

UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS  
INSTITUTO DE ESTUDOS SÓCIO AMBIENTAIS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA  
DOUTORADO EM GEOGRAFIA



# HETEROTOPIA, DEMOCRACIA E GESTÃO URBANA:

**Desigualdades socioterritoriais e participação  
sociopolítica em Goiânia (1997-2008)**

**Doutorando: *Adão Francisco de Oliveira***

**Orientador: *Prof. Dr. Eguimar Felício Chaveiro***

**Goiânia, janeiro de 2011.**

**Doutorando: *Adão Francisco de Oliveira***

# **HETEROTOPIA, DEMOCRACIA E GESTÃO URBANA:**

**Desigualdades socioterritoriais e participação  
sociopolítica em Goiânia (1997-2008)**

Tese de doutoramento apresentada no Programa de Pós-Graduação em Geografia do Instituto de Estudos Sócio Ambientais (IESA) da Universidade Federal de Goiás (UFG), como pré-requisito à obtenção do título de doutor, sob a orientação do professor Dr. Eguimar Felício Chaveiro.

**Goiânia, janeiro de 2011.**



# TERMO DE APROVAÇÃO

## Heterotopia, Democracia e Gestão Urbana:

**Desigualdades socioterritoriais e participação sociopolítica em Goiânia (1997-2008)**

**Autor: Adão Francisco de Oliveira**

Tese de Doutorado submetida ao Programa de Pesquisa e Pós-Graduação em Geografia do Instituto de Estudos Sócio Ambientais (IESA) da Universidade Federal de Goiás (UFG) como um dos requisitos necessários à obtenção do título de Doutor em Geografia, desenvolvida sob a Linha de Pesquisa: *Dinâmica Socioespacial: urbana, rural, regional e ambiental*, pertinente à Área de Concentração: *Natureza e Produção do Espaço*.

**Data da defesa: 04 de maio de 2011.**

Avaliada por:

---

**Prof. Dr. Eguimar Felício Chaveiro** (orientador)  
IESA/UFG

---

**Prof. Dr. Aristides Moysés** (membro externo)  
MDPT/PUC Goiás

---

**Prof. Dr. Orlando Alves dos Santos Júnior** (membro externo)  
IPPUR/UFRJ

---

**Profa. Dra. Celene Cunha Monteiro Antunes Barreira** (membro interno)  
IESA/UFG

---

**Prof. Dr. Tadeu Pereira Alencar Arrais** (membro interno)  
IESA/UFG

---

**Prof. Dr. João Batista de Deus** (suplente)  
IESA/UFG

**Goiânia, 2011.**



**Capa:**

Foto da esquerda: Monumento no viaduto da Praça do Ratinho, em Goiânia – Adão F. de Oliveira, 2010;

Foto da direita superior: Vila Papel, Goiânia – Arquivo da SEPLAM, s.d.;

Foto da direita inferior: Manifestação popular no Jardim Nova Esperança, Goiânia – Odete, 2000.

**Ficha Catalográfica**

---

Francisco de Oliveira, Adão.

Heterotopia, democracia e gestão urbana: desigualdades socioterritoriais e participação sociopolítica em Goiânia (1997-2008). Goiânia: tese de doutorado (Geografia). IESA/UFG, 2011.

182 p.

1. Geografia urbana – Goiânia. 2. Planejamento urbano e regional. 3. Políticas públicas. I. Título.

CDU: 911:711 (817.3)  
32

CDD: 910.1:710  
320.12

---

2011



## AGRADECIMENTOS

À Secretaria de Estado da Educação de Goiás, pela licença concedida para que eu fizesse este curso, especialmente nas pessoas dos professores Marcos Elias Moreira, Superintendente do Ensino Médio, e Celene Cunha Monteiro A. Barreira, Superintendente de Educação a Distância, por toda a atenção e simpatia que me prestaram nesse período.

À Faculdade de Anicuns – FECHA, também por ter me concedido licença por interesse particular para que, na minha retirada a Palmas, no Tocantins, eu pudesse ter como preocupação além apenas esta tese. Com muita saudade de meus/minhas amigos/as professores/as, funcionários/as e alunos/as.

À Unitins – Universidade do Tocantins, pela acolhida neste momento difícil de produção de tese, em particular por me ter permitido um relativo conforto enquanto da sua produção, e na pessoa do prof. Dr. Roberto A. P. Amaral, faço a saudação a todos/as os/as amigos/as que aqui conquistei.

Ao Observatório das Metrópoles, importante rede de pesquisas urbanas, com quem tenho tido interlocução nesses últimos oito anos na condição de pesquisador, a quem agradeço pelas oportunidades de leitura de Goiânia nas pessoas dos professores Dr. Luiz César de Q. Ribeiro, prof. Dr. Orlando A. dos Santos Júnior e ao sempre incansável prof. Dr. Aristides Moysés, coordenador do núcleo de Goiânia.

Aos maravilhosos amigos consultores para os assuntos da existência que me cercaram de magia em Palmas: Germana Coriolano, George França, José Carlos, Beth, Mônica Aparecida, Alex Pizzio, Waldecy Rodrigues, Naíma Worm, Eric Meganni, Josefa, Ana Patrícia, Betânia e Joran. O cuidado que vocês me dispensaram foi extremamente criativo.

Aos professores do Programa de Pesquisa e Pós-Graduação em Geografia do IESA/UFG e aos de outros programas com quem pude aprender nesse período, especialmente aos professores Dr. João Batista de Deus, do IESA (que apesar do nome, é comunista e ateu) e Dr. Agostinho Potenciano, da Faculdade de Letras/UFG, pelas discussões “encantadas” que tivemos.

Por fim, a este grande símbolo de humanidade, de alegria, de paixão, de utopia, de esperança, de simplicidade, que é o **prof. Dr. Eguimar Felício Chaveiro**. Como a vida fica mais fácil na sua companhia; como o ensino transforma-se num *biloquet*, e o aprendizado se faz brincando; como a ciência vira estórias infantis pela fluidez de sua narrativa e o cerrado brilha intensas cores sob a regência da flor do Ipê... A sua humanidade deu conta de mim, Eg. Obrigado, meu grande irmão!



## **DEDICATÓRIA**

*Este trabalho é especialmente dedicado às pessoas que plantaram balizas em minha vida a partir de seu afeto e carinho:*

*Cláudio, Meire, Giltane, Pedro, Luana, Rob Amaral, Joãozinho, Gisélia, Tadeu, Adalberto, Francisco Coriolano e Márcia Pires.*

*Bira, Eva, Dani, Júnior, Nelson, Daniel, Gislene, Zé Carlos.*

*Amoriara, Isabel, Clara, Aimê e Maitê.*

*Germana.*

*Meu pai, Dico, e minha mãe, Aninha.*

**Vivamos a vida!**



**EM MEMÓRIA DOS AMIGOS-IRMÃOS:**

*Antônio Marcos Alves,*

*Pe. Leonir Aparecido Alberto Vaz,*

*Aramísio Antunes Maciel e*

*Claudemiro Godoy do Nascimento.*



## NOTA INTRODUTÓRIA

O meu movimento acadêmico tem sido um grande esforço para compreender a cidade e o fenômeno urbano. Esse esforço me motivou a buscar, em campos distintos do conhecimento, os sentidos e as explicações para tal fenômeno. Porém, a mim têm sido muito comuns os questionamentos relativos a essa “*migração*” científico-metodológica. Uma resposta simples e forte não me seria permitida sem passar pelo pensamento de Henri Lefebvre, que assim compreendeu as ações científico-disciplinares voltadas à compreensão da cidade e do fenômeno urbano:

*“O fenômeno urbano, tomado em sua amplitude, não pertence a nenhuma ciência especializada [...] A dificuldade metodológica e teórica aumenta quando se constata, no curso de tais discussões, que cada um busca a síntese e pretende ser o ‚homem de síntese‘. Às vezes, a pesquisa dita interdisciplinar permanece aberta, ou melhor, boquiaberta e vazia, inconclusa. Outras vezes, fecha-se numa pretensa síntese. Isso tanto é verdadeiro que o fenômeno urbano, como realidade global, reclama com urgência a reunião dos conhecimentos fragmentados, embora a torne difícil ou impossível. Os especialistas só concebem tal síntese no seu terreno, a partir de seus dados, de sua terminologia, de seus conceitos e teses. Inadvertidamente, eles dogmatizam, e quanto mais competentes mais dogmáticos. Regularmente, assiste-se, pois, ao reaparecimento do imperialismo científico [...] Cada cientista representa as outras ‚disâplinas‘ como suas auxiliares, suas criadas, suas servas. Oscila-se, assim, entre o chauvinismo científico e a confusão, o ‚babelismo‘ (LEFEBVRE, 1999b, p. 57-58).*



## Lista de ilustrações

### TABELAS

|   |     |
|---|-----|
| TABELA 1: CRUZAMENTO TEMÁTICO DA TESE.....  | 27  |
| TABELA 2: PESQUISA DE CAMPO DA TESE.....  | 27  |
| TABELA 3: POLÍTICAS URBANAS E SOCIAIS A SEREM PESQUISADAS.....  | 28  |
| TABELA 4: POPULAÇÃO DA REGIÃO METROPOLITANA DE GOIÂNIA POR MUNICÍPIO E SEU IDH.....                                       | 32  |
| TABELA 5: PARQUES E BOSQUES DE GOIÂNIA.....   | 43  |
| TABELA 6: EVOLUÇÃO DA RECEITA DE ICMS.....  | 52  |
| TABELA 7: EVOLUÇÃO DO PIB NA RMG.....   | 53  |
| TABELA 8: RMG – TAXA DE CRESCIMENTO DEMOGRÁFICO.....  | 53  |
| TABELA 9: INCIDÊNCIA DE POBREZA EM ALGUNS MUNICÍPIOS DA RMG.....  | 54  |
| TABELA 10: ÍNDICE DE URBANIZAÇÃO NO BRASIL.....   | 85  |
| TABELA 11: REGIÕES METROPOLITANAS NO BRASIL.....  | 87  |
| TABELA 12: REGIÕES INTEGRADAS DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO.....   | 89  |
| TABELA 13: POPULAÇÃO METROPOLITANA NO BRASIL EM 2009.....   | 89  |
| TABELA 14: QUANTITATIVO DE MUNICÍPIOS EM REGIÕES METROPOLITANAS NO BRASIL - 2009.....                                     | 90  |
| TABELA 15: ÍNDICE DE URBANIZAÇÃO EM GOIÂNIA.....  | 97  |
| TABELA 16: DIFERENÇAS INSTITUCIONAIS ENTRE OS MODELOS MAJORITÁRIO E CONSENSUAL.....                                       | 107 |
| TABELA 17: MODELOS DE DEMOCRACIA.....   | 111 |
| TABELA 18: GOVERNOS MUNICIPAIS EM GOIÂNIA NO PERÍODO PÓS-1988.....  | 121 |
| TABELA 19: CONSELHOS MUNICIPAIS CRIADOS DURANTE O GOVERNO DE NION ALBERNAZ.....   | 125 |
| TABELA 20: GASTOS PÚBLICOS NOS TRÊS GOVERNOS ANALISADOS COM A PAVIMENTAÇÃO<br>ASFÁLTICA.....                              | 133 |
| TABELA 21: OPINIÃO DOS TRABALHADORES EM SAÚDE SOBRE QUAL DOS TRÊS ÚLTIMOS<br>GOVERNOS MUNICIPAIS FEZ MAIS PELO SETOR..... | 135 |
| TABELA 22: OPINIÃO DA POPULAÇÃO EM GERAL SOBRE QUAL DOS TRÊS ÚLTIMOS GOVERNOS   |     |



|  |     |
|--|-----|
| MUNICIPAIS FEZ MAIS PELA SAÚDE.....  | 138 |
| TABELA 23: OPINIÃO DA POPULAÇÃO EM GERAL SOBRE QUAL DOS TRÊS ÚLTIMOS GOVERNOS<br>MUNICIPAIS FEZ MAIS PELA EDUCAÇÃO.....              | 136 |
| TABELA 24: OPINIÃO DA POPULAÇÃO EM GERAL SOBRE QUAL DOS TRÊS ÚLTIMOS GOVERNOS<br>MUNICIPAIS FEZ MAIS PAVIMENTAÇÃO ASFÁLTICA.....     | 137 |
| TABELA 25: OPINIÃO DA POPULAÇÃO EM GERAL SOBRE QUAL DOS TRÊS ÚLTIMOS GOVERNOS<br>MUNICIPAIS FEZ MAIS PARQUES, BOSQUES E PRAÇAS ..... | 138 |
| TABELA 26: CONSELHOS GESTORES DE POLÍTICAS PÚBLICAS ATIVOS EM GOIÂNIA.....   | 140 |
| TABELA 27: CONSELHOS MUNICIPAIS EM GOIÂNIA POR GÊNERO DOS CONSELHEIROS.....  | 136 |
| TABELA 28: CONSELHOS MUNICIPAIS EM GOIÂNIA POR IDADE DOS CONSELHEIROS .....  | 136 |
| TABELA 29: CONSELHOS MUNICIPAIS EM GOIÂNIA POR FORMAÇÃO ESCOLAR DOS CONSELHEIROS<br>.....  | 141 |
| TABELA 30: CONSELHOS MUNICIPAIS EM GOIÂNIA POR FAIXA DE RENDA DOS CONSELHEIROS..   | 141 |
| TABELA 31: CONSELHOS MUNICIPAIS EM GOIÂNIA POR ESTADO CIVIL DOS CONSELHEIROS .....   | 142 |
| TABELA 32: CONSELHOS MUNICIPAIS EM GOIÂNIA POR RELIGIÃO DOS CONSELHEIROS.....  | 142 |
| TABELA 33: CONSELHOS MUNICIPAIS EM GOIÂNIA POR DEFINIÇÃO DA COR DOS CONSELHEIROS<br>.....  | 142 |
| TABELA 34: CONSELHOS MUNICIPAIS EM GOIÂNIA POR FILIAÇÃO PARTIDÁRIA DOS CONSELHEIROS<br>.....   | 144 |
| TABELA 35: CONSELHOS MUNICIPAIS EM GOIÂNIA POR SIMPATIA PARTIDÁRIA DOS<br>CONSELHEIROS .....   | 144 |
| TABELA 36: A IMPORTÂNCIA DO VOTO PARA OS CONSELHEIROS MUNICIPAIS DE GOIÂNIA .....  | 145 |
| TABELA 37: OPINIÃO DOS CONSELHEIROS MUNICIPAIS SOBRE QUEM MELHOR DEFENDE SEUS<br>INTERESSES.....                                     | 145 |
| TABELA 38: OPINIÃO DOS CONSELHEIROS MUNICIPAIS SOBRE OS PRINCIPAIS BLOQUEIOS PARA O<br>FUNCIONAMENTO DOS CONSELHOS.....              | 146 |
| TABELA 39: OPINIÃO DOS CONSELHEIROS MUNICIPAIS SOBRE OS PRINCIPAIS RESULTADOS DO   |     |

|  |     |
|--|-----|
| FUNCIONAMENTO DOS CONSELHOS.....   | 146 |
| TABELA 40: OPINIÃO DOS CONSELHEIROS MUNICIPAIS SOBRE A REPRESENTATIVIDADE DA SOCIEDADE CIVIL NOS CONSELHOS .....       | 147 |
| TABELA 41: OPINIÃO DOS CONSELHEIROS MUNICIPAIS SOBRE O EQUILÍBRIO DAS FORÇAS NO INTERIOR DOS CONSELHOS.....            | 147 |
| TABELA 42: POSIÇÃO DOS CONSELHEIROS MUNICIPAIS EM RELAÇÃO AO GOVERNO MUNICIPAL   | 147 |
| TABELA 43: OPINIÃO DOS CONSELHEIROS MUNICIPAIS SOBRE A PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA ELABORAÇÃO DO ORÇAMENTO MUNICIPAL .....  | 148 |
| TABELA 44: O GOIANIENSE POR FAIXA ETÁRIA .....   | 149 |
| TABELA 45: O GOIANIENSE POR FORMAÇÃO ESCOLAR .....   | 150 |
| TABELA 46: O GOIANIENSE POR GÊNERO .....   | 150 |
| TABELA 47: O GOIANIENSE POR PRÁTICA RELIGIOSA .....  | 150 |
| TABELA 48: O GOIANIENSE POR ESTADO CIVIL .....   | 151 |
| TABELA 49: O GOIANIENSE POR AUTO DECLARAÇÃO DE CLASSE SOCIAL.....  | 151 |
| TABELA 50: O GOIANIENSE POR FAIXA DE RENDA .....   | 151 |
| TABELA 51: OPINIÃO DO GOIANIENSE SOBRE SEUS DEVERES .....  | 152 |
| TABELA 52: OPINIÃO DO GOIANIENSE SOBRE SEUS DIREITOS .....   | 152 |
| TABELA 53: OPINIÃO DO GOIANIENSE SOBRE O PROCESSO POLÍTICO.....  | 153 |
| <br><b>GRÁFICOS</b>  |     |
| GRÁFICO 1: POPULAÇÃO METROPOLITANA NO BRASIL EM 2009 .....   | 90  |
| GRÁFICO 2: OPINIÃO DOS TRABALHADORES EM SAÚDE SOBRE QUAL DOS TRÊS ÚLTIMOS GOVERNOS MUNICIPAIS FEZ MAIS PELO SETOR..... | 135 |
| GRÁFICO 3: OPINIÃO DA POPULAÇÃO EM GERAL SOBRE QUAL DOS TRÊS ÚLTIMOS GOVERNOS MUNICIPAIS FEZ MAIS PELA SAÚDE.....      | 136 |
| GRÁFICO 4: OPINIÃO DA POPULAÇÃO EM GERAL SOBRE QUAL DOS TRÊS ÚLTIMOS GOVERNOS MUNICIPAIS FEZ MAIS PELA EDUCAÇÃO.....   | 136 |

|  |     |
|--|-----|
| GRÁFICO 5: OPINIÃO DA POPULAÇÃO EM GERAL SOBRE QUAL DOS TRÊS ÚLTIMOS GOVERNOS<br>MUNICIPAIS FEZ MAIS PAVIMENTAÇÃO ASFÁLTICA..... | 137 |
|--|-----|

|  |     |
|--|-----|
| GRÁFICO 6: OPINIÃO DA POPULAÇÃO EM GERAL SOBRE QUAL DOS TRÊS ÚLTIMOS GOVERNOS<br>MUNICIPAIS FEZ MAIS PARQUES, BOSQUES E PRAÇAS ..... | 138 |
|--|-----|

#### **MAPAS**

|  |    |
|--|----|
| MAPA 1: LOCALIZAÇÃO DA RMG NO ESTADO DE GOIÁS..... | 33 |
|--|----|

|  |    |
|--|----|
| MAPA 2: MUNICÍPIOS CONSTITUINTES DA REGIÃO METROPOLITANA DE GOIÂNIA..... | 34 |
|--|----|

|   |    |
|---|----|
| MAPA 3: REGIONALIZAÇÃO DO MUNICÍPIO DE GOIÂNIA..... | 47 |
|---|----|

|  |     |
|--|-----|
| MAPA 4: BAIRROS ONDE RESIDEM OS CONSELHEIROS MUNICIPAIS DE GOIÂNIA ..... | 143 |
|--|-----|

#### **IMAGENS FOTOGRÁFICAS**

|  |    |
|--|----|
| IMAGENS FOTOGRÁFICAS 1: IMPLANTAÇÃO DO PARQUE MUNICIPAL LEOLÍDIO DI RAMOS CAIADO | 37 |
|--|----|

|  |    |
|--|----|
| IMAGENS FOTOGRÁFICAS 2: IMPLANTAÇÃO DO PARQUE MUNICIPAL LEOLÍDIO DI RAMOS CAIADO | 37 |
|--|----|

|   |    |
|---|----|
| IMAGENS FOTOGRÁFICAS 3: MONUMENTO SOBRE O VIADUTO DA PRAÇA DO RATINHO ..... | 38 |
|---|----|

|  |    |
|--|----|
| IMAGENS FOTOGRÁFICAS 4: MONUMENTO SOBRE O VIADUTO DA PRAÇA DO CHAFARIZ ..... | 38 |
|--|----|

|   |    |
|---|----|
| IMAGENS FOTOGRÁFICAS 5: JARDINS CERRADO ..... | 48 |
|---|----|

|  |    |
|--|----|
| IMAGENS FOTOGRÁFICAS 6: CONFINAMENTO DO JARDINS CERRADO..... | 49 |
|--|----|

|   |    |
|---|----|
| IMAGENS FOTOGRÁFICAS 7: (IMAGEM DE SATÉLITE) ÁREA DE IMPLANTAÇÃO DO JARDINS<br>CERRADO..... | 50 |
|---|----|

|  |     |
|--|-----|
| IMAGENS FOTOGRÁFICAS 8: <i>OUT DOOR</i> DE PROPAGANDA DA POLÍTICA HABITACIONAL DO<br>GOVERNO IRIS REZENDE..... | 179 |
|--|-----|

# Sumário

|   |     |
|---|-----|
| RESUMO .....  | 17  |
| CONSIDERAÇÕES INICIAIS .....  | 18  |
| 1. GOIÂNIA: RETRATO DA METRÓPOLE .....  | 31  |
| 2. METRÓPOLE, CIDADE E TERRITÓRIO: LEITURAS GEOGRÁFICAS DO ESPAÇO .....             | 55  |
| 2.1. O Espaço na Perspectiva do Materialismo Histórico e Dialético .....            | 59  |
| 2.2. O Espaço na Perspectiva da Fenomenologia .....                                 | 63  |
| 2.3. Convergências Teóricas: a Análise Socioterritorial .....                       | 65  |
| 2.4. A Análise Socioterritorial de Goiânia .....                                    | 77  |
| 3. A PROBLEMÁTICA METROPOLITANA NO BRASIL ATUAL .....                               | 80  |
| 3.1. Expansão Urbana e Desigualdades Socioterritoriais .....                        | 81  |
| 3.2. Arranjos Institucionais Metropolitanos e Gestão Urbana .....                   | 86  |
| 3.3. O Desenvolvimento da Região Metropolitana de Goiânia .....                     | 90  |
| 4. PROBLEMÁTICA METROPOLITANA, DEMOCRACIA E GESTÃO TERRITORIAL .....                | 103 |
| 4.1. Democracias .....  | 104 |
| 4.2. Experiências Democráticas no Brasil Pós-1988, Gestão Urbana e Metrôpoles ..... | 113 |
| 5. DESIGUALDADES SOCIOTERRITORIAIS, DEMOCRACIA E GESTÃO URBANA EM<br>GOIÂNIA .....  | 118 |
| 5.1. Análise das Gestões Municipais em Goiânia .....                                | 121 |
| 5.1.1. GOVERNO NION ALBERNAZ (1997-2000) .....                                      | 122 |
| 5.1.2. GOVERNO PEDRO WILSON (2001-2004) .....                                       | 126 |
| 5.1.3. GOVERNO IRIS REZENDE (2005-2008) .....                                       | 131 |
| 5.1.4. INDICADORES DA PESQUISA DE AVALIAÇÃO DAS GESTÕES .....                       | 134 |

|   |     |
|---|-----|
| <b>5.2. Os Conselhos Gestores de Políticas Públicas e sua Cartografia Socioterritorial em Goiânia</b> ..... | 138 |
| <b>5.3. Democracia, Cultura Política e Gestão Urbana de Goiânia</b> .....                                   | 148 |
| <b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....   | 155 |
| <b>REFERENCIAL BIBLIOGRÁFICO</b> .....  | 157 |
| <b>ANEXOS</b> .....   | 165 |

## Resumo

Este trabalho tem por finalidade discutir e analisar a instituição de condições democráticas nas gestões municipais de Goiânia no período compreendido entre os anos de 1997 e 2008, bem como a sua efetividade na diminuição das desigualdades socioterritoriais. Os três governos que se sucederam nesse período – Nion Albernaz, do PSDB (1997-2000), Pedro Wilson, do PT (2001-2004) e Iris Rezende, do PMDB (2005-2008), são expoentes de matizes político-ideológicos distintos e, não obstante, expressaram tais diferenças na montagem de seus arranjos institucionais governamentais. Nestes, percebe-se uma significativa envergadura na concepção e na concretização das condições democráticas, de tal modo que se procedeu neste trabalho à seguinte classificação: governo Nion Albernaz – conservador, de baixo nível poliárquico e de alto controle de situação; governo Pedro Wilson – progressista, de alto nível poliárquico e de baixo controle de situação; e governo Iris Rezende – populista, de médio nível poliárquico e de alto controle de situação. Apesar de que tais distinções têm um significativo impacto na instituição da democracia no território municipal de Goiânia, se verifica que, a despeito dos programas político-ideológicos dos partidos que encabeçaram as administrações, os arranjos democráticos tiveram pouca incidência na redução das desigualdades socioterritoriais, o que figura neste trabalho como principal problema. Assim, a tese aqui advogada é de que isso ocorreu não em função da ineficiência democrática, mas dos equívocos presentes na sua concepção, particularmente no governo Pedro Wilson, responsável pelos principais arranjos democráticos de governo. O resultado disso tudo é uma cidade marcada por uma heterotopia segregada, na qual, por um lado, as gestões analisadas não foram capazes de suplantar as distorções do planejamento excludente e, por outro, os arranjos democráticos não foram suficientes para definir um novo padrão da cultura cívica local. Como recurso metodológico, esta tese se valeu de uma vasta pesquisa de campo, em que se destacam uma pesquisa censitária realizada a partir da SEPLAM/Prefeitura de Goiânia aplicada aos conselheiros gestores da cidade entre os anos de 2003 e 2004, as de *Survey*, uma desenvolvida pelo Observatório das Metrópoles sobre a questão da cultura política na cidade e outra pelo próprio autor, visando a identificar a opinião da população goianiense sobre as três gestões analisadas e a observação participante do autor.

# CONSIDERAÇÕES INICIAIS



Ao longo da década de 1980, quando o fenômeno urbano se revelou a Goiânia, a reivindicação da cidade feita pelas camadas sociais segregadas pelo autoritarismo do capital – com destaque aqui ao capital imobiliário – as colocou no espaço público. Movimentos sociais foram responsáveis por uma nova ordem da cidade, a ordem dual: de um lado, a cidade planejada pelo Estado – na institucionalidade do poder público municipal –, expoente de uma lógica de ordenação excludente<sup>2</sup>, na qual as camadas populares se viam tolhidas do acesso à urbanidade.

A ordenação excludente, ou *planejamento excludente*, consiste na condição de o planejamento urbano encerrar uma lógica eminentemente capitalista, uma vez que o seu empreendimento visa a racionalizar o ordenamento do território no sentido de nele se sedimentar todas as possibilidades para a realização do mercado. Contudo, o seu argumento não alude à idéia de mercado, mas à idéia de “Desenvolvimento Urbano”, ou “Desenvolvimento Urbano e Regional”, ou de “Crescimento Econômico” e, mais recentemente, de “Desenvolvimento Territorial”. O seu caráter científico inscreve-se na análise sistemática da realidade urbana, tentando, a partir da identificação dos problemas que inibem o seu empreendimento, estabelecer as diretrizes político-jurídicas que o contemplam (em pequeno, médio e longo prazos).

O primeiro grande exemplo desse tipo de intervenção foi a cidade de São Petersburgo, na Rússia, que visou erigir num pântano o maior símbolo da modernidade ainda na passagem do século XVII para o século XVIII (BERMAN, 1986). A intenção que motivou a construção dessa cidade foi a de, no limite da divisa geográfica, cultural e simbólica entre Oriente e Ocidente, dimensionar uma Rússia moderna afeita à lógica da vanguarda capitalista européia. Voltada para o Ocidente europeu, São Petersburgo seria o pórtico modernista para o Oriente, apresentando-o as possibilidades mercadológicas a partir dos arranjos desenhados na Europa. Assim, a cidade deveria

---

<sup>2</sup> A respeito do planejamento urbano, em especial do planejamento de Goiânia, é interessante o que dizem alguns autores. Moysés (2004) produziu a tese de que o planejamento de Goiânia não contemplou a realidade metropolitana, marcada pela dimensão de sua desigualdade socioespacial e pobreza institucional. Portanto, ela consiste numa metrópole não planejada. Já Moraes (2006) define o conjunto das desigualdades socioespaciais de cidades como Goiânia, Palmas e Brasília como pertinentes a uma segregação planejada. Oliveira e Moysés (2005) preferiram definir o quadro destas contradições como sendo reflexo de um planejamento excludente, haja vista que a ação do Estado, ao planejar o avanço das atividades de mercado, sedimenta as desigualdades dela resultantes.

servir de símbolo não apenas para a Rússia de que esta poderia também ser *moderna* (que, na acepção da palavra, implica em ser capitalista), mas que essa modernidade cabia a todo o Oriente.

É esse espírito mercadológico, que visa à acumulação de capital (o que, por decorrência, se realiza na extração da *mais-valia*, sendo esta o que de fato consolida as desigualdades socioterritoriais) que prevalece na construção de cidades planejadas. Elas podem ser planejadas para alojar atividades eminentemente político-administrativas, ou econômicas, ou culturais, ou todas elas ao mesmo tempo. O fato é que essas atividades estão relacionadas a uma determinada lógica de classe que visa a satisfazer a acumulação de capital.

No decorrer do século XX, o Brasil ousou galgar os caminhos do “Desenvolvimento” (leia-se: crescimento econômico em favor das elites capitalistas) plantando, no seu sertão, três grandes e estratégicas capitais de Estado em períodos de tempo quase que simétricos: Goiânia em 1930; Brasília em 1960; e Palmas em 1990. Essas cidades serviram de bastiões para as intenções de integração econômica das potencialidades dos biomas sertanejos, articulando o Centro-Sul do país ao Norte-Amazônico pelo eixo norte-sul possível através do velho Estado de Goiás.

É interessante observar que, por mais que essas cidades sejam pensadas por seus projetistas a partir de boas intenções, as suas finalidades não lhes permitem cumprir senão com a sua perversidade: a acumulação de capital a partir da *mais-valia*, que no reboque produz a desigualdade socioterritorial. Sobre esse aspecto a urbanista Moraes (2006), por exemplo, destacou que as três cidades supracitadas, mesmo tendo sido criadas em conjunturas distintas do desenvolvimentismo brasileiro, encarnaram dois princípios fundamentais: a lógica modernista das cidades-jardim e o escopo socialista da integração de suas comunidades.

Contudo, nas três cidades prevaleceu apenas o primeiro princípio, que as concretiza paisagisticamente como artefato para a atração de capitais. Quanto ao segundo princípio, ele se perdeu desde os primeiros momentos dessas cidades, ocorridos ainda nas suas construções, quando os alojamentos dos trabalhadores eram construídos fora de seus circuitos urbanizados. Os trabalhadores foram atraídos a essas cidades porque deles se precisava para uma gama de finalidades diversas, sendo que a primeira

era exatamente a sua construção civil. Desse modo, foram a elas *integrados*. Porém, a sua acomodação se deu de forma apartada do sítio urbanizado, pois a condição social, econômica, cultural e política de trabalhador é informe e, portanto, desinteressante ao grande capital. Assim, delas foram *excluídos*. É o movimento da *integração excludente*, que caracteriza as cidades planejadas enquanto artefatos capitalistas, locando os pobres trabalhadores em territórios segregados e marginais.

Em outras palavras, o Planejamento Urbano dessas capitais malogrou a sua divisão territorial ao não permitir a participação de pobres em seus espaços referenciais. Isso se constitui numa estratégia estético-mercadológica, haja vista que o mercado imobiliário também se farta com os empreendimentos imobiliários de espaços diferenciais, e numa estratégia política. Mas como se atribuir tudo isso ao Planejamento Urbano? É porque ele não é apenas prática científica, especialmente de arquitetos e urbanistas, mas é também prática política de governos. É principalmente aí que os valores humanistas presentes nos planos são deturpados, dando extensão aos interesses capitalistas.

O outro lado da ordem dual da cidade de Goiânia ao longo da década de 1980, apresentada no primeiro parágrafo, consiste no fato de os movimentos sociais desprendidos pelas camadas populares, que buscavam a garantia de sua sobrevivência, terem reinventado a cidade na produção de seus espaços de referência, contraditórios com a centralidade; produziram uma *heterotopia*, ou seja, um lugar diferente, um outro lugar, conformado à feição das desigualdades socioespaciais. Porém, o produziram na polifonia de suas ações coletivas, rompendo com a mordaza imposta pelo regime militar. As camadas populares se fizeram sujeitos da cidade, da polis, buscando definir uma situação de cidadania.

Esta dinâmica se repetiu na sociedade brasileira como um todo, tendo validade principalmente nas grandes cidades. O resultado dessa relação social contraditória a produzir territorialidades se deu na construção de um novo marco regulatório para o país, expresso na Constituição de 1988. A essência desta reproduz o dilema / dialogia da sociedade, instituindo ao mesmo tempo e em condições de igualdade, direitos econômicos – fundamentais para a garantia da propriedade privada; e direitos sociais – fundamentais à conquista e manutenção da cidadania.

Contudo, o mais importante sobre a sua elaboração é a institucionalização de condições democráticas, abrindo possibilidades para que a população de um modo geral, em particular as camadas populares, possa participar da formulação e da deliberação de políticas públicas e do controle sobre as ações do Estado. Garantidos direitos, a disputa pela hegemonia social foi reforçada, no caso das elites econômicas e políticas do país, pelo projeto de “*sociedade de massas*” (HABERMAS, 1984, 1987), em que o domínio sobre o campo ideológico tem como principal recurso o uso das mídias.

O que isso tudo tem a ver com o problema das metrópoles brasileiras, particularmente a goianiense? Se por um lado a população brasileira – organizada em movimentos sociais, sindicais e entidades de classe – forçou a elaboração de uma constituição que garantiu direitos e ampliou legalmente a condição democrática, por outro a sua homologação coincidiu com o momento de maior força e imposição do projeto capitalista central de ajustes neoliberais. Assim, o convencimento ideológico pelo uso das mídias foi fundamental, ao longo da década de 1990, para garantir às elites brasileiras reformas constitucionais regulamentando, primeiramente, o direito econômico e adequando o Estado às novas exigências de mercado – um Estado mínimo.

Nestes termos, por mais que as metrópoles brasileiras já se encontrassem críticas, as novas ações de mercado – agora com poderes quase que ilimitados – reforçaram a crise, destituindo o Estado – enquanto sociedade política e organização burocrática de planejamento – das possibilidades de soluções estruturais para o problema. O seu papel de mediador entre as classes passou a contar com intervenções pontuais / focais sobre as desigualdades agravadas, ao passo que, pela lógica imposta pelo domínio midiático, passou a potencializar os investimentos capitalistas em ações de privatização dos recursos públicos.

Para as cidades, e não é repetitivo destacar as metrópoles, o problema se impôs com uma dimensão ampliada. Isto porque uma das “importantes” ações oriundas da nova Constituição da República foi a descentralização administrativa, repassando aos municípios responsabilidades antes pertencentes à União. Porém, num contexto de crise fiscal e financeira e de esfacelamento do poder do Estado, os municípios passaram a viver um verdadeiro vazio epistemológico quanto às formas de sua gestão. Que ações

tomar para conter a crise urbana derivada, fundamentalmente, da explicitação da segregação socioterritorial? De que recursos dispor para empreender as ações? Como conter as insatisfações sociais e o escopo da violência urbana? São algumas das questões que se impuseram neste novo quadro.

Uma das possibilidades dadas para tanto consiste no aproveitamento e na absorção das forças locais para a construção coletiva das respostas, utilizando-se dos dispositivos democratizantes instituídos pela Constituição da República. Porém, isto implica, em certa medida, em *empoderar* as camadas populares (principais objetos do desconcerto segregatório) e, conseqüentemente, em construir novos matizes para a cultura cívica e política. Isto consiste em permitir a tais camadas sociais a manifestação de sua *sócio-lógica* (LEFEBVRE, 1999b), a apresentação de sua *territorialidade* (HAESBAERT, 2004), a demonstração de sua *significação* (SANTOS, 2004). Verifica-se aí a instalação de um dilema na gestão das metrópoles, pois na perspectiva elitista liberal-conservadora a

Cidadania produtiva requer a supremacia do conhecimento concebido por meio do discurso competente, e assim a despolitização das questões cotejadas pelos clamores de civilidade e democracia, aquelas dos próprios movimentos reivindicativos dos elementos da urbanidade – as diversas formas da riqueza. Enfim, o conhecimento da sociedade brasileira, considerando-se a centralidade material – e simbólica – das metrópoles, é continuamente arrastado para o sofisma da incompatibilidade entre a construção democrática – efetivamente participativa, da concepção à decisão – e a eficácia na e da sociedade. Fica então o Estado como o único escopo legítimo para a fundação e a restauração da ordem social; deve ser um demiurgo a redimir a sociedade. (ALVES, 2006, p. 74).

Nesta tese, se pretende verificar que respostas a estes problemas foram buscadas e construídas na gestão da metrópole goianiense e discutir os problemas relativos à metropolização de Goiânia a partir do jogo político de micro escala, que articula não apenas o poder institucional local como também a força da demanda, organização e pressão populares, regidas pela condição democrática que se tenha instituído.

A democracia é, sem sombra dúvida, um conceito difícil de se definir, uma vez que a experiência real apresenta uma variação muito grande de condições democráticas. A sua instituição se dá pelo marco regulatório de um Estado-nação, mas as suas formas podem variar de acordo como os seus usos territorializados dentro deste Estado. De acordo com Dahl (1997, p. 25), se compreende a democracia a partir do “*pressuposto*

*de que uma característica-chave [sua] é a contínua responsividade do governo às preferências dos seus cidadãos, considerados como politicamente iguais*". Assim, aos cidadãos devem ser garantidas as seguintes oportunidades na sua plenitude:

1. De formular suas preferências;
2. De expressar suas preferências a seus concidadãos e ao governo através da ação individual e coletiva;
3. De ter suas preferências igualmente consideradas na conduta do governo, ou seja, consideradas sem discriminação decorrente do conteúdo ou da fonte da preferência. (SANTOS JÚNIOR, 2001, p. 69).

A forma como os governos geram estas condições relaciona-se com os regimes democráticos, existentes numa ampla variedade de situações. Por isso, Dahl (*op. cit.*, p. 31) prefere designar as experiências reais dos sistemas políticos de *poliarquia*. Por esta, se entende "*um regime fortemente inclusivo e amplamente aberto à contestação política*". Por regime aberto se entende a liberalização da competição política por ato institucional, bem como o reconhecimento da igualdade de direitos e a aceitação dos resultados da competição. Já por regime inclusivo (ou inclusividade), se entende a participação social em eleições e em cargos públicos eletivos, bem como na sua organização social, também com garantia de direitos. Compreende-se melhor a poliarquia na contraposição de regimes contrários, tais como: 1) a hegemonia fechada; 2) a hegemonia aberta; e 3) a oligarquia competitiva.

A articulação deste conceito com o de *esfera pública* (HABERMAS, 1984) permite uma boa compreensão das experiências dos conselhos gestores no Brasil e a sua importância no cenário local de Goiânia. Entende-se por esfera pública a arena de encontro entre a sociedade civil (organizada nos *espaços públicos* – ONG's, associações, movimentos sociais e sindicais etc.) e o Estado para a formulação, deliberação e o monitoramento das políticas públicas. Naturalmente, a esfera pública é uma arena de conflitos, haja vista que nela se pretende os olhares sobre determinadas situações e territórios na tentativa de um pacto social. Como ela não é nem espaço público e nem Estado, alguns autores a compreendem como uma coisa híbrida, mas de importância fundamental (SANTOS, 1998 *apud* SANTOS JÚNIOR, 2001).

Assim, se pretende neste trabalho avaliar as experiências democráticas em sua conexão com o desempenho institucional das gestões. Para tanto, a pesquisa

desenvolvida por Putnam (2002) na Itália durante 19 anos é uma importante referência. Segundo este autor, o desempenho institucional é um fenômeno complexo e de difícil avaliação, pois as decisões governamentais que caracterizam as gestões envolvem fatores distintos, tais como os de ordem institucional, socioeconômicos e socioculturais. Porém, uma gestão positiva é aquela que consegue articular três elementos: *sensibilidade* – capacidade de percepção do gestor e da gestão para as demandas sociais, *eficiência* – precisa organização dos processos e recursos para apresentação da resposta às demandas, e *eficácia* – resolutividade da política adotada.

A positividade destes elementos se verifica nos seguintes indicadores do desempenho institucional:

- a) *continuidade administrativa* (estabilidade do gabinete, presteza orçamentária etc.);
- b) *deliberações sobre as políticas* (legislação reformadora e inovação legislativa);
- c) *implementação das políticas* (investimento nas políticas sociais e econômicas).

Este referencial teórico e metodológico orienta para uma investigação do caso de Goiânia que localiza as seguintes fontes:

- i. ***conselhos gestores*** (leis de criação, datas de criação, períodos de atividade/inatividade, participação de gênero e cor, quantidade de reuniões mensais, organização interna, formas de escolha dos representantes etc.);
- ii. ***orçamento participativo*** (lei de criação, expansão dos direitos de participação dos cidadãos, formas de realização na cidade e quantidade de edições em um ano, quantidade de participantes por edição em relação à população distrital/regional, percentual do orçamento geral decidido nas edições, realização/implementação das decisões etc.);
- iii. ***Conferência da cidade*** (formas de escolha dos delegados, preparação anterior dos delegados para participação nas discussões e na plenária, disposição de informações, formas de tratamento para as camadas e interesses sociais distintos, deliberações perante os instrumentos normativos etc.);

- iv. *Agenda Goiânia* (estatuto do evento, expansão dos direitos de participação dos cidadãos, formas de realização na cidade e quantidade de edições em um ano, quantidade de participantes por edição em relação à população distrital/regional, condução das discussões, relatoria dos entendimentos, realização/implementação dos entendimentos etc.).

Isso implica em se considerar a dinâmica da cultura cívica local, que tem suas premissas forjadas na dialética da produção do espaço, que envolve o cotidiano e o modo de produção, a estrutura e as contingências. Assim, o seu foco são as gestões municipais de Goiânia no período compreendido entre os anos de 1997 e 2008, bem como a sua efetividade na diminuição das desigualdades socioterritoriais. Os três governos que se sucederam nesse período – Nion Albernaz, do PSDB (1997-2000), Pedro Wilson, do PT (2001-2004) e Iris Rezende, do PMDB (2005-2008), são expoentes de matizes político-ideológicos distintos e, não obstante, expressaram tais diferenças na montagem de seus arranjos institucionais governamentais. Nestes, percebe-se uma significativa envergadura na concepção e na concretização das condições democráticas.

Porém, apesar de que tais distinções têm um significativo impacto na instituição da democracia no território municipal de Goiânia, se verifica que, a despeito dos programas político-ideológicos dos partidos que encabeçaram as administrações, os arranjos democráticos tiveram pouca incidência na redução das desigualdades socioterritoriais. **Assim, a tese advogada neste trabalho é de que isso ocorreu não em função da ineficiência democrática, mas dos equívocos presentes na sua concepção, particularmente no governo Pedro Wilson, responsável pelos principais arranjos democráticos de governo.**

O resultado disso tudo é uma cidade marcada por uma heterotopia segregada, na qual, por um lado, as gestões analisadas não foram capazes de suplantar as distorções do planejamento excludente e, por outro, os arranjos democráticos não foram suficientes para definir um novo padrão da cultura cívica local.

Assim, esta tese teve como fundamento uma ampla pesquisa que visou responder ao cruzamento temático que se expressa no quadro a seguir sobre a condição



de Goiânia.

TABELA 1: CRUZAMENTO TEMÁTICO DA TESE

|    |                        |   |                          |
|----|------------------------|---|--------------------------|
| i  | Fenômeno metropolitano | → | desigualdades            |
| ii | Gestão metropolitana   | → | desempenho institucional |

Pelo que está posto, se entende que Goiânia vive, no período do recorte temporal desta pesquisa, que é entre os anos de 1997 e 2008, um fenômeno metropolitano, que tem como uma de suas principais características as desigualdades socioterritoriais. Estas figuram como um dos principais desafios para os governos da metrópole goianiense, de modo que em cada um foram criados arranjos institucionais pautados na condição democrática para lidar com a questão. Esses arranjos foram criados de acordo com a concepção e o projeto políticos, com a correlação de forças que se tinha instalado e com o nível de cultura política que permitiu a mobilização dos agentes sociais envolvidos na questão. Assim, os arranjos institucionais não só caracterizaram os governos como também permitiram que se possa avaliar o desempenho institucional das gestões no tratamento das desigualdades.

Para tanto, esta tese tentou articular os seguintes elementos:

- i. **Pesquisa bibliográfica** – teórica, conceitual e histórica;
- ii. **Pesquisa de campo**, assim constituída:

TABELA 2: PESQUISA DE CAMPO DA TESE

|    |                     |   |
|----|---------------------|---|
| a) | Survey              | Sobre a cultura política em Goiânia   |
| b) | Censo               | Dos conselhos gestores de políticas públicas de Goiânia   |
| c) | Análise qualitativa | Dos sistemas de gestão e participação democrática instituídos nos planos diretores dos principais municípios da Região Metropolitana de Goiânia |
| d) | Coleta de dados     | Na Prefeitura de Goiânia  |

Quanto a esta última (coleta de dados na Prefeitura de Goiânia), se pretendeu extrair informações sobre os *programas e projetos* atinentes às seguintes políticas nos governos de Nion Albernaz (1997-2000), Pedro Wilson (2001-2004) e Iris Rezende (2005-2008):

TABELA 3: POLÍTICAS URBANAS E SOCIAIS A SEREM PESQUISADAS

| POLÍTICAS         | ÍTEM | SETOR   | ONDE BUSCAR A INFORMAÇÃO     |
|-------------------|------|---|------------------------------|
| Políticas urbanas | a)   | Infra-estrutura (pavimentação asfáltica)                                | AMOB                         |
|                   | b)   | Habitação   | SEHAB                        |
|                   | c)   | Regularização fundiária   | SEPLAM / SEHAB               |
|                   | d)   | Meio ambiente (implantação e efetivação de parques, bosques e praças)   | AMMA                         |
| Políticas Sociais | a)   | Educação (construção e ampliação de equipamentos e reajustes salariais) | Secretaria de Educação (SME) |
|                   | b)   | Saúde (construção e ampliação de equipamentos e reajustes salariais)    | Secretaria de Saúde (SMS)    |
|                   | c)   | Assistência social (construção de equipamentos e ampliaç                | SEMAS                        |

Essas informações eram fundamentais para esta tese e seriam submetidas ao seguinte tratamento:

- 1) **análise fatorial** – para que se tenham definidos os elementos explicativos;
- 2) **análise de cluster** – para que se visualize, numa apresentação cartesiana, os seus resultados;
- 3) **tipologia** – enquanto elemento de classificação dos resultados; e, por fim
- 4) **cartografias** – para demonstrar a incidência e a consistência de tais políticas na cidade dentro da lógica dos governos em questão.

Contudo, depois de termos enviado duas solicitações de informações aos órgãos acima elencados, apenas 04 (quatro) nos responderam, sendo que a AMOB e a SEMAS nos responderam integralmente ao que foi solicitado, a SME nos respondeu parcialmente e a SEHAB nos forneceu as informações que solicitamos à SEPLAM, sem, contudo, nos informar o que lhe foi solicitado. Desse modo, vimos a necessidade de realizar mais uma pesquisa para garantir a consistência de nossa tese, sendo esta um *Survey* de avaliação popular dos três governos em questão, assim definido:

1. Questionamento a trabalhadores em educação sobre qual desses governos foi melhor para este setor;
2. Questionamento a trabalhadores em saúde sobre qual desses governos foi melhor para este setor;
3. Questionamento à população em geral sobre qual desses governos foi melhor para os dois setores supracitados;
4. Questionamento à população em geral sobre qual desses governos fez mais pavimentação asfáltica;
5. Questionamento à população em geral sobre qual desses governos fez mais parques, bosques e praças.

Além desses recursos, a produção desta tese contou ainda com a *observação participante* do autor, interessado pela dinâmica política em Goiânia mobilizada pela poliarquia desde o governo de Darci Accorsi, do PT, entre os anos de 1993 e 1996. O resultado de tudo isso se conforma numa tese que está dividida em cinco capítulos. O primeiro capítulo consiste numa leitura sistemática da morfologia espacial da metrópole goianiense na atualidade, visando a um “álbum de retratos” que apresente o seu amplo panorama nos anos 2000. Já o segundo capítulo busca apresentar algumas leituras geográficas sobre o fenômeno metropolitano, a cidade e a questão urbana e o seu escopo territorial. Se explora, nesse sentido, principalmente três significativas matrizes do pensamento geográfico: o Materialismo Histórico e Dialético, a fenomenologia e a análise socioterritorial. Esta última é resultado da convergência de elementos teóricos presentes nas duas primeiras matrizes e é também a balizadora das leituras realizadas nesta tese.

O terceiro capítulo visa situar a problemática metropolitana no Brasil, discutindo e refletindo a assustadora expansão urbana da segunda metade do século XX e o acirramento das desigualdades socioterritoriais, explícitos não só na relação cidade e campo, como também e fundamentalmente no interior das próprias cidades. Na esteira dessa situação, se reflete também a forma como as cidades, tomadas pela lógica da problemática urbana, foram pensadas, planejadas e decididas do ponto de vista de sua gestão. A escala reflexiva desse capítulo se encerra no nível da problemática metropolitana de Goiânia.

O quarto capítulo é um exercício de articulação entre o fenômeno metropolitano, enquanto realidade empírica e epistemológica, e a prática da gestão territorial, tendo como elo de ligação e de solução a democracia, também enquanto realidade empírica e epistemológica. Nesse sentido, se apresenta alguns dos principais entendimentos de democracia e a forma como no Brasil ela foi “arranjada” mediante condições que se produziram no contexto da reabertura política da década de 1980 a partir da assunção dos movimentos sociais, da crise fiscal e financeira vivida pelo Estado Nacional e das novas concepções institucionais incorporadas na Constituição de 1988.

Por fim, no quinto e último capítulo se analisa as desigualdades socioterritoriais em Goiânia e a forma como três gestões municipais da cidade (a de Nion Albernaz, 1997 a 2000, a de Pedro Wilson, 2001 a 2004, e a de Iris Rezende, 2005 a 2008) instituíram condições democráticas para lidar com tal problema. O pressuposto é que a ampliação de condições democráticas pode contribuir para a produção de um ambiente urbano mais justo socialmente, haja vista que as camadas sociais em condições de vulnerabilidade podem participar de decisões de autopromoção. Assim, se analise em que condições se deram tais arranjos institucionais democráticos nesses governos (escopo, formato, concepção, financiamento, poder político) e em que medida eles de fato gozaram de efetividade.

**CAPÍTULO 1:**  
**GOIÂNIA: RETRATO DA**  
**METRÓPOLE**

A realidade paisagística de Goiânia hoje frente ao seu desenvolvimento histórico deixa qualquer analista surpreso. Em 75 anos existência, a cidade atingiu o *status* de metrópole e passou a contar com uma população de 1.281.975 habitantes, sendo que a população de sua Região Metropolitana, composta por 13<sup>3</sup> municípios, é de 2.102.097 habitantes, de acordo com a estimativa/contagem do IBGE 2009 (Sistema IBGE de Recuperação Automática – SIDRA).

TABELA 4: POPULAÇÃO DA REGIÃO METROPOLITANA DE GOIÂNIA POR MUNICÍPIO E SEU IDH

| RMG: ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO HUMANO |                  |                 |                |
|---------------------------------------|------------------|-----------------|----------------|
| Município                             | População        | IDH (PNUD 2000) | Nível          |
| Abadia de Goiás                       | 6.301            | 0,742           | Médio          |
| Aparecida de Goiânia                  | 510.770          | 0,764           | Médio          |
| Aragoiânia                            | 7.702            | 0,759           | Médio          |
| Bela Vista                            | 21.679           | 0,744           | Médio          |
| <b>Goiânia</b>                        | <b>1.281.975</b> | <b>0,832</b>    | <b>Elevado</b> |
| Goianápolis                           | 11.663           | 0,689           | Médio          |
| Goianira                              | 26.336           | 0,740           | Médio          |
| Guapó                                 | 13.973           | 0,729           | Médio          |
| Hidrolândia                           | 14.718           | 0,736           | Médio          |
| Nerópolis                             | 20.260           | 0,785           | Médio          |
| Santo Antônio de Goiás                | 4.230            | 0,749           | Médio          |
| Senador Canedo                        | 77.511           | 0,729           | Médio          |
| Trindade                              | 104.979          | 0,759           | Médio          |
| <b>Total</b>                          | <b>2.102.097</b> | <b>0,812</b>    | <b>Elevado</b> |

Fonte: SIDRA/IBGE, 2009.

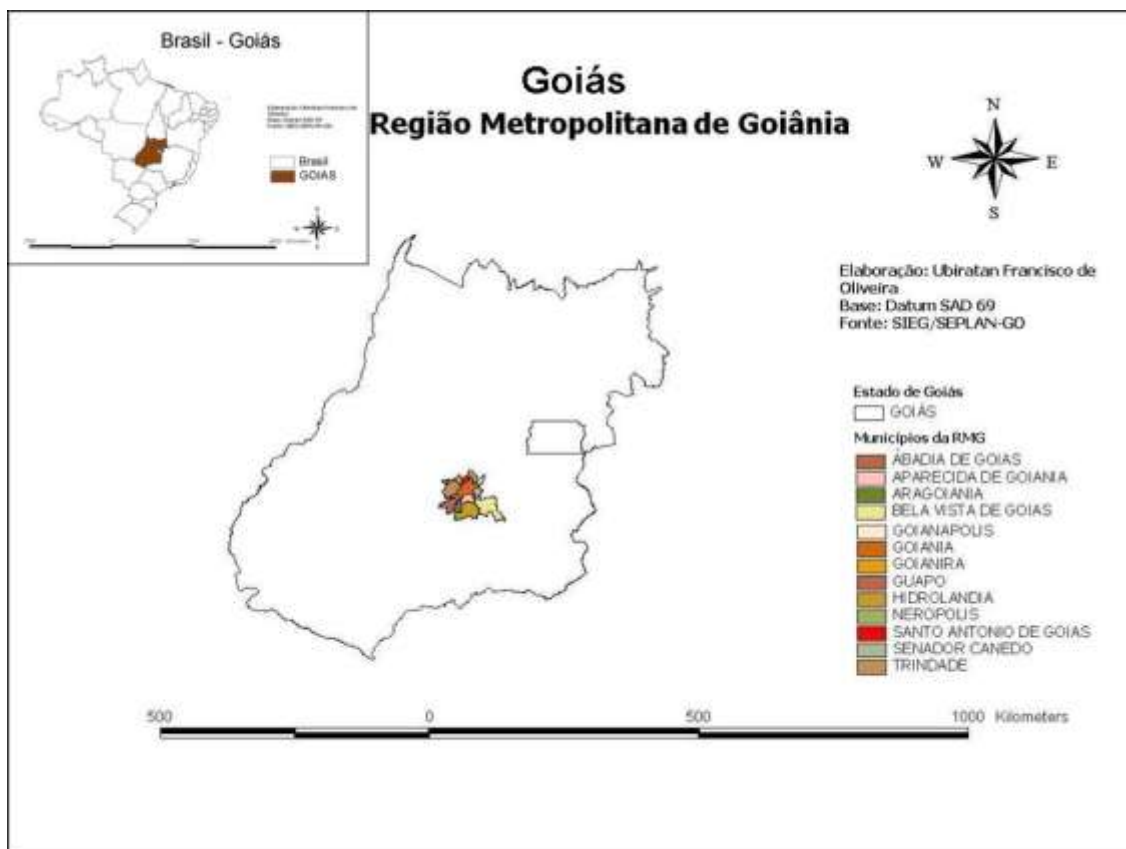
Obviamente, o sítio urbano da cidade cresceu para comportar tamanha população, o que é perceptível no conjunto de loteamentos que se tem empreendido hoje, no reaquecimento dos negócios com condomínios verticais e na expansão descentralizada dos condomínios horizontais fechados. Encarnando esse mesmo sentido de mudança, foi necessário abrir novas avenidas e racionalizar o trânsito para que Goiânia pudesse suportar o intenso fluxo de veículos que a circulam no cotidiano. Em alguns horários se verificam determinados pontos de estrangulamento do trânsito, haja

<sup>3</sup> A Região Metropolitana de Goiânia – RMG, foi criada em 1999 pela Lei Complementar nº 27, que instituiu como finalidade “*integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum dos municípios dela integrantes*” (cf. art. 2º). Faziam parte dela 11 municípios, sendo eles: Abadia de Goiás, Aparecida de Goiânia, Aragoiânia, Goianápolis, Goiânia, Goianira, Hidrolândia, Nerópolis, Santo Antônio de Goiás, Senador Canedo e Trindade. Em 2004 a Lei Complementar nº 048 acrescentou a ela o município de Bela Vista de Goiás e em 2005 a Lei Complementar nº 54 integrou a ela o município de Guapó, de modo que o seu total de municípios passou para 13.

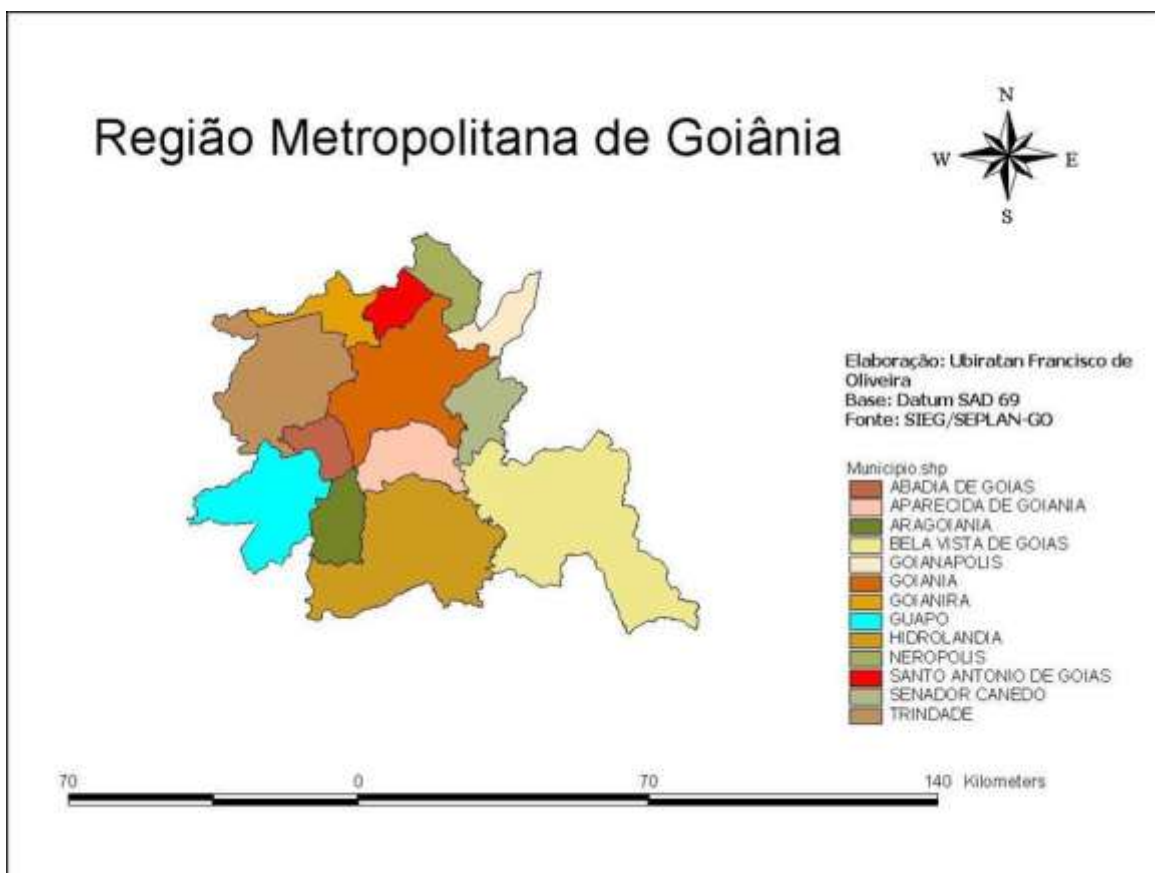
vista a existência de gargalos que incidem na aproximação de áreas tradicionais que movimentam o mercado.

Além de ser o pólo, o epicentro da RMG, Goiânia é antes ainda a capital do Estado de Goiás, o que por si é suficiente para gerar uma constante peregrinação de pessoas, políticos e técnicos nos centros executores das políticas públicas: as secretarias de Estado. Não obstante, a sua especialização mercantil na oferta de serviços especializados, principalmente nos setores de facção têxtil e de saúde, a torna uma atração interestadual, em especial para os Estados do Norte e do Nordeste brasileiro e municípios do Estado de Minas Gerais. No que se refere ao setor de saúde, Goiânia tornou-se uma atração não só no serviço privado como também no público, o que consiste num grande problema para o município e para os poderes públicos municipal e estadual, conforme sugere o Plano Diretor de Regionalização da Saúde de Goiás – PDR/GO, que destaca a necessidade de desconcentração dos serviços de saúde da capital do Estado. Com tais prerrogativas, essa cidade se converteu numa metrópole regional.

MAPA 1: LOCALIZAÇÃO DA RMG NO ESTADO DE GOIÁS



MAPA 2: MUNICÍPIOS CONSTITUINTES DA REGIÃO METROPOLITANA DE GOIÂNIA



Cabe ressaltar que os elementos agregados na década de 2000 que refletem essa condição urbana são, eles próprios, fruto de todo um desenvolvimento histórico, que tem como principais fundamentos a ação da gestão pública na cidade associada, na década de 1950, aos princípios do desenvolvimentismo nacional, e a construção de Brasília e a decorrente constituição de um eixo de desenvolvimento econômico entre esta cidade e Goiânia, se tornando num pólo de atração humana. Segundo Francisco de Oliveira (2009), essa associação de fatores induziu Goiânia ao seguinte quadro de crescimento demográfico: de 1950 a 1960, 187,5%; de 1960 a 1970, 153,9%; e de 1970 a 1980, 109,7%. Ou seja, Goiânia saltou de uma população de 53.389 habitantes em 1950 para 817.343 habitantes em 1980.

Com uma representação política e mercantil tão significativa, os últimos administradores públicos da cidade, desde o governo Darci Accorsi, do PT (1993-1996), têm buscado imprimir, a partir do *planejamento estratégico*, uma marca a Goiânia na perspectiva mesmo da concepção de *image-making*, gestada nos EUA a partir dos anos de 1960, que tinha a intenção de afeiçoar as cidades à dinâmica do mercado, como nos



apresenta Arantes (2007). Ao analisar a lógica dessa modalidade de planejamento, muito em voga principalmente a partir da reforma urbanística imposta à cidade de Barcelona, na Espanha, no início dos anos de 1990, essa autora o expõe como aquilo que

Veio agravar ainda mais o inchaço cultural imperante desde que governantes e investidores passaram a desbravar uma nova fronteira de acumulação de poder e dinheiro – o negócio das imagens. O “tudo é cultura” da era que parece ter se inaugurado nos idos de 1960 teria pois se transformado de vez naquilo que venho chamando de *culturalismo de mercado*. De tal forma que a cultura – que nos primórdios da Era Industrial se cristalizara como esfera autônoma dos valores antimercado –, ao tornar-se *imagem*, quer dizer, representação e sua respectiva interpretação (como sabe qualquer gerente de *marketing* numa sociedade do espetáculo), acabou moldando, de um lado, indivíduos (ou coletividades “imaginadas”) que se auto-identificam pelo consumo ostensivo de estilos e lealdade a todo tipo de marca; de outro, o sistema altamente concentrado dos provedores desses produtos tão intangíveis quanto fabulosamente lucrativos. Trocado em miúdos, esse o verdadeiro “poder da identidade”. Daí a âncora identitária da nova urbanística (ARANTES, 2007, p. 16).

No caso de Goiânia, uma importante investida nesse sentido foi a de torná-la uma *country city*, no reboque da representação de que Goiás é um Estado eminentemente agropastoril<sup>4</sup>. A favor dessa investida está a indústria fonográfica, que promove constantemente duplas goianas de músicas sertanejas, presumivelmente lançadas na grande festa que é a exposição agropecuária da cidade.

Concorre com esta imagem uma outra, constituída no seio do governo supracitado e com grande afirmação até a atualidade, que é a de uma cidade ecologicamente correta. Segundo Arrais (2001, p. 184), “o *cognome de „idade ecologicamente correta’* apareceu como necessidade de o Poder Público municipal afirmar o compromisso com a causa ecológica”, seguindo formalmente uma orientação da Constituição Federal. Com isso, se buscou atribuir uma imagem positiva da cidade, agradável do ponto de vista estético, o que faz, nas palavras do autor, “com que as preocupações com as contradições entre o capital e o trabalho fiquem em segundo plano” (ARRAIS, op. cit., p. 187). Não foram poucos os incentivos e investimentos públicos para a afirmação dessa marca: construção e revitalização de parques e bosques,

---

<sup>4</sup> A idéia de que Goiás é um Estado eminentemente agropastoril é falsa e desmentida pelos números de sua economia, que indicam a predominância das atividades industriais sobre todas as outras. Para verificar detalhes, ver a página eletrônica da SEPLAN/GO, no endereço: [www.seplan.go.gov.br](http://www.seplan.go.gov.br).

urbanização de praças, recuperação de córregos e fundos de vale, remoção de ocupações em áreas de preservação ambiental, etc.

Numa análise sobre essa perspectiva imagética da cidade, Lynch (1997) fez a seguinte observação:

No processo de orientação, o elo estratégico é a imagem ambiental, o quadro mental generalizado do mundo físico exterior de que cada indivíduo é portador. Essa imagem é produto tanto da sensação imediata quanto da lembrança de experiências passadas, e seu uso se presta a interpretar as informações e orientar a ação. A necessidade de reconhecer e padronizar nosso ambiente é tão crucial e tem raízes tão profundamente arraigadas no passado, que essa imagem é de enorme importância prática e emocional para o indivíduo. [...] Uma boa imagem ambiental oferece a seu possuidor um importante sentimento de segurança emocional. Ele pode estabelecer uma relação harmoniosa entre ele e o mundo à sua volta. [...] Na verdade, um ambiente característico e legível não oferece apenas segurança, mas também reforça a profundidade e a intensidade potenciais da experiência humana. Embora a vida esteja longe de ser impossível no caos visual da cidade moderna, a mesma ação cotidiana poderia assumir um novo significado se fosse praticada num cenário de maior clareza. Potencialmente, a cidade é em si o símbolo poderoso de uma sociedade complexa. Se bem organizada em termos visuais, ela também pode ter um forte significado expressivo (LYNCH, 1997, p. 4-5).

Sem menosprezar a importância da contribuição analítica deste autor, é importante destacar que sua leitura não incorporou elementos fundamentais constituintes da explicação do ambiente produzido, tais como as estratégias de poder e as vantagens do mercado, exercício que revelaria a dialética do espaço. Contudo, a despeito das intenções veladas, os gestores de Goiânia justificaram seus esforços na produção dessa marca no sentido apresentado pelo autor.

Desse modo, é importante destacar principalmente as iniciativas do governo Iris Rezende (2005-2008), que coadunam de maneira integrada e coerente o tratamento da forma, função e estrutura urbanas, o que produz como resultado a cidade-espetáculo. Em sua lógica administrativa, a cidade é toda imagem e seus baluartes são, por um lado, os parques, bosques e praças e, por outro, os grandes monumentos plantados nos principais pontos de confluência da cidade. Associado à marca que se procura produzir da cidade, está a marca do próprio governo, representada pelo volume de obras que se empreende. Nesse sentido, a extensão do asfalto, da malha viária, de viadutos e de conjuntos habitacionais confinados figuram num segundo plano, mas também de modo

privilegiado. As imagens fotográficas a seguir apresentam parte dessa lógica instituída no governo de Iris Rezende (2005-2008).

#### IMAGENS FOTOGRÁFICAS 1: IMPLANTAÇÃO DO PARQUE MUNICIPAL LEOLÍDIO DI RAMOS CAIADO



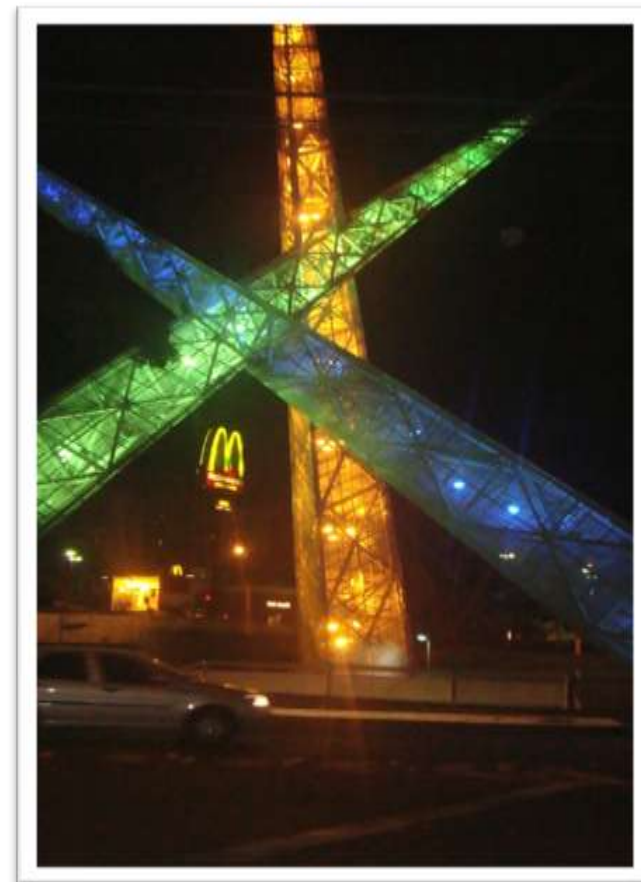
Parque Municipal Leolídio di Ramos Caiado. Fotos: Adão Francisco de Oliveira

#### IMAGENS FOTOGRÁFICAS 2: IMPLANTAÇÃO DO PARQUE MUNICIPAL LEOLÍDIO DI RAMOS CAIADO



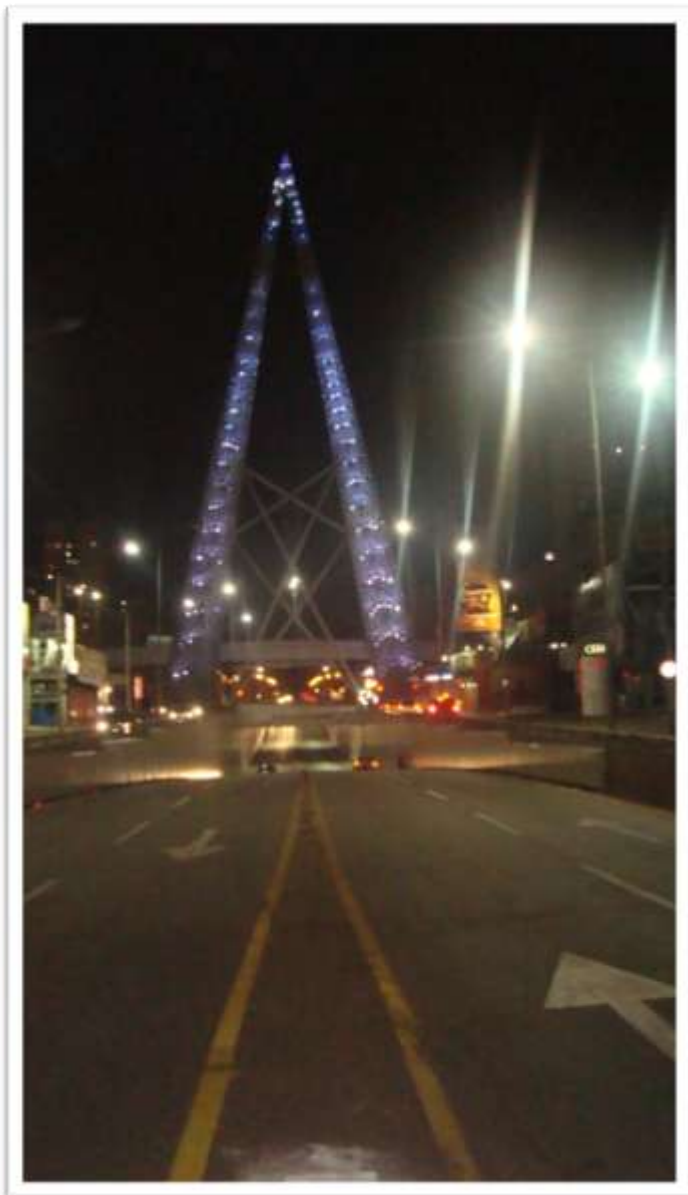
Parque Municipal Leolídio di Ramos Caiado. Fotos: Adão Francisco de Oliveira

IMAGENS FOTOGRÁFICAS 3: MONUMENTO SOBRE O VIADUTO DA PRAÇA DO RATINHO



Monumento no viaduto da Praça do Ratinho, entre as avenidas D e 85, no Setor Oeste - Goiânia.  
Fotos: Adão Francisco de Oliveira.

IMAGENS FOTOGRÁFICAS 4: MONUMENTO SOBRE O VIADUTO DA PRAÇA DO CHAFARIZ



Monumento na Praça do Chafariz, entre as avenidas T-63 e 85, no Setor Bueno - Goiânia.  
Fotos: Adão Francisco de Oliveira.

Contudo, diante de uma análise mais atenta, não resta dúvida de que tudo seria de fato muito interessante e importante para a promoção da qualidade de vida do conjunto da população goianiense, não fosse o sentido balizar que orienta tais ações, pautado na expansão das possibilidades de mercado e regulado com base no ideário neoliberal. Assim,

Destituída de uma visão de planejamento holístico, a cidade passou a ser vista pontualmente com a intenção de se *requalificá-la, revitalizá-la, readaptá-la, revalorizá-la*. Como resultado, se tem uma cidade-espetáculo, interessante o suficiente para atrair investimentos econômicos. Porém, o caráter classista de leitura e tratamento da cidade sob tais signos é explícito. A necessidade de atração de investimentos para a sua qualificação no “mercado global” faz das ações pontuais ações que reforçam a cidade formal, a cidade tratada, a bela cidade, a isotopia. [...] No entanto, como os espaços segregados não colaboram para esse tipo de promoção que se pretende das cidades, reforça-se o seu caráter segregado através de ações de confinamento territorial ou de polícia. Em outras palavras, a cidade informe é violentamente reprimida, seja material ou simbolicamente. Esse caráter classista da *nova lógica* de se pensar e planejar as cidades é velado pelo conjunto de propagandas que fabricam idéias e conceitos de que esse é o único caminho. Essa é a marca do neoliberalismo: a produção de um pensamento único para o planejamento e a gestão das cidades. Desenvolve-se um (falso) consenso a partir de um receituário de medidas e ações formulado nas agências multilaterais e financeiras internacionais (BM, FMI, BID, Habitat etc.) (FRANCISCO DE OLIVEIRA et. all., 2008, p. 6).

O que se depura de tais assertivas é que a cidade, tal qual se fez Goiânia, enquanto território da unidade básica das relações sociais, reflete toda a gama das artimanhas mercadológicas que definem o propalado fenômeno da globalização. Característico a partir do último quartel do século XX, a sua vingança teve como base o fato de que o socialismo real sucumbiu perante o capitalismo, haja vista que os países socialistas, direcionados pela planificação soviética, organizaram regimes de produção internos dependentes do mercado internacional. Uma vez que este mercado obedece aos ditames das principais nações capitalistas, as imposições para se participar de seu círculo foram, gradativamente, forçando as nações socialistas a abrirem seus regimes à lógica liberal. Da mesma forma, estas nações capitalistas foram definindo uma nova estratégia de poder que consagrou a instituição de uma associação internacional conhecida como G-7, o grupo dos sete países mais ricos e belicamente mais fortes,

organizados em torno dos EUA. Posteriormente, esse grupo ficou conhecido como G-8<sup>5</sup>.

Além do fato de concentrarem grandes riquezas e armamentos de destruição em massa, fundamenta também o poder do G-8 a manietação que ele opera sobre a ONU – Organização das Nações Unidas. Com o seu poder de influência sobre esta que, mesmo não possuindo o estatuto jurídico, exerceu desde sua fundação, em 1945, o poder de *Estado* mundial, os países do G-8 puderam apresentar ao mundo, quando da derrocada do socialismo (iniciada já na década de 1970, pelas evidências de sua dependência ao mercado internacional), a sua lógica de organização capitalista. Neste sentido, subverteram a ordem das relações internacionais, orientando suas políticas econômicas para o refluxo do *Estado social* e em favor do resgate do liberalismo. Revestido com as feições da nova época, esta orientação de política econômica pôde cumprir sua função de *empoderar* os grandes grupos econômicos sob a designação de *neoliberalismo*, uma forma vulgar de se chamar aquilo que, academicamente, foi tratado como o “ajuste fiscal recessivo” (TAVARES, 2001).

Assim, as principais experiências do neoliberalismo desenvolveram-se a partir do limiar dos anos de 1980, tendo como fundamento a idéia de liberalização econômica sobre três pilares. O primeiro refere-se à liberalização das relações entre patrão e empregado, através da desregulamentação das relações trabalhistas; o segundo se trata da liberalização da concorrência entre grandes e pequenos capitalistas; e o terceiro diz respeito à abertura das fronteiras mercantis nacionais a produtos internacionais. Figura ainda como fundamento do receituário neoliberal a inversão da lógica dos investimentos públicos, desfocados das áreas sociais – saúde, educação, assistência social, previdência etc. – e centrados na iniciativa privada, com o argumento de que os incentivos à produção e circulação capitalistas aquecem o mercado e permitem a geração de empregos, o que garante às pessoas e, não obstante, aos trabalhadores, as condições de adquirirem bens através do mercado. Subjacente a esta lógica está a corrupção da condição cidadã, uma vez que serviços e bens públicos básicos e fundamentais à cidadania e à constituição da cultura cívica são usurpados tacitamente, mediante ações políticas revestidas de um grande investimento publicitário, corolário “pós-moderno”

---

<sup>5</sup> Além dos EUA, compõem o G-7 a Alemanha, o Reino Unido, o Japão, a França, a Itália e o Canadá. Nos anos de 1990, a Rússia foi incorporada a esse grupo, que a partir de então tornou-se conhecido como G-8.

das ações ideológicas. Por fim, destaca-se ainda como condição neoliberal a desestatização, através de desregulamentações e de privatizações de órgãos públicos de setores estratégicos (energia, telecomunicações, transportes etc.), e a perda de autonomia dos Estados Nacionais para as decisões orquestradas no mercado internacional pelo G-8.

Chama a atenção na vingança neoliberal o raio de escalas de sua ação. O seu movimento foi primeiramente *centrípeto*: partiu do global, atingindo o nacional, o regional para, enfim, alcançar o local. Chegando aí ele fez o movimento contrário, agora *centrífugo*, o que leva à representação de um fenômeno de movimento espiral.

Ao atingir o local em sua organização política e econômica e em seu modo de vida, o neoliberalismo redefiniu as cidades, que em função disso nas últimas décadas têm perdido o estatuto de *polis* – conceito grego para definir a experiência urbana a partir da manifestação do compromisso política e cívico de seus habitantes – para o de *fair* – conceito anglicano para definir a experiência urbana a partir do comércio, do mercado (semelhante ao conceito germânico de *burgo*); é a transfiguração do território. Com isso, as corporações econômicas, descomprometidas com a sociabilidade cotidiana das cidades, passaram a dominá-las de acordo com a sua estratégia global de produção e consumo. Na esteira das vantagens capitalistas destas corporações, rearticula-se o principal agente do capitalismo local, o capital imobiliário, que busca acomodar os interesses das grandes corporações econômicas reorientando as disposições urbanas. Seus principais instrumentos para isso? O domínio das decisões políticas, a partir de um pesado investimento nas eleições municipais; a formação corporativa dos agentes imobiliários (agentes financeiros, proprietários fundiários, incorporadoras, construtoras); a corrupção dos movimentos sociais de moradia e dos técnicos de Estado; e, por fim, a promoção de marketing da cidade-espetáculo, artimanha ideológica para a escamoteação das contradições e dos conflitos sociais.

É nesse sentido que Goiânia transformou-se na cidade das praças, dos bosques e dos parques; a cidade ecologicamente correta. Posteriormente, a cidade dos monumentos também. Isso porque o sucesso das ações capitalistas (interesses das grandes corporações acomodados pelos do capital imobiliário) sobre seu território depende da afirmação ideológica de uma marca, defendida pelo Estado na representação



do poder institucional local, na forma de seu planejamento. Nas palavras de Maricato,

Estamos nos referindo a um processo político e econômico que, no caso do Brasil, construiu uma das sociedades mais desiguais do mundo, e que teve no planejamento urbano modernista/funcionalista, importante instrumento de dominação ideológica: ele contribuiu para ocultar a cidade real e para a formação de um mercado imobiliário restrito e especulativo (MARICATO, 2007, p. 124).

A leitura da cidade feita por Cavalcanti (2001, p. 17) corrobora esse entendimento, quando a autora afirma que *“a produção do espaço urbano é feita a partir da racionalidade capitalista. Essa racionalidade é que define lugares na cidade segundo lugares no processo de produção. Assim é que se pode analisar a produção de periferias, de favelas, de bairros operários”*. Daí a promoção da situação que se segue:

TABELA 5: PARQUES E BOSQUES DE GOIÂNIA

| PARQUES E BOSQUES EXISTENTES EM GOIÂNIA |            |  |                               |                    |
|---|------------|--|-------------------------------|--------------------|
|   | Quantidade | Unidade                                    | Bairro(s)                     | Região             |
| Até 2004                                | 1          | Arelão                                     | Pedro Ludovico, Marista e Sul | Sul                |
|   | 2          | Vaca Brava                                 | Bueno                         | Sul                |
|   | 3          | Jardim Botânico*                           | Pedro Ludovico                | Sul                |
|   | 4          | Lago das Rosas                             | Central e Oeste               | Central            |
|   | 5          | Botafogo                                   | Central e Leste Vila Nova     | Central            |
|   | 6          | Bosque dos Buritis                         | Central e Oeste               | Central            |
|   | 7          | Gentil Meireles                            | Gentil Meireles               | Vale do Meia Ponte |
|   | 8          | Parque Curitiba*                           | Jardim Curitiba III           | Noroeste           |
| A partir de 2005                        | 9          | Bosque José Eduardo Nascimento             | Parque das Amendoeiras        | Leste              |
|   | 10         | Bosque Boa Vista                           | Boa Vista                     | Noroeste           |
|   | 11         | Parque Fonte Nova                          | Jardim Fonte Nova             | Noroeste           |
|   | 12         | Parque Liberdade                           | Jaó                           | Norte              |
|   | 13         | Bosque do Café                             | Santa Genevêva                | Norte              |
|   | 14         | Parque Beija-Flor                          | Jaó                           | Norte              |
|   | 15         | Parque Taquaral                            | Residencial Goiânia Viva      | Oeste              |
|   | 16         | Parque da Lagoa                            | Parque Industrial João Braz   | Oeste              |
|   | 17         | Parque Municipal Sabiá                     | Parque das Laranjeiras        | Sudeste            |
|   | 18         | Parque Municipal Flamboyant Lourival Louza | Jardim Goiás                  | Sudeste            |
|   | 19         | Bosque Bougainville                        | Parque das Laranjeiras        | Sudeste            |

Fonte: Prefeitura de Goiânia/AMMA, 2009. Os parques que estão marcados com (\*) foram iniciados no governo do prefeito Pedro Wilson (2001-2004), mas só foram concluídos no governo do prefeito Iris Rezende (2005-2008).

A tabela 5 é interessante por mostrar não apenas o cuidado com a marca da cidade ecologicamente correta; na esteira dessa demonstração, duas outras se destacam. A primeira diz respeito ao fato de que até 2004, quando Goiânia já tinha 70 anos, os parques e bosques implantados<sup>6</sup> na cidade estavam praticamente concentrados nas suas duas principais regiões de referência urbana: as regiões Sul e Central. Destarte, a soma que se faz dessa condição com os demais investimentos urbanos nessas regiões, perceptíveis na definição de suas paisagens, nas suas formas urbanas, nas suas

<sup>6</sup> Em toda a dimensão territorial de Goiânia há vários parques e/ou bosques criados por leis ou decretos. Porém, a maioria não foi implantada, seja por falta de vontade ou pressão política, seja por estar ocupada irregularmente, principalmente com habitações precárias construídas por população de baixa renda.

amenidades e nas suas valorizações, garante-lhes a morfologia *isotópica*. Com base na perspectiva analítica de Henri Lefebvre, Francisco de Oliveira e Moysés (2005) assim definiram a isotopia:

No seu conjunto, pela característica de agregar diferenças/diversidades, coisas e pessoas mercadorias e estimações, valores de troca e valores de uso, a cidade produz uma identidade geral percebida nas mensagens, nas representações que emite e que recebe, as quais podemos chamar de *isotopia*. Porém, como em cada lugar da cidade há formas específicas de sociabilidade, como as experiências cotidianas são singulares e o grupo social tende a formar uma relação própria de poder e de referência de acordo com os recursos de que dispõem, com as propriedades que concentram, outras identidades vão surgindo, formando, assim, as *heterotopias*. [...] As mais marcantes destas dizem respeito àquelas que se opõem à identidade geral da cidade, à sua isotopia, marcada pela referência da centralidade, do planejamento e da bela estética. Dessa forma, as heterotopias se definem como o espaço do outro, que fica de fora (FRANCISCO DE OLIVEIRA e MOYSÉS, 2005, p. 290-291).

Nas cidades contemporâneas há um conjunto significativo de diversidades, especialmente se estas cidades assumem o *status* de metrópole, que é o caso de Goiânia. Porém, a heterotopia, o lugar do outro, do diverso, que mais se destaca numa grande cidade é o anti-urbano, o anti-cidade, o informe: o espaço da segregação socioterritorial. Este espaço não se constitui, com todos os seus signos e recursos (significativamente escassos), por vontade própria de seus ocupantes. Ele é resultado da espoliação urbana à qual a maior parcela de sua população é submetida, fruto de uma velada luta de classes que a dispõe na vulnerabilidade, conforme a leitura de Ribeiro:

Começamos o novo milênio com crescentes evidências de que novos mecanismos de espoliação urbana estão emergindo nas cidades, relacionados com o fato de que a segregação e a exclusão habitacional produzem espaços nos quais se verificam a acumulação de desvantagens sociais. São aglomerados urbanos de segmentos sociais vivendo o processo de vulnerabilização social decorrente da precarização do emprego, do desemprego e da perda da renda do trabalho, processo ao qual somam os efeitos do empobrecimento social, resultantes da desestruturação do universo familiar, do isolamento social, da estigmatização e da desertificação cívica dos bairros em vias de guetificação (RIBEIRO, 2005, p. 52).

Desse modo, o desenvolvimento urbano de Goiânia e o seu planejamento municipal continuam a reforçar esta tendência perversa, característica por excelência das relações sociais que se desenvolvem no modo de produção capitalista. Na década de 1980, esse desenvolvimento coincidiu com aquilo que Lefebvre (1999b, p. 27)



denominou de a *explosão-implosão* da cidade: “*concentração urbana, êxodo rural, extensão do tecido urbano, subordinação completa do agrário ao urbano*”. Caracterizava-se, assim, o *fenômeno urbano* em Goiânia, com a aproximação de sua realidade àquilo que este autor chamou de “zona crítica”, o 100% urbano. A este turno, as contradições advindas das formas desiguais de ocupação do solo na cidade que se sucederam a partir de 1950 transformaram-se em movimentos sociais e culminaram em conflitos pela posse da terra. Isto porque pela lógica do valor diferencial do solo – dominado pelos interesses de mercado – produziu-se uma cidade central, referencial, formal, da bela estética, *isotópica*, ao mesmo tempo em que se produziu também a sua diferença, que vai da estrutura e estatura dos prédios, da largura e da limpeza das ruas, do tipo de movimento que se verifica no sistema viário, ao seu radical contrário: o informe e a informalidade. É a *heterotopia* urbana, que através dos conflitos sociais, revela a sua dimensão paradigmática, ao explicitar as oposições e diferenças.

Contudo, esta tendência de desenvolvimento assume novos agregados e contornos na década de 2000, não só pelo fato de Goiânia ter se consolidado como uma metrópole (com um intenso processo de conurbação), mas também por ter incorporado, como já foi apresentado, um novo conceito de planejamento urbano, no qual a imagem da cidade é esteio para a sua objetivação mercantil. Daí decorre o segundo elemento demonstrável pela tabela 5: os esforços da gestão municipal dirigida por Iris Rezende no sentido da produção imagética da cidade.

No afã de resgatar a marca de Goiânia de cidade ecologicamente correta e de consolidar tal condição em sua gestão, a administração de Iris Rezende construiu e/ou implantou, em 4 anos, 11 parques e/ou bosques municipais, contra 8 que até então haviam sido construídos em 70 anos. Não obstante, é importante dizer que esses 11 parques e/ou bosques foram distribuídos em 5 regiões de Goiânia (que pela nova regionalização conta com 12 regiões), com destaque para os construídos nas regiões Noroeste, Leste e Oeste, dominadas pelo signo da pobreza, da carência e da violência<sup>7</sup>. Nesse sentido, a sua construção consistiu numa descentralização dos investimentos urbanos, numa extensão de equipamentos públicos e de urbanidade, o que, por

---

<sup>7</sup> Sobre as características socioterritoriais dessas regiões, ver os seguintes trabalhos: 1) região Noroeste: Oliveira e Moysés, op. cit.; Oliveira, 2006a; região Oeste: Oliveira e Coriolano, 2008; região Leste: Oliveira e Dorian, 2006.

decorrência, caracteriza também uma democratização de tais equipamentos. Contudo, esta é uma análise que não pode, em nenhuma hipótese, desconsiderar os objetivos mercantis acima comentados, principalmente ao se considerar que a lógica da política habitacional de Iris Rezende<sup>8</sup> é a da segregação e confinamento das camadas mais pobres da sociedade.

Aliás, um dos principais fatores que contribuíram para que Goiânia precipitasse a problemática metropolitana<sup>9</sup> foi justamente a criação e/ou institucionalização dos bairros nesta condição. Em análise ao seu escopo, Chaveiro (2007, p. 77) assim os definiu:

a superposição de bairros do espaço conurbado da região metropolitana caracteriza-se por um tipo de ordenamento espacial esparso e difuso, resultando numa abrangência territorial extremamente grande em relação à população que ocupa esses espaços.

Nestas dimensões, Goiânia viu não só seu sítio urbano maior, como também sua diversidade, pois passou a agregar “*uma variabilidade de possibilidades de trabalho, de níveis de consumo, de papéis sociais e de proveniência de pessoas*” (COSTA, 2005, p. 80). A sua condição e forma cosmopolitas se associaram à dinâmica metropolitana que a cidade passou a ter com a explosão-implosão do fenômeno urbano. A dualidade de contraste radical entre centro e periferia, a existência – de simbolismo violento – de grandes vazios urbanos com lógica especulativa a separar ambos espaços, a saturação visual, o congestionamento populacional das áreas centrais, a violência física empreendida pelo Estado no controle dos *usos segregados* da cidade, tudo isso forçou a procura pelos municípios vizinhos a Goiânia como novos espaços habitacionais. Para continuar usando Goiânia, os novos “chegantes” habitavam a vizinhança urbana, reproduzindo a mesma lógica perversa do mercado da terra nos municípios vizinhos, provocando uma conurbação perceptível já no limiar dos anos de 1990 e

---

<sup>8</sup> Tal lógica é demonstrável em todos os governos Iris Rezende (1983-1986 e 1991-1992) enquanto governador do Estado de Goiás, quando institucionalizou a Região Noroeste, e no período de 2005-2008 enquanto prefeito de Goiânia, quando criou o acampamento Grajaú para os ocupantes do Parque Oeste Industrial e o assentamento definitivo Real Conquista, ambos na Região Sudoeste.

<sup>9</sup> Entende-se aqui que um dos principais problemas que resultam na problemática metropolitana experimentados pelos municípios componentes da RMG, especialmente por Goiânia, pólo dinamizador da mesma, é processo de conurbação. Esta é muito mais resultado de uma segregação planejada do que de um intenso crescimento demográfico dos municípios em questão, haja vista que em todos eles há imensos vazios urbanos a separar os bairros das fronteiras e os núcleos centrais, dinâmicos e urbanizados das cidades.

redimensionando os desafios do embate político e da gestão urbana.

MAPA 3: REGIONALIZAÇÃO DO MUNICÍPIO DE GOIÂNIA



Fonte: Prefeitura de Goiânia/SEPLAM/DPSE, 2003.

Esse processo é resultado de uma indução não só do capital imobiliário, como também dos poderes públicos municipais e estadual, que buscam a satisfação de duas lógicas: a primeira é dirigida pelo capital imobiliário e se refere à reprodução da renda diferencial do solo; a segunda é dirigida pelo Estado (poder público) e institui aquilo que Moraes (2006) chamou de “*segregação planejada*”, característica dos assentamentos urbanos em áreas distantes e confinadas do sítio dinâmico da cidade. Ambas se fundamentam no mesmo bastião, o mercado, com toda a sua área de seleção e exclusão, recriando velhos problemas conhecidos (e perversamente desejados) pelo planejamento municipal, tais como os vazios urbanos, as agressões a áreas de preservação ambiental, a consolidação de assentamentos urbanos em áreas rurais, a ocupação de encostas, a destruição de nascentes, etc.

IMAGENS FOTOGRÁFICAS 5: JARDINS CERRADO



Jardins Cerrado. Região Oeste de Goiânia, na divisa com o município de Trindade. Fotos: Adão Francisco de Oliveira

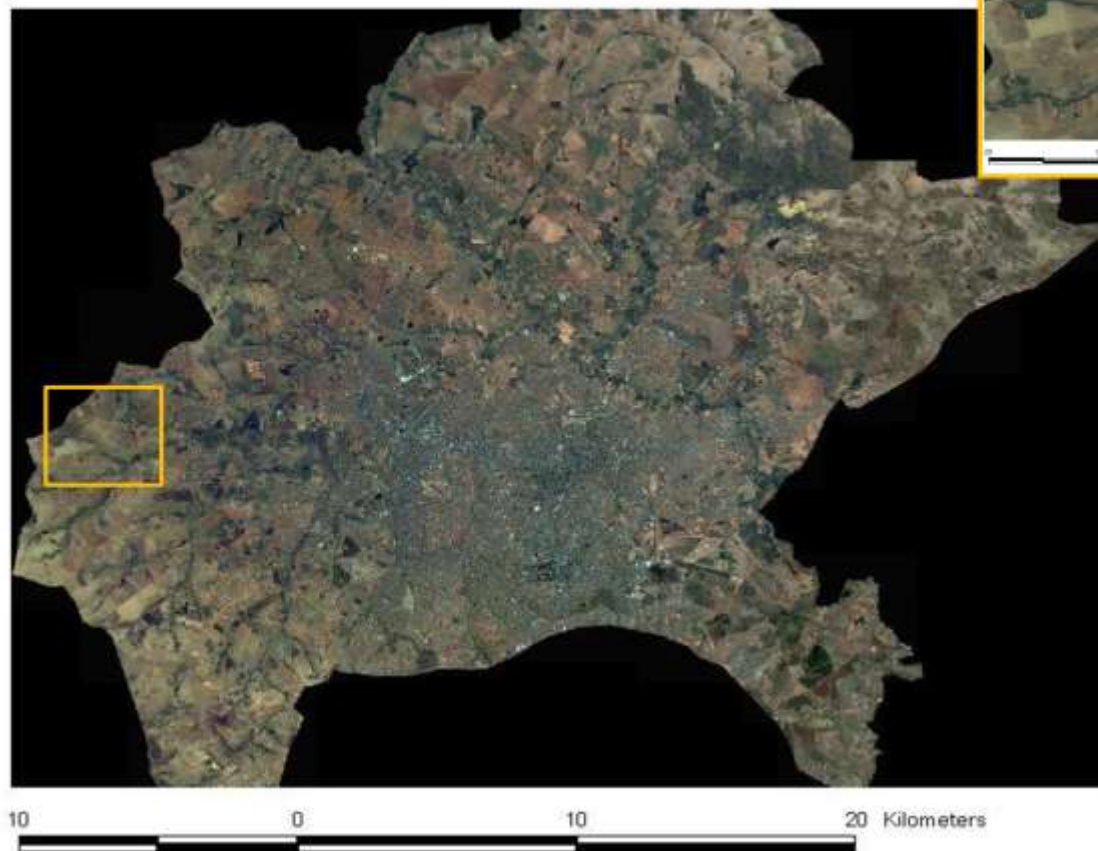
IMAGENS FOTOGRÁFICAS 6: CONFINAMENTO DO JARDINS CERRADO



Vazios urbanos entre o Conjunto Vera Cruz e o Jardins Cerrado e a Rodovia GO 060 e o Jardins Cerrado. Fotos: Adão F. de Oliveira

IMAGEM FOTOGRÁFICA 7 (IMAGEM DE SATÉLITE): ÁREA DE IMPLANTAÇÃO DO JARDINS CERRADO

**Área de Implantação do Jardins Cerrado  
Região Oeste de Goiânia – Goiás - Brasil**



Elaboração: Ubiratan Francisco  
de Oliveira, 2010  
Imagem Quick-Bird Goiânia – junh-2002  
Fonte Cartográfica CONDATA/Prefeitura  
de Goiânia





Chaveiro (2007) define tais assentamentos como “*o território dos „NEMs”*”, que na representação popular quer dizer que o lugar é nem Goiânia e nem o município vizinho. Segundo o autor

Os “NEMs” são desenhos espaciais da ambigüidade: muitos bairros perdidos nos matagais, entre pequenas lavouras de milho ou pequenas pastagens, ladeando pequenos córregos e fluindo por trilhas ziguezagueantes, feitas na intenção de diminuir tempo e constituir os “atalhamentos”, muitos cercados de montes de lixo, ou então, rarefeitos, enviesados, em paralelo às ruas mal traçadas, cheias de pilões de terras, carcomidos pela chuva, ravinados às margens em função da pequena compactação do latossolo vermelho, de alto teor de ferro, atingidas pelo peso dos poucos veículos que ali circulam, tornam-se palco também de “NEMs”. “NEMs” que não gostariam de estar ali, fundados na discrepância, rogados pela cesta que nutre a sua fome, se vêem perdidos, na sua identidade e aturdidos quanto ao seu futuro (CHAVEIRO, 2007, p. 77).

No caso específico de Goiânia, ao se considerar a responsabilidade do governo Iris Rezende na constituição dos NEMs, seja como gestor público agindo em nome do Estado, seja garantindo tal possibilidade ao capital imobiliário, a situação fundada coloca em questionamento as intenções das ações, tais como a descentralização e democratização dos parques e bosques. Em que medida a urbanização que tem sido promovida em regiões hegemonicamente periféricas de Goiânia tem contribuído para a inclusão de sua população no circuito da cidadania? Qual tem sido o montante de recursos investidos na urbanização desses lugares, em relação aos investimentos desprendidos nas áreas isotópicas? Tais investimentos têm promovido o amadurecimento da cultura cívica junto a sua população pobre? Esses investimentos não seriam mais uma medida de confinamento?

As respostas para esses questionamentos não resultam numa operação simples. Torna-se *mister*, nesse caso, se considerar três elementos: o desenvolvimento socioeconômico da cidade, as lógicas de governos e as mudanças nos jogos políticos e, por fim, a trajetória cívica da população goianiense. Enviesamos todos esses elementos o princípio democrático que orienta a instituição pública brasileira, o que permite mais um questionamento: em que medida e como as condições democráticas experimentadas no território goianiense têm contribuído para a diminuição ou a ampliação das desigualdades socioterritoriais historicamente acumuladas? Buscar uma contribuição a esta resposta é o principal objetivo dessa tese.

Antes, porém, é imprescindível ressaltar as contradições que continuam prevalecendo nesta cidade, a despeito não só do seu desenvolvimento econômico como também do discurso oficial, que tende a destacar exclusivamente suas positivities.

Como já foi comentado, o desenvolvimento de Goiânia não só a afirma como uma metrópole (que, pela história recente no Brasil, significa a incidência de grandes problemas), especialmente de caráter regional. Esse desenvolvimento a situa também como uma das cidades mais promissoras, gozando de resultados sedutores, tal qual se verificou na tabela 4, onde se revelou o seu índice de desenvolvimento humano. Segundo Oliveira [(2009)], Goiânia é a 9ª capital brasileira com a maior renda per capita e se situa no 11º lugar no *ranking* brasileiro de maior índice de potencial de consumo. A cidade ocupa ainda o 9º lugar como município brasileiro com maior potencial de crescimento entre os anos de 2004 e 2010. Com relação à arrecadação do ICMS, a situação fica assim definida:

TABELA 6: EVOLUÇÃO DA RECEITA DE ICMS

| ICMS (R\$) |               |               |               |                   |                   |
|------------|---------------|---------------|---------------|-------------------|-------------------|
|            | 2000          | 2002          | 2007*         | Aumento 2002/2000 | Aumento 2007/2002 |
| Goiânia    | 971.961.280   | 1.528.556.370 | 2.317.416.000 | 57,26%            | 51,60%            |
| RMG        | 1.276.139.880 | 2.062.118.000 | 3.389.502.000 | 61,59%            | 64,36%            |
| Goiás      | 2.198.012.250 | 3.020.446.810 | 5.449.414.000 | 37,42%            | 80,41%            |

Fonte: OLIVEIRA, [2009]. Nota: dados obtidos no Governo do Estado de Goiás/SEPLAN/SEPIN. (\*) dados obtidos diretamente da página eletrônica da SEPLAN/SEPIN.

Pelos dados da tabela 6 é possível se perceber que ao longo desta última década Goiânia tem perdido receita de ICMS, apesar de continuar sendo o primeiro município em seu *ranking* estadual. A sua participação em relação ao conjunto do Estado é a seguinte: em 2000 foi de 44,22%; em 2002 esse índice subiu para 50,61%; já em 2007 houve um refluxo e o índice caiu para 42,52%. Contudo, isso não quer dizer que não tenha havido aquecimento do mercado goianiense. Houve, sim, um grande incremento e dinamização, apesar de que houve também uma descentralização, em nível de Estado, desse tipo de desenvolvimento, incidindo sobre o resultado da arrecadação desse imposto. Já com relação ao PIB (Produto Interno Bruto), a comparação dos valores se dá entre Goiânia com os outros três principais municípios da RMG, com os quais a capital se integra sistematicamente, além de com o próprio Estado.

TABELA 7: EVOLUÇÃO DO PIB NA RMG

| <b>PIB RMG (R\$ mil)</b>    |                   |                   |                   |
|-----------------------------|-------------------|-------------------|-------------------|
|                             | <b>2000</b>       | <b>2005</b>       | <b>Incremento</b> |
| Goiás*                      | <b>37.416.000</b> | <b>50.536.000</b> | <b>35,06%</b>     |
| <b>Goiânia</b>              | <b>6.271.140</b>  | <b>13.354.065</b> | <b>112,94%</b>    |
| <b>Aparecida de Goiânia</b> | <b>723.083</b>    | <b>2.198.429</b>  | <b>204,03%</b>    |
| <b>Senador Canedo</b>       | <b>341.547</b>    | <b>1.522.708</b>  | <b>345,82%</b>    |
| <b>Trindade</b>             | <b>223.389</b>    | <b>449.352</b>    | <b>101,15%</b>    |

Fonte: OLIVEIRA, [2009]. Nota: dados obtidos no Governo do Estado de Goiás/SEPLAN/SEPIN.( \*) dados obtidos diretamente da página eletrônica da SEPLAN/SEPIN.

Os dados da tabela 7 mostram o dinamismo e a pujança da economia goianiense em termos absolutos, principalmente em relação à RMG. Os municípios que participam da tabela são os únicos da RMG que fazem parte dos 20 mais dinâmicos economicamente do Estado. Dois fenômenos chamam a atenção nesses dados. O primeiro é o fato de Goiânia ter dobrado o seu PIB no intervalo de 5 anos na década de 2000. Isso certamente impacta sobre a sua estrutura urbana, sendo que o mesmo aconteceu com Trindade. Contudo, o segundo fenômeno se destaca pelo impacto que ele tem sobre a realidade metropolitana, marcado pelo crescimento dos PIBs de Aparecida de Goiânia, que triplicou, e de Senador Canedo, que mais que quadruplicou. Tais fenômenos explicam, em grande medida, as taxas de crescimento demográfico desses municípios nas últimas duas décadas, responsáveis pela média do mesmo crescimento na RMG.

TABELA 8: RMG – TAXA DE CRESCIMENTO DEMOGRÁFICO

| <b>TAXA DE CRESCIMENTO</b>  |                  |                  |                  |
|-----------------------------|------------------|------------------|------------------|
|                             | <b>1991/2000</b> | <b>2000/2005</b> | <b>2000/2008</b> |
| <b>Goiânia</b>              | <b>1,91</b>      | <b>1,90</b>      | <b>1,85</b>      |
| <b>Aparecida de Goiânia</b> | <b>7,30</b>      | <b>5,29</b>      | <b>4,94</b>      |
| <b>Senador Canedo</b>       | <b>9,27</b>      | <b>6,1</b>       | <b>4,46</b>      |
| <b>Trindade</b>             | <b>4,66</b>      | <b>4,03</b>      | <b>2,96</b>      |

Fonte: Governo do Estado de Goiás/SEPLAN/SEPIN, [2009].

Apesar de que os índices de crescimento demográfico dos últimos dois censos apontam para um refluxo em relação às décadas anteriores, se verifica uma expansão do processo de conurbação entre os municípios da Região Metropolitana de Goiânia e, com ele, a definição dos NEM's como a nova heterotopia segregada de Goiânia. Esses espaços, implantados principalmente nesses três grandes municípios da RMG que se articulam direta e intensamente com Goiânia, revelam a dimensão da pobreza que assola sua população em dados como os do Mapa da Pobreza e Desigualdade do IBGE, que

dizem o seguinte:

TABELA 9: INCIDÊNCIA DE POBREZA EM ALGUNS MUNICÍPIOS DA RMG

| INCIDÊNCIA DE POBREZA |          |
|-----------------------|----------|
| Município             | % Popul. |
| Goiânia               | 13,99    |
| Aparecida de Goiânia  | 38,59    |
| Senador Canedo        | 47,83    |
| Trindade              | 45,45    |

Fonte: IBGE – Mapa da Pobreza e Desigualdade, 2003.

Pelos dados expostos, verifica-se que à medida que a RMG cresce tanto demográfica quanto economicamente, Goiânia aumenta o seu dinamismo, confirma-se como metrópole e melhora seus índices econômico-financeiros e culturais no *ranking* dos municípios brasileiros. Entretanto, não consegue resolver de forma satisfatória o problema das desigualdades socioterritoriais, sendo que, em pleno século XXI, ainda há gestores que planejam e implementam, de forma convicta, espaços segregados para a população pobre. Destarte, o nível da cultura política de sua população ainda sofre com os ranços de uma ideologia de conformação, o que tem inibido, especialmente a partir dos anos 2000, a incidência de movimentos sociais populares urbanos em Goiânia que articulem a sua população para direitos mais efetivos, validando inclusive o que rezam os dispositivos legais quanto à situação da cidadania.

Por outro lado, esses mesmos dados chamam a atenção para o crescimento que passam Aparecida de Goiânia, Trindade e Senador Canedo e, inobstante, a intensificação em seus territórios das contradições socioterritoriais. Vale lembrar que são em suas franjas que se situam os principais espaços de NEMs, mesmo que eles aconteçam também em Goiânia.

Tudo isso informa que o retrato de Goiânia no final da primeira década do século XXI evidencia o conteúdo e a forma histórica de seu fenômeno urbano: a dialética. Nesta, todo o crescimento e desenvolvimento que motivarem determinados índices exporão, no reboque, a face perversa das relações de produção que se efetivam a partir das cidades: a desigualdade, fruto da busca pela distinção. Eis o vírus do capitalismo que subverte toda intenção de tornar tais cidades espaços para a cidadania de todos, espaços da plenitude cidadã.

**CAPÍTULO 2:**  
**METRÓPOLE, CIDADE E**  
**TERRITÓRIO: LEITURAS**  
**GEOGRÁFICAS DO ESPAÇO**

Diante do que foi exposto no primeiro capítulo, que visou apresentar um retrato da metrópole goianiense no final da primeira década do século XXI, cabe, na sequência, apresentar as leituras geográficas que analisam tal fenômeno. Contudo, não é intenção deste trabalho realizar um cotejamento exaustivo sobre tais leituras pertinentes à realidade urbana e metropolitana, mas sim informar sobre os arranjos teóricos que viabilizam, na Geografia, a *análise socioterritorial*, meio pelo qual se observa o fenômeno foco deste trabalho.

O desenvolvimento da Geografia enquanto pensamento científico e moderno é recheado de intensos debates sobre sua finalidade, forma e conteúdo. A gênese de sua vinculação aos rigores e procedimentos científicos retrata, segundo Arrais (2001, p. 48), ao século XVIII, com os estudos desenvolvidos por Humboldt e Hitter<sup>10</sup>. Naquele contexto, a Geografia se antecipava à grande maioria das áreas de conhecimento que mais tarde viriam a constituir o campo das Ciências Humanas e Sociais, que somente no século seguinte (o XIX) iniciariam desenvolvimento. Porém, tal antecipação não ocorre por acaso, haja vista o fato de que a forma como a Geografia era tratada lhe aproximava significativamente do campo das Ciências Naturais, em pleno desenvolvimento nos séculos XVII e XVIII.

A forma como se desenvolveram os estudos de Humboldt e Hitter permitiu à Geografia a sua vinculação ao pensamento moderno, uma vez que seu conteúdo resguardou a possibilidade de ser apropriado enquanto estratégia de planejamento pelos Estados europeus, gradativamente convertidos em guardiões dos interesses da nascente classe burguesa. Dessa forma, esses estudos foram carregados de uma dimensão utilitarista, tendo sido utilizados pelos Estados europeus, particularmente a Alemanha / Prússia, para a formulação de políticas expansionistas, projetando as condições de ocupação dos territórios africanos e asiáticos no século XIX. A contribuição de Humboldt a esse processo se deu através de seus estudos descritivos sobre as paisagens africanas e asiáticas que, numa perspectiva naturalista, revelaram detalhes importantes a

---

<sup>10</sup> Cidade, cotejando autores no texto *Visões de mundo, visões da natureza e a formação de paradigmas geográficos*, sugere ter sido Kant o primeiro responsável pela fundação da Geografia moderna. Em suas palavras: “Segundo Broek, Kant assegurou um lugar para a geografia na estrutura da filosofia e da ciência” (2001, p. 112). Na mesma perspectiva, Moreira, ao analisar a obra de Quaini, afirma que a Geografia moderna repõe suas origens no Iluminismo e, portanto, em Kant, e não em Humboldt e Ritter (1988, p. 11-12).

serem considerados por aqueles que visavam a extensão das atividades comerciais. Não obstante, Ritter desenvolveu uma técnica apurada de cartografia baseada na topografia, o que muito interessava aos arranjos militares. Assim, ambos os pensadores permitiram a constituição de um “conteúdo estratégico” (ARRAIS, 2001, p. 48) instrumentalizado pelos grupos sociais articulados entorno de novas situações de poder, vinculadas ao desenvolvimento capitalista.

Formado nessas bases, o pensamento geográfico configura-se como pensamento científico e, não obstante, moderno, o que implica em dizer que sua produção teve uma intensa vinculação aos interesses sociais manipuladores das relações de produção capitalista e do poder de Estado. Por mais que essa condição de uso da Geografia tenha sido questionada<sup>11</sup> já no próprio século XIX, ela perdurou como principal tendência até meados do século XX, arrefecida pelos efeitos e significados da Segunda Guerra Mundial. Com essa feição, a Geografia foi convertida a uma postura positivista e pela sua característica naturalista, vinculada fundamentalmente às Ciências da Natureza. Nessas condições, ela se caracterizou como uma ciência pautada no racionalismo e no evolucionismo (CIDADE, 2001).

Porém, a Geografia refletiu também o próprio debate interno travado no seio do pensamento científico, de modo que a supracitada corrente analítica, apesar de hegemônica, não foi exclusiva nos séculos XVIII e XIX. Particularmente neste, o pensamento moderno viu desenvolver no bojo da corrente racionalista uma nova perspectiva, crítica e revolucionário, que foi o marxismo. Da mesma forma, na corrente idealista desenvolveram-se perspectivas como o romantismo, a hermenêutica e a fenomenologia (CIDADE, 2001, p. 113). Essas perspectivas, contudo, só tomaram forma ao longo do século XX.

Sobre o século XIX é importante ressaltar que ele marcou definitivamente a consolidação do capitalismo enquanto forma específica de organização das sociedades européias à dinâmica da produção, ou, em outras palavras, enquanto relações sociais de produção e reprodução da vida e das coisas ou, mais resumido e didático ainda, enquanto *modo de produção*. Os processos desencadeados na segunda metade do século

---

<sup>11</sup> Um bom exemplo de questionamento é a obra de Élisée Reclus, que inaugurou uma Geografia militante ao chamar a atenção para as questões políticas na produção do espaço geográfico, denunciando a forma como a Geografia fora utilizada, por exemplo, na nova corrida colonial (ARRAIS, 2001).

XVIII da Revolução Industrial – transformação socioeconômica a partir da mecanização da produção – na Inglaterra e da Revolução Francesa – transformação sócio-política a partir da tomada do poder político na França por sua burguesia – projetaram uma Europa de face totalmente burguesa no século seguinte. No reboque desse fenômeno, o mundo se expandiu significativamente em função das necessidades inerentes do capitalismo de expansão das relações de mercado. Isso forçou dois movimentos: o primeiro, de consolidação territorial dos Estados Europeus, particularmente aqueles que se encontravam refratários (é o caso principalmente de Alemanha e Itália); o segundo, de montagem de estratégias para a conformação das regiões da África e da Ásia ao atendimento das demandas expansionistas européias.

Com base nisso, é importante ainda destacar o papel de dois grandes geógrafos: Friedrich Ratzel, da Alemanha, e Vidal de la Blache, da França. Ambos não só “*reafirmaram o caráter utilitarista de uma geografia comprometida com o Estado, [como também constituíram] a base conceitual de uma geografia afinada com os interesses e disputas dos dois Estados*” (ARRAIS, 2001, p. 50). Essa concepção da Geografia atravessou o século XIX e assumiu no século XX a condição de uma “Geografia aplicada” (*New Geography*; geografia quantitativa), muito valorizada nos EUA e com grande vitalidade até meados do século. Porém, como o desenvolvimento capitalista baseado no tripé liberalismo, fordismo e expansionismo imperialista culminou com a incidência das duas grandes guerras mundiais, arrasando o território europeu e provocando caos em suas várias nações, esse modelo de desenvolvimento passou a ser durante criticado e, com ele, todo o sistema de pensamento que o embasava, o que envolve a própria Geografia.

Essa crise do capitalismo trouxe consigo questionamentos ao pensamento moderno, de modo que não só o marxismo assumiu um grande destaque nas Ciências Humanas e Sociais como também a fenomenologia, a hermenêutica, o existencialismo e, de forma bem contundente, todo um discurso de caráter pós-moderno. Com essas novas tendências houve uma mudança de foco na análise geográfica, que guinou do tratamento da natureza inerte, numa perspectiva naturalista, positivista, geométrica, para uma perspectiva humanista, de reconhecimento da sociedade e de sua ação.



## 2.1. O Espaço na Perspectiva do Materialismo Histórico e Dialético

Como a participação da URSS foi decisiva para o fechamento da Segunda Guerra Mundial (mais decisiva do que a própria participação dos EUA) e com a sua aproximação ao cenário europeu, o pensamento marxista tornou-se a voga. Contudo, um marxismo recheado de determinismo, evolucionista, reducionista, estruturalista, não afeito à historicidade, às contingências, às circunstâncias, enfim, aos principais desígnios do que é humano. Da mesma forma, para fazer frente ao que era tradicional na Geografia, adotou-se como estratégia metodológica o não diálogo com várias das técnicas até então prevalentes, o que reduziu significativamente a capacidade de abordagem geográfica. Fundou-se, assim, uma Geografia Humana tão incapaz de ser geográfica (entendendo-a como sendo de fato uma ciência que depende da unidade das suas dimensões) quanto a Geografia Física até então prevalente.

A esse respeito, Santos observou que

Ao seguir cegamente Marx, os fundadores da geografia científica utilizaram uma metodologia congelada, pecaram por dogmatismo e sobretudo consagraram um erro de interpretação que desgraçadamente perdura até hoje (SANTOS, 2008, p. 52).

Para Santos, vários geógrafos, ao tentarem imprimir o estatuto científico à geografia a partir do marxismo, enquadraram a realidade num conjunto de conceitos que não a explicavam satisfatoriamente. Muito pelo contrário: evidenciavam uma enorme fragilidade elucidativa a partir de um arcabouço teórico em potencial. Inobstante, outros tantos geógrafos, mesmo não se afirmando enquanto marxistas ou dialogando diretamente com Marx, pareceram seguir algumas de suas idéias, mas erraram na mesma proporção que os primeiros, ao marcarem suas leituras com os mesmos vícios supracitados. Essa contradição foi vista, segundo o autor, em Ratzel, quando da seguinte expressão:

A soma das heranças culturais de cada povo, a cada estágio de seu desenvolvimento econômico, se forma de elementos materiais e espirituais e não se obtêm através dos mesmos meios, nem com as mesmas facilidades, nem simultaneamente [...] O patrimônio espiritual tem como fundamento o patrimônio material. A atividade espiritual aparece como um luxo se as necessidades materiais não foram satisfeitas. Desse modo, toda questão sobre a origem da cultura encontra uma resposta nas condições de desenvolvimento material dessa mesma cultura (RATZEL, 1887, p. 17, apud SANTOS, 2008, p. 53).

Leituras como esta, de caráter explicitamente determinista (que, neste caso, sobrepõe a importância do econômico ao cultural), foram entendidas por Santos como sendo um *positivismo marxista*. Nestas situações, houve pouca contribuição para a compreensão da realidade contraditória do território, especialmente nas leituras sobre a cidade. Assim, Santos realizou um exercício de articulação dos princípios do Materialismo Histórico e Dialético ao saber geográfico, a partir da compreensão de que à Geografia não basta o interesse pela *forma* das coisas, mas também, e essencialmente, pela sua *formação*, numa alusão ao fato de que a abordagem consagrada e predominante até então<sup>12</sup> preocupava-se muito mais com as coisas cristalizadas do que com a sua dinâmica histórica.

Neste sentido, este autor articula o conteúdo histórico ao fundamento geográfico, num importante exercício de interdisciplinaridade, e afirma:

Se a Geografia deseja interpretar o espaço humano como o fato histórico que ele é, somente a história da sociedade mundial aliada à sociedade local pode servir como fundamento da compreensão da realidade espacial e permitir a sua transformação a serviço do homem (SANTOS, 2008b, p. 22).

Assim, foi se utilizando mesmo de conceitos forjados primeiramente por Marx e por Engels que Santos situou o MHD no pensamento geográfico, valendo-se inicialmente da categoria de *formação econômica e social (FES)*. Porém, não às cegas, haja vista que a crítica foi estabelecida ao questionar – duvidando – se é possível se falar em formação econômica e social sem se incluir a categoria do espaço. Para o autor é indissociável à noção de FES o concreto representado pela determinação histórica de uma dada sociedade (SANTOS, 2008b, p. 27), ponto em que o autor sugere a categoria *formação econômica, social e espacial* (ou, numa outra expressão, *formação socioterritorial*, como veremos mais adiante). Num diálogo realizado com os precursores deste paradigma a partir das obras *A ideologia alemã*; *18 Brumário* e *O capital*, Santos sugere a compreensão desta categoria a partir do conceito chave do MHD que é a produção. Sua explicação relata que

Esta categoria diz respeito à evolução diferencial das sociedades, no seu quadro próprio e em relação com as forças externas de onde mais frequentemente lhes provém o impulso. A própria base da explicação

---

<sup>12</sup> O texto-referência em que Milton Santos fundamentou este entendimento data de 1977 e foi publicado em inglês sob o título: *Society and Space: social formation as theory and method*.

é a produção, isto é, o trabalho do homem para transformar, segundo leis historicamente determinadas, o espaço com o qual o grupo se confronta (SANTOS, 2008b, p. 22).

Porém, nas décadas de 1960/1970 o pensamento geográfico sofreu uma grande renovação, em função da lucidez da análise marxista efetuada por alguns novos nomes. É importante destacar que tal renovação não é fruto do acaso; o contexto exigia isso. E que contexto era esse? O de um mundo virado de “pés à cabeça”. O desenvolvimento soviético, orientado pelos manuais keynesianos e pela ortodoxia fordista, produziu um país capitalista sob o exclusivo controle do Estado, excessivamente dependente do mercado internacional. Isso levou a URSS à incidência de práticas imperialistas, avançando seu exército a territórios do leste europeu, o que foi duramente criticado por vários intelectuais marxistas, muitos até então vinculados aos partidos comunistas (na sua maioria alinhados ao PC soviético). Ao mesmo tempo, significou também uma resposta aos EUA, que do outro lado do mundo não só estruturavam suas bases de agressão à autonomia de nações “desalinhadas”, como também se armavam com bombas de destruição de massa alegando uma prevenção a qualquer desatino bélico soviético.

Com o temor de que pudesse haver em breve uma possível terceira guerra mundial, grupos da sociedade civil no mundo inteiro se organizaram para dirigirem protestos contra o ritmo de desenvolvimento das potências. Assim, o cenário mundial projetou uma série de novos atores sociais e os movimentos de protesto se desencadearam em todo o mundo. Nos EUA, o movimento hippie, que com o slogan “paz e amor”, contestava a tradicionalidade estadunidense com o clamor de liberdade ao sexo, às drogas e ao rock’ in roll. Registrou-se aí também movimentos de protesto contra a guerra do Vietnã e contra a construção de armas nucleares. Na França, o movimento estudantil tornou-se protagonista dos principais protestos desencadeados no cenário europeu. Ainda na Europa, grupos internacionais surgiram para lutar em defesa do meio ambiente, questionando os padrões da produção industrial e a destruição dos recursos naturais no mundo inteiro (GOHN, 2000).

Com relação ao movimento socialista, é importante destacar o fato de que duas grandes revoluções sociais subverteram a ordem e a lógica apresentada para o socialismo pela URSS. A primeira foi a Revolução Chinesa, liderada por Mao Tse-Tung, e a segunda foi a Revolução Cubana, liderada por Fidel Castro e por Ernesto



“Che” Guevara, ambas germinadas do meio rural, o que contrariava as expectativas soviéticas. Justamente por isso, os soviéticos se mostraram reticentes em relação a ambos os movimentos, que, contudo, lograram êxito. Isso serviu para reorientar as referências do movimento socialista, ampliando o seu quadro fragmentário. Dentro dessa mesma lógica revolucionária, violenta (o que chocava com parte significativa dos movimentos e protestos desencadeados naquele momento, que clamavam por paz), grupos guerrilheiros se organizaram nos quatro cantos do mundo, dos quais merecem destaque o caso europeu, sendo o IRA, na Irlanda do Norte, o movimento emblemático, e os casos da América Latina, onde vários grupos surgiram como reação às ditaduras militares.

É importante ainda aludir ao quadro de reestruturação produtiva que estava em operação no mundo capitalista. A introdução da microeletrônica, da cibernética, da automação, da produção flexível, do “just-in-time” permitiu a reorientação dos países do capitalismo central e, por conseguinte, dos demais países, pela lógica da divisão internacional do trabalho. Isso tudo produziria no final da década de 1970 uma demanda pelo retorno à ortodoxia liberal que, afeita ao último quartel do século XX, receberia a forma do *neoliberalismo*. Não obstante, forma-se o quadro para a vingança do mundo globalizado (LAMBERT, 2001; PONTES, 2002).

Frente a tudo isso, a crítica ao pensamento moderno se radicaliza e o movimento intelectual pós-moderno se verte no mundo universitário. Questiona-se a razão instrumentalizada para se fazer a guerra, a ocupação, a pobreza, a destruição natural. Não obstante, questiona-se a ciência como o “verdadeiro” caminho para a aproximação com a verdade. Valoriza-se outras formas de saber e de se conhecer. Desvenda-se o fim da história e abnega-se aos paradigmas, incluindo o marxista. Afinal, as ações da URSS nas décadas de 1950, 60 e 70 anunciaram os rumos do comunismo como um movimento desinteressante.

Porém, houve intelectuais lúcidos o suficiente para reorientarem a sua leitura e resgatarem a potencialidade do materialismo histórico e dialético. Na Geografia, isso se deu sob inspiração principalmente de Yves Lacoste, Henri Lefebvre, Milton Santos e Ruy Moreira, dentre outros. Sob a apreensão desse processo por esses autores, Moreira diz a respeito de Lacoste que ele

Faz desfilarem o rol das questões centrais postas à renovação da Geografia: a crise teórica (a questão epistemológica), a dicotomia homem-meio (a questão da falência do “projeto unitário”), a farsa da neutralidade-ingenuidade (a questão política), a indigência discursiva (a questão teórico-metodológica), a guetização (a questão filosófica), o comprometimento da “geografia do professor” (a questão ideológica), o valor militar-militante do mapa (a questão instrumental da práxis), etc. (MOREIRA, 1988, p. 07).

Nesse caminho, a renovação se dá na descoberta, por parte desses autores, da *historicidade* do espaço, que a partir de sua compreensão materialista e dialética, põe por terra a tese de que a história havia acabado, chegando ao fim e, portanto, morrido enquanto método de abordagem. Com isso, o marxismo também se renova dentro da própria experiência geográfica, aberto ao diálogo com outras tendências que permitem a situação da sociedade sobre o espaço.

De um desses diálogos surgia a análise socioterritorial, que Lefebvre propugnou parteira de uma “práxis socioterritorial” (LEFEBVRE, 1991).

## **2.2. O Espaço na Perspectiva da Fenomenologia**

O lugar privilegiado de onde a análise socioterritorial é realizada é o materialismo histórico e dialético, porém dialogado com outras perspectivas teóricas e paradigmas, tais como a teoria da complexidade e a fenomenologia, e sobre isso nem Milton Santos e nem Henri Lefebvre deixam dúvidas.

Uma obra consagrada na qual Milton Santos realiza essa interlocução é *A Natureza do Espaço*, publicada inicialmente em 1996. Na primeira parte desta obra, chamada de *Uma ontologia do espaço: noções fundadoras*, o autor já realiza essa articulação no segundo capítulo, ao refletir sobre o espaço enquanto sistemas de objetos e sistemas de ação. Esta leitura consistiu num amadurecimento de leituras anteriores sobre a dialética do espaço, especialmente a dos *fixos e fluxos*, presente na obra *Por uma Geografia Nova* (editada primeiramente em 1978), e a da *configuração territorial e relações sociais*, presente na obra *Metamorfoses do Espaço Habitado* (que teve sua primeira edição em 1988).

Na primeira consideração, o espaço seria constituído por *fixos*, elementos naturais fixados nos lugares e modificados pelos *fluxos*, movimento de recriação das condições ambientais e sociais e de redefinição de cada lugar. Os fluxos resultam de ações diversas e, tacitamente, o seu conceito agrega a noção de que por trás de seus

movimentos preside a intenção humana. Porém, essa compreensão não foi explicitamente posta na sua primeira definição.

Já na segunda consideração, a *configuração territorial* consiste não só no conjunto dos sistemas naturais presentes numa dada área, como também em todas as modificações impostas pelo ser humano a esses sistemas naturais. Ela encerra a dimensão material da área, que assume uma existência real na medida em que a ela são sobrepostas as *relações sociais*. Assim, a existência real, histórico-espacial de uma dada área, é resultado da soma da existência material com a existência social. A historicização da configuração territorial, possível a partir do conjunto de modificações impostas pelo ser humano ao espaço, implica, necessariamente, na negação da natureza natural e na definição dos sistemas de objetos.

Assim, amadurecendo o sentido desse entendimento para definir tanto a Geografia quanto o seu objeto, na obra *A Natureza do Espaço* Santos disse o seguinte:

Nossa proposta atual de definição da geografia considera que a essa disciplina cabe estudar o conjunto indissociável de sistemas de objetos e sistemas de ação que formam o espaço. Não se trata de sistemas de objetos, nem de sistemas de ações tomados separadamente. Nem tampouco se trata de reviver a proposta de Berry & Marble (1968) fundada na teoria de sistemas então em moda e segundo a qual “todo espaço consiste em um conjunto de objetos, os caracteres desses objetos e suas inter-relações” [...] O espaço é formado por um conjunto indissociável, solidário e também contraditório, de sistemas de objetos e sistemas de ações, não considerados isoladamente, mas como o quadro único no qual a história se dá. No começo era a natureza selvagem, formada por objetos naturais, que ao longo da história vão sendo substituídos por objetos fabricados, objetos técnicos, mecanizados e, depois, cibernéticos, fazendo com que a natureza artificial tenda a funcionar como uma máquina (SANTOS, 2008d, p. 62-63).

Com base nessa perspectiva o espaço tornou-se para o autor um sistema de objetos cada vez mais artificiais, fundado em intenções que, ao definirem o sistema de ações, o fazem de um modo também artificial, tornando estranhos seus fins ao lugar e aos seus habitantes e dimensionando a dinâmica e a transformação do espaço.

Inobstante, o sistema de objetos assalta o lugar das *coisas* (natureza natural) e, ao se revelar fruto do sistema de ações, expõe a face do ser humano, único ser a desprender ações, pois é o único capaz de articular objetivo, finalidade, intenção (SANTOS, 2008d). Dialogando com Husserl e outros *fenomenólogos*, Santos (2008d, p.

94) compreende que “à intencionalidade da ação se conjuga a intencionalidade dos objetos e ambas são, hoje, dependentes da respectiva carga de ciência e de técnica presente no território”.

### **2.3. Convergências Teóricas: a Análise Socioterritorial**

Apesar de filósofo, os estudos de Henri Lefebvre foram fundamentais para a “renovação” da Geografia. Isso porque esse autor ousou significativamente no estabelecimento do diálogo do marxismo com outras tendências filosófico-científicas, particularmente com a fenomenologia. Tendo como objeto de estudos primeiramente o próprio marxismo (década de 1950) e depois a questão agrária (década de 1960), nos anos de 1970 Lefebvre voltou seu olhar para a cidade, movido pela tendência que descobrira na leitura dos processos sociais do campo. Nas novas análises, esse autor compreendeu que a dinâmica que engendra vitalidade aos processos sociais urbanos se vinculam não só ao amadurecimento das relações sociais e das forças produtivas, mas também do espaço, numa articulação dialética entre essas três forças (FRANCISCO DE OLIVEIRA, 2002, p. 65). Isso porque a produção, no seu sentido amplo – material (de coisas e da própria vida) e imaterial (simbólica, ideológica, espiritual), depende essencialmente da relação do ser humano com a natureza e da forma como esta é transformada por aquele diante de sua organização e recursos técnicos / tecnológicos.

Ou seja, uma determinada realidade social, ou uma forma específica de organização, de sociedade, de civilização, é, em essência, uma forma socioterritorial. É do espaço, na condição materializada de natureza, que se retira o necessário à sobrevivência humana, que se procede à realização dos três atos históricos sugeridos por Marx em *A Ideologia Alemã*, particularmente o primeiro: a criação das condições para a satisfação das necessidades. De acordo com o espaço, com suas disposições e circunstâncias históricas, a sociedade se organiza para, por sua vez, interferir na própria disposição espacial.

A esse respeito Santos disse o seguinte:

A cada fase histórica, o papel de cada estrutura social assim como seu conteúdo variam. Os meios de difusão também mudam, isto é, a distância entre a emissão de uma mensagem, o desencadeamento de um processo e sua recepção e concretização variam em termos de tempo. É por isso que a sociedade não se distribui uniformemente no espaço: essa distribuição não é obra do acaso. Ela é o resultado de

uma seletividade histórica e geográfica, que é sinônimo de necessidade. Essa necessidade decorre de determinações sociais fruto das necessidades e das possibilidades da sociedade em um dado momento (SANTOS, 2004, p. 61).

Atinado às transformações históricas do final do século XX, que fizeram do mundo um espaço globalizado, Santos destaca fundamentalmente uma outra dimensão da dialética em sua análise: a que articula o espaço global e o local, a totalidade e o lugar. Para ele, o lugar está carregado de significação, pois é esse o espaço concreto onde as relações sociais e econômicas se desenvolvem de fato, articulando homens e mulheres no processo produtivo. Porém, o capitalismo evoluiu no sentido de constituir uma grande teia, uma rede internacional a ligar interesses, negócios, produções, decisões. Essa rede permite que determinadas formações sociais experimentem o que não produziram, e que não havia como produzirem. Isso é possível pelas relações de mercado, que tornam dependentes da rede todas as formações socioeconômicas e espaciais. Às vezes, determinados produtos parecem deslocados em determinados espaços. Mas cumprem ali a sua finalidade (não primeiramente utilitária, mas de mercado).

É neste sentido que local e global se intercambiam, provocando mudanças, distinções, desterritorializando culturas locais e, paradoxalmente, resgatando tradições locais em âmbito mundial. Contudo, as experiências sociais continuam sendo socioespaciais. As pessoas compreendem, vivenciam e resistem à força e ao poder do global na experiência cotidiana da práxis socioterritorial. Compreender essa situação implica em compreender, com antecipação, as relações sociais de produção capitalista.

Relações sociais de produção capitalista ou, simplesmente, modo de produção capitalista, consiste numa produção social voltada para o mercado, organizada com base na apropriação privada dos meios de produção (forças produtivas) e efetuada diretamente a partir da exploração do trabalho de uma classe social de destituídos destes meios de produção: o proletariado. Este termo foi utilizado por Marx para definir o trabalhador que exerce uma atividade produtiva a partir da venda de sua força de trabalho, o que a torna também uma mercadoria. O termo modo de produção se constituiu num recurso metodológico desenvolvido por Marx para empreender a sua análise sobre o seu principal objeto de estudo: o próprio capitalismo. Segundo Dobb,

Por modo de produção, ele não se referia apenas ao estado da técnica



– ao que chamou de estágio de desenvolvimento das forças produtivas – mas ao modo pelo qual se definia a propriedade dos meios de produção e às relações sociais entre os homens que resultavam de suas ligações com o processo de produção. Desse modo, o capitalismo não era apenas um sistema de produção para o mercado – um sistema de produção de mercadorias, como Marx o denominou – mas um sistema sob o qual a própria capacidade de trabalho “se tornara uma mercadoria” e era comprada e vendida no mercado como qualquer outro objeto de troca. Seu pré-requisito histórico era a concentração da propriedade, dos meios de produção em mãos de uma classe, que consistia apenas numa pequena parte da sociedade, e o aparecimento conseqüente de uma classe destituída de propriedade, para a qual a venda de sua força de trabalho era a única fonte de subsistência. Desse modo, a atividade produtiva era suprida pela última, não em virtude de compulsão legal, mas na base de um contrato salarial. (DOBB, 1987, p. 17).

Como a orientação básica nesse modo de produção é a obtenção de vantagens quantificadas com base nas relações de mercado (relações de troca), o lucro se torna mais importante que a própria situação humana de vida, e subverte o valor de uso das “*coisas*” em valor de troca. Essas *coisas* (ferramentas, equipamentos, fábricas, matéria-prima, meios de transporte, dinheiro, terra), ao se encontrarem concentradas nas mãos de apenas uma classe, tendem a se acumular enquanto capital, criando a possibilidade e mesmo a necessidade de reinversão de uma parte de seu montante no processo de produção. Após cumprido o seu ciclo no mercado, este capital se transforma em mais capital, e isto coincide, conseqüentemente, com o aumento do número dos despossuídos dos meios de produção e da própria pobreza. É neste sentido que as relações sociais de produção se realizam, pois é no encontro das classes – burguesa, detentora dos meios de produção, e proletária, detentora da força de trabalho – no processo produtivo que se efetiva a ampla dimensão do capitalismo, que não se encerra exclusivamente no encontro de coisas no mercado, mas que se completa na exploração de uma classe – a burguesia – pela outra – o proletariado – através do trabalho assalariado. Assim, o próprio trabalhador assalariado se *coisifica*<sup>13</sup>, perdendo gradativa e historicamente a sua condição de ser humano.

Entretanto, o sentido da *produção* é mais amplo do que esse de coisas materiais. Segundo Lefebvre,

a produção não se limita à atividade que fabrica coisas para trocá-las.

---

<sup>13</sup> A este respeito ver Lukács, 1989, no capítulo em que trata da reificação e da consciência do proletariado.

Existem as obras e os produtos. A produção em sentido amplo (produção do ser humano por ele mesmo) implica e compreende a produção das idéias, das representações, da linguagem. Intimamente misturada „à atividade material e ao comércio material dos homens, ela é a linguagem da vida real’. Os homens *produzem* as representações, as idéias, mas são „os homens reais, ativos’ (LEFEBVRE, 1999a, p. 44).

Essa produção intelectual da linguagem é fundamental e imprescindível para o processo de produção das coisas, pois ela possibilita a articulação *orientada* dos homens, distinguindo-os do “ser biológico” pela formação da *consciência*. Sendo fruto desse processo de produção *do ser humano*, a consciência apresenta-se como consciência social, determinada pelas relações sociais de produção, não estando acima ou de fora destas relações (MARX, 1993, p. 43). No capitalismo, a primeira manifestação dessa consciência é a “*falsa consciência*” (cf. LUKÁCS, 1989), ou seja, a consciência tomada pelo *fetichismo*, submetida pela mercadoria, alienada. Nesse sentido, a consciência social tende a harmonizar os homens na produção material, não contribuindo para a revelação das condições reais em que tal produção se opera: a exploração de classe.

Com essas formas já definidas ainda no século XVI, as relações sociais de produção capitalista causaram uma profunda transformação no significado e no sentido do lugar. O campo, que até então era a sede central de toda a produção e da vida social, teve furtado sua primazia pela cidade, em função dos novos valores sociais materiais e morais que passaram a ser produzidos sob a direção da burguesia. Como este processo representou uma mudança de valores, às cidades isto significou a vingança do mercado sobre a produção agrícola, da “liberdade” sobre a servidão, do trabalho livre sobre o trabalho compulsório, da praça de mercado sobre a *ágora*, da “realidade urbana” sobre a “*cité*”; significou, fundamentalmente, a predominância do valor de troca sobre o valor de uso (cf. LEFEBVRE, 1999b). Dessa forma, a cidade deixou de ser a *heterotopia*, o lugar de fora, distante, para (con)formar-se na *isotopia*, o lugar da identidade e da referência, tornando-se o campo num lugar marginal nas relações sociais de produção capitalista. Formava-se, assim, um novo espaço, o espaço do capital.

A necessidade da classe capitalista – dirigente do processo; a burguesia – de fazer render mais o seu capital criou rapidamente a situação de submissão da terra às relações de mercado. Antes mesmo da consolidação do capitalismo na Europa



Ocidental, já no século XIII, na Inglaterra, os camponeses começaram a ser expulsos da terra para que nesta pudessem ocupar as ovelhas, uma vez que sua lã alimentava as pequenas indústrias têxteis que abasteciam mercados distantes. A extensão do valor de mercado à terra rural alcançou praticamente toda a Europa até o século XVIII, reproduzindo os contingentes de despossuídos nas cidades. E ao longo desse processo, à medida que estas recebiam mais e mais *estrangeiros*, retirantes, se reforçava as suas relações de mercado, confirmando a sua situação de espaço do / para o capital. Tendencialmente, a terra na cidade também foi se constituindo em mercadoria, evidenciando a partir de seus intra-espços as diferenças de classes existentes na sociedade capitalista.

A realização da cidade enquanto espaço de reprodução do capital a partir das relações sociais de produção de mercadorias encerra um movimento dialético, baseado nas contradições existentes entre as classes. Com base nesse movimento dialético o espaço urbano se (re)produz paralelamente ao processo de reprodução do capital. Segundo Carlos,

a sociedade também produz o espaço e passa a ter dele uma determinada consciência. Refere-se ao fato de que os homens, ao produzirem seus bens materiais e se reproduzindo como espécie, produzem o espaço geográfico. Entretanto, dependendo do momento histórico o fazem de modo específico, diferenciado de acordo com o estágio de desenvolvimento das forças produtivas. O espaço passa a ser produzido em função do processo produtivo geral da sociedade. No capitalismo, as necessidades de reprodução do sistema fundado no capital vão estabelecer os rumos, objetivos e finalidades do processo geral de reprodução, no qual o espaço aparecerá como condição e meio, desvanecendo-se o fato de que também é produto (CARLOS, 1997, p. 22).

Da mesma forma que no nível cotidiano da produção o capital é percebido pela sociedade como uma coisa, e não como uma relação social entre pessoas “mediatizada por coisas” (MARX, 1968), a formação do espaço, também por não ser compreendida como fruto de uma produção social, deixa de ser controlado pela sociedade. Mas

Há uma relação necessária entre sociedade e espaço. A produção da vida, no cotidiano do indivíduo, não é só a produção de bens para satisfação de suas necessidades materiais, é também a produção de sua humanidade, através da produção de relações (sociais, econômicas, políticas, ideológicas, jurídicas etc.) Por outro lado, a articulação dessas relações tende a individualizar-se espacialmente, dando singularidade às parcelas do espaço, articuladas numa totalidade espacial (como produto histórico) (CARLOS, 1997, p. 22-23).



Considere-se aqui dois elementos. Em primeiro lugar, é importante que fique claro que essa “produção da humanidade” se dá dentro *do* e contra *o* processo de desumanização dirigido pelas relações de mercado. Ela surge, então, principalmente para a classe trabalhadora, como uma resposta positiva na luta de classes que se estabelece na sociedade. Essa produção da humanidade ou, simplesmente, humanização, é garantida pelo encontro das pessoas na reprodução da vida social e intelectual, no bairro, na rua, na praça, nas festas. É mais um momento de troca, mas agora de experiências, idéias, opiniões. A engrenagem que articula e dá vida para a produção capitalista não é desvelada nesses encontros sociointelectuais, mas eles são capazes de permitir aos trabalhadores as condições para tal desvelamento, pelo fato de que estes trabalhadores interagem a soma das insatisfações.

Não é só o contingente de trabalhadores ocupados no processo de produção que se indigna com a exploração, mas também o “exército industrial de reserva”, uma massa de trabalhadores desempregados tão necessária ao sistema de produção quanto os outros. Os desempregados experimentam uma verdadeira situação de risco: podem se tornar mendigos ou *desordeiros* (violentos, criminosos), como podem também solapar as bases de um movimento de reivindicação dos ocupados, pelo fato de poderem substituí-los no processo de produção. Naturalmente, eles são mais suscetíveis de corrupção pelos capitalistas, haja vista o grau de sua carência. De toda forma, eles são imprescindíveis para os capitalistas, pois é a permanência histórica de sua situação socioeconômica que permite que se amplie a *mais-valia*. Mas ao mesmo tempo que ocupados e desocupados encerram juntos uma parte da *mais-valia*, eles também podem significar uma verdadeira ameaça para a classe capitalista. No seu espaço de convivência (que é comum) eles produzem linguagens, símbolos, códigos de inclusão e ritos que fortalecem a sua solidariedade. A partilha de experiências comuns pode levá-los a se identificarem enquanto classe, e torná-los subversivos.

Em segundo lugar, deve-se considerar que o pano de fundo da formação do espaço urbano é o grau de amadurecimento das forças produtivas e a sua interação com as relações sociais. Se validarmos essa afirmativa, compreenderemos a sociedade a partir de uma tríade, constituída por: 1) *relações sociais*; 2) *forças produtivas*; e 3) *espaço*.

O que está posto aqui é uma relação dialética, em que cada um dos elementos exerce reciprocamente influência sobre os outros. O fundamento dessa dinâmica, o que realmente vitaliza esta produção social, é a relação ser humano-natureza / ser humano-ser humano. Ao buscar criar as condições que satisfaçam as suas necessidades, quando “*tão logo começam a produzir seus meios de vida*” (MARX, 1993, p. 27), necessariamente o ser humano transforma a natureza, pois é dela que ele retira tais condições de vida e, conseqüentemente, transforma a sua própria natureza física, intelectual e social. Essa natureza exterior ao ser humano pode ser a natural e a transformada, artificial. Como a sua existência em todas as dimensões revela ao ser humano mistérios, fenômenos, ou seja, como este nunca consegue ter um conhecimento total da natureza, a melhor forma de ação sobre esta, até mesmo pela limitada dimensão física do ser humano, é a social, através da organização corporal da sociedade. Assim, para garantir a sua sobrevivência, o ser humano estabelece determinadas relações sociais (organização corporal da sociedade, divisão do trabalho), de acordo com o espaço que ocupa (elementos que se encontram dispostos na natureza e que o ser humano necessita para a produção dos meios de vida), e cria os instrumentos necessários – *as forças produtivas* – para fazer sua intervenção.

Na sociedade capitalista, em função do *fetice* da mercadoria, essa relação dialética não é percebida pelo ser humano, o que facilita a dominação da burguesia sobre o proletariado. No entanto, o proletariado, como se viu, não deixa de desenvolver uma ação intelectual revolucionária. A sua sociabilidade, na medida em que gera condições para a troca de experiências e a identificação de classe, vai gradativamente transformando a *práxis espontânea* em *práxis reflexiva* (VAZQUEZ, 1977), e mesmo que isto, num dado momento, não signifique uma possibilidade real de transformação imediata de toda a sociedade, nem por isso deixa de significar uma mudança socioterritorial.

Neste sentido, se entende que qualquer mudança operada em nível micro, na dimensão do bairro ou da cidade a partir da disposição de luta do trabalhador assalariado – do proletariado –, significa uma *práxis socioterritorial* (cf. LEFEBVRE, 1991). Essa representação da luta de classes se caracteriza pela reivindicação que os despojados dos meios de produção fazem do direito à cidade. Assim, a luta do trabalhador não se encerra exclusivamente na transformação radical da sociedade com



base na desapropriação dos meios de produção da burguesia. A relação de classes se estabelece gerando necessidades para todas as classes envolvidas no processo de produção social. No que se refere às necessidades da classe trabalhadora, o direito a reproduzir a vida no espaço urbano com dignidade germina uma manifestação de luta. Ter acesso a uma parcela da cidade que conte com os equipamentos urbanos indispensáveis à integração social de produção e reprodução é, neste sentido, fundamental.

Entender a disposição de luta dos trabalhadores para o alcance desses objetivos materiais como sendo uma práxis revolucionária pode, em princípio, parecer uma contradição com a teoria marxista que alimenta as premissas utilizadas neste trabalho. Porém, esta aparência se dissipa quando se esclarece que o enfoque desta análise se volta para o âmbito microsocial. Neste, a dinâmica de reprodução da vida se apresenta diferente daquela percebida no âmbito macrossocial. A análise da vida cotidiana com enfoque na escala micro permite enxergar os “por menores” das relações sociais, revelando de forma mais sistemática as movimentações feitas pelas classes.

Nesse sentido, se entende aqui que a melhor explicação teórica para a lógica de reprodução do espaço urbano se expressa na leitura articulada do materialismo histórico e dialético e da fenomenologia, particularmente na articulação da análise do urbano feita por Henri Lefebvre. Para ele, o essencial para o entendimento do “fenômeno urbano” é a leitura da cidade a partir de sua centralidade. Nesta, toda a diversidade de coisas, objetos, pessoas, mercadorias, formas, imagens, símbolos etc. se produz e se encontra, causando o típico espetáculo do urbano. Por isso, se pode, por ela, evidenciar-se a função (política e administrativa, comercial, produtiva e/ou de serviços), a estrutura (morfológica e sociológica) e a forma (disposição espacial) urbanas. Segundo o autor,

A centralidade não é indiferente ao que ela reúne, ao contrário, pois ela exige um conteúdo. E, no entanto, não importa qual seja esse conteúdo. Amontoamento de objetos e de produtos nos entrepostos, montes de frutas nas praças de mercado, multidões, pessoas caminhando, pilhas de objetos variados, justapostos, superpostos, acumulados, eis o que constitui o urbano. (LEFEBVRE, 1999b, p. 110).

A centralidade permite a assimilação da realidade urbana porque nela se verifica a reunião de tudo em função das necessidades humanas de produção das condições materiais de sobrevivência, da reprodução do lazer e do consumo e de ocupação do

espaço, sob situações determinadas. Sendo possível através do trabalho, este processo se constrói sobre uma base de relações sociais em que uma parcela da sociedade determinará o curso das relações de produção, em função da propriedade que exerce sobre os bens de produção. A apropriação privada dos bens sociais materiais é utilizada, nas relações sociais de produção capitalista, para gerar a acumulação de capital. O mercado é o fundamento do ciclo (produção, circulação, consumo) que articula os recursos para o cumprimento dos objetivos capitalistas: a reprodução do capital; a acumulação de riquezas; o lucro. Assim, nas relações de mercado o produto surgido desse processo de produção só realiza sua função enquanto mercadoria.

Destarte, isso se torna possível somente através da disposição do trabalho humano. Este é imprescindível, por consistir numa práxis criadora, não sendo, portanto, passível de substituição pela força motora animal e nem mesmo mecânica. Porém, como nessa relação de produção tudo é reduzido a um valor – se transforma em mercadoria –, o trabalho humano também é exercido como mercadoria, sendo efetuado a partir da disposição de um valor, que coincide com o salário. Enquanto mercadoria (que, como qualquer outra, pode e deve ser negociada, barganhada, desdenhada) a mão-de-obra se *coisifica*, levando a que o trabalhador se desumanize num gradativo processo de alienação. Sendo o salário o valor próprio da mercadoria mão-de-obra, ele não participa do lucro capitalista, pelo contrário, ele é fundamento para o lucro, haja vista que a intensificação da exploração da mão-de-obra (*mais-valia*) faz aumentar o lucro, por gerar mais produto-mercadoria que repetirá o ciclo. Com essas características o salário permite apenas a reposição cotidiana das forças humanas, para que o trabalho continue exercendo sua função. Assim, o exercício da propriedade privada determina a existência de seu oposto: a expropriação, alienação, desumanização.

Neste sentido, os contrários se encontram num sistema de produção que se desenvolve diretamente na cidade. Aí (na cidade), os encontros – de diferentes e de idênticos – geram a centralidade,

aproximando os elementos da produção uns dos outros. Ela reúne todos os mercados (... o mercado dos produtos da agricultura e da indústria – os mercados locais, regionais, nacionais, mundiais – o mercado dos capitais, o do trabalho, o do próprio solo, o dos signos e símbolos). A cidade atrai para si tudo o que nasce, da natureza e do trabalho, noutros lugares: frutos e objetos, produtos e produtores, obras e criações, atividades e situações. O que ela cria? Nada. Ela

*centraliza* as criações. E no entanto ela cria tudo. Nada existe sem troca, sem aproximação, sem proximidade, isto é, sem *relações*. (LEFEBVRE, 1999b, p. 110-111).

Essas diferenças reveladas pela cidade se constituem na essência das relações sociais. A estruturação dessa diferença se dá quando a cidade gera um *sistema* de significações e de sentido, que reúne e segrega de acordo com as identidades. Neste sentido, a base desses valores é *significante* e *significado*, formando um conceito geral da cidade e para a cidade. A construção desse conceito é “dirigida” pelos grupos que organizam a política, controlam a produção, viabilizam o comércio, orientam o espaço público da cidade. Sendo assim, esse sistema não pode ser único, porque ele não congrega (e não o pode) todas as experiências, sensações e leituras sobre a vida urbana. Dentro desse sistema surgem, segundo Lefebvre, sistemas secundários, sendo que “*a cidade se manifesta como um grupo de grupos*” (LEFEBVRE, 1991, p. 60).

Para Lefebvre, a identidade urbana, codificada pelo sistema geral, forma uma *isotopia*, ou seja, um campo de identidades, que coincide com o próprio sistema de produção. Nela todos se orientam para o trabalho, para o lazer, para a ocupação do espaço. Entretanto, como esse sistema é contraditório, essa identidade, essa isotopia, produz a própria exclusão, ou melhor, a diferença, compreendida como *heterotopia*, o lugar de fora, do outro. É na heterotopia que se formam os sistemas secundários, permitindo que se enxergue as desigualdades da estrutura social pela formação de subprodutos de poder, signos, códigos e símbolos; de hierarquia. Mas até mesmo muito mais do que isso: na constituição de um movimento social.

Essa situação se projeta sobre o processo de (re)produção do espaço urbano, manifestando toda a dimensão das contradições sociais formuladas nas relações de produção. O espaço é ocupado, definido e redefinido de forma desigual, determinada “*a partir da necessidade de realização de determinada ação, seja de produzir, consumir, habitar ou viver*” (CARLOS, 1994, p. 45). Uma vez que a vida na cidade é orientada por um processo de produção que se completa com as relações de mercado, sustentado na prática do consumo, “ocupar” um lugar no espaço urbano (se considerando que, certamente como tudo, esse lugar já possui um sentido e significado), consiste em participar de um modo de consumo. Por trás de todos os sentidos e significados, dos signos e símbolos, da política e da religião, da construção de um palácio e de um casebre, está o fator consumo. Na cidade se consome de tudo: mão-de-obra, alimentos,



ícones, idéias, espaço. Por isso ela se afirma como “um lugar de consumo, e um consumo de lugar”. Carlos traduziu isto afirmando que “*o mundo dos homens é cada vez mais o mundo da mercadoria e do que é possível comprar*” (CARLOS, 1994, p. 19). Analisando o processo de formação do espaço, esta autora entendeu que

O processo de reprodução espacial envolve uma sociedade hierarquizada, dividida em classes, produzindo de forma socializada para consumidores privados. Portanto, a cidade aparece como produto apropriado diferentemente pelos cidadãos. Essa apropriação se refere às formas mais amplas da vida na cidade; e nesse contexto se coloca a cidade como o palco privilegiado das lutas de classe, pois o motor do processo é determinado pelo conflito decorrente das contradições inerentes às diferentes necessidades e pontos de vista de uma sociedade de classes. (CARLOS, 1994, p. 23).

A disposição espacial das pessoas na cidade reflete a condição de classe, de forma que os lugares se ordenam representando em forma e conteúdo a situação socioeconômica dos grupos que os ocupam. Este fator completa a gama de situações que podem resultar em conflitos sociais: produção material – desigualdades no trabalho, conflito entre capital e trabalho, mais-valia; formulação intelectual-ideológica – diferenças político-partidárias, fundamentalismo religioso etc.; ocupação espacial desigual – expressão de marginalidade, confinamento, destituição de infra-estrutura e serviços públicos. Com base nesta análise, se percebe que os conflitos sociais que resultam desse último ponto não representam apenas uma luta por “consumo coletivo”; mais do que isso, são o próprio reflexo de todo o processo de produção humana (mental, intelectual, material). Através dos conflitos sociais, a cidade revela a sua dimensão *paradigmática*, ao explicitar todas as oposições e diferenças.

Ocupando parcelas desiguais do espaço urbano, as pessoas (re)produzem o lugar coletivo, a partir da finalidade do uso, das relações sociais que estabelecem, dos recursos econômicos de que dispõem, dos projetos políticos que mobilizam e das condições naturais do espaço. É por esse curso que

A produção espacial realiza-se no cotidiano das pessoas e aparece como forma de ocupação e/ou utilização de determinado lugar num momento específico. Do ponto de vista do produtor de mercadorias, a cidade materializa-se enquanto condição geral da produção [...] e nesse sentido é o *locus* da produção [...] Do ponto de vista do morador, enquanto consumidor, a cidade é um meio de consumo coletivo (bens e serviços) para a reprodução da vida dos homens. É o *locus* da habitação e tudo o que o habitar implica na sociedade atual: escolas, assistência médica, transporte, água, luz, esgoto, telefone,

atividades culturais e lazer, ócio, compras, etc. (CARLOS, 1994, p. 46).

É, pois, na utilização social do espaço que ele vai se formando, se configurando, e conseqüentemente, expondo as riquezas, o poder, a hierarquização, bem como as carências e necessidades. Porém, mesmo sendo o centro o lugar do encontro das diferenças, essa exposição tende a se assentar de forma localizada, espacializada: riquezas no centro (ou nos centros) e carências na periferia. A cidade é articulada em suas diferenças, que ao se integrarem, revelam sua dimensão *sintagmática*, ou seja, de ligação de elementos (contraditórios) que não se excluem, o que engrena seu movimento dialético. O conflito que decorre do processo de ocupação desigual do espaço urbano caracteriza-se por duas realidades: 1) defesa dos privilégios; e 2) socialização dos benefícios. Por isso,

O uso do solo será disputado pelos vários segmentos da sociedade de forma diferenciada, gerando conflito entre indivíduos e usos. Esses conflitos serão orientados pelo mercado, mediador fundamental das relações que se estabelecem na sociedade capitalista, produzindo um conjunto limitado de escolhas e condições de vida. Portanto, a localização de uma atividade só poderá ser entendida no contexto do espaço urbano como um todo, na articulação da situação relativa dos lugares. (CARLOS, 1994, p. 46-47).

Esta análise da produção social do espaço, ao resgatar o método dialético e aplicá-lo *na sua real extensão* às relações sociais, apresenta-se como o caminho teórico viável para a leitura do espaço urbano, superando os problemas analíticos colocados pelas abordagens que se sustentaram nas teorias do controle de classes e da acumulação de capital <sup>14</sup>. Por este caminho se percebe que o espaço urbano se (re)produz a partir da dinâmica social, geradora de valores materiais e simbólicos e apropriados de forma diferente no processo de produção. Esta desigualdade evidencia as diferenças socioeconômicas e reflete-se na ocupação do espaço (lugar e simbólico), que vai constituindo a lógica dos grupos. A manifestação social na cidade obedece a essa disposição espacial, construindo a lógica paradigmática da cidade ao exprimir e

---

<sup>14</sup> Segundo Gottdiener, os cientistas sociais marxistas (principalmente nos EUA) a partir da década de 70 estiveram preocupados em aperfeiçoar a abordagem crítica sobre o espaço urbano. Isto levou-os a travarem uma “discussão polifônica” na tentativa de romper com a lógica estruturalista vigente. Neste sentido, trabalharam a *economia política marxista*, enfatizando os processos de conflito de classes e suas conseqüências processuais e a lógica da acumulação de capital. Os problemas com relação a essas abordagens resumem-se, dentre outros, no fato de que sua visão sobre a realidade urbana se dá de forma monocêntrica; a estrutura social é rigidamente dividida em duas classes, ignorando as frações de classes; o valor do espaço é exclusivamente de troca, e nunca de uso (GOTTDIENER, 1993, p. 77-114).

localizar as diferenças. Dessa forma, ao mesmo tempo em que o processo de produção fabril articula os opostos (capital e trabalho; burguês e proletário; lucro e salário) num movimento dialético, a cidade se reproduz com base nessa mesma premissa, qual seja, a articulação de diferentes num movimento dialético.

Por isso, em determinadas ocasiões as contradições das classes sociais resultam em momentos de apartação, que se exprimem em movimentos sociais constituintes de uma práxis socioespacial que *requalifica* o espaço, alterando a condição dos valores de troca e de uso do mesmo.

Assim, a leitura da produção social do espaço visa responder de forma mais sistemática à “problemática urbana”, permitindo ao marxismo validade teórica atual pela consideração de *todos* os elementos (materiais e simbólicos, econômicos e de poder) dispostos no espaço e articulados por uma relação dialética.

#### **2.4. A Análise Socioterritorial de Goiânia**

Nesta leitura, se entende que o processo de formação da cidade é contínuo, não sendo possível concebê-la de forma acabada. Isso porque a cidade exprime o conjunto das contradições advindas das relações sociais de produção, sendo fruto, portanto, da **dialética**, que imprime em seu contexto formas distintas de paisagens, de acordo com a realidade histórica, ou melhor, de acordo com a conjuntura destas relações sociais de produção. Goiânia, seguindo esta tendência, apresentou a cada mudança conjuntural uma nova forma e estrutura.

O elemento que condiciona as relações contraditórias na sociedade urbana é o sistema capitalista, que institui valores a serem perseguidos diferentemente pelos grupos sociais no processo de produção, de acordo com os recursos de que dispõem e mobilizam, a fim de satisfazerem suas necessidades de *re*-produção material (de coisas e da própria vida) e intelectual. Como a produção é o elemento incondicional para a realização da vida humana, a sua dinâmica vai apresentando historicamente as *formações* sociais refletidas na cidade (forma e conteúdo), que variam de acordo com a manipulação dos recursos feita pelos grupos sociais para a satisfação de suas necessidades coletivas.

Esta dinâmica faz com que os grupos, na sua afirmação socioterritorial, entrem

em conflito, apesar de que esse conflito se desenvolve “disfarçado” pelos mecanismos ideológicos que procuram dar conta de uma cidade “harmônica” (LOPES, 1999). Neste sentido, *planejar* uma cidade consiste em dispor organicamente os elementos sociais e materiais (objetos, fábricas, máquinas, mercadorias) à produção capitalista, numa relação de produção mediada pelo processo de urbanização controlado. Sobre isso Lopes comentou que o modelo “*urban-o-izador*” do planejamento de Goiânia, ao representar “*a materialidade táctil e simbólica da modernidade fincada no cerrado*”, desenvolveu-se como uma tendência normatizante do espaço urbano, encarnada em formas ideológicas, gerando um caráter excludente exposto explicitamente na década de 1970, num momento histórico configurado pelos “detritos sociais do urbano”, ou seja, tudo aquilo que os planejadores da cidade não queriam para ela (ocupação desordenada, invasões, inchaço populacional, miséria, conflito de classes etc.) e que, no entanto, a dominaram. Assim, Goiânia desenvolveu-se como um espaço de memórias e projetos, desejos e decepções, descontinuidades e continuidades, colocando em funcionamento um território de trocas, vozes e conflitos sociais (LOPES, 1999, p. 6).

Refletindo essa situação a partir da dinâmica do planejamento, Bernardes afirmou que

O argumento de que toda e qualquer cidade, independente do “concebido” e do “vivido” (Lefebvre, 1983), só existe de fato como processo e não como estabelecimento, que se instala em caráter definitivo, processo entendido como possibilidades de permanentes transformações nos conteúdos e imagens urbanas, é procedente para explicar os novos rumos assumidos pela cidade planejada. Estamos nos referindo às contradições inerentes ao plano da cidade, geradas, já na sua elaboração (BERNARDES, 1998, p. 193).

A intenção da autora é chamar a atenção para o fato de que, ao realizar o planejamento, os idealizadores do espaço urbano de Goiânia acabaram não incorporando as diferenças de classes sociais como diferenças de fundamento antagônico. Esta tendência levou a que esta cidade se desenvolvesse *afirmando* gradativa e historicamente as desigualdades sociais. Sendo assim, Bernardes continua:

O processo de exclusão, ou de segregação espacial a que são submetidas parcelas de moradores de uma cidade, está relacionado ao contexto socioeconômico e histórico da sociedade. Nesse sentido, as cidades planejadas se equiparam às de crescimento espontâneo, instituindo uma espécie de universalização de problemas urbanos (BERNARDES, 1998, 194).

Esse curso de formação do espaço urbano de Goiânia reflete a situação de uma “*cidade fetiche*”, em que seu planejamento reflete um espaço-tempo enquanto artefato cultural capitalista (LOPES, 1999). O momento de universalização dos problemas urbanos tende a circunstanciar o rompimento com a idéia de cidade harmônica pela introdução de uma nova realidade urbana: a da cidade polifônica, em que novos sujeitos entram em cena reivindicando seu espaço social. Em Goiânia, ela emerge na segunda metade da década de 1970, quando a cidade passa a assumir as características apresentadas no primeiro capítulo deste trabalho.

**CAPÍTULO 3:**  
**A PROBLEMÁTICA**  
**METROPOLITANA NO BRASIL**  
**ATUAL**

Após se ter situado a realidade metropolitana de Goiânia a partir de um recorte teórico-metodológico, torna-se elementar localizá-la em seu contexto nacional, verificando o processo pelo qual a metropolização foi conformando, ao longo do século XX, a concentração demográfica e a realidade urbana brasileira. É esta a discussão que se pretende a seguir.

### **3.1. Expansão Urbana e Desigualdades Socioterritoriais**

A forma como o Brasil inverteu a sua disposição espacial de país eminentemente rural para um país urbano no intervalo de meio século, com todos os seus adjetivos e signos de desenvolvimento econômico e social assentes na sua condição industrial e na sua posição na divisão internacional do trabalho, surpreende qualquer especialista europeu. Os primeiros 50 anos do século XX foram marcados por uma condição industrial incipiente, sendo que a agricultura era de fato o carro-chefe da produção brasileira, puxada pelo café disperso nas unidades produtoras do Centro-Sul do país. A organização da produção cafeeira demandou, por seu turno, uma reforma agrária às avessas, uma vez que para participar do mercado internacional, comprando e vendendo, o país precisou se adequar às exigências capitalistas impostas a partir da pujança inglesa.

Tais exigências implicavam na utilização de mão-de-obra livre e assalariada – o que forçou a libertação dos afro-descendentes escravizados –, na especialização produtiva, através da monocultura, no aperfeiçoamento de técnicas de plantio e cultivo, culminando com a importação de trabalhadores europeus, dentre outros fatores. Entretanto, esses três fatores balizam a explicação de dois significativos acontecimentos da história do Brasil: primeiro, a violenta concentração fundiária legitimada pela Lei de Terras de 1850; e segundo, como conseqüência deste, os fenômenos do êxodo rural e da urbanização iniciados então e intensificados entre os anos de 1940 e 1980. Como observou Santos (1993, p. 22),

se o índice de urbanização pouco se alterou entre o fim do período colonial até o final do século 19 e cresceu menos de quatro pontos nos trinta anos entre 1890 e 1920 (passando de 6,8% a 10,7%), foram necessários apenas vinte anos, entre 1920 e 1940, para que essa taxa triplicasse passando a 31, 24%.

Se, por um lado, essa condição urbana demandou e favoreceu o desenvolvimento de novas atividades produtivas afeitas à sua dinâmica e realidade, por outro lado ela

também produziu novos espaços amorfos, baseados em altas densidades demográficas, na aleatoriedade da ocupação de solos marginais<sup>15</sup> e caracterizados por uma intensa dualidade social evidente no espaço. Entre 1920 e 1940 capitais mercantis propiciaram, nos novos e dinâmicos centros urbanos, investimentos privados nos setores de energia, telefonia, transportes, ensino e finanças e a população economicamente ativa aumentou no setor terciário, enquanto que nos primário e secundário diminuiu (SANTOS, 1993), sem, contudo, afetar sua pujança.

Porém, foi mesmo nos anos de 1930 e 1940 que as condições materiais objetivas foram lançadas a partir do Estado brasileiro, para que essa “revolução urbana” se concretizasse. Preocupado em fazer a segurança nacional e a integração econômica e social das regiões do país<sup>16</sup>, o governo de Getúlio Vargas iniciou a fase desenvolvimentista do Brasil fortalecendo a indústria de base e promovendo a substituição de importações, designação que exprime a mudança de gênero dos importados para o Brasil, haja vista o fato de o país passar a produzir industrialmente um conjunto de novos bens de base, duráveis e de consumo.

Essa nova condição industrial não só ampliou e dinamizou o setor secundário, como também o primário, haja vista que demandou matéria prima<sup>17</sup> para a transformação da indústria, e o terciário, como se viu acima. Isso gerou, por um lado, um grande estímulo à expansão urbana brasileira, especialmente no Centro-Sul do país, onde se concentraram os maiores investimentos de industrialização e de serviços. Esse raciocínio se completa com o fato de, nesse período, ter havido um grande desenvolvimento das redes viárias, o que, segundo Santos (2008c, p. 24), se constituiu num forte instrumental de atração urbana. A esse respeito, Santos e Silveira (2008, p. 42) se expressaram da seguinte forma:

---

<sup>15</sup> Por solos marginais entende-se aqui os lugares inadequados para a ocupação social, tais como os morros, as encostas, os fundos de vale e os cortiços.

<sup>16</sup> O argumento para justificar esse grande empreendimento político pautou-se não só nas intenções políticas de Vargas e da coalizão de forças por ele representadas com relação à situação interna do país, que vivia uma verdadeira desarticulação regional. Pautou-se também no contexto tenso da política externa, que anunciava as possibilidades de uma nova guerra em função das ações de extremo nacionalismo nazifascistas e da tentativa de coibição de invasões da fronteira nacional por interesses econômicos estrangeiros (cf. CHAUL, 1997).

<sup>17</sup> Uma vez que a produção industrial brasileira havia expandido os ramos de atuação pela nova conjuntura econômica e política, houve uma demanda por maior diversificação da matéria prima, o que contribuiu para a integração econômica capitalista de regiões nacionais até então desconectadas daquela divisão regional do trabalho. A esse respeito ver, além de Santos, 1993; Chaul, 1997; Borges, 2000.



A partir da década de 1930, encontra-se no Sul uma indústria importante. São Paulo tornou-se uma grande metrópole industrial, onde estavam presentes todos os tipos de fabricação. Chamado a acompanhar esse despertar industrial, o país inteiro conheceu uma quantidade de solicitações e sobretudo foi impregnado pela necessidade de concretizar a integração nacional. Essa indústria em desenvolvimento, particularmente a partir da Revolução de 1932, precisava ampliar seu mercado. A extinção das barreiras à circulação de mercadorias entre os Estados da União marcou um avanço fundamental no processo de integração econômica do espaço nacional. Faltavam porém outras variáveis de sustentação, entre elas uma rede nacional de transportes. Essa integração começou pela região circunvizinha ao Estado de São Paulo, pois as relações comerciais eram facilitadas pela existência de um embrião de transportes modernos em rede e a relativa proximidade dos mercados permitia um tráfego marítimo mais intenso.

Por outro lado, essa nova condição industrial estimulou também a ocupação de novas áreas do Cerrado e da Amazônia para o plantio diversificado, tanto para a alimentação quanto para o abastecimento das indústrias, buscando se preservar o significado econômico e político da produção cafeeira no Centro-Sul. Esta última situação se concretizou a partir da *Política da Marcha para o Oeste* (FRANCISCO DE OLIVEIRA, 2005).

A partir desse novo cenário de integração nacional desenhado na era Vargas, as bases de ocorrência do *fenômeno urbano* se instituem no Brasil, uma vez que

Para atender às necessidades de uma população de maior nível de vida quanto para dirigir a colheita de produtos exportáveis, surgem inúmeras cidades e outras se desenvolvem. Até então, as cidades maiores situavam-se no litoral ou em áreas próximas. É o caso de Manaus, até onde a navegação marítima podia chegar, ou de São Paulo do café, com seu desdobramento do porto de Santos. É num Brasil integrado pelos transportes e pelas necessidades advindas da industrialização que vão nascer importantes cidades no interior. Estas decorrem do crescimento populacional, da elevação dos níveis de vida e da demanda de serviços em número e frequência maiores que anteriormente (SANTOS e SILVEIRA, 2008, p. 44).

Para Lefebvre (1999b), o *fenômeno urbano* consiste na manifestação da cidade no período pós-industrial, marcada por uma realidade *não visível*, haja vista que os olhos analíticos e os conceitos, quando da manifestação desse fenômeno, estavam impregnados pelos valores que identificavam apenas a cidade industrial. Por isso, na eclosão desse fenômeno prevaleceu, no que concerne ao movimento consciente, um *campo cego*, ou seja, um espaço-tempo (a cidade; o urbano) marcado pelo desconhecido e pelo insignificante. Apesar de o autor referir-se às transformações citadinas que



ocorreram a partir da Europa especialmente na primeira metade do século XX, sua leitura conforma-se à realidade brasileira e latino-americana compreendida entre as décadas de 1930 e 1980 em função do significado de seu processo de urbanização diante do escopo de novidade.

O fenômeno urbano encerra a lógica de uma realidade global, uma vez que implica no conjunto da prática social marcada pela dialética urbana. O urbano, enquanto espaço social, é lugar do possível-impossível, da concentração e da dispersão, da centralidade e da poli centralidade. Segundo Lefebvre (1999b), esse fenômeno se caracteriza enquanto

sociedade urbana, que com sua ordem e desordem, se forma. Tal realidade envolve um conjunto de problemas: a problemática urbana. Aonde vai esse fenômeno? Para onde o processo de urbanização arrasta a vida social? Qual a nova prática global, ou quais as práticas parciais que ele implica? Como dominar o processo teoricamente e orientá-lo praticamente? Em direção a quê? Tais são as questões que se colocam (p. 61-62) [...] A sociedade urbana proporciona o fim e o sentido da industrialização simplesmente porque nasce dela, a engloba e a encaminha em direção a *outra coisa* (p. 69).

Assim, no século XX, especialmente na sua segunda metade, o Brasil afeiçoou-se à lógica da sociedade urbana. Para Brito, Horta e Amaral ([2010, p. 03]), isso é demonstrável no fato de entre 1950 e 2000 a população urbana do país ter saltado de 18.782.891 habitantes para 137.697.439 habitantes, multiplicando-se em 7,33 vezes com uma taxa média anual de crescimento de 4,1% e um incremento real médio anual de 2.378.291 habitantes. O resultado disso foi, obviamente, um forte inchaço urbano, especialmente na região Sudeste do país, nos Estados de São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais, não só em suas respectivas capitais como também nos municípios circunvizinhos a elas. Santos (1993, p. 63) explica essa condição pelo fato de haver “*no Sudeste, significativa mecanização do espaço, desde a segunda metade do século passado, ao serviço da expansão econômica, o que desde então contribui para uma divisão do trabalho mais acentuada e gera uma tendência à urbanização*”. Não obstante, destacam-se também, nesse mesmo processo, os Estados da Bahia, do Ceará e do Pernambuco, no Nordeste, e de Rio Grande do Sul, no Sul.

A tabela a seguir ajuda na compreensão de como que, a partir da década de 1930, o Brasil se conformou à lógica da sociedade urbana.

TABELA 10: ÍNDICE DE URBANIZAÇÃO NO BRASIL

| ÍNDICE DE URBANIZAÇÃO NO BRASIL |                           | 1940       | 1950       | 1960       | 1970       | 1980        | 1991        |
|---------------------------------|---------------------------|------------|------------|------------|------------|-------------|-------------|
| Brasil                          | População Total           | 41.326.315 | 51.944.397 | 70.191.457 | 93.139.037 | 119.099.706 | 146.825.475 |
|                                 | População Urbana          | 10.891.000 | 18.783.000 | 31.956.000 | 52.905.000 | 82.013.000  | 115.700.000 |
|                                 | Índice de Urbanização (%) | 26,35      | 36,16      | 45,52      | 56,8       | 68,86       | 77,13       |

Fontes: Santos, 1993.

Pelos dados expostos percebe-se que ao longo da década de 1960 o número da população urbana do país suplantou o da rural, tendo atingido o índice, no Censo de 1970, de 56,8% de sua população total. Para além da tendência apontada pelas décadas anteriores, esse resultado se explica ainda e fortemente pela política desenvolvimentista implantada a partir de 1964, com a instituição dos governos militares, que numa perspectiva conservadora de modernização, promoveu (incentivando direta ou indiretamente) uma intensa concentração fundiária, tanto pela subvenção prioritária à grande produção agropecuária, quanto pela violência e repressão à ação dos pequenos proprietários e posseiros rurais. Nesse sentido, se na década de 1950 a população urbana no Brasil cresceu 9%, na década de 1960 esse índice foi de 11% e na década seguinte (1970) de 12%, para a partir de então voltar a diminuir relativamente.

No que se refere à interiorização desse processo, é importante salientar que não só a construção de Goiânia, na década de 1930, como também a de Brasília, em 1960, e a de Palmas em 1990 foram fundamentais. Se a primeira se enquadrou aos interesses do governo federal como um entreposto comercial e logístico na vinculação do Centro-Sul ao Norte Amazônico, a segunda serviu como a sua concretização política (FRANCISCO DE OLIVEIRA, 2005; MORAES, 2006; MOYSÉS, 2004) e a terceira como um *pórtico* à região amazônica. Moraes (2006, p. 103) entende que “*essas cidades representam a modernização urbana de uma parte do Brasil rural*”. Esses empreendimentos, dispersos ao longo do século XX e separados temporalmente por intervalos de 30 anos, demonstram a força do movimento desenvolvimentista no Brasil, que: 1º) plantou 3 cidades-capitais em pleno sertão brasileiro carregadas de significados modernistas; 2º) a partir dessas cidades, se criou as condições para o movimento de modernização do sertão (na produção rural, nos sistemas viários, nos transportes, na energia, nas comunicações); e 3º) fundamentou o fenômeno da urbanização do Centro-Oeste.

Assim, para Souza (2004, p. 61),

Nas décadas de 1960 e 1970, os debates sobre temas relacionados à urbanização brasileira estiveram no centro da agenda de várias instituições. Governos, órgãos de pesquisa, partidos políticos, técnicos e acadêmicos analisaram e propuseram inúmeros planos, programas, projetos e arranjos administrativos para enfrentar os dilemas de uma sociedade e de um país que haviam se urbanizado muito rapidamente.

### **3.2. Arranjos Institucionais Metropolitanos e Gestão Urbana**

Ponto de destaque com relação a essa realidade é a preocupação do regime militar, instalado a partir de 1964, em preparar os principais centros urbanos brasileiros para o conjunto de intervenções políticas ortodoxas que sedimentariam o fenômeno que ficou posteriormente conhecido como o “milagre brasileiro”, compreendido entre os anos de 1967 e 1972. Tais políticas, identificadas por especialistas como parteiras da *modernização conservadora* haja vista o seu caráter socialmente excludente e repressor, demandavam, por isso mesmo, um forte controle político e militar sobre as áreas que mais pareciam um barril de pólvora, pela intensa concentração populacional. Não se tratava de cidades isoladas, mas de regiões inteiras conurbadas, tamanha era a densidade demográfica. A esse respeito Azevedo e Guia (2004, p. 99) entenderam que

a intensificação dos fluxos migratórios campo-cidade e do processo de urbanização a partir da década de 1950 havia consolidado, em torno das principais capitais do país, regiões urbanas que se comportavam com uma única cidade, em cujo território, submetido a diversas administrações municipais, as relações cotidianas haviam se tornado cada vez mais intensas.

Daí então que a resposta encontrada para o tratamento da questão caminhou no sentido da instituição de regiões metropolitanas, amparada na incorporação de sua preocupação na Constituição de 1967 e reiterada na Emenda Constitucional nº 1 de 1969. Destarte, em 1973 promulgou-se a Lei Complementar Federal nº 14, que criou 8 (oito) regiões metropolitanas, impondo aos seus municípios a sua participação compulsória e desconsiderando “*as peculiaridades regionais na definição dos serviços que deveriam ser alvo da gestão comum*” (AZEVEDO e GUIA, 2004, p. 99). As regiões metropolitanas criadas pela LCF nº 14 (discriminadas na tabela a seguir) eram desiguais nas suas dimensões territorial e demográfica, possuíam histórias de ocupação distintas, trajetórias urbanas específicas e suas populações eram diferentes do ponto de vista cultural, o que ilustra a lógica da planificação centralizadora inscrita no regime militar brasileiro. Nesse caso, ao instituir os Conselhos Deliberativos metropolitanos como instrumento de gestão dessas regiões, atribuiu-se mais poder aos representantes



dos executivos estaduais que aos representantes dos próprios municípios envolvidos, sendo que as decisões eram principalmente exercidas pelos órgãos federais atuantes no cenário urbano.

A partir de então, a questão urbana foi tratada fundamentalmente no âmbito da constituição das regiões metropolitanas, sendo que após as LCFs nº 14, de 1973, e nº 20 de 1974, a sua instituição só reapareceu após a Constituição Federal de 1988, tendo se tornado prerrogativa dos executivos estaduais.

TABELA 11: REGIÕES METROPOLITANAS NO BRASIL

| REGIÕES METROPOLITANAS NO BRASIL |                     |                                   |                                    |                   |
|----------------------------------|---------------------|-----------------------------------|------------------------------------|-------------------|
| GRANDE REGIÃO                    | ESTADO              | REGIÃO METROPOLITANA              | LEI DE CRIAÇÃO                     | POPULAÇÃO         |
| Norte                            | Amapá               | RM de Macapá                      | LCE 21, de 26 de fevereiro de 2003 | 463.704           |
|                                  | Amazonas            | RM de Manaus                      | LCE 52, de 30 de maio de 2007      | 2.042.185         |
|                                  | Pará                | RM de Belém                       | LCF 14, de 1973 (alterada em 1995) | 2.105.621         |
| Nordeste                         | Alagoas             | RM de Maceió                      | LCE 18, de 19 de novembro de 1998  | 1.160.393         |
|                                  | Alagoas             | RM do Agreste                     | LCE 27, de 01 de dezembro de 2009  | 605.057           |
|                                  | Bahia               | RM de Salvador                    | LCF 14, de 08 de junho de 1973     | 3.866.004         |
|                                  | Ceará               | RM de Fortaleza                   | LCF 14, de 08 de junho de 1973     | 3.655.259         |
|                                  | Ceará               | RM do Cariri                      | LCE 78, de 29 de junho de 2009     | 560.325           |
|                                  | Maranhão            | RM de São Luís                    | EC 42, de 02 de dezembro de 2003   | 1.211.270         |
|                                  | Maranhão            | RM do Sudoeste Maranhense         | LCE 89, de 17 de novembro de 2005  | 334.650           |
|                                  | Paraíba             | RM de João Pessoa                 | LCE 59, de 2003, e LCE 90, de 2009 | 1.146.461         |
|                                  | Paraíba             | RM de Campina Grande              | LCE 92, de 15 de dezembro de 2009  | 687.545           |
|                                  | Pernambuco          | RM do Recife                      | LCF 14, de 08 de junho de 1973     | 3.750.000         |
|                                  | Rio Grande do Norte | RM de Natal                       | LCE 152, de 16 de janeiro de 1997  | 1.312.123         |
| Sergipe                          | RM de Aracaju       | LCE 25, de 29 de dezembro de 2005 | 794.475                            |                   |
| Centro-Oeste                     | Goiás               | RM de Goiânia                     | LCE 27, de 30 de dezembro de 1999  | 2.102.097         |
|                                  | Mato Grosso         | RM do Vale do Rio Cuiabá          | LCE 359, de 28 de maio de 2009     | 823.966           |
| Sudeste                          | Espírito Santo      | RM de Vitória                     | LCE 58, de 21 de fevereiro de 1995 | 1.624.837         |
|                                  | Minas Gerais        | RM de Belo Horizonte              | LCF 14, de 1974                    | 5.397.438         |
|                                  | Minas Gerais        | RM do Vale do Aço                 | LCE 51, de 30 de dezembro de 1998  | 449.340           |
|                                  | Rio de Janeiro      | RM do Rio de Janeiro              | LCF 20, de 08 de junho de 1973     | 11.902.701        |
|                                  | São Paulo           | RM da Baixada Santista            | LCE 815, de 19 de julho de 1996    | 1.668.377         |
|                                  | São Paulo           | RM de Campinas                    | LCE 870, de 19 de junho de 2000    | 2.770.826         |
|                                  | São Paulo           | RM de São Paulo                   | LCF 14, de 08 de junho de 1973     | 19.889.559        |
| Sul                              | Paraná              | RM de Curitiba                    | LCF 14, de 08 de junho de 1973     | 3.172.357         |
|                                  | Paraná              | RM de Londrina                    | LCE 81, de 17 de junho de 1998     | 766.682           |
|                                  | Paraná              | RM de Maringá                     | LCE 83, de 1998                    | 597.298           |
|                                  | Rio Grande do Sul   | RM de Porto Alegre                | LCF 14, de 08 de junho de 1973     | 4.063.886         |
| <b>POPULAÇÃO TOTAL</b>           |                     |                                   |                                    | <b>78.924.436</b> |

Fonte: Estimativa Populacional do IBGE, 2009; Observatório das Metrôpoles, 2009.

Perceba que houve um intervalo de quase 20 anos entre a instituição das primeiras regiões metropolitanas e as novas, orientadas juridicamente a partir da CF de 1988. Isso se explica pelo fato de que, se por um lado a questão urbana tenha se tornado uma questão metropolitana, por outro a forma como as primeiras foram geridas, baseada na centralização política e no tratamento homogêneo de territórios muito diferentes,

causou reticências na Assembléia Nacional Constituinte para a sua abordagem. Vale lembrar que no período da ditadura militar, estendido temporalmente até o ano de 1984, prevaleceu a centralização das decisões públicas pelo governo federal, de modo que a questão metropolitana era uma questão federal.

Fatalmente, com o fim da ditadura militar e o processo de redemocratização da política brasileira, num momento em que o fenômeno urbano apresentava uma taxa nacional de urbanização de 75,6%<sup>18</sup>, pensar e tratar a questão metropolitana era fundamental. Porém, a questão que se colocava era a de *como fazê-lo*, haja vista que a década de 1980, concebida pelos economistas como “a década perdida” do ponto de vista econômico, caracterizou um momento de profunda crise financeira e fiscal nacional, com radicais no mercado e no sistema financeiro internacionais<sup>19</sup>.

Nesse sentido, a segunda metade da década de 1980 esteve dividida em dois momentos. O primeiro momento marcou os dois primeiros anos do novo governo civil, de 1985 a 1987, quando foram desprendidos dois grandes esforços: o primeiro, de conter a crise econômica, fazendo, primordialmente, o controle inflacionário; e o segundo, de preparar o cenário político para a instituição da Assembléia Nacional Constituinte. O segundo momento decorreu de meados de 1987 a 1990 e teve como principais características a conformação dos anseios populares por direitos<sup>20</sup> na nova Carta Magna brasileira e o grande desafio de, numa nova perspectiva de descentralização das políticas públicas entre os entes federados, se criar condições de governabilidade aos municípios num contexto de exigüidade de recursos.

Esse quadro histórico configurou um desenho jurídico do pacto federativo na nova Constituição Federal de 1988 em que se descentralizou definições e responsabilidades quanto a políticas públicas em favor dos Estados e municípios. Porém, as regiões metropolitanas institucionalizadas, que desde a década de 1970

---

<sup>18</sup> Esta informação encontra-se em Moysés, 2004, p. 88, numa tabela elaborada a partir do Censo de 1991 do IBGE.

<sup>19</sup> A questão da crise financeira e fiscal da década de 1980 será melhor tratada no próximo capítulo.

<sup>20</sup> É sempre importante lembrar que ao longo de toda a década de 1980 os movimentos sociais, tanto urbanos quanto rurais, especialmente de caráter popular, estiveram fortemente ativos na tentativa de se instituir direitos (dos quais se destacaram os sociais: educação, saúde, assistência social, previdência, trabalho etc.) e de fazerem a afirmação social da conquista do espaço público, espoliado ao longo de 20 anos de governos militares.



passaram a comportar a lógica de tratamento do fenômeno urbano, não adquiriram estatuto político e não incorporaram o poder de definição das políticas de desenvolvimento urbano necessárias para a validação de sua abordagem regional. Ademais, a sua criação e definição passou a ser de responsabilidade dos Estados e não mais da União.

Contudo, apesar desse esvaziamento de poder referente à condição estatutária das regiões metropolitanas, 19 (dezenove) delas foram criadas entre os anos de 1995 e 2009, como se vê na tabela anterior, tendo sido 9 (nove) entre 1995 e 2000 e 10 (dez) entre 2001 e 2009. Somente neste último ano, 5 (cinco) regiões metropolitanas foram criadas, sendo 4 (quatro) delas no Nordeste e 1 (uma) no Centro-Oeste brasileiro. Para além das regiões metropolitanas, que após a CF/1988 tiveram a sua definição sob a responsabilidade dos Estados, como já dito, foram criadas ainda 3 regiões integradas de desenvolvimento econômico pelo governo federal, conforme demonstra a tabela a seguir.

TABELA 12: REGIÕES INTEGRADAS DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

| REGIÕES INTEGRADAS DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO |                  |                  |                          |                                    |
|---|------------------|------------------|--------------------------|------------------------------------|
| RIDE  | Qtde. Municípios | População        | Estados                  | Lei de Criação                     |
| Pólo Petrolina e Juazeiro                       | 8                | 812.515          | Bahia e Pernambuco       | LCF 113, de 19 de setembro de 2001 |
| Distrito Federal e Entorno                      | 22 mais DF (20)  | 3.737.639        | Goiás, Minas Gerais e DF | LCF 94, de 19 de fevereiro de 1988 |
| Grande Teresina                                 | 13               | 1.116.303        | Piauí e Maranhão         | Decreto Federal 4.367, de 09/09/02 |
| <b>TOTAIS</b>                                   | <b>63</b>        | <b>5.666.457</b> | <b>7</b>                 |                                    |

Fonte: Observatório das Metrôpoles, 2009.

Assim, o Brasil chega ao final da primeira década do século XXI concentrando mais de 40% de sua população em 32 (trinta e duas) áreas metropolitanas, conforme acusam a tabela e o gráfico a seguir.

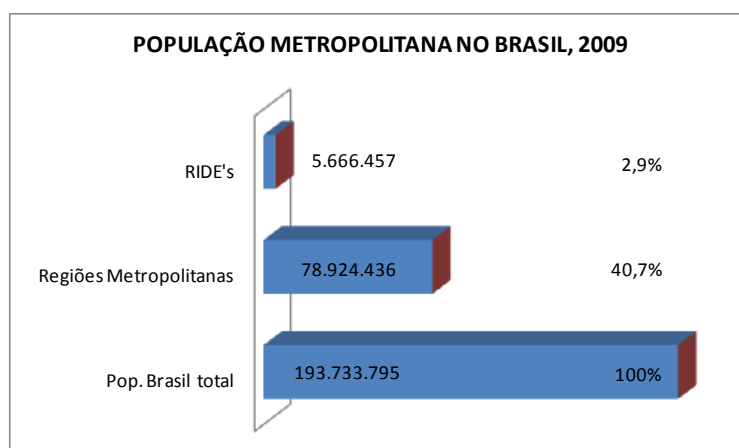
TABELA 13: POPULAÇÃO METROPOLITANA NO BRASIL EM 2009

| POPULAÇÃO METROPOLITANA NO BRASIL, 2009 |                   |
|---|-------------------|
| Regiões Metropolitanas                  | 78.924.436        |
| RIDE's                                  | 5.666.457         |
| <b>TOTAL</b>                            | <b>84.590.893</b> |

Fonte: Estimativa Populacional do IBGE, 2009; Observatório das Metrôpoles, 2009.



GRÁFICO 1: POPULAÇÃO METROPOLITANA NO BRASIL EM 2009



Fonte: Estimativa Populacional do IBGE, 2009; Observatório das Metrôpoles, 2009.

Essa população metropolitana está concentrada em apenas 8% dos mais de 5.500 municípios brasileiros, o que se percebe na próxima tabela.

TABELA 14: QUANTITATIVO DE MUNICÍPIOS EM REGIÕES METROPOLITANAS NO BRASIL - 2009

| QUANTITATIVO DE MUNICÍPIOS EM REGIÕES METROPOLITANAS NO BRASIL, 2009 |       |     |
|--|-------|-----|
| Escala   | Qtde. | %   |
| Brasil   | 5.564 | 100 |
| RMs  | 384   | 6,9 |
| RIDEs  | 63    | 1,1 |
| RMs - RIDEs  | 447   | 8,0 |

Fonte: Estimativa Populacional do IBGE, 2009; Observatório das Metrôpoles, 2009.

Pelo exposto, é possível se dizer que o país vive hoje, numa perspectiva institucional, um dilema metropolitano, calçado na concentração de sua população nas áreas metropolitanas sem que, contudo, estas tenham o poder político de definirem as diretrizes de seu desenvolvimento regional. No reboque desse dilema, outros se instalam, como o da concentração de riquezas *versus* segregação socioterritorial e o da auto-segregação (especialmente em condomínios horizontais fechados) *versus* violência urbana. Tudo isso evidencia que faltam às áreas metropolitanas tanto o poder político quanto o poder econômico para a intervenção e o tratamento de suas mazelas, inscritas, sobretudo, no seu inchaço urbano.

### 3.3. O processo de metropolização de Goiânia

Moraes (1991) analisou o processo de formação do espaço urbano de Goiânia



destacando a dinâmica de expansão da cidade no sentido centro-sul, identificando quatro fases histórico-sociais (entre os anos de 1933 e 1990) que foram tratadas teoricamente com base no “paradigma do conflito”. Após uma abordagem sistemática (apesar de sucinta) das teorias que explicam a formação do espaço urbano, o autor entendeu a formação da cidade como um embate entre diferentes forças sociais, o que converge, segundo ele, com a perspectiva de uma série de teorias marxistas e weberianas que encerram o “paradigma do conflito”. Neste sentido, a leitura que este autor fez articulou análises macro e micro históricas, considerando elementos de caráter valorativos-sociais e sócio-materiais no processo de formação do espaço urbano.

Para Moraes os agentes que participaram da produção do espaço urbano de Goiânia foram dois: o mercado imobiliário (empreendedor) e o Estado. O primeiro constitui-se de uma gama de setores da sociedade: proprietários de terras (a serem loteadas), projetistas, construtores, financiadores e incorporadores. De acordo com o contexto histórico (especialmente as conjunturas políticas e econômicas), esses grupos se mobilizaram, aliando-se ou confrontando-se (política e economicamente), para garantirem lucros através do mercado de terras em Goiânia. Na articulação de forças, esses grupos apoiaram e pressionaram o Estado (instituição política municipal e/ou estadual) fazendo valer seus interesses, enquanto que o Estado

tenta descortinar um cenário onde todos saem ganhando, capital e trabalho. No entanto a realidade evidencia o inverso, onde poucos ganham qualidade ambiental e a grande maioria convive com situações espaciais cada vez mais adversas; por este fato, talvez, possamos explicar a constante ineficiência ou parcialidade na aplicação de seu plano, fato admitido por todos (MORAES, 1991, p. 11-12).

Como as decisões do Estado implicam instâncias de poder diferentes situadas no âmbito do município, do estado e da nação, o planejamento urbano – que no caso de Goiânia sempre existiu, segundo o autor – obedece a relações políticas de dependência / independência e de concorrência / divergência. Por isso, Moraes considera que “*não basta ter um plano, recursos e uma estrutura técnico-administrativa para implementá-lo. É preciso algum nível de articulação político-ideológica que o legitime frente à população seja ela local ou nacional*” (MORAES, 1991, p. 25).

Estas afirmações situam as contradições sociais bem como os conflitos que se estabelecem dentro do próprio Estado a fim de se definir a formação do espaço urbano.



Neste caminho, um elemento se encontra desfavorecido, o consumidor do espaço urbano que, segundo o autor, se habilita a maiores ou menores investimentos na sua habitação, garantindo um valor a ser determinado pelas demandas sociais surgidas dos fluxos migratórios que potencializaram o crescimento da cidade. Porém, Moraes não destacou a importância desse sujeito no bojo do movimento contraditório de (re)definição da cidade. Ao considerar a predominância do mercado imobiliário e do Estado, o autor acabou fazendo uma análise estruturalista, dando razão de determinação dos fatos a esses dois sujeitos coletivos em detrimento da *cotidianidade* que revela vários outros sujeitos, individuais e coletivos, e amplia a concepção dialética na leitura e na ação da cidade.

A organização temporal da expansão imobiliária analisada por Moraes baseia-se em quatro períodos. O primeiro vai da fundação de Goiânia, em 1933, a 1950, que o autor denomina de “fase de criação do lugar”. Para ele, nesse período o espaço urbano de Goiânia foi “ocupado por uma função social” contida na intenção política de mantê-lo dentro das determinações do Plano Piloto da cidade. Paralelo a isso, “*o Estado utiliza a mudança da capital, a construção da cidade, como plataforma política de progresso, desenvolvimento, estratégia de afirmação do poder e criação de um centro de decisões*” (MORAES, 1991, p. 32).

O segundo período se estendeu de 1950 a 1964, sendo denominado pelo autor de “fase da ampliação do espaço”, marcada pela ação dos proprietários de terras no parcelamento *extensivo* de suas glebas, beneficiando-se do “*capital social investido na primeira fase e da convivência do Estado e da população*” (MORAES, 1991, p. 32-33). Nesse período, segundo o autor, a acumulação de capital “prometida” na fase anterior se cumpriu. A terceira fase compreende os anos de 1964 e 1975, que o autor chama de “fase da concentração de lugares no espaço”. Não só a centralização política realizada pelo governo federal e o favorecimento governamental ao capital financeiro marcam esse período, mas também a predominância de uma maior instrumentalização do planejamento da cidade.

O último período inicia-se em 1975 e foi chamado pelo autor de “expansão urbana”. Dominado por um contexto de transformação política e social nacional, esse período marcou a integração do aglomerado urbano de Goiânia pela realização dos

projetos de transporte coletivo e pela inserção dos planos de lazer e de meio ambiente na pauta do planejamento.

Foi o período da ‚Esperança e Mudança’, das aberturas políticas, das eleições e das formações de favelas. Os empreendimentos imobiliários se voltam para as classes média e média-alta, com a construção de edifícios de apartamentos em áreas consolidadas, e os parcelamentos do solo nos municípios vizinhos para a classe de baixa renda. Estes loteamentos contavam com uma infra-estrutura mínima de energia, transporte subsidiado e equipamentos sociais precários. O estado adota um discurso ambíguo de defesa dos menos favorecidos, através de programas sociais, ao mesmo tempo que se articula com a produção imobiliária, seja através da figura do empreendedor e de seus agentes, seja através da figura dos empreiteiros das obras sociais e das infra-estruturas, principalmente. Em todas estas fases da criação do lugar, houve dispersão de espaços com concentração de lugares (MORAES, 1991, p. 33).

O importante a ressaltar é que Moraes, ao entender o período como sendo o da expansão urbana, compreendeu a afirmação daquilo que denominamos como *problemática urbana*.

Um outro trabalho importante para este estudo é o de Souza (1995), que preocupou-se em analisar a dialética campo-cidade, tendo como objeto de estudo o fenômeno do êxodo rural e suas conseqüências para o processo de urbanização de Goiânia. Nesta, o autor tomou a região Noroeste como estudo de caso, por ser formada por bairros de ocupação/"invasão" e de intervenção governamental que abrigam grande parte dos retirantes que migraram da zona rural. A principal característica da região Noroeste de Goiânia é a grande pobreza que sempre a dominou.

Para Souza, o fator determinante dessa realidade se assenta na improbidade de governantes e sua conivência com o processo de acumulação de riquezas, que em níveis nacional e estadual fortaleceu a estrutura do grande latifúndio e "*fez com que uma massa humana empobrecida fosse expulsa do campo para os grandes centros urbanos*" (SOUZA, 1995, p. 5). Já em Goiânia, a mesma lógica de acumulação de capital aproximou o Estado e os proprietários fundiários, que definiram a forma e a estrutura urbanas segregando e confinando os migrantes empobrecidos. A intenção do autor é, fundamentalmente, relacionar a realidade socioeconômica do país à sua estrutura fundiária, apontando como conseqüência da afirmação dos interesses dos proprietários fundiários o mapa da carência brasileira e seu impacto sócio ambiental sobre a realidade urbana. Souza não trabalhou uma periodização para o processo de urbanização da

cidade. Para ele, em Goiânia existiu uma cidade planejada até 1950, sendo que depois desse período

os administradores e políticos de um modo geral, (se esqueceram) de gerenciar a cidade, conforme planejamentos e leis. Os locais de moradia passaram a se dispersar por áreas distantes, sem serviços públicos e benfeitorias urbanas. Os vazios demográficos de Goiânia, causados pela retenção de terrenos particulares sem utilização nas áreas urbanizadas, favoreceram os interesses especulativos, têm surtido em graves problemas a toda sociedade e excluído os migrantes provenientes do êxodo rural. Essa prática supervaloriza as áreas mais centrais, deixando-as acessíveis somente aos possuidores de rendas médias e altas (SOUZA, 1995, p. 7).

Com os contornos de uma atividade econômica mais ou menos definidos em torno do capital imobiliário, as empresas desse setor, *"a partir de 40 e 50 (...) passaram a também fazer propagandas de lotes e bons tempos na cidade, principalmente o de se conseguir empregos, objetivando especular"* (SOUZA, 1995, p. 81). A partir desse período, em função das novas diretrizes para as relações de trabalho no campo conformadas ao projeto de modernização conservadora, levas de migrantes expropriados do campo "atenderam" aos chamados dos especuladores imobiliários goianienses<sup>21</sup>, causando em Goiânia um inchaço desproporcional a sua estrutura física e de trabalho.

Entre 1933 e 1940 o aumento da população de Goiânia não excedeu àquilo que era previsto no plano piloto original<sup>22</sup> da cidade para as duas primeiras décadas. Esse foi justamente o período em que a estrutura administrativa da cidade estava sendo montada, demandando, naturalmente, um considerável volume de mão-de-obra para as variadas atividades em torno da construção. Vale lembrar que nesse período era o Estado o concessionário de lotes de assentamento na cidade. Na década seguinte (1940-1950),

---

<sup>21</sup> E não se pode esquecer, do próprio Estado que, através do Departamento de Terras, incentivava a vinda, principalmente, de mão-de-obra técnica especializada que garantisse a construção da cidade. Para tanto, o Estado até montou escritórios em São Paulo e Rio de Janeiro. Cf. Bernardes, 1998; Moraes, op. cit. Ilustra bem essa dinâmica o documento oficial intitulado *Plano de Ação do Governo Otávio Lage de Siqueira: triênio 1968-1970*, que diz textualmente: *"O problema inicial é remover os excedentes populacionais do Nordeste para com eles acelerar o crescimento demográfico do Centro-Oeste. Como fazê-lo? Por certo não é à força, não ditatorialmente, mas sim por persuasão, por motivação, por ambição. Não será difícil mostrar ao agricultor que labuta duramente na terra nordestina, que a vida lhe será mais fácil, se a terra der produção unitária maior e mais segura. Ao pai de família vitimado pela seca, sua família morrendo à míngua, é fácil convencer que há regiões de clima mais ameno, sem secas prolongadas, onde a chuva vem, cada ano, na data certa e os campos reverdecem, crescem as plantas e doiram as colheitas, com regularidade e abundância"* (ESTADO DE GOIÁS, 1968, p. 158).

<sup>22</sup> Sobre os planos, planejamentos e leis que regularam o desenvolvimento de Goiânia, ver Moysés, 2001.

por causa do rígido controle do Estado sobre o assentamento urbano, garantido pelo decreto-lei nº 90-A de 30 de julho de 1938, a população cresceu muito pouco, até mesmo porque os esforços concentravam-se ainda na conclusão da construção dos espaços públicos necessários á nova capital. Daí o seu crescimento ter sido apenas na ordem de 11%.

Entretanto, já no período entre 1950 e 1960, diante da nova realidade da economia política brasileira e seus efeitos sobre o cenário regional, da grande demanda por moradia e da mudança na lei que proibia a liberação de loteamentos, o número da população de Goiânia deu um grande salto, elevando-se quase duas vezes a sua quantidade, tendo aumentado de 53.389 pessoas para 153.505 pessoas, uma diferença a mais de 100.116 pessoas, num percentual de 187,5%. Isso causou um forte impacto na estrutura e na forma da cidade, dando início a uma nova fase no seu processo de formação e evidenciando as condições de segregação no assentamento da população de baixa renda.

A década de 1950 foi marcada pela procura de terras no Estado de Goiás por produtores rurais e por camponeses, atraídos pelas "facilidades" apresentadas pela política da Marcha para o Oeste. Para os primeiros o preço da terra era acessível e a sua propriedade guardava-lhe o caráter especulativo. Para os outros, a alternativa era o recebimento de lotes dos programas de colonização (dos quais se destaca a CANG - Colônia Agrícola Nacional de Goiás, iniciada em 1941, que a esse turno já tinha sua capacidade exaurida). Como estes não apresentavam o suporte técnico, financeiro e espacial para satisfazer toda a procura que se deu, grande parte dos camponeses que chegaram em Goiás em busca de terras "doadas" pelo Estado acabou transformando-se em posseiros, fixados principalmente às margens da estrada que ligava Goiás ao Maranhão (cortando o meio-norte goiano) pela facilidade de transporte na comercialização do excedente. Com o incentivo à apropriação privada da terra, o aumento do número de posseiros colocava em confronto capital e trabalho, proprietários e posseiros, grileiros e camponeses (CARNEIRO, 1988). À medida que a expulsão dos camponeses da terra gerava o êxodo rural, Goiânia se apontava a eles como alternativa de sobrevivência, o que era um "prato cheio" para *outros* proprietários fundiários: os da terra urbana.

O número percentual do incremento populacional em Goiânia na década de 1950 é justificado pela propaganda em torno da cidade, e por sua vez justifica a intensa mobilização sociopolítica dos proprietários de terras e a conseqüente "farra" dos loteamentos por eles criada. Para a década seguinte mudam-se as formas, mas a lógica permanece a mesma. Muda principalmente a forma política, uma vez que o crescimento e fortalecimento das organizações civis, particularmente as populares<sup>23</sup>, iniciado no final da década de 1950 e meados da década de 1960 levou as elites brasileiras a formarem um pacto conservador que culminou com o golpe de Estado que retirou o presidente eleito democraticamente, João Goulart, e instituiu uma ditadura militar. Por ela, os interesses da elite brasileira se cumpriram a partir da elaboração de uma política econômica que favorecia o monopólio e a concentração. Com a concentração de poderes nas mãos dos militares, as decisões regionais e locais se articularam às nacionais, principalmente pelo controle sobre os recursos financeiros. Os principais favorecidos com essa forma política foram os detentores do capital financeiro, pelo incentivo econômico dado ao projeto de modernização, e os grandes proprietários rurais, pelas facilidades de crédito recebidas para uma produção exportadora.

Assim, o fortalecimento da estrutura fundiária reforça o êxodo rural e Goiânia continuou a receber um grande número de migrantes, aumentando sua população na década de 1960 em 153,9%. Como neste período o setor financeiro dominou o parcelamento do solo e a formação do espaço na cidade, o caráter segregacional foi mais forte, pois os novos chegantes não dispunham de condições para se apropriarem das habitações construídas pela indústria da construção civil e negociadas sob a diretriz do sistema financeiro. Neste sentido, as áreas vulneráveis em Goiânia começaram a assumir forma e conteúdo, principalmente a partir da segunda metade da década de 1970, quando a população da cidade cresceu mais 109,7%. Esse crescimento validou o projeto mercantilista de expansão da cidade rumo à região Sul, onde os investimentos do capital imobiliário definiram, nas décadas de 1980 e 1990, a *isotopia* urbana, a referência da estética urbana para Goiânia. Mas esse crescimento também dimensionou

---

<sup>23</sup> Em Goiás se destaca a Revolta Camponesa de Formoso e Trombas, que surgiu como uma resposta à violência praticada pelos proprietários contra os posseiros na região do meio-norte goiano, a fim de expulsá-los de lá. Convencidos de ficar após elementos do se PCB infiltrarem no seu meio, iniciaram um processo de organização e resistência por volta de 1951, arrastando o confronto até 1964, quando a ditadura militar reprimiu violentamente o movimento (CARNEIRO, 1988).

a ocupação do solo de Goiânia para outros sentidos, dentre eles, à região Noroeste, que nestas mesmas décadas se formou a partir de ocupações ilegais, coletivas e organizadas, mobilizadas através de movimentos sociais populares de luta pela moradia.

A tabela a seguir apresenta sinteticamente o crescimento demográfico de Goiânia entre as décadas de 1940 e 1990, revelando o intenso índice de urbanização e de incremento populacional.

TABELA 15: ÍNDICE DE URBANIZAÇÃO EM GOIÂNIA

| ÍNDICE DE URBANIZAÇÃO NO BRASIL |  | 1940   | 1950   | 1960    | 1970    | 1980    | 1991    |
|---------------------------------|--|--------|--------|---------|---------|---------|---------|
| Goiânia*                        | População Total                          | 48.166 | 53.389 | 151.013 | 380.773 | 717.526 | 922.222 |
|                                 | População Urbana                         |        | 40.333 | 133.482 | 363.056 | 703.682 | 912.711 |
|                                 | Índice de Urbanização (%)                |        | 75,5   | 88,4    | 95,3    | 98,0    | 98,9    |
|                                 | Índice de Crescimento Populacional (%)** |        | 11,0   | 187,5   | 153,9   | 109,7   | 77,8    |

Fonte: \* Censos do IBGE; \*\* Francisco de Oliveira, 2005.

Com a intenção de fazer uma análise crítica das fases e dos planejamentos de utilização do solo de Goiânia, Moysés (2001) propôs um novo recorte temporal baseado em três momentos. Este autor buscou considerar o Estado dentro de uma perspectiva mais autônoma, entendendo seu papel e sua intenção de regulação no processo de formação do espaço urbano, não o identificando aprioristicamente aos mandos e desmandos de uma determinada classe. Para ele, ao planejar a forma/ação da cidade, o Estado baseia-se em paradigmas urbanísticos visando a superação dos problemas e a “harmonização” da experiência urbana. Contudo, os modelos que serviram à elaboração dos planejamentos de Goiânia resguardaram um caráter excludente, por não tratar adequadamente as diferenças urbanas. Como esses planejamentos visaram resolver os problemas adequando a cidade à melhor condição de exploração capitalista, o autor entendeu que

Goiânia é produto de intenções que, apesar das idéias positivas de seus urbanistas e idealizadores, perderam-se diante da voracidade do capital. Este faz avançar a urbanização sobre os espaços disponíveis e não disponíveis e não escolhe formas para apropriar-se deles, pois sua lógica exige a transformação do solo urbano em *espaços de acumulação*. Goiânia, como fronteira, insere-se nessa lógica (MOYSÉS, 2001, p. 9).

A tese de Moysés se constrói sob a perspectiva de que a cidade pode ser um espaço de integração e de desenvolvimento social, a partir de uma participação popular ativa no processo de decisão da cidade, baseada no estabelecimento de uma gestão democrática. O olhar deste autor, assim como o de Souza, se volta para a região

Noroeste de Goiânia, onde ele identifica a população mais carente e o espaço mais desurbanizado da cidade. Sobre esta região, Moysés (2001, p. 9) diz o seguinte:

Trata-se de uma região não adequada para parcelamento urbano e, mesmo contra a legislação vigente, o Governo estadual, com a conivência dos respectivos prefeitos, promoveu a sua ocupação. Era um espaço predominantemente rural, aprazível, com vasta reserva natural de matas e uma bacia hidrográfica que assegurava o abastecimento de água à cidade. Os governos estaduais a transformam numa grande favela.

As condições socioterritoriais dessa região fundamentam a caracterização que o autor faz do terceiro período de sua temporalização da cidade. O primeiro, como no entendimento de Moraes (1991), estende-se de 1933 a 1950, que o autor denomina como sendo de afirmação do *plano original*, sendo que sua característica básica foi constituir-se dos “*sonhos*” de seus idealizadores. Neste sentido, destaca o pensamento e a ação/intervenção de Pedro Ludovico Teixeira, Atílio Correa Lima e Armando de Godói. O segundo período vai de 1951 a 1979, denominado pelo autor de “*do sonho ao pesadelo*”. Neste, a urbanização da cidade, apesar de assegurada por legislação mais ou menos condizente e submetida continuamente a planejamento, iniciou caminhada ao caos. Duas fases compõem o período: a primeira decorreu de 1951 até final dos anos 50, marcada pelo abandono do plano original da cidade e pela perda de controle do poder público sobre a condução dos rumos da cidade. A segunda foi de 1960 até o final da década de 1970, entretanto em que se iniciou um novo processo de urbanização em Goiânia, marcado pela contradição entre o planejamento e o descontrole do Estado, ou seja, mesmo a ocupação do solo da cidade estando submetida a uma rígida legislação, o elevado número de sua população e, particularmente, dos estratos sociais mais carentes, forçavam uma ocupação ilegal da qual o Estado não pôde controlar.

Por último, Moysés delimitou o período entre 1980 a 1992, considerado por ele a fase da “*urbanização às avessas*”, tomada pelo reflexo da fase anterior que levou a cidade, a partir de seus habitantes mais empobrecidos, à visibilidade das contradições sociais na formação das imensas favelas, notadamente na região Noroeste. Do período inicial do processo ao período de elaboração dessa tese, duas fazendas nesta região e fora da zona urbana de Goiânia serviram de *locus* de habitação promovido ou por ocupações irregulares / invasões ou por assentamentos estatais: a Fazenda Caveirinha e a Fazenda São Domingos. Naturalmente, por todas as condições desse espaço, tido





como área de preservação ambiental, cortado por floresta e mantenedor de uma farta bacia hidrográfica (a do Rio Meia-Ponte) que abastece a cidade, ao mesmo tempo em que se localiza longe dos serviços públicos e da infra-estrutura urbanas básicas, o que se esperava dos governos estaduais e municipais era a recondução da população aí instalada para lugares mais adequados à situação de urbanidade. Porém, o que se viu foi a promoção pelo Estado do devastamento ambiental do lugar e, conseqüentemente, o reforço da situação de segregação e exclusão de seus moradores. Por isso, Moysés entende que o caminho percorrido pelo planejamento em Goiânia foi *(des)urbanizador*. Para ele, esse título

é propositadamente paradoxal, já que o planejamento urbano, em tese, tem como função organizar os espaços da cidade visando orientar o seu crescimento de forma racional. (...) primeiro, o planejamento, qualquer que seja o seu espaço de atuação, sempre estará condicionado às exigências do processo de acumulação capitalista. Vale lembrar que o planejamento não existe em função de si mesmo e muito menos das propostas formuladas pelos técnicos, mas para atender fundamentalmente os interesses hegemônicos; (...) O paradoxo (...) está no fato de que os territórios segregados sobre os quais vamos refletir foram produzidos de forma deliberada e pensada pelo governo estadual. Como conseqüência, segregou-se socioterritorialmente um contingente elevado de pessoas, durante as duas últimas décadas, em condições extremamente precárias. Isto leva-me a pensar que o planejamento urbano voltado para atender as demandas das populações pobres e assentadas, sobretudo na Região Noroeste de Goiânia, reveste-se desse caráter paradoxal, ou seja, planeja-se a ocupação de espaços às avessas do recomendado pelo bom senso (*id.*, *ibid.*: 177).

Nesta perspectiva, Moysés (2001) corrobora uma das idéias centrais dessa tese, que é a que define o Planejamento Urbano como sendo *excludente*, identificando assim a sua face perversa.

Nos anos 2000, um novo fenômeno marca o desenvolvimento de Goiânia. Por toda a cidade se vê o surgimento de condomínios horizontais fechados de luxo, como os Jardins na Região Sudoeste, o Alphaville Flamboyant na Região Sudeste, o Aldeia do Vale na Região Norte, o Condomínio do Lago na Região Oeste, o Alto da Boa Vista na Região Noroeste/Mendanha dentre outros, além de shoppings e grandes redes de supermercados.

Mas também se vê surgir ou perpetuar bairros de população carente resultantes de experiências conflituosas, como o Madre Germana e o novíssimo Grajaú, na Região Sudoeste, o Vale dos Sonhos, na Região Norte e o Jardim Primavera, na Região Noroeste. Dessa forma, ao se constatar em todas as regiões da cidade o

desenvolvimento de processos semelhantes, confirma-se o movimento centrípeto iniciado em Goiânia nos anos de 1990, num processo de descentralização de suas principais dinâmicas.

Isso tem a ver com a saturação do Centro da cidade, que “implode-explode” (Lefebvre, 1999b) pela intensa concentração de contradições e contraditórios (pessoas, automóveis, estabelecimentos de negócios, condomínios verticais, centro administrativo, serviços públicos, pobres, classe média e ricos, residentes e passantes etc.). Então, tornou-se necessário desafogar o Centro e esse movimento foi iniciado pelo poder público (na transferência de determinados espaços administrativos e de serviços públicos para outros lugares) e pelos empreendedores capitalistas (os empreendedores imobiliários, na definição de novos espaços para ocupação e uso das classes média e média-alta e os do comércio de bens de consumo e de lazer, na descentralização tópica dos supermercados, shoppings, boates etc.). Nesse movimento centrípeto, Goiânia se confirma como uma metrópole e alguns municípios vizinhos se conurbam ao seu espaço, onde as áreas ocupadas atingem os limites de sua fronteira e a separação entre um município e outro torna-se imperceptível.

Assim, apesar de Goiânia ser hoje, em certa medida, uma cidade descentralizada nas experiências dos usos e ocupações do solo, reproduzindo em cada recanto referências, diferenças e desigualdades – isotopias e heterotopias -, em algumas regiões a predominância de determinados usos apresenta grafias para a cidade. Neste sentido, na leitura da cidade como um todo, quatro regiões se contradizem mais, o que interessante produz uma outra característica: a marcação de um “X” na cidade. Historicamente, as duas primeiras regiões são a Sul (predominantemente referência) e a Noroeste (predominantemente desigual), marcando uma linha imaginária diagonal na cidade. As duas outras são a Região Sudeste (predominantemente referência com o principal empreendimento imobiliário hoje, o Alphaville Flamboyant) e a Região Sudoeste (predominantemente desigual com os assentamentos Madre Germana e Real Conquista<sup>24</sup>), marcando outra linha imaginária diagonal na cidade, agora no sentido

---

<sup>24</sup> O assentamento Real Conquista, efetivado pelo governo de Iris Rezende (2005-2008), é resultado de um processo agitado e violento de ocupação irregular de uma área privada na cidade iniciado em 2004. Esta área da ocupação inicial situa-se no Parque Oeste Industrial, sendo que o acampamento dos posseiros foi batizado pelos mesmos de Sonho Real. Após uma ação truculenta e violenta de desocupação realizada pela Polícia Militar do Estado de Goiás (levando inclusive à morte alguns posseiros), em respeito a uma

contrário. Daí o “X”.

O grande desafio da Região Sudoeste hoje é não se tornar mais um depósito de assentamentos para a população pobre abandonados pelo poder público, como aconteceu na Região Noroeste ao longo dos anos de 1980 e metade dos de 1990. Pela tendência, é isto que está acontecendo, porém com menor intensidade em relação àquela outra, e isso ocorre porque o crescimento demográfico em Goiânia diminuiu significativamente em relação à década de 1980. Mas exatamente como aconteceu na Região Noroeste, acontece hoje na Sudoeste, ou seja, a população carente assentada (às vezes em áreas rurais, o que é um crime ambiental) é apartada do conjunto da cidade e confinada em suas áreas limites, desprovida de perspectivas, destituída de infraestrutura e distanciada dos serviços públicos básicos. Ela é radicalmente segregada. Entre os assentamentos e as áreas de construção contínuas da cidade, glebas de terras e terrenos desocupados e sem uso à espera de valorização, negócio certo depois dos novos assentamentos, quando houver a extensão de serviços públicos e infra-estrutura por parte do Estado.

Portanto, contornar esta tendência é desafio não só para a população da Região Sudoeste, mas também para toda a população da cidade, que deve estar vigilante às ações do poder público e dos empreendedores capitalistas que geram exclusão e segregação. Para que as intensas desigualdades explicitadas nas formas de ocupação do solo não produzam mais violência e marginalidade, é fundamental que a população, principalmente a pobre, se mobilize, se articule e se organize. Deve-se, com isso, construir um quadro de referências que iniba em especial a perversa prática do

---

decisão judicial, a imensa população de posseiros foi alojada em alguns dois ginásios de esportes da cidade em bairros estrategicamente distantes entre si e também do local do acampamento. Nesses ginásios, esta população era monitorada 24 horas por dia pelas polícias militar e civil e a situação insalubre de alojamento ocasionou, novamente, mais algumas mortes. O escândalo de tal situação, denunciado diariamente por agências de notícias locais, nacionais e internacionais, levou a que o governo municipal providenciasse outro alojamento para esta população, agora no Setor Grajaú, no extremo confinamento urbano da região Sudoeste de Goiânia. Mais uma vez, a precariedade, a vulnerabilidade e a violência dominaram o *habitat* dos posseiros, agredidos e aterrorizados no seu confinamento pelas polícias. Dentro de sua lógica perversa de solução dos conflitos fundiários, esse governo providenciou como assentamento definitivo para esta população o conjunto habitacional Real Conquista, na divisa dos municípios de Goiânia com Aragoiânia, numa área que até então era zona rural, forçada politicamente à conversão em zona de expansão urbana. A esse respeito, ver Francisco de Oliveira e Coriolano, 2008. É importante ainda lembrar que além desta situação da região Sudoeste existe a outra que prevalece na região Oeste, relativa ao assentamento Jardins Cerrado, como já foi destacado no capítulo 1.

planejamento excludente, ou seja, aquele que, através da ação do Estado, contempla exclusivamente os interesses capitalistas e não incide em integração social e econômica para as camadas marginalizadas, satisfazendo aos princípios da reforma urbana.

**CAPÍTULO 4:  
PROBLEMÁTICA  
METROPOLITANA,  
DEMOCRACIA E GESTÃO  
TERRITORIAL**

Como se viu no capítulo anterior, o grande dilema das regiões metropolitanas no Brasil é o de se constituírem em regiões de possibilidades positivas, em função da concentração econômico-financeira, de especialidades, de profissionais, de signos, significados, símbolos, conceitos, sem, contudo, gozarem do estatuto político de sua gestão. Assim, essas possibilidades têm sido neutralizadas pela eclosão de problemas de ausência de gestão que afetam toda a dinâmica social da região e, em maior grau, do núcleo metropolitano, espaço irradiador e articulador do processo. Grosso modo, todos os municípios se afligem, numa determinada escala, com o inchaço urbano, com a segregação socioterritorial na forma de habitações precárias e inadequadas, com o trânsito alterado pelo intenso tráfego de veículos, pela violência urbana, dentre outros problemas, todos oriundos da dinâmica regional.

Nesse sentido, restam aos municípios articulados nessas regiões lançarem mão de duas possibilidades elementares para a superação local do peso de um problema que é de ordem regional: no âmbito regional, a realização de consórcios e outros mecanismos de gestão semelhantes, para que possam tratar o conjunto de problemas de forma compartilhada; no âmbito local, a recorrência à institucionalização democrática no sentido de se captar a criatividade social no apontamento e na proposição de soluções para os problemas, medida política que, se bem utilizada, garante legitimidade e governabilidade ao gestor e o *empoderamento* sociopolítico à população.

Uma vez que este trabalho visa à análise de Goiânia enquanto epicentro de uma metrópole, é a segunda possibilidade, utilizada no âmbito do local e caracterizada pela institucionalização democrática, que interessa a este trabalho refletir de forma mais detida.

#### **4.1. Democracias**

Refletir a democracia como regime político de governo é algo muito difícil, especialmente se esse governo se instala no âmbito intranacional. Isso porque a democracia é uma designação forçada para a experiência política de uma determinada forma de *participação social* nas decisões públicas, desprendidas a partir de governos, sendo que o seu significado varia muito tanto no tempo como no espaço. Ademais, a sua incidência na divisão territorial intranacional relaciona-se não só com a definição dos arranjos institucionais oriundos da correlação de forças sociais na região ou no

município, como também com aquilo que está disposto na Constituição nacional. Mesmo assim, a sua abordagem geográfica é fundamental quando se trata de se compreender as expressões políticas que visam à redução das desigualdades socioterritoriais.

Em sua análise sobre a democracia, Dahl (2001, p. 13) entendeu que

O próprio fato de ter uma história tão comprida ironicamente contribuiu para a confusão e a discordância, pois “democracia” tem significados diferentes para povos diferentes em diferentes tempos e diferentes lugares. Por longos períodos na história humana, na prática, a democracia realmente desapareceu, mal sobrevivendo como valiosa idéia ou memória entre poucos. Até dois séculos atrás apenas (digamos, há dez gerações), a história tinha pouquíssimos exemplos de verdadeiras democracias. A democracia era mais assunto para teorização de filósofos do que um verdadeiro sistema a ser adotado e praticado pelos povos. Mesmo nos raros casos em que realmente existia uma “democracia” ou uma “república”, a maioria dos adultos não estava autorizada a participar da vida pública.

Nesta tese, o eixo referencial para a compreensão da democracia a exprime como o regime que se refere a uma condição daquilo que se entende por *participação social*. Esta expressão designa o estabelecimento institucional, por parte de um governo, de critérios políticos que permitam a sociedade civil, de uma forma geral, de participar das decisões públicas. Pela tradição da Ciência Política, a sociedade civil é compreendida especialmente na sua anteposição à *sociedade política*, ou mesmo Estado (para alguns teóricos desse campo), que é a esfera das relações sociais que possui a prerrogativa de definir os rumos da “*res publica*” (coisa pública; interesses do povo). Assim, a sociedade civil consiste na esfera privada das relações sociais, onde as pessoas tecem, individual ou coletivamente, as suas demandas e as estratégias de intervenção para a sua satisfação, ponto no qual a democracia insurge, conforme sugere Duriguetto, ao dizer que:

O que esse processo de construção de diferentes perspectivas de entendimento do fortalecimento da sociedade civil como estratégia para a nossa consolidação democrática nos revela é que a *democracia* se radicou como “um valor universal”, mas também se universalizaram diferentes concepções do que seria o seu “valor” (DURIGUETTO, 2007, p. 25).

Para corroborar esta afirmativa, a autora apresenta sinteticamente as concepções dos pensadores modernos conhecidos como “contratualistas” sobre a sociedade civil, que terão impacto na compreensão do fundamento democrático. Segundo Duriguetto,

Para os contratualistas liberais, os indivíduos são orientados “naturalmente” pelos seus interesses singulares e egoístas, e a edificação contratual da sociedade civil fundamenta-se na existência e na preservação desses interesses. Ou seja, a sociedade civil representa, em oposição ao estado de natureza, a sociedade regulada por algum tipo de autoridade reconhecida, capaz de assegurar a liberdade, segurança e a preservação dos interesses privados. Em Rousseau, o privatismo e o egoísmo não são atributos naturais e eternos dos indivíduos, mas atitudes que podem ou não ser potencializadas pelo processo de socialização. Aqui, a estipulação do contrato existe para preservar e potencializar não uma sociabilidade baseada no individualismo, mas na “vontade geral” e no interesse comum (DURIGUETTO, 2007, p. 38).

Quando um determinado governo descentraliza as decisões públicas permitindo-as também à sociedade civil, então se estabelece a condição democrática como forma de governo. Em pesquisa realizada em 36 países de governos democráticos, na qual os mesmos foram analisados em seu desempenho durante um período de meio século, compreendido entre os anos de 1945 e 1996, Lijphart (2008) forjou uma classificação dos mesmos em dois tipos: o modelo majoritário e o modelo consensual. Segundo este autor,

O contraste entre o modelo majoritário e o consensual surge a partir da definição mais básica e literal de democracia: governo pelo povo ou, no caso da democracia representativa, governo pelos representantes do povo – e, também, a partir da famosa frase de Abraham Lincoln segundo a qual democracia significa governo, não apenas pelo povo, mas também para o povo –, ou seja: governo de acordo com a preferência popular (LIJPHART, 2008, p. 17).

Nesta perspectiva, analisando as dimensões do poder frente a composição partidária dos gabinetes, o formato do sistema partidário, a natureza do sistema eleitoral e a estrutura do Estado, o autor apresenta dez distinções básicas entre os dois tipos / modelos, sendo que cinco dizem respeito ao que ele chama de *dimensão executivos-partidos*, e cinco se atêm à chamada *dimensão federal-unitária*. Tais diferenças são ilustradas na tabela 14, exposta a seguir.



TABELA 16: DIFERENÇAS INSTITUCIONAIS ENTRE OS MODELOS MAJORITÁRIO E CONSENSUAL

| DIMENSÃO EXECUTIVOS-PARTIDOS  |   | DIMENSÃO FEDERAL-UNITÁRIA   |  |
|---|---|---|--|
| Modelo Majoritário  | Modelo Consensual   | Modelo Majoritário  | Modelo Consensual  |
| Concentração do Poder Executivo em gabinetes monopartidários de maioria           | Distribuição do Poder Executivo em amplas coalizões multipartidárias            | Governo unitário e centralizado   | Governo federal e descentralizado  |
| Relações entre Executivo e Legislativo em que o Executivo é dominante             | Relações equilibradas entre ambos os poderes                                    | Concentração do Poder Legislativo numa legislatura unicameral                                 | Divisão do Poder Legislativo entre duas casas igualmente fortes, porém diferentemente constituídas     |
| Sistemas bipartidários  | Sistemas multipartidários   | Constituições flexíveis, que podem receber emendas por simples maiorias                       | Constituições rígidas, que só podem ser modificadas por maiorias extraordinárias                       |
| Sistemas eleitorais majoritários e desproporcionais                               | Representação proporcional  | Sistemas em que as legislaturas têm a palavra final sobre a constitucionalidade da legislação | Sistemas nos quais as leis estão sujeitas à revisão judicial de sua constitucionalidade, por uma corte |
| Sistemas de grupos de interesses pluralistas, com livre concorrência entre grupos | Sistemas coordenadas e "cooperativistas" visando ao compromisso e à concertação | Bancos centrais dependentes do Executivo  | Bancos centrais independentes  |

Após a análise detida sobre estas instituições nos 36 casos estudados, o autor conclui entendendo que gozam de melhor desempenho os países de democracia consensual, que além de realizarem uma boa administração macroeconômica, tal qual os países de democracia majoritária, superam estes no que diz respeito à qualidade e à representatividade democráticas, bem como na “*generosidade e benevolência na orientação de suas políticas públicas*” (LIJPHART, 2008, p. 339).

Apesar de sua pesquisa não contemplar o caso brasileiro de democracia, pode-se dizer hoje, no final da primeira década do século XXI, que o Brasil goza de uma situação democrática muito significativa e considerável, podendo ser enquadrado no modelo consensual federal. Em 25 anos de redemocratização a experiência democrática brasileira tem valido para incluir socioeconomicamente um número cada vez maior de brasileiros (especialmente nos governos de 2003 a 2006 e 2007 a 2010, ambos dirigidos pelo presidente Lula), estabilizar o jogo político e sua concorrência e ampliar as condições democráticas que articulam a sociedade civil à sociedade política.

Tal verificação leva mesmo à constatação de que o Brasil vive, conforme já discutido nas considerações iniciais, um momento de consolidação democrática pela ampliação de sua condição poliárquica. O conjunto de critérios relacionados que permitem, segundo Dahl (1997), a avaliação da democracia envolve os fatores que seguem: 1) o direito ao voto; 2) o direito a ser eleito; 3) o direito dos líderes políticos de competirem por apoio e votos; 4) eleições livres e honestas; 5) liberdade de reunião; 6) liberdade de expressão; 7) fontes alternativas de informações; e 8) instituições capazes de fazer com que as medidas do governo dependam do voto e de outras manifestações

da vontade popular. Esses fatores se compactam em dois eixos essenciais, correspondentes à institucionalização da competição e à extensão do universo participativo, o que permitiu ao autor – conforme já discutido nas considerações iniciais – identificar quatro tipos de sistemas políticos: 1) a hegemonia fechada; 2) a hegemonia aberta; 3) a oligarquia competitiva; e 4) a poliarquia.

Numa tentativa de aprofundar e contribuir com a tipologia dahlsiana para a compreensão da democracia, Santos ([1998]) compacta os oito fatores acima listados em quatro direitos: 1) o de se expressar; 2) o de se organizar; 3) o de votar; e 4) o de ser votado. Além disso, este autor sugere que o esquema para a compreensão da democracia parta da bidimensionalidade dahlsiana (liberalização/ institucionalidade e inclusividade / participação) para a tridimensionalidade, incorporando, portanto, um terceiro eixo denominado por ele de controle / elegibilidade, que implica na definição de quem pode ser eleito e para que lugar. Isso porque, segundo o autor, “*um país pode progredir bastante ao longo dos eixos participação e institucionalização e manter-se atrasado no que respeita ao controle*” (SANTOS, 1998, s. p.).

Ao aplicar a sua leitura ao caso brasileiro, Santos ([1998]) afirma que

A experiência brasileira de mais de século e meio aponta para a hipótese de que o jogo das regras (a política cotidiana) pode ser consideravelmente estável, independentemente de maior ou menor estabilidade das regras do jogo, sejam elas quais forem: saem monarquia e parlamentarismo, entra e sai oligarquia excludente, entram e saem autocracias, instaura-se a poliarquia e o jogo parece variar dentro de limites razoavelmente estáveis, a patamares de participação e controle diferentes.

A análise de Santos é, sem dúvida, muito consistente e a sua proposição de um terceiro eixo para a definição da poliarquia é muito sensata. Porém, entende-se aqui que a definição do eixo *controle* não deveria estar associado somente ao caráter da *elegibilidade*, pois isso articula diretamente a lógica democrática à via representativa de sua manifestação. Para além da dimensão eleitoral, o controle deve se dar mesmo na perspectiva de um *controle social*, em que a população possa contar com recursos institucionais suficientes que lhe permita acompanhar a definição e a implementação de políticas públicas em todos os setores de atuação governamental, forçando a transparência governamental e a moralização dos atos públicos.

Do ponto de vista histórico e conceitual, a *democracia* é muito analisada a partir

do seu referencial da Grécia Antiga, que permitiu o radical da palavra: *demos*, que quer dizer **povo**, e *kratia*, que quer dizer **poder, governo**. Assim, um regime democrático seria o “governo do povo”. Em Atenas, a oligarquia latifundiária instituiu, entre os séculos V e IV a.C., uma **relativa** descentralização das decisões públicas. Naquela ocasião, alguns comerciantes enriquecidos passaram a reivindicar a sua participação nas decisões públicas para buscarem satisfazer as suas novas demandas enquanto grupo social. Como estratégia de reivindicação, desenvolveram recursos ideológicos que garantiram-lhes o apoio popular, ou seja, das *camadas empobrecidas* da sociedade (cf. DEMO, 2005), tornando-os fortes politicamente por causa do risco eminente de deflagrarem um processo revolucionário e o liderarem (FINLEY, 1988).

Diante da força que o movimento reivindicatório dos comerciantes atenienses adquiriu, a oligarquia latifundiária, detentora absoluta do poder político, decidiu ceder parcialmente à pressão da camada ascendente para não comprometer a sua situação de poder. A essa permissão política chamou-se de *democracia*, que não envolveu os pequenos comerciantes, os trabalhadores livres, os escravos e as mulheres, o que caracteriza a democracia grega como uma participação social extremamente restrita.

Essa lógica de participação restrita tornou-se o grande imperativo do projeto político da burguesia europeia e mundial a partir do século XVII, que na luta contra as forças do Absolutismo Monárquico, por um lado – contemplador especialmente dos interesses das velhas elites nobiliárquicas – e do proletariado, por outro, que se constituía como a classe dos trabalhadores, precisou ressuscitar a democracia grega como modelo ideal de participação social. A intenção precípua era exclusivamente a satisfação dos seus interesses de classe, sendo que o Estado, para tanto, precisava estar estruturado a partir da tríplice divisão de poderes: o executivo, o legislativo e o judiciário. À nova classe insurgente caberia o estabelecimento de arranjos que lhe garantiria o domínio sobre o poder legislativo, ocupado a partir de sistemas eleitorais restritos. Tal situação fundamentou a lógica de democracia denominada *representativa*. O que isso quer dizer? Que as camadas empobrecidas e/ou populares só participavam efetivamente das decisões públicas indiretamente, a partir de *supostos* representantes que, na maioria absoluta das vezes, pertenciam a uma classe social distinta da sua.

Essa experiência de democracia, válida desde então como referência a partir da

lógica de classe burguesa para todo o mundo ocidental, valeu para que um conjunto significativo de pensadores – cientistas políticos, sociólogos, filósofos – pudesse refletir sobre o seu contraponto, visando à contemplação mais significativa dos interesses e anseios das camadas populares. Assim, Rousseau, Marx, Engels, Lênin, Lukács, Heller, Gramsci, Dahl, Offe, Habermas, Florestan Fernandes, Pedro Demo, dentre tantos outros, se dedicaram a pensar e sistematizar um modelo de democracia que fosse mais abrangente e inclusivo.

Dessa forma, uma síntese desses pensamentos permite se apresentar como modelo de democracia mais abrangente a chamada *democracia participativa* (ou *democracia direta*). Apesar de parecer redundante, o termo expressa a inclusão de amplos contingentes sociais – camadas populares, mulheres, analfabetos, minorias etc. – nos processos decisórios, cabendo aos governos a definição dos critérios políticos pelos quais essa condição democrática se efetivará. O seu caráter fundamental é, portanto, garantir a *PARTICIPAÇÃO POPULAR*, ampliando a visão e a lógica das decisões públicas de modo a se produzir a **justiça social** e a **redução das desigualdades**.

Numa de suas mais importantes obras, na qual o foco da discussão e reflexão são o planejamento e a gestão urbanos em relação aos dispositivos democráticos, Souza (2010) analisa as distinções básicas entre a democracia representativa e a democracia direta e constata que

A representação, diferentemente da delegação, significa alienar poder decisório em favor de outrem. Parte-se do pressuposto de que não é viável que todos tenham o direito de participar diretamente da tomada de decisões, advogando-se a legitimidade das decisões tomadas por aqueles que, uma vez livremente eleitos pelo coletivo mais amplo, teriam o direito de decidir em nome dos demais [...] Na realidade, mais do que presumir a não-viabilidade da participação popular direta, os defensores do sistema representativo costumam ir mais longe, argumentando que essa participação não seria desejável, sob os ângulos da eficácia e da eficiência (SOUZA, 2010, p. 325).

Por esse enunciado conclui-se que ambos os tipos de democracia possuem uma identificação direta com experiências sociais de classe, sendo que a democracia representativa é mais afeita aos interesses de elites (econômicas, políticas, sociais, simbólicas) e a democracia participativa ou direta contempla melhor a satisfação dos interesses de amplas camadas sociais, especialmente as populares. No tocante à democracia participativa ou direta, para que ela possa produzir de fato a justiça social e

a redução das desigualdades, três elementos fundamentais se apresentam e cobram uma postura ativa tanto do governo quanto da sociedade civil, sendo um de ordem material e dois de ordem simbólica: 1) a criação, por parte do governo, de arranjos institucionais para a participação popular; 2) o fortalecimento da cultura política de participação; e 3) o fortalecimento da cultura cívica, ou seja, de responsabilização social com a coisa pública.

No atual quadro histórico-mundial, diante da inviabilização quase que completa de uma experiência democrática totalmente direta, a alternativa é se articular os dois tipos em tela, visando especialmente à correção de distorções e de problemas no sistema representativo. Segundo Souza (2010, p. 325), isto “*é o que ocorre com os orçamentos participativos no Brasil [apesar de que] o contexto geral permanece, porém, sendo o da democracia representativa*”.

O quadro a seguir permite uma boa compreensão das distinções entre os dois modelos de democracia em discussão:

TABELA 17: MODELOS DE DEMOCRACIA

|                                  | PARTICIPAÇÃO | MEIO                    | CONTEMPLAÇÃO           | PRINCIPAL ORIENTAÇÃO POLÍTICA |
|----------------------------------|--------------|-------------------------|------------------------|-------------------------------|
| <b>Democracia Representativa</b> | Restrita     | Parlamento              | Elites                 | Liberalismo e neoliberalismo  |
| <b>Democracia Participativa</b>  | Ampla        | Arranjos institucionais | Amplas camadas sociais | Social-redistributivismo      |

Diante dessa reflexão, compreende-se que o modelo ideal de democracia possui as seguintes características:

- i. é poliárquico;
- ii. é consensual;
- iii. é federativo;
- iv. é um misto de representação e de participação direta.

Porém, o que de fato interessa da experiência democrática é a sua *substancialidade*, o que envolve fatores de ordem ideológica (tais como as culturas política e cívica) que, por isso mesmo, se fragiliza num universo de relações capitalistas, uma vez que tais relações implicam, no que diz respeito à ordem de dominação de



classe, na impositão de uma mera *formalidade* à experiência democrática. Daí a conclusão fatalista de Wood (2006, p. 382), que diz:

(...) o capitalismo é – em sua análise final – incompatível com a democracia, se por “democracia” entendemos tal como o indica sua significação literal, o poder popular ou o governo do povo. Não existe um capitalismo governado pelo poder popular no qual o desejo das pessoas seja privilegiado aos dos imperativos do ganho e da acumulação e no qual os requisitos da maximização do benefício não ditem as condições mais básicas de vida.

Apesar de fatalista, essa leitura está de acordo com a perspectiva analítica apresentada nesta tese, expressa como *análise socioterritorial* ou, de acordo com Lefebvre (1999b), *práxis socioespacial*. E é exatamente por entender que das contradições do capitalismo surgem práxis socioespaciais que continuamos a advogar a condição democrática. De suas experiências, quando bem arrançadas e para além da representatividade, pessoas se reeducam, rompem barreiras impostas pela ideologia da classe dominante, desfazem alienações conceituais, superam preconceitos, identificam-se enquanto classe ou enquanto grupo de interesse e dimensionam um capital social.

Porém, esse é um movimento que surge como resistência dentro de uma tendência, expondo o seu caráter dialético e, portanto, histórico. No capitalismo, a democracia tendencial é a democracia formal, haja vista que a execução da democracia substantiva implica na superação das desigualdades de acesso ao poder político, o que por decorrência poderia implicar na superação das desigualdades de acesso aos bens simbólicos e econômicos. Em outras palavras, a democracia substantiva consiste na supressão da *distinção* (cf. BOURDIEU, 2001; 2010) como marca maior do que orienta as pessoas nas suas escolhas por um comportamento individualista e egoísta, que visa à concentração em vez da socialização. Por isso, afirma Wood,

O capitalismo é estruturalmente antitético em relação à democracia, em princípio, pela razão histórica mais óbvia: não existiu nunca uma sociedade capitalista na qual não tenha sido atribuído à riqueza um acesso privilegiado ao poder. [...] Toda prática humana que possa ser convertida em mercadoria deixa de ser acessível ao poder democrático. Isso quer dizer que a democratização deve ir na mão da “desmercantilização”. Mas desmercantilização por definição significa o final do capitalismo (WOOD, 2006, p. 382).

Assim, a luta para tornar as experiências democráticas em experiências substantivas, por definição populares, diretas, participativas, reeducando os partícipes com base numa ética de associação, de corresponsabilização, de socialização, de

alternância de beneficiação, implica em se fazer a redistribuição de poderes políticos e simbólicos, inicialmente, e econômicos, por decorrência, o que danificaria substancialmente os fundamentos das relações de produção capitalista.

#### **4.2. Experiências Democráticas no Brasil Pós-1988, Gestão Urbana e Metrôpoles**

Se se toma como positiva essa compreensão de democracia, então o modelo democrático brasileiro na atualidade figura como um referencial a ser observado e, quiçá, seguido por outros países, apesar de que ainda falta muito para que, de fato, esse modelo possa atingir a meta proposta acima (de promoção da justiça social e de redução das desigualdades). Todavia, a sucessão temporal na era da redemocratização tem mostrado que as instituições democráticas brasileiras estão amadurecendo e se estabilizando, mesmo com os ranços de diferenças territoriais próprias de um país-continente e federado. Tal feita é resultado de um concerto de fatores que tem como pilar as manifestações populares de reivindicação de direitos ao longo de toda a década de 1980, a Constituição Federal de 1988 como instrumento jurídico de garantia de direitos e o fortalecimento gradativo da economia nacional, dentre outros.

A experiência brasileira de democracia no período pós-Ditadura Militar tem sido muito profícua e criativa, especialmente a partir da Constituição Federal de 1988, extra-oficialmente intitulada de “Constituição Cidadã”. Esta, além de validar a tríplice divisão de poderes, restabelecendo a democracia representativa e potencializando o caráter republicano da nação, abriu margem para a definição e criação de um conjunto de arranjos institucionais para a experiência da democracia participativa e direta, sendo que as principais experiências destes são o Orçamento Participativo, a Conferência da Cidade e os Planos Setoriais com participação popular. Além disso, definiu ainda um elemento de mediação entre ambos os modelos, a partir da formulação e deliberação de políticas públicas setoriais pela *esfera pública* (HABERMAS, 1997), que no Brasil assumem a forma dos **conselhos gestores de políticas públicas**. Estes caracterizam um terceiro tipo de experiência democrática, a qual se pode definir como *semi-direta*.

Obedecendo a lógica federativa, tais instituições valem tanto para o governo central como para os governos estaduais e municipais. Contudo, nem todos os arranjos institucionais democráticos válidos para a União possuem incidência nos âmbitos

estaduais e municipais. Salvo aqueles que estão diretamente amarrados a uma determinação legal para que se cumpram tal qual o formato democrático estabelecido pela União, os arranjos que validam a poliarquia são instituídos de acordo com as orientações político-ideológicas do grupo que exerce a gestão e com a capacidade de organização e pressão da sociedade civil. Considerando os desníveis da cultura política brasileira, expressos nas diferenças territoriais do país-continente, e os ranços autoritários e oligárquicos presentes nessa cultura, a poliarquia nos territórios intranacionais deste país acontece de forma limitada.

As principais contribuições político-partidárias para a efetivação de práticas democráticas no Brasil se deram mesmo pelas concepções e gestões do Partido dos Trabalhadores – PT. A instituição de Orçamentos Participativos e de elaboração de Planos Diretores Participativos, introduzidos como instrumentos de gestão ainda no final da década de 1980 em alguns municípios governados por esse partido, dimensionou a utilização de outros tantos instrumentos e permitiu a sua reprodução em gestões de partidos com perfis político-ideológicos alinhados à direita. Entretanto, mesmo dentro do PT, nas sucessões de gestores e de grupos internos de poder no governo de um determinado território intranacional, sente-se variações no que diz respeito à eficiência, à eficácia e à efetividade de tais instrumentos democráticos.

De todo modo, o que se percebe é que o recurso a tais instrumentos gera um potencial significativo para a mitigação das desigualdades socioterritoriais, uma vez que, teoricamente, incorpora à prática da gestão a lógica social das camadas segregadas da sociedade. Diz-se *teoricamente* porque não basta instituir o instrumento democrático, acreditando que a sua institucionalização seja, por si só, garantia de que os problemas atinentes às desigualdades serão resolvidos. A justa e correta concepção de tais instrumentos aliada à instrumentalização e ao empoderamento de sua prática, bem como à incitação à participação popular são condições elementares para a sua efetividade.

Esse entendimento permite que se compreenda uma contradição da condição poliárquica brasileira, pois se na perspectiva do governo central o Brasil figura inclusive como referência, nas experiências municipais e estaduais os eixos que sedimentam a poliarquia não estão suficientemente maduros, especialmente no que respeita à *participação* e ao *controle* (tal qual o concebemos em crítica à leitura de Santos), pois



ambos demandam um bom nível de um difícil fator subjetivo: a cultura, tanto política quanto cívica. Daí decorre que as gestões territoriais, especialmente urbanas, que administram o *locus* por excelência da prática social, continuam insurgindo nos mesmos e velhos problemas da democracia, como destaca Souza (2010, p. 326-327):

- a administração e o planejamento “racionalis” fundamentam-se em uma racionalidade estreita, a racionalidade instrumental;
- a “razão” invocada, a pretexto de ser universal e garantir julgamentos imparciais, abafa a alteridade, exclui e serve à opressão, por assumir como ideal um conjunto homogêneo de cidadãos, o que leva à opressão de minorias;
- o Estado não é neutro e nem pode sê-lo. Ele é, antes, uma condensação de uma relação de forças entre classes e frações de classe;
- tanto à administração quanto ao parlamento faltam transparência, e ambos são deficitários em matéria de *accountability*, ou seja, de prestação de contas ao público;
- os representantes do povo representam de modo precário e distorcido, uma vez que candidatos passam não só pelo crivo das urnas, mas de instâncias poderosas de pré-seleção (grupos econômicos, oligarquias políticas tradicionais), as quais investem na feitura de seu candidato;
- sem o controle efetivo dos cidadãos, a política passa a ser presa fácil da corrupção, o que reforça a apatia política.

O sentido analítico colocado por Souza nesta passagem indica que é na mesma dimensão do “mais do mesmo” que tais problemas poderão ser resolvidos. Em outras palavras, se a reincidência dos problemas relativos à democracia nas gestões urbanas e/ou municipais (para destacar a escala micro de governo) tende a gerar apatia política dos cidadãos, levando-os a cada vez mais a abdicarem da participação direta, por outro lado, é também no reforço e na insistência à utilização de espaços institucionais de democracia direta que os eixos participação e controle poderão ter melhor desempenho. Isso porque a recorrência educa, sendo ela, portanto, um dos mais importantes instrumentos de fortalecimento das culturas política e cívica. Porém, só ela não basta. É necessário que os governos tenham aquilo que Putnam (2002) denominou de

*sensibilidade*, ou, nos dizeres de Dahl (1997), *estejam atentos às preferências dos cidadãos*. Soma-se a isso ainda a necessidade de garantia de que o que foi decidido nos espaços de democracia direta possa, de fato, ser executado, imprimindo efetividade à condição poliárquica.

Tais situações no Brasil variam muito, uma vez que aqui existem 26 estados federados (muitos deles maiores que a maioria dos países europeus) e o Distrito Federal e 5.564 municípios, esparramados em 5 macro regiões de ocupações, histórias, paisagens, usos, costumes, tradições, enfim, territórios distintos. Isso explica porque, no nível micro – o do município – a poliarquia tem sido melhor aplicada em alguns lugares, como no Rio Grande do Sul, em alguns municípios de São Paulo e do Rio de Janeiro, na capital mineira Belo Horizonte, em algumas capitais e cidades importantes do Nordeste, como Aracajú e Recife e, num esquema de revezamento por conta das preferências dos eleitores, em Goiânia, onde desde o início da década de 1990 o PT tem participado dos governos de forma intercalada.

Mas se para os municípios, que gozam do PODER de governo, as contradições inerentes ao processo de gestão – fragilidade conceitual do governo, baixa capacidade técnica dos servidores, escassez de recursos, intensa dependência ao FPM, amplo quadro socioterritorial de desigualdades, corrupção etc. – causam a sua inércia, para as Regiões Metropolitanas a situação se agrava, pois como já foi discutido no capítulo anterior, não há no Brasil institucionalidade para que estas sejam governadas. Assim, a despeito de concentrarem 43% da população do país em 31 regiões (28 RMs e 3 RIDEs), num total de 447 municípios dos 5.564 existentes, e, por decorrência, serem a grande expressão do que há de mais perverso nas desigualdades socioterritoriais, as Regiões Metropolitanas são sequer governadas, que dirá poliárquicas!

Contudo, se como se acredita nesta tese, a recorrência a instrumentos de participação educa o povo às culturas política e cívica e dinamiza as gestões, então espera-se que em breve as instâncias democráticas no âmbito do governo central possam permitir a criação dos dispositivos institucionais para a gestão das regiões metropolitanas. Mais uma vez, cabe invocar Souza (2010, p. 335): *“Participar, no sentido essencial de **exercer a autonomia**, é a alma mesma de um planejamento e de uma gestão que queiram se credenciar para reivindicar seriamente o adjetivo*

*democrático(a)''*.

Assim, a participação do sujeito nas instâncias decisórias da sociedade é instrumento fundamental para a afirmação de sua condição de liberdade, meio pelo qual ele se faz autônomo, ou seja, um sujeito que decide a partir de seus valores, de seu julgamento. A acuração de seus valores e de seu julgamento é possível por uma maior manipulação de informações e pela repetição do ciclo participativo, o que depende não só de sua vontade de participar, mas também de sua capacidade de, articulado socialmente, reivindicar espaços participativos, por um lado, e do poder público garanti-los pela via institucional, por outro. É nesses termos, na perspectiva de Souza (2010), que o sujeito garante a sua cidadania, de modo que se infere daí os princípios constitutivos de um ser humano integral, aquele que se faz pleno pelo gozo de direitos que são dispostos pelo movimento de uma ação e reação, pela relação dialética entre o ser – o sujeito, e a institucionalidade que lhe antagoniza nas relações sociais: o Estado, o governo, as relações capitalista, as elites dirigentes (econômicas, políticas, simbólicas). Na sua afirmação autônoma o sujeito se faz *omnilateral* (MARX e ENGELS, 1987). E tudo isso depende da existência de uma democracia substantiva, participativa e ampla.

**CAPÍTULO 5:**  
**DESIGUALDADES**  
**SOCIOTERRITORIAIS,**  
**DEMOCRACIA E GESTÃO**  
**URBANA EM GOIÂNIA**

A leitura realizada neste trabalho até aqui demonstra que as cidades e, especialmente, as metrópoles e regiões metropolitanas vivenciam situações de intensas desigualdades por um fator básico: existirem e desenvolverem-se sob relações sociais de produção capitalista. Constitui-se como premissa desse modo de produção a usurpação da força de trabalho de uma classe por outra através da *mais-valia* e mediante o pagamento do salário. Essa desigualdade básica entre classes (a dos proprietários e a dos trabalhadores), sedimentada na dialética da condição econômica de se viver a abundância, por um lado, e a carência, por outro, é expressão da materialidade da vida e projeta todas as demais formas de desigualdades existentes nesse modo de produção, dentre elas, obviamente, a desigualdade socioterritorial. Essa situação vale não só para as experiências brasileiras, onde os fundamentos plenos do modo de produção capitalista foram tecidos tardiamente, como para todo e qualquer outro país ou lugar do mundo, uma vez que, como se viu nos capítulos 1 e 2, encerramos o século XX e entramos no século XXI com a hegemonização das relações capitalistas em todos os recantos do mundo.

Dessa forma, Goiânia é desigual no que diz respeito às experiências de vida de seus habitantes por ser articulada nas relações capitalistas de produção, porém, resguardando especificidades – superficialmente comentadas no capítulo 1 – que a localizam numa *situação* (BOURDIEU, 2001) específica na divisão regional do trabalho, por sua vez situada na grande divisão internacional do trabalho. A ocupação diferencial dos lugares da cidade através da moradia evidencia a dinâmica de suas desigualdades socioterritoriais. Como o ato de morar é corolário do fundamento material da condição econômica (abundância ou carência; riqueza ou pobreza), a moradia é indicativa, em grande medida, dos recursos materiais e simbólicos dispostos pelo morador, bem como de seu estilo de vida – o que faz para se divertir, que tipo de música costuma ouvir, onde trabalha e no que trabalha, grau de instrução etc. Logo, morar significa evidenciar a sua condição de classe e a sua situação nas relações sociais.

É por isso que se define aqui as desigualdades oriundas do fundamento material da condição econômica por desigualdades socioterritoriais, pois elas se evidenciam no lugar onde as pessoas habitam e na forma como as pessoas habitam. Uma vez que essas desigualdades se formam no amplo processo de alienação no qual os componentes da classe dos trabalhadores são submetidos e que os *coisifica*, lutar contra tais

desigualdades significa lutar em prol da humanidade perdida no processo de produção capitalista. É essa parte da humanidade do sujeito que lhe foi espoliada que define a *omnilateralidade*, ou em outras palavras, a constituição do ser humano integral. Mas, como vimos, resgatá-la implica em que o sujeito seja capaz de exercer a sua autonomia, através de processos participativos.

Dessa forma, para que Goiânia responda de forma positiva aos seus desafios metropolitanos nesse começo de século XXI, conformados às dinâmicas das desigualdades socioterritoriais, demanda-se arranjos institucionais que viabilizem a participação popular nas instâncias decisórias das políticas públicas como instrumento de autonomização das pessoas. Mas para que isso ocorra é necessário não só a vontade política do gestor e/ou do grupo que exerce o governo, como também a força de pressão social para pautar a ampliação e a institucionalização da condição democrática. Sem embargo, não basta criar os instrumentos de ampliação da condição democrática, se eles não servirem para o cumprimento ontológico de seu fim: educar o ser humano na autonomia e restituir-lhe a integralidade. Por isso, o processo político precisa também obedecer aos princípios da eficiência, da eficácia e da efetividade.

Contudo, tanto em Goiânia como em qualquer outro lugar, o jogo da correlação de forças entre as camadas populares e as camadas abastadas é mediado por recursos ideológicos que tendencialmente desfavorece as primeiras, inclusive na formação de governos. Assim, um governo pode ser ruim para *o povo*, mas pode ser bom para o grupo social que o fez e o constituiu. Busca-se garantir ideologicamente a formação de governos que atuarão na satisfação de demandas socialmente localizadas com muita precisão. Essa localização geralmente não engloba o espaço dos interesses das camadas populares, o que torna difícil fazer do processo político um espaço que eduque o sujeito para o exercício da autonomia e, por decorrência, da conquista da omnilateralidade e da cidadania. Isso tudo indica que é preciso *coragem* das camadas populares em arriscar numa alternativa política, forma perversa pela qual no Brasil, e em especialmente em Goiânia, projetos populares têm se constituído em governos. Ou seja, isso ocorre não pela convicção dos eleitores no projeto popular, mas pela descrença dos mesmos no projeto elitista.

De todo modo, o que tem se percebido no Brasil nesse último período de

redemocratização é a manifestação dessa *coragem*, ainda não madura o suficiente para impor-se como uma cultura política que afirme um sólido projeto de hegemonização. Logo, as dificuldades na superação das desigualdades socioterritoriais ainda são imensas!

### 5.1. Análise das Gestões Municipais em Goiânia

Para analisar Goiânia diante desse desafio político de superação de suas desigualdades, recortamos três governos recentes para demonstração de suas intenções e realizações por meio da institucionalidade democrática. Esses governos são o de Nion Albernaz, do PSDB, entre 1997 e 2000; o de Pedro Wilson, do PT, entre 2001 e 2004; e o de Iris Rezende, do PMDB, entre 2005 e 2008. Esse recorte é justificado pela sequência de alternância de projetos e de perfis realizada pelo povo através de seu voto. Após a Constituição de 1988, que inseriu na pauta política o conjunto de direitos que permite a participação popular diretamente nas decisões públicas, 6 governos se sucederam, sendo eles os seguintes:

TABELA 18: GOVERNOS MUNICIPAIS EM GOIÂNIA NO PERÍODO PÓS-1988

| PERÍODO          | PREFEITO             | PARTIDO DO PREFEITO |
|------------------|----------------------|---------------------|
| 1989-1992        | Nion Albernaz        | PMDB                |
| 1993-1996        | Darci Accorsi        | PT                  |
| <b>1997-2000</b> | <b>Nion Albernaz</b> | <b>PSDB</b>         |
| <b>2001-2004</b> | <b>Pedro Wilson</b>  | <b>PT</b>           |
| <b>2005-2008</b> | <b>Iris Rezende</b>  | <b>PMDB</b>         |
| 2009-2012        | Iris Rezende         | PMDB                |

Fonte: Wikipédia, acessado em dezembro de 2010.

A tabela 17 informa que dois partidos, principalmente, exerceram o poder em Goiânia nesse período de 21 anos: o PMDB e o PT, com a predominância do primeiro. Porém, ela oculta duas informações importantes. A primeira é o protagonismo político de Nion Albernaz, que para além das duas vezes que governou o município por partidos diferentes (primeiro o PMDB e depois o PSDB), ainda foi o último prefeito nomeado de Goiânia entre 1983 e 1985, tendo sido empossado no cargo pelo então governador, Iris Rezende, do PMDB. A segunda é que o segundo governo de Iris Rezende aconteceu apenas pela metade, ou seja, até o ano de 2010, uma vez que o mesmo deixou o cargo de prefeito para concorrer às eleições deste ano ao cargo de governador do Estado de Goiás. O que chama a atenção nesse processo é que o seu vice-prefeito é do PT, de

modo que esse partido volta ao governo de Goiânia completando um ciclo de três governos alternados na cidade.

Ainda de acordo com a tabela, há a aparência de que os três primeiros governos nela apresentados são de matizes político-ideológicos diferentes. Porém, à exceção do segundo, os outros dois não o são, vez que o primeiro e o terceiro foram governos exercidos por Nion Albernaz que, mesmo em partidos diferentes, não mudou a sua concepção de gestão, de planejamento, da cidade, do exercício de poder e de sua representação de classe e/ou grupo social. Na outra ponta, por sua vez, há um governo do PT e dois do PMDB, sendo que o segundo deste está sendo um governo completado pelo PT, de modo que também não há uma alternância significativa.

Por isso é que se optou pelo recorte dos três governos destacados na tabela pelo negrito. Além do mais, o primeiro governo a ser analisado, que é o de Nion Albernaz, foi o máximo passado no tempo que conseguimos informações seguras para o tratamento científico, mesmo com toda a omissão da Prefeitura de Goiânia. Esses governos serão analisados na sequência pelo seu desempenho institucional frente ao desafio de redução das desigualdades socioterritoriais a partir dos dispositivos democráticos instituídos na Constituição de 1988.

#### 5.1.1. GOVERNO NION ALBERNAZ (1997-2000)

A eleição de Nion Albernaz nesse período representou, como já se comentou, o seu terceiro mandato, porém agora pelo PSDB, partido do então presidente da República, Fernando Henrique Cardoso. Este foi eleito presidente no ano de 2004 gozando de um grande prestígio, calcado no fato de ter sido o mentor do “Plano Real”, modelo econômico de estabilização da moeda e controle inflacionário que de certo modo vingou no seu propósito, apesar de a ele ter sido contraposta a ortodoxia neoliberal da destinação dos recursos públicos. Além do mais, FHC, como se convencionou chamar o presidente, era homem letrado, doutor em Sociologia e cátedro de renome internacional, após ter lecionado em várias universidades importantes do mundo. Junta-se a isso toda a campanha midiática em favor de seu governo, vez que suas prerrogativas lhe permitiam que se lhe traçasse um perfil que o autorizava a concluir o que o último presidente eleito até então, Fernando Collor de Melo, não pudera sequer desenvolver “adequadamente” por ter sido alvo de um *impeachment* por



inabilidade política.

FHC era, pois, um legítimo representante da política recomendada pelo “Consenso de Washington”, comumente chamada na Ciência Econômica de “*ajuste fiscal recessivo*” (SOARES, 2001), mas popularmente conhecida como neoliberalismo, como já se comentou nos capítulos 1 e 2. O que cabe destacar dessa opção política aqui é o seu último significado: a intensa privatização dos recursos públicos em detrimento de investimentos no conjunto das políticas sociais. Com essa política levada a cabo, houve ao longo dos 8 anos dos dois governos de FHC uma intensificação das desigualdades socioterritoriais no Brasil, pois os recursos públicos serviam para se investir na expansão de negócios privados, inclusive estrangeiros, com a liberalização das importações, sucateando-se a educação superior, a educação básica, a saúde pública, o sistema previdenciário público nacional, a assistência social, a cultura e todas as reformas de base que o país carecia realizar, especialmente a urbana e a agrária.

Foi apoiado nessas convicções que Nion Albernaz se fez prefeito de Goiânia pela terceira vez. A sua presumível autoridade para governar a cidade, após o exercício de duas gestões, lhe gabaritava, de acordo com o imaginário coletivo, para ocupar mais uma vez o cargo, independente de seu plano de governo, de seus aliados, de seu perfil político e de seu partido. Essa condição foi favorecida pelo desgaste moral do PT adquirido no processo de escolha de seu candidato à sucessão de Darci Accorsi, prefeito antecessor a Nion Albernaz.

Darci Accorsi foi o primeiro prefeito do PT na metrópole goianiense. Dotado de um forte carisma e de uma hábil capacidade de controle de situação, tornou-se um grande nome do PT em Goiás após concorrer às eleições municipais em 1985 e ter perdido por uma pequena margem de diferença para Daniel Antônio, do PMDB. Em 1988 candidatou a vereador e venceu as eleições. Dois anos depois foi candidato a deputado estadual e venceu o pleito. Mais uma vez tendo se passado dois anos, candidatou-se novamente a prefeito de Goiânia, tendo vencido as eleições no segundo turno por uma margem bastante segura sobre o seu adversário, Sandro Mabel, na ocasião no PMDB. Darci implantou em Goiânia a experiência do *Orçamento Participativo*, inédita no Estado de Goiás, e por causa de sua metodologia, que dividia o orçamento municipal em três partes (uma para o OP, outra para atendimento das bases

dos vereadores e outra para as contingências de responsabilidade do executivo), conseguiu atender a maior parte das demandas apresentadas pelo povo nas plenárias de decisão populares. Além do mais, tendo sido gestado pelo programa “Goiânia Viva”, Darci fazia questão de ir de região em região, uma vez por mês, em todas as edições do programa, para discutir pessoalmente com o povo.

Por tudo isso, Darci concluiu o seu mandato com 88% de aprovação popular, o que, contraditoriamente, se choca com a rejeição que o acompanhou daí em diante. Tal rejeição é resultado do fato de ele não ter apoiado o nome de Pedro Wilson, militante dos direitos humanos e de baixa rejeição eleitoral, para a sua sucessão, lançando um candidato fortemente rejeitado pelo povo por vinculá-lo à corrupção, à falta de ética e à incapacidade de gestão. Além do mais, o desgaste interno no PT em função de todo esse processo o fez abandonar a legenda, o que o desmoralizou perante a opinião popular, nunca mais tendo vencido uma eleição pelos partidos por onde passou<sup>25</sup>.

Insatisfeitos, os eleitores goianienses sequer colocaram o candidato do PT no segundo turno<sup>26</sup>, tendo Valdi Camárcio ficado em terceiro lugar, atrás do candidato do PMDB, Luiz Bittencourt. A opção dos eleitores, nesse caso, foi por um político conservador, mas conhecido de todos, destituído de marcas que identificassem suas gestões com fraudes ou corrupções. Suas gestões, orientadas por uma política pautada na economia ortodoxa, agradavam as elites econômicas da cidade, especialmente o capital imobiliário, sendo que a década de 1990 foi marcada como o período em que o maior número de loteamentos privados foram aprovados em Goiânia: 133 ao todo, contra os 106 criados na década de 1950 (FRANCISCO DE OLIVEIRA, 2002; 2005).

Nesse governo não se criou nenhum arranjo institucional para garantir a participação social na gestão urbana. O projeto Orçamento Participativo foi abortado e seu conselho gestor – afeito à dinâmica da esfera pública – desativado. Ao chefe do poder executivo coube todas as decisões públicas, partilhadas, de forma muito limitada, apenas com os conselhos gestores de políticas públicas até então existentes e com os

---

<sup>25</sup> Após abandonar o PT, Darci Accorsi passou pelo PSB, pelo PTB, pelo PL e, em 2009, retornou ao PT.

<sup>26</sup> Das primeiras eleições na redemocratização, em 1985, até as últimas, em 2008, somando 7 ao todo, o PT venceu duas e esteve no segundo turno em 3. Só não participou do segundo turno em 1996, pelos fatores expostos, e em 2008, por ter composto com o PMDB de Iris Rezende apresentando o seu vice-prefeito, fazendo parte, portanto, da coligação vitoriosa.

que nesse período foram criados. Com isso, houve um acirramento das contradições sociais e um nítido privilégio aos agentes do mercado, principalmente do imobiliário. A tabela a seguir apresenta os conselhos municipais que nesse período foram criados.

TABELA 19: CONSELHOS MUNICIPAIS CRIADOS DURANTE O GOVERNO DE NION ALBERNAZ

| QTDE. | NOME DO CONSELHO GESTOR DE POLÍTICA PÚBLICA (CONSELHO MUNICIPAL) | LEI DE CRIAÇÃO | ANO  | QTDE. DE CONSELHEIROS |            |
|-------|--|----------------|------|-----------------------|------------|
|       |  |                |      | Poder Público         | Soc. Civil |
| 1     | Desenvolvimento Municipal  | 7744           | 1997 | 3                     | 6          |
| 2     | Acompanhamento e controle do FUNDEF                              | 7746           | 1997 | 3                     | 2          |
| 3     | Trabalho   | 7763           | 1997 | 4                     | 8          |
| 4     | Educação   | 7771           | 1997 | 6                     | 6          |
| 5     | Saneamento Básico  | 7786           | 1998 | 5                     | 1          |
| 6     | Turismo  | 7843           | 1998 | 11                    | 13         |
| 7     | Entorpecentes  | 7910           | 1999 | 11                    | 7          |
| 8     | Consultivo do Parque Zoológico                                   | 8029           | 2000 | 7                     | 2          |

Fonte: Prefeitura de Goiânia / SEPLAM / Radiografia Socioeconômica, 2002.

Apesar de serem importantes instrumentos do processo democratizante, os conselhos gestores são pouco representativos da diversidade que domina as experiências de vida na metrópole goianiense. Isso ocorre principalmente porque a cultura política do goianiense não tem maturidade o suficiente para compreender a importância de se organizar socialmente para participar desses espaços.

De amplamente positivo do governo Nion houve um importante projeto vinculado à Secretaria de Cultura denominado “A Orquestra nos Bairros”, que levou a Orquestra Sinfônica do Município aos bairros populares de Goiânia, apresentando a um amplo público a dimensão erudita da musicalidade. Ademais, houve um interessante projeto de Educação Ambiental intitulado “Mais Um”, vinculado à Secretaria de Meio Ambiente, apesar de que o grande esforço dessa secretaria foi desprendido no sentido ideológico, visando a afirmar a representação de que Goiânia é uma cidade ecologicamente correta, conforme já se comentou no capítulo 1.

Portanto, entende-se que não houve de fato esforços do governo Nion Albernaz para tratar do problema das desigualdades socioterritoriais, principalmente se articulando para tanto a poliarquia. Por isso, se entende que Nion fez um governo *conservador*, de BAIXO nível poliárquico, mas de alto controle de situação, uma vez que manteve sempre a capacidade de garantir a estabilidade de sua gestão frente as possibilidades de contestação popular ou de oposição da Câmara Municipal ou de partidos.

### 5.1.2. GOVERNO PEDRO WILSON (2001-2004)

Pedro Wilson tornou-se conhecido publicamente em Goiânia a partir de 1976, quando iniciou uma pesquisa no departamento de Artes e Arquitetura da UCG (Universidade Católica de Goiás), onde era professor, intitulada “*Marginalidade em Goiânia*”. Essa pesquisa tinha como o objetivo acadêmico de contribuir cientificamente com a discussão sobre as “favelas”<sup>27</sup> em Goiânia, e o objetivo político de denunciar a exclusão à qual a sua população era submetida e propor formas de intervenção sociopolíticas (FRANCISCO DE OLIVEIRA, 2002).

Após o primeiro ano de pesquisa, que contou também com a participação de professores e estudantes do curso de Serviço Social daquela mesma universidade, revelou-se que no ano de 1977 Goiânia tinha 42 áreas de posse e aproximadamente 20 mil posseiros, resultado que, num período de “distensão” da Ditadura Militar, interessou muito à imprensa regional. Porém, à medida que o fato era destacado pela imprensa, o poder público municipal agia sobre tal realidade não no sentido de garantir àquela população condições mais adequadas de habitabilidade, mas de fazer a erradicação do se entendia como um mau para a cidade, sendo que as remoções violentas eram justificadas pela necessidade de “limpeza urbana” (FRANCISCO DE OLIVEIRA, 2002, p. 93).

Para responder à violência institucional que Prefeitura de Goiânia passou a utilizar contra os posseiros da cidade, Pedro Wilson participa, a partir de 1980, da CJP – Comissão de Justiça e Paz, entidade de Direitos Humanos vinculada à Igreja Católica. Essa militância e engajamento foi lhe dando notoriedade e autoridade política a partir da representação das camadas populares sedentas por direitos, após um longo período de concentração autoritária. Participou da fundação do PT em Goiás e dele tornou-se, dentre outros nomes dos quais se destaca o de Darci Accorsi, uma de suas principais lideranças. Em 1988 concorreu à Prefeitura de Goiânia, tendo ficado em segundo lugar no pleito vencido por Nion Albernaz, que na ocasião era do PMDB. Em 1992 foi eleito vereador de Goiânia e em 1994 deputado federal por Goiás, fato que se repetiu nas

---

<sup>27</sup> O que aquela pesquisa chamou de “favelas”, entende-se aqui como *áreas de posse*, caracterizadas pela ocupação popular irregular fora do mercado ou no mercado paralelo. Essa forma de ocupação do solo urbano também é conhecida como “invasão”, designação pejorativa e de teor ideológico cunhado a partir de uma perspectiva política conservadora e elitista.

eleições seguintes, as de 1998. Em 1996 tentou disputar as eleições municipais pelo PT na sucessão a Darci Accorsi, que o impediu manipulando o processo interno de escolha do candidato petista à sucessão. Então, em 2000 Pedro Wilson concorreu novamente às eleições municipais, agora sem a oposição interna de Darci, que já não estava mais no partido, e com um forte capital político resultado de suas duas eleições seguidas para deputado federal.

Esse pleito foi relativamente difícil, considerando que o seu principal adversário, com quem foi para a disputa de segundo turno, era justamente Darci Accorsi, agora no PTB. Apesar dos resultados pragmáticos da gestão municipal de Darci entre 1993 e 1996, dando-lhe a aprovação de 88% da população, o seu desgaste político, como já foi comentado, associado ao carisma conjuntural de Pedro Wilson deram a este o novo comando sobre a cidade.

Os desafios para a gestão de Pedro Wilson não eram fáceis. Além de ter que remontar os arranjos institucionais democráticos, especialmente o Orçamento Participativo, marca principal das gestões petistas, tinha ainda que conter as expectativas do capital imobiliário, assanhado pelas possibilidades asseguradas no governo anterior, e desenvolver políticas sociais e urbanas consistentes no sentido de reduzir as desigualdades socioterritoriais. Ou seja, era necessário desatar os nós das políticas neoliberais implantadas em Goiânia no governo de Nion, tendo um governo estadual e um governo federal ainda neoliberais, sendo ambos do PSDB (Marconi Perillo e FHC).

Contudo, para além do fato de que Pedro Wilson era querido pelo povo por seu carisma adquirido na luta em defesa dos direitos humanos, ainda há a crença petista de que as desigualdades devem ser tratadas com uma boa dose de democracia direta, participativa, o que é advogado nas resoluções desse partido de seus congressos. O principal meio para essa forma de tratamento tem consistido no Orçamento Participativo, que em Goiânia já havia um precedente de bom desempenho, instituído no governo de Darci Accorsi. Mas a metodologia de OP desenvolvida por Pedro Wilson não considerou os arranjos instituídos naquele governo.

Algumas diferenças básicas precisam ser consideradas nessa análise. Primeiro é a própria definição institucional de OP. No governo de Darci ele era um projeto

democratizante dentro de um programa, denominado “Goiânia Viva”, que levava a prefeitura, através de seus órgãos, para as regiões da cidade durante uma semana a cada mês, de forma sequenciada, ou seja, como havia 12 regiões em Goiânia, durante 12 meses a prefeitura era descentralizada, sendo que em cada mês ela se encontrava numa região por uma semana. Na gestão de Pedro Wilson essa descentralização não ocorreu. Criou-se uma Secretaria de Orçamento Participativo e o projeto se limitou a realizar as mobilizações e as plenárias nas regiões a fim de se apurar as prioridades a serem inseridas no orçamento do município.

Diferentemente do Programa Goiânia Viva, que operava um concerto entre as secretarias da prefeitura no sentido de atenderem às demandas do OP, a Secretaria de Orçamento Participativo do governo de Pedro Wilson causava ciúmes políticos e constrangimentos nas demais secretarias, sendo uma estrutura de administração que se opunha às demais. Ademais, Darci Accorsi arrogava mesmo a condição política que lhe foi atribuída pelo escrutínio de comandar, controlar o governo. A democracia participativa coexistia com as ações centralizadoras de controle de situação. A nosso ver, essa medida aparentemente contraditória é fundamental para a vingança de um projeto, uma vez que esse projeto é repleto de conceito e significado que demandam o seu controle. Não obstante, num regime consensual e republicano, quem de fato deve responder ao povo pelos atos de governo é o chefe do executivo eleito, sendo legítimo, portanto, que ele busque exercer o controle de situação.

No governo de Pedro Wilson, a Secretaria de Orçamento Participativo constrangia as demais secretarias do ponto de vista orçamentário, técnico, conceitual e político, tudo por não haver um diálogo inicial realizado por um planejamento nivelador das possibilidades de cada órgão, inclusive da própria Secretaria de Orçamento Participativo. Assim, o conceito que envolve a experiência desse recurso democrático, poliárquico, se esvaiu frente a sua inoperância, algo que o prefeito poderia ter corrigido com a centralização do controle de governo e não o fez, por não fazer parte de seu perfil político.

Por fim, a divisão do orçamento municipal feita por Darci Accorsi em três partes, sendo uma para as políticas ordinárias e distributivas sob o controle do executivo, uma para o atendimento das demandas das bases dos vereadores e outra para

as definições do Orçamento Participativo lhe deu bastante segurança e governabilidade. Foi possível se concluir o governo tendo contemplado parte significativa do que foi pretendido pelo povo no OP, sendo que parte também significativa do que não foi realizado foi devidamente explicado de sua impossibilidade técnica. No governo de Pedro Wilson não só não houve tal divisão do orçamento como também não houve explicação para várias ações não realizadas do OP, isso por um fator básico: o clima de disputa das várias secretarias com a Secretaria de Orçamento Participativo. Assim, a demanda foi represada e a prefeitura não conseguiu atender e nem responder por que não atendeu.

Para conter a insatisfação popular com o governo, outros dois instrumentos democráticos foram lançados na perspectiva de ampliação do quadro poliárquico: a elaboração do Plano Diretor Participativo, haja vista que o de Goiânia que vigia expirava o prazo para revisão em 2002; e a Conferência da Cidade em 2003, em consonância com o programa lançado pelo Ministério das Cidades do recém empossado governo Lula, do PT.

Com relação ao primeiro instrumento, o governo de Pedro Wilson só se atrapalhou mais, pois a ausência de controle de situação do governo municiou os agentes do capital imobiliário a uma concentração de forças que impedia qualquer proposta de cumprimento da justiça social na cidade. A intenção de uma Goiânia mais justa produzida no primeiro documento após um amplo processo de participação social foi desfigurada nas revisões realizadas na Câmara Municipal, inclusive com a conivência do Ministério Público. Tal conflito de interesses não permitiu que o Plano Diretor Participativo fosse concluído no governo de Pedro Wilson, tendo ficado como espólio à gestão de Iris Rezende. Quanto à Conferência da Cidade, a produção de um documento genérico que serviria como diretriz para a aplicação de recursos do governo federal em Goiânia não empolgou a população. Vale lembrar que em 2003 ainda se aguardava a realização de demandas apresentadas no OP em 2001 e que ainda não se tinha respostas.

Para coroar o quadro de fragilidade institucional desse governo, dois episódios marcaram os momentos finais da gestão. O primeiro respeita a uma insatisfação popular com relação ao transporte coletivo. Manifestações de usuários do transporte coletivo

aconteceram nos anos de 2003 e 2004 buscando chamar a atenção do poder público, especialmente o executivo municipal, para dois problemas básicos: a superlotação ocasionada pelo amplo intervalo entre os ônibus de mesma linha e o sucateamento dos mesmos. Contudo, a imprensa local ao dar cobertura para a demanda, canalizava o foco para a situação dos terminais de ônibus, congestionados em horários de pico. O resultado disso foi a delegação do prefeito para que o presidente da CMTC – Companhia Metropolitana de Transporte Coletivo resolvesse a questão. Demonstrando uma falta de sensibilidade política (PUTNAM, 2002), o problema foi resolvido da seguinte forma: ampliou-se o número de terminais existentes da RMG, mais que dobrando o seu número, tornando totalmente integrado o transporte metropolitano. Isso sem dúvida significou uma grande conquista aos usuários do transporte coletivo, constituídos principalmente por trabalhadores e estudantes que reduziram bastante o valor gasto com a necessidade de locomoção. Contudo, os intervalos entre os ônibus continuaram longos e os mesmos sucateados... A política implementada não logrou efetividade.

O outro episódio tem a ver com o movimento social de ocupação coletiva irregular do Parque Oeste Industrial. Em pleno ano eleitoral de 2004, quando Pedro Wilson concorreria ao segundo mandato, esse movimento se deflagrou numa imensa área bem localizada da cidade, guardada do parcelamento na perspectiva de se especular com os benefícios que se lhe agregavam. A ocupação, que contava com milhares de pessoas, algumas de fato carentes, outras posseiros profissionais também especuladores, foi contestada pela proprietária da área, que recebeu da justiça o direito de reintegração de posse. Após várias tentativas de remoção pacífica da ocupação, a prefeitura não apresentou nenhuma proposta efetiva de destinação às famílias acampadas no local. O problema seria também protelado para o governo seguinte. O resultado desse movimento já foi comentado no primeiro capítulo, tendo culminado com um processo violento, sangrento e desumano de tratamento da carência e da desigualdade socioterritorial.

Nesse sentido, mesmo que o governo de Pedro Wilson tenha desenvolvido um quadro poliárquico em Goiânia, abrindo possibilidade de um amplo debate social sobre a normatização, os usos e as intenções sobre a cidade, os encaminhamentos efetivos não validaram a decisão popular. O seu governo descentralizou as decisões administrativas



de modo a perder a integração das ações e, conseqüentemente, sua efetividade. Por isso, enquadramos o primeiro governo municipal de Goiânia do século XXI como *progressista* no que diz respeito às suas intenções políticas, de ALTO nível poliárquico, mas de baixo controle de situação, além de insensível, em alguns casos (como no do transporte coletivo), às preferências de seus eleitores, o que inviabilizou seus esforços democráticos.

### 5.1.3. GOVERNO IRIS REZENDE (2005-2008)

Iris Rezende participa da vida política goiana desde a década de 1950, quando em 1958 foi eleito vereador em Goiânia, depois deputado estadual em 1962 e prefeito de Goiânia em 1965. Seu primeiro mandato de prefeito foi interrompido antes do fim por cassação da Ditadura Militar. Quadro do PMDB, em 1982 foi eleito governador por Goiás, tendo exercido um mandato que articulou os signos do populismo em sua postura com a inovação conservadora dos conselhos comunitários<sup>28</sup> em sua gestão. Na sequência foi ministro da Agricultura no governo federal de José Sarney, eleito novamente governador de Goiás em 1990, ministro da justiça no governo federal de FHC, eleito senador em 1994 e candidato a um terceiro mandato de governador em 1998, quando foi derrotado por Marconi Perillo, do PSDB, encerrando-se em Goiás um ciclo de 16 anos de completa hegemonia política do PMDB no governo do Estado.

Nessa sua trajetória política Iris ficou conhecido como um político realizador, um obreiro que vai para o *front* do serviço e realiza junto com seus operários a missão por ele mesmo determinada. Não faz parte prioritária de suas gestões o atendimento às políticas sociais ou de valorização profissional. Seus mandatos são conquistados a partir de coligações muito bem definidas, em que os grupos financiadores de toda a campanha, geralmente ligados ao capital das empreiteiras de obras públicas, alinham-se harmoniosamente ao desenvolvimento de toda a gestão. Seu principal compromisso é com a construção de obras públicas que causarão um impacto visual no imaginário coletivo. O asfalto e a construção de habitações populares são a sua principal marca.

---

<sup>28</sup> Os conselhos comunitários consistiram numa forma de participação popular altamente controlada pelo poder político institucional, sendo que a participação se dava através de entidades criadas a partir de uma demanda do poder público com a finalidade tão somente de executar tarefas de cadastro de famílias beneficiárias da cesta básica e outras políticas públicas e de fazer a sua entrega, sendo que ao Estado isso se dava a um custo zero. A condição democrática era inexistente nesse tipo de experiência associativa, apesar de ela resguardar uma condição de empoderamento de grupos comunitários. A esse respeito, ver Gohn, 2001.

Com a derrota ao governo do Estado para Marconi Perillo em 1998, e ao senado da república para Demóstenes Torres (DEM) e Lúcia Vânia (PSDB) em 2002 – ambos afirmados pelo efeito Marconi, que desprendia uma grande rede políticas sociais sem descuidar das políticas econômicas – Iris reavaliou o seu estilo e a sua política e recapitulou o seu discurso. Reconheceu que suas derrotas se deram por uma necessidade social de “oxigenização” política e garantiu que o processo todo serviu para lhe ensinar. Da mesma forma, Iris se tornou mais atento à política democratizante do PT, principalmente a partir do primeiro governo Lula, desde o início apoiado pelo PMDB. Isso lhe rendeu créditos discursivos para arriscar-se em mais uma candidatura, agora em 2004 para prefeito de Goiânia, atrevidamente contra Pedro Wilson, então candidato à reeleição.

Candidatar-se a prefeito seria recomeçar a carreira política, algo que Iris parecia não se importar, até mesmo porque a prefeitura em questão é a da capital do Estado de Goiás e núcleo central de uma grande região metropolitana. Além do mais, ele conhecia muito bem a fragilidade do perfil de Pedro Wilson e que o povo demandava por um prefeito ágil e realizador, o que lhe dava ânimo para o pleito. Fatalmente, Iris venceu as eleições no seu segundo turno, com a responsabilidade de soerguer a carreira política aos 71 anos de idade e de atender a uma população decepcionada com o discurso democratizante do PT de Goiás.

Mais uma vez, depois de um lapso temporal, Iris iniciou uma gestão com a necessidade de articular formas conservadoras e progressistas, liberais e redistributivistas, centralizadoras e participativas de governo. E isso não lhe foi difícil. Articulado com a maior empresa de telecomunicações do Centro-Oeste, as Organizações Jaime Câmara, ele lançou, desde o primeiro ano de governo, o projeto “Agenda Goiânia”, uma espécie de consulta popular sobre o que Goiânia precisava nas suas 13 regiões, coordenada pela OJC e legitimada técnica e academicamente pela participação da PUC Goiás. A idéia era levar a pauta da cidade a discussões realizadas em cada região, numa espécie de democracia consultiva, extremamente restrita, aos moldes do que os gregos chamavam de *isegoria* (FINLEY, 1988), ou seja, ao povo não cabia o voto sobre o que fazer, mas apenas a voz, a fala, a consulta sobre o que fazer. A decisão final seria dada pelo próprio prefeito, após sistematização das parcerias (OJC e PUC Goiás) e com execução pelos secretários.

Na pauta do que deveria ser realizado havia três certezas: a extensão da malha asfáltica, a construção de habitações populares nos espaços de NEMs e a construções de espaços de estética referenciais, tais como os monumentos e os bosques. Como já foi comentado no capítulo 1, a finalidade de tudo isso era muito perversa: criar um domínio ideológico que afirme o domínio socioeconômico. Por mais que o asfalto possa colaborar com os indicadores sanitários de um lugar, ele não é pré-condição para tanto; para além dele, existe a necessidade de investimentos em toda a rede de saúde e no esgotamento sanitário. Da mesma forma, se habitar é pré-condição para se viver a cidade, habitar mal e longe não é condição de exercício de cidadania. Por fim, a monumentalidade afirma uma experiência de cidade *fetichê*, encantadora pela forma, mas não pelo conteúdo. Veja a seguir a tabela que revela os gastos públicos nos três governos com a pavimentação asfáltica.

TABELA 20: GASTOS PÚBLICOS NOS TRÊS GOVERNOS ANALISADOS COM A PAVIMENTAÇÃO ASFÁLTICA

| CONVÊNIOS / CONTRATOS DE REPASSE     |               |                |                |                       |
|--------------------------------------|---------------|----------------|----------------|-----------------------|
| GESTÃO                               | OGU           | Contra partida | Próprio        | Total                 |
| Governo Nion Albernaz<br>(1997-2000) | 6.885.944,42  | 1.541.092,06   | 0,00           | <b>8.427.036,48</b>   |
| Governo Pedro Wilson<br>(2001-2004)  | 33.980.054,18 | 4.772.644,92   | 0,00           | <b>38.752.699,10</b>  |
| Governo Iris Rezende<br>(2005-2008)  | 37.399.698,19 | 3.304.534,11   | 101.904.204,24 | <b>142.608.436,54</b> |

Fonte: Prefeitura de Goiânia / AMOB, 2010.

Por esses dados, mesmo que se resguarde as diferenças oriundas da correção monetária, tem-se noção de parte da lógica constituinte de cada uma das três gestões. Como já analisado, o terceiro governo de Nion Albernaz foi um governo sem novidades e ousadas, com poucos investimentos nas políticas urbanas e sociais, à exceção, como já mencionado, na Educação Ambiental, na implantação de parques e na cultura, através da Orquestra Sinfônica de Goiânia. Já o governo de Pedro Wilson precisou atender ao Orçamento Participativo, de modo que se construiu asfalto principalmente na Região Noroeste, afirmando o compromisso que o prefeito havia feito com a sua população nas eleições<sup>29</sup> de 2000. Mas por causa mesmo do OP, os recursos precisaram ser

<sup>29</sup> Curiosamente, Pedro Wilson perdeu as eleições nessa região da cidade no pleito em que se elegeu prefeito, e mesmo tendo realizado parte considerável do que havia prometido à sua população, foi

distribuídos com outras prioridades, o que justifica, em certa medida, a sua diferença para o dispêndio do governo de Iris Rezende. Nesse, o asfalto assume a representação de redentor das mazelas urbanas e a ele se destina um valor inconfundível dos recursos públicos.

Com as marcas desse empreendimento do planejamento excludente, ou como afirma Moraes (2006), “*da segregação planejada*”, Goiânia encerra o período dessa gestão sendo uma cidade mais desigual e, segundo a ONU, a mais desigual do Brasil em separação de ricos e pobres. Durante a realização do V Fórum Urbano Mundial da Organização das Nações Unidas, em 2010, foi apresentado o documento *O Estado das Cidades do Mundo 2010/2011: unindo o urbano dividido*, que revelou Goiânia não só como a mais desigual do Brasil como também a 10ª mais desigual do mundo<sup>30</sup>.

Por tudo isso, classifica-se aqui o governo de Iris Rezende de *populista* e de MÉDIO nível poliárquico, por ter desenvolvido um arranjo institucional de *isegoria*, porém, esvaziado de poder, haja vista que por ele a população não decide, não delibera ações a partir de suas intenções. Esse governo é ainda de alto controle de situação, pois as decisões ficaram contidas pela prefeitura, sendo que a decisão final foi sempre do próprio prefeito.

#### 5.1.4. INDICADORES DA PESQUISA DE AVALIAÇÃO DAS GESTÕES

Para compreender a posição ocupada por cada uma dessas gestões no imaginário coletivo do goianiense, aplicou-se uma pesquisa de *Survey* em janeiro de 2010, que visou apurar a avaliação que a população da cidade faz das três gestões analisadas. Os critérios para a aplicação dos questionários foram os seguintes: questionou-se servidores da saúde em todas as regiões da cidade sobre qual dos três governos havia sido melhor para o setor e questionou-se a população em geral sobre quem fez mais pela saúde e educação e quem fez mais pavimentação asfáltica e parques e/ou bosques. O resultado dessa pesquisa se demonstra a seguir.

---

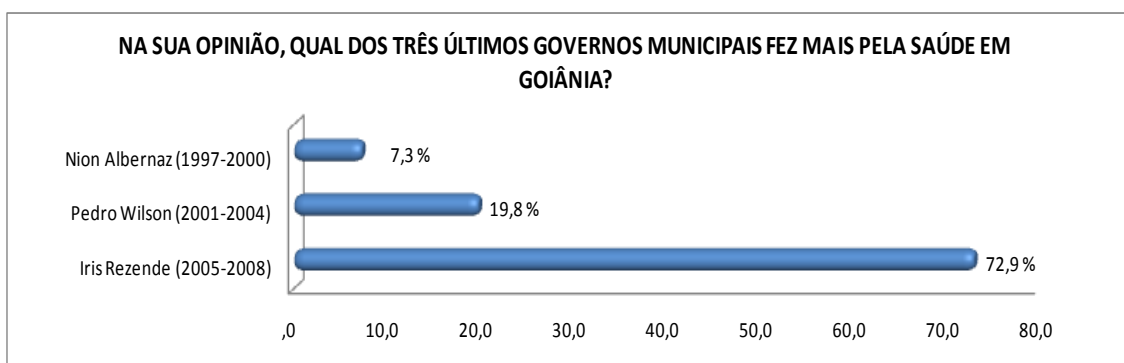
novamente rejeitado por ela no pleito em que perdeu para Iris Rezende. A esse respeito, ver as informações disponíveis no *site* do TRE.

<sup>30</sup> Informação noticiada pelo Jornal O Estadão, de 20/03/2010, sob o título: *Goiânia é a cidade mais desigual do Brasil*.

TABELA 21: OPINIÃO DOS TRABALHADORES EM SAÚDE SOBRE QUAL DOS TRÊS ÚLTIMOS GOVERNOS MUNICIPAIS FEZ MAIS PELO SETOR

| <b>Na sua Opinião, qual dos três últimos governos municipais fez mais pela Saúde em Goiânia?</b> |    |       |
|--|----|-------|
|  | N  | %     |
| Iris Rezende (2005-2008)   | 70 | 72,9  |
| Pedro Wilson (2001-2004)   | 19 | 19,8  |
| Nion Albernaz (1997-2000)  | 7  | 7,3   |
| Total  | 96 | 100,0 |

GRÁFICO 2: OPINIÃO DOS TRABALHADORES EM SAÚDE SOBRE QUAL DOS TRÊS ÚLTIMOS GOVERNOS MUNICIPAIS FEZ MAIS PELO SETOR

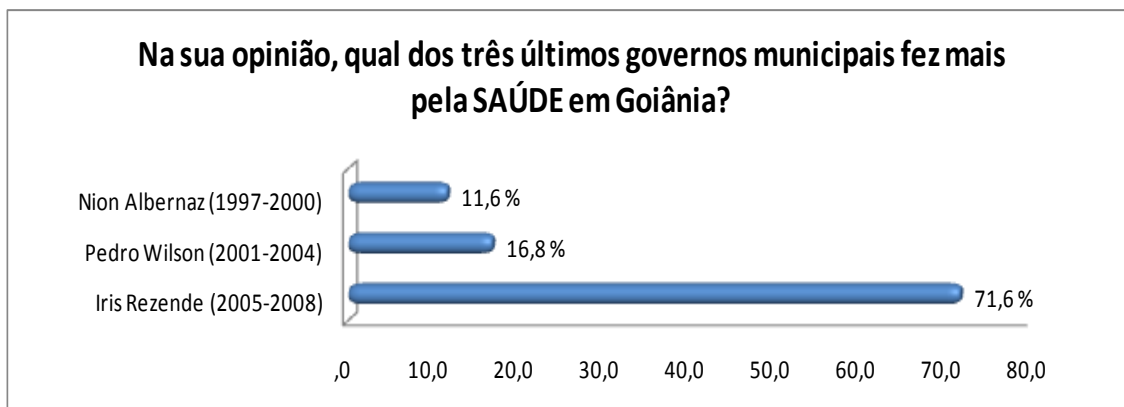


Como a pesquisa foi aplicada em postos de saúde existentes nas regiões da cidade, na maioria das vezes os trabalhadores alcançados não foram os mais qualificados culturalmente, como os médicos, farmacêuticos, biomédicos e enfermeiros padrões. Ao se aplicar essa questão para um trabalhador da saúde menos qualificado, a sua opinião pode ser prejudicada pelo senso comum, tomado pela referência de propaganda, e pela sensação de realização a partir de seu local de moradia, que por ventura tenha sofrido algum tipo de intervenção. De todo modo, observa-se que os resultados apresentam uma situação de hegemônica contemplação com o governo de Iris Rezende, por mais que a política municipal de saúde não tenha feito os devidos investimentos nos equipamentos municipais e nem na qualificação e valorização dos servidores.

TABELA 22: OPINIÃO DA POPULAÇÃO EM GERAL SOBRE QUAL DOS TRÊS ÚLTIMOS GOVERNOS MUNICIPAIS FEZ MAIS PELA SAÚDE

| <b>Na sua opinião, qual dos três últimos governos municipais fez mais pela SAÚDE em Goiânia?</b> |    |       |
|--|----|-------|
|  | N  | %     |
| Iris Rezende (2005-2008)   | 68 | 71,6  |
| Pedro Wilson (2001-2004)   | 16 | 16,8  |
| Nion Albernaz (1997-2000)  | 11 | 11,6  |
| Total  | 95 | 100,0 |

GRÁFICO 3: OPINIÃO DA POPULAÇÃO EM GERAL SOBRE QUAL DOS TRÊS ÚLTIMOS GOVERNOS MUNICIPAIS FEZ MAIS PELA SAÚDE

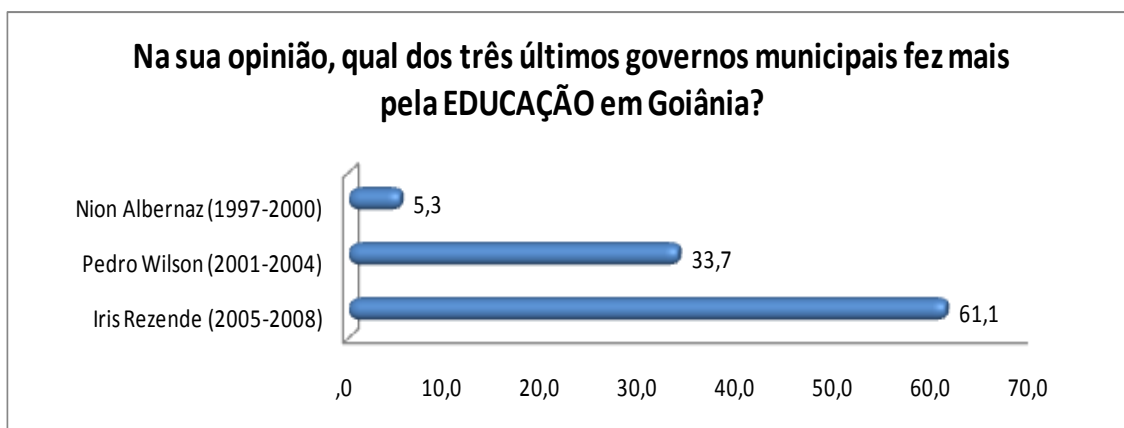


Corroborando a interpretação anterior desses últimos dados, relativos à população em geral, que não diferem significativamente dos primeiros apresentados. Não se pode também desconsiderar que há uma opinião comum de que é elemento fundamental para a saúde pública a pavimentação asfáltica. Assim, como Iris ampliou bastante a malha asfáltica da cidade, ela passou a viver maior condição de saúde.

TABELA 23: OPINIÃO DA POPULAÇÃO EM GERAL SOBRE QUAL DOS TRÊS ÚLTIMOS GOVERNOS MUNICIPAIS FEZ MAIS PELA EDUCAÇÃO

|                           | N  | %     |
|---------------------------|----|-------|
| Iris Rezende (2005-2008)  | 58 | 61,1  |
| Pedro Wilson (2001-2004)  | 32 | 33,7  |
| Nion Albernaz (1997-2000) | 5  | 5,3   |
| Total                     | 95 | 100,0 |

GRÁFICO 4: OPINIÃO DA POPULAÇÃO EM GERAL SOBRE QUAL DOS TRÊS ÚLTIMOS GOVERNOS MUNICIPAIS FEZ MAIS PELA EDUCAÇÃO



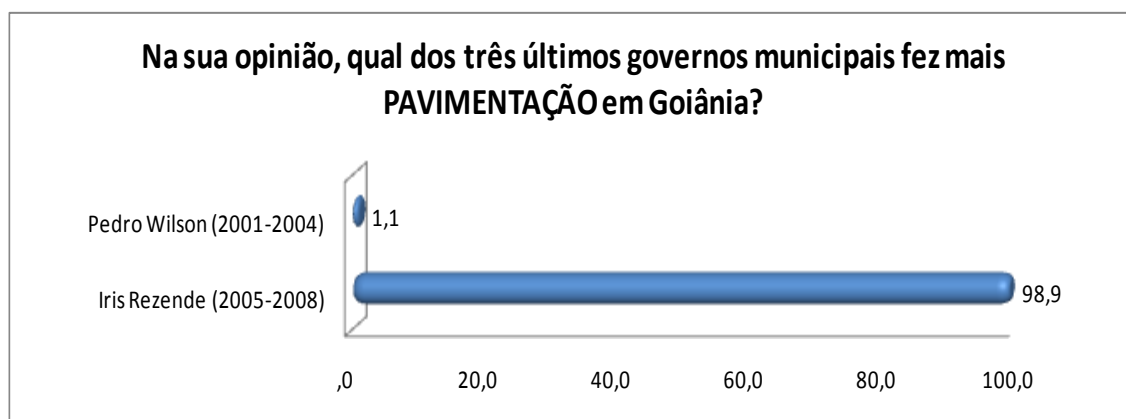
Veja que quando a avaliação volta-se para a educação, a opinião popular se difere um pouco, dando maior crédito para as ações de Pedro Wilson. Isso tem a ver

com o fato de que nesse governo alguns novos CMEIs (Centros Municipais de Educação Infantil) e escola municipais de ensino fundamental foram construídos dentro de um modelo padrão de alta qualidade, atendendo principalmente aos bairros de população mais carente em cada uma das regiões. Mais uma vez, a Região Noroeste foi fortemente contemplada também com esses equipamentos. Não obstante, acredita-se haver um reconhecimento popular da opinião da categoria de professores/as sobre o significado do governo Pedro Wilson para a educação. Como esta pesquisa foi aplicada no mês de janeiro de 2010, as escolas ainda não haviam voltado do recesso escolar, de modo que não pudemos alcançar essa categoria, da qual se sabe, grosso modo, da opinião. Houve de fato um considerável investimento na formação docente, na sua remuneração, na organização do trabalho e nas condições materiais de sua realização, tudo isso incidindo na sua valorização profissional. Contudo, a solicitação que fizemos à Secretaria Municipal de Educação não foi atendida na sua íntegra, de modo que essa informação escapou.

TABELA 24: OPINIÃO DA POPULAÇÃO EM GERAL SOBRE QUAL DOS TRÊS ÚLTIMOS GOVERNOS MUNICIPAIS FEZ MAIS PAVIMENTAÇÃO ASFÁLTICA

| <b>Na sua opinião, qual dos três últimos governos municipais fez mais PAVIMENTAÇÃO em Goiânia?</b> |           |              |
|--|-----------|--------------|
|  | <b>N</b>  | <b>%</b>     |
| Iris Rezende (2005-2008)   | 94        | 98,9         |
| Pedro Wilson (2001-2004)   | 1         | 1,1          |
| <b>Total</b>   | <b>95</b> | <b>100,0</b> |

GRÁFICO 5: OPINIÃO DA POPULAÇÃO EM GERAL SOBRE QUAL DOS TRÊS ÚLTIMOS GOVERNOS MUNICIPAIS FEZ MAIS PAVIMENTAÇÃO ASFÁLTICA



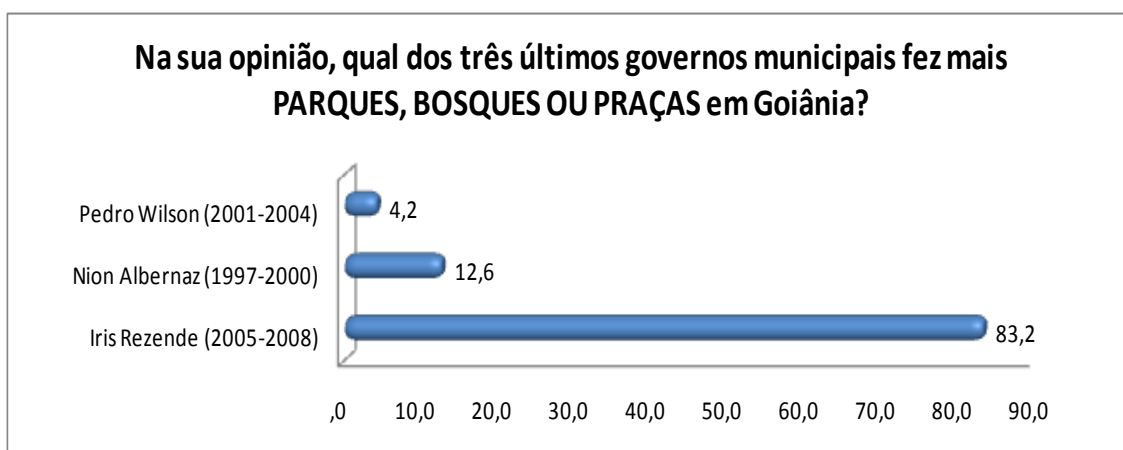
Aqui se verifica como que a opinião popular, dominada pelas representações ideológicas e de propagandas, não poupa nenhum gestor nas avaliações públicas. Da mesma forma, sobressai na avaliação quem mais investe em propaganda de divulgação

de suas ações, mesmo que tais ações não tenham o alcance que se faz acreditar que tenham. O asfalto é a marca de Iris Rezende, o que tem validade para além do reconhecimento do que de fato se investiu na política de pavimentação.

TABELA 25: OPINIÃO DA POPULAÇÃO EM GERAL SOBRE QUAL DOS TRÊS ÚLTIMOS GOVERNOS MUNICIPAIS FEZ MAIS PARQUES, BOSQUES OU PRAÇAS

| Na sua opinião, qual dos três últimos governos municipais fez mais PARQUES, BOSQUES OU PRAÇAS em Goiânia? |    |       |
|---|----|-------|
|   | N  | %     |
| Iris Rezende (2005-2008)  | 79 | 83,2  |
| Nion Albernaz (1997-2000)   | 12 | 12,6  |
| Pedro Wilson (2001-2004)  | 4  | 4,2   |
| Total   | 95 | 100,0 |

GRÁFICO 6: OPINIÃO DA POPULAÇÃO EM GERAL SOBRE QUAL DOS TRÊS ÚLTIMOS GOVERNOS MUNICIPAIS FEZ MAIS PARQUES, BOSQUES OU PRAÇAS



Mais uma vez, se percebe aqui o uso da propaganda definindo a opinião pública. Por demanda mesmo do Orçamento Participativo, muitas praças e bosques foram implementados na gestão de Pedro Wilson, inclusive dentro do programa Macambira-Anicuns. Porém, como não foi recurso desse governo o investimento na sua própria imagem através de propagandas, não se reconhece o popularmente o que se fez. Essa leitura não visa a desmerecer o índice de reconhecimento do governo de Nion Albernaz, que sabidamente investiu em educação ambiental na mesma proporção em que implementou parques, bosques e praças, marcando na comunidade a sua vinculação com o equipamento construído.

## 5.2. Os Conselhos Gestores de Políticas Públicas e sua Cartografia Socioterritorial em Goiânia

A forma constituinte dos conselhos gestores de políticas públicas no Brasil não



só os potencializa formalmente no quadro das experiências democráticas, no qual figuram como modelos de democracia semi-direta, como também podem contribuir para que, diante de uma existência efetiva frente aos seus fins formais, se otimize os recursos públicos e se moralize o seu gasto. No âmbito do município, esses conselhos existem sob a designação de *conselhos municipais* e eles podem ser criados por uma demanda de gestão, por exigência de legislação federal para repasse de recursos públicos ao município, por sua inclusão na Lei Orgânica do município ou por demanda social. Segundo Santos (2002, p. 13),

a temática dos Conselhos se inscreve dentro do debate das políticas de descentralização no qual a busca do fortalecimento da autonomia dos municípios aparece articulada com a abertura de canais que incorporam diferentes segmentos sociais e com a ampliação dos interesses representados no âmbito da cidade.

Para se conhecer melhor a experiência dos conselhos gestores em Goiânia, entre os anos de 2003 d 2004 o Departamento de Pesquisas Socioeconômicas – DPSE da Secretaria Municipal de Planejamento da Prefeitura de Goiânia realizou uma pesquisa censitária intitulada “*Caracterização dos Conselhos Gestores e Perfil dos Conselheiros Municipais de Goiânia*”. O intuito da pesquisa foi o de conhecer a dinâmica de funcionamento dos conselhos gestores de políticas públicas de Goiânia, não só frente à sua estrutura física e organizacional, mas também frente ao perfil sócio ocupacional dos conselheiros que neles atuam. Na ocasião, foram identificados 34 conselhos gestores criados por lei em Goiânia, sendo que desses, apenas 18 estavam ativos e desses 18, 02 eram subsidiários do Conselho Municipal de Educação: o Conselho Municipal da Merenda Escolar e o Conselho Municipal do FUNDEF. Assim, a pesquisa debruçou-se sobre os 16 conselhos municipais que realmente tinham atuação regular na cidade, sendo eles os que seguem listados abaixo.

TABELA 26: CONSELHOS GESTORES DE POLÍTICAS PÚBLICAS ATIVOS EM GOIÂNIA

| <b>CONSELHOS MUNICIPAIS ATIVOS EM GOIÂNIA</b>                  |
|--|
| C.M. Entorpecentes   |
| C.M. Assistência Social  |
| C.M. Educação  |
| C.M. Meio Ambiente   |
| C.M. Comunicação Social  |
| C.M. Saúde   |
| C.M. Abastecimento Alimentar, Agricultura e Pecuária           |
| C.M. Preservação do Patrimônio Cultural, Histórico e Ambiental |
| C.M. Trabalho  |
| C.M. Habitação   |
| C.M. Política Urbana   |
| C.M. Serviço Público   |
| C.M. Ciência e Tecnologia                                      |
| C.M. Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente           |
| C.M. Cultura   |
| C.M. Defesa dos Direitos do Consumidor                         |

Essa pesquisa orientou-se por uma outra realizada pelo Observatório de Políticas Urbanas e Gestão Municipal do IPPUR – Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da UFRJ em parceria com a FASE – Federação de Órgãos para a Assistência Social e Educacional. A partir desta, várias outras foram realizadas, principalmente em regiões metropolitanas, na perspectiva mesmo da análise comparada. Apesar desta pesquisa de Goiânia já ter sido divulgada em seus resultados brutos, essa tese tecerá algumas primeiras leituras de seu significado, a partir da análise das tabelas que seguem de forma agregada.

TABELA 27: CONSELHOS MUNICIPAIS DE GOIÂNIA POR GÊNERO DOS CONSELHEIROS

|                  | <b>Quantidade</b> | <b>%</b>      |
|------------------|-------------------|---------------|
| <b>Masculino</b> | 124               | 55,61         |
| <b>Feminino</b>  | 99                | 44,39         |
| <b>Total</b>     | <b>223</b>        | <b>100,00</b> |

TABELA 28: CONSELHOS MUNICIPAIS DE GOIÂNIA POR IDADE DOS CONSELHEIROS

|                        | <b>Quantidade</b> | <b>%</b>      |
|------------------------|-------------------|---------------|
| <b>ate 29 anos</b>     | 10                | 4,48          |
| <b>de 30 a 39 anos</b> | 46                | 20,63         |
| <b>de 40 a 49 anos</b> | 86                | 38,57         |
| <b>de 50 a 59 anos</b> | 55                | 24,66         |
| <b>acima de 60</b>     | 26                | 11,66         |
| <b>Total</b>           | <b>223</b>        | <b>100,00</b> |

Os dados iniciais apresentados nessas primeiras tabelas sobre os conselheiros

gestores de Goiânia já são muito instigantes, pois revelam situações contraditórias. A tabela 27 indica que assim como na política institucional, na representação social a presença feminina é inferior à do homem. Uma vez que os conselhos gestores de políticas públicas são deliberativos ou, na pior das hipóteses, consultivos, as decisões públicas expressão, em sua maioria, a vontade masculina ou por ela são influenciadas. Esses homens que decidem e/ou influenciam as políticas são adultos com mais de 30 anos, sendo que a grande maioria dos conselheiros possui de 40 a 59 anos. Desse modo, as decisões políticas não coadunam com as leituras e manifestações de vida juvenis.

TABELA 29: CONSELHOS MUNICIPAIS DE GOIÂNIA POR FORMAÇÃO ESCOLAR DOS CONSELHEIROS

|                    | Quantidade | %             |
|--------------------|------------|---------------|
| 1º grau incompleto | 3          | 1,35          |
| 1º grau completo   | 2          | 0,90          |
| 2º grau incompleto | 8          | 3,59          |
| 2º grau completo   | 18         | 8,07          |
| 3º grau incompleto | 19         | 8,52          |
| 3º grau completo   | 79         | 35,43         |
| pos-graduação      | 94         | 42,15         |
| <b>Total</b>       | <b>223</b> | <b>100,00</b> |

TABELA 30: CONSELHOS MUNICIPAIS DE GOIÂNIA POR FAIXA DE RENDA DOS CONSELHEIROS

|                 | Quantidade | %             |
|-----------------|------------|---------------|
| Até 120,00      | 3          | 1,35          |
| Até 240,00      | 3          | 1,35          |
| Até 480         | 4          | 1,79          |
| Até 600,00      | 6          | 2,69          |
| Até 720,00      | 2          | 0,90          |
| Até 960,00      | 6          | 2,69          |
| Até 1200        | 26         | 11,66         |
| Até 2400        | 47         | 21,08         |
| Até 3000        | 22         | 9,87          |
| Acima de 3000   | 95         | 42,60         |
| nao responderam | 9          | 4,04          |
| <b>Total</b>    | <b>223</b> | <b>100,00</b> |

Os dados relativos à formação escolar e à renda dos conselheiros indicam que os mesmos possuem boa formação, sendo hegemonicamente graduados no terceiro grau e a sua maioria detentora de certificados de pós-graduação. Assim, a sua leitura sobre a cidade é muito especializada e, possivelmente, os seus mecanismos de escolha são bem definidos. Nesse mesmo sentido, mais de 85% dos conselheiros recebiam acima de 5 salários mínimos (na ocasião o salário mínimo era de R\$ 240,00), sendo que quase metade dos conselheiros recebia na época da pesquisa mais de 10 salários mínimos. Associada ao dado anterior, essa informação permite a classificação dos conselheiros como pertencente à chamada “classe média”, em algumas situações média-alta.

TABELA 31: CONSELHOS MUNICIPAIS DE GOIÂNIA POR ESTADO CIVIL DOS CONSELHEIROS

|                             | Quantidade | %             |
|-----------------------------|------------|---------------|
| <b>Solteiro</b>             | 34         | 15,25         |
| <b>Casado</b>               | 149        | 66,82         |
| <b>Vive com companheiro</b> | 5          | 2,24          |
| <b>Separado</b>             | 13         | 5,83          |
| <b>Divorciado</b>           | 16         | 7,17          |
| <b>Viúvo</b>                | 6          | 2,69          |
| <b>Total</b>                | <b>223</b> | <b>100,00</b> |

TABELA 32: CONSELHOS MUNICIPAIS DE GOIÂNIA POR RELIGIÃO DOS CONSELHEIROS

|                                  | Quantidade | %             |
|----------------------------------|------------|---------------|
| <b>Católica Romana</b>           | 125        | 56,05         |
| <b>Protestantes</b>              | 6          | 2,69          |
| <b>Evagélica Petenconstal</b>    | 15         | 6,73          |
| <b>Evagélica Neo-pentecostal</b> | 3          | 1,35          |
| <b>Espírita Kardecista</b>       | 31         | 13,90         |
| <b>Afro-brasileira</b>           | 1          | 0,45          |
| <b>outra</b>                     | 5          | 2,24          |
| <b>Sem Religião</b>              | 32         | 14,35         |
| <b>não responderam</b>           | 5          | 2,24          |
| <b>Total</b>                     | <b>223</b> | <b>100,00</b> |

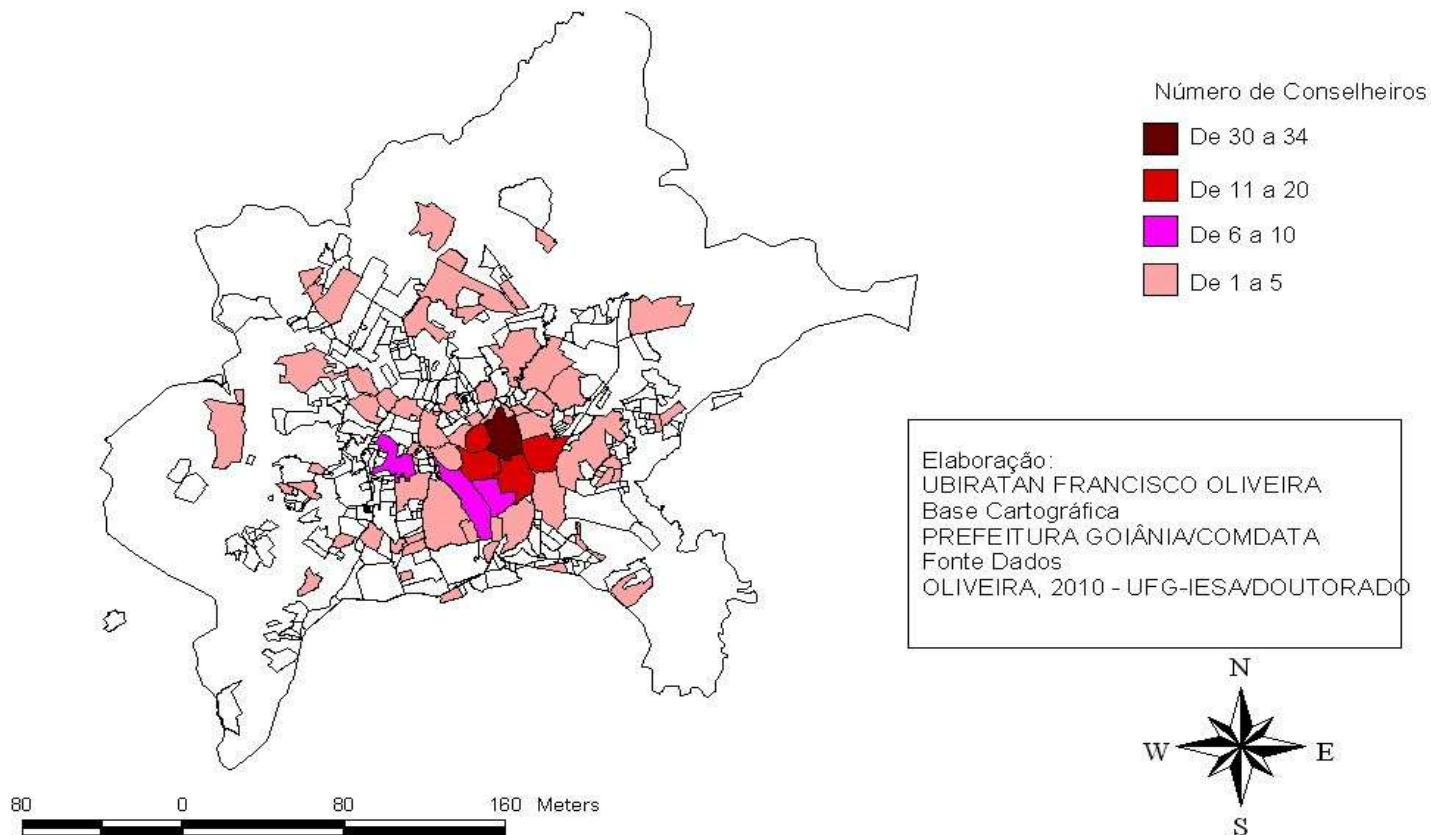
TABELA 33: CONSELHOS MUNICIPAIS DE GOIÂNIA POR DEFINIÇÃO DA COR DOS CONSELHEIROS

|                        | Quantidade | %             |
|------------------------|------------|---------------|
| <b>Branca</b>          | 127        | 56,95         |
| <b>Preta / Negra</b>   | 23         | 10,31         |
| <b>Parda</b>           | 68         | 30,49         |
| <b>Amarela</b>         | 1          | 0,45          |
| <b>Indígena</b>        | 1          | 0,45          |
| <b>não responderam</b> | 3          | 1,35          |
| <b>Total</b>           | <b>223</b> | <b>100,00</b> |

Consoante com as condições apresentadas até então e com uma situação de representação de classe, os conselheiros gestores de Goiânia são casados, católicos e brancos. Poucos conselheiros são solteiros e, surpreendentemente, o segundo lugar na opção religiosa é a espírita kardecista, com o percentual de 13,9%. Com relação à auto declaração da cor, 30,49% dos conselheiros se declararam negros, após os 56,95% que se auto declararam brancos. Apenas 10,31% dos conselheiros se reconheceram pretos.

Essas informações indicam que as pessoas atuantes nos conselhos gestores de políticas públicas em Goiânia não vivem as dinâmicas materiais e simbólicas das camadas populares, sendo estas a maioria da população da metrópole goianiense. Diante dos vários interesses que se articulam para a ocupação desses espaços de decisões públicas, percebe-se que a representação popular está prejudicada. O mapa a seguir corrobora a compreensão de que os conselhos são ocupados pela classe média.

## Distribuição dos Conselheiros Municipais por Bairro Goiânia - GO



De acordo com o mapa, os conselheiros habitam principalmente as regiões Central e Sul de Goiânia, notadamente as mais urbanizadas e valorizadas da cidade, que constituem-se em espaços referenciais, isotópicos. Com tais prerrogativas, esses conselheiros não apresentam condições de identificação de classe que os estimulem a decisões políticas radicais, que visem de fato à correção das desigualdades socioterritoriais. Da mesma forma, na ausência de outros espaços institucionais de participação, as camadas populares não estão se organizando o suficiente para a atuação nos conselhos gestores, talvez por desconhecimento de suas existências, talvez por não se acreditarem capazes de atuar diante de discussões técnicas, talvez por não acreditarem no potencial de transformação dos conselhos.

Com relação a esse aspecto da identificação dos conselheiros e de sua opinião sobre o seu papel e dos próprios conselhos, a pesquisa revelou os dados que seguem.

TABELA 34: CONSELHOS MUNICIPAIS DE GOIÂNIA POR FILIAÇÃO PARTIDÁRIA DOS CONSELHEIROS

|                                 | Quantidade | %             |
|---------------------------------|------------|---------------|
| PT                              | 53         | 23,77         |
| PSDB                            | 7          | 3,14          |
| PFL                             | 3          | 1,35          |
| PMDB                            | 1          | 0,45          |
| PV                              | 2          | 0,90          |
| PSB                             | 1          | 0,45          |
| PPS                             | 3          | 1,35          |
| PL                              | 2          | 0,90          |
| PDT                             | 2          | 0,90          |
| PCdoB                           | 11         | 4,93          |
| PCB                             | 1          | 0,45          |
| PRONA                           | 1          | 0,45          |
| não possuem filiação partidária | 136        | 60,99         |
| <b>Total</b>                    | <b>223</b> | <b>100,00</b> |

TABELA 35: CONSELHOS MUNICIPAIS DE GOIÂNIA POR SIMPATIA PARTIDÁRIA DOS CONSELHEIROS

|                | Quantidade | %             |
|----------------|------------|---------------|
| PT             | 39         | 17,49         |
| PSDB           | 3          | 1,35          |
| PFL            | 1          | 0,45          |
| PMDB           | 1          | 0,45          |
| PP             | 1          | 0,45          |
| PPS            | 4          | 1,79          |
| PTB            | 1          | 0,45          |
| não reponderam | 173        | 77,58         |
| <b>Total</b>   | <b>223</b> | <b>100,00</b> |

Os dados apresentados indicam que praticamente 70% dos conselheiros não possuem filiação partidária e que 77,58%, ou seja, mais de três quartos do total de conselheiros, não quiseram se comprometer respondendo por qual partido possuem simpatia. Possivelmente isso tenha ocorrido por receio a qualquer tipo de retaliação.

Vale lembrar que a pesquisa foi realizada durante o governo petista, o que de certo modo explica a maioria de filiados ao PT, 23,77%, sendo esses conselheiros possivelmente representantes do governo. Além do PT, alguns conselheiros manifestaram simpatia pelo PPS e pelo PSDB, mas numa proporção muito reduzida.

No que diz respeito à consciência cívica, os conselheiros apresentaram as seguintes impressões.

TABELA 36: A IMPORTÂNCIA DO VOTO PARA OS CONSELHEIROS MUNICIPAIS DE GOIÂNIA

|                        | Quantidade | %             |
|------------------------|------------|---------------|
| <b>No partido</b>      | 33         | 14,80         |
| <b>No candidato</b>    | 86         | 38,57         |
| <b>Em ambos</b>        | 100        | 44,84         |
| <b>Não sabe</b>        | 1          | 0,45          |
| <b>não responderam</b> | 3          | 1,35          |
| <b>Total</b>           | <b>223</b> | <b>100,00</b> |

TABELA 37: OPINIÃO DOS CONSELHEIROS MUNICIPAIS SOBRE QUEM MELHOR DEFENDE SEUS INTERESSES

|                                     | Quantidade | %             |
|-------------------------------------|------------|---------------|
| <b>Políticos</b>                    | 46         | 20,63         |
| <b>Presidente da república</b>      | 12         | 5,38          |
| <b>Juizes</b>                       | 5          | 2,24          |
| <b>Sindicatos</b>                   | 58         | 26,01         |
| <b>Associações profissionais</b>    | 36         | 16,14         |
| <b>Associações de bairro</b>        | 8          | 3,59          |
| <b>Igrejas ou cultos religiosos</b> | 4          | 1,79          |
| <b>Nenhuma deles</b>                | 47         | 21,08         |
| <b>não responderam</b>              | 7          | 3,14          |
| <b>Total</b>                        | <b>223</b> | <b>100,00</b> |

A primeira dessas tabelas indica que a maioria dos conselheiros gestores (44,84%) entende que a sua participação nas eleições implica em se ter que fazer uma avaliação que considere partido e candidato na escolha do voto. Porém, há também um grande número de conselheiros que acredita que ao votar o eleitor deve considerar apenas o perfil do candidato (38,57%). No primeiro caso, verifica-se que o projeto partidário é algo que diz alguma coisa para o conselheiro. No segundo, verifica-se um comportamento que colabora para a reprodução de posturas políticas populistas, tal qual Iris Rezende ainda preserva no Estado de Goiás.

Já a segunda tabela apresenta alguns dados instigantes com relação à opinião de quem melhor representa os interesses dos conselheiros, indicando um bom nível de cultura política e de capital social. A maioria entende que o sindicato é quem melhor o representa, seguido pelo partido político e pelas associações profissionais. Porém, contra a representação do partido político e das associações profissionais há um maior

número de céticos: mais de 21%.

Com relação à capacidade de funcionamento dos conselhos, a pesquisa apurou as seguintes opiniões.

TABELA 38: OPINIÃO DOS CONSELHEIROS MUNICIPAIS SOBRE OS PRINCIPAIS BLOQUEIOS PARA O FUNCIONAMENTO DOS CONSELHOS

|   | Quantidade | %             |
|---|------------|---------------|
| Falta de capacitação dos membros do Conselho                  | 51         | 22,87         |
| Não cumprimento das decisões pelo Poder Executivo             | 32         | 14,35         |
| Falta de representatividade                                   | 17         | 7,62          |
| Falta de informação   | 15         | 6,73          |
| Ausência de diálogo e negociação com repr. do Pod. Exec       | 13         | 5,83          |
| Ausência de diálogo e negociação entre os membros do Conselho | 13         | 5,83          |
| Outros  | 37         | 16,59         |
| nenhum  | 37         | 16,59         |
| nao sabe  | 2          | 0,90          |
| não responderam   | 6          | 2,69          |
| <b>Total</b>  | <b>223</b> | <b>100,00</b> |

TABELA 39: OPINIÃO DOS CONSELHEIROS MUNICIPAIS SOBRE OS PRINCIPAIS RESULTADOS DO FUNCIONAMENTO DOS CONSELHOS

|  | Quantidade | %             |
|--|------------|---------------|
| Melhoria na qualidade de vida do município                     | 67         | 30,04         |
| Democratização das informações                                 | 39         | 17,49         |
| Democratização das decisões relativas á política municipal     | 35         | 15,70         |
| Controle social sobre as decisões da prefeitura                | 14         | 6,28          |
| Capacitação das entidades da soc. p/ participarem das decisões | 12         | 5,38          |
| Capacitação dos membros do Conselho                            | 3          | 1,35          |
| Aumento da representatividade das instituições sociais         | 11         | 4,93          |
| Aumento do diálogo entre Poder Público e Sociedade             | 22         | 9,87          |
| Outros   | 4          | 1,79          |
| Nenhum   | 9          | 4,04          |
| não sabe   | 2          | 0,90          |
| não responderam  | 5          | 2,24          |
| <b>Total</b>   | <b>223</b> | <b>100,00</b> |

Mesmo com um excelente nível de formação escolar, os conselheiros municipais de Goiânia acreditam que o principal problema no funcionamento dos conselhos respeita à capacitação de seus membros para atuação nos mesmos. Fora isso, o não cumprimento das deliberações do conselho pelo poder executivo funciona como elemento desmobilizador da existência do conselho. Se conselheiros pós-graduados não têm sido capazes de acompanhar as discussões técnicas dos conselhos, o que dirá de conselheiros representantes de grupos populares, possivelmente com formação mais elementar. Ou seja, a linguagem mobilizada para o tratamento das políticas públicas nos conselhos gestores não tem sido própria para validar a condição democrática que o conselho visa a cumprir.



TABELA 40: OPINIÃO DOS CONSELHEIROS MUNICIPAIS DE GOIÂNIA SOBRE A REPRESENTATIVIDADE DA SOCIEDADE CIVIL NOS CONSELHOS  
Opinião sobre a representatividade da sociedade civil

|  | Quantidade | %             |
|--|------------|---------------|
| As entidades são pouco representativas dos setores sociais | 20         | 8,97          |
| As entidades são razoavelmente representativas dos setores | 109        | 48,88         |
| As entidades são muito representativas dos setores sociais | 85         | 38,12         |
| Não tem opinião formada                                    | 5          | 2,24          |
| não responderam  | 4          | 1,79          |
| <b>Total</b>   | <b>223</b> | <b>100,00</b> |

TABELA 41: OPINIÃO DOS CONSELHEIROS MUNICIPAIS SOBRE O EQUILÍBRIO DE FORÇAS NO INTERIOR DOS CONSELHOS

|   | Quantidade | %             |
|---|------------|---------------|
| Há equilíbrio entre prefeitura, interesses privados e sociedade     | 129        | 57,85         |
| Não há equilíbrio entre prefeitura, interesses privados e sociedade | 59         | 26,46         |
| Não tem opinião formada / não sabe opinar                           | 29         | 13,00         |
| não responderam   | 6          | 2,69          |
| <b>Total</b>  | <b>223</b> | <b>100,00</b> |

TABELA 42: POSIÇÃO DOS CONSELHEIROS MUNICIPAIS EM RELAÇÃO AO GOVERNO MUNICIPAL

|                                   | Quantidade | %             |
|-----------------------------------|------------|---------------|
| <b>Oposição</b>                   | 5          | 2,24          |
| <b>Apoio</b>                      | 141        | 63,23         |
| <b>Independência</b>              | 65         | 29,15         |
| Não sabe opinar / não tem opinião | 6          | 2,69          |
| não responderam                   | 6          | 2,69          |
| <b>Total</b>                      | <b>223</b> | <b>100,00</b> |

Segundo os conselheiros municipais de Goiânia, as organizações da sociedade civil têm sido representativas nos conselhos gestores, sendo que a maioria dos conselheiros, 48,88%, acredita que as entidades são razoavelmente representativas e 38,12% as acreditam muito representativas. É possível haver concordância com essa opinião dos conselheiros se se tomar como referência as entidades que já possuem assento nos conselhos, uma vez que esses conselheiros bem formados lhes representam. No entanto, é preciso que se considere que parcela substancial da sociedade civil constituinte das camadas populares não tem participado dos conselhos por não ter organização social e, por decorrência, entidade representativa.

Relativo à correlação de forças no interior dos conselhos, a maioria dos conselheiros formada por mais de sua metade, 57,85%, opina que há equilíbrio entre as representações atuantes, opinião não comungada pelo percentual não desprezível de 26,46% dos conselheiros. O equilíbrio de forças é importante para que se prevaleça o bom senso e a tecnicidade nas tomadas de decisão. Contudo, posições técnicas já podem vir para o conselho deturpadas em seus fundamentos e sentidos pela perversa possibilidade de corrupção do técnico. Essas posições certamente influenciam as

decisões dos conselheiros a partir de uma determinada tendência que não se advogou no interior do conselho, não gerando, portanto, conflitos ou choques contundentes de opiniões.

Com relação à posição dos conselheiros frente ao executivo municipal, o que se espera deles para que se valide os princípios que instituem os conselhos é uma posição de independência, pois assim a autonomia necessária para as tomadas de posição se torna mais factível. Contudo, 29,15% dos conselheiros se declararam independentes e 63,23% disseram apoiar o governo municipal. Mais uma vez, essa informação pode ter sentido positivo se esse apoio corresponder a uma concordância dos conselheiros com as intenções e formulações do executivo municipal frente às políticas públicas. Isso significa dizer que o executivo teria acertado na sua política. Mas ainda assim, pela vinculação socioeconômica e cultural dos conselheiros, tais intenções e formulações não querem dizer que a elas estejam incorporadas dos fundamentos da justiça social.

TABELA 43: OPINIÃO DOS CONSELHEIROS MUNICIPAIS SOBRE A PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA ELABORAÇÃO DO ORÇAMENTO MUNICIPAL

|                         | Quantidade | %             |
|-------------------------|------------|---------------|
| Concorda totalmente     | 153        | 68,61         |
| Concorda parcialmente   | 37         | 16,59         |
| Discorda totalmente     | 14         | 6,28          |
| Discorda parcialmente   | 12         | 5,38          |
| Não tem opinião formada | 3          | 1,35          |
| não responderam         | 4          | 1,79          |
| <b>Total</b>            | <b>223</b> | <b>100,00</b> |

Quanto ao entendimento dos conselheiros sobre o orçamento municipal, hegemonicamente se entende que a melhor metodologia para a sua definição é a do orçamento participativo. Mais de 85% dos conselheiros concordam com o orçamento participativo, sendo que 68,61% concordam totalmente. Isso pode ser um indicativo de que os conselheiros municipais, com a sua formação e a sua posição social, sejam sensíveis à condição democrática como instrumento para a correção das distorções geradoras das desigualdades. É importante lembrar que o melhor instrumento até hoje já criado no Brasil para a ampla participação social nas decisões públicas é o OP. Ele é o principal instrumento a dar visibilidade e validade para a diversidade das lógicas sociais.

### 5.3. Democracia, Cultura Política e Gestão Urbana de Goiânia

A pesquisa censitária aplicada aos conselheiros gestores de Goiânia permite uma

boa compreensão sobre quem tem tomado as decisões públicas na cidade. Para além da democracia representativa, que permite ao brasileiro escolher o chefe do executivo e os parlamentares, a experiência com os conselhos gestores de políticas públicas insere uma modalidade mista de democracia, chamada de semi-direta, pois envolve representantes das organizações da sociedade civil na análise, deliberação e monitoramento das políticas públicas. Isso amplia o escopo democrático e permite um maior controle social sobre a coisa pública.

Em Goiânia, por mais que esses fundamentos dos conselhos gestores tenham validade, eles não têm contribuído para promover o fim último da democracia e do controle social: a redução das desigualdades. Isso porque o *povo* (camadas populares) não tem ocupado os devidos espaços públicos ou os forçado a existir tal qual o seu problema os demandam.

Por isso, é importante se conhecer o nível da cultura política do goianiense, o que foi feito a partir da pesquisa realizada pelo Observatório das Metrópoles – núcleo Goiânia em 2008, intitulada “*Cidade, Cidadão e Cidadania*”. Esta pesquisa é por amostragem e consiste num *Survey* aplicado em todas as regiões de Goiânia. Utilizaremos o seu resultado para compreender melhor o universo da representação simbólico do goianiense com relação aos processos políticos e cívicos. O faremos também agregando tabelas com informações complementares.

TABELA 44: O GOIANIENSE POR FAIXA ETÁRIA

| <b>Pesquisa CIDADE, CIDADÃO E CIDADANIA - Goiânia, 2008</b> |             |
|---|-------------|
| <b>FAIXAS ETÁRIAS</b>                                       |             |
| <b>Condição</b>   | <b>%</b>    |
| <b>18-29</b>  | <b>36,7</b> |
| <b>30-44</b>  | <b>32,8</b> |
| <b>45-59</b>  | <b>20,6</b> |
| <b>60-74</b>  | <b>7,8</b>  |
| <b>Mais de 75</b>   | <b>2,1</b>  |
| <b>Total</b>  | <b>100</b>  |
| <b>QUANTIDADE</b>   | <b>384</b>  |

TABELA 45: O GOIANIENSE POR FORMAÇÃO ESCOLAR

| <b>Pesquisa CIDADE, CIDADÃO E CIDADANIA - Goiânia, 2008</b> |              |
|---|--------------|
| <b>NÍVEL DE INSTRUÇÃO</b>                                   |              |
| <b>Condição</b>   | <b>%</b>     |
| No formal qualification                                     | 0,0          |
| Lowest formal qualification                                 | 32,3         |
| Above lowest qualification                                  | 31,7         |
| Higher secondary qualification                              | 20,5         |
| Above higher sec., other education                          | 5,1          |
| University degree completed                                 | 10,3         |
| <b>Total</b>  | <b>100,0</b> |
| <b>Quantidade</b>   | <b>331</b>   |

TABELA 46: O GOIANIENSE POR GÊNERO

| <b>Pesquisa CIDADE, CIDADÃO E CIDADANIA - Goiânia, 2008</b> |            |
|---|------------|
| <b>SEXO</b>   |            |
| <b>Condição</b>   | <b>%</b>   |
| Feminino  | 52,9       |
| Masculino   | 47,1       |
| <b>Total</b>  | <b>100</b> |
| <b>Quantidade</b>   | <b>384</b> |

Esses primeiros dados informam que o goianiense é jovem, tendo idade principalmente entre 18 e 29 anos, e adulto da primeira fase, que vai dos 30 aos 45 anos. A sua formação escolar é básica, com grande incidência no nível elementar, e apenas 10% têm nível superior completo. A maioria da população é feminina, sendo superior em mais de 5% à população masculina.

TABELA 47: O GOIANIENSE POR PRÁTICA RELIGIOSA

| <b>Pesquisa CIDADE, CIDADÃO E CIDADANIA - Goiânia, 2008</b> |            |
|---|------------|
| <b>PRÁTICA RELIGIOSA</b>                                    |            |
| <b>Condição</b>   | <b>%</b>   |
| Prática religiosa nula                                      | 13,8       |
| Prática religiosa rara                                      | 17,2       |
| Prática religiosa irregular                                 | 23,7       |
| Prática religiosa regular                                   | 45,3       |
| <b>Total</b>  | <b>100</b> |
| <b>Quantidade</b>   | <b>384</b> |

TABELA 48: O GOIANIENSE POR ESTADO CIVIL

| <b>Pesquisa CIDADE, CIDADÃO E CIDADANIA - Goiânia, 2008</b> |             |
|---|-------------|
| <b>ESTADO CIVIL</b>   |             |
| <b>Condição</b>   | <b>%</b>    |
| <b>Casado(a)</b>  | <b>40,9</b> |
| <b>Vivo(a)</b>  | <b>5,5</b>  |
| <b>Divorciado(a)</b>  | <b>5,0</b>  |
| <b>Separado(a)</b>  | <b>4,2</b>  |
| <b>Solteiro(a)</b>  | <b>44,4</b> |
| <b>Total</b>  | <b>100</b>  |
| <b>Quantidade</b>   | <b>381</b>  |

O goianiense é tomado por valores religiosos e gosta de professar a fé, sendo que 45,3% da população têm práticas religiosas regulares. Apenas 13,8% da população não pratica de forma alguma hábitos religiosos. Por ser jovem, a maioria da população é solteira, com um índice levemente superior ao dos casados: diferença de pouco mais de 3%. Outras situações são raras. Um importante esclarecimento aqui é que pessoas que vivem a união estável mas não têm o estado civil, que é uma situação jurídica, definido como casado, tendem a se auto declararem como casados. Isso talvez explique parte de elevado índice de casados por auto declaração.

TABELA 49: O GOIANIENSE POR AUTO DECLARAÇÃO DE CLASSE SOCIAL

| <b>Pesquisa CIDADE, CIDADÃO E CIDADANIA - Goiânia, 2008</b> |             |
|---|-------------|
| <b>CLASSE SOCIAL SUBJETIVA</b>                              |             |
| <b>Condição</b>   | <b>%</b>    |
| <b>Classe baixa</b>   | <b>19,7</b> |
| <b>Classe média baixa</b>                                   | <b>31,0</b> |
| <b>Classe média</b>   | <b>33,3</b> |
| <b>Classe média alta</b>                                    | <b>12,3</b> |
| <b>Classe alta</b>  | <b>3,7</b>  |
| <b>Total</b>  | <b>100</b>  |
| <b>Quantidade</b>   | <b>381</b>  |

TABELA 50: O GOIANIENSE POR FAIXA DE RENDA

| <b>Pesquisa CIDADE, CIDADÃO E CIDADANIA - Goiânia, 2008</b> |             |
|---|-------------|
| <b>RENDA FAMILIAR MENSAL</b>                                |             |
| <b>Condição</b>   | <b>%</b>    |
| <b>Até 1/2 salário mínimo</b>                               | <b>0,5</b>  |
| <b>De 1/2 a 2 salários mínimos</b>                          | <b>27,9</b> |
| <b>De 2 a 5 salários mínimos</b>                            | <b>33,6</b> |
| <b>Acima de 5 salários mínimos</b>                          | <b>38,0</b> |
| <b>Total</b>  | <b>100</b>  |
| <b>Quantidade</b>   | <b>384</b>  |

O jovem goianiense possui um salário razoável, percebendo mais de 5 salários mínimos mensais, sendo que alguns encontram-se na faixa de 2 a 5 salários. Isso o faz se entender como pertencente à classe média e à classe média baixa. Contudo, há ainda um percentual expressivo de goianienses que se identificam como classe baixa, sendo ele de 19,7%.

TABELA 51: OPINIÃO DO GOIANIENSE SOBRE SEUS DEVERES

| <b>Pesquisa CIDADE, CIDADÃO E CIDADANIA - Goiânia, 2008</b> |                     |                   |
|---|---------------------|-------------------|
| <b>VIRTUDES CÍVICAS</b>                                     |                     |                   |
| <b>Deveres do bom cidadão</b>                               | <b>Média</b>        | <b>Quantidade</b> |
| <b>Votar sempre nas eleições</b>                            | <b>5,88 (1 a 7)</b> | <b>368</b>        |
| <b>Nunca fugir dos impostos</b>                             | <b>5,99 (1 a 7)</b> | <b>378</b>        |
| <b>Obedecer as leis e os regulamentos</b>                   | <b>6,25 (1 a 7)</b> | <b>379</b>        |
| <b>Manter-se atento à atividade do governo</b>              | <b>6,25 (1 a 7)</b> | <b>380</b>        |
| <b>Participar nas organizações sociais ou políticas</b>     | <b>6,01 (1 a 7)</b> | <b>376</b>        |
| <b>Compreender diferentes opiniões</b>                      | <b>4,99 (1 a 7)</b> | <b>376</b>        |
| <b>Ajudar pessoas do país, que vivem pior</b>               | <b>4,77 (1 a 7)</b> | <b>382</b>        |
| <b>Ajudar pessoas do resto do mundo, que vivem pior</b>     | <b>6,34 (1 a 7)</b> | <b>382</b>        |
| <b>Médias</b>   | <b>5,77</b>         | <b>382</b>        |

TABELA 52: OPINIÃO DO GOIANIENSE SOBRE SEUS DIREITOS

| <b>Pesquisa CIDADE, CIDADÃO E CIDADANIA - Goiânia, 2008</b>                                  |                     |                   |
|--|---------------------|-------------------|
| <b>VIRTUDES CÍVICAS</b>  |                     |                   |
| <b>Direitos do cidadão</b>   | <b>Média</b>        | <b>Quantidade</b> |
| <b>Nível de vida digno</b>   | <b>6,68 (1 a 7)</b> | <b>379</b>        |
| <b>Autoridades respeitarem direitos das minorias</b>   | <b>6,73 (1 a 7)</b> | <b>382</b>        |
| <b>Autoridades tratarem todas as pessoas por igual</b>                                       | <b>6,81 (1 a 7)</b> | <b>382</b>        |
| <b>Políticos escutarem os cidadãos</b>   | <b>6,67 (1 a 7)</b> | <b>381</b>        |
| <b>Ter mais oportunidade de participar nas decisões de interesse público</b>                 | <b>6,46 (1 a 7)</b> | <b>382</b>        |
| <b>Participar em ações de desobediência civil quando se está contra ações governamentais</b> | <b>4,01 (1 a 7)</b> | <b>355</b>        |
| <b>Médias</b>  | <b>6,26</b>         | <b>383</b>        |

Com relação às virtudes cívicas, o goianiense manifesta um comportamento relativamente contraditório. No geral, ele tem um bom entendimento na necessidade de cumprir com seus deveres, mas ele valoriza mais a ajuda a pessoas do resto do mundo que esteja em dificuldades do que o próprio dever de votar sempre nas eleições. Os dados indicam ainda que ele tem desconfiança com relação ao próprio brasileiro, pois é mais propenso a ajudar pessoas estrangeiras do que o próprio povo. Um dado muito

importante para a sua condição de classe é o fato de ele ter disposição para participar de organizações sociais ou políticas, além de estar sempre atento para as ações do governo. Quanto aos seus direitos, os dados indicam haver uma convicção do goianiense do seu exercício, à exceção de atos de desobediência civil contra posições do governo, algo que o goianiense tende a não legitimar, apesar de o valor referencial ainda ser alto.

TABELA 53: OPINIÃO DO GOIANIENSE SOBRE O PROCESSO POLÍTICO

| <b>Pesquisa CIDADE, CIDADÃO E CIDADANIA - Goiânia, 2008</b> |               |                   |
|---|---------------|-------------------|
| <b>AValiação política</b>                                   |               |                   |
| <b>Elemento</b>   | <b>Média</b>  | <b>Quantidade</b> |
| Compreensão política  | 3,35 (1 a 5)  | 384               |
| Eficácia política   | 3,18 (1 a 5)  | 384               |
| Confiança política  | 2,24 (1 a 5)  | 384               |
| Grau de interesse pela política                             | 2,07 (1 a 4)  | 380               |
| Avaliação da administração pública                          | 2,03 (1 a 4)  | 380               |
| Confiança interpessoal                                      | 1,99 (1 a 4)  | 384               |
| Mobilização cognitiva                                       | 1,90 (1 a 4)  | 345               |
| Exposição à mídia expositiva                                | 2,79 (1 a 5)  | 384               |
| Iniciativa e resposta política                              | 1,86 (1 a 4)  | 304               |
| Avaliação da democracia                                     | 5,59 (1 a 10) | 356               |

Com relação à avaliação do processo político, algumas fragilidades do imaginário coletivo do goianiense se manifestam, como no caso da mobilização cognitiva, que implica no domínio compreensivo do cidadão sobre o processo político. Esta situação parece estar de acordo com os níveis de formação escolar apresentados. Já com relação à confiança interpessoal, o resultado indica haver uma correlação com a informação da tabela anterior de que o goianiense não confia no próprio povo. Esse dado contradiz a informação de que esse cidadão é disposto à organização social e política, pois esse tipo de ação implica em se confiar mutuamente. Por outro lado, ao se reconhecer indisposto à iniciativa de resposta política, uma atitude de cunho individual, garante-se relativa coerência à informação de que é disposto à organização social e política.

Dois destaques positivos para esta tabela são as informações de que o cidadão goianiense, no geral, compreende o processo político e a de que ele tem uma boa avaliação da instituição democrática. Ao avaliá-la positivamente, o goianiense demonstra relativa disposição para participar de seus processos decisórios.

# **CONSIDERAÇÕES FINAIS**



Os dados das pesquisas sobre os conselhos gestores e sobre a condição cívica em Goiânia são bastante elucidativos do imaginário político de seu povo, permitindo a compreensão de suas opções diante da afirmação dos processos institucionais.

A comparação dos resultados das duas pesquisas evidencia a condição de “elite” social dos conselheiros gestores em Goiânia. Além do mais, eles são homens, com idade adulta de segunda fase (entre 39 e 49) e afirmados profissionalmente, o que leva a entender que suas posições são conservadoras frente à diversidade que prevalece na vasta experiência social da cidade. Uma vez que a população de Goiânia é, segundo a pesquisa *“Cidade, Cidadão e Cidadania”*, jovem, mais feminina que masculina, de baixa formação escolar e com identificação de classe média ou média baixa, os conselhos gestores de políticas públicas, por mais que encerrem um propósito nobre no rol dos dispositivos democráticos, não tem podido ajudar na redução das desigualdades socioterritoriais em Goiânia.

Contudo, essa população jovem acredita na democracia, compreende bem seus direitos e deveres cívicos bem como os processos políticos, além de ter disposição para a organização social e política. Isso certamente facilita a otimização dos resultados de qualquer instrumento democrático, desde que os arranjos para a instituição destes por parte do governo sejam bem conceituados, garantam procedimentos precisos, obedeçam a um planejamento sistemático, contemplem as opções dos cidadãos e sejam controlados pelo gestor. É exatamente nesses arranjos que a ampliação da experiência democrática em Goiânia não tem logrado em contribuir efetivamente para a diminuição das desigualdades socioterritoriais na cidade.

Assim, parece haver um descompasso entre a disposição popular para a experiência poliárquica e os arranjos institucionais de gestão. Analisando a sucessão dos últimos governos, percebe-se a seguinte linha de raciocínio: 1) o governo Darci Accorsi, do PT, foi poliárquico, progressista e teve controle de situação, mas não deixou legado por ter contrariado a vontade popular na escolha do sucessor, rejeitado no escrutínio; 2) o governo Nion Albernaz, do PSDB, foi uma resposta à insensibilidade de Darci na escolha do sucessor, tendo significado um retrocesso nos processos de participação e um alinhamento à ortodoxia econômica, sendo pois um governo conservador mas de alto controle de situação; 3) o governo Pedro Wilson, do PT, representou a

contemplanção do povo no sufrágio, que desejava o seu perfil de militante dos direitos humanos no governo municipal, tendo sido ainda uma resposta à ortodoxia de Nion, que engessou a prefeitura de suas possibilidades. Todavia, por mais que Pedro tenha resgatado o modelo de gestão participativa, com o Orçamento Participativo, o Plano Diretor Participativo e a Conferência da Cidade, sendo portanto poliárquico e progressista, ele não teve controle de situação e esses instrumentos não lograram efetividade; 4) Iris Rezende, do PMDB, vence Pedro Wilson nas urnas pois é conhecido como um político controlador e realizador, organizou uma gestão de participação controlada, pois instituiu um instrumento de *isegoria* mas não de decisão popular, realizou várias obras e muita propaganda e se gabaritou para um segundo mandato, porém coligado com o PT, que apresentou o nome do vice.

O que se percebe é que a população goianiense está tentando acertar fazendo um revezamento involuntário de mandatários na perspectiva mesmo da vingança. É involuntário porque dentro de uma linha racional as escolhas não têm sido por acaso. O que o povo espera das gestões é que elas respondam positivamente às suas expectativas de dias melhores na cidade e de participação social e controle da coisa pública. Ao se ter uma coisa e não outra, ou as coisas pela metade, o povo se vinga do político, do partido e da gestão fazendo o revezamento de grupo político. Mas ao escolher o novo, escolhe dentro de critérios que orientam essa perspectiva de contemplanção.

Isso talvez explique o segundo mandato consecutivo de Iris Rezende. Não bastou realizar muitas obras e propagandas para garantir a vitória no escrutínio. Foi necessário a coligação com o PT, conhecidamente o partido da condição poliárquica, além de ser também o partido a ocupar a Presidência da República.

Ademais, tudo isso também indica que a população goianiense possui um bom nível de cultura política e cívica, ao contrário do que se imagina correntemente. Esse bom nível de cultura política e cívica a tem habilitado a experimentar a poliarquia, a mesmo tempo que a encoraja a responder ativamente aos desmandos políticos.

Como em Goiás são os partidos tradicionalmente designados de “esquerda” que, coligados sob a liderança do PT, lançam mão de experiências poliárquicas, espera-se que a história os orientem para as devidas correções nos processos, de modo que possam ser efetivos para a redução das desigualdades e a superação do capitalismo.

# **REFERENCIAL BIBLIOGRÁFICO**

ALVES, William R. (2006). Reconhecendo metrópoles: território e sociedade (notas de um debate). In: SILVA, Catia A. da; FREIRE, Désirée G.; OLIVEIRA, Floriano J. G. de (orgs.) (2006). **Metrópole: governo, sociedade e território**. Rio de Janeiro: DP&A, coleção “Espaços do desenvolvimento”.

ARANTES, Otília. (2007). Uma estratégia fatal: a cultura nas novas gestões urbanas. In: ARANTES, Otília; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. 4ª Ed. Petrópolis-RJ: Vozes.

ARRAIS, Tadeu P. A. (2001). As imagens da cidade e a produção do urbano. In: CAVALCANTI, Lana de S. (org.). (2001a). **Geografia da cidade**. Goiânia: Alternativa.

AZEVEDO, Sérgio de; GUIA, Virgínia R. dos M. (2004). Os dilemas institucionais da gestão metropolitana no Brasil. In: RIBEIRO, Luiz C. de Q. (org.). **Metrópoles: entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo; Rio de Janeiro: FASE.

BERMAN, Marshall (1986). **Tudo que é sólido desmancha no ar: a aventura da modernidade**. São Paulo: Companhia das Letras.

BERNARDES, Genilda D’Arc (1998). **Goiânia, cidade planejada / cidade vivida: discurso e cultura da modernidade**. Tese (doutorado em Sociologia). Brasília: Departamento de Sociologia da UnB.

BORGES, Barsanufu G. (2000). A economia goiana na divisão regional do trabalho (1930-1960). In: SILVA, Luiz S. D. da (org.). **Relações cidade – campo: fronteiras**. Goiânia: Editora da UFG.

BOURDIEU, Pierre (2001). **A economia das trocas simbólicas**. 5ª ed. São Paulo: Perspectiva, coleção “Estudos”.

\_\_\_\_\_ (2007). **A distinção: crítica social do julgamento**. São Paulo: Edusp; Porto Alegre: Zouk.

BRITO, Fausto; HORTA, Cláudia J. G.; AMARAL, Ernesto F. de L. **A urbanização recente no Brasil e as aglomerações metropolitanas**. Disponível em: [http://www.nre.seed.pr.gov.br/cascavel/arquivos/File/A\\_urbanizacao\\_no\\_brasil.pdf](http://www.nre.seed.pr.gov.br/cascavel/arquivos/File/A_urbanizacao_no_brasil.pdf), acessado em 22/03/2010.

CARLOS, Ana Fani A. (1994). **A cidade**. São Paulo: Editora Contexto.

\_\_\_\_\_ (1997). **A (re)produção do espaço urbano**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo.

CARNEIRO, Maria E. F. (1988). **A revolta camponesa de Formoso e Trombas**. Goiânia: Editora da UFG, coleção Teses Universitárias 42.

CAVALCANTI, Lana de S. (org.). (2001a). **Geografia da cidade**. Goiânia: Alternativa.

\_\_\_\_\_ (2001b). Uma geografia da cidade – elementos da produção do espaço urbano. In: CAVALCANTI, Lana de S. (org.). (2001a). **Geografia da cidade**. Goiânia: Alternativa.

CHAUL, Nasr N. F. (1997). **Caminhos de Goiás: da construção da decadência aos limites da modernidade**. Goiânia: Editora da UFG.

CHAVEIRO, Eguimar F. (2007). **Goiânia, travessias sociais e paisagens cindidas**. Goiânia: Ed. da UCG, coleção “Goiânia em prosa e verso”.

CIDADE, Lúcia C. F. (2001). Visões de mundo, visões da natureza e a formação de paradigmas geográficos. In: **Terra livre – “Paradigmas da Geografia”**, parte II, São Paulo, nº 17.

CORRÊA, Roberto L. (2005). **Geografia: temas sobre cultura e espaço**. Rio de Janeiro: Editora da UERJ.

COSTA, Benhur P. da (2005). As relações entre os conceitos de território, identidade e cultura no espaço urbano: por uma abordagem microgeográfica. In: ROSENDAHL, Zeny; CORRÊA, Roberto L. **Geografia: temas sobre cultura e espaço**. Rio de Janeiro: Editora da UERJ.

DAHL, Robert (1987). **Análise política moderna**. 2ª edição. Brasília: Editora da UnB.

\_\_\_\_\_ (1989). **Um prefácio à teoria democrática**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar.

\_\_\_\_\_ (1997). **A poliarquia: participação e oposição**. São Paulo: Editora da USP.

\_\_\_\_\_ (2001). **Sobre a democracia**. Brasília: Editora Universidade de Brasília.

DAYRELL, Eliane G. (1974). **Colônia Agrícola Nacional de Goiás: análise de uma**

política de colonização na expansão para o Oeste. Dissertação (mestrado em História). Goiânia: Departamento de História da UFG.

DOBB, Maurice. (1987). **A evolução do capitalismo**. Rio de Janeiro: LTC Editora.

DURIGUETTO, Maria L. (2007). **Sociedade civil e democracia: um debate necessário**. São Paulo: Cortez.

ESTADO DE GOIÁS. (1968). **Plano de ação do governo Otávio Lage de Siqueira: triênio 1968-1970**. Goiânia: Cannes Publicidade LTDA.

FINLEY, Moses I. (1988). **Democracia antiga e moderna**. Rio de Janeiro: Graal

FRANCISCO DE OLIVEIRA, Adão (2002). A produção social do espaço. **Cultura & liberdade**, Goiânia, v. 2, n. 2.

\_\_\_\_\_ (2005). A reprodução do espaço urbano de Goiânia: uma cidade para o capital. In: MOYSÉS, Aristides (org.). **Cidade, segregação urbana e planejamento**. Goiânia: Ed. da UCG.

\_\_\_\_\_ (2006). Goiânia heterotópica: a integração excludente. In: FRANCISCO DE OLIVEIRA, Adão; NASCIMENTO, Claudemiro G. do (orgs.). **Cidades sustentáveis: políticas públicas para o desenvolvimento**. Goiânia: Ed. da UCG.

FRANCISCO DE OLIVEIRA, Adão; CORIOLANO, Germana P. (2008). Goiânia – Palmas: dinâmicas do planejamento excludente no coração do Brasil. **Boletim do Observatório das Metrópoles**, Rio de Janeiro, 27 de ago/2008, disponível na página: [www.observatoriodasmetrololes.net](http://www.observatoriodasmetrololes.net).

FRANCISCO DE OLIVEIRA, Adão; DORIAN, Amanda. (2006). Região Leste: é preciso vencer o isolamento. **Jornal O Popular**, Goiânia, suplemento do “Agenda Goiânia”, p. 02, 18 de ago/2006.

FRANCISCO DE OLIVEIRA, Adão; MOYSÉS, Aristides. (2005). Segregação e planejamento excludente: cidade informe e degradação ambiental em Goiânia. In: MOYSÉS, Aristides (org.). **Cidade, segregação urbana e planejamento**. Goiânia: Ed. da UCG.

FRANCISCO DE OLIVEIRA, Adão; MOYSÉS, Aristides; CHAVEIRO, Eguimar F.

(2009). Desigualdades socioespaciais, democracia e gestão metropolitana: análise do desempenho institucional em Goiânia. **Boletim Goiano de Geografia**, vol. 29, nº 1.

FRANCISCO DE OLIVEIRA, Adão; MOYSÉS, Aristides; CHAVEIRO, Eguimar F.; OLIVEIRA, Ubiratan F. de. (2008). **Cultura política, democracia e segregação sócio-territorial em Goiânia**. Relatório final da pesquisa Instituto do Milênio do Observatório das Metrôpoles – núcleo Goiânia, linha III: Governança urbana, cidadania e gestão das metrôpoles.

GOHN, Maria da G. (2001). **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. São Paulo: Cortez, coleção “Questões da nossa época – 84”.

GOVERNO DO ESTADO DE GOIÁS. SEPLAN/SEPIN. **Goiás em dados**. Disponível em: <http://www.seplan.go.gov.br/sepin/>, acessado em 09 de fevereiro de 2009.

GOTTDIENER, Mark (1993). **A produção do espaço social**. São Paulo: Edusp.

HABERMAS, Jürgen (1984). **Mudança estrutural da esfera pública**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro.

\_\_\_\_\_ (1995). Três modelos normativos de democracia. In: **Lua nova**. São Paulo, CEDEC, nº 36.

\_\_\_\_\_ (1997). **Direito e democracia: entre a factividade e a validade**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2º v.

HAESBAERT, Rogério (2004). **O mito da desterritorialização**. São Paulo: Bertrand Brasil.

LEFEBVRE, Henri (1991). **O direito à cidade**. São Paulo: Editora Moraes.

\_\_\_\_\_ (1999a). **A cidade do capital**. Rio de Janeiro: DP&A.

\_\_\_\_\_ (1999b). **A revolução urbana**. Belo Horizonte: Editora da UFMG.

LOPES, Edmar A. (1999). **Ocupação Fazenda Caveirinha: arquipélago de memórias (Goiânia: 1979-1989)**. Dissertação (mestrado em História). São Paulo: Departamento de História da PUC-SP.

LYNCH, Kevin. (1997). **A imagem da cidade**. São Paulo: Martins Fontes.

LUKÁCS, Georg. (1989). **História e consciência de classe**. Rio de Janeiro: Elphos.

MARX, Karl. (1968). **O capital**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, vs. 1,2 e 3.

\_\_\_\_\_ (1977). **Formações econômicas pré-capitalistas**. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

MARX, K.; ENGELS, F. (1987). Escritos de juventud. In: MARX, K.; ENGELS, F. **Obras fundamentais**. 1ª reimpresión. México: Fondo de Cultura Econômica, vol. 1.

\_\_\_\_\_ (1990). **Manifesto do partido comunista**. Petrópolis: Vozes.

\_\_\_\_\_ (1993). **A Ideologia Alemã (Feuerbach)**. São Paulo: Hucitec.

MORAES, Lúcia M. (2006). **A segregação planejada: Goiânia, Brasília e Palmas**. Goiânia: Ed. da UCG.

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

MOREIRA, Ruy (1988). **Para onde vai o pensamento geográfico?** São Paulo: Contexto.

\_\_\_\_\_ (2008). **O pensamento geográfico brasileiro: as matrizes clássicas originárias**. São Paulo: Contexto, vol. 1.

MOYSÉS, Aristides (1996). **Estado e urbanização: conflitos sociais na Região Noroeste de Goiânia (década de 80)**. Dissertação (mestrado em Ciências Sociais). São Paulo: Departamento de Ciências Sociais da PUC-SP.

\_\_\_\_\_ (2004). **Goiânia: metrópole não planejada**. Goiânia: Ed. da UCG.

\_\_\_\_\_ (org.). (2005). **Cidade, segregação urbana e planejamento**. Goiânia: Ed. da UCG.

\_\_\_\_\_ (2008). Goiânia Sustentável: expandir a área urbana, ou manter o espaço rural. In: ROCHA, Cleonice, TEJERINA-GARRO, Francisco Leonardo, PIETRAFESA, José Paulo (Organizadores). **Cerrado, sociedade e ambiente: desenvolvimento sustentável em Goiás**. Goiânia: Ed. da UCG.

OLIVEIRA, Luiz A. G. de. [2009]. **Desenvolvimento econômico de Goiânia: o debate**



que não houve nas últimas eleições. Disponível em: <http://www.seplan.go.gov.br/sepin/pub/conj/conj3/03.htm>, acessado em 09 de fevereiro de 2009.

PUTNAM, Robert D. (2002). **Comunidade e democracia:** a experiência da Itália moderna. 3ª edição. Rio de Janeiro: FGV.

RIBEIRO, Ana C. T.; GRAZIA, Grazia de (2003). **Experiências de Orçamento Participativo no Brasil:** período de 1997 a 2000. Petrópolis: Vozes.

RIBEIRO, Luiz C. de Q. (org.) (2004). **Metrópoles:** entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito. São Paulo: Fundação Perseu Abramo; Rio de Janeiro: FASE.

SANTOS, Mauro R. M. dos (2002). **Conselhos municipais:** a participação cívica na gestão das políticas públicas. Rio de Janeiro: FASE.

SANTOS, Milton. (1993). **A urbanização brasileira.** São Paulo: Hucitec.

\_\_\_\_\_ (1994). **Metamorfoses do espaço habitado:** fundamentos teóricos e metodológicos da Geografia. São Paulo: Hucitec.

\_\_\_\_\_ (2004). **Pensando o espaço do homem.** 5ª edição. São Paulo: Edusp.

\_\_\_\_\_ (2007). **O espaço do cidadão.** 7ª edição. São Paulo: Edusp, coleção “Milton Santos – 8”.

\_\_\_\_\_ (2008a). **Por uma geografia nova.** 6ª edição. São Paulo: Edusp, coleção “Milton Santos – 2”.

\_\_\_\_\_ (2008b). **Da totalidade ao lugar.** 1ª edição. São Paulo: Edusp, coleção “Milton Santos – 7”.

\_\_\_\_\_ (2008c). **Manual de Geografia Urbana.** 3ª edição. São Paulo: Edusp, coleção “Milton Santos – 9”.

\_\_\_\_\_ (2008d). **A natureza do espaço:** técnica e tempo, razão e emoção. 4ª edição. São Paulo: Edusp, coleção “Milton Santos – 1”.

SANTOS, Milton; SILVEIRA, María L. (2008). **O Brasil:** território e sociedade no início do século XXI. 12ª Ed. Rio de Janeiro: Record.

SANTOS, Wanderley G. dos (1998). Poliarquia em 3D. In: **Dados**, vol. 41, n. 2. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0011-52581998000200001&script=sci\\_abstract](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0011-52581998000200001&script=sci_abstract), acessado em 01 de junho de 2010.

\_\_\_\_\_ (2003). A universalização da democracia. In: BENEVIDES, Maria V.; VANNUCHI, Paulo; KERCHE, Fábio (orgs.). **Reforma política e cidadania**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo.

SANTOS JÚNIOR, Orlando A. dos (2001). **Democracia e governo local: dilemas da reforma municipal no Brasil**. Rio de Janeiro: Revan / FASE.

SANTOS JÚNIOR, Orlando A. dos et. all. (2003). **Políticas públicas e gestão local: programa interdisciplinar de capacitação de conselheiros municipais**. Rio de Janeiro: FASE.

SECRETARIA DE ESTADO DA SAÚDE DE GOIÁS. **Plano Diretor de Regionalização**. Disponível em: <http://www.saude.go.gov.br/index.php?idEditoria=2654>, acessado em 20 de janeiro de 2009.

SOARES, Laura T. R. (2001). **Ajuste neoliberal e desajuste social na América Latina**. Petrópolis: Vozes, coleção “A outra margem”.

SOUZA, Celina (2004). Regiões metropolitanas: trajetória e influência das escolhas institucionais. In: RIBEIRO, Luiz C. de Q. (org.). **Metrópoles: entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo; Rio de Janeiro: FASE.

SOUZA, Marcelo L. de (2010). **Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos**. 6ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil.

VAZQUEZ, Adolfo S. (1977). **Filosofia da Práxis**. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

WOOD, Ellen M. (2006). Estado, democracia e globalização. In: BORON, Atilio A.; AMADEO, Javier; GONZÁLEZ, Sabrina (orgs.). **A teoria marxista hoje: problemas e perspectivas**. Buenos Aires: CLACSO.

# ANEXOS

**ANEXO 1: PESQUISA “CARACTERIZAÇÃO DOS CONSELHOS GESTORES E PERFIL DOS CONSELHEIROS MUNICIPAIS EM GOIÂNIA (2003-2004)”**

**PREFEITURA MUNICIPAL DE GOIÂNIA  
SECRETARIA MUNICIPAL DE PLANEJAMENTO - SEPLAM**

**QUESTIONÁRIO APLICADO AOS CONSELHEIROS GESTORES DE GOIÂNIA**

**CONSELHOS MUNICIPAIS ATIVOS EM GOIANIA**

**Ocupação dos Conselheiros de Goiania**

|  | <b>Quantidade</b> | <b>%</b>      |
|--|-------------------|---------------|
| <b>Está trabalhando</b>                          | 196               | 87,89         |
| <b>Não está trabalhando, mas procura emprego</b> | 3                 | 1,35          |
| <b>Está estudando</b>                            | 1                 | 0,45          |
| <b>É aposentado</b>                              | 14                | 6,28          |
| <b>Afazeres domésticos</b>                       | 4                 | 1,79          |
| <b>outro</b>                                     | 5                 | 2,24          |
| <b>Total</b>                                     | <b>223</b>        | <b>100,00</b> |

**CONSELHOS MINICIPAIS ATIVOS EM GOIANIA**

**Decisão de instalar o Conselho**

|  | <b>Quantidade</b> | <b>%</b>      |
|--|-------------------|---------------|
| <b>O interesse político do prefeito</b>                | 58                | 26,01         |
| <b>O interesse político de vereadores</b>              | 4                 | 1,79          |
| <b>Pressão da sociedade local</b>                      | 45                | 20,18         |
| <b>A exigência legal do governo Federal / Estadual</b> | 54                | 24,22         |
| <b>Outro</b>   | 31                | 13,90         |
| <b>Não sabe / não responde</b>                         | 31                | 13,90         |
| <b>Total</b>   | <b>223</b>        | <b>100,00</b> |

**CONSELHOS MUNICIPAIS ATIVOS EM GOIANIA**

**Forma de escolha da entidade**

|  | <b>Quantidade</b> | <b>%</b>      |
|--|-------------------|---------------|
| <b>Pelo prefeito / secretário municipal</b>                            | 70                | 31,39         |
| <b>Em negociação entre sua organização e o poder público municipal</b> | 29                | 13,00         |
| <b>Em assembléia ou fórum específico o Conferência municipal</b>       | 58                | 26,01         |
| <b>Outro</b>   | 46                | 20,63         |
| <b>Não sabe / não responde</b>   | 20                | 8,97          |
| <b>Total</b>   | <b>223</b>        | <b>100,00</b> |

**CONSELHOS MUNICIPAIS ATIVOS EM GOIANIA**

**Forma de escolha do representante**

|   | <b>Quantidade</b> | <b>%</b>      |
|---|-------------------|---------------|
| <b>Em reunião da direção da sua instituição</b>         | 65                | 29,15         |
| <b>Pelo presidente da sua instituição</b>               | 36                | 16,14         |
| <b>Em assembléia da sua entidade / instituição</b>      | 33                | 14,80         |
| <b>Em fórum do setor social o Conferência municipal</b> | 14                | 6,28          |
| <b>Pelo prefeito ou secretário municipal</b>            | 39                | 17,49         |
| <b>Outro</b>  | 30                | 13,45         |
| <b>Não sabe / não responde</b>                          | 6                 | 2,69          |
| <b>Total</b>  | <b>223</b>        | <b>100,00</b> |

**CONSELHOS MUNICIPAIS ATIVOS EM GOIANIA**

**Proposição da pauta de discussão do Conselho**

|   | Quantidade | %             |
|---|------------|---------------|
| Só o/a secretário municipal resp. pelo Conselho | 11         | 4,93          |
| Só o/a presidente / secretário do Conselho      | 46         | 20,63         |
| Só o/a secretário do Conselho                   | 5          | 2,24          |
| Qualquer membro participante                    | 128        | 57,40         |
| Comissão Executiva                              | 21         | 9,42          |
| Outro   | 7          | 3,14          |
| Não sabe / não responde.                        | 5          | 2,24          |
| <b>Total</b>                                    | <b>223</b> | <b>100,00</b> |

**CONSELHO MUNICIPAIS ATIVOS EM GOIANIA**

**Processo de aprovação das propostas adotadas pelo Conselho**

|  | Quantidade | %             |
|--|------------|---------------|
| Todas as medidas e proposições foram aprovadas por consenso  | 45         | 20,18         |
| Houveram posições divergentes e votações em menos da metade  | 58         | 26,01         |
| Houveram posições divergentes e votações em mais da metade   | 53         | 23,77         |
| Todas as proposições foram aprovadas com posições divergente | 32         | 14,35         |
| Não sabe / não responde                                      | 35         | 15,70         |
| <b>Total</b>   | <b>223</b> | <b>100,00</b> |

**CONSELHOS MUNICIPAIS ATIVOS EM GOIANIA**

**Assuntos divergentes nas dicussões do Conselho**

|  | Quantidade | %             |
|--|------------|---------------|
| Organização e funcionamento dos Conselhos  | 31         | 13,90         |
| Orçamento e utilização de fundo público    | 37         | 16,59         |
| Realização de convênios                    | 7          | 3,14          |
| Formato dos programas e políticas públicas | 36         | 16,14         |
| Padrão de qualidade dos serviços           | 8          | 3,59          |
| Partidárias                                | 4          | 1,79          |
| Pessoais                                   | 6          | 2,69          |
| nenhuma                                    | 15         | 6,73          |
| não responderam                            | 79         | 35,42         |
| <b>total</b>                               | <b>223</b> | <b>100,00</b> |

**CONSELHOS MUNICIPAIS ATIVOS EM GOIÂNIA**

**Existência de blocos e grupos de interesse**

| Opinião dos Conselheiros | Quantidade | %             |
|--------------------------|------------|---------------|
| Sim                      | 109        | 48,88         |
| Não                      | 110        | 49,33         |
| não sabe                 | 2          | 0,90          |
| não responderam          | 2          | 0,90          |
| <b>Total</b>             | <b>223</b> | <b>100,00</b> |

**CONSELHOS MUNICIPAIS ATIVOS EM GOIANIA**

**Grau de comprometimento do governo municipal**

|                    | Quantidade | %             |
|--------------------|------------|---------------|
| Nenhum compromisso | 9          | 4,04          |
| Pouco compromisso  | 38         | 17,04         |
| Médio compromisso  | 66         | 29,60         |
| Alto compromisso   | 98         | 43,95         |
| Não sabe avaliar   | 11         | 4,93          |
| não respondeu      | 1          | 0,45          |
| <b>Total</b>       | <b>223</b> | <b>100,00</b> |

**CONSELHOS MUNICIPAIS ATIVOS EM GOIANIA**

**Identificação dos Mecanismos de acompanhamento pela prefeitura**

|                        | Quantidade | %             |
|------------------------|------------|---------------|
| <b>Sim</b>             | 107        | 47,98         |
| <b>Não</b>             | 45         | 20,18         |
| <b>não responderam</b> | 71         | 31,84         |
| <b>Total</b>           | <b>223</b> | <b>100,00</b> |

**CONSELHOS MUNICIPAIS ATIVOS EM GOIANIA**

**Identificação dos Mecanismos de divulgação para sociedade**

|                        | Quantidade | %             |
|------------------------|------------|---------------|
| <b>Sim</b>             | 40         | 17,94         |
| <b>Não</b>             | 66         | 29,60         |
| <b>não responderam</b> | 117        | 52,47         |
| <b>Total</b>           | <b>223</b> | <b>100,00</b> |

**CONSELHOS MUNICIPAIS ATIVOS EM GOIANIA**

**Avaliação quanto ao nº de deliberações do Conselho**

|                         | Quantidade | %             |
|-------------------------|------------|---------------|
| <b>Baixo</b>            | 75         | 33,63         |
| <b>Médio</b>            | 99         | 44,39         |
| <b>Alto</b>             | 31         | 13,90         |
| <b>Não sabe avaliar</b> | 15         | 6,73          |
| <b>não responderam</b>  | 3          | 1,35          |
| <b>Total</b>            | <b>223</b> | <b>100,00</b> |

**CONSELHOS MUNICIPAIS ATIVOS EM GOIANIA**

**Avaliação do impacto que o conselho exerce na Secretaria**

|   | Quantidade | %             |
|---|------------|---------------|
| <b>As decisões não têm influência nas decisões da secretaria</b>        | 25         | 11,21         |
| <b>As decisões tem tido pouco influência nas decisões da secretaria</b> | 53         | 23,77         |
| <b>As decisões tem tido média ifluência nas decisões da secretaria</b>  | 62         | 27,80         |
| <b>As decisões tem muita influencia nas decisões da secretaria</b>      | 58         | 26,01         |
| <b>Não sabe avaliar</b>   | 22         | 9,87          |
| <b>não responderam</b>  | 3          | 1,35          |
| <b>Total</b>  | <b>223</b> | <b>100,00</b> |

**CONSELHOS MUNICIPAIS ATIVOS EM GOIANIA**

**Estrutura do conselho - TELEFONE**

| Telefone        | Quantidade | %             |
|-----------------|------------|---------------|
| <b>Sim</b>      | 143        | 64,13         |
| <b>Não</b>      | 48         | 21,52         |
| <b>não sabe</b> | 32         | 14,35         |
| <b>Total</b>    | <b>223</b> | <b>100,00</b> |

**CONSELHOS MUNICIPAIS ATIVOS EM GOIANIA**

**Estrutura do conselho - FUNCIONARIO CEDIDO PELA PREFEITURA**

| <b>Funcionario cedido</b> | <b>Quantidade</b> | <b>%</b>      |
|---------------------------|-------------------|---------------|
| Sim                       | 149               | 66,82         |
| Não                       | 42                | 18,83         |
| não sabe                  | 32                | 14,35         |
| <b>Total</b>              | <b>223</b>        | <b>100,00</b> |

**CONSELHOS MUNICIPAIS ATIVOS EM GOIANIA**

**Estrutura do conselho - ACESSO À XEROX**

| <b>Acesso à xerox</b> | <b>Quantidade</b> | <b>%</b>      |
|-----------------------|-------------------|---------------|
| Sim                   | 139               | 62,33         |
| Não                   | 52                | 23,32         |
| não sabe              | 32                | 14,35         |
| <b>Total</b>          | <b>223</b>        | <b>100,00</b> |

**CONSELHOS MUNICIPAIS ATIVOS EM GOIANIA**

**Estrutura do conselho - ACESSO AO CORREIO PAGO PELA PREFEITURA**

| <b>Correio pago</b> | <b>Quantidade</b> | <b>%</b>      |
|---------------------|-------------------|---------------|
| Sim                 | 110               | 49,33         |
| Não                 | 81                | 36,32         |
| não sabe            | 32                | 14,35         |
| <b>Total</b>        | <b>223</b>        | <b>100,00</b> |

**CONSELHOS MUNICIPAIS ATIVOS EM GOIANIA**

**Estrutura do conselho - COMPUTADOR**

| <b>Computador</b> | <b>Quantidade</b> | <b>%</b>      |
|-------------------|-------------------|---------------|
| Sim               | 133               | 59,64         |
| Não               | 58                | 26,01         |
| não sabe          | 32                | 14,35         |
| <b>Total</b>      | <b>223</b>        | <b>100,00</b> |

**CONSELHOS MUNICIPAIS ATIVOS EM GOIANIA**

**Fornecimento de informações pelo Estado para tomada de decisões dos conselheiros**

|              | <b>Quantidade</b> | <b>%</b>      |
|--------------|-------------------|---------------|
| Sim          | 158               | 70,85         |
| Não          | 64                | 28,70         |
| não sabe     | 1                 | 0,45          |
| <b>Total</b> | <b>223</b>        | <b>100,00</b> |

**CONSELHO MUNICIPAIS ATIVOS EM GOIANIA**

**Qualidade das informações oferecidas pela secretaria municipal**

|  | <b>Quantidade</b> | <b>%</b>      |
|--|-------------------|---------------|
| São fundamentais e suficientes para subsidiar as decisões      | 95                | 42,60         |
| São fundamentais, mas insuficientes para subsidiar as decisões | 71                | 31,84         |
| Não ajuda em nada a tomada de decisões pelo conselheiros       | 2                 | 0,90          |
| Não sabe avaliar   | 5                 | 2,24          |
| não responderam  | 50                | 22,42         |
| <b>Total</b>   | <b>223</b>        | <b>100,00</b> |

**CONSELHOS MUNICIPAIS ATIVOS EM GOIANIA****Atividades de formação - seminários**

|               | <b>Quantidade</b> | <b>%</b>      |
|---------------|-------------------|---------------|
| Sim           | 102               | 45,74         |
| Não           | 120               | 53,81         |
| não respondeu | 1                 | 0,45          |
| <b>Total</b>  | <b>223</b>        | <b>100,00</b> |

**CONSELHOS MUNICIPAIS ATIVOS EM GOIANIA****Atividades de formação - cursos de capacitação**

|               | <b>Quantidade</b> | <b>%</b>      |
|---------------|-------------------|---------------|
| Sim           | 67                | 30,04         |
| Não           | 155               | 69,51         |
| não respondeu | 1                 | 0,45          |
| <b>Total</b>  | <b>223</b>        | <b>100,00</b> |

**CONSELHOS MUNICIPAIS ATIVOS EM GOIANIA****Atividades de formação - oficinas**

|               | <b>Quantidade</b> | <b>%</b>      |
|---------------|-------------------|---------------|
| Sim           | 37                | 16,59         |
| Não           | 185               | 82,96         |
| não respondeu | 1                 | 0,45          |
| <b>Total</b>  | <b>223</b>        | <b>100,00</b> |

**CONSELHOS MUNICIPAIS ATIVOS EM GOIANIA****Quem promoveu a atividade formação**

|                        | <b>Quantidade</b> | <b>%</b>      |
|------------------------|-------------------|---------------|
| Prefeitura             | 87                | 39,01         |
| Entidade de assessoria | 8                 | 3,59          |
| Partido político       | 1                 | 0,45          |
| Sindicatos             | 3                 | 1,35          |
| Outro                  | 33                | 14,80         |
| não responderam        | 91                | 40,81         |
| <b>Total</b>           | <b>223</b>        | <b>100,00</b> |

**CONSELHOS MUNICIPAIS ATIVOS EM GOIANIA****Sindicalizado ou associado a órgão de classe**

|                 | <b>Quantidade</b> | <b>%</b>      |
|-----------------|-------------------|---------------|
| Sim             | 158               | 70,85         |
| Não             | 62                | 27,80         |
| não responderam | 3                 | 1,35          |
| <b>Total</b>    | <b>223</b>        | <b>100,00</b> |



**CONSELHOS MUNICIPAIS ATIVOS EM GOIANIA**

**Filiação a Entidade Comunitária**

|                                       | Quantidade | %             |
|---------------------------------------|------------|---------------|
| Associação de Moradores / Comunitária | 29         | 13,00         |
| Esportivas ou Culturais               | 16         | 7,17          |
| Religiosa                             | 21         | 9,42          |
| Filantrópica                          | 18         | 8,07          |
| não participaram                      | 139        | 62,33         |
| <b>Total</b>                          | <b>223</b> | <b>100,00</b> |

**CONSELHOS MUNICIPAIS ATIVOS EM GOIANIA**

**Estrutura do conselho - SALA OU ESPAÇO CEDIDO PELA PREFEITURA**

| Sala ou espaço | Quantidade | %             |
|----------------|------------|---------------|
| Sim            | 153        | 68,61         |
| Não            | 38         | 17,04         |
| não sabe       | 32         | 14,35         |
| <b>Total</b>   | <b>223</b> | <b>100,00</b> |

**CONSELHOS MUNICIPAIS ATIVOS EM GOIANIA**

**Estrutura do conselho - SALA OU ESPAÇO CEDIDO POR OUTROS**

| Sala ou espaço | Quantidade | %             |
|----------------|------------|---------------|
| Sim            | 9          | 4,04          |
| Não            | 182        | 81,61         |
| não sabe       | 32         | 14,35         |
| <b>Total</b>   | <b>223</b> | <b>100,00</b> |

**CONSELHOS MUNICIPAIS ATIVOS EM GOIANIA**

**Busca de outras informações, além da prefeitura, pelos Conselheiros Municipais**

|                 | Quantidade | %             |
|-----------------|------------|---------------|
| Sim             | 184        | 82,51         |
| Não             | 31         | 13,90         |
| não responderam | 8          | 3,59          |
| <b>Total</b>    | <b>223</b> | <b>100,00</b> |

**CONSELHOS MUNICIPAIS ATIVOS EM GOIANIA**

**Outras fontes de informação**

|   | Quantidade | %             |
|---|------------|---------------|
| Informações buscadas na prefeitura                    | 38         | 17,04         |
| Secretário Municipal                                  | 16         | 7,17          |
| Jornais, revistas e rádio                             | 42         | 18,83         |
| A organização que o Sr. representa                    | 27         | 12,11         |
| Entidades de assessoria                               | 11         | 4,93          |
| Fóruns, Conselhos o Secretarias Estaduais ou Nacional | 17         | 7,62          |
| Outras  | 33         | 14,80         |
| não responderam                                       | 39         | 17,49         |
| <b>Total</b>  | <b>223</b> | <b>100,00</b> |

**CONSELHOS MUNICIPAIS ATIVOS EM GOIANIA**

Canais de discussão e avaliação nas reuniões do Conselho - reuniões da direção (ou secretaria)

|                 | Quantidade | %             |
|-----------------|------------|---------------|
| Sim             | 82         | 36,77         |
| Não             | 139        | 62,33         |
| não responderam | 2          | 0,90          |
| <b>Total</b>    | <b>223</b> | <b>100,00</b> |

**CONSELHOS MUNICIPAIS ATIVOS EM GOIANIA**

Canais de discussão e avaliação nas reuniões do Conselho - reuniões/plenárias periódicas com membros/associados da instituição

|                 | Quantidade | %             |
|-----------------|------------|---------------|
| Sim             | 51         | 22,87         |
| Não             | 170        | 76,23         |
| não responderam | 2          | 0,90          |
| <b>Total</b>    | <b>223</b> | <b>100,00</b> |

**CONSELHOS MUNICIPAIS ATIVOS EM GOIANIA**

Canais de discussão e avaliação nas reuniões do Conselho - em plenárias/reuniões do Fórum do setor social que participa

|                 | Quantidade | %             |
|-----------------|------------|---------------|
| Sim             | 18         | 8,07          |
| Não             | 203        | 91,03         |
| não responderam | 2          | 0,90          |
| <b>Total</b>    | <b>223</b> | <b>100,00</b> |

**CONSELHOS MUNICIPAIS ATIVOS EM GOIANIA**

Atividade conjunto - Seminários

|              | Quantidade | %             |
|--------------|------------|---------------|
| Sim          | 30         | 13,45         |
| Não          | 186        | 83,41         |
| não sabe     | 7          | 3,14          |
| <b>Total</b> | <b>223</b> | <b>100,00</b> |

**CONSELHOS MUNICIPAIS ATIVOS EM GOIANIA**

Atividade conjunto - Cursos

|                 | Quantidade | %             |
|-----------------|------------|---------------|
| Sim             | 9          | 4,04          |
| Não             | 207        | 92,83         |
| não sabe        | 5          | 2,24          |
| não responderam | 2          | 0,90          |
| <b>Total</b>    | <b>223</b> | <b>100,00</b> |

**CONSELHOS MUNICIPAIS ATIVOS EM GOIANIA****Atividade conjunto - Oficinas**

|                 | <b>Quantidade</b> | <b>%</b>      |
|-----------------|-------------------|---------------|
| Sim             | 8                 | 3,59          |
| Não             | 208               | 93,27         |
| não sabe        | 5                 | 2,24          |
| não responderam | 2                 | 0,90          |
| <b>Total</b>    | <b>223</b>        | <b>100,00</b> |

**CONSELHOS MUNICIPAIS ATIVOS EM GOIANIA****Atividade conjunto - Reunioes**

|                 | <b>Quantidade</b> | <b>%</b>      |
|-----------------|-------------------|---------------|
| Sim             | 32                | 14,35         |
| Não             | 184               | 82,51         |
| não sabe        | 5                 | 2,24          |
| não responderam | 2                 | 0,90          |
| <b>Total</b>    | <b>223</b>        | <b>100,00</b> |

**CONSELHOS MUNICIPAIS ATIVOS EM GOIANIA****Tempo de participação na organização / instituição**

|                  | <b>Quantidade</b> | <b>%</b>      |
|------------------|-------------------|---------------|
| Menos de 1 ano   | 17                | 7,62          |
| Entre 1 e 3 anos | 64                | 28,70         |
| De 3 e 5 anos    | 50                | 22,42         |
| Mais de 5 anos   | 91                | 40,81         |
| não respondeu    | 1                 | 0,45          |
| <b>Total</b>     | <b>223</b>        | <b>100,00</b> |

**CONSELHOS MUNICIPAIS ATIVOS EM GOIANIA****Exercício de direção na organização em que o conselheiro participa**

|                 | <b>Quantidade</b> | <b>%</b>      |
|-----------------|-------------------|---------------|
| Sim             | 132               | 59,19         |
| Não             | 88                | 39,46         |
| Não responderam | 3                 | 1,35          |
| <b>Total</b>    | <b>223</b>        | <b>100,00</b> |

**CONSELHOS MUNICIPAIS ATIVOS EM GOIANIA****Frequência nas reuniões de assembléias do sindicato ou órgão**

|                      | <b>Quantidade</b> | <b>%</b>      |
|----------------------|-------------------|---------------|
| Não frequentou       | 42                | 18,83         |
| Uma vez              | 13                | 5,83          |
| Duas a tres vezes    | 29                | 13,00         |
| Quatro vezes ou mais | 74                | 33,18         |
| não responderam      | 65                | 29,15         |
| <b>Total</b>         | <b>223</b>        | <b>100,00</b> |

**CONSELHOS MUNICIPAIS ATIVOS EM GOIANIA****Frequência dos Conselheiros Municipais em reuniões de entidades comunitárias**

|                             | <b>Quantidade</b> | <b>%</b>      |
|-----------------------------|-------------------|---------------|
| Não participa de reuniões   | 1                 | 0,45          |
| Uma vez por ano             | 2                 | 0,90          |
| Duas a três vezes ao ano    | 6                 | 2,69          |
| Quatro vezes ou mais no ano | 65                | 29,15         |
| Outros                      | 9                 | 4,04          |
| Não participaram            | 140               | 62,78         |
| <b>Total</b>                | <b>223</b>        | <b>100,00</b> |

**CONSELHOS MUNICIPAIS ATIVOS EM GOIANIA****Partidos**

|                 | <b>Quantidade</b> | <b>%</b>      |
|-----------------|-------------------|---------------|
| Nenhuma certa   | 1                 | 0,45          |
| Duas certas     | 1                 | 0,45          |
| Três certas     | 218               | 97,76         |
| não responderam | 3                 | 1,35          |
| <b>Total</b>    | <b>223</b>        | <b>100,00</b> |

**CONSELHOS MUNICIPAIS ATIVOS EM GOIANIA****Candidatura a algum cargo político**

|              | <b>Quantidade</b> | <b>%</b>      |
|--------------|-------------------|---------------|
| Sim          | 27                | 12,10         |
| Não          | 196               | 87,90         |
| <b>Total</b> | <b>223</b>        | <b>100,00</b> |

**CONSELHOS MUNICIPAIS ATIVOS EM GOIANIA****Fontes de informações que decidem o voto**

|                           | <b>Quantidade</b> | <b>%</b>      |
|---------------------------|-------------------|---------------|
| Amigos ou parentes        | 27                | 12,11         |
| Igrejas ou cultos         | 4                 | 1,79          |
| Sindicatos ou associações | 39                | 17,49         |
| Jornais ou revistas       | 77                | 34,53         |
| Televisão                 | 11                | 4,93          |
| nenhuma delas             | 57                | 25,56         |
| não responderam           | 8                 | 3,59          |
| <b>Total</b>              | <b>223</b>        | <b>100,00</b> |

**CONSELHOS MUNICIPAIS ATIVOS EM GOIANIA****Fontes de informações - Conversa com amigos**

|               | <b>Quantidade</b> | <b>%</b>      |
|---------------|-------------------|---------------|
| Sim           | 50                | 22,42         |
| Não           | 172               | 77,13         |
| não respondeu | 1                 | 0,45          |
| <b>Total</b>  | <b>223</b>        | <b>100,00</b> |

**CONSELHOS MUNICIPAIS ATIVOS EM GOIANIA****Fontes de informações - Televisão**

|                      | <b>Quantidade</b> | <b>%</b>      |
|----------------------|-------------------|---------------|
| <b>Sim</b>           | 120               | 53,81         |
| <b>Não</b>           | 102               | 45,74         |
| <b>não respondeu</b> | 1                 | 0,45          |
| <b>Total</b>         | <b>223</b>        | <b>100,00</b> |

**CONSELHOS MUNICIPAIS ATIVOS EM GOIANIA****Fontes de informações - Rádio**

|                      | <b>Quantidade</b> | <b>%</b>      |
|----------------------|-------------------|---------------|
| <b>Sim</b>           | 32                | 14,35         |
| <b>Não</b>           | 190               | 85,20         |
| <b>não respondeu</b> | 1                 | 0,45          |
| <b>Total</b>         | <b>223</b>        | <b>100,00</b> |

**CONSELHOS MUNICIPAIS ATIVOS EM GOIANIA****Fontes de informações - Jornais**

|                      | <b>Quantidade</b> | <b>%</b>      |
|----------------------|-------------------|---------------|
| <b>Sim</b>           | 172               | 77,13         |
| <b>Não</b>           | 50                | 22,42         |
| <b>não respondeu</b> | 1                 | 0,45          |
| <b>Total</b>         | <b>223</b>        | <b>100,00</b> |

**CONSELHOS MUNICIPAIS ATIVOS EM GOIANIA****Fontes de informações - Revistas**

|                        | <b>Quantidade</b> | <b>%</b>      |
|------------------------|-------------------|---------------|
| <b>Sim</b>             | 77                | 34,53         |
| <b>Não</b>             | 144               | 64,57         |
| <b>não responderam</b> | 2                 | 0,90          |
| <b>Total</b>           | <b>223</b>        | <b>100,00</b> |

**CONSELHOS MUNICIPAIS ATIVOS EM GOIANIA****Atividades de que tomou parte - Abaixo-assinados**

|                      | <b>Quantidade</b> | <b>%</b>      |
|----------------------|-------------------|---------------|
| <b>Sim</b>           | 98                | 43,95         |
| <b>Não</b>           | 124               | 55,61         |
| <b>não respondeu</b> | 1                 | 0,45          |
| <b>Total</b>         | <b>223</b>        | <b>100,00</b> |

**CONSELHOS MUNICIPAIS ATIVOS EM GOIANIA****Atividades de que tomou parte - Manifestações de protesto**

|               | <b>Quantidade</b> | <b>%</b>      |
|---------------|-------------------|---------------|
| Sim           | 73                | 32,74         |
| Não           | 149               | 66,82         |
| não respondeu | 1                 | 0,45          |
| <b>Total</b>  | <b>223</b>        | <b>100,00</b> |

**CONSELHOS MUNICIPAIS ATIVOS EM GOIANIA****Atividades de que tomou parte - Trabalho voluntário**

|                 | <b>Quantidade</b> | <b>%</b>      |
|-----------------|-------------------|---------------|
| Sim             | 110               | 49,33         |
| Não             | 111               | 49,78         |
| não responderam | 2                 | 0,90          |
| <b>Total</b>    | <b>223</b>        | <b>100,00</b> |

**CONSELHOS MUNICIPAIS ATIVOS EM GOIANIA****Atividades de que tomou parte - Reuniões de grupos locais**

|               | <b>Quantidade</b> | <b>%</b>      |
|---------------|-------------------|---------------|
| Sim           | 123               | 55,16         |
| Não           | 99                | 44,39         |
| não respondeu | 1                 | 0,45          |
| <b>Total</b>  | <b>223</b>        | <b>100,00</b> |

**CONSELHOS MUNICIPAIS ATIVOS EM GOIANIA****Atividades de que tomou parte - greves**

|               | <b>Quantidade</b> | <b>%</b>      |
|---------------|-------------------|---------------|
| Sim           | 22                | 9,87          |
| Não           | 200               | 89,69         |
| não respondeu | 1                 | 0,45          |
| <b>Total</b>  | <b>223</b>        | <b>100,00</b> |

**CONSELHOS MUNICIPAIS ATIVOS EM GOIANIA****Nome do presidente da república, do governador do estado e do prefeito da cidade**

|                 | <b>Quantidade</b> | <b>%</b>      |
|-----------------|-------------------|---------------|
| Duas certas     | 1                 | 0,45          |
| Três certas     | 219               | 98,21         |
| não responderam | 3                 | 1,35          |
| <b>Total</b>    | <b>223</b>        | <b>100,00</b> |

**CONSELHOS MUNICIPAIS ATIVOS EM GOIANIA**

Cite três partidos políticos no Brasil

|                 | Quantidade | %             |
|-----------------|------------|---------------|
| Nenhuma certa   | 1          | 0,45          |
| Duas certas     | 1          | 0,45          |
| Três certas     | 218        | 97,76         |
| não responderam | 3          | 1,35          |
| <b>Total</b>    | <b>223</b> | <b>100,00</b> |

**CONSELHOS MUNICIPAIS ATIVOS EM GOIANIA**

Opinião sobre a estrutura do Conselho

|                                   | Quantidade | %             |
|-----------------------------------|------------|---------------|
| Inexistente                       | 12         | 5,38          |
| Fraca                             | 46         | 20,63         |
| Média                             | 73         | 32,74         |
| Boa                               | 65         | 29,15         |
| Ótima                             | 14         | 6,28          |
| Não sabe opinar / não tem opinião | 8          | 3,59          |
| não responderam                   | 5          | 2,24          |
| <b>Total</b>                      | <b>223</b> | <b>100,00</b> |

**CONSELHOS MUNICIPAIS ATIVOS EM GOIANIA**

A principal função do vereador é intermediar junto ao prefeito o acesso de sua base eleitoral aos serviços e políticas públicas

|                         | Quantidade | %             |
|-------------------------|------------|---------------|
| Concorda totalmente     | 50         | 22,42         |
| Concorda parcialmente   | 79         | 35,43         |
| Discorda totalmente     | 71         | 31,84         |
| Discorda parcialmente   | 18         | 8,07          |
| Não tem opinião formada | 1          | 0,45          |
| não responderam         | 4          | 1,79          |
| <b>Total</b>            | <b>223</b> | <b>100,00</b> |

**CONSELHOS MUNICIPAIS ATIVOS EM GOIANIA**

Com o voto, a população passa todas as decisões políticas para o candidato eleito

|                       | Quantidade | %             |
|-----------------------|------------|---------------|
| Concorda totalmente   | 50         | 22,42         |
| Concorda parcialmente | 37         | 16,59         |
| Discorda totalmente   | 110        | 49,33         |
| Discorda parcialmente | 22         | 9,87          |
| não responderam       | 4          | 1,79          |
| <b>Total</b>          | <b>223</b> | <b>100,00</b> |

**CONSELHOS MUNICIPAIS ATIVOS EM GOIANIA**

Uma das principais funções do vereador é prestar assistência social ( educacional, médica, e outras) á população carente

|                         | Quantidade | %             |
|-------------------------|------------|---------------|
| Concorda totalmente     | 16         | 7,17          |
| Concorda parcialmente   | 15         | 6,73          |
| Discorda totalmente     | 166        | 74,44         |
| Discorda parcialmente   | 21         | 9,42          |
| Não tem opinião formada | 1          | 0,45          |
| não responderam         | 4          | 1,79          |
| <b>Total</b>            | <b>223</b> | <b>100,00</b> |

**CONSELHOS MUNICIPAIS ATIVOS EM GOIANIA**

A participação da população, através dos Conselhos Municipais reduz o poder do poder legislativo

|                         | Quantidade | %             |
|-------------------------|------------|---------------|
| Concorda totalmente     | 15         | 6,73          |
| Concorda parcialmente   | 29         | 13,00         |
| Discorda totalmente     | 144        | 64,57         |
| Discorda parcialmente   | 26         | 11,66         |
| Não tem opinião formada | 5          | 2,24          |
| não responderam         | 4          | 1,79          |
| <b>Total</b>            | <b>223</b> | <b>100,00</b> |

**CONSELHOS MUNICIPAIS ATIVOS EM GOIANIA**

As entidades representativas da população deveriam utilizar a tribuna da Câmara para defender suas posições durante as votações

|                         | Quantidade | %             |
|-------------------------|------------|---------------|
| Concorda totalmente     | 128        | 57,21         |
| Concorda parcialmente   | 42         | 18,92         |
| Discorda totalmente     | 41         | 18,47         |
| Discorda parcialmente   | 6          | 2,70          |
| Não tem opinião formada | 2          | 0,90          |
| não responderam         | 4          | 1,80          |
| <b>Total</b>            | <b>223</b> | <b>100,00</b> |



## ANEXO 2:

IMAGEM FOTOGRÁFICA 8: *OUT DOOR* DE PROPAGANDA DA POLÍTICA HABITACIONAL DO GOVERNO IRIS REZENDE



*Out Door* propagandeando a política habitacional do governo Iris Rezende. Dezembro de 2010.  
Foto: Adão Francisco de Oliveira.

### ANEXO 3:

CARTA QUESTIONÁRIO ENVIADA AOS EX-PREFEITOS NION ALBERNAZ,  
PEDRO WILSON E IRIS REZENDE<sup>31</sup>

Estou concluindo a minha tese de doutorado intitulada: "**Heterotopia, Democracia e Gestão Metropolitana: desigualdades socioterritoriais e desempenho institucional em Goiânia (1997-2008)**", que está em desenvolvimento no Programa de Pós-Graduação em Geografia do IESA/UFG. A idéia básica da tese é verificar em que medida a institucionalidade democrática contribui para a redução das desigualdades socioterritoriais, e quais são os desafios para que esta institucionalidade vingue.

Para concluir esta tese, sinto ainda a necessidade de algumas informações elementares, dentre as quais uma entrevista com o Senhor. Neste sentido, elenco abaixo 9 (nove) questões que eu gostaria que o Senhor me respondesse, tendo em vista a sua condição de prefeito de Goiânia entre os anos de 2001 e 2004, quais sejam:

- 1. Para o Senhor, como é possível definir a democracia?*
- 2. O Senhor acredita que a sua gestão foi democrática?*
- 3. Se sim, quais foram, na sua opinião, as instituições democráticas (arranjos institucionais) criadas/desenvolvidas/utilizadas para garantir uma gestão democrática?*
- 4. Para o Senhor, quais foram os principais programas e/ou projetos desenvolvidos em sua gestão? Por quê?*
- 5. Como é que o Senhor define / traduz a cidade de Goiânia na época de sua gestão?*
- 6. Quais são os principais desafios para se governar Goiânia enquanto um núcleo metropolitano?*
- 7. Como é possível superar os problemas de governança da metrópole goianiense?*
- 8. Quais foram os principais esforços desenvolvidos em sua gestão para eliminar as desigualdades sociais em Goiânia e superar o seu quadro de pobreza?*

---

<sup>31</sup> Esta carta questionário foi enviada aos ex-prefeitos no mês de outubro de 2009 via e-mail. Como não foi respondida, ela foi enviada novamente no mês de dezembro desse mesmo ano após tentativas de se falar por telefone com os mesmos. Nessas tentativas foi possível se falar com um assessor de Pedro Wilson e com a secretária de Iris Rezende, porém mais uma vez a carta questionário não foi respondida.

*9. Ordene, por nível de dificuldade, as relações entre a sua gestão e as realidades sociais seguintes: pobreza social, capital imobiliário, demais grupos capitalistas, partidos políticos, Câmara Municipal, técnicos da Prefeitura, sociedade civil organizada (sendo 1 para a maior dificuldade e 7 para a menor dificuldade).*

Peço encarecidamente que o Senhor atenda a este pedido, respondendo-me, preferencialmente, nos próximos 10 (dez) dias, haja vista a necessidade que tenho de entregar a tese ainda no próximo mês de novembro.

Certo de poder contar com a sua valorosa contribuição e solicitude, despeço-me deixando um forte abraço!

## ANEXO 4:

### OFÍCIOS ENVIADOS A ÓRGÃOS DA PREFEITURA DE GOIÂNIA SOLICITANDO INFORMAÇÕES



#### PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA DOUTORADO EM GEOGRAFIA

Ofício Circular N° 049/2009

Goiânia, 01 de setembro de 2009.

**Para: Francisco Antônio Silva de Almeida – presidente / AMOB**

**Senhor Presidente,**

Para viabilizar a concretização da pesquisa intitulada *Heterotopia, Democracia e Gestão Metropolitana: desigualdades socioterritoriais e desempenho institucional em Goiânia (1997-2008)*, faz-se necessário que esse órgão nos forneça as seguintes informações:

- Pavimentação asfáltica **executada / implantada** em Goiânia no período de 1997 a 2008, com o maior número possível de informações agregadas (bairro da cidade, quantidade de pessoas atingidas, recursos disponibilizados, fonte de financiamento).

Esclarecemos que esta pesquisa consiste numa tese de doutoramento vinculada a este programa e que, para que haja o bom desenvolvimento dos trabalhos a ela relacionados, seria importante obter as informações solicitadas no prazo de **10 dias**, a contar do recebimento deste documento nesse órgão.

Certos de podermos contar com vossa compreensão e presteza, antecipamos nossos agradecimentos.

Respeitosamente,

**EGUIMAR FELÍCIO CHAVEIRO**  
**Orientador**  
**Coordenador do Programa de Pós-Graduação em Geografia IESA/UFG**

**PARA: Agência Municipal de Meio Ambiente**

- Projetos **executados / implantados** em Goiânia por esta secretaria no período de 1997 a 2008, com o maior número possível de informações agregadas (bairro da cidade, quantidade de pessoas atingidas, recursos disponibilizados, fonte de financiamento).

**PARA: Secretaria Municipal de Assistência Social**

- Projetos de Assistência Social **executados / implantados** em Goiânia no período de 1997 a 2008, com o maior número possível de informações agregadas (bairro da cidade, quantidade de pessoas atingidas, recursos disponibilizados, fonte de financiamento).

**PARA: Secretaria Municipal de Planejamento**

- Projetos de regularização fundiária **executados / implantados** em Goiânia no período de 1997 a 2008, com o maior número possível de informações agregadas (bairro da cidade, quantidade de pessoas atingidas, recursos disponibilizados, fonte de financiamento).

**PARA: Secretaria Municipal de Educação**

- Equipamentos de educação **implantados / construídos** em Goiânia no período de 1997 a 2008, com o maior número possível de informações agregadas (bairro da cidade, quantidade de pessoas atingidas, recursos disponibilizados, fonte de financiamento);
- Programas e projetos especiais e de grande destaque para este mesmo período, tais como a implantação das *escolas de tempo integral*.

**PARA: Secretaria Municipal de Habitação**

- Conjuntos habitacionais **construídos** em Goiânia com a *participação da Prefeitura*, no período de 1997 a 2008, com o maior número possível de informações agregadas (bairro da cidade, quantidade de pessoas atingidas, recursos disponibilizados, fonte de financiamento).

**PARA: Secretaria Municipal de Saúde**

- Equipamentos de saúde **implantados** em Goiânia no período de 1997 a 2008, com o maior número possível de informações agregadas (bairro da cidade, quantidade de pessoas atingidas, recursos disponibilizados, fonte de financiamento, programa matriz).