FRANCISCO RODRIGUES VALE JÚNIOR

A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE URBANA EM GOIÂNIA: TEORIA E PRÁTICA

Dissertação de Mestrado
Mestrado em Desenvolvimento e Planejamento Territorial

GOIÂNIA
2008

Livros Grátis

http://www.livrosgratis.com.br

Milhares de livros grátis para download.

FRANCISCO RODRIGUES VALE JÚNIOR

A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE URBANA EM GOIÂNIA: TEORIA E PRÁTICA

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

Orientador: Prof. Dr. Antônio Pasqualetto.

GOIÂNIA
2008

FRANCISCO RODRIGUES VALE JÚNIOR

A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE URBANA EM GOIÂNIA

Monografia defendida e aprovada em _____ de _____ de _____, pela Banca Examinadora constituída pelos professores.

_____

Prof. Dr. Antônio Pasqualetto

_____

Prof. Dr. Ycarim Melgaço Barbosa

_____

Prof. Dr. Leonardo Guerra de Rezende Guedes

À minha esposa Renata e aos meus filhos João Victor e Pedro Henrique, que são o meu único e verdadeiro tesouro.

Aos meus pais, Maria das Graças e Francisco (in memorian), pelo amor e apoio incondicional em todos os momentos e situações ao longo de minha vida.

AGRADECIMENTOS

A Deus que me permitiu e deu condição para completar este programa de mestrado.

À minha família, mulher, filhos, sogra, irmã dentre outros, pela paciência e pelo exercício da tolerância a tantas ausências ao longo desses dois últimos anos.

À minha mãe pela presença sempre marcante em todas as minhas fases e conquistas.

Ao prefeito Íris Rezende que com sua visão administrativa e espírito público vem proporcionando a cidade de Goiânia oportunidades de avanço e desenvolvimento em diversas áreas, dentre elas a formação e melhor qualificação do servidor público municipal.

Aos professores pela convivência, pelo conhecimento partilhado e pela amizade.

Ao Professor Dr. Aristides Moysés pela competência na coordenação do programa.

Ao Professor Dr. Antônio Pasqualetto pela paciência, competência e dedicação na orientação desta dissertação.

Aos colegas que em muito enriqueceram as aulas, proporcionando bons debates e grande contribuição ao meu aprendizado, além da saudável e agradável convivência.

À Mel pela alegria, presteza e dedicação à secretaria do MDPT.

A todos os servidores e colegas da Secretaria Municipal de Planejamento de Goiânia – SEPLAM, pelo conhecimento da cidade de Goiânia, pela competência e pela disposição em me ajudar quando solicitados.

Aos servidores da SEPLAM e colegas de curso que comigo sonham e trabalham pela efetiva criação do Instituto de Pesquisa e Planejamento de Goiânia já criado pela Lei 171/2007, Plano Diretor de Goiânia.

RESUMO

Goiânia está entre as capitais brasileiras que teve sua origem planejada em 1933 para abrigar uma população de 50.000 habitantes e abriga em 2008 mais de 1 milhão de habitantes. O inchaço populacional aliado a interesses dos setores da construção civil e mercado imobiliário propiciou crescimento desordenado, com a implantação de loteamentos cada vez mais periféricos e sem preocupação quanto ao uso do solo. O represamento de áreas urbanas, estimulado pela especulação imobiliária, gerou vazios urbanos na cidade. Embora, exista o espaço físico para abrigar a população carente por moradia, esta não detém a propriedade, gerando assim, um problema social. O Estatuto da cidade imbuiu aos planos diretores de cumprirem a função social da cidade e da propriedade urbana visando, dentre outros objetivos, a justiça social. A eficiência de medidas que cumpram tal propósito é dificultada pela especulação imobiliária e legislação, anterior ao Estatuto da cidade, que estimulasse e incentivasse tais práticas. Este trabalho confronta a teoria da função social com a realidade de uma ocupação pelos sem-tetos em Goiânia antes da aprovação e eficaz implementação do Plano Diretor aprovado em 2007. A hipótese levantada foi confirmada pelos resultados deste estudo que demonstraram que a reserva de valor exercida pelos agentes especulativos desencadeia a ocorrência de vazios urbanos dificultando o ordenamento da cidade e o seu papel social. Houve carência de instrumentos de política urbana capazes de promover a função social da propriedade nos planos diretores anteriores, que desencadearam a ocupação do Parque Oeste Industrial. O Plano Diretor 2007 procura atender tais anseios. O caso Parque Oeste Industrial foi uma ocupação ocorrida em 2004 que despertou interesse por abrigar mais de 2 mil famílias em uma região valorizada dentro da metrópole. A ocupação se situou na Região Sudoeste de Goiânia onde estão sendo construídos vários condomínios horizontais murados. A demora da decisão judicial fomentou a discussão sobre de quem era o direito a posse da terra, se nesse caso específico a função social poderia atender à justiça social ou se o direito a propriedade, independentemente da regularização do imóvel em relação aos débitos com a prefeitura, seria respeitado.

Palavras Chave: Planejamento urbano, função social, Goiânia, plano diretor, ocupação.

ABSTRACT

Goiânia is one of the Brazilian capitals that had its origin planned in 1933 for shelter a population of 50,000 inhabitants and shelters in 2008 more of 1 million inhabitants. The population swelling ally to interests of the sectors of the civil construction and property market provided growth disorganized, with the implementation of plot-divisions more and more peripheral and without worry as regards the use of him soil. The dam growth of urban areas, stimulated by the speculation real estate, generated empty urban in the city. Although, the physical spaces exist for shelter the lacking population by dwelling this do not hold the estate generating like this a social problem. The Statute of the city instilled flat directors of will fulfill the social function of the city and of the urban estate aiming at, among others objective, the social justice. The efficiency of measures that fulfill such purpose is complicated by the speculation real estate and legislation, previous to the Statute of the city that stimulated and encouraged such practices. This work confronts the theory of the social function with the reality of an occupation by the homeless in Goiânia before of the approval and efficient implementation of the Plan Director approved in 2007. The hypothesis raised was confirmed by the results of this study that showed that the worthy backup exercised by the speculative agents trigger the occurrence of empty urban complicating the organization of the city and his social paper. It had capable urban politics instruments lack of promote the social function of the estate in the plan previous directors which triggered the occupation of the Park West Industrial. The Plan Director 2007 seeks to attend such yearnings. The case Park West Industrial was an occupation occurred in 2004 that awoke interest by shelter more of 2 thousand families in a region valued inside the metropolis. The occupation was situated in the Southwest Region of Goiânia where are being built several horizontal condominiums walled. The delay of the judicial decision fomented the argument about whose was the right the possession of the land if in that specific case the social function would be able to attend to the social justice or itself the right the estate independently of the regularization of the motionless one regarding the debits with the city hall would be respected.

Keywords: Urban planning, social function, Goiânia, plan director, occupation.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO 11
1 PROPRIEDADE E FUNÇÃO SOCIAL 15
1.1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS 15
1.2 DA PROPRIEDADE 16
1.3 DA PROPRIEDADE URBANA 19
1.4 DA FUNÇÃO SOCIAL 24
1.5 DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE URBANA 27
1.6 CONSIDERAÇÕES PARCIAIS 32
2 PLANEJAMENTO URBANO E FUNÇÃO SOCIAL 34
2.1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS 34
2.2 EVOLUÇÃO 35
2.3 INSTRUMENTOS 45
2.4 PERSPECTIVAS 52
2.5 CONSIDERAÇÕES PARCIAIS 54
3. PLANEJAMENTO URBANO EM GOIÂNIA 56
3.1 CONSIDERAÇÕES PARCIAIS 56
3.2 PLANEJAMENTO URBANO NO PERÍODO DE 1934–1999 57
3.3 PLANEJAMENTO URBANO NO PERÍODO DE 2000–2007 65
3.3.1 Aspectos Ambientais de Goiânia 66
3.3.2 Aspectos Urbanísticos 68
3.3.3 Mobilidade, Acessibilidade e Transporte em Goiânia 69
3.3.4 Desenvolvimento Sócio-Cultural 71
3.3.5 Atores Especulativos 73
3.3.6 Condomínios Horizontais 74
3.4 CONSIDERAÇÕES PARCIAIS 76
4. DO PARQUE OESTE INDUSTRIAL AO REAL CONQUISTA 79
4.1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS 79
4.2 PARQUE OESTE INDUSTRIAL 80
4.3 OS FATOS 82
4.4 ANÁLISE À LUZ DO PLANO DIRETOR 2007 88
4.5 CONSIDERAÇÕES PARCIAIS. 94
CONSIDERAÇÕES FINAIS 97
REFERÊNCIAS 100
ANEXO A ..... **Erro! Indicador não definido.**
ANEXO B ..... **Erro! Indicador não definido.**

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1	Plano Regulador para Roma no período de 1585-1590	39
Figura 2	Plano de Paris de 1851-1870	42
Tabela 1	Instrumentos do Estatuto da Cidade - Classificação segundo seus objetivos	48
Figura 3	Anteprojeto de Attílio Corrêa Lima para o Centro Cívico Administrativo de Goiânia 1933 – 1935	59
Tabela 2	População residente no município de Goiânia -1940 a 1991	63
Tabela 3	Pólos Geradores de Tráfego por Região em Goiânia	69
Figura 4	Famílias são retiradas da invasão e levadas para o quartel general da operação de despejo	86

LISTA DE SIGLAS

PDG/2007	Plano Diretor de Goiânia 2007
UEG	Universidade Estadual de Goiás
SEPLAM	Secretaria Municipal de Planejamento
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ONU	Organizações das Nações Unidas
COHAB	Companhia Metropolitana de Habitação
PDGI	Plano de Desenvolvimento Integrado de Goiânia
FGTS	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
ZEIS	Zonas Especiais de Interesse Social
ETA	Estação de Tratamento de Água
ETE	Estação de Tratamento de Esgoto
SANEAGO	Saneamento de Goiás S/A
IPHAN	Instituto de Patrimônio Histórico e Artístico Nacional
RMG	Região Metropolitana de Goiânia
AEIS	Área Especial de Interesse Social
COMOB	Companhia Municipal de Obras e Habitação do Município de Goiânia
IPTU	Imposto Predial e Territorial Urbano
CF	Constituição Federal
C.I.A.M	Congresso Internacional de Arquitetos Modernos
IBAM	Instituto Brasileiro de Administração Municipal

“Porque ontem precisou-se procurar uma população para dar vida e sentido a Goiânia, hoje é preciso buscar uma autêntica morada humana para abrigar sua população.”

Equipe do Instituto de Planejamento Municipal – (IPLAM) - 1985

INTRODUÇÃO

No Brasil ocorreu um rápido processo de urbanização nos últimos 40 anos, período no qual a população passou a ser predominantemente urbana. O crescimento de Goiânia se insere nesse contexto, ao expandir sua população e sítio urbano com velocidade maior que a média nacional. Se por um lado essa dinâmica urbana transformou Goiânia numa metrópole de influência regional, por outro, a concentração da população e de investimentos trouxe problemas de habitação, educação, saúde, transporte, estacionamento, especulação imobiliária, lazer, entre outros. Isso exige esforços continuados do poder público no sentido do ordenamento do território urbano, na gestão ou implementação de políticas que atendam essa crescente demanda.

A produção contínua do espaço, o uso do solo urbano passou por diversas reformulações. Uma delas é denominada por Almeida (2002) de periferização, em que as pessoas se deslocam para áreas mais distantes do centro e de infra-estrutura básica, devido seu empobrecimento. Na mesma direção, uma parcela das classes A e B também tem feito percurso semelhante, mas, por motivos diferentes: a busca de maior tranqüilidade e segurança; movimento evidenciado no crescente número de condomínios horizontais em Goiânia.

Tal fenômeno, em direção oposta ao centro, leva a repensar não somente a noção de periferia, mas o ordenamento do uso do solo urbano, suas especificidades e a valorização do solo em áreas mais afastadas, obrigando o poder público a estender sua rede de serviços. Sem a intervenção do planejamento as áreas de interesse público podem se tornar inviáveis se apropriadas pelo capital especulativo.

Os lotes vagos e vazios urbanos subutilizados em Goiânia, conforme mostrado no Anexo A e B do Plano Diretor de Goiânia (PDG/2007) apresentado pela Prefeitura de Goiânia são terrenos subutilizados em caráter especulativo que poderiam ser mais bem aproveitados, seja para comércio e indústria ou mesmo para melhorias como: postos de saúde, escolas, habitação, áreas de lazer, creches, áreas de preservação ambiental, centros de aperfeiçoamento profissional, centros esportivos, feiras livres, estacionamentos, expansão da malha viária dentre outros.

A partir da promulgação da Constituição Federal de 1988 e, em 2001, da Lei nº 10.257 – Estatuto da Cidade – que regulamenta os dispositivos insertos no Capítulo da Política Urbana da Carta Magna, estabelece-se no Brasil um direito urbanístico e um direito à cidade com especial atenção à sua função social. Em razão disso, insere-se um novo conceito de cidade baseada na idéia de sustentabilidade.

Dentro deste novo conceito, a propriedade urbana tem um papel relevante, porque parte dos instrumentos definidos pelo Estatuto da Cidade nela incidem. Por isso a importância de analisar se a propriedade urbana em Goiânia tem cumprido a sua função social e se os instrumentos da política urbana no Plano Diretor de Goiânia/ 2007 são capazes de promover o pleno desenvolvimento das funções sociais.

A hipótese defendida neste trabalho é que a concretização de medidas que promovem a função social na cidade é dificultada pela reserva de valor imobiliária dos atores especulativos e carência de uma legislação que incentive tais investimentos.

Para compreender o fenômeno torna-se fundamental definir um contexto político, econômico e social propício para se promover a compreensão social do espaço na cidade, em que o direito de propriedade possa ser exercido sem prejuízo de sua respectiva função social. A pouca compreensão da função social torna-se um obstáculo à medida que o pensamento errôneo de que ela fere o direito à propriedade acaba servindo aos interesses particulares contrários a ela. Esse pensamento deturpado tem sua origem explicada no receio da perda da propriedade dificultando o apoio popular.

Nesse sentido objetiva-se avaliar a função social da propriedade urbana, em especial a de Goiânia, sob a ótica teórica e experiência de fato concreto: Parque Oeste Industrial.

Para investigar a função social da propriedade urbana em Goiânia esta pesquisa foi desenvolvida num processo dialético e investigativo em quatro capítulos

que permitirão ao leitor a compreensão do contexto social, político e econômico que envolve a questão.

No primeiro capítulo – Propriedade e Função Social – far-se-á a contextualização e o entendimento do significado da propriedade urbana através de uma revisão bibliográfica enfocando os principais estudos efetuados até o presente momento sobre a função social da propriedade. Ao pesquisar a evolução deste significado e sua importância é possível compreender a correlação existente entre propriedade e capitalismo, de que forma e porque surgiu o caráter especulativo. Ao introduzir os conceitos da função social fica clara a idéia de que esta não é contrária ao direito de propriedade, mas trata-se de um estímulo ao melhor aproveitamento tanto para o proprietário quanto para a comunidade.

Conscientes da importância que a função social exerce na construção de cidades sustentáveis, o próximo capítulo - Planejamento urbano e função social – apresenta a legislação que trata do assunto, conhecimento dos mecanismos e instrumentos de planejamento e gestão urbana que estão à disposição para proporcionar o resultado desejado. A evolução do planejamento urbano no mundo se aperfeiçoa à medida que crescem as cidades. As soluções encontradas influenciam na forma de planejar e construir cidades em diferentes continentes, possibilitando que o conhecimento seja adaptado e renovado constantemente. As experiências servem de base para prevenir erros e dar continuidade a acertos visando a qualidade de vida de seus habitantes.

Goiânia é uma jovem metrópole, como também é jovem todo o conceito de que a propriedade urbana tenha que cumprir com sua função social. Diante desta realidade o terceiro capítulo busca melhor entendimento da propriedade urbana e suas implicações na cidade. As características próprias da região são utilizadas ao se fazer uma análise do quanto falta para alcançar o cumprimento da função social. Ao levantar dados do crescimento urbano de Goiânia é possível detectar distorções que tiveram causas em décadas passadas, mas que ainda produzem efeitos negativos sobre o ordenamento espacial da cidade.

O último capítulo apresenta o estudo de caso da ocupação do Parque Oeste Industrial. Este capítulo intitulado “Do Parque Oeste Industrial ao Real Conquista” traz no seu conteúdo a confirmação do que foi explicitado nos capítulos anteriores. Além do relato do fato com base em periódicos foi realizada uma análise das ações do poder público e dos proprietários de áreas no Parque Oeste Industrial a título de referendar o objeto de estudo aqui proposto. A apresentação de artigos do Plano Diretor 2007 atenderá ao objetivo de demonstrar como certos instrumentos propostos no Estatuto da Cidade podem atender ao cumprimento da função social e principalmente demonstrar a importância de fazer um planejamento urbano no qual haja tanto a participação popular quanto de técnicos especializados na área. Por fim, faz-se a síntese dos múltiplos determinantes do uso social da propriedade urbana.

CAPÍTULO I

1 PROPRIEDADE E FUNÇÃO SOCIAL

1.1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS

A função social da propriedade há décadas é motivo de debates na agenda política nacional, sendo reivindicada por movimentos sociais urbanos, por setores da Igreja Católica e pela sociedade civil em geral que cobram ações que diminuam os graves problemas que as cidades brasileiras enfrentam.

Ao se abordar propriedade surge outro tema correlato que é a desigualdade de renda. Através da estrutura física das propriedades percebe-se o contraste das diferenças existentes no espaço urbano provenientes dos problemas sócio-econômicos enfrentados na atualidade.

Serão esses problemas restritos à nossa época? A propriedade sempre foi motivo de disputas entre classes sociais? Qual o significado para o homem ser proprietário de um imóvel? Este significado foi sempre o mesmo no decorrer da história ou ele é moldado conforme o contexto social no qual se vive?

O primeiro item conceitua a propriedade sob a óptica do direito e também de diversos pensadores e filósofos que relacionaram a propriedade como fator de causa e conseqüência para os problemas da humanidade.

No segundo item procura-se desenhar a evolução da propriedade urbana, relacionando-a temporalmente a fatos históricos que ocasionaram mudanças na sua estrutura e importância. A propriedade urbana é um elemento pertencente ao conjunto “cidade”. Suas características são resultados de movimentos artísticos e culturais vigentes em cada época. A história pode ser contada através deste patrimônio que é capaz de revelar quem foram seus proprietários, quais suas crenças e valores, além de ser capaz de informar, através das características do imóvel, o poder econômico e político que detinham dentro da sociedade.

Sendo assim, é necessário primeiro entender a propriedade urbana dentro de um contexto social e histórico para abordar quais fatores são relevantes na construção de políticas urbanas, que atentem para justiça social, capazes de acompanhar a evolução do homem na sociedade globalizada.

Com a globalização direitos humanos são mais cobrados não apenas pela sociedade brasileira como também pela comunidade internacional. As imagens de favelas sem infra-estrutura percorrem o mundo rapidamente. A esta imagem de pobreza está relacionada à violência. Somando-se o custo da violência ao da saúde percebe-se que o prejuízo é enorme. Torna-se fundamental realizar ações positivas para reverter esta situação.

Uma dessas ações almejada por nossos governantes foi a inclusão da função social na Constituição de 1988, porém ela ainda sofre de resistência para sua compreensão e aceitação. Os dois últimos itens analisam a importância deste princípio, apresentam as leis que o amparam e o fortalece, e por fim a mudança que pode ser provocada em relação à propriedade urbana favorecendo toda a comunidade dentro de um município.

1.2 DA PROPRIEDADE

Propriedade decorre do latim, *propietas*, que deriva de *próprius* e designa “o que pertence a uma pessoa” (ROCHA, 2005). A propriedade, representada pela titularidade sobre bens corpóreos e incorpóreos, sempre esteve vinculada à idéia de poder, ao qual, cada Estado, fundamentado em inúmeras razões, sejam estas de ordem política, social, cultural, filosófica, religiosa, econômica ou de outra natureza, interveio na propriedade como forma de afirmação do seu poder (VAZ apud COSTA, 2003).

A propriedade é a submissão da coisa à vontade do seu proprietário. É o direito absoluto, exclusivo e perpétuo, favorecendo seu titular (RIOS, 2006, p.73)

A importância do significado da propriedade para a pessoa humana varia conforme o contexto histórico no qual está inserida. Ao relacionar fatores religiosos, econômicos, físico-naturais, políticos e culturais a propriedade tem um valor diferente dependendo do grau de influência destes no modo de vida do indivíduo. É

inegável que a palavra propriedade relaciona-se a valor, ela pode dar idéia de poder e *status* ou apenas de segurança e até mesmo de sobrevivência.

Hans Kelsen, citado por COSTA (2003), ao analisar as tribos primitivas, o homem vivendo em estado de natureza, analisou que não havia propriedade individual em virtude da forma comunitária de vida e da submissão do indivíduo ao grupo que pertencia. Segundo Friederich Engels, *in "A origem da família, da propriedade e do Estado"*, trad. de Ruth M. Klaus, São Paulo, Centauro, 2006, o elo existente entre a propriedade e os agrupamentos humanos e familiares, são provenientes de fatores econômicos e físico-naturais, levando-nos a crer que a primeira propriedade erigida tenha sido a comunal e não a privada. Ou seja, o valor da propriedade era o da sobrevivência do clã.

> A terra cultivada continuou sendo propriedade da tribo, entregue em usofruto, primeiro às gens, depois às comunidades de famílias, e por último, aos indivíduos. Estes devem ter tido certos direitos de posse – nada além disso. (ENGELS, 2006, p. 167-168)

O processo de individualização da propriedade comunitária ocorreu em conseqüência do desenvolvimento da produção mercantil, divisão do trabalho, conquista de terras por sem-teto, concessão de terras aos conquistados. Engels enfatiza que com esse modo de produção foi minada a produção e a apropriação em comum, erigiu em regra dominante a apropriação individual, criando, assim, a troca entre indivíduos (COSTA, 2003, p.4).

Locke defendia que o principal fim que levava os homens a se colocarem sob um governo estatal era a preservação da propriedade. Assim, Locke atribuiu fundamentos morais para a aquisição e utilização da propriedade privada, que seriam respectivamente, o trabalho e a utilidade (LOPES, 2006). Segundo Kant (apud LOPES, 2006), a propriedade privada baseia-se em considerações sobre a liberdade, que seria o fundamento da dignidade do homem e do direito.

A reforma protestante teve influência neste novo modo do homem se relacionar com a sociedade e com o Estado, a ética protestante influenciou a transparência da lei, a propriedade privada, o governo e a constituição do poder político. De acordo com Weber (2001, p.128), o protestantismo ascético quebrou as

amarras do impulso para a aquisição, não apenas legalizando-o, mas, no sentido exposto, enfocando-o como desejado diretamente por Deus.

A propriedade privada foi completamente inserida no campo do Direito Privado, sem permitir qualquer entrave anteriormente estabelecido por alegações provenientes das categorias sociais. Embora ela continue a ser de extrema relevância, a questão da propriedade imóvel, da moradia e do uso adequado da terra passou a ser a grande, senão a maior questão do século XX. É nessa ótica de importância que se implantou no constitucionalismo liberal o conceito de propriedade privada como imagens da individualidade.

A Teoria positivista ou da lei, defendida entre outros por Hobbes e Montesquieu (COSTA, 2003), vincula a existência da propriedade à lei que tem o poder de suprimi-la ou modificá-la em sua natureza conforme interesse da ordem político econômica.

Conceituar o direito de propriedade é tarefa difícil, visto que possui variáveis incontestes de acordo com a legislação, e a cada momento da História e local adotou modelos inerentes a sua cultura. Mesmo assim é aceitável generalizar o direito de propriedade, como os direitos reais, transferíveis, efêmeros ou permanentes. As visões individualistas, egocêntricas, submeteram-se aos poderes de coerção social em prol de sua democracia.

Karl Marx (2005), traduzido por Marins, contesta à aplicação do direito humano de liberdade e o direito da propriedade privada nos manuscritos Econômicos e Filosóficos. Para Marx a supressão da propriedade privada constitui a emancipação total de todos os sentidos e qualidades humanas.

> A eliminação positiva da propriedade privada, tal como a apropriação da vida humana, constitui, portanto, a eliminação positiva de toda a alienação, o regresso do homem a partir da religião, da família, do Estado, etc., à sua existência humana, ou seja, social. (MARX, 2005, p. 139).

Engels (2006), traduzido por Klaus, conclui que a expansão do comércio, o dinheiro, a usura, a propriedade territorial e a hipoteca, progrediram rapidamente a

centralização e a concentração das riquezas nas mãos de uma classe pouco numerosa, o que se fez acompanhar do empobrecimento das massas e do aumento numérico dos pobres.

A teoria da função social, defendida por Josserand, Duguit, Proudhon e outros (COSTA, 2003), posiciona-se no sentido de que a propriedade não é um direito, mas sim uma função voltada a atender aos anseios públicos e coletivos.

1.3 DA PROPRIEDADE URBANA

Este tipo de propriedade, imóvel situado na zona urbana, desperta o interesse da maioria da população brasileira, é a concretização do sonho da casa própria, ou no caso de imóvel comercial a garantia de um patrimônio, portanto, abordar este assunto envolve falar de diferenças sociais, oportunidades, legislações, políticas econômicas e sociais, sistemas de governo e até mesmo de direitos humanos.

Carlos (2005) analisa a importância da história para que se possa compreender o espaço urbano e ao mesmo tempo em busca de respostas que serão úteis no futuro.

> Entender o espaço urbano do ponto de vista de reprodução da sociedade significa pensar o homem enquanto ser individual e social no seu cotidiano, no seu modo de vida, de agir e de pensar. [...] O urbano enquanto produto de produção e reprodução histórica é ao mesmo tempo realidade presente e imediata e a sociedade humana em seu devir. (CARLOS, 2005, p.70-71).

Começa-se a identificar o sentido da palavra propriedade como “aquilo que pertence a uma pessoa” a partir da civilização greco-romana. A população da Grécia e da Itália desde a antiguidade, já possuía o discernimento, adotando e exercendo a propriedade particular. Na Grécia e Roma, conforme Coulanges (2005) “há três coisas que, desde as mais remotas eras, se encontram fundadas e estabelecidas solidamente pelas sociedades gregas e italianas: a religião doméstica, a família e o direito de propriedade”. Fatos, que segundo o autor “apresentaram entre si manifesta relação e que parecem terem mesmo sido inseparáveis”. A idéia de propriedade privada era ligada à religião, à adoração do Deus-lar. A casa, o terreno e a sepultura pertenciam a uma gens, bens próprios de uma família.

Pode-se assim relacionar diretamente a idéia da propriedade com família, que ainda perdura. Ou seja, na atualidade o conceito que ao possuir uma propriedade urbana o chefe de família está garantindo melhor condição de vida, não apenas para si, mas para todos com quem mantém uma relação familiar.

Na civilização romana, a propriedade privada, a família e a religião doméstica faziam parte da constituição social e não podia ser alterada, quer por deliberação popular, quer por decisão dos governantes.

> [...] *o pater e*xercia um poder individual e absoluto quanto à propriedade que pertencia a seu núcleo familiar, de forma que lhe era permitido, em virtude do *ius abutendi,* direito de proprietário de alterar as substâncias das coisas, vindo a destruí-la, caso o quisesse fazer (COSTA, 2003, p.7).

A sociedade romana apresentou quatro tipos de propriedades: quiritária, pretoriana, província e peregrina. Na quiritária o Estado romano transferia a terra ao *pater familiae*, que deveria ser um cidadão romano, preferencialmente, ou a um latino ou peregrino oriundo de cidade que mantivesse relação de amizade com Roma. Era um ato formal e solene. Neste período, 500 a.C. surgiu a *usocapio* (usocapião), modo de aquisição da propriedade através de posse prolongada por um cidadão romano.

Já os plebeus eram considerados sem religião pelos patrícios, não possuíam as autoridades paternas, concedidas somente a quem possuía a autoridade sagrada. Não tendo religião, deixava de adquirir o direito pela posse da terra e usufruir dela como sua.

> [...] não havia o direito de propriedade, porque toda a propriedade deveria ser estabelecida por um lar, por um túmulo, pelos deuses termos, isto é, por todos os elementos do culto doméstico. Se o plebeu possuía um quinhão de terra, essa era não tem caráter sagrado, é profano e não tem demarcação. (COULANGES, 2005, p. 261)

Os romanos consideravam que a propriedade era constituída de três faces: *usus* (o poder de utilizar-se da coisa); o *fructus* (o poder de perceber frutos ou produtos do bem); e o *abusus* (o poder de consumir ou alienar a coisa). Como não pertenciam a nenhum desses grupos, os plebeus não participavam da partilha da terra, e os terrenos em que construíam suas casas não pertenciam a eles. Eram

livres, mas não detinham o direito de cidadãos[1] (patrícios), muito menos o direito de cultivar a terra da comunidade.

Percebe-se que em Roma o direito à propriedade estava relacionado também aos interesses políticos, já que o Estado Romano concedia os direitos aos cidadãos romanos e aos latinos que mantivessem relações com Roma. A propriedade refletia a distinção de classes sociais e garantia os privilégios daqueles que participavam da vida política.

Seguindo no decorrer da história em busca de dados sobre propriedade urbana, que tenham influência sobre a realidade brasileira, é necessário que focalizar a Idade Média. O Brasil herdou grande parte de sua cultura e arquitetura da Europa. Segundo o francês Jacques Le Goff (apud VICENTINO, 2001) nesse período que se originaram elementos importantes da atualidade como, por exemplo, a matriz de nossas atuais redes urbanas.

Na Idade Média populações urbanas se refugiaram no campo para se defenderem de ataques de bárbaros, muçulmanos, húngaros. Por necessidade de proteção desenvolveu-se um sistema dominial sucessório enfitêutico através do regime de propriedade feudal.

Neste período histórico existiam basicamente dois grupos sociais: o dos trabalhadores da terra – os servos – e o dos proprietários das terras – os nobres e os clérigos e passa a existir o direito à propriedade cuja expressão máxima foi desmembrá-la em duas vertentes: o *directum* e o *utile*. Nestes moldes, o proprietário das terras – seria o suserano, titular do *directum* – disporia parte da terra ao vassalo, na ocasião, atuaria como o *utile,* por sua vez, este poderia também transferir parte do que se constituía como seu a outro; com isto, convertendo todo o processo em “complicada trama de interdependências jurídicas” (ANJOS FILHO, 2001).

Os estudos de Guedes (2003) ressaltam o fato de que “O direito de propriedade imobiliário evoluiu para uma complexa pirâmide de “direitos”, superpondo-se os poderes do “senhor feudal” aos direitos dos “servos””.

[1] Na sociedade romana eram considerados **cidadãos romanos**, sujeitos a privilégios e tutelados pelo *jus civile,*aqueles nascidos de mulheres romanas.

As mudanças com relação à propriedade foram ocorrendo em decorrência do aumento da população e o surgimento do direito civil e canônico, entre os séculos XI e XII. Nesse período desenvolveu-se a hereditariedade do feudo e sua alienabilidade, sistema de taxas e rendas, diferentes direitos sobre a terra estabeleceram-se, houve a distinção entre direito de exploração e direito de renda e por último as terras submeteram-se à enfititeuse[2].

Não havendo mais ocupações a dependência por proteção diminuiu. Com mais direitos sobre a propriedade, maior renda, ocorreu maior produção.

No séc. XII foi necessário que os feudos buscassem alternativas para a comercialização dos produtos excedentes, para isso foram organizadas feiras que atraiam cada vez mais pessoas. Em torno destas feiras as cidades (burgos) começaram a se estruturar. Os burgos também se situavam ao longo das novas rotas comerciais, muitas vezes tratava-se das antigas cidades romanas abandonadas, outras vezes em encruzilhadas de rotas comerciais terrestres ou às margens dos rios. Havia também as aglomerações formadas em torno de antigos castelos. “O embate entre a expansão do comércio e da vida urbana, por um lado, e a ordem feudal por outro, fez com que os habitantes dos burgos desde cedo buscassem autonomia, derivando daí o movimento comunal, ou seja, a luta pela emancipação das cidades entre os séculos XI e XIII” (VICENTINO 2001).

Porém, esse aumento de produção gerou desmatamento, substituiu áreas destinadas à pecuária para áreas de cultivo ocasionando queda na produção de carne, leite e derivados. A conseqüência foi fome. O golpe final sobre o modo de produção feudal foi a ocorrência da peste bubônica no séc. XV devido às péssimas condições higiênico-sanitárias (VICENTINO 2001).

Esta transição do modo de vida feudal para o aparecimento de cidades apresenta características importantes em relação à propriedade. No primeiro momento é vista a dependência de uma população aterrorizada pelas ocupações bárbaras que se submeterem ao senhor feudal em troca de proteção. Não havia

[2] **Enfititeuse** é o contrato pelo qual o proprietário de um imóvel cede a outrem o domínio útil da propriedade, mediante o pagamento de uma pensão anual chamada foro.

opções porque a posse da terra pertencia aos nobres e com eles as armas e também o apoio da Igreja. Os fatores preponderantes que influenciaram esta dependência foram os da sobrevivência e valores religiosos.

Em um segundo momento com o término das invasões, criação de universidades, desenvolvimento do direito civil, aumento populacional, produção agrária e desenvolvimento comercial, surgiu ao longo do tempo um novo contexto social e econômico que propiciou a ruptura com aquele antigo regime de dependência. Foram superadas as necessidades de proteção, houve alternativas de rendas, e o homem, antes servo, começa a se descobrir como um ser detentor de direitos. Também a partir desse momento o homem atraído pelo lucro e desenvolvimento, sem um planejamento adequado, começou a interferir negativamente na natureza com o início do desmatamento desordenado.

Com o início das navegações que levaram à conquista de povos e territórios até então desconhecidos, um dos marcos da Idade Moderna, Portugal e Espanha, avançam seus domínios através das disputas por novas terras, mudando, portanto os conceitos e extensões das propriedades.

A monarquia européia perdia seu posto de domínio para a burguesia. “O iluminismo, movimento fundamentado em um conjunto de valores e idéias que se consubstanciou em tendências como o racionalismo, o individualismo e o universalismo, expressou a ascensão da burguesia e de sua ideologia” (COSTA, 2003, p.21). Para os filósofos iluministas, o homem era naturalmente bom, porém, com o passar do tempo se corrompeu pela sociedade. Nesta circunstância, para melhor compreender a questão do direito a propriedade apresentada pelo Iluminismo, busca-se valer da obra “Sociedade Privada e Função Social” de Bertran (2006), quando assevera que “do culto à razão, pode-se extrair três postulados”:

> [...] primeiro deles é que a razão é universal, isto é, todos os seres humanos são capazes de pensar e concluir, não sendo necessário que outros (mais cultos ou mais perto de Deus) façam isso por eles. Outro traço é o individualismo, significa que as pessoas têm o direito de elaborar seus projetos de vida, fazer coisas de acordo com suas vontades e não estarem obrigadas a seguir na esteira de um projeto religioso, partidário ou corporativo. Como corolários do individualismo chegam à autonomia. (BERTRAN, 2006, p.41).

Segundo o pesquisador, este foi um período histórico em que o homem luta em busca de sua autonomia. Um dos fundamentos de suas lutas é pela paz, para que o Estado deixe de persegui-lo; busca também a autonomia política, reivindicando o reconhecimento de seu estado de cidadão, com isso lutando pelas suas necessidades, como a cidade, por exemplo. A autonomia também se constituía em independência na procura pelo trabalho, pela cultura, pela religião, pelo livre pensar e demais outros direitos e acessos, inclusive o Direito à Propriedade como uso, gozo e fruição.

A contemporaneidade é assinalada por intensas avaliações nos costumes do Estado em não interferir na forma individualista da sociedade; também pela disputa da propriedade, designadamente como instituição individualista e nos modelos da modernidade. A partir da Revolução Industrial[3] e dos movimentos sindicais que exigem o cumprimento dos direitos sociais, bem como o caráter positivo por parte do Estado, referente ao que se tornam inerentes e básicos aos cidadãos, como: saúde, trabalho, educação, previdência social. Nesta conjuntura social, surgem barreiras às liberdades da burguesia no que se refere à propriedade privada, evidenciando os direitos da coletividade que promovem novas compreensões do direito de propriedade, marcado por cunho social.

1.4 DA FUNÇÃO SOCIAL

Ao abordar, nos itens anteriores, as diversas formas de pensamento e utilização da propriedade no decorrer da história, demonstra-se que o homem ao conquistar seus direitos de liberdade no mundo capitalista, no qual o individualismo é preponderante, extrapolou no seu “direito” de usar, fruir e dispor de seus domínios. Porém, seus atos têm efeitos na sociedade na qual vive e tornou-se impossível ignorar as conseqüências destes atos na comunidade.

Como conceito, a função social da propriedade originou-se da sociologia, em oposição ao individualismo e ao atomismo que caracterizaram a sociedade liberal (LOPES, 2006). Ao propor a idéia de função social, Comte, citado por Lopes (2006, p.21), pretendeu inverter a ordem de prioridades até então existente,

[3] **Revolução Industrial** consistiu em um conjunto de mudanças tecnológicas com profundo impacto no processo produtivo em nível econômico e social.

sustentando, como corolário da sociabilidade natural do homem, a primazia absoluta da sociedade sobre os seus membros.

Aniquilar o direito à propriedade do indivíduo e transferi-lo totalmente para o Estado é retroceder nas conquistas realizadas pelo homem. O equilíbrio está em compartilhar a responsabilidade entre o público e o privado. É com esta intenção que foi incluída na legislação a função social da propriedade.

Léon Duguit (apud ROCHA, 2005), em 1912, prega a seguinte idéia de função social:

> [...] todo indivíduo tem na sociedade uma certa função a cumprir, uma certa tarefa a executar. Este é precisamente o fundamento da regra de direito que se impõe a todos. Em relação à propriedade, a função assinalada é dupla: de um lado o proprietário tem o dever e o poder de empregar a coisa que possui na satisfação das necessidades individuais e especialmente nas suas próprias, de empregar a coisa no desenvolvimento de sua atividade física, intelectual e moral. De outro lado, o proprietário tem o dever e, por conseguinte, o poder de empregar a sua coisa na satisfação de necessidades comuns, de uma coletividade nacional inteira ou de coletividades secundárias.(DUGUIT apud ROCHA, 2005, p.71).

A função social se sobrepõe aos interesses individuais. Novas tendências com conteúdos sociais estão tendo maior influência sobre o Direito Privado dentre as quais se destacam a respersonalização[4] e a funcionalização[5] dos ideais privados.

Na Revolução de 1930, Getúlio Vargas assume o poder e implanta o chamado Estado Novo, impondo nova Constituição ao país. A Carta Magna de 1934 é substituída por outra, a de 1937, que não repetiu o tratamento dado ao tema pela sua antecessora, onde assegurava “o direito de propriedade, salvo a desapropriação por necessidade ou utilidade pública, mediante indenização prévia” (art. 122, item 14). Com a Constituição de 1946 houve avanços ao consagrar que o “uso da propriedade será condicionado ao bem estar social” (art. 147). Não houve, é bem verdade, a consagração da expressão função social da propriedade, o que ocorreu com a Carta de 1967, e com a Emenda nº. 1, de 1969 (art. 160, III), mantendo o

[4] A “**respersonalização**” do contrato acaba “recolocando o indivíduo como ser coletivo no centro dos interesses”.

[5] Quando se fala sobre a **funcionalização**, pretende-se aludir ao uso dos imóveis, quer urbanos quer rurais, segundo as diretrizes traçadas pelo ordenamento jurídico, que determina a política da propriedade sob os postulados da ordem econômica.

princípio, mas sem definir seus limites e abrangência: “a propriedade atenderá sua função social”. A Constituição Federal de 1988 assegura o direito de propriedade. O art. 5º, XXII, expressa: “é garantido o direito de propriedade”. Todavia, o inciso seguinte aponta: “a propriedade atenderá a sua função social.”

Desta forma, há a garantia do direito de propriedade. No art. 182, §4º, e 184, encontram-se conseqüências desta cláusula: a autorização de desapropriação de propriedade que não cumpra sua função social. Os sistemas de limitação da propriedade se referem ao exercício do direito ao proprietário, já sua função social, respeito à estrutura da propriedade. À luz da ordem jurídica não há antagonismos entre o direito de propriedade e sua função social, desde que compreenda a subjetividade desta, momento que legitima o proprietário a conservar-lhe o que é de direito, tornando-o isento a aspirações de outrem. Esta função em permanente movimento, confere ao proprietário a necessidade de designar o objeto de seu direito aos fins sociais, determinados pela ordem jurídica.

Convém ressaltar o intenso e permanente trabalho para explicar os conceitos referentes à propriedade, a fim de tornar a sua melhor utilização ferramenta eficiente para o desenvolvimento do homem e da sociedade. O conhecimento da propriedade como fator individualista desta vem sofrendo danos, visto que perde espaço com o princípio da função social , conforme convenção instituída pela Magna Carta em seu artigo 5º, inciso XXIII. Contudo, a legislação ordinária necessita de instrumentos que esta nova idéia da propriedade possa ser devidamente praticada.

Costa (2003) alerta que o reconhecimento de que há na propriedade privada uma função social não é o mesmo que afirmar ter essa um fim social. Ele cita Perlingieri que distingue a propriedade que tem uma função social da que é uma função social. A propriedade privada que se mantém como situação subjetiva predisposta à vontade do respectivo titular e que, apenas excepcionalmente, exerce função social é a que tem tal função; no entanto, a que é concedida ao proprietário, mas de modo que seu exercício seja de interesse coletivo e não particular, significa que é função social.

O princípio da função social não se restringe apenas à justiça social e não pode ser tido como subordinação dos interesses privados aos interesses públicos. Segundo o Código Civil, Lei nº. 10.406 art. 1228, §1º:

> O direito da propriedade deve ser exercido em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais e de modo que sejam preservados, de conformidade com o estabelecido em lei especial, a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como evitada a poluição do ar e das águas. (BRASIL, 2002).

É importante entender a função social da propriedade não apenas como um ideal, que às vezes até pode parecer utópico, mas sim como um objetivo imprescindível para uma convivência harmoniosa.

1.5 DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE URBANA

O direito de propriedade trouxe a garantia da função social da propriedade que consiste na utilização da propriedade urbana na realização de interesses sociais. A função social tornou-se um componente do direito de propriedade, não podendo tratá-la sem analisar o fato que, qualquer propriedade necessita estar determinantemente autônoma e funcional quanto ao objeto do direito, como bem material ou imaterial.

A subordinação do direito à propriedade privada no cumprimento da função social só adquiriu status constitucional, no Brasil, com a Carta de 1934, ainda assim, nos moldes da Constituição Alemã de Weimar[6].

A Ilustração da função social está ligada à proteção dos interesses da comunidade. A preservação e revitalização de centros históricos, a aquisição de casas através de políticas habitacionais, punições severas para indústrias que despejam no meio ambiente seus detritos químicos, subsídios para instalação de indústrias em determinadas regiões do país gerando empregos, são exemplos da utilização deste princípio.

[6] A **Constituição dita de Weimar** instituidora da primeira república alemã, cidade da Saxônia onde foi elaborada e votada surgiu como um produto da grande guerra de 1914-1918, que encerrou o "longo século XIX".

Outra questão muito discutida que fere o princípio da função social é a especulação imobiliária que tem um caráter de parasitismo, há uma acumulação de propriedade de imóvel, no sentido de capitalização, tratando o solo como mercadoria, na espera de sua valorização à custa do poder público.

Favelas, ocupações, cortiços são uma realidade no cenário brasileiro que contradizem a dignidade humana, formas de moradia que não tem muitas vezes as condições higiênico-sanitárias necessárias, não possuem os serviços prestados pelo Estado como saúde, energia e água tratada. A justiça social encontra na função social uma aliada para diminuir as diferenças visíveis existentes em qualquer cidade de médio a grande porte no Brasil, mas ainda é muito pouco para modificar um quadro tão complexo que depende de muitas variáveis.

A base de toda esta estrutura humana, sem dúvida é representada pelo espaço geográfico. É o produto historicamente construído, é resultado de inúmeros estágios de sua ação, é um todo que se estrutura e se amplia de acordo que a própria sociedade se evolui, considerando que estes processos de produção, criação, desenvolvimento são diretamente medidos pelo poder do trabalho que exercem. Portanto, imaginar o processo de produção do espaço nos remete a entender a pessoa humana de maneira extraordinariamente solidificada como produção real da sociedade, considerando que esta possui necessidade de se agrupar para melhor desenvolver. Estes agrupamentos acontecem em espaços onde se congregam as várias formas de relacionamentos: sociais, políticos, ideológicos, jurídicos, culturais; num contexto de produção, pensamento e sentimento. Dessa forma, sugerindo um modo de vida que se desenvolve nas cidades.

Na obra de Carlos (2005), na qual interroga de quem é o espaço urbano, a autora assegura que:

> A necessidade de se pensar o processo de produção do espaço numa perspectiva de mudança envolve a análise das desigualdades sociais que colocam em xeque as formas de apropriação, expressas no parcelamento do solo urbano e, conseqüentemente, nas formas de uso. Evidencia-se a necessidade do sistema capitalista em atender às necessidades de uma parcela cada vez maior de uma população; tal fato propicia o questionamento por parte da sociedade dos processos que conduzem contraditoriamente riqueza e pobreza. (CARLOS, 2005, p. 33)

Enquanto o indivíduo no papel de cidadão de direito, significa transpor os obstáculos da natureza exposta pelo sistema vigente na atualidade, partindo do princípio que toda sociedade tem o direito à propriedade, à ampliação do espaço, à cidade. A autora ainda ratifica suas concepções quando sintetiza.

> [...] o direito à cidade, para Lefebvre, manifesta-se como superior dos direitos: direito à liberdade, à individualização na socialização, ao *habitat* e à habitação. O direito à obra (atividade participante) e o direito à apropriação (bem distinto da propriedade) se imbricam dentro do direito à cidade. (CARLOS, 2005, p. 33)

O direito à apropriação e regularização fundiária urbana está indubitavelmente pronunciado com ações da distribuição correta do espaço urbano. Fator que carece de ser assegurados e compatíveis com a disposição financeira das famílias a serem favorecidas pela obra a qual tem direito. Engendrar ações que promovam a melhoria da renda familiar, reforçando o conceito de ocupação de moradias permanentes, como propriedades definitivas, onde, família, casa e bairro se pertencem.

Em seus vários aspectos, a função social, considera os interesses do proprietário sobre a propriedade, porem, é mister considerar os interesses coletivos dispondo à ascensão do bem comum, atendendo os interesses da cidadania e da municipalidade, dando à propriedade completa finalidade a esta, principalmente no que se refere aquilo que mais importa à sociais. "Isto significa que a *função social da propriedade* atua como fonte de imposição de comportamentos positivos – prestação de *fazer*, portanto, e não meramente, de *não fazer* – ao detentor do poder que deflui da propriedade", afirma Grau (2003 p. 213).

Por estas circunstâncias, fazem-se necessários esclarecimentos pertinentes à compreensão da função social da propriedade mediante a interferência do Direito Público. Nesta nova concepção aparece o direito urbanístico, haja vista que vem atentar para os princípios, regulamentos e teorias concernentes às questões urbanas. A intervenção do Poder Público no Direito Privado gera implicações no regulamento da propriedade urbana. Estas implicações auferem consistência diante dos instrumentos presentes no “Estatuto da Cidade” (Lei n. 10.257 de 10 de Julho de 2001).

O documento constitucional apenas estabelece que a mesma cumpra sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade que se expressam no Plano Diretor (art. 182, § 2^{O}), apresentando, ainda, no art. 182, § 4^{O}, duas diretrizes básicas, a saber, o imóvel deve estar edificado ou utilizado adequadamente. O Estatuto da Cidade regulamenta o art. 182 da Constituição Federal de 1988, trazendo em seu bojo os princípios fundamentais e necessários à escolha do desempenho ou não da função social no espaço urbano. Para melhor compreensão, para tanto os dispositivos constitucionais que fazem menção ao direito de propriedade e à função social da propriedade urbana, é objetivo desta pesquisa.

> **Art. 182.** A política de desenvolvimento urbano, executada pelo poder público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei têm por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.
> **§ 1º** O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.
> **§ 2º** A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.
> **§ 3º** As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro
> **§ 4º** É facultado ao poder público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:
> I - parcelamento ou edificação compulsória;
> II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;
> III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais; (BRASIL, 1988)

Ainda foram estabelecidos no art. 183, os seguintes dispositivos:

> Art. 183. Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinqüenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.
> § 1º - O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil.
> §2º - Esse direito não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez.
> § 3º - Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião.
> (BRASIL, 1988)

Estes são instrumentos da Constituição Federal que objetivam conferir maior eficácia para as normas constitucionais da política urbana, e assim proporcionar ao Município efetiva condição de exigir o cumprimento da função social da propriedade urbana. São eles o parcelamento, a edificação e a utilização compulsória. Conforme a metodologia de análise convém verificar o que reza também o art. 5º, tendo em vista sua pertinência à propriedade urbana.

> Art. 5º. Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes, atentando para os seguintes Itens:
> XI - a casa é asilo inviolável do indivíduo, ninguém nela podendo penetrar sem consentimento do morador, salvo em caso de flagrante delito ou desastre, ou para prestar socorro, ou, durante o dia, por determinação judicial;
> XXII - é garantido o direito de propriedade;
> XXIII - a propriedade atenderá a sua função social;
> XXIV - a lei estabelecerá o procedimento para desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante justa e prévia indenização em dinheiro, ressalvada os casos previstos nesta Constituição;
> XXV - no caso de iminente perigo público, a autoridade competente poderá usar de propriedade particular, assegurada ao proprietário indenização ulterior, se houver dano. (BRASIL, 1988).

Diante desses dispositivos constitucionais concernentes a influência da função social da propriedade, compreende-se que para complementar seus requisitos, faz-se necessário conciliar o direito, o dever, a justiça social, o poder, a economia e o meio ambiente, do bem a ser resguardado pelo poder público, privado e individual.

Morgan consegue antever de forma admirável a importância que o princípio da função social tem na sociedade, afirmando que:

> [...] chegará um tempo em que a razão humana será suficientemente forte para dominar a riqueza e fixar as relações do Estado com a propriedade que ele protege e os limites aos direitos dos proprietários. Os interesses da sociedade são absolutamente superiores aos interesses individuais, e entre uns e outros deve estabelecer-se uma relação justa e harmônica. [...] a democracia na administração, a fraternidade na sociedade, a igualdade dos direitos e a instrução geral farão despontar a próxima etapa superior da sociedade, para a qual tendem constantemente a experiência, a razão, e a ciência. Será uma revivescência da liberdade, igualdade e fraternidade das antigas gens, mas sob uma forma superior (MORGAN apud ENGELS, 2006, p.184-185).

As responsabilidades que o proprietário deve ter em relação à propriedade privada tornando-a produtiva, evitando que o seu gozo gere prejuízos à sociedade, fazem parte da contribuição do cidadão em construir uma cidade justa na repartição dos benefícios concedidos pelo Estado e na preservação dos recursos naturais que devem ser usufruídos e mantidos por todos.

1.6 CONSIDERAÇÕES PARCIAIS

A propriedade na visão de Locke é resultado do trabalho do homem, sendo, portanto seu direito usufruir o bem da forma que lhe convir, representa o pensamento individualista. Ou seja, a propriedade é conseqüência da renda. Engels afirma que a propriedade é um dos fatores responsáveis pela concentração da renda, nesse caso é causa da renda.

Percebe-se que a relação propriedade-renda é uma proporção direta, quanto maior a renda mais propriedades e vice-versa. Porém essa matemática tornou-se predadora do agente principal que é o homem, à medida que exclui uma maioria carente dos direitos básicos garantidos na Constituição.

O individualismo está cedendo espaço para uma visão mais ampla na resolução das questões da função social, que não se limitam à justiça social, elas compreendem um sistema integrado que pode comprometer o futuro da humanidade.

O Brasil, com seu vasto território, com metrópoles globais como Rio de Janeiro e São Paulo, tinha necessidade urgente de ter em sua Constituição Federal normas que auxiliassem os gestores públicos na difícil tarefa de organizar suas cidades de acordo com as características e problemas próprios de cada região. Havia a necessidade de limitar o “individualismo” em benefício da comunidade em geral. Caso contrário, sem a interferência do Estado, este ciclo propriedade-renda se transformaria em uma bola de neve, sempre atendendo aos interesses particulares dos mais poderosos que se justificam nas leis do mercado.

O Estatuto das Cidades e a aprovação do Plano Diretor representam apenas o começo de uma reorganização no espaço urbano, que não pode ser feita sem a colaboração e participação efetiva de todos os interessados na concretização de seus objetivos.

A propriedade é um elemento, como foi mencionado, do conjunto cidade, por isso não há como interferir no plano da cidade sem analisar cuidadosamente a função social da propriedade urbana. O direito de usar, fruir e dispor pertence ao proprietário, mas os efeitos resultantes desse direito também são da responsabilidade deste.

Não é o direito da propriedade que está sendo combatido e sim a forma individualista de usufruir dos benefícios que ela pode gerar a partir dos investimentos públicos e privados oriundos do progresso e do estímulo para o uso e ocupação do solo.

Conforme visto anteriormente o homem para aceitar e realizar as mudanças na sociedade teve que pagar um preço alto causado pelas doenças, fome e guerra. Poucas foram as transformações planejadas porque nem sempre atendiam aos interesses da minoria dominante e no pensamento acomodado não haveria pressa para que ocorressem, pois, mesmo beneficiando a todos exigiriam também perdas e sacrifícios.

A solução dos problemas atuais relacionados à moradia, ao bem estar do homem em relação à cidade, não está restrita à imposição de legislações que defendam a função social, depende também do envolvimento de todos os cidadãos em busca de garantir tais direitos, reivindicando-os. Está na conscientização de que todos são responsáveis, têm direitos e também deveres, independente da classe social, tanto em relação à comunidade quanto à degradação da natureza provocada pelo desenvolvimento urbano. A omissão é tão perigosa quanto os atos ilegais que são fomentados pela miséria humana.

CAPÍTULO II

2 PLANEJAMENTO URBANO E FUNÇÃO SOCIAL

2.1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Para viver em comunidade, sem caos e anarquia, o homem limita sua liberdade em busca de cooperação mútua para que possa alcançar benefícios que sejam satisfatórios para todos. Ele aceita obedecer a normas e leis restringindo o seu modo de agir. Um exemplo é um condomínio de edifícios que através de seu estatuto impõe aos moradores regras a serem seguidas.

São os proprietários que votam e modificam tal instrumento à medida que se tornam obsoletos ou incoerentes, adaptando-o sempre que necessário para satisfazer a comodidade dos moradores, a conservação do patrimônio e também às leis municipais que incidem sobre ele. São cobradas taxas de condomínio para suprir as despesas de manutenção deste espaço privado. Tudo isso para facilitar a difícil missão de agregar em um espaço centenas de moradores, de diferentes origens, culturas e valores. Sem o planejamento que abrange as normas internas, receitas e despesas do condomínio, avaliação de custos, benfeitorias a serem realizadas não seria possível administrar o condomínio.

Este exemplo serve como amostra, em nível micro, de uma população dentro de uma cidade que comporta milhões de habitantes. É o Estado através do planejamento urbano o responsável em organizar a cidade atendendo ao seu fim conforme a Constituição Federal. Dentro do planejamento urbano atual uma nova variável foi incluída na análise do gestor público: a função social.

Conhecer o significado e a importância do planejamento urbano desde o início da civilização, acompanhando sua evolução torna-se possível conhecer a origem de nossas cidades e também das causas dos problemas que a atingem. Sendo assim, as informações se tornam mais completas ao se adicionar dados de

experiências passadas aos atuais, possibilitando uma análise mais criteriosa, a possibilidade de acertos aumenta.

Posteriormente é necessário avaliar os dispositivos e recursos que podem ser utilizados no planejamento. O segundo item reporta aos instrumentos do Estatuto da Cidade que orientam o gestor na organização do espaço urbano, com ênfase na função social, permitindo tomadas de decisões conscientes atendendo às demandas sociais.

As perspectivas orientam qual rumo tem tomado as cidades brasileiras, a influência que recebem de políticas econômicas e sociais. Através das perspectivas é possível avaliar os riscos e as oportunidades de cada plano a ser implementado, permitindo que o planejamento seja mais eficaz e eficiente.

As considerações no último item, fazem uma análise sobre a situação atual do planejamento urbano e seus reflexos, positivos e negativos, para a cidade.

2.2 EVOLUÇÃO

A preocupação em pensar no espaço urbano não é restrita aos últimos séculos. O Homem está sempre reinventando novas formas de habitar desde que descobriu que tinha domínio sobre o fogo, ou seja, a partir do momento que começou a agir diferente dos outros animais utilizando a razão e não apenas o instinto. A evolução da humanidade, a partir do *Homo sapiens sapiens*, data de aproximadamente 100.000 anos atrás no continente africano.

As primeiras habitações foram cavernas ou construções cobertas com peles de animais, folhas e galhos de árvores, com formas curvas, sendo abandonadas à medida que se esgotavam a caça e a pesca. O planejamento do agrupamento tinha como objetivo a proteção da comunidade e à adoração dos deuses, demonstrando um forte aspecto religioso.

Guimarães dá a seguinte explicação:

> O planejamento, nesses grupos, diversamente do que viria acontecer em culturas mais adiantadas, tendia para o consenso. Devido à necessidade de um amplo acordo coletivo, as soluções escolhidas eram predominantemente

> tradicionais, isto é, repetitivas, por basearem-se em crenças e noções estabelecidas e consolidadas por seus ancestrais. As inovações ocorriam, portanto muito lentamente, o que se pode em parte atribuir à falta de desafio ao sistema dominante. (GUIMARÃES, 2004, p.9)

O desenvolvimento de instrumentos e técnicas de trabalho permitiu que se expandissem os meios de sobrevivência com o plantio e a domesticação de animais, não ficando limitado à caça. Este período, conhecido como revolução agrícola, favoreceu a uma permanência maior na terra que começou a ser cultivada como recurso.

Segundo Schneider (CARLOS, 2005), ao fixar-se num pedaço de terra o agricultor cria a propriedade, surge a tribo sedentária, a qual deve manter-se ainda mais unida para defender-se dos nômades e camponeses sem terra. Do acampamento de barracos surge a aldeia onde muitos homens vivem num pequeno espaço, aproveitando a fertilidade da região. Esse aldeiamento consiste em um primeiro passo para o surgimento da cidade antiga, não muito longe dos campos lavrados.

As cidades primitivas surgiram de duas formas: em uma era conseqüência do crescimento da aldeia e na outra surgia a partir de um santuário, no qual serviria de morada a um Deus poderoso. Um exemplo disso são as pirâmides de Gizeh e o monumento funerário celta. Seus habitantes não eram os agricultores e sim comerciantes e religiosos que ofereciam serviços e produtos para aqueles. As casas já eram construídas com materiais com maior durabilidade e resistência, como madeira e pedra. As primeiras aldeias agrícolas permanentes surgiram ao norte do deserto da Arábia, depois no Egito e na Índia. As primeiras cidades conhecidas surgiram entre os rios Tigre e Eufrates, no atual Iraque, antiga Babilônia. Eram as cidades de Ur, Nipur, Uruk,Isin, Kisch (GUIMARÃES, 2004).

A localização era estratégica, tendo como fator primordial o transporte ou em lugares que ofereciam proteção contra ocupações. Eram unidades políticas independentes, cidades-estado e representavam a riqueza e o poder de um povo, por isso eram cercadas por muralhas. Não havia um planejamento para a construção das cidades, mas havia três elementos comuns nas cidades do Egito e

Mesopotâmia: o esplendor dos templos, a grandiosidade dos palácios reais e a avenida monumental para os desfiles militares e religiosos. As edificações apresentavam conIlustraçãoção geométrica e simetria-axial.

Foram os gregos os primeiros a fazerem o planejamento urbano. A conIlustraçãoção de uma cidade grega no sexto e quinto séculos era ortogonal ou quadrícola, sendo este um meio de organização fundiária do solo para construir habitações. De acordo com Guimarães (2004), o sistema era imposto em terrenos acidentados, obrigando a construção das habitações em terraços (patamares). O núcleo da cidade antiga era a Acrópole[7] e a Ágora[8] que com o passar do tempo tiveram modificadas as suas funções. No período pós-alexandrino as principais características no planejamento urbano consistem no seu padrão geomorfológico que permite uma integração local; concêntrico, na ênfase do teatro cujos degraus (arquibancada), em semi-círculos, ligam a cidade alta à cidade baixa; e linear ortogonal, na sucessão de patamares retangulares, onde cada um deles possui ponto focal e todos se encontram ligados à via principal e ao plano geral.

Os romanos herdaram dos gregos o desenho urbano ortogonal. O centro de Roma era o Fórum que correspondia à Ágora grega. Uma das principais características dos Fóruns imperiais era o fechamento do espaço público. Os critérios seguidos apontavam para a topografia e a higiene, o caimento das vias facilitando a drenagem, considerava a salubridade, a exposição ao sol, aos ventos e à umidade dos terrenos na escolha e conIlustraçãoção das cidades. Por isso os templos eram voltados para o leste, ruas eram calçadas e pavimentadas, o abastecimento de água se fazia por aquedutos. Os romanos davam ênfase na infra-estrutura de transportes com a construção de estradas, portos e pontes. Além disso, davam importância à beleza que podia ser admirada em suas pinturas, mosaicos, estátuas, abóbadas de concreto, teatros e anfiteatros (GUIMARÃES, 2004).

Mas na história da cidade de Roma, antes do traçado urbano das novas cidades, descrito anteriormente, ocorreram problemas comuns aos enfrentados

[7] **Acrópole** era a praça forte que mantinha a vigilância sobre a cidade e seus campos cultivados, além de constituir-se em refúgio e domicílio do rei nos tempos antigos.
[8] **Ágora** era o centro da cidade baixa, o local de assembléia onde a população urbana se juntava, com o tempo passou a ser o elemento mais importante e característico da cidade.

atualmente. A cidade no séc. I a.C. crescia congestionada, cheia de cortiços, que se tornavam combustível para incêndios desastrosos como o ocorrido no governo do imperador Nero. Líderes civis especulavam com terras e construíam imensos edifícios para arrendamento. Nero, após o incêndio, organizou a reconstrução dos bairros alargando as ruas, as alturas das construções são limitadas, os espaços intermediários são ampliados com a exigência de colocação de pórticos na frente das *insulae* [9] para protegê-las do fogo.

A partir do séc. V d.C, a civilização romana entrou em declínio, as cidades regrediram em tamanho e importância, a maioria da população urbana retornou ao campo. Neste mesmo período surgiu a civilização islâmica que presenteou a humanidade com belas cidades como Cairo, Bagdad, Shiraz e Fez e influenciou na arquitetura na Espanha e na Sicília, transformando cidades secundárias em grandes centros urbanos. São características das edificações muçulmanas recintos separados e voltados para o interior, em torno de um pátio. Não possuíam *Fórum e Ágoras,* nem teatros e estádios, e nem mesmo praças, a vida do muçulmano girava em torno da religião e, portanto da mesquita. As ruas da cidade eram constituídas de trechos com alargamentos e estreitamentos, e de muitos becos sem saída.

Na Europa dos séc. XIII e XV as cidades européias eram formadas por um aglomerado de casas e oficinas, ao longo das principais vias e em torno de praças e núcleo urbano, onde se localizavam a catedral, o palácio municipal e o comércio. As ruas eram estreitas e tortuosas, de conIlustraçãoção concêntrica ou radial concêntrica. O muro rodeava a cidade, nos portões eram cobradas taxas. As ruas irradiavam a partir da praça central e da igreja até os portões, com vias laterais secundárias mais estreitas ligando-as. Não havia sistemas de esgotos e a drenagem era feita através das ruas.

No fim da Idade Média o aumento do comércio e a decadência do sistema feudal motivaram a concentração da população nas cidades, que sem infra-estrutura adequada para suportar a demanda, enfrentou sérios problemas urbanos. Dentre

[9] **Insulae** era um tipo de habitação existente na Antiga Roma. Distinguem-se das domus por serem destinados à população mais desfavorecida. São parecidos com os prédios de hoje em dia pois a sua disposição se verificava em andares. Eram destinadas a aluguel e eram bastante pequenas com, normalmente um quarto, que chegava a albergar famílias inteiras.

eles o congestionamento do trânsito de carroças, a falta de abastecimento de água e saneamento básico. A sujeira gerada por excrementos foi uma das razões para propagação da peste negra.

> O primeiro esgoto foi instalado em Londres após a peste negra. As latrinas só foram introduzidas no século XVI, na Espanha, França e Inglaterra. A água encanada só começou a ser instalada no começo do séc. XVII, em Londres. (GUIMARÃES, 2004, p. 48).

O Renascimento, séc. XV e XVI, foi marcado pelo surgimento de vários tratados sobre cidades ideais, que na concepção da época deveriam atender a critérios artísticos e políticos. Em muitos destes planos a cidade tinha o formato de estrela ortogonal com distinção entre áreas administrativas (palácios e igrejas) e funcionais (comércio). O traçado das ruas podia ser concêntrico ou ortogonal. O crescimento ordenado da cidade, a precisão e a clareza da forma refletiam bem o renascimento no espaço urbano. O Papa Sixto V, no final do século XVI, elaborou um plano grandioso para Roma, essas idéias já estavam completamente consolidadas. Ele construiu uma rede de avenidas majestosas que, vencendo os obstáculos naturais, tornou acessíveis à cidade as colinas da antiga Roma e trouxe vida urbana a essas zonas praticamente desabitadas (GONSALES, 2002).

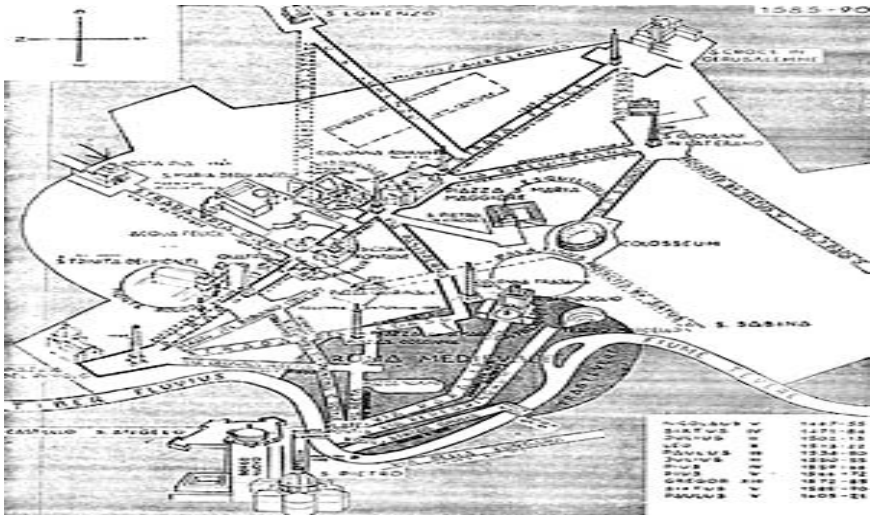


Figura 1 – Plano Regulador para Roma no período de 1585-1590
Fonte: GONSALES, 2002.

O Barroco influenciou a arquitetura européia entre 1600 e 1750, principalmente em Roma, Paris e Versalhes. Inspirados na arte barroca as avenidas

foram traçadas em linha reta, praças foram criadas com marcos arquitetônicos próprios e destaques centrais como, por exemplo, chafarizes, obeliscos e estátuas. Em Versalhes os jardins, com ordenamento axial, encontram continuidade no plano do palácio. O barroco na França expressa a riqueza da monarquia absolutista. Seu traçado baseava-se num conjunto de eixos divergentes e convergentes que era a expressão e instrumento do poder e da ordem. A avenida é a alegoria mais importante e o tráfego a função urbana fundamental.

No Brasil, o estilo barroco desenvolveu-se durante o século XVIII ao XIX. Duas linhas diferentes caracterizaram a arquitetura com estilo barroco que dependiam do grau de desenvolvimento econômico. Sua influência foi maior nas cidades de Minas Gerais, Rio de Janeiro, Bahia e Pernambuco devido ao comércio de açúcar e à mineração, sendo que as igrejas talhadas em ouro com esculturas de anjos e profetas são destaques desse período. É interessante notar que isso não ocorreu em São Paulo, sendo encontradas poucas igrejas barrocas, em virtude da pobreza da cidade nesse período (PROENÇA, 2002).

No novo mundo, América, as cidades que eram fundadas surgiram de traçados de metrópoles européias sendo transplantadas e impostas sobre cidades indígenas pré-existentes como a cidade do México. Cidades norte americanas, como Washington, tinham planos desenhados por topógrafos influenciados pelo barroco.

O planejamento urbano na era industrial tinha como maior objetivo solucionar problemas relacionados ao tráfego e à higiene devido ao crescimento demográfico das cidades, mas sem desprezar o embelezamento do espaço urbano. No séc. XIX foram utilizados três modelos pré-industriais para planejar as cidades: a forma neoclássica, o padrão residencial inglês e o traçado ortogonal ou xadrez[10] utilizado principalmente nos Estados Unidos.

A vinda da família real portuguesa no Brasil, no início do século XIX, favoreceu o desenvolvimento da arquitetura brasileira com forte influência cultural

[10] O **traçado xadrez**, que resulta de uma divisão racional do solo e que remonta aos assentamentos urbanos mais antigos, tornou-se o esquema básico da maioria das cidades, prometendo não apenas ordem e clareza, mas também igualdade na distribuição da propriedade.

européia. A chegada da missão francesa, segundo Proença (2002) desenvolveu o estilo neoclássico, abandonando os princípios barrocos.

No século XIX duas grandes cidades, Paris e Londres, enfrentavam de modo diferente o aumento da população urbana. As duas cidades enfrentavam diferentes situações: Paris além da alta densidade populacional tinha uma rede de transportes ineficiente e ambiente insalubre onde residiam as classes trabalhadoras; Em Londres a população se distribuía pelas extensões periféricas da cidade, a elite dominante se deslocou para os subúrbios deixando espaços disponíveis no centro da cidade estabelecendo a tradição londrina da casa individual, o que foi possível devido à ótima rede de transporte existente em Londres.

A preocupação dos ingleses em unir de forma eficiente os subúrbios da cidade e o centro fez com que buscassem alternativas inovadoras. Em 1863 começou a construção do primeiro metrô do mundo, o sistema ferroviário foi complementado com bondes e ônibus. O crescimento de Londres ocorreu no plano horizontal e foram sendo formados bairros proletários e os de classe média e rica.

Paris crescia verticalmente com construções no centro da cidade. O plano do Barão Haussmann em 1853 desenvolveu uma rede de ruas projetadas para o fluxo de tráfego, desenvolveu uma rede de transportes públicos com os ônibus puxados a cavalo, criou uma hierarquia de áreas arborizadas que dividiu em quatro categorias: o “boulevard” – via larga arborizada, a place ou square, os jardins públicos de traçado romântico e os parques suburbanos. Instalou novos serviços primários – o aqueduto[11], o esgoto, a iluminação a gás. Porém não atingiu seu principal objetivo que seria restabelecer o equilíbrio da construção que propiciasse a expansão da cidade, ao contrário, as grandes obras geraram especulação imobiliária e as densidades elevadas foram estimuladas pelas obras públicas.

Para que essas mudanças, tanto morfológica quanto funcional do ambiente urbano, pudessem ser concretizadas foram necessárias demolições

[11] **Aqueduto** é um canal ou galeria, subterrâneo ou à superfície, e construído com a finalidade de conduzir a água.

gigantescas para que surgisse o “espaço verde” vinculado à idéia do espaço aberto[12].

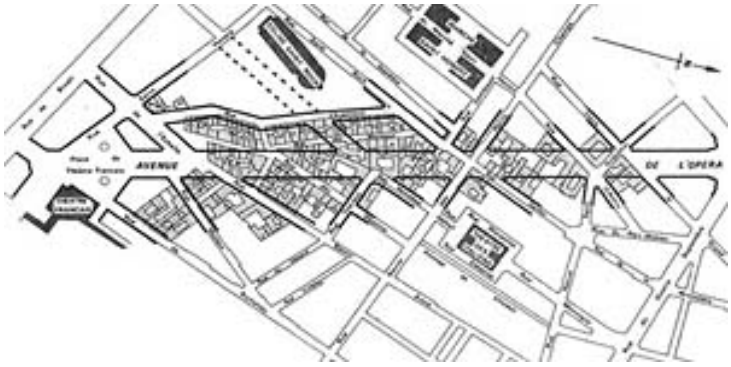


Figura 2 – Plano de Paris, 1851-1870.
Fonte: BENÉVOLO, Leonardo in GONSALES, 2002.

Ao abordar sobre planejamento urbano é impossível não citar o espanhol Cerdà, responsável pelo plano de Barcelona, que apresentou uma solução diferente e criativa para atender às necessidades da cidade. A maior preocupação era reivindicar a salubridade das habitações, pois considerava a moradia como suporte fundamental da qualidade de vida dentro de uma sociedade industrializada. O principal objetivo do plano foi o de aumentar a área total da cidade, permitindo sua expansão além dos limites da antiga muralha, derrubando-as, e fornecer uma alternativa mais ordenada de ruas e quadras em comparação à confusa trama do centro histórico de Barcelona (GUIMARÃES, 2004).

A base do plano é um sistema de vias e quadras que poderia se estender indefinidamente, à medida que a cidade fosse crescendo. A estrutura viária se formaria com o encontro de pequenas ruas com ruas maiores que terminariam em avenidas. A rua possuía uma infra-estrutura que atenda a iluminação das casas, acesso adequado aos transportes e melhor aeração. O plano une a cidade antiga e a nova zona de extensão.

[12] O termo “**open space**” (espaço aberto) pode tanto sugerir espaço não construído como também espaço para recreação.

É a partir de Cerdà que a cidade é vista como um organismo complexo e integrador de vários sistemas.

No final do séc. XIX e nas primeiras décadas do séc. XX a arquitetura brasileira atravessa duas outras tendências européias: *o ecletismo e a Art Nouveau.* São Paulo e as cidades do norte do país, a primeira em conseqüência do plantio do café e a segunda devido à borracha, desenvolveram uma arquitetura requintada devido às concepções ecléticas. São exemplos os casarões dos fazendeiros de São Paulo, o Teatro Amazonas e o mercado de Belém do Pará (PROENÇA, 2002).

Moraes (2006, p. 108) afirma que no período de 1895 a 1930 no urbanismo brasileiro destacam-se as obras de infra-estrutura urbana e embelezamento da cidade. Surgiram grandes avenidas adequadas aos novos meios de transportes.

No século XX, Londres e Paris se tornam centros industriais devido às estradas de ferro, à quantidade de mão de obra disponível e à proximidade da sua clientela.

> No passado, as catedrais ou templos e os palácios dos governantes sobressaíram-se na imagem das cidades. No século XX, os edifícios de escritórios ocupados por corporações dominam a cidade. Assim, se para Platão, Aristóteles e Santo Agostinho a cidade era sinônimo da organização política e social para o governo do homem, é lícito afirmar que a corporação empresarial contemporânea usurpou essa imagem. (GUIMARÃES, 2004, p.71).

Muitos foram os planos de urbanização no século XX que buscaram desenvolver uma cidade que corresponda aos anseios da era moderna. Com a invenção do concreto armado, Le Corbusier, concebeu uma cidade contemporânea com gigantescos arranha-céus, terminais de transporte rodoviário e ferroviário localizado no centro do núcleo urbano. Em 1914, no Congresso Internacional de Arquitetos Modernos (C.I.A.M) Le Corbusier liderou um manifesto, a “Carta de Atenas” no qual define o planejamento urbano com base em quatro funções: a morada e seu prolongamento; unidades de trabalho; unidades de lazer e circulações horizontais (GUIMARÃES,2004).

A definição de Le Corbusier do ideal de uma cidade deve ser: “Uma cidade moderna que deve integrar perfeitamente sua arquitetura e sua urbanização. Assim, os espaços devem ser claramente definidos e, por isso, propõe a separação dos centros residenciais dos setores administrativos e políticos, a reunião das áreas de lazer em um vale e o traçado de grandes artérias retilíneas para o tráfego, de tal forma que não apresente os problemas das metrópoles que crescem desordenadamente.” (PROENÇA, 2002, p.178).

Le Corbusier (2004) defende que a arquitetura atual só foi estabelecida após a segunda Grande Guerra e une a resistência dos materiais às artes plásticas. Ele defende que “O concreto armado, o ferro e o vidro encontraram, então as bases fundamentais de sua estética”.

No período de 1930 a 1950, o urbanismo brasileiro dá ênfase a uma visão de totalidade da cidade e propõe a articulação entre os bairros, o centro e a extensão da cidade por intermédio de vias de transporte (MORAES, 2006).

O Brasil teve em sua arquitetura forte influência de Le Corbusier através de Lúcio Costa e Oscar Niemayer. “É de Lúcio Costa o famoso plano de cidade concebida como a Ilustração de um avião, em que um grande eixo central divide um eixo transversal em duas metades, uma norte outra sul, como se fossem as asas de uma aeronave” (PROENÇA, 2002). A construção de Brasília, no planalto central, representou na evolução do planejamento urbano do Brasil não somente a construção de uma capital moderna, mas seguiu uma tendência de interiorização da população.

Moysés (2005, p. 255) afirma que em menos de um século, quatro capitais foram planejadas e implantadas, resultando na efetiva incorporação do interior ao mercado nacional. Completaram a integração do território Belo Horizonte, Goiânia, Brasília e Palmas. De acordo com o pesquisador a implantação dessas cidades adensou regiões com baixa densidade demográfica e baixos padrões de produção e produtividade.

Moraes (2006) confirma este contexto sócio-econômico em relação ao planejamento urbano:

> [...] de 1950 a 1964, ganham evidência os planos regionais, em razão da nova conjuntura urbana do país, marcada pela forte migração campo-cidade e pelo crescimento das urbes, o que propicia o processo de conturbação das grandes cidades. (MORAES, 2006, p.108).

Nos anos 60 e 70 começou a ocorrer no país o fenômeno do êxodo rural que fez do Brasil um país predominantemente urbano. Couto, citada por Leitão (2003), relata que na década de 60 ocorreu a emergência dos condomínios fechados na história urbana do país.

A década de 80 foi marcada por uma séria crise econômica o que incentivou as chamadas plantas industriais, com o deslocamento da implantação das indústrias para fora dos grandes centros metropolitanos. Na década de 90, segundo Schvasberg, em seu artigo *Tendências e problemas da urbanização contemporânea no Brasil* (CASTRIOTA, 2003), o aprofundamento da tendência de fragmentação da estrutura produtiva brasileira, com o crescimento, por exemplo, da agroindústria, agricultura irrigada, empreendimentos voltados à exploração de recursos naturais, a acelerada urbanização na fronteira, ratificou a inflexão na trajetória da taxa de crescimento urbano das metrópoles observada na década de 80. A participação do crescimento metropolitano no total cai expressivamente, enquanto as cidades de pequeno e médio porte passam a registrar uma maior participação.

Atualmente, os planejamentos urbanos têm como característica a participação popular, inclusive através de parcerias com o setor privado, com a inclusão da função social, ou seja, respeitar o ser humano e o meio ambiente no qual habita.

2.3 INSTRUMENTOS

O Brasil ao longo de sua história experimentou um complexo processo de reformas em sua estrutura administrativa, regidas em conformidade com os princípios dos governos instalados. A reforma urbana administrativa foi um tema sempre polêmico nos meios políticos nacionais.

As tentativas de construção de um marco regulatório a nível federal para política urbana remontam a propostas de lei de desenvolvimento urbano elaboradas pelo então Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano nos anos 70, que resultaram no PL nº. 775/83.

A Constituição Federal incluiu um capítulo específico para a política urbana, que previa uma série de instrumentos para a garantia, no âmbito de cada município, do direito à cidade, da defesa da função social da cidade e da propriedade, da democratização da gestão urbana (art.182 e 183). No entanto, era necessária uma legislação específica para que os princípios e instrumentos enunciados na Constituição pudessem ser implementados. Por isso, a necessidade de criação de uma legislação complementar de regulamentação dos instrumentos e da obrigatoriedade da construção de planos diretores que incorporassem os princípios constitucionais em municípios com mais de 20.0000 habitantes.

O Projeto de Lei nº. 5788/90 deu origem à Lei nº. 10.257, aprovada em julho de 2001 e em vigência a partir de 10 de outubro de 2001, conhecido como Estatuto da Cidade e o texto da Medida Provisória nº. 2220/01, dão as diretrizes para política urbana do país.

O Estatuto apresenta um conjunto de princípios e objetivos, diretrizes de ação e instrumentos de gestão urbana a serem utilizados principalmente pelo poder público municipal. Ele estabelece as diretrizes gerais da política urbana sem obrigar o uso de um ou outro instrumento. Entre essas diretrizes (art. 2º) estão o direito a cidades sustentáveis; a participação popular; a cooperação entre agentes públicos e privados no processo de urbanização; o planejamento do desenvolvimento das cidades; a ordenação e controle do uso do solo, de modo a evitar entre muitos outros impactos negativos, “a retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte de sua subutilização ou não utilização”; a produção de bens e serviços nos limites da sustentabilidade ambiental; a recuperação pelo poder público de investimentos que tenham resultado em valorização imobiliária; a proteção de meio ambiente natural e do patrimônio cultural; a regularização fundiária e a urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda; e a simplificação da legislação urbanística local.

Ao citar as diretrizes percebe-se a preocupação em criar instrumentos de indução do desenvolvimento urbano para auxiliar na solução de questões sociais.

> Os instrumentos urbanísticos, como os que hoje aparecem no Estatuto da Cidade, se originam na Europa, como parte do ferramental necessário para garantir a longa transição da ordem econômica feudal para à capitalista, quando o processo de expansão do sistema econômico em busca de novos mercados obrigou-o a qualificar a mão de obra, com vistas a garantir sua disponibilidade e sua reprodução, e a regulamentar cada vez mais as formas como se davam as interações sociais e, em essência, o próprio consumo. (FERREIRA; MOTISUKE, 2007, p.35)

Foi visto que o aumento da população urbana, principalmente a de baixa renda, atraída pela expansão do mercado e conseqüentemente maior oportunidade de emprego e sobrevivência gera determinados problemas urbanos de difícil solução. Esta população mais carente por não ter condições de se instalar em regiões infra-estruturadas se instala em periferias e muitas vezes em áreas de risco. Em contrapartida as áreas mais bem localizadas, servidas de uma infra-estrutura adequada e qualidade urbanística se tornam mais valorizadas e objeto de especulação imobiliária, além de receberem maior investimento público e privado. Esse deslocamento rumo à periferia provoca sobrecarga no sistema viário e de transportes públicos, dificulta a ampliação de rede de infra-estrutura já que surgem sem nenhum tipo de planejamento.

Para evitar abusos por parte do administrador público, como interesses pessoais ou aumento abusivo de receitas públicas, o plano diretor deve estabelecer claramente as finalidades e critérios que envolvem a utilização destes instrumentos. Eles objetivam induzir a ocupação de áreas que já possuam infra-estrutura e equipamentos, evitando pressão de expansão horizontal em direção de áreas não servidas ou perigosas sob o ponto de vista ambiental. Outro objetivo é desestimular a existência de terrenos ou glebas vazios dentro da malha urbana que tem por único fim a valorização imobiliária à custa dos cofres públicos e aumentar a oferta de terra e de edificações atendendo à demanda existente

O Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM) classificou os Instrumentos do Estatuto da Cidade (XAVIER, 2005) segundo seus objetivos conforme apresentado na tabela 1.

Tabela 1 - Instrumentos do Estatuto da Cidade - Classificação segundo seus objetivos

Classificação	Instrumentos	Estatuto da Cidade
Instrumentos de Indução ao Desenvolvimento Urbano	• Parcelamento, edificação ou utilização compulsórios;	Arts. 5º e 6º
	• IPTU progressivo no tempo;	Art. 7º
	• Desapropriação com pagamento em Títulos de Dívida Pública;	Art. 8º
	• Consórcio Imobiliário;	Art. 46
	• Outorga onerosa do direito de construir;	Art. 28 a 31
	• Direito de superfície;	Art. 21 a 24
	• Transferência do direito de construir;	Art. 35
	• Operações urbanas consorciadas;	Art. 32 a 34
	• Direito de preempção	Art. 25 a 27
Instrumentos de regularização Fundiária	• Usocapião especial de imóvel urbano;	Art. 9º a 14
	• Direito de superfície;	Art. 21 a 24
	• Concessão do uso especial para fins de moradia;	Art. 6º
	• Concessão do direito real de uso (CDRU)	Arts. 2 e 48
Instrumentos de Democratização da Gestão Urbana	• Órgãos colegiados de política urbana;	Arts. 43 a 45
	• Audiências e consultas públicas;	Arts. 43 a 45
	• Conferências sobre assuntos de interesse urbano;	Arts. 43 a 45
	• Estudo de impacto de vizinhança	Arts. 36 a 48

Fonte: XAVIER, 2005.

Os instrumentos parcelamento, edificação ou utilização compulsório (Art.5º e 6º); IPTU progressivo no tempo(Art. 7º); desapropriação com pagamento em Títulos (Art. 8º); consórcio imobiliário (Art. 46) podem estruturar uma política fundiária que garanta a função social da cidade e da propriedade. Para induzir a ocupação de terrenos vazios ou subutilizados existe a possibilidade de urbanização ou edificação compulsória, estabelecendo-se um prazo para o loteamento ou construção. O proprietário que não cumprir será penalizado com IPTU progressivo

por 5 anos, e se após esse período a área permanecer incompatível com os usos e densidades previstas, o imóvel poderá ser desapropriado, com pagamento em títulos da dívida pública.

Souza (2006) entende que “diante a carência de moradias, típica da cidade de países periféricos e semi-periféricos, a manutenção de grande quantidade de terra urbanizada ou urbanizável em “pousio social”, ou seja, em ociosidade, valorizando-se artificialmente na esteira da especulação imobiliária, é um atentado a direitos coletivos, expresso na exigência constitucional de que a propriedade cumpra uma função social”.

O Estatuto da Cidade através do usocapião especial para fins de moradia (Art. 9º ao 14º) ampliou a possibilidade de iniciativa para usocapião coletiva, no sentido de facilitar a regularização fundiária de áreas de difícil individualização, como as favelas. Souza (2006) argumenta sobre a importância da regularização fundiária:

> Regularizar fundiariamente e dotar de infra-estrutura favelas e loteamentos irregulares são coisas essenciais para resgatar a dignidade e a auto-estima dos pobres urbanos, desde que isso seja realizado de modo sério, transparente, participativo e tecnicamente correto. (SOUZA, 2006, p. 294).

A outorga onerosa do direito de construir (Art. 28 a 31) e o direito de superfície (art. 21 a 24) têm por objetivo separar a propriedade dos terrenos urbanos do direito de edificação. Separando esses direitos, o poder público aumenta sua capacidade de interferir sobre os mercados imobiliários.

A transferência do direito de construir foi concebido de modo a permitir que os proprietários e imóveis a serem preservados fossem compensados pelo fato de que em seus imóveis o coeficiente ou densidade básicos estabelecidos para o território urbano não podem ser atingidos sob pena de comprometer o objetivo da preservação de imóveis de interesse histórico, paisagístico ou ambiental. No Estatuto está prevista também a hipótese de transferência para os casos de regularização fundiária e programas de habitação de interesse social (BRASIL, 2005).

Operações urbanas consorciadas (Art. 32 a 34) constituem um tipo especial de intervenção urbanística voltada para transformação estrutural de um setor da cidade. Trata-se de um instrumento de implementação de um projeto urbano (e não apenas da atividade de controle urbano) para uma determinada área da cidade, implantado por meio de parceria entre proprietários, poder público, investidores privados, moradores e usuários permanentes.

O objetivo do instrumento das operações urbanas é viabilizar intervenções de maior escala, em atuação concertada entre o poder público e os diversos atores da iniciativa privada. A aplicação do instrumento deve ser decorrente da estratégia estabelecida no Plano Diretor. As operações podem representar um poderoso instrumento para conseguir regularizar loteamentos irregulares e assim, recuperar do ponto de vista urbanístico a periferia, definindo contrapartidas que não sejam em dinheiro.

Alguns cuidados devem ser tomados com este instrumento que se mal utilizado poderá agravar problemas já existentes, tais como: escolher áreas já valorizadas desequilibrando mais ainda a cidade em vez de reequilibrá-la; incidir de forma regressiva sobre o mercado, expulsando usos, atividades e populações de menor renda das áreas consolidadas para periferias desequipadas; não considerar os impactos sobre o entorno fora da área da operação gerando externalidades que a operação não pode pagar; concorrer com a outorga onerosa (que tem potencial redistributivo maior).

O direito de preempção (Art.25 a 27) dá preferência para compra de imóveis ao poder público, desde que seja para projetos de regularização fundiária, programas habitacionais de interesse social, reserva fundiária, implantação de equipamentos comunitários, espaços públicos e de lazer ou áreas de preservação ambiental. Temos que considerar o perigo da preempção ser utilizada para favorecer interesses particulares: um proprietário privado viabilizar a compra de um terreno pela prefeitura por um preço acima do valor de mercado. Portanto, é necessário regulamentar o direito de preempção, introduzir formas transparentes de controle por parte da sociedade dos valores envolvidos na transação, por exemplo: publicação no

diário oficial, prazo para contestação destes valores e necessidade de laudo de avaliação independente.

O instrumento da transferência do direito (Art.35) de construir faculta o exercício desse direito em imóvel distinto do que originalmente detinha. É um mecanismo que afasta ou reduz custos de desapropriação para a implantação de equipamentos urbanos e de unidades de conservação, para a preservação do patrimônio cultural e para regularização de ocupações de baixa renda em áreas privadas.

Por fim tem-se o instrumento do estudo de impacto de vizinhança (Art. 36 a 38) é uma concessão de licenças e autorizações de construção de empreendimentos ou funcionamento de atividades que possam afetar a vida da população residente na área ou nas proximidades.

A Medida Provisória n.º 2.220, dispõe sobre a concessão de uso especial para fins de moradia de que trata o §1º do art. 183 da Constituição Federal. Este instrumento serve para garantir uma destinação social para os imóveis urbanos públicos. Garantiu o direito à concessão de uso especial, de forma individual ou coletiva, de áreas públicas federais, estaduais e municipais ou do DF, de até 250 m², localizados em área urbana (BRASIL, 2005).

Ao contrário do usocapião urbano, o direito de uso especial para fins de moradia não foi aplicado desde que aprovado. É mais comum utilizar para regularização fundiária de área pública a concessão de direito real de uso. Foi instituída através do Decreto-lei nº. 271, de 28 de fevereiro de 1967. Trata-se de um direito real resolúvel, aplicável à terrenos públicos e particulares, de caráter gratuito ou oneroso, para fins de urbanização, industrialização, edificação, cultivo da terra ou outra utilização de interesse social.

O instrumento das Zonas Especiais de Interesse Social está previsto na alínea f, do inciso V do artigo 4º do Estatuto da Cidade. O objetivo é incorporar os espaços urbanos da cidade clandestina à cidade legal. Por este instrumento fica reconhecido, pela ordem jurídica da cidade, que para atender à sua função social as

áreas ocupadas pela comunidade de baixa renda devem ser utilizadas para fins de habitação de interesse social.

O planejamento, através do Plano Diretor, que antes já era um importante instrumento para orientar os rumos da cidade, passou a ser um instrumento indispensável nas grandes cidades, fortalecido com a definição de que o cumprimento da função social se dará com o atendimento das condições nele estabelecidas. É o que dispõe o art. 132 da CF, não se restringindo aos vazios urbanos, sob pena de limitação no seu conteúdo.

2.4 PERSPECTIVAS

Ao abordar as perspectivas para o planejamento são considerados os fatos atuais que estão ocorrendo e soma-se a isso as idéias que estão sendo implantadas, as características da região, a economia do país, da região e do município.

As particularidades e diferenças existentes entre os municípios tornam imprescindível que o planejamento urbano seja articulado em seu lócus. Como em qualquer planejamento estratégico é importante a avaliação ser acompanhada não apenas por técnicos, mas também pela comunidade que será atendida. Ela fornecerá os dados complementares que possibilitarão que o plano se torne exeqüível sem se desviar do objetivo traçado.

A diferença de renda na população brasileira constrói cidades diferentes dentro da mesma cidade. Condomínios de luxo são erguidos ao redor de muros lembrando as cidades antigas, criando a “cidade perfeita”, deixando do lado de fora os problemas não resolvidos pelo Estado. Em contrapartida as favelas se multiplicam nas metrópoles à margem da atuação do Estado como prestador de serviço.

A Constituição de 1988 promoveu o processo de descentralização da gestão resultando em maior autonomia para os municípios brasileiros ao transferir

competências que permitem ao gestor maior liberdade e responsabilidade na condução do desenvolvimento de cada um.

Uma tendência que tem sido observada é a revitalização de centros urbanos. Há preocupação com o social, com a adequação do espaço urbano por deficientes físicos, com a não degradação da natureza, com a eficiência da malha urbana, com a melhoria de vida do cidadão.

Dentro dessa diretriz percebe-se que o gestor público tem buscado soluções alternativas, diferente do passado quando destruía ocupações e favelas, conseguindo apenas transferir o problema para outra região em tempo futuro. Atualmente procura-se analisar cada situação específica, em muitos casos o Estado, às vezes com apoio de organismos não governamentais, "invade" a favela levando os serviços necessários a serem prestados àquela comunidade.

Monte-Mór em seu artigo sobre a urbanização brasileira (CASTRIOTA, 2003) destaca quatro tendências que estão ocorrendo na formação de nossas cidades. A primeira é expansão e proliferação das aglomerações urbanas com a ampliação das áreas conurbadas[13] e o conseqüente aumento da participação da população concentradas nessas áreas face ao total da população brasileira.

A segunda tendência, conforme o pesquisador é o aumento da urbanização concentrada em centros urbanos isolados, em todas as regiões do país, devido o desenvolvimento das capitais estaduais e cidades médias que desempenham forte papel polarizador em regiões menos populosas. "Essas redes urbanas se organizam em função do direcionamento dos fluxos intra e inter-regionais, articulando-se com as aglomerações urbanas e pólos macro-regionais do país" (CASTRIOTA, 2003).

A terceira é o surgimento de sistemas urbanos locais onde os diversos centros locais desempenham papéis complementares e desenvolvem ações articuladas entre si. Essa cooperação se dá através de consórcios municipais e

[13] **Áreas conurbadas** são áreas unificadas da malha urbana de duas ou mais cidades em conseqüência de seu crescimento geográfico.

convênios para responder a projetos estaduais, federais ou de organismos internacionais, públicos e privados. Por fim, o autor trata da última tendência que é a urbanização extensiva, por meio do qual o tecido urbano avança sobre o antigo espaço rural, redefinindo-o e integrando-o ao sistema urbano industrial centrado nas aglomerações metropolitanas e centros urbanos principais.

2.5 CONSIDERAÇÕES PARCIAIS

Ao tratar do tema planejamento urbano é comum que as definições de planejamento e gestão se confundam. SOUZA (2004, p. 15-16) distingue de forma correta o significado de cada um ao afirmar que planejamento é uma atividade voltada para o futuro, é uma tentativa de prever a evolução de um processo procurando se precaver contra problemas e dificuldades. Já gestão é uma atividade que remete ao presente, pois é a administração de determinadas situações dentro de uma conjuntura, com os recursos disponíveis no presente, tendo em vista as necessidades imediatas.

Portanto, deve ser separado na agenda política o que exige uma gestão urbana, quais os problemas que já existem e devem ser resolvidos. Mas muitas vezes, causa um mal maior não considerar problemas que poderão vir a ser evitados e caso não sejam, poderão destruir o que já foi realizado de positivo, por isso o planejamento é também imprescindível. Um deve ser complementar do outro, ocorrendo simultaneamente.

Com o mundo globalizado as comparações se tornam inevitáveis, os problemas comuns e suas possíveis soluções podem ser compartilhados em busca de adaptações que garantam resultados satisfatórios, levando-se em conta as diferenças inclusive culturais, geográficas e econômicas. O viver bem não se restringe à moradia, tão somente, extrapola para as ruas e bairros, porque o homem, desde a época das cavernas, é um ser social, consciente de que vive em um sistema integrado sendo impossível se isolar.

O planejamento da cidade, ao levar em consideração sua função social, viabiliza ao cidadão exercer um papel ativo e consciente na participação deste

plano, beneficiando não apenas indivíduos, mas toda a comunidade com melhores condições de vida relacionadas à saúde, lazer, segurança e trabalho. Tão importante quanto viver em uma cidade bonita, arborizada, limpa é usufruir de uma estrutura ágil e dinâmica, que atenda às exigências do século XXI sem excluir os menos favorecidos, “exportando-os” para outros municípios.

Problemas são muitos, eles se modificam com o tempo, mas o homem consegue superá-los ou amenizá-los com o auxílio da ciência, da política e da comunidade. O que não pode ser feito é ignorar a existência deles, se satisfazer com um “cartão postal” do que se quer mostrar e ocultar aquilo que não podemos nos orgulhar.

Os instrumentos da Política Urbana são de enorme valia para tentar evitar abusos em relação à propriedade. Auxiliam na construção de planos que podem revitalizar, corrigir distorções, assegurar proteção ao meio ambiente, criar novas soluções, tendo sempre como princípio predominante a função social.

Os dispositivos existem, o que já foi um grande passo porque venceu a resistência de muitos, porém se não houver por parte do administrador público e também da comunidade interesse real de que as mudanças sejam realizadas da maneira correta, sempre haverá quem queira achar brechas na lei para proveito próprio.

Descobrir a maneira correta para otimizar o uso desses instrumentos só será possível se a cidade for vista como um todo sincronizado, como um sistema que deve se interagir e não partes isoladas.

CAPITULO III

3. PLANEJAMENTO URBANO EM GOIÂNIA

3.1 CONSIDERAÇÕES PARCIAIS

Ao se abordar planejamento urbano, em qualquer cidade brasileira, é imprescindível adaptar alguns conceitos próprios desta era. Um deles é a de se tornar uma cidade sustentável. O termo surgiu a partir de um estudo da ONU (Organização das Nações Unidas) (AGENDA 21, 2001) a respeito da crescente pobreza nos países do sul e o consumismo extremo dos países do norte tendo como causas fundamentais da insustentabilidade do desenvolvimento e das crises ambientais. Em vista disso surgiu a necessidade dos países buscarem alternativas que possam solucionar os problemas sócio-ambientais com a participação de governos, empresas e ONG's. Na conferência ECO-92 no Rio de Janeiro surgiu como resultado desta discussão a criação da Agenda 21 que tem no desenvolvimento sustentável[14] a sua principal base.

Goiânia herdou do século passado problemas de origem social e ambiental em conseqüência de sua ocupação ter sido feita de forma desordenada, deixando de forma evidente a fragmentação do espaço urbano, segregação e exclusão social. O desafio neste início de milênio é corrigir as distorções causadas pelo progresso sem destruir os recursos naturais que a cidade possui em seu território, conciliando o bem estar do cidadão com o desenvolvimento sustentável.

Para analisar o planejamento urbano tem-se que verificar as condições de vida no qual a população vive, desde o número de sua população relacionando-o aos serviços prestados pelo Estado e a dinâmica da cidade, ou seja, seu desenvolvimento econômico e social, sua expansão física e a velocidade que isso ocorre.

---

[14] **Desenvolvimento sustentável** é aquele que satisfaz as necessidades presentes, sem comprometer a capacidade das gerações futuras para suprirem suas próprias necessidades.

Não basta que a cidade cresça, o importante é saber como está crescendo, senão, corre-se um risco acentuado de no futuro não haver controle e solução para os problemas sociais e urbanos da cidade que foi planejada para incentivar o desenvolvimento de uma região: Goiânia, a “Cidade Jardim”.

A história de Goiânia tem em seu enredo as mudanças que ocorrem no Brasil desde a década de 30 que vem desde a disputa de poder político da região até as disputas sociais em busca de melhores oportunidades de vida. Diferente de muitas capitais, ela já nasceu planejada, mas isso não lhe garantiu crescer de uma forma ordenada e livre dos problemas das grandes metrópoles.

3.2 PLANEJAMENTO URBANO NO PERÍODO DE 1934–1999

A construção de Goiânia surgiu de uma estratégia política do governador do Estado de Goiás, Dr. Pedro Ludovico, para diminuir o poder que a família Caiado representante da velha oligarquia, detinha sobre a região. Em 1932, o então interventor do Estado de Goiás, Dr. Pedro Ludovico, declarou seu interesse na mudança da capital alegando que para o desenvolvimento social e econômico de Goiás exigia uma região que permitisse a expansão da cidade.

Moraes (2006) relata as justificativas apresentadas no relatório do governo que enfatizava:

> [...] a velha cidade estava impossibilitada de crescer fisicamente por sua localização entre serras num vale estreito, pelo clima seco e pelas dificuldades de abastecimento de água e canalização de esgotos, contrapondo-se assim aos velhos ideais políticos e ao Brasil moderno defendido então pela política de Getúlio Vargas. (MORAES, 2006, p.79-80).

Foram estudadas três regiões para a escolha da localização mais adequada para a nova capital levando-se em consideração as condições topográficas, hidrográficas e climáticas: de Bonfim (hoje, Silvânia), Pires do Rio, Campinas. Após a realização das diligências e estudos necessários, a comissão incumbida da escolha do local da nova capital do Estado de Goiás, reuniu-se no dia 4 de março de 1933, no Paço Municipal da Cidade de Campinas, escolhendo esta localidade como a região apropriada para sediar a nova capital (SABINO JÚNIOR, 1980).

As condições ambientais de Campinas proporcionavam ao arquiteto-urbanista Atílio Correa Lima a elaboração de um projeto aos moldes das cidades jardins de Ebenezer Howard com ênfase em valorizar as matas existentes ao longo do curso das águas, áreas de preservação ambiental e parques urbanos.

O urbanista Antônio Godoi assinou em 1935 o plano diretor da nova capital. Em março de 1937 foi assinado o decreto nº. 1816 transferindo a capital de Vila Boa para Goiânia. A solenidade oficial da pedra fundamental ocorreu em 5 de julho de 1942.

O Plano Diretor elaborado por Attílio tinha como perspectiva uma cidade voltada para o centro de poder, tendo como suporte o Palácio das Esmeraldas que sediaria o governo do Estado, com avenidas lineares e convergentes para o mesmo (BORGES, 1987). Goiânia foi planejada como uma cidade radiocêntrica, cujo pólo de irradiação era uma Praça, denominada de Praça Cívica, onde também se localizaria um centro administrativo. O seu traçado radiocêntrico, além de permitir uma visibilidade maior e mais estratégica do Palácio - pois as grandes comemorações cívicas deveriam acontecer ali - facultaria, por intermédio das avenidas ali iniciadas, todas com traçado retilíneo, o acesso aos setores habitacionais e comerciais.

No plano diretor original, previu-se a divisão de Goiânia em zonas e subzonas de atividades, parques com a finalidade de preservar as matas ciliares, zonas de esportes e divertimentos, zona universitária, espaços de lazer e divertimento. A arquitetura dos prédios teve inspiração na *Art Déco*[15]. Segundo Moraes (2006) o espaço urbano foi dividido em três zonas: a central destinada ao comércio, aos serviços à administração e à habitação; a zona norte destinada ao comércio regional, à indústria e à habitação da classe trabalhadora; o setor sul estritamente residencial, onde o desenho urbano das vias e das quadras se integra com os caminhos e os espaços verdes.

É interessante notar que ao separar uma zona para a classe trabalhadora já estava, desde o início, ocorrendo em Goiânia uma segregação em classes sociais.

[15] A característica da *Art Déco* são suas fachadas limpas, retilíneas, funcionais e claras.

A Praça Cívica de Goiânia, na qual está inserido o Centro Administrativo, constituído dos edifícios da administração municipal, estadual e federal, no local onde se iniciam as avenidas Tocantins, Goiás e Araguaia, representa o principal marco na construção da cidade. Campos (apud MORAES, 2006) ao se referir ao Centro Cívico comenta que “as cidades antigas tiveram suas origens nas capelas e igrejas que, com suas torres as dominavam, Goiânia teve sua origem no Estado, no poder executivo”.

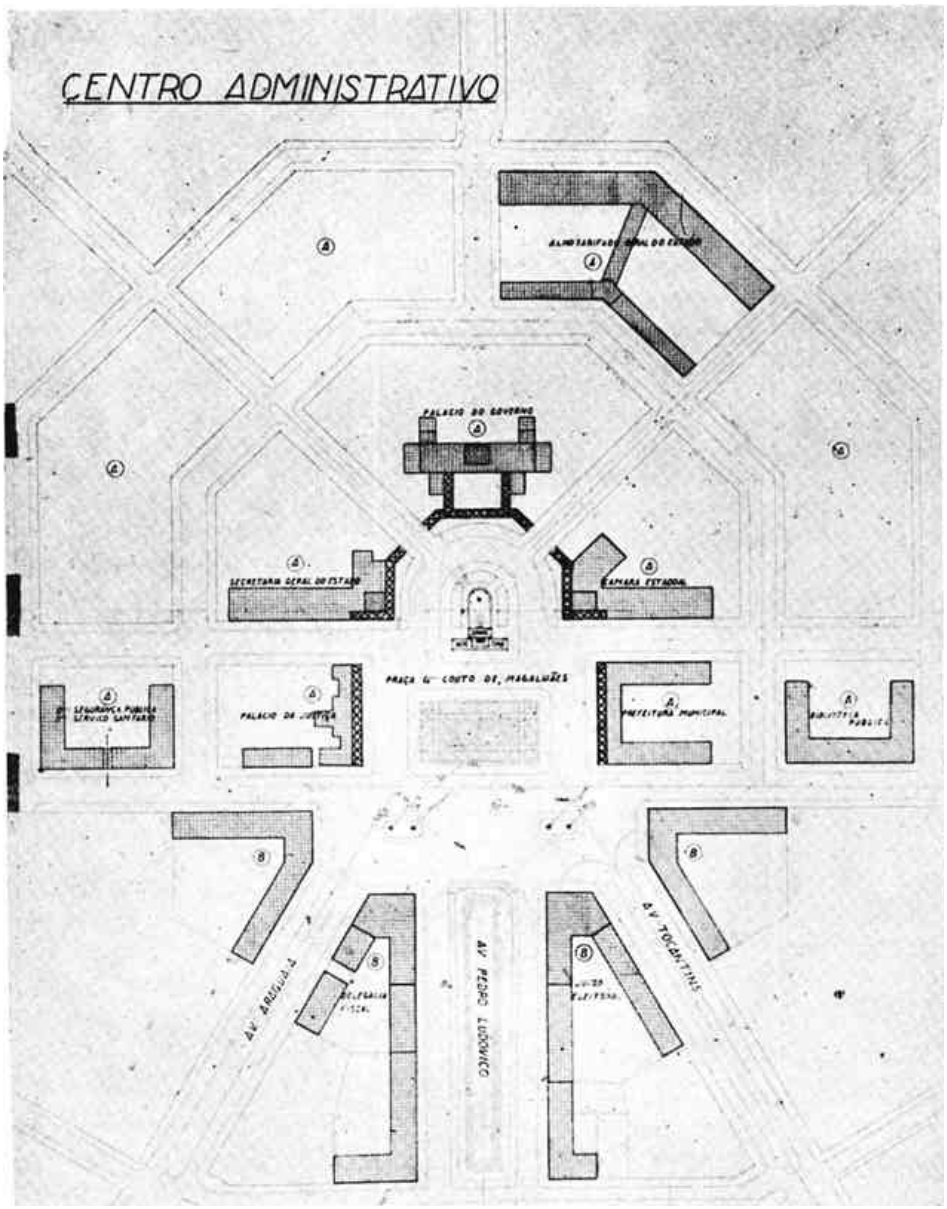


Figura 3 – Anteprojeto de Attílio Corrêa Lima para o Centro Cívico/Administrativo de Goiânia 1933 – 1935.
Fonte: Revista de arquitetura e urbanismo da UEG (2001).

Adorno (2002) relata que a zona industrial foi prevista junto à estação da estrada de ferro, desde que ali se localizassem indústrias não nocivas. Havia uma preocupação estética e ambiental, pois as ruas deveriam ser arborizadas e as principais avenidas ajardinadas, sendo que todos os passeios, tanto da zona residencial quanto da área comercial, deveriam ter parte deles, gramados. Em relação aos cursos d'água, o relatório de Lima (apud ADORNO, 2002) determinou a vedação de qualquer construção ou empreendimento agropecuário na cabeceira e nas proximidades do córrego Botafogo e do Capim Puba, e previu a construção de vários parques e clubes, com a finalidade de preservar a qualidade da água que iria abastecer Goiânia, bem como garantir ao meio ambiente, uma adequada oferta de oxigênio.

Goiânia foi construída para atender aos interesses do Estado em construir uma capital moderna que colaborasse com o plano desenvolvimentista de Getúlio Vargas, contava com um planejamento urbanístico que se preocupava com a qualidade de vida das pessoas e com o meio ambiente, sendo que o fato se deu no início da década de 30. De acordo com o artigo de Oliveira (2005) "a cidade de Goiânia surgiu a partir de uma demanda de ordem política e econômica, tendo se inserido num movimento que, no âmbito regional, buscava articular as regiões produtivas do Estado, principalmente as regiões sul e sudoeste e, no âmbito nacional, buscava adequar o país a um novo ritmo de produção capitalista".

A cidade de Goiânia obedeceu ao seu primeiro plano diretor até 1950 porque o Estado mantinha o controle sobre a área urbana. Tanto o monopólio do parcelamento e a mercantilização da terra eram da responsabilidade deste por se tratar de uma cidade planejada e construída. Era seu interesse povoar a cidade sendo de sua responsabilidade implantar a infra-estrutura e atrair os segmentos necessários ao desenvolvimento de Goiânia. Chaves (1985) aborda este fato destacando da seguinte forma a atuação do Estado neste período: "implantação e expansão do capital nas medidas necessárias à expansão da força de trabalho e do processo e assalariamento." Segundo Pastore (apud OLIVEIRA, 2005, p.134), os preços dos lotes eram acessíveis às camadas populares, sendo que alguns eram até mesmo doados pelo poder público ao assentamento de funcionários da nova capital.

Outro fator que favoreceu o cumprimento do Plano Diretor nas primeiras décadas foi o aumento populacional dentro do previsto. Oliveira (2005) relaciona o baixo crescimento na década de 40 a 50 (11%) ao rígido controle do Estado sobre o assentamento urbano, garantido pelo decreto-lei nº. 90-A de 30 de julho de 1938.

Em 1947 foi aprovado o Código de edificações de Goiânia que abrangia toda a legislação urbana. Contemplava a lei de zoneamento, lei de loteamento, uso e expansão do solo. Em relação às obras de parcelamento do solo, defendia a obrigatoriedade da implantação de toda infra-estrutura (pavimentação, água e esgoto) nas novas áreas de ocupação e loteamento por parte dos empreendedores.

O decreto nº. 16, junho de 1950, de iniciativa do prefeito passa a exigir dos empreendedores apenas a locação e a abertura de vias o que segundo Alves (2004) acabou constituindo-se em instrumento de desordenamento e desestruturação do espaço urbano com a proliferação de loteamento sem qualquer restrição ao tipo de uso do solo.

Pastore (apud OLIVEIRA, 2005) afirma que os padrões de parcelamento passam a partir deste momento a obedecer a outros critérios estabelecidos pela apropriação privada da renda fundiária pelos proprietários de terras. De acordo com o pesquisador, de um lado surgem os loteamentos visando um mercado de maior renda, de outro, aqueles financiados pelo Banco Nacional de Habitação (BNH) Companhia Metropolitana de Habitação (COHAB) destinada às populações de renda média e baixa. Os primeiros apresentando lotes maiores, mais bem situados em relação ao centro da cidade, cortados de avenidas largas com amplos espaços de praças e áreas de uso institucional e, para os demais loteamentos podem ser observados: a redução da área dos lotes, situação desfavorável seja pela distância, seja pelas barreiras de acesso, representada pela ferrovia ou o Rio Meia Ponte, poucas áreas de praças públicas e de uso institucional, e, mesmo o seu desenho se diferenciará apresentando vias de largura média em formato de malha simples enquanto os primeiros apresentavam ainda influências do projeto de Atílio.

Este período foi marcado pelo que os interesses privados exerceram sobre as políticas de urbanização em Goiânia criando condições para a alteração do aparato jurídico que regulamentava a cidade.

Um outro elemento importante destacado por Pastore (apud OLIVEIRA, 2005) que foi resultante dessa lógica do parcelamento do solo foi a criação de uma "reserva" de lotes nos loteamentos, que deveriam ser comercializados posteriormente, enquanto se aguardava valorização baseada na extensão de infra-estrutura e serviços públicos. Isto permite entender que a atividade imobiliária se realizava de modo sistemático, sendo que no seu raciocínio empreendedor planejava auferir lucro por fases nos loteamentos, fazendo predominar nesses espaços os seus interesses por um longo período de tempo.

Moraes (2006) analisa esse crescimento desordenado afirmando que:

> O desenvolvimento de Goiânia foi mais rápido que o previsto pelo plano urbanístico: a cidade perdeu o contato com o campo e as áreas reservadas para futura expansão urbana e abastecimento agrícola foram parceladas aleatoriamente, levando à formação de um estoque de lotes para serem comercializados. Este fato mostra um dos efeitos perversos da especulação imobiliária, que faz da cidade – jardim a sua melhor imagem para o ganho de capital da terra urbana, popularmente denominada terra de engorda. (MORAES, 2003, p.124)

Goiânia se insere dentro de uma política desenvolvimentista dos governos militares com o objetivo de incentivar a industrialização. Chaves (1985) afirma que a conseqüência desta política foi o aumento do contingente populacional de Goiânia, pois muitos trabalhadores rurais em processo de retirada procuraram, dentro de um quadro limitado de escolhas, o centro urbano mais dinâmico do Centro-Oeste para construírem uma alternativa de sobrevivência.

As décadas de 50 e 70 destacam-se pelo desenvolvimento do Centro-Oeste, motivado pela intensa imigração atraída pela nova capital (MOYSÉS; BERNARDES, 2005). Na tabela 1 é possível verificar o aumento populacional no decorrer das décadas em Goiânia.

Tabela 2 – População residente no município de Goiânia -1940 a 1991

Município de Goiânia	1940	1950	1960	1970	1980	1991
Total população	48.166	53.389	151.013	380.773	717.526	922.222

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), 1994.

Pastore (apud OLIVEIRA, 2005) que a partir da década de 50 foi construída em Goiânia uma nova composição sociopolítica, formada por agentes sociais proprietários de terras e do capital imobiliário. Esse parcelamento foi descrito da seguinte maneira por Pastore:

> De um lado surgem os loteamentos visando o mercado de maior renda, de outro, aqueles destinados às populações de renda média e baixa. Os primeiros apresentando lotes maiores, mais bem situados em relação ao centro da cidade, cortados de avenidas largas com amplos espaços de praças e áreas de uso institucional e, para os demais loteamentos, podem ser observados: a redução da área dos lotes, situação desfavorável seja pela distância, seja pelas barreiras de acesso, representada pela ferrovia ou o Rio Meia-Ponte, poucas áreas de praças públicas e de uso institucional, e, mesmo o seu desenho se diferenciará apresentando vias de largura média em formato de malha simples enquanto os primeiros apresentavam ainda influências do projeto de Atílio Corrêa Lima (PASTORE apud OLIVEIRA, 2005).

Em 1968 começaram a surgir os conjuntos habitacionais como tentativa de suprir esse aumento de demanda para classe baixa e média. Em 1969 foi elaborado o Plano de Desenvolvimento Integrado de Goiânia (PDGI), que estabeleceu as exigências para novos parcelamentos, tais como a destinação de pelo menos 35% da área para o sistema de circulação, de recreação e de uso institucional, faixas de preservação ao longo dos córregos e ferrovias e áreas não edificáveis para implantação de infra-estrutura. Foram proibidos parcelamentos em terrenos alagadiços, sujeitos à inundação e onde as condições geológicas não eram propícias. O parcelador tornou-se responsável pela abertura das vias, guias e sarjetas, pavimentação asfáltica, pela aprovação e implantação dos projetos de rede pública de abastecimento de água e energia elétrica.

A aplicação da lei resultou no parcelamento de áreas limítrofes a capital nos municípios vizinhos resultando na conurbação com o município de Goiânia.

O fortalecimento da indústria da construção civil surgiu em decorrência da criação do Banco Nacional da Habitação (BNH) e da aprovação da lei 4.524 de 31 de dezembro de 1971. O parcelamento do solo passa a ter influência da indústria da construção civil e do capital financeiro.

Segundo Chaves (1985) os conjuntos habitacionais excluíam uma significativa parcela da sociedade, destituída das condições de participação do consumo instituído pela lógica do capital financeiro. Portanto, parte dessa população de retirantes não encontrava alternativa que não fosse a habitação nas favelas, engrossando o cinturão de miséria que rompia a cercar a cidade, inaugurando uma nova fase no seu processo de urbanização calcado na problemática das ocupações.

A Lei Federal nº. 6.766/79[16], que regulamentou o parcelamento do solo no território nacional, possibilitou a proibição da comercialização de loteamentos irregulares que se assentavam sob a forma de condomínios.

A década de 80 é marcada pela redemocratização do país, por uma preocupação maior por parte dos governantes e do Estado com a função social. A Constituição inclui no seu texto a função social da propriedade urbana. Nessa década intensificou o processo de verticalização da cidade devido aos recursos provenientes da poupança e FGTS.

Em Goiânia, a crise do setor habitacional (MORAES, 2006) fez com que trabalhadores sem-teto compostos por famílias que moravam de aluguel ou de favor, se organizassem em grupos com o principal objetivo de garantir o seu direito de moradia. As condições topográficas dos sítios urbanos são favoráveis à ocupação devido ao pouco risco existente.

No dia 16 de outubro de 1983 foi realizada a construção da Vila Mutirão cujo objetivo era a expansão da cidade em direção à região noroeste e a

[16] A Lei Federal nº 6.766/79 foi alterada pela Lei 9.785 de 29.1.1999.

contraposição ao movimento organizado dos sem-teto pelas ocupações ocorridas nas cidades nos anos anteriores.

A Lei de Uso e Ocupação do Solo, aprovada em 1994, instituiu as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS – I, II, III) possibilitando a regularização de posses urbanas e de loteamentos clandestinos e irregulares existentes até 1991. Foram identificadas na malha urbana áreas para implantação de parcelamentos com área de lotes reduzidos e semi-urbanizados para o atendimento da demanda existente da população de baixa renda. Foi aprovada também nesta década a Lei de Parcelamento Prioritário que reduziu a área mínima do lote de 360m² para 300m² e obrigou o loteador à implantação de infra-estrutura básica. Isso estimulou a ocupação dos vazios urbanos e a compra do lote pela classe de renda mais baixa, o que maximizou a infra-estrutura implantada considerada sub-utilizada (AGENDA 21, 2004).

A partir da década de 90 condomínios horizontais fechados vêm surgindo em Goiânia, são loteamentos urbanizados, localizados em áreas periféricas, porém em direção contrária a loteamentos populares. O Plano de Urbanização Integrado autorizou o município a fornecer concessões das áreas públicas e dos serviços públicos para serem administrados pelos próprios moradores, estimulando o surgimento desses loteamentos fechados.

3.3 PLANEJAMENTO URBANO NO PERÍODO DE 2000–2007

A população de Goiânia foi calculada em 1.116.541 pessoas na Pesquisa Nacional de Amostra por domicílio realizada pelo IBGE. Os treze municípios que constituem a região metropolitana de Goiânia, em 2005, contavam com uma população estimada de 1.934.771 habitantes. O crescimento populacional agravou os problemas. O processo de periferização e segregação de grandes contingentes de baixa renda foi o principal responsável pela ampliação do perímetro urbano de Goiânia.

A distribuição espacial de Goiânia é atualmente dividida em 12 regiões administrativas. As regiões que apresentaram a maior taxa de crescimento de 1991

a 2000 foram a Sudoeste (13,34%) e a Noroeste (9,02%), onde se destaca a influência de loteamentos clandestinos. A região Central e Macambira Cascavel apresentaram taxas de crescimento negativas e Campinas se manteve estável. Na região Sul percebe-se vazios urbanos e uma tendência de ocupação causada por investimentos do mercado imobiliário na construção de condomínios verticais no Parque Amazônia e Jardim Goiás, contribuindo para a densidade demográfica da região. A aprovação de condomínios fechados na região Sudeste acabou por torná-la atrativa dinamizando sua ocupação.

Ao analisar um planejamento urbano, principalmente ao inserir a função social, não se pode restringir a análise a poucos fatores, pois trata-se de um sistema, e um dos pontos principais se refere ao meio ambiente. É dele que retiramos nossos recursos naturais como a água, a terra e o ar.

3.3.1 Aspectos Ambientais de Goiânia

Goiânia possui aproximadamente 107 áreas protegidas, sendo que grande parte delas vem sofrendo processo de degradação ambiental devido às ocupações. Muitas áreas destinadas a parques e à proteção ambiental ficam submetidas a um mero acordo do empreendedor com o órgão de planejamento, sem a devida implementação pelo órgão ambiental ou por serem decretadas Unidades de Conservação com dimensões inadequadas para a preservação.

Segundo dados da Saneago, que constam no Relatório Técnico do Plano diretor de Goiânia (GOIÂNIA, 2007), 92% da população conta com serviço de abastecimento de água tratada. A água que abastece a capital é de superfície e vem da ETA (Estação de Tratamento de Água) do Rio Meia Ponte e da ETA do João Leite. A região Noroeste, caracterizada pela alta densidade demográfica e baixa renda da sua população, não está integrada à estação de tratamento de esgoto, por isso é urgente disciplinar o uso desse solo para preservar o ponto de captação de água do rio Meia Ponte. Os dejetos gerados na região Noroeste são lançados in natura na rede de drenagem natural, poluindo ao rio. Ocorre o mesmo em outras regiões periféricas como a Leste, a Sudoeste e outras.

No artigo “segregação e planejamento excludente: cidade informe e degradação em Goiânia” discute a respeito da Região Noroeste:

> A ocupação do solo na Região Noroeste de Goiânia apresenta, no processo de reprodução do espaço urbano da cidade duas peculiaridades. A primeira consiste na politização das camadas populares para o trato do déficit e da carência habitacional. [...] A segunda consiste na intensificação da degradação ambiental. [...] A Região Noroeste fazia parte da zona rural da cidade. Tratava-se de uma região não adequada ao parcelamento urbano, pois preservava as características de um espaço predominantemente rural, aprazível, com vasta reserva natural de matas e uma bacia hidrográfica que assegurava o abastecimento de água da cidade (hoje, incorporada à sua zona urbana). (OLIVEIRA; MOYSÉS, 2005).

Os resíduos sólidos domiciliares são depositados no aterro sanitário, porém sua capacidade se esgotará em aproximadamente três anos enquanto os resíduos sólidos da construção civil em sua maioria são depositados em terrenos baldios e fundos de vales, da mesma forma os resíduos industriais não possuem por parte do município um local apropriado, sendo de responsabilidade do gerador.

As erosões além de colocar em risco a moradia de muitas pessoas causam prejuízos com a destruição de equipamentos urbanos, tornam-se áreas de despejos de entulhos da construção civil, de lixo e de esgotos, constituindo-se em focos de poluição e conseqüentemente de doenças.

Os altos índices de impermeabilização do solo urbano da capital diminuem a recarga do lençol freático, já bastante impactado pelo grande número de poços artesianos perfurados, a maioria das vezes de forma clandestina, tornando-se agentes de contaminação do lençol de água subterrâneo. Além disso, existe a incapacidade do sistema de drenagem pluvial de escoar toda a água de dias de chuva intensa. São pontos críticos os setores Centro, Campinas, Bueno e Setor Pedro Ludovico.

Goiânia apresenta 18 áreas de risco, a maioria situada nas faixas lindeiras aos corpos de água que cortam a zona urbana. A Vila Roriz, citada por Moysés e Bernardes (2005) exemplifica um tipo de ocupação em uma área que deveria constituir-se em reserva natural. “Encontra-se abaixo do nível do Rio Meia Ponte, o que provoca o crônico problema das inundações em período chuvoso, constatado, inclusive em conformidade com a Companhia Municipal de Obras (COMOB), no

mapa das áreas de maiores riscos de Goiânia" (BELLO apud MOYSÉS; BERNARDES, 2005, p.192).

Outra informação importante fornecida pelo Relatório Técnico (GOIÂNIA, 2007) na avaliação da qualidade de vida se refere à poluição. A frota existente em Goiânia, 700 mil veículos, é a principal responsável pela poluição do ar. A poluição visual causada por excessiva concentração de outdoors se localiza com mais freqüência próximos aos shoppings centers e nas regiões de maior movimento como o Centro e Campinas.

3.3.2 Aspectos Urbanísticos

A função social também diz respeito aos cuidados que a cidade tem com seu patrimônio histórico.

Na Lei Orgânica do Município de Goiânia, Art. 261, define o patrimônio cultural goianiense como sendo aquele que é constituído dos bens de natureza material e não material. No item IV estão incluídos os conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, bibliográfico, arqueológico, etnológico e científico.

Em 2002, o Instituto de Patrimônio Histórico e Artístico Nacional – Iphan reuniu representantes de órgãos, entidades e técnicos, promovendo a justificativa para subsidiar o encaminhamento do pedido de tombamento, em processo federal, de 22 bens de propriedade pública existente em Goiânia. Em portaria nº. 507 de 18 de novembro de 2003 foram tombados 22 prédios e monumentos públicos, o centro original de Goiânia e o núcleo pioneiro de Campinas.

A revitalização do centro de Goiânia é um projeto que vem sendo desenvolvido, sendo que muitas obras já foram realizadas, tais como a retirada dos ambulantes da Avenida Goiás e posteriormente a restauração dos seus canteiros; restauração do mercado aberto de Goiânia, do coreto da praça cívica e do relógio; a restauração do Grande Hotel; a recuperação da praça da Catedral. O Projeto Cara Limpa orienta na recuperação das fachadas dos prédios do Centro Histórico para que sejam mantidas suas características arquitetônicas.

A Estação Digital, projeto da Prefeitura que dá incentivos fiscais às empresas de informática que se instalarem dentro de determinado perímetro da região central da cidade, tem por objetivo atrair as pessoas, de revitalizar, a médio prazo, o centro da cidade, gerando emprego nessa região em empresas ambientalmente limpas.

3.3.3 Mobilidade, Acessibilidade e Transporte em Goiânia.

A malha viária de uma cidade é fator preponderante para o desenvolvimento sócio-econômico de qualquer região. Atualmente, as vias de uma cidade podem ser motivo de exclusão de uma parcela da população, pessoas portadoras de deficiências físicas e idosos que ficam impossibilitados de se locomoverem devido a falta de rampas nas calçadas e da má conservação das calçadas.

O traçado das vias pode gerar congestionamentos e acidentes. O transporte coletivo urbano, quando ineficiente e precário, é motivo de aborrecimento e transtorno dos usuários que dependem dele como único meio de transporte.

A malha viária de Goiânia é estimada em aproximadamente 4.649.538.77m segundo a Superintendência Municipal de Trânsito de Goiânia. A quantidade de veículos em Goiânia, 700 mil, gera níveis ruins de mobilidade em determinados pontos da cidade. Na tabela 2 são mostrados os pólos geradores de tráfego por região. O setor Oeste não apresentou nenhum pólo gerador de tráfego.

Tabela 3: Pólos Geradores de Tráfego por Região em Goiânia

Região	Central	Sul	Sudoeste	Mendanha	Nordeste	V. Meia Ponte	Norte	Leste	Campinas	Sudeste
Quant. De pólos	40	37	06	05	02	03	09	05	19	11
Percentual	29,19	27,01	4,39	3,65	1,46	2,19	6,57	3,65	13,87	8,03

Fonte: GOIÂNIA - Secretaria Municipal de Planejamento, 2007.

O que tem comprometido o tráfego de veículos são os empreendimentos considerados como pólos geradores de tráfego, com capacidade de produzir e atrair expressivos deslocamentos de pessoas ou bens. O controle da sua implantação é fundamental para minimizar ou eliminar os impactos indesejáveis sob o sistema de transporte e trânsito da sua área de influência.

Em Goiânia o comércio e as prestadoras de serviços são responsáveis por 44,5% do congestionamento, sendo que os serviços públicos vêm em segundo lugar com 20,44% (GOIÂNIA, 2007).

A integração do transporte coletivo em Goiânia permite ao usuário maior rapidez e economia favorecendo principalmente os de baixa renda. Moysés e Bernardes (2005) comentam que a rede integrada de transporte favorece a ocupação dos municípios Região Metropolitana de Goiânia (RMG) aumentando a intensidade dos fluxos que ocorrem nessa região. Segundo os autores isso interfere na dinâmica espacial e urbana da cidade.

No Plano Diretor de Goiânia as propostas em relação ao tema se referem ao planejamento e a hierarquização da macro-rede viária e melhorias na rede viária existente; melhoria nos corredores do sistema de transporte público; sinalização viária e gerenciamento do trânsito; acessibilidade com adequação de calçadas, edificações, sinalização especial e educação sobre acessibilidade. De forma generalizada, as intervenções propostas para adequação da rede viária são construções de passagem em desnível elevado (viadutos, túneis e trincheiras); duplicações com ou sem desapropriações; prolongamento de vias existentes; melhorias de cruzamentos, canalizações e obras de melhorias viárias além de obras de arte (bueiros e pontes).

Estudos mostram que uma parcela da população de Goiânia utiliza a bicicleta como meio de transporte, principalmente os de menor poder aquisitivo. No Plano Diretor de Goiânia está previsto instituir, planejar e implantar, com espaço adequado uma rede de ciclovias na malha da cidade e prever um conjunto de ações que garantam a segurança dos ciclistas nos deslocamentos urbanos, além de fazer campanhas promovendo o ciclo turismo nos parques e áreas verdes.

3.3.4 Desenvolvimento Sócio-Cultural

O Estatuto da Cidade e outros estudos mostram uma nova concepção de desenvolvimento da cidade, que considera a participação social como forma de inclusão e se apóia nos seguintes indicadores: renda, escolaridade, moradia e integração social.

Em relação à moradia, Goiânia ainda apresenta problemas gerados pelo crescimento desordenado, migração e exclusão social. Vazios urbanos originados pela dispersão dos loteamentos constituem em um problema a mais. Propriedades próximas às áreas centrais capitalizam os benefícios urbanos elevando seus custos e leva o poder público a adquirir áreas distantes para assentar a população carente.

O déficit habitacional em Goiânia foi estimado em 58000 moradias em 2005, segundo a Companhia Municipal de Obras e Habitação do Município de Goiânia (COMOB), destas aproximadamente 7000 estavam localizadas em áreas de risco. Estudos mostram que 15% do território municipal é ocupado por 178 áreas de posse e 80 loteamentos irregulares (GOIÂNIA, 2007).

A Área Especial de Interesse Social (AEIS) já comporta infra-estrutura, permitindo o adensamento de famílias carentes, trata-se de uma alternativa para minimizar o problema da habitação, sendo uma proposta viável para o poder público e para iniciativa privada. A maior dificuldade que o município tem em atender as demanda é a escassez de recursos. Ações preventivas, feitas em parceria com o Sindicato dos Corretores de Imóveis, resultaram no controle efetivo dos loteamentos clandestinos, com sanções praticadas pelo próprio sindicato, coibindo as práticas ilegais de alguns membros.

No período de 1992 a 2006 as ações de natureza habitacional gerenciadas pelo município, resultaram na implantação do Residencial Goiânia Viva, aprovado com recursos do Tesouro Municipal, atendendo a 2.392 famílias que moravam na área de risco. No período de 1997 a 2002 gerenciados e supervisionados pelos agentes financeiros, os programas desenvolvidos com a coordenação da Companhia Municipal de Obras e Habitação do Município de

Goiânia (COMOB) destinaram-se à implantação de projetos de urbanização, melhoria da habitabilidade, construção de apartamentos e execução de obras de infra-estrutura, incluindo pavimentação asfáltica (GOIÂNIA, 2007).

Atualmente, a política municipal de habitação, independentemente das ações efetivadas e ainda em implantação, não enfrenta o problema de forma preventiva, pois não há o controle efetivo dos assentamentos subnormais, contenção de novos assentamentos e delimitação das áreas de intervenção por meio de normas urbanísticas específicas. Além disso, no sentido de disponibilizar terra para as habitações, faltam parcerias adequadas que visem agilizar os processos legais.

Existe uma carência de terra urbana para as populações com pouco poder aquisitivo, portanto faz-se necessária a identificação e disponibilização de áreas públicas para construção de habitação de interesse social e promoção de políticas de ocupação de lotes e áreas vazias.

A grande discussão provocada por ocasião da inclusão de áreas rurais na zona de expansão urbana em meados de 2006, resultou na aprovação da Lei Municipal nº.158 que alterou o perímetro urbano da cidade. Para evitar a especulação imobiliária supervalorizando tais áreas foi aprovada a lei nº 8.534 de 31 de maio de 2007 que alterou a Lei nº 4.526. Esta Lei destina-se à política municipal de habitação de interesse social áreas contínuas e contíguas entre si, sem qualquer ônus para o município exigindo de 15% a 25 % dos lotes resultantes do parcelamento. Estes lotes são destinados à construção de casas populares, o que em tese, providencia as áreas necessárias para uma política habitacional em Goiânia, já que as linhas de financiamento praticadas atualmente não incluem o terreno, mas somente a edificação da casa.

As estratégias do novo Plano Diretor têm como objetivo promover a regularização fundiária da propriedade urbana em situação de irregularidade. Para isso, aplicará os instrumentos redistributivos da renda urbana e do solo da cidade, instituídos pela lei nº. 10.257/01.

3.3.5 Atores Especulativos

Goiânia por ser uma cidade planejada teve como primeira fase a atuação do Estado ao definir no seu plano urbanístico as áreas urbanas e seu uso. Promoveu campanhas de marketing para atrair trabalhadores e investidores para consolidar a construção da nova capital, porém definiu o uso do espaço a serem comercializados, restringindo a atuação dos proprietários de terra.

Moysés (2004) afirma que “uma vez instalada a nova capital, definida a estrutura urbana, traçadas as perspectivas de sua expansão, assentada a estrutura do poder político local, estadual e federal, o perfil da economia da cidade também foi se desenhando na comercialização de terras e na construção civil como setores preponderantes no princípio”.

Pode-se considerar que os primeiros atores especulativos de Goiânia foram aqueles que doaram terras à construção e também reservaram grandes glebas para futura comercialização. Moysés ao descrever as duas primeiras décadas da construção de Goiânia analisa o valor que a terra passou a possuir:

> Na nova capital a mercadoria terra passou a ser objeto de desejo daqueles que queriam maximizar, num curto espaço de tempo, sua riqueza. Por isso, era o bem econômico que mais se valorizava, mesmo com o forte controle estatal sobre sua comercialização. [...] a zona urbana era de propriedade do Estado. [...] A estocagem de terras nos arredores da cidade era a parte franciscana com o qual os proprietários de terra esperavam ser recompensados pelo “sacrifício” da doação (MOYSÉS, 2004, p.144).

Em 1950 foi aprovada a Lei nº 176 e posteriormente o decreto municipal nº. 16 que diminuiu as exigências relativas ao parcelamento do solo deixando para o governo a maior parte do ônus facilitando a comercialização dos loteamentos.

Moysés (2004, p. 145) identifica como atores hegemônicos nos anos 50 e até meados de 60 os proprietários de terra e as imobiliárias. Parcelam suas glebas de terras e vendem-nas sem infra-estrutura, mas tomam o cuidado de fazer reservas estratégicas de lotes, que são adquiridos posteriormente por migrantes vindos de várias regiões do país. Nos anos 70 entra em cena um novo tipo de ator na produção imobiliária: o incorporador imobiliário.

O incorporador imobiliário desenvolve como função a organização de um empreendimento em todas as etapas do processo para a produção de moradia. Participa desde a escolha da compra do terreno, projeto de construção, obtenção de financiamento imobiliário, comercialização e entrega do imóvel. Esse nicho de mercado se abriu em conseqüência da economia que crescia a altas taxas e da política habitacional que permitia a aquisição através de financiamentos bancários.

A década de 80 com a retomada da democracia surgem movimentos dos sem-teto, na figura do posseiro urbano, que em muitos casos adquiriu um lote irregular. Muitos especuladores se infiltram entre os participantes dos movimentos em busca de vantagens na aquisição de lotes e casas concedidas pelo governo. Ocupações milionárias como a que ocorreu no setor sul são oriundas de década anteriores que remontam à criação de Goiânia, conforme citado por Moysés e Bernardes (2005)

A ocupação de reserva para futuras especulações tem no lucro à custa de uma infra-estrutura montada pelo governo o seu objetivo. Os atores especulativos podem ser tanto os proprietários da terra que guardam sua propriedade visando sua valorização; podem ser incorporadores imobiliários que desenvolvem mega-projetos como construção de shoppings e condomínios horizontais fechados valorizando dessa forma o local deslocando para lá o interesse de diversos investidores e também podem ser posseiros que depois de organizarem uma ocupação forçam ações governamentais e depois a vendem numa situação já regularizada.

3.3.6 Condomínios Horizontais

Goiânia, como muitas outras capitais brasileiras, possui em seu cenário urbano condomínios fechados, tendo no início como público alvo a população de renda mais elevada. Atualmente são construídos condomínios fechados que atende a diferentes camadas da população goianiense que optam em morar mais distantes do centro, porém com a promessa de terem maior segurança dentro dos muros que limitam o loteamento.

Moysés e Bernardes confirmam essa tendência em Goiânia :

> Observa-se na paisagem urbana de Goiana um número cada vez mais crescente de habitações no modelo condominial residencial ou de habitações seriadas, apesar de alguns possuírem sistemas sofisticados de segurança, altos muros e outras características que os aproximam dos condomínios fechados, como é o caso, por exemplo, do Prive dos Girassóis e do Fontana de Trevi. Ou até mesmo a emergência de um mercado imobiliário voltado para o atendimento das demandas advindas da "classe média baixa", como é o caso do Condomínio Horizontal Monte Verde (MOYSÉS, BERNARDES, 2005).

O decreto 658 de 14 de novembro de 1977 aprovou o loteamento Sítio de Recreio Mansões Bernardo Sayão. Criou-se neste loteamento o Residencial Aldeia do Vale conforme decreto 1396 de 2 de julho de 1999. Mas o primeiro condomínio horizontal em Goiânia foi o Privê Atlântico, construído em 1978, que teve seu muro regularizado no ano de 1996.

Foi a partir da década de 90 que o mercado imobiliário atendendo a uma demanda da classe alta lançou condomínios horizontais que oferecem áreas verdes, clubes, infra-estrutura completa e principalmente segurança e status. A maioria destes condomínios se localiza nas regiões sul, sudeste e sudoeste, sendo esta última região que apresenta maior crescimento em Goiânia. A região Sudeste é tida como de grande emergência econômica, segundo Moysés (2004, p.208) as imobiliárias lançaram 5 loteamentos, correspondendo a 4,7% do total de loteamentos da década de 90, sendo esta região considerada a dos condomínios fechados de alta renda.

Dentre os mais luxuosos condomínios de Goiânia localizados nessas regiões podem ser citados o Alphaville Flamboyant, Portal do Sol, Housing Flamboyant, Jardins Paris, Atenas e Milão. Na região sudoeste encontram-se o residencial Jardim Florença, Granville, Jardim Madri e Jardim Lisboa. O Residencial Aldeia do Vale, considerado um dos mais valorizados, encontra-se na região Norte de Goiânia.

Esta tendência de condomínios cada vez mais crescente na cidade ocasiona um deslocamento da moradia de setores mais centrais rumo região sudoeste, sudeste e sul tornando imprescindível a revitalização da região central da cidade.

3.4 CONSIDERAÇÕES PARCIAIS

Goiânia é uma capital que foi criada para ser um pólo de desenvolvimento na região, livre de influência do coronelismo que dominava a antiga capital. Nasceu de um plano em comum do interventor Dr. Pedro Ludovico com apoio do Presidente da República Getúlio Vargas. Aliado aos motivos políticos estava também a localização geográfica desfavorável da cidade de Goiás, a falta de estradas que impedia uma melhor comunicação com o centro-sul e conseqüentemente dificultando o desenvolvimento.

O seu planejamento já valorizava o meio ambiente, suas principais avenidas foram batizadas com nomes de rios (Araguaia, Tocantins, Paranaíba), seu traçado inspirado nas cidades jardins de Ebenezer Howard, a beleza de seus prédios, a proximidade com a estrada de ferro. Tudo indicava que em Goiânia se podia evitar o indesejável, porque fora planejada.

Em poucas décadas esse pensamento se mostrou falho. A cidade tinha que ser construída e habitada, por isso sua imagem foi vendida nos grandes centros como “a cidade que melhoraria a vida daqueles que emigrassem para Goiânia”. Para atrair a mão de obra e estimular a implantação do comércio e serviços que atenderiam a população os lotes eram vendidos a baixos preços quando não, doados.

No planejamento dos bairros ocorreu uma segregação mais amena, porém segregação, ao separar a Zona Norte destinando-a a classe operária. Aliado a isso os interesses particulares interferiram no planejamento urbano, com o uso indevido do solo na década de 50, que serviu de instrumento de desordenamento e desestruturação do espaço urbano com a proliferação de loteamentos. Esse fato, muito significativo para a história da cidade, é um exemplo de que o planejamento urbano não é estático, ações não estudadas ou que não atentem para o interesse público põem a perder estratégias que foram desenvolvidas em gestões passadas.

A definição do espaço urbano de Goiânia conta com a participação de vários atores além do próprio Estado. Áreas com grande valorização imobiliária são disputadas para a construção de empreendimentos voltados a atender a demanda da classe média e alta. A cidade cresce em direção da região sudoeste e lá são construídos grandes condomínios horizontais.

Em contrapartida a expansão da cidade em direção à zona rural, cada vez mais distante de áreas com infra-estrutura, em direção a região noroeste, traz problemas que afetam a comunidade em geral. A poluição dos mananciais, a moradia em áreas de risco, o custo social entre outros são reflexos das condições de vida de parte da população de Goiânia. Foi mostrado que 15% do território são de ocupações ou de loteamentos irregulares.

As políticas sociais de habitação buscam através de programas federais, estaduais e municipais recursos que possibilitem atender a essa demanda de moradia. Ao ter como diretriz uma legislação que reverta os padrões do parcelamento para fins sociais e promovam uma visão ampliada da moradia como elemento básico da sustentabilidade e da dignidade humana, a gestão urbana avança nas suas ações que atendem a função social.

A participação popular e as parcerias entre o setor público e o privado somam forças para modificar e corrigir as distorções existentes, além de propor soluções que sejam mais voltadas às questões sociais.

Mudar a cidade só é possível após uma mudança nas pessoas, na conscientização de cidadania. As obras só são reconhecidas e conservadas se a população compreender que o patrimônio público tem por principal finalidade atender às necessidades da população. Para que isso efetivamente ocorra não deve existir excluídos.

No ano de 2004 ocorreu uma das maiores ocupações de terra já presenciada em Goiânia, a do Parque Oeste Industrial, pelos sem-teto. Nesta região se concentram muitos vazios urbanos, áreas pertencentes a proprietários que

aguardaram durante anos a sua valorização. O próximo capítulo aborda o fato que reúne interesses conflitantes em torno da terra urbana e que necessita para sua solução a intervenção do Estado pautada na legislação.

Quanto mais transparente for a administração de Goiânia, quanto mais informações em relação aos seus direitos as pessoas obtiverem, mais participação haverá e assim os resultados podem atingir aos objetivos propostos. A função social, que deve orientar as decisões relacionadas à cidade, deve ser difundida para que possa servir com seus instrumentos em benefício da sociedade amparando os ideais de se ter uma cidade justa.

Capítulo IV

4. DO PARQUE OESTE INDUSTRIAL AO REAL CONQUISTA

4.1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Goiânia em maio de 2004 acompanhou pelos meios de comunicação o início de uma ocupação no Parque Oeste Industrial na região Sudoeste da cidade. Milhares de pessoas ocuparam uma área particular, se instalaram armando inicialmente barracas de lona preta, poucos dias depois barracos, casas e comércios. Do nada surgiu um “setor”, sem planejamento, sem assinaturas, sem permissão oficial.

Seus moradores não tinham o perfil de vizinhos ideais. O comportamento que desafiava às autoridades com a atitude de tomar posse da área se contrastava ao se olhar individualmente para aquelas famílias que num ato ilegal e desesperado em busca de uma moradia colocavam em risco suas vidas.

Esse fato ocorrido não pode ser simplesmente rotulado de mais uma ocupação, como tantas que ocorrem no Brasil, porque ele agrega em um mesmo cenário diferentes atores relacionados aos problemas urbanos pelos quais as cidades atravessam na atualidade.

Este capítulo sai do estudo teórico para confirmar na prática o quanto é difícil utilizar adequadamente os instrumentos que inserem a função social como solução de uma sociedade mais justa. O que será demonstrado é que fatores diversos atuam sobre uma única situação, inclusive o poder da mídia sobre opinião pública, os interesses do mercado imobiliário, a proximidade das eleições, os vazios urbanos e principalmente o desespero de não ter um teto para se abrigar.

Para compreender os interesses e as situações envolvidas no caso da ocupação no Parque Oeste Industrial é necessário primeiro situar onde fica localizada a área em disputa. O estudo sobre a região e da área ocupada avalia se

suas características a tornaram mais apropriada para a ocupação. Nessa pesquisa foram utilizados dados do Relatório Técnico do Plano Diretor de Goiânia e do encontro da agenda Goiânia que reuniu especialistas no assunto e moradores da região Sudoeste.

A segunda parte relata o caso da ocupação do Parque Oeste Industrial baseando-se principalmente nos artigos, entrevistas e depoimentos publicados nos jornais da cidade, em artigos científicos, entrevistas e artigos veiculados na internet, por se tratar de um fato recente. A intenção é analisar a situação cronologicamente e o posicionamento diante dela por diversos setores do conflito pela posse da terra urbana.

O terceiro item apresenta artigos do Plano Diretor aprovado em 2007 que atendem às exigências feitas pelo Estatuto da Cidade e que atentam à função social, mostrando a importância deste instrumento em questões fundiárias como a que ocorreu em Goiânia no ano de 2004.

A última parte fornece uma explicação por parte do pesquisador do fato ocorrido e do posicionamento dos diversos atores que atuaram no processo. O objetivo é buscar as causas relacionadas à urbanização que contribuíram para a ocupação e quais medidas podem a partir do plano diretor serem tomadas em situações semelhantes.

4.2 PARQUE OESTE INDUSTRIAL

O Parque Oeste Industrial foi aprovado pelo Decreto nº. 25 de 6 de Junho de 1957. Ele faz parte da região Sudoeste de Goiânia, região esta que obteve a maior taxa de crescimento populacional no período de 1991 a 2000, conforme dados do IBGE obtidos através dos censos demográficos. Sua população em 1991 era de 18.676 habitantes atingindo o número de 57.638 habitantes em 2000 conforme relatório técnico do Plano Diretor de Goiânia (GOIÂNIA, 2007).

A região Sudoeste é composta por 75 bairros, alguns consolidados há muitos anos e outros mais recentes. Das 12 regiões do município de Goiânia, a

região Sudoeste era a 9º em densidade demográfica, 5,31% da população goianiense, o que comprova a existência de muitos vazios urbanos na região.

De acordo com a Agenda Goiana (2007), no capítulo referente a sustentabilidade sócio-ambiental a região Sudoeste é a que dispõe de maiores espaços vazios dentro da capital, em torno de 65 a 75% dos terrenos estão sem construção. Em novembro de 2006, quando foi realizada a Agenda Goiânia, havia no Parque Oeste Industrial aproximadamente 1,9 mil lotes vagos.

Esses vazios urbanos trazem sérios problemas, entre eles, a especulação imobiliária e as ocupações. A ocupação ocorrida em 2004 no Parque Oeste Industrial foi em uma área ociosa que visava a valorização do parcelamento como tantas outras existentes na região. Participantes da agência Goiânia defenderam que novos parcelamentos fossem proibidos até que os vazios urbanos fossem ocupados. A ocupação descontrolada, intensificada a partir dos anos 1950, deixou como legado sérias dificuldades para os muitos moradores que ainda não conseguiram regularizar suas propriedades.

Os empreendedores do setor imobiliário estão investindo na construção de condomínios horizontais e de grandes edifícios. Um dos fatores de atração para a região é a sua topografia plana que facilita a construção de imóveis. A integração desses empreendimentos ao cenário já existente nos bairros está sendo exigida pelo Plano Diretor como sendo da responsabilidade dos empreendedores em construir toda a infra-estrutura necessária no caso de aprovação de novos parcelamentos.

Por causa de sua topografia plana, a região não abriga muitas áreas de risco, mas ainda assim enfrenta problemas com enchentes, em função do excesso de impermeabilização e ocupação dos fundos de vale. As grandes campanhas de pavimentação ameaçam agravar ainda mais o problema, por causa do fim de áreas permeáveis e do maior volume de água lançado nos mananciais.

Os vazios urbanos trazem sérios problemas para a região. Um deles é a utilização dos lotes vagos como depósito clandestino de entulhos, que no período de

chuvas são deslocados pela correnteza para o sistema de drenagem de água pluvial provocando entupimentos e alagamentos.

4.3 OS FATOS

A ocupação iniciou na noite do dia 10 de maio de 2004, no Parque Oeste Industrial entre o Bairro Goiá e o Residencial Eldorado. Foram ocupadas três áreas particulares, totalizando vinte alqueires, 968 mil m². Segundo Assunção (2004), no artigo “Sem-teto ocupa mais uma área em Goiânia” a ocupação se situava na mesma região da cidade, saída para Guapó, onde havia surgido anteriormente outra ocupação no mês de abril.

Devido ao elevado número de famílias de sem-teto que ocuparam o local, cerca de 3 mil famílias, supõe-se que tratava-se de uma ocupação planejada. Trecho extraído do jornal O Popular (SASSINE, 2004), do dia 18 de maio de 2004, informa que durante os cinco dias de ocupação, os sem-teto improvisaram uma estrutura no local para facilitar a instalação, erguendo cercas, quadras e abrindo vias de acesso às barracas.

Em razão da proximidade das eleições municipais o fato ocorrido serviu de plataforma política para candidatos que vislumbraram a oportunidade de ganhar votos ao fazerem promessas de garantir a posse dos lotes e sua regularização assim que fossem eleitos.

De acordo com relatório emitido pelo Ministério Público Federal “diante da reiteração de tais promessas, a notícia da regularização se propagou, causando um *boom* populacional na área, sendo erguidas e espalhadas rapidamente inúmeras barracas e construções, formando contingente humano de necessitados e especuladores”.

A Justiça concedeu liminar de reintegração de posse pela primeira vez no dia 20 de maio de 2004, porém esta foi anulada pelo Tribunal de Justiça de Goiás devido ao fato da proprietária ter dado entrada em duas varas simultaneamente. No final de Junho de 2004 foi concedida a liminar em favor da proprietária Anália

Severina Ferreira. Os Sem-teto entraram com medida cautelar na Justiça para que fossem apresentados documentos que comprovassem a propriedade da área.

Os sem-teto argumentaram que a área estava desocupada e não cumpria a função social, já que os tributos devidos à Prefeitura de Goiânia, IPTU, não foram pagos no período de 1993 a 2001.

No dia 9 de setembro de 2004 foi concedida medida liminar de reintegração e posse, dando prazo de vinte dias para desocupação da área. No período entre o começo da ocupação até a definição da justiça pela reintegração da posse se passaram quatro meses. Casas, comércios, lotes e ruas foram construídos. Um nome foi dado à ocupação pelos posseiros: Setor Sonho Real.

Numa mesma ocupação se misturavam pessoas que depositavam a esperança de ter uma moradia e também especuladores, pessoas com poder aquisitivo maior que se infiltraram entre os sem-terra para obter lucro com venda de lotes. Na edição do Popular de 04/11/2004 na matéria intitulada “Disputa por lote em invasão acaba em morte” (ARANTES, 2004) a reportagem identificou grande número de barracos de lona vazios. No dia 3 de novembro foi assassinado o rapaz Alison Alves da Fonseca devido disputa por mais de um lote na ocupação. Outra reportagem, “Negócio imobiliário prospera na maior invasão de Goiânia”, datada de 21/11/2004, afirma que lotes eram vendidos por até R$ 5 mil e que muitos posseiros possuíam carros e eram possíveis proprietários de imóveis na região oeste e sudoeste.

A violência não ficou restrita ao assassinato de Alison Ferreira, denúncias informaram que grupos armados aterrorizavam os mais humildes para tomarem a posse dos barracos levantados, de acordo com a matéria publicada (DORIAN, 2004) no dia 26 de novembro de 2004 publicada pelo O Popular. O mesmo artigo informa que a maioria dos posseiros é proveniente de outros estados.

A Secretaria de Segurança Pública solicitou 40 dias para planejar a desocupação da área. No dia 23 de novembro daquele ano, a juíza expediu ofício à

Secretaria de Segurança Pública determinando que o prazo final para desocupação da área fosse 25 de novembro.

De acordo com matéria (PÁDUA, 2004) divulgada pelo jornal Diário da Manhã, no dia 10 de novembro de 2004, a Prefeitura de Goiânia estava disposta a negociar a dívida dos impostos em troca de lotes na área invadida para a realização de um programa de moradia verticalizada.

A Comissão de Gerenciamento de Crises da Secretaria de Segurança Pública se reuniu e discutiu estratégias para desocupação da área, ficando acertado que haveria necessidade de se pedir maior prazo para cumprimento da decisão judicial, uma vez ser indispensável realização do cadastramento das famílias. O cadastramento feito pela Agência Goiana de Habitação (AGEHAB) teve início no dia 16 de dezembro de 2004. O resultado do cadastramento indicava o número real de famílias de 2.862 e que 1.833 lotes invadidos eram ocupados apenas com barracas para demarcar o território.

No dia 3 de janeiro de 2005 foi concluído e encaminhado à justiça o inquérito que investigou denúncias de vendas de lotes na ocupação, sendo indiciadas 28 pessoas.

No dia 11 de janeiro de 2005, a AGEHAB protocolou na Justiça novo requerimento de prorrogação do prazo, sendo este denegado, no dia 13 de janeiro.

No dia 14 de janeiro de 2005, em atendimento ao apelo feito pela Procuradoria-Geral do Estado, em conjunto com a Secretaria de Segurança Pública, o juiz plantonista reavaliou o caso e acatou o pedido concedendo a prorrogação do prazo de desocupação da área até o dia 31 de janeiro do mesmo ano. Segundo os requerentes, para a remoção de tantas pessoas havia necessidade de um planejamento logístico e estratégico de vários setores públicos, a fim de se evitar uma ação malsucedida e até o desencadeamento de uma tragédia.

No dia 27 de janeiro de 2005, sob o título “esperança se torna realidade” (PÁDUA, 2004), foi noticiado no jornal O Diário da manhã, o acordo entre o governo municipal e estadual ocorrido no dia 26 propondo a desapropriação de 70% da área

para abrigar as famílias. O Popular noticiava nesta mesma data, sob o título “Estado e Prefeitura tentam comprar terreno invadido” em que o advogado da família indicava que estava ocorrendo negociações com a prefeitura. Parte da área seria trocada por impostos atrasados no valor de R$ 2,4 milhões.

No dia 27 as Procuradorias Gerais do Estado e do Município entram com pedido na 10ª vara de suspensão da decisão liminar de reintegração de posse e apresentam um protocolo de intenção.

No dia 28 de janeiro o juiz Sérgio Divino de Carvalho nega o pedido e mantém a desocupação em 31 de janeiro de 2005. As autoridades da segurança pública e órgãos estaduais e municipais, e os representantes dos posseiros, fizeram várias reuniões visando uma solução pacífica para o problema. Porém, o acordo proposto não se apresentou favorável às famílias, e segundo concluíram, a situação só se resolveria com a desapropriação da área.

Diante disso, os posseiros manifestaram que resistiriam a qualquer ação de despejo.

Durante os dez dias que antecederam a operação denominada Triunfo, a Polícia Militar passou a utilizar de estratégia de guerra para enfraquecer a resistência dos sem-teto, já que a desocupação da área estava como certa, segundo asseverou o Governador do Estado. Antes do dia definido para a desocupação a polícia militar utilizou táticas militares que visavam minar os ânimos dos moradores e a dar suporte aos posseiros que estavam querendo deixar a área, denominada Operação Inquietação, por fazer uso de bombas de efeito moral durante as madrugadas.

No dia 16 de fevereiro de 2005 foi realizada a desocupação cumprindo o mandado judicial de reintegração de posse. O confronto entre a polícia militar e a comunidade deixou saldo de 2 mortos, 14 feridos e 800 pessoas detidas.

Todas as construções foram destruídas e os pertences das famílias foram levados juntamente com elas, aproximadamente 934 famílias, para abrigos em Ginásios do Novo Horizonte e do Capuava.

Figura 4 - Famílias são retiradas da invasão e levadas para o quartel general da operação de despejo.
Fonte: Zuhair Mohamad - O Popular. Foto exibida no Popular no dia17/02/2005.

O artigo publicado no Popular no dia 18 de fevereiro de autoria do delegado de Polícia Norton Luiz Ferreira é divulgado no site da Secretaria de Segurança Pública do Estado de Goiás. O artigo mostra, na opinião do autor e na defesa do Estado, as explicações que "justificaram" o confronto militar:

> A história de Goiânia ganhou mais um capítulo com invasão do Parque Oeste Industrial. Uma história finalizada com a necessária utilização da força policial, motivada pela falta de bom senso de lideranças invasoras, imbuídas de propósitos duvidosos. Outros obstáculos criados não permitiram que o Poder Público alcançasse seus planos para uma saída pacífica, negociada e sem traumas para as famílias. Eles, os invasores, preferiam dar crédito aos discursos incendiários e de propósitos eleitoreiros de alguns políticos e à valentia de criminosos ali infiltrados insuflando os invasores a resistirem. A invasão do Parque Oeste Industrial não deixou de ser um problema social, mesmo se transformando num caso de polícia. Mas o quadro que ali se consolidou não deixou outra saída para que a ordem fosse restabelecida com o cumprimento da liminar de reintegração de posse. De um lado, uma invasão onde famílias carentes se misturavam a aproveitadores e pessoas com dívidas com a justiça. De outro, a justiça mandando fazer justiça para assegurar o direito de propriedade e, numa outra ponta, o Estado com a obrigação de cumprir a ordem judicial, mas querendo fazer justiça social. (FERREIRA, 2005)

No dia 20 de fevereiro a matéria intitulada "Área poderá ter condomínio de classe média" de Carla Borges entrevista o advogado da família que informa que já estava ocorrendo negociações com empresários do setor imobiliário. Afirma que "As negociações foram interrompidas em função da ocupação, mas, desde a desocupação, empresários voltaram a nos procurar para retomar o processo."

Professor Dr. José Paulo Pietrafesa fez em entrevista ao Jornal O Sucesso a seguinte leitura da ocupação e retirada dos sem-teto no Parque Oeste Industrial:

> No geral, há um erro estrutural na distribuição espacial de Goiânia: alguns proprietários concentram grandes áreas, enquanto milhares de pessoas não têm um lote para construir sua moradia. Portanto, há uma disputa e uma especulação no que se refere à preservação de algumas áreas. Temos provavelmente uns 200 condomínios fechados de áreas que foram guardadas para a especulação imobiliária. [...] Essa política de especulação é mais ou menos planejada pelo Setor que controla os terrenos urbanos. Por outro lado, os movimentos sociais estão perdendo a dinâmica que tinham na década de 90 (PIETRAFESA, 2005).

Em setembro de 2006, na Entrevista realizada pela equipe do Observatório Geográfico de Goiás, o Prof. Dr. em Geografia Tadeu Alencar Arrais deu uma versão diferente do delegado Norton Luís Ferreira ao fato ocorrido no Parque Oeste Industrial:

> Quem, então, regula a produção do espaço urbano. Vamos voltar ao Parque Oeste Industrial. Primeira questão. Onde a ocupação estava localizada? Ora, em uma das áreas de maior valorização imobiliária de Goiânia, muito próxima dos grandes blocos de condomínios verticais que hoje aparecem na TV como o mais novo “Eldorado” de Goiânia. Quem ocupava? Há duas versões. A primeira, divulgada pelos movimentos sociais, é que a maioria era composta por famílias de baixa renda e sem casa própria. A segunda, divulgada pela imprensa, numa campanha regular, era que a “invasão” serviu para fins políticos e que aqueles que estavam ali tinham boas condições econômicas. Qual das versões colou? A segunda. Isso porque Estado, agentes imobiliários, incorporadores, imprensa etc., estão do mesmo lado. (ARRAIS, 2006)

Nos ginásios as péssimas condições higiênico-sanitárias ocasionaram doenças de pele além de infecções entre os abrigados. Duas pessoas vieram a falecer em decorrência da precariedade das instalações que agravou o quadro de saúde.

Em maio de 2005 uma área no Setor Grajaú, de cinco alqueires, localizada na região sudoeste serviu de assentamento provisório para as famílias que estavam morando nos ginásios de esporte.

Em novembro de 2005 começaram as obras na área definitiva junto ao Jardim Itaipu para a implantação da rede elétrica, água e esgoto.

A falta de terrenos disponíveis, seja pela localização e aspectos técnicos ou pelo alto custo praticado na Zona Urbana do Município, as pressões sociais e da imprensa, inclusive nacional, fizeram com que os governos estadual e municipal adquirissem uma área em Zona rural, numa operação onde foi necessária a aprovação de uma Lei incluindo-a na Zona Urbana.

O nome do bairro foi escolhido através de voto pelos próprios moradores sendo Residencial Real Conquista. O contrato de parceria envolve prefeitura, Estado e União, totalizando um repasse de R$ 45,2 milhões. Os recursos para a construção das casas no Residencial Real Conquista foram provenientes do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço no valor de R$ 25,9 milhões, dos cofres do Estado o valor de R$ 14,2 milhões e da Prefeitura de Goiânia com R$ 5,1 milhões. O Projeto do Loteamento Residencial Real Conquista prevê a construção de dois centros comerciais, duas escolas de ensino fundamental, uma de ensino médio, duas creches, uma grande feira coberta, terminal de ônibus, depósito para abastecimento de água da Saneago e um parque ecológico. As casas são de 40 m² e atenderão a 2.500 famílias provenientes da ocupação do Parque Oeste Industrial (BRASIL, 2007).

4.4 ANÁLISE À LUZ DO PLANO DIRETOR 2007

O Novo Plano Diretor aprovado em Goiânia é o instrumento que faltava aos gestores públicos para agirem de acordo com o exigido no Estatuto da Cidade. Quando ocorreu a ocupação no Parque Oeste Industrial, Goiânia ainda não tinha aprovado o seu Plano Diretor, o que vigorava datava de 1992, portanto anterior ao Estatuto da Cidade.

Fontes (apud BUENO, 2007) ao fazer sua análise a respeito da importância do plano diretor afirma:

> O Plano diretor é também um instrumento importante para evitar a retenção especulativa de imóveis, principalmente no que diz respeito à indução da ocupação de imóveis e terrenos vazios dotados de infra-estrutura. Promovendo assim a democratização do acesso à terra e podendo operar de forma preventiva, evitando posteriores apropriações indevidas da valorização do solo. (FONTES apud BUENO, 2007, p.68)

O atual Plano Diretor foi trabalhado para que situações como a que ocorreu na ocupação do Parque Industrial não voltem acontecer.

A política urbana foi desenvolvida para atender as garantias fundamentais aprovadas no 1º Congresso da Cidade de Goiânia e na 2ª Conferência da Cidade de Goiânia, assegurando no item II o direito à moradia e no item III a função social da cidade e da propriedade urbana. No Capítulo I – Princípios e Objetivos, Art. 2º, está incluída a função social da cidade.

> V – função social da cidade – como o uso racional e adequado da propriedade urbana, dos recursos naturais e preservação do meio ambiente.

Na estratégia do ordenamento territorial já é demonstrada a preocupação em reduzir os vazios urbanos, que certamente trazem prejuízos ao desenvolvimento de uma cidade sustentável, priorizando a urbanização e a densificação da cidade construída. Além disso, ao ajustar os indicativos de crescimento da cidade à dinâmica de sua ocupação concêntrica, paralelamente a sua indução à Sudoeste, demonstra tentar corrigir as distorções ocorridas no passado.

Muitos especialistas em urbanização, em entrevista concedida ao jornal Diário da Manhã, Caderno Cidades, em 27 de abril de 2007 concordam com a necessidade de preencher os vazios urbanos em Goiânia:

> Este parece ser um ponto pacífico na visão dos arquitetos que conhecem Goiânia. Márcia Metran, professora da Universidade Católica de Goiás (UCG), concorda que é possível e necessário preencher melhor a cidade, tornando mais dinâmica a distribuição da população. John Mivaldo, arquiteto e urbanista, reafirma que a Capital precisa se democratizar, não distanciando as pessoas de seus objetivos de vida ou pontos de referência (casa, escola, trabalho). A proposta de aumentar o número de pessoas no espaço pode gerar conseqüências negativas: caos no transporte e a superlotação em determinados bairros. Mas é menos pior do que expandir descontroladamente, o que inviabiliza a mobilidade e dificulta o trabalho. "Hoje a cidade tem 120 mil lotes vazios e está cheia de glebas. Se ocupar esses espaços, já passa para a média de 60 habitantes por hectare", diz o urbanista Luiz Fernando Teixeira. (METRÓPOLE..., 2007)

A implementação da estratégia de ordenamento territorial se concretizará através de vários programas, incluindo o Programa de Regularização Fundiária, que

conforme foi comprovado no caso da ocupação do Parque Industrial é imprescindível que seja realizado. A prioridade é a população de baixa renda.

Instrumentos urbanísticos foram criados e/ou aperfeiçoados no Plano Diretor de Goiânia visando atender às funções sociais da propriedade. Destacam-se alguns que representam avanço significativo para tratar de questões fundiárias como, por exemplo, a criação de Áreas de Programas Especiais de Interesse Social.

> **Art. 83.** Para cumprimento da função social da propriedade o Município utilizará os seguintes instrumentos de intervenção no solo:
> **I –** normas gerais e específicas de parcelamento, uso e ocupação do solo;
> **II –** áreas de programas especiais;
> **III –** outros instrumentos de política urbana.
> **Art. 84.** As normas gerais de parcelamento, uso e ocupação do solo referem-se aos critérios para fracionamento do solo aos parâmetros de regulação de densificação e volumetria do espaço construído, do controle da espacialização das habitações e das atividades econômicas, respeitadas as diversidades do território municipal, segundo peculiaridades de cada Macrozona. (GOIÂNIA, 2007)

O controle dos espaços vazios permitirá uma maior integração na cidade, desestimulará aquisição de propriedades com intuito especulativo, favorecendo um crescimento mais justo para a comunidade em geral, com distribuição equilibrada de infra-estrutura e equipamentos instalados.

Maricato citada por Moraes (2006) responsabiliza o SFH como responsável pela transformação no espaço urbano, relacionando os vazios urbanos às ocupações.

> O SFH promoveu uma profunda transformação no espaço urbano brasileiro, à medida que propiciou de forma significativa o aumento dos vazios urbanos da periferização das cidades, e a degradação do meio ambiente, motivando a população dos sem-teto a se organizar em busca do seu direito de moradia. [...] na verdade essa política foi fundamental para a estruturação de um mercado imobiliário de corte capitalista (MARICATO apud MORAES, 2006, p.223).

A criação descontrolada de novos loteamentos, cada vez mais distantes, sem antes ocupar os já existentes acaba se tornando um instrumento de exclusão porque afasta para longe da cidade as camadas mais pobres da população. O município cresce sem controle e fica impossibilitado de atender adequadamente e

igualmente a todos. Sendo assim, constam os seguintes artigos no Plano Diretor de Goiânia:

> **Art. 87** Nos novos parcelamentos deverão ser implantados Bacias de Retenção de águas pluviais e Caixas de Recarga do lençol freático, segundo a necessidade de drenagem prevista pelo Plano Diretor de Drenagem Urbana de Goiânia, para cada sub-bacia hidrográfica, além de infra-estrutura completa às expensas do empreendedor.
>
> **Art. 89** O parcelamento do solo na Macrozona construída fica condicionado ao critério de contigüidade a outro parcelamento implantado e com no mínimo 30% (trinta por cento) de ocupação, esta entendida como edificada e habitada.
>
> **Art. 90** Excetuam-se das exigências dos artigos 87 e 88 os parcelamentos promovidos por cooperativas e associações habitacionais que preencham os pressupostos regulamentares, formalmente instituídas sem fins lucrativos que celebrarem convênio com o Poder Público Municipal, visando o desenvolvimento de programas habitacionais para população de baixa renda e equipamentos urbanos destinados à geração de emprego e renda.
>
> **Art. 92.** O controle do uso e da ocupação do solo fundamenta-se na exigência constitucional da função social da propriedade sendo exercido mediante a imposição legal das condições em que os usos são admitidos e estimulados, atendendo às funções e atividades desempenhadas por Macrozona, assim como as condições de ocupação admitidas para cada unidade imobiliária.
>
> **Art. 120.** O modelo espacial adotado para ocupação da Macrozona Construída é resultante da relação entre a área do lote e a edificação nele implantada e visa a consecução dos seguintes objetivos de interesse público:
>
> **I –** garantir à cidade uma distribuição equilibrada e funcional da volumetria urbana e da densidade populacional compatível com a infra-estrutura e os equipamentos instalados; (GOIÂNIA, 2007)

Existem segmentos que discordam da necessidade de haver um limite no parcelamento do solo. No artigo “Setor imobiliário contesta suspensão de loteamentos” o presidente do Secovi, Maurício Rezende de Almeida Pontes critica, em maio de 2005, a decisão tomada pelo prefeito Íris Rezende de ter suspendido novos empreendimentos até que fosse aprovado o Plano Diretor.

> A decisão da Prefeitura de Goiânia de suspender a aprovação de novos loteamentos tem provocado protestos no setor imobiliário. O decreto do prefeito Iris Rezende suspende novos empreendimentos até a aprovação do Plano Diretor de Goiânia. A exceção fica apenas para os loteamentos com infra-estrutura como asfalto e rede de esgoto, além de meios-fios, água e energia elétrica. O Sindicato da Habitação (Secovi) questiona a determinação e argumenta que a medida, além de juridicamente irregular, prejudicará a população de baixa renda que conseguia adquirir imóveis de baixo custo. [...] Pontes observa que o mercado vai ficar privado de novos loteamentos populares já que a exigência de asfalto e rede de esgoto aumentará o custo dos empreendimentos. “A população que tem renda na

> faixa dos três salários mínimos e que conseguia comprar seu próprio imóvel ficará sem essa possibilidade", alerta. "A Prefeitura é que ficará obrigada a assistir essas famílias, tendo que desviar os recursos destinados a toda a população, a setores como saúde e educação, por exemplo." (DORIAN, 2005)

O fato da área do Setor Parque Oeste Industrial estar desocupada propiciou o espaço para a ocupação, mas o motivo que fez milhares de pessoas se deslocarem para aquela região foi a falta de moradia. É um problema que não foi ignorado pelo Plano Diretor. Uma das soluções encontradas foi a criação das Áreas de Programas Especiais de Interesse Social.

> **Art. 131.** As Áreas de Programas Especiais de Interesse Social são aquelas destinadas à implantação de programas habitacionais, consistindo em operações de iniciativa pública ou privada que objetivam a promoção da política habitacional do Município, utilizando-se quando necessário os instrumentos previstos na Lei Federal n.º 10.257/2001, Estatuto da Cidade estando sujeitas a mecanismos especiais preponderantes, abrangendo:
> **I -** Áreas de Interesse Social - AEIS, que objetivam a promoção prioritária da moradia destinada à população de baixa renda,compreendendo:
> a) Área Especial de Interesse Social I, correspondente às áreas onde se encontram assentadas posses urbanas, que integrarão os programas de regularização fundiária e urbanística;
> b) Área Especial de Interesse Social II, correspondente às áreas onde se encontram implantados loteamentos ilegais, que integrarão os programas de regularização fundiária e urbanística;
> c) Área Especial de Interesse Social III, correspondente às glebas sujeitas à incidência de uma política habitacional de âmbito municipal, que viabilize o acesso à moradia à camada da população de menor poder aquisitivo, integrantes da FIG. 7 –Modelo Espacial, desta Lei.
> **II -** Projetos Diferenciados de Urbanização, que objetivam a ocupação dos vazios urbanos existentes fora dos Eixos de Desenvolvimento, podendo ocorrer em maiores densificações, inclusive sob a forma de ocupação prevista para as Áreas de Interesse Social, conforme disporá lei municipal e segundo FIG.6 (GOIÂNIA, 2007)

Quanto à existência de áreas que não cumpram com sua função social, como o caso descrito, poderão ser penalizadas.

> **Art. 135.** O Poder Executivo, na forma da Lei Federal nº 10.257/91 – Estatuto da Cidade e da Lei Orgânica do Município de Goiânia, poderá exigir do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente de:
> **I –** parcelamento, edificação ou utilização compulsórios;
> **II –** Imposto Predial e Territorial Urbano progressivo no tempo;
> **III –** desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública.
>
> **Art. 136.** Os proprietários de áreas integrantes da Macrozona Construída dotadas de infra-estrutura básica, equipamentos comunitários ou melhoramentos, sujeitar-se-ão a atuação urbanística especial, com a finalidade de exigir do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento.

> **Art. 137.** A representação cartográfica com elementos que possibilitam a identificação dos imóveis, sobre os quais se aplicará o que se refere no caput deste artigo, está contida nas na FIG. 6 – Vazios Urbanos e Mapas dos Lotes Vagos, integrantes desta Lei e do Relatório que a compõe.
>
> **Parágrafo único.** A infra-estrutura básica e os equipamentos comunitários de que deverão ser dotadas as áreas a que se refere o caput deste artigo, são, no mínimo, três dos seguintes melhoramentos: transporte coletivo, rede de energia elétrica, acessibilidade por via pública urbana e escola até 500m (quinhentos metros). (GOIÂNIA, 2007)

A criação das áreas especiais não foi única medida adotada para a política fundiária do município. Há a preocupação de privilegiar pessoas de baixa renda que já morem em Goiânia. Se não houvesse uma restrição na lei, a cidade estaria incentivando a migração, por se tratar de um problema comum a todos os municípios do país. Rolnik (2007), em seu artigo "A construção de uma política fundiária e de planejamento urbano para o país: avanços e desafios," apresenta dados da pesquisa Perfil Municipal (MUNIC-IBGE 2000) revelando a presença de assentamentos irregulares em quase 100% das cidades com mais de 500.000 habitantes, e em 80% das cidades entre 100.000 e 500.000. Até nos municípios com menos de 20.000 habitantes, os assentamentos informais aparecem em mais de 30% dos casos.

A regularização fundiária proporciona aos seus moradores inclusão dentro da cidade além do município ter mais controle sobre os processos de produção e apropriação do espaço. A inclusão de tais instrumentos dentro do Plano Diretor está diretamente relacionada à função social da propriedade urbana.

Dos Instrumentos de Regularização Fundiária é importante análise dos artigos 164 e 165 que proporcionam um avanço na solução das questões fundiárias em Goiânia.

> **Art. 164.** O Chefe do Poder Executivo, com base nas atribuições previstas no inciso VIII do art. 30, da Constituição Federal, na Lei Federal nº10.257/2001 – Estatuto da Cidade e na legislação municipal, deverá reconhecer os assentamentos precários, as posses urbanas, e os parcelamentos do solo irregulares, existentes até a data da publicação desta Lei, prioritariamente da áreas relacionadas no anexo especial deste Plano Diretor,visando sua regularização fundiária:
> **I –** nas Áreas Especiais de Interesse Social – AEIS, previstas no inciso I, do art. 133, desta lei;

> **II –** a concessão do direito real de uso, além de estabelecido no caput deste artigo, atenderá também o Decreto – Lei nº 271, de 20 de fevereiro de 1967 e Medida Provisória n. 2.220/01, quando couber;
> **III –** a concessão de uso especial para fins de moradia;
> **IV –** o usucapião especial de imóvel urbano;
> **V –** o direito de preempção;
> **VI –** a assistência técnica urbanística, jurídica e social gratuita.
> **VII** – a inclusão no cadastro dos Programas de Habitação de Interesse Social dar-se-á após a comprovação por parte da família interessada dos seguintes requisitos:
> a) ser morador há mais de 2 (dois) anos no Município de Goiânia;
> b) não ter renda familiar superior a 5 (cinco) salários mínimos de referência;
> c) não ser proprietário de imóveis;
> d) não ter sido beneficiada em qualquer outro programa habitacional promovido pelo Poder Público, seja Municipal, Estadual ou Federal.
>
> **Art. 165.** O Executivo Municipal deverá articular os diversos agentes envolvidos no processo de regularização, como representantes do Ministério Público, do Poder Judiciário, dos Cartórios de Registros, dos Governos Estadual e Municipal, bem como dos grupos sociais envolvidos visando equacionar e agilizar os processos de regularização fundiária. (GOIÂNIA, 2007)

O caso “Ocupação do Parque Oeste Industrial ao Real Conquista” comprova a importância de se ter instrumentos relativos à função social incluídos no planejamento da cidade. Situações de conflito poderão ser evitadas ou resolvidas de acordo com a lei, sem ter que negar a dignidade à pessoa humana.

4.5 CONSIDERAÇÕES PARCIAIS.

Durante os meses de impasse na desocupação ou não da área invadida no Parque Oeste Industrial, além dos moradores da ocupação e da imprensa, candidatos políticos visitaram o local fazendo promessas devido à proximidade das eleições. Para muitos uma estratégia de aparecer nos noticiários como defensores dos menos favorecidos, mas para os sem-teto eles representavam esperança de apoio na defesa de sua causa.

Logo que casas foram sendo levantadas houve denúncias de casos de pessoas com boa condição financeira que se aproveitaram da ocasião e montavam acampamento na área invadida. Embora o número de pessoas nesta situação fosse pequeno se comparado à quantidade de famílias na ocupação, o destaque dado pela mídia gerou indignação na maior parte da opinião pública que viam nos sem-teto pessoas de má fé. Um assassinato evidenciou ainda mais esta imagem negativa, porém assassinatos, delinqüentes e brigas entre vizinhos não são

exclusivos a um ou outro bairro da cidade, mas ali a imagem era como se todos os moradores da ocupação fossem coniventes com a situação. “Brigavam entre si por uma propriedade que não lhes pertencia”, esse pensamento aos poucos dava a idéia de descontrole da ordem pública caso nada fosse feito. A maioria da população, expectadores, cobrava uma solução baseada no direito da propriedade. Porém, ignoravam que no Art. 182 da Constituição Federal que se refere à política do desenvolvimento urbano o objetivo defendido é ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

O problema é que os habitantes em questão eram os sem-teto, os excluídos pelo seu baixo poder aquisitivo. Muitos dos assentados eram provenientes de outros municípios e estados. E não foi qualquer área a invadida, não foi a área que ninguém quer, foi justamente uma área cobiçada pela valorização crescente do setor.

A área ocupada no Parque Oeste Industrial não atende à função social. Segundo a Constituição Federal o solo urbano que não é utilizado não cumpre sua função social, podendo inclusive, segundo §4º, ter como penalidade sua desapropriação mediante pagamento de títulos da dívida pública. Além de estar sem nenhuma utilização os proprietários deviam aos cofres públicos o IPTU de muitos anos. Ali não foi construída nenhuma indústria, não gerou nenhum benefício à comunidade. Atendeu somente aos interesses individualistas não permitindo sua utilização em favor da cidade.

A demora na decisão judicial fomentou os ânimos, permitindo que ruas fossem abertas, quadras definidas, comércios instalados. Para os sem-teto não havia como recuar. Para as autoridades que estavam pressionadas por organismos de direitos humanos, pela opinião pública contrária à ocupação, pelos empreendedores do mercado imobiliário, pelo risco de incentivar novas ocupações em Goiânia, a solução estaria em um acordo entre governos estadual e municipal e proprietários. Porém, os proprietários já tinham uma proposta mais lucrativa do que o acordo oferecido pelo Estado.

O problema não se originou em maio de 2004, mas sim na década de 50 quando o parcelamento do solo foi feito de maneira inadequada com a proliferação do espaço urbano sem que fosse feito um estudo adequado para o uso do solo. A aprovação do Parque Oeste Industrial data de 1957, porém ainda possui muitos vazios urbanos indicando que grandes áreas foram compradas visando valorização futura comprovando que gerações futuras podem arcar com problemas resultantes da falta de planejamento urbano.

Programas de combate à pobreza começam a se concretizar a partir da construção de habitações em assentamentos que ofereçam infra-estrutura e proporcionem condições favoráveis para a saúde e o trabalho de seus moradores. O planejamento e a construção do Real Conquista foram realizados atendendo a esses requisitos que buscam incluir os assentados à cidade, através de serviços de educação, saúde e transporte. A legalização da propriedade gera no indivíduo a segurança de ter onde morar, o orgulho de possuir sua casa própria, facilitando seu crescimento e de sua família.

O Plano Diretor de Goiânia (GOIÂNIA, 2007) ao atentar às questões que se relacionam aos instrumentos do Estatuto da Cidade, vem contribuir na construção de uma Goiânia mais justa, que poderá enfim atender às expectativas de todos trabalhadores que sonham construir uma vida melhor.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Hipótese 1: A concretização de medidas que promovem a função social na cidade é dificultada pela reserva de valor imobiliária dos atores especulativos e carência de uma legislação que incentive tais investimentos.

A hipótese levantada foi confirmada. Ao pesquisar a propriedade urbana no contexto histórico foi mostrado que o individualismo foi motivado pelo capitalismo. O lucro passou a ser mais importante do que a dignidade humana permitindo que a especulação imobiliária fosse incentivada e justificada pelo desenvolvimento e progresso. A posse da terra, mesmo se significasse apenas investimento com retornos financeiros no futuro, era justificada e defendida. O desenvolvimento, independente de ser predatório ou não, focalizava apenas a geração atual.

No final do século passado, estudiosos começaram a questionar os efeitos catastróficos causados pelo homem na natureza e na própria sobrevivência humana. A exclusão dos pobres é um problema social que traz conseqüências sérias para as cidades. Não se trata de defender uma parcela da sociedade e sim a sustentabilidade da cidade. Os recursos estão cada vez mais restritos e limitados, tanto os naturais quanto os financeiros. Por isso é tão necessário que o conceito de função social se estabeleça definitivamente.

A ocupação da área no Parque Oeste Industrial comprova que em Goiânia existem vazios urbanos provenientes de políticas de parcelamento do solo que foram feitas sem o planejamento urbano adequado e são áreas que não se enquadram no conceito da função social. Foi mostrado que a especulação imobiliária é uma das causas de vazios urbanos e que eles atrapalham no ordenamento da cidade, gerando altos custos para a administração pública, o que comprova a hipótese da existência da reserva de valor imobiliária dos atores especulativos e carência de uma legislação que incentive tais investimentos. A ocupação provou que a falta dos instrumentos adequados no Plano Diretor da época do fato ocorrido, gerou um alto custo, tanto social quanto econômico, para a sociedade. Foi necessário transformar uma área rural em urbana para alojar o novo

loteamento, devido ao fato de se tratar de um espaço de grandes dimensões e também ao fato do elevado custo da terra urbana. A carência de áreas urbanas públicas dificulta a construção de áreas de lazer, habitação, escolas, espaços comunitários em Goiânia.

É fundamental definir um contexto político, econômico e social propício para se promover a compreensão social do espaço na cidade, em que o direito de propriedade possa ser exercido sem prejuízo de sua respectiva função social.

A pressão sofrida pelos órgãos governamentais no caso da ocupação da área do Parque Oeste Industrial demonstrou que sem o apoio popular e sem os instrumentos adequados para agir, os gestores ficam impossibilitados de atuar adequadamente em situações conflitantes como a que ocorreu. A falta de informação impede que haja uma conscientização do que é a função social, de que não está restrita à justiça social e que as transformações dependem da ação de todos em beneficio da cidade.

O artigo 135, 136, 137 e parágrafo único do Plano Diretor de Goiânia 2007 são exemplos de que os empreendedores também devem participar ativamente dando a sua contribuição na construção de loteamentos com a infra-estrutura adequada. A Agenda Goiânia contou com a participação popular e da comunidade científica no levantamento das questões primordiais para cada região, possibilitando que a formulação do Plano Diretor fosse condizente com a realidade da cidade.

A responsabilidade deve ser compartilhada para que as mudanças sejam visualizadas e gerem os benefícios propostos. Porém, esta realidade tão cheia de distorções não vai ser modificada num curto prazo porque, depende do comportamento de todos os atores que atuam no cenário urbano. O Plano Diretor é um grande passo para possibilitar o ato jurídico, mas existem outros fatores que muitas vezes dificultam o processo. Um dos principais é o limite orçamentário que acaba definindo quais e quantas obras e ações podem ser realizadas. Com a valorização da função social o que mudou é a prioridade, a análise voltada para atual e futuras gerações.

Goiânia ainda tem muitos problemas, como todas as cidades do mundo. O fato de ter sido planejada não lhe garantiu o crescimento ordenado desejado. Suas disfunções são visíveis e por isso podem ser modificadas. O Plano Diretor de Goiânia 2007 contém instrumentos da política urbana capazes de promover o pleno desenvolvimento das funções sociais. Os resultados poderão sempre ser melhorados com o aprendizado da experiência. O exercício da cidadania, com a participação popular, deve ser contínuo para que os problemas e erros possam ser corrigidos e evitados concretamente, tendo na lei o apoio fundamental para acompanhar a dinâmica da cidade sustentável.

REFERÊNCIAS

ADORNO, Kleber. Goiânia, seu primeiro plano diretor e aspectos atuais da realidade da cidade: uma leitura ambiental. *Revista Anhangüera Goiânia***,** v.3, n.1, jan./dez. 2002. Disponível em:<http://www.fach.br/publicacoes/revista_Anhanguera /2002/Cap_03.pdf>. Acesso em 12 12 dez. 2007>.

AGENDA 21 GOIÂNIA. Goiânia, 2004. 170 p.

AGENDA 21. Conferência das Nações Unidas sobre o meio ambiente e desenvolvimento (1992: Rio de Janeiro). 3. ed. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2001.

AGENDA GOIÂNIA. *Ordenamento territorial*. Goiânia: 2006. Disponível em: <http://goiasnet.globo.comm/agendagoiania/notícias1.phtm>. Acesso em 27 dez. 2007.

AGENDA GOIÂNIA. *Sustentabilidade socioambiental*. Goiânia: 2006. Disponível em: <http://goiasnet.globo.com/agendagoiania/noticias1.phtm> Acesso em: 27 dez. 2007.

ALMEIDA, Orlando F. da Rocha. Transformações no padrão demográfico de Goiás nas últimas décadas. In: ALMEIDA, Maria G. de (Org). *Abordagens Geográficas de Goiás*: o natural e o social na contemporaneidade. Goiânia: IESA, 2002. p. 119-146.

ALVES, Sérver Marcos Leal. *Análise da degradação ambiental urbana causada pelo ruído*: o caso dos templos religiosos. Dissertação (Mestrado em Planejamento e Gestão Ambiental) - Universidade Católica de Brasília, Brasília, 2004.

ANJOS FILHO, Robério Nunes. *A função social da propriedade na Constituição Federal de 1988*. Salvador: Juspodivm, 2001. Disponível em: http://www.juspodivm.com.br/novo/arquivos/artigos/agrario/roberioa_funcao_social.pdf. Acesso em: 25 jan. 2008.

ARANTES, Orlando Carmo. Disputa por lote em invasão acaba em morte. *O Popular*, Goiânia, 4 nov. 2004. Caderno Cidades.

ARRAIS, Tadeu Alencar. *Observatório Geográfico de Goiás*. Goiânia, set. 2006. Disponível em: <http://www.observatoriogeogoias.com.br/entrevista04.htm> Acesso em 09 jan. 2008.

ASSUÇÃO, Marília. Sem-teto ocupa mais uma área em Goiânia. *O Popular*, Goiânia, 15 maio 2005.

BENÉVOLO, Leonardo. Plano de Paris, 1851-1870. In: GONSALES, Célia Helena Castro. *Plano Arquitextos*: Texto Especial, n. 146. São Paulo, Portal Vitruvius, set. 2002. Disponível em: <http://www.vitruvius.com.br/arquitextos/arq000/esp146.asp>. Acessado em: 2 dez. 2007.

BERTRAN, José Neure. *Propriedade privada e função social*. Curitiba: Juruá, 2006.

BORGES, Carla. Área poderá ter condomínio de classe média. *O Popular*, Goiânia, 20 fev. 2005. Caderno Cidades.

BORGES, V. de F. *Samburá*. Goiânia: Autor, 1987.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado Federal, 1988.

_____. Decreto-Lei n° 271, de 28 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre loteamento urbano, responsabilidade do loteador concessão de uso e espaço aéreo e dá outras providências. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 28 de fev. 1967.

_____. Lei Federal nº 10.257, de 10 de Julho de 2001. Estatuto da Cidade. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal e estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 4 de set. de 2001.

_____. Medida Provisória n°2.220, de 4 de setembro de 2001. Dispõe sobre a concessão de uso especial de que trata o § 1º do art. 183 da Constituição, cria o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano – CNDU e dá outras providências. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, 4 de set. de 2001.

_____. *Novo Código Civil*: exposição de motivos e texto sancionado. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2002.

_____. Câmara dos Deputados. *Estatuto da Cidade*: guia para implementação pelos municípios e cidadãos. Brasília: Instituto Polis, 2005.

_____. Lei Federal nº 6.766/79, de 19 de dezembro de 1979. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras providências. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*, Brasília, 20 dez. 1979.

_____. Ministério das Cidades. Assessoria de Comunicação. *Marcio Fortes entrega 1.046 unidades habitacionais em Goiânia*. 12 ago. 2007 Disponível em: <http://www.cidades.gov.br/noticias/marcio_fortes_entrega_1.046_unidades_habitacionais_em_goiania>. Acesso em: 27 jan. 2007.

_____. Ministério Público Federal. Procuradoria da República de Goiás. *Caso Parque Oeste Industrial*. Goiânia, 10 abr. 2006. Disponível em: <http://www.prgo.mpf.gov.br/imprensa/not345-1.pdf>. Acesso em: 18 dez. 2007.

BUENO, Laura Machado de Mello; CYMBALISTA, Renato (Org.). *Planos Diretores Municipais*: novos conceitos de planejamento territorial. São Paulo: ANNABLUME editora, 2007.

CARLOS, Ana Fani. *A cidade*. 4. ed. São Paulo: Contexto, 2005. (Coleção Repensando a Geografia).

CARVALHO, Weimer. Sem-teto ocupa mais uma área em Goiânia. *O Popular*, Goiânia, 15 maio 2004. Caderno Cidades.

CASTRIOTA, Leonardo Barci (Org). *Urbanização Brasileira*: redescobertas. Belo Horizonte: C/ Arte, 2003.

CHAVES, Elza G. *De invasor a posseiro*: Estado – Igreja e a luta pela terra urbana. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Departamento de Ciências Sociais de Universidade Federal de Paraíba, João Pessoa, 1985.

COSTA, Cássia Celina Paulo Moreira. *A Constitucionalização do Direito de Propriedade Privada*. Rio de Janeiro: América Jurídica, 2003.

COULANGES, Fustel de. *A cidade antiga*. São Paulo: Martin Claret, 2005.

DORIAN, Amanda. Maioria é de outros Estados. *O Popular*, Goiânia, 26 nov. 2004. Caderno Cidades.

_____. Setor Imobiliário contesta suspensão de loteamentos. Centro de Mídia Independente, Goiânia, 2005. Disponível em: http://lists.indymedia.org/pipermail/cmigoiania> Acesso em: 06 jan. 2008.

ENGELS, Friedrich. *A Origem da família, da propriedade privada e do Estado*. Tradução: Ruth M. Klaus. São Paulo: Centauro, 2006.

FERREIRA, João Sette Whitaker; MOTISUKE, Daniela. A efetividade da implementação de Zonas Especiais de interesse social no quadro habitacional brasileiro: uma avaliação inicial. In: BUENO, Laura Machado de Mello; CYMBALISTA, Renato (Org.). *Planos Diretores Municipais*: novos conceitos de planejamento territorial. São Paulo: ANNABLUME, 2007. p. 33-58.

FERREIRA, Norton Luiz. *Entre a ordem e a invasão*. Goiânia: Secretaria de Segurança Pública, 2005. Disponível em: <http://www.sspj.go.gov.br/artigos/busca_pub.php?publicacao=1086>. Acesso em 2 jan. 2008.

GOIÂNIA. Emenda à lei orgânica n. 026 de 08 de junho de 2004. Modifica dispositivos do Título VII, Capítulo III, Seção II, que dispõem sobre a Cultura (art. 261). *Diário Oficial do Município de Goiânia*, Goiânia, n. 3.493, 23 set. 2004.

_____. Lei n° 031 de 29 de Dezembro de 1994. Dispõe sobre o uso e a ocupação do solo nas Zonas Urbanas e de Expansão Urbana do Município de Goiânia e estabelece outras providências urbanísticas. *Diário Oficial do Município de Goiânia*, Goiânia, n. 1320, 29 dez. 1994.

_____. Lei n° 8. 534 de 31 de Maio de 2007. Dispõe sobre a doação de lotes às famílias de baixa renda de acordo com o Programa Municipal de Habitação de Interesse Social, altera dispositivos das Leis nºs 4.526, de 20 de janeiro de 1972

7.222, de 20 de setembro de 1993 e dá outras providências. *Diário Oficial do Município de Goiânia*, Goiânia, n. 4.131, 1 jun. 2007.

_____. Secretaria Municipal de Planejamento. *Plano Diretor de Goiânia*: Lei Complementar 171/2007. Goiânia, 26 jun. 2007.

_____. Secretaria Municipal de Planejamento. *Plano Diretor de Goiânia*: Relatório Técnico. Goiânia: 2007.

GONSALES, Célia Helena Castro. Cidade moderna sobre cidade tradicional: movimento e expansão". *Arquitextos*, Texto Especial, n. 146. São Paulo, Portal Vitruvius, set. 2002 Disponível em: <http://www.vitruvius.com.br/arquitextos/arq000/esp146.asp>. Acessado em: 2 dez. 2007.

_____. Plano Regulador para Roma, 1585-1590. Ilustração mostrando o núcleo medieval, as muralhas Aurelianas, as vias traçadas no Renascimento e as vias traçadas por Sixto V . *Arquitextos*, Texto Especial, n. 146. São Paulo, Portal Vitruvius, set. 2002 Disponível em: <http://www.vitruvius.com.br/arquitextos/arq000/esp146.asp>. Acessado em: 2 dez. 2007.

GRAU, Eros Roberto. *Direito Urbano*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

GUEDES, Jefferson Carús. Função das Propriedades: da funcionalidade primitiva ao conceito atual da função social. In: Aspectos controvertidos do Novo Código Civil, RT, 2003.

GUIMARÃES, Pedro Paulino. *Configuração Urbana*: evolução, avaliação, planejamento e urbanização. São Paulo: Prolivros, 2004.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Diretoria de Pesquisas. Departamento de População. *Censo Demográfico*. Rio de Janeiro, 1994, v.54.

LE CORBUSIER, Charles. *Planejamento urbano*. Tradução: Lúcio Gomes Machado. São Paulo: Perspectiva, 2004. Coleção Debates

LEITÃO, Gerônimo Almeida. Barra da Tijuca: do mundo intocado, primevo à Miame brasileira. In: CASTRIOTA, Leonardo Barci. *Urbanização brasileira*: redescobertas. Belo Horizonte: C/Arte, 2003. p.143-158.

LOPES, Ana Frazão de Azevedo. *Empresa e Propriedade*: função social e abuso de poder econômico. São Paulo: Quartier Latin, 2006.

MARX, Karl. *Manuscritos econômico-filosóficos*. Tradução: Alex Marins. São Paulo: Martin Claret, 2005.

METRÓPOLE sustentável. *Diário da* Manhã, Goiânia, 27 abr. 2007. Caderno Cidades. Disponível em: <http://www.cidades.gov.br>. Acesso em 6 jan. 2008.

MOHAMAD, Zuhair. *Famílias são retiradas da invasão e levadas para o quartel-general da operação despejo*. *O Popular*, Goiânia, 17 fev. 2005.

MONTE-MÓR, Roberto Luís. Outras fronteiras: novas especialidades na urbanização brasileira in: CASTRIOTA, Leonardo Barci. *Urbanização brasileira*: redescobertas. Belo Horizonte: C/Arte, 2003. p. 260-271.

MORAES, Lúcia Maria. *A segregação planejada*: Goiânia, Brasília e Palmas. 2. ed. Goiânia: Universidade Católica de Goiás, 2006.

MOYSÉS, Aristides (Org). *Cidade, segregação urbana e planejamento*. Goiânia: Universidade Católica de Goiás, 2005.

MOYSÉS, Aristides. *Goiânia*: metrópole não planejada. Goiânia: Universidade Católica de Goiás, 2004.

MOYSÉS, Aristides; BERNARDES, Genilda D'arc. Segregação urbana e desigualdade social em Goiânia: Estado, mercado imobiliário e dinâmica socioespacial. In: MOYSÉS, Aristides (Org). *Cidade, segregação urbana e planejamento*. Goiânia: Universidade Católica de Goiás, 2005.

NEGÓCIO imobiliário prospera na maior invasão de Goiânia. *O Popular*, Goiânia, 21 nov. 2004. Caderno Cidades.

OLIVEIRA, Adão Francisco. A reprodução do espaço urbano em Goiânia: uma cidade para o capital in: MOYSÉS, Aristides (org). *Cidade, segregação urbana e planejamento*. Goiânia: Universidade Católica de Goiás, 2005. p.127-156.

OLIVEIRA, Adão Francisco; MOYSÉS, Aristides. Segregação e planejamento excludente: cidade informe e degradação ambiental em Goiânia in: MOYSÉS, Aristides (Org). *Cidade, segregação urbana e planejamento*. Goiânia: Universidade Católica de Goiás, 2005. p.287-316.

PÁDUA, Pollyanna. Esperança se torna realidade. *Diário da manhã*, Goiânia, 27 jan. 2005. Caderno Cidades.

_____. Impasse Mantido. *Diário da manhã*: Goiânia, 27 jan. 2005. Caderno Cidades.

PIETRAFESA, José Paulo. Outras invasões como a do Parque Oeste virão. *O Sucesso*, Goiânia, 20-26 fev. 2005.

PROENÇA, Maria das Graças Vieira. *História da Arte*. São Paulo: Ática, 2002.

RIOS, Arthur. *Manual de Direito Imobiliário*. Curitiba: Juruá, 2006. p.73.

ROCHA, Sílvio L. Ferreira. Função *Social da Propriedade Pública*. São Paulo: Malheiros, 2005.

ROLNIK, Raquel. A construção de uma política fundiária e de planejamento urbano para o país: avanços e desafios. in: BUENO, Laura Machado de Mello; Cymbalista,Renato (Org.). *Planos Diretores Municipais*: novos conceitos de Planejamento territorial. São Paulo: ANNABLUME, 2007. p.271 – 283.

SABINO JUNIOR, O. *Goiânia global*. Goiânia: Oriente, 1980.

SASSINE, Vinícius Jorge. Sem-teto disputam área na Região Oeste. *O Popular*, Goiânia, 18 maio 2004.

SCHVASBERG, Benny. Tendências e problemas da urbanização contemporânea no Brasil. In: CASTRIOTA, Leonardo Barci. *Urbanização brasileira*: redescobertas. Belo Horizonte: C/Arte, 2003. p. 43-63.

SOUZA, Marcelo Lopes de; RODRIGUES, Glauco Bruce. *Planejamento urbano e ativismos sociais*. São Paulo: UNESP, 2004.

_____. *Mudar a cidade*: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos. 4 ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006.

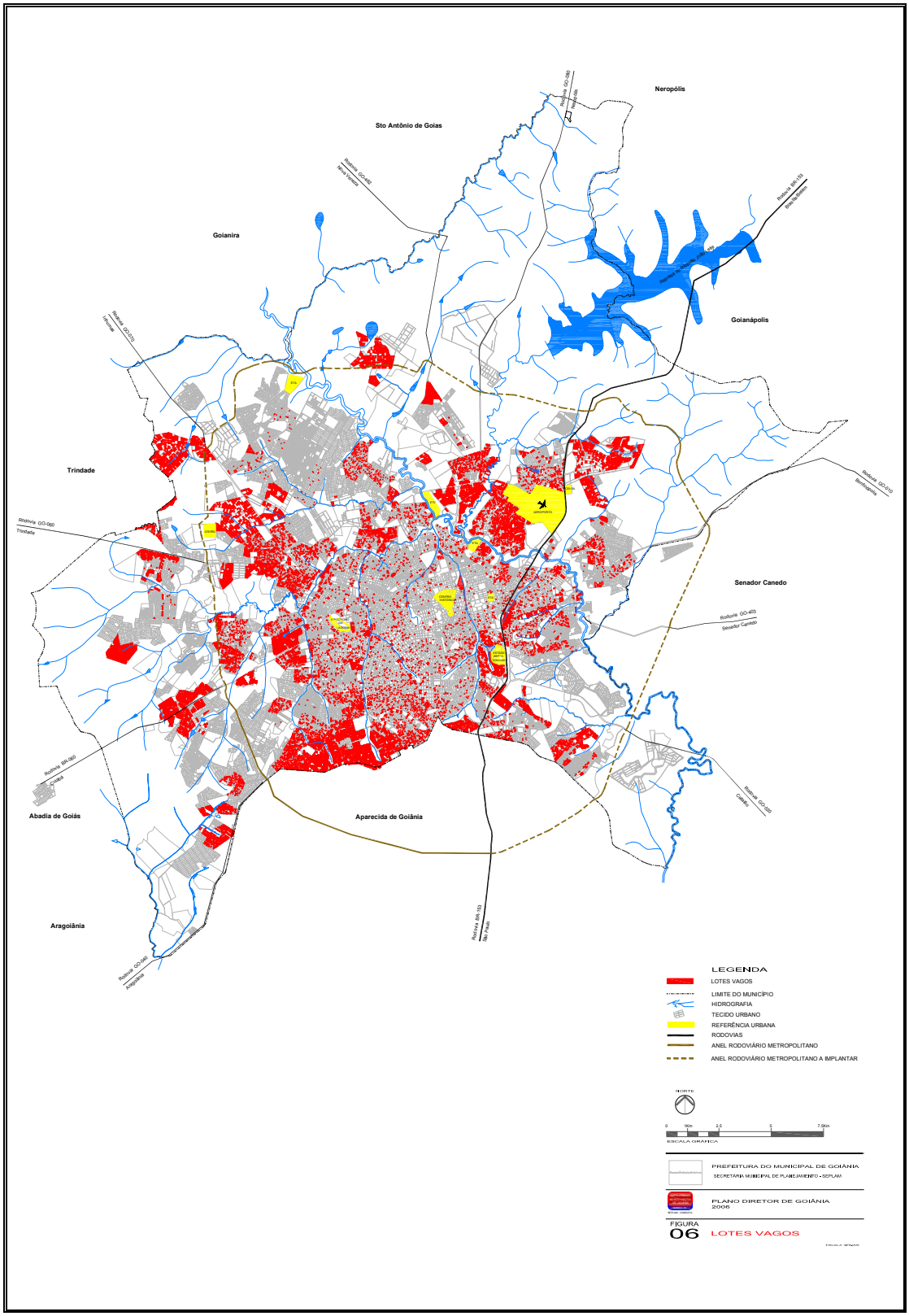
UNIVERSIDADE ESTADUAL DE GOIÁS. Anteprojeto de Attílio Corrêa Lima para o Centro Cívico/Administrativo de Goiânia 1933 – 1935. *Revista de arquitetura e urbanismo da UEG*, Anápolis, 2001. Disponível em: <http://www.fach.br /publicacoes/revista_Anhanguera/2002/Cap_03.pdf>. Acesso em 12/12/2007>.

VICENTINO, Cláudio, DORIGO, Gianpaolo. *História para ensino médio*: história geral e do Brasil. São Paulo: Scipione, 2001, p.105.

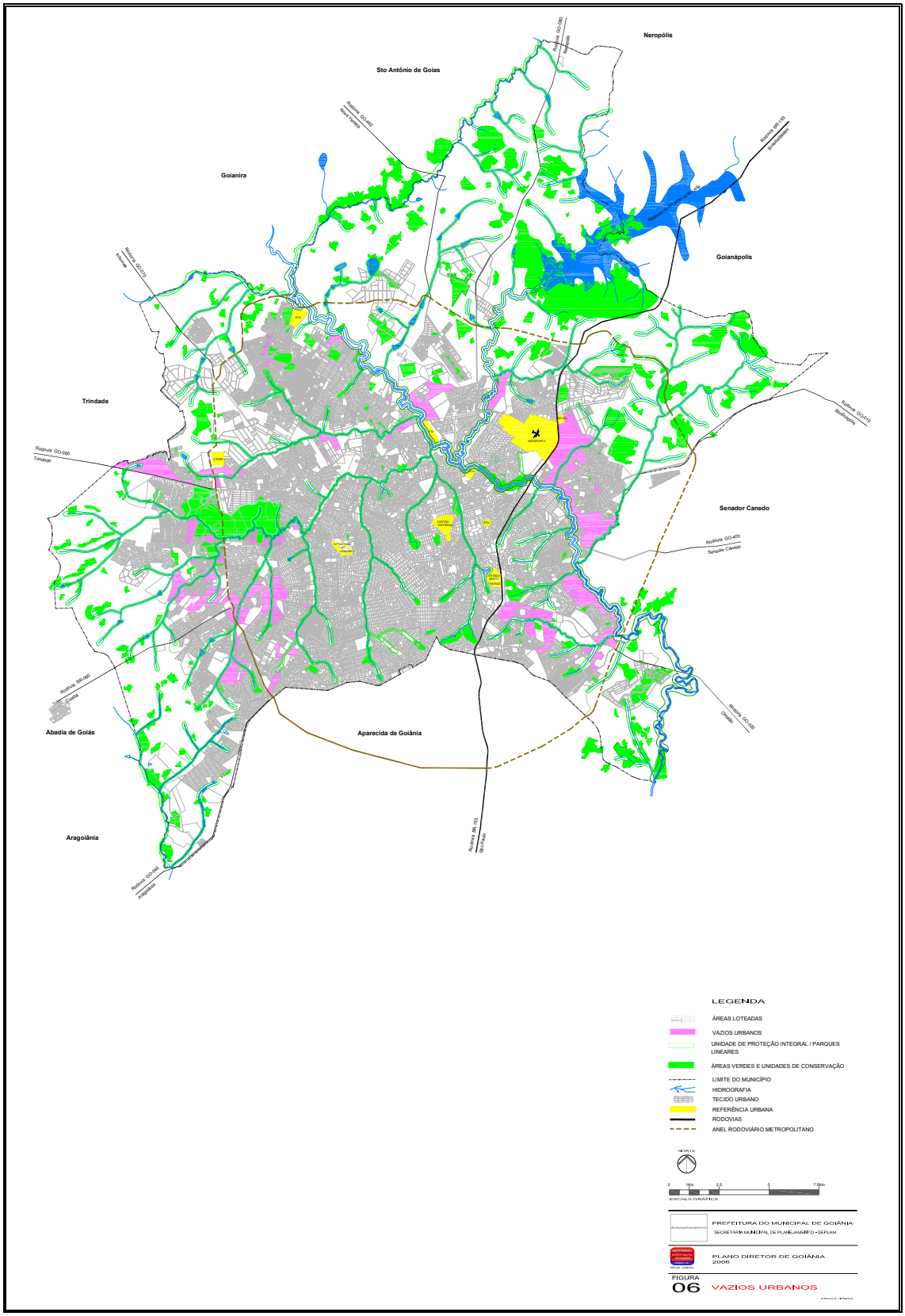
WEBER, Max. *A ética protestante e o espírito do capitalismo*. São Paulo: Martin Claret, 2001.

XAVIER, Hélia Nacif (Org). Desafios *da nova política urb*ana. Rio de Janeiro: IBAM, 2005.

ANEXO A


Neropólis
Sto Antônio de Goias
Goianira
Goianápolis
Trindade
Senador Canedo
Abadia de Goiás
Aparecida de Goiânia
Aragoiânia
LEGENDA
LOTES VAGOS
LIMITE DO MUNICÍPIO
HIDROGRAFIA
TECIDO URBANO
REFERÊNCIA URBANA
RODOVIAS
ANEL RODOVIÁRIO METROPOLITANO
ANEL RODOVIÁRIO METROPOLITANO A IMPLANTAR
NORTE
ESCALA GRÁFICA
PREFEITURA DO MUNICIPAL DE GOIÂNIA
SECRETARIA MUNICIPAL DE PLANEJAMENTO - SEPLAM
PLANO DIRETOR DE GOIÂNIA
2006
FIGURA
06
LOTES VAGOS

ANEXO B


Neropólis
Sto Antônio de Goias
Goianira
Goianápolis
Trindade
Senador Canedo
Abadia de Goiás
Aparecida de Goiânia
Aragoiânia
LEGENDA
ÁREAS LOTEADAS
VAZIOS URBANOS
UNIDADE DE PROTEÇÃO INTEGRAL / PARQUES LINEARES
ÁREAS VERDES E UNIDADES DE CONSERVAÇÃO
LIMITE DO MUNICÍPIO
HIDROGRAFIA
TECIDO URBANO
REFERÊNCIA URBANA
RODOVIAS
ANEL RODOVIÁRIO METROPOLITANO
NORTE
ESCALA GRÁFICA
PREFEITURA DO MUNICIPAL DE GOIÂNIA
SECRETARIA MUNICIPAL DE PLANEJAMENTO - SEPLAM
PLANO DIRETOR DE GOIÂNIA
2006
FIGURA
06
VAZIOS URBANOS

Livros Grátis

(http://www.livrosgratis.com.br)

Milhares de Livros para Download:

Baixar livros de Administração
Baixar livros de Agronomia
Baixar livros de Arquitetura
Baixar livros de Artes
Baixar livros de Astronomia
Baixar livros de Biologia Geral
Baixar livros de Ciência da Computação
Baixar livros de Ciência da Informação
Baixar livros de Ciência Política
Baixar livros de Ciências da Saúde
Baixar livros de Comunicação
Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE
Baixar livros de Defesa civil
Baixar livros de Direito
Baixar livros de Direitos humanos
Baixar livros de Economia
Baixar livros de Economia Doméstica
Baixar livros de Educação
Baixar livros de Educação - Trânsito
Baixar livros de Educação Física
Baixar livros de Engenharia Aeroespacial
Baixar livros de Farmácia
Baixar livros de Filosofia
Baixar livros de Física
Baixar livros de Geociências
Baixar livros de Geografia
Baixar livros de História
Baixar livros de Línguas

Baixar livros de Literatura
Baixar livros de Literatura de Cordel
Baixar livros de Literatura Infantil
Baixar livros de Matemática
Baixar livros de Medicina
Baixar livros de Medicina Veterinária
Baixar livros de Meio Ambiente
Baixar livros de Meteorologia
Baixar Monografias e TCC
Baixar livros Multidisciplinar
Baixar livros de Música
Baixar livros de Psicologia
Baixar livros de Química
Baixar livros de Saúde Coletiva
Baixar livros de Serviço Social
Baixar livros de Sociologia
Baixar livros de Teologia
Baixar livros de Trabalho
Baixar livros de Turismo