UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS
PRÓ-REITORIA DE PÓS-GRADUAÇÃO
NÚCLEO INTERDISCIPLINAR DE ESTUDOS E PESQUISAS EM DIREITOS HUMANOS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITOS HUMANOS

TIAGO MARTINS CÔRTES

Revisão do Plano Diretor de Goiânia, 2017-2022:
Uma análise na perspectiva da gestão democrática e do direito à cidade

GOIÂNIA
2025

UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS
GERÊNCIA DE CURSOS E PROGRAMAS INTERDISCIPLINARES

TERMO DE CIÊNCIA E DE AUTORIZAÇÃO (TECA) PARA DISPONIBILIZAR VERSÕES ELETRÔNICAS DE TESES

E DISSERTAÇÕES NA BIBLIOTECA DIGITAL DA UFG

Na qualidade de titular dos direitos de autor, autorizo a Universidade Federal de Goiás (UFG) a disponibilizar, gratuitamente, por meio da Biblioteca Digital de Teses e Dissertações (BDTD/UFG), regulamentada pela Resolução CEPEC nº 832/2007, sem ressarcimento dos direitos autorais, de acordo com a Lei 9.610/98, o documento conforme permissões assinaladas abaixo, para fins de leitura, impressão e/ou download, a título de divulgação da produção científica brasileira, a partir desta data.

O conteúdo das Teses e Dissertações disponibilizado na BDTD/UFG é de responsabilidade exclusiva do autor. Ao encaminhar o produto final, o autor(a) e o(a) orientador(a) firmam o compromisso de que o trabalho não contém nenhuma violação de quaisquer direitos autorais ou outro direito de terceiros.

1. Identificação do material bibliográfico

[**X**] Dissertação [ ] Tese [ ] Outro*:_____

*No caso de mestrado/doutorado profissional, indique o formato do Trabalho de Conclusão de Curso, permitido no documento de área, correspondente ao programa de pós-graduação, orientado pela legislação vigente da CAPES.

Exemplos: Estudo de caso ou Revisão sistemática ou outros formatos.

2. Nome completo do autor

Tiago Martins Côrtes

3. Título do trabalho

Revisão do Plano Diretor de Goiânia, 2017-2022: Uma análise na perspectiva da gestão democrática e do direito à cidade

4. Informações de acesso ao documento (este campo deve ser preenchido pelo orientador)

Concorda com a liberação total do documento [**X**] SIM [ ] NÃO[1]

[1] Neste caso o documento será embargado por até um ano a partir da data de defesa. Após esse período, a possível disponibilização ocorrerá apenas mediante:
a) consulta ao(à) autor(a) e ao(à) orientador(a);
b) novo Termo de Ciência e de Autorização (TECA) assinado e inserido no arquivo da tese ou dissertação.
O documento não será disponibilizado durante o período de embargo.
Casos de embargo:
- Solicitação de registro de patente;
- Submissão de artigo em revista científica;
- Publicação como capítulo de livro;
- Publicação da dissertação/tese em livro.

Obs. Este termo deverá ser assinado no SEI pelo orientador e pelo autor.

Documento assinado eletronicamente por **Tiago Martins Cortes**, **Discente**, em 06/06/2025, às 19:00, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.

Documento assinado eletronicamente por **Edwiges Conceição Carvalho Corrêa**, **Usuário Externo**, em 08/06/2025, às 08:25, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020 .

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.ufg.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **5424771** e o código CRC **34734345**.

Referência: Processo nº 23070.028058/2025-56 SEI nº 5424771

TIAGO MARTINS CÔRTES

Revisão do Plano Diretor de Goiânia, 2017-2022:
Uma análise na perspectiva da gestão democrática e do direito à cidade

Dissertação apresentada ao programa de Pós-Graduação em Direitos Humanos, do Núcleo Interdisciplinar de Estudos e Pesquisas em Direitos Humanos da Universidade Federal de Goiás, como requisito para a obtenção do grau de Mestre em Direitos Humanos.

Área de concentração: Direitos Humanos

Linha de pesquisa: Práticas e representações sociais de promoção e defesa de Direitos Humanos.

Orientadora: Profa. Dra. Edwiges Conceição Carvalho Corrêa

GOIÂNIA

2025

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor, através do
Programa de Geração Automática do Sistema de Bibliotecas da UFG.

CÔRTES, TIAGO MARTINS
Revisão do Plano Diretor de Goiânia, 2017-2022: Uma análise na perspectiva da gestão democrática e do direito à cidade [manuscrito] / TIAGO MARTINS CÔRTES. - 2025.
173 f.: il.

Orientador: Profa. Dra. Edwiges Conceição Carvalho Corrêa.
Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Goiás, Pró reitoria de Pós-graduação (PRPG), Programa de Pós-Graduação em Direitos Humanos, Goiânia, 2025.
Bibliografia.
Inclui siglas, lista de figuras.

1. Direito à cidade. 2. Gestão democrática. 3. Plano diretor. 4. Goiânia. 5. Direitos humanos. I. Corrêa, Edwiges Conceição Carvalho, orient. II. Título.

CDU 342.7

UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS

NÚCLEO INTERDISCIPLINAR DE PESQUISA, ENSINO E EXTENSÃO EM DIREITOS HUMANOS

ATA DE DEFESA DE DISSERTAÇÃO

Ata nº 14/2025 da sessão de Defesa de Dissertação de **Tiago Martins Côrtes**, que confere o título de **Mestre em Direitos Humanos**, na área de concentração em Direitos Humanos.

Aos cinco dias do mês de junho de dois mil e vinte e cinco, a partir das 17h00, por webconferênica, realizou-se a sessão pública de Defesa de Dissertação intitulada **"EDIÇÃO DE 2022 DO PLANO DIRETOR DE GOIÂNIA: Uma análise na perspectiva da gestão democrática e do direito à cidade"**. Os trabalhos foram instalados pelo(a) Orientador(a), Professor(a) Doutor(a) **Edwiges Conceição Carvalho Corrêa** (PPGDH/UFG) com a participação dos demais membros da Banca Examinadora: Professor(a) Doutor(a) **Wladimyr Vinycius de Moraes Camargos** (PPGDH/UFG), membro titular **interno(a)**. Professor(a) Doutor(a) **Marcelo Rodrigues Mendonça** (IESA/UFG), membro titular **externo(a)**. Durante a arguição os membros da banca fizeram sugestão de alteração do título do trabalho. A Banca Examinadora reuniu-se em sessão secreta a fim de concluir o julgamento da Dissertação, tendo sido a candidato(a) **aprovado(a)** pelos seus membros. Proclamados os resultados pelo(a) Professor(a) Doutor(a) Edwiges Conceição Carvalho Corrêa, Presidente da Banca Examinadora, foram encerrados os trabalhos e, para constar, lavrou-se a presente ata que é assinada pelos Membros da Banca Examinadora.

TÍTULO SUGERIDO PELA BANCA

Revisão do Plano Diretor de Goiânia, 2017-2022: Uma análise na perspectiva da gestão democrática e do direito à cidade

Documento assinado eletronicamente por **Wladimyr Vinycius De Moraes Camargos**, **Professor do Magistério Superior**, em 06/06/2025, às 16:46, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020 .

Documento assinado eletronicamente por **Edwiges Conceição Carvalho Corrêa**, **Usuário Externo**, em 06/06/2025, às 17:19, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020 .

Documento assinado eletronicamente por **Marcelo Rodrigues Mendonca**, **Professor do Magistério Superior**, em 10/06/2025, às 16:28, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020 .

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.ufg.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **5398629** e o código CRC **52CAF274**.

Referência: Processo nº 23070.028058/2025-56 SEI nº 5398629

Dedico esta dissertação a Deus, minha esposa Thaís e meus filhos Pedro e Luísa, cujo apoio e compreensão foram imprescindíveis durante o mestrado. A eles, meu amor incondicional e minha eterna gratidão.

AGRADECIMENTOS

A realização deste mestrado foi um desafio intenso, marcado por aprendizados, dificuldades e superações. Ao longo dessa trajetória, muitas pessoas foram fundamentais para que eu pudesse concluir esta pesquisa, e a elas expresso minha mais profunda gratidão.

Primeiramente, agradeço a Deus, por me conceder saúde e força para enfrentar cada etapa deste caminho, permitindo que eu chegasse até aqui com perseverança e determinação.

Aos meus pais e irmãos, exemplos de superação e de fé, que tanto me incentivaram e me fortaleceram neste processo.

À minha família, por todo o apoio e compreensão durante essa jornada. Em especial, à minha esposa, Thaís, que esteve ao meu lado nos momentos mais difíceis, oferecendo conselhos, suporte incondicional e, principalmente, incentivando-me a seguir em frente quando o desânimo ameaçava me fazer desistir. Sua presença e sua força foram essenciais para que eu alcançasse este objetivo.

À minha orientadora, Profa. Dra. Edwiges Conceição Carvalho Corrêa, cuja orientação foi fundamental para a concretização deste trabalho.

À Profa. Dra. Celene Cunha Monteiro Antunes Barreira e ao Prof. Dr. Marcelo Rodrigues Mendonça, membros externos da banca examinadora da qualificação e da defesa, cujos amplos conhecimentos e aprofundamento na área foram referências importantes para minha pesquisa, contribuindo significativamente para a ampliação de meus horizontes e para um olhar mais abrangente sobre a temática estudada.

Ao Prof. Wladimyr Vinycius de Moraes Camargos, membro interno da banca examinadora, por sua valiosa contribuição para que eu desenvolvesse uma visão mais crítica sobre a questão urbana, sob uma perspectiva que muito enriqueceu minha análise.

Aos meus colegas de trabalho, Leonardo e Fernanda, que demonstraram compreensão e apoio diante de minhas ausências para dedicação ao mestrado. Em especial, ao Leonardo, por suas preciosas orientações e dicas que tanto me ajudaram a enfrentar os desafios acadêmicos.

A todos que, de alguma forma, contribuíram para minha formação ao longo deste percurso, meu sincero agradecimento. Esta conquista não é apenas minha, mas também de cada um que esteve ao meu lado, oferecendo apoio, incentivo e conhecimento.

RESUMO

A presente pesquisa explora a complexa relação entre o direito humano à cidade e a gestão democrática na cidade de Goiânia. A revisão histórica do processo de urbanização revela que as cidades atuais, moldadas pela lógica do capitalismo, funcionam como centros de produção e consumo, onde a mercantilização do espaço urbano perpetua as desigualdades sociais, com a concentração de riqueza e poder em determinadas áreas, enquanto outras são marginalizadas e excluídas. A partir dessa perspectiva, o estudo discute os impactos do capitalismo na configuração urbana brasileira, destacando como a urbanização intensifica as desigualdades sociais e espaciais. O conceito de direito à cidade, conforme os princípios de Henri Lefebvre, é central para a pesquisa, enfatizando a necessidade de equidade no acesso aos bens e serviços públicos, especialmente para os indivíduos marginalizados. No Brasil, a legislação urbanística, fundada sobre a principiologia da Constituição Federal de 1988, reconhece o Plano Diretor como o principal instrumento de planejamento urbano e de promoção da função social da cidade e da propriedade. Enfatiza-se a gestão democrática como um princípio fundamental, sendo requisito de validade das normas instituidoras dos planos diretores, conforme previsto no Estatuto da Cidade. A efetividade desse princípio foi colocada à prova no processo de revisão do Plano Diretor de Goiânia, iniciado em 2017 e concluído em 2022, que rendeu diversas críticas e questionamentos judiciais quanto à transparência e à exclusão de segmentos da sociedade civil nas audiências públicas. Além disso, identificou-se que várias alterações introduzidas na nova versão do Plano Diretor contrariam os interesses populares e privilegiam interesses corporativos e do mercado imobiliário, aprofundando a tensão entre os objetivos da coletividade e as pressões econômicas. Utilizando o materialismo histórico dialético como referencial teórico principal para entender a luta de classes que molda o espaço urbano, a pesquisa tem como objetivo geral analisar o processo de revisão do Plano Diretor de Goiânia (2017-2022), na perspectiva da gestão democrática e do direito à cidade.

Palavras-chave: Direitos humanos. Direito à cidade. Gestão democrática. Plano Diretor municipal. Goiânia.

ABSTRACT

This research explores the complex relationship between the human right to the city and democratic management in the city of Goiânia. A historical review of the urbanization process reveals that contemporary cities, shaped by the logic of capitalism, function as centers of production and consumption, where the commodification of urban space perpetuates social inequalities, concentrating wealth and power in certain areas while marginalizing and excluding others. From this perspective, the study discusses the impacts of capitalism on Brazilian urban development, highlighting how urbanization intensifies social and spatial inequalities. The concept of the right to the city, based on the principles of Henri Lefebvre, is central to this research, emphasizing the need for equity in access to public goods and services, especially for marginalized individuals. In Brazil, urban legislation, founded on the principles of the 1988 Federal Constitution, recognizes the Master Plan as the primary instrument for urban planning and for promoting the social function of the city and property. Democratic management is emphasized as a fundamental principle and a requirement for the validity of the laws establishing master plans, as provided for in the City Statute. The effectiveness of this principle was put to the test during the revision process of Goiânia's Master Plan, initiated in 2017 and concluded in 2022, which was subject to various criticisms and legal challenges regarding transparency and the exclusion of civil society segments from public hearings. Additionally, several changes introduced in the new version of the Master Plan were found to contradict public interests while favoring corporate and real estate market interests, deepening the tension between collective objectives and economic pressures. Using historical-dialectical materialism as the primary theoretical framework to understand the class struggle shaping urban space, this research aims to analyze the revision process of Goiânia's Master Plan (2017–2022) from the perspective of democratic management and the right to the city.

Keywords: Human rights. Right to the city. Democratic management. Municipal Master Plan. Goiânia.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 - Emendas analisada pelo Grupo de Trabalho por meio de quadro. Fonte: Câmara Municipal (2022)_____ p. 129

Figura 2 - Moradores do Setor Sul querem acesso à íntegra do novo Plano Diretor. Fonte: Aprosul (2021)_____ p. 130

Figura 3 - Moradores reclamam que são ignorados na revisão do Plano Diretor. Fonte: Jornal Opção (2021)_____ p. 130

Figura 4 - Tramitação do Plano Diretor de Goiânia é suspensa após relatório ser aprovado minutos depois de comissão receber arquivo. Fonte: G1 Goiás (2022)_____ p. 133

Figura 5 - Justiça manda Câmara suspender análise do Plano Diretor de Goiânia. Fonte: A Redação (2021)_____ p. 134

Quadro 1 - Audiências públicas realizadas pela Prefeitura de Goiânia. Fonte: Elaboração própria (2025), com dados da Câmara Municipal de Goiânia (2022) _____ p. 137.

Quadro 2 - Audiências públicas realizadas pela Câmara Municipal. Fonte: Elaboração própria (2025), com dados da Câmara Municipal de Goiânia (2022) _____ p. 137.

LISTA DE SIGLAS

ADEMI-GO – Associação das Empresas do Mercado Imobiliário de Goiás

AGETOP – Agência Goiana de Transporte e Obras

AGSN – Aglomerados Subnormais

APAC – Área de Preservação Ambiental e Cultural

APP – Área de Preservação Permanente

CAOMA – Centro de Apoio Operacional do Meio Ambiente e Urbanismo

CAU/GO – Conselho de Arquitetura e Urbanismo de Goiás

CMTC – Companhia Metropolitana de Transportes Coletivos

COMPUR – Conselho Municipal de Política Urbana

CONCIDADES – Conselho das Cidades

CREA/GO – Conselho Regional de Engenharia e Agronomia de Goiás

DNIT – Departamento Nacional de Infraestrutura e Transportes

DUDH – Declaração Universal dos Direitos Humanos

ECO-92 – Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento

EIA – Estudo de Impacto Ambiental

EIV – Estudo de Impacto de Vizinhança

GT – Grupo de Trabalho

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IPHAN – Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional

IPTU – Imposto Predial e Territorial Urbano

ITCO – Instituto de Desenvolvimento Tecnológico do Centro-Oeste

LOA – Lei Orçamentária Anual

MCMV – Programa Minha Casa Minha Vida

MPGO – Ministério Público do Estado de Goiás

NAU – Nova Agenda Urbana

ODS – Objetivos de Desenvolvimento Sustentável

OAB/GO – Ordem dos Advogados do Brasil – Seção Goiás

ONU – Organização das Nações Unidas

ONU-HABITAT – Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos

PDG – Plano Diretor de Goiânia

PIDCP – Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos

PIDESC – Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais

PLC – Projeto de Lei Complementar

PLANMOB – Plano de Mobilidade Urbana

PNDU – Política Nacional de Desenvolvimento Urbano

PNH – Política Nacional de Habitação

PUC/GO – Pontifícia Universidade Católica de Goiás

RMG – Região Metropolitana de Goiânia

SECIMA – Secretaria de Meio Ambiente, Recursos Hídricos, Infraestrutura, Cidades e Assuntos Metropolitanos

SECOVI-GO – Sindicato das Imobiliárias e Condomínios do Estado de Goiás

SECOM – Secretaria Municipal de Comunicação

SEINFRA – Secretaria Municipal de Infraestrutura e Serviços Públicos

SEPLANH – Secretaria Municipal de Planejamento Urbano e Habitação

SUDECO – Superintendência de Desenvolvimento do Centro-Oeste

TJES – Tribunal de Justiça do Estado do Espírito Santo

TJGO – Tribunal de Justiça do Estado de Goiás

TJRS – Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul

TJSC – Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina

UNESCO – Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

SUMÁRIO

RESUMO **7**

INTRODUÇÃO **15**

1 CAPITALISMO, URBANIZAÇÃO E DIREITO À CIDADE **20**

1.1 Cidade e capitalismo 20

1.2 Urbanização e segregação social 28

1.3 Cidade como mercadoria e o "direito à cidade" 39

1.4 A perspectiva dos direitos humanos sobre a cidade 47

2 LEGISLAÇÃO URBANÍSTICA BRASILEIRA E PAPEL DO PLANO DIRETOR **65**

2.1 Base constitucional da legislação urbanística brasileira 65

2.2 O Estatuto da Cidade 72

2.3 Revisão periódica do Plano Diretor na perspectiva da gestão democrática da cidade 79

2.4 Planos Diretores anteriores do município de Goiânia 88

3 PLANO DIRETOR DE GOIÂNIA DE 2022 *VERSUS* GESTÃO DEMOCRÁTICA DA CIDADE **98**

3.1. Panorama histórico da urbanização goiana 98

3.2 Goiânia: cidade planejada? 109

3.3 Processo de revisão do Plano Diretor de Goiânia (2017-2022) 120

3.4 Gestão democrática sob ataque: o PDG 2022 e os interesses mercadológicos 135

CONSIDERAÇÕES FINAIS **151**

REFERÊNCIAS **162**

INTRODUÇÃO

> […] se a cidade é o mundo que o homem criou, doravante ela é o mundo onde ele está condenado a viver. Assim, indiretamente, e sem qualquer percepção clara da natureza da sua tarefa, ao construir a cidade o homem reconstruiu a si mesmo (Park, 1967, p. 3).

Nos últimos anos, o debate sobre o direito humano à cidade tem adquirido uma relevância cada vez maior, especialmente diante dos desafios decorrentes do crescimento urbano desordenado e da persistente segregação socioambiental presentes nas áreas urbanas. Compreender as raízes históricas desse fenômeno é fundamental para uma análise abrangente da gestão democrática na cidade de Goiânia e para verificar se o direito à cidade, na vertente relacionada à participação pública, foi respeitado na edição do novo Plano Diretor de 2022.

As cidades contemporâneas, moldadas pela lógica do capitalismo, tornaram-se centros de produção e consumo, onde a mercantilização do espaço urbano perpetua as desigualdades sociais e espaciais. A distribuição desigual de riqueza e poder cria áreas urbanas privilegiadas e, ao mesmo tempo, marginaliza e exclui outros territórios, o que evidencia o papel da urbanização no aprofundamento das desigualdades. Dessa forma, as cidades, enquanto produtos e espaços de reprodução do capital, refletem a luta de classes e as contradições inerentes ao capitalismo.

Neste contexto, a relação intrínseca entre o modo de produção capitalista e a configuração das cidades é um tema que exige investigação profunda. O processo de urbanização está diretamente vinculado à acumulação de capital e, por isso, os espaços urbanos são construídos e organizados conforme os interesses de classes dominantes. Isso significa que a estrutura das cidades capitalistas tende a favorecer aqueles que detêm o controle dos meios de produção, em detrimento das populações marginalizadas.

Henri Lefebvre contribui para uma compreensão crítica da urbanização, propondo que a cidade deve ser apropriada por todos os seus habitantes, e não apenas pelos grupos mais privilegiados. David Harvey complementa esse debate, analisando como as cidades contemporâneas reproduzem o capital e aprofundam as desigualdades socioespaciais, servindo como veículo para a acumulação de capital excedente, gerando exclusão e marginalização.

A perspectiva dos direitos humanos sobre a cidade concebe o espaço urbano como um ambiente inclusivo, acessível e voltado à promoção da dignidade humana. O direito à cidade, nesse contexto, vai além do acesso a bens e serviços essenciais, abrangendo também o direito

à participação ativa nos processos de planejamento e gestão urbana e enfatizando a equidade no acesso aos bens e serviços urbanos, especialmente para os indivíduos marginalizados, com o desiderato de construir uma cidade mais justa e inclusiva. Essa perspectiva é reforçada por instrumentos internacionais, como a Nova Agenda Urbana das Nações Unidas, e por marcos normativos nacionais, como a Constituição Federal de 1988 e o Estatuto da Cidade, que buscam garantir a função social da cidade e da propriedade.

A gestão democrática, compreendida como um princípio fundamental para a promoção de uma cidade inclusiva, sustentável e equitativa, está expressa, no âmbito interno, no Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), que regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988. Esse marco legal estabelece que a gestão urbana deve ser exercida de forma participativa, transparente e inclusiva, garantindo que a formulação, execução e acompanhamento das políticas públicas urbanas sejam orientados pelos interesses coletivos e pela função social da cidade e da propriedade.

O Estatuto da Cidade define a gestão democrática como um dos princípios fundamentais do planejamento urbano no Brasil (artigo 2º, inciso II), estabelecendo a obrigatoriedade de mecanismos participativos, como audiências e consultas públicas, conferências e conselhos de política urbana. Complementando essa legislação, as Resoluções 25/2005 e 83/2009 do Conselho das Cidades (ConCidades) orientam e detalham os mecanismos para garantir a efetividade da participação e da gestão democrática. A primeira prevê a necessidade de ampla mobilização e representação plural da sociedade civil nos processos de planejamento, enquanto a segunda enfatiza a transparência, o acesso às informações e o controle social como elementos indispensáveis para a gestão democrática no âmbito urbano. Esses dispositivos indicam que a gestão democrática deve ser um processo contínuo, não se limitando a eventos pontuais ou formais.

Nesse contexto, o Plano Diretor, principal instrumento de política urbana, desempenha papel central na organização e gestão das cidades, promovendo a função social da cidade e da propriedade urbana. Conforme previsto no Estatuto da Cidade, o Plano Diretor deve ser elaborado e revisado com base nos princípios de gestão democrática (artigo 2º, II) e ampla participação popular (artigo 40, § 4º). Tais dispositivos visam assegurar que os interesses coletivos prevaleçam sobre os interesses privados, especialmente os ligados ao mercado imobiliário.

O processo de revisão do Plano Diretor de Goiânia, iniciado em 2017 e concluído em

2022, foi marcado por limitações significativas, como falta de transparência, exclusão de segmentos da sociedade civil e a priorização de interesses corporativos, gerando questionamentos sobre a efetividade da gestão democrática.

Quanto ao fundamento teórico e método de análise, adota-se o materialismo histórico dialético, que oferece ferramentas para analisar como a urbanização, enquanto processo vinculado à acumulação de capital, molda as cidades de forma desigual e excludente. Isso nos leva a questionar se os instrumentos legais e normativos, como o Plano Diretor e o Estatuto da Cidade, têm sido capazes de efetivar o direito à cidade para todos, ou se acabam por reforçar as dinâmicas de segregação e exclusão.

O objetivo geral da pesquisa consiste em analisar o processo de revisão do Plano Diretor de Goiânia, que culminou com a edição do atual Plano Diretor de Goiânia (2022), na perspectiva da gestão democrática e do direito à cidade.

Neste cenário, a relevância do estudo está em entender o papel da gestão democrática como um mecanismo de enfrentamento das desigualdades urbanas e sociais na cidade de Goiânia. A análise do processo de edição do Plano Diretor de Goiânia de 2022 permitirá compreender em que medida os princípios da gestão democrática e do direito à cidade foram respeitados e como eles podem contribuir para a construção de uma cidade mais justa e inclusiva.

No tocante aos objetivos específicos, busca-se: a) explorar o processo de formação das cidades contemporâneas, sob o prisma da relação existente entre o modo de produção capitalista e a urbanização; b) abordar a evolução do conceito de direito à cidade na perspectiva dos direitos humanos e visualizar como esse direito foi incorporado na legislação urbanística nacional; c) analisar o processo de revisão do Plano Diretor de Goiânia, compreendendo se a participação pública e a gestão democrática foram efetivamente observadas sob a ótica do direito à cidade.

O estudo se divide em três capítulos. O primeiro explora as raízes históricas e os impactos do capitalismo na formação das cidades, examina como o capitalismo molda o espaço urbano e perpetua desigualdades sociais e espaciais, e aborda o conceito de direito à cidade e a perspectiva dos direitos humanos sobre o espaço urbano.

O segundo capítulo trata da conformação da legislação urbanística brasileira e do papel central do Plano Diretor, destacando a gestão democrática como princípio norteador. Também são analisados o panorama histórico dos Planos Diretores de Goiânia e os desafios enfrentados

para a promoção da função social da cidade e da propriedade.

Por fim, o terceiro capítulo discute a gestão democrática no contexto da revisão do Plano Diretor de Goiânia de 2022, abrangendo as complexidades da questão urbana local, os avanços e retrocessos do plano revisado e as tensões entre os interesses coletivos e os interesses corporativos e do mercado imobiliário, com ênfase na falta de efetividade das práticas democráticas ao longo do processo.

A presente pesquisa adota uma abordagem predominantemente qualitativa, de base crítica e interdisciplinar, orientada pelo materialismo histórico-dialético. Esse referencial teórico-metodológico possibilita a análise estrutural das contradições sociais, jurídicas e econômicas presentes no processo de produção do espaço urbano, especialmente no contexto da revisão do Plano Diretor de Goiânia concluída em 2022. A pesquisa bibliográfica constituiu a primeira etapa do percurso metodológico, com levantamento e análise de autores clássicos e contemporâneos da crítica marxista à urbanização capitalista, como Henri Lefebvre, David Harvey, Friedrich Engels, Milton Santos e Ermínia Maricato, Maria Encarnação Beltrão Sposito, dentre outros. Também foram examinadas obras e artigos acadêmicos sobre a legislação urbanística brasileira, a função social da cidade e os instrumentos de gestão democrática, por meio de fontes científicas indexadas em bases como SciELO, Google Scholar e repositórios de teses e dissertações da CAPES, da Universidade Federal de Goiás e da Pontifícia Universidade Católica de Goiás.

Em articulação com a base teórica, foram utilizados dados secundários de natureza quantitativa para contextualizar empiricamente as transformações urbanas e os processos de segregação socioespacial na cidade de Goiânia, em especial no que se refere à ausência de efetiva participação popular no processo legislativo de revisão do Plano Diretor. Foram mobilizados dados censitários do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), além de informações estatísticas e técnicas obtidas de documentos oficiais produzidos pela Prefeitura Municipal e pela Câmara Municipal de Goiânia. Esses dados incluem indicadores demográficos, padrões de ocupação urbana e registros sobre a realização de audiências públicas. A integração entre os dados quantitativos e as análises qualitativas permitiu uma triangulação metodológica que fortalece a consistência da análise e amplia a compreensão dos mecanismos sociais que condicionaram o processo de revisão do plano diretor sob a ótica da gestão democrática.

A análise documental constituiu outra etapa fundamental da metodologia empregada.

Foram examinados textos legais como a Constituição Federal de 1988 (artigos 182 e 183), o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), bem como as Leis Complementares nºs 171/2007 (Plano Diretor de 2007) e 349/2022 (que institui a atual versão do Plano Diretor de Goiânia). Além disso, a pesquisa se debruçou sobre atas de audiências públicas, relatórios técnicos, manifestações da sociedade civil organizada, representações formuladas junto ao Ministério Público e decisões judiciais relacionadas ao trâmite legislativo da revisão. Essa investigação teve como objetivo verificar a observância dos princípios da função social da cidade e da propriedade, bem como avaliar a efetividade dos mecanismos de participação popular e transparência previstos no ordenamento jurídico. A metodologia adotada, ao conjugar investigação bibliográfica, análise documental e dados empíricos secundários, possibilitou compreender criticamente os limites da gestão democrática no processo de revisão do Plano Diretor, revelando as formas de captura institucional e os conflitos entre os interesses coletivos e os imperativos do capital imobiliário.

Diante dos desafios de urbanização e das desigualdades socioespaciais que marcam as cidades contemporâneas, esta pesquisa busca responder à seguinte questão: em que medida o direito à cidade e o dever de gestão democrática da cidade foram observados no processo de revisão do Plano Diretor de Goiânia de 2022? Esse questionamento é fundamental para compreender se o Plano Diretor, como principal instrumento de política urbana, foi construído em conformidade com os princípios de gestão democrática e da função social da cidade e da propriedade, estabelecidos na Constituição Federal, no Estatuto da Cidade e nos outros instrumentos regulamentares atinentes à matéria.

A hipótese que orienta esta pesquisa é a de que, apesar das diretrizes legais que exigem ampla participação popular na revisão dos planos diretores, o processo de revisão do Plano Diretor de Goiânia de 2022 priorizou interesses privados e de mercado, em detrimento das demandas da coletividade. Essa hipótese sugere que a participação popular foi limitada e insuficiente, comprometendo a efetivação do direito à cidade e contribuindo para a reprodução de desigualdades socioespaciais na capital.

1 CAPITALISMO, URBANIZAÇÃO E DIREITO À CIDADE

1.1 Cidade e capitalismo

O que é uma cidade? Como pode ser compreendida? Como surgiu na história e qual a sua função, tanto no passado quanto no presente? Essas questões, entre outras, destacam a complexidade da cidade. Mumford (2004) aponta que a cidade, tal como é encontrada na história, é o ponto de máxima concentração do vigor e da cultura de uma comunidade. É o lugar onde se encontram os raios emitidos por muitos focos separados de vida, proporcionando ganhos em eficiência e significação social. A cidade é a forma e o símbolo de um conjunto integrado de relações sociais: é a sede do templo, do mercado, do tribunal, da academia. Nela, os bens da civilização encontram-se multiplicados e diversificados, e a experiência humana toma a forma de sinais exequíveis, símbolos, padrões de conduta e sistemas de ordem. É na cidade que se encontram os produtos da civilização.

O autor enumera diversas características atribuídas às cidades ao longo da história - tais como lugares de agressão, fato da natureza, produto do tempo, centros de comunicação, representações do cosmos, cristalizações de ideias, sistemas orgânicos, entre outras - a demonstrar a complexidade do fenômeno urbano, que pode surgir de diversas maneiras, desenvolver-se de forma única e perdurar por milênios ou desaparecer rapidamente sem uma explicação clara e razoável (Mumford, 2004).

Como organismo vivo e pulsante, a cidade, ambiente no qual a maioria da população da atualidade desenvolve suas habilidades e retira o proveito para suas necessidades, respira e prospera devido à atuação de todas as classes produtivas e consumidoras que nela vivem e que contribuem, cada qual a seu modo, para a vida e saúde de todos os habitantes. Por tal razão, tem sido entendida como o local de realização da modernidade e da democracia, “[...] em razão do seu papel na autonomização do indivíduo das amarras que o ligavam à ordem estamental, na formação das classes e nas instituições dos direitos políticos e sociais” (Ribeiro; Santos Júnior, 2005, p. 87).

Georg Simmel (1967) postulou que o surgimento da sociedade urbana no século XVIII representava uma forma de emancipação para o ser humano, uma liberdade jurídica integral que desempenhava um papel crucial tanto na configuração de uma psicologia metropolitana e individualista quanto no fomento do desenvolvimento intelectual. Conforme Adam Smith (1983), as cidades, ao invés de serem apenas o resultado, foram a causa e o catalisador da

melhoria e do refinamento do campo, porque possibilitavam impulsionar o princípio dinâmico do progresso, através da expansão das transações econômicas, do aumento da produtividade, da acumulação de capital e da disseminação da ideologia burguesa.

A urbanização, como um processo dinâmico, e a cidade, como sua manifestação concreta, têm uma influência tão significativa sobre a civilização contemporânea que é muitas vezes difícil imaginar um período na história em que as cidades não existiam ou tinham um papel secundário. A afirmação ganha relevo ao se observar que a sociedade contemporânea capitalista está estabelecida, primordialmente, no âmbito urbano.

A cada dia mais pessoas, em todo o globo, deixam o campo e migram para as cidades, de modo que, segundo previsões da Organização das Nações Unidas constantes do Relatório Mundial das Cidades de 2022, 53,9% da população mundial vive em áreas urbanas e a expectativa é de que tal cifra alcance a ordem de 68,4% em 2050.

Quando se considera apenas a região da América Latina e Caribe, esses números sobem para 79,9% em 2015 e 87,8% em 2050 (ONU, 2022, p. 9). Assim, para compreender a cidade moderna e revelar os mecanismos que moldam sua complexa estrutura e explicam a amplitude da urbanização neste século, é necessário explorar suas origens e reconstruir, mesmo que de maneira resumida, sua evolução histórica.

Retrocedendo aos primórdios da humanidade, importante rememorar que o período paleolítico é marcado pelo nomadismo do homem, que se mudava constantemente em busca de alimento. Com a revolução agrícola ocorrida há aproximadamente 15 mil anos, realiza-se "a primeira condição necessária para o surgimento das cidades: a existência de um melhor suprimento de alimentos através da domesticação dos animais, e da prática de se reproduzirem os vegetais comestíveis por meio de mudas" (Sposito, 2008, p. 12).

Embora seja difícil precisar o momento de origem das primeiras cidades pré-capitalistas, há certa unanimidade em adotar como referência a data de 3.500 a.C., na região da Mesopotâmia, localizada no atual território do Iraque, entre os rios Tigre e Eufrates. Esse desenvolvimento foi seguido pelo surgimento de cidades na região do vale do rio Nilo, correspondente ao Egito (3100 a.C.); no vale do rio Indo, localizado no atual Paquistão e noroeste da Índia (2500 a.C.); e no rio Amarelo, situado na China (1550 a.C.).

Certamente, as cidades surgem a partir da progressão do nomadismo para um sedentarismo gradual e efêmero, através do pastoreio, até a fixação definitiva em um ambiente específico. Para Rapoport (1969), o sedentarismo temporário foi inicialmente motivado pelos

próprios animais e suas necessidades adaptativas, levando os homens a construir abrigos provisórios e a praticar uma forma de sedentarismo nômade. Ele afirma que, em um estágio posterior, a construção de uma habitação definitiva e padronizada dependeu de dois elementos básicos: o ambiente – um lugar seguro ou conveniente – e os materiais disponíveis. Essencialmente, esses seriam os elementos fundamentais para o surgimento de vilarejos, frequentemente estabelecidos ao longo de estradas, encruzilhadas, fontes de água ou caminhos movimentados e, assim, com a conjugação de múltiplos fatores, os pequenos agrupamentos passaram às cidades mais extensas e complexas (Genovez, Cazarotto, 2020).

Nas eras antigas e medievais, as cidades emergiram como núcleos vitais de poder, comércio e cultura, desempenhando papéis cruciais na organização social e na vida cotidiana das populações. Na Antiguidade, as primeiras cidades floresceram no Crescente Fértil, ao longo dos rios Tigre, Eufrates e Nilo, como Ur, Babilônia, Tebas e Memphis. Estas cidades eram notáveis pela sua organização urbana planejada, com templos e palácios frequentemente ocupando posições centrais, refletindo a importância da religião e do governo na sociedade. Eram também centros de comércio e produção artesanal, onde mercados e feiras facilitavam as trocas comerciais e o intercâmbio cultural.

No período neolítico, a vida nas aldeias foi definida por uma estabilidade que contrastava significativamente com o estilo de vida nômade anterior. Esta estabilidade proporcionava condições mais favoráveis, em comparação com a vida itinerante anterior, para aspectos cruciais como a fecundidade - a fixação permitia mais tempo e energia para a sexualidade -, a nutrição - a alimentação não estava mais limitada às atividades de caça e coleta, mas era assegurada pela prática da agricultura e criação de animais -, e a proteção - proporcionando segurança para o sustento e a reprodução da vida. Todavia, embora o homem estivesse vivendo em aldeias, não se considerava a sua vida como urbana.

A aldeia, como forma de agrupamento humano, precede a cidade e não pode ser considerada um espaço urbano, uma vez que sua estrutura está intrinsecamente vinculada a atividades produtivas primárias, como agricultura e pecuária, que demandam extensas áreas territoriais. Assim, ao relacionar a aldeia ao campo, estabelece-se uma oposição ao espaço urbano, cuja caracterização está condicionada à emergência de um contexto social mais complexo, sustentado pela divisão do trabalho, viabilizada pelo surgimento de excedentes alimentares, proporcionados pelo avanço das técnicas agrícolas (Sposito, 2008). Para a autora, a "[…] produção do excedente alimentar é, portanto, condição necessária — embora não seja a única — para que efetivamente se dê uma divisão social do trabalho, que por sua vez abre a

possibilidade de se originarem cidades (Sposito, 2008, p. 14).

Segundo Mumford (2004), a formação das cidades ocorreu a partir de uma reorganização das aldeias paleo-neolíticas, incorporando uma diversidade de grupos que contribuíram para sua existência. Além de caçadores, camponeses e pastores, outros grupos como mineiros, lenhadores e pescadores passaram a integrar a vida urbana, trazendo consigo instrumentos, habilidades e hábitos moldados pelas condições específicas de suas atividades.

Assim, além das ocupações tradicionais, surgiram novas profissões que contribuíram para o crescimento e fortalecimento da cidade, daí decorrendo uma necessidade de organização mais sofisticada para gerir essa diversidade urbana emergente. O líder da aldeia, então, passou a ser reconhecido como o rei dominante, enquanto a população, que antes colaborava de forma cooperativa, foi reduzida a seus súditos e servidores. Após essa transformação, a cidade se tornou um centro de poder e “a cultura antiga da aldeia deu lugar à 'civilização' urbana, uma combinação peculiar de criatividade e controle, expressão e repressão, tensão e libertação, cuja manifestação primordial foi a cidade histórica" (Mumford, 2004).

Engels (2019) explora a transição das sociedades primitivas para as primeiras formas de civilização urbana explicando que o desenvolvimento das cidades pré-capitalistas ocorreu devido à necessidade de concentração de recursos e defesa coletiva contra ameaças externas. O autor descreve como as primeiras cidades surgiram a partir da revolução agrícola, quando a produção de excedentes permitiu o surgimento de classes sociais distintas e, consequentemente, a divisão do trabalho.

A civilização surge com o desenvolvimento de uma divisão do trabalho cada vez mais sofisticada. Em seus estágios iniciais, as comunidades humanas produziam apenas para atender suas necessidades imediatas, e as trocas eventuais envolviam apenas os excedentes ocasionais. Posteriormente, no contexto das sociedades pastoris, a criação de rebanhos gerou excedentes regulares que permitiram a especialização entre povos que possuíam gado e aqueles que não o tinham, estabelecendo dois níveis produtivos coexistentes e criando as bases para trocas frequentes.

Finalmente, com o avanço para estágios mais desenvolvidos, a diferenciação entre agricultura e manufatura consolidou a divisão do trabalho, direcionando uma parcela significativa da produção para a troca. Isso transformou as trocas entre indivíduos em uma necessidade essencial para a organização social, criando condições para formas mais complexas de interação econômica e social (Engels, 2019).

Com o avanço da agricultura e a produção excedente, surgiu a necessidade de controle e administração desses excedentes, levando à emergência de uma classe dirigente que controlava os recursos e a distribuição de bens. Assim, à produção do excedente alimentar, para que se considere surgida uma cidade, necessita-se de outro fator: a existência de uma sociedade de classes, com divisão social do trabalho, a fim de que, enquanto uma parcela da sociedade participa na produção de excedente, outra parte dele se apropriasse.

Na Idade Média, sob o sistema feudal, as cidades surgiram como refúgios fortificados em meio à instabilidade política e ameaças de invasões. Caracterizadas por ruas estreitas e tortuosas, muitas vezes protegidas por muralhas, essas cidades abrigavam estruturas como castelos, igrejas e guildas comerciais. A economia medieval era baseada na agricultura, artesanato e comércio, com as guildas desempenhando um papel crucial na regulação da produção e na proteção dos interesses dos seus membros. Segundo Pirenne (1927), as atividades comerciais eram limitadas e a economia baseava-se em sistemas de troca e relações de servidão.

Sposito (2008), alegando a pertinência de se considerar como urbanos os aglomerados existentes durante o predomínio feudal na Europa, argumenta que as primeiras cidades mercantis resultaram da modificação da transformação do caráter dessas aglomerações medievais. O Renascimento urbano e o surgimento das cidades no final da Idade Média e início da Idade Moderna foram fenômenos marcantes na história europeia, impulsionados por uma série de fatores interligados.

As primeiras cidades serviam não apenas como centros de comércio e administração, mas também como locais de residência para a classe governante e seus seguidores. Com o avanço da civilização, a divisão do trabalho tornou-se mais complexa, acentuando o contraste entre a cidade e o campo.

Além disso, a civilização introduziu uma nova e decisiva divisão do trabalho: o surgimento da classe dos comerciantes. Diferente das divisões anteriores, baseadas em funções diretamente ligadas à produção, essa nova classe se dedicava exclusivamente à troca de produtos. Ao posicionar-se como intermediária indispensável entre os produtores, a classe comercial reivindicava o papel de facilitadora, promovendo o acesso a mercados distantes e supostamente aliviando os produtores dos esforços e riscos envolvidos nas trocas. Contudo, na prática, os comerciantes apropriavam-se de parte significativa da riqueza gerada pelos produtores, consolidando-se como uma classe economicamente dominante (Engels, 2019).

Essa posição de intermediária garantiu aos comerciantes a acumulação de riquezas e uma

crescente influência social. Engels (2019) aponta que, embora tenham contribuído para a expansão dos mercados, os comerciantes também inauguraram um novo tipo de exploração econômica, agravando desigualdades e gerando crises comerciais periódicas. Esse fenômeno reflete as contradições que acompanham o desenvolvimento das civilizações, marcando profundamente as relações econômicas entre produção, troca e consumo.

O declínio do sistema feudal abriu caminho para um ambiente mais propício ao crescimento urbano, à medida que o poder dos senhores feudais enfraquecia e as restrições ao comércio e à mobilidade diminuíam. Paralelamente, o crescimento demográfico dos séculos XIV e XV ampliou a demanda por bens e serviços, estimulando a atividade econômica nas cidades. O comércio desempenhou um papel fundamental nesse processo, especialmente para as cidades costeiras e aquelas situadas em rotas comerciais. A descoberta de novas rotas marítimas, como a Rota das Especiarias para o Oriente, impulsionou ainda mais o comércio e a expansão das cidades portuárias.

Durante o despontar da Idade Moderna, os centros urbanos, primordialmente enraizados na atividade mercantil, começaram a estender sua esfera de influência, inicialmente a partir das rotas comerciais do Mediterrâneo até alcançar o domínio progressivo sobre o comércio marítimo no vasto território do Atlântico. A consolidação de monopólios sobre rotas específicas ou mercadorias particulares constituía uma estratégia crucial para a ampliação das receitas desses grupos mercantis, representando uma fase primordial do processo de acumulação de capital, conhecida como acumulação primitiva.

O impacto do fenômeno urbano pré-capitalista é notável, exemplificado pelas cidades antigas no Mediterrâneo e no Oriente, todas com uma natureza essencialmente política. Mesmo as "cidades" feudais, apesar de seu tamanho muitas vezes modesto e sua função predominantemente religiosa, desempenhavam um papel na economia feudal, mesmo que também estivessem em conflito com ela. A análise retrospectiva, assim, mostra-se crucial para entender a evolução do processo de urbanização a partir do advento do capitalismo, destacando tanto sua intensidade quanto a diversidade das cidades.

As transformações, que historicamente se deram, permitindo a estruturação do modo de produção capitalista, são consequências contundentes do próprio processo de urbanização. Segundo Sposito (2008, p. 30), a “cidade nunca fora um espaço tão importante, e nem a urbanização um processo tão expressivo e extenso a nível mundial, como a partir do capitalismo”.

Com o advento do capitalismo, houve uma transformação significativa nas cidades. O surgimento da burguesia como classe dominante e o desenvolvimento do comércio internacional impulsionaram uma nova dinâmica urbana. Em seguida, as cidades se expandiram para se tornarem centros de atividades comerciais e industriais, atraindo uma população urbana em crescimento.

O surgimento do trabalho assalariado e o controle da produção pelo capital marcaram uma nova fase do capitalismo, permitindo que o capital acumulado não dependesse mais apenas do comércio ou práticas como pirataria, mas fosse reinvestido na produção. Esse modelo envolvia a compra de matéria-prima, ferramentas, máquinas e força de trabalho, com o lucro—definido pela apropriação da mais-valia, ou seja, a riqueza produzida pelo trabalhador além do valor de seu salário—tornando-se central para o sistema (Sposito, 2008).

Assim, a Revolução Industrial, iniciada na segunda metade do século XVIII, foi muito mais do que o resultado de invenções como a máquina a vapor ou os teares mecânicos. Ao contrário, essa tecnologia surgiu para atender à necessidade de transformação na produção, ampliando a capacidade de acumulação de capital. Foi um processo revolucionário que consolidou o sistema fabril, a produção em larga escala e a utilização de energia não humana, redefinindo o conceito de indústria e impulsionando o capitalismo.

Devido à natureza predominantemente urbana da produção industrial, que difere significativamente das atividades produtivas extensivas realizadas no campo, como agricultura e pecuária, as cidades tornaram-se o principal território para essa atividade, concentrando capital e mão de obra. Essa concentração é uma consequência direta da forma como o modo de produção capitalista se estruturou desde o mercantilismo. Como resultado desse processo, as cidades não apenas se tornaram a base territorial da produção industrial, mas também proporcionaram suporte essencial para o desenvolvimento desse sistema econômico.

O modo de produção capitalista criou um ambiente propício para a desumanização das relações do homem com a terra. Tais condições foram engendradas durante um longo período que se inicia no século XIV e vai até o século XVI, quando se consuma o processo de expropriação dos lavradores do campo e consolida-se a formação dos proprietários fundiários.

A expropriação dos meios de produção dos camponeses e a transformação da terra em propriedade privada permitiram, assim, a criação de uma classe proletária disponível para a exploração nas fábricas emergentes.

A acumulação de capital, que é essencial para o modo de produção capitalista, envolve

dois processos: a expropriação inicial de capitais, conhecida como acumulação primitiva ou originária, e a valorização desses capitais através da produção de mais-valia. Essencialmente, esse processo reconfigurou as relações entre as classes sociais, estabelecendo uma nova dinâmica entre os proprietários dos meios de produção e recursos, por um lado, e os detentores da força de trabalho, por outro.

Marx (1968) argumenta que o capitalismo só alcança sua forma clássica e atinge plena maturidade quando os produtores diretos são expropriados e despojados dos meios de produção. Nesse processo, a propriedade dos meios de produção, incluindo recursos naturais, instrumentos de trabalho e objetos de trabalho, transita de uma propriedade dispersa de muitos para uma propriedade concentrada de poucos, reduzindo, assim, as barreiras à circulação do valor por ele produzido, principalmente através da exploração intensificada da força de trabalho.

O capital não existe apenas na forma de dinheiro, mercadoria ou meios de produção. Para que esses elementos se tornem capital, é necessária uma transformação em circunstâncias específicas. Isso ocorre quando dois grupos distintos se encontram: de um lado, proprietários de dinheiro e meios de produção, interessados em aumentar seu patrimônio ao adquirir força de trabalho; de outro, trabalhadores livres, que vendem sua força de trabalho em troca de salário.

A partir desse encontro, estabelece-se a base do sistema capitalista, caracterizado pela separação entre trabalhadores e a propriedade dos meios de trabalho. Esse processo histórico, conhecido como “acumulação primitiva”, marca a origem do capitalismo ao dissociar os trabalhadores dos meios de produção, constituindo o início do modo de produção capitalista (Marx, 1968).

À medida que a produção capitalista se desenvolve, essa dissociação não é apenas mantida, mas reproduzida em larga escala, retirando a propriedade dos meios de produção do trabalhador, transformando os meios de subsistência e os meios de produção em capital e os produtores diretos em assalariados.

É compreensível que a reprodução do sistema capitalista demande a expansão do capital, sendo a acumulação primitiva a estratégia adotada que se transforma em uma tendência histórica amplamente difundida. Trata-se de processo de expropriação e separação que ocorre não apenas por meio de mecanismos econômicos, mas também políticos e sociais.

A expropriação é um complexo processo impulsionado não pelo desejo dos próprios trabalhadores, mas pela dinâmica intrínseca da acumulação capitalista, que expropria tanto os

recursos sociais de produção, incluindo a terra urbana, quanto uma parcela cada vez maior da humanidade (Marx, 1968).

Sem expropriação não há acumulação de capital e, por conseguinte, capitalismo. A apropriação capitalista converte tudo em capital, o que é reproduzido em todas as dimensões da vida social: as atividades humanas responsáveis pela reprodução da existência social são reduzidas às necessidades comerciais, o trabalho é dissociado das condições sociais de sua produção, as relações de classe se tornam naturalizadas.

Nessa lógica, os indivíduos sociais são tratados como objetos, o valor de uso da terra é subjugado ao seu valor de troca, as necessidades básicas humanas, tradicionalmente atendidas por meio de métodos agrários, extrativistas e pecuários, ficam sujeitas à lógica do mercado, e a liberdade perde sua dimensão cultural e social (Silva, 2015).

O trabalho, em sentido ontológico, é a atividade que transforma a natureza e cria riqueza a partir da capacidade criativa e prática do trabalhador, conhecida como trabalho concreto. Nesse tipo de trabalho, corpo e mente estão integrados, sem separação entre o esforço físico e o intelectual. Ele é um trabalho não alienado, ou seja, produz valores de uso e, ao mesmo tempo, transforma tanto o ambiente quanto o próprio trabalhador (Silva, 2015).

Porém, quando o capital se apropria desse trabalho, ele o transforma em algo abstrato, retirando do trabalhador o controle sobre os meios de produção e sobre o resultado do que ele cria. Nesse cenário, o trabalho deixa de focar apenas na satisfação das necessidades humanas básicas e passa a ser direcionado pela lógica da produção de mercadorias, cujo objetivo principal é aumentar a acumulação de capital (Silva, 2015).

Por meio da expropriação do trabalho e dos meios de produção, o capital criou as condições necessárias para a apropriação privada de recursos naturais, força de trabalho e outros meios de produção, resultando no afastamento das classes de trabalhadores (Pereira, 2020). Esse processo foi essencial para o surgimento das cidades, uma vez que a divisão social do trabalho se consolidou como condição indispensável para seu desenvolvimento.

Conforme Saes (2011, p. 4), a “cidade tornou-se a maior manifestação do advento do capitalismo”. Enquanto o mundo rural, estruturado pela relação de subordinação entre camponês e senhor, representava a sociedade feudal, o ambiente urbano, associado à liberdade e à expansão das relações comerciais, refletia o surgimento de uma nova ordem social fundamentada na dinâmica capitalista.

A intensificação das necessidades humanas, o aumento do consumo e a interdependência entre os cidadãos, fomentada pela divisão social do trabalho, atribuíam ao sistema econômico um papel central na organização da vida urbana. Paralelamente, o campo, responsável por suprir as demandas das populações urbanas, passava por um processo de modernização estimulado pela lógica do lucro e pela atuação dos comerciantes. Essas transformações gradativamente corroeram as bases do feudalismo, consolidando o avanço da sociedade capitalista (Saes, 2011).

1.2 Urbanização e segregação social

A análise da apropriação da dinâmica espacial pelo circuito de valorização do capital reclama abordar a forma de acumulação capitalista, a fim de compreender o processo de dominação e apropriação do espaço pelo capital em sua totalidade histórica, espacial e temporal. A abordagem é justificada pelo fato de a dinâmica de acumulação capitalista ser caracterizada por diversas práticas expropriatórias, estabelecendo uma relação orgânica e dialética, incidindo tanto nas relações sociais de produção quanto na própria dinâmica de produção do espaço.

A política do capitalismo, por ser moldada pela necessidade perpétua de encontrar terreno lucrativo para a produção e absorção de excedente de capital, propiciou o desenvolvimento das cidades até a conformação que ostentam nos dias atuais. Arguta a observação de Castilho (2011, p. 95), para quem o espaço urbano é o "lócus da expansão de ações cujas intenções acham-se perfeitamente vinculadas à obtenção de lucros".

Harvey (2008) destaca as conexões entre urbanização, acumulação de capital e a formação de crises sistêmicas no capitalismo. Para ele, desde o surgimento das primeiras cidades, estas sempre dependeram do controle e extração de excedentes de trabalho e produção, em especial das áreas rurais ou de populações oprimidas. Essa relação, inicialmente controlada por oligarquias ou grupos militares, persiste no capitalismo contemporâneo, mas com a particularidade de que o sistema capitalista exige uma produção contínua de excedentes.

A urbanização, nesse contexto, é utilizada como uma estratégia para absorver esses excedentes, funcionando como uma válvula de escape para as crises do capital. O fenômeno, portanto, não se caracteriza como mero processo de crescimento físico das cidades, sendo, em verdade, um mecanismo central no ciclo de acumulação de capital, que perpetua o crescimento populacional e, simultaneamente, as desigualdades urbanas (Harvey, 2008).

Não é exagero dizer que a urbanização representava a mais significativa expressão do

surgimento do capitalismo. Enquanto o mundo rural e a relação de submissão entre camponeses e senhores simbolizavam a sociedade feudal, o ambiente urbano, marcado pela ideia de liberdade e pelo crescimento das atividades comerciais, refletia o advento de uma nova ordem social.

Um exemplo emblemático das transformações urbanas empreendidas no contexto da urbanização iniciada no século XVIII, frequentemente abordado por diversos autores, é a reconstrução da cidade de Paris, na França, no período entre 1853 e 1870, liderada pelo barão Georges-Eugène Haussmann.

Após a crise econômica europeia de 1848, marcada por um excesso de capital e mão de obra não utilizados, uma revolta em Paris foi esmagada. Em resposta, Luís Napoleão Bonaparte, após se tornar imperador Napoleão III, adotou uma política de grandes obras públicas como estratégia para absorver o capital excedente e estabilizar o país. Com a nomeação de Georges-Eugène Haussmann, Paris passou por uma profunda reconfiguração urbana, que, além de transformar a cidade em um centro de turismo e consumo, também permitiu a canalização de capital e trabalho excedentes, exemplificando o papel da urbanização no contexto das crises capitalistas.

A conhecida reforma de Haussmann representou uma alteração radical na cidade, fundamentada na justificativa da necessidade de implementar melhorias, como a instalação de redes de esgoto, distribuição de água e iluminação pública, além de aprimorar a circulação na cidade e embelezá-la.

Isso implicou na abertura de largas avenidas no centro da cidade, substituindo antigas ruelas e vilas ocupadas por trabalhadores. Além disso, ocorreu a instalação de monumentos e a criação de boulevards, praças e anéis viários, proporcionando uma visão abrangente da cidade e facilitando a circulação. Enquanto a abertura de ruas e espaços vazios simplificava o fluxo de serviços e mercadorias, também facilitava a movimentação das forças nacionais de segurança, um aspecto relevante para a França do Império de Luís Bonaparte (Lefebvre, 2001).

Em decorrência desse processo, desaparecia a Paris do antigo regime, levando consigo todas as referências do período medieval e abrindo espaço para a ascensão da modernidade. A Paris renovada espelhava a nova ordem política, estabelecendo, no cenário físico, os símbolos e marcas do poder hegemônico.

A transformação urbana de Paris no período do Segundo Império Francês revela como a urbanização, além de atuar como uma resposta às crises do capital, frequentemente carrega

consigo processos de exclusão social e violência. Enquanto as grandes obras públicas realizadas sob a gestão de Haussmann foram justificadas como soluções para problemas econômicos e urbanos, como o excesso de capital e mão de obra, elas também desempenharam um papel crucial na reconfiguração espacial e no controle político da cidade.

A urbanização demonstrou, assim, não ser apenas um mecanismo de acumulação de capital, mas também uma ferramenta deliberada para eliminar ameaças à ordem estabelecida, consolidando a dominação política e econômica sob o pretexto de modernização e progresso.

O fenômeno promoveu o restabelecimento das relações no centro da cidade e os grupos sociais que ocupavam esses espaços. A conversão de estreitas ruelas e vilas em amplas vias públicas dificultou a ocupação por parte das classes populares e a realização de manifestações e barricadas no espaço urbano. Dessa forma, a reforma também se destacou por proporcionar uma certa estabilidade social por meio da urbanização, ao expulsar as classes populares do centro da cidade e encontrar soluções para a crise econômica de 1848 (Harvey, 2012).

Harvey (2008) aponta que a violência frequentemente se apresenta como um instrumento necessário para que uma nova configuração da geografia urbana se estabeleça sobre os escombros da anterior. O caso de Haussmann em Paris ilustra esse fenômeno: ao usar poderes de expropriação sob o pretexto de promover melhorias cívicas, recuperação ambiental e renovação urbana, ele demoliu antigos bairros populares.

Tal processo foi deliberadamente planejado para remover uma parcela significativa da classe operária e outros grupos considerados contestadores, bem como indústrias insalubres, do centro da cidade, local que representava uma ameaça ao poder político. Haussmann concebeu uma forma urbana em que se acreditava – erroneamente, como evidenciado pela Comuna de Paris em 1871 – que seria possível garantir, por meio de vigilância intensiva e controle militar, a dominação das classes rebeldes, assegurando sua contenção pelo aparato militar (Harvey, 2008).

Idêntica a constatação de Sanchez-Cuenca (2017), a identificar que o urbanismo muitas vezes funciona como instrumento de controle social e de segregação seletiva. O autor aponta que grandes reformas urbanas que marcaram o início do urbanismo como prática frequentemente omitem estratégias subjacentes.

Em Paris (1867) e no Rio de Janeiro (1906), por exemplo, essas reformas implicaram a remoção de significativa parcela dos moradores dos centros urbanos. Para viabilizar as demolições e as obras, os governantes estabeleceram parcerias com agentes do capital

financeiro, que, em troca, obtiveram direitos exclusivos para empreendimentos imobiliários nas novas avenidas, praças e boulevards.

Essas intervenções, sob o pretexto de "dignificação", resultaram em uma intensa valorização fundiária impulsionada pela especulação promovida pelos investidores, forçando a saída das populações de baixa renda, desta vez por meios econômicos. Por sua vez, os centros urbanos passaram a ser ocupados pela burguesia emergente, que, dotada de educação e poder econômico, impôs sua visão sobre o restante da sociedade (Sanchez-Cuenca, 2017).

Segundo Lefebvre (2008), uma das principais metas da estratégia de Haussmann foi neutralizar as iniciativas democráticas que se desenvolviam nos espaços públicos de convivência no centro da cidade, restringindo a mobilização popular e reforçando a hegemonia burguesa.

Inequívoca, pois, a opção política dos episódios de reestruturação, que carregam uma dimensão de classe significativa, pois são geralmente os pobres e os marginalizados politica e socialmente que enfrentam as maiores dificuldades e perdas (Harvey, 2008).

> a burguesia tem apenas um método para resolver à sua maneira a questão da habitação – isto é, resolvê-la de tal forma que a solução produza a questão sempre de novo. Este método chama-se “Haussmann”, [pelo que] entendo a prática generalizada de abrir brechas nos bairros operários, especialmente nos de localização central nas nossas grandes cidades, quer essa prática seja seguida por considerações de saúde pública e de embelezamento ou devido à procura de grandes áreas comerciais centralmente localizadas ou por necessidades do trânsito, tais como vias-férreas, ruas etc. [o que às vezes dá a impressão de querer dificultar as barricadas]. O resultado é em toda a parte o mesmo, por mais diverso que seja o pretexto: as vielas e becos mais escandalosos desaparecem ante a grande autoglorificação da burguesia por esse êxito imediato mas... ressuscitam logo de novo em qualquer lugar e frequentemente na vizinhança imediata. [...] Os focos de epidemias, as mais infames cavernas e buracos em que o modo de produção capitalista encerra noite após noite os nossos operários não são eliminados, mas apenas... mudados de lugar! A mesma necessidade econômica que os tinha provocado no primeiro sítio os produz também no segundo (Engels, 1872 *apud* Harvey, 2008, p. 145).

Dessa forma, o caráter excludente da esfera pública burguesa começava a se manifestar gradualmente no espaço. O centro da cidade, especialmente nos grandes centros urbanos, tornava-se o epicentro do poder político e econômico, simbolizado pelo Estado e pelas classes que predominantemente o ocupavam. As classes populares viam-se progressivamente excluídas do centro, assim como eram afastadas da esfera pública.

O feito de Haussmann em Paris serviu de exemplo a Robert Moses, que, após a Segunda

Guerra Mundial, promoveu em Nova York uma renovação em grande escala do processo urbano. Por meio de um sistema de autoestradas, transformações infraestruturais e a reconfiguração completa, não apenas da cidade, mas de toda a região metropolitana, Moses contribuiu para solucionar o problema da absorção de capital excedente. Para alcançar esse objetivo, ele utilizou novas instituições financeiras e mecanismos tributários que facilitaram o crédito, promovendo a expansão da dívida financeira urbana.

Harvey (2012) aponta que esse processo não apenas reconfigurou a infraestrutura, mas também alterou estilos de vida, introduzindo novos bens de consumo e ampliando o uso de automóveis e petróleo. Politicamente, a casa própria subsidiada fortaleceu o conservadorismo republicano nos subúrbios, promovendo estabilidade social, dado que os proprietários endividados foram vistos como menos propensos a greves. Contudo, esse modelo enfraqueceu os centros urbanos e agravou a exclusão social, especialmente para afro-americanos, gerando tensões urbanas.

A urbanização, ao demandar a utilização de excedentes, estabelece uma conexão essencial com o desenvolvimento capitalista. Para gerar mais-valia, os capitalistas precisam produzir excedentes, que, por sua vez, devem ser reinvestidos para ampliar ainda mais a mais-valia. Esse ciclo contínuo de reinvestimento leva à expansão da produção de excedentes em ritmo acelerado, seguindo uma trajetória de crescimento composto.

Dessa forma, a acumulação de capital e a urbanização seguem trajetórias historicamente paralelas, refletindo o entrelaçamento do desenvolvimento econômico e urbano no contexto do capitalismo (Harvey, 2012). Assim, "[…] a urbanização sempre foi um fenômeno de classe, já que o excedente é extraído de algum lugar e de alguém, enquanto o controle sobre sua distribuição repousa em umas poucas mãos" (Harvey, 2012, p. 74).

Lefebvre (2001) assevera que as cidades reúnem todos os requisitos que a indústria necessita - quais sejam, os trabalhadores, as vias de comunicação (canais, estradas de ferro, estradas), os transportes de matérias-primas, as máquinas e técnicas, dentre outros - para promover a produção e reprodução do capital. Assim, o desfecho das contingências oriundas da divisão social do trabalho é sua penetração na totalidade do modo de vida, impregnada por uma racionalização planejadora e burocrática do cotidiano.

Barbosa (2013, p. 137) sugere que "com a mercantilização do espaço urbano, a cidade passa promover a divisão social do trabalho e reproduzir a divisão de classe, colocando de um lado os proprietários dos meios de produção, a burguesia; e do outro a força de trabalho, o

trabalhador assalariado".

Essa planificação se estende através do trabalho, do consumo, da esfera privada e familiar, e dos momentos de lazer, delineando a vida moderna - a vida urbana - como o estágio da produção social em que tudo é explorado de forma racional. A expansão do capital não apenas gera relações econômicas de troca, mas também influencia atitudes, valores culturais e políticos (Marx, 1968).

O desenvolvimento das infraestruturas de transporte, comunicação, educação e pesquisa, desempenham papel crucial na prática de expansão capitalista, haja vista que as inovações tecnológicas nos transportes, ao reduzirem as distâncias produtivas e sociais, diminuíram as barreiras espaciais para a circulação do capital, facilitando sua rápida expansão.

O desenvolvimento das forças produtivas, incluindo as formas de organização do trabalho, técnicas e tecnologias, não apenas gera trabalho excedente, mas também (re)produz relações sociais de dominação. Esse processo ocorre tanto na cooperação no trabalho quanto na sociedade em geral, abrangendo desde as cidades até o campo, as relações entre classes e suas frações, e a produção material e cultural/espiritual da vida social, refletindo na divisão social do trabalho. Para Pereira,

> [...] numa sociedade programada pelas relações de produção e de propriedade capitalista, a cotidianidade é programada pela expansão do processo de urbanização sobre as cidades tradicionais, onde os arranjos territoriais, dispositivos eficazes de regulação social, centros de decisão, circulação e informação ao serviço do poder das classes, dão forma e conteúdo à vida urbana (Pereira, 2020, p. 63).

A dinâmica capitalista promove o desenvolvimento geográfico desigual, mesmo na ausência de variações significativas em termos de recursos ou potencialidades locais. Tal processo se intensifica pela lógica de diferenciações e especializações espaciais e regionais, característica intrínseca do capitalismo.

Sob a pressão da concorrência, os capitalistas buscam continuamente vantagens competitivas dentro dessa estrutura espacial, direcionando-se para áreas com menores custos ou maiores margens de lucro. Dessa forma, o excedente de capital acumulado em uma região frequentemente é direcionado para locais onde as oportunidades de lucro permanecem subexploradas.

A cidade, então, passou a ser um grande mercado de bens e serviços de consumo,

funcionando sob a lógica do capitalismo, uma vez que tudo passa a ser mercadoria, inclusive, a terra urbana que serve de objeto de compra e venda no mercado imobiliário (Rolnik, 1995).

Conquanto as cidades já tenham sido concebidas como um lugar de modernidade e democracia, em razão do seu papel na autonomização do indivíduo das amarras que o ligavam à ordem estamental, hoje se verifica que

> [...] a cidade cumpre um papel exatamente inverso, com o surgimento de uma estrutura social dualizada entre ricos e pobres, uma organização espacial fragmentada e uma sociedade política semelhante ao ancien régime, onde as elites passam a controlar de maneira exclusivista a ordem poliárquica deformada, abandonando ao hobbesianismo os deserdados da nova ordem do mercado (Ribeiro; Santos Júnior, 2005, p. 87).

O espaço urbano, assim, passou a ser permeado por profundas disparidades sociais, as quais variam conforme o tamanho ou a natureza da cidade. O aumento demográfico nas áreas urbanas foi caracterizado por uma desorganização socioespacial do espaço citadino, fenômeno visualizado pela superpopulação que habita as periferias ou assentamentos informais em pobreza extrema.

O Estado, contrariamente à sua finalidade precípua de gestão da *res publica* em favor do povo, tem papel fundamental no processo de produção de crescente desigualdade socioterritorial, adotando políticas que potencializam e valorizam o capital.

Como se pode observar na maioria das cidades, existem áreas que permanecem por longos períodos sem intervenções urbanas, carecendo de serviços de consumo coletivo e abrigando grandes estoques de terras ociosas, tanto em regiões centrais quanto periféricas. Constata-se, de modo diverso, que em outros espaços a intervenção estatal promoveu infraestrutura, equipamentos e serviços, além de valores que tornaram essas áreas atrativas ao capital. Essa dinâmica de produção social do espaço não segue uma lógica de oposição dual, mas sim uma lógica dialética inerente às relações sociais capitalistas (Silva, 2015).

Nesse contexto, a predominância da experiência privada, em detrimento da pública, tem moldado a configuração urbana devido à dinâmica capitalista que, ao produzir o espaço, tem degradado os espaços públicos de convivência na cidade e os espaços de mediação política com ela, transformando-a em uma fonte de lucro.

Esse processo ocorre, primeiramente, por meio da criação de suporte e infraestrutura que viabilizam a expansão industrial, com financiamentos de curto e longo prazo às empresas, além da atuação direta do Estado como investidor econômico. Em segundo lugar, o Estado mantém

a “ordem social” necessária para sustentar um modelo específico de acumulação (Kowarick, 1979).

Quando os recursos estatais são majoritariamente direcionados para atender às exigências da acumulação de capital, em detrimento de investimentos voltados à reprodução da força de trabalho, o processo de espoliação urbana se intensifica. Nesse contexto, a geração de excedentes se dá à custa da pauperização absoluta de amplos segmentos sociais.

Para sustentar esse modelo de ordem social, que penaliza a força de trabalho com características brutais, o Estado inevitavelmente assume um caráter autoritário e repressivo. O controle e a supressão de movimentos reivindicatórios tornam-se essenciais para a manutenção desse modelo excludente de distribuição de benefícios (Kowarick, 1979).

As políticas urbanas, portanto, frequentemente reproduzem a segregação ao favorecer determinados grupos em detrimento de outros, perpetuando desigualdades. Tecnologias de comunicação e informação também influenciam essa dinâmica, enquanto as redes sociais, apesar de promoverem solidariedade e apoio mútuo, podem criar bolhas sociais que excluem indivíduos fora dos padrões dominantes (Castells, 2002).

Lefebvre (2008) aponta que a produção do espaço corresponde, portanto, às visões e aos interesses de seus “produtores”, entendendo haver não apenas uma dimensão instrumental do espaço, como também uma dimensão social, em que se expressa e se realiza o poder e a dominação de quem o produz, do homem capitalista e do Estado, da ordem moderna. A segregação urbana, assim, representa um processo de exclusão social, econômica e política, assim como a consolidação de um poder político.

Importante esclarecer que a segregação urbana não é apenas a separação física entre grupos sociais, mas também uma manifestação das relações de poder e dominação que permeiam a sociedade, revelando-se um fenômeno multifacetado, enraizado nas complexas interações entre as forças econômicas, sociais e políticas que moldam o espaço urbano contemporâneo (Castells, 1975).

Apesar de teoricamente a segregação poder se manifestar como um processo de agrupamento de pessoas com afinidades e interesses comuns, não sendo necessariamente prejudicial em si, a realidade observada revela que a segregação urbana contemporânea tende a gerar e/ou a agravar os processos de exclusão política, econômica e social.

Tal fenômeno se materializa mediante o estabelecimento de fronteiras - visíveis ou

invisíveis, físicas ou simbólicas - que delimitam os distintos espaços nos centros urbanos, os quais são desigualmente estruturados em termos de acesso a serviços e instalações públicas e privadas, como saneamento básico, habitação adequada, áreas de lazer, saúde, educação, vias pavimentadas e transporte. Ademais, o processo segregatório determina quais são os espaços de circulação para cada grupo social, de modo a restringir os grupos menos privilegiados quando tentam acessar áreas que não lhes são designadas.

Esse processo de segregação sociopolítica e espacial implica na segmentação do tecido urbano e na concentração de grupos sociais em distintas áreas da cidade (Ribeiro, 2012), visando restringir os espaços de troca, interação e diálogo, minimizando as possibilidades de encontros indesejados pelos grupos dominantes. A segregação forma, em decorrência, a criação dos “guetos” de grupos sociais, como operários, negros, intelectuais, estrangeiros, dentre outros (Lefebvre, 2001).

> A cidade em si, como relação social e de materialidade, torna-se criadora de pobreza, tanto pelo modelo socioeconômico, de que é o suporte, como por sua estrutura física, que faz dos habitantes das periferias pessoas ainda mais pobres. A pobreza não é apenas o fato do modelo socioeconômico vigente, mas, também, do modelo espacial (Santos, 1993, p. 10).

Ribeiro e Santos Júnior (2005, p. 102) entendem que “a globalização pode estar reforçando tendências de dualização e fragmentação já presentes historicamente na sociedade brasileira”, mormente ao se considerar que aos efeitos desestruturadores produzidos pela fragmentação institucional somam-se aqueles provenientes da fragmentação político-administrativa decorrentes da descentralização e suas consequências sobre a gestão urbana. Como consequência, a segregação urbana emerge como uma consequência direta da lógica capitalista, que prioriza o lucro em detrimento da equidade social.

A persistência de um expressivo contingente populacional em situação de pobreza, associada às mudanças nas dinâmicas socioespaciais – como a auto-segregação das classes dominantes, a expansão do mercado imobiliário, a diversificação social nas periferias e o declínio da oferta de loteamentos populares – e nas práticas políticas, com a substituição do clientelismo por iniciativas de filantropia privada e políticas neocorporativas, tem gerado impactos significativos nos territórios populares das grandes cidades brasileiras. Esse cenário tem contribuído para a formação de "bolsões" de pobreza em favelas antigas e para o surgimento de "novas favelas", caracterizadas por elevados níveis de precariedade e exclusão (Ribeiro;Santos Júnior, 2005).

Esse contexto explica os elevados índices de "favelização" nas metrópoles brasileiras, o que vem acompanhado de crescente estigmatização das áreas de concentração da pobreza, alimentada pela disseminação da "cultura do medo" entre as classes médias, o que influencia suas formas de sociabilidade (Ribeiro; Santos Júnior, 2005). Tais fatores têm reconfigurado a ordem socioespacial, criando um modelo que combina maior proximidade física entre as classes sociais com uma profunda distância social.

> Na observação da vida quotidiana dos habitantes das grandes cidades já quase passam como desapercebidas cenas de expressivas práticas separatistas. Construções, muros, regras institucionais e valores culturais separam crescentemente a população em shopping-centers, 'camelódromos', 'condomínios fechados', 'favelas', 'bairros', 'baixadas', etc. Categorias espaciais servem cada vez mais à construção de uma linguagem que, classificando e estigmatizando o subproletariado e seus territórios, produz um efeito naturalizador das diferenças e das práticas discriminatórias de apropriação dos espaços das metrópoles. Metáforas freqüentes no discurso público sobre a cidade e seus problemas reproduzem ativamente tal linguagem separatista, especialmente quando a imprensa discute o tema da segurança e o risco da violência (Ribeiro; Santos Júnior, 2005, p. 103).

A dinâmica urbana, portanto, não apenas espelha a configuração social de uma sociedade, mas também se configura como um mecanismo específico para a perpetuação das disparidades socioeconômicas e das oportunidades de inclusão na divisão da riqueza produzida dentro dessa sociedade.

Em síntese, a análise da dinâmica urbana e da segregação espacial revela não apenas a complexidade das interações entre os diferentes atores sociais e econômicos que moldam o espaço urbano, mas também as consequências profundas e multifacetadas dessas interações na reprodução das desigualdades e na configuração do poder na sociedade.

Percebe-se, assim, que a produção do espaço não é apenas um processo técnico, mas também um reflexo das relações sociais de produção e das ideologias que permeiam a sociedade, resultando em espaços urbanos desiguais e segregados. Esse cenário, importante ressaltar, não se restringe apenas à separação física entre grupos sociais, mas também reflete e reforça as relações de poder e dominação presentes na sociedade.

Compreender a dinâmica urbana e a segregação espacial, portanto, é essencial para promover uma abordagem mais inclusiva e equitativa no planejamento e na gestão das cidades, visando a construção de espaços urbanos mais justos, acessíveis e integrados. Tal objetivo requer políticas públicas e práticas urbanas que abordem não apenas as questões físicas e econômicas, mas também as dimensões sociais e políticas da segregação urbana, visando

promover uma verdadeira inclusão e participação de todos os segmentos da sociedade.

1.3 Cidade como mercadoria e o “direito à cidade”

O conceito de "direito à cidade" é um marco fundamental nos estudos urbanos e no campo dos direitos humanos. O termo ganha destaque nas discussões sobre a criação do espaço urbano a partir da obra de mesmo nome, o Direito à Cidade, escrita pelo filósofo e sociólogo Henri Lefebvre, em 1968.

Fortemente influenciada pela tradição marxista, a obra apresenta uma crítica incisiva sobre o modo como as cidades estão se expandindo dentro das sociedades capitalistas, não apenas inaugurando uma nova maneira de pensar sobre o espaço urbano, como também articulando uma crítica profunda às formas de produção espacial e social criadas e influenciadas pelo capitalismo.

Na década de 1960, quando se deu o desenvolvimento do conceito de "direito à cidade", o mundo passava por um período de significativas transformações sociais e políticas. À época, se via um intenso processo de urbanização, mudanças econômicas e mobilizações sociais na Europa. Destaca-se a situação da França, onde Lefebvre viveu e trabalhou, em que as cidades passavam pelo crescimento econômico do pós-guerra conhecido como "Trente Glorieuses" (1945-1975), período de prosperidade econômica que trouxe consigo uma transformação urbana acelerada, caracterizada pela construção de grandes conjuntos habitacionais e pela reestruturação dos centros urbanos.

O que passava desapercebido por muitos é o fato de que tais mudanças, conquanto trouxessem comodidades e melhorias a uma pequena parcela dos habitantes da cidade, exacerbaram as desigualdades sociais e espaciais, levando à segregação urbana e ao deslocamento de comunidades de baixa renda. Lefebvre, ao observar criticamente esses processos, identificou que o espaço urbano era moldado por interesses capitalistas que desconsideravam as necessidades e os direitos dos habitantes.

O autor ancorou suas análises no materialismo histórico de Marx e Engels, que forneceu a base para sua crítica ao capitalismo. Sua preocupação central era a apropriação do espaço urbano, dado que a urbanização, constituindo um processo central para a acumulação de capital, faz com que a produção do espaço urbano esteja intimamente ligada às dinâmicas de exploração e dominação capitalistas.

Lefebvre (1991), ao verificar que o modo de produção capitalista estruturava todas as esferas da vida social, incluindo o espaço urbano, percebeu que a cidade havia se transformado em uma mercadoria, um objeto de consumo, servindo, cada vez mais, aos interesses econômicos de uma minoria, em vez de atender às necessidades e aspirações de todos seus habitantes (Lefebvre, 2001).

Ao se debruçar sobre as relações sociais urbanas capitalistas, Lefebvre critica a subordinação da cidade à lógica do valor de troca, que é determinado pelo mercado e que faz com que o espaço urbano se torne uma mercadoria com preço, disponível apenas para aqueles que podem adquiri-lo. Por consequência, o uso do espaço urbano – que se interrelaciona com o conceito de valor de uso, referente à função ou utilidade concreta de um bem em termos de satisfação de necessidades – é desconsiderado ou secundarizado.

Para Lefebvre, o espaço urbano, na sociedade capitalista, é mais uma mercadoria do que um bem com aptidão e potencial de promover o bem-estar social, a convivência e a realização pessoal de seus habitantes. O espaço urbano, assim, tanto espelha quanto reforça as desigualdades sociais e econômicas, sendo simultaneamente um produto e um meio de reprodução das relações capitalistas (Lefebvre, 2001).

A configuração da cidade como mercadoria ocorre por meio do que Evgeni Pachukanis denomina a "forma jurídica", que, segundo o autor, não é uma abstração universal, mas uma construção histórica que emerge em resposta às exigências do capitalismo. Pachukanis (2017) argumenta que a forma jurídica desempenha papel central na consolidação das relações sociais capitalistas, compartilhando o mesmo fundamento da mercadoria: a troca entre sujeitos formalmente iguais, mas materialmente desiguais.

Sob essa perspectiva, a urbanização e a estruturação das cidades estão profundamente imbricadas na lógica mercantil. O espaço urbano é apropriado, fragmentado e reorganizado de forma a atender aos interesses do capital, enquanto o direito, entendido como expressão formal das relações sociais capitalistas, legitima essa reorganização.

Dessa maneira, a cidade é produzida como mercadoria, sujeita às dinâmicas do valor de troca, em detrimento de seu valor de uso, lógica que não apenas transforma a estrutura física da cidade, como também as relações sociais que nela se desenvolvem. O processo urbano é moldado - e pode-se dizer – dominado pelo capital, que controla não apenas os aparelhos de estado como também “[…] populações inteiras – seus estilos de vida, sua capacidade de trabalho, seus valores culturais e políticos, suas visões de mundo” (Harvey, 2014, p. 133).

A mercantilização do espaço urbano se manifesta, em primeiro lugar, na propriedade privada da terra e do solo urbano, atendendo às exigências de acumulação capitalista, resultando na fragmentação e hierarquização dos lugares e das pessoas, com a propriedade privada do solo urbano como elemento central. Tal processo intensifica as desigualdades na produção do espaço, especialmente evidentes no direito à moradia, e reflete-se na segregação urbana, articulando desigualdades espaciais e sociais, ao mesmo tempo em que conecta a cidade à lógica global do capitalismo (Carlos, 2007).

Nessa perspectiva, o espaço, que poderia ser considerado um bem comum, é transformado em propriedade privada, legitimada por instrumentos jurídicos como contratos e direitos de propriedade. Esses instrumentos, que Pachukanis (2017) identifica como expressões da forma jurídica, permitem a exploração econômica do espaço, convertendo-o em fonte de lucro para os detentores de capital. Assim, a cidade é configurada para atender aos interesses de mercado, privilegiando a acumulação de capital em detrimento da qualidade de vida e do acesso igualitário aos recursos urbanos.

Essa dinâmica é também responsável pela segregação socioespacial, outro aspecto central da cidade-mercadoria. Sob o capitalismo, as áreas centrais e bem infraestruturadas se tornam inacessíveis à maior parte da população devido à especulação imobiliária e ao alto custo de habitação. Esse processo resulta na marginalização de grandes contingentes populacionais, que são deslocados para periferias desprovidas de serviços públicos adequados, infraestrutura e oportunidades de integração econômica. Essa segregação não é apenas uma consequência econômica, mas também um produto da regulação jurídica do espaço urbano, que legitima essas desigualdades sob o manto da legalidade (Pachukanis, 2017).

Ademais, a forma jurídica desempenha papel ativo na produção do espaço urbano, moldando-o de acordo com os interesses do capital, que influencia, inclusive, a atuação governamental por meio da produção de políticas públicas e de instrumentos legislativos que frequentemente refletem os interesses de classes dominantes econômicas e políticas, reforçando desigualdades estruturais e perpetuando a lógica mercantil na organização das cidades. Nesse sentido, a forma jurídica não é neutra, mas opera como um instrumento de dominação de classe, consolidando as relações capitalistas no espaço urbano.

A crítica de Pachukanis à mercantilização do direito encontra eco na análise de Lefebvre (2001), que, ao propor o conceito de direito à cidade, questiona a subordinação do uso do espaço urbano ao valor de troca. Para Lefebvre (2001), o direito à cidade implica a reconstrução do

espaço urbano como um bem coletivo, destinado a promover a vivência humana, a interação social e o acesso universal aos recursos urbanos. Essa perspectiva confronta diretamente a lógica capitalista que transforma a cidade em mercadoria, reivindicando uma reorganização do espaço urbano baseada no uso e na equidade.

Nesse contexto, o conceito e as discussões sobre o "direito à cidade" estão alinhados com a crítica marxista ao fetichismo da mercadoria, que disfarça as relações sociais, transformando-as em meras interações entre coisas, ocultando o caráter social da produção. Da mesma maneira que o fetichismo faz a mercadoria parecer algo separado dos processos sociais que a originam, o espaço urbano, sob o capitalismo, é alienado dos seus usuários, sendo convertido em mercadoria cujo valor é determinado pelo mercado, e não pelas suas qualidades como um local de vivência, interação social e participação política.

Lefebvre também critica a visão funcionalista do urbanismo, que tradicionalmente vê a cidade como um espaço destinado apenas a atividades econômicas e circulação. Em contraponto, o autor defende que o ambiente urbano deve ser entendido como um espaço vivido, onde as práticas sociais, culturais e políticas dos habitantes têm um papel central em sua produção e constante transformação. Essa abordagem rejeita a visão do espaço urbano como um mero recurso econômico e, em vez disso, reconhece a complexidade e o dinamismo que caracterizam o ambiente urbano (Lefebvre, 2001).

A ótica lefebvriana sobre a cidade, assim, descortina o urbano como um *locus* coletivo de participação democrática, de diversidade e marcado pela criatividade, o que se opõe à sua transformação em mercadoria. O direito à cidade, portanto, transcende a simples reivindicação ao acesso físico aos espaços urbanos, propondo uma redefinição radical da cidade como um espaço de participação ativa, centralizado na experiência vivida de seus habitantes, e não na lógica do capital. Representa, em verdade, uma demanda por um ambiente urbano inclusivo, justo e igualitário.

Lefebvre enxerga o espaço urbano como uma criação social, concebendo a cidade como uma "obra" (oeuvre), em vez de um simples "produto". Ele propõe que a cidade seja vista como uma criação coletiva, continuamente moldada pelos habitantes através de suas práticas cotidianas, as quais são cruciais para a formação e transformação da cidade (Lefebvre, 2001). Sob essa perspectiva, a cidade não é apenas um conjunto de prédios e infraestruturas, mas uma construção social que reflete as relações de produção e poder que a estruturam.

O direito à cidade, assim, é o direito à vida urbana renovada, diferente da cidade arcaica,

repleta de opressão e violência, em que “os ritmos de vida e empregos do tempo permitem o uso pleno e inteiro desses momentos e locais” (Lefebvre, 2001, p. 139). Para o autor,

> O direito à cidade se manifesta como uma forma superior dos direitos: o direito à liberdade, à individualização na socialização, ao habitat e ao habitar. O direito à obra (à atividade participante) e o direito à apropriação (bem distinto do direito à propriedade) estão implicados no direito à cidade (Lefebvre, 2008, p. 134).

Trata-se, portanto, de direito coletivo pertencente a todos os habitantes, indo além do simples acesso físico ao espaço urbano, abrangendo a capacidade de influenciar e participar ativamente na construção e organização da cidade. O direito à cidade é fundamentalmente o direito de transformar a cidade e, com isso, a vida urbana que nela ocorre.

> O Direito à Cidade não pode ser concebido como simples direito de visita ou de retorno às cidades tradicionais. Só pode ser formulado como direito à vida urbana, transformada, renovada. Pouco importa que o tecido urbano encerre em si o campo e aquilo que sobrevive da vida camponesa conquanto que “o urbano”, lugar de encontro, prioridade do valor de uso, inscrição no espaço de um tempo promovido à posição de supremo bem entre os bens, encontre sua base morfológica, sua realização prático-sensível (…) Só a classe operária pode se tonar o agente, portador ou o suporte social dessa realização (Lefebvre, 2001, p. 117-118).

A crítica lefebvriana ao espaço urbano capitalista e sua visão idealista de uma cidade mais justa e democrática continuam a influenciar movimentos sociais, acadêmicos e formuladores de políticas ao redor do mundo. Ao sugerir uma nova forma de enxergar a cidade, Lefebvre não apenas amplia a percepção do espaço urbano como um local físico, mas também o revela como uma construção social, onde as relações de poder e os conflitos sociais são concretizados e contestados. Sua abordagem questiona as concepções tradicionais de planejamento urbano, propondo uma visão que coloca as necessidades e desejos dos habitantes no centro do processo de urbanização.

O autor defende, portanto, a luta pela reapropriação do espaço urbano por aqueles que o produzem: seus habitantes. Essa retomada deve ocorrer por meio de práticas que desafiem a lógica do valor de troca, reafirmando o valor de uso dos espaços urbanos. É, em última análise, uma luta contra a alienação do espaço urbano imposta pela lógica capitalista.

Para tanto, é imperativo subordinar a lógica econômica — que prioriza o valor de troca, o mercado e a mercadoria — aos interesses coletivos. Nesse contexto, o direito à cidade assume

uma dimensão revolucionária, alinhada à hegemonia da classe trabalhadora como agente transformador da ordem socioeconômica vigente (Lefebvre, 2001).

Dessa forma, faz-se necessário determinar uma estratégia urbana contra-hegemônica a ser implementada por grupos, classes ou frações de classes sociais, no intuito de formular e implementar soluções para os problemas urbanos, baseada na elaboração de um programa político de reforma urbana e de projetos urbanísticos, de curto, médio e longo prazo.

Dados os desafios relacionados à propriedade da terra aos problemas da segregação, as propostas de reforma urbana assumem uma dimensão reformista em sua essência, mas se tornam inevitavelmente revolucionárias, não pela naturalidade das circunstâncias, mas em oposição às estruturas estabelecidas.

Logo, a estratégia de renovação urbana, fundamentada em uma ciência da cidade, exige o suporte de forças sociais e políticas para se concretizar, tendo em vista que, por si só, ela é incapaz de produzir transformações significativas. Sua efetividade depende da ação da classe trabalhadora, única força capaz de enfrentar e superar a segregação, que historicamente tem sido direcionada contra ela. Contudo, isso não implica que a classe trabalhadora, sozinha, será responsável por construir a sociedade urbana; antes, significa que sem sua participação, qualquer integração carece de significado, perpetuando-se o processo de desintegração disfarçado pela nostalgia da integração (Lefebvre, 2001).

Sem perder de vista o caráter revolucionário com o qual este último formulou o conceito de “direito à cidade”, David Harvey, uma das figuras mais proeminentes na expansão das ideias de Lefebvre, também critica o modo capitalista de desenvolvimento do espaço urbano, sua transformação em mercadoria e a concentração do poder de modificação desse espaço nas mãos de uma pequena classe dominante, proprietária dos meios de produção.

Embora reconheça a importância do legado lefebvriano, Harvey (2014) entende que se diferentes movimentos, ainda que similares em essência, podem ser identificados, isso não se deve a uma adesão intencional às ideias de Lefebvre. Na verdade, essas ideias, assim como as reivindicações desses movimentos, emergem das ruas e dos bairros de cidades profundamente afetadas por crises. Nesse contexto, os movimentos pelo direito à cidade, apesar de suas diversas orientações, estão em plena atividade em dezenas de cidades ao redor do mundo, configurando-se “[…] como um grito de socorro e amparo de pessoas oprimidas em tempos de desespero” (Harvey, 2014, p. 15).

Ancorado na leitura de Park (1967, p. 3) sobre o fenômeno urbano, segundo o qual “[…]

se a cidade é o mundo criado pelo homem, segue-se que também é o mundo em que ele está condenado a viver", Harvey (2014, p. 28) afirma que "[…] a questão do tipo de cidade que queremos não pode ser separada da questão do tipo de pessoas que queremos ser, que tipos de relações sociais buscamos, que relações com a natureza nos satisfazem mais, que estilo de vida desejamos levar".

Nesse sentido, o direito à cidade transcende o acesso individual aos recursos urbanos, configurando-se como um direito coletivo que permite transformar a cidade em consonância com os anseios mais profundos da sociedade (Harvey, 2014).

Harvey (2014) ressalta a importância de compreender a cidade como um produto social, que deve ser moldado e transformado coletivamente para atender às necessidades dos cidadãos, e não aos interesses do mercado. Para ele, a urbanização sempre foi um fenômeno de classe, dado que os excedentes são extraídos de algum lugar ou de alguém, enquanto que o controle sobre a utilização do lucro fica restrito às mãos de poucos.

O autor também aponta que o direito à cidade vem caindo nas mãos de interesses privados ou quase privados, sendo necessária a disputa pela hegemonia dos processos de urbanização, haja vista que o direito à cidade, atualmente, está confinado nas mãos de uma pequena classe hegemônica política e econômica com condições de moldar a cidade cada vez mais segundo suas necessidades particulares e seus mais profundos desejos. A reversão desse quadro exige, assim, um movimento de oposição a fim de adquirir maior controle sobre a produção e o uso dos excedentes e de sua conexão com a urbanização rumo a uma revolução urbana.

A cidade, portanto, serve como um espaço central de ação e revolta política, devido às suas características que favorecem o surgimento de protestos e a interrupção da economia urbana. A urbe, no entanto, não é apenas um palco passivo para essas ações, dado que tais revoltas estão ligadas às particularidades da própria vida urbana (Harvey, 2014).

O citado autor propõe uma revisão da visão tradicional do sujeito revolucionário, deslocando o foco para os sujeitos envolvidos na urbanização. Atualmente, é a cidade, e não mais a fábrica, o principal local de produção da mais-valia, sendo que a organização das lutas não deve se concentrar apenas no trabalho, mas também nas condições do espaço urbano, permitindo a criação de solidariedades sociais e políticas diferentes das tradicionais (Harvey, 2014).

Harvey (1985) também contribuiu para o conceito de justiça espacial, explorando a relação entre urbanização e acumulação de capital, ampliando a compreensão do direito à

cidade como uma luta contra a exploração capitalista dos espaços urbanos. Sugere que a luta pelo direito à cidade deve incluir a demanda por justiça espacial, de forma que a distribuição do espaço urbano e dos recursos seja mais equitativa e democrática (Harvey, 2014).

No final do século XIX e início do século XX, movimentos sociais, aliados a novas teorias urbanas, emergiram com o objetivo de melhorar as condições de vida nas cidades e promover uma urbanização mais sustentável. Um exemplo marcante foi o movimento das cidades-jardins, liderado pelo urbanista britânico Ebenezer Howard, que propôs a criação de comunidades planejadas que integrassem áreas verdes e espaços públicos, visando uma vida mais saudável e equilibrada a seus habitantes (Howard, 1965). Esse modelo urbano, embora limitado em sua aplicação, influenciou a construção de um discurso urbanístico que visava não apenas à ocupação do solo, mas à promoção da inclusão social e da sustentabilidade ambiental.

Ao longo do século XX, as questões urbanas passaram a ocupar um espaço central nas discussões globais, principalmente no pós-Segunda Guerra Mundial, período marcado pelo avanço da industrialização e pelo crescimento populacional nas áreas urbanas. O aumento da urbanização, especialmente nos países em desenvolvimento, intensificou problemas como a pobreza urbana, desigualdade social e degradação ambiental. Esses desafios tornaram-se centrais na formulação de políticas urbanas globais, que passaram a ser discutidas em fóruns internacionais e em marcos legais, como o Estatuto da Cidade no Brasil.

Com a globalização, nos anos 1990, o conceito de direito à cidade passou a ser observado sob novas perspectivas. Saskia Sassen, em seu trabalho sobre cidades globais, mostrou como as dinâmicas econômicas globais reconfiguravam os espaços urbanos, exacerbando as desigualdades sociais e espaciais (Sassen, 1991). Nesse período, as questões de inclusão socioambiental ganharam destaque, com a necessidade de integrar dimensões sociais e ambientais no planejamento urbano (Soja, 2010).

A partir dessa ótica, o direito à cidade deve ser entendido não apenas como uma demanda por infraestrutura e serviços, mas como uma reivindicação política por equidade e dignidade urbana, alinhada aos princípios fundamentais dos direitos humanos, como a igualdade e a participação (Saule Júnior, 2016).

Ele se configura como uma reivindicação política e social mais ampla, incluindo o direito de participar ativamente na criação e transformação do espaço urbano. Esse conceito enfatiza que a cidade não é apenas um espaço físico, mas também um lugar de construção de cidadania e exercício de direitos humanos fundamentais (Harvey, 2014; Lefebvre, 2001).

Nelson Saule Júnior (2016) argumenta que o direito à cidade representa um novo paradigma, oferecendo uma abordagem alternativa para repensar as cidades e o processo de urbanização. Essa perspectiva se fundamenta nos princípios de justiça social, equidade, garantia plena dos direitos humanos, responsabilidade ambiental e com as gerações futuras, além de promover a democracia local.

Entendendo a cidade como um direito coletivo/difuso que vê a cidade como um espaço coletivo que pertence a todos os habitantes, Saule Júnior (2016) identifica três elementos essenciais ínsitos ao conceito de direito à cidade, sendo eles (1) a proteção legal das cidades como bens comuns, reconhecendo seu valor cultural, social e ambiental; (2) sua natureza coletiva e difusa, que transcende interesses individuais; e (3) a titularidade coletiva, exercida por meio de grupos representativos de moradores, associações de bairro, organizações não governamentais (ONGs), além de instituições como a Defensoria Pública e o Ministério Público, que atuam como garantidores da aplicação efetiva desse direito.

1.4 A perspectiva dos direitos humanos sobre a cidade

A incorporação do direito à cidade no âmbito dos direitos humanos representa uma evolução significativa que reflete o reconhecimento crescente da interdependência entre justiça social, inclusão urbana e desenvolvimento sustentável. Esse conceito surge como uma resposta às dinâmicas de exclusão geradas pelo processo capitalista de urbanização, que segrega e mercantiliza o espaço urbano, comprometendo o bem-estar das populações marginalizadas (Harvey, 2014; Lefebvre, 2001).

O direito à cidade, dessa forma, fundamenta-se em princípios centrais para os direitos humanos, tais como o de dignidade, igualdade e participação. Não se pode conceber direito à cidade sem falar em inclusão socioambiental, o que, por óbvio, remete à temática de direitos humanos. A evolução desses conceitos, desde sua formulação teórica até a implementação prática, revela a complexidade e a importância das políticas urbanas que buscam promover a justiça social e a sustentabilidade ambiental (Harvey, 2008; Lefebvre, 2001).

Surge, assim, a relevância crucial do direito à cidade, sendo importante fazer uma breve retrospectiva das discussões que fundamentaram e desenvolveram a temática em nível mundial.

A Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789, promulgada durante a Revolução Francesa, estabelece princípios fundamentais que, embora não mencionem

diretamente o direito à cidade, servem de base para o desenvolvimento de um urbanismo inclusivo. Seus princípios de liberdade, igualdade e fraternidade[1] são indispensáveis para entender a evolução desse conceito.

A relevância da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão no contexto do direito à cidade é evidenciada na sua ênfase na igualdade e na resistência à opressão, princípios fundamentais para o combate da segregação socioespacial e para a promoção uma urbanização justa e equitativa.

A efervescência das questões decorrentes dos abismos sociais criados pelo capitalismo, somada às graves violações dos direitos humanos ocorridas durante a primeira e a segunda guerra mundiais, fez surgir a necessidade de declarar direitos em nível global. Adotada em 1948 pela Assembleia Geral das Nações Unidas, a Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH) é o documento fundador do regime internacional de direitos humanos.

A DUDH estabeleceu os princípios fundamentais que orientam a proteção dos direitos humanos, destacando a dignidade e a igualdade de todos os seres humanos. Embora não se refira explicitamente ao direito à cidade, muitos dos direitos consagrados na Declaração estão intrinsecamente relacionados a esse conceito, especialmente quando considerados sob a ótica de uma urbanização inclusiva e justa (Harvey, 2014; Cafrune, 2016).

O artigo 22 da declaração proclama que todo ser humano tem direito à "segurança social e à realização, pelo esforço nacional e cooperação internacional, dos direitos econômicos, sociais e culturais indispensáveis à sua dignidade e ao livre desenvolvimento de sua personalidade".

Daí se extrai a necessidade de uma abordagem abrangente para a inclusão social e a justiça econômica nas áreas urbanas. A importância desse princípio é reforçada pela leitura crítica de David Harvey sobre o capitalismo urbano, quando explica que a acumulação de capital tende a marginalizar vastos setores da população, enquanto apropria o espaço urbano para interesses privados, criando barreiras à realização plena de direitos essenciais (Harvey, 2014).

O artigo 23, por sua vez, trata do direito ao trabalho, à livre escolha de emprego, a condições justas e favoráveis de trabalho e à proteção contra o desemprego. Esses direitos estão

[1] Artigo 1: Os homens nascem e são livres e iguais em direitos. As distinções sociais só podem fundamentar-se na utilidade comum.
Artigo 2: A finalidade de toda associação política é a conservação dos direitos naturais e imprescritíveis do homem. Esses direitos são a liberdade, a propriedade, a segurança e a resistência à opressão.

profundamente conectados ao conceito de direito à cidade, uma vez que a garantia de trabalho e de condições de vida adequadas é um fator determinante para a equidade no acesso aos bens e serviços urbanos.

Da mesma forma, o artigo 24, que assegura o direito ao repouso e ao lazer, incluindo uma limitação razoável das horas de trabalho e férias remuneradas periódicas, complementa a ideia de que a cidade deve ser um espaço que permita aos seus habitantes o pleno desenvolvimento de suas capacidades e a participação no ambiente urbano de forma digna (Lefebvre, 2001; Harvey, 2012).

O artigo 25 da DUDH, ao destacar o direito a um padrão de vida adequado, incluindo alimentação, vestuário, habitação e cuidados médicos, constitui um pilar fundamental para a consolidação do direito à cidade, pois assegura que todos os cidadãos tenham acesso às necessidades básicas para uma vida digna.

A moradia digna, em particular, é um dos aspectos centrais do direito à cidade, conforme amplamente discutido por autores como Maricato e Harvey, que associam a luta pela moradia ao combate contra a segregação espacial, resultante da especulação imobiliária e do crescimento urbano descontrolado (Harvey, 2012; Maricato *et al.*, 2013).

Os artigos 26 e 27, que se referem, respectivamente, ao direito à educação e ao direito de participar livremente na vida cultural da comunidade, reforçam a necessidade de uma abordagem inclusiva da cidade, onde todos os habitantes tenham iguais oportunidades de se desenvolver e de participar da vida social e cultural urbana.

Um dos mais importantes dispositivos para o direito à cidade, no entanto, é o artigo 21 da DUDH, que estabelece o direito de participação na condução dos assuntos públicos, baseando-se nos princípios da gestão democrática[2]. Esse dispositivo é especialmente relevante para o direito à cidade, pois reforça a ideia de que os cidadãos devem ter o direito de participar democraticamente na gestão das cidades e na definição de políticas públicas urbanas.

Assim, a DUDH, ao consagrar os direitos à participação, à moradia e a um padrão de vida

[2] Artigo 21
1. Todo ser humano tem o direito de tomar parte no governo de seu país diretamente ou por intermédio de representantes livremente escolhidos.
2. Todo ser humano tem igual direito de acesso ao serviço público do seu país.
3. A vontade do povo será a base da autoridade do governo; essa vontade será expressa em eleições periódicas e legítimas, por sufrágio universal, por voto secreto ou processo equivalente que assegure a liberdade de voto.

adequado, cria as bases para o desenvolvimento do conceito de direito à cidade. Esses direitos fundamentais estabelecem um arcabouço no qual o direito à cidade pode ser interpretado como uma extensão das garantias de dignidade, igualdade e participação ativa na vida urbana.

A relação entre o direito à cidade e os direitos humanos é reforçada por outros documentos internacionais, como o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC) e o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos (PIDCP), ambos adotados em 1966. Esses tratados complementam e ampliam o alcance das disposições da Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), fornecendo um arcabouço jurídico mais detalhado para a promoção de direitos essenciais para a realização do direito à cidade.

O PIDESC, em particular, estabelece o direito a um padrão de vida adequado, o que inclui alimentação, vestuário e moradia, reconhecendo que essas condições são fundamentais para a dignidade humana. Outro tratado de relevância ímpar é o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos (PIDCP), que complementa o PIDESC ao focar na proteção dos direitos civis e políticos, que são fundamentais para a gestão democrática das cidades.

O artigo 25 do PIDCP, assim como o já referido artigo 21 da DUDH, assegura o direito de todos os cidadãos de "participar da condução dos assuntos públicos, diretamente ou por meio de representantes livremente escolhidos" (ONU, 1966), novamente garantindo que os cidadãos possam influenciar diretamente as decisões que afetam o planejamento e a gestão do espaço urbano. Assim, o direito à participação ativa na gestão urbana é uma das formas de garantir que as necessidades e aspirações de todos os cidadãos sejam levadas em consideração nos processos de desenvolvimento urbano, especialmente daqueles que mais sofrem com as desigualdades socioespaciais.

Além do direito à participação, o PIDCP também garante, em seu artigo 19, o direito à liberdade de expressão, um aspecto crucial para a promoção de debates públicos sobre políticas urbanas. A liberdade de expressão permite que os cidadãos expressem suas demandas e necessidades em relação à cidade, promovendo uma gestão urbana mais inclusiva e participativa.

Como afirma Lefebvre (2001), o direito à cidade não é apenas o direito de acessar os recursos urbanos, mas também de participar ativamente na criação e transformação do espaço urbano, onde a participação democrática é vista como um pilar para a construção de uma cidade mais justa e inclusiva.

A participação popular na gestão urbana é sobremaneira importante como forma de

combater a mercantilização do espaço urbano, que perpetua as desigualdades sociais e espaciais. A luta pelo direito à cidade é, em essência, uma luta pelo poder de moldar as condições em que vivemos, e esse poder deve ser exercido de maneira coletiva, por todos os habitantes das cidades (Harvey, 2012).

A gestão democrática da cidade, dessa forma, é um elemento essencial do direito à cidade, na medida em que permite a inclusão de todos os setores da sociedade nos processos decisórios urbanos, especialmente os marginalizados, frequentemente excluídos dos processos decisórios. É, em última análise, requisito indispensável para a efetivação do direito à cidade, uma vez que somente por meio da participação popular é possível superar as barreiras impostas pela segregação socioespacial e pela lógica de mercado que domina o planejamento urbano tradicional (Lefebvre, 2001).

A gestão plural e participativa da urbe não se limita a garantir a participação formal nos processos decisórios, mas envolve a criação de mecanismos que permitam uma participação efetiva e significativa de todos os setores da sociedade, especialmente das populações mais vulneráveis, que historicamente têm sido excluídas do planejamento urbano (Lefebvre, 2001; Harvey, 2012). É, portanto, um dos pilares fundamentais do direito à cidade no sentido de permitir que a cidade seja um espaço de convivência e participação ativa, onde todos os cidadãos possam influenciar as decisões relativas à organização do espaço urbano.

A indivisibilidade dos direitos humanos implica que todos os direitos — sejam eles civis, políticos, econômicos, sociais ou culturais — são interdependentes e se reforçam mutuamente (Cançado Trindade, 2018). No contexto urbano, essa interdependência é particularmente evidente: sem a garantia de direitos sociais, como o direito à moradia, os cidadãos não podem participar plenamente da vida urbana; e sem o direito à participação política, os processos decisórios urbanos tendem a perpetuar as desigualdades espaciais e sociais.

O direito à cidade, nessa perspectiva, configura síntese dos direitos civis, políticos, econômicos e sociais que garantem aos cidadãos a capacidade de influenciar, usufruir e transformar o espaço urbano. Ele se opõe à tendência neoliberal de privatização do espaço público e à mercantilização das cidades, onde os interesses privados se sobrepõem ao bem-estar coletivo. A luta pelo direito à cidade é, portanto, uma luta por um urbanismo democrático e inclusivo, onde as cidades sejam projetadas e governadas para o benefício de todos os seus habitantes, e não apenas para a classe dominante (Harvey, 2012; Lefebvre, 2001).

Os tratados internacionais de direitos humanos, como visto, estabelecem uma

interconexão entre os direitos civis, políticos e sociais, o que evidencia que o direito à cidade é parte de um conjunto mais amplo de direitos interdependentes e indivisíveis. Para que haja uma verdadeira realização do direito à cidade, é essencial que todos esses direitos sejam respeitados e promovidos de forma integrada, garantindo que a cidade se desenvolva como um espaço inclusivo e acessível para todos os seus habitantes.

A relação entre o direito à cidade e os direitos humanos é adensada pela Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento, adotada pela Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU) em 1986, que reconhece o direito ao desenvolvimento como um direito humano inalienável. Essa declaração destaca que todos os povos têm o direito de participar, contribuir e se beneficiar do desenvolvimento econômico, social, cultural e político, o que reforça a ideia de que o direito à cidade é inseparável do direito ao desenvolvimento humano e social (ONU, 1986).

O processo de internacionalização do direito à cidade como um direito humano tem avançado significativamente desde os anos 1990, por meio de diálogos entre ativistas de direitos humanos, ambientalistas, organizações não governamentais, movimentos urbanos populares, além de autoridades locais, nacionais e organismos internacionais.

Esse avanço foi impulsionado especialmente nas Conferências Globais das Nações Unidas, tais como a Conferência do Meio Ambiente, realizada em 1992, no Rio de Janeiro, e a Conferência sobre Assentamentos Humanos – Habitat II, realizada em 1996, em Istambul.

Esses eventos introduziram componentes essenciais à agenda urbana global, incorporando nas Agendas 21 e Habitat a necessidade de se promover condições de vida adequadas nos assentamentos humanos, diretamente ligadas ao direito à cidade. Esse debate continua no século XXI, através de fóruns globais como o Fórum Social Mundial e o Fórum Urbano Mundial, onde questões sobre inclusão urbana e justiça socioespacial são amplamente discutidas (Maricato *et al.*, 2013).

O reconhecimento do direito à cidade no Brasil ganhou destaque especialmente a partir da elaboração do Tratado sobre a Questão Urbana, intitulado "Por Cidades, Vilas e Povoados Justos, Democráticos e Sustentáveis". Esse documento foi desenvolvido durante a Conferência da Sociedade Civil sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, em 1992, ocorrida paralelamente à Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (ECO-92), realizada no Rio de Janeiro (Rocha, 2015).

As conferências da ONU também desempenharam um papel fundamental na formulação

de políticas e diretrizes para o desenvolvimento urbano sustentável e na consagração do direito à cidade em âmbito internacional. Esses eventos refletem uma compreensão crescente sobre os impactos da urbanização nas desigualdades sociais, ambientais e econômicas, uma vez que a transformação do espaço urbano é frequentemente influenciada pelos interesses do capital, como destacado por Harvey (2014).

A Habitat I, realizada em Vancouver, Canadá, em 1976, foi a primeira conferência global sobre assentamentos humanos e definiu as bases para discutir a habitação e o desenvolvimento urbano sob uma perspectiva de equidade social e sustentabilidade, uma preocupação que já se refletia em estudos de autores como Lefebvre.

Essa conferência destacou a importância de garantir que todos os cidadãos tenham acesso a habitação adequada, serviços básicos e um ambiente urbano saudável. O documento final, a Declaração de Vancouver, reforçou que políticas integradas que considerem os aspectos sociais, econômicos e ambientais são fundamentais para reverter os efeitos negativos da urbanização. A discussão sobre o direito à cidade, assim, emergiu com um caráter de essencialidade, já que a urbanização descontrolada e a exclusão social foram apontadas na Declaração de Vancouver como fatores de ampliação das desigualdades urbanas.

A Habitat I e sua Declaração tornaram-se fundamentais ao apontar que a urbanização rápida e descontrolada estava exacerbando as desigualdades e criando ambientes urbanos insustentáveis. A perspectiva crítica adotada por Harvey e Lefebvre durante suas análises da urbanização capitalista ajudou a evidenciar que o processo de urbanização, muitas vezes, atua como uma ferramenta para perpetuar a concentração de riqueza e poder em determinadas áreas. Os participantes da conferência recomendaram a adoção de políticas integradas que considerassem esses aspectos e proporcionassem um desenvolvimento urbano mais inclusivo.

O Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos (ONU-Habitat) foi criado em 1978, como resultado da Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos (Habitat I) e tem por responsabilidade coordenar ações sobre Assentamentos Humanos mediante a troca global de informações sobre moradia e desenvolvimento sustentável, oferecendo assessoramento técnico frente aos os crescentes desafios enfrentados por cidades de todos os tamanhos.

A agência Habitat foi concebida para promover cidades social e ambientalmente equilibradas, passando a atuar diretamente sobre o debate da sustentabilidade urbana, ampliando as discussões que evoluiriam para a formulação de um conceito mais elaborado de

direito à cidade, conceito este que inclui não apenas o acesso à moradia, mas também ao usufruto justo de todos os serviços e infraestruturas urbanas.

A Habitat II, realizada em Istambul, Turquia, em 1996, revisitou e reafirmou os compromissos estabelecidos na Habitat I, mas com uma ênfase renovada no conceito de cidades sustentáveis e inclusivas. A conferência destacou a importância de um urbanismo participativo, onde as comunidades locais têm voz ativa na criação de políticas urbanas. Essa ideia encontra paralelo na crítica de David Harvey à apropriação do espaço urbano pelo capital, ressaltando que, sem participação ativa, as decisões de planejamento tendem a refletir os interesses econômicos das classes hegemônicas (Harvey, 2014).

A Agenda Habitat (1996), documento final da conferência, delineou um plano de ação global para promover cidades sustentáveis e inclusivas, com ênfase ao acesso à moradia – seja pela criação de novas moradias, ou pela melhoria das existentes.

> O princípio da participação se reafirma também como orientação para a consolidação e a construção de pactos entre os agentes públicos e privados da sociedade civil. Nesse caso, a habilitação de atores locais e sua capacitação são pressupostos para a condição igualitária da participação nos processos decisórios. A transparência e a adoção de processos de tomada de decisão "abertos" são consideradas condições sine qua non para o fortalecimento da cidadania nas cidades. Importa pontuar, ainda, o protagonismo das autoridades locais, consideradas grupo de grande relevância na implementação dessa Agenda, na Conferência Habitat II (1996) (Ivo, 2016, p. 168).

A Carta Mundial do Direito à Cidade, elaborada durante o Fórum Social das Américas, em Quito, 2004, e no Fórum Urbano Mundial, em Barcelona, 2004, consolidou o conceito de direito à cidade, conferindo-lhe ampla visibilidade e reconhecimento global. Ela também foi debatida no V Fórum Social Mundial, realizado em Porto Alegre, em 2005, ampliando a legitimidade desse direito não só nos debates teóricos sobre urbanismo, mas também nas lutas dos movimentos sociais.

A Carta Mundial pelo Direito à Cidade guiou-se pela busca da garantia de que as cidades sejam espaços onde todos os cidadãos possam viver com dignidade, segurança e qualidade de vida. Apresenta-se como um documento essencialmente político e mobilizador, destinado ao fortalecimento das lutas e reivindicações urbanas. Segundo o texto, é instrumento dirigido ao fortalecimento dos processos, reivindicações e lutas urbanas, voltado a mobilizar todos os atores comprometidos com a promoção e efetivação desse novo direito humano.

Entre os princípios centrais adotados, destacam-se: Igualdade e Não Discriminação, Participação Democrática, Justiça Social e Espacial e Sustentabilidade Ambiental.

Ao fazer um diagnóstico bastante amplo sobre a questão urbana no mundo, a Carta reafirma os direitos humanos e os direitos econômicos, sociais, culturais, ambientais reconhecidos no âmbito de tratados internacionais, relacionando-se com o espaço urbano (Cafrune, 2016). Ela estabelece uma série de compromissos para os estados e governos locais, responsáveis pela implementação das diretrizes e princípios estabelecidos no documento. Esses compromissos incluem a adaptação das legislações nacionais e locais, o fortalecimento das instituições públicas, o fomento à participação cidadã, a promoção da equidade social e econômica e a proteção dos direitos humanos.

O Artigo I da Carta Mundial do Direito à Cidade define o Direito à Cidade como o "[…] usufruto equitativo das cidades, fundamentado nos princípios de sustentabilidade, democracia, equidade e justiça social" (Fórum […], 2006).

Trata-se, pois, de um direito coletivo, especialmente direcionado aos grupos vulneráveis e marginalizados, que legitima sua ação e organização com base em seus usos e costumes. Além disso, o direito à cidade, nessa perspectiva, interage de forma interdependente com todos os direitos humanos internacionalmente reconhecidos, abrangendo direitos civis, políticos, econômicos, sociais, culturais e ambientais.

O texto do Artigo I, ainda reforça que o direito à cidade compreende direitos ao desenvolvimento, a um meio ambiente saudável, à preservação de recursos naturais, à participação na gestão urbana e ao acesso à herança histórica e cultural.

Tal disposição, portanto, é central para a compreensão do direito à cidade como um paradigma transformador na política urbana contemporânea. Ele amplia o conceito tradicional de direitos humanos ao integrá-los ao espaço urbano, reconhecendo a cidade como locus de realização dos direitos fundamentais. Sua dimensão coletiva promove a equidade e a inclusão, especialmente em um cenário de exclusão social agravado pela urbanização capitalista, que frequentemente favorece interesses corporativos em detrimento do bem-estar coletivo.

O artigo II da Carta, ao tratar dos princípios e fundamentos estratégicos, enfatiza que todas as pessoas têm o direito de participar, por meio de formas diretas e representativas, na elaboração, implementação e fiscalização das políticas públicas e do orçamento municipal. Ele destaca a importância da participação cidadã na construção de uma gestão transparente e eficaz, assegurando a autonomia das administrações locais e organizações populares.

A análise desse dispositivo evidencia que a participação popular efetiva é crucial para evitar a instrumentalização das políticas urbanas por interesses econômicos. Em processos como a revisão do Plano Diretor de Goiânia, identificam-se lacunas significativas nesse quesito, com exclusão de diversos segmentos sociais das etapas deliberativas, o que desvirtua os objetivos de gestão democrática e transparência previstos no Estatuto da Cidade. Além disso, a falta de espaços de diálogo verdadeiramente inclusivos impede que os municípios cumpram sua função social, perpetuando práticas de planejamento tecnocrático e excludente.

Em seu artigo II, a Carta Mundial pelo Direito à cidade aborda o planejamento e a gestão da cidade, estabelecendo que as cidades devem constituir espaços institucionalizados para uma participação ampla, direta, equitativa e democrática. Esses espaços incluem órgãos colegiados, audiências públicas, consultas populares e iniciativas legislativas de origem popular. O artigo sublinha a necessidade de incluir todos os cidadãos no processo de planejamento e avaliação das políticas públicas e orçamentos urbanos.

Essa previsão ressalta que a institucionalização da participação é um requisito essencial para consolidar práticas urbanas mais democráticas. Contudo, na prática, muitos municípios brasileiros, incluindo Goiânia, enfrentam desafios para implementar esses instrumentos de forma eficaz. A ausência de debates públicos qualificados e a restrição da participação aos setores mais organizados social ou economicamente limitam o potencial transformador dessas práticas. Assim, a falta de efetividade nas consultas populares e a subutilização de iniciativas legislativas populares resultam na ampliação das desigualdades urbanas.

O artigo VIII da Carta, por sua vez, garante a todos os cidadãos o direito de participar da vida política local, tanto por meio da eleição democrática de seus representantes quanto por meio de sua inclusão nas decisões que afetam o planejamento, a produção e a gestão da cidade. Este dispositivo reforça a necessidade de alinhamento das políticas urbanas às demandas da coletividade, promovendo uma maior responsabilização dos gestores locais.

Ao vincular a participação cidadã à gestão democrática, este artigo denuncia a fragmentação entre as demandas populares e as políticas urbanas impostas por interesses mercadológicos. A eleição de representantes locais deve ser acompanhada por mecanismos de controle social que assegurem o atendimento às necessidades da maioria. Sem essa articulação, o planejamento urbano corre o risco de consolidar desigualdades estruturais e aprofundar a segregação socioespacial, características notórias da urbanização capitalista. Nesse sentido, o artigo VIII dialoga diretamente com o conceito de direito à cidade como prática coletiva e

emancipatória.

Um aspecto muito importante destacado pela Carta Mundial do Direito à Cidade é o direito à participação democrática no planejamento e gestão das cidades. Esse direito não se limita ao processo eleitoral, mas deve envolver a criação de mecanismos de participação direta, como audiências públicas e consultas populares, que permitam aos cidadãos influenciar as decisões sobre o futuro de suas cidades. Essa participação direta visa garantir que o planejamento urbano reflita as necessidades reais da população, especialmente das camadas mais vulneráveis, como moradores de áreas periféricas e populações de baixa renda (Zarate, 2016).

Em síntese, a Carta Mundial do Direito à Cidade representa uma tentativa de institucionalizar e globalizar o conceito de direito à cidade, defendendo que as cidades devem ser pensadas como espaços de inclusão, onde a justiça social e a equidade são garantidas por meio de uma distribuição justa dos recursos e de um planejamento urbano participativo. Além disso, o documento reforça a ideia de que o direito à cidade não deve ser entendido apenas como um direito individual, mas sim como um direito coletivo, cujo exercício envolve a transformação das estruturas econômicas e políticas que governam o espaço urbano. Dessarte, mesmo tendo se passado aproximadamente 50 anos da formulação do conceito, o direito à cidade se mantém numa posição de protagonismo nos debates e reivindicações sociais referentes às cidades.

> Esta confluência teórica e política começou a tomar corpo no processo de criação da Carta Mundial pelo Direito à Cidade, documento que movimentos sociais urbanos, profissionais e pesquisadores elaboraram a partir de três grandes eventos internacionais: o Fórum Social das Américas (Quito, julho 2004), o II Fórum Urbano Mundial (Barcelona, setembro 2004) e o Fórum Social Mundial (Porto Alegre, janeiro 2005). Em 2009, a agência ONU-Habitat contribuiu à difusão da Carta publicando-a na sua página web (como referência, não como política) e, em 2010, utilizou os termos “direito à cidade” no moto do V Fórum Urbano Mundial, levado a cabo no Rio de Janeiro (Sanchez-Cuenca, 2017, p. 4).

De singular importância, a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, conhecida como ECO-92, realizada no Rio de Janeiro em junho de 1992, marcou um momento crucial para a formulação de políticas ambientais globais e para o reconhecimento da interdependência entre desenvolvimento econômico e proteção ambiental. A conferência reuniu representantes de 179 países e resultou em uma série de documentos e

compromissos internacionais que buscavam orientar os Estados e a sociedade civil na adoção de práticas sustentáveis. Entre seus principais resultados, destaca-se a Agenda 21, um plano de ação abrangente que propôs diretrizes para a promoção do desenvolvimento sustentável em nível global, nacional e local.

A Agenda 21 foi concebida como um instrumento de planejamento estratégico para o século XXI, estabelecendo princípios e ações para equilibrar crescimento econômico, equidade social e conservação ambiental. Seu principal diferencial foi o incentivo à participação da sociedade civil e à descentralização das decisões políticas, promovendo o desenvolvimento sustentável por meio de iniciativas locais. Assim, além da Agenda 21 Global, os países foram estimulados a elaborar Agendas 21 Nacionais, Estaduais e Locais, adaptadas às especificidades de cada contexto. No Brasil, o governo federal lançou a Agenda 21 Brasileira, estabelecendo diretrizes para a implementação de políticas públicas alinhadas com os princípios da sustentabilidade.

No âmbito urbano, a Agenda 21 destacou a necessidade de revisão dos modelos de planejamento das cidades, propondo uma abordagem que priorizasse a gestão democrática do território, a preservação de recursos naturais, a justiça social e a eficiência na ocupação do solo urbano. Tais princípios se alinham diretamente aos objetivos do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), que consagrou a função social da propriedade e da cidade como elementos fundamentais para o planejamento urbano brasileiro.

A cidade de Goiânia, assim como outros municípios brasileiros, foi incentivada a formular sua própria Agenda 21 Local, visando adaptar os princípios da sustentabilidade às realidades e desafios específicos do município. O documento Agenda 21 Goiânia, elaborado e regulamentado pelo Decreto n. 1.335, de 05/07/2002, foi resultado de um processo participativo que contou com a colaboração de representantes do poder público, setor empresarial e sociedade civil organizada. Seu objetivo era estruturar um planejamento estratégico para tornar Goiânia uma cidade mais sustentável e inclusiva.

Outro documento de relevância inquestionável para a temática relativa ao direito à cidade é a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, adotada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em setembro de 2015, após amplas discussões entre líderes mundiais dos Estados Membros da ONU e com a participação dos principais grupos e partes interessadas da sociedade civil, constitui um marco significativo na promoção de um desenvolvimento global sustentável, equitativo e inclusivo.

A Agenda 2030 estabelece 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e 169 metas associadas, que visam enfrentar os desafios mais prementes do mundo, incluindo a pobreza, a desigualdade, as mudanças climáticas, a degradação ambiental, a paz e a justiça (ONU, 2015). Entre esses objetivos, o ODS 11 é particularmente importante, pois trata da promoção de cidades e assentamentos humanos que sejam inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis, alinhando-se diretamente ao conceito de direito à cidade.

Dentre os 17 objetivos, o "ODS 11: Cidades e Comunidades Sustentáveis" tem um papel fundamental para garantir o desenvolvimento sustentável dos assentamentos humanos. Ele visa tornar as cidades e comunidades inclusivas, seguras, resilientes e sustentáveis, com base na transformação das estruturas urbanas.

O ODS 11 propõe metas específicas que buscam enfrentar os desafios urbanos, como o acesso à moradia, transporte, saneamento, espaços públicos e a promoção de uma urbanização sustentável. Essas metas incluem:

> 11.1: Garantir o acesso de todos a habitação segura, adequada e a preço acessível e serviços básicos, e urbanizar as favelas.
> 11.2: Proporcionar acesso a sistemas de transporte seguros, acessíveis, sustentáveis e a preço acessível para todos, melhorando a segurança rodoviária, principalmente através da expansão do transporte público.
> 11.3: Aumentar a urbanização inclusiva e sustentável e a capacidade para o planejamento e a gestão participativos, integrados e sustentáveis dos assentamentos humanos.
> 11.4: Fortalecer esforços para proteger e salvaguardar o patrimônio cultural e natural do mundo.
> 11.5: Reduzir significativamente o número de mortes e o número de pessoas afetadas por catástrofes, incluindo catástrofes relacionadas com a água, e reduzir substancialmente as perdas econômicas diretas causadas por catástrofes.
> 11.6: Reduzir o impacto ambiental negativo per capita das cidades, inclusive prestando atenção especial à qualidade do ar e à gestão de resíduos municipais e outros.
> 11.7: Proporcionar acesso universal a espaços verdes e públicos seguros, inclusivos e acessíveis, em particular para mulheres e crianças, pessoas idosas e pessoas com deficiência (ONU, 2015).

Cada uma dessas metas está alinhada com o conceito de direito à cidade, promovendo a inclusão social, a equidade espacial e a sustentabilidade ambiental. A implementação do ODS 11 requer um esforço coordenado de governos, organizações internacionais, sociedade civil e setor privado para criar cidades que respeitem os direitos humanos e promovam o bem-estar de todos os cidadãos.

A partir dos trabalhos desenvolvidos pela ONU-Habitat em parceria com a Força-Tarefa

Global de Governos Locais e Regionais, foi aprovado o documento que conforma a chamada Nova Agenda Urbana Global (NAU), no âmbito da Conferência Habitat III, ao qual o ODS 11 está intrinsecamente ligado. A NAU foi aprovada na referida Conferência em 20 de outubro de 2016 (ONU HABITAT, 2018) e foi endossada pela Assembleia Geral da ONU, na 68ª reunião plenária da sua 71ª Sessão, mediante a Resolução 71/256, em 23 de dezembro de 2016. É composta pela Declaração de Quito sobre Cidades e Assentamentos Humanos Sustentáveis para Todos e pelo Plano de Implementação de Quito para a Nova Agenda Urbana.

Segundo Joan Clos, então Diretor-executivo da ONU-Habitat, em entrevista à agência de notícias da ONU, a NAU deve ser vista como uma extensão da Agenda 2030, constituindo um roteiro comum para a urbanização sustentável nas próximas duas décadas (ONU BRASIL, 2016). Nesse viés, a Declaração de Quito, primeiro documento a compor a NAU, expõe uma visão compartilhada de "cidade para todos", como resultado dos esforços de alguns governos nacionais e locais com relação ao "direito à cidade" previsto em suas legislações, declarações políticas e diplomas (ONU, 2016, p. 5), denotando um compromisso inequívoco para com a sua concretização.

A Nova Agenda Urbana, documento final da Conferência Habitat III, realizada em Quito, Equador, em 2016, reafirmou o compromisso global com a promoção de cidades inclusivas, seguras, resilientes e sustentáveis, destacando a necessidade de uma abordagem integrada e holística para o planejamento urbano, que considere os aspectos sociais, econômicos e ambientais da urbanização, algo que está profundamente ligado ao conceito de direito à cidade defendido por Lefebvre (2001).

Sanchez-Cuenca (2017) informa que as negociações para a definição da Nova Agenda Urbana começaram em setembro de 2014, durante a primeira sessão do Comitê Preparatório em Nova Iorque, que avaliou o cumprimento da Agenda Habitat, resultado da conferência Habitat II de 1996, realizada em Istambul. Desde então, Estados membros da ONU, governos locais, organizações internacionais, universidades, ONGs, fundações e especialistas iniciaram a elaboração de relatórios e documentos temáticos para oferecer diagnósticos e propostas para a Nova Agenda Urbana.

A segunda sessão do Comitê Preparatório ocorreu em abril de 2015, em Nairóbi, Quênia, e a terceira, em julho de 2016, em Surabaya, Indonésia. Em maio de 2016, foi realizado um evento consultivo entre a ONU-Habitat e a União de Cidades e Governos Locais, reforçando a colaboração com atores-chave da implementação da Agenda. Durante esse período, sete

encontros temáticos e quatro regionais, organizados pela ONU-Habitat, reuniram representantes e especialistas, além de inúmeros eventos não oficiais ao redor do mundo.

Como resultado desses debates, foram produzidos 22 documentos temáticos (Issue Papers), organizados em oito áreas temáticas e dez unidades de política (Policy Units). Entre elas, destaca-se a unidade intitulada "Direito à Cidade e Cidades para Todos", que visou incorporar as demandas da sociedade civil relacionadas ao direito à cidade.

Em seu cerne, a agenda visa enfrentar os desafios impostos pelo crescimento urbano acelerado e pela intensificação das desigualdades socioeconômicas, propondo uma abordagem mais inclusiva e equitativa para o desenvolvimento das cidades. Entre os princípios que orientam o documento, destaca-se o compromisso com o direito à cidade, conceito que permeou as discussões e mobilizações durante a elaboração da agenda (Sanchez-Cuenca, 2017).

Diferentemente da Carta Mundial pelo Direito à Cidade, que se propõe a sintetizar os anseios e as posições políticas de diversos movimentos sociais, a Agenda, enquanto documento resultante de um acordo entre Estados, não adota um tom reivindicatório, estando estruturada, diferentemente, na linguagem do compromisso. Dessa forma, embora sua elaboração tenha contado com ampla participação de diferentes agentes sociais, o ponto de vista predominante é o dos entes políticos internacionais, com o objetivo de promover uma ação integrada entre os governos nacionais, regionais e locais, voltada à formulação de políticas públicas capazes de empoderar indivíduos e comunidades, assegurando-lhes participação plena e significativa em todas as etapas dos processos de planejamento e elaboração da política urbana (Alfonsin *et al.*, 2017).

No texto da Nova Agenda Urbana (NAU), são apresentados 175 parágrafos, organizados em duas grandes partes. A primeira, intitulada "Declaração de Quito sobre Cidades e Assentamentos Humanos Sustentáveis para Todos", é subdividida em três seções: "Nossa Visão Compartilhada", "Nossos Princípios e Compromissos" e "Chamada para Ação". Nessa seção inicial, são abordados alguns dos principais desafios relacionados à urbanização global, acompanhados de compromissos dos participantes em implementar medidas para sua mitigação.

Além disso, menciona-se o compromisso das nações signatárias de adotar outros instrumentos internacionais, como a Agenda 2030, reforçando o papel da NAU em sua implementação. Essa parte também apresenta a visão dos participantes da UN-HABITAT sobre cidades e assentamentos humanos, destacando a função social e ecológica da terra, a

necessidade de igualdade de gênero, a proteção ambiental e os esforços de algumas nações para efetivar o direito à cidade.

Para concretizar sua visão, a Nova Agenda Urbana (NAU) estabelece princípios orientadores organizados em três eixos fundamentais. O primeiro eixo refere-se à inclusão social e à erradicação da pobreza, comprometendo-se a não deixar ninguém para trás por meio da eliminação da pobreza em todas as suas formas, incluindo a pobreza extrema. Esse eixo enfatiza a garantia de direitos e oportunidades iguais, a promoção da diversidade socioeconômica e cultural, a integração nos espaços urbanos, a melhoria da habitabilidade, o acesso à educação, à segurança alimentar, à saúde e ao bem-estar. Nesse contexto, também se destacam os esforços para garantir a participação pública efetiva por meio de acesso seguro e igualitário para todos, incluindo a provisão de habitação adequada e acessível e o acesso equitativo à infraestrutura e aos serviços básicos.

O segundo eixo trata das economias sustentáveis e inclusivas, buscando aproveitar os benefícios das aglomerações urbanas planejadas, como o aumento da produtividade, da competitividade e da inovação. A NAU incentiva a criação de empregos plenos e produtivos, assegura condições de trabalho decente para todos e promove o acesso igualitário a recursos e oportunidades econômicas. Além disso, propõe combater a especulação fundiária, garantir segurança na posse da terra e gerenciar, quando necessário, a perda de densidade urbana de forma planejada.

O terceiro eixo aborda a sustentabilidade ambiental, incentivando o uso de energia limpa, práticas sustentáveis de desenvolvimento urbano e a proteção de ecossistemas e da biodiversidade. Destaca-se ainda a necessidade de adotar modos de vida saudáveis em harmonia com a natureza, promover padrões de consumo e produção sustentáveis, construir resiliência urbana, reduzir riscos de desastres e mitigar os impactos das mudanças climáticas, ao mesmo tempo que se adapta a essas transformações. Esses princípios orientadores constituem a base das ações da NAU, reafirmando seu compromisso com o desenvolvimento urbano sustentável, inclusivo e equitativo.

No texto final da Nova Agenda Urbana, aprovado pelas Nações Unidas, o direito à cidade é mencionado explicitamente de maneira bastante relevante. Essa menção ocorre no parágrafo 11, que introduz a seção intitulada "Our Shared Vision". A seguir, apresenta-se o trecho na versão em espanhol disponível no site oficial das Nações Unidas:

> 11. Compartilhamos uma visão de cidade para todos, referente à fruição e ao

> uso igualitários de cidades e assentamentos humanos, almejando promover inclusão e assegurar que todos os habitantes, das gerações presentes e futuras, sem discriminações de qualquer ordem, possam habitar e produzir cidades e assentamentos humanos justos, seguros, saudáveis, acessíveis, resilientes e sustentáveis para fomentar prosperidade e qualidade de vida para todos. Salientamos os esforços envidados por alguns governos nacionais e locais no sentido de consagrar esta visão, referida como direito à cidade, em suas legislações, declarações políticas e diplomas (ONU, 2016).

Uma crítica recorrente à Nova Agenda Urbana refere-se à tentativa de conciliar o modelo neoliberal com as reivindicações sociais do direito à cidade, sendo que, semanas antes da publicação do rascunho final da Agenda, o direito à cidade foi diminuído e vários elementos foram retirados a pedido de alguns países, notadamente Estados Unidos e China. Sanchez-Cuenca (2017) identifica as seguintes limitações e contradições no seu conteúdo:

> • Uma aproximação incorreta entre os termos “cidades para todos” e “direito à cidade”, pois não faz menção das causas estruturais que impedem que as cidades sejam “para todos”.
> • Uma visão que pretende estar centrada nas pessoas, mas que repetidamente faz referência à competitividade e criação de ambientes propícios para os negócios.
> • Muito poucas menções da necessidade de parar com os despejos forçados (não só os arbitrários) e garantir a seguridade de posse de moradia e terra.
> • Uma visão limitada e contraditória do espaço público, deixando de lado uma grande parte dos equipamentos e projetos autogestionados, e desconsiderando as suas dimensões políticas e pedagógicas. A Agenda reflete neste ponto uma visão mercantilista, colocando a valorização da propriedade privada como resultado positivo da criação de espaços públicos (Sanchez-Cuenca, 2017, p. 6).

É importante destacar que, embora possua relevância significativa para o direito urbanístico internacional e para o desenvolvimento sustentável, a Nova Agenda Urbana, conforme afirma Gomes (2018), configura-se como um instrumento de *soft law*, não possuindo caráter cogente ou vinculativo, à semelhança de outros documentos internacionais voltados à proteção ambiental. Por outro lado, a inclusão da participação cidadã e da gestão democrática do espaço urbano no citado documento representa uma oportunidade para o fortalecimento das práticas urbanísticas que envolvem as comunidades diretamente afetadas pelas políticas públicas.

Após a Habitat III, houve um aumento significativo no número de iniciativas e projetos voltados para a promoção da sustentabilidade urbana e do direito à cidade em todo o mundo. Organizações da sociedade civil, governos locais e instituições internacionais têm trabalhado juntos para implementar as diretrizes da Nova Agenda Urbana e desenvolver soluções inovadoras para os desafios urbanos contemporâneos.

Organizações da sociedade civil desempenham um papel crucial nesse cenário, atuando como intermediárias entre as comunidades e os formuladores de políticas públicas. Por meio de ações participativas, essas organizações têm contribuído para fortalecer a governança democrática, garantir a inclusão social e promover a sustentabilidade ambiental, muitas vezes pressionando os governos para que implementem as diretrizes da NAU de maneira mais efetiva. Exemplos disso podem ser vistos em projetos de habitação popular sustentável, programas de mobilidade urbana acessível e iniciativas de preservação ambiental em áreas urbanas.

Os governos locais, por sua vez, têm se apropriado das recomendações da NAU para desenvolver políticas públicas alinhadas aos princípios da sustentabilidade e da equidade social. Muitas cidades implementaram instrumentos inovadores de planejamento urbano, como a promoção de zonas de uso misto, incentivo à construção de habitações de interesse social próximas a centros urbanos e a ampliação de áreas verdes. Além disso, estratégias de governança colaborativa, como orçamentos participativos e conselhos urbanos, têm sido utilizadas para assegurar que as demandas das comunidades sejam integradas ao processo decisório.

Instituições internacionais também desempenham um papel central nesse esforço conjunto, oferecendo suporte técnico e financeiro para a implementação de projetos e programas urbanos. Agências da ONU, como o UN-Habitat, têm promovido capacitações, estudos técnicos e parcerias multilaterais para facilitar a adaptação das diretrizes da NAU aos contextos locais. Bancos de desenvolvimento, por sua vez, têm financiado grandes projetos de infraestrutura urbana sustentável, incluindo a implementação de sistemas de transporte público de baixa emissão de carbono e a recuperação de áreas degradadas.

Esses esforços conjuntos não apenas demonstram o potencial transformador da Nova Agenda Urbana, mas também reforçam a importância de uma abordagem integrada e multissetorial para o planejamento urbano. A colaboração entre sociedade civil, governos e instituições internacionais tem o poder de reconfigurar as cidades como espaços mais inclusivos, resilientes e sustentáveis, promovendo o direito à cidade como um elemento central no enfrentamento das desigualdades sociais e ambientais que caracterizam o contexto urbano contemporâneo.

2 LEGISLAÇÃO URBANÍSTICA BRASILEIRA E PAPEL DO PLANO DIRETOR

2.1 Base constitucional da legislação urbanística brasileira

A conformação da legislação urbanística brasileira é decorrência lógica das discussões sobre o direito à cidade como forma de eliminar - ou, ao menos, diminuir progressivamente - as contradições existentes nas cidades, alçadas ao âmbito internacional e em ebulição no cenário político nacional anterior à edição da Constituição Federal de 1988.

O estudo do tema perpassa pela necessária perspectiva histórica de como se deu a conquista de direitos relacionados à cidade ao longo do tempo. Para Bobbio (2004), é possível afirmar que, apesar de muitos direitos já estarem positivados, outros tantos virão, e isso significa que não existe algum direito que seja inato, mas todos devem ser construídos. Logo, o estudo das normas jurídicas positivadas no Brasil é de suma importância a fim de verificar os obstáculos e as possibilidades de efetivação do direito à cidade e da promoção da inclusão socioambiental.

A evolução da legislação urbanística brasileira durante os períodos colonial e imperial reflete a progressiva necessidade de controle sobre o espaço urbano, impulsionada pela centralização do poder, pela busca de ordenamento territorial e pela adequação das cidades às exigências político-econômicas da Coroa Portuguesa e, posteriormente, do Império.

Ao longo dos séculos, a formação das cidades brasileiras foi diretamente moldada por interesses coloniais, pela economia de exportação e pelo papel estratégico que o espaço urbano desempenhava no fortalecimento das estruturas administrativas. Esse desenvolvimento não foi linear, mas marcado por momentos de imposição de normas centralizadoras e de resistência local, destacando-se o caráter excludente das regulamentações em vigor, que favoreciam as classes hegemônicas em detrimento das camadas mais pobres e das populações tradicionais (Pinheiro, 2007).

O sistema econômico implantado pelos europeus na América Latina durante o período colonial tinha como principal objetivo gerar um excedente comerciável que pudesse ser apropriado pelas metrópoles e vendido nos mercados europeus. A estrutura urbana que surgiu na América Latina nesse contexto foi, portanto, desenhada para sustentar o modelo de exploração colonial, gradualmente fomentando o desenvolvimento das forças produtivas (Pinheiro, 2007).

Durante esse período, o Brasil, enquanto colônia de exploração, era essencialmente uma sociedade rural, cuja ocupação territorial era dispersa e associada às atividades econômicas ligadas ao ciclo do açúcar, do ouro e, posteriormente, do café. As cidades, portanto, desempenhavam um papel mais administrativo e comercial, sendo pontos de controle das atividades produtivas e de escoamento de mercadorias.

Foi somente no século XIX, após três séculos de exploração baseada nas monoculturas voltadas para a exportação, que o excedente econômico começou a fomentar uma modesta vida comercial nas cidades. No entanto, nesse momento ainda não houve uma expansão significativa da rede urbana brasileira. O que ocorreu foram reformas urbanas inspiradas nos moldes europeus, como projetos de saneamento básico, iniciativas de embelezamento e a intensificação da segregação territorial, que visavam modernizar as cidades e reforçar as divisões socioespaciais (Maricato, 2001).

A legislação urbanística nesse período refletia essa lógica de controle e organização da ocupação do solo, sobretudo nos principais centros urbanos portuários. A necessidade de centralização das decisões e de regulamentação das ocupações surgia como uma estratégia para garantir o funcionamento adequado dessas áreas, que eram essenciais para o comércio com a metrópole.

Villaça (1999) aponta que a história do planejamento urbano apresentou distintas fases com diferentes peculiaridades. Para o autor, esses acontecimentos históricos podem ser divididos em três importantes períodos: (i) de 1875 até 1930 (ii) de 1930 até 1990; e (iii) de 1990 até os dias atuais.

O primeiro período do planejamento urbano no Brasil, que abrange desde o século XIX até 1930, engloba momentos importantes como o Brasil monárquico, a Proclamação da República e o início da Era Vargas. Essa fase é marcada pelo surgimento dos primeiros planos urbanísticos no país, influenciados pelas grandes metrópoles europeias, especialmente pelo Plano Haussmann, em Paris, e o Plano de Extensão de Barcelona. Durante esse período, o Brasil adotou os chamados planos de "melhoramento e embelezamento", focados no alargamento de vias, na remoção das ocupações de baixa renda das áreas centrais e na implementação de infraestrutura urbana com ênfase em praças e parques (Villaça, 1999).

O segundo período, que vai de 1930 até 1990, está diretamente relacionado à crise de 1929, que levou à falência dos produtores de café, a principal exportação do Brasil na época. Com isso, ocorreu um intenso deslocamento populacional do campo para a cidade, o que

resultou na expansão dos centros urbanos e no aumento da demanda por bens de consumo. Esse processo de industrialização fez com que a cidade deixasse de ser vista apenas como um espaço a ser embelezado e passasse a ser encarada como uma força de produção.

A partir desse momento, conceitos como eficiência, ciência e técnica começaram a substituir as ideias de embelezamento e melhoramento urbano (Maricato, 2000). O planejamento urbano, então, foi ressignificado, sendo atribuído a ele o papel de solucionar os problemas decorrentes do crescimento acelerado das cidades, com soluções centradas em técnicas e métodos bem definidos (Fernandes; Michelon, 2021).

Esse período marca a transição da busca por uma cidade "bela" para a busca por uma cidade "eficiente", quando a resolução de problemas urbanos assume o protagonismo. Maricato (2002), todavia, observa que é justamente nesse momento que se inicia o que ela chama de "inconsequência e inutilidade" da maioria dos planos urbanos elaborados no Brasil. Um exemplo dessa situação é o Plano Urbanístico Básico de São Paulo, de 1969, que acabou sendo arquivado na Secretaria Municipal de Planejamento, sem jamais ser implementado (Fernandes; Michelon, 2021).

Por fim, o terceiro momento do planejamento urbano brasileiro vai dos anos 1990 até os dias atuais. Esse período é marcado pela promulgação da Constituição Federal de 1988, que trouxe, pela primeira vez, um capítulo específico sobre a política urbana. O objetivo principal desse capítulo era "ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

A conformação da legislação urbanística no Brasil está intrinsecamente ligada às lutas e mobilizações sociais que emergiram durante a década de 1960, as quais foram fundamentais na construção de uma nova agenda urbana, culminando na inclusão de princípios importantes sobre o direito à cidade na Constituição Federal de 1988.

Nesse período, grupos organizados, como associações de favelas, moradores de bairros periféricos e moradores de cortiços, começaram a se articular e a levar suas reivindicações ao poder público local. Entre as principais demandas, estava a implementação da Reforma Agrária, que já fazia parte do projeto de "Reformas de Base" proposto pelo governo do então presidente João Goulart (Rocha, 2015).

A partir de meados da década de 1970, e especialmente na década de 1980, surgiram fissuras significativas no regime militar, que há tempos governava o país, resultado de uma poderosa combinação de fatores, incluindo a crescente mobilização social por meio de

sindicatos, organizações cívicas, movimentos sociais, associações de moradores e grupos ligados à ala progressista da Igreja Católica.

Simultaneamente, observou-se a reorganização dos partidos políticos tradicionais e a criação de novos partidos, que refletiam os anseios sociais por mudanças político-institucionais, sobretudo por meio de eleições democráticas e do fortalecimento dos governos municipais. Além disso, ainda que em menor escala, ocorreram rearranjos no setor fundiário e imobiliário. As primeiras tentativas de democratizar a gestão urbana em nível municipal datam desse período, já em meados da década de 1970 (Fernandes, 2008).

Os movimentos sociais somente voltaram a se rearticular e a adquirir maior visibilidade e relevância política nas décadas de 1970 e 1980, especialmente no debate acerca do direito à cidade e da reforma urbana (Rocha, 2015).

Nesse contexto, formou-se, ao final da década de 1980, o Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU), com o objetivo de levantar novas questões para a cidade. Esse movimento reuniu diversos sujeitos sociais, como associações, profissionais, acadêmicos, sindicatos, movimentos sociais e ONGs, que passaram a reivindicar direitos e a lutar por uma redução das desigualdades sociais, baseando-se em uma nova ética social urbana que transcendesse as questões locais e específicas, denunciando a lógica que tratava a cidade como fonte de lucro.

No ano de 1986, o MNRU conceituou a reforma urbana como uma nova ética social, que critica a visão da cidade como espaço de enriquecimento para poucos à custa da pobreza da maioria. Nessa perspectiva, assumiu-se a denúncia das desigualdades sociais e a dualidade existente em uma mesma cidade, marcada pela convivência entre a cidade dos ricos e a cidade dos pobres, entre a cidade legal e a cidade ilegal, começando a ganhar destaque no contexto do processo de abertura política voltado para a redemocratização do país (Rocha, 2015).

Com o fortalecimento gradual de um novo pacto sociopolítico, tornou-se amplamente reconhecida a necessidade de promover reformas políticas e jurídicas mais profundas, o que culminou no processo constituinte de 1986-1988 (Fernandes, 2008).

Após a fase de elaboração das propostas durante o processo constituinte, foi criado o Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU), com o propósito de pressionar o Congresso Nacional a regulamentar as propostas formuladas para o capítulo da política urbana da Constituição Federal de 1988 (Rocha, 2015).

Com o início do processo constituinte em 1986, diversos setores da sociedade civil, como entidades e associações de classe, organizações não governamentais, associações civis e movimentos sociais urbanos, se mobilizaram para formular a Emenda Popular de Reforma Urbana, conjunto de princípios, regras e instrumentos visava ao reconhecimento dos direitos dos habitantes das cidades e à capacitação do Poder Público para promover políticas públicas que concretizassem esses direitos (Saule Júnior, 1997).

A promulgação da Constituição Federal de 1988 representou um marco histórico na inclusão dos princípios do direito à cidade na legislação brasileira. Conhecida como a "Constituição Cidadã", ela foi resultado de um processo de redemocratização e de intensas mobilizações sociais.

Fernandes (2008) relembra que, embora algumas constituições tenham sido promulgadas ou outorgadas após o início do processo de urbanização brasileiro na década de 1930 – mais precisamente em 1934, 1937, 1946, 1967 e 1969 - até a entrada em vigor da Constituição Federal de 1988, não existiam dispositivos constitucionais específicos destinados a orientar o desenvolvimento territorial e a gestão urbana. Foi o capítulo original introduzido pela Constituição de 1988 que estabeleceu, pela primeira vez, as bases jurídico-políticas para a promoção da reforma urbana no Brasil.

Esse avanço foi fortemente influenciado pelo processo constituinte, marcado por um grau inédito de participação popular. Grande parte do capítulo constitucional referente ao desenvolvimento urbano foi elaborada a partir da Emenda Popular de Reforma Urbana, documento formulado, discutido, divulgado e subscrito por mais de 100 mil organizações sociais e indivíduos vinculados ao Movimento Nacional de Reforma Urbana.

A Emenda Popular de Reforma Urbana trouxe à constituinte uma discussão inédita sobre a política de desenvolvimento urbano, algo que nunca havia sido abordado antes. Essa iniciativa garantiu o tratamento inovador que a Constituição de 1988 conferiu aos fundamentos essenciais para a atuação do Poder Público no âmbito do desenvolvimento urbano (Fernandes; Michelon, 2021).

O interesse social da propriedade urbana foi um dos eixos determinantes da Emenda Popular, ao conectar o princípio da função social da propriedade privada ao princípio do estado de necessidade, orientando as ações do Poder Público nos conflitos sociais relacionados ao uso de áreas urbanas, tanto públicas quanto privadas, por grupos e comunidades em situação de carência habitacional.

A Constituição Federal de 1988 trouxe contribuições significativas para o ordenamento urbano no Brasil, consolidando o direito à cidade, a função social da propriedade e estabelecendo instrumentos normativos fundamentais para a gestão urbana.

A função social da propriedade é um dos princípios mais importantes introduzidos pela Constituição de 1988. Extraída do artigo 5º, inciso XXIII, da Constituição Federal brasileira, dispõe que "a propriedade atenderá a sua função social", ou seja, deve ser utilizada de forma a promover o bem-estar coletivo e a justiça social, podendo ser relativizada quando destoar desse objetivo primordial.

O direito à propriedade, portanto, não é absoluto e deve ser exercido de maneira que beneficie a coletividade, sendo fundamental para combater a especulação imobiliária e promover o uso sustentável e inclusivo do solo urbano. Tal princípio configurou, ademais, elemento estruturante para coibir os abusos do mercado imobiliário, que se expandia impulsionado pela especulação sobre os chamados vazios urbanos, ao mesmo tempo em que a crise habitacional no país se agravava (Saule Júnior, 1997).

No que se refere ao ordenamento urbano, a Constituição de 1988 se destaca por delimitar e definir as competências de forma separada entre a União, os Estados e os municípios. Aos municípios, em particular, é atribuída a responsabilidade de elaborar o Plano Diretor, que é o instrumento básico para o desenvolvimento urbano e para garantir o cumprimento da função social da propriedade urbana.

O artigo 182 desempenha um papel central nesse contexto, ao determinar que a política de desenvolvimento urbano, conduzida pelo poder público municipal, deve ser orientada pelas diretrizes gerais fixadas em lei, com o objetivo de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e promover o bem-estar de seus habitantes. Essa perspectiva amplia a compreensão da cidade como um espaço destinado não apenas à produção e reprodução do capital, mas como um local que deve atender às necessidades de todos os seus moradores, garantindo acesso equitativo a infraestrutura, serviços e condições de vida digna.

Nesse sentido, a Constituição institui o plano diretor como o principal instrumento de planejamento e ordenamento urbano, obrigatório para municípios com mais de vinte mil habitantes. O plano diretor é um mecanismo que assegura a gestão democrática da cidade, uma vez que deve ser elaborado e aprovado com a participação da sociedade, visando organizar a ocupação e o uso do solo urbano de forma eficiente e equitativa. Além disso, o plano diretor é o meio pelo qual se concretiza a função social da propriedade urbana, pois, conforme disposto

no § 2º do artigo 182, a propriedade somente cumpre sua função social quando atende às exigências de ordenação expressas nesse instrumento normativo. Esse dispositivo evidencia a ruptura com a concepção clássica de propriedade como um direito absoluto, subordinando o seu uso e aproveitamento ao interesse coletivo e ao bem-estar social.

A Constituição de 1988 também estabelece mecanismos de intervenção do poder público para enfrentar a subutilização e o mau uso do solo urbano, fortalecendo o papel dos municípios na promoção de uma urbanização mais ordenada e inclusiva.

O §4º do artigo 182 autoriza o poder público municipal, mediante lei específica, a exigir do proprietário de solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, o seu adequado aproveitamento. Caso isso não seja cumprido, o município pode adotar medidas como o parcelamento ou edificação compulsórios, a aplicação de imposto progressivo no tempo sobre a propriedade predial e territorial urbana, e, em última instância, a desapropriação do imóvel com pagamento mediante títulos da dívida pública. Esses instrumentos visam combater a especulação imobiliária e assegurar o uso socialmente responsável da propriedade, priorizando o interesse público e a redução das desigualdades socioespaciais.

Ao vincular a propriedade urbana ao seu uso social e estabelecer diretrizes para a política urbana, a Constituição de 1988 consolida a noção de que as cidades devem ser planejadas e geridas como espaços inclusivos e democráticos. [3]

Essa estrutura normativa reflete os princípios do direito à cidade, conforme idealizado por teóricos como Henri Lefebvre e David Harvey, reforçando que o acesso ao espaço urbano e aos seus recursos deve ser compartilhado de forma equitativa, respeitando a dignidade e as necessidades de todos os cidadãos. Desse modo, a Carta Magna brasileira se torna um marco jurídico essencial para a promoção de cidades mais justas, sustentáveis e comprometidas com o bem-estar coletivo. Os dispositivos constitucionais relativos à política urbana e à função social da propriedade são, portanto, fundamentais para a garantia do direito à cidade no Brasil. Eles estabelecem uma base legal sólida para a implementação de políticas urbanas que promovam a justiça social, a inclusão socioambiental e a participação democrática.

A promulgação da Constituição Federal de 1988 inaugurou uma nova ordem jurídico-

[3] Destaque-se que apesar dos avanços promovidos pela Constituição Federal, há constantes ataques à função social da propriedade. Um dos exemplos foi a propositura da PEC 80/2019, de autoria do então Senador Flávio Bolsonaro, que propunha a modificação do art. 182, a fim de exigir decisão judicial ou autorização prévia do Poder Legislativo para declarar o descumprimento da função social, o que, na prática, dificultaria ainda mais a garantia do cumprimento da função social da propriedade urbana.

urbanística, que impulsionou importantes experiências locais ao longo da década de 1990. Diversos municípios aprovaram novas leis urbanísticas e ambientais, incluindo a elaboração de planos diretores, e o Brasil se consolidou como um interessante laboratório de planejamento e gestão urbana. Em decorrência, surgiram novas estratégias e processos que estabeleceram novas relações entre os setores público, privado, comunitário e voluntário, voltadas para o controle do desenvolvimento urbano (Fernandes, 2008).

No plano infraconstitucional, foi promulgado o Estatuto da Cidade (Lei 10.257, de 10 de julho de 2001), que estabeleceu diretrizes com o objetivo de garantir a adequada e eficiente gestão do espaço urbano e fixou as seguintes balizas relativas à participação popular na gestão das políticas públicas e, em especial, à participação na elaboração do Plano Diretor.

2.2 O Estatuto da Cidade

A ordem jurídico-urbanística brasileira tem desempenhado um papel crucial na construção nacional e internacional do direito à cidade, promovendo mudanças significativas e estruturais. Fernandes (2013) observa que essa estrutura normativa foi ampliada de forma substancial após 2001, com a aprovação de centenas de leis urbanísticas em diferentes esferas governamentais, incluindo mais de 1.400 planos diretores municipais, que reforçam a materialização desses princípios.

Complementando e detalhando as disposições dos artigos 182 e 183 da Constituição Federal, o Estatuto da Cidade constitui marco normativo essencial para a execução da política urbana no Brasil.

O estatuto estabelece os princípios, instrumentos e diretrizes necessários para ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, visando garantir uma gestão urbana mais inclusiva, democrática e sustentável. O diploma normativo representa um avanço significativo na legislação urbanística brasileira ao incorporar princípios de justiça social, inclusão socioambiental e participação democrática.

Ele prevê que o desenvolvimento urbano deve ser sustentável, socialmente justo e economicamente viável, visando atender às necessidades presentes sem comprometer a capacidade das futuras gerações de atenderem às suas próprias necessidades. Ele composto por 58 artigos que detalham os princípios, diretrizes e instrumentos da política urbana.

O artigo 2º do Estatuto define os objetivos da política urbana, destacando a gestão

democrática como um elemento essencial. Essa gestão pressupõe a participação ativa da população e de associações representativas nos processos de formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano. Essa diretriz reforça o direito à cidade como um espaço de inclusão e participação cidadã.

Além disso, exige a realização de audiências públicas e a consulta à população em casos de empreendimentos ou atividades que possam causar impactos negativos ao meio ambiente, ao conforto ou à segurança da comunidade, como prevê o inciso XIII do mesmo artigo. Essa previsão normatiza a necessidade de um diálogo constante entre o poder público e a sociedade, especialmente em situações que envolvem potenciais conflitos socioambientais.

O Estatuto especifica ainda os instrumentos de planejamento urbano que devem ser utilizados para alcançar esses objetivos, conforme disposto no artigo 4º. Esses instrumentos incluem os planos nacionais, regionais e estaduais de ordenação do território, bem como o planejamento das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões.

No âmbito municipal, destaca o plano diretor, a gestão orçamentária participativa e outros mecanismos que permitem o alinhamento entre as ações do poder público e as demandas sociais, instrumentos que viabilizam uma abordagem integrada do planejamento territorial, promovendo a articulação entre diferentes níveis de governo e a participação cidadã.

A seção dedicada ao plano diretor no Estatuto da Cidade enfatiza sua importância como o principal instrumento da política de desenvolvimento e expansão urbana. O artigo 39 reforça que a propriedade urbana somente cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade previstas no plano diretor, assegurando qualidade de vida, justiça social e desenvolvimento econômico.

O plano diretor, conforme o artigo 40, deve ser aprovado por lei municipal e integra o processo de planejamento municipal de forma ampla, abrangendo o território do município em sua totalidade e orientando instrumentos como o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual. Além disso, a lei que institui o plano diretor deve ser revisada pelo menos a cada dez anos, assegurando sua adequação às mudanças e necessidades locais.

O Estatuto garante, também, a participação popular no processo de elaboração, fiscalização e revisão do plano diretor. O § 4º do artigo 40 determina a promoção de audiências públicas e debates que incluam a participação de associações representativas de diferentes segmentos da comunidade, além de assegurar a publicidade e o acesso às informações e documentos produzidos.

Diversos mecanismos foram reconhecidos para garantir a efetiva participação dos cidadãos e associações no planejamento e na gestão urbana, tais como audiências, consultas, criação de conselhos, relatórios de impacto de vizinhança e de impacto ambiental. Essa transparência e acessibilidade fortalecem o controle social e garantem que o plano diretor reflita as necessidades reais da população.

Importante inovação é a garantia de participação direta dos cidadãos nos processos decisórios relacionados à cidade. Ao apresentar as diretrizes gerais da política urbana, o Estatuto estabelece que é responsabilidade dos Municípios aplicá-las de acordo com as particularidades e condições locais, por meio da Lei Orgânica Municipal e do plano diretor (Fernandes; Michelon, 2021).

Além dos avanços citados, um dos aspectos mais inovadores é a sua abordagem integrada e abrangente para o planejamento urbano, que envolve a participação ativa dos cidadãos no processo de elaboração e revisão dos planos diretores. Para Cafrune (2016), o Estatuto da Cidade destaca-se por prever a obrigatoriedade de participação popular durante todas as etapas do processo de edição dos planos diretores municipais, desde sua concepção até a implementação.

O destaque à participação democrática, expressa na exigência de elaboração e revisão dos planos diretores com a participação da população, é um avanço significativo na gestão urbana.

Villaça (1999) argumenta que o planejamento urbano no Brasil historicamente reproduz desigualdades e privilegia interesses específicos, muitas vezes ignorando as necessidades das populações mais vulneráveis. Dessa forma, se mantém como um discurso ideológico e uma "fachada ideológica, não legitimando a ação concreta do Estado, mas, ao contrário, procurando ocultá-la" (Villaça, 1999, p. 191).

Na mesma linha, Maricato (2002) aponta que o urbanismo brasileiro está mais alinhado com uma ordem que favorece uma parte específica da cidade, perpetuando desigualdades e privilégios, ao invés de lidar com a realidade concreta. Constata-se, assim, um descompasso entre sua retórica e sua prática, estando marcado "por contradições: direitos universais, normatividade cidadã - no texto e no discurso - versus cooptação, favor, discriminação e desigualdade - na prática da gestão urbana" (Maricato, 2002, p. 135). A gestão democrática busca reverter essa lógica, promovendo uma gestão inclusiva e equitativa.

A gestão democrática das cidades busca reverter essa lógica, promovendo um modelo de governança urbana que promove a inclusão social, a transparência e a participação cidadã.

Segundo Fernandes e Alfonsin (2017b), o Estatuto da Cidade estabeleceu a obrigatoriedade de mecanismos participativos, como audiências públicas, consultas e conferências, visando assegurar que a população tenha voz ativa nas decisões que afetam diretamente o seu cotidiano. Essa legislação representa um marco na democratização da gestão urbana no Brasil, ao institucionalizar a participação popular como um elemento essencial do planejamento e gestão das cidades.

O princípio da gestão democrática da cidade deriva fundamentalmente do reconhecimento do direito à cidade como um direito humano e da necessidade de garantir a participação ativa da população na formulação, implementação e monitoramento das políticas urbanas. Garante-se, assim, que as políticas urbanas reflitam as necessidades e aspirações dos cidadãos, promovendo uma gestão urbana mais inclusiva e plural.

A participação popular na gestão urbana desempenha um papel fundamental na promoção da justiça espacial, que busca assegurar uma distribuição equitativa dos recursos urbanos e garantir o acesso igualitário a serviços e infraestruturas essenciais. Essa ideia dialoga com o conceito de direito à cidade, que vai além do acesso aos recursos, envolvendo também a capacidade dos cidadãos de influenciar e moldar o espaço urbano em que vivem, o que requer uma atuação ativa das populações na construção das cidades, com a garantia de que diferentes grupos sociais tenham suas vozes ouvidas e consideradas nos processos decisórios que impactam suas condições de vida.

Destaca-se a importância da qualidade política nos novos processos decisórios relacionados à ordem urbanística local, com a participação popular sendo incentivada por meio de diferentes mecanismos, como as conferências da cidade para definição de políticas públicas e a implementação de processos inovadores, como o orçamento participativo. Municípios como Porto Alegre, Santo André, Diadema, Recife e Belo Horizonte ganharam amplo reconhecimento internacional por suas estratégias de gestão urbana e pelo compromisso com a agenda da reforma urbana (Fernandes, 2008).

Tanto segundo o inciso I do § 4º do artigo 40 do Estatuto, quanto com base no princípio constitucional do planejamento participativo que envolve a cooperação das associações representativas no planejamento municipal (artigo 29, inciso XII, Constituição Federal), o Executivo e o Legislativo Municipal são obrigados a promover audiências públicas e debates com a população e associações representativas de diversos segmentos da comunidade, tanto no processo de elaboração quanto na implementação do Plano Diretor (Fernandes; Alfonsin,

2017a).

Para garantia da efetiva participação popular, devem ser disponibilizados instrumentos eficientes e capazes de atender ao objetivo da lei, evitando que essa manifestação da sociedade se resuma em mero cumprimento de requisito legal. Sobre o tema, destaca-se que

> Na perspectiva do paradigma jurídico-constitucional do Estado democrático de direito, de nada adianta a simples oferta legislativa de inúmeras técnicas destinadas ao exercício dos direitos de participação e de fiscalização na tomada de decisões pelos destinatários dos seus efeitos, se essas decisões não advierem de discursos que se desenvolvam livres de coerção e, também, não vincularem inequivocamente o Estado, no âmbito das funções legislativa, executiva e judiciária (Thibau, 2012, p. 29).

A Constituição Federal elegeu, como *modus* de exercício da democracia, a associação entre mecanismos de participação direta com a tradicional representação política no planejamento urbano. Portanto, embora não se negue o importante papel desempenhado pelo Legislativo Municipal (ou Distrital), o processo de planejamento urbano não é compatível com a ampla liberdade de conformação de que dispõe esse Poder nas demais matérias de sua competência. Sua atuação deve, sobretudo, ser orientada pela participação da população.

O processo de planejamento participativo aliado aos recursos e leituras técnicas deve balizar a formação da vontade estatal, direcionando o sentido do interesse público diante de cada realidade municipal. Assim, evita-se que a discricionariedade se amesquinhe em arbitrariedade dos governantes eleitos no que diz respeito à ordenação do território (Libório *et al.*, 2015). Todavia, é de fundamental importância relembrar que a participação popular efetiva requer mecanismos inclusivos e transparentes que permitam o engajamento ativo da população em todas as etapas do processo de planejamento urbano (Rolnik, 2015).

Como visto, a evolução da legislação urbanística no Brasil reflete uma trajetória complexa e multifacetada, marcada por transformações políticas, econômicas e sociais. Desde as primeiras iniciativas no período colonial e imperial, focadas na organização espacial e na higiene urbana, até as modernas legislações do século XX, que introduziram conceitos de planejamento integrado e sustentabilidade, a legislação urbanística brasileira passou por uma evolução significativa.

Ao longo das últimas três décadas, consolidou-se no Brasil uma nova ordem jurídico-urbanística, articulada, abrangente e sofisticada, com o reconhecimento constitucional do Direito Urbanístico como um ramo autônomo do Direito Público (Fernandes, 2013). Essa

ordem jurídica possui como princípios paradigmáticos as funções socioambientais da propriedade e da cidade, bem como a gestão democrática das cidades, diretamente vinculadas à agenda sociopolítica da reforma urbana.

Apesar dos avanços legais, a implementação do direito à cidade e da gestão democrática enfrentam desafios significativos. Enquanto o estatuto representa um avanço significativo na legislação urbanística, sua efetividade depende da capacidade dos municípios de utilizarem os instrumentos disponíveis e da vontade política dos gestores públicos. Ao arrepio da lei, em muitos casos, o poder público não utiliza os instrumentos de participação popular ou deles se vale apenas de modo formal, sem efetivamente envolver a comunidade no processo decisório.

Em artigo publicado na Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, Fernandes (2007) observa que a gestão democrática, um dos pilares do Estatuto da Cidade, frequentemente não se concretiza na prática. Embora o estatuto exija a participação popular na elaboração dos planos diretores, a realidade mostra que essa participação é muitas vezes limitada a audiências públicas formais, sem um envolvimento efetivo da população nos processos decisórios.

O Estatuto da Cidade foi amplamente celebrado em sua promulgação por representar um marco na regulação da política urbana no Brasil. Contudo, os desafios para sua implementação permanecem significativos, especialmente devido ao padrão historicamente injusto e insustentável de ocupação da terra urbana. Esse padrão, que possui raízes profundas no processo de urbanização brasileiro, ainda é uma realidade persistente, mesmo diante da vigência de regulamentos e normativas. Parte dessas dificuldades decorre da resistência de setores da sociedade civil e dos poderes constituídos à plena aplicação da função social da propriedade, como destaca Fernandes (2006, p. 7).

Essa resistência se soma à falta de capacidade técnica e administrativa de muitos municípios para implementar de forma eficaz as diretrizes previstas no Estatuto e nos planos diretores. Como enfatiza Rolnik (2015), muitos municípios, especialmente os de menor porte, enfrentam limitações significativas na formação de equipes técnicas e na alocação de recursos financeiros. Essa insuficiência resulta frequentemente em planos diretores superficiais, que não conseguem abordar de maneira adequada as complexas questões urbanas ou promover um desenvolvimento sustentável e inclusivo (Fernandes, 2008).

A especulação imobiliária é outro grande entrave à implementação das políticas urbanas previstas no Estatuto da Cidade. A resistência de proprietários e investidores em cumprir as diretrizes de uso do solo e a função social da propriedade prejudica diretamente os esforços

para reduzir as desigualdades socioespaciais e fomentar a inclusão social. Instrumentos como o IPTU progressivo e a outorga onerosa do direito de construir têm se mostrado ferramentas fundamentais no combate à especulação imobiliária, mas sua aplicação enfrenta fortes barreiras políticas e econômicas (Maricato, 2000).

Diante desses desafios, a mobilização social contínua torna-se indispensável. Pressionar pela adoção de políticas públicas mais justas e inclusivas é uma estratégia essencial para garantir a efetividade dos dispositivos constitucionais e a materialização dos objetivos do Estatuto da Cidade. Nesse contexto, é fundamental adotar uma abordagem integrada e intersetorial.

A falta de articulação entre áreas como habitação, transporte, saneamento e meio ambiente resulta em políticas públicas fragmentadas e ineficazes, incapazes de tratar as questões urbanas de maneira ampla e coordenada. A integração entre esses setores é crucial para assegurar que as políticas sejam complementares e coerentes, promovendo um desenvolvimento urbano sustentável e a justiça social (Rolnik, 2015).

Outro ponto crítico é a limitação orçamentária enfrentada por muitos municípios, que compromete diretamente a execução de projetos de infraestrutura, habitação e serviços urbanos. Essa escassez de recursos financeiros prejudica a capacidade dos municípios de implementar planos diretores de forma efetiva e alcançar o desenvolvimento sustentável e inclusivo que o Estatuto almeja (Fernandes, 2008).

Como observa Fernandes (2013), o avanço da política urbana no Brasil exige uma transformação no modelo de urbanismo praticado, rumo a um sistema mais inclusivo e participativo. É necessário enfrentar as desigualdades históricas que marcam o espaço urbano e consolidar a cidade como um espaço mais justo e democrático. Para tanto, o futuro do Estatuto da Cidade depende de uma renovação vigorosa da mobilização sociopolítica em torno das questões fundiárias, urbanas, habitacionais e ambientais, assegurando que a função social da cidade e da propriedade seja plenamente realizada. Para o autor, é

> […] tarefa de todos defender o Estatuto da Cidade das muitas propostas – essencialmente negativas – de mudanças que se encontram no Congresso Nacional; superar os obstáculos e aprimorar ordem jurídica; mas acima de tudo lutar pela implementação plena do Estatuto da Cidade (Fernandes, 2013, p. 232).

A luta pelo direito à cidade constitui um desafio central às forças hegemônicas que

sustentam a reprodução do capitalismo, evidenciado tanto na forma como os espaços urbanos são produzidos quanto no papel desempenhado pelo direito e pelo Estado nesse processo.

A abordagem da questão urbana deve priorizar a efetividade de sua contribuição para o bem-estar coletivo, pois a cidade, em essência, é um espaço de poder e de realização humana (Fernandes; Michelon, 2021).

Nesse contexto, a busca pela implementação efetiva do direito à cidade e pela consolidação de uma cultura participativa é uma tarefa permanente, que demanda mobilização social contínua e engajamento ativo por parte de todos os atores envolvidos.

2.3 Revisão periódica do Plano Diretor na perspectiva da gestão democrática da cidade

O Plano Diretor, fundamentado na Constituição Federal, é o principal instrumento legal de planejamento da política urbana municipal, conferindo força e legitimidade às ações voltadas para a organização do território. Derivado do mandamento constitucional que estabelece o planejamento urbano como função pública, o Plano Diretor regula o parcelamento, a ocupação e os usos do solo urbano, sendo essencial para alinhar os direitos individuais de construir e ocupar o solo aos interesses da coletividade.

Por meio dele, são definidas diretrizes para políticas habitacionais, transporte, gestão de resíduos sólidos, recuperação e preservação dos cursos d'água, além de delimitar as zonas urbana, de expansão urbana e rural. O Plano também estabelece índices de ocupação, instrumentos de regularização fundiária e medidas de incentivo ao desenvolvimento econômico, social e ambiental, garantindo que o ordenamento urbano seja orientado pelos princípios constitucionais da função social da propriedade e do direito à cidade (Libório *et al.*, 2015).

O Plano Diretor é obrigatório para cidades com mais de 20.000 habitantes, conforme determina o artigo 182, § 1º, da Constituição Federal. Ele tem como objetivo principal fixar as diretrizes gerais da política de desenvolvimento urbano, ordenando as funções sociais da cidade e garantindo o bem-estar da população.

É, portanto, uma ferramenta indispensável para a promoção de políticas urbanas que respeitem os princípios constitucionais da função social da cidade e da propriedade, consolidando a cidade como um espaço de realização coletiva (Fernandes; Alfonsin, 2017b).

Sua importância é reforçada pelo Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), que exige, em seu artigo 40, § 3º, que o Plano seja revisado periodicamente, pelo menos a cada dez anos, para se adequar às novas dinâmicas e demandas urbanas.

Sobre o papel do Plano Diretor, Furquim (2014) ressalta que sua função transcende a mera regulação de interesses patrimoniais, sendo um instrumento que organiza a convivência social de forma responsável. Segundo o autor, o planejamento urbano busca dar a cada indivíduo não apenas a oportunidade de explorar a propriedade, mas também a possibilidade de contribuir para a melhoria da qualidade de vida na cidade, tornando o espaço urbano mais equilibrado e inclusivo.

A evolução histórica dos Planos Diretores também evidencia a sua relevância no enfrentamento das complexidades urbanas. Ferreira (2013) explica que os primeiros Planos Diretores surgiram no final do século XIX e início do século XX, como resposta às transformações geradas pelo processo de industrialização e pela urbanização acelerada nos grandes centros europeus. Esses planos refletiam o modelo de planejamento da época, caracterizado por um forte personalismo, marcado pelos urbanistas responsáveis por sua elaboração.

Entre as décadas de 1950 e 1970, o planejamento urbano passou a considerar questões como o êxodo rural, a moradia, o saneamento básico e os transportes, em resposta ao crescimento populacional e à dinâmica urbana crescente. Nesse período, os Planos Diretores "foram isolados e não configuraram uma política urbana em âmbito nacional, partindo de iniciativas de governos locais sem a noção do sistema urbano como um todo" (Ferreira, 2013, p. 66). Eles foram previstos em algumas Leis Orgânicas dos Municípios, que no regime da Constituição de 1969 eram estaduais, e fomentados pela União nas décadas de 1960 e 1970 (Libório *et al.*, 2015).

Já entre as décadas de 1980 e 1990, os Planos Diretores passaram a refletir as mudanças provocadas pela desaceleração do crescimento populacional, a instabilidade econômica e o avanço da globalização. Nesse período, os planos foram ajustados para incorporar metas de curto e médio prazos, adaptando-se às transformações globais e locais. Assim, consolidaram-se como instrumentos estratégicos para atender às demandas imediatas das cidades em constante evolução (Ferreira, 2013).

Os planos diretores elaborados anteriormente à promulgação da Constituição de 1988 abrangiam diversas dimensões da administração pública municipal, sem se limitar

especificamente à política de ordenamento territorial. Eram concebidos para tratar de aspectos econômicos, sociais, físicos e administrativos, mas o parcelamento, o uso e a ocupação do solo eram abordados apenas como parte dos aspectos físicos, sem incluir normas urbanísticas propriamente ditas. Esses planos serviam apenas como base para a posterior elaboração de regulamentações específicas (Libório *et al.,* 2015).

Após o advento da Constituição Federal de 1988, o plano diretor adquiriu uma posição central na política urbana, tornando-se o principal instrumento para ordenar o desenvolvimento urbano.

A Constituição estabeleceu, no artigo 182, § 2º, que a propriedade urbana só cumpre sua função social se atender às exigências de ordenação expressas no plano diretor. Esse dispositivo conferiu ao plano diretor a função de incorporar diretamente as normas urbanísticas relacionadas ao parcelamento, uso e ocupação do solo, em conformidade com o artigo 30, VIII. Além disso, diferentemente das demais leis municipais, o plano diretor deve ser elaborado por meio de um processo que combine rigor técnico com ampla participação popular, o que supera o processo legislativo comum e reforça seu caráter democrático (Libório *et al*., 2015).

Como ferramenta essencial para a efetivação do direito à cidade, o plano diretor é indispensável para garantir que o desenvolvimento urbano atenda às necessidades da população e promova a justiça social e a sustentabilidade ambiental, dado ser ele responsável por orientar as ações do poder público e da iniciativa privada, promovendo uma distribuição mais equitativa de recursos e oportunidades e garantindo que todos os cidadãos tenham acesso a uma cidade justa, inclusiva e sustentável (Fernandes, 2008).

As funções do plano diretor são amplas e variadas. Ele orienta o desenvolvimento urbano, regula o uso do solo, promove o planejamento integrado e assegura a gestão democrática. Suas diretrizes incluem zoneamento, coeficientes de aproveitamento e áreas de proteção ambiental, que controlam a densidade populacional, protegem áreas sensíveis e promovem a inclusão social (Santos, 2001).

Para alcançar uma abordagem integrada, o plano diretor deve ser articulado com outros instrumentos de planejamento, como os planos setoriais de habitação, mobilidade, saneamento e meio ambiente, assegurando que o desenvolvimento urbano seja sustentável e holístico (Rolnik, 2015).

A promoção da participação democrática no planejamento urbano é outra função essencial do plano diretor, envolvendo a população na elaboração e revisão das diretrizes e

políticas urbanas (Brasil, 2001). Por meio dessa abordagem, o plano diretor assegura a função social da propriedade, promove a inclusão social e fomenta a sustentabilidade ambiental, buscando um uso adequado e eficiente do solo urbano que beneficie a coletividade e promova a justiça social (Fernandes, 2008).

Nesse sentido, o plano diretor desempenha um papel central na gestão participativa da cidade. Essa análise é complementada por Mencio, ao observar que

> (...) a gestão compartilhada do meio urbano, notadamente no que diz respeito à elaboração e aprovação do Plano Diretor, demonstra que o processo é coletivo e não obra ou trabalho exclusivo dos órgãos técnicos ou da consultoria contratada para auxiliar nesse processo, trazendo para a própria população a discussão a respeito do que deve ser feito pela cidade em termos de desenvolvimento econômico sustentável (Mencio, 2006, p. 25).

O processo de criação do Plano Diretor é composto por três fases principais, conforme detalham Rodovalho e Pasqualetto (2012). O planejamento participativo exige a integração efetiva da população em todas as etapas, assegurando que as políticas urbanas reflitam as demandas e necessidades dos cidadãos. Cada uma dessas fases destaca a importância da participação pública como elemento essencial para a construção de políticas inclusivas e socialmente justas.

A primeira fase consiste no levantamento das condições topográficas e geográficas do município, incluindo análises sobre relevo, hidrografia e bioma local. Essa avaliação inicial permite identificar como os recursos naturais existentes podem se relacionar com o desenvolvimento urbano, promovendo um uso sustentável do território.

Na etapa seguinte, realiza-se o diagnóstico social e econômico, abordando questões como parcelamento e regularização fundiária, atração de investimentos e delimitação das zonas urbana, de expansão urbana e rural. Durante esse momento, as audiências públicas desempenham papel central, sendo utilizadas para coletar sugestões e demandas da população.

Segundo Couto *et al*. (2022), essas audiências são estratégicas para fortalecer o controle popular sobre as ações do Executivo e do Legislativo, promovendo práticas cidadãs voltadas à redução das desigualdades sociais e à superação dos entraves à efetivação do direito à cidade. Fernandes e Alfonsin (2017b) ressaltam que o processo participativo deve ser orientado para a construção de uma cidade mais inclusiva, garantindo o alinhamento entre as políticas públicas e os interesses coletivos.

Após a elaboração do Plano Diretor, ocorre a regulamentação, fase tão fundamental

quanto as anteriores. Essa etapa envolve a formulação de leis e regulamentos complementares que implementam as diretrizes e os princípios estabelecidos no plano. É essencial que as normas estejam alinhadas ao documento original, sob o risco de comprometer os esforços realizados até então e enfraquecer a eficácia do planejamento urbano.

A implementação do plano compreende a aplicação prática de suas diretrizes e políticas, acompanhada por processos contínuos de monitoramento e avaliação de seus impactos. Para manter sua adequação às mudanças sociais, econômicas e ambientais, o plano deve ser revisado periodicamente, com intervalo máximo de dez anos, conforme prevê o Estatuto da Cidade (Brasil, 2001). Essa revisão, semelhante à fase de elaboração, envolve diagnósticos atualizados, redefinição de diretrizes, ampla participação popular e aprovação pela Câmara Municipal (Rolnik, 2015).

Assim, a criação, regulamentação, aplicação e revisão do Plano Diretor formam um ciclo contínuo, cujo sucesso depende de uma gestão democrática e comprometida com os princípios da função social da propriedade e do direito à cidade. Esses processos garantem que o Plano permaneça um instrumento eficaz de desenvolvimento sustentável e inclusão social.

Desde 2005, há regramento claro para garantir essa participação, especialmente por meio das resoluções do Conselho das Cidades (ConCidades), órgão do Poder Executivo Federal criado em 2004 com a finalidade de propor diretrizes para a formulação e implementação da política nacional de desenvolvimento urbano, bem como acompanhar e avaliar a sua execução.

No exercício de suas atribuições, o Conselho das Cidades emitiu a Resolução nº 25 de 2005, voltada à elaboração do Plano Diretor, e a Resolução Recomendada nº 83 de 2009, que trata da sua alteração ou revisão. Ambas detalham prazos e procedimentos relacionados à participação popular, ampliando consideravelmente as exigências previstas pelo Estatuto da Cidade.

Essas resoluções reforçam a importância da gestão democrática e da inclusão da sociedade civil no planejamento urbano, consolidando a participação popular como princípio fundamental. No entanto, é importante destacar que as resoluções têm caráter orientador e não vinculante, já que, caso contrário, o Conselho das Cidades estaria extrapolando suas competências e invadindo atribuições do Poder Legislativo ao criar requisitos não previstos em lei.

Embora o Estatuto da Cidade estabeleça a obrigatoriedade de participação popular, seu texto apresenta certa indeterminação semântica, pois não define com precisão o que constitui

"participação popular", nem especifica o número ou o formato das audiências públicas necessárias. Diante disso, é prudente que o Poder Executivo Municipal siga as recomendações do Conselho das Cidades para garantir que o objetivo primordial da lei seja alcançado: a promoção de uma gestão urbana verdadeiramente democrática, com a participação efetiva da população no planejamento urbano.

Desse modo, ainda que não vinculantes, as resoluções do Conselho das Cidades são ferramentas valiosas para complementar o Estatuto da Cidade e orientar os municípios na condução de processos mais inclusivos e democráticos, fundamentais para a construção de cidades mais justas e sustentáveis. A seguir, detalharemos alguns aspectos essenciais dos referidos atos normativos, começando pela Resolução 25/05.

A Resolução nº 25 de 2005, emitida pelo Conselho das Cidades, estabelece diretrizes detalhadas para assegurar a gestão democrática e a participação efetiva da sociedade civil na elaboração e revisão do Plano Diretor, em conformidade com o Estatuto da Cidade. Seu texto reforça a necessidade de coordenação compartilhada entre o poder público e a sociedade civil em todas as etapas do processo, desde a concepção inicial até a definição de mecanismos para a tomada de decisões. Nas cidades que possuem Conselhos das Cidades ou colegiados equivalentes, esses órgãos podem assumir a coordenação, conforme previsto no artigo 3º.

A transparência e a publicidade são princípios centrais na condução do processo participativo. De acordo com o artigo 4º da Resolução, é essencial a comunicação ampla e em linguagem acessível, com a divulgação antecipada do cronograma e dos locais das reuniões públicas, bem como dos estudos e propostas do Plano Diretor, com prazo mínimo de 15 dias. Os resultados dos debates e as propostas consolidadas devem ser publicados e amplamente divulgados, permitindo que a sociedade acompanhe todas as etapas do processo.

Além disso, o processo participativo deve garantir a diversidade, promovendo debates segmentados por temas, divisões territoriais (como bairros ou distritos) e grupos sociais, conforme o artigo 5º. Para ampliar o alcance dessas discussões, a alternância dos locais de reunião também é indispensável. Essa abordagem busca envolver toda a comunidade e evitar a concentração das deliberações em determinados territórios ou grupos.

O artigo 6º determina que o processo participativo na elaboração do Plano Diretor seja articulado e integrado a outros instrumentos de planejamento, como o orçamento participativo, e que leve em consideração as propostas provenientes de fóruns, conselhos e conferências da cidade. Isso assegura uma abordagem integrada e democrática na formulação das políticas

públicas urbanas.

No que diz respeito à sensibilização e mobilização da sociedade, o artigo 7º enfatiza a necessidade de capacitação de lideranças comunitárias, movimentos sociais e profissionais especializados. Essas ações buscam fomentar o engajamento qualificado dos diversos atores sociais e fortalecer a base democrática do processo.

As audiências públicas, previstas no artigo 8º, desempenham papel fundamental no processo participativo. Elas têm a função de informar, debater, colher subsídios e revisar o conteúdo do Plano Diretor. Devem ser convocadas por edital, amplamente divulgadas pelos meios de comunicação disponíveis e realizadas em locais e horários acessíveis à maioria da população. A gestão dessas audiências cabe ao Poder Público Municipal, que deve garantir a participação de todos os cidadãos, independentemente de comprovação de residência ou qualquer outro critério de exclusão. Para assegurar a transparência, cada audiência deve ser gravada, e uma ata detalhada deve ser elaborada e anexada ao projeto de lei do Plano Diretor, compondo o memorial do processo, inclusive durante sua tramitação legislativa.

A Resolução também prevê, no artigo 9º, que a sociedade civil possa convocar audiências públicas, desde que solicitação seja feita por pelo menos 1% (um por cento) dos eleitores do município. Além disso, o artigo 10 exige que a proposta final do Plano Diretor seja aprovada em uma conferência ou evento similar. Essa conferência deve contar com representantes eleitos previamente em reuniões ou plenárias, e a proposta do Plano deve ser distribuída a esses delegados com no mínimo 15 (quinze) dias de antecedência. Todas as emendas apresentadas devem ser registradas e publicadas, assegurando a transparência e a legitimidade do processo.

A Resolução nº 25/2005, portanto, não apenas detalha os procedimentos técnicos para a elaboração e revisão do Plano Diretor, mas também reforça os princípios da gestão democrática e da participação popular. Esses dispositivos ampliam as disposições do Estatuto da Cidade e contribuem para a construção de políticas urbanas mais inclusivas, transparentes e alinhadas às necessidades da população.

A Resolução Recomendada nº 83 de 2009, por outro lado, estabelece diretrizes específicas para garantir a participação democrática no processo de revisão ou alteração do Plano Diretor, ampliando as disposições já previstas no Estatuto da Cidade e na Resolução nº 25/2005.

O texto reforça que a revisão deve ser conduzida de forma participativa, envolvendo poder público e sociedade civil, conforme previsto no § 4º do artigo 40 e no artigo 43 do

Estatuto da Cidade. Além disso, determina que qualquer iniciativa nesse sentido seja submetida ao Conselho da Cidade ou órgão equivalente, quando existente, consolidando a importância da gestão compartilhada (artigo 3º).

A realização de audiências ou consultas públicas é um elemento central desse processo. A Resolução determina que os poderes Executivo e Legislativo garantam a participação da população e de associações representativas de diversos segmentos sociais, assegurando que o processo seja inclusivo e transparente (artigo 4º).

As audiências públicas devem seguir tanto o Estatuto da Cidade quanto a Resolução nº 25/2005, além de atender a requisitos adicionais. Entre eles, está a ampla divulgação em órgãos públicos com grande circulação de pessoas, a explicitação prévia dos conteúdos a serem debatidos e o uso de diversos meios de comunicação para garantir o acesso à informação por diferentes setores da sociedade (artigo 4º, § 1º).

Outro ponto relevante da Resolução é a possibilidade de convocação de audiências públicas por iniciativa da sociedade civil. Quando não há regulamentação específica na legislação municipal, entidades civis ou, no mínimo, cinquenta eleitores do município podem solicitar sua realização, reforçando o caráter democrático e participativo do processo de revisão (artigo 4º, § 2º). Essa medida amplia o protagonismo da sociedade civil e contribui para fortalecer a legitimidade das decisões relativas ao Plano Diretor.

A Resolução também exige que todas as ações relacionadas à revisão ou alteração do Plano Diretor, bem como os resultados das audiências e consultas públicas, sejam amplamente divulgados pelos poderes Executivo e Legislativo. Essa publicidade busca assegurar a transparência e permitir que a população acompanhe e participe de todas as etapas do processo, promovendo maior controle social e garantindo que as decisões estejam alinhadas aos interesses coletivos (artigo 7º).

Portanto, a Resolução Recomendada nº 83/2009 complementa e detalha as orientações do Estatuto da Cidade e da Resolução nº 25/2005, reforçando o compromisso com a gestão democrática no planejamento urbano.

As citadas resoluções desempenham um papel crucial na promoção da participação popular e da transparência no planejamento urbano, indo além das disposições do Estatuto da Cidade ao detalhar procedimentos específicos que asseguram a inclusão da sociedade civil em todas as etapas da elaboração e revisão dos Planos Diretores. Ao promover a coordenação compartilhada e a ampla divulgação das informações, as resoluções do Conselho das Cidades

fortalecem a gestão democrática e a transparência no planejamento urbano, assegurando que os cidadãos possam participar de maneira informada e efetiva nos processos decisórios.

Nesse contexto, Trevisan e Oliveira (2021) destacam que os municípios, ao revisarem ou alterarem periodicamente seus Planos Diretores, devem observar formal e substancialmente o Estatuto da Cidade, assegurando que a gestão democrática seja efetivamente incorporada ao processo.

Esses autores apontam que a coordenação do processo deve ser compartilhada com o Conselho Municipal da Cidade ou equivalente, respeitando-se sua autonomia e caráter propositivo e deliberativo. Todos os documentos e informações produzidos durante a etapa de diagnóstico devem ser disponibilizados ao Conselho, que deve ser consultado sobre a valoração dos dados e sugestões apresentadas, e o poder público deve prestar os devidos esclarecimentos sempre que solicitado. A transparência e a acessibilidade às informações devem ser garantidas, de modo que qualquer interessado tenha acesso aos documentos físicos e virtuais relacionados ao Plano Diretor. A divulgação dessas informações deve ocorrer com antecedência mínima de 15 dias em relação às reuniões ou audiências públicas, utilizando meios de comunicação amplamente acessíveis à população.

O processo participativo deve incluir reuniões territoriais que promovam debates tanto sobre questões gerais quanto sobre temas específicos, com a alternância de locais de discussão, como bairros ou regiões, para ampliar a inclusão comunitária. Essas reuniões devem combinar participação presencial com ferramentas tecnológicas que viabilizem a interação remota, garantindo a maior abrangência possível. Os resultados dos debates e das propostas apresentadas nessas reuniões devem ser publicados e amplamente divulgados, incluindo avaliações e justificativas para o acolhimento ou rejeição das sugestões, com essa divulgação ocorrendo previamente às consultas e audiências públicas subsequentes (Trevisan; Oliveira, 2021).

Após a compilação de um texto provisório contendo as proposições consideradas pertinentes, deve-se abrir um período de consulta pública, permitindo a manifestação de cidadãos, lideranças comunitárias, movimentos sociais e especialistas. Esse período deve ser amplamente divulgado e respeitar o prazo mínimo de 15 dias para a apresentação de manifestações escritas. Posteriormente, com a definição de um texto-base, audiências públicas devem ser realizadas tanto no âmbito do Poder Executivo quanto do Legislativo. Nessas audiências, é indispensável respeitar os princípios de transparência e ampla participação,

conjugando encontros presenciais com meios tecnológicos que ampliem a inclusão comunitária (Trevisan; Oliveira, 2021).

Compreende-se que, quando as especificidades procedimentais estabelecidas pelo Estatuto da Cidade e pelas Resoluções do ConCidades são integralmente respeitadas, pode-se presumir o cumprimento da diretriz da gestão democrática na elaboração, revisão ou alteração do Plano Diretor. Caso contrário, torna-se necessário analisar o procedimento adotado no caso concreto, avaliando, sob uma perspectiva axiológica, se a referida diretriz foi efetivamente atendida.

Destaca-se, entretanto, que, no âmbito dessas etapas de elaboração ou revisão, não é aceitável considerar como suficientes e regulares práticas que se limitem à realização de audiências públicas formais, muitas vezes restritas a uma no âmbito do Poder Executivo e outra no Poder Legislativo. Tais procedimentos, quando assumem um caráter meramente expositivo, em detrimento de um processo efetivamente participativo e democrático, não atendem aos requisitos da gestão democrática da cidade (Trevisan; Oliveira, 2021).

2.4 Planos Diretores anteriores do município de Goiânia

No caso de Goiânia, cinco foram os anteriores planos diretores antes do recém-editado diploma (Ribeiro, 2004): o primeiro, concluído e oficializado em 1938, desenvolvido inicialmente pelo arquiteto e urbanista Atílio Corrêa Lima de 1933-1935, e na seqüência por Armando Augusto de Godoy de 1933-1937; o segundo, não oficializado, desenvolvido pelo arquiteto Luís Saia, de 1959-1962 e que não foi efetivado devido à ocorrência do Golpe de 1964; o terceiro, desenvolvido pelo arquiteto e urbanista Jorge Wilheilm, de 1967-1979; o quarto, da Engevix Engenharia S.A., desenvolvido de 1989-1992 e oficializado em 1994 (Ribeiro, 2004, p. 2); o quinto, elaborado em 2007, no contexto da aprovação do Estatuto das Cidades e após o recente debate urbano-ambiental decorrente dos desdobramentos da Rio+10; o sexto e último foi positivado pela recente Lei Complementar n. 349/2022.

Barreira *et al.* (2022) apontam que, no início, o Estado de Goiás teve preponderância no processo de planejamento da cidade e na sua proposição, todavia “à medida que ela foi se consolidando, o mercado imobiliário foi moldando e reconfigurando a estrutura urbana”.

2.4.1. O primeiro Plano Diretor

Goiânia, fundada em 24 de outubro de 1933, foi concebida no contexto da modernização e interiorização do Brasil. A história de Goiânia está diretamente vinculada ao amplo contexto histórico nacional da "Marcha para Oeste", um programa de interiorização promovido pelo governo de Getúlio Vargas, que visava impulsionar a ocupação e o desenvolvimento do interior do país, proteger as fronteiras e criar condições para a ocupação da Amazônia.

O desenho original foi concebido pelo arquiteto carioca Atílio Corrêa Lima, mas sofreu alterações e ampliações posteriores realizadas por Armando Augusto de Godoy. A cidade foi planejada com traçado urbanístico inspirado no conceito de cidade-jardim, que priorizava avenidas largas, áreas verdes e uma organização funcional dos espaços. Atílio Corrêa Lima buscou criar uma cidade que integrasse modernidade e qualidade de vida.

Foi adotado um modelo radiocêntrico, com as principais ruas e avenidas convergindo para a Praça Cívica, garantindo destaque, fácil localização e acesso a esse ponto central. As demais vias foram organizadas em círculos concêntricos ao sul e em diagonais ao norte, enquanto os setores previstos no plano inicial seguiram uma malha ortogonal que respeitava a topografia do terreno. O projeto também definiu cinco zonas principais: o Centro Cívico, o Centro Comercial, as Áreas Urbanas e Suburbanas, a Zona Industrial, localizada ao norte, e a Zona Residencial (Nascimento; Oliveira, 2015).

Inicialmente, Atílio projetou uma cidade planejada para 50 mil habitantes, com um traçado urbano que se destacava pela regularidade e pelo classicismo, pautado em princípios funcionais e estéticos. Este planejamento visava criar uma cidade moderna e eficiente, com áreas verdes integradas ao espaço urbano, refletindo os ideais modernistas da época (Pelá, 2009), tendo sido idealizado com o intuito de servir como um centro administrativo, afastando-se das tradicionais cidades goianas fundadas em torno de igrejas ou entrepostos comerciais.

O zoneamento foi um dos principais eixos do projeto inicial, com a finalidade de facilitar a resolução de problemas técnicos e econômicos, ordenando os serviços públicos e planejando as redes sanitárias (Rezende, 2011).

Segundo Monteiro (1938, p. 138- 141), no projeto inicial, “o traçado da cidade obedece, de uma maneira geral, à configuração do terreno à necessidade do tráfego e o zoneamento”, de forma que todas “as ruas e avenidas têm as suas larguras proporcionais à importância do tráfego”. Percebe-se que o arquiteto Atílio Corrêa certamente não imaginou que a capital seria uma metrópole ainda no século XX e ultrapassaria a marca de um milhão de habitantes, visto que, no seu projeto inaugural, o Setor Central nem sequer necessitaria de sinalização com

semáforos para controlar o trânsito.

O projeto foi apresentado em dezembro de 1933, e sua execução começou imediatamente. No entanto, em abril de 1935, durante o processo de implantação, Atílio pediu demissão. A partir daí, os trabalhos inacabados foram assumidos pela empresa Coimbra Bueno & Cia Ltda. Para revisar o plano original de Atílio, o governo de Goiás recorreu ao engenheiro carioca Armando Augusto de Godoy, que já era conhecido na região pelo estudo realizado em 1933 sobre o local de implantação da cidade. Godoy reforçou uma concepção urbanística moderna para Goiânia, inspirada nas cidades-jardins idealizadas por Ebenezer Howard (Bellorio, 2013).

Após a revisão do plano e com as novas diretrizes estabelecidas por Godoy, a continuidade das obras ficou a cargo das equipes contratadas pela empresa Coimbra Bueno. Em 1937, a empresa apresentou um plano revisado para a cidade, que foi oficialmente aprovado no ano seguinte, em 1938, por meio do Decreto 90-A de julho de 1938 (Bellorio, 2013).

As alterações mais significativas introduzidas por Armando Godoy ao plano original de Goiânia, em 1938, incluíram o estabelecimento da Praça do Cruzeiro como extensão da Praça Cívica, a criação de quatro novas zonas urbanas (Zona de Diversões, Zona Universitária, Zona Militar e Zona Residencial de Luxo) e a redefinição dos limites dos setores e das áreas livres (Nascimento; Oliveira, 2015).

Nascimento e Oliveira (2015) apontam que o plano geral de Goiânia foi estruturado com base em três condicionantes principais. A primeira foi a topografia, com ruas e avenidas projetadas de acordo com a direção das curvas de nível, prevenindo a formação de enxurradas. A segunda foi o traçado da malha viária, concebida para facilitar o fluxo do tráfego por meio de grandes avenidas que convergiam para o centro administrativo. Por fim, destacou-se o zoneamento, que, no plano original, setorizava a cidade em áreas administrativa, comercial, industrial e residencial.

Rezende (2011) ressalta que uma das principais falhas do planejamento original da capital foi a ausência de previsão de moradias para os operários, mesmo sendo evidente a necessidade de alojamentos adequados desde o início. Segundo o autor, a grande massa de trabalhadores que chegou para atuar na implantação da cidade teve que lidar com condições precárias, uma vez que essa questão não foi considerada durante a elaboração do programa de necessidades por Attílio e sua equipe. Sem qualquer planejamento para acomodar os operários que chegavam diariamente, atraídos pelas novas oportunidades de trabalho e pela esperança de uma vida melhor, muitos, oriundos do Nordeste, de São Paulo e de Minas Gerais, ficaram sem alternativas

dignas de habitação. Essa situação só foi parcialmente resolvida anos depois, com a construção de alojamentos mais apropriados.

O impacto de Brasília sobre Goiânia foi especialmente evidente na expansão demográfica e na diversificação econômica da cidade. A presença de Brasília como capital federal atraiu fluxos migratórios significativos para a região, ampliando a demanda por habitação, serviços e infraestrutura em Goiânia. Esse processo levou à expansão da malha urbana e ao surgimento de municípios vizinhos, como Aparecida de Goiânia, que passaram a integrar a Região Metropolitana de Goiânia. No entanto, a conurbação desses municípios também revelou a falta de planejamento integrado, resultando em problemas de mobilidade, segregação espacial e exclusão social (Pinto, 2009; Borges *et al*., 2014).

A rápida expansão populacional e a migração de trabalhadores para a nova capital colocaram pressão sobre a infraestrutura e os serviços urbanos. Além disso, a especulação imobiliária e o crescimento desordenado nas áreas periféricas começaram a emergir como problemas, exigindo ajustes no planejamento urbano. Embora o plano diretor tenha sido eficaz em controlar o crescimento urbano inicial, a implementação de políticas habitacionais e de desenvolvimento econômico foi crucial para garantir a sustentabilidade a longo prazo. A falta de políticas eficazes para lidar com a migração e o crescimento populacional resultou em algumas áreas de ocupação irregular e pressão sobre os serviços públicos (Rezende, 2011).

2.4.2. Plano diretor de 1959-1962

Em 1959, o arquiteto Luís Saia foi contratado pela Prefeitura de Goiânia para elaborar um novo Plano Diretor para a cidade. No desenvolvimento desse plano, Saia analisou diversos aspectos históricos e administrativos, identificou barreiras urbanas e mapeou áreas de atração e polarização, além de investigar a estrutura urbana existente. Sua abordagem incluiu a compartimentação da cidade em zonas específicas, de modo a permitir a formulação de soluções urbanísticas adequadas a cada área (Nascimento; Oliveira, 2015).

Luis Saia entendeu que a verticalização de algumas áreas seria a melhor solução para o problema habitacional. Pela proposta apresentada, o espaço urbano se subdividiria em diferentes categorias (compartimentos, centros principais e locais, e unidades locais de habitação), como tentativa de resolver o caos urbano existente espalhado por toda a parte e com o início do processo de verticalização não planejada (Bellorio, 2013).

O trabalho foi concluído em 1962, mas, devido ao contexto político marcado pelo golpe militar e pela instauração do regime autoritário em 1964, o Plano Diretor elaborado por Saia jamais foi implementado (Barreira *et al.,* 2022).

2.4.3. Plano diretor de 1967

Durante a década de 1960, Goiânia passou por transformações significativas, impulsionadas pelo crescimento populacional e econômico. Este plano foi influenciado pelo contexto econômico do "Milagre Brasileiro", um período de rápido crescimento econômico no Brasil durante os anos 1967-1973, sendo caracterizado por uma urbanização acelerada, exigindo uma revisão das políticas de planejamento urbano para atender às novas demandas da cidade.

Bellorio (2013) aponta que Goiânia, já consolidada como cidade, ainda enfrentava graves deficiências em infraestrutura básica, dado que, nessa época, o aumento populacional gerou uma demanda por aproximadamente 40 mil novas habitações. Nesse cenário, a liberação para construções em áreas previamente proibidas, como os setores Sul e Vila Coimbra (hoje Setor Coimbra), assim como nos setores Oeste, Leste Universitário e Vila Nova, foi acompanhada da flexibilização de exigências de infraestrutura para loteamentos privados, conforme estabelecido pela Lei nº 176, de 16 de março de 1950.

Durante as décadas de 1950 e 1960, houve uma crescente valorização dos terrenos urbanos, acompanhada de uma intensa expansão do setor imobiliário.

Conforme Bellorio (2013, p. 54), "no início dos anos 1950 o poder público aprova 1.300 lotes e, segundo dados da Secretaria Municipal de Planejamento, no período seguinte constata-se um avanço acelerado, sendo aprovados 183 loteamentos, de maneira aleatória." Esse processo resultou em uma ocupação fragmentada, com a formação de extensos vazios urbanos, enquanto os loteamentos se proliferavam de forma desordenada e sem controle adequado.

Durante o processo de expansão urbana de Goiânia, o governo adquiriu terras, especialmente na região noroeste, com o objetivo de atender à população de baixa renda (Bellorio, 2013). Em contrapartida, a ocupação das demais áreas da cidade refletia desigualdades sociais marcantes: enquanto a região do Setor Vila Nova abrigava um grande contingente de operários, muitos deles nordestinos, a região sul era predominantemente ocupada por famílias de renda mais alta.

Na década de 1960, Goiânia experimentou um crescimento populacional significativo, passando de 363.304 para 724.081 habitantes e alcançando uma taxa de urbanização próxima a 100% (Moysés, 2004).

Esse aumento populacional intensificou a demanda por infraestrutura física e social, com destaque para a habitação. Como aponta Bellorio (2013), o processo de verticalização das construções, voltado principalmente para as classes média e alta, transformou a paisagem urbana da cidade, concentrando-se no Setor Oeste e na região central. Esse fenômeno resultou na ocupação dos lotes estocados nas áreas centrais, dinamizando a economia local e atraindo investimentos federais para o Centro-Oeste. A expansão da cidade, nesse período, caracterizou-se por um crescimento "para dentro", uma dinâmica que persistiu até os anos 1990.

Em 1966, o arquiteto Jorge Wilheim foi contratado para, em colaboração com a empresa Serete Engenharia S.A., desenvolver o terceiro plano da cidade, intitulado Plano de Desenvolvimento Integrado de Goiânia (PDIG).

Diferentemente das propostas anteriores, este plano foi elaborado por uma equipe multidisciplinar, que apontou o crescimento acelerado da cidade e a grave carência habitacional como os principais fatores responsáveis pela expansão urbana desordenada. Esse foi o primeiro plano a instituir normas para o parcelamento do solo, um marco que, apesar de sofrer modificações ao longo dos anos, constitui a base da legislação urbanística vigente (Silva, 2016).

O plano de Jorge Wilheim propôs uma estrutura urbana que buscava equilibrar a expansão da cidade com a preservação de áreas verdes e a promoção de um desenvolvimento sustentável. Uma das prioridades do terceiro plano diretor foi a melhoria da infraestrutura urbana e da mobilidade. O plano propôs a construção de novas avenidas e a ampliação das vias existentes para facilitar o fluxo de tráfego e melhorar a conectividade entre os bairros da cidade. Além disso, foi previsto o desenvolvimento de um sistema de transporte público eficiente para atender à crescente demanda da população.

A implementação de novas infraestruturas, como redes de água e esgoto, energia elétrica e pavimentação de ruas, foi fundamental para apoiar o crescimento urbano. Essas melhorias foram essenciais para garantir a qualidade de vida dos moradores e promover o desenvolvimento econômico da cidade. A implementação de muitas das propostas foi limitada pela falta de recursos financeiros.

Nascimento e Oliveira (2015, p. 152-153) observam que o Plano de Desenvolvimento de Goiânia Integrado (PDGI) de 1969 alcançou um relativo sucesso ao estabelecer metas

programadas de acordo com os recursos da Prefeitura.

Durante sua vigência, foram implantados dezenas de conjuntos habitacionais na periferia da cidade, além de uma ampliação significativa da malha asfáltica, que consolidou a expansão urbana para as regiões sul, sudoeste e oeste, promovendo inclusive a conurbação com Aparecida de Goiânia. Contudo, a escolha de locais afastados da área urbana consolidada para a instalação dos conjuntos habitacionais resultou na formação de vastos espaços vazios no interior da mancha urbana. Esses vazios, em grande parte controlados por especuladores imobiliários, visavam à valorização futura dos imóveis, refletindo o impacto da lógica especulativa sobre o desenvolvimento urbano da cidade.

2.4.4. Plano diretor de 1992

Na década de 1980, Goiânia enfrentava um período de intensa urbanização e crescimento populacional. Este período foi marcado pela necessidade de reestruturar e modernizar a cidade para atender às novas demandas sociais e econômicas.

O quarto plano diretor foi implementado oficialmente em 1992, sob a responsabilidade da Engevix Engenharia S.A. Este plano buscava atualizar e reorganizar as diretrizes urbanísticas da cidade, levando em consideração o desenvolvimento sustentável e a inclusão social, tendo várias diretrizes considerando os setores socioeconômico, institucional-administrativo, físico-territorial-ambiental e cultural (Bellorio, 2013).

O plano tinha como principal objetivo enfrentar a deterioração da qualidade de vida urbana provocada pelo crescimento acelerado e desordenado das grandes cidades nas décadas anteriores. Entre as consequências desse processo estavam o agravamento das desigualdades na distribuição de bens e serviços, o aumento da poluição e do tráfego de veículos, além da degradação ambiental.

Nessa perspectiva, a melhoria da infraestrutura urbana e da mobilidade era uma das prioridades. A proposta visava melhorar a conectividade entre os diferentes bairros da cidade e facilitar o fluxo de tráfego. O plano incluía a expansão e modernização das vias principais, a construção de novas avenidas e a implementação de um sistema de transporte público mais eficiente, bem como a criação de condições de acesso físico da população aos equipamentos urbanos e privados, aliados a uma qualidade ambiental que assegurasse o bem-estar dos habitantes (Bellorio, 2013).

O quarto plano diretor deu enfoque aos aspectos institucionais e administrativos, com o objetivo de promover a reformulação e modernização da estrutura administrativa e das diversas leis urbanísticas municipais necessárias à sua implementação. Foram introduzidos conceitos como a função social da propriedade e a sustentabilidade do meio ambiente urbano, muitos deles alinhados aos debates advindos do Fórum de Reforma Urbana (Barreira *et al.,* 2022).

Segundo Nascimento e Oliveira (2015, p. 155), o novo plano buscou " […] a preservação dos recursos ambientais; a revitalização das áreas centrais; a ocupação prioritária dos vazios urbanos; a estruturação da rede viária básica e; a adequação da distribuição dos equipamentos públicos".

Bellorio (2013) informa que a segregação social e a estratificação da cidade já eram evidentes no período abordado pelo Plano de 1992. Um dos problemas mais críticos identificados era a má distribuição de fluxos, pois, embora existissem largas vias, a maioria delas servia apenas para acessos locais, sem integração efetiva com o sistema viário.

As melhorias físicas e de equipamentos realizadas até então não eram suficientes para atender à crescente demanda da população. Além disso, o Plano destacava uma clara estratificação social, refletida tanto na concentração de renda quanto na ocupação do espaço urbano, o que acentuava a diferenciação entre bairros nobres, médios e periféricos.

2.4.5. Plano diretor de 2007

A edição do quinto Plano Diretor de Goiânia, em 2007, representou um momento significativo no planejamento urbano do município, em um contexto de intensas mudanças sociais, políticas e econômicas.

Elaborado sob a égide do Estatuto da Cidade, promulgado em 2001, o plano buscou incorporar os princípios e diretrizes da legislação federal voltados ao desenvolvimento sustentável, ao cumprimento da função social da propriedade e à promoção da gestão democrática da cidade. Esse marco legal orientou a formulação de estratégias que visavam enfrentar os desafios urbanos de Goiânia no início do século XXI, como o crescimento populacional acelerado, a expansão urbana desordenada e a carência de infraestrutura e serviços públicos de qualidade.

A sua confecção ocorreu em um contexto marcado por debates sobre a necessidade de combater a exclusão social e promover a urbanização sustentável no Brasil. Goiânia, à época, apresentava uma série de problemas estruturais, como a desigualdade no acesso aos serviços

urbanos, a segregação socioespacial e a ausência de planejamento eficaz em áreas críticas como transporte, habitação e mobilidade urbana.

Nesse cenário, o Plano Diretor de 2007 propôs uma abordagem integrada, estruturada em seis eixos estratégicos principais: sustentabilidade socioambiental, ordenamento territorial, mobilidade, acessibilidade e transporte, eixo sociocultural, desenvolvimento econômico e gestão urbana (Bellorio, 2013).

No eixo de sustentabilidade socioambiental, o plano tinha como objetivo central compatibilizar o crescimento urbano com a preservação, recuperação e conservação dos recursos naturais e do meio ambiente construído. Buscava-se garantir uma qualidade ambiental que assegurasse o bem-estar da população atual e futura, promovendo um equilíbrio entre desenvolvimento econômico, equidade social e preservação ambiental.

O eixo de ordenamento territorial foi delineado a partir da divisão da cidade em macrozonas, levando em consideração as especificidades do espaço construído e as características das sub-bacias hidrográficas. Essa divisão possibilitou a definição de regras específicas de uso e ocupação do solo para cada zona, buscando controlar a expansão desordenada e estimular o aproveitamento racional das áreas urbanas já consolidadas.

No âmbito da mobilidade, acessibilidade e transporte, o plano priorizou a hierarquização e o planejamento das vias urbanas, com a criação de novos corredores de transporte e a ampliação da rede viária. Essas ações visavam à melhoria do transporte coletivo, reconhecido como estratégico para atender às demandas da população e reduzir a dependência do transporte individual, além de mitigar os impactos ambientais causados pelo tráfego intenso.

O eixo sociocultural destacou-se pela intenção de ampliar as oportunidades de formação cultural e fomentar a criação de espaços saudáveis, associados a maior participação popular. Essa proposta tinha como base a compreensão de que o acesso à cultura e ao lazer é fundamental para a construção de uma cidade inclusiva e para a melhoria da qualidade de vida urbana.

No que se refere à gestão urbana, o plano buscou fortalecer as instâncias de participação popular e garantir o controle social sobre as políticas, planos e programas públicos. A ampliação desses mecanismos visava assegurar que as decisões sobre o desenvolvimento da cidade fossem tomadas de forma transparente, com a participação efetiva da população.

Entre outras metas, o Plano previa ainda a implementação de uma política habitacional voltada para famílias de baixa renda, a realização de programas especiais de revitalização,

reurbanização e requalificação urbana, o incentivo a projetos em áreas de interesse social e a modernização administrativa, visando uma gestão mais eficiente (Ferreira, 2013).

A implementação dessas diretrizes tinha como meta transformar Goiânia em uma cidade mais justa, equilibrada e sustentável. Contudo, o sucesso do Plano Diretor de 2007 dependia diretamente da articulação entre poder público, sociedade civil e setor privado, bem como da capacidade de enfrentar resistências estruturais, como a especulação imobiliária e a desigualdade no acesso aos recursos urbanos.

Apesar de avanços pontuais, desafios na efetiva aplicação das diretrizes do plano permaneceram, evidenciando a necessidade de fortalecer os mecanismos de gestão democrática e monitoramento constante para que seus objetivos pudessem ser plenamente alcançados (Bellorio, 2013).

3 PLANO DIRETOR DE GOIÂNIA DE 2022 *VERSUS* GESTÃO DEMOCRÁTICA DA CIDADE

3.1. Panorama histórico da urbanização goiana

A urbanização no Brasil, em comparação com outras nações, caracteriza-se por ser um fenômeno relativamente recente. Embora o processo de crescimento das cidades brasileiras tenha começado a se manifestar de forma mais expressiva a partir da década de 1920, foi somente nos anos 1970 que, de acordo com os dados censitários da época, a população urbana ultrapassou a rural, marcando um importante ponto de inflexão no padrão demográfico do país (Bellorio, 2013).

Caracterizada pela transição de uma economia agrária para uma economia industrial, especialmente a partir das décadas de 1950 e 1960, a urbanização brasileira trouxe consigo uma série de problemas estruturais que resultaram em profundas desigualdades socioespaciais. Esse processo, moldado pela lógica capitalista de acumulação de capital, transformou o espaço urbano em mercadoria, perpetuando a exclusão social e a segregação espacial (Maricato, 2000; Santos, 2008).

Não se pode, todavia, perder de vista que a urbanização nacional ocorreu como parte de um fenômeno maior, ocorrido em toda a América Latina.

Segundo Castells (1975), esse processo é profundamente influenciado pelo modelo de desenvolvimento dependente, que se caracteriza pela subordinação das economias latino-americanas aos interesses e demandas do capitalismo internacional, especialmente dos países centrais. Nesse sentido, o modelo de desenvolvimento adotado pela lógica capitalista implantado nos países latinos colonizados resultou em padrões específicos de urbanização, marcados pela concentração de poder econômico e político em poucas mãos integrantes da classe dominante local, pela marginalização e exclusão das populações mais pobres e pela criação de espaços urbanos segregados e desiguais.

As políticas públicas e os projetos de desenvolvimento implementados na América Latina, como regra, reproduziram e perpetuaram essas desigualdades, ao invés de promoverem uma distribuição mais justa dos recursos e oportunidades urbanas. Em decorrência, a dependência econômica e política dos países latino-americanos contribuiu para a reprodução de estruturas de poder e dominação que marginalizaram grande parte da população urbana. Para Castells,

> [...] é útil lembrar que, se a América Latina possui uma singularidade teoricamente significativa, além de enormes diferenças internas e algumas semelhanças com outras regiões ditas do "Terceiro Mundo", é justamente porque as sociedades que a compõem apresentam uma certa identidade na estruturação de sua situação de dependência. Com efeito, as formações sociais existentes na América Latina antes da penetração colonialista ibérica, foram praticamente destruídas, e, em todo caso, desintegradas socialmente durante a conquista.
> É portanto no interior de uma situação de dependência que se constituíram novas sociedades, sem quase apresentar particularidades relativas à estrutura social preexistentes, como foi o caso da Ásia. A evolução posterior do conjunto e sua diversificação interna resultam das diferentes articulações regionais da metrópole, bem como da reorganização das relações de força entre os países dominantes: substituição da dominação espanhola pela inglesa, depois pela americana. As relações "privilegiadas" político-económicas da América Latina com os Estados Unidos reforçam uma certa unidade de problemas e fundamentam a trama das formas sociais em transformação.
> A urbanização na América Latina, enquanto processo social, pode ser compreendida a partir desta especificação histórica e regional do esquema geral da análise da urbanização dependente (Castells, 1975, p. 89).

Frank (1980), ao examinar as relações econômicas entre países desenvolvidos e países subdesenvolvidos, entende que o subdesenvolvimento é uma consequência direta da integração desigual e desfavorável desses países na economia global. A teoria da dependência, por ele desenvolvida, apregoa que as economias dos países subdesenvolvidos estão interligadas de forma subordinada às economias dos países desenvolvidos, resultando em uma relação de dominação e exploração. Nessa perspectiva, o subdesenvolvimento não é uma etapa prévia ao desenvolvimento, mas sim um resultado direto do desenvolvimento desigual e combinado do capitalismo global.

Sob essa análise, os países subdesenvolvidos são mantidos em uma posição de dependência econômica em relação aos países desenvolvidos devido a uma série de fatores. Isso inclui a herança colonial, onde as potências coloniais estabeleceram estruturas econômicas que favoreciam a extração de recursos naturais e a exportação de produtos primários em detrimento do desenvolvimento industrial local. Além disso, as relações econômicas internacionais, como o comércio desigual e a dívida externa, perpetuam essa dependência e impedem o crescimento autônomo dos países subdesenvolvidos.

A relação de dependência não é apenas econômica, mas também se estende a outras esferas, como a política e a cultura, forçando os países a adotar políticas econômicas favoráveis aos interesses dos países desenvolvidos, e as influências culturais e ideológicas dos países centrais muitas vezes suprimem a identidade cultural dos países periféricos (Frank, 1980).

Para Santos (1971; 1979), os processos de urbanização e desenvolvimento em países subdesenvolvidos diferem fundamentalmente daqueles observados nos países desenvolvidos. A estratificação na sociedade urbana em relação à capacidade de atender às necessidades gera discrepâncias tanto quantitativas quanto qualitativas no consumo, as quais, por sua vez, são tanto a causa quanto a consequência da presença de distintos circuitos de produção, distribuição e consumo nas cidades desses países.

Os espaços dos países subdesenvolvidos se organizam e reorganizam em função de interesses distantes e, frequentemente, em escala mundial, muito embora o impacto maciço das forças de transformação é muito localizado, fato a trazer grande instabilidade na organização espacial, com repetidos desequilíbrios a ajustamentos (Santos, 1979). Descontínuo e instável, o espaço nesses países é multipolarizado, em decorrência das diversas influências e polarizações oriundas de diferentes níveis de decisão. Como decorrência, verifica-se enormes diferenças de renda na sociedade, a refletirem numa tendência à hierarquização das atividades, influenciando significativamente o acesso a um grande número de bens e serviços, situação absolutamente distinta da verificada nos países desenvolvidos, que não contam com tal disparidade em níveis tão significativos.

A complexidade do fenômeno exige o estudo da cidade não mais como uma máquina maciça, mas como um ente composto de duas realidades absolutamente distintas e entrelaçadas, que Santos (1979) chama de “circuito superior” e “circuito inferior”. A fim de entender as forças atuantes nas cidades, deve-se primeiramente definir cada um desses circuitos da economia urbana, suas relações recíprocas e com a sociedade, para ter melhor noção dos condicionantes qualitativos e quantitativos de cada circuito nas relações sociais.

O primeiro engloba atividades econômicas modernas, formalizadas e integradas ao mercado global, sendo caracterizado pela presença de tecnologias avançadas, empresas multinacionais e uma infraestrutura robusta. Em contraste, o circuito inferior é constituído por atividades econômicas informais, de baixa tecnologia e voltadas para o mercado local, marcadas pela precariedade e pela sobrevivência de uma grande parte da população urbana (Santos, 1979).

> Nunca os dois circuitos da economia urbana dos países subdesenvolvidos ficaram tão explícitos. [...] Historicamente, a divisão da cidade é também retrato da divisão das pessoas e do papel que desempenham no processo geral de produção e reprodução da economia. Cada um mora onde pode pagar, e paga de acordo com o que recebe por seu trabalho. A regra é simples, ao menos para

> os cidadãos que trabalham. Só que, hoje, o projeto da globalização, para realizar-se nos lugares, para se completar nos lugares, os fragmentam. Dividem-nos mais ainda e, freqüentemente, com princípios de racionalidade exógena, com racionalidades estranhas aos lugares e às pessoas que neles vivem. Trata-se de uma fragmentação precipitada, aparentemente irreversível, inexorável, e tanto mais perversa quanto forem significativos valores culturais autênticos e enraizadores (Silva Neto, 2004, p. 18).

Decorrência lógica da marcante heterogeneidade vista nas cidades do Terceiro Mundo no que pertine à infraestrutura, no acesso aos serviços públicos e na qualidade de vida dos habitantes, a segregação socioespacial exsurge como característica marcante, fazendo a classe dominante econômica e social tende a se concentrar em áreas bem equipadas e bem servidas, enquanto as classes populares ocupam áreas periféricas e marginalizadas, com infraestrutura insuficiente e serviços públicos deficientes.

A urbanização e o desenvolvimento das cidades do assim chamado Terceiro Mundo são significativamente influenciados por forças externas, incluindo empresas multinacionais, políticas de organismos internacionais e fluxos de capital global, dependência externa que reflete no agravamento da desigualdade e perpetua a marginalização de grandes segmentos da população. Santos (2006) demonstra a complexidade do fenômeno:

> Graças à sua configuração geográfica, a cidade, sobretudo a grande, aparece como diversidade socioespacial a comparar vantajosamente com a biodiversidade hoje tão prezada pelo movimento ecológico. Palco da atividade de todos os capitais e de todos os trabalhos ela pode atrair e acolher as multidões de pobres expulsos do campo e das cidades médias pela modernização da agricultura e dos serviços. E a presença dos pobres aumenta e enriquece a diversidade socioespacial, que tanto se manifesta pela pro dução da materialidade em bairros e sítios tão contrastantes, quanto pelas formas de trabalho e de vida. Com isso, aliás, tanto se ampliam a necessidade e as formas da divisão do trabalho, como as possibilidades e as vias da intersubjetividade e da interação.
> [...]
> Nas grandes cidades, sobretudo no Terceiro Mundo, a precariedade da existência de uma parcela importante (às vezes a maioria) da população não exclui a produção de necessidades, calcadas no consumo das classes mais abastadas. Como resposta, uma divisão do trabalho imitativa, talvez caricatural, encontra as razões para se instalar e se reproduzir (Santos, 2006, p. 219-220).

A segregação e a desigualdade, seja por omissão ou por ações deliberadas que beneficiam determinados grupos em detrimento de outros, são reforçadas, muitas vezes, pelas políticas urbanas. O espaço urbano nos países subdesenvolvidos, dessa forma, é produzido e reproduzido sob condições de dependência e desigualdade (Santos, 1971), a demandar políticas públicas

inclusivas que considerem a realidade e as necessidades das populações marginalizadas.

Portanto, ao longo da história, as condições de desenvolvimento da sociedade brasileira foram historicamente moldadas em direção ao subdesenvolvimento econômico e social dependente. Esse padrão foi estabelecido por meio de relações econômicas desiguais, caracterizadas pela exploração excessiva da força de trabalho e pela dominação violenta de outros modos de produção e formas de vida. Exemplos disso incluem a devastação das populações indígenas e a escravização de pessoas provenientes da África, evidenciando um sistema baseado na violência, no tráfico humano e na apropriação privada de recursos naturais comuns.

Segundo Frank (1980), o processo de acumulação capitalista global durante seu estágio inicial impactou profundamente as Américas, que contribuíram de maneira substancial para a riqueza das metrópoles europeias, mas, em contrapartida, experimentaram o "desenvolvimento do subdesenvolvimento". As colônias americanas exportavam recursos como ouro, prata, tabaco, açúcar e outros produtos de alto valor, que alimentavam a transformação econômica na Europa. Em troca, essas regiões recebiam trabalho forçado, bens de capital e de consumo, organizando-se conforme as demandas metropolitanas.

O modo de produção anterior, especialmente nas áreas prósperas e civilizadas do México e Peru, não se adequava ao modelo econômico imposto. Em grande parte do "Novo Mundo", foi implementado o sistema de *plantations*, caracterizado pela monocultura em larga escala, voltada para a exportação, e pelo uso intensivo de trabalho escravizado. Esse sistema, dependente da introdução de capital e mão de obra migrada, mostrou-se mais lucrativo do que o estabelecimento de pequenas propriedades independentes, que eram pouco atraentes para o investimento capitalista.

> Os modos de produção e a estrutura de classe tanto nas principais regiões de mineração como nas de *plantation* não encorajavam [...] a acumulação de capital e a diversificação da produção nas próprias regiões. Em lugar disto, deram origem ao desenvolvimento capitalista de subdesenvolvimento estrutural e geraram fortes interesses locais de classe em políticas que desenvolveriam ainda mais o subdesenvolvimento nos séculos XIX e XX. Contudo, com exceção talvez das *plantations* de açúcar do Caribe, que representavam a forma extrema deste modo de produzir subdesenvolvimento, esta estrutura de classe e colonial não excluía totalmente o crescimento das manufaturas e de outros processos e interesses produtivos, e estes procuraram defender seus interesses econômicos e promover um desenvolvimento capitalista relativamente autônomo no início do século XIX. Se suas ambições – e com elas, as possibilidades de desenvolvimento capitalista, particularmente

> na América Latina – foram frustradas, deve-se ao fato de serem econômica e politicamente muito fracas para resistirem à ofensiva dos interesses opostos, no *front* doméstico, ligados à importação e exportação comercial e à produção de matérias-primas, e porque tais interesses foram fortalecidos pelas novas forças políticas e econômicas que a revolução industrial gerou no fronte internacional do século XIX. Esta tendência também tornou-se cada vez mais visível na América Latina depois de 1770. Neste ínterim, três séculos de intercâmbio desigual baseado em valores desiguais drenaram enormes volumes de capital da maioria das colônias do "novo" mundo e dos povos colonizados, que a metrópole europeia investiu no desenvolvimento econômico, que no século XIX serviu, por sua vez, para consolidar o subdesenvolvimento da América Latina (Frank, 1980, p. 43).

A superexploração da força de trabalho estabeleceu as bases da sociedade urbano-industrial brasileira, concebida aqui como um projeto político e econômico voltado para a organização das classes sociais em prol do desenvolvimento do capital industrial no Brasil, dentro do contexto global da acumulação de capital.

Os processos de urbanização e industrialização brasileiros foram moldados, portanto, por relações de dominação e exploração, de forma que o desenvolvimento industrial foi orientado pelos interesses das classes dominantes locais e do capital internacional, em detrimento das camadas populares e dos trabalhadores. Essa dinâmica reflete a perpetuação das desigualdades estruturais e a subordinação do Brasil aos centros de poder globais, conforme argumentado pela teoria da dependência.

Para compreender a influência do capitalismo na urbanização brasileira, é essencial contextualizar o processo histórico de formação das cidades no país, explorando os contextos que evidenciam os avanços na acumulação de capital e que estabelecem os fundamentos das relações sociais transmitidas ao longo das gerações.

A colonização brasileira estabeleceu, desde cedo, padrões de ocupação do território que ainda reverberam na organização das cidades. Durante o período colonial, as cidades eram construídas em torno das atividades econômicas voltadas para a exploração de recursos naturais, como o cultivo de cana-de-açúcar e a mineração. Isso resultou em uma estrutura urbana voltada para a concentração de riquezas e poder, com áreas centrais ocupadas pelas classes hegemônicas coloniais e áreas periféricas destinadas às populações marginalizadas, como escravos e trabalhadores pobres.

Um aspecto notável da urbanização brasileira, promovida pela Coroa portuguesa, foi a delegação da responsabilidade pela construção de cidades a particulares que agiam em nome dos interesses da Coroa, conhecidos como donatários. Tal medida visava preservar os

programas de colonização das Índias Orientais, evitando impactos econômicos negativos. A falta de interesse da Coroa na urbanização brasileira resultou na fundação de poucas cidades nos primeiros séculos, com investimentos restritos e direcionados principalmente às áreas ameaçadas por invasões estrangeiras. Esse processo é marcado pelo abandono das práticas tradicionais em favor da aceitação da concepção da "cidade ideal", caracterizada pela centralização do poder burguês e das funções administrativas (Filho, 1968).

A partir desse ponto, o Estado passou a desempenhar um papel proeminente na fundação de cidades regionais, espalhando centros urbanos por todo o vasto território nacional, onde pequenos núcleos populacionais se concentravam e exerciam domínio econômico sobre as regiões que viriam a compor o território nacional. A decisão de estabelecer ou não um núcleo urbano era inteiramente fundada nos interesses comerciais da Coroa portuguesa. Isso explica a criação de centros urbanos próximos às áreas de exploração mineral, como minas e rios, e aos pontos de apoio para o transporte desses recursos e do gado em uma fase posterior.

A partir do século XIX, nota-se novo impulso na urbanização brasileira, em decorrência do crescimento da economia cafeeira e a expansão da indústria. A introdução de novas tecnologias e modos de produção capitalistas transformou o espaço urbano, levando à criação de novas cidades e ao adensamento populacional nas áreas urbanas já existentes. Com a expansão da indústria no século XX, especialmente nas regiões Sudeste e Sul, houve um intenso fluxo migratório do campo para a cidade, resultando na formação de grandes centros urbanos, como São Paulo, Rio de Janeiro e Porto Alegre.

Durante o período colonial, as cidades brasileiras eram geralmente descritas como tendo um papel limitado e carentes de uma clara divisão do trabalho entre o meio urbano e o rural (Singer, 1998). Suas funções eram principalmente duas: uma função ideológica e política, na qual a igreja e a burocracia exerciam coerções, e uma função militar, que envolvia o controle da força de trabalho escrava (composta por índios e negros), bem como o controle fiscal e territorial para lidar com ameaças externas, a dispersão dos indígenas e a supressão dos quilombos.

A rede urbana nascente desempenhou um papel crucial no suporte ao processo de colonização. A crescente importância da função comercial das cidades durante esse período propiciou o surgimento das classes sociais urbanas, consolidando o centro da vida política colonial e fortalecendo a subordinação do campo à cidade. Com o passar do tempo, a cidade gradualmente se transformou em um ambiente propício para a inovação, a acumulação, as

aspirações e as mudanças sociais, contrastando com um campo caracterizado pela limitada ou inexistente mobilidade social.

> […] De uma forma ou de outra, o que importa aqui é que a criação da cidade requeria uma acumulação prévia, entendida não como a formação de um estoque inicial (o que não teria sentido para a existência contínua de uma população urbana não produtora de alimentos), mas como um fluxo permanente de um excedente alimentar do campo à cidade. Este fluxo permanente, que põe e repõe as condições de sobrevivência da cidade, pressupõe a existência de uma estrutura de classes e, mais ainda, de uma classe dominante que resolveu isolar-se, com o seu séquito, espacialmente do restante da sociedade. É só a partir desta resolução, que pressupõe, repita-se, dominação, é que se pode especular sobre a "racionalidade" ou a "funcionalidade" da segregação urbana (Singer, 1998, p. 11).

O sistema econômico implementado pelos europeus na América Latina durante o período colonial tinha como principal objetivo a obtenção de um excedente comercializável que pudesse ser apropriado pelas metrópoles e vendido nos mercados europeus. Como resultado, uma rede urbana foi estabelecida na América Latina para sustentar o sistema de exploração colonial. Com o tempo, essa rede urbana começou a promover o desenvolvimento das forças produtivas na região, levando a uma gradual expansão e diversificação de suas funções.

A urbanização brasileira passou por mudanças ao longo do tempo, refletindo as transformações socioeconômicas e políticas. Pinheiro (2007) identifica que, desde o período colonial até os dias atuais, podem ser identificados pelo menos três padrões distintos de urbanização no país:

> 1 Um padrão compatível com o período colonial, que se encerra com a queda da oligarquia cafeeira, após a Revolução de 30;
> 2 Um padrão compatível com o período de industrialização brasileiro, quando ocorreram intensos fluxos migratórios e grandes desequilíbrios regionais, que se inicia em 1930 e se encerra na década de 70;
> 3 Um padrão compatível com o período de globalização, flexibilização do capital, e profunda retração da economia brasileira, que perdura desde a década de 70 até os dias atuais (Pinheiro, 2007, p. 63).

O Estado de Goiás se insere nessa dinâmica de maneira peculiar, diferenciando-se de outras regiões do Brasil por sua urbanização tardia e por sua vinculação histórica ao modelo agroexportador. Enquanto as regiões Sudeste e Sul consolidavam-se como centros industriais e financeiros do país, impulsionados pela política de substituição de importações e pelos grandes fluxos migratórios internos, Goiás e outras áreas do Centro-Oeste permaneciam predominantemente rurais, com um modelo econômico baseado na pecuária extensiva e na

agricultura de subsistência até meados do século XX (Santos, 2016; Nascimento e Oliveira, 2015).

Goiás diferencia-se das regiões Sudeste e Sul por ter seu processo de urbanização profundamente atrelado à modernização do setor agrícola, ao contrário da industrialização predominante nessas regiões. Enquanto São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais tornaram-se polos industriais movidos pelos investimentos em infraestrutura e mão de obra urbana, Goiás experimentou um crescimento urbano dependente da expansão do agronegócio, que transformou o estado em um dos principais produtores de grãos e carne do país a partir da década de 1970 (Borges *et al*., 2014; Marques, 2021).

A partir da década de 1930, com a Revolução de 30 e a centralização do poder político no governo federal, foi inaugurada uma nova etapa no processo de urbanização goiano. A "Marcha para o Oeste", promovida pelo governo de Getúlio Vargas, buscou integrar o interior do país ao mercado nacional e internacional, promovendo a colonização de áreas antes consideradas economicamente inexploradas. Goiás tornou-se um dos alvos prioritários dessa política, sendo a fundação de Goiânia, em 1933, um marco desse esforço de modernização do estado (Padua, 2007; Silva, 2015).

A criação de Goiânia como nova capital do Estado de Goiás insere-se em um contexto histórico marcado por demandas de modernização, integração nacional e superação das limitações estruturais do interior brasileiro. Até a década de 1930, a cidade de Goiás, então capital estadual, era o centro administrativo, mas apresentava profundas dificuldades em atender às exigências de um estado que buscava se alinhar às transformações socioeconômicas do país. Localizada em uma área de difícil acesso e com infraestrutura precária, a cidade de Goiás representava o passado colonial e rural, sendo frequentemente descrita como incapaz de fomentar o desenvolvimento necessário para a modernização do estado. A fundação de Goiânia em 1933, portanto, marcou um momento de grande transformação, com a cidade sendo projetada para se tornar um centro urbano moderno e eficiente, adequado às demandas do Estado Novo e aos ideais de progresso defendidos pelo governo federal, integrando Goiás ao projeto nacional de desenvolvimento promovido pela "Marcha para o Oeste" (Nascimento e Oliveira, 2015; Marques, 2021).

A construção de Brasília, inaugurada em 1960, também desempenhou um papel crucial no processo de urbanização de Goiás, colocando o estado em uma posição estratégica no eixo de desenvolvimento do Centro-Oeste. A proximidade com a nova capital federal impulsionou

a integração de Goiás ao mercado nacional e internacional, ao mesmo tempo em que intensificou os fluxos migratórios e a expansão urbana desordenada na Região Metropolitana de Goiânia (Pinto, 2009; Silva, 2015).

Enquanto as cidades do Sudeste e Sul consolidavam estruturas industriais e serviços diversificados, Goiás se tornava uma região de logística e suporte ao agronegócio, com centros urbanos que funcionavam como pólos de escoamento de produção e prestação de serviços relacionados à cadeia produtiva agrícola. Isso reforçou um padrão de urbanização dependente, com uma economia voltada ao mercado externo e vulnerável às oscilações dos preços internacionais de commodities (Valério, 2012; Borges *et al*., 2014).

O desenvolvimento urbano em Goiás, portanto, caracteriza-se por um modelo dualista, onde centros como Goiânia apresentam infraestrutura moderna, enquanto grande parte das cidades menores e áreas periféricas enfrenta desafios relacionados à ausência de serviços básicos e à precariedade habitacional. A segregação socioespacial, um reflexo do modelo capitalista de urbanização, é uma característica persistente do estado, evidenciando as limitações das políticas públicas de planejamento territorial (Nascimento e Oliveira, 2015; Silva, 2015).

Comparado às regiões industrializadas, o processo de urbanização em Goiás manteve-se mais dependente das forças externas de mercado, reforçando a dependência econômica do estado em relação ao agronegócio. Enquanto a industrialização no Sudeste trouxe maior diversificação econômica, a economia goiana permanece centrada em atividades primárias e secundárias relacionadas à produção agrícola, limitando a diversificação das atividades urbanas e a inclusão social (Padua, 2007; Valério, 2012). Essa trajetória de urbanização diferencia Goiás das regiões Sudeste e Sul, onde o desenvolvimento industrial e os serviços avançados moldaram as dinâmicas urbanas. Em contraste, Goiás é marcado por uma urbanização dependente, voltada à exportação de commodities, onde o crescimento das cidades muitas vezes ocorre à margem de políticas públicas voltadas à equidade e ao desenvolvimento sustentável (Marques, 2021; Silva, 2015).

No entanto, o modelo de urbanização impulsionado pelo agronegócio trouxe consigo contradições. A concentração fundiária, incentivada pela expansão da agricultura em larga escala, limitou o acesso à terra para pequenos agricultores, promovendo a expropriação dos camponeses e o crescimento das favelas e ocupações irregulares nos centros urbanos. Além disso, a mecanização agrícola reduziu a demanda por mão de obra, deslocando populações

inteiras para as periferias urbanas, sem a infraestrutura necessária para absorver esse contingente populacional (Marques, 2021; Vieira, 2014).

Assim, a urbanização goiana reflete as tensões entre modernização econômica e exclusão social, características que também podem ser observadas em outras regiões do Brasil, mas que são particularmente intensas em um estado cuja economia foi moldada pelas demandas do mercado agroexportador. A análise histórica do processo de urbanização em Goiás destaca não apenas as particularidades regionais, mas também os desafios estruturais que o estado enfrenta para superar as desigualdades e promover um desenvolvimento urbano mais inclusivo (Borges *et al*., 2014; Vieira, 2014).

As Superintendências de Desenvolvimento do Centro-Oeste (SUDECO e SUDCO), criadas pelo governo federal, desempenharam um papel significativo no processo de desenvolvimento econômico e urbanização de Goiás, especialmente no contexto da modernização do interior brasileiro. Essas instituições surgiram como parte de uma estratégia mais ampla do Estado para promover a ocupação e o aproveitamento econômico de regiões consideradas "vazios demográficos", seguindo a lógica da integração nacional e da redução das disparidades regionais.

A SUDECO foi criada em 1967, durante o governo militar, por meio do Decreto-Lei nº 300, com o objetivo de planejar, coordenar e fomentar o desenvolvimento econômico do Centro-Oeste. A superintendência visava implementar políticas de modernização agrícola, estimular investimentos em infraestrutura e promover a integração do Centro-Oeste com outras regiões do Brasil. A SUDCO, sua antecessora, tinha objetivos similares, mas enfrentava limitações em termos de recursos e alcance.

Essas superintendências foram fundamentais para a implementação de projetos de infraestrutura que facilitaram a urbanização de Goiânia e sua inserção no mercado nacional e internacional. Rodovias, ferrovias e sistemas de transporte foram construídos para conectar o Centro-Oeste às regiões Sul e Sudeste, permitindo o escoamento da produção agrícola e o acesso a mercados consumidores e portos.

O principal impacto da SUDECO e da SUDCO na urbanização de Goiânia foi mediado pelo fortalecimento do agronegócio no estado de Goiás. As políticas dessas superintendências incentivaram a mecanização agrícola, a ampliação das áreas cultiváveis e a intensificação da produção de grãos, como soja e milho. Essas transformações não apenas promoveram o crescimento econômico, mas também estimularam a migração para os centros urbanos, como

Goiânia, que passaram a abrigar trabalhadores deslocados pela modernização do campo.

A SUDECO também desempenhou um papel na consolidação da Região Metropolitana de Goiânia. Ao fomentar o desenvolvimento regional, a superintendência estimulou a formação de polos urbanos e industriais em municípios vizinhos, como Aparecida de Goiânia e Senador Canedo. Esses municípios passaram a abrigar parte da população que não encontrava espaço ou condições de moradia adequadas em Goiânia, contribuindo para a conurbação e a fragmentação do espaço metropolitano.

Embora tenham promovido a modernização econômica, suas políticas frequentemente beneficiaram grandes produtores rurais e integrantes das classes hegemônicas locais, em detrimento de pequenos agricultores e trabalhadores rurais. Esse desequilíbrio contribuiu para a migração da população rural para as cidades e, como decorrência, o aumento das desigualdades socioespaciais nas cidades do Centro-Oeste, especialmente em Goiânia.

3.2 Goiânia: cidade planejada?

No contexto nacional, Goiânia é frequentemente citada como um exemplo de cidade planejada que conseguiu alavancar o desenvolvimento regional e integrar o Centro-Oeste ao restante do Brasil. No entanto, a história da cidade evidencia tanto os avanços quanto as contradições inerentes ao modelo de desenvolvimento adotado, com Goiânia servindo como um exemplo das tensões entre modernidade e exclusão no contexto do capitalismo urbano brasileiro (Nascimento e Oliveira, 2015; Valério, 2012).

A realidade goianiense relaciona-se diretamente ao processo brasileiro de expansão urbana. Escolhida estrategicamente para representar o progresso, foi planejada no início da década de 1930 para ser uma cidade moderna que impulsionaria o povoamento e a integração territorial do país. Goiânia, todavia, apresenta um processo de desenvolvimento urbano que a distingue de outras cidades planejadas brasileiras, como Brasília e Belo Horizonte, tanto em seus objetivos iniciais quanto em seus impactos socioespaciais.

Enquanto Brasília foi concebida como a nova capital nacional, simbolizando a integração territorial do Brasil e a modernidade do Estado, Belo Horizonte, no final do século XIX, foi projetada para substituir Ouro Preto como capital de Minas Gerais, buscando superar as limitações espaciais e econômicas herdadas da economia mineradora. Em contraste, Goiânia

foi criada como parte do projeto de modernização regional e integração do interior brasileiro, dentro do escopo da "Marcha para o Oeste", destacando-se como um exemplo de cidade planejada voltada prioritariamente para a administração estadual e o suporte ao agronegócio emergente (Silva, 2015; Valério, 2012). O objetivo era fomentar a integração e o desenvolvimento das regiões Centro-Oeste e Norte do Brasil, promovendo a ocupação de terras desabitadas para aliviar a pressão demográfica nas regiões Centro-Sul.

A decisão de sua fundação foi motivada por questões relacionadas às condições fisiogeográficas e sanitárias da antiga capital, Vila Boa (atual Cidade de Goiás), consideradas inadequadas (Nascimento; Oliveira, 2015) e estava alinhada com os objetivos de modernização e desenvolvimento do governo de Pedro Ludovico Teixeira, que buscava integrar o estado ao restante do país, promover o desenvolvimento econômico e melhorar as condições de vida da população goiana.

A localização de Goiânia foi estrategicamente escolhida para favorecer o acesso e a conectividade com o restante do estado e com as regiões vizinhas, especialmente em função do avanço das rodovias na época (Valério, 2012; Borges *et al*., 2014). A escolha do local para a nova capital considerou fatores estratégicos, incluindo a geografia plana e a possibilidade de integrar o interior com o litoral, facilitando a comunicação e o transporte no país (Pelá, 2009). A localização próxima ao povoado de Campinas foi escolhida por sua aptidão para a expansão urbana, o que facilitou a implementação do plano diretor e a valorização das terras ao redor (Rodovalho, 2008).

A nova capital rapidamente se tornou um símbolo do esforço de modernização, contrastando com a cidade de Goiás, que permaneceu como um importante referencial histórico, mas sem as condições necessárias para atender ao novo contexto administrativo e econômico.

A cidade-jardim idealizada por Attílio Corrêa Lima foi influenciada pelos conceitos urbanísticos europeus, em especial nos princípios das cidades-jardins de Ebenezer Howard, priorizando a integração entre áreas residenciais, administrativas e de lazer, com foco na qualidade de vida e na eficiência administrativa.

A nova capital teve um impacto significativo na transformação socioeconômica de Goiás, atraindo imigrantes de diversas regiões, impulsionando o crescimento populacional e modificando as estruturas sociais e econômicas do estado (Rodovalho, 2008). A cidade se tornou um centro administrativo e comercial importante, facilitando a integração econômica e social da região Centro-Oeste com o restante do Brasil (Pelá, 2009).

O planejamento inicial de Goiânia refletia os interesses das classes hegemônicas da época, destinadas a ocupar as áreas centrais da cidade, com infraestrutura moderna e serviços urbanos de qualidade. Já as classes populares foram relegadas às áreas periféricas, onde predominavam habitações precárias e ausência de serviços essenciais (Nascimento e Oliveira, 2015; Valério, 2012). Desde o início, o planejamento de Goiânia foi marcado por elementos de exclusão social, uma vez que as terras urbanas eram centralizadas e pertenciam ao Estado e aos fazendeiros locais. A situação dos trabalhadores da construção civil, muitos dos quais eram migrantes de outras regiões do Brasil, como Bahia, São Paulo e Minas Gerais, é um exemplo claro dessa realidade.

Tais indivíduos, atraídos pelas promessas de emprego e melhores condições de vida, passaram a viver em condições precárias, morando em áreas marginais e desprovidas de infraestrutura básica. A falta de planejamento adequado para acomodar esses habitantes, essenciais à construção da cidade, contribuiu para a formação de bairros populares em áreas marginalizadas e desprovidas de infraestrutura urbana adequada (Silva; Cleps, 2018), bem como ocupações irregulares nas margens do Córrego Botafogo e outras áreas públicas, criando os primeiros núcleos de favelas na cidade (Rodovalho, 2008).

O planejamento original de Goiânia foi alterado ao longo dos anos devido à pressão de proprietários de terras e especuladores imobiliários. Em 1947, o novo Código de Edificações (Lei Municipal nº 574) permitiu a aprovação de loteamentos feitos por particulares, desde que implantassem infraestrutura básica. No entanto, a pressão para facilitar o parcelamento levou à supressão dessas exigências no início dos anos 1950, resultando na proliferação de loteamentos irregulares e na desfiguração do projeto original da cidade (Rodovalho, 2008).

A construção de Brasília, iniciada na década de 1950 e concluída em 1960, foi evento crucial para o processo de urbanização de Goiânia. Como parte do plano de interiorização do desenvolvimento nacional promovido pelo presidente Juscelino Kubitschek, a cidade foi projetada para ser a nova capital federal, simbolizando a modernidade e a integração territorial do Brasil.

Localizada a aproximadamente 200 km de Goiânia, Brasília impactou profundamente a dinâmica urbana e econômica de Goiás, transformando a nova capital estadual em um polo de suporte logístico e administrativo (Pinto, 2009; Padua, 2007). Nesse contexto, a procura por Goiânia se intensificou, atraindo muitos imigrantes que vinham do campo e de pequenas cidades de Goiás e de outros Estados, a maioria do Nordeste do país e de estados vizinhos de

Goiás. Devido a tal processo a população goianiense saltou, no período de 1950 a 1980, de aproximadamente 50.000 (cinquenta mil) para 800.000 (oitocentos mil) habitantes (Oliveira, 2007, p. 17).

A proximidade entre Goiânia e Brasília resultou na formação do eixo Brasília-Goiânia-Anápolis, que rapidamente se consolidou como uma das áreas mais dinâmicas do Centro-Oeste. Goiânia, em particular, beneficiou-se da construção de rodovias e da intensificação do comércio e dos serviços voltados para atender às demandas da capital federal e da região metropolitana que se formava ao seu redor. Contudo, esse crescimento também trouxe novos desafios, como a expansão urbana desordenada e a intensificação das desigualdades socioespaciais, com áreas periféricas sendo relegadas a condições precárias de habitação e infraestrutura (Valério, 2012; Silva, 2015).

Como decorrência, o processo de parcelamento do solo, influenciado pela pressão dos proprietários de terras e pelas políticas públicas municipais, facilitou a proliferação de loteamentos irregulares. A Lei Municipal nº 574/1947, que abrangia a legislação urbana, foi manipulada para favorecer a aprovação de loteamentos privados sem a exigência de infraestrutura básica, resultando em um crescimento urbano desordenado. Nos anos 1950, a cidade já se encontrava desfigurada em relação ao seu projeto original, com áreas centrais nas mãos de particulares e uma expansão desenfreada de loteamentos que expulsaram a população mais desprovida para áreas públicas e verdes (Pelá, 2009).

A pressão da iniciativa privada e a falta de regulamentação eficaz permitiram que muitos loteamentos fossem aprovados sem atender aos critérios técnicos necessários. Entre 1950 e 1964, aproximadamente 183 loteamentos foram aprovados sem obedecer a critérios técnicos, o que levou à formação de áreas com infraestrutura inadequada e a uma ocupação territorial precária (Rodovalho, 2008). Este cenário perpetuou-se nas décadas seguintes, com o poder público falhando em regular adequadamente o crescimento urbano, resultando em uma urbanização caótica e desigual.

O crescimento populacional superou as previsões iniciais, especialmente devido à migração de trabalhadores atraídos pela construção da cidade e pelas promessas de progresso econômico. Isso resultou na formação de áreas periféricas não planejadas, marcadas pela precariedade habitacional e pela falta de infraestrutura básica, revelando as contradições inerentes ao modelo de urbanização adotado, que priorizava os interesses das classes dominantes em detrimento das classes populares (Nascimento e Oliveira, 2015; Vieira, 2014).

Esse processo de periferização foi intensificado pelo crescimento populacional acelerado, especialmente a partir da construção de Brasília e da expansão do agronegócio na região, fatores que atraíram um grande número de migrantes para Goiânia e seus arredores (Marques, 2021; Pinto, 2009). A comercialização dessas terras junto a especuladores imobiliários visava o lucro futuro com a valorização dos terrenos, excluindo os trabalhadores que buscavam melhores condições de vida na nova capital (Silva; Cleps, 2018).

A ausência de políticas públicas eficazes para solucionar os problemas de moradia da classe trabalhadora e de baixa renda originou a formação das primeiras ocupações irregulares da cidade. Sem acesso aos lotes regulares devido ao preço, famílias vindas do interior do estado se alojaram às margens do córrego Botafogo e suas adjacências, hoje reconhecidas como setores Vila Nova e Leste Universitário. A inadequada gestão pública da cidade, assim, deu espaço à ocupação irregular de zonas destinadas à proteção ambiental, como as margens de córregos e rios e encostas de morros, originando aglomerados subnormais de habitação e parcelamentos urbanos irregulares.

A especulação imobiliária em Goiânia se intensificou nas décadas de 1960 e 1970, impulsionando o crescimento demográfico e econômico da região, atraindo investimentos e ampliando a demanda por terrenos urbanos. Grandes empreendedores imobiliários passaram a adquirir vastas extensões de terra nas proximidades do centro, aguardando sua valorização para revenda a preços elevados. Essa prática não apenas restringiu o acesso das classes populares às áreas mais valorizadas, mas também contribuiu para a expansão desordenada da cidade, com novos bairros surgindo em regiões cada vez mais distantes do núcleo urbano (Padua, 2007; Silva, 2015).

A capital goiana passou, então, a ser refúgio de muitas famílias oriundas de diversos lugares do país, tanto do interior goiano, mas também com migrantes sudestinos, nordestinos e sulistas, todos em busca de empregos e melhorias (Oliveira; Chaveiro, 2008).

A cidade, na década de 1970, contava com população de 380.773 pessoas, sendo 220.335 pessoas não naturais do município, provenientes de outras regiões do país e até mesmo do exterior. O crescimento populacional foi acompanhado por problemas habitacionais e a expansão de áreas irregulares. A consolidação do processo de urbanização de Goiânia ao final dos anos 1970 foi marcada por um efetivo descontrole sobre o processo de ocupação, com tentativas ineficazes de promover o crescimento planejado da cidade (Moraes, 2006).

A análise das décadas de 1980 e 1990 revela um período de urbanização realizada às

avessas, com ocupações inconsequentes de terras urbanas e rurais do município, especialmente nas regiões noroeste e norte (Silva; Cleps, 2018). Este período foi caracterizado pela manutenção de um modelo privado de organização urbana, orquestrado por uma política rentista que imprimiu traços de desigualdade e precariedade ao tecido urbano. Pode-se perceber nessa fase um processo de segregação planejada da população de baixa renda, onde as políticas urbanas favoreciam a especulação imobiliária e a formação de vazios urbanos, segregando a população pobre e criando um acelerado processo de periferização (Moraes, 2006).

O Plano Diretor de 1992 refletiu a intenção de retomada do controle da malha urbana, tendo sido efetivamente recortado o Perímetro Urbano, com a finalidade de eliminar excessos de oferta de áreas urbanas (Câmara Municipal de Goiânia, 2022, p. 1317).

O crescimento desordenado de Goiânia trouxe consigo uma série de consequências negativas. A ocupação desordenada comprometeu áreas de preservação permanente (APPs) e a impermeabilização do solo em áreas de recarga do lençol freático e aquíferos, comprometendo o bem-estar da população e gerando desdobramentos sociais negativos, como o aumento do custo de vida e a insuficiência de infraestrutura básica (Silva; Cleps, 2018). Em 2010, Goiânia possuía sete aglomerados subnormais, número que aumentou significativamente até 2019, refletindo o crescimento desordenado e a falta de políticas públicas eficazes para a inclusão social (Silva; Cleps, 2018).

A periferização das classes populares não apenas moldou a estrutura urbana de Goiânia, mas também impactou diretamente os municípios vizinhos, como Aparecida de Goiânia, Trindade e Senador Canedo. Essas cidades tornaram-se destinos para populações excluídas do mercado imobiliário formal em Goiânia, resultando na formação de uma Região Metropolitana caracterizada pela conurbação e pela falta de integração no planejamento urbano. Os municípios vizinhos, em geral, receberam infraestrutura insuficiente para lidar com o rápido crescimento populacional, agravando as desigualdades e intensificando os problemas de mobilidade e habitação (Nascimento e Oliveira, 2015; Pinto, 2009).

Esta expansão intraurbana gerou uma dispersão populacional nos limites dos perímetros urbanos, repetindo o tradicional modelo centro/periferia e exacerbando os desafios de mobilidade e acesso a serviços públicos (Pelá, 2009).

Os vazios urbanos na cidade, muitas vezes utilizados como instrumento de especulação, agravam esse cenário. Em 2006, a Agenda Goiânia revelou que cerca de 65 a 75% dos terrenos na região sudoeste estavam sem construção, refletindo a prática de manter terrenos ociosos para

valorização futura, enquanto milhares de pessoas viviam sem moradia adequada (Pasqualetto; Valle Júnior, 2014).

A ocupação do Parque Oeste Industrial em 2005 é um exemplo emblemático das tensões socioespaciais em Goiânia. Localizada na região sudoeste da cidade, essa ocupação envolveu cerca de 3 mil famílias que, em busca de moradia, ocuparam uma área privada, erguendo barracos e improvisando infraestrutura básica (Cassiano, 2014). A ocupação e a posterior desocupação violenta do Parque Oeste Industrial, realizada pela Polícia Militar de Goiás, resultaram em mortes e prisões, sublinhando a brutalidade com que o Estado pode responder às demandas por moradia (Ramalho; Salles, 2019). Após a desocupação, as famílias foram levadas para ginásios esportivos e depois para uma área provisória no Setor Grajaú, onde viveram em barracos de lona, enfrentando condições de vida ainda mais precárias. A transferência definitiva para o Residencial Real Conquista, construído para abrigá-las, só foi concluída em 2014, quase uma década após a ocupação inicial (Ramalho; Salles, 2019).

Este evento destacou não apenas a precariedade das condições de vida de uma parcela significativa da população, mas também a ineficácia das políticas habitacionais e de planejamento urbano em atender às necessidades dessas pessoas. Segundo Pasqualetto e Valle Júnior (2014), a ocupação do Parque Oeste Industrial revelou as fragilidades da legislação urbana e expôs as segregações socioespaciais existentes em Goiânia. A área ocupada, caracterizada por vazios urbanos e especulação imobiliária, não cumpria sua função social, conforme previsto pela Constituição Federal de 1988.

O Plano Diretor de 2007, em atenção a tais questões, teve como um de seus objetivos a "busca por uma nova cidade, onde o crescimento da malha urbana é novamente controlado e estimulada a ocupação dos vazios urbanos na malha consolidada, promovendo, assim, um crescimento urbano sustentável" (Câmara Municipal de Goiânia, 2022, p. 1317).

Ao longo do tempo, todavia, a especulação imobiliária contribuiu para a verticalização seletiva de Goiânia, concentrando empreendimentos residenciais de alto padrão nas regiões centrais e nos bairros mais valorizados. Esse processo foi acompanhado pela gentrificação de áreas tradicionais, onde moradores de baixa renda foram gradualmente expulsos devido ao aumento do custo de vida. Essa dinâmica não apenas reforçou a exclusão socioespacial, mas também alterou a paisagem urbana, substituindo habitações populares por condomínios de luxo e centros comerciais voltados aos integrantes da classe hegemônica (Borges *et al.,* 2014; Marques, 2021).

Os aglomerados subnormais (AGSN) são um dos principais indicadores de segregação urbana em Goiânia. Conforme dados do IBGE (2020), os AGSN são assentamentos irregulares caracterizados por carências de infraestrutura e serviços públicos básicos. Em 2010, havia 12 aglomerados subnormais em Goiás, dos quais sete estavam localizados em Goiânia. Em 2019, esse número aumentou para 114 AGSN na Região Metropolitana de Goiânia (RMG), com aproximadamente 17.009 domicílios, dos quais Goiânia lidera com 99 aglomerados e 13.043 domicílios, representando 2,47% do estoque da região.

A cidade lidera o ranking de aglomerados subnormais na Região Metropolitana de Goiânia, com um número significativo de domicílios situados em áreas com infraestrutura inadequada (Silva; Cleps, 2018). A expansão dos AGSN reflete a ineficácia das políticas habitacionais em prover moradias adequadas para a população de baixa renda. A precariedade das condições de vida nesses assentamentos é um sintoma da falta de planejamento urbano e da marginalização das populações vulneráveis, que são frequentemente relegadas a áreas periféricas desprovidas de infraestrutura adequada (Rodovalho, 2008).

Este cenário é agravado pela implementação de programas habitacionais como o Minha Casa Minha Vida (MCMV), que, apesar de visarem a inclusão social, muitas vezes resultaram na formação de novas áreas periféricas com infraestrutura insuficiente (Pelá, 2009). O programa Minha Casa Minha Vida (MCMV) exemplifica essa dinâmica, pois muitos moradores acabam se mudando para os arredores dos empreendimentos devido à infraestrutura criada para atender esses assentamentos, perpetuando a formação de espaços periféricos (Pardini *et al.*, 2019).

A distribuição de equipamentos públicos em Goiânia é outro fator crucial na análise da segregação urbana. O acesso desigual a serviços como saúde, educação e segurança contribui significativamente para a perpetuação das desigualdades sociais. Nos anos 1970 e 1980, a construção de conjuntos habitacionais e outros equipamentos públicos pelo governo federal direcionou o crescimento urbano para as periferias. No entanto, esses investimentos não foram suficientes para atender a demanda crescente por serviços públicos de qualidade (Rodovalho, 2008).

A mobilidade urbana em Goiânia enfrenta desafios complexos, derivados, em grande parte, da falta de planejamento adequado e de políticas públicas integradas. Como parte da Região Metropolitana de Goiânia (RMG), a cidade sofre com a desconexão entre os municípios que a compõem e a centralização das atividades urbanas, fatores que ampliam os deslocamentos pendulares e dificultam o acesso das populações periféricas aos centros urbanos. Esse padrão

de ocupação dispersa impõe ao transporte público coletivo a necessidade de percorrer longas distâncias para atender a uma demanda pulverizada, resultando em um sistema ineficiente e oneroso (Rodovalho, 2008).

A deficiência na infraestrutura de transporte público é outro fator que agrava a segregação urbana. Embora o transporte coletivo devesse ser prioridade, os investimentos públicos ainda se concentram nos modos motorizados individuais, intensificando a fragmentação urbana e ampliando as desigualdades socioespaciais, penalizando as populações de baixa renda que dependem do transporte público para acessar oportunidades econômicas e sociais (Silva; Cleps, 2018).

A ausência de corredores exclusivos e a baixa eficiência do transporte público aumentam os tempos de deslocamento e os custos, afetando principalmente os moradores das periferias. Tal ineficiência não apenas reflete, mas também reforça o caráter excludente das políticas urbanas, que desconsideram as necessidades da maioria dependente do transporte coletivo.

De forma semelhante, a gestão das áreas verdes em Goiânia revela as contradições da urbanização sob a lógica capitalista. Parques urbanos, que deveriam ser espaços de convivência e lazer acessíveis a todos, são frequentemente utilizados como instrumentos de valorização imobiliária. A criação desses parques eleva o valor da terra nas proximidades, fomentando especulação imobiliária e atraindo interesses privados. Em paralelo, áreas verdes de proteção ambiental são frequentemente suprimidas para dar lugar a novos empreendimentos urbanos. Essa dinâmica reforça a segregação socioespacial, já que os parques em áreas valorizadas, próximos a empreendimentos verticais e comerciais, tornam-se inacessíveis à população de baixa renda (Pardini *et al*., 2019; Rodovalho, 2008).

A desigualdade socioeconômica em Goiânia, amplamente reconhecida como uma das mais severas da América Latina, reflete essas contradições urbanas. Relatórios da ONU (2008, 2010, 2016) apontam a capital goiana como uma das cidades mais desiguais da região, com coeficientes de Gini acima de 0,60 – valores considerados extremamente elevados. A transformação de Goiânia de uma cidade planejada em um polo regional dinâmico, mas marcado por desigualdades, reflete as tensões entre o planejamento urbano inicial e as forças de mercado que moldaram seu crescimento ao longo das décadas.

Goiânia se consolidou como uma metrópole regional no Centro-Oeste, canalizando investimentos públicos e privados. Sua função político-administrativa como capital do estado

e sua infraestrutura urbana a tornaram um polo de atração para migrantes e investidores, contribuindo para a urbanização acelerada e a diversificação econômica da região. Esse crescimento foi acompanhado pelo desenvolvimento de uma rede de serviços e equipamentos urbanos, como hospitais, universidades e centros comerciais, que reforçaram sua centralidade e importância no cenário nacional.

Entretanto, o processo de crescimento de Goiânia também revelou as contradições do modelo de desenvolvimento adotado. A lógica capitalista de urbanização, pautada pela mercantilização do solo urbano, resultou em uma cidade marcada pela desigualdade e pela segregação espacial. As áreas centrais e bem localizadas foram destinadas à classe dominante, enquanto as populações de baixa renda foram relegadas às periferias, muitas vezes sem acesso adequado a serviços públicos e infraestrutura básica.

As desigualdades socioespaciais e os desafios de mobilidade e habitação, nesse sentido, refletem problemas estruturais que ainda precisam ser superados para que a cidade possa se consolidar como um modelo de desenvolvimento sustentável e equitativo no Brasil. Por não contemplar demandas condizentes com uma população significativamente maior que o previsto, não evitou que ao longo de seu desenvolvimento se reproduzissem os problemas comuns às cidades brasileiras de médio e grande porte, tais como deficit habitacional e de transporte coletivo, degradação ambiental, destruição do patrimônio histórico-cultural e segregação social e espacial de seus habitantes (Ribeiro, 2004).

A persistência da segregação urbana em Goiânia resulta de falhas históricas no planejamento e na implementação de políticas públicas inclusivas. A expansão de aglomerados subnormais, a distribuição desigual de equipamentos públicos, a ineficiência do transporte coletivo e o uso contraditório das áreas verdes demonstram como o modelo de urbanização privilegia interesses do mercado em detrimento das necessidades da população.

A ausência de políticas públicas efetivas para regular o mercado imobiliário e promover a habitação social exacerbou as contradições do processo de urbanização. Embora a cidade tenha crescido significativamente, tanto em população quanto em extensão territorial, o desenvolvimento urbano não foi acompanhado pela provisão adequada de infraestrutura e serviços nas periferias. Muitas dessas áreas permaneceram sem saneamento básico, transporte público eficiente e equipamentos públicos, como escolas e postos de saúde, perpetuando a exclusão social e econômica dos moradores (Valério, 2012; Pinto, 2009).

Sob a ótica do materialismo histórico-dialético, o desenvolvimento urbano de Goiânia pode ser entendido como um reflexo das dinâmicas de acumulação capitalista, em que o espaço

urbano é mercantilizado e subordinado aos interesses do capital. A terra, enquanto mercadoria, tornou-se objeto de especulação imobiliária, contribuindo para a exclusão de grande parte da população de áreas centrais e bem servidas por infraestrutura. Essa lógica reforça a segregação socioespacial, criando enclaves de riqueza cercados por periferias marcadas pela precariedade e pelo déficit de serviços públicos (Vieira, 2014; Valério, 2012).

Apesar de seu ideal inicial de modernidade e eficiência, a cidade se tornou um palco de disputas de classe e interesses conflitantes. Por um lado, o poder público buscou atrair investimentos e promover o crescimento econômico; por outro, essas políticas frequentemente ignoraram as necessidades das populações mais vulneráveis, aprofundando as desigualdades estruturais (Silva, 2015; Marques, 2021).

As contradições do planejamento urbano em Goiânia são particularmente evidentes na coexistência de áreas de alta valorização imobiliária, destinadas às classes dominantes, e regiões periféricas marcadas pela precariedade. Essa segregação reflete as disputas de classe e os interesses conflitantes que moldaram a história da cidade, onde o poder público muitas vezes atuou como facilitador das demandas do mercado, em vez de promotor do direito à cidade (Nascimento e Oliveira, 2015; Marques, 2021).

Esse fenômeno pode ser compreendido a partir do conceito de cidade dual, formulado por Milton Santos (1979), que descreve a coexistência de dois circuitos distintos da economia urbana nos países periféricos: o circuito superior, caracterizado pela presença de infraestrutura moderna, empresas multinacionais e uma lógica de mercado global; e o circuito inferior, marcado por atividades econômicas informais, precariedade de infraestrutura e acesso restrito aos serviços urbanos essenciais.

No caso de Goiânia, essa dualidade é manifesta na estrutura socioespacial da cidade. Enquanto bairros centrais e áreas nobres, como o Setor Bueno e o Setor Marista, concentram empreendimentos imobiliários de alto padrão, shopping centers, centros empresariais e ampla oferta de serviços qualificados – compondo o circuito superior –, as periferias urbanas, como regiões do Noroeste e do entorno da Região Metropolitana, abrigam populações marginalizadas, vivendo em assentamentos informais e enfrentando carências no acesso à moradia digna, saneamento, transporte e infraestrutura urbana básica – compondo o circuito inferior.

A mercantilização do espaço urbano é evidente na expansão desordenada e na concentração de empreendimentos imobiliários de alto padrão em áreas valorizadas, enquanto a produção habitacional de interesse social foi deslocada para regiões periféricas, muitas vezes

distantes dos centros de emprego e serviços. Esse fenômeno, amplamente discutido por David Harvey e outros teóricos críticos, revela como o capitalismo molda o espaço urbano de maneira desigual, privilegiando o lucro sobre o bem-estar social (Vieira, 2014; Borges *et al*., 2014).

A análise histórica do processo de formação do espaço urbano de Goiânia evidencia que a mercantilização do solo e a especulação imobiliária foram motores de crescimento econômico, mas também fontes de exclusão e desigualdade. Esses desafios destacam a necessidade de políticas públicas que priorizem a gestão democrática e o direito à cidade, superando a lógica excludente da mercantilização do espaço (Pinto, 2009; Valério, 2012).

A construção de uma cidade mais justa e inclusiva depende de um planejamento urbano que priorize os interesses coletivos e enfrente as desigualdades socioespaciais de maneira efetiva e sustentável (Vieira, 2014; Valério, 2012).

3.3 Processo de revisão do Plano Diretor de Goiânia (2017-2022)

O processo de revisão do Plano Diretor de Goiânia de 2007 (Lei Complementar Municipal nº 171, de 29 de maio de 2007) constitui um marco na história do planejamento urbano da cidade, não apenas pelo impacto nas políticas de gestão territorial, mas também pelas tensões e desafios que acompanharam sua trajetória.

A revisão, ao invés de se finalizar em 2017, respeitando o prazo decenal estabelecido pelo Estatuto da Cidade, enfrentou atrasos significativos, sendo encerrada apenas em 2022. Esse hiato revelou fragilidades institucionais e a influência de interesses econômicos e políticos que moldaram o curso das decisões urbanísticas. O processo de revisão, inclusive, foi caracterizado por controvérsias relacionadas à exclusão da sociedade civil nas tomadas de decisão, às disputas entre movimentos sociais e o setor imobiliário e à falta de continuidade administrativa. Tais fatores tornam o caso de Goiânia um exemplo paradigmático das complexidades do planejamento urbano no Brasil contemporâneo.

O início formal do processo de revisão do Plano Diretor de Goiânia deu-se no início de 2017, quando a Comissão Executiva criada pelo Decreto nº 1.007, de 13 de abril de 2016, começou os trabalhos. Posteriormente, referida comissão foi atualizada, via do Decreto nº 2.472, de 15 de agosto de 2017, tendo sido incumbida de conduzir diagnósticos da cidade, analisar os eixos estratégicos do plano vigente, realizar visitas às macrozonas rurais e identificar as alterações necessárias no uso do solo. O objetivo inicial era assegurar que a revisão fosse baseada em dados técnicos e consultas com setores estratégicos da sociedade.

O Município de Goiânia, por seus técnicos da Secretaria Municipal de Planejamento e Habitação – SEPLANH, após aproximadamente três anos de levantamentos, estudos e reuniões técnicas internas e audiências públicas, elaborou a proposta de revisão do Plano Diretor apresentada ao Poder Legislativo no ano de 2019 (Projeto de Lei Complementar nº 23/2019).

Segundo a Justificativa do Projeto de Lei do Plano Diretor enviado à Câmara de Vereadores, o processo de discussão e participação pública do projeto que posteriormente viria a ser o Plano Diretor de 2022 caminhou paralelamente à elaboração da Agenda 21 local, fundou-se no objetivo de ordenar o desenvolvimento das funções da cidade e da propriedade guiados por quatro princípios: igualdade, oportunidade, transformação e qualidade.

Segundo consta da Justificativa (Câmara Municipal de Goiânia, 2022), o projeto foi desenvolvido mediante metodologia sequenciada, contando com a implementação de Grupos Temáticos (GTs), coordenados por um grupo gestor composto por técnicos do governo municipal e com a participação de consultorias.

As temáticas eleitas focaram os seguintes aspectos: a) Ordenamento territorial; b) Sustentabilidade socioambiental; c) Mobilidade, acessibilidade e transporte; d) Desenvolvimento econômico; e) Desenvolvimento sociocultural (educação, saúde, moradia, assistência social e cultura); g) Gestão urbana.

A proposta do projeto de lei foi apresentada à população em três audiências públicas - Audiência Pública nº 1/2017, ocorrida em 13 e 14/11/2017; Audiência Pública nº 2/2017, realizada em 07 e 08/12/2017, e Audiência Pública nº 3/2017, nos dias 12 e 13/12/2017, que aconteceram, respectivamente, na Escola Superior de Advocacia, Câmara de Vereadores de Goiânia e Centro de Cultura e Eventos da Universidade Federal de Goiás. Em referidas oportunidades, houve a apresentação do pré-diagnóstico, diagnóstico e prognóstico de cada eixo temático (Câmara Municipal de Goiânia, 2022).

Nos anos de 2018 e 2019 foram realizadas diversas apresentações, reuniões e debates com a sociedade, órgãos de classe e universidades, bem como reuniões com representantes do Poder Legislativo municipal.

O então prefeito municipal Iris Rezende Machado, em 15 de julho de 2019, apresentou ao Poder Legislativo de Goiânia, por meio do processo administrativo nº 1344/2019, o projeto de lei de revisão do plano diretor, dando início ao Projeto de Lei Complementar - PLC nº 23/2019.

Em 2019, iniciou-se a tramitação do PLC 023/2019 na Câmara Municipal. Quando do início do processo legislativo os autos já contavam com 15 volumes de documentos produzidos no Poder Legislativo.

A seguir, faço breve apontamento dos principais expedientes produzidos, os quais podem ser acessados no sítio eletrônico da Câmara Municipal de Goiânia (https://www.goiania.go.leg.br/plano-diretor).

O volume 1 (fls. 02/195) traz o Projeto de Lei Complementar nº 23/2019 (fls. 11/75) e seus anexos. O volume 2 (fls. 196/325) trata do Relatório Técnico de Revisão do Plano Diretor de Goiânia, ao passo que os volumes 3 a 8 (fls. 326/1307) dizem respeito aos eixos estratégicos (mobilidade, acessibilidade e transporte, ordenamento territorial, sustentabilidade socioambiental, desenvolvimento humano, desenvolvimento econômico e, por último, gestão urbana). No volume 9 (fls. 1308/1602) vê-se o Relatório Geral e, nos volumes 10 e 11 (fls. 1603/1956) vemos o Plano de Trabalho de Mobilização e Comunicação. Nos volumes 12 e 13 (fls. 1957/2364) encontram-se as Reuniões Institucionais e Audiências Públicas realizadas para discutir o novo plano. Os volumes 14 (fls. 2365/2626) e 15 (fls. 2627/3009) tratam, respectivamente, das reuniões da Comissão Executiva e dos Eixos Estratégicos do Plano Diretor.

O Relatório Geral de Revisão do PDG, constante do volume 2 dos autos do processo legislativo, pretendeu instituir a metodologia e procedimentos para a apropriação da etapa de diagnóstico, relativa à dimensão de "conhecimento do problema", visando a formulação do cenário desejado para uma "Goiânia do Futuro".

A Comissão Executiva do Plano Diretor, com o intuito de identificar temas relevantes do anterior PDG que não foram efetivados e quais os motivos para que isso tenha ocorrido, realizou visitas técnicas para observar a "realidade local *versus* a situação proposta pelo plano diretor nos seus diversos aspectos" (Câmara Municipal de Goiânia, 2022, p. 211v). Para tanto, o território foi dividido em 8 macrozonas, sendo uma Macrozona Construída e 7 Macrozonas Rurais (Macrozona Rural do Barreiro, Macrozona Rural do Lajeado, Macrozona Rural do João Leite, Macrozona Rural do Capivara, Macrozona Rural do São Domingos, Macrozona Rural do Alto Anicuns e Macrozona Rural do Alto Dourados).

No citado Relatório foram feitas constatações da situação atual das macrozonas visitadas, com considerações preliminares sucintas. Todavia, no Capítulo 7 de referido Relatório, intitulado "Considerações Finais" (Câmara Municipal de Goiânia, 2022, p. 324v), não houve o

delineamento do panorama geral da situação das macrozonas tidas em conjunto, mas apenas uma genérica justificativa de que a proposta de lei a ser encaminhada pela Secretaria Municipal de Planejamento Urbano e Habitação (SEPLANH) “buscou a continuidade do planejamento previsto pela Lei Complementar nº 171/2007, mantendo em seu bojo a marca da transformação e a busca incessante por uma cidade ambientalmente correta, socialmente justa e economicamente viável”.

A seguir, foram realizados diagnósticos técnicos detalhados de cada um dos eixos temáticos (mobilidade, acessibilidade e transporte, ordenamento territorial, sustentabilidade socioambiental, desenvolvimento humano, desenvolvimento econômico e, por último, gestão urbana).

As reuniões institucionais e audiências públicas constam dos volumes 12 e 13, as reuniões da Comissão Executiva do Plano Diretor são vistas no volume 14, e as reuniões dos eixos estratégicos constam do volume 15 dos autos do processo legislativo.

Foram realizadas reuniões institucionais de apresentação do pré-diagnóstico da revisão do PDG com a Agência Goiana de Transporte e Obras – AGETOP, Companhia Metropolitana de Transportes Coletivos – CMTC, Comissão Técnica Permanente de Acessibilidade e Inclusão – CTPAI, Empresa Oficina (ganhadora da seleção para elaboração do Planmob), Secretaria Municipal de Infraestrutura e Serviços Públicos – SEINFRA, Secretaria Municipal de Trânsito, Transporte e Mobilidade – SMT, Empresa Triunfo Concebra, Seção Goiás da Ordem dos Advogados do Brasil – OAB/GO, Conselho de Arquitetura e Urbanismo – CAU/GO, Associação das Empresas do Mercado Imobiliário de Goiás – ADEMI, Secretaria Municipal de Comunicação – SECOM, Celg Distribuição S/A, Departamento Nacional de Infraestrutura e Transportes – DNIT, Conselho de Arquitetura e Urbanismo – CAU/GO, Centro de Apoio Operacional do Meio Ambiente e Urbanismo – CAOMA do Ministério Público Estadual de Goiás, Vereadores da Câmara Municipal de Goiânia, Municípios de Aparecida de Goiânia e Trindade, Pontifícia Universidade Católica de Goiás – PUC/GO, Secretaria de Meio Ambiente, Recursos Hídricos, Infraestrutura, Cidades e Assuntos Metropolitanos – SECIMA, Conselho Regional de Engenharia e Agronomia de Goiás – CREA/GO e Instituto Comunidade Pró-Logística Urbana – ILOGU.

Em agosto de 2017 houve audiência de apresentação do diagnóstico do Plano Diretor de Goiânia e do Plano de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Goiânia.

Em novembro e dezembro de 2017 ocorreram 3 audiências públicas, para apresentação

do pré-diagnóstico, diagnóstico e prognóstico de cada eixo temático. Da leitura das atas de referidas audiências (Câmara Municipal de Goiânia, 2022, f. 2152-2180, f. 2200-2222 e f. 2249-2294), nota-se que houve intensa discussão sobre pontos relevantes à cidade, com explicações dos técnicos da prefeitura sobre as questões levantadas pelos participantes.

Aos 21 dias de agosto de 2019 (volume 15 dos autos do processo legislativo – f. 2901) inicia-se a tramitação legislativa do Projeto de Lei Complementar n. 23/2019 na Casa de Leis municipal.

Assim que os autos foram distribuídos à Comissão de Constituição, Justiça e Redação da Câmara dos Vereadores, houve a designação da Vereadora Dra. Cristina para relatar a propositura (Câmara Municipal de Goiânia, 2022, f. 2963). Na sequência, a relatora determinou a oitiva do parecer da Procuradoria Jurídica da Casa, no tocante à necessidade de revisão e atualização do Plano Diretor de Goiânia.

Após um diálogo confuso entre gabinetes e a aprovação do texto original do projeto em 29/11/2019 pela Comissão de Constituição, Justiça e Redação, acrescido de 16 emendas (Câmara Municipal de Goiânia, f. 3578-3579), o Legislativo municipal, em 2020, contratou o Instituto de Desenvolvimento Tecnológico do Centro-Oeste – ITCO, empresa de consultoria privada, para reavaliar a proposta, por meio do Contrato nº 02/2020, celebrado nos autos do Processo Administrativo n° 2019/0001564. A partir do volume 18 o processo legislativo continua tramitando com a participação do ITCO.

A referida empresa apresentou seu Relatório Final relativo à Consultoria do Projeto de Lei n. 023/2019 (Câmara Municipal de Goiânia, f. 5168-5228), dividindo suas conclusões pelos eixos temáticos de sustentabilidade socioambiental, ordenamento territorial, mobilidade, acessibilidade e transporte, desenvolvimento econômico, desenvolvimento humano e gestão urbana. As conclusões, por se tratarem de questões mais técnicas que extrapolam o objeto de pesquisa, serão tratadas de maneira mais superficial, apenas para se ter uma noção genérica dos pontos tratados.

No que se refere à sustentabilidade socioambiental, foram recomendadas várias emendas relativas a incentivos fiscais para projetos de cunho ambiental, implantação de Estações de Monitoramento do Ar oriundo de ETEs em locais estratégicos e críticos da área urbana, implantação de novos parques urbanos e unicades de conservação, delimitação de faixas de APPs lindeiras aos corpos d’água naturais, manutenção de raio de 100 metros para nascentes e unidades de uso sustentável lindeira às APPs, propositura do Plano Diretor de Drenagem

Urbana Sustentável, proibição do rebaixamento do lençol freático de forma definitiva e regulamentação do uso e ocupação do solo nas macrozonas rurais por meio de lei específica.

Quanto ao ordenamento territorial, propôs a introdução de coeficiente de aproveitamento, sem controle de altura, para o adensamento básico, a fim de construir uma cidade mais compacta, ocupando os vazios urbanos existentes, contendo a expansão urbana. No âmbito da mobilidade, acessibilidade e transporte, ressaltou-se a preocupação com investimento em infraestrutura cicloviária, exaltação da necessidade em garantir a prioridade do pedestre e preocupação com a implantação dos corredores exclusivos e preferenciais do transporte coletivo.

Na área do desenvolvimento econômico, o ITCO elaborou sugestões de aprimoramento de conteúdo e texto, integração com emendas similares a análises de compatibilidade com a legislação.

No campo do desenvolvimento humano, foram feitas várias sugestões de criação de políticas públicas diversas, tais como a criação de um "Ecossistema Criativo", instituição de prioridade absoluta para bairros periféricos na distribuição de equipamentos e serviços sociais; instituição do dever de elaborar e manter atualizados os Planos Municipais de Assistência Social, de Segurança Pública, de Habitação, de Educação, de Saúde, de Segurança Alimentar e Nutricional e de Cultura, dentre outras contribuições.

Na área de gestão urbana, foi suscitada a viabilidade de tornar compulsória a instituição de "planos de bairro", introdução de emenda tornando compulsória a implantação de planos setoriais que contemplem os projetos e ações a serem implementadas pelo Poder Público Municipal, bem como a introdução de consultas e audiências públicas como instrumento de política urbana, na dimensão do planejamento municipal. Ao final, o ITCO se colocou à disposição para prestar esclarecimentos ou complementações eventualmente necessários.

Barreira *et al.* (2022) fazem precisa síntese dos passos seguintes do rito do processo de revisão do plano diretor:

> Além de se circunscrever aos gabinetes legislativos e às comissões internas, a Câmara limita-se à realização protocolar das audiências públicas com a disponibilização parcial dos documentos para consulta e a ausência de transparência sobre as emendas. Os debates em 2020 tornam-se, cada vez mais, difíceis e comprometidos em face do cenário crítico de crise sanitária que se instala.
> Entre fevereiro e agosto de 2020 as reuniões de gabinete são mantidas e audiências híbridas (presencial com transmissão online simultânea) são

> realizadas. Seguem-se diferentes questionamentos sobre o acesso aos documentos, relatórios da consultoria e emendas apresentadas pelos vereadores. Em face do anúncio da possível votação do projeto sem o retorno de tais questões, bem como a divulgação na mídia de emendas ocultas, duas ações do Ministério Público são interpostas recomendando a suspensão do curso do processo de revisão do PDG em face do estado de calamidade e do parecer acerca da viabilidade técnica e financeira das emendas apresentadas pela Câmara Municipal. No final de setembro de 2020, o PLC 023/2019 é restituído ao Executivo a pedido do prefeito (Barreira *et al.*, 2022, p. 248-249).

O Ministério Público do Estado de Goiás, após constatar diversos vícios no projeto de revisão do Plano Diretor, instaurou o Procedimento Administrativo nº 202000234864 e o Inquérito Civil nº 202000234864, com o objetivo de acompanhar e investigar se estaria sendo garantida a efetiva participação popular no trâmite do processo de revisão do Plano Diretor de Goiânia, Projeto de Lei Complementar - PLC nº 23, de 15 de julho de 2019.

Em 07/07/2020, foi expedida a Recomendação Conjunta MPGO nº 001/2020, que orientou a suspensão temporária do processo de revisão do Plano Diretor de Goiânia enquanto perdurasse o estado de emergência e calamidade sanitária declarados em razão da pandemia da COVID-19. Após reunião com representantes da Câmara de Vereadores de Goiânia, referida recomendação foi atendida e foram realizadas audiências públicas e reuniões setoriais híbridas, com participação presencial e virtual da população (MPGO, 2022).

Observado que nessas audiências e reuniões não havia a prévia publicidade dos assuntos que seriam debatidos e dos estudos que embasariam a discussão, foi expedida, em 05/08/2020, a Recomendação nº 005/2020 – 7ª PJ, na qual se orientou que nas reuniões setoriais realizadas com moradores e representantes de associação de bairros fossem sanadas as dúvidas da população acerca dos pontos específicos que o Plano Diretor poderia impactar em seus bairros, esclarecidos o que fora até então deliberado na Câmara Municipal sobre esses pontos, informado como acessar os documentos e estudos respectivos, e sanadas outras dúvidas apresentadas pela população (MPGO, 2022).

Recomendou-se que, atendidas essas providências, fossem realizadas posteriormente audiências públicas, com garantia de ampla participação social, na qual seriam disponibilizados o acesso a toda a documentação e assuntos que seriam debatidos com antecedência mínima de 15 dias, nos termos da Resolução Concidades 25/2005 e Recomendação Conjunta MPGO 001/2020 (MPGO, 2022).

Tendo em vista, naquele momento, o incremento de casos de Covid-19, bem como manifestação de diversos cidadãos acerca da dificuldade de participar das discussões sobre o

PLC 23/2019, expediu-se, em 18/08/2020, a Recomendação 006/2020, que orientou a suspensão da realização de audiências públicas enquanto a curva de casos de COVID-19 estivesse ascendente. Em 23/12/2020, atendendo ao que fora recomendado, a Prefeitura de Goiânia informou a retirada do PLC 23/2019 da Câmara Municipal, bem como que referido projeto seria submetido para análise do órgão técnico de planejamento municipal – SEPLANH (MPGO, 2022).

Após a realização das eleições municipais de 2020, retoma-se a tramitação do PLC nº 23/19, com o reenvio do projeto ao Legislativo municipal em novembro de 2021. Entre dezembro de 2021 e fevereiro de 2022 o PLC nº 023/2019 contabilizava mais de 270 emendas, que foram debatidas de forma relâmpago entre reuniões internas, poucas audiências públicas híbridas e negociações paralelas (Barreira *et al.,* 2022).

Dando continuidade ao procedimento de análise das propostas apresentadas pela Câmara Municipal ao projeto de alteração do Plano Diretor de Goiânia, foi criado, no âmbito do Executivo Municipal, um Grupo de Trabalho - GT para adequação do Projeto de Lei Complementar nº 023/2019, por meio do Decreto 1.482, de 18 de fevereiro de 2021.

Referido Grupo de Trabalho foi composto por 5 (cinco) técnicos integrantes do Poder Executivo, 4 (quatro) membros do Poder Legislativo e 2 (dois) membros da Sociedade Civil Organizada, sendo um indicado pelo Sindicato dos Condomínios Imobiliário (SECOVI) e o outro indicado pela Associação do Mercado Imobiliário de Goiânia (ADEMI-GO). Outros setores, tais como Associação de Moradores do Setor Sul – APROSUL, Associação de Moradores do Setor Jaó - AMOJAÓ e o Conselho de Arquitetura e Urbanismo de Goiás - CAU/GO, pretenderam participar do Grupo de Trabalho em questão, contudo, sua participação não foi aceita, restringindo-se à representação da sociedade no referido grupo a apenas um seguimento econômico, qual seja, o setor imobiliário (MPGO, 2022).

Em razão disso, expediu-se a Recomendação nº 001/2021 – 7ª PJ, em 1ª/06/2021, atentando ao Prefeito que em observância ao disposto no artigo 10 da Resolução ConCidades nº 252, antes do envio da Proposta de Revisão do Plano Diretor de Goiânia à Câmara Municipal, realizasse conferência ou evento similar, observadas as restrições necessárias ao combate à pandemia do COVID-19, com a garantia da efetiva participação das Associações de Moradores e Conselhos de Classe Profissional interessados, nesse sentido também oportunizando a toda sociedade o conhecimento prévio e integral do resultado dos trabalhos do Grupo criado por meio do Decreto 1.482/21 (MPGO, 2022).

Posteriormente, em 19/08/2021, o Ministério Público requisitou informação sobre a conclusão do trabalho do GT criado pelo Decreto 1.482/21, bem como se o relatório final desse trabalho seria submetido ao Conselho Municipal de Política Urbana – COMPUR, cuja composição incluiria representantes da sociedade civil organizada (MPGO, 2022).

Em resposta, a Procuradoria-Geral do Município informou, em 25/11/2021, que o relatório final do Grupo de Trabalho criado pelo Decreto 1.482/21 foi entregue ao Prefeito de Goiânia em 08/06/2021 contendo as seguintes sugestões:

> 1 - que as emendas constantes no Anexo I daquele relatório fossem acatadas pelo Poder Executivo, por, entender que a redação proposta aprimora o texto original, de acordo com as justificativas apresentadas;
> 2 - que as emendas constantes no Anexo II daquele relatório sejam rejeitadas, de acordo com as justificativas apresentadas; e
> 3 – que sejam elaboradas as emendas constantes no Anexo III, sendo que parte delas é decorrente de adequação da redação de emendas anteriormente rejeitadas e parte de nova redação para melhor eficácia do projeto de lei complementar (MPGO, 2022, p. 5).

Ou seja, o Relatório Final do GT criado pelo Decreto 1.482/21, datado de 18 de fevereiro de 2021, produziu resultados que ensejariam alteração significativa da proposta originária de revisão de Plano Diretor de Goiânia (Câmara Municipal de Goiânia, f. 5394-5566).

Chama a atenção e causa estranheza o fato de o relatório propriamente dito conter apenas 4 (quatro) folhas (f. 5394-5397), em que consta, basicamente, a afirmação genérica de que "(...) transcorrido mais de 4 anos do início da coleta de dados, novos cenários podem ser observados que, por certo, darão nova interpretação às diretrizes para desenvolvimento urbano de nossa capital" (Câmara Municipal de Goiânia, 2022, f. 5394-5395).

Em seguida, foram trazidas algumas consequências da pandemia de COVID-19 que potencialmente acarretarão impacto na conformação da cidade, tais como a adoção do home-office e aumento em atividades virtuais, de modo a possibilitar que muitas famílias morem longe do local de trabalho, diminuição da atividade de lojas físicas, diminuição da atratividade de bairros centrais, aumento na participação de modais individuais na mobilidade urbana e acréscimo na procura de locais abertos para recreação.

As páginas seguintes é que são, propriamente, a análise das emendas centenas de emendas realizadas (f. 5398-5566). Tais emendas foram acatadas ou rejeitadas por meio de um quadro, com fundamentação sucinta e deficiente, sem a necessária discussão sobre as relevantes

consequências de cada modificação. Veja, como exemplo, como foi trecho do quadro em questão (Câmara Municipal de Goiânia, 2022, f. 5399):

Figura 1 - Emendas analisadas pelo Grupo de Trabalho por meio de quadro.

PREFEITURA DE GOIÂNIA

Secretaria Municipal de Planejamento Urbano e Habitação
Grupo de Trabalho

ANEXO I
EMENDAS ACATADAS

AUTORIA	FL. Nº	ARTIGO	EMENDA PROPOSTA	JUSTIFICATIVA
Emenda sem assinatura	4473	Art. 4º	Art. 4º O Plano Diretor, instrumento básico da política urbana, abrange a totalidade do território e incorpora o enfoque na sustentabilidade como base do equilíbrio entre o meio ambiente, os aspectos sociais e o desenvolvimento econômico no planejamento nas definições do modelo de desenvolvimento do Município.	A emenda reforça a importância do enfoque na sustentabilidade como base do equilíbrio entre o meio ambiente, os aspectos sociais e o desenvolvimento econômico no planejamento. Para tanto, também foi acrescentado no Glossário o conceito de sustentabilidade ou desenvolvimento sustentável, o qual estabelece a compatibilização das atividades econômicas, do uso de tecnologia e dos conhecimentos científicos e tradicionais, com a preservação e conservação e dos recursos naturais.
Grupo de vereadores	4476	Art. 5º	Art. 5º Integram esta Lei Complementar será integrada por anexos.	Como serão criados outros anexos para compatibilizar as novas propostas apresentadas, a melhor redação é que a não menciona expressamente a numeração dos anexos.
Priscilla Tejota	4478	Art. 7º, VII	Art. 7º (...) (...) VII - compatibilização do plano de governo com as diretrizes do planejamento urbano, quanto ao estabelecimento de metas, definição do aparato institucional, da regulação e do controle das ações;	A emenda em questão promove uma inversão textual positiva, enfatizando que o plano de governo deverá ser compatibilizado com as diretrizes do planejamento urbano. A emenda apresentada se justifica em virtude de que são os planos de governo que devem se compatibilizarem com as diretrizes do planejamento urbano estabelecidas, haja vista serem estas os pilares da política de desenvolvimento urbano, considerando que o prazo de vigência do Plano Diretor ultrapassa a vigência dos planos de governo.
Denício Trindade	4482	Art. 11, § 3º	Art. 11. (...) (...) § 3º Integra o Patrimônio Cultural os bens tombados, os parques urbanos e naturais, as	A emenda propõe inserir as práticas "religiosas" como integrantes do Patrimônio Cultural. É preciso destacar que o dispositivo do Projeto de Lei já inclui as práticas culturais como integrantes do Patrimônio Cultural, que engloba em sua concepção ampla, as práticas religiosas.

Av.do Cerrado, nº 999, Park Lozandes,
Paço Municipal, Bloco E, 1º andar – Goiânia-Go
CEP:74884-900 Tel: 55 62 3524-6369

Fonte: Câmara Municipal de Goiânia (2022)

Após complementação no Relatório Final pela Superintendente de Planejamento Urbano e Gestão Sustentável (f. 5692-5695), os autos foram direcionados à Comissão Mista, quando foi designada a Vereadora Sabrina Garcez para relatar a propositura (f. 5700).

Em seguida, chegaram informações ao Ministério Público, divulgadas na imprensa, inclusive, de que o Prefeito de Goiânia, aproveitando-se de sua ampla maioria na Câmara Municipal, encaminharia o PLC 23/2019 à Câmara de Vereadores, sem prévia oitiva do COMPUR e sem as alterações propostas pelo Grupo de Trabalho criado pelo do Decreto 1.482/21, realizando uma "manobra" para que os Vereadores de sua base apresentassem emendas conforme as apresentadas no relatório final do GT criado pelo Decreto 1.482/21.

Dessa forma, seria suprimida a necessária participação popular cabível ainda no âmbito do Poder Executivo, na apreciação do PLC 23/2019, antes do seu envio à Câmara Municipal (MPGO, 2022).

Figura 2 - Moradores do Setor Sul querem acesso à íntegra do novo Plano Diretor.

Moradores do Setor Sul querem acesso à íntegra do novo Plano Diretor

Voltar ao Início > Notícias Setor Sul

26 de maio de 2021 Notícias Setor Sul, Sem categoria

Goiânia – A Comissão Mista da Câmara Municipal de Goiânia realiza, durante o período de paralisação da tramitação do novo Plano Diretor, reuniões setoriais com moradores da capital. Os Representantes dos Moradores do Setor Sul, porém, acreditam que qualquer reunião neste momento "não seria profícua", pois não possuem acesso a todas as proposituras do novo Plano.

Notícias:

- Vereador LUCAS KITÃO 44123
- 2ª Edição – CLIQUE VERDE SETOR SUL
- Conciliação no Tribunal de Justiça do Estado de Goiás
- Oficina CLIQUE VERDE SETOR SUL
- SEMANA DO PATRIMÔNIO – 10 a 18 de agosto 2024

Setor Sul:

- Vereador LUCAS KITÃO 44123
- 2ª Edição – CLIQUE VERDE SETOR SUL
- Conciliação no Tribunal de Justiça do Estado de Goiás
- Oficina CLIQUE VERDE SETOR SUL
- SEMANA DO PATRIMÔNIO – 10 a 18 de

Fonte: APROSUL (2021)

Figura 3 - Moradores reclamam que são ignorados na revisão do Plano Diretor.

ÚLTIMAS NOTÍCIAS

Moradores reclamam que são ignorados na revisão do Plano Diretor

Nathália Alves | 31 maio 2021 às 18h56

Cidadãos goianienses apontam para o fato de que não estão sendo ouvidos no momento da elaboração dos chamados Planos de Bairro e consequentemente da revisão do Plano Diretor da cidade

Com muitos prédios, Setor Bueno tem, sozinho, mais de 10% dos casos de Covid-19 em Goiânia | Foto: Fernando Leite / Jornal Opção

Fonte: Jornal Opção (2021)

Considerando o longo transcurso da proposta de alteração do Plano Diretor de Goiânia, bem como a possibilidade de macular todo o trabalho até então realizado, o Ministério Público expediu a Recomendação nº 003/2021, em 30/11/2021, ao Prefeito de Goiânia, no sentido de

que garantisse a participação popular, por meio da análise e deliberação pelo COMPUR, bem como das Associações de Bairros e Conselhos Profissionais interessados, no resultado final dos trabalhos realizados pelo Grupo criado por meio do Decreto 1.482/21, em observância ao disposto no artigo 10 da Resolução ConCidades nº 25, de 18 de março de 2005, bem como o Artigo 52, VII do Estatuto das Cidades, antes do envio da Proposta de Revisão do Plano Diretor de Goiânia à Câmara Municipal (MPGO, 2021).

Apesar dos fatos narrados, a Recomendação nº 003/2021 não foi atendida e o PLC 23/2019 foi encaminhado à Câmara Municipal de Goiânia, em 02/12/2021, para análise e conclusão, até o final do ano de 2021, às vésperas das festividades de final de ano e do recesso parlamentar, sem oficialmente incorporar o relatório final do GT do Decreto 1.482/21, confirmando a informação veiculada na imprensa acerca da "manobra" do Prefeito de Goiânia no sentido de suprimir a necessária participação popular naquele momento (MPGO, 2021).

Reconduzido o PLC 23/2019 à Câmara de Vereadores, agendaram-se audiências públicas para os dias 9, 10, 13, 15 e 20 de dezembro de 2021, sem observar o prazo legal mínimo de 15 dias de antecedência do agendamento dessas audiências, bem como sem disponibilizar todos os documentos e estudos que embasariam os temas que seriam nela discutidos.

Além disso, no apagar das luzes de 2021, o PLC 23/2019 "recebe da Câmara de Vereadores de Goiânia tratamento incompatível com sua natureza e importância, na medida em que se pretende aprovar referido projeto, realizando audiências públicas infrutíferas e, até mesmo, meramente formais, pois não foram observadas a transparência e respeito ao prazo legal para sua realização" (MPGO, 2021, p. 8-9).

O Ministério Público Estadual, tendo por finalidade dar cumprimento ao disposto no artigo 10 da Resolução ConCidades nº 25/2005, nesse sentido também oportunizando a toda sociedade o conhecimento prévio e integral do resultado dos trabalhos do referido Grupo de Trabalho criado pelo Decreto 1.482/21, expediu a Recomendação 004/2021 – 7ª PJ, recomendando ao Prefeito de Goiânia que retirasse o Projeto de Lei Complementar nº 23/2019 da Câmara Municipal de Goiânia e submetesse a conclusão dos trabalhos do GT ao Conselho Municipal de Política Urbana – COMPUR, com a garantia da efetiva participação de seus membros, bem como das Associações de Moradores e Conselhos de Classe Profissional interessados.

Foi expedida, também, a Recomendação 005/2021 – 7ª PJ, ao Presidente da Câmara de Vereadores de Goiânia, para que, em homenagem ao princípio da transparência, bem como da

participação social e da publicidade, fossem suspensas as audiências agendadas para os dias 9, 10, 13, 15 e 20 de dezembro de 2021 e designadas outras, após o recesso legislativo, a serem realizadas em momento posterior à apresentação de emendas pelos Vereadores, com observância do disposto no artigo 4, II da Resolução ConCidades nº 25/053, ou seja, a garantia da ampla publicidade e o prazo mínimo de 15 dias para conhecimento das informações necessárias para a efetiva participação social na discussão do Projeto de Lei Complementar nº 23/2019 (MPGO, 2022).

As recomendações não foram atendidas. A Prefeitura de Goiânia justificou o não atendimento à Recomendação 003/2021 e 004/2021 aduzindo que, no seu entendimento, já houvera ampla participação popular e que o resultado do trabalho do GT seria meramente opinativo e, ainda, que a Câmara Municipal recebeu o COMPUR no dia 09/12/21.

Já a Câmara de Vereadores justificou o não atendimento à Recomendação 005/2021 aduzindo que houve ampla participação popular em todo o procedimento de alteração do plano Diretor e que suspender o trâmite do procedimento naquele momento seria "contraproducente" (MPGO, 2022).

Considerando o descumprimento às normas atinentes à participação popular e às recomendações expedidas com a finalidade de garantir o direito difuso do cidadão participar de forma efetiva de todas as fases de tramitação do PLC 23/2019, o *Parquet* ajuizou, em 15/12/2021, a Ação Civil Pública nº 5671242-65.2021.8.09.00514.

O PLC 23/2019 retornou à Câmara Municipal no dia 7 de dezembro, mas as emendas só foram disponibilizadas para consulta três dias depois (10/12/21), menos de 12 horas antes da segunda audiência pública, não respeitando o prazo de convocação e contrariando o disposto no artigo 4º, inciso II, da Resolução nº 25/2005 do Concidades, que prevê antecedência mínima de 15 dias. Portanto, "a população não sabia o que estava sendo debatido, tampouco tinha acesso aos documentos da lei em um prazo mínimo para diagnóstico" (Couto, 2022, p. 254).

Em 19 de dezembro de 2021, o Poder Judiciário determinou a suspensão das audiências públicas relativas ao Projeto de Lei Complementar nº 023/2019 (PLC 23/2019) e garantiu o acesso público ao seu conteúdo integral.

A decisão foi proferida em sede de liminar no Mandado de Segurança nº 5678877-97.2021.8.09.0051, impetrado pelo vereador Mauro Rubem, e baseou-se na constatação de que a Comissão Parlamentar responsável pela tramitação do projeto não observou os prazos previstos no Estatuto da Cidade e na Resolução Concidades nº 25/2005, especialmente quanto

à disponibilização prévia do teor das emendas ao texto original. Segundo o Tribunal de Justiça do Estado de Goiás, houve a divulgação das alterações legislativas no mesmo dia da segunda audiência pública, impossibilitando que a população tivesse tempo hábil para analisar o conteúdo e, se necessário, participar do debate democrático (BRASIL, TJGO, 2021).

Diante dessa irregularidade, o tribunal concedeu a liminar pleiteada, suspendendo a tramitação do PLC 23/2019 "especificamente em relação à realização da segunda audiência pública" e determinando que fosse assegurado o acesso público ao projeto, além do reagendamento de uma nova audiência "respeitado o prazo regulamentar" (BRASIL, TJGO, 2021, p. 3).

Essa decisão reafirma a exigência de transparência e participação social nos processos de revisão de planos diretores, reforçando a vinculação do legislativo municipal aos princípios da gestão democrática da cidade, conforme disposto no artigo 2º, inciso II, do Estatuto da Cidade. A situação foi amplamente veiculada pela mídia:

Figura 4 - Tramitação do Plano Diretor de Goiânia é suspensa após relatório ser aprovado minutos depois de comissão receber arquivo.

Fonte: G1 Goiás (2022)

Figura 5 - Justiça manda Câmara suspender análise do Plano Diretor de Goiânia.

Fonte: A Redação (2021)

Em arrepio à decisão judicial, que determinou o acesso público ao inteiro teor do projeto e o agendamento de nova data para deliberação pública, o PLC 23/2019 teve seu relatório final aprovado na Comissão Mista da Câmara de Vereadores em 05/01/2022, com a inclusão de 56 (cinquenta e seis) emendas acrescidas ao texto encaminhado pelo Executivo Municipal. Essas mudanças foram apresentadas por vereadores da base de apoio do Prefeito de Goiânia e seu teor corresponde ao relatório final do GT criado pelo Decreto 1.482/21.

O projeto foi aprovado pela absoluta maioria da Câmara Municipal, a “toque de caixa”, sem a necessária discussão e conhecimento dos parlamentares e da população sobre todas as questões votadas e sobre os impactos do novo Plano Diretor para a cidade de Goiânia. Apenas o Vereador Mauro Rubem, em todas suas manifestações dadas durante as audiências públicas datadas de 09, 10, 13 e 15 de dezembro de 2021, 04 de janeiro de 2022, bem como por requerimento feito durante a reunião da Comissão Mista datada de 05/01/2022 (Câmara Municipal de Goiânia, vol. 26, f. 289 – fls. 6286 do processo legislativo) pareceu estar atento a essa questão, de modo a postular a feitura de um cronograma de realização de audiências públicas e amplo debate do novo Plano Diretor municipal.

Em 31/01/2022, ocorreu a última audiência pública para discutir a proposta de revisão do

Plano Diretor de Goiânia, novamente sem a disponibilização de documentação hábil e apta a permitir a profícua discussão da sociedade com o legislativo municipal acerca do plano em si e das alterações propostas, dado que os mapas disponíveis no site da prefeitura não tinham resolução clara que permitisse sua leitura e, por conseguinte, a exata dimensão do que seria discutido (MPGO, 2022).

Apesar de 19 emendas terem sido propostas, todas foram rejeitadas sem qualquer fundamentação (Câmara Municipal de Goiânia, 2022, fls. 6376/6430) e, na sequência (Câmara Municipal de Goiânia, 2022, fl. 6431), o Presidente da Câmara Municipal, Vereador Romário Policarpo, encaminhou o Autógrafo de Lei Complementar ao Poder Executivo Municipal, para sansão, na data de 03/02/2022. Do exposto, nota-se que o projeto já estava "fechado" antes mesmo da realização da última audiência pública, a qual foi feita por mera "obrigação", já que em nada influenciou no desfecho do processo legislativo referente ao Plano Diretor.

Em 04/03/2022, o novo Plano Diretor de Goiânia (Lei Complementar nº 349/2022) foi sancionado sem vetos.

Em decorrência do término do processo legislativo de revisão do antigo plano diretor, a Ação Civil Pública nº 5671242-65.2021.8.09.00514, questionadora do vício de participação popular no processo legislativo, foi extinta sem resolução de mérito. O juízo de origem entendeu que a promulgação do novo Plano Diretor (Lei Complementar Municipal nº 349/2022) acarretou a perda do objeto da demanda, entendimento mantido em segunda instância, após a interposição de apelação pelo Ministério Público. Pelo mesmo motivo, foi extinto o mandado de segurança nº 5678877-97.2021.8.09.0051, por meio do qual havia sido proferida a liminar.

3.4 Gestão democrática sob ataque: o PDG 2022 e os interesses mercadológicos

O processo de edição do Plano Diretor de Goiânia de 2022 é emblemático das complexidades e desafios inerentes ao planejamento urbano contemporâneo em contextos marcados por interesses divergentes e práticas excludentes. O novo plano teve por mote atualizar as diretrizes do documento de 2007, incorporando princípios de sustentabilidade, inclusão social e inovação tecnológica. No entanto, muitas das mudanças propostas caracterizam tentativas de atender a interesses específicos, em detrimento das necessidades da população em geral.

Ao se examinar o contexto dos debates que levaram à aprovação da Lei nº 349/2022, que

estabeleceu o novo Plano Diretor de Goiânia, a questão da participação sociopolítica foi alvo de inúmeros questionamentos. Durante a tramitação do PLC nº 023, foram gerados 25 volumes de documentos, totalizando 6.939 páginas, além de quatro anexos intitulados "Volumes Extras: anexos e mapas". As principais controvérsias envolveram temas como adensamento urbano, ocupação de áreas ambientalmente vulneráveis, expansão urbana e participação social. Outros tópicos também surgiram na agenda pública, como mobilidade/transporte, patrimônio edificado e natural, qualidade de vida e economia.

Entre 2017 e 2022, muitos contratempos ocorreram durante a tramitação do projeto, com destaque para a falta de transparência e a inadequação ao contexto pandêmico, conforme ressaltado por diversos atores. Embora a proposta inicial tenha sido fruto de um trabalho extenso e detalhado da equipe técnica da prefeitura entre 2016 e 2019, as discussões na Câmara Municipal, por meio do Projeto de Lei Complementar nº 023/2019, resultaram em uma proposta que coloca a cidade em um cenário crítico (Barreira *et al*., 2022).

Entre dezembro de 2021 e fevereiro de 2022, o PLC nº 023/2019 recebeu mais de 270 emendas, debatidas rapidamente em reuniões internas, poucas audiências públicas híbridas e negociações paralelas. Nessa fase, ficou evidente o embate entre forças políticas e o mercado imobiliário no planejamento da cidade. Propostas foram incluídas pelo Paço Municipal e vereadores, muitas vezes em acordo com o setor empresarial, mas sem o mesmo tratamento para as organizações populares.

Considerando o fato de a Câmara Municipal de Goiânia ter contratado empresa de consultoria para auxiliá-la na compreensão do PLC 23/2019 e que, fruto desse trabalho de consultoria, foram retirados pontos específicos da proposta apresentada pelo Poder Executivo, bem como apresentadas diversas emendas ao referido projeto, pode-se constatar a tramitação do PLC 23/19 extrapolaria o mero ajuste para posterior aprovação, traduzindo-se em novo projeto criado pela Câmara de Vereadores. E este projeto, debatido na Câmara Municipal, refletiu interesses do setor empresarial, muitas vezes contrários à legislação vigente, como o próprio Estatuto das Cidades e a legislação ambiental. O projeto original de 2019 foi enfraquecido, enquanto o segundo se fortalecia com o apoio de forças políticas e empresariais interessadas na expansão e adensamento urbano.

Hora (2022) aponta algumas situações comprometeram a participação sociopolítica entre 2020 e 2022, tais como a divulgação parcial ou incompleta de informações, falta de detalhamento e explicações sobre o PLC 023, documentos disponibilizados em formatos que

dificultaram o uso de ferramentas de busca e pesquisa, e reuniões em horários incompatíveis com a participação da classe trabalhadora.

3.4.1. Audiências Públicas e desrespeito à efetiva participação popular

Entre os mecanismos voltados a garantir a gestão democrática das cidades, destaca-se a obrigatoriedade de realização de audiências públicas em todas as etapas de elaboração e revisão dos planos diretores (Lei nº 10.257/2001). Contudo, o sucesso dessas audiências depende não só de seu cumprimento formal, mas também de condições materiais que assegurem a ampla participação dos diversos segmentos sociais.

A seguir, apresenta-se quadro esquemático das audiências públicas realizadas, tanto pelo Poder Executivo quanto pelo Poder Legislativo, com informações relativas às datas e horários em que foram realizadas e número de participantes que assinaram listas de presença:

Quadro 1 - Dados das audiências públicas realizadas pela Prefeitura de Goiânia

DATA	HORÁRIO	LOCAL	PARTICIPANTES	DOCUMENTAÇÃO (f.)
13/11/2017 **14/11/2017**	08:30 e 13:30 13:30	Escola Superior de Advocacia – OAB/GO	323	2299-2364 (volume 13)
07/12/2017 **08/12/2017**	09:00 e 14:30 08:30	Câmara Municipal de Goiânia	129	2231-2245 (volume 13)
12/12/2017 **13/12/2017**	08:30 e 14:00 08:30	Universidade Federal de Goiás	101	2188-2198 (volume 13)

Fonte: Elaboração pelo autor (2025), com dados da Câmara Municipal de Goiânia (2022).

Quadro 2 - Dados das audiências públicas realizadas pela Câmara Municipal

DATA	HORÁRIO	LOCAL	PARTICIPANTES	DOCUMENTAÇÃO (f.)
10/12/2021	14:00	Câmara Municipal	21	5762/5764 (volume 25)
13/12/2021	09:00	Câmara Municipal	22	5774/5776 (volume 25)
15/12/2021	18:30	Câmara Municipal	48	5784/5787 (volume 25)
04/01/2022	09:00	Câmara Municipal	101	5976/5988 (volume 25)
31/01/2022	09:00	Câmara Municipal	139	6371/6374 (volume 27)

Fonte: Elaboração pelo autor (2025), com dados da Câmara Municipal de Goiânia (2022).

Os quadros acima sistematizam as datas, horários, locais e número de participantes nas audiências promovidas tanto pela Prefeitura quanto pela Câmara Municipal de Goiânia. A análise desses dados indica, em primeiro lugar, a insuficiência de audiências para a revisão de um instrumento que deve orientar o planejamento urbano por uma década, conforme prevê o Estatuto da Cidade.

Em segundo lugar, há clara concentração das reuniões em períodos pouco propícios à participação coletiva – por exemplo, em dezembro de 2021 e início de janeiro de 2022, quando muitas pessoas se encontram em recesso ou em férias, e com escasso intervalo entre as convocações. Tal prática dificulta o comparecimento não só da classe trabalhadora, mas também de entidades e autoridades convidadas, uma vez que exige ajustes de agenda em prazos exíguos. Até mesmo as autoridades que foram convidadas a participar, o foram com antecedência de poucos dias, de modo a dificultar substancialmente a adequação de agenda e o comparecimento efetivo.

Conforme apontam Couto *et al*. (2022, p. 253), essas audiências foram insuficientes diante das inúmeras alterações e emendas incorporadas ao projeto "às escuras, sem transparência, sem apresentação do conteúdo da lei, sem publicização dos documentos oficiais e muito menos sem acatar qualquer demanda expressa pela população". O resultado desse processo foi a consolidação de um "Plano Diretor Frankenstein", como classificado por Alves (2022), uma peça legislativa fragmentada e moldada conforme os interesses do setor imobiliário, sem considerar as necessidades e aspirações da população goianiense.

Tais óbices à efetiva participação popular são eloquentes quando se observa que compareceram a referidas audiências poucas dezenas ou centenas de pessoas, números absolutamente insignificantes diante da população de Goiânia, que em 2022 era de 1.437.366 pessoas, segundo dados do IBGE (2022). Observa-se que em um primeiro momento, quando o projeto estava sendo pensado e discutido no Poder Executivo, os debates e as audiências públicas foram realizadas com um relativo esforço de propiciar à população a integração ao processo de revisão do plano diretor, esforço esse totalmente ignorado na etapa legislativa do processo revisor da legislação municipal.

Ademais, em respeito às disposições constitucionais e legais, somadas àquelas constantes das Resoluções nº 25/2005 e 83/2009 do ConCidades, não basta realizar a audiência pública de qualquer maneira, sem observar prazo mínimo de 15 dias do seu agendamento e sem a prévia divulgação e acesso aos documentos que serão discutidos nessa audiência. Ainda, não basta

divulgar documentos cuja análise não é possível, pois equivale a não disponibilizá-los.

Em suma, a realização de audiência pública não é mera formalidade. Por isso, há a previsão de audiências públicas que devem ser realizadas tando no âmbito do Poder Executivo, notadamente após a conclusão do trabalho que, de fato, alterou sobremaneira a proposta do Plano Diretor a ser encaminhada à Câmara Municipal, quanto pela própria Câmara Municipal quando da apreciação e proposição de emendas apresentadas ao projeto final.

Em síntese, a promoção de audiências públicas esvaziadas de efetividade – seja pela escassez de tempo, pela limitação de informações ou pela realização em períodos e horários inadequados – afronta a essência do princípio da gestão democrática das cidades. No contexto da revisão do Plano Diretor de Goiânia, essa lacuna participativa compromete a legitimidade do processo legislativo, fragiliza a qualidade do instrumento normativo resultante e fere o direito fundamental de a população influir nas decisões sobre o ordenamento e o futuro do espaço urbano em que vive.

3.4.2. Ausência de disponibilização da documentação necessária em tempo hábil

Também viola o princípio da gestão democrática das cidades a ausência de disponibilização em tempo hábil toda a documentação necessária para embasar a participação do cidadão nas audiências públicas realizadas. Nesse contexto, merece destaque o fato de que mesmo após a sansão do Plano Diretor de Goiânia, os mapas que o instruem, em grande parte, não possuem qualidade suficiente para identificar o alcance das alterações pretendidas (MPGO, 2022).

A necessidade de apresentação de mapas no processo de revisão do Plano Diretor encontra respaldo na Resolução Concidades nº 34/2005, que estabelece diretrizes para a definição das funções sociais da cidade e da propriedade urbana. Segundo a norma, a destinação de cada porção do território municipal deve ser especificada, incluindo a identificação de imóveis não edificados, subutilizados e não utilizados, de modo a garantir a adequada ordenação do espaço urbano (BRASIL, Concidades, 2005).

No que se refere à estruturação do Plano Diretor, a resolução determina que esse instrumento urbanístico deve delimitar, em mapas e por meio da descrição de perímetros, as áreas destinadas a diferentes usos e ocupações do solo. Além disso, impõe que a legislação incidente sobre essas áreas seja consolidada no próprio Plano Diretor, garantindo transparência

e coerência normativa. Conforme prevê o texto normativo, o plano "deverá delimitar as áreas definidas pelo artigo 2º desta Resolução e respectivas destinações nos mapas, e descrição de perímetros" (BRASIL, Concidades, 2005).

A resolução também vincula a aplicabilidade de instrumentos urbanísticos específicos, como o direito de preempção, a outorga onerosa do direito de construir e as operações urbanas consorciadas, à prévia delimitação das áreas em que serão utilizados. De acordo com o artigo 4º, tais instrumentos "só poderão ser aplicados se tiverem sua área de aplicação delimitada no Plano Diretor" (BRASIL, Concidades, 2005). Dessa forma, a apresentação de mapas não apenas complementa a formulação do Plano Diretor, mas constitui um requisito indispensável para a validade da aplicação de diversos mecanismos de regulação do espaço urbano.

Além disso, no que se refere à apresentação de mapas, observa-se que não foram respeitadas normas técnicas essenciais para sua elaboração e exibição, conforme previsto no Decreto-Lei nº 243/1967, que estabelece diretrizes e bases da cartografia brasileira. De acordo com a norma, é vedada a impressão de folhas cartográficas incompletas ou que contrariem as normas técnicas estabelecidas, especialmente no âmbito da Cartografia Sistemática Terrestre Básica (BRASIL, 1967).

Adicionalmente, o decreto impõe obrigações específicas aos órgãos públicos, autarquias e demais entidades governamentais que produzem mapas para qualquer finalidade. Segundo o artigo 17, tais órgãos "ficam obrigados a obedecer às escalas-padrão e às normas da Cartografia Sistemática" para escalas entre 1:1.000.000 e 1:25.000, salvo em casos de necessidade técnica devidamente justificada (BRASIL, 1967). Dessa forma, a ausência de conformidade com essas exigências compromete a validade técnica e a confiabilidade das representações cartográficas utilizadas no processo de revisão do Plano Diretor.

A análise dos mapas constantes no Projeto de Lei Complementar nº 23/2019 (PLC 23/2019) e no Plano Diretor de Goiânia, instituído pela Lei Complementar nº 349/2022, evidencia o não atendimento às normas técnicas exigidas, comprometendo sua aptidão para os fins a que deveriam se destinar. Essa inadequação técnica foi destacada pelo Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN) na Nota Técnica nº 03/2022, intitulada “Considerações sobre documentos prévios do Plano Diretor (disponíveis para consulta pública) no que se referem aos bens tombados pela União”. No documento, o órgão federal apontou deficiências na representação cartográfica dos bens protegidos, ressaltando que a baixa qualidade gráfica inviabilizou a identificação precisa das áreas tombadas. Conforme registrado

pelo IPHAN, "não foi possível identificar, diante da péssima qualidade gráfica do documento disponibilizado para consulta, se a poligonal do Traçado tombado foi grafada dentro da APAC" (BRASIL, IPHAN, 2022 *apud* MPGO, 2022, p. 13).

Dessa forma, a ausência de rigor técnico na elaboração dos mapas compromete não apenas a clareza e a precisão das informações espaciais, mas também a efetividade das diretrizes de planejamento urbano e da proteção do patrimônio cultural. A inadequação apontada pelo IPHAN reforça a necessidade de cumprimento das normas cartográficas estabelecidas, garantindo que os instrumentos urbanísticos tenham validade técnica e segurança jurídica.

Um dos episódios mais emblemáticos da condução irregular do processo de revisão do Plano Diretor de Goiânia (PDG 2022) foi o compartilhamento do relatório final do projeto com os vereadores da Comissão Mista apenas 13 (treze) minutos antes da votação, por meio de um grupo de WhatsApp. Esse fato evidencia não apenas a privação da participação popular, mas também a exclusão dos próprios parlamentares do debate necessário para a formulação do plano. Na prática, o projeto foi conduzido nos bastidores, possivelmente por agentes ligados ao setor imobiliário, que o apresentaram aos vereadores já finalizado, com a única finalidade de obter uma aprovação meramente formal. Como observado por Couto *et al*. (2022), a tramitação do projeto foi marcada pela falta de transparência e pelo descumprimento de prazos, o que levou à sua suspensão temporária e à determinação judicial de disponibilização do texto integral antes de uma nova deliberação pública.

Mesmo diante dessa exigência, a nova audiência pública foi marcada para o dia 4 de janeiro, durante o recesso da Câmara Municipal, e anunciada exclusivamente no Diário Oficial, reduzindo ainda mais as possibilidades de participação da sociedade civil. Na sequência, o relatório do projeto foi encaminhado à Comissão Mista, sendo disponibilizado aos vereadores apenas minutos antes da votação, por insistência do vereador Mauro Rubem, então o único a se manifestar contra a aprovação. De acordo com os autores, "Poucos minutos depois, o relatório foi aprovado sem que os vereadores lessem ao menos o parecer" (Couto *et al*., 2022, p. 255).

A relatora do projeto, vereadora Sabrina Garcez (PSD), acatou 56 alterações, mas apresentou um parecer sem mapas e sem anexos essenciais ao projeto de lei. Diante dos questionamentos, justificou que os mapas só seriam disponibilizados após a aprovação da lei, alegando que seriam posteriormente inseridos no site da Câmara. Essa argumentação gerou forte indignação da população e resultou em uma nova suspensão do processo pelo Tribunal de Justiça do Estado de Goiás (TJGO).

Somente após a publicação do relatório é que a sociedade teve acesso às emendas acatadas

e aos mapas, ainda assim desatualizados e com má qualidade técnica. Entre as mudanças aprovadas, destacam-se a autorização para urbanizar 129 km² da zona rural, mediante a aplicação da outorga onerosa de alteração de uso, e a redução de áreas de proteção ambiental, incluindo a diminuição das zonas de proteção no entorno do Aterro Sanitário e da Barragem do João Leite, cujas faixas de segurança foram reduzidas de 500 metros para apenas 100 metros (Couto *et al*., 2022; Abreu, 2022). Essas alterações foram aprovadas em plena crise socioambiental, agravando os riscos ambientais e fragilizando a segurança hídrica e territorial da região.

Diante desse cenário, uma intensa disputa se instaurou entre os vereadores e a população, que questionava a legalidade e os impactos das emendas incorporadas ao texto final. Entretanto, apesar da turbulência e dos questionamentos jurídicos e sociais, o PDG 2022 foi aprovado sem considerar as diretrizes técnicas e urbanísticas que deveriam nortear a construção de uma cidade sustentável. Conforme observam os autores, o plano ignorou medidas fundamentais para reduzir os vazios urbanos, promover o adensamento de áreas com infraestrutura e mitigar a especulação imobiliária, resultando em um instrumento ilegível e excludente, moldado para atender a interesses privados em pleno ano eleitoral (Couto *et al.,* 2022, p. 255).

3.4.3. Vícios materiais identificados no PDG 2022

Conforme apontam Barreira *et al*. (2022), a condução do processo legislativo evidenciou múltiplas formas de violação do direito à participação democrática dos munícipes, por estar nitidamente subordinada aos interesses de mercantilização das terras urbanas, resultando na adoção de um modelo que prioriza o setor imobiliário em detrimento das necessidades coletivas.

Os autores destacam que esse novo modelo comprometeu "os princípios da gestão democrática e participativa, a redistribuição da terra urbana à regulação pública mercantilizada, as prioridades de alocação de dinheiro público e a universalização do bem-estar urbano", impactando negativamente a cidade e sua população (Barreira *et al*., 2022, p. 254). Nesse contexto, foram enfraquecidos instrumentos essenciais para a redistribuição da terra urbana, para a alocação equitativa de recursos públicos e para a promoção do bem-estar urbano universal.

As consequências desse processo foram incorporadas ao Plano Diretor aprovado pela Lei Complementar nº 349/2022, mantendo elementos polêmicos já presentes no Projeto de Lei Complementar nº 023/2019 (PLC 023/2019). Entre as mudanças problemáticas, Barreira *et al.*

(2022) ressaltam a liberação da ocupação em fundos de vale para construção, o adensamento irrestrito em áreas anteriormente protegidas, a supressão de diretrizes voltadas à habitação de interesse social e a ampliação do limite de expansão urbana sem a devida consulta pública. Além disso, o plano flexibilizou restrições à ocupação de áreas ambientalmente frágeis, com impactos significativos para a região norte da cidade.

Essas transformações reforçam um padrão de urbanização que favorece o mercado imobiliário em detrimento das camadas mais vulneráveis. Os investimentos urbanos, como ampliação do sistema viário, saneamento e implantação de parques, são direcionados para áreas estratégicas do capital imobiliário, intensificando a valorização fundiária e beneficiando grupos economicamente privilegiados. Como consequência, observa-se um crescimento urbano desordenado e espraiado, que pressiona as áreas periféricas e ambientais estratégicas, "aumentando e fragilizando a RMG em termos de qualidade de vida; segmentando e concentrando serviços privados em determinados campos econômicos [...] e comprimindo as alternativas de trabalho e renda para a população de baixa renda" (Barreira *et al.,* 2022, p. 254).

A despeito de todas essas irregularidades - quiçá vícios configuradores de nulidade do processo legislativo de revisão do plano diretor - a Câmara Municipal de Goiânia, em fevereiro de 2021, decidiu aprovar o projeto 023/2019, que encerrava a revisão do Plano Diretor de 2022. Esta aprovação ocorreu em um cenário de pressão política e social, com um argumento recorrente de que o Plano já estava atrasado em cinco anos.

Aprovado em fevereiro de 2022 e sancionado no mês seguinte, o Plano Diretor de Goiânia completa três anos em fevereiro de 2025. Em 2024, novas legislações foram adicionadas ao Plano Diretor, trazendo regulamentações sobre diversos aspectos do desenvolvimento urbano.

Entre as principais, destacam-se: Lei Complementar n. 363/2023 (Novo Código de Parcelamento do Sol), Lei Complementar n. 364/2023 (Novo Código de Obras e Edificações), Lei Complementar n. 368/2023 (Novo Código de Posturas), Lei Complementar n. 371/2024 (Lei de Vazios Urbanos), Lei Complementar n. 373/2024 (Outorga Onerosa do Direito de Construir), Lei Complementar n. 379/2024 (Disciplina parâmetros urbanísticos e edilícios para Habitação de Interesse Social – HIS), Lei n. 10845/2022 (Institui normas de controle das atividades econômicas na Macrozona Construída), Lei n. 10848/2022 (Dispõe sobre a concessão da Transferência do Direito de Construir), Lei n. 11003/2023 (Dispõe sobre as normas para licenciamento e instalação de infraestrutura de suporte para Estação Transmissora de Radiocomunicação – ETR), Lei n. 11083/2023 (Dispõe sobre as Áreas de Programas

Especiais de Interesse Socia), Lei n. 11127/2024 (Dispõe sobre o Instrumento do Estudo de Impacto de Vizinhança e Relatório de Impacto de Vizinhança). Ainda não foram aprovados o Código de Posturas e o Código de Obras e Edificações.

Importa destacar que os vícios materiais do Plano Diretor foram enumerados de forma exemplificativa, sem qualquer pretensão de exaurir a matéria. A presente pesquisa tem como foco central a análise da ausência de participação popular no processo de revisão do Plano Diretor, sendo esse o eixo estruturante da investigação. Assim, a abordagem das consequências materiais da aprovação da nova legislação urbanística não se dá de forma exaustiva, mas sim como um elemento que reforça a tese principal: a condução do processo de revisão esteve à margem da gestão democrática, priorizando interesses do capital em detrimento das necessidades da população.

Dessa maneira, optamos por não aprofundar a análise dos impactos materiais do PDG 2022, uma vez que cada um dos pontos controversos levantados exige estudos específicos e detalhados sobre suas consequências urbanísticas, ambientais, sociais e econômicas. Uma investigação aprofundada sobre os impactos da expansão urbana desordenada, da flexibilização dos instrumentos de regulação do solo, da precarização das áreas de proteção ambiental e da redução dos mecanismos de habitação social demanda um escopo analítico que extrapolaria os limites desta pesquisa.

Cabe ressaltar que a aprovação de um Plano Diretor alinhado aos interesses do mercado imobiliário, sem participação popular efetiva, gera um cenário de insegurança jurídica e urbanística que compromete a função social da cidade e da propriedade. A falta de transparência na elaboração do plano e a priorização de demandas de grupos econômicos específicos, em detrimento do interesse coletivo, reforçam a necessidade de estudos aprofundados que avaliem os desdobramentos dessa legislação nos próximos anos.

3.4.4. Questionamentos quanto à validade do PDG 2022 e gestão democrática da cidade

No plano jurídico, é importante ressaltar que a plena validade do procedimento de revisão de um plano diretor é passível de ter sua garantia buscada, inclusive, em ação judicial, quando necessário (Trevisan; Oliveira, 2021). Ainda que a aprovação final do plano diretor seja de

competência da Câmara Municipal, sua elaboração não pode prescindir dos estudos urbanísticos pertinentes e da participação da população. Por isso, qualquer alteração no plano diretor ou a edição de uma nova norma com conteúdo urbanístico deve necessariamente ser submetida à participação da população, sob pena de conter vício insanável (Libório *et al.*, 2015).

Portanto, a alteração do plano diretor ou a aprovação de lei urbanística que lhe afete não se reduz ao simples debate sobre a simetria de formas entre as normas jurídicas. Não é bastante que a nova lei seja de mesma hierarquia da lei que instituiu o plano diretor. Deve, sobretudo, ter sido submetida ao mesmo processo participativo, uma vez que a Constituição Federal e o Estatuto da Cidade elevaram o princípio da legitimidade a um patamar de alto relevo no processo de planejamento urbano (Libório *et al.*, 2015).

Do exposto, nota-se que a revisão do Plano Diretor de Goiânia de 2022 foi marcada por um processo excludente, no qual o setor imobiliário exerceu influência determinante sobre as decisões, em detrimento da participação efetiva da sociedade civil.

Conforme apontam Couto *et al*. (2022), a aprovação do Projeto de Lei Complementar nº 023/2019 (PLC 023/2019) ocorreu em um contexto de forte pressão política, social e sanitária, em meio a uma crise econômica agravada pela pandemia da Covid-19. Os vereadores responsáveis pela tramitação do projeto justificaram a urgência do processo sob o argumento de que o Plano Diretor já estava atrasado em cinco anos, desde que o debate se iniciara em 2017 (Couto *et al*., 2022).

A criação de um Grupo de Trabalho (GT), em fevereiro de 2021, pelo então prefeito Rogério Cruz, para analisar as mais de 200 emendas apresentadas ao projeto, exemplifica a captura do processo deliberativo por interesses privados. A comissão responsável pela revisão foi composta, majoritariamente, por representantes do Paço Municipal, vereadores e membros ligados diretamente ao setor imobiliário, incluindo um engenheiro vinculado à Associação de Empresas do Mercado Imobiliário de Goiás (Ademi-GO) e um advogado do Sindicato das Imobiliárias e Condomínios do Estado de Goiás (Secovi-GO) (Couto *et al*., 2022). A ausência de representantes de Conselhos Municipais, associações de moradores, universidades e outros segmentos da sociedade civil reforça um modelo decisório excludente, que contraria os princípios da gestão democrática preconizados pelo Estatuto da Cidade.

A condução do processo ficou ainda mais evidente nas declarações do Secretário de Planejamento e Habitação (Seplanh), Agenor Mariano, que justificou a tramitação célere sob a alegação de que o projeto precisava atender aos interesses do setor da construção civil,

enfatizando que "não é pra fazer discussão ideológica, não temos tempo para discutir mais" (Couto *et al*., 2022, p. 253). Essa postura escancara a ausência de diálogo e a exclusão da participação popular, evidenciando um planejamento urbano orientado pela lógica da mercantilização da cidade.

Essa dinâmica desconsiderou princípios fundamentais do planejamento urbano democrático, notadamente o direito à informação e à participação popular na formulação e alteração de planos diretores. A violação desse princípio tem sido reiteradamente reconhecida pelos tribunais brasileiros, que declararam a inconstitucionalidade de legislações urbanísticas que não garantiram a participação social no devido processo legislativo.

O Tribunal de Justiça do Estado do Espírito Santo (TJES) declarou a inconstitucionalidade de uma lei municipal que alterava normas urbanísticas sem observar o devido processo participativo. No entendimento do tribunal, a ausência de participação das entidades comunitárias na elaboração de normas urbanísticas compromete a validade do processo legislativo, resultando na inconstitucionalidade da lei (BRASIL, TJES, 2021).

De forma semelhante, o Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul (TJRS) declarou inconstitucional uma norma municipal que alterava a legislação urbanística sem consulta pública. O acórdão enfatizou que a Constituição Estadual e a Constituição Federal exigem a participação popular na definição das diretrizes urbanas, tornando a omissão desse requisito um vício formal insanável (BRASIL, TJRS, 2017).

No mesmo sentido, o Tribunal de Justiça de Santa Catarina (TJSC) invalidou leis complementares que alteraram o Plano Diretor do Município de Lages sem assegurar o devido debate com a sociedade. O tribunal reforçou que a Constituição Estadual impõe a participação popular no processo legislativo urbanístico e que a inobservância desse requisito constitui inconstitucionalidade formal (BRASIL, TJSC, 2018).

O Tribunal de Justiça do Estado de Goiás (TJGO) também se posicionou sobre a matéria ao declarar a inconstitucionalidade de uma lei municipal que disciplinava o uso e ocupação do solo sem garantir o direito à participação democrática da população. O tribunal destacou que a ausência de consulta pública e de estudos técnicos adequados viola normas constitucionais que regem o planejamento urbano e a gestão democrática das cidades (BRASIL, TJGO, 2022).

Dessa forma, verifica-se a existência de um direito subjetivo público à informação e à participação no planejamento urbano, conforme previsto nos artigos 2º e 43 do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), posição já assentada no plano jurídico pela jurisprudência

consolidada das cortes brasileiras. A inobservância desse direito acarreta, como consequência, a nulidade do processo legislativo de planos diretores e outras normas urbanísticas, conforme demonstrado pelos diversos precedentes jurisprudenciais analisados.

Elucidativo quanto aos vícios presentes na primeira etapa do processo legislativo do plano diretor, sediado no Poder Executivo, é o parecer técnico da Procuradoria Jurídica da Câmara Municipal de Goiânia. Em análise à constitucionalidade e legalidade do PLC nº 023/19, o Procurador Geral da Câmara Municipal, Dr. Allen Viana, por meio do Despacho nº 736/2019 (Câmara Municipal de Goiânia, 2022, f. 2966-2983), manifestou-se pela necessidade de retorno dos autos ao autor (Prefeito Municipal), a fim de corrigir a ausência de várias formalidades legais necessárias à elaboração do Projeto de Lei de edição de novo Plano Diretor.

Na oportunidade, foi considerado que "(...) a mitigação na quantidade de audiências públicas, somado (*sic.)* à ausência de comprovação da ampla publicidade no chamamento daquelas poucas que foram referenciadas, evidenciam, em tese, uma violação ao princípio da participação popular".

O parecer técnico, ainda, destacou o desrespeito à forma e aos prazos da divulgação, dado que a "(...) publicação dos editais de convocação se deu num único dia (28/11/17 – edição 6700) e não se respeitou a exigência de antecedência mínima de 15 (quinze) dias", além do que "(...) não se publicou e divulgou o resultado dos debates e propostas, conforme exigência legal" (Câmara Municipal de Goiânia, 2022, f. 2978).

Ademais, foi constatado o desrespeito à exigência prevista no art. 5º, inciso I, da Resolução nº 25/2005 do Concidades, tendo em vista que "(...) não se garantiu a diversificação na organização e realização dos debates, seja por regiões, bairros e amplos setores da sociedade goianiense". O Procurador Geral da Câmara Municipal, na oportunidade, alegou a indispensabilidade da garantia de descentralização dos locais de realização das consultas e audiências públicas, "(...) com o fito de atingir o número máximo possível de munícipes e de realidades territoriais, inclusive zonas rurais", primando "(...) inclusive, pela diversidade de horários, com preferência para os sábados e os períodos noturnos, evitando prejuízo às jornadas de trabalho" (Câmara Municipal de Goiânia, 2022, f. 2978).

Identificou-se, também, não constar "(...) nem na justificativa, nem nos documentos anexados ao PLC, qualquer menção a reuniões do Conselho Municipal de Política Urbana (COMPUR)" (Câmara Municipal de Goiânia, 2022, f. 2979), órgão de natureza deliberativa e consultiva na formulação, acompanhamento e atualização das diretrizes e dos instrumentos da

política urbana de Goiânia, em afronta ao disposto no artigo 3º, inciso IV, da Lei Complementar nº 289/16, que prevê competir ao COMPUR "pronunciar-se sobre as alterações propostas à legislação urbanística municipal".

Logo, denota-se, que o próprio órgão jurídico do Poder Legislativo identificou máculas ao dever de gestão democrática previsto no Estatuto da Cidade (art. 2º, inc. XIII; art. 40, § 4º, inc. I; art. 43, inc. II), Constituição do Estado de Goiás (Art. 85, § 2º), Resolução Recomendada Concidades nº 83/2009 (art. 3º, § 1º; art. 4º, inc. I a III), Resolução Concidades nº 25/2005 (art. 4º, § 1º, inc. I a III) e Lei Complementar nº 289/16 (artigo 3º, inciso IV). Ressaltou-se, na oportunidade, que

> Em suma, conforme se compreende do cotejo do texto original do PLC e dos documentos colacionados, presume-se o descumprimento de requisitos formais em face da presunção de que o referido Projeto de Lei foi finalizado sem prévia realização de consulta popular. Tal impontualidade sugere a existência de vício formal no Projeto que, caso não corrigido ou superado pelos auspiciosos conhecimentos dos nobres edis, acarretará na inconstitucionalidade deste PLC (plano diretor) (Câmara Municipal de Goiânia, 2022, f. 2980).

Apesar da precisão técnica do parecer da Procuradoria Jurídica da Câmara, os vícios identificados não apenas não foram supridos, como também o dever de participação popular também foi desrespeitado quando da tramitação na Casa de Leis municipal onde, frise-se, a transparência e publicidade foram ainda mais violadas do que se observou na fase anterior.

Desse modo, embora a Ação Civil Pública n. 5671242-65.2021.8.09.00514 tenha sido extinta sem resolução de mérito, em razão da superveniência da sanção do PLC n. 23/2019, impedindo uma análise judicial conclusiva dos vícios alegados contra o Plano Diretor de Goiânia de 2022, os fundamentos suscitados nesse processo indicam fragilidades significativas na legitimidade jurídica do novo plano. Com base no arcabouço legislativo vigente – em especial nas normas constitucionais, no Estatuto da Cidade (Lei n. 10.257/2001) e em regulamentos correlatos – torna-se evidente que a elaboração e revisão de normas urbanísticas devem observar, além de requisitos formais mínimos, o princípio democrático da participação popular, o que, segundo o Ministério Público, não se verificou na tramitação do PLC 23/2019, em sua fase final.

De acordo com o referido órgão ministerial, o Plano Diretor de 2022 apresenta vício formal insanável, ensejando sua eventual declaração de inconstitucionalidade, pois o processo legislativo desrespeitou etapas essenciais de consulta e transparência, conforme exige a

legislação urbanística.

Nesse sentido, a revisão do PDG 2022 não apenas violou os preceitos da gestão democrática, mas também reforçou um modelo de urbanização que acentua as desigualdades socioespaciais. A exclusão da sociedade civil do processo decisório e a priorização dos interesses econômicos sobre o direito coletivo à cidade configuram um grave retrocesso no planejamento urbano de Goiânia, colocando em xeque a função social da propriedade e a equidade na distribuição dos benefícios urbanos.

A dificuldade em se aferir com clareza o alcance das alterações propostas na revisão do Plano Diretor de Goiânia, ocasionada pela obscuridade e falta de transparência e de discussões efetivas sobre as minúcias do plano, reforça a violação do dever de assegurar ampla participação popular na elaboração e aprovação de sua nova lei. A transparência insuficiente e a ausência de uma abordagem inclusiva e sustentável minaram a oportunidade de reorientar o processo de desenvolvimento urbano em direção a um modelo mais equitativo.

Esse quadro se coaduna com o que Logan e Molotch (2007) descrevem como "Teoria da Máquina de Crescimento": a existência de uma coalizão formada por governantes, empresários e outros atores estratégicos que, sob o pretexto de promover o "desenvolvimento", priorizam a expansão física da cidade e o aumento do perímetro urbano, muitas vezes alegando que tal crescimento traria benefícios econômicos para todos. Na prática, porém, tais projetos frequentemente privilegiam interesses de grupos específicos em detrimento do bem comum e dos objetivos de equidade territorial. Assim, constata-se que o poder de classe atua no e através do Estado, conforme afirma Poulantzas, para quem

> […] todo poder só existe materializado nos aparelhos (e não somente nos aparelhos do Estado). Estes aparelhos não são simples apêndices do poder, porém detêm um papel constitutivo, pois o próprio Estado está presente organicamente na geração dos poderes de classe. Entretanto, na complexa relação luta de classes/aparelhos são as lutas que detêm a primazia sobre os aparelhos que as encarnam (Poulantzas, 1980, p. 51).

As constatações citadas permitem verificar que o processo de edição do novo plano diretor não foi editado em consonância com o dever de gestão democrática previsto em sede constitucional e infraconstitucional, violando o direito-dever de participação dos munícipes, de modo a não se poder afirmar que ele prestigia o direito à cidade de todos habitantes de Goiânia.

Para que o direito à cidade se torne uma realidade, é imperativo que futuros processos de planejamento urbano incorporem de maneira genuína a participação popular, assegurem

transparência em todas as etapas e priorizem políticas que promovam a equidade socioespacial e a sustentabilidade ambiental. Somente assim será possível construir uma cidade que atenda às necessidades de todos os seus habitantes, especialmente os mais vulneráveis.

A adoção de práticas participativas mais inclusivas, como a realização de audiências públicas em horários acessíveis e em diferentes regiões da cidade, pode contribuir para uma maior democratização do processo de planejamento urbano. A utilização de ferramentas digitais para consulta pública também deve ser aprimorada, garantindo acesso fácil e compreensível a todos os documentos e propostas em discussão.

É igualmente importante que os futuros planos diretores contemplem medidas claras e objetivas para a promoção da equidade socioespacial. Políticas habitacionais que incentivem a inclusão social e a distribuição equitativa dos serviços urbanos são essenciais para combater a segregação socioespacial e promover um desenvolvimento urbano mais justo e sustentável.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo da pesquisa, realizou-se intenso esforço para compreender a complexa interseção entre o direito à cidade, a gestão democrática e a participação popular na revisão e edição do Plano Diretor de Goiânia de 2022. Essa investigação destacou a relevância desses conceitos no cenário contemporâneo, abordando como o desenvolvimento urbano, sob a lógica capitalista, intensifica as desigualdades sociais e espaciais. Goiânia foi analisada como um exemplo emblemático desse processo.

A urbanização no contexto capitalista sempre esteve intrinsecamente ligada ao processo de acumulação de capital, resultando em um espaço urbano profundamente marcado pelas desigualdades sociais e pela segregação socioespacial. Desde a Revolução Industrial, as cidades emergiram como epicentros da produção e consumo, onde a mercantilização do espaço urbano perpetua as desigualdades. Metropolizações como Goiânia se consolidaram como centros de poder econômico, concentrando riqueza em determinadas áreas, ao mesmo tempo que outras regiões, habitadas pelas classes trabalhadoras e marginalizadas, foram relegadas à precariedade.

O estudo confirmou, de forma clara, que a urbanização capitalista não apenas perpetua as desigualdades, mas também as institucionaliza. O processo de urbanização, historicamente marcado pela lógica capitalista, resulta em uma dinâmica de segregação socioespacial, que se manifesta na concentração de recursos e poder em determinadas áreas, enquanto outras são marginalizadas e excluídas. Esse processo não é acidental, mas sim uma consequência direta das dinâmicas de produção e reprodução do capital, onde o espaço urbano se torna uma mercadoria, acessível principalmente àqueles que possuem os recursos necessários para adquiri-lo.

No Brasil, a urbanização se desenvolveu sob o impacto direto do capitalismo global, adaptando-se às particularidades do contexto socioeconômico e político do país. Essa adaptação foi marcada pela exploração de recursos e pela criação de cidades profundamente desiguais.

A formação das cidades brasileiras está enraizada em um passado colonial, em que a exploração dos recursos naturais e a mão de obra escravizada moldaram as primeiras estruturas urbanas. As cidades se consolidaram como centros administrativos e comerciais, voltados principalmente para atender aos interesses das classes hegemônicas coloniais e, posteriormente, da classe dominante nacional. Esse modelo de urbanização, baseado na exploração e na

exclusão, foi reproduzido e ampliado ao longo dos séculos, culminando em um espaço urbano profundamente desigual e segregado.

O Estado de Goiás apresenta um processo de urbanização peculiar dentro da dinâmica nacional, distinguindo-se das regiões mais industrializadas do Brasil devido à sua inserção tardia nos processos de urbanização e industrialização e à sua histórica vinculação ao modelo agroexportador. Enquanto as regiões Sudeste e Sul consolidaram-se como centros industriais e financeiros, impulsionadas pela política de substituição de importações e pelo intenso fluxo migratório interno, Goiás e outras áreas do Centro-Oeste permaneceram majoritariamente rurais até meados do século XX, baseando sua economia na pecuária extensiva e na agricultura familiar (Santos, 2016; Nascimento e Oliveira, 2015).

A criação de Goiânia como nova capital estadual deve ser compreendida no contexto das demandas de modernização, integração nacional e superação das limitações estruturais do interior brasileiro. Até a década de 1930, a cidade de Goiás, então capital do estado, era o principal centro administrativo, mas enfrentava dificuldades para atender às exigências de um território que buscava se alinhar às transformações socioeconômicas do país. Situada em uma área de difícil acesso e com infraestrutura limitada, a antiga capital representava um passado colonial e rural, sendo frequentemente considerada incapaz de fomentar o desenvolvimento necessário para a modernização do estado. Nesse sentido, a transferência da capital surgiu como uma estratégia política e administrativa que se inseria na lógica da "Marcha para o Oeste", articulando-se ao projeto nacional de interiorização do desenvolvimento (Padua, 2007; Silva, 2015).

A transferência da capital foi uma prioridade estratégica para Goiás, pois simbolizava a ruptura com o atraso colonial e a inserção do estado em um novo ciclo de modernidade. Pedro Ludovico Teixeira, então governador, desempenhou papel central na viabilização dessa mudança, defendendo que uma nova capital poderia atrair investimentos, modernizar a administração pública e consolidar o protagonismo de Goiás no cenário regional e nacional. Assim, a fundação de Goiânia em 1933 representou um momento crucial de transformação, com a cidade sendo projetada para se tornar um centro urbano moderno e eficiente, alinhado às diretrizes do Estado Novo e aos ideais de progresso defendidos pelo governo federal (Nascimento; Oliveira, 2015; Marques, 2021).

A especulação imobiliária teve um papel determinante na configuração do espaço urbano de Goiânia, intensificando a segregação socioespacial. Desde seu planejamento inicial, a cidade

foi estruturada para atender aos interesses das classes dominantes, que ocuparam as áreas centrais dotadas de infraestrutura e serviços urbanos qualificados, enquanto as classes populares foram empurradas para as periferias, onde predominavam habitações precárias e a ausência de serviços essenciais (Nascimento; Oliveira, 2015; Valério, 2012). A falta de políticas públicas eficazes para moradia popular levou à formação das primeiras ocupações irregulares, com famílias de baixa renda se estabelecendo em áreas ambientalmente frágeis, como as margens do córrego Botafogo, onde surgiram setores como Vila Nova e Leste Universitário.

A gestão urbana deficiente e a ausência de regulamentação eficaz permitiram a proliferação de loteamentos irregulares, inclusive em áreas de preservação ambiental. A pressão do mercado imobiliário, aliada à especulação fundiária, resultou na aprovação de empreendimentos sem a devida observância dos critérios técnicos e urbanísticos. O crescimento desordenado trouxe diversas consequências socioambientais negativas, incluindo a ocupação de áreas de preservação permanente, a impermeabilização do solo e a degradação de aquíferos e lençóis freáticos. Além disso, o aumento da demanda imobiliária elevou o custo de vida e agravou os déficits de infraestrutura e serviços básicos, aprofundando as desigualdades urbanas e comprometendo a qualidade de vida da população (Silva; Cleps, 2018).

As áreas periféricas da cidade, habitadas principalmente por populações de baixa renda, enfrentam uma série de desafios, incluindo a falta de infraestrutura básica, transporte público inadequado, acesso limitado a serviços de saúde e educação, e uma exposição desproporcional aos riscos ambientais. Essas condições são exacerbadas pela ausência de políticas públicas eficazes que abordem as necessidades dessas comunidades de forma holística e integrada. O resultado é uma cidade dividida, onde as oportunidades e recursos são distribuídos de forma extremamente desigual.

As contradições do planejamento urbano em Goiânia são particularmente evidentes na coexistência de áreas de alta valorização imobiliária, destinadas aos detentores do capital, e regiões periféricas marcadas pela precariedade. Esse fenômeno pode ser compreendido a partir do conceito de cidade dual, formulado por Milton Santos (1979), que descreve a coexistência de dois circuitos distintos da economia urbana nos países periféricos: o circuito superior, caracterizado pela presença de infraestrutura moderna, empresas multinacionais e uma lógica de mercado global; e o circuito inferior, marcado por atividades econômicas informais, precariedade de infraestrutura e acesso restrito aos serviços urbanos essenciais.

No caso de Goiânia, essa dualidade é manifesta na estrutura socioespacial da cidade.

Enquanto bairros centrais e áreas nobres, como o Setor Bueno e o Setor Marista, concentram empreendimentos imobiliários de alto padrão, shopping centers, centros empresariais e ampla oferta de serviços qualificados – compondo o circuito superior –, as periferias urbanas, como regiões do Noroeste e do entorno da Região Metropolitana, abrigam populações marginalizadas, vivendo em assentamentos informais e enfrentando carências no acesso à moradia digna, saneamento, transporte e infraestrutura urbana básica – compondo o circuito inferior.

Essa dicotomia não é apenas uma característica estrutural, mas uma dinâmica continuamente reforçada por políticas urbanas excludentes, que priorizam interesses do mercado imobiliário em detrimento do direito à cidade. A especulação imobiliária intensificou esse processo, concentrando investimentos em áreas de maior rentabilidade e negligenciando regiões periféricas, onde a urbanização ocorre de maneira desordenada e sem planejamento adequado. Dessa forma, o espaço urbano goianiense é produzido e reproduzido de forma desigual, perpetuando um modelo de crescimento que beneficia grupos econômicos específicos e aprofunda as desigualdades socioespaciais (Marques, 2021; Nascimento; Oliveira, 2015).

Nesse sentido, a análise dos planos diretores de Goiânia demonstrou que, embora os planos apresentem diretrizes voltadas para a promoção da inclusão socioambiental, há uma clara tensão entre as intenções declaradas e as práticas de implementação dessas políticas.

O conceito de direito à cidade, conforme proposto por Henri Lefebvre, surge como uma resposta crítica a essas dinâmicas excludentes. O direito à cidade não se limita ao acesso físico ao espaço urbano, mas envolve a reivindicação do espaço como um bem coletivo, onde todos os cidadãos têm o direito de participar ativamente na construção e gestão da cidade. Essa perspectiva é uma crítica direta ao modelo vigente de apropriação do espaço, que tem como foco a maximização do valor da terra e a exclusão das populações vulneráveis.

A realidade de Goiânia confirma o diagnóstico crítico do planejamento urbano e da exclusão social no Brasil, evidenciando como as políticas urbanas, historicamente alinhadas aos interesses do mercado imobiliário, perpetuam desigualdades socioespaciais e marginalizam as populações mais vulneráveis. O crescimento da cidade, marcado pela especulação fundiária e pela ausência de planejamento inclusivo, resultou em um modelo de urbanização que reforça a segregação espacial e restringe o acesso a serviços essenciais e oportunidades econômicas para a população de baixa renda.

A segregação socioespacial goianiense, portanto, não é um mero efeito colateral do

crescimento urbano, mas uma consequência direta de um modelo de planejamento excludente, que favorece a acumulação de capital em detrimento do direito à cidade. Andrade e Mendonça (2022, p. 132) destacam que a segregação “não é apenas a expressão das desigualdades, mas é também produtora de desigualdades”, pois limita as oportunidades das classes populares ao distanciá-las dos centros de poder econômico e cultural, ao mesmo tempo em que concentra os benefícios urbanos nas áreas habitadas pela elite. Essa lógica se evidencia em Goiânia, onde a estrutura urbana aprofunda o ciclo de marginalização das periferias, reforçando um padrão de cidade fragmentada e socialmente injusta.

A edição do Plano Diretor de Goiânia de 2022 (PDG 2022) representa um marco emblemático na história do planejamento urbano brasileiro, não apenas pelas mudanças normativas que introduziu, mas sobretudo pela forma como expôs, de maneira contundente, a luta de classes que permeia a produção do espaço urbano.

Apesar de constarem textualmente do novo plano diversas normas voltadas para a promoção da inclusão socioambiental, a gestão democrática, que deveria ser um pilar central no processo de formulação e revisão dos planos diretores, mostrou-se fragilizada diante da prevalência de interesses econômicos e políticos que marginalizam a participação popular efetiva.

Em termos práticos, a análise demonstrou que a democracia urbana, tal como idealizada no Estatuto da Cidade, continua a ser um ideal distante da realidade concreta da governança de Goiânia. Mesmo com os avanços previstos na legislação, o que se observou no processo de revisão do Plano Diretor foi uma aplicação tímida e muitas vezes simbólica dos princípios participativos.

Embora o Estatuto da Cidade exija a realização de audiências públicas e a ampla participação de associações representativas, o processo de revisão do plano diretor municipal, iniciado em 2017 e concluído em 2022, foi marcado por questionamentos judiciais e críticas quanto à exclusão de segmentos importantes da sociedade civil das discussões. A tensão entre a transparência e a exclusão de grupos vulneráveis evidenciou que, em Goiânia, a participação popular no planejamento urbano foi limitada, comprometendo a legitimidade democrática da gestão da cidade.

Embora existam mecanismos formais de consulta e audiências públicas, a influência real das comunidades mais vulneráveis nas decisões urbanas é limitada. Os instrumentos de participação estabelecidos não conseguiram garantir um processo verdadeiramente inclusivo.

A pesquisa revelou que os mecanismos de participação popular efetivados na revisão do plano diretor foram mais simbólicos do que substanciais, resultando em um processo decisório que não incorpora de forma adequada as vozes dos cidadãos mais impactados pelas políticas urbanas. Isso expõe uma lacuna entre o que está previsto em termos legais e o que se concretiza na prática, revelando que a gestão democrática, enquanto princípio, ainda carece de ferramentas eficazes de implementação.

Importante rememorar que, durante o processo legislativo, foram realizadas várias audiências públicas e consultas populares, que supostamente tinham o objetivo de garantir a participação da sociedade civil. No entanto, essas audiências frequentemente se revelaram insuficientes e superficiais, já que a realização dessas atividades durante a pandemia limitou significativamente a participação, especialmente das comunidades mais vulneráveis e periféricas (Couto *et al*., 2022). A realização dessas audiências, ao invés de promover a inclusão, reforçou a exclusão, dada a dificuldade de acesso das populações mais afetadas pelas decisões urbanísticas.

Ademais, a Comissão Executiva, responsável pelo diagnóstico inicial da cidade, frequentemente conduziu suas atividades de maneira protocolar, realizando-as principalmente durante a semana e em horários comerciais, fato a dificultar a presença de trabalhadores e moradores das periferias (Fernandes, 2013). Ainda, muitas das sugestões e demandas apresentadas pela população foram ignoradas ou minimizadas, fato que ficou evidente na formação dos grupos de trabalho responsáveis pela revisão, que incluíam representantes do setor imobiliário, mas excluíam membros de conselhos municipais e associações de moradores (Couto *et al*., 2022).

Outro aspecto crítico do processo de revisão foi a falta de transparência. A opacidade nas fases mais técnicas do processo, associada à ocultação de documentos essenciais, contribuiu para a alienação de parte significativa da população. Mapas e documentos essenciais para a compreensão das mudanças propostas foram frequentemente ocultados ou disponibilizados em baixa qualidade, dificultando a análise e o debate público (Couto; Brandão, 2022). Em vários momentos, emendas importantes foram adicionadas ao projeto de lei sem a devida divulgação e sem respeitar os prazos legais para consulta pública. Essa prática, além de enfraquecer a legitimidade do processo, intensifica a desconfiança da população em relação às políticas urbanas.

A atuação do Ministério Público, ainda que importante, não foi capaz de reverter essa

tendência, demonstrando a necessidade de fortalecer os mecanismos de participação e controle social no planejamento urbano. Embora tenha desempenhado um papel fiscalizador importante, o órgão ministerial enfrentou limitações estruturais que impediram uma intervenção mais profunda e eficaz, o que aponta para a necessidade de fortalecer as capacidades institucionais e os mecanismos de controle social para garantir que as vozes das comunidades sejam realmente ouvidas e consideradas no planejamento urbano.

Nesse sentido, o desrespeito ao direito à cidade, evidenciado no processo de revisão do PDG 2022, insere-se em uma lógica marcada pela hegemonia dos interesses mercadológicos, que, ao subordinar o espaço urbano à lógica do capital, transforma a cidade em mercadoria, em detrimento das necessidades coletivas e da promoção de uma gestão democrática. Essa realidade pode ser analisada a partir de diferentes contribuições teóricas que dialogam entre si, evidenciando que o modelo de urbanização vigente em Goiânia reflete, na prática, a materialização das contradições entre o capital e as demandas por justiça socioespacial.

David Harvey (2012) aponta que a criação do espaço urbano, como fenômeno de classe, evidencia as contradições sociais existentes. Assim, a expansão imobiliária, como elemento central no PDG 2022, exemplifica o que se denomina “acumulação por espoliação”, em que instrumentos como a outorga onerosa são utilizados para capturar o valor da terra sem contrapartidas efetivas em políticas de habitação social ou infraestrutura coletiva. Esse mecanismo, aliado à redução de faixas de proteção ambiental – como observado na flexibilização das normas de proteção na região da Barragem do João Leite –, reforça a mercantilização do solo urbano, colocando em risco a segurança hídrica e ambiental da população.

Henri Lefebvre (1991) contribui para essa análise ao enfatizar que o direito à cidade deve ser compreendido como um processo de produção social do espaço, no qual a luta de classes se manifesta na disputa pela apropriação dos territórios urbanos. No caso de Goiânia, essa disputa torna-se evidente ao se observar que o PDG 2022 priorizou a expansão e o adensamento urbano sem a devida consideração das necessidades das populações periféricas, consolidando um modelo de urbanização excludente e antidemocrático. A liberação da ocupação em fundos de vale e a supressão de diretrizes voltadas à habitação de interesse social ilustram, na prática, a marginalização dos setores menos favorecidos, intensificando a segregação socioespacial.

A teoria de Pachukanis (2017) sobre a forma jurídica e a sua relação com a mercadoria também se mostra relevante para a compreensão do PDG 2022. Na abordagem pachukaniana,

o direito não é apenas um conjunto de normas, mas um instrumento que molda as relações sociais de acordo com os interesses da classe dominante. Dessa forma, os Planos Diretores, enquanto instrumentos normativos de ordenamento territorial, deixam de ser mecanismos para a promoção do bem comum e passam a funcionar como dispositivos de legitimação da apropriação privada do espaço urbano. Ao converterem o território em ativo financeiro, esses instrumentos reforçam a lógica de mercado, em que o solo urbano e os equipamentos coletivos são tratados como mercadorias, aptos a serem negociados e valorizados no âmbito do capital (Pachukanis, 2017).

Essa transformação tem implicações profundas para a realização do direito à cidade. O direito à cidade, concebido como a garantia do acesso e da participação dos cidadãos na produção e gestão do espaço urbano, é comprometido quando os processos de elaboração dos Planos Diretores excluem a participação popular e priorizam interesses mercadológicos. Tal exclusão não é acidental, mas resulta de uma dinâmica que, no contexto do materialismo histórico-dialético, evidencia a luta de classes: a minoria economicamente privilegiada impõe seu modelo de urbanização, enquanto os setores populares ficam relegados à periferia do processo decisório e da apropriação dos recursos públicos.

Dessa forma, a flexibilização das normas ambientais e urbanísticas em Goiânia não apenas revela a despolitização das relações sociais, mas também evidencia a transformação da cidade em um ativo financeiro, onde o solo e os equipamentos coletivos perdem sua função social em favor da valorização do capital.

Hegel (1992) enfatiza que o desenvolvimento da consciência e da sociedade se dá por meio de contradições que impulsionam a transformação histórica. Aplicando esse princípio ao contexto urbano, é possível identificar que o planejamento urbano não se trata de um mero instrumento técnico, mas de um espaço de manifestação das contradições sociais.

O planejamento urbano, nesse sentido, não é neutro, mas está imbricado nas relações de poder que definem a distribuição dos recursos e a apropriação dos espaços. O desrespeito à gestão democrática configura, portanto, uma contradição estrutural: enquanto o direito à cidade representa a aspiração de uma sociedade democrática e inclusiva, a lógica de acumulação do capital impõe um modelo de urbanização excludente, que marginaliza os setores populares.

A perspectiva teórica de Antonio Gramsci, especialmente no que se refere à hegemonia cultural, oferece subsídios essenciais para compreender essa dinâmica. Gramsci (2001) postula que as classes dominantes mantêm seu poder não apenas através de estruturas coercitivas, mas

sobretudo mediante a construção de consensos e a naturalização de seus interesses como se fossem universais, sobretudo diante do "(...) aparelho de coerção estatal que assegura " legalmente" a disciplina dos grupos que não "consentem" , nem ativa nem passivamente, mas que é constituído para toda a sociedade na previsão dos momentos de crise no comando e na direção, nos quais desaparece o consenso espontâneo" (Gramsci, 2001, p. 21). Assim, a imposição de um modelo de urbanização que privilegia a expansão imobiliária e a valorização do solo urbano pode ser entendida como parte de um processo de hegemonia cultural, no qual os valores e interesses do capital se apresentam como se fossem os únicos capazes de promover o desenvolvimento.

Nesse cenário, a elaboração dos Planos Diretores tende a refletir e perpetuar a dominação ideológica dos grupos privilegiados, uma vez que os debates e as deliberações públicas são, muitas vezes, limitados a espaços restritos e a fóruns de participação excludentes. A própria lógica dos Planos Diretores, quando orientada para a valorização mercantil do território, demonstra uma dissociação entre o ideal de cidade democrática e a prática de ordenamento que favorece a apropriação privada dos espaços urbanos.

No processo de elaboração do PDG 2022, essa hegemonia manifesta-se na captura do processo decisório pelos interesses do setor imobiliário. A exclusão de representantes da sociedade civil e a realização de audiências públicas em horários e locais inadequados transformaram o que deveria ser um mecanismo de deliberação democrática em uma mera formalidade, destinada a legitimar decisões já previamente definidas. A justificativa de que o plano estava "atrasado" e a afirmação do Secretário de Planejamento e Habitação, Agenor Mariano – segundo o qual "não é pra fazer discussão ideológica, não temos tempo para discutir mais" – revelam a naturalização de um discurso que coloca os interesses econômicos acima dos direitos sociais.

Em Habermas (1997), o procedimento democrático e os direitos fundamentais, assim como a forma e o conteúdo, a esfera pública e a privada, e a relação entre direito e moral, são elementos cooriginários e equiprimordiais, ou seja, complementares e interdependentes, de modo que um não pode ser concebido sem o outro. Essa interrelação expressa a conexão entre facticidade e validade, articulando o mundo dos fatos e o da legitimidade e dos valores, duas dimensões inseparáveis do direito que emergem de maneira simultânea e co-original. Nesse sentido, o autor ressalta a importância de um espaço público de deliberação, no qual a equiprimordialidade entre os direitos humanos e a soberania popular seja efetivamente garantida.

No contexto do PDG 2022, essa equiprimordialidade foi flagrantemente violada. A realização de audiências públicas com prazos exíguos, a disponibilização de documentos em formatos ilegíveis e a aprovação do relatório final minutos antes da votação demonstram a fragilidade dos mecanismos democráticos que deveriam assegurar a participação efetiva da população nas decisões urbanísticas.

Assim, por ter sido elaborado sem a ampla participação de todas as camadas e segmentos sociais, o PDG 2022 materializa a imposição de um modelo de urbanização que reforça as desigualdades sociais e a marginalização dos setores populares. Essa exclusão é particularmente crítica quando se considera a equiprimordialidade entre direitos humanos e soberania popular, princípio habermasiano relativo à importância de um debate público autêntico para a formação de consensos democráticos. Em tal contexto, os direitos humanos perdem sua dimensão equiparada à da soberania popular, pois a ausência de um debate inclusivo e transparente impede a formação de uma opinião pública crítica e comprometida com a transformação social.

Enquanto a retórica oficial enfatiza a importância da participação cidadã para a construção de uma cidade democrática, a realidade evidencia que as decisões são tomadas em ambientes restritos, onde apenas os interesses de grupos privilegiados são efetivamente considerados. Essa contradição é emblemática da luta de classes no âmbito urbano, na qual a hegemonia dos interesses econômicos reproduz a estrutura desigual da sociedade, em detrimento da realização plena dos direitos humanos e da soberania popular.

Nesse contexto, a análise crítica do desrespeito ao direito à cidade na edição dos Planos Diretores revela que a exclusão da participação popular não é acidental, mas constitui uma estratégia que visa à manutenção da ordem vigente, na qual o capital predomina sobre a coletividade, fato a corroborar a afirmação de Poulantzas (1980) quanto à natureza do Estado como condensação de relação de forças atuantes no capitalismo. Para Habermas (1997), a transformação do espaço público em um fórum de deliberação é essencial para o fortalecimento da democracia, uma vez que permite a expressão livre dos interesses dos cidadãos. Logo, a ausência de mecanismos que garantam a efetiva participação popular e a transparência no processo de planejamento urbano configura um retrocesso democrático, que impede a superação das contradições sociais inerentes à vida urbana.

A análise crítica do PDG 2022, articulada com as contribuições teóricas dos autores, permite constatar que o desrespeito ao direito à cidade se configura como a materialização de uma lógica de poder que privilegia os interesses do capital e, consequentemente, reforça as

desigualdades socioespaciais. A centralização das decisões em grupos restritos, com forte influência do setor imobiliário, evidencia uma ruptura com a função social da propriedade – e, de consequência, da cidade - prevista em sede constitucional, os princípios da gestão democrática previstos no Estatuto da Cidade e nas Resoluções do Conselho das Cidades n^{os} 25/05 e 83/09. Tais práticas restringem o acesso à informação e minam o debate público, resultando na apropriação do espaço urbano como instrumento de acumulação de capital, em detrimento do bem-estar coletivo.

Nesse cenário, a experiência goianiense revela a necessidade urgente de uma reconstrução radical do planejamento urbano, que supere a lógica mercantilista e priorize o direito à cidade como princípio orientador. Em síntese, o PDG 2022 é um exemplo claro de como o planejamento urbano pode ser instrumentalizado para servir aos interesses do capital, agravando as disparidades socioespaciais e comprometendo a função social da cidade. A luta pelo direito à cidade, entretanto, não se encerra na constatação de tais práticas excludentes, mas deve servir como um chamado à ação para a construção de um modelo de urbanização mais justo e inclusivo.

A cidade, enquanto espaço de disputa e transformação social, deve ser concebida como um bem comum, onde a participação efetiva dos cidadãos é condição sine qua non para o desenvolvimento sustentável e democrático. Assim, a experiência de Goiânia serve não apenas como alerta, mas como incentivo para que os movimentos sociais e setores comprometidos com a justiça urbana continuem lutando por uma gestão democrática e transparente, na qual o espaço urbano seja efetivamente um direito de todos e não um privilégio de poucos.

Por fim, espera-se que esta dissertação contribua para o debate sobre o direito à cidade e a importância da participação popular na construção de cidades mais justas e inclusivas. Goiânia exemplifica os desafios que muitas cidades brasileiras enfrentam, onde a luta pelo direito à cidade continua sendo uma luta pela democratização do espaço urbano. Para que o direito à cidade se torne uma realidade, é imprescindível um compromisso político que vá além dos interesses corporativos e que esteja verdadeiramente voltado para a promoção da justiça social e da equidade urbana.

REFERÊNCIAS

ALFONSIN, Betânia de Moraes; SALTZ, Alexandre; FERNANDEZ, Daniel; VIVIAN FILHO, Gerson Tadeu Astolfi; FACCENDA, Guilherme; MULLER, Renata. Das ruas de Paris a Quito: o direito à cidade na Nova Agenda Urbana - HABITAT III. *Revista de Direito da Cidade*, v. 9, n. 3, p. 1214-1246, 2017.

ALVES, Cileide. Plano Diretor Frankenstein. Coluna da Cileide. O Popular, Goiânia, 7, jan 2022.

ALVES, Nathália. Moradores reclamam que são ignorados na revisão do Plano Diretor. *Jornal Opção*, Goiânia, 31 maio 2021. Disponível em: https://www.jornalopcao.com.br/ultimas-noticias/moradores-sao-ignorados-na-revisao-do-plano-diretor-de-goiania-e-reclamam-332313/. Acesso em: 17 set. 2024.

ANDRADE, Luciana; MENDONÇA, Jupira de. Segregação residencial ajuda os mais ricos. *Le Monde Diplomatique Brasil*, 5 set. 2022. Disponível em: https://diplomatique.org.br/segregacao-residencial-ajuda-os-mais-ricos/. Acesso em: 16 dez. 2023.

APROSUL. Moradores do Setor Sul querem acesso à íntegra do novo Plano Diretor. *Aprosul*, Goiânia, 26 maio 2021. Disponível em: https://aprosul.com/2021/05/moradores-do-setor-sul-querem-acesso-a-integra-do-novo-plano-diretor. Acesso em: 13 set. 2024.

BARBOSA, Raimundo Gomes. *Planejamento urbano e segregação socioespacial na cidade de Macapá*. Revista Eletrônica de Humanidades do Curso de Ciências Sociais da UNIFAP. Macapá, n. 6, dez. 2013. Disponível em: https://core.ac.uk/download/pdf/233922855.pdf. Acesso em: 15 mai. 2023.

BARREIRA, Celene Cunha Monteiro Antunes; GONZAGA, Carla Maria Oliveira; DEUS, João Batista de; HORA, Karla Emmanuela R. O novo Plano Diretor de Goiânia: A trajetória de um desastre anunciado. *In:* BARREIRA, Celene Cunha Monteiro Antunes [*et al*.]. *Reforma Urbana e Direito à Cidade* – Goiânia. 1. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2022.

BELLORIO, Grazielli Bruno. *Adensamento e verticalização em Goiânia nos planos diretores (1968-2007)*. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento e Planejamento Territorial) – Pontifícia Universidade Católica de Goiás, Goiânia, 2013.

BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. 11. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BORGES, Elcileni de Melo; MOYSÉS, Aristides; BARRERA, Celene Cunha A. M. *Mercado habitacional e transformações urbanas: a terra como limitador à inclusão e ao direito à*

moradia (o caso da RM de Goiânia). Universidade Federal de Goiás, 2014.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 22 dez. 2023.

BRASIL. Conselho das Cidades. Resolução nº 25, de 18 de março de 2005. Dispõe sobre orientações e recomendações para a elaboração dos Planos Diretores municipais em conformidade com o Estatuto da Cidade. Disponível em: http://planodiretor.mprs.mp.br/arquivos/resolucaoo25.pdf. Acesso em: 22 dez. 2023.

BRASIL. Conselho das Cidades. Resolução Recomendada nº 83, de 10 de junho de 2009. Recomenda orientações relativas à revisão ou alteração de Planos Diretores. Disponível em: https://www.gov.br/cidades/pt-br/composicao/orgaos-colegiados/arquivos/conselho-das-cidades/resolucoes-recomendadas/resolucao-83-2009.pdf. Acesso em: 22 dez. 2023.

BRASIL. Decreto-Lei nº 243, de 28 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a fixação das diretrizes e bases da cartografia brasileira. Diário Oficial da União, Brasília, 1 mar. 1967. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/Del0243.htm. Acesso em: 22 dez. 2023.

BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Estatuto da Cidade. Dispõe sobre o Estatuto da Cidade e estabelece diretrizes gerais da política urbana. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm. Acesso em: 22 dez. 2023.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado do Espírito Santo. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 0014045-15.2020.8.08.0000, julgada em 17 jun. 2021. Disponível em: https://www.tjes.jus.br. Acesso em: 17 fev. 2025.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 70072802689, julgada em 11 dez. 2017. Disponível em: https://www.tjrs.jus.br. Acesso em: 17 fev. 2025.

BRASIL. Tribunal de Justiça de Santa Catarina. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 9147203-42.2015.8.24.0000, julgada em 04 abr. 2018. Disponível em: https://www.tjsc.jus.br. Acesso em: 17 fev. 2025.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado de Goiás. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5103321-42.2020.8.09.0000, julgada em 25 fev. 2022. Disponível em: https://www.tjgo.jus.br. Acesso em: 17 fev. 2025.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado de Goiás. Mandado de Segurança nº 5678877-97.2021.8.09.0051. Decisão liminar proferida em 19 dez. 2021. Disponível em:

https://www.tjgo.jus.br. Acesso em: 17 fev. 2025.

CAFRUNE, Marcelo Eibs. *O direito à cidade no Brasil*: construção teórica, reivindicação e exercício de direitos. Revista Interdisciplinar de Direitos Humanos. V. 4, n. 1, jan/jun 2016. Disponível em: <www2.faac.unesp.br/ridh/index.php/ridh/article/download/325/169>. Acesso em: 10 jul. 2022.

CÂMARA MUNICIPAL DE GOIÂNIA. *Processo Legislativo do novo Plano Diretor de Goiânia*. Goiânia, 2022. Disponível em: https://www.goiania.go.leg.br/plano-diretor. Acesso em: 12 jun. 2024.

CARLOS, Ana Fani Alessandri. *O espaço urbano*: novos escritos sobre a cidade. São Paulo: FFLCH, 2007.

CASTILHO, Cláudio Jorge Moura de. Processo de produção desigual do espaço urbano: Recife – impasse permanente da coexistência de interesses da cidade à acumulação de capital e da cidade à realização plena da vida humana. *Acta Geográfica*, Boa Vista, v.5, n.10, p. 95-113, 2011. Disponível em: < https://revista.ufrr.br/actageo/article/view/448/535>. Acesso em: 19 dez 2023.

CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. As sete décadas de projeção da Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948-2018) e a necessária preservação de seu legado. *Revista Interdisciplinar de Direito*, Faculdade de Direito de Valença, v. 16, n. 2, p. 17-48, jul./dez. 2018. DOI: 10.24859/fdv.2018.2.002

CASSIANO, Tales de Castro. *Parque Oeste Industrial em Goiânia (GO):* um lugar de memórias, vivências e experiências (2004–2005). Dissertação (Mestrado em História) – Pontifícia Universidade Católica de Goiás, Goiânia, 2014.

CASTELLS, Manuel. *A questão urbana*. Tradução de Arlene Caetano. Coleção Pensamento Crítico, vol. 48. Paz e Terra, 1975.

CASTELLS, Manuel. *A sociedade em rede*. Vol. 1. 6. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

COUTO, Gabriel Ribeiro; BRANDÃO, Simone Buiate; VIEIRA, Mariana Verlangeiro; SCHVARSBERG, Benny; JAIME, Iasmin de Sousa. *Entre o discurso e a prática: atropelos e contorcionismos do processo de revisão do plano diretor de Goiânia (2017-2022).* In: VII Encontro da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo, 2022, São Carlos. Anais [...]. São Carlos: IAU.USP, 2022.

DINIZ, Augusto. Justiça manda Câmara suspender análise do Plano Diretor de Goiânia. *A Redação*, Goiânia, 6 jan. 2022. Disponível em: https://www.aredacao.com.br/noticias/161773/justica-manda-camara-suspender-analise-do-

plano-diretor-de-goiania. Acesso em: 13 set. 2024.

ENGELS, Friedrich. *Para a questão da habitação*. Lisboa: Avante, 1872. *Apud* HARVEY, David. *O enigma do capital e as crises do capitalismo*. São Paulo: Boitempo, 2008.

ENGELS, Friedrich. *A origem da família, da propriedade privada e do Estado*. Tradução de Nélio Schneider. São Paulo: Boitempo, 2019.

FERNANDES, Edésio. Do Código Civil ao Estatuto da Cidade: algumas notas sobre a trajetória do direito urbanístico no Brasil. *In*: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia. *Evolução do direito urbanístico brasileiro*. Belo Horizonte: PUC Minas Virtual, 2006.

FERNANDES, Edésio. Constructing the 'Right To the City' in Brazil. *Social & Legal Studies*, v. 16, n. 2, p. 201-219, 2007.

FERNANDES, Edésio. Política urbana na Constituição Federal de 1988 e além. *Fórum de Direito Urbano e Ambiental*, Belo Horizonte, ano 7, n. 37, p. 1-16, jul./ago. 2008.

FERNANDES, Edésio. Estatuto da cidade, mais de 10 anos depois. *Revista da UFMG*, Belo Horizonte, v. 20, n. 1, p. 212-233, jan./jun. 2013.

FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia. *Guia para implementação do Estatuto da Cidade*. Belo Horizonte: PUC Minas, 2017a.

FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia. *Estatuto da Cidade e reforma urbana*: novas perspectivas para as cidades brasileiras. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2017b.

FERNANDES, Karina Macedo; MICHELON, Giovana Lima. Do planejamento urbano ao direito à cidade: perspectivas jurídicas e políticas sobre a questão urbana no Brasil. *Revista da Faculdade de Direito da FMP*, Porto Alegre, v. 16, n. 2, p. 30-50, 2021.

FERREIRA, Lara Cristine Gomes. Uma reflexão sobre a expansão e a mobilidade urbana: Uma análise do plano diretor de Goiânia. *OBSERVATORIUM*: *Revista Eletrônica de Geografia*, v.5, n.15, p. 62-86, dez. 2013.

FILHO, Manoel Correia de Souza. *O Brasil no contexto da urbanização mundial*. São Paulo: Pioneira, 1968.

FÓRUM SOCIAL MUNDIAL. *Carta Mundial pelo Direito à Cidade*. 2006. Disponível em: https://polis.org.br/wp-content/uploads/2021/09/Carta-Mundial-pelo-Direito-a-Cidade.pdf. Acesso em: 13 jan. 2023.

FRANK, André Gunder. *A Acumulação Dependente e Subdesenvolvimento*. São Paulo: Martins

Fontes, 1980.

FURQUIM, Cláudia do Amaral. Aspectos jurídicos do planejamento urbano no Brasil. *In*: RIOS, Mariza *et al*. (Coord.). *A cidade real e a cidade ideal*: uma reflexão transdisciplinar. Belo Horizonte: Del Rey, 2014.

GENOVEZ, Patrícia Falco; CAZAROTTO, José Luiz. A cidade como texto: aproximações entre antropologia, urbanismo e semiótica do espaço. *Cidades, Comunidades e Territórios*, n. 41, p. 226-230, 2020. Disponível em: https://revistas.rcaap.pt/cct/article/view/24332/18688. Acesso em: 22 fev. 2024.

GOIÂNIA. Lei Complementar nº 349, de 4 de março de 2022. Dispõe sobre a revisão do Plano Diretor do Município de Goiânia. Disponível em: https://drive.google.com/file/d/1IUOgVumcGnK8as_E-GxeIONBd6KkVoNf/view?usp=sharing. Acesso em: 22 dez. 2023.

GONÇALVES, Elson Luiz. *Goiânia e a produção do espaço urbano*: questões contemporâneas. Goiânia: Ed. Alternativa, 2002.

GRAMSCI, Antonio. *Cadernos do cárcere*. Volume 02. Caderno 12. Tradução de Luiz Sérgio Henriques e Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.

HABERMAS, Jürgen. *Direito e democracia: entre facticidade e validade*. Tradução de Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

HARVEY, David. *The Urbanization of Capital*: Studies in the History and Theory of Capitalist Urbanization. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1985.

HARVEY, David. *O enigma do capital e as crises do capitalismo*. São Paulo: Boitempo, 2008.

HARVEY, David. O Direito à Cidade. *Lutas Sociais*, São Paulo, n. 29, p.73-89, jul./dez. 2012.

HARVEY, David. *Cidades rebeldes*: do direito à cidade à revolução urbana. São Paulo: Martins Fontes, 2014.

HEGEL, Georg Wilhelm Friedrich. *Fenomenologia do espírito*. Tradução de Paulo Meneses. Petrópolis: Vozes, 1992.

HORA, Karla Emmanuela R. *O dilema da participação sociopolítica no mundo da pós-verdade*: uma reflexão a partir do processo de revisão do Plano Diretor de Goiânia-Goiás – Brasil. Especialização em Políticas Públicas (mimeo). Universidade Federal de Goiás, Goiânia,

2022.

HOWARD, Ebenezer. *Cidades-jardins de amanhã*. São Paulo: Hucitec, 1965.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Aglomerados subnormais 2019*: classificação preliminar para o enfrentamento à COVID-19. Notas Técnicas. Rio de Janeiro, 2020.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Goiânia (GO) | Cidades e Estados*. Disponível em: https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/go/goiania.html. Acesso em: 12 mar. 2024.

IVO, Any Brito Leal. A agenda habitat das nações unidas sobre as cidades: novas incursões na produção dos estudos urbanos. *In*: IVO, Anete Brito Leal. *A reinvenção do desenvolvimento*: agências multilaterais e produção sociológica. Salvador: EDUFBA, 2016.

KOWARICK, Lucio. *A espoliação urbana*. São Paulo. Paz e Terra, 1979.

LEFEBVRE, Henri. *The Production of Space*. Oxford: Blackwell, 1991.

LEFEBVRE, Henri. *O Direito à Cidade*. Tradução de Rubens Eduardo Frias. São Paulo: Centauro, 2001.

LEFEBVRE, Henri. *A Revolução Urbana*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.

LIBÓRIO, Daniela Campos; QUEIROZ, Haroldo Pinheiro Villar de; FERREIRA, Matheus Conque Seco. Recurso Extraordinário nº 607.940 – Tema de Repercussão Geral nº 348 – Plano diretor como instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU*, Belo Horizonte, ano 1, n. 1, p. 239-250, jul./dez. 2015.

LOGAN, John R.; MOLOTCH, Harvey L. *Urban Fortunes*: The political economy of place. Berkley; Los Angeles: University of California Press, 2007.

MARICATO, Ermínia. *Brasil, cidades*: alternativas para a crise urbana. Petrópolis: Vozes, 2000.

MARICATO, Ermínia. *O impasse da política urbana no Brasil*. Petrópolis: Vozes, 2001.

MARICATO, Ermínia. As ideias fora do lugar, e o lugar fora das ideias. *In*: ARANTES, Otília Beatriz Fiori; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. *A cidade do pensamento único*: Desmanchando consensos. Petrópolis: Vozes, 2002.

MARICATO, Ermínia; SOUZA, Raquel Rolnik; ARANTES, Pedro Fiori; SAULE JÚNIOR,

Nelson; BONDUKI, Nabil Georges; BRAZ, Thiago Canettieri; KOWARICK, Lúcio. *Cidades rebeldes*: Passe Livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil. São Paulo: Boitempo, 2013.

MARQUES, Roberta Silva. *A expansão do espaço urbano em Goiânia: impactos socioambientais na Região Norte de Goiânia (2000-2019)*. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Universidade Federal de Goiás, 2021.

MARX, Karl. *O Capital*: crítica da economia política. L. 1, v. I e II. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1968.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE GOIÁS. Petição Inicial em Ação Civil Pública nº 5671242-65.2021.8.09.0051: revisão do Plano Diretor de Goiânia. 7ª Promotoria de Justiça de Goiânia – Meio Ambiente, Patrimônio Cultural e Urbanismo. Goiânia: MPGO, 2021.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE GOIÁS. Representação para fins de Ação Direta de Inconstitucionalidade: inconstitucionalidade formal da Lei Complementar Municipal nº 349, de 04 de março de 2022. 7ª Promotoria de Justiça de Goiânia – Meio Ambiente, Patrimônio Cultural e Urbanismo. Goiânia: MPGO, 2022.

MENCIO, Mariana. As consequências jurídicas advindas da falta de participação popular durante o processo de elaboração e aprovação do plano diretor. *Revista MPMG Jurídico*. Ano I, n. 4. Belo Horizonte, 2006.

MONTEIRO, Paulo. *Planejamento urbano de Goiânia*: uma análise histórica. Goiânia: Ed. PUC Goiás, 1938.

MORAES, Lúcia Maria. *A segregação planejada*: Goiânia, Brasília e Palmas. Goiânia: Ed. da UCG, 2006.

MUMFORD, Lewis. *A cidade na história*: suas origens, transformações e perspectivas. São Paulo: Martins Fontes, 2004.

NASCIMENTO, Diego Tarley Ferreira; OLIVEIRA, Ivanilton José de. Mapeamento do processo histórico de expansão urbana do município de Goiânia. *GEOgraphia*, V. 17, nº 34, 2015.

OLIVEIRA, João Paulo. *Goiânia*: crescimento urbano e desafios sociais. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2007.

OLIVEIRA, João Paulo; CHAVEIRO, Renata Maria. *Migração e urbanização em Goiânia*.

Goiânia: Ed. UFG, 2008.

OLIVEIRA, Rafael; GARCIA, Gabriel. Tramitação do Plano Diretor de Goiânia é suspensa após relatório ser aprovado minutos depois de comissão receber arquivo. *G1 Goiás*, Goiânia, 6 jan. 2022. Disponível em: https://g1.globo.com/go/goias/noticia/2022/01/06/tramitacao-do-plano-diretor-de-goiania-e-suspensa-apos-relatorio-ser-aprovado-por-comissao-minutos-depois-de-membros-receberem-arquivo-pelo-celular.ghtml. Acesso em: 10 set. 2024.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos*. Nova York, 1966.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento*. Nova York, 1986.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Nova Agenda Urbana*. Quito, 2016. Disponível em: https://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-Portuguese-Brazil.pdf. Acesso em: 22 jul. 2022.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Relatório Mundial das Cidades 2022*. Disponível em: https://unhabitat.org/sites/default/files/2022/06/wcr_2022.pdf. Acesso em: 12 jul. 2022.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *17 Objetivos para Transformar Nosso Mundo*. 2015. Disponível em: https://nacoesunidas.org/pos2015/. Acesso em: 01 jul. 2022.

ONU-HABITAT. *Adoption of the final outcome of the Conference*. Draft outcome document of the United Nations Conference on Housing and Sustainable Urban Development (Habitat III). Disponível em: http://habitat3.org/wp-content/uploads/Draft-Outcome-Document-of-Habitat-III-E_29556.pdf. Acesso em: 05 jul. 2018.

ONU BRASIL. *Habitat III*: países adotam nova agenda para urbanização sustentável. 21 de outubro de 2016. Disponível em: https://nacoesunidas.org/habitat-iii-paises-adotam-nova-agenda-para-urbanizacao-sustentavel/. Acesso em: 05 jul. 2023.

PADUA, Andréia Aparecida Silva de. *A sobrevida da Marcha para o Oeste*. Revista Estudos, v. 34, n. 7/8, p. 623-643, jul./ago. 2007.

PACHUKANIS, Evgeni. *Teoria Geral do Direito e o Marxismo*. São Paulo: Boitempo, 2017.

PARDINI, Felipe; SOUSA, Maria José; CASTRO, Adriano. *A ocupação do espaço urbano em Goiânia e a especulação imobiliária*. Goiânia: Ed. UFG, 2019.

PASQUALETTO, Antonio; VALLE JÚNIOR, Francisco Rodrigues. *Ocupação de Área*

Urbana em Goiânia: do Parque Oeste Industrial ao Real Conquista. Goiânia: Ed. UFG, 2014.

PARK, Robert. *On Social Control and Collective Behavior*. Chicago, Chicago University Press, 1967.

PELÁ, Márcia Cristina Hizim. Goiânia: *O mito da cidade planejada*. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2009.

PEREIRA, Leonardo Cesar. *O trabalho urbano-industrial em Goiás e a classe trabalhadora (1970 a 2019*). Tese (Doutorado em Sociologia) – Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2020.

PINHEIRO, Karisa. Bases Teóricas Gerais sobre Urbanização no Brasil. *Revista de Desenvolvimento Econômico*, n. 15, p. 61-68, Salvador: 2007.

PINTO, José Vandério Cirqueira. *Fragmentação da metrópole: constituição da Região Metropolitana de Goiânia e suas implicações no espaço intraurbano de Aparecida de Goiânia*. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Universidade Federal de Goiás, 2009.

POULANTZAS, Nicos. *O Estado, o poder, o socialismo*. Rio de Janeiro: Graal, 1980.

RAMALHO, Carlos Felipe Lacerda; SALLES, Leila Maria Ferreira. Um estudo sobre o processo de ocupação do Parque Oeste Industrial a partir das reportagens veiculadas na imprensa. *Revista Sociais & Humanas*, v. 32, n. 3, p. 140-160, 2019.

RAPOPORT, Amos. *House form and culture*. Upper Saddle River: Prentice Hall. 1969.

REZENDE, Deborah de Almeida. *Áreas rurais remanescentes no meio urbano*: o plano diretor e o ordenamento territorial de Goiânia. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento e Planejamento Territorial) – Pontifícia Universidade Católica de Goiás, Goiânia, 2011.

RIBEIRO, Luiz César de Queiroz. *A crise urbana nas cidades médias brasileiras*. São Paulo: Ed. UNESP, 2004.

RIBEIRO; Luiz César de Queiroz; SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves dos. Democracia e cidade: divisão social da cidade e cidadania na sociedade brasileira. *Análise Social*, vol. XL (174), 2005. Disponível em: https://revistas.rcaap.pt/analisesocial/article/view/34298/24047. Acesso em: 30 jul. 2023.

ROCHA, Danuza Labanca. *O Direito à Cidade e a Organização Social em torno do Plano Diretor de Florianópolis*. Dissertação (Mestrado em Serviço Social), Universidade Federal de

Santa Catarina, Florianópolis, 2015.

RODOVALHO, Márcia Oliveira. *Análise do planejamento urbano e efetividade dos planos diretores de Goiânia.* Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento e Planejamento Territorial), Universidade Católica de Goiás, Goiânia, 2008.

ROLNIK, Raquel. *O que é a cidade*. Coleção Primeiros Passos. São Paulo: Brasiliense, 1995.

ROLNIK, Raquel. A Cidade e a Lei: Legislação, Política Urbana e Territórios na Cidade de São Paulo. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, v. 17, n. 1, p. 56-75, 2015.

SAES, Alexandre Macchione. O moderno mundo urbano e a formação do capitalismo no Brasil. *Anais do XXVI Simpósio Nacional de História – ANPUH*. São Paulo, 2011.

SANCHEZ-CUENCA, Jordi. O Direito à Cidade e a Nova Agenda Urbana da ONU: Perspectivas para a inovação urbanística no contexto do fortalecimento do neoliberalismo. *In*: *Anais do XVII ENANPUR*. São Paulo, 2017.

SANTOS, Milton. *O espaço dividido*: os dois circuitos da economia urbana dos países subdesenvolvidos. Rio de Janeiro: Editora Francisco Alves, 1971.

SANTOS, Milton. *A natureza do espaço*: técnica e tempo, razão e emoção. 3. ed. São Paulo: Hucitec, 1979.

SANTOS, Milton. *A urbanização brasileira*. São Paulo: Hucitec, 1993.

SANTOS, Milton. *Metamorfoses do espaço habitado*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2006.

SASSEN, Saskia. *The Global City*: New York, London, Tokyo. Princeton: Princeton University Press, 1991.

SAULE JÚNIOR, Nelson. *Novas Perspectivas do Direito Urbanístico Brasileiro*. Ordenamento Constitucional da Política Urbana. Aplicação e Eficácia do Plano Diretor. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 1997.

SAULE JÚNIOR, Nelson. O direito à cidade como centro da nova agenda urbana. *Boletim Regional, Urbano e Ambiental*, n. 15, p. 73-75, jul./dez. 2016. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/7114. Acesso em: 12 mai 2024.

SILVA, Genilder Gonçalves da. *Goiânia e a marcha para o oeste: as ações e as escalas de um*

processo modernizador. Dissertação (Mestrado) – Universidade Estadual de Goiás, 2015.

SILVA, Ranniel Martins. *A concepção do solo criado na cidade de Goiânia (1993-2012).* Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento e Planejamento Territorial) – Pontifícia Universidade Católica de Goiás, Goiânia, 2016.

SILVA, Karinne Machado; CLEPS, Geisa Daise Gumiero. O lugar dos trabalhadores na cidade planejada: Plano de Urbanização de Goiânia de 1938. *Revista Nós: Cultura, Estética e Linguagens*, v.03, n.03, 2018.

SILVA, Caroline Rodrigues da. A forma capitalista de Produção do Espaço: elementos teóricos para subsidiar a elaboração de políticas públicas comprometidas com direitos sociais. *In*: VII *Jornada Internacional de Políticas Públicas*, 2015, Olinda. Anais da VII Jornada Internacional de Políticas Públicas, 2015.

SILVA NETO, Sebastião. *Cidades brasileiras*: o desafio da fragmentação socioespacial. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004.

SIMMEL, Georg. A metrópole e a vida mental. Tradução de Sérgio Marques dos Reis. *In*: VELHO, Otávio Guilherme (Org.). *O fenômeno urbano*. Rio de Janeiro: Zahar, 1973.

SINGER, Paul. *A formação da classe operária no Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 1998.

SMITH, Adam. *A Riqueza das Nações*. Tradução de Luiz João Baraúna. São Paulo: Abril Cultural, 1983.

SOJA, Edward. *Seeking Spatial Justice*. Minneapolis: University of Minnesota Press, 2010.

SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão. *Capitalismo e Urbanização*. São Paulo: Contexto, 2008.

THIBAU, Vinícius Lott. Estado democrático de direito e gestão urbana compartilhada. *Apud*: RIOS, Mariza; CARVALHO, Newton Teixeira (coord). *Direito à cidade*: moradia e equilíbrio ambiental. Belo Horizonte: Del Rey, 2012.

TREVISAN, Maurício; OLIVEIRA, Fernanda Machado de. Gestão democrática da cidade e procedimento para elaboração, revisão periódica obrigatória ou alteração do plano diretor. *In*: *Anais do XI Congresso Brasileiro de Direito Urbanístico*. Salvador, 2021. Disponível em: https://www.even3.com.br/anais/xicbdu2022/485257-GESTAO-DEMOCRATICA-DA-CIDADE-E-PROCEDIMENTO-PARA-ELABORACAO-REVISAO-PERIODICA-OBRIGATORIA-OU-ALTERACAO-DO-PLANO-. Acesso em: 01/08/2024.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE GOIÁS. Decisão Liminar no Processo nº 5678877-97.2021.8.09.0051, proferida pela Juíza Patrícia Machado Carrijo. Mandado de

Segurança contra a Câmara Municipal de Goiânia. Goiânia: TJGO, 19 dez. 2021.

VALÉRIO, Andrea Helena. *Reforma urbana, planejamento e contradições: a experiência de Goiânia*. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento e Planejamento Territorial) – PUC Goiás, 2012.

VIEIRA, Rosângela Viana. *A reprodução do espaço na metrópole: a habitação como negócio urbano*. Tese (Doutorado em Geografia) – Universidade Federal de Goiás, 2014.

VILLAÇA, Flávio. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. *In*: DEÁK, Csaba; SCHIFFER, Sueli Ramos. (orgs). *O processo de urbanização no Brasil*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1999.

ZARATE, Lorena. Will There be Room for the Right to the City in the New Urban Agenda? *Global Urban Studies,* Nova York, 2016.