campo Limpo e Petrolina de Goiás.

Na visão de Santos (1981), o sítio é responsável por inúmeras circunstâncias da vida e da evolução urbana, pois sua escolha prende-se, na maioria das vezes, à atividade que faz surgir o espaço urbano. “Salvo exceções, o sítio orienta o plano, assim como,

freqüentemente, o funcionamento da cidade, as articulações interiores e exteriores do organismo urbano” (SANTOS 1981, p.184).

Independente da condição do local a ser analisado, existe sempre uma configuração territorial formada por um conjunto no qual consta uma série de elementos naturais e também de recursos criados e que coexistem de forma interdependente formando um sistema, um todo. “A configuração territorial é o território e mais o conjunto de objetos existentes sobre ele; objetos naturais ou objetos artificiais que a definem.” (SANTOS, 1994, p. 75).

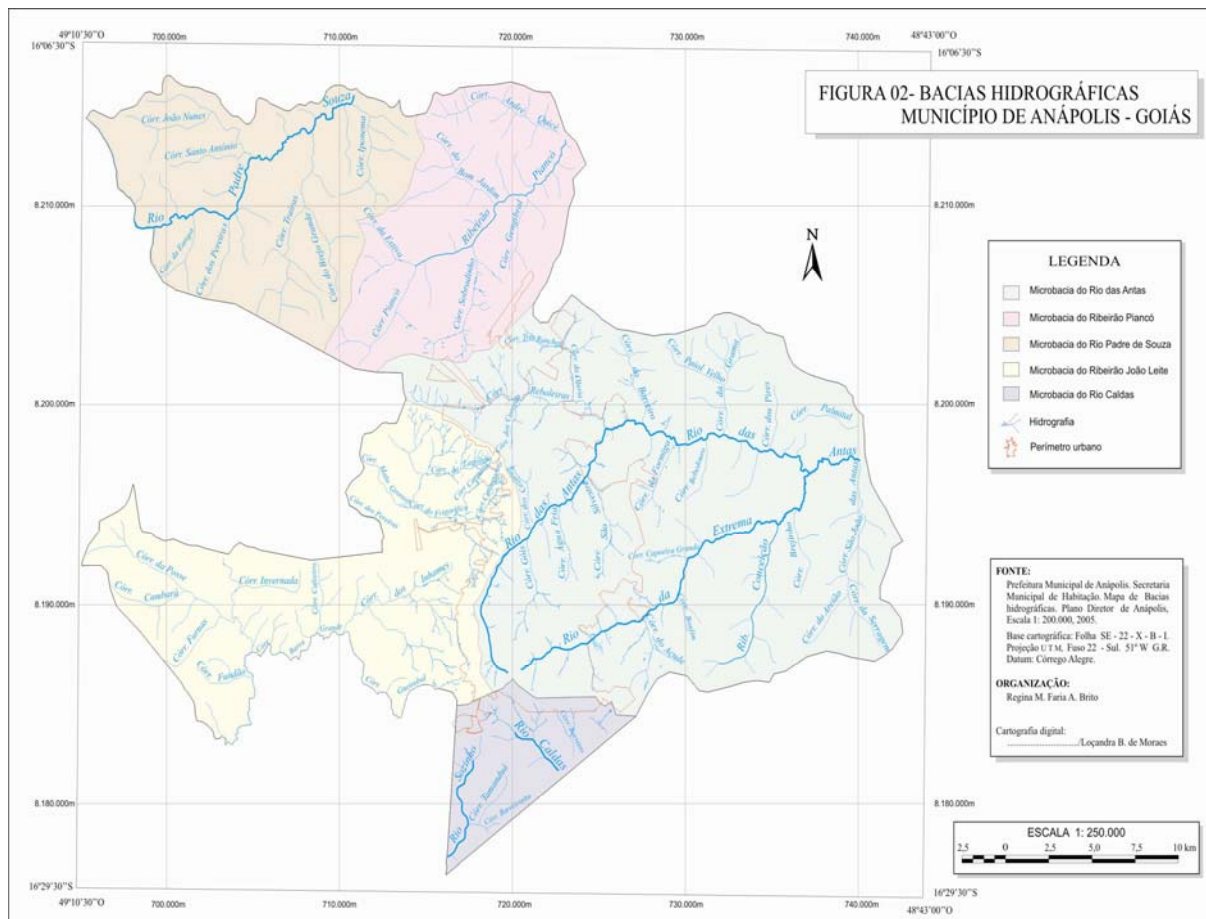
O relevo do município apresenta-se 43% plano, 54% ondulado e apenas 3% montanhoso na parte noroeste. A vegetação da área é representada por campos cerrados e mata de galerias que, em sua maioria, foi substituída por pastagens e culturas cíclicas. Segundo Governo de Goiás (2000), da vegetação original restam somente 7% de reservas localizadas em pontos isolados.

A cidade de Anápolis localiza-se sobre o espigão que divide as bacias platinas das bacias amazônicas. O sítio da cidade sede do município é ondulado e cortado por fundos de vales das nascentes de vários Ribeirões: Gonçalves e João Leite, afluente da margem esquerda do Rio Meia Ponte e, das Antas e Piancó, tributários da margem direita do Rio Piracanjuba, pertencentes à bacia do Rio Paraná. O Ribeirão Padre Sousa é tributário da margem esquerda do Rio das Almas que, por sua vez, é tributário do Rio Tocantins que pertence à bacia amazônica. Cinco importantes sub-bacias hidrográficas encontram-se no Município; destas, alguns cursos d’água são mananciais de abastecimento de centro urbano(Figura 02, p.30):

- Sub-bacia do Ribeirão das Antas, sobre a qual se estende a maior parte da cidade;
- Sub-bacia do Ribeirão João Leite, manancial que abastece Goiânia;
- Sub-bacia do Rio Caldas, captação do Distrito Agroindustrial de Anápolis (DAIA);
- Sub-bacia do Ribeirão Piancó, manancial de abastecimento público de Anápolis;

- Sub-bacia do Rio Padre Souza, não atinge o município e é o único que corre para a Bacia Amazônica.

As demais sub-bacias citadas formam a bacia do Corumbá, excetuando-se o Ribeirão João Leite, que deságua no Rio Meia-ponte.



O clima do município é tropical quente semi-úmido, com duas estações bem definidas: a outono/inverno é seca, ocorre entre os meses de abril a setembro e a outra, primavera/verão, é chuvosa e estende-se entre os meses de novembro a março. A precipitação pluviométrica anual é de 1.300mm, com chuvas regulares de dezembro a março. A temperatura média anual é de 22°C com variação de 5°C (ARCA, 2001).

Quanto ao solo, predominam os profundos, argiloso a médio, bem drenados, baixa fertilidade natural (areias quartzosas), alta suscetibilidade à erosão ao sul da cidade de Anápolis e baixa suscetibilidade à erosão no restante do Município que é cortado pela serra divisora das bacias: amazônica e platina. Sobressaem no conjunto as serras da Taboca ou de

Lagoinha, na divisa como o município de Petrolina de Goiás a oeste, a Serra Pelada, divisa com o município de Nerópolis, ao sul e, ainda, os seguintes morros: do Sapé, Cachimbo e Caiapó.

A situação geográfica do Município de Anápolis propiciou a formação da cidade como entreposto comercial e canalizador de grande parte da produção agrícola de uma área significativa do Estado. A distribuição de mercadorias no atacado foi feita prioritariamente para as regiões Centro-Oeste e Norte do país, particularidade acentuada com o advento da ferrovia na década de 1930.

A cidade dista 57 km de Goiânia e 160 km de Brasília pelas BR- 153/060, consideradas como um dos principais entroncamentos rodoviários do país. A interligação com outros municípios e com o restante do País é privilegiada, as rodovias BR-414, GO-222 e GO-330 cortam o município. O município está ligado, também, com os Estados de Minas Gerais, São Paulo e Espírito Santo pela ferrovia Centro-Atlântica. Esta estrada de ferro transporta para o restante do Brasil e exterior a produção do complexo DAIA (Distrito Agroindustrial de Anápolis) e produtos primários (grãos, algodão, etc.) de Goiás via Leopoldo de Bulhões e Catalão e daí para os portos de Sepetiba, Vitória e Santos. A Ferrovia Norte-Sul, em implantação, possui seu marco zero no município e vai se conectar à Ferrovia Centro-Atlântica, ramal da RFFSA, que integra o corredor de exportação Goiás - Minas Gerais - Espírito Santo, acoplado à Estação Aduaneira do Interior (EADI) ou Porto Seco do Centro-Oeste.

Anápolis possui um Aeroporto Municipal que é utilizado por pequenas aeronaves particulares, embora conste da proposta do Governo do Estado a ampliação de sua pista permitindo receber aeronaves maiores e transportar cargas e passageiros. Este complexo de transporte fornece as condições de estabelecimento de uma plataforma multimodal já em fase de execução próximo ao DAIA e à BR- 153. Este aspecto será abordado com mais detalhes no Capítulo II sobre a evolução da estrutura urbana do município.

Em relação ao aspecto locacional vinculado ao processo de produção que direciona o aparecimento do sistema de circulação, Santos observa que,

O desenvolvimento diferenciado da produção sobre o espaço, maximizando vantagens locacionais específicas a cada produção, gera uma divisão territorial do trabalho a qual suscita a expansão da circulação de mercadorias e o aparecimento de um sistema viário que se sobrepõe ao antigo ou é criado do nada, bem como outros elementos da infra-estrutura. Tal desenvolvimento suscita também o aparecimento, em maior ou menor grau, de atividades de controle e apoio ao funcionamento da economia, isto é, visando assegurar a reprodução das condições de produção e das relações de produção. (CORRÊA 1997, p.26).

Os resultados em termos da evolução do espaço estão intimamente vinculados ao tipo de produção no curso do desenvolvimento das forças produtivas do município, ou seja, se for predominantemente industrial terá um resultado diferenciado e estará submetido dialeticamente ao sistema de circulação. No caso de Anápolis, em seu processo evolutivo, a industrialização foi dando os contornos para sua vocação industrial. Sua posição geográfica estratégica passa a ser causa e efeito de seu processo de industrialização.

Segundo Santos (2001), a construção de estradas de ferro foi um dos aspectos importantes na fase industrial do modo de produção capitalista que permitiu às cidades beneficiárias aumentar seu comando sobre o espaço regional. Este aspecto será novamente abordado, no Capítulo II, em relação à chegada da ferrovia, na década de 30, ao município de Anápolis.

b) Dimensão Sócio-econômica.

Santos (1998) afirma que a estruturação da rede urbana brasileira foi identificada pelo IBGE pela primeira vez no final dos anos 60.

As alterações na rede urbana brasileira correspondem a ajustes espaciais na dinâmica econômica, refletindo suas modificações. [...] Durante os anos 60, a população urbana superou, pela primeira vez, a população rural. Esse resultado reflete o aprofundamento do processo de industrialização e da manutenção de uma estrutura fundiária arcaica que expulsava os trabalhadores do campo, ainda que a cidade não fosse capaz de gerar tantas oportunidades de emprego quanto as necessárias para assimilar os migrantes oriundos do campo. (SANTOS, 1998, p. 14).

Para o Governo de Goiás (2000), o quadro demográfico do município reflete os fenômenos ocorridos a partir da década de 70 em quase todo o país, fase em que predominou o processo de descentralização econômica, coincidindo com um ritmo mais acelerado no

Centro-Oeste. Este processo proporcionou um intenso esvaziamento da área rural com o conseqüente crescimento urbano que se estende pelas décadas de 80 e 90.

Em Anápolis, de acordo com o Censo 2000 (Tabela 01, p. 33), a população do Município era de 288.085, representando 6,4% da população do Estado. São em torno de 280.164 habitantes na área urbana e 7.921 na área rural. O percentual dos que moram na zona rural é de 2,75% o que nos aponta uma taxa de urbanização de 97,3%, superior à taxa brasileira que é de 81,2% e a do Estado de Goiás 89%, porém menor que a de Goiânia 99,3% e de Aparecida de Goiânia 99,7%, no mesmo Censo. A evasão rural é aliada a elevadas taxas de crescimento da população e que hoje se estabiliza (Gráfico 01, p.34) no índice de 2,11%. Anápolis possui uma taxa de alfabetização de 92,0% aumentando sua condição de suprir as vagas que as empresas venham a oferecer sem que tenha que recorrer a municípios e Estados vizinhos. De acordo com dados da Seplan/Sepin, a estimativa da população para 2005 é de 313.412 habitantes.

Tabela 01 – Goiás. Domicílio e Taxa de Analfabetismo - 2000

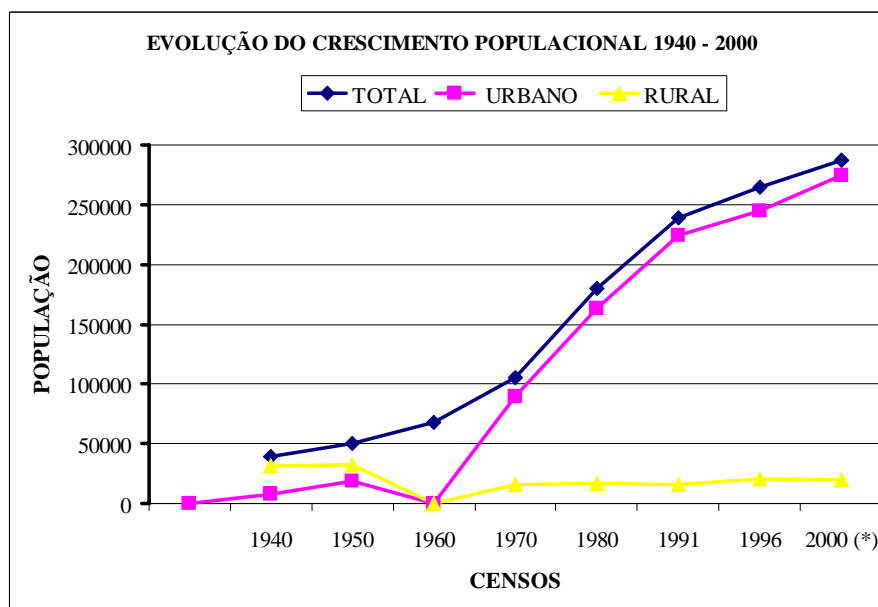
O Estado e os Municípios	População residente, sexo e situação do domicílio.					População residente de 10 anos ou mais de idade		
	Total	Homens	Mulheres	Urbana	Rural	Total	Alfa- betizada	Alfa- beti- zação (%)
Goiás	5.003.228	2.492.438	2.510.790	4.396.645	606.58	4.033.691	3.598.04	89.2
Anápolis	288.085	140.485	147.600	280.164	7.921	234.488	215.775	92.0
Ap. de Goiânia	336.392	166.916	169.476	335.547	845	263.359	242.579	92.1

Fonte: CENSO – IBGE (2000)

Conforme o Gráfico 01, p.34, sobre a Evolução do Crescimento Populacional, até a década de 40 a população rural era superior à urbana e prossegue assim até a década de 60 quando é ultrapassada pela população urbana. Entre o censo de 1950 e o censo de 1960, a população rural foi reduzida em 45%, e a taxa de crescimento médio anual foi negativa. Nos censos seguintes, verifica-se que a população rural oscila entre crescimento positivo e negativo. Em contraposição, a população urbana cresce uniformemente a partir do censo de 1940 com uma taxa de 2,5% a.a. sobe até ao ápice que ocorre entre a década de 1970 a 1980 cuja taxa de crescimento médio anual foi de 5,5%. Coincide com o período da construção e implantação do Distrito Agroindustrial de Anápolis – DAIA e da Base Aérea. A taxa de crescimento médio anual da última década foi de 2,1%. A de Goiânia foi 1,8%. A tendência de queda deve manter-se caso não haja algum evento significativo que exerça forte atração de

migrantes. Este fato é confirmado pela estimativa da Seplan/Sepin para a taxa geométrica de crescimento, no período de 2000 a 2005 é 1,7% (ver Quadro 06, p. 171).

Gráfico 01 – Anápolis: Evolução do Crescimento Populacional 1940 – 2000



Fonte: CENSO – IBGE (2000) – organização: ARCA – 2001

A posição geográfica estratégica propiciou ao município um desenvolvimento econômico que foi atrativo para o processo migratório. A busca de melhores condições de vida proporcionadas pelas oportunidades de emprego, infra-estrutura instalada e serviços sociais públicos evidencia o alto movimento migratório do Município. Entre 1872 e 1900, este fluxo foi, prioritariamente, pelo deslocamento de pessoas de cidades circunvizinhas, definindo uma taxa anual de 5,35% ao ano. Em 1872, a população de Santana das Antas e sua zona rural era de 1.461 habitantes chegando em 1900 à casa dos 6.296 habitantes.

As duas primeiras décadas do século XX foram marcadas pela chegada dos imigrantes italianos e dos primeiros sírio-libaneses (FREITAS, 1995). O município começou a atrair um número significativo de pessoas de outras regiões do país, sobretudo dos Estados de Minas Gerais e do Nordeste, coincidindo, em 1910, com o avanço da cafeicultura. A taxa média de crescimento deste período foi de 4,78% com um resultado populacional de 16.037 habitantes em 1920.

De acordo com Freitas (1995), entre 1920 e 1940 a taxa média anual de crescimento populacional foi de 4,56% quando o município recebeu os imigrantes japoneses e uma significativa presença de imigrantes de mineiros em decorrência direta da chegada da estrada de ferro. No período seguinte, de 1940 a 1950, verificou-se a menor taxa média de crescimento, 2,54% ao ano. A economia deu sinal de enfraquecimento após a euforia do período anterior. Mesmo com o processo de industrialização da década de 70, esse movimento rumo a Anápolis perdeu o ímpeto e não deve provocar impactos significativos caso não haja eventos atrativos importantes.

Ainda segundo dados contidos no diagnóstico para o Plano Diretor de Anápolis (ARCA, 2001), as pessoas que mudaram para Anápolis no período compreendido após o censo de 1991 e antes da Contagem da População de 1996, efetuados pelo IBGE, representaram 7,8% da população total do Município, ou 20.541 pessoas; enquanto o incremento populacional do Município, no mesmo período, foi de 25.928 pessoas. Verifica-se, então, que em relação ao incremento, os migrantes representaram 79,2% e entre estes 53,8% vieram do próprio Estado e em segundo lugar, 8,5% vieram do Distrito Federal. Na década de 70, o segundo maior contingente de migrantes procedia do Estado de Minas Gerais.

A situação do quadro de concentração de riquezas em Anápolis reflete o que vem ocorrendo em todo o país. Cada vez mais, grande contingente da população se encontra nas mais baixas faixas de renda. Em 1996, a população com rendimento nominal médio mensal de até dois salários mínimos representava 63%. Esta relação em 2000 era 55,4% não estando computados nesta taxa 4,4% dos domicílios cujo chefe não tem rendimento.

O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH)¹. O valor do IDHM varia entre 0 e 1, quanto mais próximo de 1, maior o grau de desenvolvimento humano. O índice verificado para o município em 2000 são os seguintes (Quadro 01):

¹ Criado para o programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, incorpora três dimensões básicas do desenvolvimento: uma vida longa e saudável, o acesso ao conhecimento e um padrão de vida decente.

Quadro 01 – Anápolis – Go: Índice de Desenvolvimento Humano

Índice de Desenvolvimento Humano Municipal		
	1991	2000
IDH-M	0,721	0,788
IDH-M – Renda	0,684	0,721
IDH-M – Educação	0,810	0,889
IDH-M – Longevidade	0,670	0,754

Fonte: GOVERNO DE GOIÁS - Sepin/Seplan – 2005

De acordo com Governo de Goiás (2000), a distribuição da área ocupada, em relação à estrutura fundiária, é a seguinte: 38% das terras estamos ocupadas por médias propriedades rurais (100 a 500 ha.); 75% estão ocupadas pelos pequenos estabelecimentos (de até 100 ha.), constituindo um montante de 961 propriedades; 27% da área rural do município estão ocupadas por grandes propriedades do município (mais de 500 ha.), constituindo um número de 71.

Em relação ao uso da terra, 75% da área rural são utilizados com pastagens predominantemente destinadas à pecuária leiteira, que hoje possui um rebanho bovino de 65.000 cabeças, podendo ser considerada uma das principais bacias leiteiras do Estado. A área ocupada com lavoura representa 12%, destes, 10% são de lavouras temporárias.

No cômputo geral da produção econômica do município de Anápolis, a agropecuária tem pequena participação sendo que na arrecadação do ICMS, o setor participa com somente 0,96% (Quadro 02).

Quadro 02– Anápolis - Go: Arrecadação do ICMS por Setor de Atividade

Indústria	Atacado	Varejo	Serviços	Produção Rural	Mineração e Outras	Total
59,97%	23,95%	12,66%	2,38%	0,96%	0,12%	100,00%

Fonte: Delegacia Fiscal de Anápolis – 2000

Na agricultura, a produção de hortaliças é expressiva com bons índices de produtividade. Ressalta-se, porém, o uso abusivo de defensivos agrícolas e a degradação do

meio ambiente. Esta produção é ainda uma das poucas atividades agrícolas que emprega muita mão-de-obra.

O Quadro 03, sobre a estrutura produtiva da economia segundo o PIB de 2000, também demonstra a inexpressividade da agropecuária, com o percentual de apenas 1,27. Em contraposição a renda gerada com a indústria (44,66%) e o setor de serviços (54,07%), lideram o ranking estadual e definem a vocação industrial que o município possui.

Quadro 03 –Anápolis – Go: Estrutura Produtiva da Economia Segundo PIB – 2000

SETORES	ESTADO DE GOIÁS	ANÁPOLIS
Agropecuária	17,19	1,27
Indústria	32,49	44,66
Serviços	50,32	54,07

Fonte: GOVERNO DE GOIÁS - Sepin/Seplan – 2000

De acordo com Seplan/GO 2002 – Anuário Estatístico de Goiás – a arrecadação do imposto sobre circulação de mercadorias e serviços (ICMS) para o município de Anápolis, confirma os resultados do PIB municipal, a baixíssima contribuição advinda do setor agropecuário e o destaque para os resultados advindos da indústria e do comércio. O resultado confirma a especialização industrial da economia anapolina, lembrando que a indústria foi responsável por 2/3 do ICMS do município enquanto o comércio recolheu 30% deste tributo em 2002 (Quadro 02).

Até o ano de 1998, o município de Anápolis ostentou o segundo lugar no ranking do Estado em relação à arrecadação de ICMS. Todavia, em 2002, perdeu esta posição para o município de Senador Canedo, em virtude, principalmente, da implantação do pólo de distribuição de combustível. Em 1998, o setor produtivo anapolino participava com 6,3% do ICMS arrecadado em Goiás, sua participação caiu para 4,7% em 2002.

Quanto à indústria, esse é o setor de maior expressão da economia de Anápolis. Conforme Deus (2003, p.22), a dinâmica econômica de Anápolis foi produzida ao longo da história “cuja função de cidade industrial foi determinada pelos planejadores e burocratas do Estado”. A partir da década de 70, época em que a economia do Centro-Oeste se encontrava

em ritmo mais acelerado que a do Brasil, as mudanças espaciais em Goiás são conseqüências do processo de descentralização econômica ocorrido no Brasil.

Esta descentralização insere-se, segundo Santos (1998, p.3), no postulado desenvolvido sobre os pólos de desenvolvimento. “Depois da II Grande Guerra, tornou-se célebre a proposta de François Perroux de implantação de ‘pólos de desenvolvimento’ como instrumento de estímulo à economia das regiões deprimidas e, assim, de superação de desequilíbrios regionais”. Muitos países acolheram esta proposta e, em particular, o Brasil, dos anos 1960 e 1970, momento em que foram criados muitos pólos industriais com o mesmo objetivo de projeção econômica e descentralização.

Embora no período de 1970 a 1980, o PIB regional tenha registrado uma taxa de crescimento maior do que a taxa do país, o crescimento industrial não teve um peso relevante na economia goiana (DEUS, 2003, p.51).

Nas análises estruturais sobre o município, é comum encontrar a definição da “vocação industrial de Anápolis”. Não será objeto deste estudo avaliar se esta vocação realmente existe ou se foi produzida por um desejo político aliado a interesses econômicos, mas de qualquer maneira esta “vocação” se consolidou a partir da implantação do DAIA – Distrito Agroindustrial de Anápolis, em 1976, já citado anteriormente no item 1.1. Ele foi o primeiro distrito do Estado e é hoje, o maior, mais importante e que oferece a melhor infraestrutura entre os demais implantados posteriormente.

A cidade de Anápolis está geograficamente equidistante aos pontos extremos do Brasil. O DAIA está localizado no trevo de acesso a Anápolis pela parte sul (ver Figura 01, p. 23; Figura 03, p. 38; Figura 04, p. 39) do município, às margens da BR-060/BR-153, sendo cortado, no sentido leste-oeste pela GO-330, interligado ao ramal da RFFSA - Rede Ferroviária Federal S/A que integra o Corredor de Exportação Goiás - Minas Gerais - Espírito Santo e distante do aeroporto civil da cidade apenas 2,5 Km. O distrito encontra-se a poucos quilômetros do centro da cidade, na parte sul do município tendo acesso pela Avenida Brasil, estrutura viária que se caracteriza como estruturadora do espaço urbano no sentido norte-sul.

De acordo com dados do Governo de Goiás (2005), Anápolis possui 716 indústrias considerando o total. Detentor do primeiro Pólo Farmacêutico do Estado de Goiás

há também, nesse distrito, indústrias alimentícias, de materiais de construção, embalagens e adubos. Este segmento vem experimentando sensível crescimento e demonstrando grande capacidade de responder aos desafios atuais da globalização. O potencial já instalado respondeu às condições propícias criadas a partir da “lei dos genéricos”, e a implantação de política governamental de estímulo à consolidação e expansão de pólo farmoquímico.

Figura 03 – Anápolis – GO: Esquema Locacional Básico



Fonte: Prefeitura de Anápolis, Plano Diretor Participativo/2006

O DAIA está instalado em uma área de 879,47 hectares, com uma excelente infraestrutura com vias principais asfaltadas, subestação de energia elétrica com capacidade para mais de 100 mil KVA, estação de tratamento de esgoto privativa do DAIA, e uma rede coletora de 17.400 metros de extensão.

Os dados fornecidos pelo Governo de Goiás (2000) demonstram que o setor secundário é o principal gerador de tributos. A arrecadação de ICMS do setor representa 60 %

do total arrecadado (Quadro 03, p.37). No ano de 2000 somente a indústria de bebida Brahma/Skol, atual Ambev, é responsável por 60% da arrecadação do setor industrial.

Figura 04: Anápolis – Go: Vista parcial



Fonte: ARCA – 2001: Trevo do DAIA, com vista para o entroncamento BR-153 e Av. Brasil.

Ainda segundo dados do Governo de Goiás (2000), em relação ao setor de mineração, há ocorrências de areia, argila, brita, manganês, água mineral, turfa e cromo. Entretanto, o maior potencial é de argila que é retirada para as indústrias de cerâmicas de Rodrigues Nascimento, a oeste do município, e para a CEMINA, indústria de material de acabamento para construção localizada no DAIA.

O setor de comércio é bastante representativo principalmente em relação ao comércio atacadista que exerceu papel fundamental na evolução histórica do município. Os grandes atacados de Anápolis surgiram como pequenos negócios e, devido à proximidade ao Distrito Federal, com a consolidação de Brasília e de Goiânia, acabaram ampliando sua estrutura, transformando-se em grandes negócios. Hoje, este setor não detém mais a posição

de centro de distribuição que possuiu em momentos anteriores quando foi o maior polarizador da região central. Atualmente, Uberlândia, Imperatriz e Brasília tornaram-se grandes pólos e abrigam parte das maiores empresas atacadistas do país.

O comércio varejista em Anápolis representa 12,66% na arrecadação do ICMS por Setor de Atividade (Quadro 02, p. 36) e encontra forte concorrência no comércio de Goiânia. O fluxo de Anápolis com destino à Capital com o objetivo de compras é considerável e ficou fortalecido após a duplicação da rodovia BR-060 que une os dois municípios.

Em setembro de 1999, foram iniciadas as atividades do Porto Seco, Estação Aduaneira Interior (EADI), que facilita a importação e exportação de produtos, no Distrito Agroindustrial de Anápolis – DAIA e estimula a criação de corredores de exportação para o Mercosul. De acordo com o Governo de Goiás (2000), este fato fortaleceu o município, pois o Porto Seco constitui o portão para o comércio internacional das empresas goianas e do Centro-Oeste brasileiro. A EADI é um terminal de Zona Secundaria Alfandegado para execução de serviços aduaneiros, incluindo-se o despacho, de uso público, destinado a receber sobre controle fiscal mercadorias importadas ou a exportar permitindo desembaraço e agilidade nos procedimentos. A exploração dos serviços é feita através de concessão da Receita Federal a empresa privada por 10 anos.

Embora o setor de prestação de serviços seja pouco significativo, representando apenas 2,38% do ICMS arrecadado (Quadro 02, p. 36), é o setor, juntamente com o comércio, responsável pela maior fatia de empregos em Anápolis.

Em uma economia globalizada, a busca de competitividade é essencial para inserção no mercado mundial. Desta forma, o Governo do Estado, a partir do Programa de Desenvolvimento de Anápolis, elenca diretrizes para aumentar o nível de competitividade do município em função de seu caráter de pólo econômico regional, definindo a implantação da Plataforma Logística Multimodal de Anápolis. A meta é promover, pela primeira vez no Brasil, o conceito de central de inteligência logística, combinando multimodalidade,

telemática e otimização de fretes (KOSSA, 2006). Por meio do acesso eficiente aos eixos de transporte rodoviário, ferroviário e aeroportuário, permitirá a integração com as principais rotas logísticas do País. Através desta proposta, estabelecem-se estratégias e fatores que sejam capazes de trazer eficiência de produtos vigentes no resto do mundo. A competitividade em um mundo globalizado passa a ser o desafio de garantir a sobrevivência das empresas goianas em mercados caracterizados por uma competição cada vez mais acirrada.

Santos (2001) afirma,

A realidade é que, do ponto de vista das empresas, o mais importante mesmo é a guerra que elas empreendem para fazer com que os lugares, isto é, os pontos onde desejam instalar-se ou permanecer, apresentem um conjunto de circunstâncias vantajosas do seu ponto de vista. Trata-se, na verdade, de busca de lugares 'produtivos'. (SANTOS, 2001, p. 296).

Esta proposta surge da constatação de que os terminais de cargas dos anos 80 estão obsoletos em função da demanda sofisticada de mercadorias que exigem a multimodalidade como meio para se conseguir eficiência e redução de custos. Desta forma é que se conceitua uma plataforma logística como uma zona delimitada onde são combinados a multimodalidade, e são exercidas por diversa operadoras, atividades relativas ao transporte, à logística e à distribuição de mercadorias, tanto em nível nacional como internacional.

Anápolis é um pólo logístico por excelência. A cidade está situada estrategicamente no cruzamento de dois eixos rodoviários importantes, a BR-153, de sentido Norte/Sul e a BR-060, de sentido Leste/Oeste, e no ponto de integração da Ferrovia Norte/Sul com a Ferrovia Centro/Leste. Esta infra-estrutura de transportes relacionada com o Distrito Industrial e o Porto Seco (EADI) formata um nó estratégico de distribuição de cargas de abrangência nacional e internacional. (GOVERNO DE GOIÁS, s/d, p. 34).

O Governo propõe uma multimodalidade que engloba os modais rodoviário, ferroviário e aéreo. O modal rodoviário está sendo otimizado pelas obras de duplicação da BR-060, no trecho que liga Anápolis a Brasília. O modal aéreo acontecerá através da ampliação e adaptação da pista do aeroporto civil de Anápolis. O aeroporto hoje é classificado como aeroporto regional e opera com pequenas aeronaves em uma pista com 1.840 m. Torna-se necessária a ampliação da pista ou a construção de uma nova com o comprimento de 3.000 m, com o objetivo de recebimento de aeronaves de carga.

O modal ferroviário se dará através da efetivação do trecho goiano da Ferrovia Norte-Sul, que possui seu marco zero nas imediações da cidade de Anápolis, de onde sairá o ramal para conexão com a Ferrovia Centro Atlântica que ocorrerá nas proximidades do DAIA e do Porto Seco. A Ferrovia Centro Atlântica é a responsável pelo trecho da estrada de ferro em Goiás. O ramal que alcança Anápolis tem origem em Senador Canedo e liga toda a região Sudeste de Goiás a Minas e São Paulo pela FEPASA S/A.

A gleba escolhida para a implantação da plataforma logística, de acordo com Governo de Goiás (s/d, p. 42) possui atributos especiais. Sua localização privilegiada em termos de logística, em virtude da existência dos três modais já citados, vinculada às características fisiográficas apropriadas de terreno, tornou viável a implantação do projeto. A gleba possui 726 hectares e se insere entre a BR-060/153, o aeroporto municipal e o DAIA.

Essa localização vinculando o transporte intermodal é extremamente importante para o barateamento dos custos de exportação de produtos e importação de matéria-prima. Da mesma forma, a proximidade com o Porto-Seco oferece um barateamento do custo das tarifas cobradas dos principais portos brasileiros e com a liberação de documentos no prazo de 24 horas, enquanto nos demais portos e aeroportos este prazo gira em torno de oito dias. Além das facilidades aduaneiras, o Porto-Seco ainda oferece incentivo para a nacionalização dos produtos importados no que se refere ao ICMS. O projeto da plataforma logística já foi executado e já foi iniciado o processo de desapropriação das glebas pelo Governo do Estado.

Outro grande potencial do município situa-se na área da educação de nível superior, acumulando conquistas na área tecnológica e com um conjunto de instituições universitárias que oferecem mais de 50 cursos de graduação e pós-graduação. Fazendo da cidade um centro de referência na área da educação superior estão as seguintes instituições:

- Universidade Estadual de Goiás – UEG
- Faculdades Integradas da Associação Educativa Evangélica – FAEE
- Faculdade de Filosofia São Miguel Arcanjo – FAFISMA

- Faculdade do Instituto Brasil - FIBRA.
- Faculdade Latino-Americana – FLA.
- Fundação Universitário do Cerrado – FUNCER.
- Universidade Vale do Acaraú – UVA.
- Faculdade Raízes.
- Seminário Teológico Cristão Evangélico – SETECEB.
- Instituto Católico de Teologia São Tomás de Aquino.
- Faculdade Tecnológica Professor Roberto Mange – SENAI.

Estas entidades formam um potencial a ser consolidado – Anápolis como pólo universitário – visto que já são fatores de atração de população de municípios vizinhos, produzindo um efeito indireto no sentido de promover novos empreendimentos econômicos, principalmente no setor de serviços.

A associação dos elementos abordados dá um retrato da situação contemporânea de Anápolis. Necessário se faz contextualizar a questão da gestão municipal, definindo seu papel na configuração do espaço urbano, mesmo porque a realidade do município, semelhantemente às cidades capitalistas em geral (LEFEBVRE, 1999), se identifica com uma “doença da sociedade”, enquanto efeito de causas e razões a conhecer, portanto a controlar.

“A existência urbana se confunde com a existência política, como a palavra indica” (LEFEBVRE, p.49, 1999). A cidade concentra não só a população, mas os instrumentos de produção, o capital, as condições de suprimento das necessidades, a organização da comunidade, portanto, a política em geral.

Neste contexto, uma forma particular de Estado, denominado por Harvey (2005), de “democracia social burguesa”, está bem aparelhada para satisfazer as exigências formais

do modo capitalista de produção. Este tipo de Estado incorpora uma poderosa defesa ideológica e legal de igualdade, da mobilidade e da liberdade dos indivíduos, mas, ao mesmo tempo, cria as condições de proteção do direito de propriedade e da relação básica entre o trabalho e o capital. Como o direito de propriedade privada constitui a base do poder econômico e os privilégios da propriedade constituem a base imediata do poder político, este direito correspondente a “uma pessoa, um voto”, determina a relação entre interesses de classe economicamente concebido e Estado enquanto entidade política. Este relacionamento, na maioria das vezes, é obscuro e nebuloso, ao mesmo tempo vantajoso para o Estado que quer manter a aparência de neutralidade e impessoalidade.

Neste aspecto, surgem mecanismos políticos que refletem a luta de classes sendo, então, função chave organizar e transferir determinados benefícios e garantias aos trabalhadores que, em determinados momentos, não são de interesse econômico imediato da classe dirigente. Isto gera ambigüidade, mas busca-se proporcionar benefícios a ambos os lados como uma maneira de estabilizar as relações tendo em vista a reprodução do sistema capitalista.

A partir destas considerações, qual tem sido o papel da gestão municipal na configuração do espaço urbano em Anápolis?

1.3 Contextualizando a Gestão Urbana.

O conceito de gestão vem, ao longo do tempo, adquirindo crescente popularidade no Brasil. O termo substituiu de certa forma o conceito de planejamento, desgastado pelo autoritarismo a ele associado. A abordagem da questão do planejamento urbano se detém sobre a dualidade existente entre o que é “espontâneo” e o que é “planejado” nos processos de produção do espaço social. Espontâneo e planejado interagem o tempo todo de maneira não muito simples, pois o que parecem, à primeira vista, totalmente espontâneo, se revela fruto de ações dispersas muitas vezes deliberadas e não programadas.

O processo de produção do espaço urbano se dá enquanto processo tutelado por um aparelhamento de Estado e sobre as usuais opacidade e dimensão autoritária das relações de poder, através de mecanismos de planejamento e/ou gestão da cidade, dentro de um sistema capitalista. Desta forma, buscar-se-á, neste capítulo, contextualizar a gestão urbana e delinear a evolução da estrutura urbana no município de Anápolis.

Na visão poética do urbanista Le Corbusier, uma ruptura brutal, única nos anais da história, acaba de destacar, em três quartos de século, toda a vida social do Ocidente, despertando-a de seu quadro relativamente tradicional.

A causa desta ruptura – seu explosivo – é a intervenção súbita, em uma vida ritmada, até então, pelo andar do cavalo, da velocidade na produção e no transporte das pessoas e das coisas. Com seu aparecimento, as grandes cidades explodem ou se congestionam, o campo se despoeva, as províncias são violadas no âmago de sua intimidade. Os dois estabelecimentos humanos tradicionais (a cidade e a aldeia) atravessam, então, uma crise terrível. Nossas cidades crescem sem forma, indefinidamente [...] Plataformas giratórias, centros de concentração e de redistribuição, os centros de comércio situam-se nos pontos de cruzamento das grandes vias de passagem. Ocupam os lugares, designados de há muito, uma vez que as estradas seguem a vertente das águas, inseridas no talvegue. O caminho dos pedestres passou primeiro, depois o dos cavalos e dos burros. O canal, a ferrovia, assim como a estrada real ou o automóvel moderno, seguem quase o mesmo leito [...] Nestes cruzamentos é que se instalaram os centros de comércio: burgos, cidades, capitais, etc. Nestes lugares de passagem se haviam reunido os mercadores e seus banqueiros [...] As velocidades mecânicas deflagraram a indústria [...] O transbordamento gigantesco do primeiro ciclo maquinista valeu a estas cidades sua congestão. (LE CORBUSIER, 1971, p. 9).

Independentemente do eixo epistemológico escolhido para a abordagem da questão urbana, uma infinidade de autores convergem na constatação dos diversos conflitos e jogos de interesses, que, variando em grau e número se reproduzem em todas as localidades. Souza (2003), ao citar um trecho do escritor chinês Sun Tzu, extraído do livro *A arte da guerra*, escrito cinco séculos antes de Cristo, reconhece que a importância capital do espaço enquanto instrumento de manutenção, conquista e exercício de poder é algo muitíssimo antigo. O território é fundamentalmente um espaço definido e delimitado por e a partir de relações de poder.

Na concepção de Marx e Engels (1989, p. 78), “com a cidade aparece, simultaneamente, a necessidade de administração, de polícia, de impostos etc., em uma

palavra, a necessidade da organização comunal e, portanto, da política em geral”. A cidade passa a ser o *locus* da produção e, portanto, da concentração de população tendo como fundamento o trabalho, as relações de poder e a propriedade privada inter-relacionados entre si.

A verdadeira propriedade privada começa, tanto entre os antigos como entre os povos modernos, com a propriedade mobiliária, [...] através da emancipação da propriedade privada em relação à comunidade, que o Estado adquire uma existência particular, ao lado e fora da sociedade civil, mas este Estado não é mais do que a forma de organização que os burgueses necessariamente adotam, tanto no interior como no exterior, para a garantia recíproca de sua propriedade e de seus interesses [...] todas as instituições comuns são mediadas pelo Estado e adquirem através dele uma forma política. (MARX; ENGELS, 1989, p. 97-98).

Vários autores modernos concordam no fato de que o Estado só passou a existir em virtude da propriedade privada, principalmente pelo fato de ser o Estado a forma como os indivíduos de uma classe dominante fazem valer seus interesses comuns e, de certa forma, passam a caracterizar toda uma época e suas relações econômicas, sociais e culturais.

Harvey (2005) enfatiza que o Estado é uma “categoria abstrata”, adequada para analisar genericamente sobre a coletividade dos processos pelos quais se exerce o poder e também para ser levada em consideração, coletivamente, na totalidade da formação social. Desta forma, a concepção do Estado como forma superestrutural, pautada, neste caso, em um modo capitalista de produção, passa a ser a base apropriada para a análise teórica sobre a questão da gestão urbana.

Carlos (1994, p. 257) chama a atenção para o fato de que a divisão do trabalho e a propriedade privada são os elementos fundamentais para a análise do processo de produção espacial. Este fato justifica-se com a concepção materialista histórica na qual a relação homem-natureza é redefinida. A história passar a ter uma base material real em que os processos de produção da vida imediata incluem as relações humanas ligadas aos modos particulares de produção e são elementos essenciais no entendimento da estruturação do espaço urbano.

Para Lefebvre, a interação entre a cidade e o urbano não pode ser compreendida sem “[...] as instituições oriundas das relações de classe e propriedade. Ela mesma, a cidade, obra e ato perpétuos, dão lugar a instituições específicas: municipais.” (LEFEBRE, 2001, p. 53). A cidade passa a ser ao mesmo tempo o local e o teatro de interações complexas nas quais ocorrem os processos globais que abarcam os aspectos econômicos, sociais, políticos e culturais. São estes os fatores que modelam a cidade, influenciando os tempos e os espaços urbanos permitindo que grupos aí se introduzam e se apropriem.

Gottdiener (1993) alerta para a necessidade de as pesquisas urbanas avançarem nas dominação das análises apenas através dos padrões de distribuição espacial e incluam os problemas econômicos, políticos e sociais. Esta pesquisa insere-se na constatação do fato de os padrões sócio-espaciais serem produzidos pelas ações combinadas de forças sistêmicas na sociedade e requerem um paradigma crítico na análise das questões urbanas contemporâneas. Segundo ele, “[...] a maioria dos marxistas parecem enfatizar o papel do aparelho estatal mais como um instrumento de política pública que administra a sociedade do que como um meio significativo de *design* espacial.” (GOTTDIENER, 1993, p.136, grifo do autor). Desta forma é que a função principal do Estado na sociedade capitalista tem sido a de administrar a crise estrutural do capitalismo. Em sua análise, o autor estabelece que, na sociedade capitalista, o Estado desempenha um papel mais direto na produção do espaço.

O planejamento, mesmo ineficiente, constitui um mecanismo funcional para controlar o conflito de classes nas cidades industrializadas [...] o estudo da intervenção do Estado leva, eventualmente, à análise de como o Estado administra as contradições sociais do crescimento. Assim focalizar o papel do Estado no espaço passa a ser uma preocupação que nos devolve à questão geral da natureza do próprio Estado capitalista, explorando as contradições de suas intervenções de política e planejamento como um suporte do capital (GOTTDIENER, 1993, p. 138).

A sociedade capitalista tem aprofundado as contradições que emergem das relações de subordinação e dominação nas quais o Estado tende a representar os interesses da reprodução destas relações. A ação do governo é administrar o processo de acumulação de capital na forma como é desenvolvido no espaço. Esta acumulação passa a ser legitimada

através da ação de política pública que pretende atenuar os conflitos de classe resultantes da estrutura de produção capitalista.

Para Carlos (1994, p. 189):

O urbano reproduz-se, de um lado, de forma “espontânea”, no livre jogo do mercado [...] e de outro, “planejada”, na medida em que o Estado passa a intervir cada vez mais na produção da infra-estrutura ou na criação de leis de zoneamento urbano. Neste sentido o planejamento passa a ser uma válvula de escape para diminuir os desequilíbrios ou aliviar as tensões [...].

Em relação a Anápolis, enquanto objeto de estudo, o que se constata é que, até a década de 1960, o município cresceu sem a intervenção de uma política urbana. A falta de critérios racionais que ordenassem seu espaço urbano possibilitou a aprovação de loteamentos cada vez mais distantes da malha abastecida com infra-estrutura sendo que suas áreas centrais parceladas ainda não estavam ocupadas, ou, então, com baixa densidade ocupacional, o que gerou problemas para a administração pública. Apenas em 1968, a cidade teve o seu primeiro plano diretor, mas o fato de não ter gerado um sistema de planejamento para operacionalização e implementação do plano, não obteve os resultados desejados.

Lojkine (1997), ao analisar programas de reconquista urbana da cidade de Paris, constata que o elemento “gestão” intervém no sistema fadado ao insucesso na solução dos graves problemas da cidade parisiense. Este fato está aliado a um postulado básico: “[...] ‘o político’ é ‘gestão’, isto é, regulação-neutralização das contradições de uma formação social assimilada a um sistema que se reproduz indefinidamente.” (LOJKINE, 1997, p. 199, grifos do autor).

Embora argumentações em nome da “justiça social” sejam tecidas para justificar os processos de regulação existentes, vale ressaltar que “[...] o planejamento urbano em toda sociedade é uma fachada para o poder” (GOTTDIENER, 1993, p. 28, grifos do autor). Em nome do desenvolvimento, são criadas normas e leis nas quais o Estado, aliado ao capital, utiliza sua prerrogativa de regulador do processo de trabalho e vida da sociedade e passa a ter

um papel de mediador importante nos conflitos advindos das lutas de classes e, como tal, reproduz o caráter de desigualdade social. Para o mesmo autor, há dois processos distintos que estruturam o espaço: o conflito de classes e a lógica de acumulação de capital. O resultado da reestruturação sócio-espacial contemporânea tem sido a recorrente produção do desenvolvimento desigual, pautado principalmente na segregação espacial.

Exemplificando o postulado acima, em Anápolis, em abril de 2000, foi constada pela equipe da Secretaria de Planejamento que elaborava uma alteração do plano diretor em vigor, a aprovação de uma lei n.º 591/98 alterando dispositivos da lei n.º 2.077/92 que estabelecia os requisitos para parcelamento do solo urbano, com o objetivo de respaldar a aprovação de 40 novos loteamentos para o município. Destes loteamentos, 21 estavam localizados em áreas fora da área de expansão urbana definida pela linha de perímetro urbano aprovada no plano diretor de 1992, então em vigor. Esta questão será objeto de análise no capítulo III, mas demonstra que a interpretação da lei, favorecendo esta aprovação estava em confronto com os objetivos do plano diretor de 1992, que previa a contenção da expansão urbana, mas favorecia interesses de imobiliárias que pressionavam o poder público para a aprovação destes loteamentos.

Lefebvre (2001, p.17) avalia a “estratégia de classe” que surgiu no fim do séc. XIX, representada por uma seqüência de atos coordenados e planejados centrados sobre objetivos diversos e que convergem para um resultado final. Ele defende que não se propunha abrir caminho para a especulação, nem desmoralizar a classe operária, mas sim, ao contrário, moralizá-la. O fato principal desta avaliação é que sempre se atingiu um resultado, previsto ou imprevisto, consciente ou inconsciente provando que a sociedade se orienta ideológica e praticamente na direção de outros problemas que não os da produção. A racionalidade organizadora, operacional nos diversos setores da realidade social, toma forma, sobretudo no século XX. Parte de uma análise metódica dos elementos que compõem o sistema, tendo como objetivo principal instaurar ou restaurar a coerência na realidade caótica. Neste contexto, para Lefebvre (2001, p.23), o racionalismo deve perceber que a coerência é uma forma e, portanto, mais um meio do que um fim. Este processo racionalista vai sistematizar a

“lógica do habitat” subjacente à desordem e à incoerência aparentes na direção da coerência do real.

Na da concepção de Souza,

Embora a lógica da ação do Estado, em uma sociedade capitalista, *tenda* a ser a da reprodução da ordem vigente, isso não precisa ser sempre uma verdade; aquilo que é verdade “no atacado”, ou estruturalmente, não é, necessariamente, sempre verdade “no varejo”, ou conjunturalmente. Contradições e conflitos, se bem explorados, podem conduzir a situações bem diferentes de um simples reforço de dominação, perpetuamente renovado, por parte do Estado. (SOUZA, 2004, p. 29, grifos do autor).

Esta postura surge em meio a críticas tanto de intelectuais de esquerda como de políticos conservadores em relação ao planejamento urbano. Para os críticos de esquerda, via de regra, marxistas, o espaço urbano é encarado como um produto social e, em decorrência, os problemas urbanos como problemas relacionados com a dinâmica das relações de produção e a estrutura de poder em uma sociedade capitalista. Para eles, os pensadores ditos conservadores reduzem os problemas sociais a uma competição entre indivíduos-consumidores recusando uma interpretação dos conflitos enquanto luta de classe. Segundo Souza (2004), a leitura dos diversos autores marxistas, em relação ao planejamento urbano, unificou a denúncia do planejamento como um instrumento a serviço da manutenção do *status quo* capitalista. O autor salienta que as críticas marxistas encerram uma “falácia”, pois é um argumento que a princípio parece correto, mas que revela uma inconsistência lógica e uma generalização abusiva.

Partindo do pressuposto que as sociedades capitalistas são contraditórias e não monolíticas, indaga-se a possibilidade de um planejamento, mesmo operando nos marcos de uma sociedade injusta, poder contribuir “material e político-pedagógicamente” para a superação da injustiça social. Souza (2004) reforça o fato de o discurso marxista ser um convite ao imobilismo, precisamente em um momento histórico no qual é prioritário “lutar para manter a capacidade de intervenção estatal promotora de minimização de privações e segregações.” Vale lembrar que a margem de manobra propiciada pela intervenção estatal na sociedade é apreciável, pois muita coisa na esfera urbana depende de leis, de autorizações, de recursos vultosos, etc. Obviamente isto só é válido se a correlação de forças permitirem que a ação do Estado não seja simplesmente reacionária.

Santos (1981, p. 87), ao avaliar a iniciativa do Estado no crescimento da economia urbana, define que “[...] o ritmo e as modalidades do crescimento econômico das cidades subdesenvolvidas são cada vez mais determinados pela ação do Estado.” O planejamento ou “planificação” tem um papel muito importante no desenvolvimento urbano independente de ser autoritário ou moderado. Observa-se um diferencial no processo de estagnação ou crescimento nas regiões que não são contempladas com a planificação.

Esta visão mais contemporânea tem subsidiado os técnicos que vêem o planejamento como um instrumento basilar na coordenação do crescimento e desenvolvimento dos municípios, tendo em vista uma “democratização” do “uso de solo”. Vale ressaltar que são tentativas de diminuir as desigualdades geradas naturalmente enquanto reprodução de um sistema injusto e devem ser analisados sempre como paliativos e não como a solução para problemas estruturais.

1.3.1 Planejamento e Gestão, distintos e complementares.

Onde, portanto, reside a diferença nos conceitos de planejamento e gestão?

De acordo com Souza (2004), o conceito de gestão, inicialmente vinculado apenas às questões de administração de empresas, vem se expandindo para a área urbana, ambiental, educacional, dentre outras, a partir da década de 80. Basta rever os termos que surgiram, tais como: gestão urbana, gestão ambiental, gestão educacional, gestão de ciência e tecnologia e outros mais.

Na interpretação de alguns estudiosos, o termo gestão vem substituir planejamento, desacreditado pela associação a práticas autoritárias e tecnocráticas buscando uma forma de controle mais democrática.

Planejamento e gestão não são termos intercambiáveis, por possuírem *referenciais temporais distintos* e, por tabela, por se referirem a *diferentes tipos de atividades*. Até mesmo intuitivamente, planejar sempre remete ao futuro: planejar significa *tentar prever a evolução de um fenômeno ou, para dizê-lo de modo menos comprometido com o pensamento convencional, tentar simular os desdobramentos de um processo, com o objetivo de melhor precaver-se contra prováveis problemas ou, inversamente, com o*

fito de melhor tirar partido de prováveis benefícios. De sua parte, gestão remete ao presente: gerir significa administrar uma situação dentro dos marcos dos recursos presentemente disponíveis e tendo em vista as necessidades imediatas. O planejamento é a preparação para a gestão futura, buscando-se evitar ou minimizar problemas e ampliar margens de manobra; e a gestão é a efetivação, ao menos em parte (pois o imprevisível e o indeterminado estão sempre presentes, o que torna a capacidade de improvisação e a flexibilidade sempre imprescindíveis), das condições que o planejamento feito no passado ajudou a construir. Longe de serem concorrentes ou intercambiáveis, planejamento e gestão são distintos e complementares.(SOUZA, 2004, p.46, grifos do autor).

Embora o planejamento tenha sido retirado de seu pedestal, ele não pode ser confundido com gestão. Souza (2004) chama a atenção para o fato de que o planejamento vem perdendo espaço diante do “[...] imediatismo e do privatismo característico da ação do estado pós-desenvolvimentista no Brasil, seria tolice imaginar que o planejamento desapareceu ou está em vias de desaparecer e que, agora, *tudo é gestão*” (SOUZA, 2004, p. 54, grifo do autor). A gestão significa a administração dos recursos e problemas, aqui e agora, operando a curto e médio prazo, representando o triunfo do imediatismo que substitui a idéia de um “planejamento forte” por um “planejamento fraco” com muita gestão e pouco planejamento.

O município de Anápolis, até o limite do período em estudo, 2003, foi contemplado com a elaboração de três Planos de Desenvolvimento ou Planos Diretores. O de 1968, o de 1985 e o de 1992. O primeiro, como já citado, no item 2.1, não conseguiu o objetivo de ordenamento do espaço intra-urbano, por algumas razões. A primeira em função da proposta de uma área de expansão urbana que excedia em muito sua capacidade de ocupação. A divisão territorial do município, colocada em prática em 1969, estabelecia para a zona de expansão uma área de 7.000 ha., que, a uma média de 75 habitantes por ha., poderia agasalhar uma população de 525.000 habitantes, ou seja, cinco vezes mais do que a população em 1970, de acordo com o IBGE, 105.121 habitantes. Uma outra característica do planejamento a partir deste Plano, foi a ausência de diretrizes disciplinadoras da ocupação territorial. A consequência principal desta política foi um alto déficit nos serviços de infraestrutura urbana. Objetivamente, faltou ao município o planejamento do crescimento urbano nas suas mudanças básicas: expansão da superfície, ocupação dos vazios urbanos e transformação dos usos existentes.

Em março de 1979, o poder público municipal, através de Lei, definiu novas áreas urbanas e expansão urbana, acrescentando 5.445 ha. às áreas anteriormente definidas pelo Plano Diretor. Com esta expansão, Anápolis tem a capacidade de acomodar em seu território uma população de 930 mil habitantes, considerando a mesma densidade anteriormente citada. Vale lembrar que no censo de 2000, o IBGE definiu a densidade média no município em 44 habitantes por ha.

O Plano Diretor aprovado em 1985, teve como objetivo principal a contenção da expansão urbana, semelhante ao objetivo do Plano Diretor de 1992. Apesar deste objetivo em ambos os casos houve a aprovação de Leis complementares para possibilitar a ampliação do perímetro urbano. No Capítulo III será detalhada a política urbana do período de 1992, onde se buscará aprofundar as questões relativas à dificuldade no ordenamento do espaço urbano, apesar da aprovação do plano.

a) Uma visão grande angular da Política Urbana no Brasil.

A partir dos graves problemas decorrentes do crescimento desordenado das cidades da “era da máquina” é que surgiram em todas as grandes centralidades urbanas, as políticas genericamente denominadas de “desenvolvimento urbano”. Segundo IBAM (1994, p.13) “[...] estas políticas são normalmente consideradas as ações do Poder Público que têm como objetivo o controle dos processos de mudanças do meio ambiente urbano, que vão desde a configuração interna das cidades e localidades (intra-urbano) até a estrutura geral da rede urbana”.

No caso brasileiro, o processo de urbanização teve início em períodos anteriores ao século XVIII possuindo uma rede urbana pobre, constituída de um número reduzido de cidades localizadas ao longo da costa do país devido, principalmente, ao fato de se articularem com as metrópoles européias, destino da produção primária local. No Brasil colonial as cidades são estéreis do ponto de vista econômico, “[...] ela somente se tornará produtiva a partir da industrialização, quando assumem novos papéis a partir da grande concentração de população e de atividades econômicas no espaço urbano” (SANTOS, 1998, p. 11).

A história da ocupação do território brasileiro obedeceu à lógica de uma economia voltada para exportação de produtos agrícolas com uma ocupação predominantemente costeira, pela formação de cidades portuárias que se constituíram como focos irradiadores de controle econômico e político. Nos quatro primeiros séculos de formação da sociedade brasileira, o processo de interiorização da economia se fez de forma lenta, marcado pelo caráter agrícola sobre o qual se assentaram redes de cidades que se expandiram no Brasil.

Somente a partir dos anos 30,

[...] o modelo econômico agrário-exportador foi progressivamente abandonado, expandiu-se o parque industrial, e a população, em velocidade vertiginosa, tornou-se preponderantemente urbana, embora os dados revelem que boa parcela da população urbana reside em pequenas localidades de caráter semi-rural. Na condução deste processo esteve sempre a cargo do Governo Federal e eventualmente dos Estados, entretanto, pouca ou nenhuma relação se verifica entre as políticas macroeconômicas que o determinaram e as políticas públicas voltadas à minimização dos efeitos nocivos dos processos, seja na perspectiva do território nacional, na escala regional ou microrregional ou no âmbito de cada cidade (IBAM, 1994, p. 14).

Na década de 40 o processo de urbanização foi acelerado e, em apenas cinco décadas, a população brasileira passa a ser majoritariamente urbana, embora a taxa de urbanização da população brasileira ficasse na casa dos 30% e as atividades econômicas ainda fossem basicamente rurais. Este processo aconteceu sem a concretização de políticas indispensáveis para a inserção digna da população advinda do meio rural que, diga-se de passagem, foi expulsa pela falta de uma política agrária adequada. No ano de 1954, quando São Paulo comemora o seu quarto centenário, difunde-se a ideologia do crescimento, verticalização, industrialização como valores de cidade moderna, prenúncio da Região Metropolitana (LAMPARELLI, 1990). Nos anos seguintes, a urbanização passa a ser uma condição imprescindível, em virtude da acelerada urbanização.

De acordo com Lamparelli (1999), os poderes locais das dez grandes maiores cidades brasileiras não possuem recursos para suprir de infra-estrutura o crescimento provocado pelas altas taxas destas cidades nas décadas de 1940, 1950 e 1960. Mesmo obtendo auxílio intenso com o subsídio de verbas provenientes dos governos federal e estadual, os programas de obras eram insuficientes. Iniciam-se, a partir daí, nos grandes centros, as

primeiras tentativas de planos coordenados, gestão integrada dos investimentos e aperfeiçoamento das instituições administrativas municipais. Em Anápolis, O Plano de Desenvolvimento Integrado foi o exemplo já citado, no item anterior, desta iniciativa de planejamento.

Steinberger (1998, p.19) defende o ponto de vista que o Brasil possui políticas públicas desde o período colonial. Parte do pressuposto que o pensamento político está dentro da experiência política e é uma atividade: “a atividade que é o território da prática”. Desta forma, se existe um pensamento político brasileiro e a política é fruto dele, então podemos dizer que existem políticas públicas, pois, segundo Steinberger, contrariando outros autores, a política de urbanização fez parte da política de colonização. Dentro desta ótica, a crítica que se faz à ausência de uma política de implementação dos Planos Diretores aprovados em Anápolis, a partir de 1969, pode ser reavaliada. Segundo a argumentação da autora, em Anápolis não houve uma falta de políticas públicas, principalmente em relação à aprovação sistemática de Leis para a ampliação do perímetro urbano, mas estas ações fizeram parte de um modelo de gestão que privilegiou os interesses do capital imobiliário.

Para Lamparelli (1999, p. 57), as práticas de Planejamento Urbano tiveram evoluções “dominantemente setorializadas e progressivamente centralizadas na esfera federal, graças ao modelo econômico que prevaleceu a partir de 1964, com os sucessivos governos autoritários”. Também, a partir da década de 1960, que se observa uma preocupação com a questão da ocupação territorial, intensificando-se na década de 1970 quando a temática urbano-regional passa a ser objetivo nacional. O marco inicial dessas políticas foi a edição do Plano Trienal em 1962, primeiro plano nacional a fazer referência explícita à política regional, embora não tenha sido implantado. Steinberger (1998) concorda com o fato de as políticas urbanas e regionais, de âmbito nacional, terem sido incluídas e excluídas da agenda governamental do Poder Executivo da União, por meio dos Planos Nacionais, em curto intervalo de tempo decorrido entre 1962 e 1985.

Para implementação da política urbana, em 1964, o Governo Federal, respondendo a um cenário institucional fortemente centralizador, cria o BNH, Banco Nacional da Habitação, com o objetivo de interferir de forma sistemática na variável intra-urbana, por meio do controle da oferta pública de habitação popular e de saneamento básico, assim como de uma política fiscal exercendo progressivamente o controle da oferta dos demais serviços

públicos de interesse local. Esta política centralizadora do Estado resultou em um quadro institucional também centralizado nos Municípios, causando um empecilho para a evolução de políticas locais de desenvolvimento econômico, social e urbano.

Em escala nacional, vários tipos de ações marcaram a atuação do Estado; entre elas cabe ressaltar o investimento em infra-estrutura física no setor interurbano com a retórica de obter a desconcentração industrial, embora o objetivo fosse a ampliação da capacidade da rede de cidades e, por conseguinte, o aumento do mercado interno. “A meta foi permitir manter por mais algum tempo o processo de substituição de importações, de modo a conseguir, em médio prazo, competitividade para o setor exportador industrial” (IBAM, 1994, p. 15). Com a criação, em 1967, do SERFHAU, Serviço Federal de Habitação e Urbanismo, a liberação de verbas para habitação popular vinculou-se à elaboração de Planos Diretores para os municípios. A consequência principal desse processo foi a elaboração de “pacotes” indiferenciados para qualquer município da extensa rede nacional que, basicamente, apenas enriqueceram as empresas distribuidoras destes “enlatados”, não contribuindo em nada para a criação de um sistema de planejamento local. Em Anápolis, o impacto causado por esta política foi materializado na implantação do Plano de Desenvolvimento Integrado de Anápolis, já citado neste mesmo item e no item 2.1.1.

A tentativa mais clara de formulação de uma política urbana no Brasil se deu durante o regime militar com o II Plano Nacional de Desenvolvimento, formulado em 1973 e cuja implementação ficava a cargo de Secretaria de Articulação entre Estados e Municípios e o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU), criado em 1967. Este período foi marcado por grande prestígio do planejamento urbano, embora, segundo o Ministério das Cidades (2004, p.9), precedido por uma acentuada ineficácia. Os planos diretores se multiplicaram, mas não garantiram um rumo adequado para o crescimento das cidades.

De acordo com Steinberger (1998, p. 23), foram seis os Planos Nacionais que antecederam ao II PND. Eles sinalizaram a tônica das preocupações dos governos da ditadura a serem neles incorporadas tais como, as questões de redistribuição espacial e equidade, migrações, habitação e saneamento, com ênfase nas regiões metropolitanas. Dois aspectos destacaram-se nestes Planos: o primeiro é que na maioria dos Planos Nacionais da década de

60, já havia intenção de se formular uma política urbana nacional; o segundo é a relação temática urbana com a política regional. Este segundo aspecto foi arrefecido a partir do II PND, quando as propostas de política urbana e regional começaram a surgir separadamente.

Steinberger (1998, p. 20) sinaliza que o ano de 1974 – quando se editou o item “Política de Desenvolvimento Urbano”, no capítulo “Desenvolvimento Urbano: Controle da Poluição e Preservação do Meio Ambiente” do II Plano Nacional de Desenvolvimento (PND) – tem sido considerado o marco temporal da primeira política urbana nacional. Até então, a política urbana era considerada da tecno-burocracia e da academia, tendo o Estado como principal ator, não negando com isto, algumas heranças importantes e significativas que foram incorporadas na história do planejamento.

O ano de 1975 marcou o início do “desmoronamento do milagre econômico” (STEINBERGER, 1998, p. 24), embora o II PND situasse o Brasil como “Potência Emergente”. Neste Plano, tinha-se a ilusão de que o Estado, com todos os mecanismos fiscais e monetários nas mãos, conseguiria manter o milagre e sobrepor-se às crises interna e mundial.

Versam desta mesma época as polêmicas sobre distribuição de renda incluída nos discursos oficiais dos Planos Nacionais, sob a forma de políticas específicas para os setores sociais, entre as quais se inseriu a política urbana. Neste enfoque, o processo de urbanização foi considerado como determinado e não como determinante. “O espaço urbano aparecia como palco de problemas e as ações da política urbana deveriam corrigir os efeitos nocivos do modelo de crescimento econômico adotado, com características centralizadoras, concentradoras e excludentes” (STEINBERGER, 1998, p. 25).

Desta forma, a política urbana passou a ter uma função compensatória e de atendimento a carências dos serviços coletivos. Em Anápolis, esta fase coincide com dois eventos marcantes, o primeiro, a implantação do Distrito Agroindustrial de Anápolis - DAIA, em 1973, buscando seguir o modelo dos “pólos de desenvolvimento”, já citado no Capítulo I, como instrumento de estímulo à economia das regiões deprimidas e, na tentativa de superação de desequilíbrios regionais. O segundo, o fato de Anápolis ter sido transformada em área de Segurança Nacional, em virtude da localização da Base Aérea em seu município, e arbitrariamente não poder eleger seus prefeitos no período de dez anos, 1973 – 1985.

O primeiro fato foi assimilado lentamente pela estrutura econômica do município que responde positivamente com sua atual vocação de pólo industrial do Estado de Goiás. O segundo aspecto contribuiu, sobremaneira, na descontinuidade administrativa, visto que em dez anos a cidade teve nove prefeitos nomeados, com períodos muito curtos de mandato. Em função da curta gestão da maioria dos Prefeitos nomeados, nenhum fato relevante merece ser abordado. A gestão de Jamel Cecílio (1975 – 1978), dentre todas as outras, foi a de maior duração e a que recebeu mais apoio do Governo Federal. Priorizou o asfaltamento de diversas vias, a ampliação do sistema viário, da rede de iluminação pública, do sistema telefônico e do sistema de abastecimento de água, dentre outras.

Nos anos 80 e 90, em virtude do processo de estagnação, o país pára de crescer nos altos índices anteriores e entra no processo de baixo crescimento. A reestruturação produtiva internacional durante as chamadas “décadas perdidas” (BRASIL, 2004, p.10) exerceu forte impacto nos financiamentos públicos e privados, culminando com a extinção do BNH (Banco Nacional da Habitação) em 1986. Vale lembrar que, entre 1980/85, ocorreu uma recentralização do poder dentro do próprio aparelho de Estado do Poder Executivo, nas mãos da SEPLAN que, por sua vez, era contra o planejamento (STEINBERGER, 1998, P. 25). Segundo a mesma autora, as políticas deste período foram consoantes com o seu tempo, havendo excessiva centralização do papel do Estado nas mãos do poder Executivo da União.

Com a edição da Carta Magna, em 1988, a temática urbana foi descentralizada. Conforme Steinberger (1998), o período pós 85 enfatizou um tipo de desenvolvimento social que considerava a temática urbana como uma dimensão da política social. A política urbana nacional, que já era concebida como compensatória, foi confundida com a política social. Segundo a autora supracitada, não é exagero afirmar que, neste período, o país esteve perdido em termos de diretrizes de planejamento e de projeto de nação. Houve também um “desmonte” do arranjo institucional de planejamento regional.

Apesar da estagnação da política urbana federal, nem tudo deixou de avançar neste período. Inicia-se o movimento, em todo o Brasil, pela reforma urbana e a conquista do Ministério das Cidades. Este movimento foi intensificado pelo crescimento das forças democráticas durante os anos 80, situação que alimentou a articulação dos movimentos comunitários e setoriais urbanos junto aos movimentos sindicais. Em resposta a este movimento, foi apresentada a emenda constitucional, de iniciativa popular, para a Reforma

Urbana na Assembléia Nacional Constituinte de 1988, emenda que viria alimentar posteriormente o Estatuto das Cidades.

1.3.2 O Estatuto das Cidades enquanto instrumento de gestão urbana.

No Brasil, ao longo do século XX, grandes cidades nasceram, cresceram e se urbanizaram. O processo de urbanização foi acelerado e definido principalmente pelo crescimento da população urbana. Hoje, o território nacional abriga mais de 170 milhões de habitantes sendo que 137.755.550 (IBGE/2000) vivem em áreas urbanas, ou seja, 81% da população moram em cidades.

Neste novo milênio, a vida em cidades continua a ser um desafio, pois o jogo urbano cotidiano continua regido por regras de interesses conflitantes. A velocidade de urbanização trouxe entre tantas conseqüências, o agravamento do histórico quadro de exclusão social. Os problemas que acompanham todo o processo de inversão da relação vigente rural-urbana fazem parte do diagnóstico de toda cidade brasileira. As periferias longínquas e desprovidas de serviços e equipamentos urbanos essenciais; o processo de favelização e a existência de condições de subnormalidade de habitações; a retenção especulativa do solo urbano; a valorização de determinados setores; a verticalização de determinadas áreas; a deteriorização de áreas de preservação permanente; a poluição das águas, do solo e do ar são alguns entre tantos e graves aspectos decorrentes deste processo.

A distribuição dos benefícios decorrentes do processo de urbanização é historicamente injusta e resultante de décadas de descaso, de incompreensão, de preconceito, e de atuação privilegiada voltada apenas para alguns setores da cidade. O quadro urbano atual se constitui em um dos maiores desafios neste século que se inicia (OLIVEIRA, 2001, p. 2).

Carlos (1994) desenvolve a idéia de que o capitalismo, como todo modo de produção, produz um espaço onde existe um lado estratégico e um político de grande importância para a reprodução do modo capitalista. Neste sentido, a sociedade não reconstitui apenas as condições materiais de sua existência, mas também suas relações sociais. “O espaço geográfico reproduz-se, hoje, tendo como objetivo o pleno desenvolvimento da formação econômica e social capitalista.” (CARLOS, 1994, p.99). Com base nesta visão, pode-se questionar se a existência dos fatores acima citados de agravamento das condições de desigualdade que tem acompanhado o processo de urbanização brasileiro são conseqüências

apenas de descaso ou omissão da ação do poder público ou fazem parte do contexto de reprodução do sistema capitalista.

A cidade, sendo o *locus* da concentração dos meios de produção e de pessoas, é também o lugar da divisão econômica do trabalho, da divisão social do trabalho e também da divisão espacial. Carlos (1994, p.84) ressalta:

O urbano é um produto do processo de produção num determinado momento histórico, não só no que se refere à determinação econômica do processo (produção, distribuição, circulação e troca), mas também as sociais, políticas, ideológicas, jurídicas que se articulam na totalidade da formação econômica e social. [...] É, todavia, na materialização da divisão espacial do trabalho que aparecem as relações contraditórias do processo de reprodução do capital.

Neste sentido, a cidade passa a ser uma forma de apropriação do espaço produzido. O modo por meio do qual as atividades se materializarão no espaço determinará o uso do solo o qual dependerá das condições do processo de produção. No caso da sociedade capitalista, esse processo será realizado a partir do processo de apropriação específica, via propriedade privada. Segundo Carlos (1994), a cidade aparece como um bem material, consumido de acordo com as leis de reprodução do capital. É o campo privilegiado das lutas de classe e abriga a contradição do espaço urbano: ser, por um lado, socializado no que se refere à produção e expansão urbana e por outro, ter sua apropriação privada. Desta forma, o processo de reprodução do capital vai indicar os modos de ocupação do espaço pela sociedade.

Em Anápolis, o resultado da configuração do espaço urbano não se diferencia das demais cidades brasileiras. No item 2.2 deste Capítulo, será abordada a questão da evolução da estrutura urbana do município. No caso de Anápolis, há a evolução de uma estrutura que cresce espontaneamente ao longo dos cursos d'água para uma configuração radio-concêntrica, que começa com a chegada da ferrovia e da existência do centro da cidade. Posteriormente, cresce ao longo das vias de acesso à cidade. A partir da década de 1950, inicia-se um processo de dispersão da ocupação do solo e observa-se que mais de 50% da ocupação das áreas após a década de 1980 foi nas áreas a leste da BR-153, consideradas distantes do acesso à infraestrutura e equipamentos urbanos. Este processo caracteriza a segregação do espaço urbano, fruto da desigualdade das formas de apropriação da terra urbana.

“A produção espacial realiza-se no cotidiano das pessoas e aparece como forma de ocupação e/ou utilização de determinado lugar num momento específico” (CARLOS, 2005, p.46). Assim é que, do ponto de vista de produção de mercadorias, a cidade se materializa pela distribuição, circulação e troca; é também o *locus* de mercado, das atividades de apoio à produção, da habitação, do lazer etc. Desse modo, a diferenciação dos usos será a manifestação espacial da divisão técnica e social do trabalho, num determinado momento histórico. Mas o uso do solo será causa de conflito e disputa entre os vários segmentos que compõem a sociedade, exercendo o mercado o papel de grande mediador desta competição. Obviamente este fato pode ser amplamente observado em Anápolis, ao se sobrepor as informações de localização, renda, infra-estrutura e equipamentos urbanos.

A grande justificativa para a ampliação do perímetro urbano sempre foi em relação ao custo da terra. Desta forma, a Lei nº 2080 de 22 de dezembro de 1992 dispõe sobre a aprovação de Conjuntos Habitacionais de Natureza Social em áreas externas ao Perímetro Urbano aprovado. Esta Lei foi posteriormente questionada pela equipe que iniciou uma alteração do Plano Diretor de 1992, pois a Lei do perímetro define uma linha delimitando a área urbana e de expansão urbana da área rural. Neste caso em específico, os parcelamentos para Conjuntos Habitacionais de Natureza Social, estariam sendo aprovados em áreas rurais, contrariando a Lei Federal nº 6766/79 que permite a aprovação de parcelamentos urbanos apenas em áreas dentro do Perímetro urbano. Este aspecto será analisado no Capítulo III.

Tal articulação do “espaço-mercadoria” (CARLOS, 2005) se expressa na desigualdade e heterogeneidade da paisagem urbana e é produto das formas de apropriação que têm, na propriedade privada, sua instância jurídica. À medida que, no modo capitalista de produção, parcelas do espaço geográfico são dadas como direito de uso privado, se expressa a segregação espacial enquanto fruto da diferenciação de classe, por meio de seu poder econômico, político e social. “O solo urbano enquanto mercadoria tem seu valor que se expressa através da localização, papel e grau de inter-relação com o espaço global produzido.” (CARLOS, 2005, p. 53). Desta forma, o processo de estabelecimento do preço da terra, leva em conta, desde os processos de conjuntura nacional até aspectos políticos e sociais específicos da localidade em estudo. Dentre diversos fatores, o preço da terra da cidade é determinado pela sua localização na cidade.

Em Anápolis, a realidade segue o padrão de segregação tendo em vista o espaço enquanto reprodução do capital, estando o valor da terra vinculado à proximidade das áreas centrais e ao fornecimento de infra-estrutura urbana. Com base em dados da AIA – Associação das Imobiliárias de Anápolis (ANÁPOLIS, 2006) pode-se observar, em relação ao valor do lote urbano, que a cidade possui uma grande mancha homogênea na qual se incorporam algumas áreas lindeiras à Av. Brasil Sul, o condomínio horizontal Sun Flower, alguns bairros em área próxima ao Jundiá, Cidade Jardim e Bairro Bandeirante onde o valor do metro quadrado de área é mais alto. As áreas localizadas perifericamente aos bairros centrais, ou áreas próximas a fundo de vale que possuem declividade mais acentuada situam-se em uma faixa com valor mais baixo (ver Figura 19, p.119). Às vezes, algumas áreas mais periféricas possuem um diferencial no valor em virtude da infra-estrutura instalada ou pelo fato de serem áreas mais planas.

Neste aspecto, Villaça (1998) contribui com a formulação de que a organização espacial que caracteriza a segregação de classes por regiões da cidade, segundo centro e periferia, se realiza de acordo com *círculos concêntricos*. Segundo o autor, este padrão aparece com enorme importância e potencial explicativo e revela a natureza profunda da segregação. “A segregação é um processo necessário à dominação social, econômica e política por meio do espaço.” (VILLAÇA, 1998, p.150). Esta visão justifica a correlação entre a ocupação de determinadas classes sociais por setores da cidade e os equipamentos públicos e infra-estrutura existentes naquela localidade.

Em Anápolis, como apontado anteriormente, a mancha caracterizando os valores da terra é mais homogênea e com um diferencial, valores diferenciados convivem proximamente. As áreas mais valorizadas não estão na área central, mas próximas a esta. Obviamente, a tese de que as áreas próximas ao centro urbano possuem uma homogeneidade de valor e, ao mesmo tempo, de infra-estrutura continua valendo para o caso de Anápolis.

Soja (1993, p.99) argumenta que os dois conjuntos de relações estruturadas, o social e o espacial, são não apenas homólogos, no sentido de provirem das mesmas origens no modo de produção, como também dialeticamente inseparáveis. Existe, pois uma interdependência entre as relações espaciais de produção definidoras da estrutura centro-periférica com as relações sociais de produção definidas pelas relações de classe.

Esta relação centro-periferia por muito tempo passou a ser vista como regra geral. A partir da década de 80, esta idéia deve ser vista com ressalva, pois surge uma inversão desta relação o que se dá com a construção de “condomínios fechados” construídos em áreas suburbanas do município. Os mais ricos ficam mais próximos dos mais pobres, miseráveis e excluídos, não negando, contudo, a segregação (VILLAÇA, 1998, p. 152). Em algumas localidades, o mapa da segregação social da cidade ficou alterado e o estudo deve incorporar este novo referencial de segregação. No caso de Anápolis, o primeiro condomínio fechado foi construído em 2000 em área próxima à Av. Brasil Sul que é o eixo de ligação norte-sul do sistema viário da cidade. Um outro loteamento aprovado em 2000, em área periférica, o Bairro Roses Garden, foi posteriormente transformado em condomínio fechado.

Lefebvre especifica o conceito ao focalizar a segregação em três aspectos que ocorrem, ora simultâneos, ora sucessivos e que são: *espontâneo* – quando proveniente de rendas e de ideologias; *voluntário* – quando estabelece espaços separados e *programados* – sob o pretexto de arrumação e de plano. Assim, não se pode afirmar que a segregação provém de uma estratégia constante e uniforme dos poderes, nem que se deva ver nela a projeção eficaz das instituições, a vontade dos dirigentes. As tendências anti-segregacionistas advêm de processos ideológicos e, embora fruto de intenções humanistas, não impedem o caminho da *prática* em direção à segregação. “Social e politicamente, as estratégias de classes (inconscientes ou conscientes) visam a segregação” (LEFEBVRE, 2001, p. 94).

Não se pode perder de vista o fato de que a cidade desempenha fundamental papel econômico no desenvolvimento do capitalismo, mas inversamente, a urbanização é moldada, de acordo com as necessidades da acumulação capitalista condicionando a produção do espaço urbano que, segundo Lojkine, conduz a fenômenos espaciais contraditórios.

[...] por um lado, o subdesenvolvimento crescente das regiões menos equipadas em infra-estruturas urbanas (meios de circulação materiais e meios de consumo coletivos) e, por outro, o congestionamento urbano, a gigantesca aglomeração de ‘megalópoles’ onde já estão concentrados os mais variados e densos meios de comunicação e de consumo coletivos. Aglomerações no interior das quais se reproduzira o mesmo processo de diferenciação espacial entre as zonas mais bem equipadas que o serão cada vez mais – centros de negócios, zonas residenciais das classes dominantes – e as zonas menos equipadas, cuja distância em relação às primeiras tende sempre a crescer (LOJKINE, 1997, p. 185).

As contradições sociais emergem, desse modo, na paisagem, caracterizando claramente as desigualdades de renda não apenas na segregação espacial, mas também na dimensão do lote na qualidade dos materiais de acabamento, arborização e dos equipamentos coletivos, definidos como bens de consumo coletivo (CARLOS, 1994) tais como: escolas, transporte, rede de água, luz, esgoto, telefone, assistência médica e odontológica, etc. De maneira análoga, esta segregação se reproduz em Anápolis. Embora, como foi dito anteriormente, aconteça a convivência porta a porta de áreas com toda infra-estrutura e equipamentos urbanos com áreas desprovidas de qualquer serviço. Algumas vezes, uma avenida de acesso ao bairro é o divisor de águas entre áreas onde até mesmo o padrão construtivo é diferenciado.

Carlos (2005, p.84) expõe outra dimensão da análise espacial: *o espaço da luta*, tendo em vista que ele não é apenas produzido em função das condições de reprodução do capital, mas também em função das condições de reprodução da vida humana. A contradição se faz presente na reprodução do espaço à medida que a produção é socializada e a apropriação é privada. De outro lado, está presente, no interior da sociedade, a luta entre o que é necessário ao processo de reprodução do capital e o que a sociedade como um todo necessita. Neste último aspecto, reside a prerrogativa de se pensarem as possibilidades de transformação da sociedade e do espaço enquanto fatores interdependentes de um mesmo processo.

No dizer de Lacoste (apud CARLOS, 2005, p.84),

[...] os discursos que hoje tratam do reordenamento do território, em termos de harmonia, de busca de melhores equilíbrios servem apenas para mascarar as medidas que permitem às empresas, sobretudo às mais poderosas, aumentar seus lucros. Todavia, o reordenamento do território não visa apenas maximizar os lucros, mas organizar estrategicamente o espaço econômico, social e político de modo a que o aparelho de Estado esteja à altura de esmagar movimentos populares.

A missão do Estado no sistema capitalista é garantir a reprodução do capital, por meio da produção de infra-estrutura ou do controle de salários buscando, desta forma, gerenciar os conflitos que possam interferir na realização do ciclo do capital. O Estado não busca eliminar as contradições inerentes ao sistema, mas deve amenizá-las, mantendo as necessidades da dinâmica da acumulação e consumo capitalista. Neste sentido, Lojkine (1997, p.191) destaca as características comuns às políticas urbanas dos Estados capitalistas

desenvolvidos e afirma que “A intervenção do Estado capitalista permitiu impedir, a curto prazo, processos anárquicos que minam o desenvolvimento urbano [...] problemas insolúveis para os agentes capitalistas individuais.” Para o autor, a gestão representa a regulação-neutralização das contradições de uma formação social assimilada a um sistema que se reproduz indefinidamente e onde haverá intervenção caso as crises venham “entravar o processo de reprodução” do sistema capitalista.

No Brasil, após o processo acelerado de urbanização, ações detectadas em algumas metrópoles foram pontuais e insuficientes para reverter o processo de exclusão social. Um marco histórico emergiu de movimentos populares reivindicatórios articulados pela reforma urbana ao longo da elaboração da Constituição Federal de 1988. Desta forma, é que, pela primeira vez, a cidade foi tratada em uma Constituição, conforme o dizer de Oliveira (2001, p.3) com o objetivo de “[...] assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social”.

Embora a Constituição Brasileira disponibilize instrumentos que assegurem estes direitos, vale observar Harvey (2005) ao demonstrar que o Estado se origina da contradição entre os interesses particulares e os da comunidade. A necessidade de o Estado ter que assumir uma existência “independente”, para garantir o interesse comum, acaba concedendo-lhe o instrumento da própria dominação. Desta forma, a lei, o poder de tributação e o poder da coação passam a ser os instrumentos de dominação. “O uso do Estado como instrumento de dominação de classe cria uma contradição adicional: a classe dirigente tem de exercer seu poder em seu próprio interesse de classe, enquanto afirma que suas ações são para o bem de todos.” (HARVEY, 2005, p.80).

Torna-se muito difícil captar as complexidades dos processos políticos tal como se manifestam dentro do sistema urbano. Para Harvey (1977, p. 71), existe uma relação entre a atividade política da cidade como modo de pressionar e negociar em torno do uso e controle dos “mecanismos ocultos” de redistribuição de renda, que beneficiam os ricos e prejudicam os pobres. Esta relação acontece como um jogo, onde cada pessoa ou grupo detém um “recurso” que logo pode ser utilizado no processo de negociação.

Este recurso puede ser um voto, puede ser dinero (por ejemplo, para pagos a las partes, tanto legales como o ilegales), puede ser influencias (por ejemplo, contactos con miembros de outro grupo) o puede ser información (por ejemplo sobre competidores o sobre estratégias apropiadas) (HARVEY, 1977, p.73).

Segundo Harvey (2005, p.83), o Estado capitalista deve, necessariamente, promover um sistema legal que abarque os conceitos de justiça social, direitos, igualdade, liberdade, etc., pois eles correspondem às relações sociais de troca sob o capitalismo. Porém estes conceitos existem mais como meras ferramentas ideológicas. Harvey (2005, p. 84), concordando com Marx e Engels, afirma que o Estado capitalista se torna a forma de organização que o burguês necessariamente adota para a garantia mútua das suas propriedades e dos seus interesses. Desta forma, “o Estado capitalista não pode ser outra coisa que instrumento de dominação de classe, pois se organiza para sustentar a relação básica entre capital e trabalho”.

Isto posto e não se questionando a postura Marxista, para a qual, em qualquer sociedade, em última instância, a ideologia dominante é a ideologia da classe dominante, segue-se na trajetória de estabelecimento do Estatuto das Cidades, dentro da prerrogativa de Souza (2004, p.85) em aceitar esta “tendência geral” sem sucumbir a um funcionalismo grosseiro e negar a possibilidade de “subversões” e alternativas. Nestes termos, o planejamento passa a ser aquilo que se faz dele, sem pensar que estará imune a contradições advindas da ideologia capitalista. Em última instância, busca-se a promoção de maior justiça social, sobre a base da explicação dos conflitos latentes e do estímulo ao diálogo racional.

Após onze anos de luta intensa e tramitação no Congresso Nacional, a Lei nº 10.270, mais conhecida como Estatuto da Cidade, foi aprovada em outubro de 2001. Esta aprovação foi a conquista da mobilização de entidades civis e de movimentos sociais em defesa do direito à cidade e à habitação e de lutas cotidianas por melhores serviços públicos e oportunidades de uma vida digna. Este movimento multisetorial e com abrangência nacional surgiu na construção da Constituição de 1988 na qual se retomou a bandeira da Reforma Urbana com plataforma construída desde os anos 60. Historicamente, a tentativa de construção de um marco regulatório para a política urbana surge com as propostas de lei de desenvolvimento urbano elaboradas pelo Conselho de Desenvolvimento Urbano nos anos 70 tendo como resultado o PL nº 775/83.

A Lei do Estatuto da Cidade estabelece as diretrizes gerais da política urbana, objetivando o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade garantindo o direito a cidades sustentáveis.

“Graças a um dos seus princípios básicos: a justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização, o poder público passa a ter a prerrogativa de, no interesse coletivo, recuperar parcela da valorização imobiliária, decorrente dos investimentos em infra-estrutura física e social, pagos pelos impostos de todos.” (BRASIL, 2001, p.17).

A aprovação desta Lei que regulamenta os artigos 182 e 183 do Capítulo II da Constituição Federal referente à Política Urbana representa um dos maiores avanços legislativos já concretizados dentro da recente história de planejamento urbano no Brasil. Importantes instrumentos já previstos desde 1988, quais sejam o parcelamento ou edificação compulsórios, o imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo e a desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública ficam então regulamentados respondendo às exigências de nossa Carta Política. Esta aprovação é apenas um primeiro passo visto que praticamente todos os instrumentos trazidos pela nova lei demandam a edição de leis municipais que os implementem. Estes instrumentos estabelecidos pelo Estatuto das Cidades só vieram a ser contemplados em Anápolis, em 2001 através da aprovação da Lei Complementar de nº 025, de 22 de Julho de 2002, que dispõe sobre a Política Urbana, essa lei, além de definir suas diretrizes, define os instrumentos desta política. Para a utilização destes instrumentos, faz-se necessária a aprovação de leis específicas que os regulamentem. Em nenhum momento, após esta aprovação e dentro do período em estudo, estas leis específicas foram propostas e, portanto, estes instrumentos não foram utilizados.

O Estatuto abarca um conjunto de princípios centrados em uma concepção de cidade, de planejamento e gestão urbana definindo uma série de instrumentos enquanto meios para atingir as finalidades desejadas. Neste sentido, o Estatuto funciona, como uma espécie de “caixa de ferramentas” (BRASIL, 2001, p.24) para uma política urbana local. “Ao regulamentar as exigências constitucionais reúne normas relativas a ação do poder público, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental. Além disso, fixa importantes princípios básicos que irão nortear estas ações.” (OLIVEIRA, 2001, p. 7). O primeiro deles é a função social da cidade e da propriedade urbana, presente no artigo 5º da Constituição Federal. O Estatuto avança em relação ao direito coletivo, pois fica a cargo do

Estado, na sua esfera municipal, indicar a função social da propriedade e da cidade, tendo em vista o equilíbrio entre os interesses público e privado no âmbito do território urbano.

O Estatuto da Cidade reúne importantes instrumentos urbanísticos, tributários e jurídicos que podem garantir a efetividade do Plano Diretor, instrumento básico do estabelecimento da política de desenvolvimento urbano na esfera municipal. Delega para os municípios, a partir de um processo público e democrático, a explicitação clara de suas finalidades. A participação da população é constitucionalmente garantida em todas as decisões de interesse público pelo estabelecimento da gestão democrática. Em relação ao Plano Diretor, a participação popular está prevista e, através dela, as associações representativas dos vários segmentos da sociedade se envolvem em todas as etapas de construção do Plano – elaboração, implementação e avaliação. A atualização do Plano Diretor iniciada em 2001, mas interrompida em 2004, foi pautada nestes instrumentos. Todo o processo partiu do pressuposto da gestão democrática do espaço urbano, através de reuniões setoriais e de audiências públicas nas diversas etapas do Plano, chegando até a etapa de elaboração das leis quando o processo de intervenção do município pelo Governo do Estado de Goiás e a cassação do prefeito Ernani de Paula, interrompeu o processo. Esta questão voltará a ser abordada no Capítulo III.

Respondendo a antiga reivindicação dos movimentos populares, foi estabelecido um outro importante princípio, a justa distribuição dos benefícios e dos ônus decorrentes do processo de urbanização, reafirmando a obrigatoriedade do poder público de agir em prol do interesse coletivo. Busca-se a garantia de acesso aos serviços de bens coletivos, tais como equipamentos urbanos e toda e qualquer melhoria realizada pelo poder público, visando alterar a situação atual de concentração de investimentos em determinadas áreas da cidade, enquanto em outras áreas recaem apenas os ônus. Em geral, estas áreas onde não existem investimentos, coincidem com as áreas segregadas socialmente.

Na busca desta justa distribuição de benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização, o poder público passa a contar com outro princípio que possibilita a recuperação de parcela da valorização imobiliária gerada pelos investimentos públicos em infra-estrutura social e física realizada com a utilização dos impostos recolhidos e que vinham sendo apropriados apenas por parcela privilegiada da população.

Outro princípio é a obrigatoriedade de ajuste de todos os instrumentos de gestão financeira da administração municipal aos objetivos do desenvolvimento urbano, construídos coletivamente, pelo poder público e pelos diferentes setores sociais.

Segundo Oliveira (2001, p. 24), os instrumentos previstos no Estatuto da Cidade guardam semelhança com alguns adotados e aprovados internacionalmente para controle do uso do solo urbano. Embora a maioria seja conhecida nacionalmente, sua utilização tem sido muito restrita. Este fato é justificado através de impedimentos culturais, históricos, jurídicos e, principalmente, os impedimentos decorrentes dos interesses políticos em jogo.

A situação caótica em que se encontram as cidades brasileiras requer que se lance mão de todos os recursos existentes e que se criem instrumentos capazes deste enfrentamento político; ressaltando o fato de que a lei impõe normas, aponta diretriz e oferece instrumentos para a sua implementação, porém não está garantida sua justa e adequada aplicação. Os princípios e diretrizes estão apresentados pelo Estatuto enquanto dispositivos a serem utilizados pelo poder público municipal, enquanto agente do desenvolvimento. Deve, portanto atuar em função do interesse público reunindo demandas e orientando as ações dos demais agentes, população e empresariado.

Vale lembrar o aspecto já argumentado de que a segregação, objeto dos princípios do Estatuto está vinculada ao poder político e econômico e o papel desses poderes na pressão sobre o Estado determina, em última instância, a política urbana que norteia a gestão municipal. Este aspecto será abordado no item sobre os interesses contraditórios no processo produção do espaço urbano.

É preciso entender a evolução da estrutura urbana do município de Anápolis, como fator determinante de apreensão da configuração sócio-espacial do município, no período delimitado pelo estudo.

II – A CONFIGURAÇÃO SÓCIO-ESPACIAL DO MUNICÍPIO

Compreender a evolução da estrutura urbana do Município de Anápolis é inseri-la em uma breve cronologia que se completa com a análise do presente, com uma visão de conjunto. Deus (2003, p. 61) desenvolve a idéia de que “[...] a periodização tem um viés econômico marcante, pois a economia tem papel relevante na produção do espaço, e conseqüentemente, em toda e qualquer sociedade, e na maioria das vezes é um fator determinante [...]”. Ao proceder a este movimento de levantamento dos aspectos relevantes de cada período, procura-se, na medida do possível, ir desvelando as implicações e desdobramentos entre o comportamento sócio-econômico com as transformações apresentadas no tópico seguinte da espacialização decorrente destes processos. A periodização vista como uma sucessão de acontecimentos nos quais as ações estão vinculadas ao processo de desenvolvimento ao longo da história. As seqüências de eventos possibilitaram Anápolis ser o que é baseado nesta interdependência de ações e condicionantes históricos.

2.1 Uma periodização vinculada aos aspectos marcantes da evolução da estrutura urbana.

A respeito dos problemas de periodização, Santos (2001) afirma que, “[...] a história do território brasileiro, é a um só tempo, uma e diversa, pois é também a soma e a síntese das histórias de suas regiões.” O esforço de periodização é o instrumento para compreensão e entendimento da história inserida em sua realidade atual encontrando seus nexos “horizontais” e “verticais”. Importante se faz levar em consideração as diversidades regionais, ou seja, as desigualdades ou desequilíbrios regionais.

Para Santos (2001), “[...] períodos são pedaços de tempo definidos por características que interagem e asseguram o movimento do todo”, visto que nenhum elemento pode evoluir isoladamente sem levar consigo os demais elementos que formam o movimento. Existem sempre desníveis no nível evolutivo destes elementos. O que lhes permite funcionar em conjunto é “[...] a organização que mantém as coisas durante um certo período de tempo funcionando de uma dada maneira, apesar do movimento real da sociedade. Isto se mantém até o momento em que a organização deixa de ser eficaz” (SANTOS, 1994, p. 83). A falência da organização e da reprodução ordenada das características gerais, desmantelando a harmonia, determina a ruptura de um período em relação a outro.

Santos (1994) desenvolve a idéia de que a base da periodização não é constituída apenas pelos aspectos contidos nas relações sociais. Deve-se agregar a este conceito os aspectos da materialidade e do dinamismo do território, pois os objetos geográficos possuem um papel de controle devido ao seu tempo próprio que “modula os demais tempos.” A noção de periodização é fundamental na definição e redefinição dos conceitos. Através do significado particular e específico de cada segmento do tempo, apreende-se o valor de cada coisa num dado momento, pois este valor está inserido em um contexto econômico e social dado. Desta forma, uma mesma coisa deixa de ser o que antes ela era pelo percurso da história, à medida que muda o seu conteúdo histórico. Neste sentido, Santos (1994, p. 84) afirma que “É assim que nos é dado, a um só tempo, refazer a história, à medida que somos levados a olhar para o passado, segundo um critério coerente, mas, sobretudo também nos permite descobrir a tendência, volver-nos para o futuro e tentar imaginar o que vai passar”.

Ainda a respeito da periodização, Deus (2003) aponta o fato de a sociedade estar produzindo, na atual fase do capitalismo, um número infindável de novas atividades que unem objetos geográficos novos e antigos em um mesmo lugar. Em função dos objetos carregarem consigo o estágio específico, tecnológico do momento histórico de sua criação, este processo gera uma contradição nesta articulação entre o novo e o velho. Existe um processo constante de transformação no qual o passado é o padrão para o presente e é desta forma que:

Assim, a sucessão temporal é vista como a progressão da existência das coisas e dos fenômenos. O tempo, visto como ordem se sucessão dos objetos técnicos, indica a correlação destes com o processo de desenvolvimento do lugar. A própria sucessão dos acontecimentos produzidos pelos objetos constitui, então, a progressão do desenvolvimento social. (DEUS, 2003, p. 60).

O estabelecimento do presente está pautado em uma estrutura material que garantirá a existência dos homens e mulheres que o compõem. Por sua vez, esta estrutura está assentada na ciência e nas técnicas produzidas e acumuladas ao longo do tempo. A visão de conjunto de uma localidade deve estar vinculada ao momento atual tendo como fio condutor a estrutura sócio-espacial (DEUS, 2003, p. 61).

Em meados do século XIX, aconteceram as primeiras penetrações no território onde se fundou Anápolis e foram realizadas por habitantes do Norte do País, que, dirigindo-se às Províncias do Sul, percorriam a extensa faixa de terras entre Jaraguá e Silvânia. A

Província de Goiás era um imenso sertão pouco povoado. A população era eminentemente rural, sendo as cidades pouco habitadas e distantes umas das outras. As estradas eram precárias e as mercadorias eram transportadas no lombo de mulas levando, às vezes, meses para chegar a seu destino. Não há como precisar cronologicamente a origem da cidade. O que se sabe é que quando Gomes de Souza Ramos chegou ao local com o objetivo de construir a capela de Santana, alguns viajantes já haviam fixado residência pelo interior, principalmente nas cabeceiras do riacho das Antas. Contudo, somente a 10 de março de 1892 foi instalado o município, que, graças ao dinamismo do professor José da Silva Batista (Zeca Batista), em 31 de julho de 1907, pela Lei Estadual nº 320, foi elevado à categoria de cidade, com o nome de Anápolis. A Ata de lançamento da pedra fundamental do Altar Monumento aos fundadores da cidade afirma que pessoas procedentes de Minas Gerais, Maranhão, Piauí e Bahia, migraram para o Estado e permaneceram em Anápolis (FREITAS, 1995). A cidade situa-se no entroncamento das rotas entre importantes cidades que nasceram com a mineração entre os séculos XVII e XVIII: Jaraguá, Pilar de Goiás e Crixás a noroeste, Corumbá de Goiás e Pirenópolis ao norte, Luziânia a leste, Silvânia a sudeste. Na época, eram as cidades da região central de Goiás que mais realizavam transações comerciais com o sudeste do país. A partir de então, Anápolis começou a cumprir a função de entreposto comercial para abastecimento dessas cidades bem como de outras localizadas entre noroeste e nordeste da capitania e, posteriormente, da província.

Figura 05 - Gravura Representando o Início da Urbanização



Fonte: Regina – 2001: Gravura localizada atualmente no hall de acesso a Igreja Santana de Anápolis, na qual se observam a antiga Capela, o fundo de vale e as primeiras habitações.

A periodização a seguir define algumas fases marcantes na evolução urbana do município, destacando-se eventos que foram relevantes na definição da estrutura socioeconômica e espacial. Acompanha a Figura 07, p.77 da mancha de ocupação urbana:

- Em uma primeira fase (1879 a 1935), o crescimento urbano se adequou à topografia e a cidade cresceu espontaneamente entre os fundos de vale em torno da capela de Santana (ver Figura 05). Já em 1907, após a obtenção do título de vila, inicia-se a construção de rodovias tais como a de Anápolis e a de Roncador, ponto final da Estrada de Ferro. O comércio passa a se estabelecer no prolongamento das vias de acesso à cidade. Este período foi marcado pela chegada da ferrovia em 1935, que representou o Plano de Metas, em nível do Governo Federal, de ocupação das fronteiras denominada “Marcha para Oeste”.

Neste sentido, Santos (2001) chama a atenção ao fato de a ferrovia ter sido incorporada em um momento da história da organização do território brasileiro, em que a introdução das máquinas viabilizou o meio técnico da circulação mecanizada e da industrialização “balbuciente”, que caracterizou a urbanização interior. A Estrada de Ferro Goiás foi o maior fator de progresso para o Estado de Goiás, pois havia estagnação da economia devido à falta de transportes eficientes. Sua chegada a Anápolis em 1935 (Figura 06, p.74) intensificou as relações das atividades econômicas com outros centros urbanos, pois Anápolis consolidou-se como entreposto comercial de troca de mercadorias.

A implantação de infra-estrutura adequada para o escoamento da produção do norte goiano para as regiões sul-sudeste fomentou a ampliação das atividades de comércio e serviços. No aspecto da formação do espaço urbano, os eixos de transportes, atuando como forças geradoras de adensamento, modificaram a forma urbana linear ao longo dos fundos de vale, existente desde os primórdios dos assentamentos urbanos, para radiocêntrica, implicando no surgimento do centro da cidade. Este centro, por sua vez, não se define apenas enquanto forma ou configuração do espaço, mas também como elemento resultante da dinâmica da cidade vinculada, principalmente em virtude da localização do terminal da ferrovia neste centro e a decorrente circulação de pessoas e objetos (mercadorias).

Quando os trilhos penetraram no solo goiano, nos primeiros anos da segunda década do século XX, até a data da inauguração da estação ferroviária de Anápolis, em 1935, muitas mudanças ocorreram nos campos econômico, urbanístico, social, político e cultural da

cidade. No período de 1910 a 1935, o crescimento populacional, tanto da população rural quanto urbana, foi o maior da história do Município (ver Figura 06, p.74).

A aceleração do desenvolvimento econômico, tanto quanto este incremento populacional são fatores vinculados à chegada da ferrovia em Anápolis. Um fato relevante foi a união de pessoas da cidade, independente da crença política, em torno do mesmo ideal: prolongar a ferrovia até Anápolis. Esta ligação constituía-se em projeto que se queria acima das classes sociais e dos interesses pessoais. “Quem criasse qualquer tipo de obstáculo ao prosseguimento da estrada de ferro era duramente atacado.” (POLONIAL, 2000, p. 65). Esta expectativa estava inserida na crença de que a chegada da estrada de ferro traria um futuro melhor com a possibilidade de solucionar todos os problemas econômicos do município. Este evento aconteceu de forma semelhante em todas as cidades por onde os trilhos passaram, levando a esperança da “modernidade” e a expansão do mercado para os centros comerciais. Em Anápolis, a expectativa se realizou, pois a atividade comercial se intensificou assustadoramente. A cidade passou a receber, todo dia, inúmeras pessoas que por ela transitavam e realizavam transações comerciais. Conforme Freitas (1995), praticamente todo o comércio do centro-norte do Estado passou a ser feito através de Anápolis.

Figura 06 - Visão parcial da Estação Ferroviária



Fonte: Prefeitura Municipal de Anápolis/ARCA 2001.

Neste período, de acordo com Polonial (2000), o incremento maior foi da população rural em relação à urbana, devido, principalmente a chegada dos italianos, com 9,62% do total de imigrantes e de 42,68% do total de imigrantes japoneses. Os primeiros chegaram com o objetivo de plantar café, os últimos para trabalhar na rizicultura. Para o setor urbano, migraram principalmente os sírios, formando 30,13% do total de imigrantes, para trabalhar principalmente no setor terciário. Os sírio-libaneses foram responsáveis pelo desenvolvimento das atividades comerciais, neste período. Exímios comerciantes possuíam uma visão cosmopolita e anteveram, como ninguém, a potencialidade econômica da região. Nesta etapa, mesmo anterior à chegada da ferrovia, Anápolis tornou-se um centro de abastecimento e beneficiamento de alimentos. Segundo Freitas (1995), máquinas de beneficiar café e arroz começaram a se instalar transformando a cidade em um centro de referência na produção agrícola.

Polonial (2000, p. 77) salienta sobre o desenvolvimento da cidade, “o grande volume de mercadorias transacionadas aumentou a arrecadação dos impostos municipais de forma significativa. Do 4º lugar no Estado, em 1930, Anápolis foi para o 2º, em 1939, na coleta de impostos”. Ele corrobora com outros analistas no fato de a cidade ter completado o seu meio século de existência tendo crescido mais nos dois anos de estrada de ferro, do que nos quarenta e oito anos que a precederam.

O Município foi o maior produtor de café do Estado e o maior centro comercial de Goiás sendo decisiva, neste processo, a inserção da economia goiana nos centros mais dinâmicos do país. Conseqüência também do fato de Anápolis ser o ponto terminal da Estrada de Ferro, o que a transformou no centro de troca de mercadorias de Goiás nas décadas seguintes.

Influenciada pelo ritmo do progresso, entre 1910 e 1935 a cidade experimentou expressivo crescimento populacional, o maior da história do município. Os melhoramentos urbanos ocorreram paulatinamente, para melhor receber a leva de imigrantes que chegavam à região [...] vinham eles tanto de outros estados brasileiros, principalmente de Minas Gerais e de São Paulo, quando do exterior, com destaque para o Japão (24,64% dos que chegavam) e para a Itália (13,51%). Anápolis era o município goiano que mais recebia estrangeiros no Estado, perfazendo um total de 22,7%. Esses imigrantes acompanhavam, principalmente, os trilhos. (POLONIAL, 2000, p. 54).

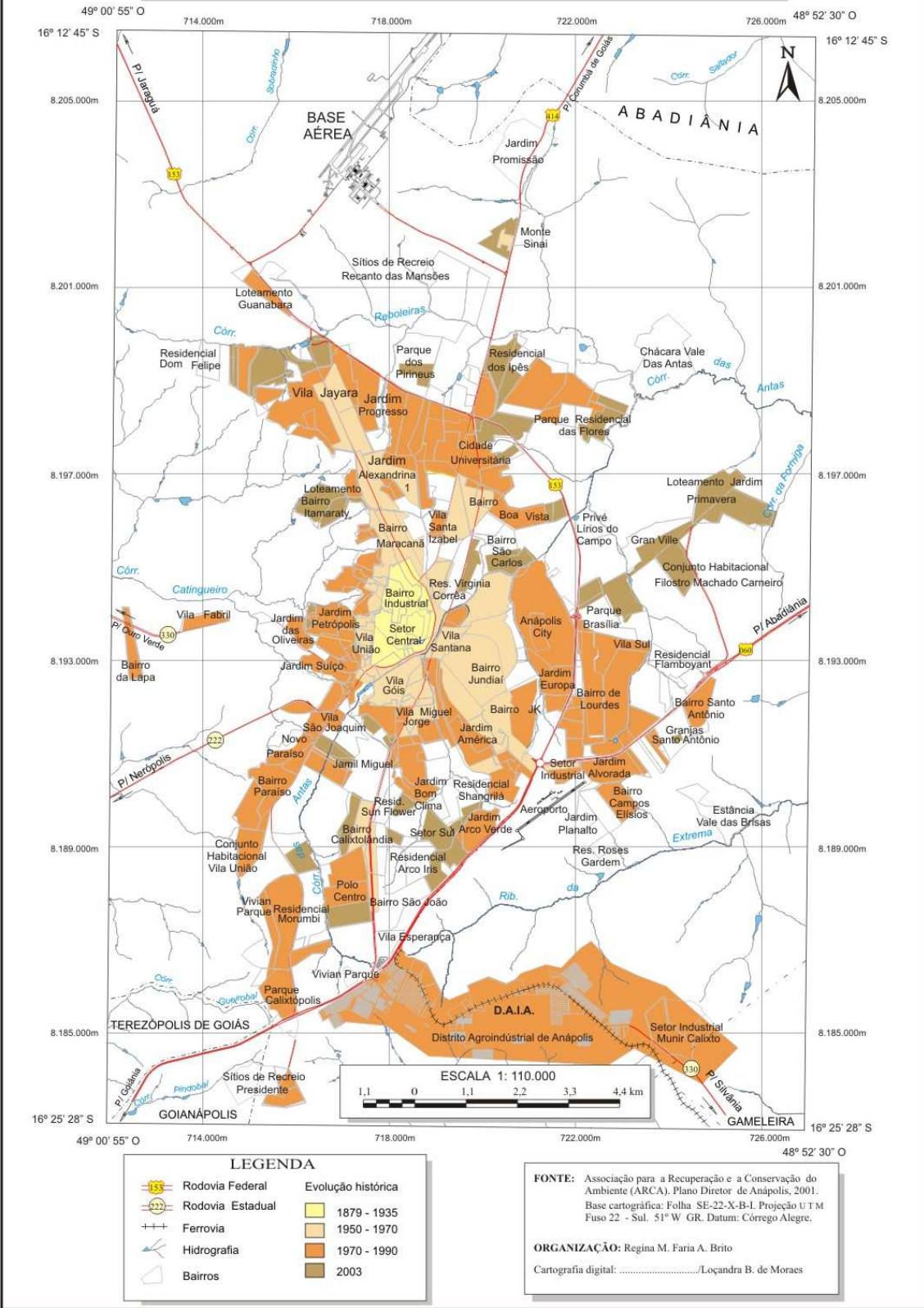
Segundo o mesmo autor, as transformações se dão em vários níveis. No aspecto físico acontecem construções que adaptavam a cidade à nova situação; no aspecto social, o incremento populacional, por meio da chegada dos imigrantes, é responsável por dois aspectos diferenciados, o surgimento de vida noturna e o incremento de conflitos sociais e criminalidade; no aspecto econômico, o crescimento de construções civis, através da urbanização da cidade, e a dinamização do comércio em geral.

Polonial (2000) afirma que a economia local, de uma forma geral, experimentou mudanças significativas. O comércio, que já vinha se destacando como principal gerador de despesas aumenta seu dinamismo. No período de 1935 a 1948, o setor atacadista cresceu 1.533,34%, enquanto as máquinas de beneficiamento incrementaram em 212,50% . O setor terciário passa a ter um dinamismo maior do que o setor primário. O município concentrava o maior número, 10,34%, de estabelecimentos comerciais do Estado de Goiás.

Em relação à administração pública deste período, transcorreu com eleições diretas até 1930 quando da consolidação da Revolução de Trinta. No período compreendido entre 1930 a 1947, foram nomeados 11 prefeitos. Dois deles renunciaram: João Luiz de Oliveira após romper com o interventor Federal, Pedro Ludovico Teixeira e Joaquim Câmara Filho, em 1945, após a desagregação da estrutura política do Estado Novo não agüentou a pressão política dos opositores.

Vale ressaltar a atuação Federal na configuração do espaço urbano. A chegada da ferrovia no centro urbano como materialização da “marcha para oeste”, define o processo de desenvolvimento econômico alterando esta relação que, embora não se voltasse apenas para o atendimento local, mas também das cidades circunvizinhas, transformou o município em entreposto comercial do Centro-Oeste. O município, que crescia espontaneamente ao longo dos cursos d’água, passa a ter seu comércio incrementado pela chegada da ferrovia e pelo incremento nas relações comerciais advindas deste processo. A produção do espaço passa a se desenvolver, como já foi abordado anteriormente, de forma radioconcêntrica tendo como ponto de partida a estação da estrada de ferro, acrescida nas proximidades, em 1951, pela inauguração do Mercado Municipal, considerado na época o maior do Brasil central e os edifícios de atacadistas localizados nas imediações.

**FIGURA 07 - EVOLUÇÃO HISTÓRICA DA OCUPAÇÃO URBANA
MUNICÍPIO DE ANÁPOLIS - GOIÁS**



Na esfera municipal, a contribuição foi decisiva através da transferência do cemitério local que se localizava nas adjacências da estação ferroviária, para uma área mais ao norte, sendo construída no local o Praça Americano do Brasil. Em virtude de as ruas centrais serem estreitas e de terra, animais passavam e o lixo era jogado nos terrenos baldios. Segundo Freitas (1995), a Prefeitura editou o Decreto nº 185, de 30 de março de 1935, isentando de impostos e taxas os moradores que promovessem melhoramentos por meio da recuperação de passeios, muros e prédios, na área central da cidade. A Prefeitura, por sua vez, fez melhorias nos prédios públicos e na Av. Xavier de Almeida que dá acesso à Praça Americano do Brasil. Assim, a cidade se beneficiou e se expandiu, acima dos trilhos, para o norte onde surgiram novas residências, também em virtude da abertura de novas ruas e da colocação de iluminação pública. A estação ferroviária tornou-se um local de lazer da população. Muito próximo, na rua 14 de Julho, passou a funcionar a zona boêmia e para onde afluíam os que buscavam diversão e aventura.

Neste período, mais precisamente na década de 30, surge a cidade de Goiânia, quase dois séculos depois do início do ciclo da mineração e um século após seu declínio, funcionando como um deslocamento do eixo socioeconômico do Estado de Goiás. Por obra da intervenção direta dos poderes públicos, determinada principalmente em resposta à política de Getúlio Vargas denominada “marcha para oeste”, implanta-se em local praticamente desocupado a nova sede administrativa do Estado. Goiânia surge como cidade planejada em consequência da ação deliberada empreendida pelo Governo distante 50 km de Anápolis e já se estabelece como um novo “centro” com alto grau de polarização.

- A segunda fase é de 1950 a 1970 e representa o período eufórico da economia nacional, pontuado pelo surgimento de Brasília, a 147 km de Anápolis, pelo crescimento de Goiânia, capital do Estado, distante 54 km e a implantação da Belém-Brasília, evidenciando um rápido e desordenado processo de urbanização (Figura 07, p.77).

Em meados da década de 50, o plano de metas do governo Juscelino Kubitschek foi um grande divisor de águas entre o processo de ocupação – tipificado

pelas frentes de subsistência e frentes de pecuária extensiva e rudimentar, e a moderna incorporação do Centro-Oeste – caracterizada pelas novas frentes de agricultura comercial e bovinocultura tecnificada, assim como pelas frentes especulativas. Esta fase da economia foi acompanhada por um surto de desenvolvimento acompanhado de grandes obras de infra-estrutura, consolidando o eixo de São Paulo e reforçando a condição de complementaridade das demais economias.

Conforme Arrais (2005, p. 129), “[...] como metáfora, o Centro-Goiano ilustra o encontro entre duas aspirações nacionais em diferentes momentos da história política e da integração econômica do território brasileiro: Goiânia com Getúlio Vargas e Brasília com Juscelino Kubistchek”. A formação desta região está, portanto, relacionada ao cruzamento de projetos regionais, vinculados à transferência da capital para Goiânia e a projetos nacionais, relativos à transferência da capital da república para Brasília. A construção de Brasília atraiu um grande contingente de imigrantes, criando, no interior do país, uma área de grande adensamento populacional. Em Anápolis, o período entre os anos 60/70 constitui, também, a base para a introdução das frentes modernas de ocupação, que impactaram vigorosamente sua malha urbana. Este fato gera impactos intensos nos processos ambientais, natural, político-econômico e sociocultural da cidade.

Para viabilizar o projeto Brasília, foi necessário criar uma dupla infraestrutura: transporte e energia. Era essencial criar cordões umbilicais entre as cidades “fornecedoras” do Brasil costeiro e o novo sítio urbano. Buscou-se o elo através de diversas tipologias de transporte. A via aérea foi a ligação estabelecida mais rapidamente. A construção do aeroporto permitiu estabelecer uma perfeita ponte-aérea. Duas vias férreas aproximavam-se do novo Distrito Federal. Grandes eixos rodoviários começaram a ser criados. Pela sua localização, “[...] durante todo o período de construção Anápolis foi o grande centro de transbordo e de entreposto” (SANTOS, 1981, p.90). A construção da BR-153 foi fundamental na ligação norte-sul do país.

Nos anos 50, os trilhos chegaram a Goiânia tendo o trunfo de ser a sede administrativa do Estado. Anápolis centralizou as funções de principal entreposto de Goiás, sendo referência regional para a atividade de comércio atacadista. As duas cidades dividiam as funções de eixo econômico e pólo absorvedor de população. A partir dos anos 50, esta situação altera-se, quando uma série de fatores se combinam e

Goiânia passa a crescer em ritmo bem mais acelerado do que Anápolis. A proximidade funcionou como um fator excludente das vantagens localizacionais para Anápolis (IPEA, 2002, p. 168).

Anápolis perdeu sua hegemonia do comércio regional por alguns fatores definidos por Polonial (2000, p.78).

Primeiro, a crise no setor energético, pois o elevado consumo decorrente do dinamismo econômico fez com que houvesse racionamento de energia. Segundo, veio a concorrência econômica com a nova capital do Estado, Goiânia, e, nos anos 60, com a capital federal, Brasília. Por fim, podemos relacionar o advento da era rodoviária. Entendemos, porém, que a crise no setor do transporte ferroviário foi o mais grave dos problemas.

No pós-guerra, como suporte à proposta de integração nacional, surge a política de investimento em estradas de rodagem. “Dá-se uma integração do território e do mercado, com uma significativa hegemonia paulista.” (SANTOS, 2001, p. 28). No caso de Anápolis a ferrovia já não respondia mais, pois não conseguia transportar toda carga em virtude do incremento da produção agrícola e da população. O problema era agravado pelo atraso dos vagões em até 120 dias (POLONIAL, 2000, p. 79), trazendo prejuízos para os comerciantes bem como a deterioração dos produtos estocados.

O abandono da ferrovia em Anápolis reproduz o que vinha acontecendo em nível nacional. Chega por um movimento de solicitação dos moradores para a retirada dos trilhos do centro urbano. Interessante observar que a mesma causa que levou a população a se organizar para trazer os trilhos para a cidade, agora se torna um problema a ser combatido. No final da década de 50, surge a primeira manifestação pública pela retirada dos trilhos da área central de Anápolis. Estes trilhos só foram retirados em 1976 concluindo este ciclo de sua história.

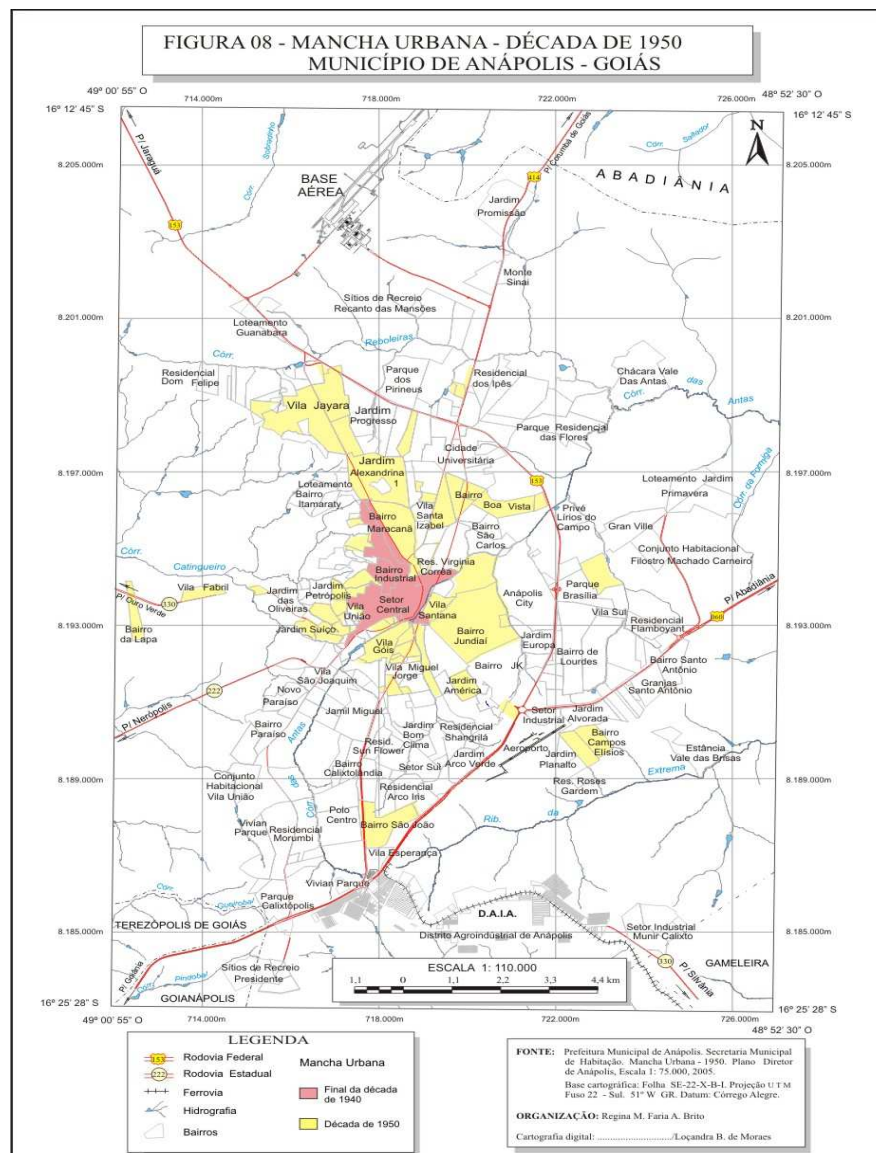
Em termos administrativos, correu dentro na normalidade, sendo apenas destacada a renúncia de Sócrates Mardocheu Diniz no início de 1953, tendo cumprido apenas metade de seu mandato.

Em relação à configuração urbana, a sede do Município de Anápolis possuía, na década de 1950, 18.350 habitantes. Conforme a Prefeitura de Anápolis (2006) ocupavam uma área de 316,7 ha. com uma densidade bruta de 37,8 hab./ha. Esta densidade retrata o tipo de ocupação, casas unifamiliares em lotes com dimensão média de 480 m². A cidade era compacta sem descontinuidade na sua ocupação e, embora possuísse uma baixa densidade, a configuração favorecia a implantação de infraestrutura (ver Figura 08, p.82).

Em meados de 1950, houve uma ruptura no processo de continuidade da malha urbana, quando foram acrescidos 1807 ha. à área passível de ser loteada. Enquanto o crescimento demográfico foi de apenas 32.103 habitantes, ou seja, a população foi multiplicada por 1,7, a superfície loteada cresceu 5,7 vezes. A densidade habitacional caiu vertiginosamente de 37,8 hab./ha. para 23,74 hab./ha. (PREFEITURA DE ANÁPOLIS, 2006). Este fato caracteriza o início do espraiamento da cidade e marca a dificuldade em levar a infra-estrutura e equipamentos urbanos a áreas que foram sendo parceladas ao longo do município. No final da década de 1960, o Governo Municipal elabora o primeiro Plano Diretor Integrado para o município em 1969.

Este Plano foi aprovado pela Lei Municipal nº 160/69, que estabelecia requisitos para a divisão e expansão da área urbana, parcelamento e ocupação do solo, mediante o zoneamento da área da cidade e levando-se em conta a área já ocupada.

A mancha de ocupação deste período se estende pelo sistema viário principal de acesso ao centro urbano já adensado no período anterior, sobressaindo a ocupação ao norte da Vila Jayara, a nordeste do Bairro Boa Vista e Santa Isabel, a leste do Bairro Jundiaí, Bairro Jundiaí Industrial e Vila Santa Maria de Nazareth e ao sul da área central a Vila Góis. Em decorrência da já citada ampliação da área passível de ser loteada, foram aprovados loteamentos além da BR-153, na parte leste do município e também na parte oeste. Na parte leste destaca-se o Bairro de Lourdes e alguns bairros limítrofes à GO-060, que liga Anápolis a Brasília (Figura 08, p.82).



- A terceira fase se deu a partir da década de 1970 até 1990 e embora se tenha aprovado o Plano Diretor Integrado elaborado em 1969, a incapacidade do poder municipal em gerenciar a implantação do plano, fez com que a estrutura urbana de Anápolis continuasse a se transformar rapidamente de forma desordenada (Figura 07, p. 77).

A implantação do Plano foi dificultada pela ausência de um órgão específico para sua gestão e pela complacência dos governos municipais com a pressão exercida pelos empreendedores imobiliários para conseguir benefícios que contrariavam a

legislação. Inicia-se, nesta etapa, a formação da ocupação periférica com seus graves problemas advindos de uma urbanização desigual, pressionada pelos efeitos deletérios da baixa densidade de ocupação.

Alguns eventos contribuíram no direcionamento da expansão urbana do período. O crescimento foi marcado principalmente com a implantação da Base Aérea de Anápolis ao Norte do município, do DAIA (Distrito Agroindustrial de Anápolis) ao sul do município, e do anel viário da BR-153 à leste da cidade funcionando como pólos indutores de crescimento e de especulação de parcelamento do solo. A Base aérea se reporta a um projeto nacional de implantar áreas de segurança nacional em locais estratégicos e a BR-153 representa o investimento em infra-estrutura, objetivando o desenvolvimento do plano de metas de Juscelino Kubistchek.

Santos (2001, p. 65) afirma que, na segunda metade do século XX, a construção de diversas infra-estruturas de circulação viabilizou a ligação de diversas regiões distantes no Brasil de proporções continentais e diferenciadas. Estas regiões foram ligadas entre si e com a Região Concentrada do país. A BR-153 objetivou ligar o país de norte a sul estruturando o fluxo de mercadorias e funcionando como foco atrator de adensamento.

Durante os anos 70, o capitalismo mundial já apresentava uma crise, mas havia a expectativa de que o poder público pudesse conduzir “[...] uma política de superação dos desequilíbrios regionais que se consolidaram na grande expansão econômica do pós-segunda grande guerra.” (SANTOS, 1998, p.17). Estas políticas se apoiavam na capacidade extrativa do Estado e também no papel de criação de pólos por via administrativa. Este vetor foi utilizado principalmente nas áreas de fronteira econômica. No Centro-Oeste, esta mudança funcional é percebida pela observação da modernização agropecuária e pela criação da agroindústria.

Impõe-se um movimento de desconcentração da produção industrial sendo o DAIA (Distrito Agroindustrial de Anápolis) fruto desta política. As condições necessárias advindas dos diversos fatores infra-estruturais e de expansão da população propiciaram a industrialização do município. A localização de Anápolis, próximo às duas capitais, o processo de construção e consolidação da BR-153, a ferrovia e a mão de

obra disponível constituíram os elementos necessários para impulsionar a decisão política.

A instalação da Base Aérea, por sua vez, contribuiu sobremaneira na definição dos aspectos político-administrativos pela ruptura feita ao processo democrático de escolha direta de seus prefeitos. Anápolis foi declarada Área de Segurança Nacional a partir de 1973, as eleições majoritárias foram suspensas e os prefeitos passaram a ser nomeados. No período de 1973 a 1986 foram eleitos dez prefeitos caracterizando um intenso processo de descontinuidade administrativa. Sua autonomia administrativa só foi recuperada em 1985.

Em relação aos efeitos em nível do espaço urbano das políticas nas diversas esferas tem-se que considerar que o Plano Diretor Integrado de 1969 estabeleceu para a zona urbana e de expansão de uma área de 7.000 ha. A uma média de 75 habitantes por ha., o município poderia abrigar uma população de 525.000 habitantes, ou cinco vezes a população de Anápolis em 1970, que era de 105.121 (IBGE, 1980). Vale lembrar esta densidade sempre foi considerada alta para o município, que em decorrência de seu espraiamento teve as médias inferiores a 44 hab./ha.

Devido ao alto crescimento populacional da cidade a partir da década de 1950, a acomodação do contingente populacional se deu sem o efetivo controle do poder público municipal. Como foi colocado acima, mesmo o plano de 1969, se equivocou ao propor uma área urbana e de expansão urbana tão extensa. A consequência foi um alto déficit nos serviços de infra-estruturas urbanas.

Conforme Prefeitura Municipal (1985), em 16 de março de 1979, o poder público municipal, através de Lei nº 745, definiu novas áreas urbanas e de expansão urbana. Acrescentou 5.225 ha. às áreas anteriormente definidas pelo Plano Diretor de 1969. Insensíveis aos efeitos nocivos de uma área tão extensa possibilitaram, com esta aprovação, que o município acomodasse no seu território uma população de 930 mil habitantes, considerando a mesma densidade de 75 hab./ha. A política de ordenamento do espaço urbano ficou ainda mais difícil e sem o controle efetivo do governo municipal, este papel passou a ser desempenhado pela iniciativa privada, que loteava de acordo com sua conveniência.

Como consequência a esta lei, de 1982 a 1984 foram aprovados 26 novos loteamentos. As consequências foram imediatas. A trama viária se tornou complicada e desconectada em seu traçado e o perímetro urbano das áreas efetivamente ocupadas era de apenas 2.800 ha. enquanto o somatório das áreas urbanas e de expansão urbana atinge o total de 9.645 ha. A densidade média resultante dessa política é consideravelmente baixa, ou 30 hab./ha. (PREFEITURA DE ANÁPOLIS, 1985), inviabilizando a implantação de infra-estruturas e equipamentos urbanos.

Um novo Plano Diretor foi elaborado em 1985 e dentro de seu diagnóstico estiveram presentes as críticas relativas à ampliação excessiva do perímetro urbano. Desse modo, o objetivo principal deste plano foi a contenção da expansão urbana e intervir nas leis de parcelamento, zoneamento e uso do solo como forma de amenizar os custos de urbanização. Desta forma a expansão fica condicionada ao limite viável para implantação de infra-estrutura, reduzindo a linha do perímetro urbano seguindo a BR-153 na parte leste e nas demais áreas contornando os loteamentos já aprovados.

Com este Plano Diretor foram aprovadas as seguintes leis:

- Lei nº 1316/85, que tratava do Plano Diretor;
- Lei nº 1.325/85, que tratava da Expansão urbana;
- Lei nº 1.326/85, que tratava do Parcelamento do solo;
- Lei nº 1.330/85, que tratava da divisão da área urbana e de expansão, bem como o zoneamento.

A mancha de ocupação deste período está distribuída por toda a malha urbana definida por meio de um grande número de loteamentos aprovados de forma dispersa ao longo de toda a malha urbana. A consequência principal deste fato, como já citado, foi o crescimento rápido e desordenado, com alto déficit no abastecimento de infra-estrutura, tais como, água, esgotamento sanitário, asfalto, equipamentos de educação, cultura, saúde e lazer, bem como a deficiência no sistema de transporte coletivo. Mesmo após a aprovação do Plano de 1985, que trazia propostas para buscar resolver todos estes problemas, a produção da cidade continuou sem se referenciar às propostas contidas na lei.

- A quarta fase, a partir da década de 1990, se caracteriza pela influência do Plano de Metas do Governo Federal que estimula a criação de corredores de exportação para o Mercosul e cria o Porto Seco, Estação Aduaneira Interior (EADI), que facilita a importação e exportação de produtos. O Porto Seco instalado desde 1999 está localizado no Distrito Agroindustrial de Anápolis - DAIA. Outro empreendimento de grande significado para a cidade é a implantação da Cidade Universitária, junto ao entroncamento da rodovia GO-060 e BR-153. Neste período, destaca-se também a consolidação do Pólo Farmoquímico localizado no DAIA (Figura 07, p. 77).

Como fortalecimento desta quarta fase do desenvolvimento urbano do município, denotam-se os aspectos já citados anteriormente relativos aos aspectos que possibilitam a instalação pelo Governo Estadual da plataforma logística multimodal.

Verifica-se que esta fase está conectada ao processo de descentralização industrial do país, enquanto “padrão atual de desenvolvimento” vinculado aos novos fatores locais considerados mais relevantes: a infra-estrutura e a logística; a qualificação da mão-de-obra e o mercado consumidor. (SANTOS, 1998, p. 21). Este conjunto infra-estrutural é definido como “tripé de competitividade” e considerado fator locacional dinâmico. Este processo de transbordamento industrial está sendo verificado em todo país e dando uma nova configuração na nova ordem econômica, inserindo as localidades à rede de cidades. Em 1996, segundo dados do IPEA (2002, p. 186), e como já foi dito anteriormente, cerca de 50% do emprego industrial do Centro-Oeste brasileiro estavam localizados em Goiás e a grande concentração nas mesorregiões centro e sul goianos (90%) estão nas áreas do eixo Goiânia-Anápolis.

Por sua vez, o eixo Goiânia-Anápolis-Brasília polariza uma vasta porção do Brasil central. Apresenta forte dinamismo, tanto no processo de adensamento dos núcleos urbanos situados ao longo do eixo quanto em relação ao processo de expansão, principalmente para o Norte e meio Norte. Apresenta a mais elevada taxa de crescimento da rede urbana nacional. Enquanto a média nacional foi de 1,36%, a taxa de crescimento da aglomeração de Brasília foi de 3,7% e da aglomeração de Goiânia foi de 3,3%. A área compreendida pelo eixo possui, atualmente, em torno de 4,4 milhões de habitantes que representam 71% da população do Estado de Goiás e do Distrito Federal. (GOVERNO DE GOIAS, s/d, p.20).

Com a implementação já iniciada, pelo Governo do Estado, da Plataforma Logística Multimodal de Anápolis, a cidade terá as características necessárias previstas pelo tripé de competitividade e estabelecerá um marco em sua evolução econômica. O transporte multimodal é a movimentação caracterizada pelo uso de mais de um modal e representa uma agregação das vantagens de cada modal levando em conta aspectos da disponibilidade do serviço, do custo e da questão da segurança e rapidez. As plataformas logísticas possuem a característica de serem grandes centrais de inteligência que combinam multimodalidade, telemática e otimização de fretes. Como consequência, existe um aumento de eficiência conjugado com redução de custos, ampliação de negócios e de padrão tecnológico, principalmente pela facilidade de acesso a novos mercados.

A plataforma logística de Anápolis servirá, em um futuro, para a efetivação, da tendência em andamento, de criação, pelo Governo do Distrito Federal, de um pólo tecnológico. Para concretizar, o Governo do DF conclamou a iniciativa privada, as instituições de ensino superior e os organismos federais e internacionais ali situados a desenvolverem um trabalho conjunto tendo em vista o desenvolvimento de inovações tecnológicas. A consolidação de Brasília como pólo tecnológico vem ao encontro da expectativa de transformar seu perfil de cidade administrativa para uma cidade produtiva e em condições de originar mercadorias e serviços capazes de competir em todo o território nacional.

Para a administração pública, poderia ter sido um período de normalidade caso não tivesse havido, em 2003, a cassação do prefeito Ernani José de Paula, eleito para o pleito 2001- 2004. Houve a intervenção no município por 90 dias e posterior posse do vice-prefeito Pedro Fernando Sahium.

2.2 A configuração sócio-espacial e a qualificação do espaço urbano em Anápolis.

Tendo como pano de fundo o quadro exposto de periodização, no qual se procurou destacar algumas determinantes do desenvolvimento socioeconômico do município, neste item, buscar-se-ão suas inter-relações com a configuração espacial,

objetivando avançar na compreensão e qualificação do espaço habitado no período em foco.

Parte-se do pressuposto de Santos (1994, p.17) segundo o qual a categoria de Formação Econômica e Social parece mais adequada para contribuir na formação de uma teoria válida do espaço. Esta categoria expressa a unidade e a totalidade das diversas esferas – econômica, social, política, cultural – da vida de uma sociedade. Este enfoque pressupõe, também, que não há uma sociedade em geral, mas uma sociedade existe sempre em um determinado contexto histórico. Portanto os estudos sobre as formações econômicas e sociais possibilitam o conhecimento específico em determinado momento de sua evolução.

“El movimiento del espacio, es decir, su evolución, es al mismo tiempo un efecto y una condición del movimiento de una sociedad global.”(SANTOS, 1994, p. 25). De acordo com o autor, a unidade da continuidade e da descontinuidade do processo histórico não se realiza sem o espaço. Logo, a evolução da formação social está condicionada pela organização do espaço bem como pela formação econômica e social permanente. Esta interação determina a inclusão de todos estes aspectos na análise da evolução da estrutura urbana do município.

O dado global, sendo o conjunto de relações que caracterizam uma dada sociedade, tem um significado particular para cada local, mas que não pode ser percebido sem uma compreensão de sua totalidade. Considerando que o espaço reproduz a totalidade social na medida em que estas transformações são determinadas por necessidades sociais, econômicas e políticas, o espaço se reproduz no interior da totalidade quando evolui em conformidade com o modo de produção e de seus momentos sucessivos. (SANTOS, 1994).

O município de Anápolis foi constituído pela Resolução Provincial nº 811, de 15 de dezembro de 1877, sendo instalado em 1892. Inicialmente, possuía uma área de 2.096,5 km². Com o passar do tempo esta área foi reduzida para 917,011 km². Esta redução do território ocorreu em virtude da criação de novos municípios, emancipando distritos já existentes. Segundo Freitas (1995), o desmembramento de Anápolis ocorreu nos surtos emancipatórios do Estado de Goiás.

O primeiro surto emancipatório ocorreu em 1948 com a criação de 15 novos municípios. Nesse período, Anápolis teve seu território desmembrado com a criação do que é, hoje, área do Município de Nerópolis. Esse desmembramento representou a perda de uma região onde havia o cultivo de arroz e, conseqüentemente, encontrava-se a presença de imigração japonesa. Neste desmembramento, houve uma perda de 204,9 km² ficando a área do município em 1.891,6 km².

O segundo surto emancipatório ocorreu em 1953, ano em que foram criados 37 novos municípios, mas não afetou Anápolis que manteve seu território como era anteriormente. Este fato não se repetiu no terceiro surto emancipatório, em 1958, com a criação de 42 novos municípios. Dessa vez, Anápolis perdeu 603 km² ficando a sua territorial reduzida para 1.288,6 km². De acordo com Freitas (1995), foram os seguintes os municípios emancipados:

Nova Veneza: região responsável pela maior parte da produção cafeeira de Anápolis, com grande migração italiana.

Damolândia: antigo distrito de Santo Antônio do Capoeirão.

Brazabrantes: antigo distrito de São João da Meia Ponte.

Goianápolis: distrito com o mesmo nome.

O quarto surto emancipatório, ocorreu em 1963 e criou 23 novos municípios e Anápolis perde a área de 210 km² na emancipação do Distrito de Boa Vista do Matão, transformado no Município de Ouro Verde. Em um período de 15 anos, Anápolis perdeu 1.018,3 km². Com exceção de Goianápolis, ao sul, todos os demais distritos emancipados encontram-se a oeste, na região do Mato Grosso Goiano.

Em 1998, foi desmembrado o Distrito de Rodriguez Nascimento, transformado no Município de Campo Limpo de Goiás, situado também na área oeste, instalado em 2001. O Município de Anápolis fica então com a área de 917,011 km².

O mapa da evolução histórica da ocupação urbana (Figura 07, p. 77) foi elaborado com base no material fornecido pelo diagnóstico do Plano Diretor de 1985, do estudo para o Plano Diretor de 2001 e das demais referências bibliográficas citadas.

As datas que compõem este mapa foram definidas por meio do material documental existente, fotografias aéreas, aerofotogrametria e cadastro técnico municipal. Existe uma correlação entre estas datas e a periodização apresentada. Foram definidas três datas de mancha de ocupação vinculadas à definição da primeira fase da periodização (1879 – 1935). São elas 1879, 1907, 1935. Ressalta-se o fato de a aprovação do loteamento não coincidir com a ocupação efetiva do espaço urbano. Este fato responde à ausência de utilização de instrumentos urbanísticos por parte da administração pública, coibindo a especulação do solo urbano na expectativa de valorização da terra. Portanto, a sobreposição dos períodos foi feita em cima da ocupação efetivada e não da área loteada.

O núcleo urbano histórico da cidade situa-se em uma região delimitada pelos córregos das Antas e João Cesário. É uma região de cotas baixas e levemente onduladas. Pela descrição de Ferreira (1981), a princípio, na segunda metade do século XIX eram apenas algumas palhoças, com paredes de taipa, localizadas no percurso do “rego d’água” atualmente canalizado e despejado no Córrego das Antas (Figura 05, p. 72). Segundo o autor, em 1870, já havia, às margens deste rego, pelo menos sete casas. Até 1879, o crescimento foi espontâneo em torno do núcleo central e ao longo dos eixos de penetração. A cidade foi ocupando os espigões divisores de água, adequando seu traçado à topografia. A própria configuração do sítio favoreceu o desenvolvimento da cidade no sentido norte-sul. A configuração urbana do local era simples, caracterizada por aglomerado de casas circundando a capela de Santana, formando espontaneamente a área que viria a ser a Praça Santana.

No período compreendido entre 1907 e 1935, a configuração urbana se desenvolveu ao longo do sítio original em malha ortogonal. Uma aglomeração que se desenvolveu ao longo do tempo, em torno do Córrego João Cesário, com uma conformação ordenada, cujo núcleo central se deu nas imediações onde atualmente é a Praça Santana. Neste local, foi erigida a primeira capela, décadas mais tarde, demolida para dar lugar à atual Igreja Santana. Em 1935, com a chegada dos trilhos, a estação terminal do trem se localizou nas imediações do antigo cemitério municipal, que havia sido transferido para área fora do perímetro urbano em 1927. Com a intensificação das relações das atividades econômicas com outros centros urbanos, os eixos de transportes e as saídas da cidade passam a atuar como forças geradoras de adensamento

(PREFEITURA DE ANÁPOLIS, 1985). Como mencionado anteriormente, a forma, antes linear da estrutura urbana, modifica para radiocêntrica, implicando no surgimento do centro da cidade e nos eixos viários onde se instalaram os equipamentos de desenvolvimento econômico. A cidade cresce em direção aos locais de maior atração e menor resistência.

Com a chegada da estação ferroviária ao centro da cidade, sua estrutura urbana se expandiu para a região norte, onde surgiram novas residências. Ruas foram abertas e veio a iluminação pública. “Em pouco tempo esse trecho, compreendido entre a Rua 14 de julho e a Avenida Tiradentes, até as proximidades do morro da Capuava, constitui-se em uma nova área residencial, consequência direta da presença da ferrovia” (FREITAS, 1995, p. 45). Ainda segundo o mesmo autor, já nos anos 50, a ferrovia que impulsionou a expansão urbana da cidade, passou a ser um obstáculo a essa mesma expansão. Quando a estação foi construída, cortando parte do centro da cidade, Anápolis era uma pequena cidade de um Estado pouco povoado. Nesta época, não havia bairros no setor leste e existiam poucas casas ao norte da via férrea. Com a expansão para a região norte, ruas foram abertas cruzando o leito ferroviário. Surge, nesta época, o Bairro Jundiaí, a leste, orçando novas aberturas de vias. Estes fatos provocaram acidentes provocados principalmente pela ausência de sinalização.

O Bairro Jundiaí, na área leste da cidade, começou a ser idealizado em 1935, foi iniciado em 1944 tendo seu impulso em 1950. É possível que tenha sido a primeira grande intervenção imobiliária, definindo a expansão urbana do município. Conforme Ferreira (1981), em função deste loteamento, foi aberta a avenida que ligaria a Praça Santana àquele bairro (ver Figura 08, p. 82).

A mancha que determina a evolução da ocupação até 1967 se sobrepõe à segunda fase da história de desenvolvimento urbano definida, nesta dissertação, entre 1950 e 1970. A ocupação de 1979 também recebe grande influência deste período. Como foi classificada anteriormente, coincide com o período eufórico da economia brasileira. Contribuindo na estruturação da cidade neste período, o anel rodoviário da BR-153 foi pavimentado em 1966, constituindo um elemento de atratividade para o crescimento do município a leste. A Avenida Brasil, coluna vertebral da cidade no sentido norte-sul, passa a ser o principal eixo viário da cidade e se transformará,

posteriormente, na grande estrutura de serviços. Estes elementos constituíram uma pressão para a ocupação do solo urbano.

O crescimento acelerado e a aprovação de loteamentos sem a intervenção planejadora do poder público, determinaram o estabelecimento de problemas urbanos que se agravaram ao longo do tempo, como a ausência de infra-estrutura, serviços e equipamentos urbanos, a dispersão urbana, a expansão sobre áreas de preservação ambiental, dentre outros fatores. Como se pode confirmar através da Figura 05, p.72 é nítido o espraiamento da ocupação, principalmente em torno do sistema viário principal, enquanto estruturas geradoras de ocupação do solo e adensamento. Esta dispersão acompanha a evolução urbana do município, em virtude, principalmente da pressão do capital imobiliário para a ampliação da área de expansão urbana.

Em 1968, foi elaborado o primeiro Plano de Desenvolvimento Integrado para o município. Este fato inseriu-se na política nacional que, através do Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU), criado em 1967, estimulou a elaboração de Planos Diretores em todo Brasil. Neste plano, foi definida a divisão territorial do município, definindo para a zona urbana e de expansão uma área de 7.000 ha. A uma média de 75 habitantes por ha., essa área poderia abrigar uma população de 525.000, representando um número cinco vezes maior de população do município em 1968. Em 1970, a população do município era de 105.121.000 habitantes (PREFEITURA DE ANÁPOLIS, 1985). Esta expansão contrariou a necessidade premente de contenção da área passível de parcelamento urbano como política indispensável para o ordenamento urbano naquele momento da evolução urbana do município.

A mancha de ocupação até 1982 corresponde à terceira fase referente a 1970 – 1990. Neste período, apesar do plano de desenvolvimento urbano elaborado em 1968, a pressão populacional e a incapacidade do poder municipal em gerenciar a implantação do plano fizeram com que o crescimento urbano acontecesse sem disciplinamento. A implantação da Base Aérea, ao norte do município; do DAIA, ao sul; e a construção do anel viário da BR-153 a leste, intensificaram a pressão especulativa do parcelamento do solo. Não houve por parte do poder público ações visando o ordenamento do uso do solo, o que resultou em uma ocupação espraiada, com alto déficit de infra-estruturas

urbanas, de água, asfalto, esgotamento sanitário, educação, saúde e lazer, impedindo o bom desempenho das funções econômicas da cidade (PREFEITURA DE ANÁPOLIS, 1985).

O fator jurídico que propiciou o quadro de dispersão urbana, em 1979, foi a aprovação da Lei 745/79, definindo novas áreas urbanas e de expansão urbana. Esta lei acrescentou 5445 ha. às áreas anteriormente definidas pelo Plano Diretor. De acordo com o documento de diagnóstico do Plano Diretor de Anápolis (PREFEITURA DE ANÁPOLIS, 1985), Anápolis passou a possuir uma capacidade de acomodar em seu território uma população de 930 mil habitantes, sendo considerada a densidade de 75 habitantes por ha. Esta decisão de ampliar o perímetro urbano possibilitou um espraiamento totalmente indesejável. Como o Governo Municipal não possuía instrumentos de gestão do crescimento urbano, este papel passou a ser desempenhado pela iniciativa privada, que loteava ao seu bel prazer. Só no período entre 1982 e 1984, foram aprovados vinte e seis loteamentos.

De acordo com o diagnóstico do Plano Diretor de 1985, a situação urbana se apresentou especialmente confusa pela ausência de seqüência entre os loteamentos vizinhos. O sistema viário resultante é complicado, pouco racional e desconectado em seu traçado. O consumo da área parcelada chega a 35%. Em 1985, o perímetro urbano efetivamente ocupado possuía apenas 2.800 ha., mas a somatória das áreas urbanas e de expansão atingiam o total de 9.645 ha. Nesta etapa do desenvolvimento do município, somavam 40.000 o número de imóveis prediais e aproximadamente 70.000 os imóveis territoriais, dispersos pelo espaço urbano. Estes imóveis suportam um incremento populacional da ordem de 385.000 habitantes (PREFEITURA DE ANÁPOLIS, 1985).

A interpretação destes fatos demonstra que, já nesta fase, as áreas destinadas ao parcelamento urbano atingiam 3,5 vezes o tamanho do perímetro urbano resultando em uma densidade média de 30 habitantes por ha. Esta densidade é considerada por Juan Mascaró como extremamente baixa, inviabilizando a implantação de infra-estruturas e equipamentos sociais urbanos, tornando ineficientes os serviços de transporte público. De acordo com o mesmo autor, o traçado viário e a densidade habitacional são as variáveis mais importantes na determinação do custo final de implantação de infra-estruturas urbanas. Neste período, o déficit das infra-estruturas de

serviços físicos, sociais e econômicos atingia 75% da população urbana. (PREFEITURA DE ANÁPOLIS, 1985).

Pela observação da Figura 09, pode-se comprovar a presença de loteamentos na área nordeste do município que foram aprovados de forma descontínua à malha urbana principal. Esses loteamentos possuem uma baixa densidade e é constante a presença excessiva de lotes vagos. Estão na faixa, definida pela Figura 10, de 0 a 44 habitantes por hectare, conforme dados dos setores censitários definidos pelo IBGE pelo Censo de 2000. Esta informação é complementada pela Figura 11 que demonstra o número de lotes edificadas em cada loteamento.

Figura 09 - Vista parcial da área urbana - parte nordeste.



Fonte: ARCA – 2001: Existência de baixa densidade habitacional, com grandes vazios urbanos.

Até o final da década de 60 do século passado, os moradores da cidade concentravam-se em torno do núcleo central e em direção as saídas para Belém, Corumbá e Brasília, enquanto, na década de 70, passam a ocupar as áreas entre essas saídas, a oeste da BR-153/060. Na década seguinte, ultrapassam a Rodovia BR-153, a leste do município, sendo também ocupadas algumas áreas além da margem oeste, desenhando uma malha urbana cheia de áreas não loteadas. Segundo dados do Quadro 04, o crescimento mais efetivo, entretanto, foi além do anel rodoviário, determinando um acréscimo de ocupação de 58% do valor total. (ARCA, 2001).

A mancha que define as áreas ocupadas a partir de 2000 (Figura 07, p.77) está sobreposta à quarta fase definida na periodização a partir de 1990. Coincide com a aprovação da lei nº 2591 de 22 de junho de 1998, modificando a legislação do Plano Diretor, em vigor, aprovado em 1992. Esta aprovação será objeto de análise do Capítulo III e possibilitou a aprovação de loteamentos fora da zona de expansão urbana.

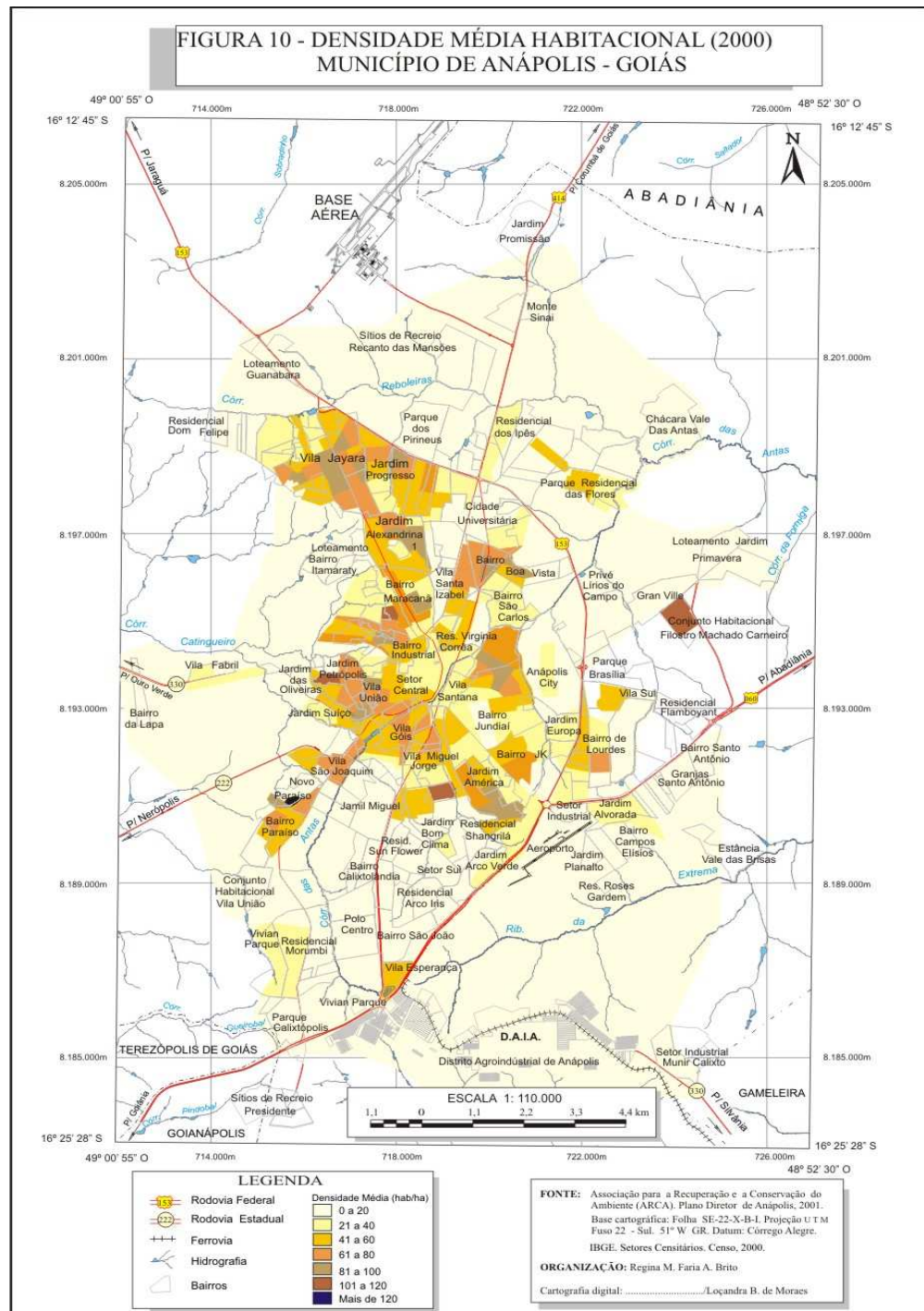
Quadro 04: Anápolis – Go Crescimento além do semi-anel da BR-153

TERRITÓRIO	POPULAÇÃO URBANA			Crescimento	
	1980	1996	2000	1980 / 1996	1996 / 2000
Dentro do Anel Rodoviário	160.520	202.05	232.5	48%	42%
Fora do Anel Rodoviário	0	45.472	50.49	52%	58%
T O T A L	162.520	247.53	282.9	100	100

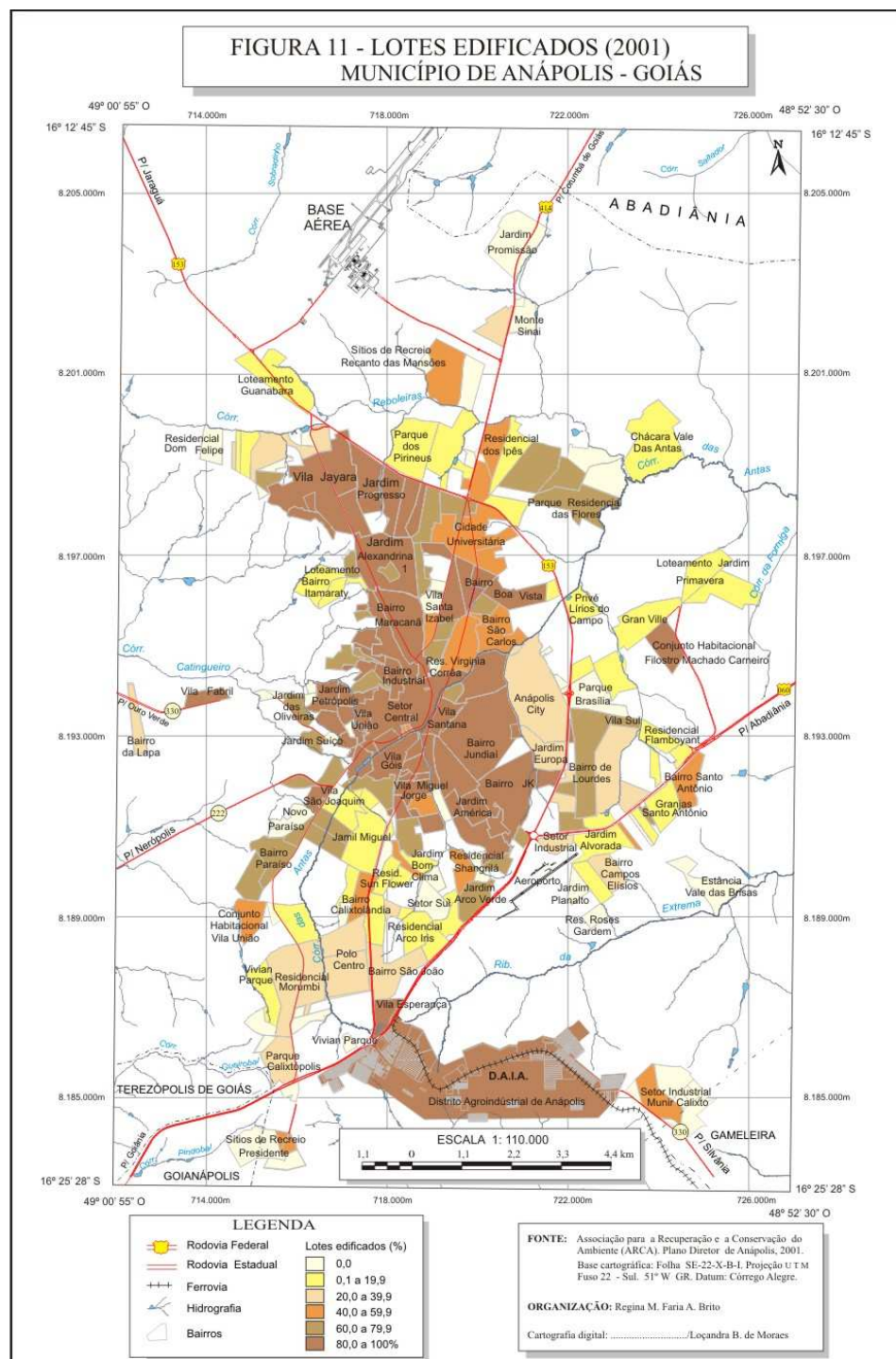
FONTE: 1980 – 1996. Convênio SANEAGO – INTERPLAN (projeção 2000)

Esta lei incide sobre os mesmos erros cometidos por atos administrativos anteriores que desconsideraram a necessidade de os parcelamentos do solo para fins urbanos, deverem ser autorizados pela Prefeitura Municipal, à medida que atenda a uma demanda de lotes por parte da comunidade urbana e quando se integram à malha viária. A reserva de lotes vazios em Anápolis, somada à baixa densidade de habitantes por hectare, novamente não recomendava a aprovação de novos loteamentos.

Observa-se, pela Figura 10, p.96, relativa à densidade média habitacional dada pelo Censo de 2000, que as áreas do município são na maioria de baixa densidade. A densidade média do município é de 44 hab./ha., considerada muito baixa para viabilizar as infra-estruturas urbanas necessárias. As conseqüências desta baixa densidade, também vão ser analisadas no Capítulo III, como elemento para a elaboração da avaliação da evolução e configuração da estrutura sócio-espacial do município.



Da mesma forma, a Figura 11, elaborada com base em dados fornecidos pela imagem de satélite obtida em abril de 2001, demonstra o percentual de lotes ocupados. Observa-se que apenas uma mancha central possui um índice de 80 a 100% de ocupação. É muito grande a quantidade de ocupação que varia de 0,1 a 59,9%. Por meio desta figura, pode-se observar a dispersão urbana formada não apenas pelo espraiamento urbano, mas também pela baixa ocupação das áreas já loteadas.



O Plano Diretor aprovado em 1992 possuía o objetivo geral semelhante ao Plano Diretor de 1985: limitar a expansão periférica, impedindo a dispersão urbana geradora de altos custos de urbanização e baixo atendimento dos serviços públicos e preservar as áreas a oeste da cidade. Estes dois objetivos principais não foram

respeitados, pois foram aprovados 40 novos loteamentos nos anos de 1998 a 2000, alguns em área de preservação ambiental do Rio João Leite, outros 25 fora do perímetro urbano da cidade (ARCA, 2001).

A catalogação dos loteamentos aprovados se inicia a partir da década de 40, não havendo qualquer dado documental anterior a este. Na década de 40, foi aprovada apenas a área central. Já os loteamentos aprovados na década de 50 circundaram a área central, acompanhando os eixos de serviço e comércio, foram aprovados dois grandes bairros a leste – o Bairro Jundiaí e o Bairro Boa Vista – e alguns bairros distantes da área central nas direções oeste, sul, leste e sudeste. Pela mancha de ocupação (Figura 07, p. 77) observa-se que a ocupação destes bairros só se efetivou muitos anos depois.

A aprovação dos loteamentos na década de 60 foi espalhada, mas já iniciando um processo de ocupação a leste da BR-153, principalmente com a aprovação do Bairro de Lourdes. A efetivação da ocupação se deu na década de 80.

Na década 70, houve a aprovação de loteamentos também de forma dispersa, prioritariamente dentro do anel da BR-153 embora se tenha iniciado a aprovação de loteamentos na área norte além deste anel viário.

A década de 80 primou pela aprovação excessiva de loteamentos. Em apenas dois anos, foram aprovados 26 loteamentos. Alguns destes, localizados próximo à Av. Brasil Sul, se encontram desocupados até o presente momento.

No final da década de 90, com a aprovação da Lei nº 2591/ 98, como foi citado anteriormente, foram permitidos loteamentos fora da área de expansão urbana do Plano Diretor de 1992. Após esta Lei, foram aprovados 40 novos loteamentos, 26 dos quais localizados fora da linha delimitada pelo perímetro urbano de 1992. Estes loteamentos periféricos foram mais rapidamente ocupados. Esta questão voltará a ser abordada no Capítulo III.

Importante lembrar que, com o desenvolvimento do capitalismo, o espaço não é mais o local das relações sociais ou o instrumento de sua organização. O espaço passou a ser o produto e o instrumento de reprodução das relações de produção em que

se destaca a dominação. Conforme Villaça (1998, p. 335), as camadas de mais alta renda controlam a produção do espaço urbano por meio do controle de três mecanismos: “um de natureza econômica – o mercado, no caso, fundamentalmente o mercado imobiliário; outro de natureza política: o controle do Estado, e finalmente, através da ideologia”. A disputa de classe determina desse modo, a estrutura intra-urbana e, portanto a localização da população concomitante à possibilidade de acesso a infraestrutura.

a) infra-estrutura e equipamento urbano no município

O abastecimento das diversas infra-estruturas no Município de Anápolis no ano de 2001 está demonstrado no Quadro 05, p.100. O relatório que segue é baseado no diagnóstico da ARCA (2001) para o Plano Diretor de 2001 que, por questões políticas, não foi encaminhado à Câmara de Vereadores para aprovação.

Por meio destes dados pode-se perceber que o serviço de energia elétrica atende o total das habitações e o de abastecimento de água está em 90%. Vale lembrar que o abastecimento de água não é totalmente feito pela concessionária, SANEAGO, mas é complementado, em alguns setores, pelo sistema de abastecimento do DAIA e, em outros, com poço artesiano.

A pavimentação das vias é considerada em 70% – não estão considerados os locais onde existe pavimentação, mas o estado de conservação é precário, com a existência de buracos que, em alguns casos, inviabilizam o acesso de carros.

O esgoto sanitário possui um índice (48%) elevado em relação à maioria das cidades e possui 100% de tratamento.

Em relação à realidade do Estado de Goiás, no que se refere ao abastecimento público de água tratada, a grande maioria dos municípios é atendida com água potável. De acordo com dados do portal SEPLAN/SEPIN, da Gerência de Estatísticas Socioeconômicas-2003, a empresa Saneamento de Goiás S/A - SANEAGO operava em 250 localidades do Estado, sendo 225 sedes municipais e 25 distritos e povoados. Dessa forma, há uma cobertura de 85% da população urbana do Estado pela

empresa. Há que se considerar ainda, os municípios cujo serviço de abastecimento é explorado pela própria prefeitura ou pela Fundação Nacional de Saúde.

Quadro 05 – Anápolis – GO: Infra-Estrutura

QUADRO GERAL DE INFRA-ESTRUTURA		
DISCRIMINAÇÃO	% DA POPULAÇÃO ATENDIDA	EM NÚMEROS
Pavimentação das vias	70%	
Esgoto sanitário	48%	33.118 LIGAÇÕES
Tratamento do esgoto coletado	100%	22.680M ³ /DIA
Água potável	90%	64.723 LIGAÇÕES
Energia elétrica	100%	90.823 LIGAÇÕES
Coleta de lixo	100%	220 TON./MED./DIA
Varrição	70%	
Transporte coletivo urbano	61.000 pessoas / 2.100 viagem / dia	1.899.144 PASS. /MÊS

Fonte: Prefeitura Municipal de Anápolis, Saneago e TCA – 2001.

Nota: o cálculo dos usuários do transporte coletivo partiu de médias mensais.

O número de ligações de água no Estado de Goiás saltou de 794.071 ligações em 1998 para 986.902 no ano de 2002.

Em relação à coleta do esgoto sanitário, 35% da população de Goiás são beneficiados com esgoto. Com a conclusão de obras em andamento, este percentual ultrapassará 50% da população, um dos maiores índices do Brasil. Em dezembro de 1998, apenas 22 comunidades dispunham de serviços de coleta de esgoto.

Os dados da CELG trabalhados pelo portal SEPLAN/SEPIN, demonstram que no ano de 2003 para uma energia requerida de 7.403.163, a energia recebida foi de 7.353.970, sendo o consumo total de 6.513.150.

b) abastecimento de água.

O abastecimento de água da cidade é proveniente de três fontes: o Ribeirão Piancó que abastece a maior parte da cidade; os Ribeirões Brejal e Souzainha fornecem água para o DAIA e o excedente é adquirido pela concessionária para distribuir para alguns setores da região sul de Anápolis; e de poços artesianos que foram instalados para complementar o abastecimento de alguns setores recente e parcialmente ocupados. A Saneamento de Goiás S.A. – SANEAGO é a empresa responsável, mediante concessão, pelo abastecimento de água e coleta do esgoto da cidade.

O sistema de abastecimento de água abrange duas estações de tratamento de água: o Sistema Piancó tem uma capacidade para 8.100m³ e o Sistema DAIA com capacidade para 11.310m³/mês (Fonte: SANEAGO – Anápolis/2001), enquanto a capacidade de reservação instalada em 14 localidades é de 40.300m³. A rede de distribuição de água instalada é de aproximadamente 1.100km, suficientes para atender 95% da população estimada pelo Censo de 2.000 da cidade sede que é de 260.515hab. O processo de tratamento da água consiste em lagoa de estabilização, floculação e fluoretação. De acordo com o relatório da SANEAGO (2001), o consumo total anual foi 17.478.895 m³, o que aponta um consumo médio diário de 186 litros por pessoa enquanto o consumo diário da população é 48.456 m³. Estes números apontam que o sistema é deficitário.

A concessionária tem implementado algumas medidas visando a complementação, como a instalação de 32 poços artesianos cuja vazão permite capacidade de reservação total de 780m³ (ver Figura 12, p.102).

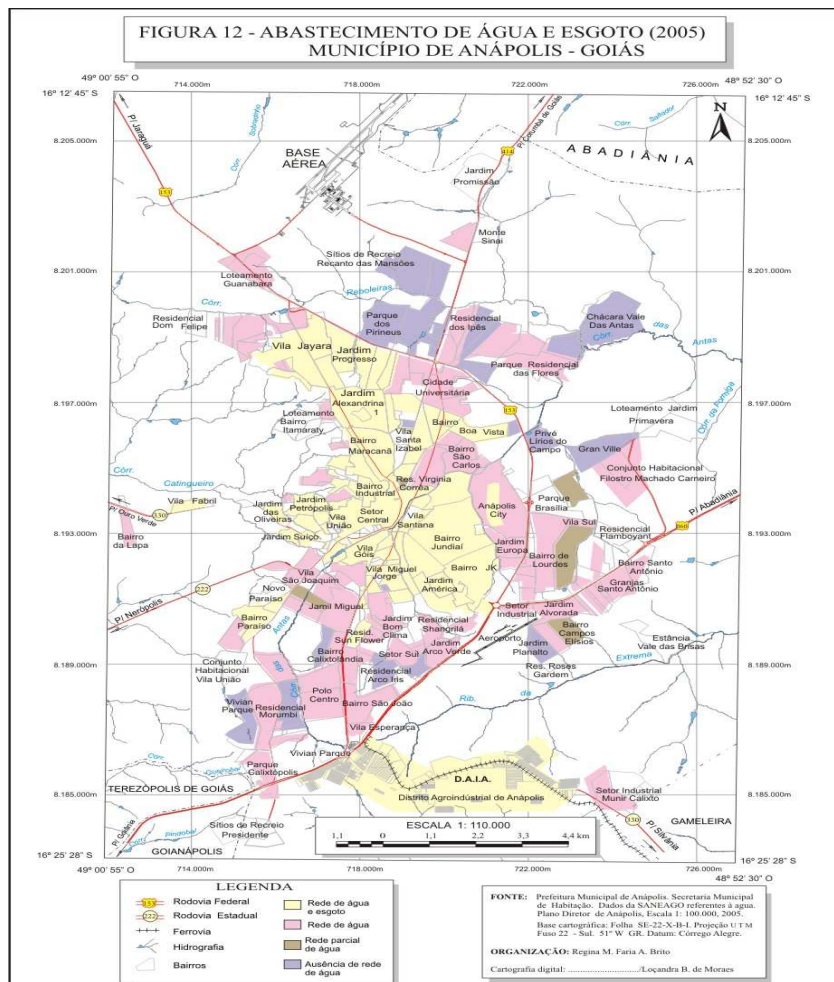
c) esgoto sanitário

Segundo dados da SANEAGO (2001), 53% da população (145.340 pessoas) são atendidos pela coleta de esgoto sanitário, por intermédio de 32.213 ligações e 600.000m de rede (Fonte: SANEAGO - Escritório de Anápolis e DEP/SEPLAN - P.M.A.). Uma pequena parte da rede de distribuição é antiga, foi construída antes do contrato de concessão com a SANEAGO, atende à área central do

município e traz preocupação em relação à precariedade do sistema (ver Figura 12, p. 102).

O esgoto doméstico coletado é 100% tratado na ETE, localizada a nordeste da Cidade, próximo ao córrego das Antas, no qual é despejado o efluente. O volume tratado é de 22.680m³. O tratamento conta com lagoas de estabilização e oxigenação. A estação tem potencialidade para o tratamento de 100% do esgoto da cidade.

Em relação ao esgoto industrial, a previsão é que cada empresa faça um pré-tratamento e em seguida destine à ETE do DAIA e, daí o efluente segue para o Córrego Extrema. A informação que se tem é que o pré-tratamento não é um procedimento comum em todas as indústrias e não está havendo fiscalização para este controle. Esta ETE possui suporte para ampliação de 30% da ampliação do sistema de coleta de esgoto.



d) águas pluviais

O sistema de drenagem da cidade não foi mapeado, tampouco a Prefeitura possui informações sobre a extensão ou os locais servidos pela rede. Contudo, sabe-se que o sistema apresenta inúmeros problemas como, por exemplo: subdimensionamento, ligações clandestinas para lançamento de esgoto doméstico, vazamentos e entupimentos, exalando odores insalubres e constantes alagamentos e inundações principalmente nas regiões centrais da cidade. Agrava o problema o fato de a cidade localizar-se sobre terreno ondulado com grande número de fundos de vales e loteamentos com traçado favorável à formação de grandes volumes de enxurradas. A impermeabilização do solo através do calçamento e a eliminação de áreas verdes comprometem os problemas já existentes.

Um estudo criterioso como o plano de drenagem de Anápolis deve iniciar-se com um levantamento da situação para cadastro, calcular a vazão dos córregos e apontar medidas para contenção e absorção de parte da água pluvial para alimentação do lençol freático e assim evitar maiores danos no futuro com as inundações.

e) energia elétrica

A categoria industrial consumiu em 2000, 106.434.095 Kwh para 926 ligações no Município, em média 9.600 Kwh/dia para cada ligação, enquanto o estabelecimento comercial teve um consumo médio de 550 Kwh/dia e o Residencial 148 Kwh/mês em média.

Em 2000, o Município consumiu 376.622 Mwh, enquanto as estações de rebaixamento têm um potencial de transmissão total de 159.600MVA. O crescimento do consumo nos últimos anos foi: de 3% de 1998 para 1999 e 6% de 1999 para 2000. O consumo de energia elétrica no município caiu em 2001 para 33.260 MWh (11,5%). A categoria industrial consumiu em 2001, 93.228.586 KWh para 1.067 ligações no Município em média 7.280 KWh/mês para cada ligação, enquanto o estabelecimento comercial teve um consumo médio de 448kWh/mês e o Residencial 122KWh/mês em média. É uma medida emergencial, pois há necessidade do aumento da geração/transmissão de energia, seja para acompanhar o incremento populacional ou

para implementar novos programas e políticas para o desenvolvimento econômico ou social.

O sistema DAIA tem capacidade de 35 MVA e atende satisfatoriamente, permitindo instalação de mais indústrias. Em virtude deste fato, está abastecendo parte da área urbana sob a concessão da CELG - 2000 (Centrais Elétricas de Goiás).

f) sistema viário e transporte

A planta da cidade revela o mosaico traçado pelos distintos loteamentos ao longo do tempo. Os mais antigos apresentam vias estreitas, algumas são sinuosas ou tortas. Em meados do século passado, surgiram os loteamentos com vias mais longas e largas, jardins e praças, enquanto as plantas dos setores mais recentes procuram atender as dimensões mínimas. Apesar dessa aparente falta de concepção urbanística no desenho do mapa da cidade, os traçados das vias arteriais apontam a característica geral da planta radioconcêntrica na qual as principais artérias, bem como os prolongamentos das rodovias de acesso à cidade convergem para o centro urbano (Figura 13, p.106).

A configuração da cidade funciona com as principais vias arteriais estendendo-se, a partir do centro da cidade, desenhando um leque de noroeste a nordeste e de sudeste a sudoeste. A malha viária de Anápolis se configura através do binário formado pela Av. Goiás e Rua Barão do Rio Branco, pela Av. Presidente Kennedy, Av. Brasil, anel viário da BR-153 e pelo centro.

O eixo norte-sul, constituído pela Av. Brasil, possui o maior comprimento: 12 km, nos seus primórdios era a rodovia 014 que ligava o norte ao sul do país. Pela sua tipologia de eixo rodoviário, adquiriu para seu uso solo, principalmente em suas extremidades, a tipologia de comércio e serviço regional. Enquanto o eixo leste-oeste, constituído pelo binário Av. Goiás e Rua Barão do Rio Branco, acompanhado dos prolongamentos Av. Mato Grosso e Av. Santos Dumont, alcança 8 km e liga o Conjunto Filostro (a leste) à Fabril (a oeste). Apenas este binário corta a cidade de leste a oeste passando pelo centro, acentuando o inconveniente desse tipo de planta que agrega o fluxo de pessoas e veículos, desnecessariamente, aos conflitos naturais de um centro urbano. Os inúmeros fundos de vale prejudicam as ligações principalmente no sentido

leste-oeste, concentrando as ligações em poucas vias que ficam sobrecarregadas. A Av. Pedro Ludovico estrutura a região sudoeste e conecta o centro à Rodovia BR-153. Possui um uso do solo de comércio e serviço e passa por regiões mais pobres do município.

Já a Av. JK estrutura a região sudeste do município e liga o centro da cidade ao entroncamento da BR-153 a GO-060. Teve uma importância muito grande na estruturação do município e abrigou muitos galpões que hoje se encontram fechados.

A Av. Tiradentes estrutura a região noroeste da cidade e possui uma importância por cortar o Bairro Jayara, um dos mais populosos da cidade. Sua função como centralidade linear foi ao longo do tempo esvaziada, mas com a construção do trevo no entroncamento da BR-153/BR-414, Av. Brasil e Av. Universitária, sua importância será de via de ligação.

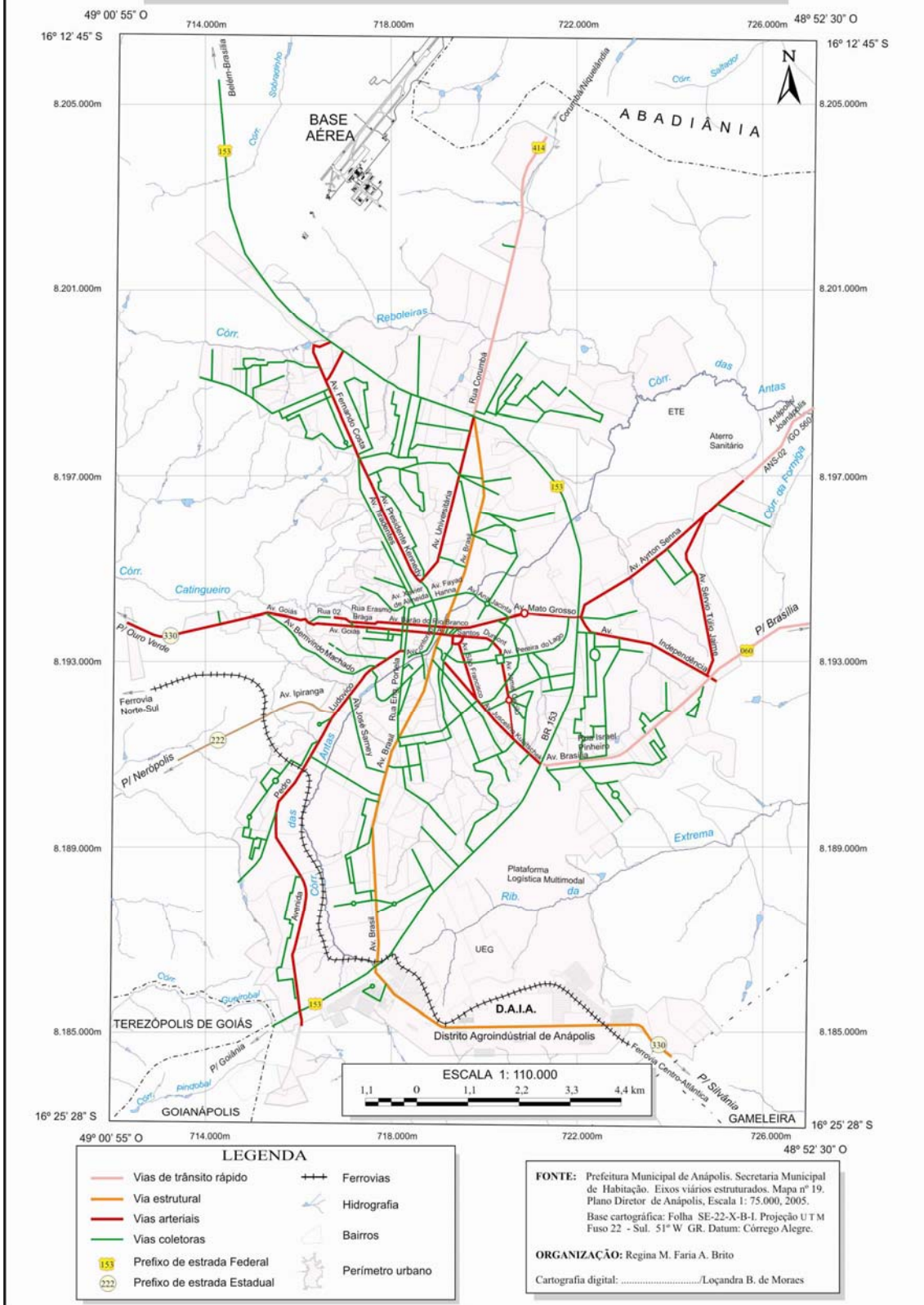
A Av. Universitária possui uma função estruturadora da região noroeste e em função da localização de equipamentos especiais como Shopping, Universidades e Faculdades, está se transformando em centralidade linear.

O semi-anel viário da BR-153, com a função de serviço regional, contorna a cidade nas áreas sul, leste e norte e abriga a Plataforma Logística Multimodal, universidade estadual, faculdades, hotéis dentre outras atividades.

Com a grande expansão urbana, novos loteamentos foram surgindo de uma maneira desconexa, desestruturando e superdimensionando o sistema viário.

De acordo com o Quadro (05, p.100), 70% do sistema viário são pavimentados, embora não estejam definidas neste dado as condições em que se encontram este asfalto, visto que a ausência de projetos de galerias de águas pluviais contribuiu com a rápida deterioração do serviço executado deixando grande parte do sistema sem a manutenção necessária.

**FIGURA 13 - EIXOS VIÁRIOS ESTRUTURADOS (2005)
MUNICÍPIO DE ANÁPOLIS - GOIÁS**



O sistema de transportes contempla um terminal rodoviário localizado no centro da cidade, transporte coletivo por ônibus sob o regime de concessão a uma empresa de direito privado que administra 97 linhas intra-urbanas e também algumas interurbanas atendendo aos distritos, totalizando 1.913 km percorridos. Esta localização centralizada tem provocado inúmeros problemas, pois, diariamente, todas as linhas saem e chegam ao terminal fazendo seu percurso em vias estreitas e de grande demanda de tráfego.

De acordo com o CMTT (Conselho Municipal de Trânsito e Transporte/2007), em média, são transportados 61.000 passageiros em 1943 viagens/dia totalizando 31.170 km/dia. Considerando-se que cada passageiro utilizou o sistema duas vezes conclui-se que mais de 10% da população utiliza o serviço.

A prefeitura tem enfrentado forte pressão pela liberação do transporte coletivo por micro-ônibus e vans. Tecnicamente, dois problemas merecem criteriosos estudos para assegurar o benefício geral em qualquer decisão futura: o congestionamento e a falta de estacionamento e de opções para escoamento do fluxo na zona central; e, a má localização e ineficiência do terminal urbano de passageiros.

g) serviços públicos

A varrição é efetuada em 70% da malha urbana pela Prefeitura, assim distribuídos: os setores centrais com varrição diária e no restante em dias alternados ou com maior espaçamento quando o setor é pouco ocupado. Este serviço, bem como a coleta de lixo, capinação, limpeza dos locais das feiras livres, coletas de materiais, manutenções das bocas de lobo, ruas e equipamentos em geral, são de responsabilidade da Prefeitura.

De acordo com o departamento responsável pela coleta do lixo, no mês de setembro de 2001, foram recolhidas 3.400 toneladas de resíduos atendendo a 100 % da população (274.227 hab – Censo 2000). Por estes números, conclui-se que a média diária de produção de resíduo é de 0,41 Kg por pessoa, nesse caso, considerando que a média de pessoas por domicílio é 3,7, de acordo com o último Censo, cada domicílio produziria em média 1,52 Kg. Todavia, considerando a improbabilidade de haver coleta

em setores e/ou ruas com baixo índice de ocupação, supõe-se que a taxa da população atendida pelo serviço, seria de 70% aproximadamente e, neste caso, o peso seria em torno de 0,59 Kg/pessoa/dia, ou 2,18 Kg/domicílio/dia.

O local destinado ao aterro sanitário é suficiente para abrigar 23 células com capacidade para o volume de 40 m³ cada ou um total de 920 m³ de resíduos sólidos. Atualmente existem três células em fase de acabamento, sendo que uma teve sua capacidade esgotada em um ano; na segunda, é depositado o lixo hospitalar e, ultimamente, depositam o lixo coletado na terceira. Torna-se premente a construção de lagoas de aeração para o tratamento do chorume.

h) habitação subnormal

No município de Anápolis, não há registros de cortiços ou loteamentos irregulares. De acordo com levantamentos feitos para o Programa Habitar Brasil – BID em 2002 (PREFEITURA DE ANÁPOLIS, 2002), como forma a quantificar e qualificar o quadro urbano e habitacional do município pode-se afirmar que a subnormalidade, é representada principalmente na modalidade de favelas, em número de 17, abrigando cerca de 12.000 pessoas em 3.000 domicílios, com uma densidade de quatro habitantes por domicílio. Entende-se por favelas, no contexto de Anápolis, o tipo de área habitacional com características de invasão, com edificações precárias e sem provisão, total ou parcial, de infra-estrutura básica e equipamentos públicos comunitários o que, neste Programa, é caracterizado com a nomenclatura de habitação subnormal.

Há o registro de um loteamento irregular, sem dados disponíveis sobre a população e a quantidade de domicílios. Não há registros de loteamentos clandestinos.

As habitações presentes nas favelas de Anápolis, geralmente, são de alvenaria, com baixo padrão construtivo de acabamento e conservação. São construídas em áreas que oferecem risco aos ocupantes e degradação do meio ambiente, geralmente sem infra-estrutura e saneamento básico.

Em relação às moradias situadas em áreas de risco e de proteção ambiental, há três loteamentos em Áreas de Preservação Permanente, onde vivem cerca de 1.020

pessoas em 255 domicílios, o que corresponde a 0,32% do total no município. Também há o registro de um loteamento situado em área sujeita a desabamentos, onde vivem cerca de 20 pessoas, totalizando 1.040 habitantes nas áreas supracitadas. Para que se possa priorizar o atendimento a essa população, podem ser destacados 83 casos, em 1997, e 68 casos, em 1998, de unidades habitacionais que desabaram ou foram danificadas por deslizamentos, enchentes e outros acidentes.

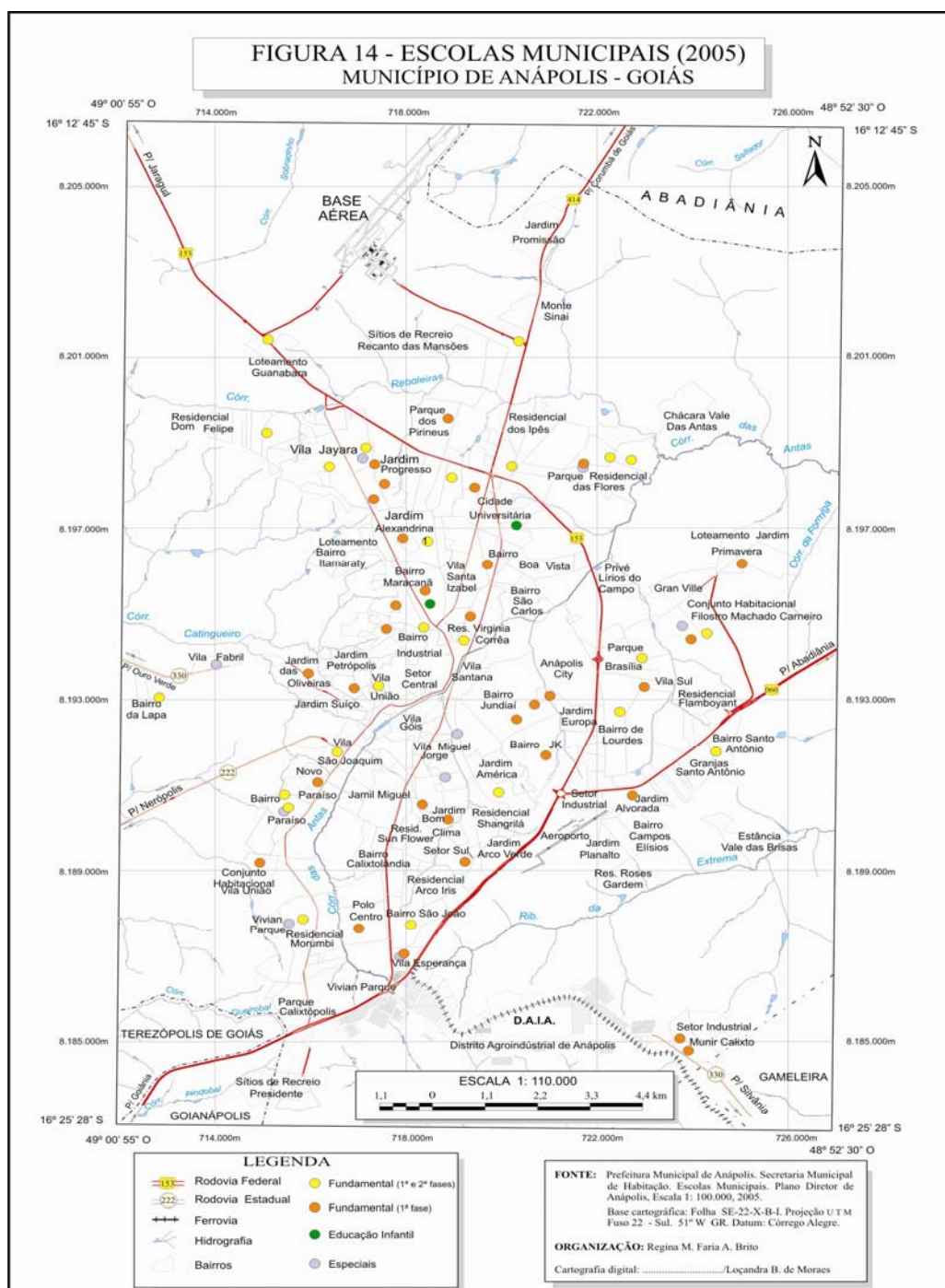
De acordo a AIA – Associação das Imobiliárias de Anápolis (2005), o déficit habitacional para famílias com rendimento de até três salários mínimos, é de 13.000 unidades cuja capacidade de comprometimento mensal gira em torno de R\$ 150,00. A busca é por áreas mais centrais, na parte sul, próxima ao DAIA, ou em áreas a leste. Muito pouco investimento tem sido feito em conjuntos habitacionais de natureza social em virtude do alto investimento que inviabiliza o empreendimento.

i) equipamentos urbanos

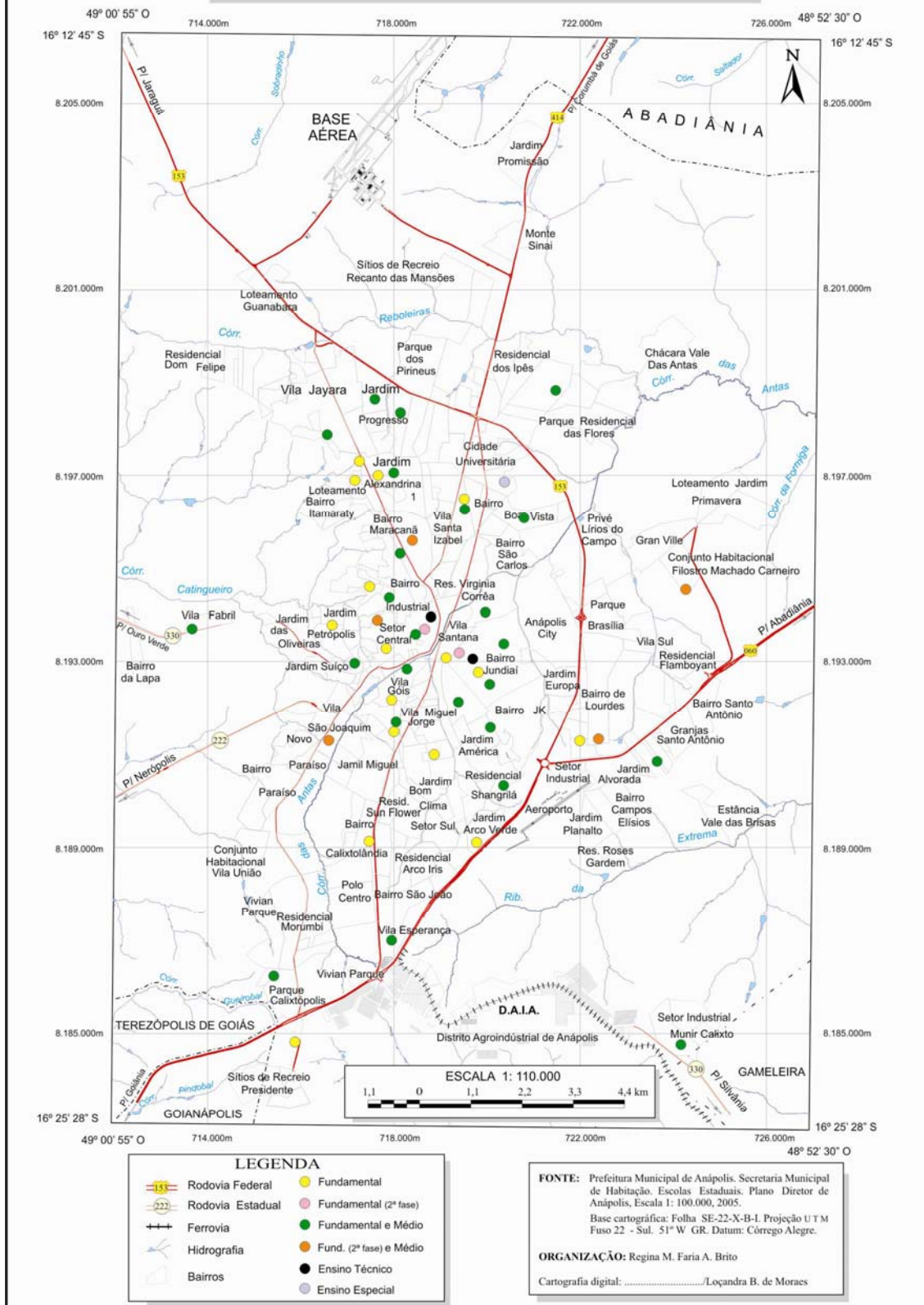
Será dada ênfase ao aspecto da localização dos equipamentos, sem entrar em considerações sobre a qualidade, o dimensionamento e a área de abrangência do serviço prestado. Para isto, necessitar-se-ia de um redirecionamento da pesquisa, acarretando uma alteração dos objetivos do trabalho. O objetivo básico é estudar a evolução espacial e o decorrente acompanhamento de infra-estrutura e serviços urbanos.

Observa-se, pelas Figuras 14(p.110) e 15(p.111), que as escolas concentram-se na área dentro do anel viário da BR-153. O mesmo aconteceu com os equipamentos de saúde (Figura 16, p.112). Os locais onde existem atualmente os programas de integração social (Figura 17, p.113) definem com clareza a centralização destes atendimentos desconsiderando que a população de mais baixa renda se localiza nas áreas periféricas, contrariando a prioridade que é dada para a prestação destes serviços. Observa-se que a setorização dos equipamentos de segurança (Postos Policiais – CIOPS) é inadequada, já que estão divididos por vias de tráfego rápido dificultando o acesso da população. Os postos policiais, de uma forma geral, se encontram descentralizados (ver Figura 18, p.114).

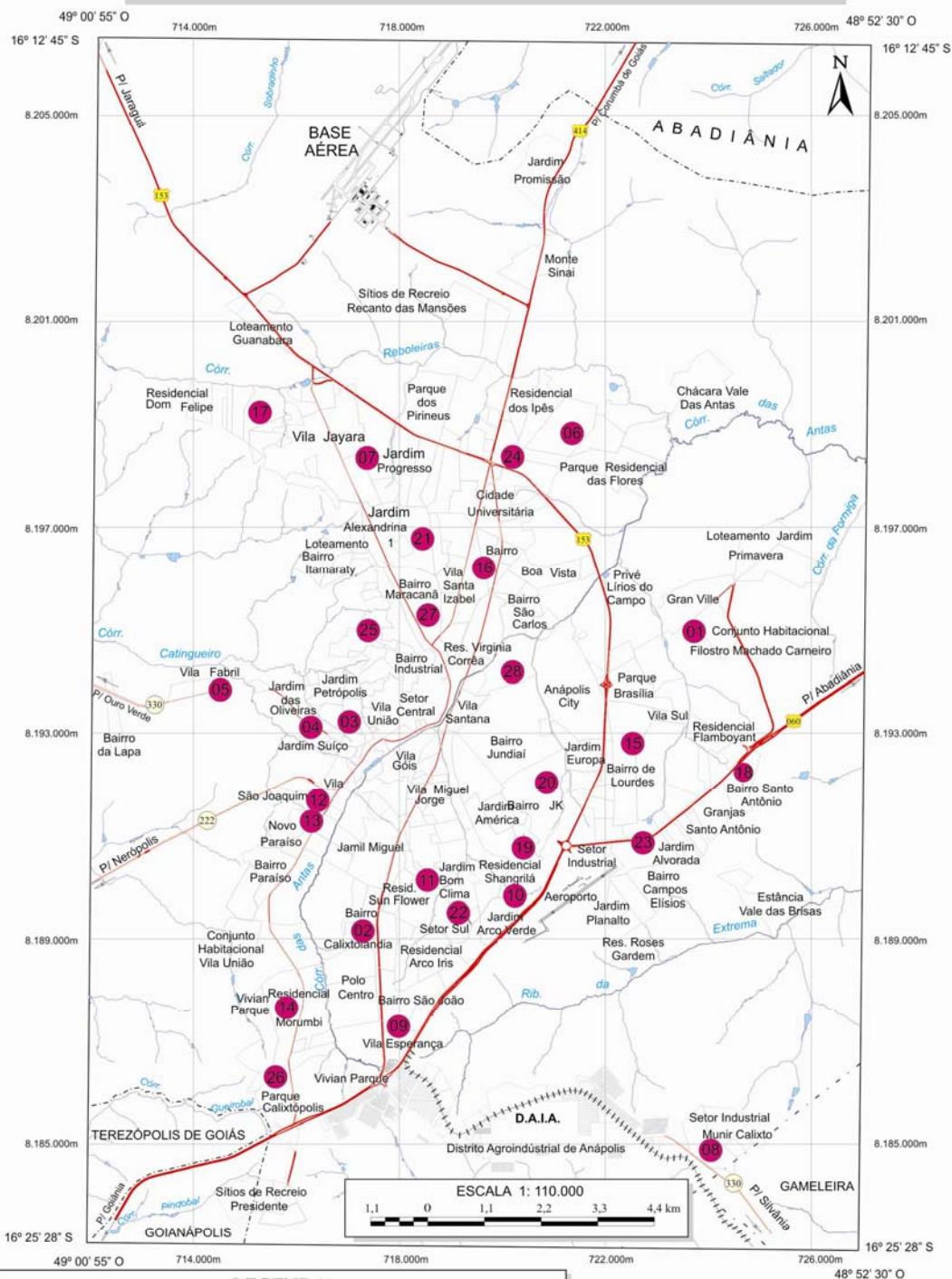
Os loteamentos a leste deste anel começaram a ser aprovados na década de 60 após o asfaltamento deste anel, mas começaram a ser ocupados a partir da década de 80 coincidindo com a especulação das áreas deste setor. Importante relembrar o fato de que no período de 1980 a 1996, 52% da ocupação foi efetivada a leste da BR-153 e de 1996 a 2000 este índice subiu para 58 % (ver Quadro 04, p.95).



**FIGURA 15 - ESCOLAS ESTADUAIS (2005)
MUNICÍPIO DE ANÁPOLIS - GOIÁS**



**FIGURA 16 - POSTOS DE SAÚDE - PSF (2005)
MUNICÍPIO DE ANÁPOLIS - GOIÁS**



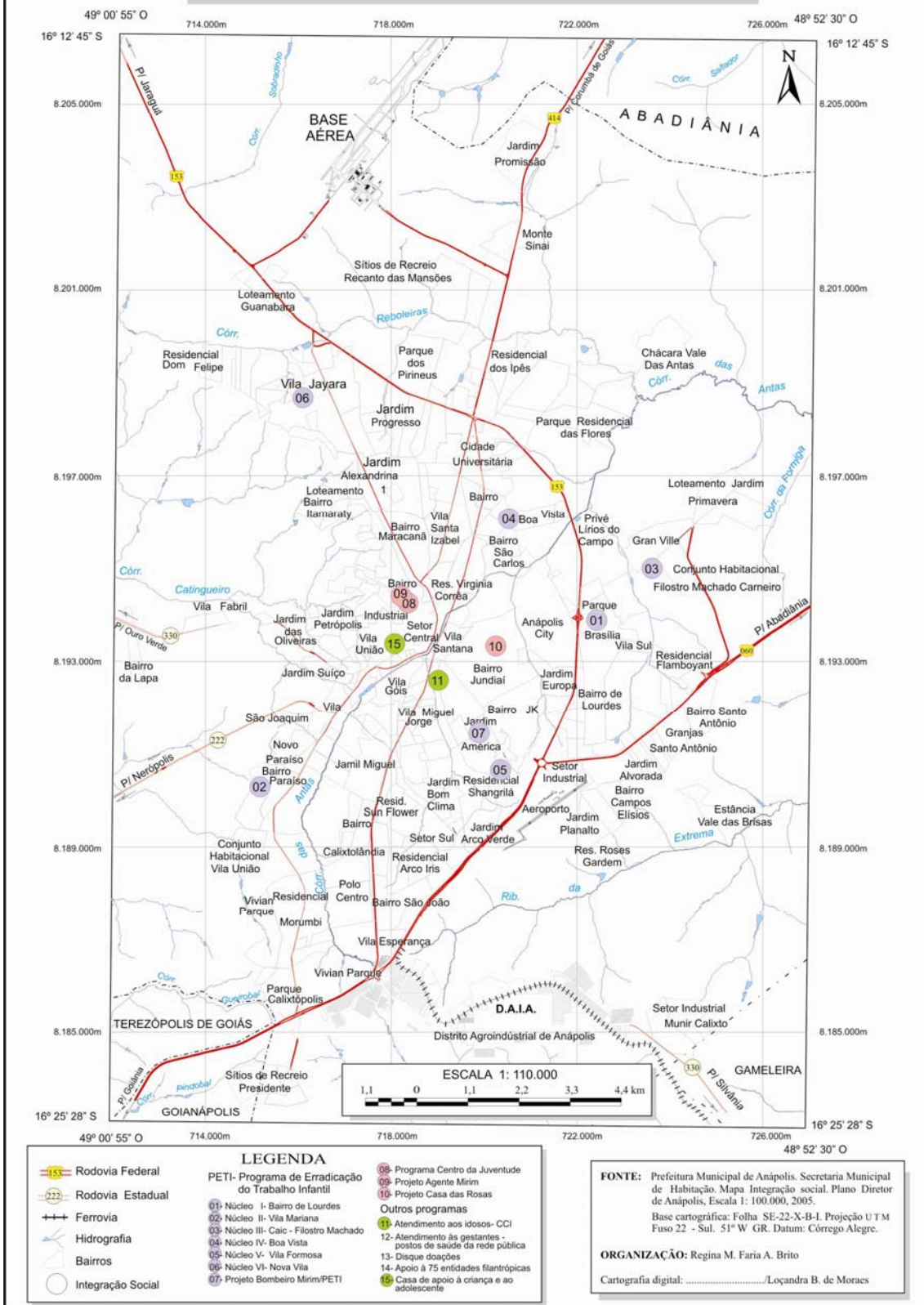
LEGENDA

	Rodovia Federal	01- Filostro Machado	10- Arco Verde	19- Vila Formosa
	Rodovia Estadual	02- Calixtolândia	11- Manoel Pestana	20- J. K.
	Ferrovias	03- São José	12- São Joaquim	21- Alexandrina
	Hidrografia	04- Jardim Suíço	13- Paraíso	22- Setor Sul
	Bairros	05- Fabril	14- Vivian Parque	23- Jardim Alvorada
	Unidades de Saúde	06- Recanto do Sol	15- Bairro de Lourdes	24- Jardim das Américas
		07- Bandeiras	16- Boa Vista	25- São Lourenço
		08- Munir Calixto	17- Adriana Parque	26- Parque Calixtopolis
		09- Vila Esperança	18- Santo Antônio	27- Maracanã
				28- Sta. Maria de Nazaré

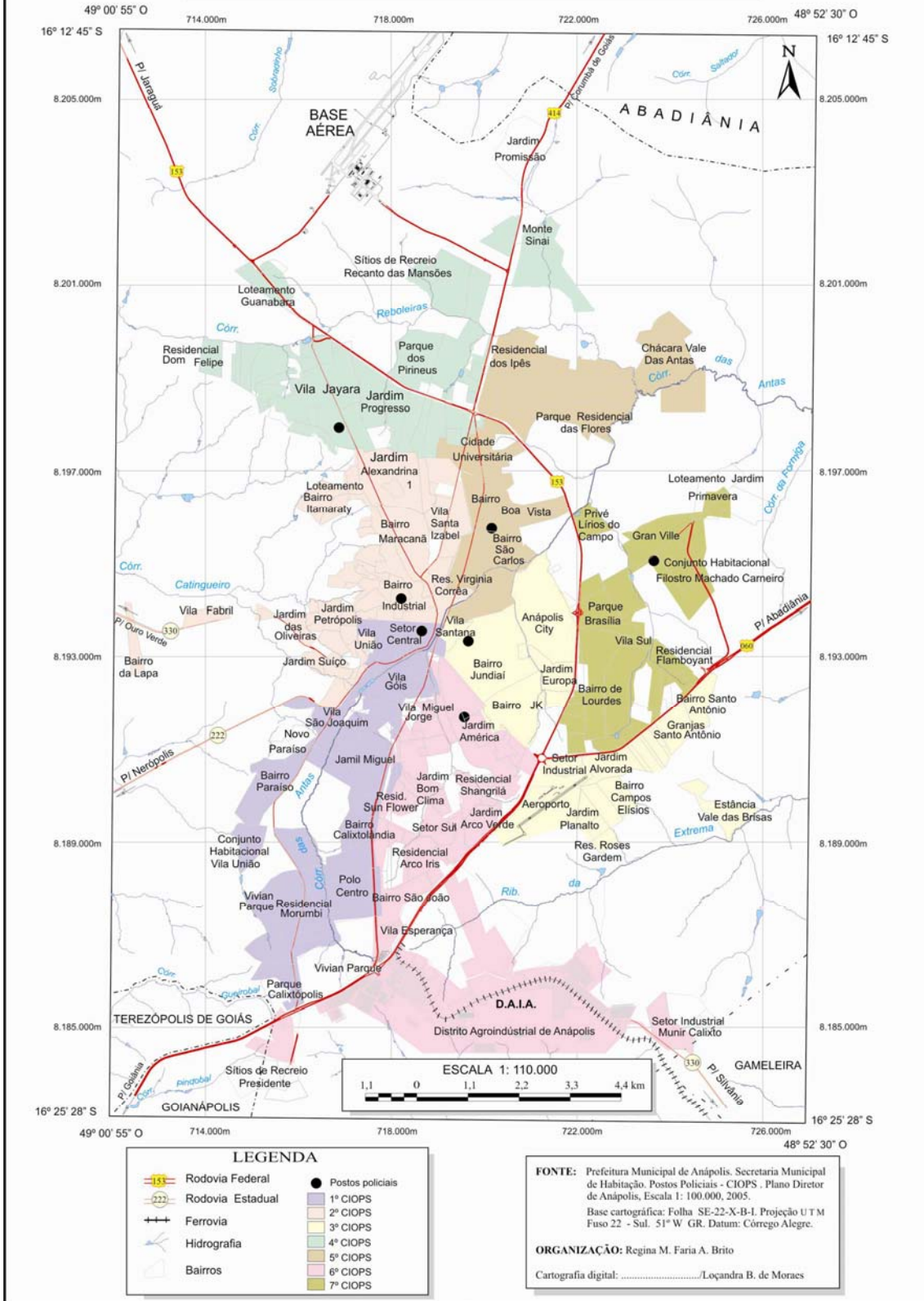
FONTE: Prefeitura Municipal de Anápolis, Secretaria Municipal de Habitação, Postos de Saúde Familiar - P.S.F. Plano Diretor de Anápolis, Escala 1: 75.000, 2005.
Base cartográfica: Folha SE-22-X-B-I. Projeção UTM Fuso 22 - Sul. 51° W GR. Datum: Córrego Alegre.

ORGANIZAÇÃO: Regina M. Faria A. Brito
Cartografia digital:/Loçandra B. de Moraes

**FIGURA 17 - INTEGRAÇÃO SOCIAL (2005)
MUNICÍPIO DE ANÁPOLIS - GOIÁS**



**FIGURA 18 - POSTOS POLICIAIS - CIOPS (2005)
MUNICÍPIO DE ANÁPOLIS - GOIÁS**



2.3 O acirramento das contradições urbanas na sobreposição das informações

A configuração da cidade, no recorte desta dissertação, é fruto do processo de produção do espaço urbano inserido na reprodução do capital. O solo urbano, enquanto mercadoria está submetido às regras do mercado e, conseqüentemente, produz a segregação na organização espacial. Aliado a este fator essencial, observa-se que a distribuição da população é fruto de vários fatores, intimamente ligados a seu desenvolvimento sócio-espacial, associados às decisões de caráter político e social das esferas federal aliadas a especificidades locais. No âmbito de uma sociedade estratificada, os espaços também se encontram hierarquizados, com destaque para a dicotomia centro-periferia.

De acordo com Lojkin (1997), a crise urbana aparece então como o produto da combinação de duas lógicas:

- Uma lógica “política” que subordina a produção de conjuntos urbanos, zoneados por um processo de planificação.
- Uma lógica econômica, monopolista, que subordina o modo de localização territorial dos diferentes tipos de atividades ao “interesse monopolista”.

A produção espacial, por um lado, realiza-se de modo a viabilizar o processo de reprodução do capital, apresentando-se como a materialização das condições gerais do processo em sua totalidade; por outro, se refere ao trabalhador e ao consumidor de modo geral. As contradições sociais emergem na configuração espacial em toda a sua plenitude, pois são lugares onde os contrastes e as desigualdades de renda afloram. O acesso à habitação e aos meios de consumo coletivo serão diferenciados segundo a camada social que se localizará de modo diferenciado. Estes bens de consumo coletivos são as escolas, transporte, rede de água, luz, esgoto, telefone, gás, assistência médica e odontológica, entre outros (CARLOS, 1994).

O acesso à terra se viabiliza pelo pagamento, seja pela aquisição ou pelo aluguel. O preço é a expressão de seu valor que remete à idéia do espaço-mercadoria, e à forma pela qual o espaço apropriado aparecerá como propriedade territorial de alguém

(CARLOS, 2005). Este processo se expressa na segregação espacial fruto da diferenciação de classe, de seu poder econômico, político e social.

Os fatores que determinarão a formação do preço vinculam-se principalmente à inserção de determinada parcela no espaço urbano global, tendo como ponto de partida a localização do terreno (por exemplo, no bairro), o acesso aos lugares ditos privilegiados (escolas, shoppings, centros de saúde, de serviços, lazer, áreas verdes, etc.), à infra-estrutura (água, luz, esgoto, asfalto, telefone, vias de circulação, transporte), à privacidade; e, secundariamente, os fatores vinculados ao relevo que se refletem nas possibilidades e custos da construção. (CARLOS, 2005, p. 48).

Carlos (1994) aponta a formação de duas características básicas. A primeira diz respeito à segregação espacial, independente do rendimento financeiro, caracterizado, principalmente, pelo antagonismo entre pessoas que moram em bairros arborizados, amplos, com completa infra-estrutura, em zonas onde o preço da terra impede o acesso a “qualquer um”. Incluem-se, nesta listagem, os condomínios exclusivos ou fechados, com grandes áreas de lazer e até shoppings com grande aparato de segurança. Aos moradores com menor rendimento, fica a opção dos conjuntos habitacionais, geralmente localizados em áreas periféricas, os bairros operários com insuficiência ou mesmo com ausência de infra-estrutura, as invasões e as áreas periféricas onde abundam as autoconstruções. O segundo aspecto se refere ao fato de o espaço urbano se (re)produzir com uma tendência a aumentar a distância do local de moradia ao local de trabalho, em virtude do aumento populacional e da concentração da cidade e pelo processo de valorização da terra que possibilita a formação de vazios urbanos.

Para Villaça (1998), a questão básica é que os preços do solo dão fruto à segregação. Esta segregação está vinculada ao poder político e econômico e ao papel desses poderes na pressão sobre o Estado.

Conforme Gottdiener (1993), “[...] o capital trabalha espacialmente para fragmentar entidades geográficas em centros e periferias desenvolvidos de modo desigual”. Percebe-se a contradição, às vezes complementar, entre as ações públicas e privadas em um espaço que é decorrente da combinação destas duas lógicas. O investimento público auxilia na determinação da valorização de determinados setores;

da mesma forma, o investimento privado, com a concretização de equipamentos com grande atratividade, passa a influenciar em novos investimentos.

Um estudo de caso poderia ser a implantação da Fábrica Vicunha no setor noroeste de Anápolis, na década de 50, determinando o adensamento da região da Vila Jayara e imediações que passou a ser um dos setores com densidade habitacional entre 60 e 80 hab./ha. Na década de 90, esta empresa fechou suas portas determinando um retrocesso neste processo de adensamento. Da mesma maneira, a região onde está localizada a UniEvangélica e que caracteriza um setor educacional de nível superior, na parte norte da Avenida Universitária, determinou a localização de edifícios de três pavimentos com habitações tipo “*kitnetes*” para estudantes. A paisagem urbana, portanto, vincula-se ao espaço construído que, por sua vez, insere-se no processo de caracterização do uso do solo e valorização imobiliária influenciada pela localização de equipamentos especiais.

Qual seria, então, a configuração atual do espaço urbano, tendo em vista este processo de segregação?

Os diagnósticos dos Planos Diretores de 1985 e 1992 e dos estudos de 2001 convergem ao apontar a contensão urbana como objetivo principal da política urbana do município. O resultado da ocupação urbana de Anápolis é uma malha espraiada com uma baixa densidade, resultando um serviço precário de abastecimento de infraestrutura e serviços urbanos para a maioria da população.

A Figura 19, p.120, com dados imobiliários fornecido pela AIA - Associação das Imobiliárias de Anápolis estabelece o valor médio do custo dos lotes/m², retrata as condições de investimentos municipais realizados ao longo do tempo, bem como a localização e a proximidade de equipamentos privados de grande porte. De acordo com Villaça (1998, p. 150), “a segregação é um processo necessário à dominação social, econômica e política por meio do espaço”. Nesta mesma visão, afirma que o preço do solo é fruto da segregação espacial. Mesmo porque as localizações intra-urbanas estão relacionadas com os rendimentos das pessoas, de modo que a segregação está correlacionada “[...] com o poder político e econômico e o papel

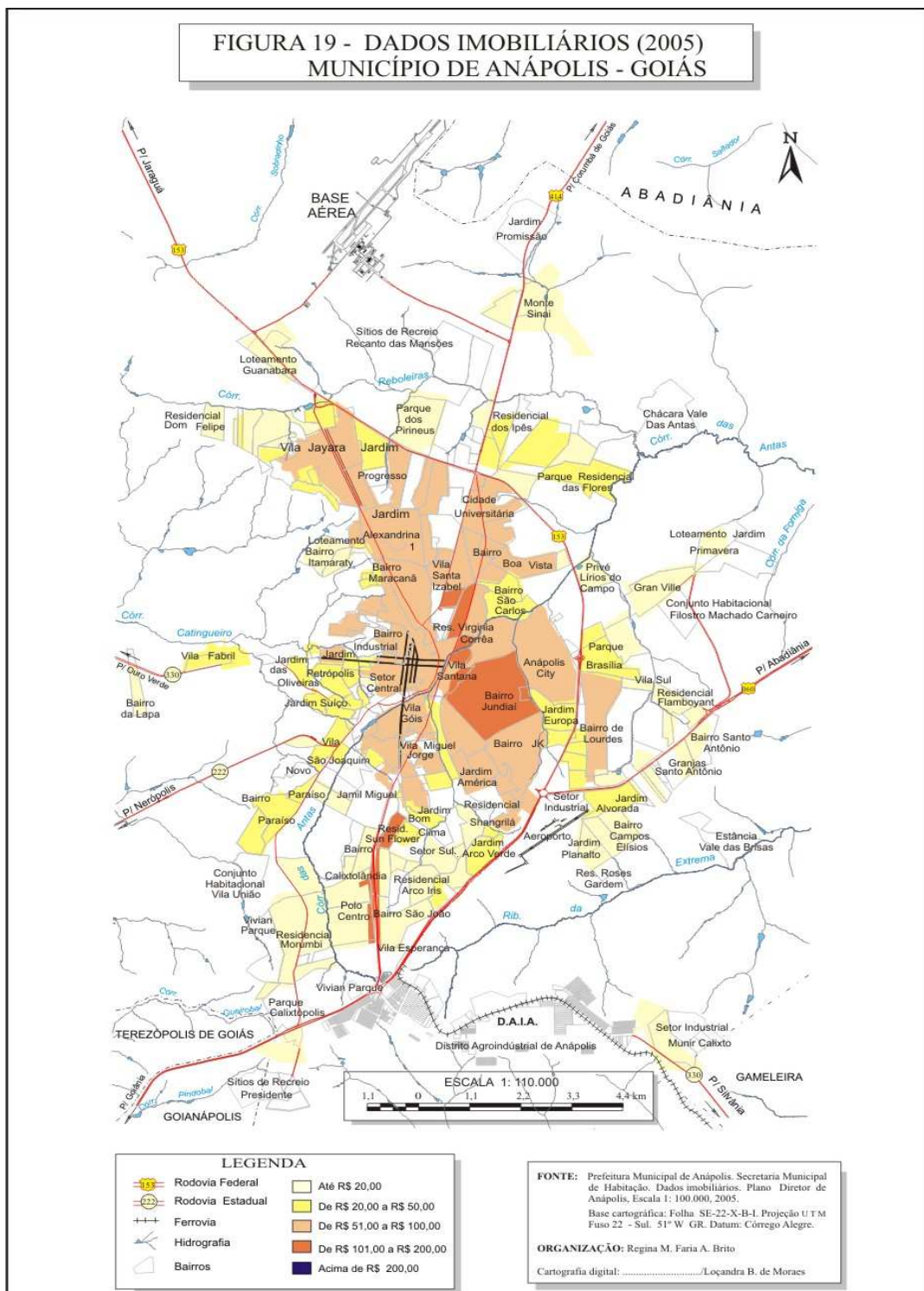
desses poderes na pressão sobre o Estado, de modo a promover uma distribuição desigual dos investimentos em infra-estrutura” (VILLAÇA, 1998, p. 151).

Os dados fornecidos demonstram que os lotes de menor valor por metro quadrado, R\$ 20,00/m², estão localizados nas áreas a leste do semi-anel viário da BR-153 e nas extremidades da área urbanizada dentro do mesmo anel viário. Embora a configuração da ocupação urbana seja espraiada, pode-se afirmar que o valor dos lotes segue uma configuração concêntrica, sendo as áreas mais valorizadas aquelas próximas ao centro, ao passo que, nas extremidades o valor vai sendo reduzido. O semi-anel da BR-153 define a segregação e nas regiões situadas a leste e norte desta rodovia encontram-se as áreas menos valorizadas. De acordo com Villaça (1998), o mercado imobiliário é o instrumento distribuidor de acessibilidades à infra-estrutura, conformando-se certa distinção espacial (Figura 19, p.119).

O mercado imobiliário comanda a produção das localizações, mais precisamente das condições de deslocamento das classes sociais. O valor mais alto do metro quadrado de área localiza-se nas áreas centrais onde existe uma grande mancha homogênea na qual se incorporam algumas áreas limítrofes à Av. Brasil Sul, o condomínio horizontal Sun Flower, alguns bairros em área próxima ao Jundiá, Cidade Jardim e Bairro Bandeirante. Algumas áreas mais periféricas possuem um diferencial em seu valor imobiliário em virtude da infra-estrutura instalada ou pelo fato de serem áreas mais planas, como é o caso do Bairro de Lourdes localizado a leste da BR-153.

Observa-se que as áreas onde os lotes são mais caros possuem não só infra-estrutura, mas os equipamentos urbanos distribuídos de forma equilibrada em relação à distância de percurso. Pode-se afirmar que o adensamento se deu de forma espraiada, mas com tendência a se concentrar na região central, nordeste e leste. Esta área central embora ocupada, 80 a 100% conforme Figura 11, possui uma baixa densidade, 21 a 40 hab./ha. (Figura 10, p.96), pois é uma área predominantemente comercial. Fica uma incógnita em relação à baixa ocupação da parte sul do município. Sua proximidade com a Av. Brasil, o DAIA e a áreas providas de infra-estrutura, justificariam o seu adensamento. Uma hipótese levantada está relacionada à existência de solos com grande propensão a erosão, facilmente observável no loteamento Pólo Centro. O loteamento destas áreas fica comprometido pelo encarecimento do sistema viário e dificuldade de

acesso ao lote. Uma outra questão constatada nos estudos do Plano Diretor de 2001, através da análise de dados fornecidos pelo CTM - Cadastro Técnico Municipal (2000) foi a retenção de mais de 90% das áreas parceladas e não ocupadas nas mãos dos proprietários dos loteamentos ou das imobiliárias. Este fato, por si só demonstra a especulação ao longo do tempo promovida pelo capital imobiliário.



Carlos (1994) afirma que a relação entre a propriedade privada do solo e o seu uso será mediada, direta ou indiretamente, pelo mercado. Desta forma, as habitações mais pobres localizam-se nos terrenos mais baratos junto a áreas com insuficiência de infra-estrutura ou em áreas de risco. A autora remete, também, à análise do uso da cidade vinculada às relações sociais de produção nas o elo é o mercado e seus mecanismos os quais determinarão a garantia ao acesso à propriedade privada por meio do pagamento do preço da terra. Os fatores que determinarão a formação deste preço são no mínimo três:

1- vinculado à localização no espaço global, tendo como ponto de partida a acessibilidade em relação aos equipamentos de uso diário ou de grande porte (escola, centros de saúde, shopping, serviços, lazer, etc.), acesso à infra-estrutura existente (água, luz, esgoto, asfalto, telefone, vias de circulação, transporte, etc.), à privacidade;

2 - fatores vinculados a relevo, que se refletem no custo construtivo;

3 – o processo de valorização espacial. A população de maior poder aquisitivo habita as melhores áreas e para as pessoas de menor poder aquisitivo restam as áreas deterioradas, abandonadas ou na periferia, onde os terrenos são mais baratos, devido à ausência de infra-estrutura. Para aqueles que não têm sequer essa possibilidade, o que sobra é a habitação subnormal, em muitos casos em áreas de risco.

Esta constatação leva a uma questão básica: os preços do solo dão fruto à segregação. Esta segregação está vinculada ao poder político e econômico e o papel desses poderes na pressão sobre o Estado (VILLAÇA, 1998).

No mesmo sentido, Carlos (2005, p. 48) define,

“[...] a evolução dos preços inter-relaciona-se com as condições de reprodução do espaço urbano, decorrentes da produção das condições gerais da reprodução do sistema e dos custos gerados pela aglomeração, pelo grau de crescimento demográfico, pela utilização do solo, pelas políticas de zoneamento ou de reserva territorial e pelas modificações do poder aquisitivo dos habitantes.”

Conforme a AIA – Associação das Imobiliárias de Anápolis (2005), a procura de mercado para famílias com faixa de rendimento de até três salários mínimos

se concentra em áreas a leste e a norte da BR-153, bem como nas áreas periféricas localizadas na parte oeste do município. Excetua-se nesta região o Bairro de Lourdes, com preço do metro quadrado semelhante à área interna da BR-153. Em loteamentos mais distantes, como Dom Felipe, a prestação gira em torno de 60% do salário mínimo, podendo ser o imóvel pago em 72 prestações. Em áreas mais centrais, a negociação chega ao valor de um salário mínimo, também em 72 prestações. De acordo com a Figura 19, os lotes de menor valor por m² se encontram nas extremidades oeste do município, na região externa do semi-anel da BR-153, na parte leste, sul e norte e dentro do semi-anel da BR-153 na parte sul, em áreas propensas à erosão do solo, próximas ao DAIA e entre a Av. Brasil sul e o semi-anel da BR-153.

Em relação à Figura 10, p. 96, sobre a Densidade Média Habitacional, pode-se observar que não existe uma mancha homogênea. Como exemplo, a área central, como já mencionado anteriormente, está inserida na mancha de 21 a 40 hab/ha. e uma faixa na mancha de 41 a 60 hab/ha. embora seja um setor participante da 1ª fase de ocupação de 1879 a 1935 e possuindo a infra-estrutura completa de urbanização. Este fato se justifica por ser uma área de uso misto com predominância de comércio e serviço, não tendo sido submetida a um processo de verticalização para fins de habitação coletiva, possuindo, portanto, uma baixa densidade habitacional.

Ao longo de alguns eixos de serviços, pode-se observar a mesma característica. Nota-se a baixa densidade, já citada em item anterior, da faixa sul do município, inserida na faixa de 0 a 20 hab./ha. As localidades estão alternadamente entre as diversas densidades, mas com apenas alguns bairros na faixa de 101 a 120 hab./ha. como a Vila João Luis de Oliveira, parte do bairro São Lourenço, Vila Calixto Abrão, Conjunto Habitacional Filostro Machado. Com densidade acima de 120 hab./ha. está apenas uma área de invasão denominada Morro do Cachimbo justificada pela metragem do lote inferior aos padrões vigentes de 300 m². Ressalta-se o fato de que a densidade média estabelecida pelo IBGE (2000) para o município é de 44 hab./ha., densidade considerada baixa para o investimento de infra-estrutura e que será objeto de análise no Capítulo III. Outra característica peculiar no município é a ausência de áreas predominantes com alta densidade. Os edifícios plurihabitacionais aconteceram de forma dispersa ao longo das diversas zonas. A cidade, também, se caracterizou pela horizontalidade de ocupação do solo.

Sobrepondo as Figuras 11, p.97, dos Lotes Edificados e a Figura 07, p.77, da Evolução Histórica de Ocupação Urbana observa-se que a área com ocupação de 80 a 100% corresponde à 1ª e 2ª fase da Evolução da Ocupação de 1879 a 1970, ficando excluído o Bairro de Lourdes que está na faixa de 60 a 79,9% de ocupação. Os demais bairros com esta ocupação estão em sua grande maioria na 3ª faixa da evolução, de 1970 a 1990. De 40 a 59,9% de lotes edificados estão também nesta faixa da evolução; da mesma forma, a faixa de 20 a 39,9%. Já os bairros localizados na faixa de 0,1 a 19,9% são em sua maioria os loteamentos aprovados em 2000. Destacam-se alguns bairros pertencentes a etapas anteriores e com baixa ocupação: Setor Sul próximo à Av. Brasil e ao DAIA, com aprovação nas décadas de 1970 e 1980; loteamentos à leste do semi-anel da BR-153, com aprovação nas décadas de 1950 e 1960 excetuando o Bairro de Lourdes da década de 1960 e o Setor Tropical de 1980 e loteamentos na parte norte externa a BR-153, excetuando o Bairro Recanto do Sol, Vila Norte, Parque Residencial das Flores, da década de 1980.

Em relação à Figura 07, p.77, da Evolução Histórica de Ocupação Urbana, deve-se lembrar que foi produzida a partir da constatação de efetiva apropriação do espaço e não da aprovação dos loteamentos. Em relação ao aspecto de aprovação, alguns aspectos importantes devem ser ressaltados: na década de 1950, apenas dois loteamentos foram aprovados na área a leste do semi-anel da BR-153. Foi nesta década, que se deu o asfaltamento desta via o que funcionou como elemento de atração da urbanização nestas áreas. Na década de 1960, destaca-se a aprovação de seis loteamentos, entre os quais o Bairro de Lourdes, que se transformaria, no futuro, em centralidade desta área. Na década de 1970, apenas três loteamentos são aprovados na área norte deste semi-anel. Na década de 1980, foram aprovados vinte loteamentos fora, na área externa da BR-153. Após 2000, foram aprovados 40 loteamentos, dez dos quais se localizaram na área externa ao semi-anel viário, nos sentidos sul, leste e norte.

Tem-se dado ênfase à aprovação de loteamentos externos ao semi-anel da BR-153, em virtude da constatação feita com base em análises fornecidas pelo Plano Diretor Participativo de 2006 (PREFEITURA DE ANÁPOLIS, 2006), demonstrando a mancha de segregação localizada prioritariamente na faixa a leste e a norte desta área. Sobrepondo esta informação com os mapas de infra-estrutura, pode-se observar, nesta

região, que apenas alguns bairros possuem o abastecimento de rede de água e os demais não possuem nenhum tipo de infra-estrutura instalada. Da mesma forma, os equipamentos são escassos nesta região e com raios de ação muito extensos. Apenas os equipamentos de ensino, como as escolas municipais e estaduais de 1ª e 2ª fases se apresentam em maior número e melhor distribuídos. Os equipamentos de integração social, contraditoriamente, se encontram em apenas dois locais nesta faixa fora do semi-anel da BR-153, o mesmo se dá com o posto policial, com apenas o 1º e o 2º CIOPS localizados nesta região. Os 3º, 4º e 5º CIOPS estão dentro do semi-anel da BR-153 também mal distribuídos, pois estão centralizados para o atendimento de áreas muito vastas.

Em relação à área abastecida com água e esgoto (Figura 12, p.102), tem-se que 48% da área com esgoto coletado esta dentro do semi-anel da BR-153 e corresponde a mancha de ocupação correspondente a 1ª e 2ª fase. Constatase que as áreas que não são abastecidas com o fornecimento de água potável, estão, dentre outras o Residencial Arco Íris, Loteamento Santa Clara, Residencial Itatiaia, Bairro Calixtolândia 2ª Etapa, Jardim Planalto, Residencial Morumbi, Privê Lírios dos Campos, Residencial Araguaia, Bairro Recanto do Sol, dentre outros, são mais recentemente implantados.

Tendo em vista os dados elencados e conforme Villaça (1989), a segregação é um processo necessário à dominação social, econômica e política por meio do espaço e isto pode ser constatado, também em Anápolis, pela correlação entre a classe social, a sua localização e os equipamentos públicos das quais ela é dotada. Para o autor, os mecanismos de formação dos preços do solo são frutos da segregação. Este fato, agregado à vinculação entre a segregação e a possibilidade de apropriação de vantagens econômicas, promove uma distribuição desigual dos investimentos em infra-estrutura como ficou demonstrado pela sobreposição das informações.

Na visão de Carlos (2005), dentro da lógica do sistema capitalista, cabe ao Estado garantir a reprodução do capital, gerenciando conflitos que possam interferir na realização deste ciclo. Desta forma, a gestão produz infra-estrutura, controla salários mantendo-os baixos, proporciona acesso a bens coletivos, etc., mas mantendo as contradições do sistema com a imposição da dinâmica de acumulação.

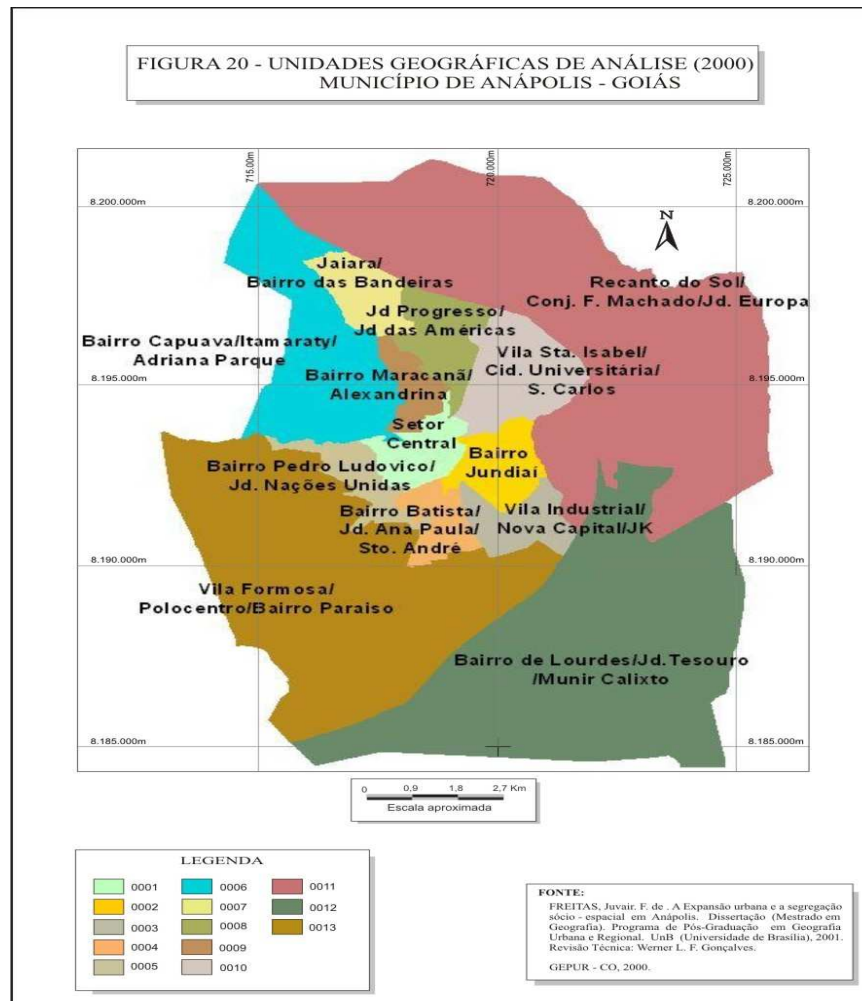
Harvey (2005) afirma que o Estado internaliza em si mecanismos políticos que refletem a luta de classes entre trabalho e capital. Assim, uma função básica inclui organizar e transferir determinados benefícios e garantias aos trabalhadores, tais como padrões mínimos de vida e condições de trabalho o que, na maioria das vezes, não é do interesse econômico imediato da classe capitalista e em troca, tem a obediência genérica das classes subordinadas.

O Plano Diretor Participativo de 2006 (PREFEITURA DE ANÁPOLIS, 2006) fornece análises e alguns mapas confeccionados pelo geógrafo Juvair Fernandes de Freitas sobre a renda domiciliar em Anápolis. Este trabalho (FREITAS, 2001) foi executado a partir de dados e de utilização da base cartográfica por áreas de expansão de domicílio (AEDS) elaborada pelo IBGE (2000), que formam uma base para compreensão da expansão urbana e da segregação no município. Baseado no cruzamento destas informações disponíveis e com pesquisas primárias, este geógrafo gerou mapas temáticos que serão utilizados para a compreensão da questão da segregação em Anápolis.

A orientação fornecida pelo IBGE, a partir de 2000, para o trato de áreas de expansão urbana, foi a seleção de cerca de 15.000 indivíduos em cada uma delas. Desta forma, Anápolis foi dividida em 14 áreas, sendo 13 urbanas e 1 rural, englobando os distritos. A análise centrou-se nas 13 áreas urbanas, agrupando vários bairros, denominados de Unidade Geográfica de Análise (UAG – Figura 20, p.125) que apresentam a quantidade absoluta de população em cada uma independente de sua dimensão cartográfica ou topográfica. Verifica-se que o setor com maior quantitativo populacional é o sudoeste. Esta área representa o maior espaço geográfico absoluto considerado, incorporando vários setores censitários e AEDs (ver Figura 21, p.126) e concentra as populações C e D. Esta é uma zona de ocupação recente, estando em processo de ocupação constante e crescente.

A segunda área com maior número populacional, é a área diametralmente oposta a esta, a nordeste e que engloba expansões antigas, onde mora a classe operária e que deu seqüência a sua ocupação com o estabelecimento da Rodovia BR-153, o que se observa através de imagens Landsat nos períodos de 1997 e 2000.

FIGURA 20 - UNIDADES GEOGRÁFICAS DE ANÁLISE (2000)
MUNICÍPIO DE ANÁPOLIS - GOIÁS



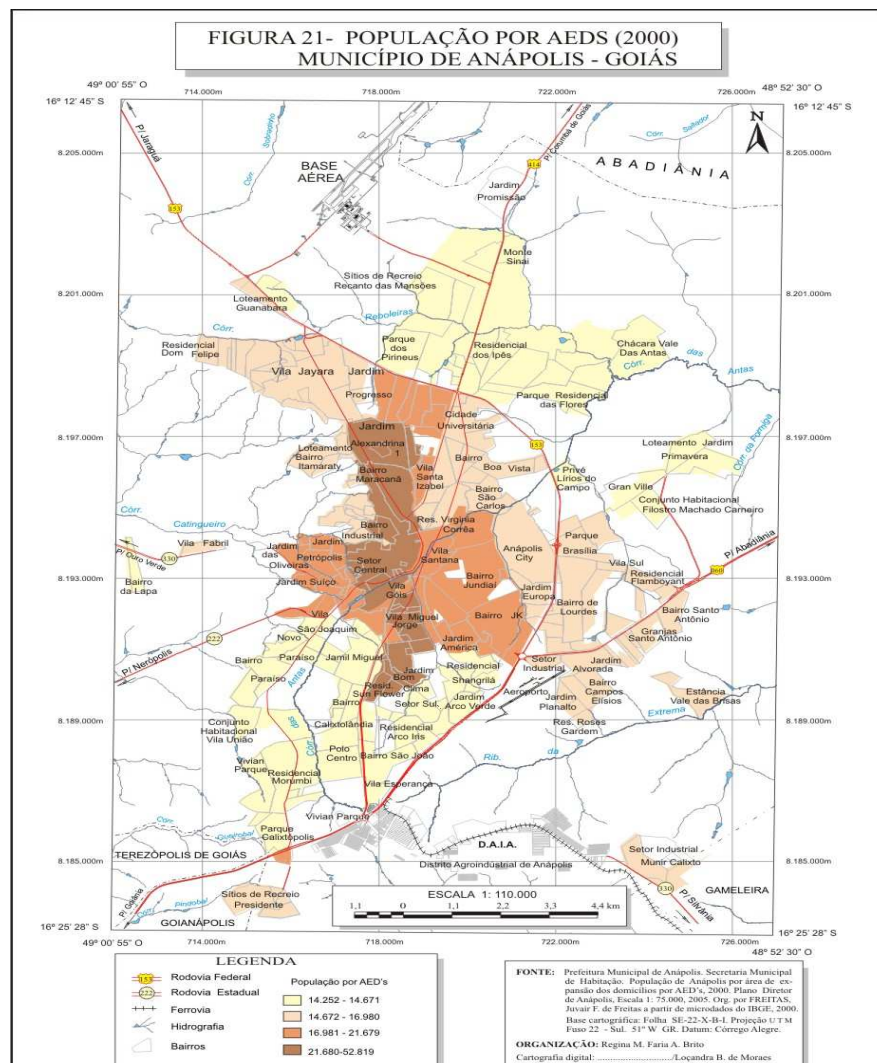
97

A terceira área mais adensada está a sul, centro-norte e noroeste. A zona sul é grande, mas foi alvo de especulação imobiliária durante um grande espaço de tempo e agora começa um processo de ocupação, incluindo condomínios fechados. As áreas centro-norte e noroeste são menores, mas com densidade maior por estarem mais próximas ao centro.

A quarta área em termos de população absoluta é vizinha ao centro e geograficamente pequena. É uma área de ocupação da elite e, portanto, constitui-se de bairros nobres.

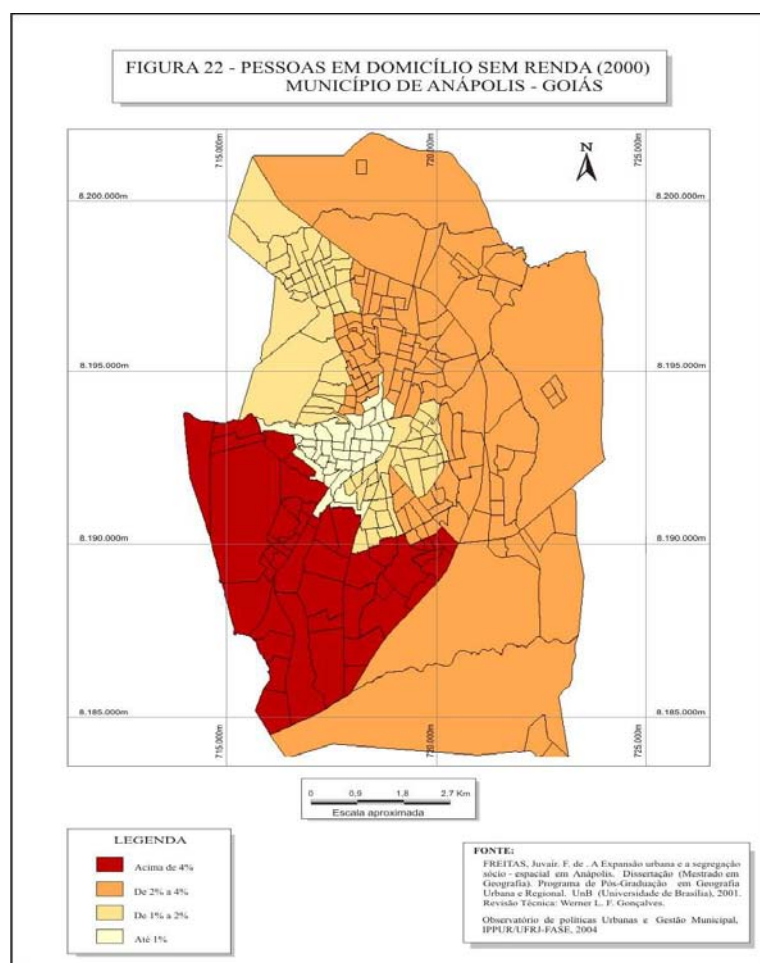
Por último, com menor quantitativo populacional, destacam-se as áreas do núcleo central e alguns bairros adjacentes, que possuem construções mais antigas. Constitui em termos de densidade habitacional, a de maior valor com poucos lotes vagos. Deve ser considerado o fato de ser uma área de uso misto com predominância de comércio e serviços centrais.

Corroborando as análises da sobreposição das informações, observa-se que devido à formação da cidade, as áreas centrais e lindeiras a estas foram ocupadas pela elite e a periferia foi ocupada pela classe de menor poder aquisitivo. Na atualidade, observa-se a fuga da população para as áreas periféricas, por meio da urbanização de áreas caracterizadas como condomínios fechados.



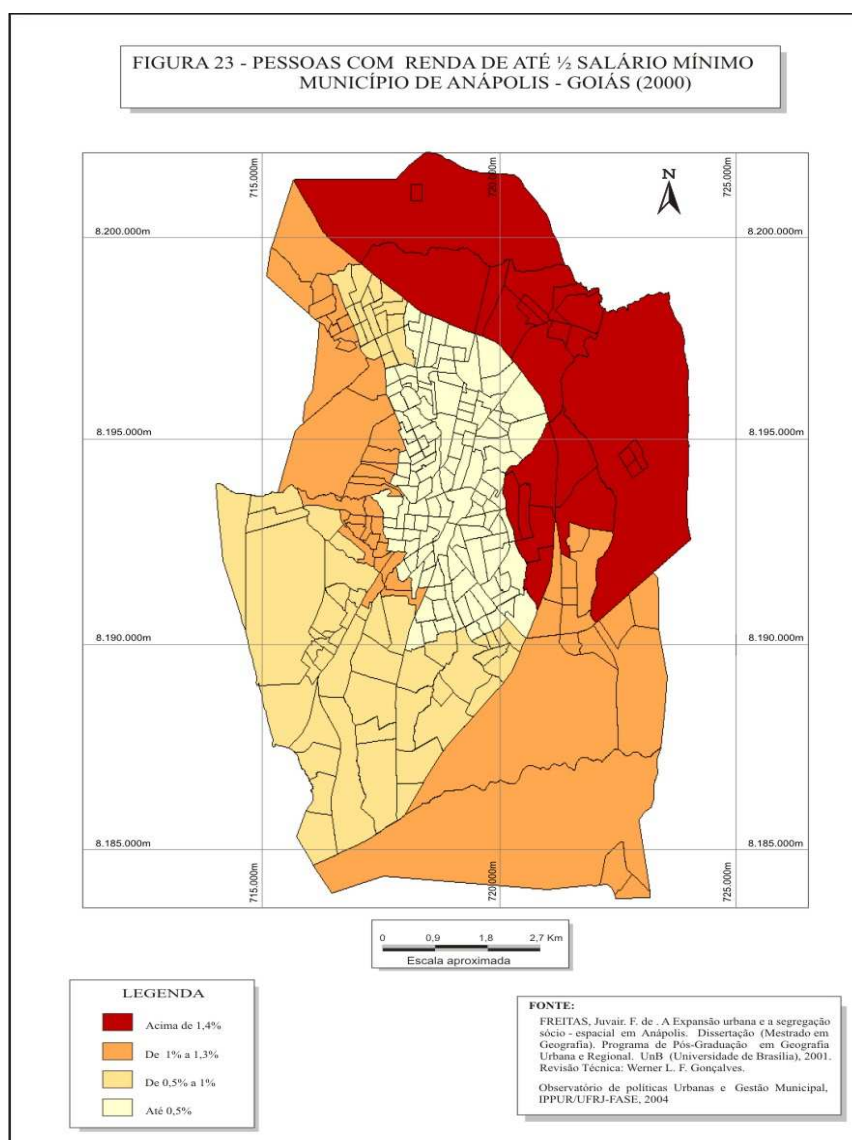
A dualidade centro-periferia é fruto de um processo maior de segregação materializada na apropriação do espaço. Segundo Villaça (1998), o preço do solo é fruto da segregação espacial, estando as localizações vinculadas ao rendimento das pessoas. Este trabalho desenvolvido sobre a Área de Expansão de Domicílio (AEDs) produziu mapas temáticos que exibem o percentual da renda por domicílio no ano de 2000 e que auxiliam a compreensão do processo de segregação estudada.

A Figura 22 mostra que o maior índice de pessoas sem rendimentos, perfazendo um montante de 4% da população economicamente ativa do local, corresponde ao Polocentro, Bairro Paraíso e Vila Formosa. Estas áreas são mais antigas, datadas da década de 1980, remanescentes de áreas irregulares com habitações subnormais e que estão hoje urbanizadas.

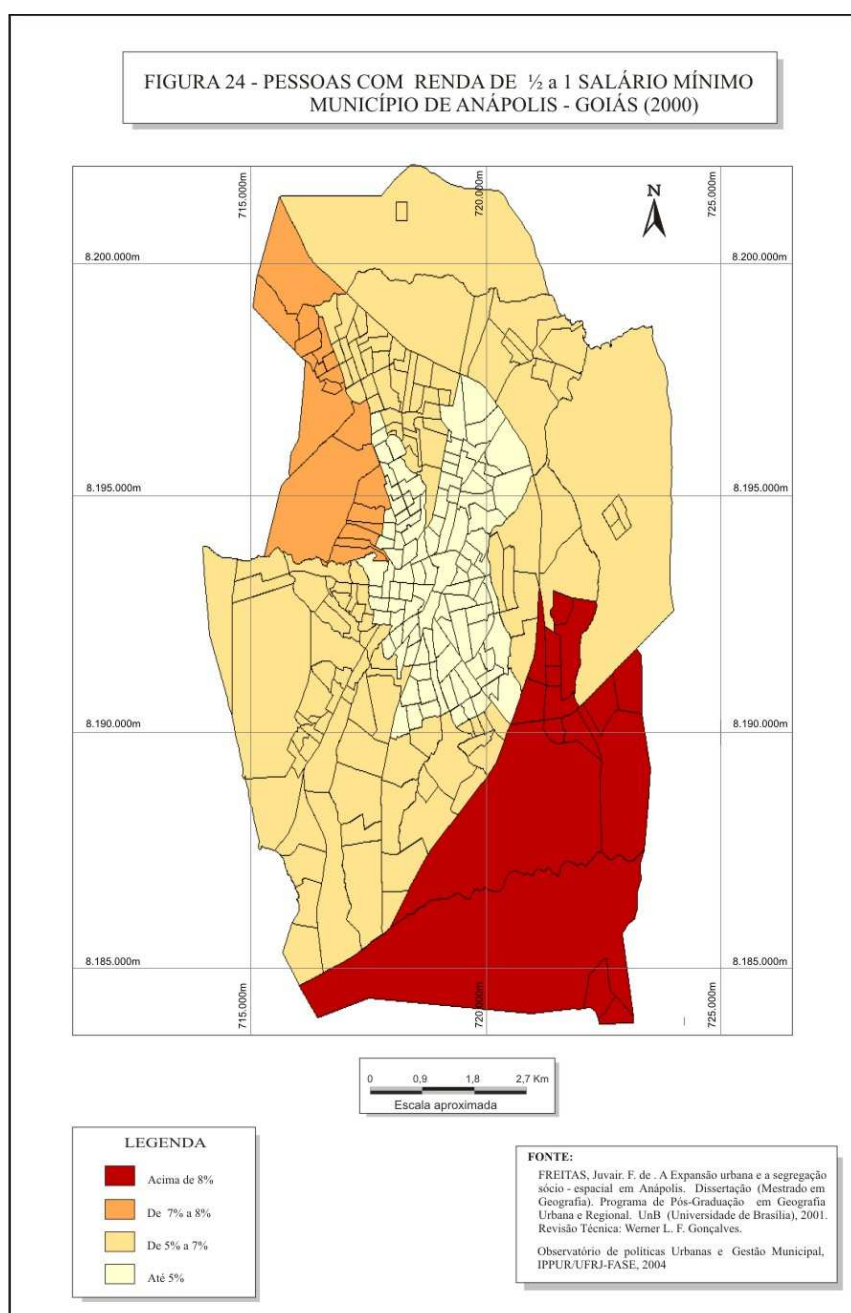


A Figura 23 aponta as áreas onde se localizam as pessoas com renda domiciliar até meio salário mínimo. Observa-se que ocupam área oposta a anterior estando as áreas acima de 1,3% de pessoas economicamente ativas localizadas na parte leste e norte externa ao semi-anel da BR-153 e as áreas de 1% a 1,3% situam-se, preferencialmente na parte norte, noroeste e oeste do município.

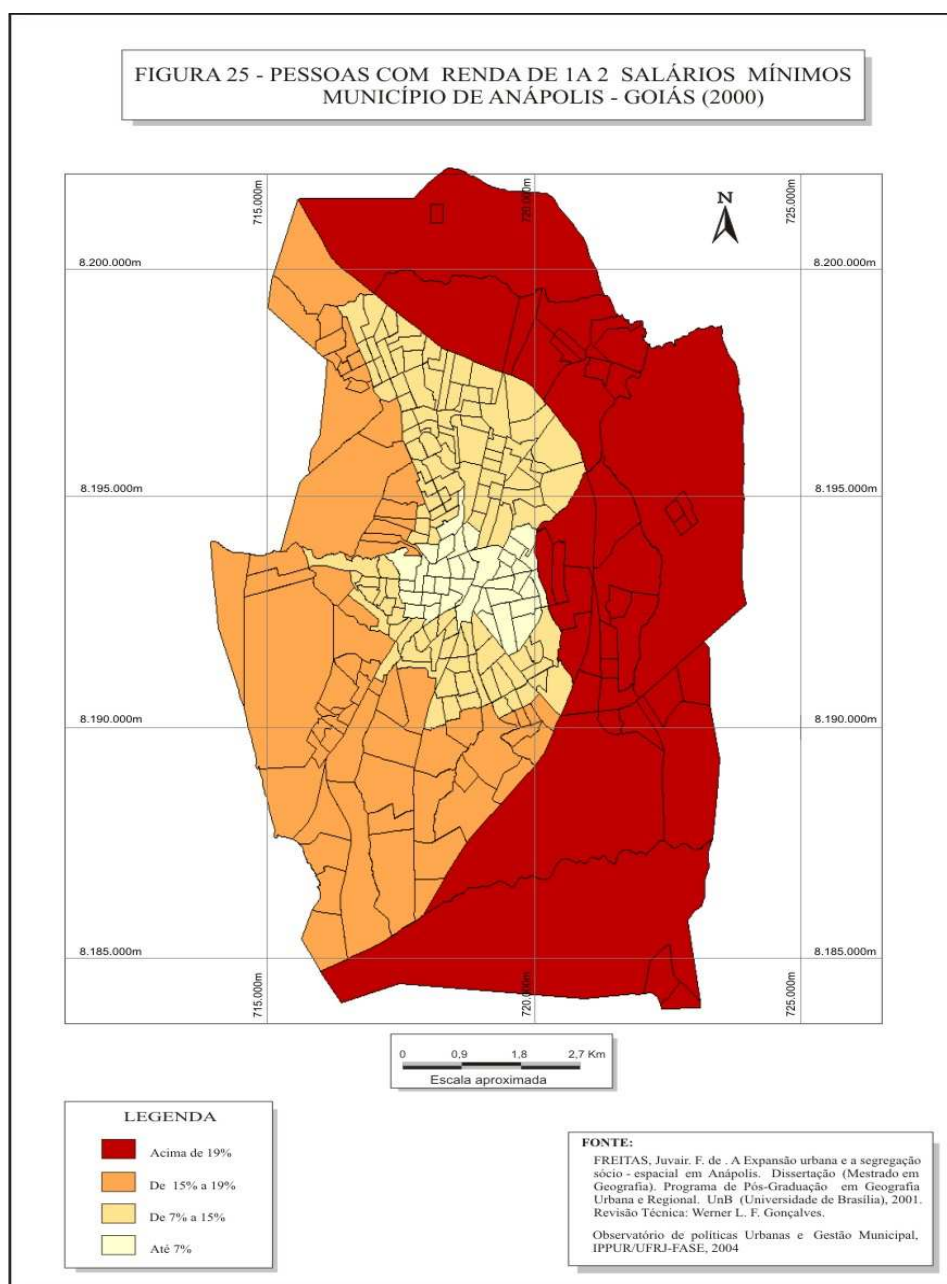
Incluem-se, nesta condição, os Bairros Recanto do Sol, Conjunto Filostro Machado e Jardim Europa. As habitações nestes locais são precárias e caracterizam a relação entre os rendimentos por pessoa e o processo do valor e uso da terra. Ao acrescentar as áreas na saída da BR-414 para Corumbá, tem-se a maior área de habitação subnormal da cidade.



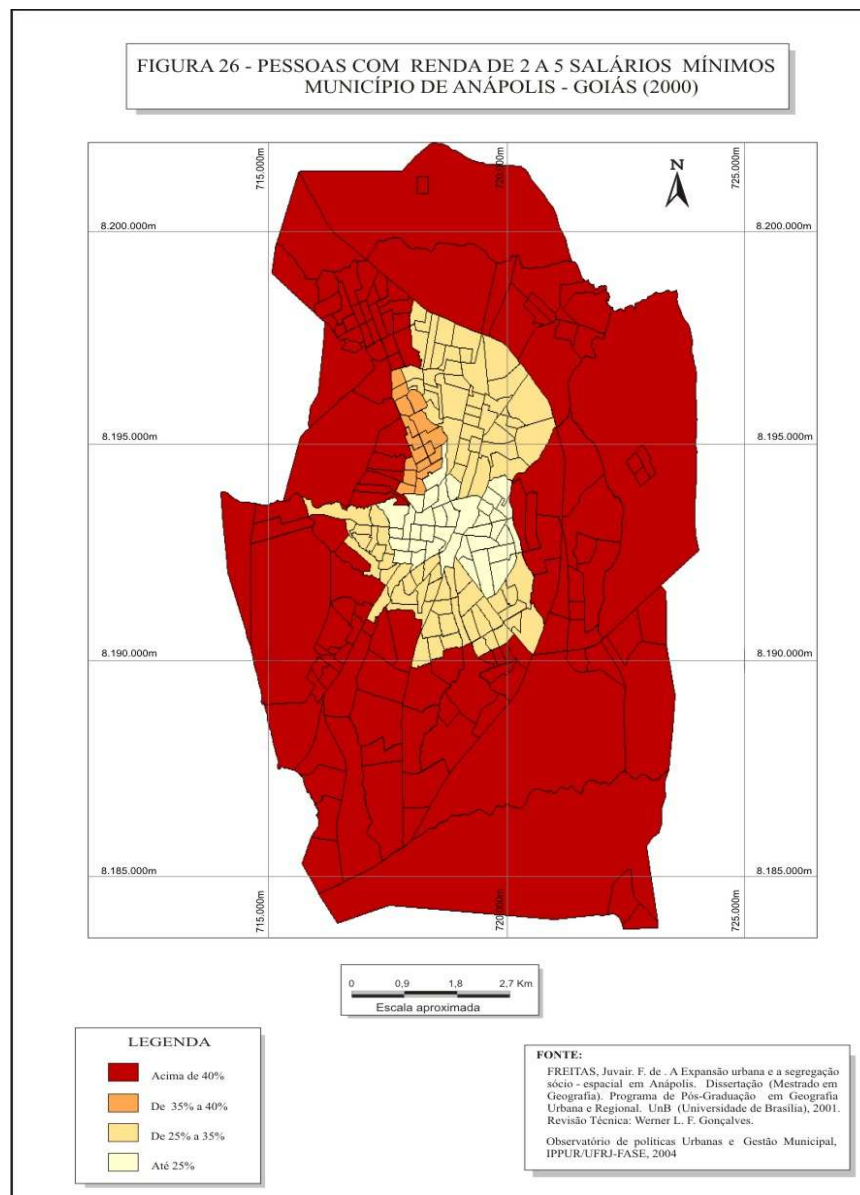
A população com rendimento por domicílio de meio até um salário mínimo predomina na região sul e sudeste do município, principalmente nos bairros de Lourdes, Jardim Tesouro e Munir Calixto (Figura 24). O Bairro de Lourdes é mais antigo, da década de 1960. Observa-se que nesta Unidade Geográfica de Análise encontram-se o DAIA – Distrito Agroindustrial de Anápolis e o Aeroporto Municipal, que formam um obstáculo à expansão do município naquela região. O Bairro Munir Calixto está mais próximo ao DAIA e bem distante da malha urbana, não possuindo infra-estrutura satisfatória.



A figura 25 apresenta a população em domicílio com renda de um a dois salários mínimos, demonstra que a faixa entre 15% a 19% da população com este rendimento está localizada prioritariamente na área oeste do município, no quadrante norte e acima; 19% da população está localizada na área leste e norte do município, à margem direita da BR-153, desde a saída para Goiânia, passando pelo trevo de Brasília e chegando até a saída de Corumbá. Esta área recebeu a indução da BR-153 e da construção de Goiânia e Brasília.



O predomínio de pessoas em domicílio com renda familiar entre dois e cinco salários mínimos (Figura 26) forma um cinturão ao redor do centro da cidade e representa mais de 40% de pessoas que percebem este rendimento. Observa-se que, na medida em que se aproxima das áreas centrais e do Bairro Jundiáí este percentual, nesse nível de rendimento, decresce. A configuração demonstra que as pessoas com maior rendimento estão situadas próximas à área central e diametralmente opostas às de menor rendimento. Ao observar este tipo de ocupação, pode-se afirmar que o espaço intra-urbano em Anápolis perde seu valor do centro para a periferia, criando uma hierarquia decrescente. Nas áreas citadas do centro e do bairro Jundiáí, agrupam-se as pessoas que percebem renda acima de cinco salários mínimos, correspondendo a 27% dos domicílios destas áreas.



As pessoas que vivem com renda de cinco a dez salários mínimos com porcentagem acima de 25% dos domicílios estão localizadas nos Bairros Batista, Jardim Ana Paula e Santo André, centro e extensão a norte do centro (Figura 27). Identificou-se que na área central e no Bairro Jundiaí, encontram-se as pessoas com rendimento de dez a vinte salários mínimos com um percentual de 20% de pessoas caracterizando um alto padrão de vida nestes setores (Figura 28). Também, nesta mesma faixa encontram-se pessoas localizadas na parte leste da Av. Brasil sul até a área central e o quadrante compreendido pelas áreas entre o semi-anel da BR-153 e a parte as áreas a leste da Av. Universitária.

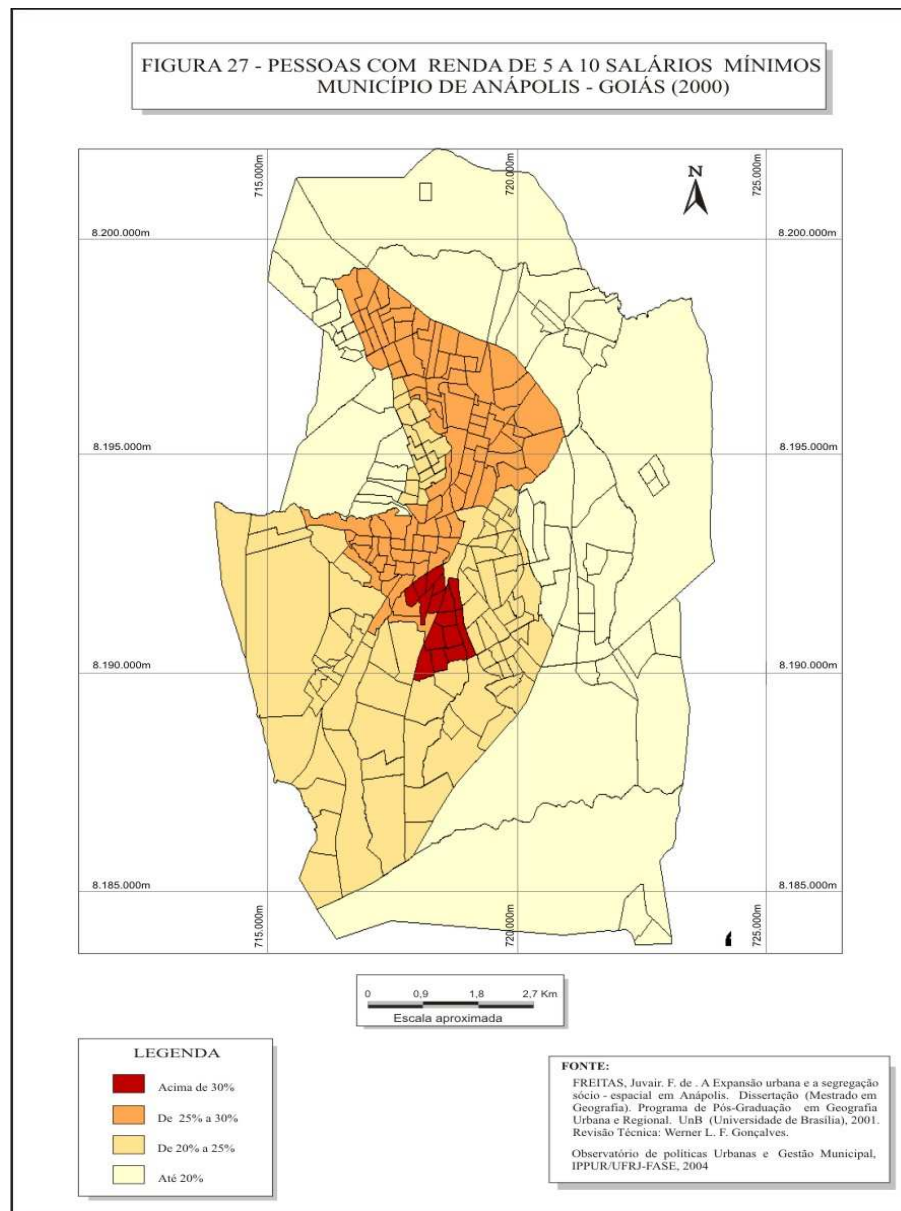
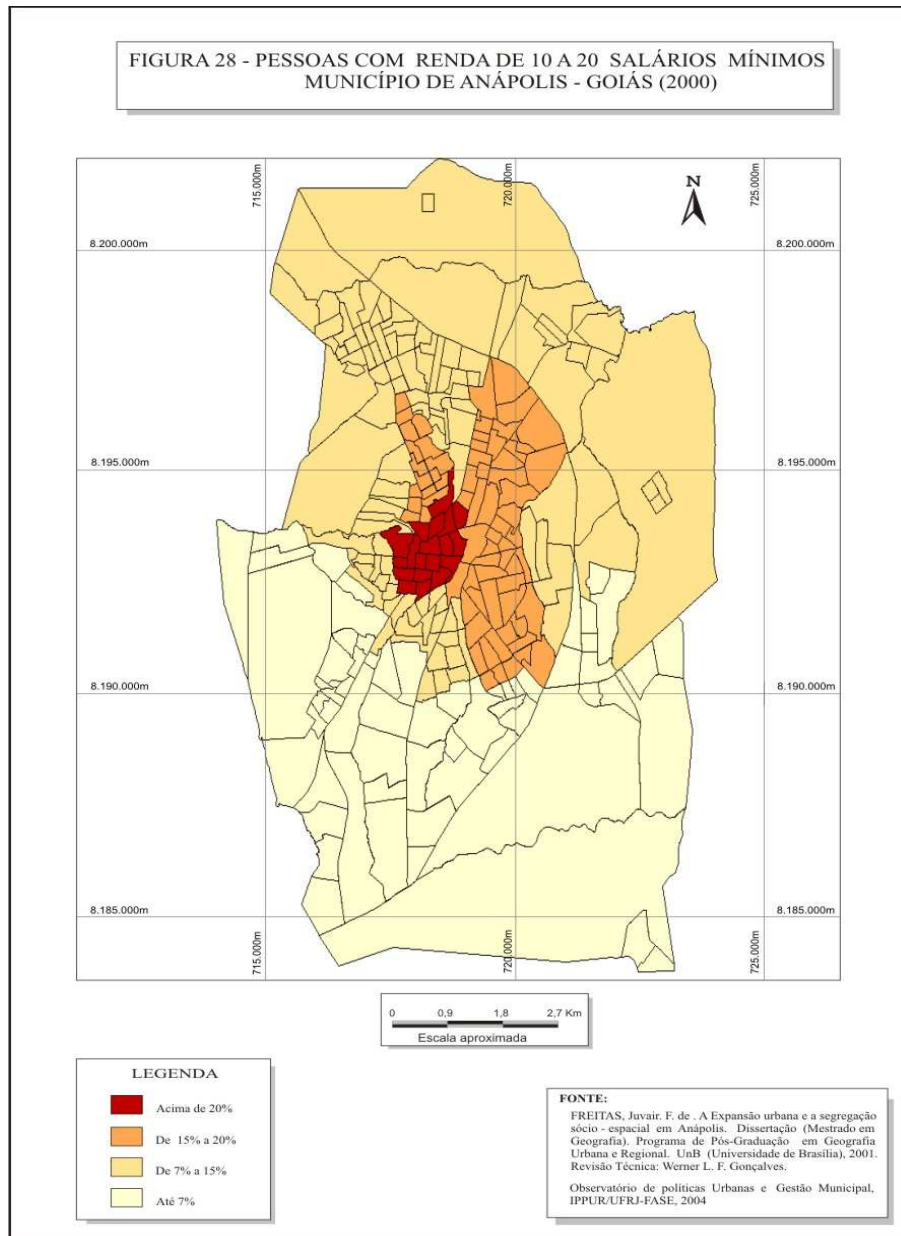
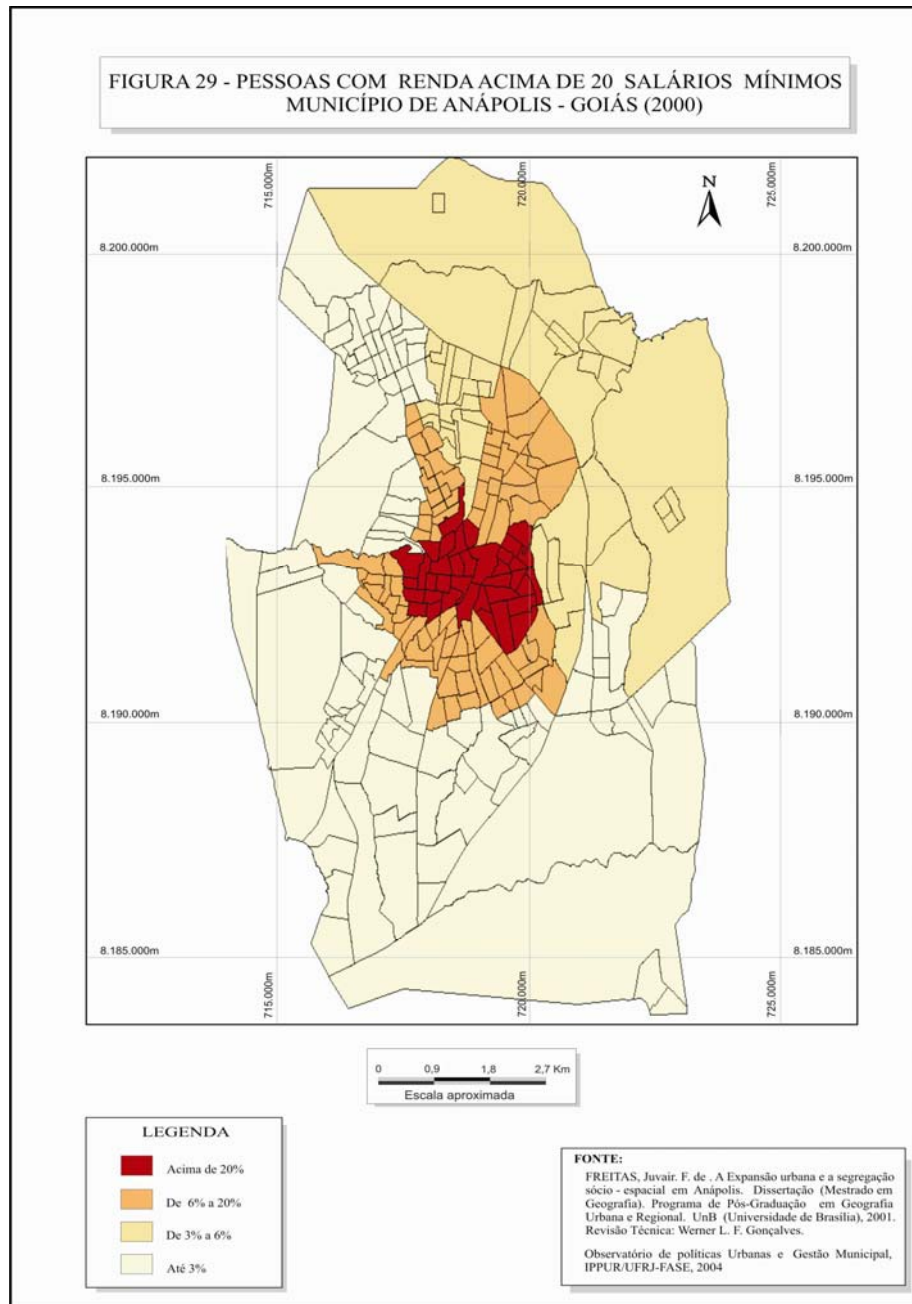


FIGURA 28 - PESSOAS COM RENDA DE 10 A 20 SALÁRIOS MÍNIMOS
MUNICÍPIO DE ANÁPOLIS - GOIÁS (2000)



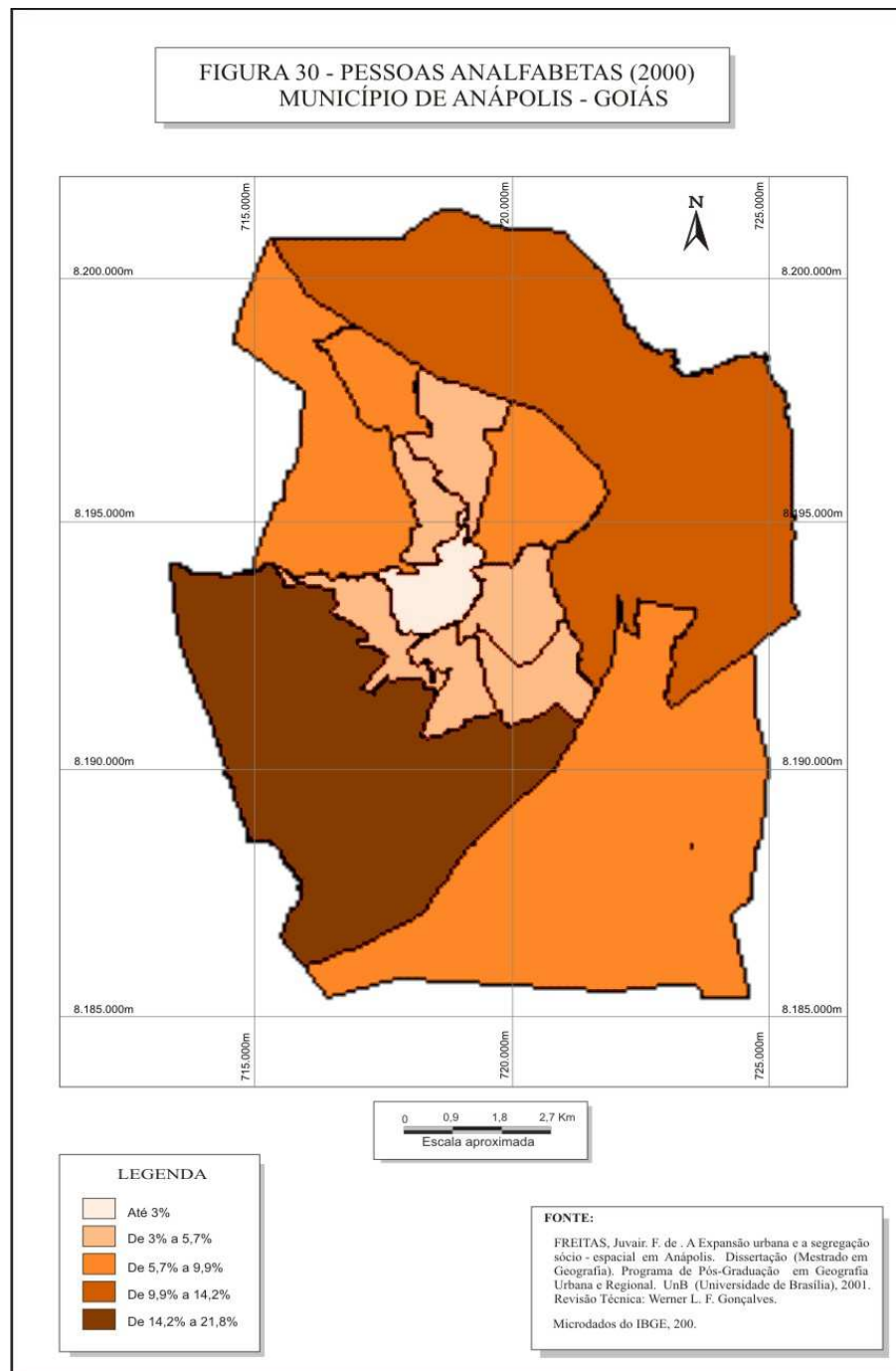
De acordo com a Figura 29, da população com renda domiciliar acima de 20 salários mínimos, 20% encontram-se na área central. Anexa a estas áreas e se espalhando ao longo dos eixos viários, encontram-se as faixas de 6% a 20%. A faixa de 3% a 6% se encontra na parte norte do município e em algumas áreas a leste. A faixa até 3% fica nas extremidades a estas áreas.

FIGURA 29 - PESSOAS COM RENDA ACIMA DE 20 SALÁRIOS MÍNIMOS
MUNICÍPIO DE ANÁPOLIS - GOIÁS (2000)



Através da Figura 30, observa-se que a área central coincide com a mancha que aponta até 3% de pessoas analfabetas. Deve-se lembrar que esta é a Zona de Comércio e Serviço Central com um uso misto e predominância comercial. A faixa de 3% a 5,7% de pessoas analfabetas se sobrepõe à ocupação do período de 1950 a 1970. A faixa de 5,7% a 14,2% engloba os bairros localizados a leste do município, dentro e fora

do semi-anel da BR-153. As áreas com maior percentual de pessoas analfabetas, 14,2% a 21,8% estão localizadas nas áreas periféricas norte, noroeste, oeste e sul do município.



Estes dados indicam o vínculo entre a segregação sócio-espacial, a renda, o custo da terra e o fornecimento de infra-estrutura e equipamentos urbanos. Na visão de Carlos (2005), o espaço produzido pelo homem insere-se neste processo de reprodução

da vida que se apresenta externo a ele. O espaço existe enquanto condição geral da produção e o Estado tem um papel fundamental neste processo, à medida que interfere na concretização da infra-estrutura e na definição dos aparatos institucionais para a reprodução ininterrupta do processo de acumulação do capital.

As desigualdades não podem mais ser ignoradas, não se pode mais governar forjando uma unanimidade. O acirramento das contradições urbanas, fruto do crescimento rápido, no qual o Estado se coloca a serviço da reprodução ampliada do capital, é um fato incontestável. O espaço urbano se reproduz, reproduzindo a segregação, fruto do privilegio conferido a uma parcela da sociedade brasileira. (CARLOS, 2005, p. 83).

A partir destas informações, necessário se faz aprofundar na política urbana a partir da aprovação do Plano Diretor de 1992, principalmente vinculado à questão da expansão urbana, e avaliar as leis de política urbana aprovadas no período em estudo, confrontando-as com os objetivos traçados pelo Plano.

III - AS POLÍTICAS URBANAS DE 1993 A 2004

O tema central desta dissertação, a gestão da organização interna das cidades, tendo como objeto a cidade de Anápolis no período de 1993 a 2004, objetiva evidenciar o papel da urbanização nas interações sociais. Este trabalho parte do pressuposto que o processo de urbanização está inserido na produção capitalista do espaço e, portanto, sua lógica está associada à circulação e acumulação do capital.

É inegável a importância do papel da urbanização na dinâmica social, no desenvolvimento da civilização bem como no estabelecimento da política econômica do desenvolvimento geográfico desigual dos tempos mais recentes.

Neste aspecto, e reforçando a visão de Carlos (2005), o uso que se faz do solo urbano será sempre disputado pelos diversos segmentos da sociedade de forma diferenciada. O processo de representação espacial envolve uma sociedade hierarquizada, dividida em classe, na qual a produção é socializada em favorecimento de indivíduos privados e este processo gera conflitos entre indivíduos e usos. A produção do espaço urbano está vinculada à propriedade privada que acaba se materializando na segregação espacial.

Este capítulo versará sobre as administrações públicas no recorte temporal definido, suas políticas urbanas, a confrontação dos objetivos do plano com a configuração do espaço urbano e os aspectos de expansão urbana.

3.1. Aspectos peculiares das administrações públicas municipais

Faz-se importante o reconhecimento de alguns aspectos peculiares das gestões municipais ao longo da formação política administrativa do Município, visto que existe um número significativo de mandatos interrompidos por renúncias e cassações, bem como uma repetida descontinuidade administrativa. Apenas em 10 de março de 1892 é instalada oficialmente a Vila de Santana das Antas quando é formada uma Junta Administrativa, presidida por José da Silva (Zeca) Batista, para administrar

provisoriamente a Vila. De acordo com Freitas (1994), a elevação proporcionou ao povoado de Santana das Antas a autonomia política necessária para desenvolver as atividades administrativas de que a sociedade local precisava. As primeiras administrações, através dos intendentes, procuraram estruturar politicamente o Município. No período de 1993 a 1907 são eleitos cinco intendentes.

No período compreendido entre 1907, após a elevação da vila para a categoria de cidade, até 1930, foram eleitos 11 intendentes. De acordo com Freitas (1994), nessa etapa do desenvolvimento da cidade, seu crescimento é visível embora já pudesse ser observado um processo de endividamento público inibindo os investimentos das administrações.

Com a Revolução de Trinta, a oposição assume o comando político, depondo o intendente Adalberto Pereira da Silva e nomeando João Luiz de Oliveira (1930-1934). No período de 1930 a 1947, foram nomeados 11 intendentes, destes o Prefeito José Fernandes Valente (1934-1940) possuiu o maior mandato ininterrupto que a cidade já teve. Inicialmente, foi nomeado e quando ocorreram eleições para o cargo, foi eleito como candidato único. Em 1937, sob o Estado Novo, os mandatos eletivos foram extintos e ele foi novamente nomeado.

No período de 1947 a 1973, o município teve 11 prefeitos eleitos. Ressalta-se que o prefeito eleito Sócrates Mardocheu Diniz (1951–1953) pediu licença médica no início de seu mandato, assumindo o presidente da Câmara Municipal e, posteriormente, em virtude dos constantes atrasos de salários, recebeu muita pressão e oposição da Câmara culminando em sua súbita renúncia. Destaca-se a administração do prefeito Raul Balduino de Souza (1966–1970), na qual teve início a campanha para a industrialização de Anápolis, com a criação do Núcleo Industrial de Anápolis, por força de Lei Estadual. Em sua gestão, também, foi realizado o primeiro Plano Diretor para o Município, já discutido no Capítulo II.

A administração de José Batista Júnior (1973) foi interrompida subitamente com a transformação de Anápolis em “Área de Segurança Nacional”. Tendo como base o Ato Institucional nº 5 (AI-5), foi determinado que os chefes do poder executivo municipal passassem a ser nomeados. Desta forma, no período de 1973 a 1985, a cidade

teve nove prefeitos nomeados, marcando um percurso de extrema descontinuidade administrativa e uma ausência de comprometimento político sem precedentes.

Em função da curta gestão da maioria dos prefeitos nomeados, nenhum fato relevante merece ser abordado. A gestão de Jamel Cecílio (1975–1978), dentre todas as outras, duração e a que recebeu mais apoio de Governo Federal. Ressalta-se a inauguração do DAIA (Distrito Agroindustrial de Anápolis) que, segundo Freitas (1994), foi resultado de um esforço prolongado e de iniciativas que se originaram no final dos anos 60, quando da criação do Núcleo Industrial de Anápolis.

O Prefeito Anapolino Silvério de Faria (1983-1985) assumiu a nomeação com a condição de concluir o período de escolhas arbitrárias para Áreas de Segurança Nacional. Ele foi o único que não pertencia aos quadros da ARENA/PDS, pois sua indicação deveu-se ao fato de o Governo Estadual já estar sob o controle do PMDB, desde o início do ano de sua nomeação. Em sua breve gestão, foi elaborado e aprovado o primeiro Plano Diretor com a participação da comunidade, dando início a um processo de preocupação com o planejamento urbano no município.

Concluído o período de nomeações, Anápolis retorna ao processo de eleição direta obtendo o seguinte quadro administrativo:

Ademar Santillo: 1986-1988. Eleito

Anapolino Silvério de Faria: 1989-1992. Eleito

Wolney Martins de Araújo: 1993-1996. Eleito

Adhemar Santillo: 1997-2000. Eleito

Ernani José de Paula: 2001-2003. Eleito

Pedro Fernando Sahium: 2004. Interino

O primeiro prefeito eleito após o período de nomeações foi Adhemar Santillo (1986-1988). Esta gestão foi caracterizada por uma série de obras no sistema viário, transporte coletivo, área sanitária e saúde pública e construção de equipamentos diversos.

Na gestão do prefeito Anapolino Silvério de Faria (1989-1992), foi dada continuidade às obras de pavimentação asfáltica, mutirão nos bairros periféricos com a execução de obras de recuperação urbana e de atendimento médico-odontológico. Investiu muito na formação do funcionário público, criando o Plano de Cargos de Salários e aperfeiçoamento e valorização dos professores municipais.

O Plano Diretor aprovado em sua gestão, em 1985, foi atualizado em 1992 na administração de Anapolino de Faria, em seu retorno como prefeito eleito. Este processo de atualização do plano prevê a estruturação do Sistema de Planejamento do Município através da criação da Comissão Técnica do Plano Diretor, avançando no aspecto de estruturação de um processo de acompanhamento da implementação do plano em seus diversos aspectos. Na mesma ocasião, foi também instalada a Universidade de Anápolis (UNIANA) e concluídas as obras de coleta e tratamento de esgoto de esgoto da cidade que representava na época um atendimento de 65% da população. No plano político, o fato mais importante foi a promulgação da Lei Orgânica de Anápolis, ocorrida em 5 de abril de 1990.

Através deste breve relato das administrações públicas em Anápolis, pode-se observar que alguns fatores são reincidentes em sua história. O primeiro versa sobre a dívida pública e a herança de endividamento que marcou gestões anteriores ao Estado Novo exigindo ações saneadoras das finanças públicas. Um outro fato a ser ressaltado diz respeito à denúncia, em 1961, de desvio de verbas, tão presente nestas últimas gestões municipais. O atraso dos pagamentos dos funcionários públicos já detectados nos idos de 1953, passou a ser relevante, pois aparecem inúmeras vezes como fator de insatisfação e termômetro de crise financeira e da má versação administrativa. Uma observação mais detalhada sobre a proporção entre governantes eleitos e nomeados deixa clara uma situação atípica no quadro geral das gestões municipais no país.

Do período de 1892, quando das primeiras administrações, anteriores à elevação da vila para cidade até o ano de 2005, transcorreram 113 anos com 51 governantes sendo 25 Prefeitos/Intendentes eleitos, 21 Prefeitos nomeados, 5 interinos (incluindo neste número os interventores), três renúncias e duas cassações. Em média, foram dois anos e meio para cada governo. É claro que uns mais outros menos, mas o fato é que provavelmente a descontinuidade administrativa, incomum em uma situação

de normalidade administrativa, marcou decisivamente a história do município. Somam-se a isto os períodos de exceção representados, primeiro pelo Estado Novo, posteriormente pelo Ato Institucional nº 5 (AI-5), transformando a cidade em Área de Segurança Nacional, períodos em que a população se viu privada de seu poder democrático de escolher seus representantes. Estes fatos merecem uma análise mais detalhada, pois demonstram a inviabilidade de cumprimento de políticas públicas eficientes.

a) as administrações do recorte temporal – 1993 a 2004

O recorte temporal desta dissertação inicia-se na administração do prefeito Wolney Martins (1993-1996) caracterizada por obras como a execução de “feirões”, equipamentos de uso múltiplo, geralmente executados com estrutura metálica com grandes vãos com a finalidade de abrigar quadras de esporte e feiras semanais nos bairros. Foram construídos no Bairro de Lourdes, IAPC, Bairro São Jorge, Vila Jayara e Santa Isabel.

Estes equipamentos inserem-se como um investimento público em determinada localidade, enquanto equipamento de uso coletivo, vinculado a atividades comunitárias de suporte à moradia. Iniciou a construção do Parque Senador Onofre Quinan localizado no leito do Ribeirão das Antas, iniciou um processo de canalização de Córregos, Kartodromo, duplicou a Avenida Universitária e asfaltou diversas vias. Foi em sua administração que foi construído o viaduto Ayrton Sena na parte oeste da BR-153 com a tentativa de retirar o tráfego pesado do centro da cidade. Também concluiu a reforma do edifício central previsto para ser espaço cultural transformando-o em Centro Administrativo.

Foi construído o primeiro conjunto habitacional, Raul Balduino, da COHAB na Vila Formosa. Em 1994, iniciou a primeira etapa do Conjunto Habitacional Filostro Machado, parte oeste da BR-153, com 1.034 habitações. Este conjunto, localizado em área periférica, insere-se na produção espacial realizada de modo a viabilizar o processo de reprodução do capital, que, por sua vez reproduz as contradições sociais existentes na configuração do espaço, em toda a sua plenitude. Esta é uma das modalidades de localização da população de baixa renda que confirma o processo de segregação social.

Um segundo aspecto que emerge desta questão é em relação à valorização das áreas de vazio urbano entre as áreas efetivamente ocupadas e abastecidas de infra-estrutura e a área do Conjunto Habitacional. Conforme Carlos (1994, p.96) “[...] a *especulação* fundamenta-se no fato de que a habitação e a terra são componentes essenciais da reprodução dos homens (a necessidade de abrigo) [...]”. A habitação enquanto valor de troca é importante na formação do valor da força de trabalho, fator decisivo para intervenção do Estado na construção da habitação para os trabalhadores.

Figura 31– Anápolis – GO: Centro Administrativo.



Fonte: Arquivo Regina Faria/2007.

Em relação à política administrativa, houve um processo drástico de achatamento salarial comprometendo o relacionamento com o Servidor Público Municipal através de atitudes autoritárias visando impedir movimentos de organização da classe. Deixou a prefeitura com seis folhas de pagamento do pessoal em atraso, o Hospital Municipal ficou fechado por três anos e muitas dívidas foram contraídas com fornecedores.

A administração do prefeito Adhemar Santillo (1997-2000), já em seu segundo mandato, priorizou a instalação de redes de captação de água pluvial, asfaltamento e meio-fio. Utilizou, para isto, verba estadual do Programa de

Asfaltamento aos Municípios (PAM). Trabalhou com o embelezamento de diversas praças, concluiu o Central Parque Senador Onofre Quinan. Construiu também a Praça Badya Daher e Americano do Brasil, onde foi instalado o Terminal Urbano de passageiros na área central ao lado do edifício histórico da Estação Ferroviária.

Figura 32 –Anápolis –Go: Terminal Urbano de passageiros.



Fonte: Arca 2001: Localização do terminal em área anexa à Estação Ferroviária.

Foi o administrador responsável direto pela instalação do Porto Seco em Anápolis, com o objetivo de estabelecer a Estação Aduaneira Desembaraço de Mercadorias do Interior (EADI). Em sua administração, mais de vinte empresas foram instaladas no DAIA (Distrito Agroindustrial de Anápolis). Esta iniciativa veio fortalecer os aspectos locacionais do município e fortalecê-lo para a efetiva inserção na rede de cidades tendo em vista a concretização de uma plataforma logística multimodal.

Inicialmente, colocou os salários em dia, mas, no final de seu mandato, havia quatro meses de atraso o que lhe custou uma impopularidade com o Servidor Público Municipal.

Em relação à política urbana, alterou leis do Plano Diretor de 1992 que comprometeram substancialmente o crescimento e expansão urbana – fato que será avaliado em item subsequente, mas que reforça o dizer de Lojkin (1997), sobre o espaço urbano ser o local de decisões públicas em cascata representando o jogo cruzado dos agentes imobiliários. As decisões administrativas revestem-se de contradições que reforçam os processos segregativos no momento em que representam os interesses de uma determinada classe social.

O município vinha de três administrações após os anos de exceção no quais os prefeitos eram nomeados. Havia um desgaste nos grupos políticos que comandavam a política goiana e a população queria mudanças. Assim, o eleitor preferiu arriscar em um nome desconhecido, o empresário Ernani José de Paula (2001–2003). Até então, ele não desenvolvia atividade política e era conhecido pelo trabalho desempenhado como administrador da Fazenda Barreiro de sua propriedade, localizada no município vizinho de Silvânia, caracterizada pela modernidade e arrojo. De acordo com Ferreira (2004, p. 18), “em entrevista à imprensa logo após as urnas indicarem a sua vitória, Ernani de Paula salientou que quem o escolheu foi o seu vice, Pedro Sahium”. Segundo o autor, isto foi uma obra do “acaso”, visto que o vereador Pedro Sahium não quis sequer concorrer à reeleição como vereador.

Com uma personalidade marcante, visionário e com idéias firmes de modernização, antes mesmo de ser empossado, o prefeito eleito inicia uma relação permeada de instabilidade e ataques com o governador Marconi Perillo. Esta atitude já antecipava uma administração conturbada que viria a ser concluída antecipadamente em agosto de 2003 com a intervenção do município pelo Governo do Estado e posterior cassação do prefeito pela Câmara de Vereadores.

Iniciou seu mandato colocando as quatro folhas de pagamento dos servidores em dia o que trouxe uma expectativa muito boa de toda a classe. Suas ações eram rápidas, mas com o tempo ficou demonstrado que as diversas mudanças de secretários municipais e de local de funcionamento de órgãos públicos representavam um traço de sua personalidade e que denotavam imprevisibilidade, impulsividade, instabilidade e ansiedade desmesurada que passaram a ser a marca de sua administração. Este “destempero emocional” levou à criação de um “modelo excêntrico

de administração pública” (FERREIRA, 2004), pois já o seu primeiro ano de governo ficou marcado por ações contraditórias entre o discurso e a ação. Nomeava seus assessores por telefone e os demitia pelas emissoras locais de rádio.

Em junho de 2001, o Tribunal de Contas dos Municípios rejeita recurso da Prefeitura em relação a atos em que o prefeito solicitava dispensa da licitação para o serviço de tapa-buracos, alegando que as obras tinham caráter emergencial. Determina também a indenização das empresas contratadas.

Em junho de 2003, após diversas denúncias de Vereadores, imprensa e do ex-Procurador do Município, inicia-se um forte movimento para formação da CEI (Comissão Especial de Investigação). Em um primeiro momento, a bancada de oposição não conseguiu sua instauração que só aconteceu em 21 de julho de 2003, após pressão popular e mobilização dos servidores públicos, quando todos os vereadores votaram a favor da CEI. Em 11 de agosto de 2003, vereadores e promotor público protocolam ação no Tribunal de Justiça contra o prefeito por improbidade administrativa. No dia 14 de agosto, o plenário do Tribunal de Contas do Município (TCM), aprova por unanimidade, parecer de auditoria, rejeitando balancetes da prefeitura e confirmando irregularidades. No mesmo dia, foi entregue ao governador Marconi Perillo, um abaixo-assinado com mais de 70 mil assinaturas solicitando a intervenção, que veio a se efetivar no dia 18 de agosto. O vice-governador, Dr. Alcides Rodrigues, assume como interventor do município.

No dia 29 de agosto, a Comissão Especial de Investigação apresenta relatório final e no dia primeiro de setembro é instaurada a Comissão Processante (CP) para avaliar pedido de cassação do prefeito. Inicia-se, então um movimento, por parte do advogado de defesa do prefeito Ernani de Paula com a intenção de anular o andamento do processo de cassação, que segue até o relatório final da Comissão Processante ser apresentado, em 7 de novembro de 2003, e convocar a sessão para votar o *impeachment* do prefeito afastado. Após mais de 100 dias de investigação promovida pela Câmara de Vereadores, no dia 14 de novembro de 2003, após 14 horas de sessão é cassado o prefeito por 19 votos a 1.

Dentre diversas denúncias que pairavam sobre a administração municipal e que subsidiaram a instalação da CEI, estava a de improbidade administrativa, desvio de recursos públicos federais do FUNDEF (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério) para outras destinações, impedimento de funcionamento regular da Câmara, descumprimento do orçamento aprovado para o exercício de 2002.

Em sua defesa, o prefeito Ernani de Paula afirma que a cassação foi uma condenação política, pois cumpriu o percentual da educação e da saúde. Assumiu o desvio de verbas do FUNDEF para a conta de pagamento dos salários dos aposentados, mas afirma que restituiu imediatamente este valor ao fundo e, portanto, não houve improbidade administrativa.

Os relatos encontrados na publicação do Conselho Comunitário de Anápolis demonstram que a população, através de 73 mil assinaturas, pediu o afastamento do prefeito e justificou a intervenção do município. Na data desta intervenção, a situação da prefeitura era de caos administrativo estando acumuladas quatro folhas de pagamento do funcionalismo, três mil processos de fornecedores aguardando despacho de pagamentos, vários setores administrativos paralisados. A desorientação administrativa podia ser constatada pela existência de 23 secretarias municipais, número maior do que as existentes no Governo do Estado, 4.224 portarias de admissões e demissões de servidores, 973 nomeações para cargos comissionados, mais de 60 secretários nomeados e demitidos em pouco mais de dois anos e meio, mudanças constantes da sede da prefeitura e seus diversos órgãos, gerando altos custos. (O COMUNITÁRIO, 2003).

Esta administração ficou marcada prioritariamente pelo relato acima. Das expectativas iniciais de modernidade, informatização e inserção do município no processo de globalização, restaram a grande frustração de ver projetos iniciarem e não concluírem devido a marca principal de instabilidade e imprevisibilidade. As ações em relação à política urbana seguiram a mesma cartilha, inicialmente a equipe para atualização do plano diretor de 1992 foi formada, mas a instabilidade administrativa inviabilizou sua concretização. Em novembro de 2002, a mando do prefeito, a sala da comissão que coordenava este trabalho foi invadida por fiscais da postura do município

e todo o material apreendido. Os trabalhos só reiniciaram em junho de 2003, mas foram novamente paralisados em julho e só foram retomados com a intervenção do município pelo Governo do Estado.

Em relação ao período de intervenção, foi iniciado em 18 de agosto de 2003, quando do envio ao Governador do Estado de um documento dos vereadores anapolinos, aprovado com 18 assinaturas a dois, solicitando providências no sentido de afastar imediatamente do cargo o prefeito Ernani de Paula, em virtude das irregularidades administrativas e financeiras detectadas pela Comissão Especial de Investigação, criada na Câmara Municipal com o objetivo de apurar as denúncias. Logo após receber o documento, o Governador anunciou a intervenção do município, sendo definido o nome do vice-governador, Dr. Alcides Rodrigues como interventor. Esta intervenção teve o objetivo de afastar o prefeito para possibilitar o trabalho da Comissão Processante, instalada após a intervenção (FERREIRA, 2004).

A primeira providência do interventor foi priorizar o pagamento das quatro folhas em atraso e deixá-las em dia e ainda quitar a dívida com alguns pequenos fornecedores, seguindo um modelo de administrar com os recursos necessários e seguindo as exigências constitucionais, buscando o diálogo com todos os setores. Na esfera de política urbana, ele retomou a atualização do plano diretor como ação prioritária, que chegou a sua etapa final, restando o Fórum para sua aprovação.

O vice-prefeito Pedro Sahium foi empossado no cargo 15 dias após a cassação, no dia 29 de novembro de 2003. Este mandato termina no final do ano de 2004, mas ele concorreu à reeleição e foi o candidato vitorioso para o pleito 2005–2008.

Em virtude de sua campanha à reeleição, a atualização do plano ficou comprometida pela pressão sofrida pelos empresários imobiliários que não aceitavam o desenho do perímetro urbano restringindo a área de expansão urbana para a área necessária para abrigar a população no universo de dez anos. Apesar de denúncias de membros da comissão do plano diretor em abril de 2004, foi aprovada em maio de 2004 uma lei complementar que ampliaria desmesuradamente a área de expansão urbana e que será analisada no próximo item. No ano de 2004, através de verba do Governo do

Estado de Goiás, foi implantado o Programa Morado Nova (341 casa) em área doada pelo município, próxima ao Conjunto Filostro na parte leste do semi-anel da BR-153.

A consequência desta intervenção pública reforça a análise já elaborada sobre o fato de o espaço urbano reproduzir a tendência a aumentar a distância, tanto em quilômetros como em tempo, do local de moradia ao local de trabalho. Este processo responde à tendência de concentração da cidade, de um lado, e, de outro, ao processo de valorização da terra que deixa vazias áreas imensas da cidade (CARLOS, 1994). Pode-se afirmar que o poder público atua decisivamente, reforçando a reprodução das contradições sociais vinculadas ao processo de segregação da população. A intervenção política, através da gestão e do controle, favorece o capital em detrimento dos anseios e necessidades da sociedade gerando um espaço de luta.

3.1.1. Os objetivos do plano diretor confrontado às leis de política urbana do período

Importante se faz delinear sobre alguns fatores de política urbana anteriores ao período em análise. De acordo com a Prefeitura de Anápolis (2006), em seu diagnóstico para o Plano Diretor 2006, no início da década de 1950, a população de Anápolis era de 18.350 habitantes, ocupando uma superfície urbanizável de 31,6 ha. com uma densidade de 57.8 ha./ha. Esta densidade refletia o padrão das construções, em sua maioria casas unifamiliares em lotes urbanos com dimensões médias de 480 m². A ocupação era compacta ao longo do centro urbano e se espalhava em torno das vias estruturadoras do espaço urbano (Figura 10, p. 96).

Até esta década, a tipologia de ocupação urbana era típica de província. Era uma cidade compacta, sem descontinuidade da mancha urbana e com baixa densidade. Em meados da década de 1950 com a aprovação da expansão do perímetro urbano em 1807 ha. houve uma ruptura do padrão de ocupação do solo. Inicia-se o processo de espraiamento urbano que acompanha a evolução urbana até o momento atual, comprometendo a implantação de infra-estrutura urbana em virtude do crescimento desmesurado da área loteada (PREFEITURA DE ANÁPOLIS, 2006).

Acompanhando a política da SERFHAU, Serviço Federal de Habitação e Urbanismo, criada em 1967 que vinculou a liberação de verbas para habitação popular com a elaboração de Planos Diretores para os municípios, foi elaborado um Plano Diretor Integrado de Anápolis/69 – P.D.I.A./69. Este plano foi aprovado através da Lei 160/69 que estabelecia requisitos para a divisão e expansão urbana, parcelamento e ocupação do solo, mediante o zoneamento da cidade. Esta lei municipal não conseguiu reverter o processo negativo entre a relação de crescimento populacional com a área urbana passível de ser parcelada. Entre os anos 1960 e 1980, a densidade urbana pouco aumentou, passando de 23,74 hab./ha. para 36,2 hab./ha., ainda muito baixa para os padrões relativos aos custos de urbanização. Essa densidade de ocupação habitacional reflete o processo da fragmentação do tecido urbano de Anápolis com a criação sistemática de vazios urbanos situados entre os diversos loteamentos aprovados longe da malha urbana consolidada.

A implantação dos procedimentos institucionais foi dificultada pela ausência de um órgão específico para sua gestão e um sistema de planejamento que gerenciasse a implantação e o acompanhamento das leis. Outro agravante foi a complacência dos governos municipais com os empreendimentos imobiliários, iniciando assim a formação da periferia urbana, com características de urbanização desigual, cujos impactos negativos do crescimento espraiado não foram avaliados pelos governos municipais. O mérito daquele plano está na consolidação do semi-anel viário de contorno leste da BR-153 (PREFEITURA DE ANÁPOLIS, 2006).

O prefeito Anapolino Silvério de Faria (1983-1985) foi nomeado com o objetivo de concluir o período de escolhas arbitrárias dos municípios definidos pelo Ato Institucional nº 5 (AI -5) como Área de Segurança Nacional. Neste período, foi elaborado um Plano Diretor em cujo diagnóstico transparecesse a pressão decorrente do crescimento populacional e da incapacidade do poder público em gerenciar a sua implantação. Estas foram as principais causas que impediram o crescimento funcional da cidade.

O crescimento rápido e desordenado da cidade, com alto déficit de infraestrutura urbana, de água, asfalto, esgotamento sanitário e equipamentos urbanos, impediram a cidade de desempenhar suas funções econômica e social de maneira

sustentável. Em virtude da baixa densidade habitacional, fruto da política urbana que possibilitou o aumento do perímetro urbano evidenciou-se o comprometimento da qualidade de vida urbana da população pela incapacidade do governo municipal em financiar a urbanização da cidade nos padrões adequados à necessidade da população. O plano teve como objetivo principal a contenção do perímetro urbano que ficou limitado às áreas circundantes aos loteamentos já aprovados. Naquela época, o plano diretor de Anápolis/85 recomendava uma política mais agressiva quanto à gestão do seu espaço. Apesar das recomendações explicitadas pelo plano diretor, a produção da cidade continuou sem se referenciar às leis reguladoras da intervenção no solo urbano.

Em 1984, construiu-se em processo de mutirão a Vila Esperança, com 349 habitações, em área doada pelo município na parte sul da Av. Brasil. A localização deste conjunto de casas populares contrariou a tendência predominante, principalmente em Goiânia, de construir estas habitações em áreas periféricas da cidade passando a funcionar como indutores de expansão urbana.

As leis do Plano Diretor de 1992 foram aprovadas no final da administração Anapolino Silvério de Faria (1989-1992) e acompanharam o desenvolvimento urbano do município até 2006 quando foi aprovado novo plano diretor. A implantação deste plano acontece, efetivamente, à partir da gestão do prefeito Wolney Martins de Araújo (1993-1996).

As leis, já citadas anteriormente, na revisão e atualização do Plano Diretor aprovado em 1992, são as seguintes:

- Lei Municipal 2.077/92, que tratava do Plano Diretor;
- Lei Municipal 2.078/92, que tratava do Parcelamento do Solo;
- Lei Municipal 2.079/92, que tratava do Zoneamento;
- Lei Municipal 2.080/92, que tratava da Lei de Conjunto Habitacional de Natureza Social.

Tais leis inovaram na forma e conteúdo da produção da cidade, todavia trouxeram dispositivos que até hoje, passados 13 anos, não foram regulamentados.

Como exemplo, o artigo 6º da Lei nº 2.077/92, que estabelece o perímetro urbano, condiciona a sua aplicação a uma regulamentação da descrição analítica do perímetro urbano. Este fato fragiliza o controle da expansão física da cidade (PREFEITURA DE ANÁPOLIS, 2006).

Em relação aos objetivos gerais e específicos, a Lei nº 2.077 que aprova o Plano Diretor Urbano estabelece prioritariamente:

Art. 2º - O Plano Diretor tem como objetivo ordenar o crescimento urbano e organizar o espaço intra-urbano, observando, no que couber, as diretrizes da Lei Orgânica do Município de Anápolis, com finalidade de promover o Desenvolvimento Econômico e Social e a proteção do patrimônio ambiental e cultural, mediante os seguintes objetivos estratégicos.

I- Controlar a expansão urbana, definindo limites para crescimento da superfície urbana da cidade de Anápolis, visando a estabelecer um crescimento urbano sustentado.

II- Estruturar o espaço urbano e rural, através do estabelecimento de uma malha viária hierarquizada, visando garantir a integração física das comunidades ao conjunto de sistemas de serviços urbanos da cidade e disciplinar o Uso do Solo.

III- Controlar a transformação do espaço intra-urbano, através de padrões de uso do solo.

Art. 3º - São objetivos específicos do controle da expansão urbana:

I- Induzir a ocupação planejada dos lotes urbanizados e das áreas não parceladas com disponibilidade de infraestrutura.

II- Limitar a dispersão urbana, condicionando a expansão ao limite viável para aproveitamento da infraestrutura disponível.

III- Permitir programas habitacionais de natureza social em área rural, contínua à área urbana parcelada (conforme mapa anexo), com viabilidade técnica para o abastecimento de água potável, esgoto sanitário e qualidade do solo.

IV- Propiciar acessibilidade à infraestrutura implantada, ao transporte urbano, proteger o meio ambiente, garantir a qualidade e morfologia do solo, de forma a evitar a ociosidade dos investimentos coletivos e a destruição dos recursos naturais. (PREFEITURA DE ANAPOLIS, 1992, p.2).

Estas leis foram aprovadas no dia 22 de dezembro de 1992, nos últimos dias do mandato do prefeito Anapolino Silvério de Faria, repassando para a gestão posterior a responsabilidade de implantar e gerenciar a aplicação deste plano. Em seu percurso temporal de implantação, estas leis sofreram importantes e negativas alterações que

modificaram diversos objetivos deste plano comprometendo o ordenamento territorial da cidade.

Observa-se, através do levantamento das leis de política urbana da administração Wolney Martins de Araújo (1993-1996), que se referem basicamente à urbanização de ruas e desmembramento de lotes urbanos. Exceção feita à Lei de nº 2.336/95 e nº 2.337/95 de 22 de novembro de 1995 que altera dispositivos da Lei nº 2.080 que trata de Conjunto Habitacional de Natureza Social. Esta lei estabelece normas e condições especiais para empreendimento destes conjuntos e por ter um caráter social admite a especificidade de permitir o parcelamento do solo em áreas externas ao limite do perímetro urbano. As Leis nº 2.336/95 e nº 2.337/95 alteram dispositivos que versam sobre a prerrogativa de transformar estas áreas em área urbana parcelada. Na lei 2.080 era concedida à Câmara Municipal e através destas alterações passam para a esfera administrativa, através de Decreto do Poder Executivo.

Estas Leis possibilitaram a aprovação, em 1994, da primeira etapa do Conjunto Habitacional Filostro Machado, com 1.034 habitações. A segunda etapa aconteceu em 1998 quando foram construídas mais 237 unidades em regime de mutirão. A localização deste conjunto na zona leste do município, na parte externa do semi-anel da BR-153, funcionou como indutor do crescimento desta área. Vale lembrar que esta região está fora da linha delimitada pelo perímetro urbano e a aprovação do parcelamento do solo para fins urbanos neste local foi pautado na Lei nº 2.080 que dispõe sobre Conjunto Habitacional de Natureza Social. Esta lei prevê em seu Art. 2º a aprovação para este fim em áreas contínuas à área urbana parcelada, que será posteriormente transformada em área urbana. Possibilita, portanto, o parcelamento fora da linha definida pelo perímetro urbano.

Nesta administração, não foi instituído o sistema de planejamento urbano, previsto pelo plano, para implantar e atualizar o plano diretor de 1992, instrumentalizando a elaboração e coordenação da execução integrada dos programas e projetos do governo no território do Município.

A administração Ademar Santillo (1997-2000), em relação às Leis de política urbana, ficou marcada por grandes e danosas alterações que desviaram os objetivos principais aprovados no plano. São as seguintes as leis modificadas:

- A Lei nº 2.079/92 que dispõe sobre a divisão da área urbana do município de Anápolis foi alterada pela Lei nº 2.525/97 na redação referente ao uso de solo e recuos.

- Lei nº 2.078/92, que regulamenta o parcelamento do solo e prescreve a exigência de infra-estrutura mínima para aprovação de loteamentos. Entretanto, poucos loteamentos foram aprovados entre 1992 e 1998. Essa lei teve três alterações no final da década de 90, através das Leis Municipais nº 2.572/98 (revogada), 2.591/98 que, por sua vez foi alterada, em alguns dispositivos pela Lei nº 2.634/99. A primeira alteração, através da Lei nº 2.572/98 acrescentou no § 2º do Art. 1º que o “desmembramento em área maior ou igual a 2.000 m², deve destinar área pública, de acordo com o § 3º do Art. 3º desta Lei”, que por não poderá corresponder a menos de 15% da parte parcelável da gleba. Alterou, também, o Inciso III do Art. 3º que versa sobre as áreas onde não será admitido o parcelamento para fins urbanos. A declividade exigida, igual ou superior 20% passa para 30º (trinta graus). Também o Inciso III do Art. 3º, que exigia uma faixa “non aedificandi” de 30,00 m de cada lado ao longo dos rios ou de qualquer curso d’água, passa a vigorar com 15,00 m de cada lado. Os demais artigos alterados versam sobre os trâmites para aprovação do projeto.

A Lei 2.591/98, que alterou a Lei 2.572/98, versa sobre apreciação do projeto urbanístico e o Art. 2º - “A Prefeitura Municipal poderá aprovar loteamentos para fins urbanos em áreas, lindeiras às rodovias Federais e Estaduais, integrantes da expansão urbana, circunvizinhas e limítrofes as áreas já loteadas.” Esta passa a ser a brecha para a aprovação de parcelamentos em área não integrantes da expansão urbana, mas localizada em zona rural.

A Lei 2.634/99 altera a Lei 2.591/98, que por sua vez, modificou a Lei 2.078/92. Esta Lei insere em seu Inciso III, exigência de rampas para deficientes físicos nos cruzamentos de vias públicas e no Inciso IV, pavimentação asfáltica em 40% do somatório das pistas de rolamento que compõem o sistema viário.

- Lei nº 2.681, de 8 de Maio de 2000, que dispõe sobre exigências urbanísticas a serem utilizadas nos núcleos residenciais fechados dos planos urbanísticos integrados e dá outras providências.

Estas alterações possibilitaram a aprovação de número excessivo de loteamentos, em área externa ao perímetro urbano previsto pelo plano. Os relatórios elaborados pela Comissão Técnica do Plano Diretor e remetidos a Promotoria Pública do Meio Ambiente, em abril de 2000, acusavam irregularidades referentes à legislação existente, n.º 2.591/98 e ao mesmo tempo o descumprimento desta mesma legislação.

Esta legislação, em seu artigo 27, inciso VI § 2º, exige para a aprovação dos loteamentos a apresentação da viabilidade técnica para a implantação do sistema de abastecimento de água e esgoto. Através de informação da concessionária (SANEGO, 2000), foi constatado o indeferimento desta viabilidade, pois é de conhecimento público que o sistema de abastecimento do município é deficitário e, na época de seca, não consegue suprir nem a demanda existente.

Na oportunidade, muitos loteamentos estavam sendo aprovados em área rural, ferindo a Lei Federal que exige que o parcelamento esteja dentro da área urbana e de expansão urbana. A Comissão Técnica alertou para o equívoco em relação à interpretação do Art. 2º da lei n.º 2.591/98, que permite a aprovação em áreas lindeiras às rodovias Federais e Estaduais, integrantes da expansão urbana, circunvizinhas e limítrofes as áreas já loteadas. Segundo a Comissão esta definição, por si só, descaracteriza a função do perímetro urbano, pois este deve ser uma linha claramente definida por marcos, para delimitar a área urbana e de expansão urbana, da área rural. A interpretação dada a este artigo, considerou o perímetro urbano como linha aberta e indefinida, inviabilizando o controle da expansão urbana ferindo, desta forma, o objetivo prioritário de controlar a expansão urbana, definindo limites para o crescimento urbano da cidade de Anápolis.

Outra inconstitucionalidade desta lei reside no Art. 3º inciso III que estipula a faixa “*non aedificandi*” em 15,00 (quinze metros) de cada lado dos rios ou cursos d’água. A lei estadual n.º 2.596 de 14 de Março de 1995, define:

Art. 5º- Consideram-se de preservação permanente em todo território do Estado de Goiás as florestas e demais formas de vegetação natural situadas:

I- ...

II- Ao longo dos rios ou qualquer curso d' água desde seu nível mais alto cuja largura mínima em cada margem seja de:

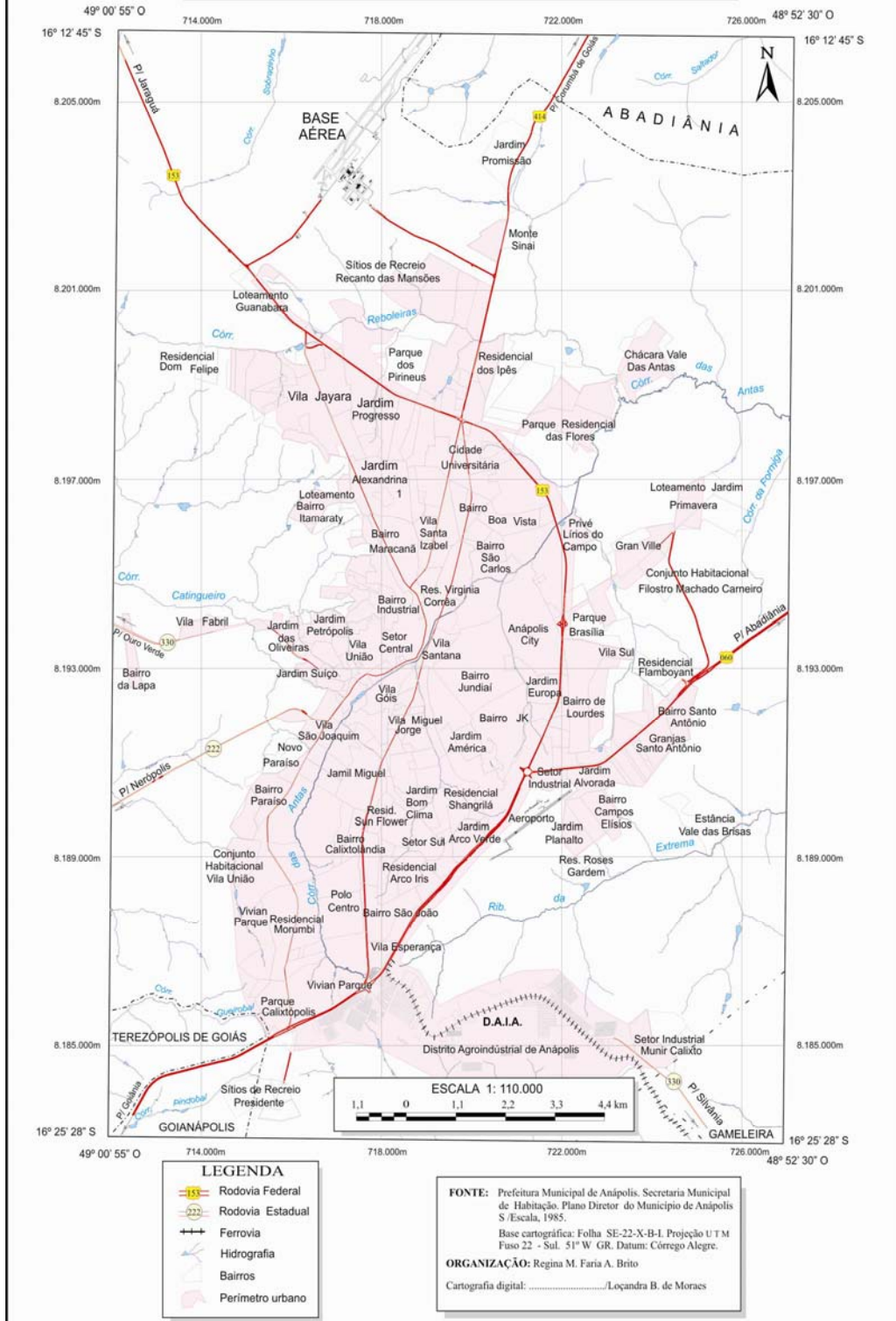
a) 30m (trinta metros) para curso d'água, com menos de 10 metros de largura;

A Lei nº 2.681/2000 foi aprovada e posteriormente regulamentada pelo Decreto nº 10.514 de 14 de Julho de 2000 com o objetivo de aprovar os denominados “condomínios fechados”, nesta lei definidos como “núcleo diversificado de unidades habitacionais singulares e coletivas, com área mínima prevista de seis hectares em um só perímetro”.

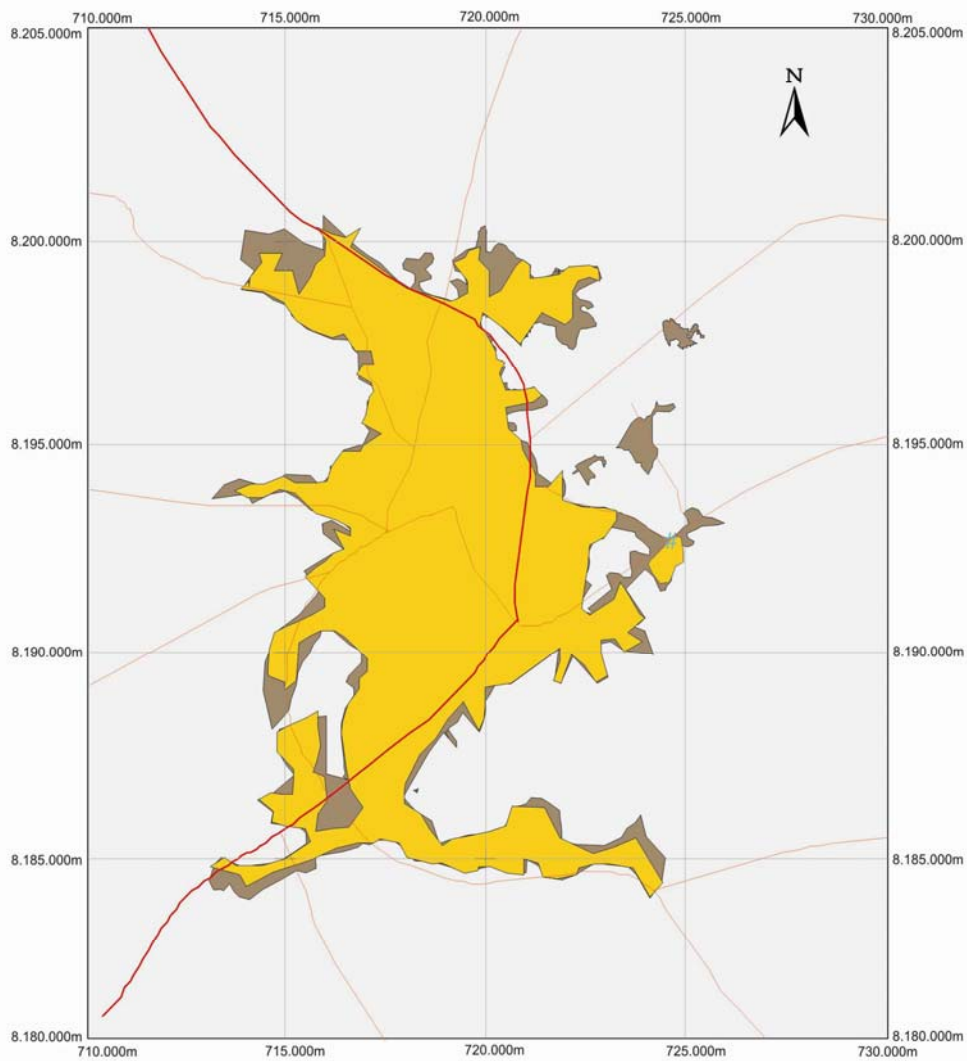
Estas alterações relativas a parcelamento e expansão urbana, confrontaram com os objetivos principais que nortearam o plano diretor de 1992 (Figura 33, p. 157) que, em consonância com o de 1985, possuía como princípio norteador o crescimento da mancha urbana através da estratégia de ocupação das áreas vazias e dos lotes desocupados situados entre as bordas de chapadas do limite oeste e o semi-anel viário de contorno da cidade nos quadrantes sul, leste e norte. Estas recomendações deixaram de ser observadas, principalmente em virtude das leis que possibilitaram a aprovação de parcelamentos urbanos além da linha de perímetro urbano aprovada pelo plano.

A partir da Figura 34 observa-se o processo de expansão urbana ocorrido entre 1997 e 2000 caracterizado, principalmente pela dispersão urbana e formação de vazios urbanos. Desta forma, o processo de expansão da superfície urbana, com a aprovação de novos loteamentos, aprofundou a crise urbana, criando vazios e lotes vagos que comprometeram a sustentabilidade da cidade. No ano de 2000, a área parcelada atingiu 8.454,54 ha. para uma população residente de 280.164 habitantes, atingindo uma baixa densidade de 33,3 hab./ha. Estes dados explicam a quantidade de lotes vazios na cidade, quantificados por volta de 45.000 lotes, o que torna a cidade ineficiente em termos econômicos e sociais (PREFEITURA DE ANÁPOLIS, 2006).

**FIGURA - 33 PERÍMETRO URBANO (1992)
MUNICÍPIO DE ANÁPOLIS - GOIÁS**



**FIGURA 34 - ÁREA DE EXPANSÃO URBANA
MUNICÍPIO DE ANÁPOLIS - GOIÁS (1997 - 2000)**



0 923 3.692 m
Escala aproximada

- LEGENDA**
- # Trevo Viário
 - Estrutura Viária
 - Br 153
 - Área Urbana 1997
 - Crescimento Urbano de 1997 à 2000

FONTE:
FREITAS, Juvair. F. de . A Expansão urbana e a segregação sócio - espacial em Anápolis. Dissertação (Mestrado em Geografia). Programa de Pós-Graduação em Geografia Urbana e Regional. UnB (Universidade de Brasília), 2001. Revisão Técnica: Werner L. F. Gonçalves.
Imagens de satélite: Landsat 2000 e 1997.

Na administração Ernani de Paula (2001-2003), foram aprovadas as seguintes Leis/Portaria relativas à política urbana:

- Portaria – PGM nº 001, de 5 de Janeiro de 2001, suspendendo, até segunda ordem, processos de aprovação de loteamento e de doações e permissões de áreas públicas.
- Lei nº 2.855, de 29 de abril de 2002, que dispõe sobre a criação do Conselho Municipal da Cidade de Anápolis (COMCIDADE) do Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano (FMDU), do Fundo Municipal do Meio Ambiente (FMMA) e do Fundo Municipal de Habitação (FMH).
- Lei Complementar de nº 025, de 22 de Julho de 2002, que dispõe sobre a Política Urbana e o Plano Diretor, objetivando estabelecer os objetivos, diretrizes, instrumentos do Estatuto da Cidade e do Sistema de Planejamento.
- Lei Complementar nº 058 de 27 de Junho de 2003, que dispõe sobre o Zoneamento Urbano, alterando artigos da Lei Municipal 2.079/92, que tratava do Zoneamento.
- Lei Complementar nº 065 de 01 de Julho de 2003, que cria a Secretaria Municipal de Habitação e Desenvolvimento Urbano.

Foi a primeira administração, ao longo deste período, que deu a devida importância à necessidade de se estabelecer uma política urbana coerente com as propostas de governo e, principalmente, em relação à necessidade de instaurar o Sistema de Planejamento com servidores efetivos, viabilizando uma continuidade neste processo ao longo das diferentes administrações. Este Sistema de Planejamento foi composto pela Secretaria de Planejamento e Coordenação, pelo Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano e pela Comissão Técnica do Plano Diretor. Embora a Lei de criação do COMCIDADE tenha sido aprovada, ele não foi viabilizado nesta gestão, comprometendo o Sistema de Planejamento recém instalado. Pode-se observar que foi a única administração após a aprovação do Plano Diretor de 1992 que respeitou as diretrizes da equipe da Comissão Técnica do Plano Diretor relativas à necessidade de conter a expansão urbana nos limites do perímetro urbano previsto neste plano. Através de Decreto Municipal no início de seu mandato impediu a aprovação de novos loteamentos ao longo de toda sua gestão. Desta forma, nesta gestão, não foram

aprovados loteamentos que comprometessem a política urbana de restrição dos parcelamentos nas áreas de expansão urbana.

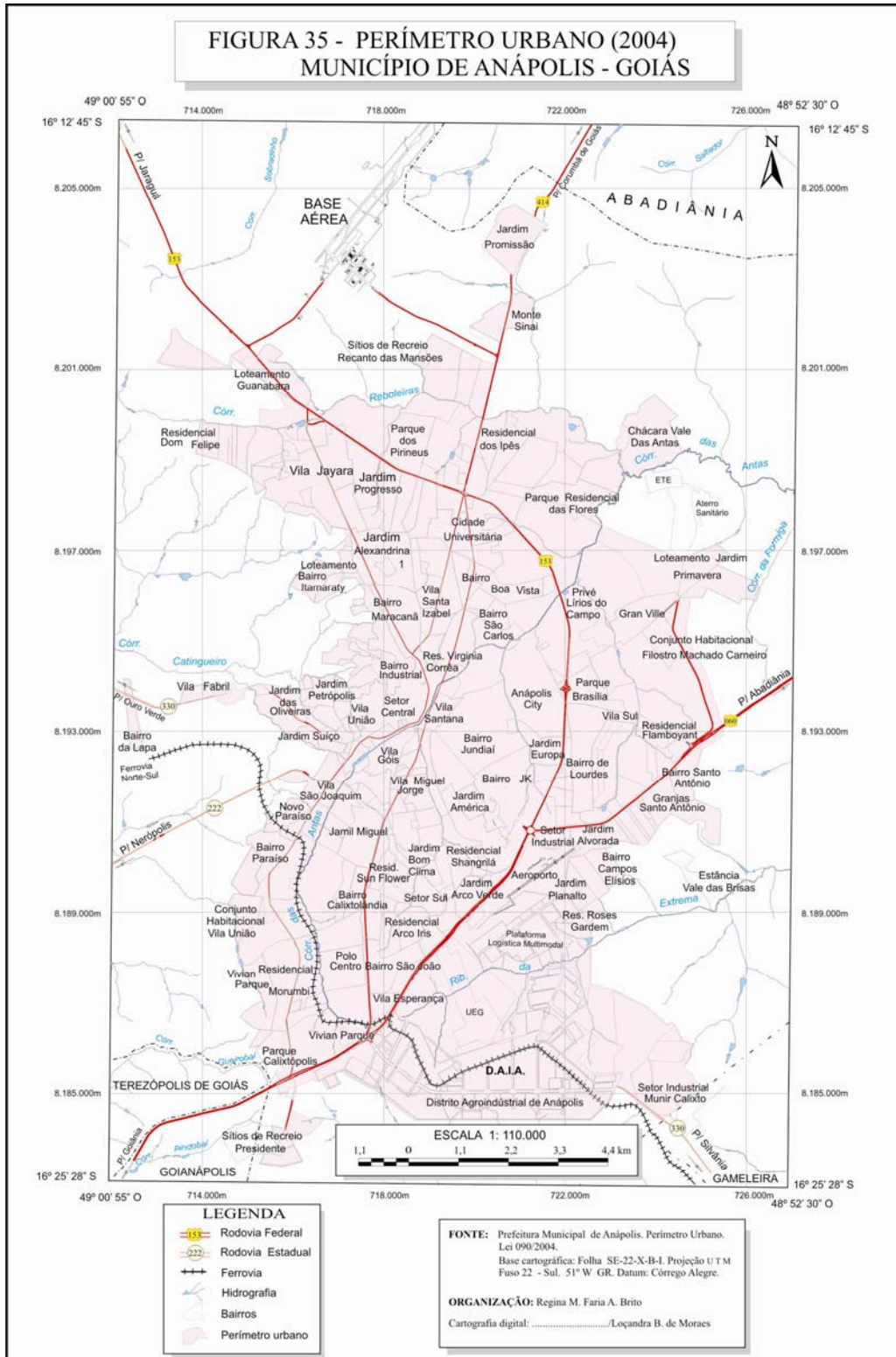
Após o impulso dado ao plano diretor durante a intervenção do município pelo Governo do Estado, no mandato Pedro Sahium (2003-2004), os trabalhos da Comissão Técnica do Plano Diretor ficaram comprometidos à medida que se iniciou uma pressão para alteração da lei de perímetro urbano, contrariando o objetivo principal dos estudos do plano. O objetivo destas alterações era possibilitar a aprovação de diversos parcelamentos e condomínios fechados localizados em áreas não contidas neste perímetro.

Apesar de os estudos existentes para atualização do plano diretor urbano de 1992 apontarem para o objetivo de contenção da expansão urbana, através de uma definição de perímetro urbano que respondesse a uma demanda para a projeção do crescimento para dez anos, a pressão do capital imobiliário falou mais alto. Os estudos apontavam para um acréscimo populacional de no máximo 90 mil habitantes para 2012, sendo necessários apenas 24,4 mil lotes. Com uma quantia de 63 mil lotes vagos (CADASTRO TÉCNICO MUNICIPAL – CTM/2000), a ampliação da área passível de ser loteada significa a inviabilização do fornecimento de infra-estrutura e equipamentos urbanos.

Apesar das tentativas da Comissão Técnica do Plano Diretor em impedir a alteração da Lei de Perímetro Urbano, o executivo enviou para a Câmara Municipal um projeto de lei complementar, justificando a necessidade de regulamentar a lei e ampliar em aproximadamente 10 milhões de m² o perímetro existente. Esta área está localizada a oeste do semi-anel da BR-153 e abrange o local previsto para a implantação da plataforma logística multimodal, que por ter uma finalidade definida, não entrou no cálculo desta área. Eliminando-se as áreas de preservação e calculando um percentual de 60% de aproveitamento passíveis de serem parcelados, obtêm-se a possibilidade de crescer em torno de 23 mil lotes no mercado anapolino (Figura 35, p.160).

Esta expansão foi proposta, prioritariamente na parte leste do semi-anel da BR-153 caracterizando a discussão em curso de que a gestão municipal, através da

política urbana reproduz a segregação e desigualdade determinada, principalmente, pelos locais onde a população habita.



Para a parcela de menor poder aquisitivo da sociedade restam as áreas periféricas, em terrenos mais baratos, sem infra-estrutura e equipamentos coletivos. Conforme Carlos (2005, p. 53), “[...] o solo urbano enquanto mercadoria tem um valor que se expressa através da localização, papel e grau de inter-relação com o espaço global produzido, mesmo que seja potencial, dentro de condições específicas”.

A forma como esta alteração foi elaborada feriu preceitos da Lei Complementar Municipal nº 025/2002 (Lei de Política Urbana) e da Lei Federal nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade) relativos a exigência de audiências públicas garantia como da gestão democrática, na elaboração e, portanto alteração das leis que compõem o Plano Diretor. Este projeto se transformou na Lei Complementar nº 090, de 25 de Junho de 2004, que altera o artigo 6º da Lei municipal nº 2.077/92.

a) as tentativas de estabelecimento de um Sistema de Planejamento no Município.

Historicamente, até 1964, o processo de produção da cidade era controlado pela Divisão de Obras e Serviços Públicos, através da aprovação do parcelamento do uso e a ocupação do solo. Em 1973 foi criada a Assessoria de Planejamento e Coordenação, que tinha como estrutura organizacional a divisão de infra-estrutura, divisão institucional e de economia, divisão sócio-cultural, divisão de análise e processamento de dados e divisão de cadastro imobiliário.

A assessoria de Planejamento foi o embrião para a criação da Secretaria Municipal de Planejamento e Coordenação em 1982, com a finalidade de formular, conduzir e fazer executar a política municipal para o desenvolvimento econômico; exercer a coordenação sobre a execução das atividades do Governo Municipal no campo econômico, especialmente quanto à infra-estrutura; realizar estudos físicos, análises de sistemas, pesquisas operacionais, processamento de dados, e a programação financeira; planejar a nível global, setorial e espacial a ação da administração do Município e, simultaneamente, para fins de coordenação, acompanhar, controlar e analisar a execução físico financeira desse planejamento, bem como avaliar os seus resultados; exercer a fiscalização de obras; planejar; programar e projetar as obras a serem realizadas pelo Município(PREFEITURA DE ANAPOLIS, 2006).

Posteriormente, a Lei nº 2.077/92 contida no Plano Diretor, em seu Título III, versa sobre o Sistema de Planejamento e Gestão, composto pela Secretaria Municipal de Planejamento e Coordenação, da Comissão Técnica do Plano Diretor e o Conselho Consultivo do Plano Diretor. Além das atribuições relativas à análise técnica, pronunciar sobre as questões de uso do solo, elaborar projetos, dentre outras, prevê a viabilização de um núcleo de planejamento. Em relação a esta proposta, apenas a Comissão Técnica funcionou em algumas ocasiões esporádicas não sendo formado este Sistema.

Nas administrações Wolney Martins (1993-1996) e Adhemar Santillo (1997-2000) não havia uma estrutura de planejamento sendo esta função absorvida pelo DEURB (Departamento de Urbanismo e Infra-estrutura) que possui a atribuição de análise e acompanhamento de projetos da área de edificações, parcelamento do solo e infra-estrutura urbana.

Na administração Ernani de Paula, embora o sistema de planejamento não tenha sido institucionalizado, a Comissão Técnica do Plano Diretor com atribuição de apreciação e emissão de pareceres sobre usos permissíveis, interpretação das legislações que compõem o Plano Diretor de 1992, usos e edificações com ela desconforme, projetos diferenciados de urbanização, casos omissos e coordenação da atualização do Plano Diretor, inicia o procedimento de estabelecimento de um processo de planejamento. Em virtude da instabilidade administrativa, o objetivo não conseguiu ser alcançado em virtude das diversas alterações dos membros da referida comissão bem como da sua dissolução através de atos administrativos de apreensão de todo material de trabalho.

Em 2003, o processo de gestão do território foi transferido para a Secretaria Municipal de Habitação e Desenvolvimento Urbano com a finalidade de executar uma política de ações urbanas voltadas a um desenvolvimento urbano sustentável da cidade e outros assuntos assemelhados. A partir daquela data, a Secretaria de Planejamento passa a executar a política administrativa e financeira.

Destas informações, conclui-se que, embora o sistema de planejamento e gestão esteja institucionalizado, na história da produção da cidade, não se criou um processo sistemático de planejamento urbano para implantar e atualizar os planos

diretores, elaborar e coordenar a execução integrada dos programas e projetos do governo no território do Município.

Apesar de não ter sido sistematizado o processo de planejamento, a intervenção do poder público aconteceu em todos os momentos. Carlos (1994) chama a atenção para o fato de a produção do espaço ser marcada de forma profunda por esta intervenção, seja através das leis de zoneamento e parcelamento do solo, seja através do investimento público em infra-estrutura e produção de bens de consumo coletivo, desta forma,

[...] o urbano reproduz-se, de um lado, de forma ‘espontânea’, no livre jogo do mercado [...], e de outro, ‘planejada’, na medida em que o Estado passa a intervir cada vez mais na produção da infra-estrutura ou na criação de leis de zoneamento urbano. Neste sentido o planejamento passa a ser uma válvula de escape para diminuir os desequilíbrios ou aliviar tensões como as geradas pelos movimentos sociais, considerado como expressão de uma contradição entre interesses diversos, e, com isso, possibilitar a reprodução do capital em momentos de crise. (CARLOS 1994, p. 189)

A implantação torna-se o ponto chave na acomodação entre as leis e as contradições inerentes à condição urbana. A necessidade de um corpo técnico capaz de reformular estratégias, gerenciar o interfaciamento setorial dos diversos programas e projetos, e também monitorar e controlar a produção do solo urbano em termos de ações públicas e privadas passa a ser a garantia de viabilizar o processo de acompanhamento.

Todavia, não houve capacitação dos profissionais para assumir o papel da elaboração e controle do planejamento do desenvolvimento urbano, nem adequação dos meios materiais para a execução dos serviços.

A cidade cresceu apoiada apenas nas leis urbanísticas, cuja visão estática as tornaram, no tempo, inapropriadas para atender as demandas sociais e econômicas de uma sociedade em eterna transição. Quando as leis urbanísticas se tornam estáticas, o sistema de planejamento e controle perde a percepção de futuro da cidade em termos de sua dinâmica, a sociedade organizada e o próprio poder público assumem o papel de produtores do espaço urbano sem o controle do planejamento, e na maioria das vezes em detrimento da coletividade. A dinâmica urbana exige critérios especiais de análise

para as intervenções que incorporam uma multiplicidade de agentes públicos e privados na construção da cidade. Em outras palavras, em Anápolis, o planejamento da cidade não acompanhou o processo dinâmico e contínuo da produção do território e da cidade, sendo, portanto forçado a aceitar as mudanças, pouco democráticas, das leis urbanísticas aprovadas pelos planos diretores.

3.2. O processo reincidente de ampliação indiscriminado do perímetro urbano.

O perímetro urbano é a fronteira de uma superfície que se quer ocupar em uma cidade. Passa a ser fundamental para a instituição de uma política urbana no município, pois define as áreas urbanas e de expansão urbana, passíveis, portanto, de parcelamento urbano, das áreas rurais, onde os parcelamentos são regidos pelo INCRA.

Conforme Ebner (1999, p. 65), os termos vazios urbanos têm sido tratados, sobretudo nos textos acadêmicos, que investigam o espaço intra-urbano, com destaque para as pesquisas nas áreas da geografia e do planejamento urbano. Outras denominações podem ser terrenos baldios, terrenos vazios, áreas ociosas, dentre outros. Embora exista uma gama de termos e de conceituações diferenciadas, em cada caso utiliza-se conforme o objetivo do estudo ou da proposta. É comum ouvir a definição mais popular para definir o que sejam áreas desocupadas em meio à malha urbana. Neste aspecto, reside uma ampliação deste conceito visto que este vazio urbano, dentro de uma sociedade capitalista, possui um proprietário e, portanto, um propósito por detrás da manutenção desta área desocupada. Com certeza, as intenções serão diferenciadas, por exemplo, uma área pública vazia pode ser uma reserva para a implantação de equipamentos de uso comunitário. Uma grande área vazia pode ter o único propósito de reserva para a solução de litígios decorrentes de inventários. Na maioria das vezes, no entanto, tem uma característica principal de especulação do solo urbano.

Alvarez (1994, p. 2) defende que não se pode falar que a cidade possui duas partes, uma construída e outra não construída. Os vazios urbanos possuem uma importância na produção do espaço urbano e ambas as partes compõem um sistema que se justifica pela forma em que se inserem no quadro urbano. Neste sentido, os terrenos vagos são uma modalidade de uso do solo ou um elemento da paisagem que encerram características e

atributos mensuráveis. Já os vazios urbanos, são definidos como o processo de produção das parcelas da cidade que não estão sendo utilizadas.

Ebner (1999, p.67) esclarece que já existe um consenso entre diversos autores no sentido de que,

[...] os vazios urbano são áreas construídas, ou seja, houve um trabalho social em seu entorno, para que pudessem caracterizar-se como vazios, na sua aparência imediata, possam parecer produto da natureza. Portanto, no espaço urbano, o construído e o não construído fazem parte de um mesmo processo e desse modo pode-se concluir que o vazio é gerado como são criadas as construções urbanas.

Seguindo esta orientação, podem-se considerar vazios urbanos toda área parcelada ou não parcelada, localizada em meio à malha urbana, que não possuam nenhum tipo de ocupação. Alguns autores colocam nesta definição as áreas que se encontram subutilizadas, entrando nesta conceituação as edificações mínimas em áreas extensas, áreas para estacionamentos dentre outros.

Neste estudo, será dada a definição que considera como propriedades vagas apenas as áreas sem qualquer tipo de ocupação ou atividade, geralmente coincidindo com os dados do Cadastro Técnico Imobiliário, da Prefeitura Municipal de Anápolis, que é o dado oficial de que dispomos. Cabe ressaltar que deve ser enfocada em dois sentidos: vazios urbanos dentro da cidade sede e vazios urbanos entre a cidade sede e os distritos componentes do município. Obviamente, as áreas delimitadas pela Lei de Perímetro Urbano caracterizam o primeiro aspecto.

A hipótese em voga que melhor justifica a existência de vazios urbanos, é a de que esta terra está aguardando sua valorização e, portanto, está sendo utilizada de forma especulativa. Se houver um dinamismo na cidade, o fato de a terra ficar sem ocupação nas redondezas, próxima a outras áreas com a implantação de benfeitorias, adquire, por tabela, valor e se desenvolve através da alocação de infra-estrutura, tais como: pavimentação, iluminação pública, abastecimento de água e esgoto sanitário, transportes urbanos, equipamentos educacionais, de saúde, de lazer e comunitários, dentre outros. O preço inicial desta área estará acrescido destes serviços.

A existência dos vazios urbanos, na maioria das vezes se explica através da especulação imobiliária da terra e, portanto esta é a razão principal para se manterem grandes áreas, às vezes em zonas centralizadas. No caso de Anápolis, são exemplos as áreas adjacentes a Av. Brasil sul, em compasso de espera, para futuro parcelamento ou ocupação. São áreas próximas ao DAIA (Distrito Agroindustrial de Anápolis) e adjacentes às áreas com abastecimento de infra-estruturas urbanas e, no entanto, estão desocupadas.

A retenção especulativa de imóvel urbano ocorre quando o respectivo proprietário não investe em seu terreno e também não o vende, esperando que seu valor de mercado aumente ao longo do tempo através dos investimentos do poder público e, também dos agentes privados.

O prejuízo que a ociosidade de imóveis pode causar à população de uma cidade é o alto custo, por habitante, de equipamentos e serviços públicos. Isto acontece quando muitos terrenos permanecem baldios no interior de bairros já consolidados e, quando, ao redor da cidade, se multiplicam loteamentos e conjuntos residenciais, dispersos, em área ainda não urbanizada e distantes dos locais onde há oferta de empregos, comércio e serviços urbanos. (OLIVEIRA, 2001, p. 26).

Para a compreensão da utilização da terra urbana no sistema capitalista de produção e, portanto, da existência dos vazios urbanos, encontram-se estudos teóricos situados na área da economia espacial. Não se pretende, neste estudo, fazer uma discussão das diversas correntes que versam sobre a renda da terra, mas levantar alguns aspectos importantes para a problemática aqui colocada. Parte-se do pressuposto que deixar a área em compasso de espera justifica-se principalmente pela possibilidade de se auferirem maiores ganhos. (EBNER, 1999, p. 71).

Dessa forma, o Estatuto da Cidade prevê instrumentos como o Parcelamento, edificação ou utilização compulsória; o imposto predial e territorial urbano progressivo no tempo e a desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública, já mencionada nos artigos 182 e 183 da Constituição Federal. Estes instrumentos facultam ao poder público municipal, mediante o estabelecimento de lei específica para área incluída no Plano Diretor, exigir nos termos da Lei Federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado que promova seu adequado aproveitamento sob pena de utilização dos instrumentos acima citados na ordem sucessiva. O principal objetivo é o combate à retenção

de terrenos ociosos em setores da cidade que se valorizam evitando com isto os custos de urbanização e expansão em áreas periféricas.

Embora a iniciativa privada tenha um grande papel no espalhamento da cidade e na definição da estrutura urbana dispersa, com a existência de grandes glebas sem ocupação, o poder público também contribui neste processo. Quando o poder público constrói obras, semelhantemente a iniciativa privada, desencadeia um processo de formação de vazios urbanos (EBNER, 1999; CARLOS, 2005). Assim, o modelo de construção de conjuntos habitacionais tem sido responsabilizado como promotor da desarticulação da cidade. Em Anápolis, a escolha da área para construção do Conjunto Habitacional Filóstrofo Machado, em 1994, na administração Wolney Martins, com 1034 habitações, teve o efeito de ser um pólo atrator para a aprovação de loteamentos na região nordeste do município. Esta área estava bem a leste do semi-anel da BR-153, sendo um dos indutores do adensamento neste setor.

A escolha das terras para a construção destes conjuntos obedece sempre esta característica de distanciamento do centro urbano. O resultado tem sido o reforço de um modelo de expansão radial, deixando os espaços vazios nos interstícios e promovendo a especulação destas áreas. Os serviços públicos, bem ou mal, sempre chegam até os conjuntos periféricos e, portanto, passam pelas áreas ainda não ocupadas alimentando o processo especulativo.

Ebner (1999) afirma que não é apenas com a construção de obras que o poder público atua na valorização dos vazios urbanos. Quando ele deixa de legislar impedindo o desencadeamento deste processo ou mesmo quando aprova loteamentos ou os legaliza, enquanto instrumento de atração de novos investimentos, a administração municipal está contribuindo para acentuar a formação de vazios urbanos. Santos (1988, p. 45), ao defender a idéia que “[...] por iniciativa pública ou privada, a configuração global do espaço sempre resulta da ação do governo”, entende que o papel do poder público sempre foi o de contribuir para a configuração urbana de Anápolis, tal como se encontra, visto que mesmo a omissão no estabelecimento de regras, constitui-se em uma opção governamental.

As constantes ampliações do perímetro urbano para favorecer o capital imobiliário, foi objetivo de estudo da Associação de Recuperação e Conservação do

Ambiente (ARCA) que solicitou parecer de um doutor em direito da USP e consultor em Direito Público, Administrativo, Urbanístico e Ambiental que em seu relatório defende:

Deste modo, ampliar arbitrariamente os perímetros urbanos ou de expansão urbana na lei do plano diretor para incidir sobre a totalidade do território municipal configura evidente e flagrante afronta a esta diretriz geral do art. 2º da Lei nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade) por meio do exercício abusivo e inconstitucional da autonomia municipal. Esta ampliação ilegal permite a aprovação de projeto de parcelamento do solo para fins urbanos em qualquer ponto do território municipal e, inclusive, em área distante da mancha urbana contínua principal do Município, onerando a administração municipal que arcará com a implantação da infra-estrutura de acesso até a gleba parcelada e dos serviços públicos necessários para atendimento da população que nela se instalar. Esta oneração, naturalmente, exige maior quantidade de recursos financeiros públicos para investimentos e despesas de manutenção que, ao final, recaem sobre toda a população da cidade sem qualquer contrapartida pelos responsáveis pelo parcelamento do solo em tais condições.

Além disto, o parágrafo terceiro do Decreto-lei nº 271, de 28 de fevereiro de 1967, determina a observância de critério para a definição de zona urbana para o fim de possibilitar a aprovação de projeto de loteamento para fins urbanos. Segundo este preceito legal, só pode ser considerada zona urbana para o efeito de permitir a aprovação de loteamento para fins urbanos “*a da edificação contínua das povoações, as partes adjacentes e as áreas, que, a critério dos Municípios, possivelmente venham a ser ocupadas por edificações contínuas dentro dos seguintes dez anos*”. (MUKAI, 2006).

3.2.1. A questão da densidade demográfica e os custos dos sistemas de infra-estrutura urbana

Conforme observações de Alvarez (1994), Souza (1994), Ebner (1999), entre outros, na abordagem da relação entre a questão da concentração urbana e valor de terra, revela-se que dentro do espaço intra-urbano, quanto maior a concentração, menor o tamanho das áreas livres e mais alto o custo do metro quadrado destas áreas. Cita-se o exemplo do preço metro quadrado de São Paulo, Nova York e Tóquio como sendo os mais altos do mundo.

A questão da densidade é sempre muito polêmica, não existindo um consenso sobre a densidade mais adequada visto que, segundo Ebner (1999), existem variações decorrentes da geografia do lugar, da cultura e de condicionantes históricos que auxiliam a

formação de todo espaço. Segundo esta autora, a ONU recomenda 450 hab./ha. para a densidade bruta, considerando as quadras e os espaços livres como ruas e praças. Já a Associação Americana de Saúde Pública, por sua vez, limita a 680 hab./ha. o padrão ideal de densidade. De acordo com a experiência de Rodrigues (1986), na cidade do Rio de Janeiro, a densidade de 100 hab./ha. é suficiente para viabilizar a presença dos muitos serviços necessários. Já a densidade de 1.500 a 2.000 hab./ha., encontrada em muitos quarteirões da cidade, é um índice excessivo e que gera deseconomias.

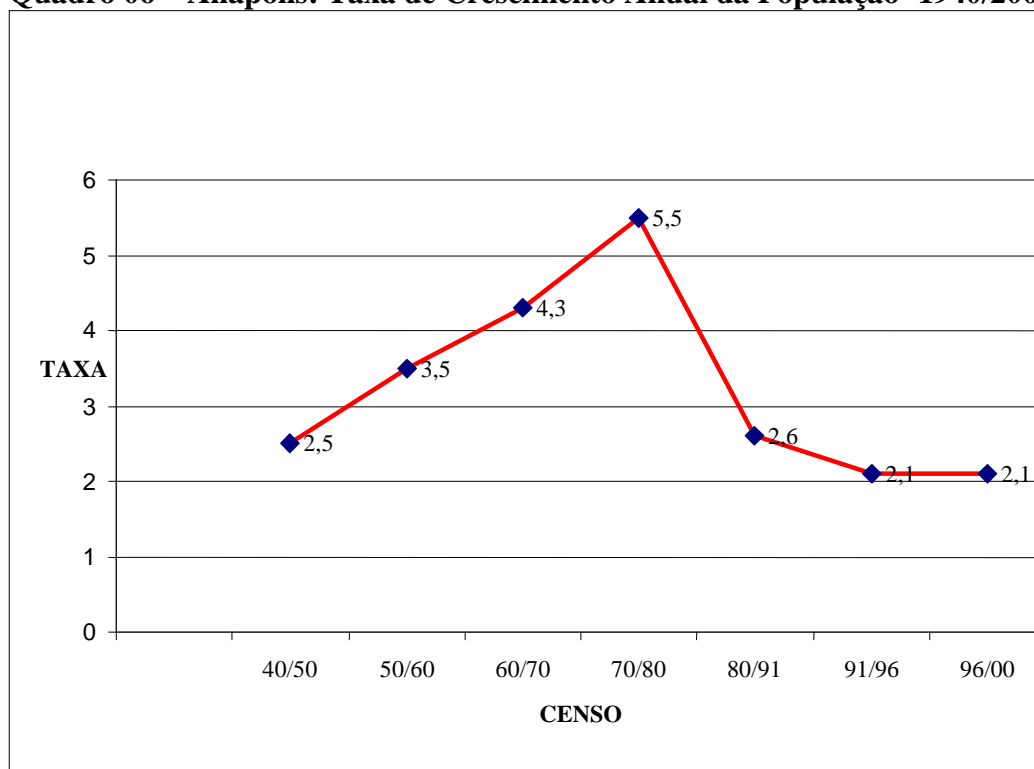
A existência de vazios urbanos, ao longo do processo de evolução urbana do município, caracteriza a sua ocupação e deve ser enfocada em dois sentidos: vazios urbanos dentro da cidade sede e vazios urbanos entre a cidade sede e os distritos componentes do município. Como já foi abordado anteriormente, em relação aos vazios urbanos situados dentro da malha urbana regularizada, ao longo de todo município e notadamente na parte sudoeste da cidade, próxima à Avenida Brasil (eixo viário que corta o município no sentido norte-sul), ao Distrito Agroindustrial de Anápolis (DAIA) e a áreas servidas de infraestrutura, demonstram que o mercado imobiliário tem reservado loteamentos aprovados e não ocupados, bem como áreas não parceladas como estoque imobiliário que geram uma especulação nefasta, que merecem a aplicação de instrumentos urbanos de melhoria, como o imposto territorial progressivo previsto pelo Estatuto das Cidades. O mesmo raciocínio pode ser desenvolvido em análise sobre a relação entre a cidade de Anápolis e os distritos constituintes do município. Os quatro distritos do município de Anápolis são caracterizados por uma ocupação urbana rarefeita e descontínua.

De acordo com o Censo 2000, a população do Município é de 288.085, a cidade sede tem 280.164 habitantes, enquanto as porcentagens dos que moram na zona rural é de 2,75 % o que nos aponta uma taxa de urbanização de 97,3 %, superior à taxa brasileira que é de 81,2% e a do Estado de Goiás 87,9 %, porém menor que a de Goiânia 99,3 % e de Aparecida de Goiânia 99,7 %, no mesmo Censo.

Coincidindo com a elevação da taxa média de crescimento populacional e também da taxa de urbanização, foram aprovados loteamentos cuja densidade o Censo 2000 conta até 40 hab./ha. para a maioria e até 60 hab./ha. para o restante dos loteamentos aprovados nesse período 70/00 (Figura 08, p.82).

Até a década de 40, a população rural era superior à urbana e prossegue assim até a década de 60 quando é ultrapassada pela população urbana (ver Quadro 01, p.36). Entre o Censo de 1950 e o Censo de 1960, a população rural foi reduzida em 45%, a taxa de crescimento média anual foi negativa. Nos censos seguintes, verifica-se que a população rural oscila entre crescimento positivo e negativo. Em contraposição, a população urbana cresce uniformemente a partir do Censo de 1940 com uma taxa de 2,5% a.a. sobe até ao ápice que ocorre entre a década de 1970 a 1980 cuja taxa de crescimento médio anual foi de 5,5%. Coincide com o período da construção e implantação do Distrito Agroindustrial de Anápolis – DAIA e da Base Aérea. A taxa de crescimento médio anual da última década foi de 2,1%. A de Goiânia foi 1,8%. A tendência de queda deve manter-se caso não haja algum evento significativo que exerça forte atração de migrantes (Quadro 06).

Quadro 06 – Anápolis: Taxa de Crescimento Anual da População -1940/2000.



Fonte: IBGE - Censos 1940 a 2000, Contagem da População 1996.

A evolução da população rural a partir de 1940 evidencia o alto movimento migratório (entrada e saída) do Município, motivado pela busca de melhores condições de vida proporcionadas pelas oportunidades de emprego, infra-estrutura instalada e serviços sociais públicos, geralmente existentes em cidades como Anápolis. Atualmente esse

movimento rumo a Anápolis perdeu o ímpeto e não deve provocar impactos significativos caso não haja eventos atrativos importantes.

Segundo Freitas (1995, p.55), nunca houve uma política oficial de imigração desenvolvida pelo município, que aconteceu de forma espontânea, mesmo no caso dos imigrantes japoneses. Inicialmente, nos primórdios da ocupação, o fluxo migratório aconteceu procedente, principalmente, dos Estados de Minas Gerais, Bahia, Maranhão e Piauí. Antevendo o crescimento da povoação, migraram habitantes provindos de cidades circunvizinhas.

No século XX, devido, principalmente, à condição assumida pela cidade de centro comercial, o fluxo migratório ampliou. Em 1912, chegaram os italianos e no final dos anos 20, os japoneses. Este fluxo, ainda não foi significativo, o que só ocorreu com a chegada da ferrovia na década de 30, quando o crescimento populacional aumentou. As conseqüências deste fluxo, de acordo com Freitas (1995, p. 55), foi a expansão urbana e o início da especulação imobiliária.

Com a construção de Brasília, este fluxo aumenta, por ser a cidade com maior infra-estrutura próxima à capital. Diversas pessoas que passavam pelo Município, optavam por ali estabelecer residência.

O terceiro grande fluxo ocorreu no início dos anos setenta quando da construção da Base Aérea e logo depois com a criação do Distrito Agro Industrial de Anápolis (DAIA).

Atualmente, esse movimento rumo a Anápolis perdeu o ímpeto e não deve provocar impactos significativos caso não haja eventos atrativos importantes.

Até o final da década de 60 do século passado, os moradores da cidade concentravam-se em torno do núcleo central e em direção às saídas para Belém, Corumbá e Brasília, enquanto, na década de 70, passam a ocupar as áreas entre essas saídas a oeste da BR-153/060. Na década seguinte, ultrapassam a Rodovia e são ocupadas algumas áreas além da margem leste, desenhando uma malha urbana cheia de áreas não loteadas. Verifica-se que novos loteamentos implantados nestes setores externos absorveram 52,26% do crescimento populacional da cidade. Este fato ilustra a dispersão das áreas habitacionais e a crescente

oferta de imóveis novos em áreas mais periféricas da cidade, aumentando o estoque para compra ou aluguel.

A área urbanizada do município possui uma baixa densidade média de 44 hab./ha. (Censo 2000). Conforme dados do Cadastro Técnico Imobiliário (CTM 2000), a cidade possui 160.219 unidades prediais e territoriais, destes, 40,0% ou 63.099 encontram-se vagos e ainda grandes vazios urbanos entre áreas ocupadas. Utilizando a média de pessoas por domicílio 3,7 (Censo 2.000) e multiplicando pelo número de imóveis vagos, obtem-se o potencial para incremento populacional, neste caso, no mínimo 241.802 habitantes, ou seja, a quantidade total de lotes hoje, seria suficiente para abrigar quase o dobro da população atual. A densidade média da cidade é de 3,70 hab.km². (Cadastro Técnico Municipal / 2000).

Apesar desta realidade, o assentamento da população de baixa renda não tem se dado em conformidade com estes fatores, ocasionando uma ocupação dissociada da malha urbana central, em áreas distantes e mais baratas do perímetro urbano prejudicando sobremaneira o fornecimento de infra-estrutura e serviços.

Nos Planos Diretores elaborados para o município, nos anos de 1985 e 1992, a política recomendada para atingir o objetivo de controle do crescimento urbano foi a limitação da dispersão urbana. Para tanto, se buscou reduzir o perímetro urbano delimitado pela malha urbana já parcelada. No entanto em dois momentos significativos (1999 e 2004) houve a decisão política de ampliação da lei de perímetro urbano, ampliando sobremaneira a área passível para parcelamento urbano.

A conseqüência é um alto déficit nos serviços de infra-estrutura urbanos. Sem o controle efetivo do governo municipal na gestão do crescimento urbano, este papel foi desempenhado pela iniciativa privada, que loteava de acordo com sua conveniência. A situação urbana se apresenta especialmente muito confusa, resultado da falta de seqüência entre os loteamentos vizinhos.

De acordo Cadastro Técnico Municipal (CTM/2000), dos 160.219 lotes aprovados no município, 40,0% encontram-se vagos, são 63.099. Este valor multiplicado por 3,7 que é a média de pessoas por domicílio do Censo 2.000, poderiam abrigar mais 241.802

habitantes, ou seja: a quantidade total de lotes hoje seria suficiente para abrigar quase o dobro da população atual.

Conforme Mascaró (1987), o espaço urbano não se constitui apenas pela combinação de áreas edificadas e áreas livres. Fazem parte, também, as redes de infraestrutura que possibilitam seu uso e se transforma em elemento de associação entre a forma, a função e a estrutura. Os serviços de infra-estrutura – como energia e gás encanado (este utilizado mais nas cidades do sudeste e sul do país) – são essenciais à atividade das pessoas; água encanada e coleta de esgotos, fundamentais a sua saúde.

As deficiências de infra-estrutura reduzem a qualidade de vida e prejudicam infra-estrutura produtividade, diminuindo a renda das pessoas. Um dos maiores desafios de crescimento equilibrado e duradouro das populações é provê-las de serviços urbanos em quantidade e qualidade suficientes. (MASCARÓ, 2005, P. 21).

Segundo o mesmo autor, um estudo realizado em 1994 pelo Banco Mundial demonstrando o vínculo entre infra-estrutura e crescimento econômico. Chegou-se ao resultado que um aumento de 1% no investimento do setor de infra-estrutura gera um acréscimo de 1 a 1,5% na renda da população beneficiada.

Mascaró (1987, p. 15), em livro que apresenta uma análise teórico-prática do desenho urbano vinculado à infra-estrutura existente no local, afirma que diferentes tipos de organização urbana terão custos distintos, segundo seja a densidade de ocupação do solo e a forma de sua organização. Segundo ele, está demonstrado que os custos de infra-estrutura urbana diminuem quando a densidade aumenta, dentro, obviamente, de certos limites. Buscar-se-á resumir a sua análise para que possa auxiliar na compreensão do estudo de caso de Anápolis.

Para Mascaró (1987), o espaço urbano não se constitui apenas pela tradicional combinação de áreas edificadas e áreas livres, pois fazem parte, também, as redes de infraestrutura que possibilita seu uso e possibilita a sua compreensão global da cidade. E sistema de redes de infra-estrutura de uma cidade pode ser dividido em vários subsistemas, que podem partir de suas funções. Desta forma, o autor classifica as redes em:

- Sistema Viário - compõem-se de uma ou mais redes de circulação, de acordo com o tipo de espaço urbano, seja para receber veículos automotores, bicicletas, pedestres,

etc. O conjunto de vias de circulação é complementado pela rede de drenagem pluvial. Este sistema é o mais delicado, pois: é o mais caro do conjunto de sistemas urbanos; ocupa uma parcela importante do solo urbano (entre 20 e 25%); uma vez implantado, é o subsistema que apresenta maior dificuldade para sua ampliação; é o subsistema que está mais vinculado aos usuários.

- Sistema Sanitário - formadas por duas redes simétricas e opostas, ou seja, a rede de abastecimento de água potável e a rede de esgoto. Em condições normais, 80% do volume de água que chega pela rede de abastecimento de água devemos ser evacuadas como esgoto.

- Sistema energético – é constituído também, fundamentalmente, por duas redes: a rede de energia elétrica e a de gás. Seguindo a tendência mundial, deve-se prever nos próximos anos, um considerável aumento no uso urbano do gás.

- Sistema de Comunicações – é integrado por rede de telefone e rede de televisão por cabo.

Os sistemas urbanos são compostos por diversos elementos básicos tais como malha de tubulações, cabos, ou pavimentos que se distribuem pela cidade, viabilizando os serviços. Os traçados urbanos somado aos aspectos morfológicos das cidades influenciam fortemente os seus custos.

Concordando com a relatividade entre a densidade e qualidade do espaço habitado, Mascaró (1987) afirma que a imagem de alto padrão de vida que muitas cidades americanas transmitem ao observador, resultou na idéia de que alta qualidade de vida se consegue com baixa densidade populacional. Obviamente o abuso de densidade, associada a equívocos de desenho urbano leva a baixa qualidade de vida. Contrariando esta afirmativa, a cidade de Nova York é a de mais alta densidade do mundo transmite ao observador uma agradável sensação de “proporção, força e poder”.

O urbanista americano Kevin Lynch (LINCH, 1980, apud: MASCARÓ, 1987) elaborou um quadro da perda da qualidade urbana, com o aparecimento de problemas, tendo em vista o aumento da densidade. (Quadro 09, p.176).

Mascaró (1987) defende que as baixas ou altas densidades não são boas ou más por si sós, o inconveniente é haver densidades inadequadas aos tipos de edificações

implantadas, colocando um outro aspecto relacionado a legislação de uso de solo que não está sendo avaliado neste estudo. O aspecto histórico em Anápolis é o espraiamento na ocupação resultando uma densidade habitacional muito baixa, desta forma é que se buscarão subsídios para análise deste aspecto, não se detendo na avaliação dos efeitos da alta densidade. Segundo o autor o custo dos elementos que compõem ao sistema infra-estrutural, salvo o sistema viário, depende pouco das decisões dos urbanistas, a não ser quando trabalham na criação de uma cidade, pois então passam a exercer influencia com a escolha de localizações que afetam os custos de transmissão, adução, emissão, etc.

Quadro 07 - Relação entre densidades e problemas na urbanização.

Densidade Líquida	Aparecimento do problema
30 famílias por hectare ou mais	Aparecem problemas com ruído e perda de intimidade.
100 famílias por hectare ou mais	Perde-se o sentido de intimidade nos espaços verdes.
200 famílias por hectare ou mais	Aparecem dificuldades para arranjar espaço estacionamento e recreio.
450 famílias por hectare ou mais	O espaço público congestionar-se totalmente

Fonte: Kevin Linch (1980, apud: MASCARÓ, 1987).

Vale lembrar que em Anápolis, no Censo 2000 do IBGE, a densidade média de sua área urbana é de 44 habitantes por ha. Esta baixa densidade é formada tanto pelo espraiamento de sua configuração urbana quanto pela alta oferta de lotes urbanos, bem acima da demanda imprimindo uma baixa ocupação dos lotes aprovados. Pelo mesmo Censo ficou determinado o índice de 3,7 habitantes/domicílio, desta forma em Anápolis temos em torno de 12 famílias/ha. ou habitações/ha., bem abaixo da densidade mais baixa considerada neste estudo.

No Quadro 10, p.178 está indicada para cada sistema a participação percentual de cada uma das redes, ligações e equipamentos complementares no custo de cada sistema. Pode-se observar, nesta tabela, que as decisões de desenho urbano afetam totalmente as duas primeiras redes e, de forma parcial e variável, as restantes. Pode-se observar que a rede de esgoto sanitário possui um peso percentual alto para o sistema.

Quadro 08 – Participação média em porcentagem das diferentes partes nos custos totais dos sistemas urbanos (%).

Sistema	Rede	Ligações Domiciliares	Equipamentos complementares	Total
Pavimento	100,00	-	-	100
Drenagens Pluviais	100,00	-	-	100
Abastecimento de Água	15,5	25,5	59,0	100
Esgoto Sanitário	39,0	3,0	58,0	100
Abastecimento de Gás Encanado	19,0	12,0	69,0	100
Abastecimento de Energia Elétrica	20,5	15,0	64,5	100
Iluminação Pública	26,5	-	73,5	100

Fonte: Mascaró (1987)

No Quadro 11, p.180 vê-se a participação de cada uma das redes no custo total de redes de infra-estrutura urbana. Observa-se nela que só a pavimentação e drenagem, que formam o sistema viário, têm uma participação entre 55 a 60% do custo total das redes, as do sistema sanitário, aproximadamente 20%, e as redes do sistema energético, os 20% restantes. Estes números demonstram que a economia do conjunto recai principalmente no sistema viário, visto ser responsável por mais da metade do custo total do sistema.

Quadro 09 – Participação de cada rede nos custos totais de cada sistema de abastecimento.

REDE	Participação de cada rede no custo total de redes de infra-estrutura (%).	
	Áreas de baixa densidade.	Áreas de alta densidade.
Pavimento	41,38	44,35
Drenagens Pluviais	14,38	15,65
Abastecimento de Água	3,93	3,50
Esgoto Sanitário	17,10	19,73
Abastecimento de Gás Encanado	9,09	8,79
Abastecimento de Energia Elétrica	13,16	6,81
Iluminação Pública	0,96	1,17

Fonte: Mascaró/1987

Mascaró (1987) mostra, também que os custos por usuário para cada rede e para cada elemento em dois níveis de densidade, a densidade (1) de 60 habitações por ha., que é

uma densidade confortável em centros urbanos, e a densidade (1) de 15 habitações por ha. que é a densidade média global da maioria das cidades brasileiras.

O custo de implantação de infra-estruturas urbana por habitação, em cidades de porte médio, com densidade de aproximadamente 15 habitações/ha. ou 55 habitantes por hectare é a média urbana global das cidades brasileiras. Deve-se lembrar que a densidade para Anápolis do Censo de 2000 (IBGE/2000) foi de 44 hab./ha. Pode-se dizer que cada família com serviços de infra-estrutura completos custa US\$ 4.500, ou seja, quase 1.300 dólares/pessoa urbanizada. Com esta baixa densidade, onera-se ainda mais o custo e, conforme dados acima, inviabiliza-se a instalação de serviços de infra-estrutura para grande parte da população anapolina por incapacidade de poupança dessa faixa de renda. Estes dados, por si demonstram o comprometimento do provimento da população com serviços urbanos de qualidade e em quantidade suficiente. Racionando em termos de Brasil pode-se concluir que o crescimento populacional compromete ainda mais o déficit de infra-estrutura, pois o país não dispõe da vultosa quantia para suprir e acompanhar o incremento da população urbana.

Este é o custo para serviços de infra-estrutura completos para estas densidades, sendo que a maioria das cidades brasileiras possui de 50 a 80 hab./ha. Sabe-se que o País, os Municípios não possuem a disponibilidade desta vultosa quantia e assim o déficit e em decorrência a qualidade de vida urbana, caem permanentemente de nível.

Mascaró (1987) argumenta que o custo do hectare urbanizado depende pouco da capacidade das redes. Segundo ele, o custo de urbanização de um hectare para uma ocupação de 75 pessoas/ha. é de aproximadamente 37.000 dólares e, para uma ocupação de 600 pessoas/ha., de 48.000 dólares. Assim, quando a ocupação aumenta em 800%, o custo de urbanização cresce só 30%. Como consequência deste fato, tem-se que o custo de urbanização por cada família servida diminui na medida em que a densidade de ocupação aumenta. Tomando a densidade global de 75 hab./ha., presente na maioria das cidades de porte médio no Brasil, vê-se que o custo das redes de infra-estrutura é de 2.500 dólares/família. No outro extremo, quando a densidade atinge valores de 600 hab./ha., o custo de urbanização desce para apenas 400 dólares/família, constituindo a sexta parte da anterior.

Quadro 10 – Custos por usuário em dólares (1977) para cidades de porte médio.

REDES	Custo pela rede		Ligações		Equipamentos Complementares		Total	
	(1)	(2)	(1)	(2)	(1)	(2)	(1)	(2)
Pavimento	305	1.100	-	-	-	-	305	1.100
Drenagens Pluviais	106	338	-	-	-	-	106	388
Abast. De Água	29	87	29	176	191		249	454
Esgoto Sanitário	126	489	6	46	380		512	915
Abast.de Gás Encanado.	67	218	27	156	450		544	824
Abast. De Em. Elétrica	97	169	37	170	400		534	739
Iluminação Pública	7	29	-	-	20	80	27	109
Total	737	2.480	99	548	1.441	1.501	2.277	4.529

(1) densidade de 60 habitações por hectare.

(2) densidade de 15 habitações por hectare.

Fonte: Mascaró (1987) – Desenho Urbano e Custo de Urbanização.

Os estudos desenvolvidos ao longo de uma vida de pesquisas levam a conclusão que “[...] as deficiências na infra-estrutura reduzem a qualidade de vida e prejudicam a produção, diminuindo a renda das pessoas. Um dos maiores desafios do crescimento equilibrado e duradouro das populações é provê-las de serviços urbanos de qualidade e em quantidade suficientes.” (MASCARÓ, 1989, p.66). Infelizmente, a realidade das cidades tem sido o oposto, vultosos investimentos são feitos com escassos recursos públicos e acabam não se concretizando em serviços de qualidade.

A atualização do Plano Diretor de 2001 partiu do pressuposto de que o perímetro urbano o instrumento principal para o controle da expansão urbana enquanto veículo da especulação imobiliária. Desta forma, deve-se deixar circunscritas as áreas já parceladas para fins urbanos, acrescentando espaços para a expansão com base no crescimento demográfico dos próximos dez anos. Neste sentido, quando o município já dispõe de lotes suficientes para abrigar a população por tempo superior a dez anos, legalmente não há necessidade de novas áreas para parcelamento. Este princípio norteou a proposta baseada na projeção de crescimento para os próximos 10 anos, destacando-se três hipóteses: alta com taxa de crescimento de 2,4%, baixa com taxa de 1,8% e para a hipótese média foi mantida a taxa da última década 2,1%. Vale lembrar que estudos do IBGE definem a tendência de baixa da taxa

de crescimento. O incremento populacional na área urbana municipal, fruto deste estudo (PREFEITURA DE ANAPOLIS, 2001), segundo estes três cenários é o seguinte:

- **Cenário A** (com taxa de crescimento de 2,4%): 90.283 HABITANTES
- **Cenário B** (com taxa de crescimento de 2,1%): 77.672 HABITANTES
- **Cenário C** (com taxa de crescimento de 1,8%): 65.463 HABITANTES

De acordo com o cenário A de maior incremento populacional, a cidade teria uma população total de 370.268 habitantes em 2012. Considerando, pelo censo de 2000, o índice de 3,7 habitantes/domicílio e o nº de unidades territoriais, aprovada e não ocupadas de 63.099 (CTM, 2000), pode-se afirmar que o município possui hoje imóveis para abrigar um excedente populacional de 233.466 habitantes. O número total de unidades prediais e territoriais soma 160.219 (CTM, 2000).

Multiplicando-se este valor pelo índice de 3.7 (população/domicílio pelo censo de 2000) obtem-se uma possibilidade de abrigar uma população de 592.810 habitantes, que muito possivelmente não se consolidará nos próximos 25 anos.

Estes dados preliminares justificam a necessidade de aprofundamento nesta questão da atuação das gestões municipais que ampliaram indiscriminada o perímetro urbano, bem como a obtenção de dados que caracterizem o custo social do processo indiscriminado de parcelamento urbano no município.

O objetivo principal dos planos diretores aprovados em 1985 e 1992 e da atualização de 2001 foi a contenção da expansão do perímetro urbano. a ação governamental, entretanto, foi em diversas ocasiões contrária a esta política. Entende-se, portanto, que o papel do poder público, nestas ocasiões, contribuiu para a formação e valorização dos vazios urbanos e do decorrente espraiamento urbano, causador dos altos custos de urbanização.

**Quadro 11 – Projeção de Crescimento Populacional 2001-2012.
Segundo Hipóteses: Baixa, Média E Alta.**

Projeção de Crescimento Populacional 2001-2012 (Segundo Hipóteses Baixa, Média e Alta).			
ANO	ALTA 2,4%	MÉDIA 2,1%	BAIXA 1,8%
2001	289.773	288.924	288.075
2002	296.727	294.991	293.260
2003	303.849	301.186	298.539
2004	311.141	307.511	303.912
2005	318.608	313.968	309.383
2006	326.255	320.562	314.952
2007	334.085	327.293	320.621
2008	342.103	334.167	326.392
2009	350.314	341.184	332.267
2010	358.721	348.349	338.248
2011	367.330	355.664	344.336
2012	376.146	363.133	350.534
TOTAL INCREMENTO	93.164	80.151	67.552

Fonte: IBGE e DPSE/SEPLAN – PMA/ ARCA - 2001

A ruptura do padrão de continuidade na configuração urbana iniciou-se a partir da década de 50, como já foi observado em capítulo precedente e evoluiu até os dias atuais. Esta existência de vazios urbanos caracterizando a ocupação do município deve ser enfocada em dois sentidos: vazios urbanos dentro da cidade sede e vazios urbanos entre a cidade sede e os distritos componentes do município. De acordo com análise constante no diagnóstico do Plano Diretor de Anápolis (ARCA, 2001), os vazios urbanos situados dentro da malha urbana regularizada, ao longo de todo município situam-se notadamente na parte sudoeste da cidade, próxima à Avenida Brasil (eixo viário principal que corta o município no sentido norte-sul), ao Distrito Agroindustrial de Anápolis (DAIA) e a áreas servidas de infra-estrutura. Através de dados fornecidos pelo Cadastro Técnico Municipal - CTM/2000 demonstram que o mercado imobiliário tem reservado loteamentos aprovados e não ocupados, bem como áreas não parceladas como estoque imobiliário que geram uma especulação nefasta, merecendo a aplicação de instrumentos urbanos de melhoria, como o imposto territorial progressivo previsto no novo Plano Diretor em elaboração. O mesmo raciocínio pode ser desenvolvido em análise sobre a relação entre a cidade de Anápolis e os distritos constituintes do

município. Os quatro distritos do município de Anápolis são caracterizados por uma ocupação urbana rarefeita e descontínua.

A área urbanizada do município, como já foi dito anteriormente, possui uma baixa densidade média de 44 hab./ha. (Censo 2000), uma oferta de áreas parceladas de 63.099 lotes (CADASTRO TÉCNICO MUNICIPAL – CTM/2000) e ainda grandes vazios urbanos entre áreas ocupadas. O assentamento da população de baixa renda, no entanto não tem se dado em conformidade com estes fatores, ocasionando uma ocupação dissociada da malha urbana central, em áreas distantes e mais baratas do perímetro urbano prejudicando sobremaneira o fornecimento e infra-estrutura e serviços. Este fato, no item sobre o Estatuto da Cidade, reproduz o processo capitalista do modo de ocupação do espaço pela sociedade, baseado, principalmente, na apropriação privada. Nestas condições o uso do solo é produto da condição geral do processo de produção e reprodução do capital onde vigora o espaço-produto. (CARLOS, 2005).

Embora a política recomendada nos Planos Diretores elaborados em 1985 e 1992, como já foi abordado anteriormente, para atingir o objetivo de controle do crescimento urbano, tenha sido a limitação da dispersão urbana, houve a aprovação de leis que possibilitaram a ampliação do Perímetro Urbano. O conseqüente alto déficit nos serviços de infra-estrutura urbanos e a ausência de controle efetivo do governo municipal na gestão do crescimento urbano, possibilitaram à iniciativa privada desempenhar este papel. Desta forma o solo urbano foi parcelado seguindo a conveniência do capital imobiliário. Hoje, a situação urbana se apresenta especialmente muito confusa, resultado da falta de seqüência entre os loteamentos vizinhos.

Esta defasagem entre a proposta dos planos e o modelo espacial resultante em Anápolis, trouxe uma série de resultados na esfera urbana:

- Distribuição desigual dos serviços urbanos na periferia e concentrados no centro e nos bairros onde a população possui maior renda;
- Degradação da região central;
- Construção da cidade desigual na periferia urbana;
- Precárias condições de urbanização e saneamento;

- Legislação urbanística desatualizada em função da fragilidade do sistema de planejamento, em acompanhar a dinâmica urbana;
- Vulnerabilidade dos recursos naturais à expansão urbana e atividades econômicas e sociais;
- Tecido urbano espalhado, pouco denso e desarticulado;
- O encarecimento da implantação e manutenção de infra-estrutura e serviços urbanos;

A reserva de algumas áreas parceladas centrais, formando um estoque imobiliário nefasto que induz à localização da população de baixa renda em áreas periféricas, reforçando a dispersão urbana e a segregação espacial da população de baixa renda, deslocadas não só da malha central bem como do acesso à infra-estrutura, de equipamentos urbanos e serviços.

A configuração do espaço urbano de Anápolis, portanto, cresceu apoiada apenas nas leis urbanísticas, cuja visão estática as tornou no tempo inapropriadas para atender as demandas sociais e econômicas de uma sociedade em eterna transição. Quando as leis urbanísticas se tornam estáticas, o sistema de planejamento e controle perde a percepção de futuro da cidade em termos de sua dinâmica, a sociedade organizada e o próprio poder público assumem o papel de produtores do espaço urbano sem o controle do planejamento, e na maioria das vezes em detrimento da coletividade. A dinâmica urbana exige critérios especiais de análise para as intervenções que incorporam uma multiplicidade de agentes públicos e privados na construção da cidade.

Em Anápolis, o planejamento da cidade não acompanhou o processo dinâmico e contínuo da produção do território e da cidade, sendo, portanto forçado a aceitar as mudanças, pouco democráticas, das leis urbanísticas aprovadas pelos planos diretores. Na maioria das vezes, as mudanças responderam a pressões do capital imobiliário ferindo os preceitos básicos definidos nos planos diretores. De acordo com os estudos para a atualização do plano em 2006, faltou também ao planejamento: capacidade de se articular com o restante da estrutura administrativa do governo municipal; criar canais de participação da sociedade; avançar na revisão dos instrumentos urbanísticos de intervenção no solo para o cumprimento da função social

da propriedade; criar um sistema de informação integrado com diversos órgãos governamentais e não governamentais para atender as demandas da comunidade e das atividades de planejamento e finalmente não se criou um sistema de monitoramento do desenvolvimento urbano, instrumento capaz de acompanhar o crescimento da cidade, através da revisão e adequação dos parâmetros urbanísticos para empreendimentos de impacto urbano (PREFEITURA DE ANÁPOLIS, 2006).

Basta observar as conseqüências dos atos administrativos ao permitir a urbanização indiscriminada da totalidade do território municipal mediante a aprovação de parcelamentos do solo para fins urbanos em qualquer ponto deste território. Esta ação implica não utilizar o planejamento para dirigir, orientar e induzir a expansão urbana e a distribuição da população em conformidade com a projeção de crescimento demográfico do município, bem como, ao invés de prevenir e corrigir, fomentar o agravamento de novas distorções do crescimento urbano com inevitáveis efeitos negativos sobre o meio ambiente.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo desta dissertação, procurou-se desvendar o modo como a gestão municipal interferiu no processo de produção da estrutura urbana de Anápolis, no período compreendido entre 1993 a 2004, confrontado os aspectos das bases teórico-metodológicas acerca do espaço urbano, enquanto categoria geográfica.

Três capítulos compuseram o desenvolvimento da pesquisa, tendo em vista, em um primeiro momento, apresentar o município inserindo-o na região. Em um segundo momento, buscou-se contextualizar a questão conceitual entre o planejamento e a gestão urbana. Em um terceiro momento, abordou-se o papel da gestão municipal na configuração do espaço urbano e a determinação das políticas urbanas do período em foco, onde se observou que os aspectos relativos à ampliação do perímetro urbano foram reincidentes em diversas administrações.

Na articulação dos capítulos, buscou-se mesclar algumas considerações conceituais, tendo como pano de fundo as questões sobre a produção do espaço alinhavadas a considerações sobre a evolução do espaço urbano em Anápolis, no período, vinculadas à questão da gestão municipal.

Alguns aspectos emergem com maior intensidade após a trajetória destes capítulos. O primeiro deles é a constatação que o município, a partir de 1968, foi contemplado com a elaboração de Planos Diretores e, no entanto, este fato não garantiu a produção do espaço urbano de forma a minimizar a segregação decorrente do sistema capitalista. Ao contrário, a reprodução da desigualdade foi mantida, apesar das leis que buscavam o ordenamento urbano, a regulamentação e racionalização do desenvolvimento global da cidade.

O planejamento da cidade não acompanhou o processo dinâmico e contínuo da produção do território e da cidade, ficando submetido aos interesses de agentes privados ligados, por sua vez, aos agentes públicos detentores do poder em cada administração. No dizer de Maricato (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2005), “a cidade não segue o plano, mas segue induzida que é pelos investimentos públicos e

privados que constroem o espaço [...]. Trata-se de um processo que é resultado de uma conjunção de fatores e parceiros e frequentemente inclui Câmaras Municipais inteiras”.

A idéia do Plano Diretor pautado em uma visão abrangente de intervenção que transcende as esferas físico-territoriais e transita nos aspectos sociais, econômicos e administrativos, como instrumento de transformação dos problemas urbanos, tem sido amplamente questionada por pensadores da área da geografia e da arquitetura. Segundo Villaça (2005), nestas sete décadas de história dos Planos Diretores no Brasil, não se tem notícia de nenhuma administração pública que se tenha pautado, mesmo que minimamente por alguns anos, por um Plano Diretor abrangente. Para ele, os planos “são cortina de fumaça para tentar ocultar o fracasso da classe dominante em resolver os problemas urbanos” (VILLAÇA, 2005, p. 21). A falsa valorização dos planos se insere na tentativa de colocar o conhecimento técnico e científico como guia da ação política. O planejamento, representado pela idéia do Plano Diretor, está necessitando de uma revisão radical, ou seja, na raiz, pois todos os seus pressupostos estão a exigir um questionamento. Os planos elaborados definem os desejos de uma minoria, funcionam de forma a ocultar as reais causas dos problemas urbanos que assolam a maioria da população. A solução destes problemas só pode ser encontrada em uma obra coletiva, na qual a maioria detenha a supremacia da decisão.

Neste sentido, Silva (2006), especialista em gestão pública municipal e em direito do Estado, desenvolve a idéia de que não basta a mobilização popular, torna-se necessária sua articulação, de forma crítica, com o ordenamento jurídico presente. Exemplifica com a aprovação da Lei 10257/2001, denominada “Estatuto da Cidade”, que após dez anos da promulgação da Constituição, regulamenta os artigos 182 e 183 da Carta da República que tratam da política urbana. O citado diploma legal teve como principais méritos reafirmar a imperiosa necessidade de um planejamento urbano voltado para o combate da especulação imobiliária, exigindo-se ainda o cumprimento da função social dos imóveis urbanos e a gestão democrática da cidade.

A exigência de alguns instrumentos consagrados pelo Estatuto da Cidade, como é o caso da função social da propriedade, foi condicionada ao preenchimento de determinadas formalidades que, na melhor das hipóteses, adiam o gozo destes benefícios. Esta brecha corrobora um dos principais entraves para a execução destas

possibilidades: a própria administração pública, através de seus gestores arredios a estas novas práticas de gestão. Conforme Silva (2006), esta resistência pode ser alimentada por distintas motivações, desde o próprio desconhecimento até a visão privatista que ainda impera em inúmeras prefeituras. Apenas a fiscalização da coisa pública e a maneira como os recursos são utilizados podem se transformar em uma forma eficiente de controle social, enquanto instrumento para que os atos da administração não fujam de suas finalidades legais.

Da mesma forma, Souza (2004) afirma que, de uma maneira geral, a prática tem demonstrado que o papel dos intelectuais, pesquisadores e técnicos vinculados à árdua tarefa de transformar a realidade sócio-espacial tem sido modesta, isto em função do caráter eminentemente político desta transformação passando a ser autêntica e legítima se assumida por uma coletividade e conduzida democraticamente ao invés de ser inspirada por intelectuais tecnocráticos e impostas pelo Estado.

Estas considerações conduzem às palavras de Marx e Engels (1989, p. 74), “cada nova classe no poder é obrigada, quanto mais não seja para atingir seus fins, a representar o seu interesse como sendo o interesse comum a todos os membros da sociedade [...]” É desta forma que a supremacia do grupo que detém o poder não é apenas moral e política, mas também intelectual.

Seguindo esta mesma abordagem, concordamos com Souza ao vincular a atuação do Estado aos interesses da classe dominante.

O Estado não é ‘neutro’ [...] é, antes, uma condensação de uma relação de forças entre classes e frações de classe’. [...] O Estado tende a produzir, como vetor resultante em termos de ações, intervenções conformes tais interesses dos grupos e classes dominantes, que dispõem de mais recursos e maior capacidade de influência. (Poulantzas, 1985, apud SOUZA, 2004, p.326).

Continuando em seu enfoque, o autor aborda a problemática atual da falta de transparência e prestação de contas da administração pública a população, colocando a representação dada ao político como “[...] entregar um cheque em branco assinado para alguém que não se conhece muito bem, com a vaga promessa de que esse alguém sacará apenas um determinado valor da conta, e nada mais” (SOUZA, 2004, p.327). Os

frágeis mecanismos de controle entre as relações público-privadas têm conduzido à política estatal a ser presa fácil da corrupção. Poderíamos nos deter em analisar exemplos recentes das denúncias da existência do “caixa dois” e do denominado “mensalão” que tem mobilizado a atenção da mídia nacional em torno de denúncias de desvio de verbas federais para financiamento de campanha e de transações com “malas pretas” para o pagamento de adesões de políticos ao governo nas votações parlamentares, enquanto símbolo-síntese da roubalheira nacional, corrupção e suborno para apoio partidário ao governo federal.

Este esquema corrupto desmascara a relação incestuosa entre o público e o privado e joga luz sobre as trevas que encobrem o submundo que tem sido o financiamento de campanhas políticas. O caixa dois passa a ser “um negócio de mão dupla que interessa tanto aos próprios políticos, que se beneficiam do dinheiro durante as eleições, quanto aos investidores, que são favorecidos quando o ex-candidato ocupa algum mandato” (MARCOS; LIMA, 2005). Demonstra com clareza os reais objetivos que alimentam a definição das políticas públicas. Com certeza, as “doações” aguardam a “recompensa” futura do investimento de campanha acobertado por uma prática obscura adornada por um marketing político sofisticado. Se não bastasse incluí-se a estas doações, a prática de licitações arranjadas e obras superfaturadas, que acabam sendo reinvestidas nas campanhas eleitorais transformando a figura do “doador”, prevista na legislação eleitoral, em investidor que, como tal, buscará seu lucro.

No dizer do cientista político Walter de Góes, “O país, que sempre teve uma base ética frágil, caiu numa corrupção muito grande”. (MARCOS, Almiro; LIMA Heloisa, 2005). Este fato aliado ao encarecimento das campanhas políticas, exigindo mais e mais recursos a cada dia, tornou menos transparente as relações entre a iniciativa privada e o poder público, alimentando esta prática degradante. A política abandona a essência de seu conceito de dar o sentido da ação, pois desagregada do valor ético perde a razão de sua existência.

Todas estas ponderações buscam clarear a questão essencial da interdisciplinaridade entre o espaço e os fatores que determinam o movimento da sociedade quais sejam as relações políticas, econômicas, sociais e culturais. Observa-se que a configuração urbana resultante em determinado momento histórico não é

espontânea, muito menos aleatória, mas é decorrente da interferência do poder público que por sua vez tem respondido a ação de interesses privados. Não basta, pois analisar as estruturas sociais para compreender o arranjo espacial. Compreender os meandros da estrutura política é fundamental na definição de quem realmente define e controla o estabelecimento da política urbana.

Carlos (1994), ao citar sabiamente Simone de Beauvoir, nos alerta para o fato de que, “todo pensamento se desenvolve não entre idéias, mas pondo a descoberto uma prática”, portanto, o desvelamento das questões pontuadas tem que estar alicerçado a uma análise, tendo em vista o caráter de totalidade que reveste a abordagem do espaço urbano. Este caminho indubitavelmente conduzirá à reflexão sobre a necessidade de buscar perspectivas de transformação desta realidade que encobre interesses e práticas escusas ora encobertas e falseadas por um discurso democrático recheado de mentiras ideológicas.

A partir destas constatações, resta-nos questionar se Anápolis não seria um exemplo do fracasso dos Planos Diretores e do planejamento institucionalizado em garantir a efetivação de uma política urbana que garanta uma transformação no processo de desigualdade e segregação. Desta questão emerge uma outra sobre o grau de relação do poder público com o capital que definiu a atual configuração do espaço urbano.

Todas estas questões emergem da constatação de que a formulação da problemática urbana não se reduz à cidade, mas referem ao ser humano em sua totalidade, sua vida, suas lutas, seus sonhos.

No dizer de Marx K. e Engels F. (1989, p. 116), “Somente na coletividade [de uns e de outros] é que cada indivíduo encontra os meios de desenvolver sua capacidade em todos os sentidos; somente na coletividade, portanto, torna-se possível a liberdade pessoal”.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

- ANAPOLINO.com. **DAIA / ANÁPOLIS**. Disponível em:
<<http://www.anapolino.com/anapolis/daia.asp>> Acesso em 22 de Abril de 2006.
- ALVAREZ, Ricardo. **Os “vazios urbanos” e o processo de produção da cidade**. São Paulo: FFLCH/USP, 1994. 146p. (Dissertação de Mestrado).
- ANDRADE, Manuel Correia de. **Espaço, polarização e desenvolvimento**. (A teoria dos pólos de desenvolvimento e a realidade nordestina). 4 ed. São Paulo: editora Grijalbo, 1977. 135p.
- ARCA. Associação para Recuperação e Conservação do Ambiente. **Plano Diretor de Anápolis**. Volume I. Anápolis, 2001. (mimeograf.)
- ARRAIS, Tadeu Pereira Alencar. **A região como arena política: A produção da região urbana centro-goiano**. 2005. Tese (Doutorado em Geografia) – Universidade Federal Fluminense de Niterói – RJ, 2005.
- BRASIL. **Estatuto da Cidade**; guia para implementação pelos municípios e cidadãos. Brasília: Câmara dos Deputados, 2001.
- BRASIL. Ministério das Cidades. **Política nacional de desenvolvimento urbano**. Brasília-DF, 2004.
- BENKO, Georges. **Economia, espaço e globalização na aurora do século XXI**. São Paulo: Hucitec, 1996.
- CARLOS, Ana Fani Alessandri. **A (re)produção do espaço urbano**. São Paulo: Edusp, 1994.
- _____. **A Cidade**. O homem e a cidade. A cidade e o cidadão. De quem é o solo urbano? 8 ed. São Paulo: Contexto, 2005.
- CORRÊA, Roberto Lobato; prefácio Milton Santos. **Trajetórias Geográficas**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil ed., 1997.
- DEUS, João Batista. **O Sudeste Goiano e a Desconcentração Industrial**. Brasília: Ministério da Integração Nacional; Goiânia: Universidade Federal de Goiás, 2003.
- EBNER, Íris de Almeida Rezende. **A cidade e seus vazios**. Campo Grande: Editora UFMS, 1999.
- FRANÇA, Maria de Sousa. **Terra, Trabalho e História**. A expansão Agrícola no “Mato Grosso” de Goiás – 1930/55. 1985.168 f. Dissertação (Mestrado em História) Programa de Pós-Graduação em Filosofia, Letra e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo.
- FERREIRA, Haydée Jayme. **Anápolis: sua vida, seu povo**. Brasília, Senado Federal (Centro Gráfico), 1981.

FERREIRA, Dilmar. **Lambança**. Anápolis: Editora O Anápolis Ltda., 2004.

FREITAS, Juvair F. de A. A Expansão urbana e a segregação sócio-espacial em Anápolis. Dissertação (Mestrado em Geografia) Programa de Pós-Graduação em Geografia Urbana e Regional. UnB (Universidade de Brasília), Brasília. 2001

FREITAS, Revalino A. **ANÁPOLIS**. Passado e Presente. Voga. Pesquisa. Assessoria. Comunicação, 1995.

GOTTDIENER, Mark. **A Produção Social do Espaço Urbano**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1993.

GOVERNO DE GOIÁS - SEPIN/SEPLAN. **Perfil dos municípios**. 2006. Disponível em: <http://portalsepin.seplan.go.gov.br/>> Acesso em 9 de Abril de 2006.

_____ - SEPLAN. **ANÁPOLIS século XXI** – Programa de Desenvolvimento de Anápolis. Abril/2000 (brochura).

_____ GOIAS INDUSTRIAL. **Pólos Industriais**. 2006. Disponível em < http://www.goiasindustrial.goias.gov.br/polos_industriais.htm> Acesso em 22 Abril de 2006.

GOVERNO DE GOIÁS – SECRETARIA DO PLANEJAMENTO E DESENVOLVIMENTO. **Plataforma Logística Multimodal de Anápolis**. Estudos da SEPLAN. s/d (brochura).

HARVEY, David. **Urbanismo y Desigualdade Social**. Madrid: Siglo XXI de Espana Editores. 1977.

_____. **A produção capitalista do espaço**. São Paulo: Annablume, 2005.

IBAM (INSTITUTO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL). **Desenvolvimento e Gestão Municipal**. Plano Diretor em Município de Pequeno Porte; Documento Básico. Rio de Janeiro, 1994.

IPEA, IBGE, UNICAMP/IE/NESUR. **Redes Urbanas Regionais**: Norte, Nordeste e Centro-oeste. Brasília: IPEA, v.4, 2002.

KOSSA, Pablo. **O Marco do Novo Goiás – 30 anos de DAIA**. Goiânia: Contato Comunicação, 2006.

LAMPARELLI, Celso Monteiro. Experiência Brasileira em Planejamento Urbano. **Sinopses**. São Paulo, v. 13, n. 13, p. 54 -59, mai. 1990.

LE CORBUSIER. **Planejamento Urbano**. 2 ed. São Paulo: Editora Perspectiva, 1971.

LEFEBVRE, Henri. **O direito à Cidade**. São Paulo: Editora Centauro, 2001.

_____. **A cidade do capital**. Rio de Janeiro: DP&A editora, 1999.

LOJKINE, Jean. **O Estado Capitalista e a Questão Urbana**. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1997.

MARCOS, Almiro; LIMA, Heloisa. Caixa 2 é maior fonte de recursos de campanhas. **O POPULAR**, Goiânia, 17 jul. 2005. Folha Política, Caderno 1, p.9.

MARX K. e ENGELS F., **A Ideologia Alemã** (Feuerbach). 7ed. São Paulo: Hucitec, 1989.

MASCARÓ, Juan Luis. **Desenho urbano e custos de urbanização**. Brasília: Ministério da habitação, Urbanismo e meio Ambiente (MHU-SAM), 1987.

_____. Qualidade das obras urbanas. AU – Arquitetura & Urbanismo, São Paulo, ano 14, n. 80, p.66-70, out./nov. 1998.

MASCARÓ, Juan Luis e Mário Yoshinaga. **Infra-estrutura urbana**. Porto Alegre: Masquatro Editora, 2005.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. CADERNOS MCIDADES. **DESENVOLVIMENTO URBANO**. vol. 1. Brasília: Ministério das Cidades, 2004.

_____. Rede Plano Diretor - ERMÍNIA MARICATO - **O QUE ESPERAR DOS PLANOS DIRETORES?** s/1,out.2005. Disponível em: <http://listas.cidades.gov.br/pipermail/redeplanoDiretor/2005-October/000159.html>. Acesso em 12/01/2007.

OLIVEIRA, Isabel Cristina Eiras de. **Estatuto das Cidades**; para compreender... Rio de Janeiro: IBAM/DUMA, 2001.

POLONIAL, Juscelino Martins. **Ensaio sobre a História de Anápolis**. Anápolis: AEE, 2000.

PREFEITURA DE ANÁPOLIS. **Plano Diretor de Anápolis**: Administração Anapolino de Faria. 1985 (brochura).

_____. **Plano Diretor de Anápolis**: Administração Anapolino de Faria. 1992 (brochura).

_____. **Plano Estratégico para Assentamentos Subnormais – PEMAS**: Programa Habitat Brasil-BID. Secretaria de Planejamento Municipal – SEPLAN /Anápolis. 2002 (brochura).

_____. **Plano Diretor Participativo**. Núcleo Gestor do Plano Participativo de Anápolis: 2006. Anápolis.

RODRIGUES, Ferdinando de Moura. **Desenho urbano, cabeça, campo e prancheta**. São Paulo: Projeto, 1986.

SANTOS, Ângela Moulin. **Reestruturação e dinâmica econômica**. Rio de Janeiro, 1998. (mimeograf.).

SANTOS, Carlos Nelson F. **A cidade como um jogo de cartas**. Niterói: Universidade Federal Fluminense: EDUFF. São Paulo: Projeto Editores, 1988.

SANTOS, Milton. **A Natureza do Espaço. Técnica e Tempo. Razão e Emoção**. São Paulo: Hucitec, 1996.

_____. **Manual de geografia urbana**. São Paulo: Hucitec, 1981.

_____. **Metamorfoses do espaço habitado**. Fundamentos teóricos e metodológicos da geografia. 3. ed. São Paulo: Hucitec, 1994.

SANTOS, Milton; SILVEIRA, Maria Laura. **O Brasil: Território e sociedade no início do século XXI**. 2.ed. Rio de Janeiro: Record, 2001.

SANTOS, Oyana Rodrigues dos. **A política de industrialização em Goiás com os Distritos Agro-industriais – DAIA (1970/90)**. 1999. 142f. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Programa de Pós-Graduação em Geografia, Universidade Federal de Goiás, Goiânia-Go.

SILVA, Márcio Luís da. **A gestão democrática municipal diante das possibilidades e restrições trazidas pelo Estatuto da Cidade e pelo Plano Diretor**. In: Congresso Nacional do CONPEDI. Anais do XIV Congresso Nacional do CONPEDI, Florianópolis: Fundação Boiteux, 2006.

SOJA, Edward W. **Geografias pós-modernas: a reafirmação do espaço na teoria social crítica**, Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 1993.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **Mudar a cidade: uma crítica ao planejamento e à gestão urbanos**. 3. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004.

_____. O território: sobre espaço e poder, autonomia e desenvolvimento. In: CASTRO Iná Elias et al. (Orgs.). **Geografia: conceitos e temas**. 6 ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003.

SOUZA, Maria Adélia. A identidade da metrópole. São Paulo: Hucitec; Edusp, 1994. 257p.

STEINBERGER, Marília. Por uma política urbana-regional. **Sociedade e Estado**, São Paulo, v. XIII, n. 1, p.19-54, jan./jul.1998.

VILLAÇA, Flávio. **Espaço intra-urbano no Brasil**. São Paulo: FAPESP, 1998.

_____. **As Ilusões do Plano Diretor**. Disponível em: http://www.usp.br/fau/fau/galeria/paginas/0508_a_ilusao_do_pd_villaca.pdf 2005. Acesso em 5 de Dezembro de 2006.