



**UNIVERSIDADE CATÓLICA DE GOIÁS**  
**MESTRADO EM DESENVOLVIMENTO E PLANEJAMENTO**  
**TERRITORIAL**

**JONAS HENRIQUE LÔBO GUIMARÃES**

**EMPREENDEDORISMO E PLANEJAMENTO URBANO:**  
**A FACULDADE UNIVERSO EM GOIÂNIA**

**GOIÂNIA**

**2008**

# **Livros Grátis**

<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.



**UNIVERSIDADE CATÓLICA DE GOIÁS**  
**MESTRADO EM DESENVOLVIMENTO E PLANEJAMENTO**  
**TERRITORIAL**

**JONAS HENRIQUE LÔBO GUIMARÃES**

**EMPREENDEDORISMO E PLANEJAMENTO URBANO:**  
**A FACULDADE UNIVERSO EM GOIÂNIA**

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

**ORIENTADORA: Prof<sup>a</sup>. Dra. Elane Ribeiro Peixoto**

**GOIÂNIA**

**2008**

**JONAS HENRIQUE LÔBO GUIMARÃES**

**EMPREENDEDORISMO E PLANEJAMENTO URBANO:  
A FACULDADE UNIVERSO EM GOIÂNIA**

Dissertação apresentada e aprovada em 20 de Outubro de 2008, pela Banca Examinadora, constituída pelos seguintes professores:

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Elane Ribeiro Peixoto  
Presidente - Orientadora

Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup>. Lana de Souza Cavalcanti  
Avaliador Externo – UFG

Prof. Dr. Ycarim Melgaço Barbosa  
Avaliador Interno - UCG

**MDPT/UCG**

**2008**

## DEDICATÓRIA

Ao meu Senhor e Salvador **Jesus Cristo**, pela força,  
sabedoria e saúde.

Para **Sávia Michelle**, minha esposa amada, pelo incentivo e  
apoio incondicional.

Para minha linda **Ludmila**, filha amada.

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço, primeiramente, ao Prefeito de Goiânia, Sr. Íris Rezende Machado, e ao Secretário de Planejamento, Sr. Francisco Vale Junior, por viabilizarem financeiramente este estudo e pela dispensa ao trabalho, para assistir às aulas e realizar as pesquisas.

Aos meus pais, Jaime e Stela, pelas orações e pelo apoio.

À minha orientadora, Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Elane Ribeiro Peixoto, pela paciência, pelo incentivo e por sempre desejar o melhor.

Aos colegas de turma da SEPLAM e, em especial, ao Jeová Alcântara Lopes, que tornou as aulas muito mais divertidas.

Ao amigo Adriano Theodoro, pela ajuda, pelas orações e pela compreensão, referente às ausências no escritório.

Ao querido amigo “mais chegado que irmão”, Jefferson Anselmo de Oliveira, que tão precocemente nos deixou. Obrigado pela força, orações e por sempre acreditar em mim.

Aos colegas da SEPLAM que me ajudaram na busca dos processos, na elaboração das pesquisas e entrevistas.

## RESUMO

Este trabalho dedica-se ao estudo do pensamento urbanístico, na condição pós-moderna, e de suas implicações no espaço da cidade, particularmente em Goiânia, com ênfase na ação do empreendedor. Destacam-se neste estudo as reflexões de autores como Hall (2005), Castells (1999), Sassen (1998) e outros. A nova forma de pensar o planejamento urbano transformou a cidade em mercadoria, por meio da criação de instrumentos urbanos, presentes nas legislações federais e municipais, que viabilizaram a negociação do espaço urbano por meio da parceria público-privada. Este estudo orienta-se para a compreensão dos princípios do empreendedorismo urbano surgido na Europa e nos Estados Unidos nos anos de 1980.

## **ABSTRACT**

This work intends to study the urbanistic meaning in the post-modern condition and his implications in connection with the urbanistic space, in particular Goiânia, with emphasis on the action of the contractors. This study distinguishes the considerations of authors as Hall (2005), Castells (1999), Sassen (1998) and others. The new way to reflect on urbanistic planning transformed the city in merchandise through the creation of urbanistic instruments in the federal and municipal legislations, allowing to negotiate the urban space through public and private partnerships. This study gives directions to an understanding of the principles of the urbanistic enterprise originated in Europe and the United States in de years 1980.

## SUMÁRIO

<b>LISTA DE FIGURAS.....</b>	<b>09</b>
<b>LISTAS DE TABELAS E GRÁFICOS.....</b>	<b>11</b>
<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>12</b>
<b>1 NOVA ORDEM NO PLANEJAMENTO URBANO.....</b>	<b>18</b>
1.1 Uma breve visão da experiência brasileira .....	18
1.2 A mudança de ordem no planejamento urbano e sua inscrição no espaço da cidade.....	25
1.2.1 Outorga Onerosa do Direito de Construir.....	39
1.2.2 Transferência do Direito de Construir.....	42
1.2.3 Operações Urbanas Consorciadas.....	46
1.3 Utopia do planejamento urbano .....	48
<b>2 PLANOS DIRETORES DE GOIÂNIA 1992 E 2007.....</b>	<b>54</b>
2.1 Plano Diretor de 1992.....	71
2.2 Plano Diretor de 2007.....	79
<b>3 ESTUDO DE CASO.....</b>	<b>85</b>
3.1. Faculdade Universo – O empreendedor.....	85
3.1.1 A área.....	86
3.1.2 A negociação.....	94
3.1.3 As implicações Jurídicas – Ação Popular.....	101
3.1.4 As implicações locais.....	103
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>113</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....</b>	<b>117</b>

## **LISTA DE FIGURAS**

Figura 01: Centro Comercial Baltimore, nos EUA	<b>32</b>
Figura 02: As Docklands de Londres: Antes e Depois	<b>33</b>
Figura 03: Ópera de Arame, Curitiba, no Paraná	<b>38</b>
Figura 04: Mapa temático das áreas de parques e praças de Curitiba-Pr.	<b>45</b>
Figura 05: Utopia de Thomas More	<b>49</b>
Figura 06: Utopia da cidade ideal, de Le Corbusier	<b>51</b>
Figura 07: Ebenezer Howard: de idéias espaciais e novas cidades	<b>52</b>
Figura 08: O projeto de Broadacre city, de Frank Lloyd Wright	<b>53</b>
Figura 09: Localização do Parque Flamboyant	<b>75</b>
Figura 10: Parque Flamboyant e as Habitações Coletivas	<b>76</b>
Figura 11: Construções de Habitação Coletivas nas áreas lindeiras ao Parque Flamboyant	<b>76</b>
Figura 12: Localização Carrefour Sudoeste	<b>78</b>
Figura 13: Mapa Modelo Espacial do Plano Diretor 2007	<b>80</b>
Figura 14: Modelo de ocupação ocorrida nos corredores exclusivos	<b>82</b>
Figura 15: Fachada da Faculdade Salgado em São Gonçalo, no Rio de Janeiro	<b>86</b>
Figura 16: Plano Urbanístico de Goiânia, de Atílio Correia Lima e Armando Augusto de Godoy	<b>88</b>
Figura 17: Mapa das áreas verdes e equipamentos públicos do Setor Sul	<b>89</b>
Figura 18: Fotos da área interna do Centro Rudá, anos de 1970	<b>91</b>
Figura 19: Fotos aéreas do Setor Sul nos anos de 1968, 1975, 1992 e 2006	<b>89</b>
Figura 20: Localização da Faculdade Universo	<b>90</b>
Figura 21: Situação dos lotes vizinhos à Universo antes do remembramento	<b>92</b>
Figura 22: Situação dos lotes vizinhos à Universo pós remembramento	<b>93</b>
Figura 23: Fotos do início da construção dos blocos da Faculdade Universo	<b>97</b>
Figura 24: Proposta de um novo desenho urbano no entorno da Universo	<b>99</b>
Figura 25: Descrição do Projeto Aprovado	<b>102</b>
Figura 26: Recortes de manchetes do jornal “O Popular”, à época da ampliação da Faculdade Universo	<b>102</b>
Figura 27: Fotos da Faculdade Universo em Goiânia	<b>106</b>
Figura 28: Fotos da Avenida Cora Coralina	<b>107</b>

Figura 29: Traçado Urbanístico da Avenida Cora Coralina	<b>108</b>
Figura 30: Recortes de manchetes do jornal “O Popular”, à época da implantação da Avenida 85-A	<b>109</b>
Figura 31: Estacionamentos no entorno da Faculdade Universo	<b>110</b>
Figura 32: Ocupação irregular da Viela	<b>110</b>
Figura 33: Ocupação irregular do subsolo, destinado, no projeto, a vagas de estacionamento	<b>111</b>
Figura 34: Residências transformadas em comércio, nas vielas no entorno da faculdade	<b>112</b>
Figura 35: Usos existentes no entorno da Faculdade	<b>113</b>
Figura 36: Obras de execução do viaduto da Praça Lafit Sebba	<b>114</b>
Figura 37: Viaduto da Praça Lafit Sebba	<b>114</b>
Figura 38: Folder Publicitário do Vestibular	<b>115</b>

## **LISTA DE TABELAS E GRÁFICOS**

Tabela 01: Quadro demonstrativo da arrecadação da Outorga Onerosa	<b>74</b>
Tabela 02: Quadro de áreas do Projeto de Arquitetura aprovado - 1ª Fase	<b>98</b>
Tabela 03: Quadro de áreas do Projeto de Arquitetura aprovado - 2ª Fase	<b>99</b>

## INTRODUÇÃO

Nos últimos anos tem-se discutido muito sobre empreendedorismo urbano. Não são poucas as publicações que discorrem sobre o tema. Algumas apresentam um discurso mais favorável; outras, mais restritivo, porém todos constataam a força inevitável que exerce a iniciativa privada sobre o planejamento das cidades, uma prerrogativa, até os anos de 1970, atribuída ao poder público.

O autor deste estudo, profissional formado em Arquitetura e Urbanismo em 1996, pela Universidade Católica de Goiás, se interessou pelo assunto quando ingressou no serviço público em 1999, na função de Fiscal de Edificações. Nos anos de 2000, o autor ingressou na equipe de planejadores urbanos da Secretaria Municipal de Goiânia, sempre envolvido nos processos de licenciamento dos empreendimentos arquitetônicos deste município. Nesse período, a política urbana no Brasil ganhou um novo rumo, com a aprovação do Estatuto da Cidade, em julho de 2001, por meio da Lei nº 10.257, promulgada para resgatar a função social da propriedade urbana, apresentou, na verdade, vários instrumentos de incentivo ao empreendedorismo urbano, transformando a cidade em uma “máquina de produzir riquezas”.

Os governos municipais, amparados pelo Estatuto da Cidade, passaram a elaborar as legislações de modo a contemplarem os instrumentos de políticas urbanas, indutoras de investimentos privados, dando legalidade aos investimentos do capital globalizado. Em Goiânia, não foi diferente.

A capital de Goiás, considerada por muitos estudiosos uma “metrópole regional”, teve sua pedra fundamental lançada em 24 de outubro de 1933. Estrategicamente inserida no coração do cerrado, ela tomou forma por meio da orientação do arquiteto Atílio Correia Lima, do engenheiro Armando de Godoy e do trabalho de imigrantes oriundos das várias regiões do Brasil. Planejada inicialmente para 50 mil habitantes, Goiânia cresceu de forma surpreendente e, junto a esse crescimento, surgiram também os problemas, tais como o crescimento desordenado, a falta de infra-estrutura, a degradação ambiental e urbanística, bem como se acirraram os conflitos de interesses. A situação tomou tamanha proporção que, em 1992, foi aprovada a Lei Complementar nº 015/92, denominada “Plano

Diretor”, responsável pelas metas e diretrizes da política urbana de Goiânia, cujo objetivo foi dar transparência à democratização das políticas públicas e ser um instrumento de gestão democrática. Posteriormente, em dezembro de 1994, foi aprovada a Lei Complementar nº 031, que dispunha sobre o Uso e Ocupação do Solo nas Zonas Urbanas e de Expansão Urbana do Município de Goiânia. Promulgadas antes do Estatuto da Cidade, essas leis apresentam consonância com o empreendedorismo urbano abordado por autores como Peter Hall (2005), Castell (1999), Sassen (1998), dentre outros.

Atualmente, meados de 2008, Goiânia conta com, aproximadamente, 1.200.000 (um milhão e duzentos mil) habitantes, e se transformou em um “canteiro de obras”, pois aqui se instalaram, nos últimos anos, grandes empreendimentos ligados à rede varejista de alimentos, hoteleira, *shopping center*, faculdades, galerias comerciais, edifícios públicos, habitações coletivas e condomínios horizontais.

Diante deste quadro, optou-se, neste estudo, pela abordagem da mudança na ordem do planejamento urbano da cidade de Goiânia, com ênfase na ação do empreendedor, buscando-se compreender sua inscrição no espaço da cidade e apresentando os instrumentos urbanísticos, criados na legislação federal e municipal, para sua negociação. Como estudo de caso, apresenta-se o empreendimento educacional Faculdade Universo. Por meio de estudos, pesquisas bibliográficas e documentais, foram identificadas e analisadas, de forma crítica, as conseqüências da implantação dos instrumentos urbanísticos que facultam aos empreendedores uma certa desenvoltura na apropriação do espaço urbano, como ocorreu no caso da referida faculdade.

A Faculdade Universo, objeto de interesse desta pesquisa, foi licenciada, em conformidade com o Artigo nº 19, Inciso IV, da Lei Complementar nº 031/94, como categoria “*usos especiais*”, segundo a qual:

A categoria de uso especial somente será admitida, mediante análise prévia e parecer conclusivo do Instituto de Planejamento Municipal, sendo a localização e parâmetros urbanísticos estabelecidos para cada caso, passando a integrar Área de Equipamento Especial (DIÁRIO OFICIAL nº 1.320, de 29 de dezembro de 1994).

Portanto, para cada solicitação para o “uso especial”, uma possibilidade inexistente nos planos anteriores, um processo especial era originado,

cabendo aos técnicos do poder municipal avaliar sua adequação.

Os empreendimentos educacionais, mesmo quando atendem aos requisitos estabelecidos em lei, bem como aos parâmetros urbanísticos específicos, estabelecidos pelo órgão municipal de planejamento, provocam impactos no seu entorno, acarretando sobrecarga no sistema viário, sombreamento, poluição visual, ambiental e mudança na paisagem urbana, entre outras questões.

A flexibilidade do planejamento urbano expressa, na lei acima referida, faculta a implantação de grandes equipamentos, possuindo características do empreendedorismo urbano norte-americano, segundo o qual a cidade é vista como mercadoria e transforma-se em objeto de negociação entre o poder público e a iniciativa privada. Esta questão é um dos focos desta dissertação.

Percebe-se que, atualmente, a Faculdade Universo afeta negativamente seu entorno imediato, mas interfere também num raio de abrangência que extrapola a vizinhança. Essa instituição caracteriza-se pelos espaços do anonimato, e sua arquitetura, assemelhada aos *shoppings centers* e às galerias comerciais, não contribui para criar uma referência de lugar, no sentido atribuído por Marc Augé (2005).

Os instrumentos urbanísticos, legalmente aprovados no Estatuto da Cidade e nas legislações municipais, proporcionam o investimento do capital especulativo, por meio da parceria público-privada e do empreendedorismo, práticas apresentadas por este estabelecimento de ensino e apresentado no estudo de caso.

O caso da Faculdade Universo é, assim, um ponto de partida para uma discussão mais abrangente que põe em evidência a relação entre o poder público e a iniciativa privada no que se refere ao planejamento e à construção da cidade. Esta discussão está presente em seminários, congressos e estudos acadêmicos. Vários autores têm apresentado o assunto, por meio de uma literatura rica em pesquisa documental e de fatos reais que elucidam a dinâmica descrita pelo estudo de caso proposto nesta dissertação. Entre as principais referências teóricas, destacam-se Peter Hall, em *Cidades do Amanhã* (2005), na qual apresenta um capítulo sobre “A cidade do Empreendimento”. Nela, o autor discute as influências do empreendedorismo no planejamento das cidades, enfatizando as experiências londrinas, e são construídos paralelos com outros autores, como David Harvey (2005), Marc Augé (2005) e Rose Compans (2005), que também investigam as

transformações sofridas pelo espaço urbano, quando é tratado como mercadoria. Ressalta-se que há hierarquia, acerca da importância e da representatividade dos autores investigados neste estudo, quanto à relevância dos trabalhos de Hall e Harvey.

Outros autores contribuíram sobremaneira para a realização deste estudo, tais como Manuel Castells (1999), Saskia Sassen (1998) e Zaida Muxi (2004). Castells (1999), em sua trilogia “A era da informação”, reserva espaço para apresentar as metamorfoses das cidades como consequência das operações das grandes corporações, cujo capital é transnacional. Para o autor, o controle do Estado/ Nação sobre o tempo e o espaço tem enfraquecido em função dos fluxos globais de capital, produtos, serviços, tecnologia, comunicação e informação, que, por outro lado, desenham sobre as cidades globais áreas específicas que lhes dão suporte. (JUNTEI) A obra “As cidades na economia global”, de Sassen (1998), contribui particularmente para este estudo, especificamente, sua análise sobre a economia global, que esclarece que não mais existem distâncias e espaços intransponíveis para o capital, em virtude das novas dinâmicas da informação. Muxi (2004), em *La Arquitectura da Ciudad Global*, demonstra como a globalização atua nas questões do planejamento urbano, resultando no surgimento de “novas cidades” dentro das cidades existentes, citado neste trabalho.

Esses autores, com a colaboração de outros, explicam como ocorre a ação dos empreendedores na cidade, e, a esse respeito, se posicionam de maneira crítica. Oriundos de campos disciplinares distintos – da economia, da sociologia e da arquitetura e urbanismo - eles oportunizam, por meio de suas obras, a problematização da questão. Assim, a ação do empreendedor e a permissividade dos poderes públicos parecem justificativas para os orçamentos minguados, os entraves burocráticos, os desvios de verbas e para as aplicações indevidas.

Com relação à pesquisa empírica, ressalta-se que parte dela foi realizada em órgãos públicos e privados, objetivando a coleta de dados que pudessem revelar a realidade apresentada pelos autores referidos. Nos órgãos públicos, a pesquisa concentrou-se nos processos administrativos de uso do solo com análise e aprovação de projetos, nos relatórios de vistorias fiscais, nos pareceres da Secretaria Municipal de Planejamento e de Fiscalização, na documentação iconográfica, de 1968 a 2006, bem como no Termo de Ajustamento e

Conduta, realizado pelo Ministério Público de Goiás, por meio da 8ª Promotoria de Urbanismo e Processos Judiciais.

Por meio de visitas *in loco*, na Faculdade Universo, foram realizadas entrevistas, levantamento fotográfico e vistorias nas edificações com base nos projetos aprovados. De posse de cópias dos mapas pertencentes à mapoteca da Secretaria Municipal de Planejamento, foi feito o levantamento dos imóveis no entorno da faculdade, identificando os usos residenciais e comerciais, bem como as alterações ocorridas no traçado original das vias e nas edificações do seu entorno. Pesquisas adicionais foram realizadas a partir de material iconográfico. No *Fórum*, obteve-se a cópia da Ação Popular, a fim de que os aspectos jurídicos, acerca da instalação da Faculdade Universo no Setor Sul, fossem elucidados.

Após a coleta, esses dados foram reunidos e interpretados. Posteriormente, optou-se pela análise histórica, na tentativa de que se pudesse entender objetivamente as transformações ocorridas no espaço urbano do entorno do objeto em estudo. Para este fim, organizou-se esta dissertação em três capítulos:

O **capítulo 1**, intitulado “Nova Ordem no Planejamento Urbano”, apresentará uma breve visão acerca da experiência brasileira no processo de planejamento urbano, sua evolução histórica, como este planejamento evoluiu e alterou-se, juntamente com o crescimento das cidades e a mudança de suas prioridades. Em seguida, serão apresentados o processo de mudança de ordem no planejamento urbano, sua inscrição no espaço da cidade e os três instrumentos de políticas urbanas presentes na legislação brasileira que elucidam como ocorreu essa mudança de ordem e como esses instrumentos podem colaborar, futuramente, com a implementação de novos empreendimentos de grande porte. Ainda, o **capítulo 1** abordará a relação estabelecida entre a utopia e o planejamento urbano, citando, como exemplo, a cidade de Goiânia, que foi criada para integrar o sertão brasileiro aos centros litorâneos desenvolvidos.

No **capítulo 2**, intitulado “Planos Diretores de Goiânia: 1992-2007”, ter-se-á a análise dos principais instrumentos de políticas públicas presentes nestes últimos Planos Diretores vigentes em Goiânia. Primeiramente, serão apresentados os instrumentos urbanísticos do Plano Diretor de 1992 e como possibilitaram o processo de legalização da Faculdade Universo. Ao se apresentar o Plano de 2007, elaborou-se um estudo comparativo destas leis, evidenciando-se a permanência dos instrumentos de facilitação já presentes no plano de 1992.

O **Capítulo 3**, intitulado “Faculdade Universo”, analisará o objeto de estudo historicamente e identificará as características do empreendedor, revelando suas ramificações em todo o território brasileiro. Em seguida, será apresentada a área onde se instalou a Faculdade em Goiânia, e realizado um estudo acerca da origem urbanística do Setor Sul, bairro histórico da capital, caracterizado quando foi criado e após a implantação da Faculdade Universo e, ainda, serão revelados as características do terreno e o processo de aquisição do mesmo pelos empreendedores. Num segundo momento, este estudo apresentará o processo de negociação ocorrido entre o poder público e o empreendedor e a segunda fase das negociações, quando se buscou, na parceria público-privada, a solução dos problemas causados pela primeira fase de negociações, por meio de propostas técnicas elaboradas pelos órgãos municipais.

Entende-se que a Faculdade Universo é um exemplo significativo do pensamento atual, presente na rotina dos órgãos públicos, definido pelo consenso construído acerca da positividade de ações sobre a cidade, consorciadas entre os poderes públicos e privados. No entanto, nem sempre os órgãos públicos comportaram-se dessa forma. Sabe-se que a implantação do empreendedorismo urbano não se deu repentinamente, porque é parte do processo econômico e social das cidades, cada vez mais influenciadas pelo capital global. Desta maneira, estudar esta realização em Goiânia visa, ao fim e ao cabo, entender o processo de mudança ocorrida no pensamento urbanístico de forma mais abrangente e não apenas circunscrita.

# 1 Nova Ordem no Planejamento Urbano

## 1.1 Uma breve visão da experiência brasileira

Segundo Leme (2005), o pensamento urbanístico no Brasil foi implantado no final do século XIX e destacou-se pela busca do melhoramento das cidades existentes. Os profissionais que atuavam nessa época eram formados no exterior, e, de volta ao Brasil, ocuparam os cargos públicos em estruturas administrativas que estavam em processo inicial de formação nas principais capitais do Brasil. O campo de trabalho desses profissionais estava relacionado à infraestrutura das cidades, sendo o transporte, por meio de ferrovias, e o saneamento básico o foco das discussões e as ações dos agentes públicos.

O saneamento básico, devido às epidemias existentes à época, pressionava os agentes públicos, profissionais e administradores a buscarem soluções e a proporem implantações de sistemas de redes de água e esgoto. Como exemplo dessa afirmação, pode-se destacar a participação de Saturnino de Brito na elaboração dos projetos de mais de 20 (vinte) sistemas de esgoto sanitário e abastecimento de água de várias cidades do Brasil.

Outro fato importante verificado, no início do planejamento urbano no Brasil, foi a preocupação com o sistema viário das cidades. Nesse sentido, o principal objetivo era promover mudanças capazes de alterar as estruturas herdadas da economia colonial, que caracterizavam as cidades apenas como um local de passagem para outras cidades e como centros produtores. Por isso, entendeu-se que as adequações do espaço urbano aos novos meios de transportes eram necessárias.

Como referência, esses profissionais espelhavam-se nos modelos de transformação do espaço urbano das cidades européias, principalmente naqueles verificados em Paris e em Viena, no final do século XIX. Esse urbanismo descendia do pensamento de Haussman, e enfatizava as interferências nas regiões centrais, por meio de projetos, construções de obras de infra-estruturas, ajardinamento de praças e parques públicos e na elaboração inicial de legislação urbanística.

No período de 1895 a 1930, as frentes de trabalho dos profissionais, responsáveis pelo pensamento urbano, estavam centradas nas reformas e ampliações dos portos marítimos e fluviais, no melhoramento das áreas centrais e nas obras de saneamento. Nas cidades litorâneas, destacavam-se as reformas portuárias, que tinham como objetivo solucionar as velhas estruturas coloniais, e, por conseguinte, superar a estagnação econômica do país. Para tal, era necessário promover a ligação entre essas cidades e o interior do Brasil, com a construção de ferrovias eficazes e dinamizando o sistema de trocas. Leme destaca, como exemplo dessas construções, as reformas do Porto de Vitória, de Recife e de Porto Alegre.

A reforma e ampliação dos portos aconteceu nas principais cidades litorâneas nas duas primeiras décadas do século 20. O porte destas reformas estende-se, como é o caso do Rio de Janeiro, do Recife, de Salvador, de Niterói no embelezamento e remodelação de praças e na abertura de largas avenidas. Essas obras viárias arrasavam quadras inteiras, eliminando edifícios e marcos históricos da cidade. No lugar de sobrados e vielas encortiçadas, grandes edifícios. (LEME, 2005, p.23)

É parte deste momento, a reestruturação do espaço de áreas centrais, iniciadas em 1903, na cidade de Niterói, pois a mesma assumiu a condição de capital do Rio de Janeiro. Uma série de reformas e melhoramentos foram postos em prática para acolher os edifícios da administração pública. Em São Paulo, entre 1906 e 1912, o exemplo que se destaca é o do Vale do Anhangabaú, que foi transformado significativamente, “[...] passando de área ocupada por fundos de lote para um jardim de alamedas e canteiros plantados para o passeio de pedestres” (LEME, 2005, p.24).

Pode-se, então, afirmar, que a questão da circulação, da mobilidade urbana e do sistema viário já definia o desenho urbano e o alinhamento dos edifícios e vias.

A questão da circulação já está presente na definição de posturas para o alinhamento de edifícios, na abertura, alargamento e prolongamento de vias. Mas não é apenas para fluidez do tráfego que servem estas normas. Está sendo elaborado um novo modelo de cidade com ruas largas, casas alinhadas, praças e parques com desenhos definidos de canteiro. Não é mais o acaso, mas o projeto do engenheiro que define as áreas centrais das cidades. (LEME, 2005, p.24-25).

As associações entre o higienismo, o embelezamento e a fluidez dos percursos modificaram a morfologia das cidades. O urbanismo aspirava, então, a posição de uma ciência positiva, no qual os engenheiros desempenhavam

um papel singular. Por esta razão, não causa espanto o fato de que em 1909 Santurnino de Brito tenha sido contratado pelo Governo Estadual de Pernambuco para assumir o cargo de engenheiro-chefe do órgão recém-criado, que seria responsável pela construção da nova rede de esgoto da cidade de Recife. Como aconteceu em Santos e Vitória, o projeto de abastecimento de rede de água potável foi proposto para esta cidade.

A partir dos estudos na obra de Leme (2005), pode-se inferir que os anos finais do século XIX e os iniciais do século XX foram caracterizados por intervenções urbanas centradas, sobretudo, em projetos de embelezamento, saneamento e modernização das velhas estruturas coloniais que não mais respondiam pelo fluxo de modernização, oriundos da riqueza cafeeira, da abolição da escravatura, da proclamação da República e, por fim, da introdução do país no capitalismo moderno.

A industrialização, em 1930, acelerou o processo irreversível de urbanização do Brasil, com conseqüências até os dias atuais. O período de 1930 a 1950 foi marcado pela elaboração de planos que tiveram como objetivo comum a articulação entre as várias regiões desconectadas das cidades:

Com uma visão de totalidade, são planos que propõem a articulação entre os bairros, o centro e a extensão das cidades através de sistemas de vias e de transportes. Nesse período são formuladas as primeiras propostas de zoneamento. Organizam-se os órgãos para o planejamento urbano como parte da estrutura administrativa das prefeituras das principais cidades. (LEME, 2005, p.25-26).

Essa visão de totalidade do espaço da cidade, tratada nos planos de saneamento, adquiriu uma nova expressão. Entretanto, nota-se outro aspecto importante, entre os anos 1930: a instalação das universidades e a influência dos profissionais por ela formados, que por sua vez, representavam uma nova “fase de afirmação” do urbanismo no Brasil. Esse novo pensamento do planejamento urbano sustentava-se, principalmente, na proposta de um sistema viário que interligaria vários pontos da cidade, através de vias radiais e perimetrais. Em outras palavras, o engenheiro Prestes Maia propôs para São Paulo um sistema radial de avenidas contido por um anel periférico, cujo desenho ampliava a área central e organizava a circulação de forma hierárquica. As avenidas propostas tornaram-se referências para outras cidades, pois “[...] projeta a cidade que se expande de forma extensiva sobre pneus, substituindo a cidade de alta

concentração de atividades de pessoas em que o transporte coletivo se faz através do metrô ou do bonde” (LEME, 2005, p.26).

Esse novo pensamento, e a realização de projetos viários, não apenas em São Paulo, mas também no Rio de Janeiro e Porto Alegre, prepararam as cidades para uma segunda fase de industrialização, ocorrida após 1950. Nessa época, as cidades apresentavam uma nova realidade, pois o processo de imigração que para elas convergiu acarretou uma expansão sem precedentes. Com isso, requereu-se dos profissionais urbanistas perfis diferentes, capazes de responderem à nova complexidade do espaço urbano.

No Brasil, a década de 50 é o momento de importantes transformações no campo dos estudos urbanos pela emergência de novos temas, a introdução de novos métodos e a participação de profissionais de outras disciplinas que, até aquele momento, não haviam se ocupado da questão urbana. (LEME, 2005, p.32).

Então, os urbanistas ocuparam, de forma permanente, os espaços existentes nos órgãos públicos. Com a mudança da capital para Brasília e com o golpe militar de 1964, o planejamento urbano e regional transformou-se significativamente, instituindo o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo – SERFHAU - serviço federal responsável pela coordenação da política nacional no campo do “planejamento local integrado”, tendo como finalidade, dentre outras, a realização de estudos e análise de projetos e planos relacionados com o desenvolvimento local. Metodologicamente, constituiu-se a primeira tentativa em se pensar o planejamento em sua totalidade, ampliando o campo de atuação dos urbanistas. Coincide, com este momento, a disseminação dos órgãos de planejamento em todos os municípios brasileiros.

Nesse contexto histórico, e a título de ilustração, pode ser citado o exemplo Goiânia, capital de Goiás, que retomou o planejamento urbano em 1969, por sugestão do urbanista Jorge Wilhelm, elaborador do Plano Diretor Integrado de Goiânia – PDIG - Lei Nº. 4.523, de 12/12/71, após a identificação dos maiores problemas da cidade, como o domínio da especulação, o crescimento vertiginoso e a carência de habitação, fatores que levaram a capital a uma expansão desordenada, fugindo ao controle administrativo (RIBEIRO, 2004, p.87).

Segundo Marta Horta Figueiredo de Carvalho<sup>1</sup>, o então prefeito de Goiânia, Dr. Íris Rezende Machado, constituiu uma equipe de técnicos urbanistas e servidores da prefeitura de Goiânia para acompanhar os trabalhos de elaboração do PDIG, juntamente com Jorge Wilhelm. Com isso, foi criado, em 30/12/1969, por meio da Lei Nº 4.272/69, a Estrutura do Sistema de Planejamento de Goiânia, sendo o Escritório de Planejamento o centro do comando de controle e avaliação dos resultados da execução do PDIG. O Escritório de Planejamento era formado por servidores públicos divididos em grupos responsáveis por urbanismo, infra-estrutura, orçamento, economia, equipamentos institucionais e sócio-culturais.

Em 30 de dezembro de 1972, com a aprovação do PDIG, todos os loteamentos urbanos e as edificações públicas e privadas estariam sujeitas às diretrizes estabelecidas pelos grupos existentes na estrutura administrativa do Escritório de Planejamento. A responsabilidade do planejamento e ordenamento urbano, por meio de pesquisas e elaboração de Leis e diretrizes, ficou a cargo do Iplan – Instituto de Planejamento Municipal -, órgão municipal que, a partir de 1975, substituiu o Escritório de Planejamento. Nesse sentido, observa-se uma tentativa de organização das instituições, por meio da abordagem do planejamento urbano de forma abrangente, totalizadora e “científica”. Corroboram esta afirmação, inclusive, a simples lembrança dos minuciosos levantamentos e diagnósticos empreendidos, mostrados em vários volumes constituintes do PDIG.

Retomando à questão de forma geral, com o fim do milagre econômico, nos anos de 1970, causado pela crise do petróleo e pela alta internacional dos juros, fato que tornou o financiamento externo mais caro, o Brasil apresentou uma grande dificuldade financeira, resultando no descontrole da inflação. Ainda assim, o SERFHAU manteve suas atividades durante 11 anos, sendo extinto somente em 1975. Juntamente com a crise econômica, iniciou-se um lento processo de redemocratização no Brasil, cujo apogeu deu-se com a eleição indireta de Tancredo Neves, em 1985, para a presidência da República, marcando o fim dos governos militares. Todavia, com a morte inesperada de Tancredo, assumiu a

---

<sup>1</sup> Marta Horta Figueiredo de Carvalho é Arquiteta e Urbanista especialista em Políticas Públicas (FUG), Capacitação e Planejamento em Turismo (UFG), Planejamento e Gestão Urbana (UFG). Foi servidora do Escritório de Planejamento e atualmente é servidora da Secretaria Municipal de Planejamento do Município de Goiânia, ocupando o cargo de Coordenadora do Eixo Gestão Urbana do Plano Diretor – Entrevista realizada na sede da SEPLAM em 04 de Agosto de 2008.

Presidência o candidato à Vice-Presidência, José Sarney, que governou o Brasil até 1989.

No Brasil, algo similar à crise do Estado do bem-estar social se anunciava, pois o atendimento às necessidades da população tornava-se mais difícil. Assim, no início da década de 1980 surgiu, no Brasil, o “Movimento Nacional pela Reforma Urbana”, cuja influência na nova Constituição Federal foi considerável.

Foi em meio às discussões, que ocorreram antes e durante o processo constituinte, que surgiu um grande debate em torno da necessidade de uma reforma urbana, resgatando uma antiga bandeira e levando ao ressurgimento das esperanças e crenças no planejamento. (GONÇALVES, 2005).

O processo de redemocratização no Brasil culminou com a Constituição Federal de 1988. Além de vários avanços nos aspectos sociais e políticos, representou também uma nova perspectiva para o planejamento urbano. A Carta Maior incluiu, por meio de uma luta multissetorial e de abrangência nacional, um capítulo específico sobre Política Urbana, criando vários instrumentos capazes de defender o direito social da cidade e da gestão urbana. Foi a primeira vez na história que a Constituição Brasileira incluiu um capítulo específico para a política urbana, que no Artigo nº. 182 preconizava:

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. (ESTATUTO DA CIDADE - Guia de implementação pelos municípios, 2001, p.257).

Segundo Queiroz Ribeiro & Cardoso (2003, p.142) no final dos anos de 1980 o quadro urbano era grave, pois 80% dos brasileiros encontravam-se nas cidades, o que correspondia a 146 milhões de pessoas<sup>2</sup>. Foi neste cenário que as distorções econômicas mais cresceram no país, e o período foi considerado por ele uma “década perdida em relação ao desenvolvimento econômico”. Constatou-se que mais de 52% da renda concentrava-se nas mãos de 10% da população, e que o espaço urbano refletiu essa realidade. Em cidades como São Paulo e Rio de Janeiro, o espaço urbano alternou-se entre favelas e condomínios nobres dotados de toda infra-estrutura necessária.

Ainda de acordo com o autor, nos anos de 1980 cresceram também os movimentos ambientalistas, que contribuíram para o processo de

---

<sup>2</sup> Dados IBGE (1991) Fonte: (Queiroz Ribeiro & Cardoso ,2003, p.142)

ascensão dos movimentos sociais em geral e, especificamente, para o movimento para a democratização política do Brasil. Por isso, a Constituição de 1988 incluiu, além do capítulo sobre políticas urbanas, outro sobre o meio ambiente, aumentando assim a responsabilidade dos municípios em relação à questão urbana (QUEIROZ, 2003, p.142).

Pode-se destacar, na Constituição de 1988, a exigência da elaboração de Planos Diretores para cidades com mais de 20.000 (vinte mil) habitantes e a limitação da propriedade dos imóveis que deveriam, nesse momento, cumprir sua função social, buscando a redução das desigualdades sociais e regionais. A regulamentação desses artigos da Constituição resultou na aprovação da Lei nº. 10.257, de 10 de julho de 2001, denominada “Estatuto da Cidade”, que estabeleceu diretrizes gerais para a política urbana. Seu objetivo era fornecer para as cidades uma “caixa de ferramentas” capaz de oportunizar as condições de superação das dificuldades de planejamento em uma economia cada vez mais globalizada.

O Estatuto da Cidade foi aprovado com o objetivo de ser o primeiro passo na produção de cidades sustentáveis, envolvendo o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e ao lazer, propiciando aos órgãos públicos melhor aproveitamento da função social da propriedade. Porém, pode-se afirmar que essa Lei não conseguiu cumprir plenamente seus propósitos, ao contrário, alguns de seus instrumentos são, na realidade, “combustíveis” para a produção capitalista do espaço urbano. As políticas urbanas, previstas no Estatuto da Cidade, preparam a cidade para as negociações necessárias, a fim de receber o capital das empresas globalizadas e dividir com essas as responsabilidades das funções atribuídas anteriormente somente do Estado.

Apesar disso, podem ser destacados os aspectos positivos desta lei, pois o Estatuto trouxe para a sociedade uma nova maneira de pensar a cidade. Por isso, atualmente os problemas e objetivos específicos da cidade são tratados de forma a promoverem a sustentabilidade e independência das questões sócio-econômicas, resultando, assim, numa nova forma de pensar a cidade, apesar dos equívocos que serão abordados nos próximos capítulos.

Nesse sentido, como poderia ser explicada a mudança no planejamento urbano no espaço da cidade? Para a compreensão dessa nova ordem, alguns autores contribuem sobremaneira, destacando o planejamento das cidades e identificando essa mudança a partir do empreendedorismo urbano.

## **1.2 A mudança de ordem no planejamento urbano e sua inscrição no espaço da cidade**

A crise econômica e política, ocasionada pela divisão internacional do trabalho e pelo processo de desindustrialização, no mundo conectado, é parte da realidade planetária. Nos anos de 1970, a crise do petróleo e o momento político pós Guerra Fria prepararam as cidades para as novidades que os capitais financeiros estavam dispostos a oferecer, por meio de um livre mercado de investimentos sem fronteiras. A esse momento, Sevckenko denomina a “*era da globalização*”.

(...) foi com as medidas de liberalização dos anos 70 que elas encontrariam o campo fértil e ideal para a sua difusão sistemática por todo o mundo. É daí que data o fenômeno que foi propriamente denominado “era da globalização”. (SEVCENKO, 2001, p.29).

A globalização provocou uma alteração drástica em toda a economia mundial. A possibilidade de expansão do capital, em todas as localidades do mundo, proporcionou às empresas um grande poder de barganha, pois governos interessados em recebê-las ofereciam isenções e garantias que os tornavam reféns dessas mesmas empresas (SEVCENKO, 2001, p.29).

Assim as grandes corporações ampliaram seus investimentos por todo mundo, dinamizando o mercado, a produção e os serviços. A tecnologia da informação e a multiplicação das redes de computadores, por meio da internet, proporcionaram transferências de dados e informações em tempo real, desencadeando uma revolução nas comunicações e estimulando fluxos contínuos de transações eletrônicas, nas quais o tempo não representava uma barreira nos negócios realizados em todo o mundo (SEVCENKO, 2001, p.29). Nesse sentido, o tempo e o espaço não eram mais limites para a economia mundial. Para Castells:

(...) parece óbvio que as telecomunicações avançadas tornariam onipresente a localização de escritórios, assim permitindo que as empresas transferissem suas sedes de bairros comerciais centrais caros,

congestionados e desagradáveis, para instalações personalizadas, em bonitos lugares ao redor do mundo. (CASTELLS, 1999, p.467).

Atualmente, economia global é organizada em torno de “centros de controle”, capazes de coordenar, inovar e gerenciar as atividades interligadas das redes de empresas, e os sistemas avançados de telecomunicações possibilitam a localização disseminada desses centros em todo o planeta. Cada país apresenta sua arquitetura de informação de rede, reproduzida em centros locais e regionais, de forma que todo o sistema se interligue em âmbito global. (CASTELLS, 1999, p.469-470).

A economia global, por meio do crescimento da indústria de informação e com o fim das distâncias, encontrou nas grandes cidades seu lugar ideal e estratégico. A cidade é o *locus* onde os líderes empresariais acomodam-se para operar “globalmente”. Saskia Sassen a denominou “cidade global”:

(...) os lugares-chaves para os serviços avançados e para as telecomunicações necessárias à implementação e ao gerenciamento das operações econômicas globais (...) e possuem as seguintes características: 1) pontos de comando na organização da economia mundial; 2) lugares e mercados fundamentais para as indústrias de destaque do atual período, isto é, as finanças e os serviços especializados destinados às empresas; 3) lugares de produção fundamentais para essas indústrias, incluindo a produção de inovação. (SASSEN, 1998, p.16-17).

A cidade global não é considerada apenas como um espaço geográfico, mas um processo:

(...) por meio do qual os centros produtivos e de consumo de serviços avançados e suas sociedades auxiliares locais estão conectados em uma rede global embora, ao mesmo tempo, diminuam a importância das conexões com suas hinterlândias, com base em fluxos de informação. (CASTELLS, 1999, p.467).

A globalização fez surgir um novo sistema urbano, que opera em nível regional, global e transnacional. Nele, as cidades são consideradas pontos centrais fundamentais para a coordenação internacional, prestação de serviços e economias transnacionais (SASSEN, 1998, pp. 47).

Ao analisar os impactos causados pela globalização econômica sobre os sistemas urbanos nacionais, Sassen apresenta as cidades européias ocidentais, consideradas como bons exemplos de sistema urbano equilibrado, e as cidades latino-americanas, como exemplos de concentrações desorganizadas da população. De acordo com a autora, a Europa ocidental pode

contrapor-se às nações latino-americanas porque nessas abundam os exemplos de sistemas urbanos que apresentam um nível elevado de primazia, ou seja, de concentrações de grandes atividades econômicas em poucas cidades. (SASSEN, 1998, pp. 47).

A primazia é uma condição relativa que se afirma no contexto de um sistema urbano nacional. Algumas das maiores cidades do mundo não são necessariamente classificadas como típicas de um sistema calcado na primazia. Assim, observa-se que a primazia não é uma característica exclusiva dos países em desenvolvimento, embora os exemplos mais significativos sejam neles encontrados (SASSEN, 1998, pp. 48).

A primazia e o *status* das megacidades são alimentados claramente pelo crescimento da população urbana, processo que, segundo se espera, terá continuidade. As evidências, em um contexto mundial, apontam para a urbanização contínua da população, sobretudo nos países em desenvolvimento. A exemplo do que ocorre nos países desenvolvidos, um dos componentes do crescimento urbano nesses países, é o deslocamento para a periferia de setores crescentes da população (SASSEN, 1998, p. 52).

Em relação à América Latina, a autora afirma que:

(...) a globalização econômica tem exercido inúmeros impactos sobre as cidades e sistemas urbanos da América Latina e do Caribe. Em alguns casos, contribuiu para o desenvolvimento de novos pólos de crescimento situados fora das grandes aglomerações urbanas. (...) em outros casos aumentou o peso das aglomerações urbanas primaciais, à medida que novos pólos de crescimento foram desenvolvidos nessas áreas (SASSEN, 1998, p. 56).

Em relação à Europa:

(...) talvez estejamos presenciando um processo de recentralização em certas cidades que, de certo modo, têm sido periféricas. Algumas cidades menores da Europa, a exemplo de Aachen, Estrasburgo, Nice, Liège e Arnheim, provavelmente se beneficiarão do mercado europeu à medida que puderem expandir seus arredores e funcionarem como pontos de conexão com regiões européias mais amplas. (SASSEN, 1998, p. 63).

Percebe-se que ambos afirmam que o fenômeno da globalização não pode ser reduzido a alguns núcleos urbanos no topo da hierarquia. Em suas palavras:

É um processo que conecta serviços avançados, centros produtores e mercados em uma rede global com intensidade diferente e em diferente escala, dependendo da relativa importância das atividades localizadas em cada área *vis-à-vis* a rede global. (CASTELLS, 1999, pp.470).

Consideradas de grande importância para os setores econômicos dominantes, as cidades são o *locus* privilegiado do processo de globalização, e é nelas que assume sua forma concreta. Pode-se pensar nas cidades como sendo um lugar de contradições acerca da “internacionalização do capital”, porque elas se tornaram um terreno fértil para uma série de novos conflitos (SASSEN, 1998, pp. 158):

Por um lado, elas concentram uma parcela desproporcional de poder corporativo e são um dos principais locais para a supervalorização da economia corporativa. Por outro lado, concentram uma participação desproporcional de contingentes humanos em situação de desvantagem e são um dos principais locais para a desvalorização desses contingentes. (SASSEN, 1998, pp.158).

No entanto, a par destas considerações, Sassen afirma que há autores que consideram as cidades, no processo de globalização, irrelevantes. A autora corrobora a crença de que a facilidade das empresas, de se localizarem em qualquer lugar do planeta graças à tecnologia da informação, lhes permite administrar seus investimentos sem limites de fronteiras ou distâncias. Porém, a idéia de que as cidades são insignificantes não se confirma, segundo as ponderações feitas por Saskia Sassen:

1) As cidades são estratégicas para a globalização porque são pontos de comando, mercados globais e locais de produção para a economia da informação. 2) como muitos dos setores desvalorizados da economia urbana preenchem funções fundamentais para o centro,(...) tenta recuperar a importância das cidades especificamente em um sistema econômico globalizado e a importância daqueles setores aos quais não se presta devida atenção e que se apóiam em grande parte no trabalho das mulheres, dos imigrantes e, no exemplo das grandes cidades americanas, no trabalho dos afro-americanos e latinos.(SASSEN, 1998, pp.159).

Entende-se que o papel das cidades foi aqui esclarecido. Por isso, reservou-se um espaço para tratar questões que ajudam situá-las na contemporaneidade. Para este fim, propõe-se uma reflexão, segundo as análises de Sevcenko. Para ele, as alterações econômicas, possibilitadas pela tecnologia da informação ocorreram de forma tão rápida que se esquivaram do controle, da fiscalização, dos debates ou das avaliações. Os órgãos públicos e suas instâncias decisórias não puderam regulamentar ou ao menos ser ouvidos, porque foram suplantados pela força das corporações (SEVCENKO, 2001, pp.30).

(...) as grandes corporações ganharam um poder de ação que tende a prevalecer sobre os sistemas políticos, os parlamentos, os tribunais e a opinião pública. O quadro institucional que definiu a estrutura das sociedades democráticas modernas, baseadas na divisão entre os três poderes, mais a ação vigilante da opinião pública, informada em especial pela atividade fiscalizatória da imprensa livre, já não dá conta de controlar um poder econômico que escapa aos seus limites institucionais históricos. (SEVCENKO, 2001, pp.30).

O estado, enfraquecido por um conjunto de fatores, dentre os quais podem-se destacar: o acirramento do individualismo em detrimento da organização política da sociedade, o aumento da expectativa de vida, a conseqüente falência dos sistemas previdenciais e a surpreendente força adquirida pelas corporações econômicas, viu-se impossibilitado de garantir todas as conquistas que fundaram o Estado do bem-estar social. As corporações ocuparam tanto poder e autonomia, que o Estado e a sociedade tornaram-se reféns de seus interesses econômicos, agora dimensionados em escala global (SEVCENKO, 2001, p.30). Por isso, há dificuldade em se exercer o poder político e em adaptar-se à globalização:

(...) o crescente desafio à soberania dos Estados em todo o mundo parece advir da incapacidade de o Estado-Nação moderno navegar por águas tempestuosas e desconhecidas entre o poder das redes globais e o desafio imposto por identidades singulares. A capacidade instrumental do Estado-Nação está comprometida de forma decisiva pela globalização das principais atividades econômicas, pela globalização da mídia e da comunicação eletrônica e pela globalização do crime. (CASTELLS, 1999, p.287-288).

A mobilidade das empresas globais permite que elas instalem suas sedes administrativas onde os impostos são menores, e as unidades de produção, onde os salários são mais baixos, praticando com isso um jogo desigual, cuja conseqüência é a multiplicação do desemprego, das desigualdades sociais e da injustiça (SEVCENKO, 2001, p.32).

Como resultado, observa Castells:

(...) vem sendo cada vez mais destituído de poder para exercer controle sobre a política monetária, definir o orçamento, organizar a produção e o comércio, arrecadar impostos de pessoas jurídicas e honrar seus compromissos visando proporcionar benefícios sociais. Em suma, o Estado-Nação perdeu a maior parte de seu poder econômico, embora detenha ainda certa autonomia para o estabelecimento de regulamentações e relativo controle sobre seus sujeitos. (CASTELLS, 1999, p.298).

Numa visão pessimista, o autor afirma:

(...) nos próximos anos, os Estados-Nação estarão lutando para controlar as informações que circulam nas redes de telecomunicações interconectadas de forma global. Estou convencido de que esta é uma

batalha perdida. E com essa derrota, sobreviverá a perda de um dos principais sustentáculos do poder do Estado. (CASTELLS, 1999, pp.303).

A incapacidade das cidades de sobreviver à “crise de legitimação” tem feito com que o Estado-Nação transfira poderes, responsabilidades e recursos para governos locais e regionais, cedendo definitivamente à pressão da globalização e descentralizando o seu poder, abrindo mão de sua responsabilidade de proteção como representante das minorias (CASTELLS, 1999, pp.320).

(...) a atual dança da morte entre identidades, nações e Estados deixa, de um lado, Estados-Nação historicamente esvaziados, vagando nos mares dos fluxos globais de poder, e de outro, identidades fundamentais, retraídas em suas comunidades ou mobilizadas na captura incondicional de um Estado-Nação cercado por todos os lados; em meio a essa turbulência, o Estado-Nação local luta com todas as forças para reconstruir sua legitimação e instrumentalidade, navegando em redes transnacionais e integrando sociedades civis locais (CASTELLS, 1999, pp.321).

A crise do Estado do bem-estar social expressou-se nas cidades e, conseqüentemente, nos órgãos de planejamento que, na década de 80, se encontravam desacreditados. O planejamento convencional, a utilização de planos e regulamentos para guiar o uso do solo não atendiam mais às necessidades de um mundo posto em movimento de alta velocidade (HALL, 1995, p.407). Uma mudança no pensamento urbano passou a ser quase obrigatória, pois dificilmente uma cidade escaparia à força da globalização.

A mudança de ordem no planejamento urbano surgiu com o empreendedorismo urbano. Segundo Blunkett e Jackson (1987), citados por Harvey, o governo local é incapaz de imprimir sua própria marca empreendedora e empresarial, enfrentando as grandes mudanças econômicas e sociais provocadas pela reestruturação tecnológica e industrial. Em 1985, na cidade de New Orleans, aconteceu um seminário que contou com a presença de acadêmicos, empresários e planejadores de cidades capitalistas, que chegaram ao seguinte consenso:

(...) os governos urbanos tinham de ser muito mais inovadores e empreendedores, com disposição de explorar todos os tipos de possibilidades para minorar sua calamitosa situação e, assim, assegurar um futuro melhor para suas populações (HARVEY, 2005, pp.166).

Harvey (1989) identifica esta questão como indicadora de uma nova postura em relação à cidade e ao seu planejamento, significando uma ruptura com a idéia moderna de que se deve pensar a cidade por meio de “planos urbanos de larga escala”, buscando-se propósitos sociais. Então, segundo esta nova postura, é impossível que se comande a metrópole em sua totalidade, pois sua

“gestão” só será possível por partes. Esta seria, portanto, uma posição contrária à promulgada pelo planejamento urbano moderno, que vigorou entre as décadas de 1950 e 1980, tendo em vista que esta gestão não implicaria necessariamente uma relação com algum objetivo social.

O planejamento urbano foi, de certa forma, relegado a segundo plano pelas entidades privadas e públicas, e, estas, propositadamente, deixaram de controlar o uso e a ocupação do solo urbano, e encorajaram o crescimento ilimitado das cidades. Em todas as instituições, qualquer investimento e intervenção urbanística justificavam o novo papel da cidade: uma máquina de produção de riquezas e uma empresa em busca do lucro.

Neste contexto urbano, não se distinguia quem era o empreendedor e quem era a entidade pública, pois ambos unificaram seus propósitos e interesses. Para Peter Hall (1995), nesse momento, o planejador confundiu-se com seu tradicional adversário, o empreendedor.

A palavra-chave, utilizada em todas as reuniões de “planejamento”, era a revitalização urbana, que buscava a parceria criativa entre o poder público e privado com o objetivo de dar uma nova vida às áreas degradadas e com isso promover o desenvolvimento sócio-econômico. Peter Hall (1995) afirma que, a partir dessas reuniões, os profissionais chegaram à seguinte conclusão:

(...) haviam findado os dias da economia manufatureira, e que a grande saída seria encontrar e criar uma nova função, como área útil, para a cidade base (...) a cidade restaurada tornar-se-ia efetivamente importante atração para turistas que proveriam o município de uma nova base econômica. (HALL, 2005, p.412)

O planejamento tem como objetivo dar à cidade condição de atrair riquezas, reestruturando espaços urbanos principalmente nas regiões centrais deterioradas. Como exemplo dessa estratégia, tem-se a cidade de Baltimore, nos EUA, que nos anos de 1970 iniciou a implantação de novos espaços de entretenimento com a construção do *Harbor Place*, um centro de convenções que conta com inúmeros hotéis e uma “arquitetura do espetáculo”, promovido segundo a dinâmica do empreendedorismo urbano, definição preconizada por HARVEY (1989, pp.90):

(...), o padrão de conduta na governança urbana que combina poderes estatais (local, metropolitano, regional, nacional ou supranacional), diversas formas organizacionais da sociedade civil (câmaras de comércio,

sindicatos, igrejas, instituições educacionais e de pesquisa, grupos comunitários, ONGs etc.) e interesses privados (empresariais e individuais), formando coalizões para fomentar ou administrar o desenvolvimento urbano/regional de um tipo ou outro (HARVEY, 2005, p.230).

Então, pode-se afirmar que é desta forma que o referido termo será empregado na seqüência deste estudo.

Retomando à questão de Baltimore, segundo Hall (1995), o papel desempenhado pela parceria público-privada incorporava:

(...) uma nova combinação de atividades: recreação, cultura, compras, habitação para moradores de renda mista. Baseavam-se, também, no então novo conceito de reutilização adaptável: recuperação e reciclagem de antigas estruturas físicas para novos usos.

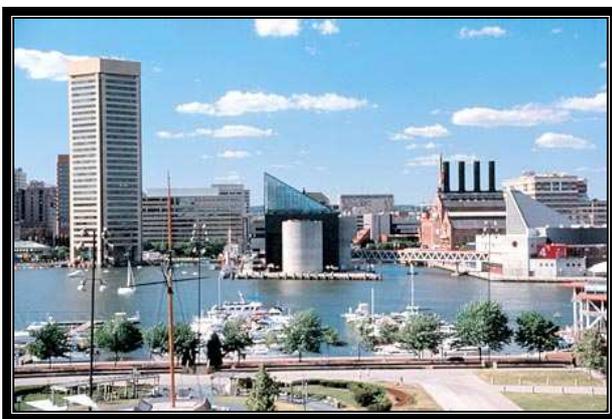


Figura 01  
Centro Comercial em Baltimore nos EUA  
Fonte: <http://imagens.google.com.br/>  
Acesso em: 01/AGO/2007

O autor cita, ainda, como exemplo, a reestruturação das Docklands, na Inglaterra, um grande espaço físico com, aproximadamente, 8,5 milhas quadradas. O porto das *Docklands* havia sido o maior porto do mundo, mas encontrava-se arruinado pelas disputas trabalhistas e pelas transferências do comércio para outros locais do sul da Inglaterra. A transformação das Docklands londrinas ocorreu nos anos de 1980, e representou a maior revitalização urbana na Europa. Segundo Hall, para muitos foi o melhor exemplo vitorioso de empreendedorismo urbano, pois seguiu exemplos norte-americanos baseados na idéia de se usarem fundos públicos relativamente modestos para “alavancarem” maiores investimentos privados (HALL, 2005,p.423).



Figura 02 - As *Docklands* de Londres: Antes e Depois  
Fonte: <http://imagens.google.com.br/>  
Acesso em: 01/AGO/2007

Uma das particularidades do planejamento urbano, na pós-modernidade, é o apagamento dos conflitos urbanos camuflados sob um mundo de fantasia. Dar à cidade, por meio da reestruturação de espaços degradados, novos “espaços espetaculares” é uma maneira de atrair o capital e as pessoas, o que, de certa forma, valida o empreendedorismo urbano (HARVEY, 1989, pp. 92-93).

Para Hall (2005), o empreendedorismo urbano dota de agilidade as constantes mutações que sofrem a cidade, facilitando a “reciclagem” do espaço urbano, seja ele residencial, comercial ou industrial, para usos mais “elevados” e “melhores”, sempre buscando preparar a cidade para os grandes investimentos financeiros.

O empreendedorismo urbano está marcado tanto por fracassos, como por sucessos ilusórios. É inegável que as cidades que optaram por esse caminho passaram por um processo de desindustrialização e disseminação do desemprego, e, de modo geral, enfrentavam dificuldades econômicas.

A maior ênfase na ação local para enfrentar esses males também parece ter algo a ver com a incapacidade declinante do Estado-Nação de controlar os fluxos financeiros das empresas multinacionais, de modo que o investimento assume cada vez mais a forma de negociação entre o capital financeiro internacional e os poderes locais (HARVEY, 2005, p.168).

O empreendedorismo urbano é parte dessa lógica e requer do Estado um novo papel, não mais o de administrar a cidade, mas de definir-se como um mediador, um negociador da cidade, cujos efeitos manifestam-se no ambiente construído (HARVEY, 2005, pp.171).

No empreendedorismo urbano, o planejamento é realizado por meio de uma parceria com diversos agentes sociais. Essa forma de coalização e

aliança é considerada delicada e difícil, pois funde interesses e poderes de entidades públicas e privadas. A “parceria público-privada” apresenta-se como instrumento principal para a nova ordem no planejamento atual, e tem como objetivo integrar o uso dos poderes governamentais locais com as fontes externas de financiamento (HARVEY, 2005, p.172). Essas ações, porém, são vistas com desconfiança, pois os espaços reestruturados desviam a realidade dos problemas gerais da cidade.

Os projetos específicos a um determinado lugar também têm o hábito de se tornarem foco da atenção pública e política, desviando a atenção e até recursos dos problemas mais amplos, que talvez afetem a região ou o território como um todo (HARVEY, 2005, pp.174).

De acordo com HARVEY (2005), existem quatro opções básicas, relativas ao empreendedorismo urbano, sendo que cada uma delas justifica, juntas ou em separado, as rápidas e recentes mudanças no desenvolvimento desigual dos sistemas urbanos. A primeira opção é a competição na divisão do trabalho, com a criação de vantagens para a produção de bens e serviços, que derivam de recursos ou da localização da cidade.

Difícilmente, na atualidade, desenvolvimento algum em larga escala acontece sem que o governo local (ou a coalizão mais ampla de forças que constitui a governança local) ofereça, como estímulo, um pacote substancial de ajuda e assistência (HARVEY, 2005, p.175).

A segunda opção destaca as transformações urbanas que visam a uma melhor condição competitiva com respeito ao consumo, atraindo recursos financeiros por meio do turismo e das atrações associadas à aposentadoria, incentivando, mesmo em tempos de crise, o consumo. Nesse sentido, a cidade deve apresentar-se como inovadora, estimulante, criativa e convidativa para se viver, para visitar, para divertir-se e, principalmente, para consumir.

A valorização de regiões urbanas degradadas, a inovação cultural e a melhoria física do ambiente urbano (incluindo a mudança para estilos pós-modernistas de arquitetura e design urbano), atrações para consumo (estádios esportivos, centros de convenção, *shopping centers*, marinas, praças de alimentação exóticas) e entretenimento (a organização de espetáculos urbanos em base temporária ou permanente) se tornaram facetas proeminentes das estratégias para regeneração urbana. (HARVEY, 2005, p.176).

Como terceira opção, tem-se a cidade empreendendo a busca das atividades de controle e comando relativo às altas finanças. Essas atividades

requerem das cidades provisão de infra-estrutura específica, muitas vezes dispendiosas, tais como transporte, comunicações e espaços adequados ao trabalho ligados à rede de informação, como o objetivo de minimizar os tempos e os custos das operações econômicas.

O resultado, naturalmente, é dar a impressão de que a cidade do futuro será uma cidade apenas de atividades de controle e comando, uma cidade informacional, uma cidade pós-industrial, em que a exportação de serviços (financeiros, informacionais, produção de conhecimento) se torna a base econômica para a sobrevivência urbana . (HARVEY, 2005, p.177).

Na quarta opção, Harvey destaca a grande importância da vantagem competitiva, com respeito à redistribuição de superávits pelos governos centrais. Todo esforço para romper com o fluxo de apoio do governo central para muitas regiões urbanas é impossível, principalmente em alguns setores da economia, tais como a educação e a saúde (HARVEY, 2005, p.178).

A concorrência interurbana é correlata ao empreendedorismo urbano, pois ela exerce sobre as cidades um “poder coercitivo externo” aproximando-as da lógica do desenvolvimento capitalista. Como consequência, pode-se observar a repetição dos “padrões de desenvolvimento”, com a construção em série de *world trade centers*, centros culturais e de entretenimento, de construções à beira do mar ou do rio, de *shopping centers* pós-modernos (HARVEY, 2005, p.179).

A versão contemporânea de empreendedorismo urbano sofre muitas críticas. Harvey alerta para a superficialidade dos projetos de revitalização urbana que escondem, debaixo do vigor superficial dos empreendimentos, os verdadeiros problemas das cidades, bem como as consequências da concorrência interurbana.

Deve-se reconhecer que, sob a camuflagem de muitos projetos de sucesso, existem alguns problemas sociais e econômicos muito sérios, e que isso, em muitas cidades, está assumindo um caráter geográfico, na forma de uma cidade dupla, com a regeneração de um centro de cidade decadente e um mar circundante de pobreza constante. A perspectiva crítica também deve focar algumas das perigosas consequências macroeconômicas, muitas das quais, aparentemente, inevitáveis, devido à coerção exercida através da concorrência interurbana. Essa concorrência inclui impactos regressivos na distribuição de renda, volatilidade da malha urbana e a efemeridade dos benefícios trazidos por muitos projetos. (HARVEY, 2005, p.188-189).

Harvey também apresenta os aspectos positivos que merecem atenção:

(...), a perspectiva crítica sobre o empreendedorismo urbano não revela apenas seus impactos negativos, mas também sua potencialidade para se transformar numa prática corporativa urbana progressista, dotada de um forte sentido geopolítico de como construir alianças e ligações pelo espaço, de modo a mitigar, quando não desafiar, a dinâmica hegemônica da acumulação capitalista, para dominar a geografia histórica da vida social. (HARVEY, 2005, pp.190).

Assim sendo, como se pode identificar, no Brasil, o empreendedorismo urbano? Segundo a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, no que se refere ao Estatuto da Cidade, verifica-se a presença de instrumentos urbanísticos que possuem recursos utilizados para a “negociação” do espaço urbano. No entanto, esta lei abrange uma série de princípios e instrumentos de política urbana, cujos propósitos visam a alcançar um desenvolvimento econômico e social questionáveis para as cidades. O Estatuto da Cidade proporcionou legalidade para que o poder público e a iniciativa privada se unissem, tendo em vista oportunizar o desenvolvimento da cidade. Essa união é uma das principais características do empreendedorismo urbano. Segundo Compans (2005, p.104-105), neste contexto percebeu-se a necessidade de se adotar uma política urbana com novos instrumentos de gestão, em substituição aos tradicionais do urbanismo moderno, caracterizado pela rigidez no ordenamento territorial. A autora afirma que os planejadores modernos, acreditando que poderiam “prever” os acontecimentos futuros, com o propósito de promoverem o bem-estar coletivo, cometeram um equívoco, pois essa idéia foi sufocada pela globalização, pelo colapso do “fordismo”<sup>3</sup> e pela modernidade. Para a autora, o Estatuto da Cidade rompeu com esta rigidez:

(...), na substituição da “rigidez” dos instrumentos tradicionais do urbanismo moderno, pela “flexibilidade” de instrumentos que admitam adaptações e ajustes constantes, de modo a permitir aos responsáveis políticos agir num ambiente marcado pela incerteza, contradições e ambigüidades (COMPANS, 2005, p.109).

---

<sup>3</sup> Segundo David Harvey, o início “simbólico” do fordismo foi em 1914, quando Henry Ford introduziu em sua fábrica a jornada de trabalho de 8 horas. Segundo Harvey, “o que havia de especial em Ford era sua visão, seu reconhecimento explícito de que produção de massa significava consumo e massa, um novo sistema de reprodução da força de trabalho, uma nova política de controle e gerência do trabalho, uma nova estética e uma nova psicologia, em suma, um novo tipo de sociedade democrática, racionalizada, modernista e populista. Harvey continua “Ford acreditava que o novo tipo de sociedade poderia ser construído simplesmente com a aplicação adequada do poder corporativo. O propósito (...) só em parte era obrigar o trabalhador a adquirir disciplina necessária à operação do sistema de linha de montagem de alta produtividade. (o que Ford desejava) Era também dar aos trabalhadores renda e tempo de lazer suficientes para que consumissem os produtos produzidos em massa”(HARVEY, 1993, p.121-122).

No Estatuto da Cidade, podem ser reconhecidos os novos instrumentos de gestão apresentados por Compans (2005), responsáveis por essa ruptura. A autora identifica, primeiramente, como um desses instrumentos, o Planejamento Estratégico<sup>4</sup>, que surgiu nos anos de 1960, na iniciativa privada, com o objetivo de trazer melhor eficiência à empresa. A adaptação desse instrumento pelo poder público ocorreu na década de 1980, nos Estados Unidos, durante o governo Reagan, cujo foco era o desenvolvimento econômico, para o qual a palavra eficiência era chave. A absorção, por parte do poder público, da lógica própria da iniciativa privada corrobora o processo explicado por Hall e Harvey, acerca do fato de os papéis se confundirem. (COMPANS, 2005, p. 109).

Outro instrumento identificado pela autora diz respeito à “parceria público-privada”, utilizada para formar coalizões entre instituições governamentais e empresariais, para a execução de objetivos comuns específicos, estratégia defendida por muitos estudiosos do assunto.

(...), a parceria público-privada é justificada por estudiosos, autoridades e planejadores pela suposta ausência de competência técnica, agilidade, flexibilidade e capacidade de gestão das administrações locais para implementar projetos de grande complexidade ou gerir equipamentos e serviços públicos de maneira eficiente. (COMPANS, 2005, p.116).

O *marketing* urbano, instrumento igualmente importante, visa apresentar a cidade como um produto, outro tema tratado pela autora, e que, somado aos demais, elucida a dinâmica do planejamento urbano na atualidade. A implementação do *marketing* como instrumento de gestão urbana só é possível “[...] graças a um exercício discursivo de metaforização da cidade, tomada como se fosse uma empresa que compete, formula estratégias, atrai compradores e vende.” (COMPANS, 2005, p.120). Como exemplo, dentre outros, tem-se Curitiba, no Paraná, cidade que, a partir da administração do prefeito Jaime Lerner, realizou esforços singulares na elaboração de sua imagem. Para tal, obras de arquitetura

---

<sup>4</sup> De acordo com Mintzberg (1994), as principais correntes de formulação teórica do planejamento estratégico são: a “Design School”, cujo método, também conhecido como SWOT – Strengths, Weakness, Opportunists and Threats - , foi desenvolvido na *Harvard Business School*, e baseia-se na contraposição entre organização interna e fatores externos; a *Planning School*, que se diferencia do grupo de Harvard apenas por propor a formalização do processo e a repartição de responsabilidades entre os atores que dele participam; e a *Positioning School* que restringe o objetivo do planejamento estratégico à diversificação e expansão da organização, definindo como procedimentos básicos a escolha de novos produtos e mercados e a análise dos vetores de crescimento, das “sinergias” e das vantagens competitivas (COMPANS, 2005, p.110)

cuidadosamente construídas foram realizadas, e logo se tornaram símbolos da cidade, como a Ópera de Arame, por exemplo.



A Ópera de Arame é um dos principais símbolos do marketing urbano propostos por Curitiba. O edifício foi inaugurado em 1992, no Parque das Pedreiras, próximo ao Espaço Cultural Paulo Leminski. A Ópera de Arame foi construída em estrutura tubular e teto de policarbonato transparente. O projeto é do arquiteto Domingos Bongestabs, professor do departamento de Arquitetura e Urbanismo da UFPR, o mesmo autor do projeto da Unilivre, outra obra de referência de Curitiba. O teatro possui capacidade para 2.400 espectadores e um palco de 400m<sup>2</sup> destinado a apresentações artísticas e culturais. O cenário externo da Ópera de Arame é o local onde funcionava uma antiga pedraira. Hoje, é cercado por uma mata nativa, um lago e uma cascata de 10 metros. A recuperação desse ambiente reforça a imagem de Curitiba como “cidade ecológica”.

Figura 03  
Ópera de Arame – Curitiba em Paraná  
Fonte: <http://imagens.google.com.br/>  
Acesso em: 01/AGO/2007

Conforme Compans (2005,p.123-124), o argumento da impossibilidade de prever o futuro social, econômico e espacial das grandes cidades, aliado ao crescente interesse entre parcerias público-privadas, deram origem ao denominado urbanismo flexível, que engloba os instrumentos relacionados. Suas características são:

- a) maior eficácia, dado que o recorte territorial reduzido possibilitaria a coordenação entre as ações de atores públicos e privados; b) maior facilidade para captar recursos, uma vez que favoreceria a formação de parcerias público-privadas e a negociação com investidores; c) maior agilidade para proceder a adaptações diante das mudanças conjunturais; d) maior visibilidade à ação pública; e) menor prazo de execução, ajustando-se melhor aos ritmos dos mandatos e ao calendário eleitoral, e, dessa maneira, também contribuindo para o engajamento dos atores locais nos empreendimentos. (COMPANS, 2005, p.125).

Assim compreendido, a popularização do urbanismo flexível deve-se à lacuna deixada pela lógica do urbanismo moderno, que buscava exercer um controle mais rígido do espaço urbano. Nesse sentido, para Compans, a apropriação dessa nova forma de agir sobre a cidade relaciona-se à:

(...) inexistência de regulamentações restritivas ou da circunscrição de regras bastante simples aos espaços delimitados da intervenção (como no modelo norte-americano), de modo a permitir uma grande margem de liberdade para a elaboração dos projetos e negociações "caso a caso" com investidores e proprietários imobiliários. (COMPANS, 2005, p.125).

O foco deste estudo concentra-se no esforço de se identificar as mudanças ocorridas entre o que se poderia chamar de planejamento moderno, que compreendia a cidade como um todo e pretendia exercer sobre ela um controle visando uma equidade social no espaço da cidade, e o modelo atual de planejamento. Essas mudanças relacionam-se às transformações contextuais, que implicam na transição entre a era industrial e a pós-industrial. Enfim, essas mudanças originaram outro tipo de planejamento urbano que se assemelha a uma imagem invertida do anterior, e que se expressa nos instrumentos legais aplicados na cidade. Neste trabalho, a seguir, serão discutidos 3 (três) desses instrumentos, porque são sínteses do que até agora foi tratado e porque se alinham às análises de Harvey e Compans. São eles a Outorga Onerosa do Direito de Construir, a Transferência do Direito de Construir e as Operações Urbanas Consorciadas.

### **1.2.1 OUTORGA ONEROSA DO DIREITO DE CONSTRUIR**

O Plano Diretor poderá fixar áreas nas quais o direito de construir poderá ser exercido acima do coeficiente de aproveitamento básico adotado, mediante contrapartida a ser prestada pelo beneficiado. (LEI 10.257, Art. 28-Estatuto da Cidade).

A discussão sobre a Outorga Onerosa, como instrumento de política pública, tem gerado polêmica desde a década de 1970. O solo criado, como é mais conhecido, surgiu como instrumento urbanístico em 1971, quando técnicos da Comissão Econômica da Europa, representantes da Organização das Nações Unidas (ONU), e especialistas em planejamento urbano defenderam a separação do direito de propriedade e do direito de construir.

No Brasil, essa experiência começou a fazer parte dos debates em 1974, por ocasião do Seminário de Urbanização, realizado no município de São Bernardo, em São Paulo. O movimento pela Reforma Urbana retomou esse debate defendendo a Outorga Onerosa como instrumento de enfrentamento das desigualdades sociais na cidade, conseguindo, com isso, que essa proposta fosse mais tarde incorporada aos planos diretores de cidades como São Paulo e Rio de Janeiro (QUEIROZ,2005, p.122-123).

O Estatuto da Cidade contemplou este instrumento urbanístico considerando as experiências existentes. O artigo 28, da citada Lei, estabelece a possibilidade de utilização do solo criado acima do coeficiente básico único para toda a zona urbana, podendo, para algumas áreas específicas, diferenciar-se das demais. O produto de venda, como realmente é considerado, é toda área da construção que exceda à área do terreno. De acordo com o artigo 26, incisos I a IX, da mesma Lei, o resultado desta venda deve ser aplicado apenas aos programas de regularização fundiária, de habitação de interesse social, de implantação de áreas verdes e de lazer e aos programas de preservação do patrimônio cultural (QUEIROZ, 2003, pp.120-121).

Para entender melhor a Outorga Onerosa, faz-se necessário que se compreenda o que é Coeficiente de Aproveitamento Básico, ou seja, o patamar a partir do qual se aplica a outorga. Geralmente, no Brasil, o coeficiente básico de construção adotado nas principais cidades é 1,0 x (uma vez) a área do terreno, e toda construção que ultrapasse esse limite só poderá ter seu alvará de construção liberado mediante o pagamento, em moeda corrente, do valor da área excedente.

A “criação do solo”, ultrapassando os limites da área do lote, proporciona aos empreendedores um excelente atrativo, pois o mercado imobiliário consegue valorizar as suas áreas, antes bloqueadas por um índice mínimo, aumentando consideravelmente o potencial construtivo do lote. Porém, os primeiros planos diretores, elaborados no Brasil, não previram os impactos na estrutura urbana, causados pelo aumento do potencial construtivo dos lotes, desvirtuando, assim, o objetivo central desse instrumento, que seria proporcionar, através da arrecadação da licença onerosa, recursos para políticas públicas eficientes para as classes menos favorecidas.

Ao estabelecer a possibilidade de adensamento acima dos índices existentes, cria-se, na verdade, uma nova alternativa de lucratividade, não existente anteriormente. É verdade que os benefícios são compartilhados com o Poder Público, mas, neste caso, trata-se de compartilhar lucros extraordinários e não os ganhos casuais nos empreendimentos. Infelizmente, a forma como o instrumento foi regulamentado, no Estatuto da Cidade, não se baseia no modelo mais adequado, com adoção de índice único igual a 1, e sim no modelo mais flexível, acima descrito. (QUEIROZ, 2005, p.125).

Segundo Souza (2006, p.233), a utilidade deste instrumento pode ser sintetizada em três itens principais: função de arrecadação, função desconcentradora e função de rebaixamento dos preços da terra. Para o autor, a função da arrecadação depende da dinâmica construtiva, especificamente da dinâmica da verticalização e do nível de renda. Então, para ele, isto significa que este instrumento encontra-se praticamente desprovido de importância para inúmeros municípios do Brasil que possuem uma população de baixa renda.

Quanto à função desconcentradora, para o autor, esta existirá apenas com algum sacrifício da função da arrecadação, pois, ao empregar o solo criado como instrumento inibidor de adensamento construtivo e de verticalização, deve-se ter claro que quanto mais esse objetivo for atingido, menor será a arrecadação, porque existe uma relação direta entre esta e a dinâmica da construção.

A terceira função, designada de rebaixamento do preço da terra, não deve ser feita de forma exagerada, pois quanto mais essa função alcançar seus objetivos, menor será a arrecadação do IPTU, que é relacionado com o valor venal do terreno.

Para Souza (2006, p.233), há também uma polêmica jurídica acerca da polêmica: A Outorga Onerosa se constitui em um tributo ou não?. A posição do autor tem sido a de considerá-la como uma “espécie de tributo”, devido a sua grande importância extrafiscal. Porém, nesse sentido:

Há, contudo, os que preferem vê-la como um “onus” ou uma “compensação”, evitando o termo tributo, sobretudo por acharem que, por não está o “solo criado” previsto, explicitamente, na Constituição Federal, sua qualificação como tributo poderia criar embaraços legais para sua implementação. Aparentemente por esta razão não foi ele classificado, no Estatuto da Cidade, entre os “institutos tributários e financeiros” (SOUZA, 2006, p.233-234).

Como exemplo de cidade que implementou a Outorga Onerosa, pode-se citar Curitiba. A promulgação da Lei Ordinária n. 7.420, de 16 de março de 1990, possibilitou a geração de recursos para financiar habitações de interesse social. Os valores arrecadados em 11 anos totalizaram R\$18.036.387,04, e financiaram, segundo os dados da prefeitura, 720 empreendimentos habitacionais. Os empreendimentos receptores dos índices incentivados foram os lindeiros ao sistema viário e as áreas no entorno do centro.

Percebe-se que o objetivo dos legisladores era separar a propriedade dos terrenos urbanos do direito de construir. Segundo eles, isso possibilitaria ao poder público aumentar a sua capacidade de interferir sobre os mercados imobiliários. Diferente disto, o que se observa, nos dias de hoje, é o adensamento demográfico, provocado pela Outorga Onerosa, sem que se avaliem seus impactos na infra-estrutura. Sua arrecadação quase nunca retorna para a mesma região em que se liberou o adensamento, provocando sobrecarga do espaço urbano e desvirtuamento de sua função social e urbana, como alertou Queiroz (2003).

Em Goiânia, a outorga onerosa surgiu com a aprovação do Plano Diretor Integrado de Goiânia (PDIG) e homologado pela Lei Complementar nº 031, de 1994. Os empreendimentos receptores dos índices seriam aqueles que se encontrassem nas Zonas de Média e Alta Densidade, cujos terrenos apresentassem área superior a 720,00m<sup>2</sup>. Mais adiante, tratar-se-á o assunto de forma mais detalhada.

## **1.2.2 TRANSFERÊNCIA DO DIREITO DE CONSTRUIR**

Lei municipal, baseada no Plano Diretor, poderá autorizar o proprietário de imóvel urbano, privado ou público, a exercer em outro local, ou alienar, mediante escritura pública, o direito de construir previsto no Plano Diretor ou em legislação urbanística dele decorrente, quando o referido imóvel for considerado necessário para fins de: I) implantação de equipamentos urbanos e comunitários; II) preservação, quando o imóvel for considerado de interesse histórico, ambiental, paisagístico, social ou cultural (...).(LEI 10.257, Art. 35).

A transferência do direito de construir foi estabelecida para proporcionar ao poder público condições capazes de condicionar o uso e a

edificação de um imóvel urbano, segundo as necessidades sociais e ambientais da cidade. Esse instrumento, como define a lei, tem sido aplicado para os imóveis considerados de interesse para a preservação histórica e ambiental ou destinados à implantação de programas sociais. Essa situação ocorre quando, por exemplo, no caso de um imóvel estar situado numa área declarada de proteção ou interesse ambiental, o que diminui seu potencial construtivo, o proprietário manifeste o desejo de transferir o direito de construir nessa área para outra propriedade sua ou vender esse potencial construtivo para outro proprietário. Dessa forma, tem-se a garantia de preservação de uma área de interesse ambiental ou histórica, e o proprietário potencializa sua propriedade em um índice de construção maior. Pode-se notar, assim, a importância do poder de troca de mercadoria entre a iniciativa privada e o poder público, um exemplo de empreendedorismo urbano. Segundo Souza (2006, p.289), a transferência do direito de construir é:

(...) um instrumento que permite que o proprietário que, por razões específicas de força maior, impostas por zoneamento ou medidas de preservação do patrimônio histórico-arquitetônico, não possa vir a utilizar plenamente o coeficiente de aproveitamento, aliene ou transfira potencial construtivo a terceiros ou realize, ele mesmo, esse potencial construtivo em outro imóvel de sua propriedade.

Para melhor execução desse instrumento, faz-se necessária, conforme prevê o guia de implementação do Estatuto da Cidade, a mediação da prefeitura para poder registrar em cadastro a perda do potencial do imóvel que realizou a transferência e o aumento do potencial do imóvel receptor.

Os instrumentos urbanísticos de solo criado, e a transferência do direito de construir, concorrem entre si, e o mercado imobiliário prioriza o instrumento que possibilita maior lucratividade para os empreendedores urbanos.

Várias capitais do Brasil já possuem leis que regulamentam a aplicação desse instrumento, dentre elas, Belo Horizonte, Curitiba e Natal. Em Belo Horizonte, a Lei do Plano Diretor nº 7.165, de 1996, regulamentou a transferência do direito de construir, o mais utilizado pelos proprietários cujos imóveis sofreram restrições de potencial construtivo por razões de preservação. A transferência, neste caso, só poderia ser feita para o entorno do imóvel de origem ou para a área do mesmo zoneamento.

Esse instrumento urbanístico também pode ser utilizado na implementação do sistema viário. No caso de alargamento de uma via, o proprietário poderá doar parte do terreno a ser atingido e receber, em troca, a transferência do

potencial construtivo para o restante do terreno ou para outra área, desde que se obtenha o aval da prefeitura.

Em Curitiba, os exemplos mais significativos são os utilizados nas doações de áreas verdes e fundos de vale. Oito áreas verdes, hoje reconhecidas como símbolos da cidade, foram transformadas em parques com recursos provenientes de transferência de potencial construtivo. São eles o Parque Tanguá, Barigui Sul e Nascentes do Iguaçu; os Bosques Uberaba, Solitude, Portugal e Fazendinha e a Vila Olímpica. Quanto aos imóveis receptores destas transferências, constata-se que a maioria deles ocorreu no setor central de Curitiba, em áreas lindeiras aos eixos de transporte. No entanto, Souza (2006) alerta para o uso deste instrumento quando ele ocorre de forma indiscriminada, desacompanhada de estudos prévios sobre os diagnósticos e os impactos gerados pela implantação deste instrumento:

Sem qualquer prejuízo para a constatação de que o instrumento é bastante válido, forçoso é entender que, empregado indiscriminadamente e à revelia de um monitoramento da realidade, calçado em diagnósticos e estimativas de impacto, a transferência de potencial construtivo pode levar à deterioração da qualidade de vida em bairros inteiros. (SOUZA, 2006, p.290)

## BAIROS

- 01-CENTRO
- 02-SÃO FRANCISCO
- 03-CENTRO CÍVICO
- 04-ALTO DA GLÓRIA
- 05-ALTO DA RUA XV
- 06-CRISTO REI
- 07-JARDIM BOTÂNICO
- 08-REBOUÇAS
- 09-ÁGUA VERDE
- 10-BATEL
- 11-BIGORRILHO
- 12-MERCÊS
- 13-BOM RETIRO
- 14-AHÚ
- 15-JUVEVÉ
- 16-CABRAL
- 17-HUGO LANGE
- 18-JARDIM SOCIAL
- 19-TARUMÁ
- 20-CAPÃO DA IMBUIA
- 21-CAJURU
- 22-JARDIM DAS AMÉRICAS
- 23-GUABIROTUBA
- 24-PRADO VELHO
- 25-PAROLIN
- 26-GUAIRA
- 27-PORTÃO
- 28-VILA IZABEL
- 29-SEMINÁRIO
- 30-CAMPINA DO SIQUEIRA
- 31-VISTA ALEGRE
- 32-PILARZINHO
- 33-SÃO LOURENÇO
- 34-BOA VISTA
- 35-BACACHERI
- 36-BAIRRO ALTO
- 37-UBERABA
- 38-HAUER
- 39-FANNY
- 40-LINDÓIA
- 41-NOVO MUNDO
- 42-FAZENDINHA
- 43-SANTA QUITÉRIA
- 44-CAMPO COMPRIDO
- 45-MOSSUNGUÊ
- 46-SANTO INÁCIO
- 47-CASCATINHA
- 48-SÃO JOÃO
- 49-TABOÃO
- 50-ABRANCHES
- 51-CACHOEIRA
- 52-BARREIRINHA
- 53-SANTA CÂNDIDA
- 54-TINGÚI
- 55-ATUBA
- 56-BOQUEIRÃO
- 57-XAXIM
- 58-CAPÃO RASO
- 59-ORLEANS
- 60-SÃO BRAZ
- 61-BUTIATUVINHA
- 62-LAMENHA PEQUENA
- 63-SANTA FELICIDADE
- 64-ALTO BOQUEIRÃO
- 65-SÍTIO CERCADO
- 66-PINHEIRINHO
- 67-SÃO MIGUEL
- 68-AUGUSTA
- 69-RIVIERA
- 70-CAXIMBA
- 71-CAMPO DE SANTANA
- 72-GANCHINHO
- 73-UMBARÁ
- 74-TATUQUARA
- 75-CIDADE INDUSTRIAL

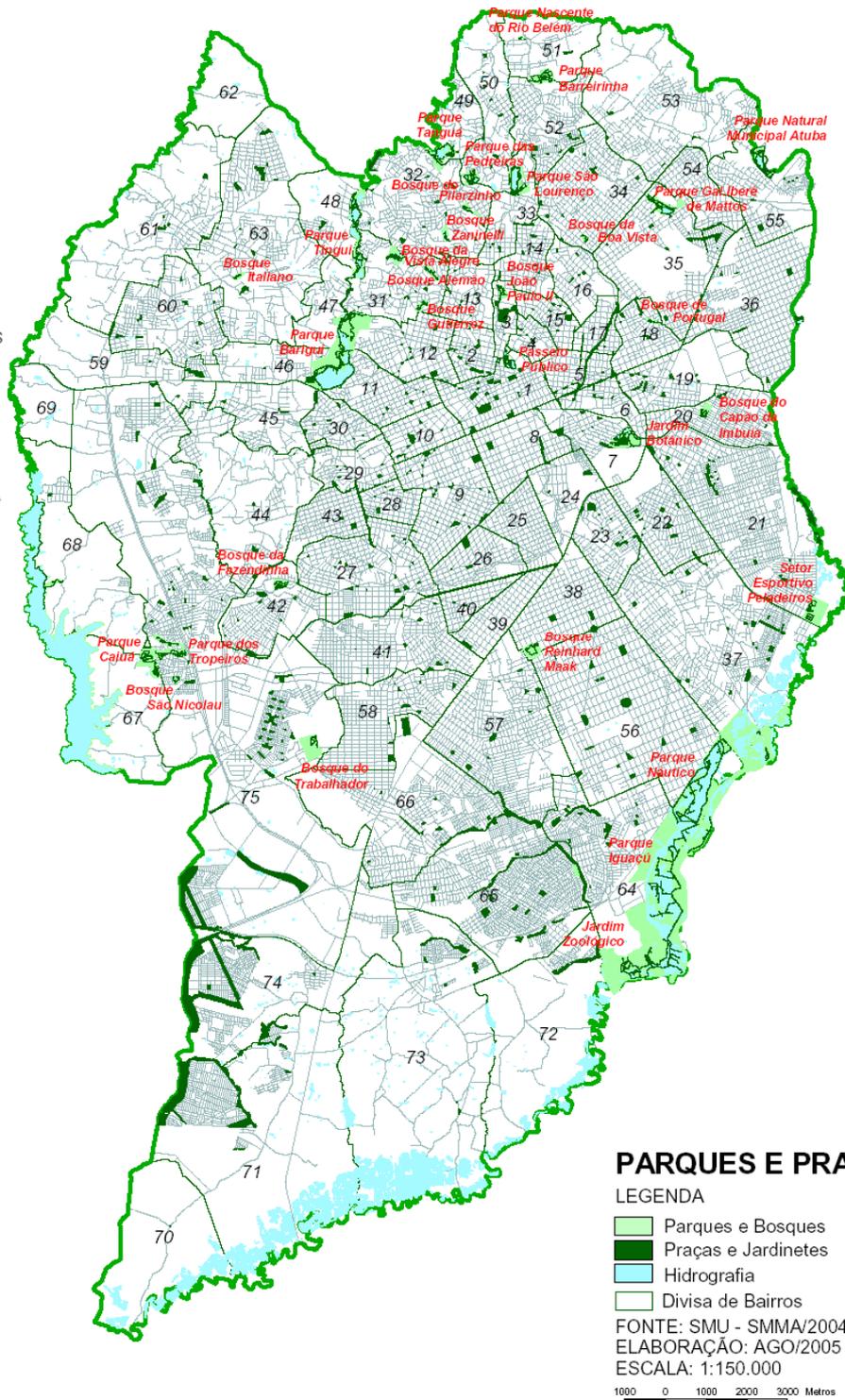


Figura 04  
 Mapa Temático das Áreas de Parques e Praças de Curitiba-Pr  
 Fonte: [http:// www.curitiba.pr.gov.br](http://www.curitiba.pr.gov.br)  
 Acesso em: 25/JUL/208

### 1.2.3 OPERAÇÕES URBANAS CONSORCIADAS

Considera-se operação urbana consorciada o conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo Poder Público municipal, com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados, com o objetivo de alcançar em uma área transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental (LEI 10.257, Art. 32 §1º)

A origem desse instrumento ocorreu na década de 1970, na Europa e nos EUA, devido à degeneração dos espaços urbanos, provocada pela crise econômica e pelo desemprego, fazendo com que os órgãos públicos e a iniciativa privada buscassem alternativas para novas condições de reestruturação do espaço público. Na Europa, um dos grandes exemplos de operação consorciada foram as Docklands londrinas, estudadas por Hall (2005) e mencionadas anteriormente como exemplo de empreendedorismo urbano. No Brasil, esse instrumento surgiu como proposta nos anos de 1980 e foi incluído no plano diretor de São Paulo, em 1985, para mobilizar recursos privados destinados à reestruturação de determinadas áreas da cidade.

A operação consorciada, instrumento jurídico/urbanístico, proporciona legalidade ao poder público para a modificação de índices, parâmetros urbanísticos, uso do solo, alterações nas normas edilícias e legalização de construções irregulares, considerando-se sempre os impactos ambientais delas decorrentes. Portanto, entende-se que a operação consorciada possui como principal característica a intervenção urbana voltada para a mudança estrutural de um setor da cidade, por meio de um “redesenho” deste espaço, seja ele privado ou público.

Conforme o guia para a implementação do Estatuto da Cidade (2001), esse instrumento, deve ser estabelecido pelo Plano Diretor, identificando-se, em primeiro lugar, as áreas que serão transformadas em áreas urbanísticas destinadas à reestruturação, resultando em melhorias sociais e na valorização ambiental. Para isso, faz-se necessária a leitura da área com base em dados anteriormente levantados, considerando-se os aspectos de infra-estrutura, o levantamento do patrimônio histórico/arquitetônico da área, o mapeamento dos fluxos de circulação e a população flutuante, os equipamentos públicos e as áreas verdes, o estudo prévio sobre o impacto de vizinhança e as contrapartidas exigidas

pelos proprietários. Em seguida, deve-se apresentar uma lei específica, que deverá conter:

- 1- Definição da área a ser atingida, seus limites e confrontações;
- 2- Programa básico de ocupação da área, seus usos, atividades e o novo desenho proposto;
- 3- Programa de atendimento econômico e social da população do entorno afetado pela operação;
- 4- Finalidades da operação, com definição precisa e clara daquilo que se quer com o produto final da operação;
- 5- Estudo prévio de impacto de vizinhança
- 6- Contrapartida a ser exigida dos proprietários, usuários permanentes e investidores privados. (BRASIL, 2001, p.84-85).

Em São Paulo, tem-se como exemplo a obra de reurbanização do Vale do Anhangabaú, cuja revitalização da área central proporcionou a valorização dos imóveis privados localizados em seu entorno. A lei, denominada Operação Urbana Anhangabaú, Lei nº 11.090/9, definiu como objetivos a melhoria da qualidade ambiental, o melhor aproveitamento dos imóveis vagos ou subutilizados e o incentivo à preservação do patrimônio histórico, cultural e ambiental urbano. Para Souza (2006, p.276), essa experiência revela o quanto esse instrumento pode ser útil ao capital imobiliário, ao mesmo tempo em que presta tão pouco serviço à população de baixa renda. Para corrigir essa distorção, segundo o autor, faz-se necessário que se inclua na operação urbana uma área para a construção de moradias populares sempre que houver população de baixa renda residindo perto do espaço a ser revitalizado:

Encarado desta forma e regulamentado de modo a não permitir ou dificultar ao máximo desvios e distorções, o instrumento, sem dúvida, equivale a uma idéia inovadora. Seu potencial de contribuição para um genuíno desenvolvimento urbano, pautado por crescente justiça social, é irrecusável. (...) podem ser entendidas como potencialmente benéficas, contanto que a sua regulamentação afaste o perigo de utilizações que sirvam tão-somente aos interesses empresariais (SOUZA, 2006, p.277-278-280).

### 1.3 Utopia do Planejamento Urbano

Utopia deriva-se do grego *ou*, “não”, e *topos*, “lugar”, com a aparente intenção de dizer que “a utopia não é nenhum lugar que possa ser visto”, melhor do que qualquer lugar conhecido e, por conseguinte, fruto da imaginação. O vocábulo foi cunhado por Thomas More, em 1516, para indicar um lugar imaginário, um estado ideal. Naturalmente, em sua *Utopia* imagina-se um lugar onde condições ideais podem ser achadas. Rabelais adotou a palavra, aplicando-a a uma imaginária ilha onde imperam condições perfeitas. A partir daí, filósofos, teóricos sociais, poetas, etc. têm empregado o termo para indicar suas várias esperanças e criações imaginárias. O estado utópico é um estado imaginário em que prevalecem condições ideais, naturalmente um esquema visionário e impraticável. (Enciclopédia Teologia e Filosofia, 2001, Volume 6 de S a Z, p.566)

A palavra utopia, de origem grega, significa “lugar que não existe”. Utopia é uma “ilha” imaginária, termo criado por Sir Thomas More, em 1516, como conceito do ideal daquilo que não tem defeitos, nem mácula. Quando o governo tem a idéia de proporcionar excelentes condições de vida a um povo, metaforicamente objetiva a construção de uma cidade perfeita, comparada ao “paraíso”, à cidade eterna (Harvey, 2000, p.207). Está ligada a um pensamento fantasioso, sempre contrário ao mundo real, ou seja, às condições históricas, estando, portanto, marcado pelo imaginário. Por ser criação de um único sujeito, que pretende dar soluções para uma realidade indesejável, nega a condição histórica. Em seu cerne, toda utopia tem um traço totalitário.

Segundo Harvey (2000, p.211), Thomas More apresentou a utopia como sendo um lugar novo e puro, numa sociedade perfeita em harmonia e estabilidade social.

A Utopia é uma ilha artificialmente criada que funciona como uma economia isolada, coerente organizada em uma larga medida de espaço fechado (embora sejam postuladas relações estritamente monitoradas com o mundo exterior). A organização espacial interna da ilha regula de maneira estrita um processo estabilizado e imutável. Para dizer de modo direto, a forma espacial controla a temporalidade, uma geografia imaginada controla a possibilidade da mudança social e da história. (HARVEY, 2000, p.211).

Harvey afirma que More, em seu pensamento sobre utopia, evoca a nostalgia de um passado mitológico da Idade do Ouro, que apresentava uma vida perfeita em cidades pequenas. Segundo Harvey (2000, p.212), o pensamento nostálgico é característico do pensamento utópico, mesmo quando existem projeções para o futuro com incorporações de novas tecnologias. A utopia de Thomas More é exemplificada por meio de uma forma espacial rigorosamente

organizada (Figura 05), elaborada por Lukerman e Porter em 1976, e apresentada por Harvey (2000, p.212).



Observa-se na gravura ao lado que a espacialização mencionada por Harvey é determinante. Ressalta-se, à primeira vista, a condição de isolamento deste espaço por meio de altas e largas muralhas, uma forma necessária para impedir sua contaminação por outras lógicas que não a sua, mantendo-a em um estado de pureza. Observa-se também a figura de anciãos e filósofos utilizando de conhecimentos para orientar os moradores

Figura 05  
Utopia de Thomas More:  
Um exercício de livre organização espacial.  
Fonte: <http://imagens.google.com.br/>  
Acesso em: 28/Maio/2008

Françoise Choay, na obra *A regra e o modelo* (1985), complementa esta visão, propondo a análise dos gêneros de textos encontrados nas teorias do urbanismo. Assim, reconhece nos escritos dos estudiosos dessa área dois gêneros: o tratado de arquitetura e a utopia. A autora cita *O tratado de arquitetura*, criado inicialmente por Alberti, que enuncia as regras de bem construir as cidades sem, contudo, definir um modelo rígido a ser seguido. Prosseguindo sua análise, a

autora dedica espaço a Tomas Morus e a sua obra, também considerada um ponto de partida para a definição do termo utopia, segundo a qual ela pertence ao universo da ficção, e pode ser definida como uma visão imaginária, distante do alcance prático e imediato da ação dos urbanistas. Porém, para a autora, nem mesmo estas características eliminam da utopia sua eficácia (CHOAY1985, p.6), pois, ela encerra uma reflexão crítica da realidade, tornando possível a elaboração de alternativas que se cristalizam em modelos espaciais de uma contra-sociedade imaginária e futura, oferecendo-lhe instrumentos que poderiam servir efetivamente para a concepção de espaços reais. Todavia, observa-se que as teorias urbanísticas, inspiradas na utopia, resultam em modelos espaciais rígidos, e a fixação desses modelos também é objeto de interesse de Harvey.

Para David Harvey (2000, p.213), entender os aspectos apresentados nos textos de More, sobre os esquemas utópicos, implica destacar a relação entre o espaço e o tempo. Segundo o autor, as formas de utopias podem se caracterizar como “utopias da forma espacial”, pois a “temporalidade dos processos sociais e a dialética da mudança social – a história real – são suprimidos, ao passo que a estabilidade social é garantida por uma forma espacial fixa”.

A materialização de utopias da forma espacial, que Choay denomina “reprodução de modelos” (1985, p.8), é exemplificada por Harvey por meio de expressivos planejadores urbanos, engenheiros e arquitetos dos séculos XIX e XX. Esses planejadores desempenharam suas tarefas combinando o imaginário de um mundo alternativo aliado à “preocupação prática com a engenharia e a reengenharia de espaços urbanos e regionais de acordo com projetos radicalmente novos” (2000, p. 214).

Planejadores urbanos, como Le Corbusier e Ebenezer Howard, apresentaram proposições para a cidade do século XIX: um ambiente de congestão e insalubridade. Ambos conceberam cidades que se alinham ao pensamento utópico. Ressalta-se que, no caso de Le Corbusier, o lado totalitário da utopia apresenta-se com nitidez inegável. Ele se expressa até mesmo por meio da destruição da cidade histórica, como bem exemplifica o *Plan Voisin* proposto para Paris, nos anos de 1920. No caso de Howard, o conceito de cidade jardim tem essa faceta diluída porque a tradição de seu pensamento está vinculado ao anarquismo, que pressupõe uma sociedade que não carece de mecanismo de controle, o que não deixa de ser uma condição impossível.

Hall (2005, p.245) apresenta sobre a ousadia da cidade ideal corbusiana citando o *Plan Voisin* (Figura 06), que propunha 18 edifícios com aproximadamente 200 metros de altura, locados uniformemente no centro de Paris. Para sua implantação, seria necessária a demolição de grande parte da Paris histórica ao norte do rio Sena, e seriam preservados apenas alguns monumentos. Na visão corbusiana, “toda grande cidade, para salvar-se, tem que reconstruir seu centro” (HALL, 2005, p.246).



Figura 06  
A utopia da cidade ideal de Le Corbusier:  
teoria e prática “O sonho para Paris”  
Fonte: <http://imagens.google.com.br/>  
Acesso em: 28/Maio/2008

Para Le Corbusier, a cidade contemporânea deveria ter uma estrutura nitidamente diversificada para:

...corresponder a uma estrutura social específica, segregada; a moradia de uma pessoa dependia da atividade que ela exercia. No centro ficavam os arranha-céus do *Plan Voisin*, que, enfatizava Le Corbusier, destinavam-se aos escritórios dos *cadres* de elite; industriais, cientistas e artistas (incluindo, presumivelmente, arquitetos e planejadores urbanos); 24 desses edifícios forneceriam de 400.000 a 600.000 empregos do mais alto nível, à razão de 1.200 por acre, com 95% do terreno reservado com área livre. Fora dessa zona, as áreas residenciais seriam de dois tipos: prédios de seis andares com apartamentos luxuosos para esses mesmos *cadres* projetados segundo o princípio chamado de recuo (em filas), com 85% do terreno como espaço livre, e uma acomodação mais modesta para os trabalhadores, construída em volta de pátios, sobre um quadriculado uniforme de ruas, com 48% de espaço livre. (HALL, 2005, p.246)

Em sua utopia, Le Corbusier, elaborou um modelo espacial fechado que apresenta a ousadia de negar as referências históricas. Nesse sentido, entende-se que ele sugere a demolição dos edifícios históricos, pelo planejador, com o fim de abrigar a cidade contemporânea.

Em outra visão utópica, a cidade formulada por Howard (Figura 07) representa uma tentativa de se combinar o que havia de melhor na cidade e no campo. A cidade-campo, ou cidade jardim, apresentaria um módulo com as seguintes características:

A cidade-jardim teria um limite fixo – Howard sugeriu 32.000 habitantes para 1.000 acres de terra, perto de uma vez e meia mais que a cidade histórico-medieval de Londres. A seu redor, uma área muito mais larga de cinturão verde perene, também de propriedade da companhia – Howard propôs 5.000 acres - , conteria não só granjas, mas também toda espécie de instituições urbanas, tais como reformatórios e casas de repouso, que só teriam a ganhar com uma localização rural.(HALL, 2005, p.109)

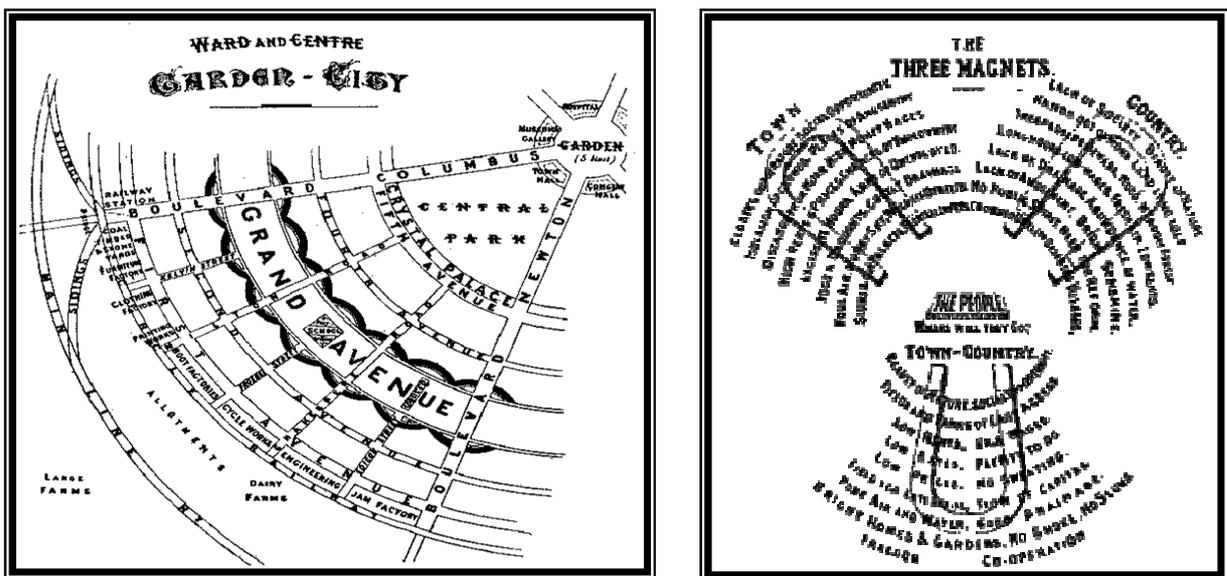


Figura 07  
Ebenezer Howard: de ideais espaciais a novas cidades  
Fonte: <http://imagens.google.com.br/>  
Acesso em: 28/Maio/2008

Segundo Hall (2005, p.109), a crescente transferência de pessoas para esse módulo se faria quando o núcleo original atingisse o limite planejado, sendo, então, necessário começar um outro, pouco distante do original.

Assim, com o tempo, desenvolver-se-ia um vasto e planejado conglomerado que entraria num processo de expansão quase sem limites; dentro dele, cada cidade-jardim ofereceria um campo aberto de empregos e serviços, mas também estaria ligada às demais por um rápido sistema de transporte (privilegiando-se um ferovia intermunicipal, ...), o que proporcionaria todas as oportunidades econômicas e sociais da cidade grande.(HALL, 2005, p.109)

Portanto, entende-se que o objetivo de Howard era propor um novo sistema socioeconômico que, segundo ele, era superior ao socialismo e ao capitalismo. Como pontos principais deste plano, ele aponta o gerenciamento local e o auto-governo, cujos serviços seriam realizados pelos mais competentes, seja pelo poder público ou pela iniciativa privada.

Seguindo a esteira de exemplos dessa natureza, pode-se citar Frank Loyd Wright (Figura 08), que, segundo Choay (2007, p.241-243), concebeu um modelo de utopia urbana dotado de sistema viário com grandes auto-estradas, integradas à paisagem, sem nenhum corte. Essas estradas separam uma série de unidades funcionais diversificadas, tais como fazendas, mercados, escolas rurais e habitações. Estas unidades estariam integradas umas às outras e distantes de dez a quarenta minutos dos locais de moradia da população. Quanto aos edifícios altos, eles seriam erguidos isoladamente em pequenos parques individuais, inseridos no campo. O objetivo seria deixar o cidadão livre para executar as tarefas mais nobres e importantes para a vida neste modelo urbano.

O homem verdadeiramente livre deve, essencialmente, fazer o que mais deseja e no momento em que o deseja. Este é o único legado válido que recebemos do passado. E é somente no seio de uma democracia autêntica que podemos recolhê-lo ou até compreendê-lo. Chamamos a este legado livre de qualquer contaminação com nosso passado urbano de "Broadacre City". A escolha desse nome não vem do fato de que Broadacre está fundada na unidade mínima de um acre para cada indivíduo, mas, fato muito mais importante, de que, surgida no seio da democracia, Broadacre é a cidade natural da liberdade do espaço, do reflexo humano (CHOAY, 2007, p.241)



Figura 08  
O projeto de Broadacre City, de Frank Lloyd Wright, na região Meio-Oeste, dos Estados Unidos  
Fonte: <http://imagens.google.com.br/> Acesso em: 28/Maio/2008

Exemplos de soluções utópicas para a cidade abundam na história do urbanismo. Neste espaço, apenas alguns foram citados para que se possa esclarecer a relação que os planos urbanísticos mantêm com o pensamento utópico.

As figuras da “cidade” e de “utopia” há muito se acham entrelaçadas. Em suas primeiras encarnações, as utopias de modo geral recebiam uma forma distintivamente urbana, e boa parte daquilo que passa por planejamento urbano ou de cidades tem sido infectada por modalidades utópicas de pensamento. (HARVEY, 2000, p.207).

O propósito de ter reservado um espaço para a discussão da relação entre utopia e planejamento teve como objetivo endossar a posição dos autores, tentando-se compreender por que cada plano de cidade corresponde a uma idéia utópica da mesma. Assim, no caso de Goiânia, objeto de estudo do próximo capítulo, pode-se dizer que há pelo menos quatro sobreposições de idéias utópicas de cidade: a primeira corresponde a sua fundação inicial, e está investida no desejo de modernizar e integrar o sertão brasileiro aos centros litorâneos desenvolvidos; a segunda encena uma vontade de controle do espaço urbano, tendo como protagonista de seu desenho a ação do estado; a terceira sobreposição imagina uma cidade moderna na qual o fluxo rápido dos veículos pode conviver sem conflitos com as áreas verdes e livres, numa convivência harmoniosa entre natureza e cultura. A quarta sobreposição refere-se à imagem utópica construída sobre a idéia de um mundo no qual o poder público, a iniciativa privada e os representantes da sociedade civil são capazes de desenhar uma cidade onde os conflitos serão resolvidos pelo consenso.

## 2 Planos Diretores de Goiânia: 1992-2007

O controle do crescimento da cidade de Goiânia, pelo governo, manteve a cidade dentro dos parâmetros definidos por Atílio Correia Lima e Armando Augusto de Godoy, até o início da década de 1950. Após essa data, cedendo a pressões de especuladores imobiliários, foi liberada a aprovação de loteamentos particulares, resultando em uma situação caótica, no final dessa década. Por isso, em 11 de setembro de 1959 foi suspensa a aprovação de loteamentos particulares pelo então prefeito municipal de Goiânia, o jornalista Jaime Câmara. Porém, esse ato não foi suficiente para solucionar os problemas da cidade, que cresciam a cada dia, devido aos desmandos administrativos e à pressão da iniciativa privada (RIBEIRO, 2004, p. 76).

Diante desta situação, José Feliciano, governador à época, convidou o urbanista Luís Saia para elaborar o novo plano diretor da cidade de Goiânia. Arquiteto paulista responsável pela criação e elaboração de vários planos diretores no interior de São Paulo, ele aceitou o convite, e encaminhou o plano com as seguintes estratégias:

- 1- inicialmente, uma abordagem sobre as condições físicas do município;
  - 2- em seguida, caracterização do que se denominava quadro de ocupação;
  - 3- após, um quadro de correções, no qual seriam detectados os problemas;
  - 4- compartimentação das áreas por problemas afins, com a finalidade de solucioná-los no conjunto;
  - 5- definição da distribuição do fundo operativo de investimentos;
- O projeto de Saia se apoiava no seguinte *tripé*:
- 1- Correção de *déficits*;
  - 2- agrupamento de funções e soluções com finalidade múltiplas;
  - 3- Preparação da cidade para crescimento futuro (RIBEIRO, 2004, p. 76).

Em seguida, foi realizada pela equipe do arquiteto a radiografia da situação em que se encontrava Goiânia. Luis Saia destacou que um dos principais problemas eram os loteamentos surgidos após os planos iniciais, que não destinavam, em suas áreas, reservas para a implantação de equipamentos públicos e áreas verdes. Para ele, as falhas ocorridas deviam-se ao crescimento, ao desenvolvimento e à falta de controle do espaço urbano. Para corrigir estas falhas, Saia propôs:

- 1- restauração das áreas dos córregos urbanos, remontando às diretrizes de *park-ways* do projeto de Atílio Corrêa Lima. Foram propostas, nesse item, atitudes concretas de saneamento, regularização de cursos d'água, preservação de enchentes, instalação de emissários de serviços e implantação de avenidas expressas de fundos de vale;

- 2- restauração das vielas e áreas das quadras centrais da cidade, que dariam acesso às garagens subterrâneas, condição indispensável para a mudança de índices de aproveitamento;
- 3- o caso do Setor Sul, plano de Armando Augusto de Godói, o novo projeto apontava a má utilização das áreas públicas internas das quadras, geradoras de problemas, e sinalizava que deviam ser estudadas novas ocupações e utilização do local;
- 4- especificação de centros comerciais de diferentes categorias e fixação de normas rígidas para escolha ou seleção de locais para tais fins. A medida tentava conter a disseminação de lotes comerciais por toda a cidade, tendência que, na visão de Saia, tinha como objetivo aumentar o valor do lote pela potencialidade da maior ocupação que lhe era conferida (RIBEIRO,2004, p.78).

Segundo Ribeiro (2004, p.86), constata-se que o plano de Saia era ousado, principalmente pelas propostas de compartimentação, de criação do sistema viário, de redes de abastecimento de água e de tratamento de esgoto. Porém, a autora critica este plano levantando pontos, segundo ela, equivocados, como, por exemplo, a liberação de gabaritos nas áreas centrais sem prever a necessidade de estacionamento e a localização do setor industrial ao norte da cidade, comprometendo o meio ambiente em decorrência da poluição trazida pela ação dos ventos.

A revolução de 1964 e o período de ditadura e recessão, que se estendeu até os anos de 1967, foram determinantes para a não execução do plano proposto por Luis Saia. Com isso, Goiânia teve seu planejamento retomado apenas em 1969, com o plano elaborado por Jorge Wilhelm, que ganhou a concorrência pública. Após o levantamento dos dados, este identificou os maiores problemas da cidade e não se ateve às críticas e análises dos planos diretores anteriores. Para Wilhelm, o grande desafio, em Goiânia, seria propor novas diretrizes de crescimento e expansão. Segundo seu próprio relato:

Quanto ao debate, elaboramos três cenários alternativos de expansão e os pusemos em discussão pública, mostrando as vantagens e desvantagens de cada um. Havia conflitos de interesses imobiliários, pois, nas cidades em crescimento, o mercado imobiliário atua politicamente. Goiânia tinha cerca de 430 mil habitantes, e estimava-se que alcançaria 1,2 milhão em 1980 e talvez 4 milhões no ano 2000 – na realidade, Goiânia chegou a 1.093.007 habitantes nesse ano; os demógrafos frequentemente erravam nas projeções, por não considerarem a hipótese de mudanças no desenvolvimento nacional e no destino das correntes migratórias, ou mesmo a de diminuição e reversão dessas últimas. De qualquer modo, previa-se um crescimento continuado da população. E, para além das tendências leste-oeste, numerosos conjuntos habitacionais de grande porte estavam sendo construídos sem outro critério que o da oferta de glebas, podendo vir a polarizar de forma caótica as expansões.(WILHEIN, 2003, p.76).

Por isso, Wilhelm propôs um novo ordenamento para Goiânia, primeiramente suspendendo a aprovação de novos loteamentos, até que se aprovasse uma nova lei, e a proibição de construções nos fundos de vale. Nesse sentido, o arquiteto sugeriu as seguintes diretrizes:

Desenvolvimento contínuo para oeste e sudeste, como opção a curto prazo, menos complicada política e administrativamente, mas que se esgotou rapidamente;

incentivo ao crescimento das áreas a leste da BR-153, proporcionando independência ao Setor Palmito e criando o Parque Leste, impedindo o loteamento da região.

Estímulo ao crescimento para o norte-sul, no vale dos rios Anicuns e Meia Ponte, criando uma faixa produtiva de verde, com a implantação de mini-hortas como forma de preservar leiteiros; e, no outro sentido, conurbando com Aparecida até o ano 2000. Esse último aspecto se tornaria uma realidade já na década de 80 (RIBEIRO,2004,p.88).

De acordo com Ribeiro (2004), quem melhor definiu o plano de Jorge Wilhelm foi Luiz César de Queiroz Ribeiro e Adauto Lúcio Cardoso, que usaram o termo “técnico-burocrático desenvolvimentista” para caracterizá-lo. Para a autora, o plano facilitou a postura dos governos nomeados e autoritários, que poderiam agora implantá-lo de forma gradual e ideológica, legitimando as ações dos grupos dominantes. Apesar das críticas, este plano norteou a ocupação do espaço urbano em Goiânia até 1975, ano em que foram realizados estudos e pesquisas pelo arquiteto e urbanista Jaime Lerner, resultando na aprovação da Lei nº 5.019, de 8/10/75, denominada Lei Lerner, que, segundo o autor:

(...) foi complementar ao plano de Jorge Wilhen. Ela modificou alguns pontos do plano diretor previsto pela Lei Nº. 4.523, de 31/12/71, dando ênfase ao sistema viário e ao de transporte coletivo, valorizando os conjuntos habitacionais e reforçando a idéia de as áreas verdes e livres assumirem uma função social relevante nos setores de educação, cultura e recreação (RIBEIRO,2004,p.95).

Em 1980, o arquiteto Ludomir Fisinsky foi contratado pelo então prefeito de Goiânia, Nion Albernaz, para elaborar as diretrizes básicas para um novo planejamento da cidade. Fisinsky teve como ponto inicial o estudo desenvolvido pelo INDUR<sup>5</sup>, intitulado *Goiânia: uma estratégia para a expansão urbana*. Foi a primeira vez que um plano diretor contou com profissionais de diversos órgãos de planejamento municipal e estadual. Conseqüentemente, houve a aprovação da Lei nº 5.735, de 19/12/80, que disciplinou e categorizou o uso do solo na cidade de Goiânia (RIBEIRO, 2004, p. 88). Este plano sofreu cinco modificações

---

<sup>5</sup> INDUR – Instituto de Desenvolvimento Urbano e Regional, órgão estadual criado em 1975 e que trabalhava aliado ao Iplan.

e disciplinou a ocupação do espaço urbano da cidade até a década de 1990, quando foi elaborado o PDIG - Plano Diretor Integrado de Goiânia -, de 1992, posteriormente substituído pelo Plano Diretor 2007, que serão abordados no próximo capítulo deste estudo.

Ressalta-se que, na história do planejamento urbano de Goiânia, a participação dos vários segmentos da sociedade ocorreu efetivamente somente a partir da criação do Conselho Municipal de Políticas Urbanas – COMPUR -, instituído por meio da Lei nº 10, de 30 de novembro de 1991. O COMPUR passou a funcionar em 1996, e teve, por meio de seus representantes legais, participação constante nas várias audiências públicas, bem como na elaboração das propostas do novo plano diretor que seria aprovado em 2007. Devido a importância do COMPUR para o processo de planejamento previsto neste novo plano, reserva-se um espaço, neste trabalho, a fim de se especificarem suas funções.

O COMPUR, órgão auxiliar à administração pública municipal, tem como objetivo a reformulação, o acompanhamento e a atualização das políticas públicas municipais, e teve papel singular nos dois últimos planos, principalmente o de 2007. Como possui função consultiva, julga-se necessário que sejam esclarecidas suas competências e sua composição. Este conselho tem as seguintes atribuições:

- I - Propor as diretrizes básicas a serem observadas na elaboração do Plano Diretor, pelo Instituto de Planejamento Municipal - IPLAN, acompanhar a sua implementação e propor as alterações que julgar necessárias;
- II - examinar a compatibilidade entre planos e programas setoriais, de responsabilidade de órgãos da administração direta, indireta ou fundacional, de qualquer nível de governo e as diretrizes do Plano Diretor, assim como propor as medidas necessárias para sustar ações incompatíveis com o referido Plano;
- III - examinar a compatibilidade entre o plano plurianual e as diretrizes constantes do Plano Diretor;
- IV - pronunciar-se sobre as alterações propostas à legislação urbanística municipal;
- V - analisar questões urbanas e de ordenação territorial e de interesse municipal;
- VI - apreciar os planos e as contas de aplicação dos recursos do FUNDO MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO; (Regimento interno do COMPUR - DECRETO Nº 956, DE 01 DE ABRIL DE 1996).

O COMPUR é constituído por:

I - representantes do Poder Executivo:

1. O Diretor - Presidente do IPLAN
2. Os titulares de cada uma das seguintes Secretarias Municipais:
  - a) Solo Urbano;
  - b) Meio Ambiente;

c) Desenvolvimento Econômico;

d) Finanças.

3. Os Diretores Presidentes da Companhia de Urbanização de Goiânia COMURG, do Departamento de Estrada de Rodagem do Município - DERMU e Superintendência Municipal de Trânsito;

II - representantes da comunidade:

1. 01 (um) representante de cada uma das seguintes entidades;

a) entidade patronal da área da indústria;

b) entidade patronal da área do comércio;

c) sindicato dos trabalhadores da área da indústria;

d) sindicato dos trabalhadores da área do comércio;

e) entidades ambientalistas não governamentais;

f) entidade de representação de engenheiros

g) entidade de representação de arquitetos;

h) entidade de representação do setor imobiliário;

i) representante da comunidade acadêmica indicado por universidades locais;

j) Conselho Consultivo das Associações de Bairro – CCAB. (Regimento interno do COMPUR - DECRETO Nº 956, DE 01 DE ABRIL DE 1996).

Os dois últimos Planos Diretores de Goiânia, de 1992 e 2007, permitem aludir a uma mudança de ordem correspondente ao que foi tratado no capítulo anterior. Essa mudança de ordem, ocorrida no planejamento urbano em Goiânia, buscou alcançar a utopia do desenvolvimento urbano de uma cidade melhor para se viver, vinculando-se a relação histórica entre a utopia e o planejamento, como apresentado no capítulo anterior. A legislação, elaborada com a participação de entidades populares e de representantes das entidades privadas representativas do poder econômico, anuncia para Goiânia uma mudança de postura já ocorrida em outras cidades no Brasil e no exterior.

Uma legislação elaborada com a presença de interesses conflituosos, onde os mais fortes impõem seu poder econômico e político, possibilita a formulação de uma cidade com bases utópicas? Quais seriam as conseqüências dos conflitos e dos consensos no espaço urbano? Os representantes da sociedade, integrantes das comissões para a elaboração das leis urbanísticas, seriam capazes de elaborar um modelo de cidade ideal?

O pensamento utópico, em sua dimensão positiva, faz parte dos sonhos e desejos acerca das questões que envolvem a vida do cidadão, e não seria diferente quando o assunto se refere ao processo de planejamento urbano. A utopia fez-se presente desde a elaboração do projeto inicial de Goiânia, por meio da proposta de Atílio Correia Lima para o plano urbanístico, explicitamente baseada na utopia européia, para o planalto central (DAHER, 2003, P.47).

Após a implantação do plano urbanístico original, e no decorrer da história do planejamento, observam-se a existência e a elaboração de propostas criadas à luz de várias utopias, e apresentadas como soluções “milagrosas” para o planejamento urbano a ser seguido em Goiânia.

Pelo exposto, pode-se afirmar que é necessário que se retomem algumas considerações tecidas ao longo do capítulo anterior, a fim de se apresentar o contexto em que os últimos planos da capital de Goiás foram formulados.

A velocidade que o capital impõe ao processo de planejamento faz com que os parâmetros apresentados em lei estejam sempre defasados e obsoletos. O pensamento imposto pela força do capital torna as legislações sujeitas à mudança, a alteração e a sua moldagem de acordo com seus interesses, conforme estabelecem as exigências dessa força, cada vez mais globalizada, mais dinâmica e sem fronteiras. Para o empreendedor, a justificativa é que o capital não pode aguardar a morosidade e a burocracia referentes à alteração de leis pelo Poder Legislativo. Para ele, tudo tem que ser feito de forma urgente e rápida e, se possível, sem muitas exigências, afinal, segundo a visão do empreendedor, é a cidade que precisa do capital, e não o contrário.

Para a lógica capitalista, a lei, os gestores públicos, bem como os órgãos de planejamento, representados pelos seus técnicos, devem posicionar-se de acordo com este pensamento, apresentando-se flexíveis ao comando e à ordem do capitalismo, em constante processo de globalização. Para os empreendedores, a cidade que não prepara suas leis para esta realidade perde seu poder de convencer o investimento deste capital, e, com isso, a força do “Estado se dissolve no ar”, pensamento denominado por Souza de “empresarialismo”:

...que reflete, de certo modo, a assimilação, maior ou menor conforme o país e a cidade, das tendências contemporâneas de desregulamentação e diminuição da presença do Estado também no terreno do planejamento e da gestão urbanas, amiúde sugeridas pela fórmula parcerias público-privadas”. (SOUZA, 2006, p.137).

O autor afirma, ainda, que o real objetivo dos planejadores é alcançar a utopia da melhoria da qualidade de vida com o aumento da justiça social, sendo este último o objetivo final relevante e não apenas parte de um processo a ser alcançado. Porém, o capital, na visão do empreendedor, não tem como objetivo a justiça social, pois para ele o importante é impor suas exigências à cidade e aos

seus gestores e planejadores urbanos. Esse pensamento traduz-se no enfraquecimento do Estado. Portanto, é questionável a afirmação de que o utopismo de um planejamento na condição pós-moderna seja capaz de atender às expectativas de todas as classes sociais, pois os interesses do capital sempre estão à frente das necessidades das classes sociais menos favorecidas.

Segundo Harvey (2000,p.94), "...o bem-estar em favor dos pobres foi em larga medida substituído por subvenções públicas ao capital". Além do mais, pode-se notar que, quanto mais o estado investe o dinheiro público, cada vez mais se faz necessária uma nova leva de investimentos para justificar a outra leva, e assim por diante. Estes investimentos, em sua grande maioria, são usados para dar suporte ao capital imobiliário e não às classes sociais e econômicas menos favorecidas como de fato deveria ser.

O utopismo do planejamento por meio do livre mercado vem impregnado de um falso discurso social, para demonstrar seu suposto objetivo "nobre" e mascarar suas verdadeiras intenções: o lucro, apenas o lucro. A imposição deste mercado faz com que a classe social desprivilegiada continue distante dos investimentos do poder público, que foram todos canalizados para as parcerias público-privadas.

Para Harvey (2000), esse utopismo produz resultados opostos aos desejados pelos técnicos responsáveis pelo planejamento urbano, ou seja, ele estimula e proporciona apenas o aumento do autoritarismo e das desigualdades sócio-econômicas, em vez de proporcionar maior democracia e igualdades.

...os investimentos em infra-estruturas sempre geram distorções geográficas e desenvolvimentos geográficos desiguais, e estes atraem ainda mais desenvolvimento, como parte da sinergia que advém inevitavelmente quando as atividades do livre mercado se envolvem na produção do espaço. (HARVEY, 2000, p.238).

O livre mercado é parte do processo de modificação do planejamento urbano assumido na condição pós-moderna. Essa modalidade de planejamento atingiu os órgãos de planejamento na década de 1980 e, de forma mais intensa, após a aprovação do Estatuto da Cidade. A consequência desse planejamento, além de produzir espaços de desigualdades, cria espaços artificiais, denominados por Marc Augé de "não-lugares":

...são tanto as instalações necessárias à circulação acelerada das pessoas e bens (vias expressas, trevos rodoviários, aeroportos) quanto os próprios meios de transporte ou os grandes centros comerciais, ou ainda os campos

de trânsito prolongado onde são estacionados os refugiados do planeta (AUGÉ, 1994, p.36-37).

Os espaços artificiais são capazes de transformar “lugares”, antes com referência histórica, em espaços de passagem, sem identidade, sem caracterização, em espaço do anonimato. Um exemplo, em Goiânia, é a construção da Faculdade Universo, que se instalou, em um bairro histórico, descaracterizando o local não só física, mas historicamente, por meio de construções irregulares e com uma proposta arquitetônica que lembra mais um centro comercial do que uma faculdade. Essa interferência, mesmo irregular, foi viabilizada por meio de uma parceria público-privada e por mudanças ocorridas na legislação, revelando, assim, um reflexo do urbanismo de facilitação.

Então, pode-se afirmar que esse exemplo é resultado de um planejamento de facilitação flexível, frágil e inconstante, que visa incentivar a implantação de empreendimentos “patrocinados” pelo capital. Ainda, percebe-se que nesta forma de planejamento não são considerados os impactos sociais, ambientais e urbanos, bem como as conseqüências desastrosas provocadas na cidade e em seus moradores.

O “planejamento de facilitação” é definido por Souza (2006, p.32) como aquele que,

...representa um grau a mais na escala da mercadofilia: longe de apenas acompanhar e tentar mimetizar o mercado, aqui o planejamento serve para estimular a iniciativa privada, oferecendo-lhe numerosas vantagens e regalias, de isenções tributárias a terrenos e infra-estrutura subsidiados, de informações vitais à suspensão ou abolição de restrições de uso impostas por zoneamentos para determinadas áreas.

O planejamento de facilitação, também designado mercado livre, leva o planejamento urbano a assumir a obrigatoriedade de propiciar ao capital a aceleração de tempo de giro, apressando o ritmo de sua circulação, a fim de “revolucionar os horizontes temporais do desenvolvimento” (HARVEY, 2000, p.86). Logo, é sempre a força do capital que impõe suas condições para se estabelecer sem limites na cidade, sem muitas exigências ou dificuldades. Como estratégia, o capital apresenta-se com o discurso de que é ágil e dinâmico, e que ele só “produzirá frutos” na cidade cujo planejamento for flexível.

Pelo exposto, pode-se afirmar que empreendedorismo urbano, planejamento de facilitação, planejamento flexível e empresarialismo são termos que

descrevem e explicam o mesmo fenômeno, porque todos eles discutem os processos e as conseqüências de perda de controle da cidade por parte do Estado.

As cidades brasileiras, dentre elas, Goiânia, estão seguindo a tendência norte-americana de se transformarem em empresas, mudando sua legislação com o objetivo de receber o capital imobiliário, com a finalidade de se alcançar a utopia do desenvolvimento urbano, que, segundo os equivocados técnicos planejadores, gestores públicos e empreendedores, será alcançada por intermédio da construção de grandes e modernos empreendimentos, que deverão ser flexibilizados por meio da legislação. Por isso, as leis são elaboradas com o objetivo de propor instrumentos urbanos supostamente capazes de conduzir a cidade ao desenvolvimento. Alguns autores alertam para o fato de que toda essa facilitação do mercado imobiliário tem um preço muito alto a ser pago.

Para Souza, o desenvolvimento econômico em uma cidade capitalista:

...costuma cobrar um alto preço. O brilho desse “progresso” é, contudo, tamanho, ou também tão intensificado com a ajuda do marketing e da propaganda, que cega a maioria das pessoas. Cabe, no entanto, parar e perguntar: que desenvolvimento urbano é esse que vem no bojo de tantas e de tamanhas contradições? (SOUZA, 2007, p.96).

Então, entende-se que o verdadeiro desenvolvimento deve ser social, e deve estar estruturado pelos interesses legítimos de toda a sociedade, pois o “desenvolvimento que importa não é, ou deve ser, meramente econômico, mas sim sócio-espacial”, e que apresente a combinação do crescimento econômico com modernização tecnológica (Souza, 2007, p. 96).

Contudo, as contradições produzidas pelo hipotético desenvolvimento são conseqüências do empreendedorismo urbano, que, com o fim de impor suas questionáveis qualidades e benfeitorias, utiliza o *marketing* urbano para apresentar suas realizações como sendo as mais importantes para o desenvolvimento da cidade. Com isso, o objetivo de se construir uma imagem vendável acoberta os problemas sociais existentes, bem com os problemas produzidos pelas novas construções e empreendimentos.

A conseqüência deste processo beneficia apenas o capital, que se aproveita dos incentivos fiscais e urbanos previstos nas leis, e se beneficia, com a ilusão de que na cidade não existem problemas ou questões sociais e econômicos a serem solucionados. O maior problema apresenta-se quando este

discurso alcança anuência nos órgãos de planejamento, por meio do apoio dos gestores públicos.

A nova ordem do planejamento urbano, presente nos órgãos públicos, apresenta a visão de *city marketing* com a justificativa de que busca a modernização da cidade. Por isso, apresenta programas de planejamento impregnados e comprometidos com o capitalismo imobiliário, que se traduzem nos dispositivos legais: a outorga onerosa, a transferência do direito de construir e as operações urbanas consorciadas, anteriormente tratadas. Este capital, historicamente, tem tentado adaptar a cidade ao desenvolvimento industrial e econômico, impondo a ela profundas alterações em seu cotidiano e desconsiderando o espaço urbano e social. Para Souza, essa nova ordem vem:

..., tratando a cidade como se ela fosse uma empresa, isto é, subordinando tudo ao objetivo último de fazer a cidade ficar mais competitiva perante as suas rivais na atração de investimos, significa criar as condições para o agravamento crescente de problemas sociais e sócioambientais. (SOUZA, 2007, p.161).

Nesse sentido, planejar o espaço urbano está longe de ser comparado ao sistema já apresentado (Souza, 2006).

Planejar significa tentar prever a evolução de um fenômeno ou, para dizê-lo de modo menos comprometido com o pensamento convencional, tentar simular os desdobramentos de um processo, com o objetivo de melhor precaver-se contra prováveis problemas ou, inversamente, com o fito de melhor tirar partido de prováveis benefícios.(SOUZA, 2006, p.46).

Na obrigatoriedade de planos diretores para cidades com mais de 20.000 habitantes, aprovada na Constituição de 1988, estava imbuída a crença de que os problemas futuros poderiam ser previstos, a fim de que fossem evitados ou amenizados. Observa-se que essa intenção estava presente na formulação dos mais recentes planos de Goiânia. Todavia, a força do empreendedorismo urbano, destacada por Harvey (2000), impõe exigências na elaboração dos textos das leis, para se beneficiar do processo de Planejamento Urbano, preparando a cidade para receber o capital. Por isso, geralmente são encontradas, nas comissões de elaborações e discussões destas leis, entidades representativas do poder econômico.

Em Goiânia, antes mesmo da aprovação da Lei nº 171/2007, praticava-se o “planejamento de facilitação”, cujo principal objetivo é o interesse em atrair empreendimentos imobiliários sem, muitas vezes, a exigência de significantes e dispendiosas contrapartidas, acreditando-se que, com isso, a cidade se

desenvolverá a partir da injeção de capital globalizado, facilitado pelos incentivos de lei.

Entende-se que não é excessivo reafirmar as posições de Compans (2005) e Queiroz (2003), citadas anteriormente, segundo as quais a modalidade de planejamento é incapaz de alcançar as favelas, aos moradores de áreas de riscos e aos moradores de rua. Portanto, quando a parceria público-privada e os Planos Diretores não alcançam o aspecto social da cidade, pode-se afirmar que os planejadores urbanos foram vencidos pela força do empreendedorismo e o desenvolvimento urbano substituído pelo aparecimento de edifícios modernos, que apresentam arquitetura com qualidade questionável e que, em sua grande maioria, produzem impactos ambientais, sociais e urbanos irreversíveis.

A partir das investigações realizadas para este estudo, surgiram questões que, aparentemente, não podem ser respondidas a curto prazo, pois pode-se correr o risco de se precipitar a condução de suas respostas. Nesse sentido, destacam-se: O planejamento regulamentado por meio das leis dos Planos Diretores realmente tem colocado o interesse público à frente dos interesses privados? Com a justificativa de se alcançar este resultado, tem-se usado o termo parceria público-privado de forma indiscriminada? Efetivamente, quais têm sido as conseqüências desse planejamento? Segundo Harvey (2000) as “... utopias do processo social têm o hábito de se perderem no romantismo dos projetos interminavelmente abertos que nunca têm de chegar a um ponto conclusivo”. Então, os técnicos são responsáveis, por não proporem soluções objetivas?

Encontram-se, nos Planos Diretores, artigos que citam programas sociais, educacionais, ambientais e outros. No entanto, os primeiros projetos de leis, dedicados à regulamentação dos artigos do Plano Diretor, referem-se às áreas adensáveis, ao código de obras, às transferências de índices e à outorga onerosa, ficando para um segundo momento as referências às áreas de interesse social, aos programas habitacionais, sociais e educacionais, e este é o caso de Goiânia.

A subjetividade presente nos artigos das leis dos Planos Diretores tem como conseqüência a elaboração de outras leis que torna viável e possível a aplicação do plano. A falta de uma lei auto-aplicável pode ser considerada a grande responsável pelos questionamentos provocados pelo capital, resultando no burlamento das leis. Assim, pode-se afirmar que, não raro, podem ser encontradas

nas legislações municipais e federais as denominadas “brechas”, que são aproveitadas pelos empreendedores sempre a seu favor, e não em prol do bem-estar da cidade. Segundo Souza, é importante que o Plano Diretor não apresente, em seu bojo, características que o deixem vago e dependente de outras leis, pois o plano não pode ser nem muito rígido, nem muito frouxo. Para ele:

O puro e simples bom-senso sugere, além disso, que não se deve nem enrijecer em demasia, nem abrir as portas ao casuísmo. Em outras palavras: tanto documentos excessivamente detalhados, que procuram normatizar os mínimos pormenores (o que tende a refletir posturas racionalistas), quanto a frouxidão normativa (que vai de mudanças de zoneamentos por decreto e congêneres, que lançam a lei e o planejamento no descrédito, até brechas em dispositivos legais vagos, que permitam a sua burla), devem ser evitados. As normas não podem ser rígidas na sua aplicação, podendo excessivamente a autonomia individual, nem ser congeladas, de modo que não possam ser aprimoradas regularmente; entretanto, precisam ser minimamente estáveis e não se prestar a malversações (SOUZA, 2006, p.412).

Em consequência da subjetividade surge o descrédito aos planejadores e às leis por eles elaboradas, gerado pela impossibilidade financeira e falta de vontade política em se aplicarem os verdadeiros instrumentos de justiça social. O enfraquecimento do “poder” de se planejar torna-se cada vez mais freqüente na rotina dos gestores públicos e dos órgãos de Planejamento, a favor de um discurso que privilegia a agilidade do desenvolvimento urbano, tornando o Plano Diretor “letra morta”, por falta da sua auto-aplicabilidade:

...um plano cujos instrumentos sejam nele enunciados de modo vago e dependam, para a sua efetiva criação e para a sua implementação, de regulamentação mediante legislação suplementar, terá, deixando de lado todos os demais fatores, mais probabilidade de não ser posto em prática que um outro que não dependa (ou dependa muito) dessa suplementação...(SOUZA, 2006, p.412).

Segundo Souza (2007, p.100-101), o desenvolvimento urbano é diferente desta prática, e possui uma definição simples: caracteriza-se como “um processo de mudança para melhor, um processo incessante de busca de mais justiça social e melhor qualidade de vida para o maior número possível de pessoas”. Nesse sentido, ele levanta as seguintes questões: Como uma cidade produz riquezas, mas mesmo assim apresenta em seu meio desigualdades econômicas? Se as construções “modernas” produzem degradação ambiental, afirmar então que a cidade que as abriga está passando por um processo de desenvolvimento urbano é, no mínimo, “ferir o bom senso”.

Percebe-se que, para o autor, o capital imobiliário sempre buscará, em primeiro lugar, o lucro e não a melhoria da qualidade de vida do cidadão, pois é essa a sua lógica. A este tipo de desenvolvimento, Souza (2006, p.128) denominou de “*desenvolvimento fáustico*”, usando a definição de Marshall Berman (2007), para elucidar o fato de que tudo se justifica para alcançar o desenvolvimento, inclusive a participação do empreendedor nas decisões que, historicamente, eram apenas de caráter público.

A expressão “tudo que é sólido se desmancha no ar” (BERMAN, 2007), nesse contexto, assume uma expressão significativa no seguinte sentido: toda e qualquer ação justifica-se para alcançar o objetivo proposto, no caso deste estudo, pelos empresários do capital imobiliário, mesmo que para isso se modifique a lei ou sejam desconsiderados os meios legais para se alcançar o objetivo do lucro.

Simbolicamente, pode-se vincular a figura de Fausto, apresentada por Goethe e citado por Berman (2007), à imagem da “tragédia do desenvolvimento”. Nesse sentido, o capitalismo é uma das suas forças essenciais no sentido de impor sua força para o desenvolvimento (BERMAN, 2007, p.63). O modelo *fáustico* de desenvolvimento é caracterizado pela união, antes improvável, de dois personagens com caráter e objetivos bastante diferentes, Fausto e Mefistófeles. Mefistófeles representa simbolicamente a figura do poder privado, do empresário e de seu capital especulativo, aquele que executa o trabalho “sujo”, que apresenta, segundo Berman (2007, p.61), “uma versão moderna e complicada de seu papel cristão tradicional como o pai da mentira”, ou, o próprio diabo, que encarna os objetivos de matar, roubar e destruir. Porém, a figura de Fausto representa o agente público, o estado, o planejador urbano, enfim, aquele que dirige o trabalho como um todo, que possui o “desejo de desenvolvimento”, porém encontra-se sempre submisso às ordens de Mefistófeles, que lhe apresenta ilusões das vantagens de um mundo moderno. Os dois apresentam-se unidos com o objetivo de propor ações capazes de alcançar o almejado “desejo comum”, o “suposto” desenvolvimento.

Este modelo de parceria e companheirismo produzirá, segundo Berman, um novo tipo de autoridade, capaz de satisfazer a necessidade do desenvolvimento aventureiro, sempre disposto a ser renovado, transformado e

adaptado às novas circunstâncias, características encontradas no homem moderno.

Para o autor:

É só no século XX que o modelo fáustico assume a sua forma plena, emergindo de modo mais intenso no mundo capitalista, na proliferação de “autarquias públicas” e superagências concebidas para organizar imensos projetos de construção, sobretudo em transportes e energia: canais e ferrovias, pontes e rodovias, represas e sistemas de irrigação, usinas hidrelétricas, reatores nucleares, novas cidades e a exploração do espaço interplanetário.(BERMAN, 2007, p.94).

Esse modelo produz governantes que exercem autoridade e poder geralmente letais, provocando a repressão das classes sociais mais desfavorecidas. Isso ocorre porque a prioridade, mesmo que não se deixe transparecer, é propiciar ao capital o melhor ambiente político, econômico, social e urbano, para a implementação de seu único objetivo: impor suas exigências de forma a propiciar apenas benefícios rentáveis.

Segundo o discurso do capital, segundo o qual “ser moderno” é “alcançar o desenvolvimento urbano, por meio da parceria público-privado” tem construído em alguns empreendedores, sem escrúpulos, a imagem representada por Mefistófeles, cujo personagem propõe a Fausto, que tem sede de poder e até, pode-se dizer, algumas boas intenções, o almejado desenvolvimento. Segundo Berman:

...ser moderno é encontrar-se em um ambiente que promete aventura, poder, alegria, crescimento, autotransformação e transformação das coisas em redor – mas ao mesmo tempo ameaçam destruir tudo o que sabemos, tudo o que somos. (BERMAN, 2007, p.24).

O processo de destruição, comentado por Berman, é semelhante aos efeitos provocados pela globalização, atualmente, denominado por Costa (2004) como “desterritorialização”, e caracterizado pela perda das identidades territoriais regionais e locais, numa seqüência de dissolução e avassalamento de espaços e tempos:

A globalização tende a desenraizar as coisas, as gentes e as idéias... assim se desenvolve o novo e surpreendente processo de desterritorialização, uma característica essencial da sociedade globalizada. Em certos casos, desterritorialização significa dissolver ou deslocar o espaço e o tempo, alteram-se estas noções, desterritorializam-se “coisas, pessoas e idéias”. ...Para os cientistas sociais que abordam o tema, ora é a modernidade que carrega um viés profundamente desterritorializador, ora é a pós-modernidade que se encarrega de, dissociando o espaço e o tempo através das novas tecnologias e dos processos em “tempo real”, promover a destruição dos territórios ou a já lugar-comum e muito polêmica “supressão do espaço pelo tempo” (COSTA, 2004, p.29-30).

Na verdade, segundo Costa (2004) este processo representa uma nova forma de ocupação do espaço, um modelo diferente do primeiro, uma nova territorialização do espaço. O autor afirma que esse modelo de ocupação privilegia apenas a “elite efetivamente globalizada” e não considera as conseqüências vinculadas à desterritorialização e à exclusão sócio-espacial.

Os instrumentos de política urbana presentes nos Planos Diretores, devem, na prática, propiciar uma cidade mais justa, mas perdem seu valor com a prioridade dada ao que se denomina aqui de “instrumentos de fomento”, próprios do empreendedorismo urbano. Entende-se que eles são verdadeiras “máquinas de desterritorialização” dos espaços urbanos, muitas vezes, com a justificativa de requalificação de espaços degradados.

Conforme Souza (2007) os instrumentos do planejamento de facilitação, em sua grande maioria, não incluem em seu contexto programas específicos de geração de empregos e renda, mesmo quando as interferências do espaço urbano são aquelas relativas às urbanizações de favelas e loteamentos, o que em essência, deveria ser um dos principais objetivos da requalificação destes espaços. Para o autor, a Reforma Urbana dever ir além das interferências urbanísticas. Assim, essa idéia, que para alguns é bastante óbvia, para os gestores públicos e empreendedores encontra-se muito distante da realidade.

O planejamento proposto nos novos Plano Diretores, que apresenta a cidade como mercadoria, produz e incentiva o espírito do empreendedorismo, ou do capital imobiliário, que triunfa sempre sobre os objetivos das ações sociais. Com isso, o interesse privado impõe sua força sobre o interesse dos mais fracos, e, na maioria das vezes, ele é priorizado.

O “empresarialismo”<sup>6</sup> reflete de certo modo a assimilação, maior ou menor conforme o país e a cidade das tendências contemporâneas de desregulamentação e diminuição da presença do Estado também no terreno do planejamento e da gestão urbanos, amiúde sugeridas pela fórmula “parcerias público-privado”. (SOUZA, 2007, p.137).

As justificativas dos planejadores e dos gestores públicos, para a prática dos instrumentos de fomento, são baseadas na idéia de que o capital privado pode substituir a deficiência dos investimentos realizados pelo poder público, executando obras de engenharia, gerando mais empregos e promovendo a

---

<sup>6</sup> O autor, neste caso, considera o termo empresarialismo sinônimo de empreendedorismo.

circulação de riquezas. Todavia, nota-se que, sempre o poder público entra com a sua parte, incentivando os empreendimentos através do urbanismo flexível, ou sendo útil ao capital imobiliário, em troca recebe apenas os impactos negativos causados por estes empreendimentos. Para Harvey:

A parceria entre o poder público e a iniciativa privada significa que o poder público entra com os riscos e a iniciativa privada fica com os lucros. Os cidadãos ficam à espera de benefícios que nunca chegam. Vários projetos públicos malogram, e um complexo de prédios para pessoas de alta renda, que fica de frente para o rio, tem um desempenho tão ruim que recebe 2 milhões em incentivos fiscais para evitar a falência, enquanto a classe trabalhadora empobrecida... nada obtém.(HARVEY, 2004,p.190).

A cidade de Goiânia, foco deste estudo, apresenta, em sua legislação, elementos jurídicos que comprovam que o empreendedorismo urbano tem feito parte do planejamento urbano desde a década os anos de 1990. O Plano Diretor Integrado de Goiânia – PDIG -, instituído em 1992, anunciou a ruptura parcial do controle do Estado sobre o planejamento urbano, fato que foi, posteriormente, reafirmado pelo Plano de 2007. Nas leis que os instituíram podem ser identificados vários programas, cuja aplicação passa a depender não só do Município, mas também da parceria pública privada. Ressalta-se que o Plano Diretor de 1992 antecipava alguns instrumentos urbanísticos que seriam incluídos posteriormente no Estatuto da Cidade. Então, como se justifica essa mudança na ordem do planejamento urbano da cidade de Goiânia?

## 2.1 Plano Diretor de 1992

A mudança do pensamento urbanístico, no município de Goiânia, transformou-se em lei por meio da aprovação do Plano Diretor Integrado de Goiânia - PDIG-92 -, elaborado pela empresa Engevix Engenharia S.A., sob o coordenação da Prefeitura de Goiânia. Aprovado em 31/12/1992, apresentou inicialmente uma abordagem acerca das principais variáveis sócio-econômicas presentes na estrutura urbana do município. (RIBEIRO, 2004, p. 99). Dentre outros assuntos, o referido plano abordou as seguintes questões:

(...) estruturas geográficas naturais que dão suporte ao tecido urbano, e, em particular, a extensa rede hidrográfica regional, bem como os principais processos de degeneração próprios da interface entre a ocupação urbana e o meio ambiente.

O plano enfocou os aspectos institucionais administrativos sob a ótica da reforma e da modernização administrativas e do arsenal da legislação urbanística municipal para a sua implementação.

O estudo da realidade do final da década de 80 indicava que a população assumia, naquele momento, taxas preocupantes de crescimento, porém já sinalizava um forte declínio, se comparadas aos índices anteriores. (RIBEIRO, 2004, p. 99).

A estrutura do Plano Diretor contemplava cinco tópicos: Estrutura Urbana, Instrumentos de Implementação, Programas, Estratégias de Implementação e o Anteprojeto de Lei. Os instrumentos sugeridos para a Implementação do plano foram estruturados em Tributários e Financeiros, Institutos Jurídicos, Administrativos, Políticos, Operação Urbana, dentre outros. Destaca-se, para o estudo em questão, o instrumento Operação Urbana, que, segundo o relatório do plano diretor, trata-se de:

(...) importante instrumento complementar da Política Urbana e compreende o conjunto de medidas e intervenções, coordenadas pelo Poder Executivo Municipal, aplicável em áreas previamente definidas, às quais existam obras de diferentes naturezas e, em função das quais decorrerá uma valorização dos imóveis nelas contidos, exigindo-se, em contrapartida, a participação de recursos financeiros da iniciativa privada. (PDIG-1992, p.178, Vol. II).

O PDIG definiu também programas com o objetivo de viabilizar o desenvolvimento para o município, segundo as prioridades e metas estabelecidas a curto, médio e longo prazo. Para este estudo, destaca-se o programa de atualização normativa, que se consistiu na elaboração e revisão das legislações complementares ao Plano, relativas ao Zoneamento Urbano. Conseqüentemente, foi aprovada a Lei Complementar nº 31, denominada "Lei de Uso do Solo", publicada no

Diário Oficial nº 1.320, de 29 de dezembro de 1994. Essa lei dispunha sobre o Uso e a Ocupação do Solo nas Zonas Urbanas e de Expansão Urbana do Município de Goiânia, além de estabelecer outras providências urbanísticas.

Destaca-se, na Lei de Zoneamento, para efeito deste estudo, os artigos relacionados aos instrumentos urbanísticos que foram introduzidos, em tese, visando o desenvolvimento econômico e social de Goiânia. Na verdade, observa-se que os programas urbanísticos apresentados em lei aliam-se ao empreendedorismo urbano, citado por Hall (2005) e Compans (2005), representando uma ruptura de parte do controle do estado sobre o solo urbano.

O capítulo II, da lei citada, regulamentou a licença onerosa para que se pudesse construir. Neste capítulo, no artigo 25, considerou-se como solo criado toda edificação implantada acima da área correspondente à do respectivo terreno, quer envolva ocupação do espaço aéreo, quer do subsolo. O coeficiente de aproveitamento definido como não oneroso para todos os terrenos contidos nas Zonas Urbanas e de Expansão Urbana do Município foi igual a 1,0 (uma) vez a área do terreno, mesmo índice definido posteriormente pelo Estatuto da Cidade. Segundo esta lei, o solo criado não é regra geral aplicável para todo o município de Goiânia. Para isso a lei de zoneamento mapeou e identificou quais áreas da cidade poderiam receber o incentivo do índice oneroso. As zonas de uso permitidas são aquelas grafadas no mapa de zoneamento como áreas de média e alta densidades, sendo que o total das áreas dos lotes pertencentes ao empreendimento define os índices máximos permitidos, considerando-se as tabelas de índice de aproveitamento <sup>7</sup> previstas em lei.

A Licença Onerosa do direito de construir, além do coeficiente de aproveitamento não oneroso, isto é, 1,0 x (uma vez) a área do lote, poderia ser

<sup>7</sup> Descrição dos parâmetros urbanísticos das Tabelas II e III da Lei 031/94

TABELA II - MÉDIA DENSIDADE		
PADRÕES DE UTILIZAÇÃO	ÁREA MÍNIMA DO LOTE	ÍNDICE DE APROVEITAMENTO MÁXIMO
A	De 360,00m <sup>2</sup> até 720,00m <sup>2</sup>	1,0
B	Acima de 720,00m <sup>2</sup> até 1.440,00m <sup>2</sup>	1,5
C	Acima de 1.440,00m <sup>2</sup>	2,0
TABELA III - ALTA DENSIDADE		
A	De 360,00m <sup>2</sup> até 720,00m <sup>2</sup>	1,0
B	Acima de 720,00m <sup>2</sup> até 1.080,00m <sup>2</sup>	2,0
C	Acima de 1.080,00m <sup>2</sup> até 1.440,00m <sup>2</sup>	2,5
D	Acima de 1.440,00m <sup>2</sup> até 2.160,00m <sup>2</sup>	3,0
E	Acima de 2.160,00m <sup>2</sup>	3,5

Fonte: Lei 031, publicado no DIÁRIO OFICIAL Nº 1.320 de 29 de Dezembro 1994.

concedida, desde que observados os limites contidos nas citadas tabelas constantes na lei de zoneamento e mediante pagamento de valor monetário estabelecido por fórmula específica<sup>8</sup>. Pode-se observar, neste caso, que o poder público assume que o espaço urbano encontra-se suscetível a negociações. Os valores arrecadados pela licença onerosa são destinados ao Fundo de Desenvolvimento Urbano, que, entre outras funções, é responsável pelo financiamento de políticas públicas habitacionais.

Queiroz Ribeiro & Cardoso (2003) critica, de forma veemente, a concessão onerosa do direito de construir como instrumento de reforma urbana. Ele afirma que os investimentos imobiliários, realizados pelos empreendedores, não se traduzem em melhoria das condições da população. A legislação urbana, quando “mapeia” as áreas e define os índices máximos de aproveitamento dos terrenos, cria na verdade um “parque fundiário”, resultando no aumento do custo do empreendimento e onerando ainda mais os valores da moradia. O autor apresenta, nesta obra, a definição que mais esclarece o que vem a ser solo criado:

(...) trata-se de um mecanismo que permite a repartição entre proprietários da terra, incorporadores e Poder Público dos benefícios privados do processo de urbanização criado pela iniciativa privada, mas que se funda no investimento que o conjunto da sociedade realiza na forma de implantação dos equipamentos, da infra-estrutura urbana e, de uma forma mais genérica, da riqueza social que caracteriza o espaço urbano, fruto da agregação, no espaço, das iniciativas individuais cujos benefícios são socializados a partir de condições de acessibilidade. Ou seja, trata-se da apropriação, pela autoridade municipal, de parte da valorização fundiária e imobiliária. (Queiroz Ribeiro & Cardoso, 2003, p.128).

Em Goiânia, a arrecadação da prefeitura, por meio da licença onerosa, foi registrada eletronicamente na SEPLAM apenas a partir de 1999, quando o Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano passou a acompanhar o desempenho da compra de índice. Nota-se que, no decorrer dos anos, a arrecadação é crescente, quando comparada com as entradas de 1999 a 2006, conforme o quadro abaixo:

---

<sup>8</sup> Fórmula para cálculo da licença onerosa:

- $VLO = VSN \times QSC$ , onde:
- VLO, corresponde ao valor a ser pago pela outorga da licença
- VSN, corresponde ao valor venal do metro quadrado do solo natural;
- QSC, corresponde a quantidade de metros quadrados de solo criado.

Fonte: Lei 031, publicado no DIÁRIO OFICIAL Nº 1.320 de 29 de Dezembro 1994.

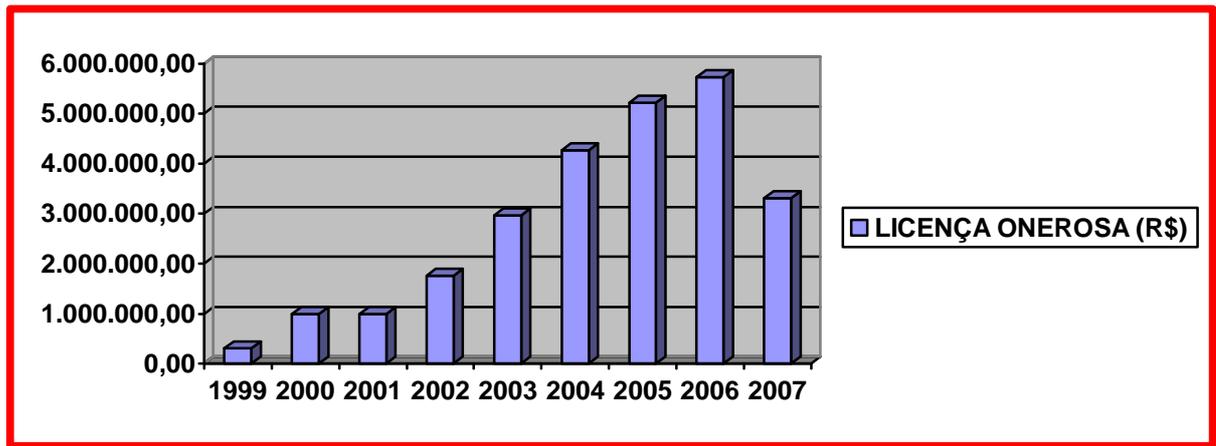


Tabela 01  
 Quadro demonstrativo da arrecadação da Outorga Onerosa  
 Fonte: SEPLAM /FMDU

Assim, pode-se concluir que houve um grande crescimento dos empreendimentos que utilizaram este instrumento urbanístico, fato que resultou numa arrecadação total de R\$ 22.251.014,13. A diminuição da arrecadação em 2007 deve-se à aprovação do Plano Diretor, segundo a Lei nº 171/2007, que revogou a Lei nº 031/94. Esta lei regulamentava a licença onerosa, mas foi revogada, pois os novos parâmetros a serem utilizados seriam definidos em outra lei, aliados às exigências do novo plano diretor.

Outro instrumento a ser destacado no Plano Diretor de 1992 é a transferência do direito de construir. Definido nos termos da Lei Complementar 031, por meio dos artigos 30, 31, 32 e 33, o Poder Executivo autoriza o proprietário do imóvel, considerado de interesse histórico, cultural ou ambiental, a exercer em outro local ou alienar, mediante escritura pública, o direito de construir igual a 1,0 x (uma vez) a área do respectivo terreno.

Os proprietários que “doarem” ao poder público seu imóvel ou parte dele, para os fins de implantação de equipamentos urbanos, comunitários e para a execução de programas habitacionais, terão os mesmos benefícios concedidos aos proprietários de imóveis de interesse histórico e cultural. Neste caso, o município negocia o índice de aproveitamento em troca de áreas de interesse público, áreas ou edificações que possuem interesse ambiental, interesses para a melhoria do sistema viário, dentre outros. Um exemplo significativo que se tem deste instrumento é a área envoltória do Parque Flamboyant, situado no interior do Setor

Jardim Goiás. Para a viabilização da criação dessa unidade de lazer, de interesse urbanístico ambiental, foi necessária a negociação entre a Prefeitura de Goiânia e um dos principais empreendedores imobiliários de Goiânia, o Sr. Lourival Louza Júnior, que possui a maioria absoluta dos lotes. O empreendedor doou à Prefeitura uma área de 87.332,00m<sup>2</sup>, além de outras quadras que se faziam necessárias para sua reestruturação, para melhor adequação do sistema viário e para a preservação de algumas nascentes ali existentes.



Figura 09  
Localização do Parque Flamboyant  
Fonte: Google Earth - Acesso em: 01/AGO/2007  
Grifo: o autor

A negociação foi concretizada por meio do Termo de Compromisso junto ao Ministério Público, que definiu as regras quanto à mudança dos parâmetros urbanísticos no entorno do parque. Então, o direito de construir das áreas doadas foi transferido para as quadras lindeiras pertencentes ao futuro

traçado do Parque Flamboyant. Essa ação desencadeou uma corrida imobiliária nunca antes presenciada pelo mercado imobiliário na cidade de Goiânia, provocando o surgimento de vários empreendimentos de habitações coletivas, viabilizadas pela transferência do direito de construir por meio da parceria pública-privada.

Outras negociações foram realizadas entre o poder público e a iniciativa privada, e o poder de troca sempre foi a argumentação acerca dos benefícios advindos com o aumento dos índices urbanísticos. Mais recentemente, novamente por meio de negociações intermediadas pelo Ministério Público, a iniciativa privada se comprometeu a “doar” ao parque uma fonte d’água no valor de R\$ 80.000,00, que será incorporada ao paisagismo do lago. Em troca, a prefeitura deverá corrigir um erro verificado no decreto de zoneamento: a exclusão das quadras C-8 e B-31 dos parâmetros de alta densidade, de acordo com o decreto inicial de criação do Parque Flamboyant.

Todas as justificativas legais para as negociações realizadas, com o fim de viabilizar o Parque Flamboyant, estão previstas na Lei de Zoneamento, que representa uma nova postura para se buscar o planejamento de Goiânia, por intermédio de legislações flexíveis, capazes de viabilizar s interesses públicos e privados.



Figura 10  
Parque Flamboyant e as Habitações Coletivas  
Foto: Autor



Figura 11  
Construções de Habitações Coletivas nas áreas  
lindeiras ao Parque Flamboyant  
Foto: Autor

Por meio dos denominados usos especiais, previstos no artigo 19, da Lei nº 031/94, o planejamento urbano em Goiânia assumiu a parceria pública-privada através de questionáveis intervenções urbanísticas. O estudo de casos possibilitou ao órgão de planejamento a análise, de forma específica, de cada

solicitação de implantação de grandes empreendimentos no município, além da definição de cada um deles junto às ações mitigadoras supostamente necessárias para minimizar os impactos causados pela construção dos mesmos.

Segundo dados coletados pelo sistema eletrônico de processos da SEPLAM, por meio da Diretoria de Uso do Solo, aproximadamente 1.800 empreendimentos são analisados por ano pela prefeitura. A grande maioria é constituída de pequenos empreendimentos que realmente não causam transtornos ao entorno imediato e à população em geral. Porém, a análise desses empreendimentos, por meio do estudo de caso a caso, permitiu aos órgãos públicos, especificamente à SEPLAM, propor, exigir e, muitas vezes, apenas aceitar as intervenções urbanísticas propostas pelo empreendedor, cada vez mais responsável pelo desenho urbano. A grande crítica que se faz a este artigo de lei é que ele permite a instalação desses empreendimentos em qualquer lugar do município, desde que obedeçam a algumas exigências legais.

Destacam-se, dentre esses empreendimentos, aqueles que têm caráter regional. Como exemplo, pode-se afirmar que, em Goiânia, são identificadas construções de grande porte de várias redes internacionais do comércio varejista de alimentos, os denominados hipermercados, shoppings centers, centros comerciais, hospitais, escolas e faculdades.

A rede de hipermercados *Carrefour*, beneficiada por essa legislação, instalou-se nos últimos anos em vários locais da cidade. Goiânia conta, hoje, com três hipermercados desta rede no município e outra em Aparecida de Goiânia, em área limítrofe da Capital. A análise para a implantação desses equipamentos é realizada pela Secretaria Municipal de Planejamento, que define os parâmetros urbanísticos utilizados pela Superintendência Municipal de Trânsito, responsável pela descrição e pelas exigências das medidas mitigadoras do trânsito.



Figura 12  
Localização Carrefour Sudoeste  
Fonte: Google Earth  
Acesso em: 01/AGO/2007

No caso específico do *Carrefour* sudoeste, localizado na Vila Alpes, verificou-se que, para sua aprovação, eram necessários, primeiramente, vários ajustes no sistema viário. Os técnicos da SEPLAM, juntamente com os da SMT, condicionaram a liberação do empreendimento à exigência do cumprimento de várias ações mitigadoras. Destaca-se, para este trabalho, a exigência da adequação do trânsito, com a doação de parte da área arrendada pelo *Carrefour* para a duplicação da Avenida Flemington. A doação, de caráter irrevogável, constitui-se na doação de toda extensão do recuo frontal desta avenida, sendo 10 metros para a duplicação exigida, de acordo com a Figura 12.

A seguir, destacar-se-á como esta nova ordem no planejamento urbano em Goiânia permaneceu presente nos órgãos de planejamento, com a aprovação do novo Plano Diretor, Lei Complementar nº 171/2007.

## 2.2 Plano Diretor de 2007

A Lei nº 171, de 29 de Maio de 2007, que dispõe sobre o Plano Diretor e o processo de planejamento urbano do município de Goiânia, definiu cinco princípios para nortear o desenvolvimento das funções sociais da cidade:

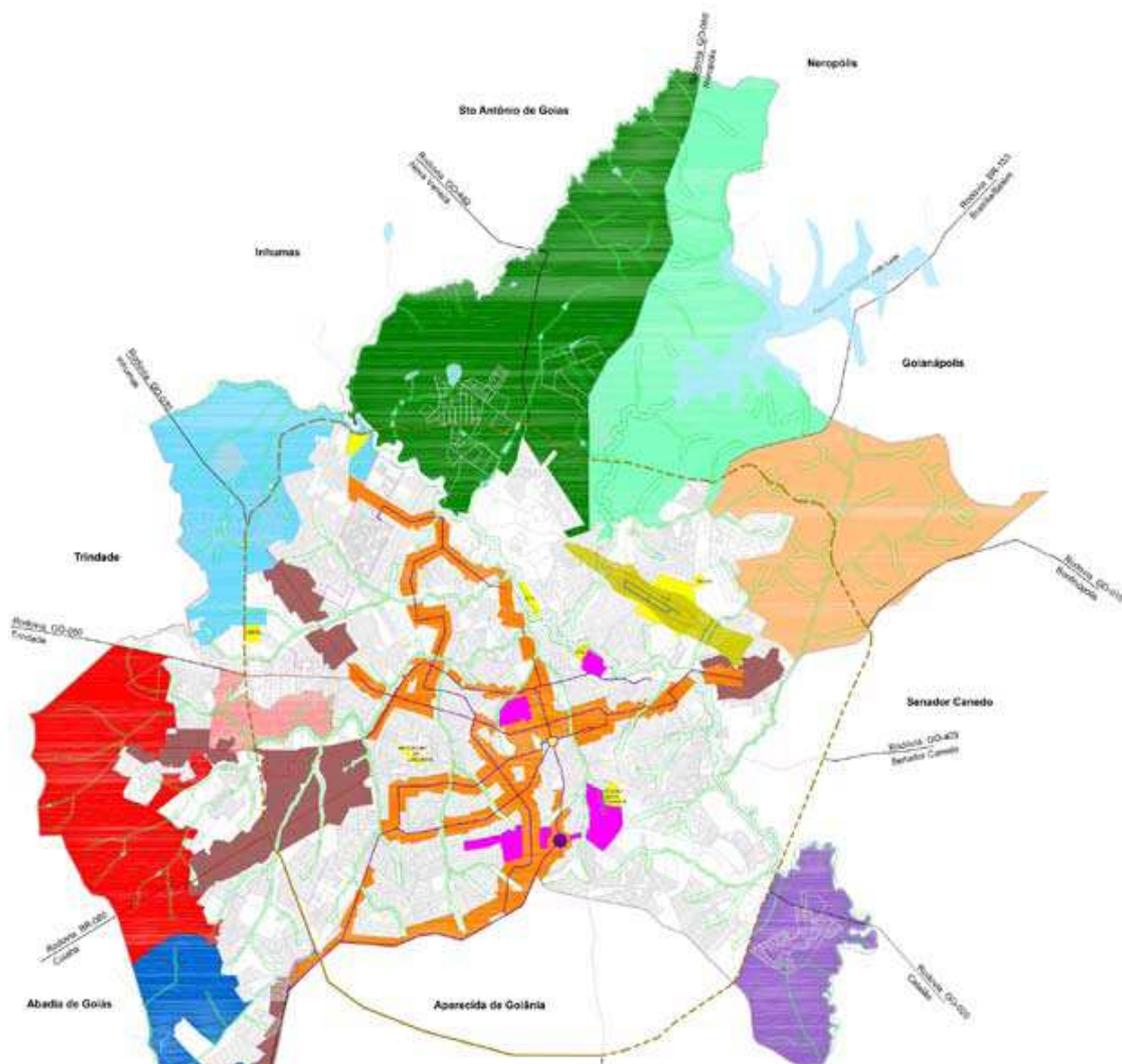
- I - igualdade - o direito de atendimento às necessidades básicas como o acesso a terra, à moradia, ao saneamento, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura, ao transporte, aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer;
- II - oportunidade - como a garantia da oferta, pelo poder público, dos serviços, equipamentos urbanos, comunitários, transporte e direitos sociais;
- III - transformação - como o processo originado pelas ações ou iniciativas do poder público e das ações em benefício da cidade e do cidadão;
- IV – qualidade – como o resultado positivo do aprimoramento das ações do poder público e representações sociais, voltados para a cidade e o cidadão;
- V – função social da cidade – como o uso racional e adequado da propriedade urbana, dos recursos naturais e preservação do meio ambiente; (Lei 171, publicado no DIÁRIO OFICIAL nº 4.147 de 26 de Junho 2007)

A elaboração desta legislação tem como objetivo atender às disposições previstas no estatuto da cidade e às diretrizes estabelecidas pelos congressos e conferências das cidades. Porém, o interesse deste estudo é apresentar e discutir os instrumentos urbanísticos aprovados, identificando-os com as características do empreendedorismo urbano apresentadas por Hall (2005), Harvey (2005) e Compans (2005).

Este Plano definiu um modelo espacial diferenciado daquele apresentado no Plano Diretor de 1992, que definiu as áreas de baixa, média e alta densidades, distribuídas em todo o território de Goiânia, não seguindo um traçado lógico e coerente. O atual Plano definiu como áreas adensáveis aquelas inseridas ao longo dos eixos de transporte público, para as quais serão incentivadas as maiores densidades habitacionais e de atividades econômicas. As áreas adensáveis são divididas em duas naturezas: áreas de maior adensamento, ao longo dos eixos de desenvolvimento exclusivos, e áreas de médio adensamento, ao longo dos eixos de desenvolvimento preferenciais, conforme o Plano Diretor de 2007.

Art. 112 – Integram a unidade territorial identificada como Áreas Adensáveis:

- I - as faixas bilaterais contíguas ao eixo de Desenvolvimento Preferenciais, numa extensão aproximada de 750m (setecentos e cinquenta metros) de cada lado da via estruturadora do eixo, preferencialmente destinadas como Áreas Especiais de Interesse Social;
- ...III – as faixas bilaterais contíguas ao Eixo de Desenvolvimento Exclusivo, numa extensão aproximada de 350m (trezentos e cinquenta metros) de cada lado da via estruturadora do eixo, conforme delimitações constantes



**LEGENDA**

- ÁREA DE PROTEÇÃO PERMANENTE - APP
- CONE DE RUÍDO DOS AERODROMOS
- ÁREAS ADENSÁVEIS (ACELERAÇÃO)
- ÁREAS ADENSÁVEIS (DESACELERAÇÃO)
- ÁREAS ESPECIAIS DE INTERESSE SOCIAL - AEIS

**ANEL VIÁRIO**

- A IMPLANTAR
- IMPLANTADO
- HIDROGRAFIA
- BAIRRO
- MACROZONA CONSTRUÍDA
- MACROZONA RURAL DO ALTO ANICUNS
- MACROZONA RURAL DO BARREIRO
- MACROZONA RURAL DO CAPIVARA
- MACROZONA RURAL DO DOURADOS
- MACROZONA RURAL DO JOÃO LEITE
- MACROZONA RURAL DO LAJEADO
- MACROZONA RURAL DO SÃO DOMINGOS
- MUNICÍPIO

Figura 13  
 Mapa Modelo Espacial do Plano Diretor 2007  
 Fonte: (FIG.07 – Anexo da Lei 171, publicado no DIÁRIO OFICIAL Nº 4.147 de 26 de Junho 2007-Memorial Explicativo)

Por ser uma Lei que regulamentou as exigências estabelecidas pelo Estatuto da Cidade, percebe-se que nela se encontram os mesmos instrumentos de políticas urbanas da lei federal. O empreendedorismo urbano, presente na lei Federal, foi previsto também na Lei Municipal de nº 171/2007, por meio do artigo 134, do capítulo IV, onde foram descritos os instrumentos urbanísticos e destacadas a outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso, a transferência do direito de construir e as operações urbanas consorciadas. Em síntese, observa-se que esses instrumentos são os mesmos apresentados pela Lei nº 031/94, anteriormente em vigência.

Para o Planejamento, controle, gestão e promoção do desenvolvimento urbano, o Município de Goiânia adotará, dentre outros, os instrumentos de política urbana que forem necessários, observadas as disposições previstas na Lei Federal Nº. 10.257, de 10 de Julho de 2001 – Estatuto da Cidade e em consonância com as diretrizes contidas no 1º Congresso da Cidade de Goiânia e 2º Conferência da Cidade de Goiânia:  
...XVIII – outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso;  
XIX - transferência do direito de construir;  
XX - operações urbanas consorciadas; ...  
(Lei 171, publicado no DIÁRIO OFICIAL Nº 4.147 de 26 de Junho 2007)

A Outorga Onerosa do Direito de Construir é fornecida por meio da contrapartida financeira de preço público, bens, obras ou serviços, nos termos previstos anteriormente pelo Estatuto da Cidade, nas disposições previstas nos artigos de 28 a 31. Assim, o solo criado poderá ser aplicado para toda a macrozona construída.

Os imóveis pertencentes ao adensamento básico, previsto na Lei nº 171/2007, deverão possuir, no máximo, 9 (nove) metros de altura, e será cobrada a outorga onerosa para toda área construída que exceder a 1,0 x (uma vez) a metragem quadrada do terreno.

Para os imóveis pertencentes às áreas adensáveis definidas no modelo espacial (Figura 13), não há limites do número de pavimentos, e a outorga onerosa será incidida sobre toda área construída que ultrapassar a 6 (seis) metros de altura, desde que respeitados os afastamentos frontais e laterais definidos em lei. Excetuar-se-á dessa exigência o imóvel que possuir estacionamento de veículos com altura de até 9 (nove) metros.

Para as duas unidades territoriais apresentadas, tornam-se evidentes a presença do empreendedorismo urbano e a intenção do poder público, que realiza a troca da concessão da área construída pelo retorno financeiro.

A cidade como mercadoria é caracterizada a cada lei aprovada. Observa-se, nessas leis, a necessidade que as cidades têm de sobreviverem financeiramente com a consolidação das parcerias entre a iniciativa privada e por meio da arrecadação financeira proveniente dos instrumentos urbanos instituídos.

A transferência do direito de construir, estabelecida nos artigos 157 aos 159, da Lei nº 171/2007, trata-se de outro instrumento de políticas urbanas constituído de características apresentadas na parceria público-privada. Em Goiânia, os imóveis doados, considerados pela lei de interesse público para a aplicabilidade deste instrumento, são aqueles considerados para fins de:

- I – implantação de equipamentos urbanos e comunitários;
  - II – preservação, quando o imóvel for considerável de interesse histórico, ambiental, paisagístico, social ou cultural;
  - III – servir a programas de regularização fundiária, urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda e habitação de interesse social;
- (Lei 171, publicado no DIÁRIO OFICIAL nº 4.147 de 26 de Junho 2007)

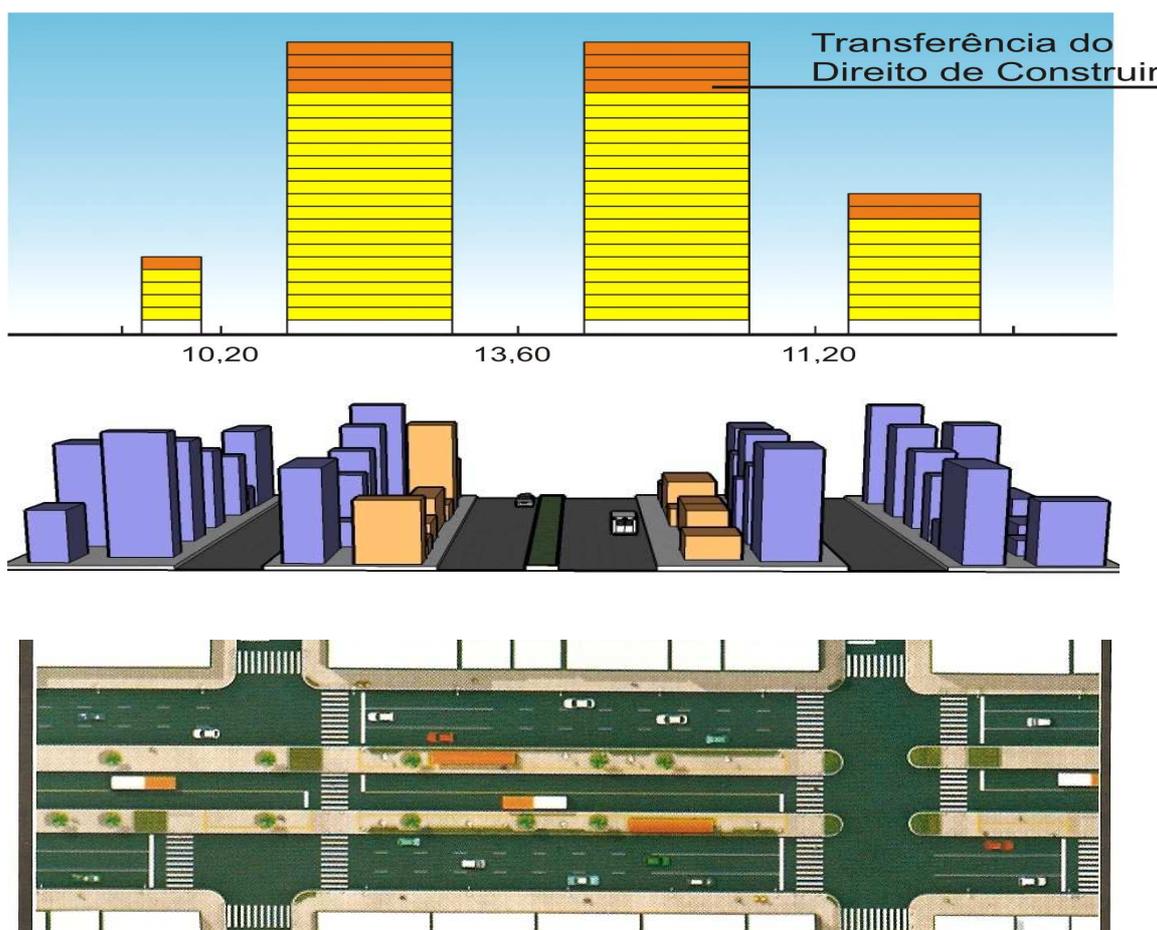


Figura 14  
Modelo morfológico da ocupação ocorrida nos corredores após transferência do direito de construir e implementação dos corredores exclusivos Seplam - Memorial Explicativo do Plano Diretor

A legislação também definiu quais são os imóveis receptores dos índices transferidos. As unidades territoriais receptoras, conforme Figura 13, são aquelas localizadas nos eixos adensáveis pertencentes ao corredor exclusivo e preferencial e nos imóveis objetos de aplicação do projeto diferenciado de urbanização. O potencial máximo a ser transferido equivale a 25% da altura do edifício a ser construído no imóvel receptor, ou seja, quando o imóvel apresentar dez pavimentos, poderá o empreendedor transferir índices para construir em mais três pavimentos, desde que atendidos os critérios de arredondamento previstos em lei (Figura 14).

As operações consorciadas estão definidas neste plano diretor por meio dos artigos 160 aos 163, e, conforme a definição da lei, compreendem o conjunto de medidas e intervenções coordenadas pelo Poder Executivo Municipal, com a participação dos proprietários e investidores privados, tendo como objetivo alcançar, em uma área, transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e valorização ambiental - Lei nº 171, publicada no DIÁRIO OFICIAL nº 4.147, de 26 de junho 2007.

A parceria público-privada tem novamente função explícita na Lei nº 171/2007, por meio deste instrumento urbanístico. Nela foi definida a obrigatoriedade da contrapartida financeira a ser exigida dos proprietários, usuários e investidores privados em função dos benefícios recebidos, devendo estes recursos ser exclusivamente usados no programa de intervenções. Nesse sentido, poderão ser previstas nas Operações Urbanas Consorciadas:

- I – a modificação de parâmetros urbanísticos e das normas do parcelamento, uso e ocupação do Solo e Sub-solo, bem como alterações das normas edilícias, considerando o impacto ambiental delas decorrentes e o impacto de vizinhança.
- II – a regularização de construções, reformas e ampliações executas em desacordo com a legislação vigente. (Artigo 162 da Lei 171, publicado no DIÁRIO OFICIAL Nº 4.147 de 26 de Junho 2007).

Segundo esta proposta de legislação, a intenção do governo municipal, é apresentar a cidade como mercadoria e como espaço, preparada para receber o capital empresarial, como ocorreu nas Dockands londrinas, um dos exemplos mais significativos que se tem de interferências urbanísticas no mundo. Porém, as dúvidas e os questionamentos a esse respeito também são semelhantes: A que ponto seria a população beneficiada por essas trocas? A falta de importância dada ao planejamento urbano, ocasionada pela falência da instituição pública e pela

abertura do mercado global, não seria sinal evidente de perda de controle da cidade por parte dos governantes para o capital? Quais seriam as conseqüências dessa nova ordem do planejamento urbano?

O Plano Diretor, Lei nº 171/2007, não apresentou ainda seus impactos, pois passou a vigorar a partir do dia 22 de Outubro de 2007, não sendo possível, neste estudo, apresentar as conseqüências oriundas de seus “instrumentos de facilitação”. Por isso, no próximo capítulo será apresentado o estudo de caso que é conseqüência da lei que vigorou até outubro de 2007, a Lei nº 031/1994, denominada Lei de Zoneamento, que possui em seus artigos a legalização das parcerias público-privadas. Por meio dessas parcerias, resultado dos instrumentos de fomento previstos nessa lei, surgiram empreendimentos que não significaram um desenvolvimento urbano para a cidade; ao contrário, contribuíram decididamente para o surgimento de conseqüências desastrosas para o meio ambiente, o trânsito e a paisagem urbana.

Em 1997 A Universo, Universidade Salgado de Oliveira, com sede no Rio de Janeiro, trouxe para Goiânia sua filial, a Faculdade Universo, objeto deste estudo. Pode-se dizer que a Faculdade Universo representa a força do capital, devido à forma como se instalou em um bairro histórico da cidade de Goiânia. Por isso, entende-se que é importante que se compreenda como uma cidade torna-se refém da força imensurável do empreendedorismo urbano.

A construção desta Faculdade permite que se estabeleça uma alusão simbólica entre o bem e o mal, representada por Fausto e a Mefistófeles, pois entende-se que a drástica mudança de ordem, ocorrida no planejamento urbano de Goiânia, a partir de então, metaforicamente é representada pela união entre estes dois mitos em correlação com a proposta da união entre poder público e a iniciativa privada.

## 3 Estudos de Caso

### 3.1 Faculdade Universo – O empreendedor

A Universidade Salgado de Oliveira originou-se de uma pequena escola denominada Dom Hélder Câmara, em 1959, na cidade de São Gonçalo, no Estado do Rio de Janeiro. Neste mesmo local, após os anos de 1976, tiveram início os primeiros cursos superiores, com a criação da Faculdade de Educação, Ciências e Letras de São Gonçalo.

Em 1985, a instituição possuía 10 cursos, e transformou-se nas Faculdades Integradas de São Gonçalo. Em 1990, teve-se início o processo de criação da universidade, concretizado após três anos, por meio da Portaria Ministerial nº 1.283, de 8 de setembro de 1993, publicada no Diário Oficial da União – DOU - no dia seguinte, quando, oficialmente, foi instituída a Universidade Salgado de Oliveira – UNIVERSO. À época, a UNIVERSO contava com dois *campus*, São Gonçalo e Niterói, ambos no Rio de Janeiro.

Em São Gonçalo, a faculdade encontra-se estabelecida no bairro de Trindade, que possui características predominantemente residenciais, sendo sua localização distante do centro da cidade. Segundo informações do departamento de *marketing* da faculdade, a construção dos edifícios deste *campus* ocorreu legalmente e atendeu a todas as exigências estabelecidas pela legislação municipal, com a liberação dos alvarás necessários. As obras foram executadas no próprio terreno do Colégio Dom Hélder Câmara, exigindo a demolição de edifícios antigos e a construção de novos blocos, para atender à demanda crescente de novos alunos. O *câmpus* de Niterói, conforme informou o departamento de marketing, encontrou uma localização privilegiada, e se estabeleceu no setor central, em cujo entorno se encontram vários estabelecimentos comerciais. Antes da implantação da faculdade, funcionava no local uma fábrica e uma revenda de pneus. Posteriormente, o edifício principal foi adaptado para salas de aulas, departamentos administrativos e de apoio. Hoje, a Faculdade Universo de Niterói possui outros dois blocos, com salas de aulas, laboratórios e núcleo de práticas jurídicas.

A UNIVERSO abriu, em 1996, os *Câmpus dos Goytacazes*, no Rio de Janeiro, e o de Goiânia, no Estado de Goiás. Definido o local para a implantação de sua nova unidade em Goiânia, o empreendedor procurou alterar a idéia de que se a Faculdade Universo se tratava de uma “faculdade de periferia”, pois no Rio de Janeiro, especificamente em São Gonçalo, sua unidade estava instalada distante dos bairros nobres, e poderia suscitar uma conotação pejorativa, isto é, uma “faculdade dos pobres e dos marginais”. Nesse sentido, encontrar uma área no setor sul, região nobre e central de Goiânia, uma cidade em pleno desenvolvimento, representou para o empreendedor sua primeira vitória.



Figura 15  
Fachadas da Faculdade Salgado em diversos estados  
Fonte: Departamento de Marketing da Faculdade Universo e Goiânia

Atualmente, a faculdade encontra-se estabelecida em vários estados: São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais, Pernambuco, Goiás e Bahia. São ministrados nestas unidades, dentre outros, os cursos de Direito, Administração, Ciências Contábeis, Enfermagem e História. A proximidade entre o centro político brasileiro e a cidade de Goiânia serviu para aguçar o interesse dos empreendedores de se instalarem no Distrito Federal, em Brasília, e como estratégia de crescimento.

### 3.1.1 A área

O Setor Sul, bairro de Goiânia onde se instalou a Faculdade Universo, foi projetado por Armando Augusto de Godoy<sup>9</sup>. Engenheiro da Prefeitura do Rio de Janeiro, Godoy assumiu a responsabilidade de substituir Atílio Correia Lima, que se afastou, em 1935, da implantação da nova capital. Com formação inglesa e bem informado sobre o que de mais novo se propunha no mundo, Godoy idealizou a revisão do projeto inicial de Atílio com a expansão do setor sul dentro dos princípios da cidade-jardim, idealizada por Howard. A tradução do pensamento howardiando originou um desenho orgânico, estabelecendo um nova relação entre o espaço edificado e o livre. Este desenho foi a fonte de Godoy. Segundo Mello:

O setor Sul foi redefinido e idealizado como um segundo núcleo para a cidade. O bairro, de caráter residencial, era formado por inúmeros *cul de sacs*, ou vielas, como ficaram popularmente conhecidos, por onde se teria acesso motorizado ao fundo das residências que se voltariam para jardins internos destinados ao lazer e à convivência. Previa-se nesses recantos a construção de escolas e quadras esportivas. (,2006, p.42).

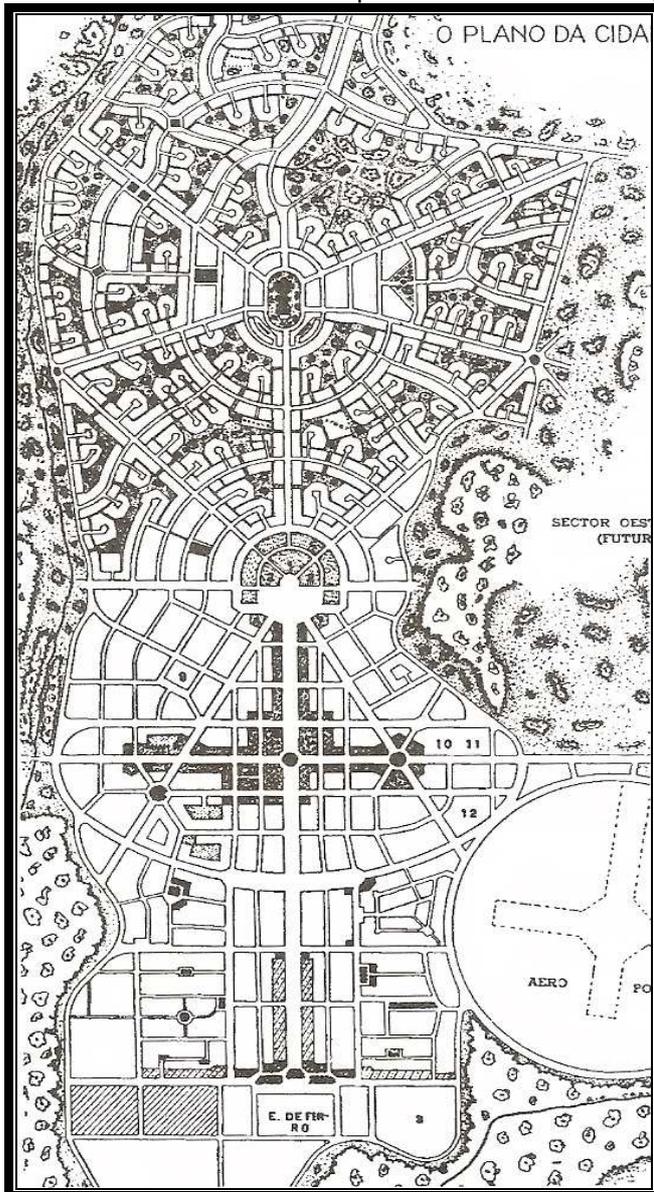
Segundo a autora (2006, p.42), o desenho do Setor Sul tem como referência direta Radburn, cidade norte-americana de Nova Jersey, projetada por Clarence Stein, em 1929, aos moldes da cidade-jardim, porém adaptada ao automóvel. A “unidade de vizinhança”, conforme a autora, foi uma idéia aplicada em Radburn, que pretendia recuperar o prazer da convivência em sociedade na escala vicinal. Sendo assim, Goiânia deveria entrar para o rol das utopias urbanas, devido ao ousado e inovador plano de Godoy. Para Mello, a grande utopia foi propor a unidade de vizinhança, do cinturão verde e das cidades satélites, à nova capital, cidade-jardim plantada no meio do sertão:

O setor Sul, embora tenha sido delineado pelo traçado original, voltou as costas, literalmente falando, para a grande novidade prevista quando locou a frente das residências para o bolsão de serviços, desprezando os jardins internos comuns às casas. Esse fato demonstrou que a força da tradição não pôde ser suplantada. O que deveria ser uma nova forma de morar

---

<sup>9</sup> Armando Augusto de Godoy foi contratado como consultor técnico da firma Coimbra Bueno em virtude do cargo de confiança que este assumira junto a Prefeitura do Distrito Federal, não tendo disponibilidade de estar em Goiânia. Posto isso, a construtora manteve até o final dos anos de 1937 duas estruturas: um escritório de projetos no Rio de Janeiro e um de obras em Goiânia, só se tornando uma estrutura única a partir de 1938, quando inaugurou a sede da Seção Técnica em Goiânia. Para tanto, foram contratados diversos profissionais dos quais os mais significativos: paisagista Alexandre Brade, engenheiro civil Arthur Wigderowitz, engenheiro calculista Gustavo V. Adderup, engenheiro civil José Neddermeyer, engenheiro civil Salvador Batalha e engenheiro sanitaria Werner Sonnemberg. Este último desenvolveu no escritório do Rio de Janeiro todo o projeto de água e esgoto bem como as plantas urbanas da cidade solicitadas por Godói. Posteriormente, na transferência para Goiânia, assumiu definitivamente a seção de urbanização. (RIBEIRO, 2004, p.72)

tornou-se apenas um arranjo um pouco diferente da maneira habitual de emparelhar as residências. (MELLO,2006, p.46).



No projeto de Godoy, percebe-se o traçado orgânico proposto, gerando quadras e lotes irregulares, bem como a formação de bolsões verdes e áreas públicas, onde ficariam localizadas as escolas, quadras esportivas, parques infantis, ou seja, um grande número de equipamentos educativos e culturais, com o objetivo de induzir a convivência entre os vizinhos a fim de se criar vínculos entre si.

Segundo Godoy (1936):

as quadras de Goiânia correspondentes à parte do plano que mais obedeceu à minha orientação, serão atravessadas por parques que se ligam uns aos outros formando um verdadeiro sistema, que envolverá em espessas cortinas verdes as habitações futuras. Além dos parques que se desenvolvem pelo fundo dos prédios e os que cercam os futuros edifícios escolares, há várias avenidas-parques. Isto é, a cidade surgirá em pleno bosque (...).

Figura 16  
Plano Urbanístico de Goiânia de  
Atilio Correia Lima e  
Armando Augusto de Godoy  
Fonte: SEPLAM

O Setor Sul sofreu, com o passar dos anos, um processo de descaracterização profundo. A partir de 1967, esse processo agravou-se quando o governo autorizou a alienação de áreas inservíveis. Os proprietários limítrofes a essas áreas poderiam solicitar sua compra por meio de requerimentos, que eram analisados por uma comissão especializada. O projeto CURA<sup>10</sup>, iniciado em 1974 e

<sup>10</sup> O projeto CURA foi definido pelos limites legais do loteamento do Setor Sul, por ser este setor um loteamento de características especialmente marcantes, notadamente quanto a sua organização física. A estrutura geral do projeto Cura foi definido da seguinte forma: 1) Cura em Goiânia; 2) Caracterização da área; 3) Infra-estrutura; 4) Superestrutura; 5) Situação sócio-econômica; 6) Desejos e Aspirações; 7) Proposições; 8) Capacidade de Pagamento; 9) Equacionamento dos problemas das

concluído em 1980, foi responsável por tentar recuperar as características urbanísticas previstas na origem da criação do setor, tais como: implementação de equipamentos de infra-estrutura e serviços, considerados pelos moradores indispensáveis para uma vivência social satisfatória, à época da implantação do projeto. Porém, este projeto de recuperação fracassou, e, após a conclusão dos trabalhos, os espaços públicos continuaram ociosos, e os poucos equipamentos, subutilizados.

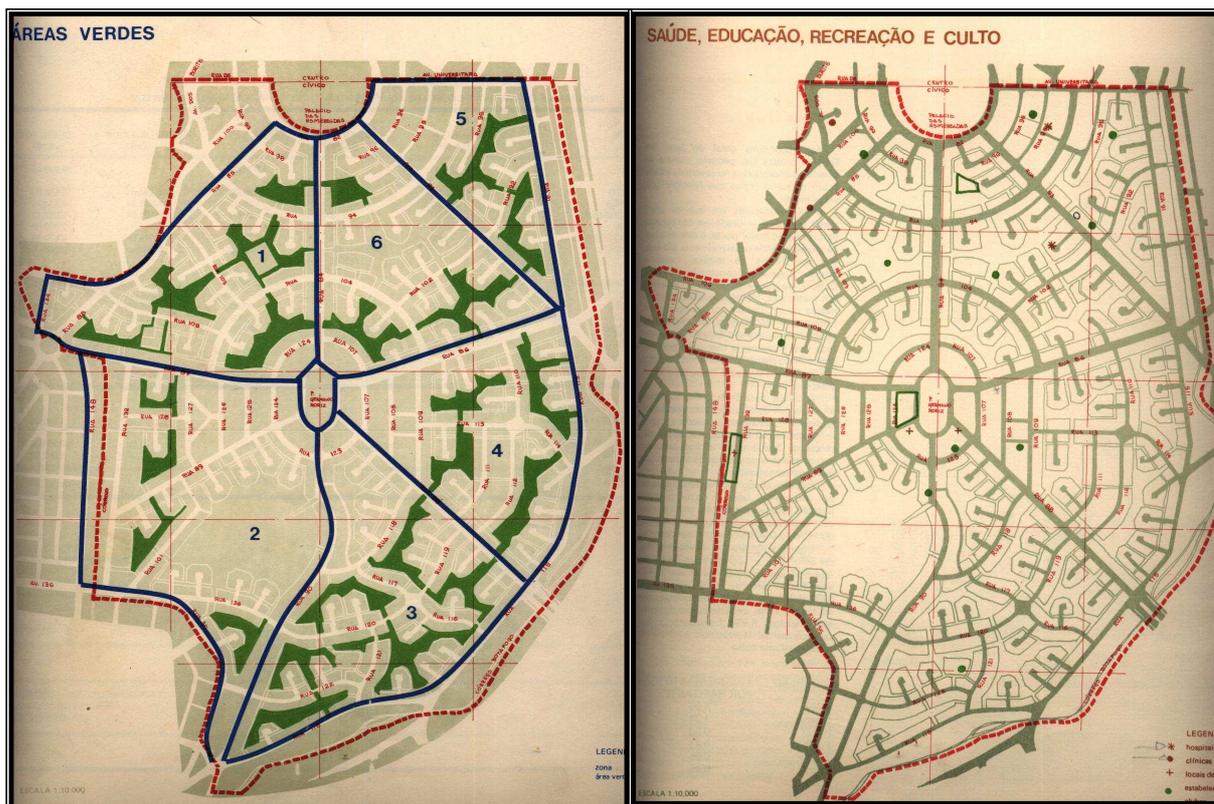


Figura 17  
Mapas das Áreas Verdes e Equipamentos Públicos do Setor Sul - Projeto Cura  
Fonte: Seplam

Apesar desta tentativa, e mesmo sendo objeto de muita cobiça, o Setor Sul manteve, de certa forma, suas características originais, e continua sendo, atualmente, um bairro predominantemente residencial, permeado de pequenas praças e vielas; mantém ainda seu desenho sinuoso, constitui-se parte do patrimônio histórico de Goiânia e é referência na memória dos goianienses. Por muito tempo, viver no setor Sul significou morar na melhor parte da cidade. Todavia,

---

áreas verdes; (Fonte: Seplam – Estudo de viabilidade econômico financeira do Projeto Cura, elaborado pelo Escritório de Planejamento da Prefeitura de Goiânia em 1974).

os valores históricos e simbólicos desse bairro não impediram que ele fosse mutilado pela construção da Faculdade Universo.

A área onde se instalou a Universo era, originalmente, pública, destinada a uma escola de atendimento local, conforme proposto por Godoy. Porém, o Estado de Goiás, por meio da Divisão de Terras e Colonização, e com base na Lei nº 614, de 5 de Agosto de 1952, efetivou a doação da área - com 5.388,00m<sup>2</sup>, situada com frente para a Rua 105-B, entre as ruas 87, 105-A e 105-C, no Setor Sul - ao ginásio “Professor Ferreira”, de propriedade da Campanha Nacional de Educandários Gratuitos – CNEC<sup>11</sup>. Por um período, funcionou no local o Colégio Rudá – Centro Cenecista de Educação -, que atendia, em sua grande maioria, aos estudantes do próprio setor, e tinha como mantenedora o CNEC.

Segundo Silva<sup>12</sup>, os Centros Cenecistas, vinculados à Campanha Nacional de Educandários, foram fundados especificamente para atender à comunidade local. Para Silva, o Colégio Rudá não era apenas um centro de ensino, mas um centro de educação, de lazer e de esporte, ou seja, representava “o sonho de uma escola que atendesse à comunidade e à família”. O espaço do Rudá não era utilizado apenas para as aulas; suas dependências e quadras de esportes eram também cedidas à comunidade local para a realização de campeonatos e de outros eventos organizados pelos moradores da região.

Silva descreve o espaço do Centro Rudá da seguinte forma:

O espaço era lúdico, a sensação era prazerosa. Ao entrar na escola você tinha uma visão de uma construção térrea da década de 1950, um pátio como um quintal de uma casa, com mangueiras, jabuticabeiras, que atendia as crianças. A entrada era marcada por uma escada central, do lado esquerdo era a secretaria e lado direito a diretoria e mais a frente a sala de coordenação e a sala dos professores. Primeiramente o Rudá tinha seis salas de aula, todas com piso de taco, e posteriormente foram construídas mais duas salas e o ginásio coberto. Estas salas de aulas

---

<sup>11</sup> A Campanha Nacional de Escolas da Comunidade, reconhecida de utilidade pública por decreto do Governo, com sede na Capital da República e ação em todo o território nacional. Segundo se diz nos seus estatutos, a Campanha ( que hoje usa a sigla CNEC), inspirada na necessidade de tornar a educação nacional acessível a todos os brasileiros, visa, como principal finalidade, fundar e manter, em todo território nacional, com a participação da comunidade e a cooperação do poder público, escolas para seus sócios e dependentes. Bem como para estudantes desprovidos de recursos. Não admite discriminações religiosas, raciais ou econômicas, aceita o apoio do poder público, mas principalmente apela para a iniciativa particular como elemento primordial das suas realizações. (Fonte: GOMES, Escolas da Comunidade, 1989, 6ª Edição, Brasília).

<sup>12</sup> Edy Lamar W. da Silva foi Diretora em 1994 do Centro Cenecista Rudá é Geógrafa e Mestre em Desenvolvimento e Planejamento Territorial – UCG. Atualmente exerce a função de Presidente da Câmara Técnica de Áreas Públicas e Regulação Fundiária na SEPLAM da Prefeitura de Goiânia.

davam para um corredor avarandado em piso de mosaico vermelho. O espaço da cantina era fechado e muito bom, realizávamos ali festas, jantares, almoços e as famosas festas juninas. (Transcrição da entrevista realizada em 08 Agosto de 2008).

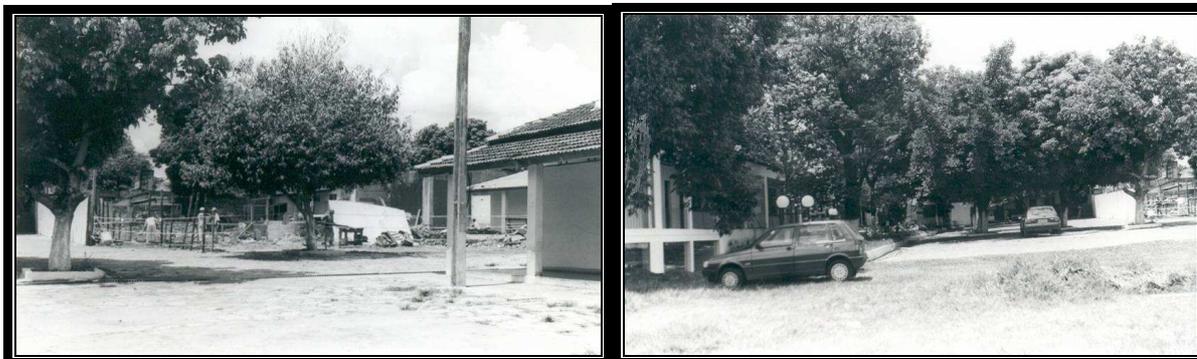


Figura 18

Fotos da área interna do Centro Rudá, anos de 1970

Fonte: Departamento de Marketing Faculdade Universo de Goiânia

Pode-se, aqui, fazer um paralelo entre a idéia de Radburn e Godoy, pois o espaço do Setor Sul e, especificamente, o do Rudá, destinado no projeto original de Goiânia à escola, possui as características de uma unidade de vizinhança, pois:

(...) pretendia-se recuperar as benesses da convivência em sociedade na escala vicinal, considerada perdida ou prejudicada pelos direcionamentos urbanos advindos da Revolução Industrial. (...) é provável que a primeira tentativa de aplicação do conceito “unidade de vizinhança” no Brasil tenha sido feita por Godoy no plano de Goiânia. (MELLO,2006, p.44).

Segundo Silva, o colégio Rudá foi, com o passar dos anos, perdendo sua característica inicial de escola da comunidade. A elitização da escola ocorreu com o aumento das mensalidades e a contratação de novos professores. Com isso, as despesas financeiras aumentaram e o número de alunos diminuiu, dificultando seu funcionamento e acarretando prejuízos. Então, a fim de solucionar as despesas e dívidas trabalhistas, a CNEC resolveu fechar a instituição.

Sendo assim, em 01 de março de 1993, a CNEC, cede em regime de comodato, para a Universidade Salgado de Oliveira de Educação e Cultura (ASOEC) – Universo, a área de 8.537,00m<sup>2</sup> por 20 anos, prorrogáveis por mais 20, podendo a instituição reformar as edificações existentes e construir novas edificações.

Conforme Valéria Fleury<sup>13</sup>, a diferença entre a área de propriedade da CNEC e a área cedida em comodato à Universo, aproximadamente 3.149,00m<sup>2</sup>, pode ser compreendida pela inclusão de área pública municipal destinada à área verde, pois a área destinada à escola encontrava-se entre estas áreas, em função do traçado urbanístico de “cidade jardins”, adotado para o setor Sul.

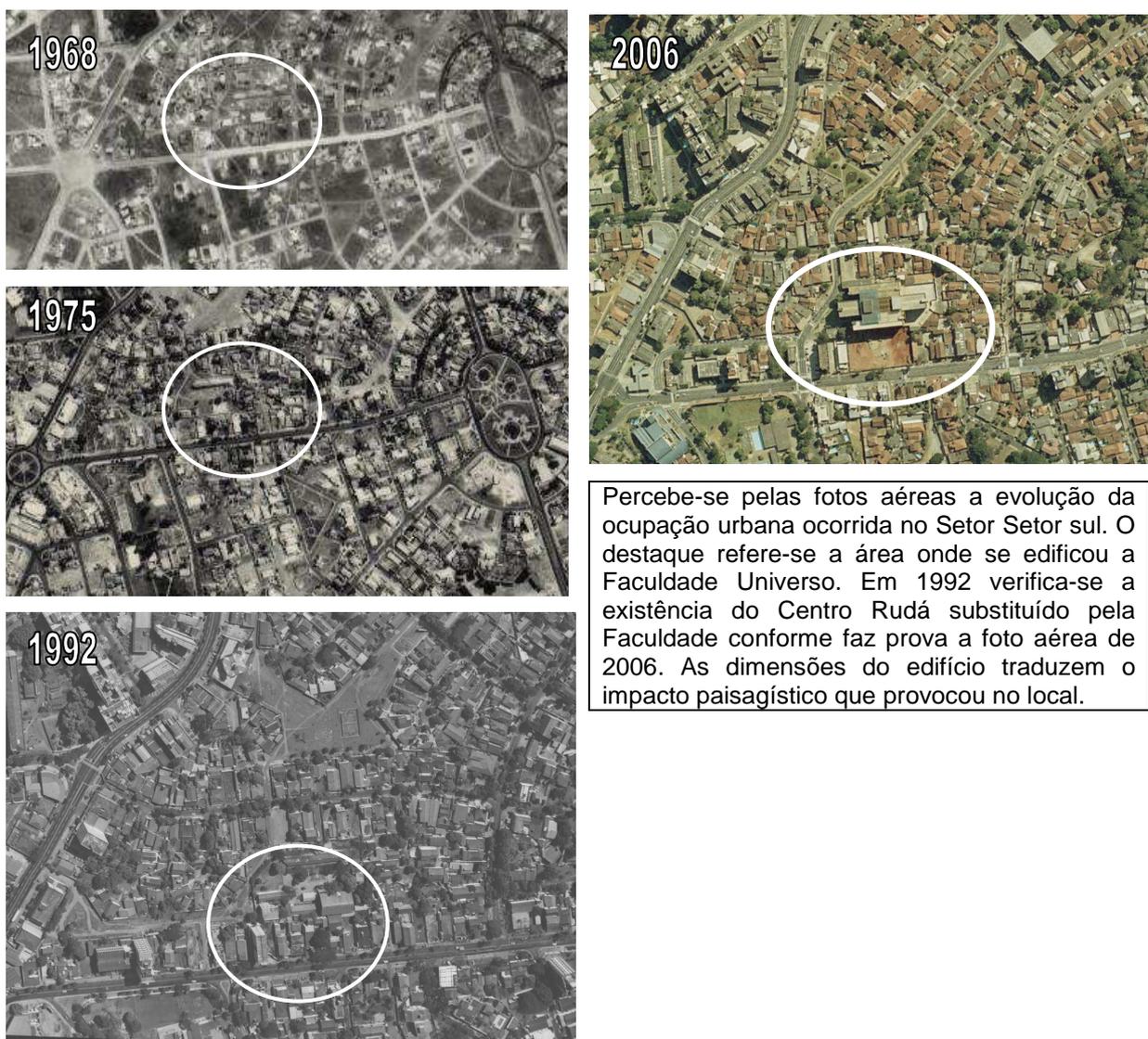


Figura 19  
Fotos Aéreas do Setor Sul  
Região da Faculdade Salgado  
Anos de 1968, 1975, 1992, 2006 respectivamente  
Fonte: Seplam  
Grifo do Autor

<sup>13</sup> Valéria Fleury de Carvalho Penido é Bacharel em Direito, Arquiteta e Urbanista e servidora da Secretaria Municipal de Planejamento da Prefeitura de Goiânia. É especialista em Planejamento e Gestão Urbano (UFG), em Capacitação e Planejamento em Turismo (UFG) e atualmente é coordenadora do Eixo Mobilidade e Acessibilidade e Transporte do Plano Diretor.

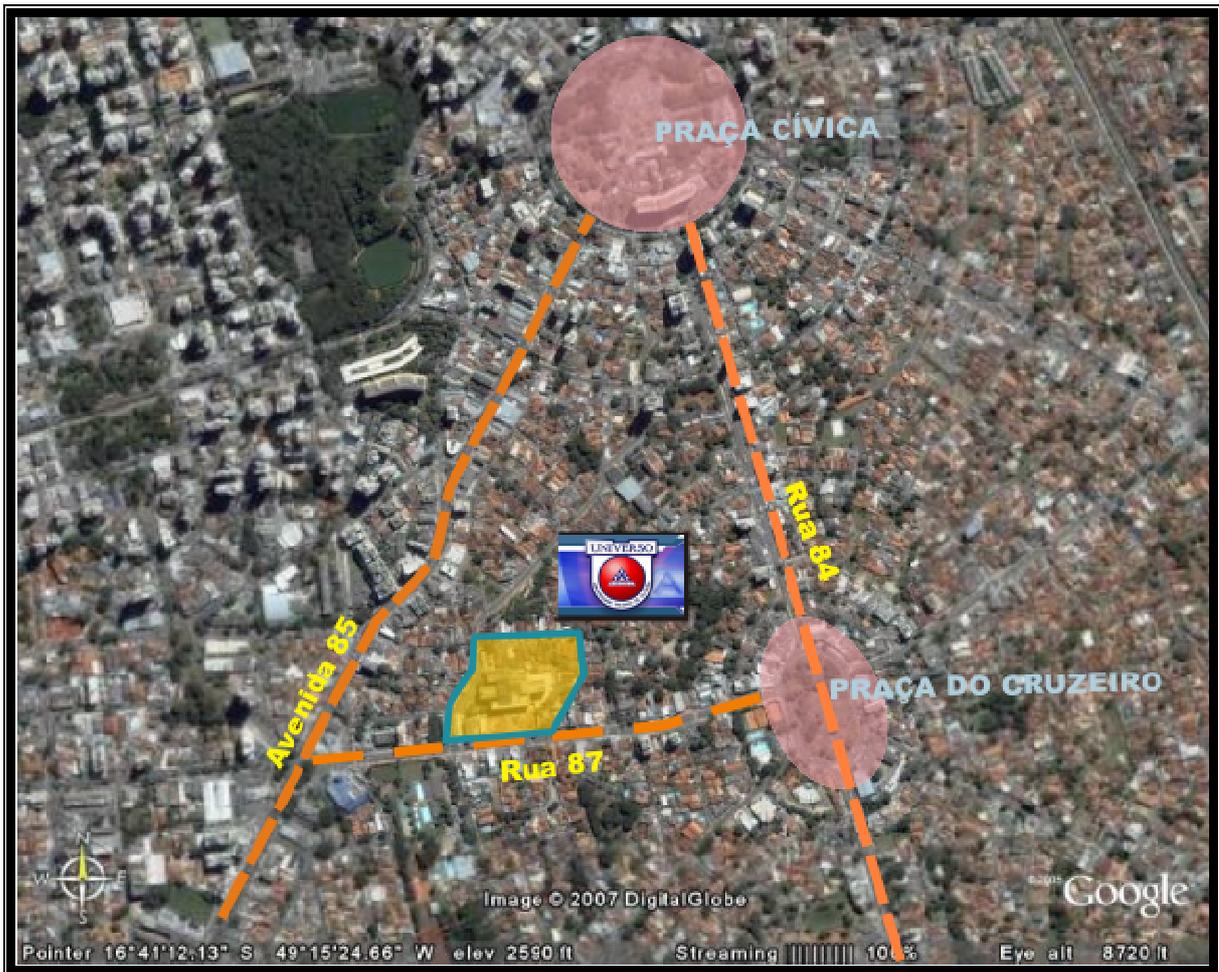


Figura 20  
Localização da Faculdade Universo  
Fonte: Google Earth  
Acesso em: 01/AGO/2007

Em fevereiro de 1999, foi lavrada escritura pública de Compra e venda no 6º Tabelionato de Notas, conforme presente no livro 376, folhas 103/v. No dia 24 do mesmo mês, foi emitida a matrícula de número 128.896, pelo Cartório de Registro de imóveis da 1ª. Circunscrição de Goiânia, com área total de 5.388,00m<sup>2</sup>, cujo vendedor foi a CNEC e o comprador a ASOEC.

Em 31 de Janeiro de 2007, foi protocolado na Prefeitura de Goiânia, processo administrativo com o pedido de “Aprovação de Rememoração”, com o objetivo de regularizar as várias incorporações de áreas públicas efetuadas pela Faculdade, pois a área do terreno onde se edificou a faculdade não corresponde àquela identificada na escritura.

Conforme levantamento realizado pela Divisão de Cartografia da Secretaria Municipal de Planejamento, a área original, antes do remembramento, apresentava as seguintes características:

- Área de Matrícula nº.128.896 (5.388,00m<sup>2</sup>) deduzida da área desapropriada pela prefeitura municipal de 237,45m<sup>2</sup>;
- Áreas públicas adquiridas: A1=220,00m<sup>2</sup>; A2=2.203,95m<sup>2</sup>; A3=231,03m<sup>2</sup>; A4=127,28m<sup>2</sup>; A5=268,67m<sup>2</sup>;
- Áreas das Vieras Adquiridas: 26,00m<sup>2</sup> anexo ao lote 21; 26,00m<sup>2</sup> anexo ao lote 23; 26,00m<sup>2</sup> anexo ao lote 25; 52,00m<sup>2</sup> anexo ao lote 29/31; 80,00m<sup>2</sup> anexo ao lote 52; 28,00m<sup>2</sup> anexo ao lote 54; 56,00m<sup>2</sup> anexo ao lote 62;
- Área dos lotes adquiridos: Lote 04=456,00m<sup>2</sup>; Lote 06=480,00m<sup>2</sup>; Lote 08=420,00m<sup>2</sup>; Lote 10=507,00m<sup>2</sup>; Lote 21=468,00m<sup>2</sup>; Lote 23=468m<sup>2</sup>; Lote 25=468,00m<sup>2</sup>; Lote 27=468,00m<sup>2</sup>; Lote 29=468,00m<sup>2</sup>; Lote 31=468,00m<sup>2</sup>; Lote 52=560,00m<sup>2</sup>; Lote 56=560,00m<sup>2</sup>; Lote 58=560,00m<sup>2</sup>; Lote 60=560,00m<sup>2</sup>; Lote 56=560,00m<sup>2</sup>;
- Área Total a ser Remembrada=16.526,48m<sup>2</sup>;

Fonte: Processo Administrativo nº..30830059

A aquisição das áreas públicas deu-se por meio do processo administrativo de nº 31570697, requerido pela ASOEC. As áreas públicas foram avaliadas pelo valor total de R\$786.682,30 (setecentos e oitenta e seis mil e seiscentos e oitenta e dois reais e trinta centavos). Este valor foi recolhido ao cofre público em 02/08/2007, finalizando, então, o processo de remembramento da área, homologado pelo chefe do poder executivo por meio do decreto municipal nº 1.843, de 31 de agosto de 2007, com área total de 16.526,48 m<sup>2</sup>.

Observa-se nos mapas, apresentados a seguir, que o processo de incorporação de áreas públicas e de lotes particulares à área inicial do Centro Rudá proporcionou, no final deste processo, uma área total do terreno visualmente desproporcional aos demais existentes no Setor Sul. Por isso, ainda hoje há dúvidas em relação a essa transação, pois pode-se questionar: Afinal, como se deu o processo de negociação entre o poder público e a instituição ASOEC, para que esta pudesse se instalar no local?



### 3.1.2 A Negociação

Em setembro de 1996, a Associação Salgado de Oliveira de Educação e Cultura – ASOEC - consultou o extinto Instituto de Planejamento – IPLAN, sobre a intenção de requerer o uso do solo para a construção de uma Universidade na área situada à rua 105-A, no Setor Sul. A Lei Complementar nº 031/94 definiu a região do Setor Sul como pertencente à Zona de Revitalização Urbanística (ZRU), que “(...) são áreas urbanas onde serão implementadas medidas que concorram para a preservação, a revalorização do seu patrimônio urbanístico e resgate do seu patrimônio urbanístico e o resgate do seu caráter residencial”. De acordo com essa lei, o IPLAN emitiu parecer negando a solicitação do empreendedor, alegando os fatos descritos, bem como o grande fluxo de veículos, o que causaria a implantação da faculdade no local.

Porém, na administração do prefeito Darci Acorsi, em 30 de outubro de 1996, a Câmara Municipal de Goiânia aprovou o Autógrafo de Lei nº 013, de autoria do Vereador Rosiron Wayne, que introduziu alteração na Lei de Zoneamento. Posteriormente, o Poder Executivo vetou a lei, acatando o parecer nº 0362/96, elaborado pelos técnicos do IPLAN, por meio do processo administrativo nº 1007.210-7, segundo o qual:

(...) somos de parecer CONTRÁRIO à implantação do referido uso (Universidade), no local em questão, por entendermos que este empreendimento irá gerar um fluxo de veículos no horários escolares de mais ou menos 500 veículos nas Ruas 85, 87, 103, 104 e 105 para a qual as mesmas não estão dimensionadas, além de descaracterizar o Uso do Solo do local (Processo Administrativo nº 10072107 – Prefeitura de Goiânia)

O Veto foi derrubado na Câmara Municipal de Goiânia, e a Lei Complementar Municipal nº 55/96 foi promulgada, com data de publicação em 03 de dezembro de 1996. Foi acrescentado, ao Artigo 42 da Lei nº 031/94:

Parágrafo Único – No Setor Sul, integrante da Zona de Revitalização Urbanística, fica admitida, em caráter excepcional, a instalação de unidade de ensino superior, observadas as normas próprias de edificação.

Alcançado o objetivo de legalização da área, o empreendedor protocolou o processo de aprovação de projeto e licença nº 10713498/97. Após as análises técnicas, o projeto de arquitetura foi aprovado pela Secretaria Municipal do

Solo Urbano, e, por meio dele, foi fornecido, em 09 de julho de 1997, o Alvará de Construção de nº 1599/97. O empreendimento apresentava as seguintes características: área construída de 19.746,77m<sup>2</sup>, distribuídas em dois blocos, com sete pavimentos: térreo, mezanino, quatro pavimentos-tipo e um terraço. O terreno teria área total de 10.593,00m<sup>2</sup>, com 170 vagas de estacionamento para os estudantes.



Figura 23  
Fotos do início da construção dos blocos da Faculdade Universo em Goiânia, em 1997.  
Fonte: Departamento de *Marketing* da Faculdade Universo Goiânia

O empreendedor, após a aprovação do projeto, prosseguiu com a construção de forma irregular. Em 24/07/1997, foi lavrado o Auto de infração nº 10.818, constatando-se modificações no projeto aprovado, tais como a transformação dos boxes de estacionamento e parte do *hall* em salas de aula, durante a construção do empreendimento.

A ASOEC protocolou na Prefeitura um novo processo, de nº 16804517/2000, solicitando aprovação do projeto e Modificação com Acréscimo. A equipe técnica do Departamento de Análise da SEPLAM informou ao empreendedor que o “projeto só poderá ser analisado, quando for apresentado ao processo o

documento de informação de Uso do Solo Especial para o uso Estabelecimento de Ensino de 3º Grau”, permitindo o acréscimo solicitado. Após esta exigência, deu-se início a fase de negociação, supostamente, com o objetivo de resolver os problemas oriundos dos acréscimos irregulares e da aprovação inicial, que ocorreu sem negociação ou exigências da SEPLAM, segundo a qual, não foram feitas exigências na primeira aprovação porque a liberação da faculdade ocorreu em lei específica, sem a participação e sem o acordo dos técnicos.

Nesta fase de negociação, diante da situação consolidada, segundo a arquiteta Valéria Fleury, buscou-se definir para a área em questão um novo desenho urbanístico, a fim de minimizar os impactos causados pela construção do empreendimento educacional. O redesenho do local e as medidas mitigadoras às expensas da Universidade deveriam ser implantadas, de forma a resgatar a qualidade de vida do setor. As ações do poder público municipal foram amparadas pelo artigo 19 de Lei nº 031/94, que define ao órgão de planejamento municipal a competência técnica para estabelecer as diretrizes, a elaboração de estudos e projetos relacionados à estruturação do sistema viário da cidade e a elaboração dos respectivos parâmetros urbanísticos.

Os técnicos da Divisão de Estruturação Viária da SEPLAM desenvolveram para o entorno da Universidade um traçado no sistema viário, que objetivou a criação de um novo espaço urbano, com a possibilidade de integração da praça existente à Universidade, a acomodação dos veículos em sua área interna e a liberação das vias do setor para o tráfego de veículos da cidade. Outra exigência foi a duplicação da Avenida Cora Coralina, conhecida também como Rua 85-A, em toda a extensão da área da Universidade, isto é, entre a Avenida 87 e a Rua 105, tendo como objetivo facilitar o fluxo de veículos da Avenida 87, acreditando-se que o trânsito provocado pelos veículos dos estudantes não interferiria no trânsito entre a Praça do Ratinho e a Praça do Cruzeiro.

A proposta consistia também em vetar o acesso de veículos pela Avenida 87, liberado apenas pela Rua 105-A, pela viela e pelo entorno da praça, acessando a Avenida Cora Coralina pela pista existente até a Avenida 87. O desenho, conforme Figura 24, definiu a ampliação da Rua 105 em toda extensão da área da faculdade, a fim de estabelecer uma pista de acomodação reservada exclusivamente para o embarque e desembarque de alunos, professores e funcionários e o acesso de veículos. A ampliação da largura da Avenida Cora

Coralina e da Rua 105 seria viabilizada pela doação de área interna ao empreendimento. As propostas apresentadas pelos técnicos foram acatadas pelo empreendedor, sendo firmado, assim, o termo de compromisso entre a ASOEC e a Prefeitura de Goiânia em 09 de abril de 2003, visando efetivar as propostas elaboradas pelos técnicos.

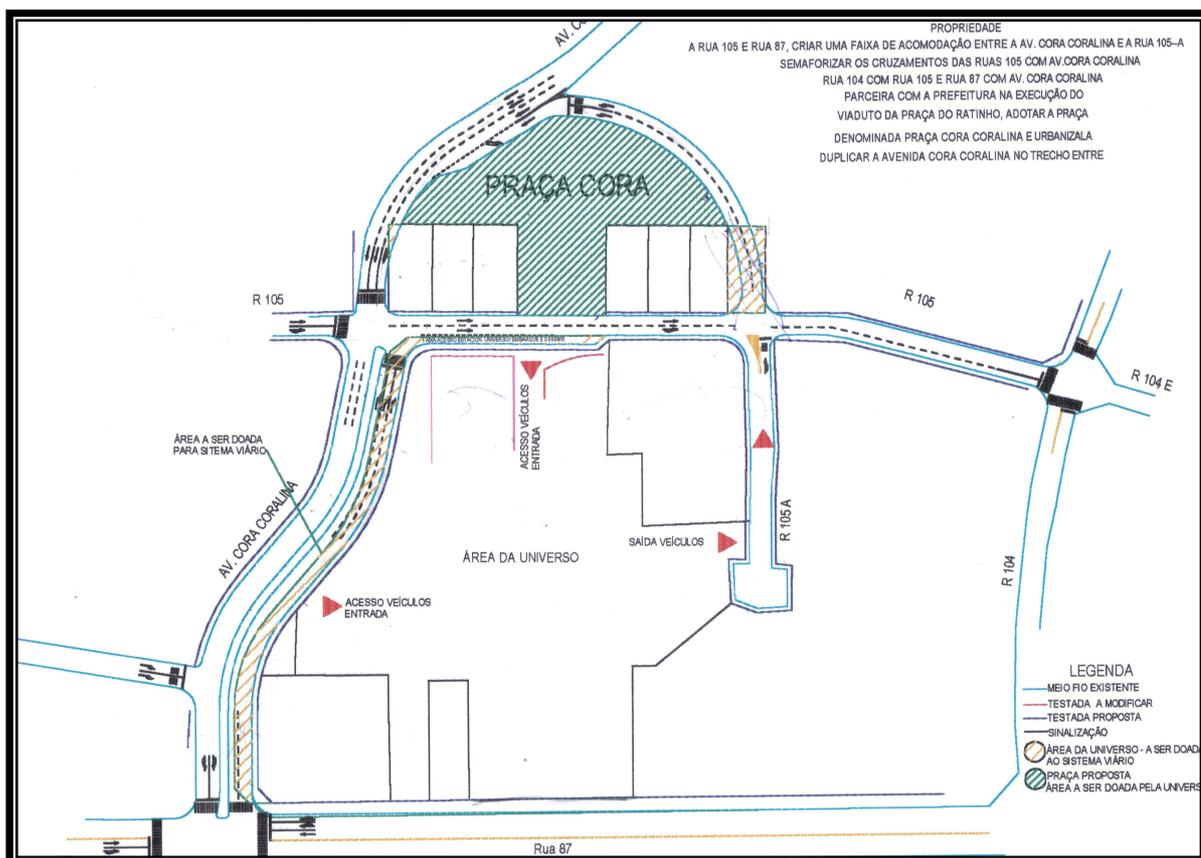


Figura 24

Proposta de um novo desenho urbano no entorno da Universo  
 Fonte: Divisão de Estruturação Viária – SEPLAM

O termo de compromisso teve como objetivo o estabelecimento de uma parceria entre o município - por intermédio da SEPLAM, que buscou a adequação das edificações e dos imóveis da Universo, a aprovação dos projetos de ampliação e a reestruturação viária do local – e a Faculdade Universo, conforme estudo elaborado. Para este fim, vários compromissos foram assumidos pelos empreendedores: exigiu-se o fechamento do acesso de veículos e de pedestres pela Avenida 87, e, para viabilizar o novo desenho proposto, a Faculdade deveria adquirir os seguintes lotes:

- “Lote 70, da Fl.25, para duplicação da Avenida Cora Coralina;
- Lotes 21,19,17 e 15 da Fl. 25, para o alargamento da Rua 105;
- Lotes 14 e 12, da Fl.24, para viabilizar o acesso da Rua 105 e a interligação com a Praça localizada na Av. Cora Coralina;

- Aquisição dos lotes 24 ou 28 ou outros da Fl. 24 para, juntamente com o Lote 26, integrar a Praça a ser formada em frente a Universidade entre a 105 e a Av. Cora Coralina.;" (Termo de Compromisso da Prefeitura de Goiânia, Processo N.º 24181472).

As exigências impostas pela Prefeitura foram divididas em duas etapas: Na primeira, a Universidade se comprometeria a minimizar, no prazo máximo de um ano, os impactos causados pela sua implantação, com a compra dos lotes citados e a execução de obras no entorno da faculdade, tais como:

- fechar acesso e saída de veículos pedestres pela Avenida 87;
- doar ao Município vários equipamentos de trânsito, conforme descrição realizada pela Superintendência Municipal de Trânsito;
- adequar e implantar uma proposta, em parceria com a prefeitura, para a passagem em desnível, túnel ou viaduto, na Praça Latif Sebba, conhecida como Praça do Ratinho.

Quanto ao índice de aproveitamento da área, as negociações se basearam no Artigo 31, da Lei nº 031/94, que estabelece disciplina quanto à transferência do direito de construir. Definiu-se que os lotes 32-A, 31 e 26, de propriedade da Faculdade Salgado, todos localizados na quadra Fl.25, com área total de 1.190,00m<sup>2</sup>, teriam seus índices de construção transferidos para o imóvel da universidade, com a justificativa de que os mesmos seriam doados ao poder público para a abertura de vias públicas e praça.

Diante das pressões da opinião pública, as negociações não ficaram apenas na esfera dos órgãos públicos municipais. O Ministério Público do Estado de Goiás foi acionado pela população e pela imprensa que, através da 8ª Promotoria de Urbanismo, ratificou o Termo de Compromisso realizado pela prefeitura, além de outras exigências, a saber:

- reurbanizar as praças de esporte do Projeto Cura, situadas entre a praça do Cruzeiro, rua 86 até o cruzamento com a rua 115, desta, seguindo pela rua 115 até a Avenida Jamel Cecílio. Desta, até a praça Kalil Gibran, seguindo pela rua 90 até a Praça do Cruzeiro;
- recuperar e iluminar adequadamente as quadras de esporte situadas neste perímetro;
- recuperar e iluminar os demais equipamentos esportivos instalados naquelas praças;

- reurbanizar as praças de esporte do Projeto Cura, situadas entre as ruas 104G, ao lado do Colégio Bernardo Sayão (prox. ao Martim Cerere) e 83, bem como a viela sem nome entre a rua 104 e avenida 84.
- recuperar e iluminar os demais equipamentos esportivos instalados naquelas praças;
- Implementar um programa de iniciação esportiva destinado à população, aberto à comunidade, com preferência para moradores do setor Sul;
- manter, após a completa recuperação, todas as praças de esporte recuperadas; (Termo de Compromisso do Ministério Público, Processo nº 24181472).

Por fim, após realizadas as negociações o empreendedor deu continuidade ao processo administrativo municipal de nº 16804517 de Aprovação de Projeto de Modificação com Acréscimo, que se encontrava arquivado na SEPLAM. Então, em 06 de agosto de 2003 o projeto foi aprovado, com Alvará de Construção de nº 2565/2003, emitido pelo Departamento de Análise e Licenciamento da SEPLAM. O projeto de arquitetura aprovado, relativo à primeira etapa, apresentou os blocos A, B, C e D como destinados exclusivamente a salas de aula; o bloco H, para Teatro e o bloco I destinado a biblioteca. Esse projeto possui as seguintes características:

<b>BLOCO "A" – SALAS DE AULA</b>	<b>7.996,92m<sup>2</sup></b>
BLOCO "B" – SALAS DE AULA	13.615,14m <sup>2</sup>
BLOCO "C" – SALAS DE AULA	6.807,57m <sup>2</sup>
BLOCO "D" – SALAS DE AULA	6.090,38m <sup>2</sup>
BLOCO "H" – TEATRO	2.762,56m <sup>2</sup>
BLOCO "I" - BIBLIOTECA	1.100,52m <sup>2</sup>
ESTACIONAMENTOS DE VEÍCULOS	30.868,86 m <sup>2</sup>
<b>ÁREA TOTAL DA 1ª ETAPA</b>	<b>61.501,74m<sup>2</sup></b>

Tabela 02  
 Quadro de áreas do projeto aprovado 1ª Fase  
 Fonte: Processo Seplam nº 24181472

Os blocos "H" e "I", destinados à instalação de Teatro e Biblioteca, foram liberados para serem construídos durante a execução da 1ª etapa, desde que o empreendedor os disponibilizasse para uso da população em geral, sem qualquer custo, inclusive aos sábados e domingos. Porém, até junho de 2008 esses blocos ainda não tinham suas construções iniciadas.

Nos termos de compromisso firmado, foi acordado que o Alvará de construção, estabelecido para a 2ª etapa do projeto, seria liberado somente depois de cumpridas todas as exigências estabelecidas para a 1ª etapa de execução do projeto. No entanto, até junho de 2008, como essas exigências não foram cumpridas, a construção da 2ª etapa não foi liberada.

O projeto de arquitetura para a 2ª etapa compreende:

<b>BLOCO "E" – SALAS DE AULA</b>	<b>3.830,46m<sup>2</sup></b>
BLOCO "F" – SALAS DE AULA	3.830,46m <sup>2</sup>
BLOCO "A" – SALAS DE AULA	3.830,46m <sup>2</sup>
<b>ÁREA TOTAL DA 2ª FASE</b>	<b>11.491,40m<sup>2</sup></b>

Tabela 03

Quadro de áreas do projeto aprovado 2ª Fase

Fonte: Processo Seplam N° 24181472

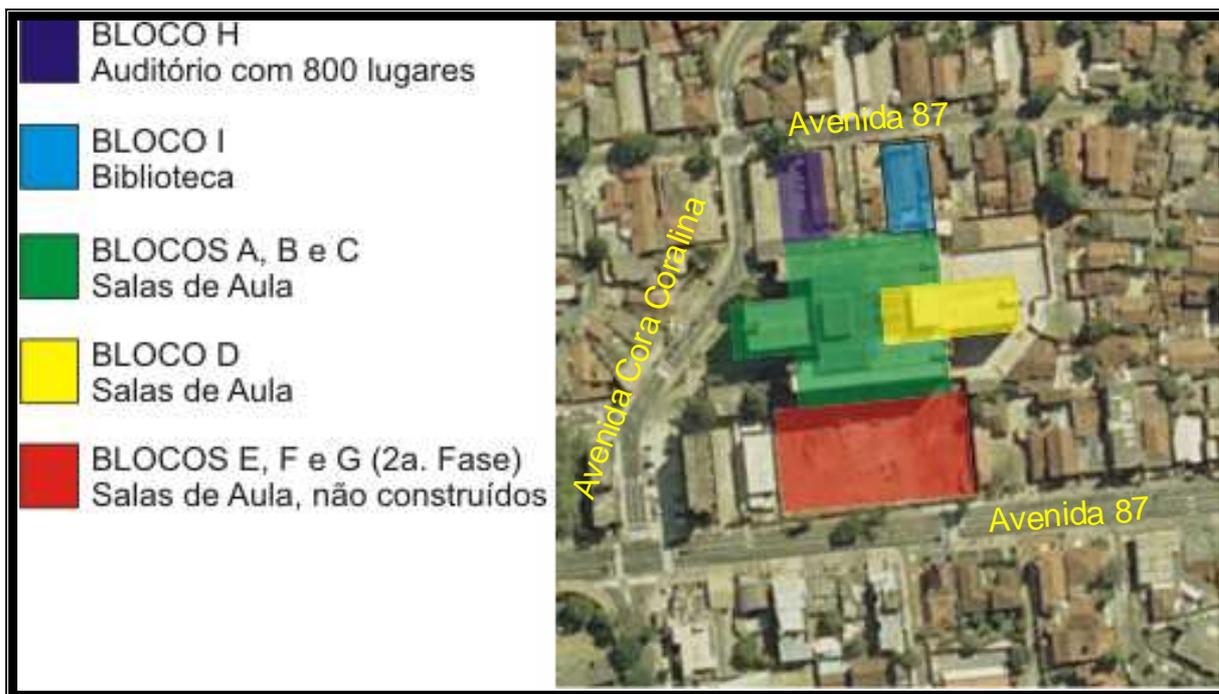


Figura 25

Descrição do Projeto Aprovado

Fonte: Ortofoto 2006 - SEPLAM



Figura 26

Recortes de manchetes do Jornal "O Popular" a época da Ampliação da Faculdade Universo

Fonte: SEPLAM

Apesar das irregularidades citadas, as obras da Faculdade Universo prosseguiram. Os Blocos da 1ª fase, destinados à sala de aula, foram construídos. Porém, os moradores do entorno e a população que pelo lugar transita continuaram a enfrentar os problemas da sua implantação. Segundo os técnicos da SEPLAM, por meio do parecer nº 1266/2007, de 04/06/2007 – Processo nº 24181472, os problemas não foram amenizados, pois o empreendedor não atendeu às exigências técnicas estabelecidas no acordo, tais como:

- a duplicação da Av. Cora Coralina, entre a Av. 87 e a Rua 105;
- o alargamento da Rua 105;
- ligação entre a Rua 105 e a interligação com a praça localizada na Av. Cora Coralina;
- aquisição de lotes para formação da Praça;
- fechamento do acesso de veículos pela Rua 87;
- construção existente não confere com projeto aprovado;
- não atendimento à cláusula sétima do TAC, de 13/08/2003, que determina o fim das obras até a data de 31/12/2004.

### 3.1.3 As implicações Jurídicas – Ação Popular

Os termos de acordos firmados entre o poder público e o empreendedor estão sendo questionados, atualmente, por meio de ação popular. Para os autores deste questionamento, todos os procedimentos executados para a liberação da construção desta faculdade são imorais e ilegais. Existem protocolados dois processos de ação popular em desfavor da Associação Salgado de Oliveira de Educação e Cultura - ASOEC – números 200200928940 e 2006002482270.

O objetivo da ação popular é a anulação do Alvará de Construção nº 1599/97, expedido pela prefeitura de Goiânia, e a desconstituição dos Termos de Acordo, realizado entre o Município de Goiânia, a ASOEC, a Secretaria de Planejamento e a Universo, e do Termo de Compromisso e Ajustamento de Conduta que ratificou o primeiro acordo. O interessado da ação popular, Sr. Luiz Soares de Queiroz, em seu pedido de liminar solicita a “nulidade de atos ilegais e lesivos ao meio ambiente, à moralidade administrativa, ao patrimônio histórico e à cultura e ao erário público”, provocado pela liberação das obras da faculdade. Ele solicita ao juiz a concessão de liminar, visando:

- 1.1. o imediato EMBARGO DAS OBRAS de ampliação da UNIVERSO na referida área do Setor Sul;
- 1.2. À UNIVERSO – Universidade Salgado de Oliveira e à sua mantenedora – ASOEC, a INTERDIÇÃO da área do prédio ampliada, com a PROIBIÇÃO DO USO E OCUPAÇÃO, até o julgamento final da ação, com cominação de multa diária por seu descumprimento;
- 1.3. ao Município de Goiânia, QUE SE ABSTENHA DE EFETUAR QUAISQUER GASTOS NA REALIZAÇÃO DAS OBRAS OBJETO DOS ATOS IMPUGNADOS;
- 1.4. ao Município de Goiânia, para PROIBIR a expedição do “habite-se” e de alvará de funcionamento relativos à ampliação da UNIVERSO;...
- 2.1. a declaração de nulidade e conseqüente desconstituição do Termo de Acordo, do Alvará de Construção nº.2565/03, e do Termo de Compromisso e Ajustamento de Conduta, que propiciaram a ampliação da UNIVERSO, por serem ilegais e lesivos ao meio ambiente, a moralidade administrativa e ao patrimônio histórico e cultural de Goiânia e ao erário público;
- 2.2. a condenação, a título de perdas e danos, dos beneficiários dos atos atacados, UNIVERSIDADE SALGADO DE OLIVEIRA UNIVERSO, bem como de seu diretor WELLINGTON SALGADO DE OLIVEIRA, e da ASSOCIAÇÃO SALGADO DE OLIVEIRA DE EDUCAÇÃO-ASOEC, que, a este título, deverão suportar a demolição da ampliação da obra questionada, com a recuperação patrimônio histórico e cultural e recomposição do meio ambiente agredido ao seu STATUS QUO ANTE;
- 2.3 a proibição definitiva das atividades da UNIVERSO e da ASOEC, no setor Sul, ...

No entanto, as alegações apresentadas pelo autor não foram suficientes para convencer ao Juiz, Dr. Fabiano A. de Aragão Fernandes, da 2ª. Vara da Fazenda Pública Municipal, a conceder a liminar, justificando, assim, sua decisão:

... para a concessão de liminar exige-se que sejam relevantes os motivos estereotipados na exordial e que haja possibilidade de ocorrência de lesão de difícil reparação ao direito postulado, caso a decisão final venha ser favorável ao impetrante, devendo este, por isso, apresentar de forma paupável a verossimilhança de suas alegações, de sorte a possibilitar ao julgador, de plano, aquilatar a existência e até mesmo a dimensão do ato inquinado abusivo ou ilegal.

Desta forma, o empreendedor conseguiu judicialmente o direito de continuar com as obras aprovadas pelos termos de acordo e concedidas pelo poder público por meio dos alvarás de construção, bem como o direito de funcionar e elaborar vestibulares para o ingresso de novos estudantes.

Pelo exposto, ainda assim pode-se perguntar: Afinal, quais são as implicações da implantação desta faculdade no setor Sul?

### 3.1.4 As implicações locais

O reinício de obras na Universidade Salgado de Oliveira mobilizou, na quarta feira dia 14, moradores da região que temem que a ampliação do prédio traga ainda mais problemas para o setor Sul. A reclamação mais comum é de que a universidade não possui estacionamento, e milhares de alunos são obrigados a deixar seus veículos nas ruas próximas, causando transtornos aos moradores que enfrentam dificuldades até para entrar e sair de suas casas com tantos carros estacionados nas ruas. (Jornal Opção, Goiânia, de 18 a 24 de Julho de 2004).

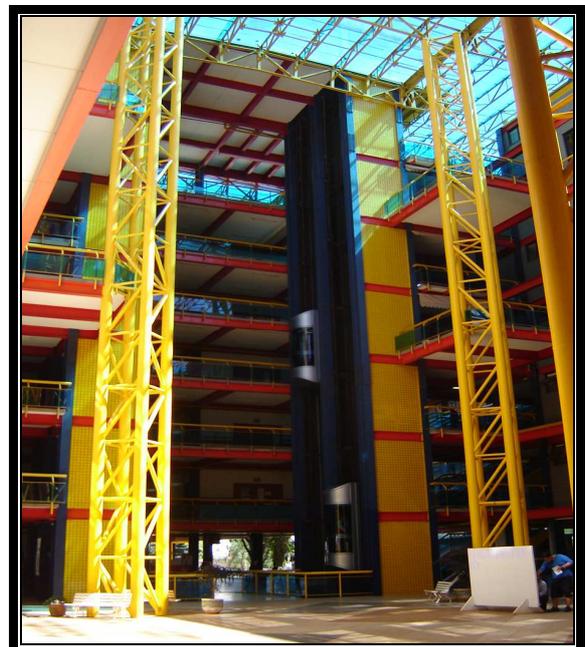
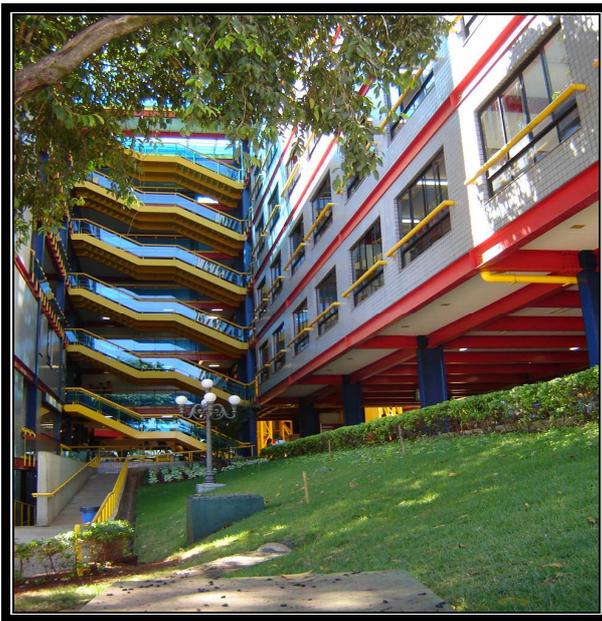


Figura 27  
Faculdade Universo em Goiânia  
Fotos: Autor

O caos instaurado no Setor Sul, com a implantação da Faculdade Universo, não foi solucionado com as negociações realizadas entre a

Prefeitura, o Ministério Público e a Faculdade Universo. Os problemas persistiram e as reclamações dos moradores do entorno se avolumaram.

De fato as ruas e as avenidas do Setor Sul, com largura de 10 metros, não foram dimensionadas para suportar a implantação de instituição de ensino deste porte. Além disso, a instituição mantenedora demonstrou total descaso com as diretrizes resultantes das negociações com o poder público municipal e ministério público. Segundo os moradores, além do tumulto do trânsito, eles queixam-se também do grande movimento de estudantes e das atividades econômicas advindas deste, tais como: vigilantes de carros, a grande presença de ambulantes irregulares e de outras construções sem licença.

O desrespeito ao projeto aprovado resultou em implicações desastrosas ao sistema viário e ao controle das atividades econômicas no local. A Avenida Cora Coralina, que recebeu o nome provisório de Avenida 85-A, foi executada sem estudo de impacto ambiental, sendo a primeira e significativa alteração ocorrida no traçado original do setor. Executada sob protestos e questionamentos jurídicos, a referida avenida cortou toda a extensão do setor Sul, eliminando, em seu trajeto, as áreas verdes pertencentes ao Projeto Cura, proporcionando aos pedestres passeios públicos de larguras insignificantes.

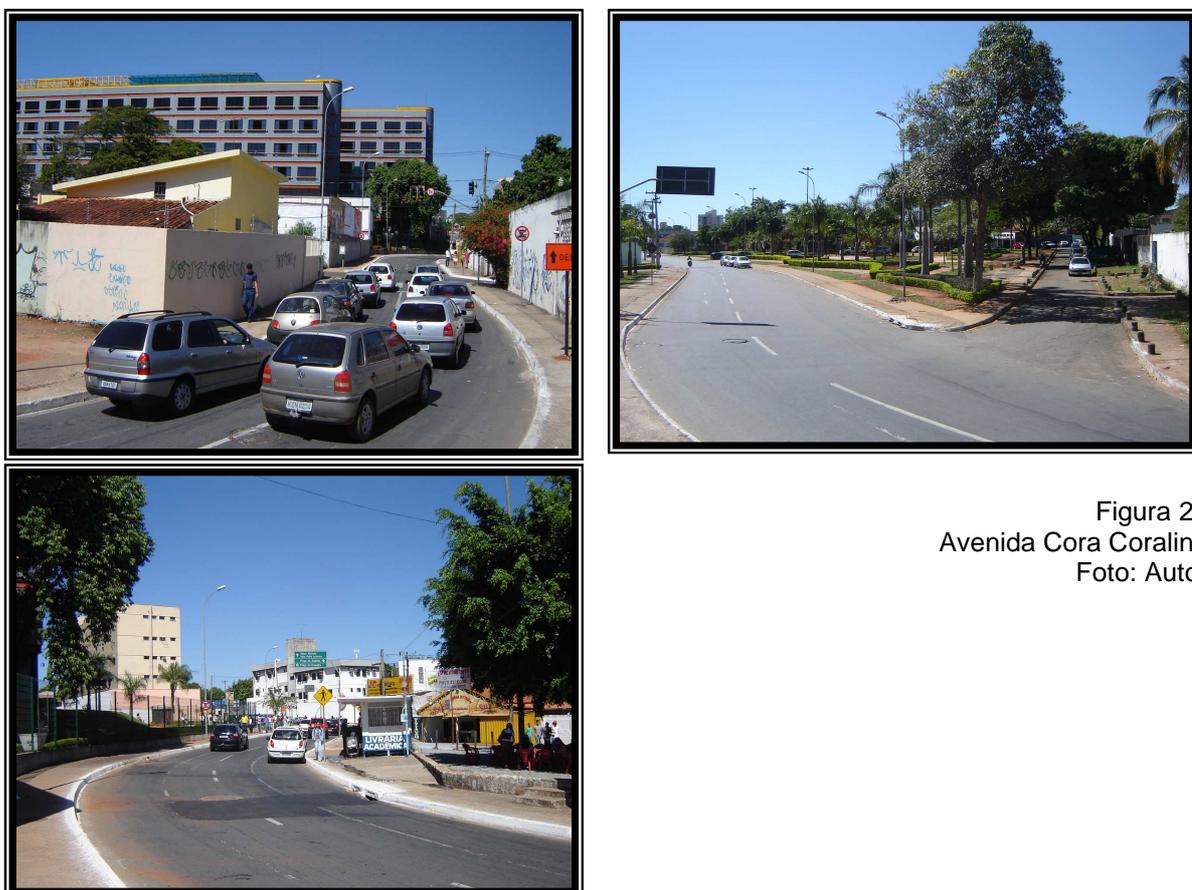


Figura 28  
Avenida Cora Coralina  
Foto: Autor



Figura 29  
Traçado urbanístico da Avenida Cora Coralina - Fonte: Ortofoto 2006 – SEPLAM

Conforme dados coletados na Superintendência Municipal de Trânsito – SMT -, o projeto desta avenida apresenta mil e duzentos metros de extensão, largura de nove metros e sentido único, ligando a Praça Cívica à Rua 87. Nion Albernaz, então prefeito de Goiânia, defendeu em entrevista ao jornal “O Popular”, em 08 de maio de 1999, a construção desta avenida que, segundo ele, solucionaria o problema do trânsito da região. A prefeitura, apesar de vários protestos e questionamentos jurídicos, deu continuidade às obras, que foram concluídas seis meses após seu início. Em nenhum momento, a prefeitura declarou que a construção desta avenida tinha alguma ligação com a implantação da Faculdade Universo. Porém, pode-se afirmar que sua execução deu-se em função do trânsito caótico da região, agravado por essa implantação.



Figura 30  
Recortes de manchetes do Jornal "O Popular" a época da implantação da Avenida 85-A  
Fonte: SEPLAM

Observa-se que, no entorno da faculdade, e ao longo da Avenida Cora Coralina, antes um local exclusivamente residencial, há inúmeras atividades comerciais prestadoras de serviços que, conforme pesquisa no Cadastro de Atividade Econômica (CAE), da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico (SEDEM), também não possuem Alvará de funcionamento, estando, pois, instalados irregularmente. Isso ocorre porque a lei que alterou o zoneamento, para permitir a implantação da faculdade, não considerou a possibilidade de que estabelecimentos comerciais se instalariam em seu entorno. Os comerciantes questionam os fiscais, indagando como uma lei permite o funcionamento de uma faculdade, mas não permite a abertura de uma empresa de copiadora, uma lanchonete e até mesmo um estacionamento de veículos.

As residências foram transformadas e, em seu lugar, surgiram salas de escritório, lanchonetes, bares, copadoras e, principalmente, estacionamento de veículos, sendo esta uma atividade que tem provocado a demolição de várias residências, para se adaptar ao novo uso, também irregular.



Figura 31  
Estacionamentos no entorno da Faculdade  
Universo  
Fonte: Autor



Figura 32  
Ocupação irregular de viela  
Foto: Autor

O surgimento dos estacionamentos foi proporcionado pela grande demanda de veículos dos alunos e pela falta de vagas na área interna à faculdade. A obra não fornece nenhuma vaga de estacionamento, porém, no projeto de arquitetura aprovado, e arquivado na SEPLAM, o empreendimento educacional tinha definido no projeto, para as construções previstas para a 1ª etapa, 1.700 vagas de estacionamento. Verificou-se, durante visita ao local, que os blocos de salas de aula da 1ª etapa foram construídos, mas que um dos subsolos, destinados ao projeto para estacionamento de veículos, teve seu espaço ocupado pela biblioteca, o que significa um descaso ao compromisso firmado com os órgãos públicos. Com isso, os moradores continuam a sofrer com os percalços advindos desse descaso, conseqüências oriundas do trânsito caótico, sem perspectivas de solução.

Os moradores próximos da Universidade Salgado de Oliveira (Universo) consideram que durante os períodos de aula ocorre um verdadeiro caos no trânsito nas ruas próximas da universidade. Elis Amorim Chagas disse que mora do Setor Sul há 25 anos e “era uma maravilha, uma paz. Depois da Universo, mudou completamente a vida da gente. Para chegar em casa temos que marcar hora porque não há como entrar”, reclama. Para Elis Amorim, até fazer uma simples festa não é possível porque não há como os convidados estacionarem próximo de sua casa. (Jornal Opção, Goiânia, de 18 a 24 de julho de 2004).



Figura 33  
Ocupação irregular do subsolo, destinado no projeto a vagas de estacionamento.  
Foto: Autor

Não é raro presenciar, no entorno da Faculdade, principalmente nas vielas, a desvalorização imobiliária provocada por sua instalação. Em vistoria no local, foram notadas várias residências fechadas, com placas de

“aluga-se”. As vielas, projetadas exclusivamente para o uso residencial, a fim de proporcionar conforto e tranquilidade aos seus moradores, foram aos poucos ocupadas por atividades econômicas, em sua maioria clandestinas. Luiz Soares de Queiroz, coordenador da Campanha dos Atingidos pela Universo (CAU), reafirma, em nota no Jornal Opção, que os imóveis desta região do Setor Sul se desvalorizaram com a construção da faculdade, que também trouxe insegurança e tensão aos moradores.

Primeiro, eles desvalorizam as casas e, depois, vão comprando. As pessoas são obrigadas a vender por preços baixos”. Luiz Soares diz que com tantos carros na rua, muitos trabalhadores informais surgiram para vigiá-los ou vender produtos, e os moradores do Setor Sul se sentem inseguros. “Se a Universo quiser crescer, que cresça em outro lugar. Aqui já exauriu. Tudo que fizeram aqui foi ao arripio da lei. (...) Alessandro Mendes reclama que mora em uma viela do Setor Sul, e o bairro, mesmo estritamente residencial, vem sofrendo com a prefeitura autorizando empreendimentos comerciais dentro de vielas (Jornal Opção, Goiânia, de 18 a 24 de julho de 2004).



Figura 34  
Residências transformadas em Comércio,  
nas Vielas no entorno da Faculdade  
Fotos: Autor

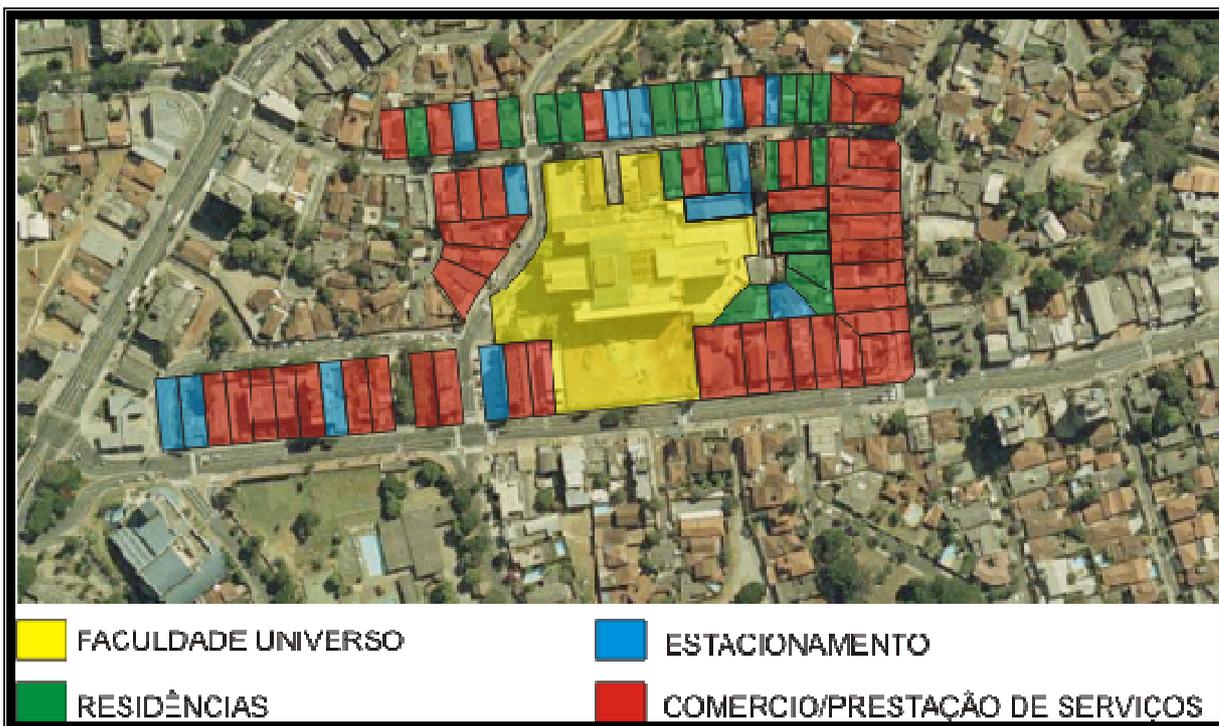


Figura 35  
Usos existentes no entorno da Faculdade  
Fonte: Ortofoto 2006 – SEPLAM  
Levantamento: o autor

De acordo com as negociações entre as referidas partes, definiu-se, na cláusula quinta do termo, a obrigatoriedade da Faculdade, em parceria com o Município, adequar e implantar proposta para passagem em desnível, túnel ou viaduto da Praça Lafit Sebba, popularmente conhecida como Praça do Ratinho. A prefeitura de Goiânia, sem condições de adiar o início da obra, devido ao caos no trânsito da praça, licitou a obra, que foi executada em três meses e concluída no final do ano de 2007. Esta cláusula do Termo de Acordo é questionada pelos advogados da Faculdade, pois, segundo eles, a obrigação da Universo seria apenas a de elaborar o projeto e não se tornar parceira nos custos da construção. Assim, a Faculdade, segundo os dados investigados, até o momento não contribuiu com a sua parte, devendo à prefeitura buscar os meios jurídicos, a fim de receber dos empreendedores o valor acordado.



Figura 36  
Obras da execução do viaduto da Praça Lafit Sebba – Praça do Ratinho  
Foto: Autor



Figura 37  
Viaduto da Praça Lafit Sebba – Praça do Ratinho  
Foto: Autor

Percebe-se que, em todos os itens previstos nos acordos, o empreendedor não cumpriu com a maioria de suas obrigações. Conforme consulta à Secretaria de Desenvolvimento Econômico, até os dias de hoje, a faculdade não possui Alvará de Funcionamento, exercendo suas atividades de forma irregular. O empreendedor ignora a legislação, as autoridades municipais e os moradores. Nesse ínterim, campanhas publicitárias, com o objetivo de divulgar o vestibular da instituição, têm sido veiculadas na mídia. Destaca-se, nesta campanha, a facilidade e as vantagens oferecidas aos alunos interessados em se transferir para a Universo, tais como a garantia de inscrição do vestibular e de matrícula gratuitas.



Figura 38  
Folder publicitário do Vestibular  
Fonte: Departamento de Marketing da Faculdade Universo

No decorrer deste estudo, observou-se que não houve e nem há preocupação com a legalidade das obras desta Faculdade. Na implantação inicial, não houve a aplicação da parceria público-privada como instrumento de planejamento, pois a faculdade foi construída no Setor Sul após a aprovação de uma lei direcionada para a autorização da construção inicial, sem a participação dos órgãos de planejamento. Em uma segunda etapa, foi proposta a parceria público-privada com o objetivo de se minimizarem os problemas urbanos já consolidados. Mesmo assim, este instrumento foi usado pelo empreendedor apenas para que pudesse obter facilidades de acesso à área e privilégios, não ocorrendo, por sua parte, o investimento do capital necessário para o benefício da cidade.

Harvey (2005) tem alertado, em sua obra, sobre a dificuldade da parceria e sobre o perigo que esse instrumento urbanístico pode causar, ao desviar as atenções e alguns recursos públicos dos problemas mais amplos e importantes da cidade.

Segundo os técnicos da SEPLAM, existe a necessidade urgente de se cumprirem todos os itens acordados entre as partes, para que os impactos diminuam para os moradores e para a população em geral. Até o final deste estudo, o empreendedor ainda não havia retomado as obras de adequações necessárias ao cumprimento dos termos estabelecidos nas negociações.

## Considerações Finais

... o governo municipal busca assumir um papel dirigente do desenvolvimento econômico local, ampliando suas funções econômicas com o intuito de incentivar o investimento privado, por meio da provisão de infra-estrutura apropriada, da liberação de novas áreas para a localização de escritórios e indústrias, do apoio à criação de novas empresas e da redução de constrangimentos de ordem legal e burocrática ao surgimento de novos negócios, incluindo aí a exploração privada de serviços públicos. Em contrapartida, o capital privado engaja-se diretamente na concepção e execução de projetos públicos, visando à captação de recursos e à articulação política de interesses empresariais que permitam viabilizá-los, além de aumentar sua participação na gestão de equipamentos e serviços urbanos, no intuito de assegurar maior eficiência e eficácia a estes últimos (COMPANS, 2005, p. 271).

Esta epígrafe reforça o estudo realizado quando apresenta as novas funções do governo municipal e do capital privado, pois nota-se a inversão de responsabilidades entre as atribuições definidas para cada poder. Ao fim deste estudo, observa-se que o rompimento dos limites das responsabilidades pode proporcionar conseqüências irreversíveis ao espaço urbano, como as ocorridas no entorno da Faculdade Universo. Para Compans(2007), estas parcerias têm caráter muito mais político do que econômico.

O esforço deste estudo foi identificar o processo de mudança ocorrida no bojo do planejamento urbano, na passagem da fase moderna para outra, que se pode afirmar como pós-moderna, a fim de entendê-lo. Entre esses dois momentos, constatou-se que a abordagem da cidade transforma-se. Na primeira fase, ela é vista como uma totalidade, e seu controle parece possível. Na segunda, por sua vez, o controle do espaço urbano parece possível apenas em parte, assim como a ação sobre ela só se exerce caso a caso.

Buscou-se, neste estudo, apontar as influências exercidas pela flexibilização do planejamento urbano, provocado pelo capital do empreendedor urbano. O significativo empreendimento educacional, apresentado para este estudo, exemplifica esse viés existente no planejamento urbano e que tem como sustentáculo principal a parceria público-privada.

Os governos municipais, amparado pelo Estatuto da Cidade, elaboram as legislações com o objetivo de contemplar os interesses dos empreendedores. Ao estudar as Leis de nº 31, de 1994, denominada Lei de

Zoneamento, e a Lei nº 171, de 2007, denominada Plano Diretor, encontram-se instrumentos de políticas urbanas que são aliados ao pensamento do empreendedorismo urbano apresentado por Hall(1995), Harvey (2005) e Compans (2005). Os instrumentos denominados Outorga Onerosa do Direito de Construir, Transferência do Direito de Construir e Operações Urbanas Consorciadas são apenas exemplos encontrados nestas leis que capacitam os empreendedores a impor suas forças sobre a cidade, cada vez mais apta a receber este tipo de capital. Esses instrumentos, conforme demonstrado neste estudo, são questionáveis, pois suas aplicações não representam nenhum avanço na política social em favor das classes menos favorecidas.

Além disso, cada vez mais os municípios tentam sobreviver às crises ao transferir seus poderes e responsabilidades para o empreendedor. Castells (1999) apresentou esse fato como sendo uma crise do Estado do bem-estar-social, que se refletiu nas cidades e nos órgãos de planejamento na década de 80. Assim, percebe-se que o Estado perdeu parte de seu poder quando transferiu suas responsabilidades para a iniciativa privada. A consequência desse enfraquecimento foi o surgimento do urbanismo flexível, que provocou a perda do controle do espaço urbano pelo município, pois quando as leis impedem a construção de algum grande empreendimento, elas são mudadas; quando as leis são rígidas, são elaborados termos de acordo flexibilizando prazos para o cumprimento das responsabilidades, que, como apresentado neste estudo, não são executados pelo empreendedor.

A competição entre as cidades, para se atrair o empreendedor urbano, ressaltou o papel do *city marketing*, ou, do *marketing* urbano, como também é conhecido, cujo objetivo é a promoção da imagem da cidade, ocultando seus problemas urbanos não solucionados pelos investimentos dos empreendedores. Para o empreendedor, esta é a situação ideal para impor suas condições e investir seu capital, pois, afinal, a cidade está se apresentando como um “produto” preparado para ser comprado.

O Parque Flamboyant, apresentado neste estudo, também é exemplo do resultado da parceria público-privada e do *marketing* urbano. Como foi apresentado, os envolvidos na negociação utilizaram os instrumentos previstos na legislação municipal e trouxeram benefícios apenas para a especulação imobiliária, pois, na verdade, a criação deste espaço funciona quase como um lugar privado dos moradores que vivem nos edifícios residenciais do entorno. Em consulta à SEPLAM,

foram verificadas duas áreas em estudo avançado para a elaboração de projetos de parques municipais, utilizando os mesmos instrumentos verificados quando da elaboração do Parque Flamboyant. Segundo Harvey (2005) essas ações são vistas com desconfiança, pois esses espaços reestruturados desviam a realidade dos problemas gerais da cidade.

Por fim, entende-se que a instalação da Faculdade Universo só foi possível, em Goiânia, no Setor Sul, devido ao planejamento flexível, caracterizado como uma atitude resultante das intervenções urbanas tratadas caso a caso, o que revela o enfraquecimento do estado ante às pressões do empreendedor. Mesmo assim, a Legislação de uso do solo possibilitou, após sua alteração pela Câmara Municipal, sua construção, provocando prejuízos irrevogáveis ao seu entorno.

Apesar da aprovação do empreendimento ter seguido os procedimentos legais para sua construção, pode-se observar que o empreendedor, após conseguir do poder público o Alvará de Construção, passou a ignorar todos os acordos firmados. Essa atitude evocou, simbolicamente, a união entre Fausto e Mefistófeles.

Mefistófeles representa o empreendedor, que assume sem escrúpulos seu único objetivo: o lucro, não se preocupando em atender às questões éticas. Segundo Bermam (2007), não há preocupação por parte de Mefistófeles em satisfazer as necessidades de Fausto, e este, afinal, deixa muito clara sua intenção de estar sempre disponível à adaptação a novas circunstâncias, embora seu discurso seja um subterfúgio para sua real intenção: o lucro.

A alteração de uma lei, modificando o zoneamento de um bairro histórico, possibilitou condições ao empreendedor impor seu único objetivo: o lucro. Ele encontrou em Goiânia as condições políticas e urbanas ideais para impor seu poder econômico. O modelo fáustico, segundo Bermam (2007), produz um tipo especial de autoridade, capaz de satisfazer a necessidade do desenvolvimento aventureiro, mesmo que para isso seja necessário destruir e roubar.

A partir do estudo de caso da Faculdade Universo, uma primeira face da experiência do empreendedorismo em Goiânia fica exposta. Há de se ponderar que essa face não se assemelha à beleza do mito, mas que as conseqüências da implantação desta instituição ainda não se completaram, tendo em vista que suas instalações não foram construídas em sua totalidade. Portanto,

eles apontam para efeitos ainda mais devastadores do que aqueles apresentados no estudo de caso. Parte dos recursos públicos que poderiam ser utilizados em políticas urbanas sociais foram direcionadas a fim de subsidiar intervenções necessárias a minimizar os impactos causados pela Faculdade Universo.

Neste estudo, pôde-se identificar, no mínimo, dois exemplos deste fato: a construção da Avenida Cora Coralina e do Viaduto da Praça Lafit Sebba. Este viaduto, pela “parceria” firmada entre as partes, deveria ser de responsabilidade do empreendedor, que não cumpriu com o acordo, e assim coube ao poder público a responsabilidade pelo financiamento de sua construção.

Para concluir, retorna-se a Hall, para quem:

O planejamento convencional, a utilização de planos e regulamentos para guiar o uso do solo pareciam cada vez mais desacreditados. Em vez disso, o planejamento deixou de controlar o crescimento urbano e passou a encorajá-lo por todos os meios possíveis e imagináveis. Cidades, a nova mensagem soou em alto e bom som, eram máquinas de produzir riqueza; o primeiro e principal objetivo do planejamento devia ser o de azeitar a máquina. O planejador foi-se confundindo cada vez mais com seu tradicional adversário, o empreendedor; o guarda-caça transformava-se em caçador furtivo. (2005, p.407)

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Antropologia urbana: **cultura e sociedade no Brasil e em Portugal**/Gilberto Velho (org.) – 3 ed. – Rio de Janeiro: Jorge Zahar. Ed., 2006.

AUGÉ, Marc. **Não Lugares: introdução a uma antropologia da supermodernidade**. Tradução de Maria Lúcia Pereira. Campinas: Papyrus, 1994.

BERMAN, Marshall. **Tudo o que é sólido se desmancha no ar: a aventura da modernidade**. Tradução Carlos Felipe Moisés, Ana Maria L. Ioriatti. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

BRASIL, **Estatuto da cidade: Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001**, que estabelece diretrizes gerais da política urbana-Brasília: Camara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2001, p.198-202.

BRASIL, **Constituição Federal do Brasil** – Capítulo II – Política Urbana, 1988.

BRASIL, **Estatuto da Cidade**, Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001.

BRASIL, Estatuto da cidade. **Estatuto da cidade: Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001**, que estabelece diretrizes gerais da política urbana-Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, p.198-202, 2001.

CAMPOS, Haroldo de. **Deus e o diabo no Fausto de Goethe: marginália fáustica: (leitura do poema, acompanhada da transcrição em português das duas cenas finais da segunda parte)**. São Paulo: Perspectiva, 2005.

CARVALHO, Pompeu F. de BRAGA, Roberto (orgs) **Perspectivas de Gestão Ambiental em Cidades Médias**. Rio Claro: LPM-UNESP, p.95-109, 2001.

CASTELLS, Manuel. **A sociedade em rede** (A era da informação: economia, sociedade, e cultura). Tradução de Ronei de Venâncio Majer. Vol I. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

CHOAY, Françoise. **A regra e o Modelo**. Tradução Geraldo Gerson de Souza. São Paulo: Perspectiva, 1985.

COMPANS, Rose. **Empreendedorismo Urbano: entre o discurso e a prática**. São Paulo: UNESP, 2007.

COSTA, Rogério H. da, 1958 – **O Mito da desterritorialização: o “fim dos territórios” à multiterritorialidade**/Rogério Haesbaert, Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004.

DAHER, Tânia, 1947. **Goiânia, um utopia européia no Brasil**, Goiânia. Instituto Centro-Brasileiro de Cultura, 2003.

**Do contexto ao texto: os desafios da linguagem científica.**/José Paulo Pietrafesa; Odiones de Fátima Borba, organizadores. Goiânia: Kelps, 2006.

GOIÂNIA, **Lei Complementar nº 031**, Uso do Solo, de 29 de dezembro de 1994, e alterações.

GOIÂNIA, **Lei Complementar nº 171**, Plano Diretor, de 26 de Junho de 2007.

GOIÂNIA, **Lei nº 8.618**, Outorga Onerosa, de 09 de Janeiro de 2008.

GOMES, Felipe Tiago. **Escolas da Comunidade**. Brasília. CNEC edições, 1989.

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

HALL, Peter. **Cidades do amanhã**. São Paulo: Perspectiva, 2005.

HARVEY, David. **A Produção Capitalista do Espaço**. São Paulo: Annablume, 2005.

\_\_\_\_\_. **Condição pós moderna**: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural. 12ª ed. São Paulo. Ed. Loyola, 2003.

\_\_\_\_\_. **Espaços de Esperança**. São Paulo. Ed. Loyola, 2006, 2ª Edição.

\_\_\_\_\_. **O Novo Imperialismo**. São Paulo. Ed. Loyola, 2005. 2ª Edição.

\_\_\_\_\_. **O Urbanismo**: utopias e realidades, uma antologia. São Paulo: Perspectiva, 2007.

LEME, Cristina da Silva (org). **Urbanismo no Brasil 1895-1965**; (autores): Ana Fernandes, Antonio Heliodório Lima Sampaio (et al.) 2. Ed. – Salvador: EDUFBA, 2005.

MARICATO, Ermínia. Brasil, **cidades: alternativas para a crise urbana**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2001.

MELLO, Márcia Metran de. **Goiânia: cidade de Pedras e de palavras**. Goiânia, editora UFG, 2006.

MOYSÉS, Aristides, **Goiânia: metrópole não planejada**/Aristides Moysés. Goiânia: Ed. da UCG, 2004

\_\_\_\_\_, **Cidade, segregação urbana e planejamento**/Coordenado por Aristides Moysés. Goiânia: Ed. da UCG, 2005.

MUXI, Zaida. **La Arquitectura de la Ciudad Global**. Ed. Gustavo Gili, Barcelona, 2004.

PEIXOTO, E. R. **A cidade Genérica**. Estudos: Revista da UCG, V.31, nº 10, nov.2004, pp.1993-2018.

QUEIROZ RIBEIRO & CARDOSO, **Reforma Urbana e gestão democrática: promessas e desafios do Estatuto da Terra** / organizadores, Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro, Adauto Lúcio Cardoso – Rio de Janeiro: Revan: FASE, 2003.

RIBEIRO, Maria Eliana Jubé. **Goiânia: os planos, a cidade e o sistema de áreas verdes**. Goiânia: UCG, 2004.

RIEGL, Alois. **O culto dos monumentos: sua essência e sua gênese**; Tradução Elane Ribeiro Peixoto e Albertina Vicentine. Goiânia: Ed. da UCG, 2006.

ROLNIK, Raquel. **A cidade e a lei: legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo**, 3 ed. São Paulo: Studio Nobel: FAPESP, 2003.

SASSEN, Saskia. **As cidades na economia mundial/Saskia Sassen**; Tradução Carlos Eugênio Marcondes de Moura. São Paulo: Studio Nobel, 1998 – (Coleção Megalópolis).

SOUZA, Marcelo Lopes de. **Mudar a Cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanas**. 4ª Edição, Rio de Janeiro; Bertrand Brasil, 2006.

\_\_\_\_\_. **ABC do desenvolvimento urbano**. 3ª Edição, Rio de Janeiro; Bertrand Brasil, 2006.

VAZQUEZ, Carlos Garcia. **Ciudad Hojaldre – Visiones urbanas del siglo XXI**. Ed.Gustavo Gili, Barcelona, 2004

WILHEIM, Jorge. **A obra pública de Jorge Wilhelm**, São Paulo: DBA Artes Gráficas, 2003.

# 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](#)