

GOIANIRA

PPG  
FAU  
UNE

Universidade de Brasília  
Faculdade de Arquitetura e Urbanismo  
Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo

Marcela Ruggeri Menezes

AS CONSEQUÊNCIAS SOCIOURBANÍSTICAS DO PROCESSO DE EXPANSÃO  
URBANA DA CAPITAL GOIANA PARA A PORÇÃO OESTE E NOROESTE DA  
REGIÃO METROPOLITANA DE GOIÂNIA

TRINDADE

Brasília/DF  
2022

Marcela Ruggeri Meneses

**AS CONSEQUÊNCIAS SOCIOURBANÍSTICAS DO PROCESSO DE EXPANSÃO  
URBANA DA CAPITAL GOIANA PARA A PORÇÃO OESTE E NOROESTE DA  
REGIÃO METROPOLITANA DE GOIÂNIA**

Tese submetida ao Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo, da Universidade de Brasília, para a obtenção do título de Doutora em 2022. Área de concentração III: Projeto e planejamento Linha de pesquisa 02: Projeto e planejamento urbano e regional.

Orientador: Prof. Dr. Benny Schvarsberg

Brasília/DF  
2022

Ficha catalográfica elaborada automaticamente, com os dados  
fornecidos pelo (a) autor (a)

MM543p Meneses, Marcela Ruggeri As consequências  
sociourbanísticas do processo de expansão urbana  
da capital goiana para a porção Oeste e Noroeste  
da Região Metropolitana de Goiânia / Marcela Ruggeri  
Meneses; orientador Benny Schvarsberg. -- Brasília, 2022.  
281 p.

Tese (Doutorado - Doutorado em Arquitetura e  
Urbanismo) - Universidade de Brasília, 2022.

1. Política Metropolitana. 2. Região Metropolitana de  
Goiânia. 3. território usado. 4. atores sociais. 5. poder.

I.

Schvarsberg, Benny, orient. II. Título.

Marcela Ruggeri Meneses

**As consequências sociourbanísticas do processo de expansão urbana da capital goiana para a porção Oeste e Noroeste da Região Metropolitana de Goiânia**

O presente trabalho em nível de doutorado foi avaliado e aprovado por banca examinadora composta pelos seguintes membros:

---

Prof. Dr. Benny Schvarsberg  
(Orientador)

---

Prof. Dr. Rômulo Ribeiro  
(Membro interno)

---

Prof. Dr. Aristides Moyses  
(Membro externo)

---

Dra. Elcileni de Melo Borges  
(Membro externo)

---

Dra. Elane Riberio Peixoto  
(Suplente)

Brasília/DF  
2022

“O direito à cidade é muito mais do que a liberdade individual para acessar recursos urbanos: é o direito de mudar de nós mesmos mudando a cidade. Além disso, é comum, em vez de um direito individual, uma vez que essa transformação depende inevitavelmente do exercício de um poder coletivo para reformular os processos de urbanização. A liberdade de fazer e refazer nossas cidades e nós mesmos é, eu quero argumentar, um dos mais preciosos, mas mais negligenciados de nossos direitos humanos. (David Harvey).”

## **Agradecimentos e Motivações**

Como filha desta terra, nutrimos certa predileção pela cidade que nascemos e moramos. A vontade de pesquisar Goiânia, a paixão pelo urbanismo e o planejamento urbano, que esteve silenciada desde o mestrado. Contudo, nova oportunidade surgiu a partir da aprovação do Estatuto da Metrópole que exigiu das Regiões Metropolitanas a elaboração e implementação de planos com diretrizes destinadas ao desenvolvimento integrado das mesmas.

Com isso, o Estado de Goiás contratou equipe da Universidade Federal de Goiás, em sua maioria composta por professores e técnicos do Instituto de Estudos Socioambientais para a referido plano. Uma das propostas da coordenação deste grupo era uma especialização em planejamento e gestão urbana, que tive a oportunidade de participar. Então, surgiu o desejo de retomar um projeto adormecido, o doutorado. Nesta especialização fiz um projeto de pesquisa para estudar a Região Metropolitana de Goiânia (RMG), o que me impulsionou a tentar o processo seletivo na Universidade de Brasília.

Um trabalho desta dimensão não é realizado sozinho e muitas pessoas de alguma forma ou outra contribuíram para essa bordadura. Tentei ao máximo ser fiel na lembrança e contribuição que as pessoas ao redor trouxeram para mim, seja pessoal, profissional, intelectual ou acadêmica. Assim segue meus sinceros agradecimentos. Portanto, agradeço:

À esta grande oportunidade de realização de um sonho que se instalou em minha mente desde a graduação;

À minha família pelo incentivo na formação educacional, em especial, aos meus pais e também professores Sergio e Teresinha;

À Universidade de Brasília pela oportunidade, à Faculdade de Arquitetura, aos secretários da pós-graduação pela paciência e, em especial, e ao meu orientador Benny Schvarsberg pela gentileza, pela confiança, pela condução leve/severa e por muitos aprendizados;

Aos componentes da banca: Rômulo Ribeiro, Aristides Moyses e Elcileni de Melo Borges pelas contribuições na qualificação;

Aos editais de financiamentos que em alguns momentos me apoiaram em algumas tarefas que pensei serem impossíveis custear sozinha;

Aos colegas que encontrei pelo caminho na antiga SECIMA e equipe que acompanhava o PDUIRMG, Juliano Martins Rodrigues, Lucelena Fátima de Melo, Elcileni de Melo Borges, Olenka dos Reis e Marcelo de Oliveira Sáfadi que fizeram, sem saber, uma grande diferença em minha vida;

À equipe de professores e técnicos da Universidade Federal de Goiás, que participaram da elaboração do PDUIRMG, em especial, à Celene pela concepção da Especialização em Gestão e Planejamento Urbano (um outro sonho realizado) e aos professores/amigos Genilda D'arc Bernardes;

Aos colegas de especialização e técnicos das prefeituras de Trindade e Goianira, respectivamente: ao técnico Sergio Geraldo Pinheiro e ao estagiário Anauê Z. F. dos Santos e Christina Valéria da Silva, que me auxiliaram muito na busca pelos dados;

Aos profissionais que se disponibilizaram a participar das entrevistas: Katia do Carmo de Paiva, Marta Horta Figueiredo de Carvalho, Celimene Machado de F. Arantes, Olenka Reis, Luís Fernando C. Teixeira, Celene Cunha M. A. Barreira e Walfredo Oliveira;

À Geografia pelos saberes que somaram ao conhecimento e me permitiram ver a vida por muitos e diferentes ângulos, precisamente, mais humanos;

Às geógrafas que contribuíram para na execução dos cartogramas desta tese, Juheina Lacerda Ribeiro Viana e Aline de Jesus Bastos e ao amigo geógrafo que partilhou algumas angústias, Denis Castilho;

Às amigas construídas em Brasília: Isabela Campos, Fernanda Oliveira, Jayne Mylam e às outras no caminho: Livia Brizola, Marcela de Oliveira Santos, Fernanda Jurgensen, Regiane Miranda, Livia Ferreira de Santana e Carolina Meira que me reavivaram a alma;

Ao Estado de Goiás pela oportunidade para execução deste trabalho;

À grande experiência pessoal de mergulhar em minhas mais profundas águas para entender os motivos desta escolha e as razões que me trouxeram até aqui, muitos foram os aprendizados sobre mim.



## Resumo

Esta tese contextualiza o cenário da política metropolitana brasileira, associando aspectos teórico conceituais relacionados ao processo de metropolização. Para isso, ancorou a análise a partir dos elementos discutidos na teoria crítica. Averiguou-se ainda o percurso de formação do território goianiense, que direcionou o crescimento e o surgimento do Aglomerado Urbano de Goiânia - AGLUG, que, posteriormente, se configurou na Região Metropolitana de Goiânia - RMG. Além dos elementos apresentados, registrou-se o processo de elaboração do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado da Região Metropolitana de Goiânia – PDUIRMG. A partir percurso realizado, foi possível aprofundar em um recorte espacial mais reduzido da região, o que levou à conurbação na porção Oeste e Noroeste da RMG, Goiânia, Trindade e Goianira. Nesta porção do território metropolitano, buscou-se compreender o processo de formação territorial, observando a relação urbano regional e as questões relacionadas ao território, aos atores sociais e ao poder que influenciam na construção espacial urbano metropolitana. O objetivo geral foi compreender como os diversos atores sociais se articulam sobre o território. Os objetivos específicos foram: compreender como ocorreu a metropolização goianiense, especificamente, na conurbação mencionada; verificar os principais atores sociais relacionados aos processos de ocupações territoriais regulares e identificar as ações dos atores do mercado imobiliários e gestores públicos diante dos instrumentos de planejamento urbano metropolitano. Metodologicamente, foram utilizados os planos diretores e legislações vinculadas, quantitativos relacionados aos instrumentos urbanísticos: os loteamentos urbanos aprovados (desde o surgimento do município aos dias atuais) e os alvarás de construção (2009-2012), sendo estes obtidos por meio de relatórios fornecidos pelas secretarias municipais de planejamento. Tal análise permitiu mapear e compreender que a formação territorial apresentou várias nuances que extrapolam aspectos relativos às normativas urbanísticas e demais legislações, ou seja, o espaço é constituído, sobretudo, pela construção social e política de interesses diversos ligados ao capital e seus arranjos.

Palavras-chave: Política Metropolitana, Região Metropolitana de Goiânia, território usado, atores sociais, poder

## Resumen

Esta tesis contextualiza el escenario de la política metropolitana brasileña, asociando aspectos teórico conceptuales relacionados al proceso de metropolización . Para ello, basó el análisis a partir de los elementos discutidos en la teoría crítica. Se averiguó aún el recorrido de formación del territorio goianiense, que direccionó el crecimiento y el surgimiento del Aglomerado Urbano de Goiânia - AGLUG, que, posteriormente, se configuró en la Región Metropolitana de Goiânia - RMG. Además de los elementos presentados, se registró el proceso de elaboración del Plan de Desarrollo Urbano Integrado de la Región Metropolitana de Goiânia – PDUIRMG. A partir del recorrido realizado, fue posible profundizar en un recorte espacial más reducido de la región, lo que llevó a la conurbación en la porción Oeste y Noreste de la RMG, Goiânia, Trindade y Goianira. En esta porción del territorio metropolitano, se buscó comprender el proceso de formación territorial, observando la relación urbano regional y las cuestiones relacionadas al territorio, a los actores sociales y al poder que influyen en la construcción espacial urbano metropolitana. El objetivo general fue comprender cómo los diversos actores sociales se articulan sobre el territorio. Los objetivos específicos fueron: comprender cómo ocurrió la metropolización goianiense, específicamente, en la conurbación mencionada; verificar los principales actores sociales relacionados a los procesos de ocupaciones territoriales regulares e identificar las acciones de los actores del mercado inmobiliarios y gestores públicos frente a los instrumentos de planeamiento urbano metropolitano. Metodológicamente, fueron utilizados los planes directores y legislación vinculadas, cuantitativos relacionados a los instrumentos urbanísticos: los loteamientos urbanos aprobados (desde el surgimiento del municipio a los días actuales) y las licencias de construcción (2009-2012), estos se obtienen a través de informes proporcionados por los departamentos de planificación municipal. Tal análisis permitió mapear y comprender que la formación territorial presentó varias nuances que extrapolan aspectos relativos a las normativas urbanísticas y demás legislaciones, o sea, el espacio es constituido, sobre todo, por la construcción social y política de intereses diversos relacionados al capital y sus arreglos.

Palabras Clave: Política Metropolitana, Región Metropolitana de Goiânia territorio usado, actores sociales, poder.

## Lista de Figuras

Figura 1 - Regionalização do Brasil e as RM's.....	47
Figura 2 - Distribuição e status dos PDUI's no território nacional. ....	57
Figura 3 - Grau de urbanização das RM's brasileiras. ....	66
Figura 4 - Níveis de integração à dinâmica da metropolização nas RM's brasileiras	75
Figura 6 - Plano definitivo do núcleo inicial de Goiânia, proposto pela firma Coimbra Bueno e CIA LTDA em 1938. Fonte: Álvares, 1942. ....	100
Figura 5 - Plano de Piloto de Goiânia, proposto por Attílio Correa Lima, em 1933 – 1935. Fonte: Cordeiro E Queiroz, 1990.....	100
Figura 7 - Em 1971, Plano de Desenvolvimento Integrado de Goiânia proposto por Jorge Wilhelm e arquitetos associados. Fonte: RIBEIRO, 2004. ....	107
Figura 8 - Zoneamento do Plano Diretor de 1992. Fonte: Prefeitura de Goiânia, Secretaria de Planejamento e Urbanismo, 2021. ....	114
Figura 9 - Macrozoneamento de Goiânia do Plano Diretor de 2017. Fonte: Macrozoneamento do município de Goiânia, Plano Diretor de 2007, Lei Complementar nº 171 de 29 de maio de 2007. ....	116
Figura 10 - Macrozoneamento do Plano Diretor de 2022, Lei nº 349/22.....	117
Figura 11 - Municípios existentes antes da criação de Goiânia em 1930. ....	127
Figura 12 - Aglomerado Urbano de Goiânia - 1980.....	132
Figura 13 - Evolução do território metropolitano de 1960, 1970 e 1980, 1990, 2000, 2010, 2020. ....	135
Figura 14 - Região Metropolitana de Goiânia, Lei nº 027/1999.....	138
Figura 15 - Região Metropolitana de Goiânia, Lei nº 139/2018.....	141
Figura 16 - Região Metropolitana de Goiânia, Lei nº 149/2019.....	143
Figura 17 - Composição da RMG entre 1980 e 2019.....	148
Figura 18 - Padrões de conurbação entre os municípios da RMG.....	151
Figura 19 - Equipamentos Urbanos e Regionais da RMG. ....	161
Figura 20 - Polos Econômicos e Distritos Industriais da RMG. ....	164
Figura 21 – Porção Oeste/Noroeste de Goiânia, município de Goianira e Trindade. ....	181
Figura 22 - Imagem da conurbação Goiânia - Trindade - Goianira. ....	182
Figura 23 - Sequência histórica de criação/surgimento dos bairros da Região Oeste de Goiânia.....	187
Figura 24 - Localização de grandes equipamentos, conjuntos habitacionais e empreendimentos residenciais privados na porção Oeste de Goiânia.....	188
Figura 25 - Município de Trindade em relação à RMG.....	189
Figura 26 - Formação do município de Trindade – Padrão Nuclear.....	192
Figura 27 - Formação do município de Trindade – Padrão Misto (Linear/Lacunar).193	
Figura 28 - Formação do município de Trindade – Padrão Lacunar. ....	194
Figura 29 - Conjunto dos períodos correspondentes à formação do município. ....	195
Figura 30 - Zoneamento do Plano Diretor de 2002. ....	196
Figura 31 - Zoneamento do Plano Diretor de 2008. ....	199
Figura 32 - Loteamentos urbanos relacionados à instituição religiosa. ....	201
Figura 33 - Loteamentos urbanos e as políticas habitacionais em Trindade.....	202
Figura 34 - Distribuição espacial dos Alvarás de Construção no ano de 2009. ....	205

Figura 35 - Distribuição espacial dos Alvarás de Construção no ano de 2010. ....	206
Figura 36 - Distribuição espacial dos Alvarás de Construção no ano de 2011. ....	207
Figura 37 - Distribuição espacial dos Alvarás de Construção no ano de 2012. ....	208
Figura 38 - Sequência histórica de criação/surgimento dos bairros da Região Noroeste de Goiânia. ....	213
Figura 39 - Município de Goianira em relação à RMG. ....	216
Figura 40 - Relação entre São Geraldo (Goianira) e Trindade. ....	217
Figura 41 - Bairros implementados no primeiro período do processo de formação territorial do município de Goianira e as três fases. ....	221
Figura 42 - Bairros implementados no segundo período denominado linear (1979- 1989) do município de Goianira. Fonte: Anjos (2009). ....	222
Figura 43 - Bairros do terceiro período (1ª fase) denominado complexo (1996-2000) do município de Goianira. Fonte: Anjos (2009). ....	223
Figura 44 - Bairros do terceiro período (2ª fase) denominado complexo (2001-2008). .....	224
Figura 45 - Bairros do terceiro período (3ª fase) denominado complexo (2009-2019). .....	225
Figura 46 - Conjunto dos períodos correspondentes à formação do município de Goianira. ....	227
Figura 47 - Zoneamento do Plano Diretor de 2007. ....	229
Figura 48 - Loteamentos urbanos e as políticas habitacionais em Goianira. ....	230
Figura 49 - Distribuição espacial dos Alvarás de Construção no ano de 2009. ....	234
Figura 50 - Distribuição espacial dos Alvarás de Construção no ano de 2010. ....	235
Figura 51 - Distribuição espacial dos Alvarás de Construção no ano de 2011. ....	236
Figura 52 - Distribuição espacial dos Alvarás de Construção no ano de 2012. ....	237
Figura 53 - Região Oeste/Noroeste de Goiânia no contexto da RMG. ....	238
Figura 54 - Alvarás de Construção de Goianira e Trindade (2009 - 2012). ....	257
Figura 55 - Mancha do território metropolitano (Conurbação Goiânia-Trindade- Goianira). ....	260

## Lista de Quadros

Quadro 1 - Regiões Metropolitanas por década.....	43
Quadro 2 - Sistema de gestão institucionalizado .....	52
Quadro 3 - Atores produtores do território metropolitano .....	94
Quadro 4 - Fases da ocupação e a composição do AGLUG .....	128
Quadro 5 - Desmembramentos e origens de territórios municipais da RMG .....	131
Quadro 6 - Cronologia territorial da RMG.....	145
Quadro 7 - Relações entre os municípios da RMG .....	149
Quadro 8 - Síntese das dimensões e dos aspectos relacionados ao PDUIRMG ....	165
Quadro 9 - Oficinas e audiências públicas do PDUIRMG .....	169
Quadro 10 - Eventos realizados do PDUIRMG x Participação sociopolítica .....	171
Quadro 11 População censitária da RMG, Goiânia e Trindade. 1940 -2021 .....	190
Quadro 12 - População censitária da RMG, Goiânia e Goianira. 1958 -2021 .....	228

## Lista de Gráficos

Gráfico 1 - Região x Taxa de urbanização .....	67
Gráfico 2 - Número de loteamentos por décadas do município de Trindade. ....	204
Gráfico 3 - Número de loteamentos por décadas do município de Goianira. ....	232

## Lista de Abreviaturas e Siglas

ADIN - Ação Direta de Inconstitucionalidade  
AGLU's – Aglomerados Urbanos  
AGLUG - Aglomerado Urbano de Goiânia  
ALFA – Centro Universitário Alves Faria  
ANA - Agência Nacional de Águas  
ARCA – Associação para Recuperação e Conservação do Ambiente  
AU's – Aglomerados Urbanos  
BNH - Banco Nacional de Habitação  
BRT – Bus Rapid Transport  
CF – Constituição Federal  
CMTC - Companhia Metropolitana de Transportes Coletivos  
CODEMETRO - Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Goiânia  
CODIAG - Conselho de Desenvolvimento Integrado do Aglomerado Urbano de Goiânia  
DAIAG – Distrito Agro-Industrial de Aparecida De Goiânia  
DAIG - Distrito Agroindustrial de Goianira  
FPIC's - Funções Públicas de Interesse Comum  
FIPLAN - Fundo de Financiamento do  
FUNAPE – Fundação de Apoio à Pesquisa  
GG - Grupo Gestor  
GTL - Grupo de Trabalho Local  
GTT - Grupo de Trabalho Técnico  
HUGOL – Hospital de Urgências Governador Otávio Lage de Siqueira  
IBAM – Instituto Brasileiro de Administração Municipal  
IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística  
IESA – Instituto de Estudos Socioambientais  
INDUR - Instituto de Desenvolvimento Urbano e Regional de Goiás  
INMET - Instituto Nacional de Meteorologia  
IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada  
IPLAN - - Instituto de Planejamento Municipal de Goiânia  
LAPIG - Laboratório de Processamento de Imagens e Geoprocessamento  
OM – Observatório das Metrôpoles  
OMSH - Observatório de Mobilidade e Saúde Humanas  
PAC – Programa de Aceleração do Crescimento  
PDDI - Planos Diretores de Desenvolvimento Integrado  
PDIG – Plano de Desenvolvimento Integrado  
PDLI - Planos de Desenvolvimento Local Integrado  
PDTU – Plano Diretor de Transporte Urbano  
PDUI - Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado  
PDUIRMG - Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado da Região Metropolitana de Goiânia  
PLANHAB – Plano Nacional de Habitação  
PMCMV - Programa Minha Casa Minha Vida  
PND - Plano de Nacional de Desenvolvimento  
PND I - Plano de Nacional de Desenvolvimento I  
PND II - Plano de Nacional de Desenvolvimento II  
PND III - Plano Nacional de Desenvolvimento III

PNDU - Política Nacional de Desenvolvimento Urbano  
PUAMA – Programa Urbano Macambira Anicuns  
PUB – Plano Urbanístico Básico  
PUI – Plano Urbanístico Integrado  
REGIC - Regiões de Influência de Cidades  
RIDE's - Regiões Integradas de Desenvolvimento  
RM's – Regiões Metropolitanas  
RMG - Região Metropolitana de Goiânia  
RMTC - Rede Metropolitana de Transportes Coletivos  
SAN - Segurança Alimentar e Nutricional  
SECIMA – Secretaria de Estado do Meio Ambiente, Recursos Hídricos,  
Infraestrutura, Cidades e Assuntos Metropolitanos  
SERFHAU - Serviço Federal de Habitação e Urbanismo  
SIEG - Sistema de Informações do Estado de Goiás  
SIM - Sistema de Informações sobre Mortalidade  
SNIS - Sistema Nacional de Informações em Saneamento  
SNPLI - Sistema Nacional de Planos de Desenvolvimento Local Integrado  
STF – Supremo Tribunal Federal  
TCU – Tribunal de Contas da União  
TRANSURB - Empresa de Transporte Urbano do Estado de Goiás  
UFG – Universidade Federal de Goiás

<b>Parte I</b> .....	22
<b>Capítulo 1 – Política e cenário metropolitano brasileiro</b> .....	24
<b>1.1 Breve percurso pela Política e o Planejamento metropolitano brasileiro</b> .....	24
1.1.1 Política metropolitana pré-Constituinte de 1988 e os Planos Nacionais de Desenvolvimento .....	26
1.1.2 Política Metropolitana pós-Constituinte de 1988 e marcos regulatórios urbanísticos .....	30
1.1.3 Contribuições relevantes para a Política Metropolitana brasileira: Ministério das Cidades, Observatório das Metrôpoles (OM) e Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) .....	34
1.1.4 A situação metropolitana brasileira .....	37
<b>1.2 O cenário metropolitano brasileiro: cronologias, desafios e perspectivas</b> .....	41
1.2.1 Arranjos institucionais de gestão compartilhada e marcos regulatórios .....	50
1.2.2. Capacidade de articulação institucional das instituições de governança metropolitana .....	52
1.2.3. Os PDUI's na implementação da política metropolitana: território funcional x território institucional .....	54
1.2.4. Fundos e capacidade de gestão dos recursos financeiros .....	57
<b>Capítulo 2 - Metropolização e algumas contribuições da teoria crítica</b> .....	63
<b>2.1 Urbanização e Metropolização no contexto das RM's brasileiras</b> .....	63
2.1.1. Tipologias do processo de Urbanização .....	68
2.1.2 Metropolização: metamorfose da urbanização na metrópole .....	70
2.1.3. Níveis e elementos componentes das dinâmicas de metropolização .....	74
2.1.4 A importância unívoca entre os processos de urbanização e metropolização na questão metropolitana .....	77
<b>2.2 As contribuições da teoria crítica para a política urbano metropolitana brasileira</b> .....	79
<b>Capítulo 3 – Da construção do território ao Aglomerado Urbano de Goiânia</b> ...	97
<b>3.1. Formação metropolitana de Goiânia, processo de ocupação espacial e a influência das diretrizes dos planos diretores</b> .....	97
3.1.1 Primeira fase (1933 – 1950) .....	99
3.1.2 Segunda fase (1951 – 1975) .....	102
3.1.3 Terceira fase (1976 – 1991) .....	109
3.1.4 Quarta fase (1992 – 2006) .....	113
3.1.5 Quinta fase (2007 – 2022) .....	115



<b>3.2. Órgãos autárquicos e a influência na composição urbano metropolitana de Goiânia</b> .....	117
3.2.1 Breve histórico do Instituto de Desenvolvimento Urbano e Regional de Goiás – INDUR (1975 – 1990).....	118
3.2.2 Breve histórico do Instituto de Planejamento Municipal de Goiânia – IPLAN (1977 - 1997) .....	121
3.2.3 Os estudos realizados pelo INDUR/IPLAN e a institucionalização do Aglomerado Urbano de Goiânia - AGLUG.....	123
<b>Parte II</b> .....	136
<b>Capítulo 4 - Metropolização e a Região Metropolitana de Goiânia</b> .....	138
<b>4.1 Institucionalização da Região Metropolitana de Goiânia, suas alterações e alguns apontamentos sobre a legislação</b> .....	138
4.1.1 Metropolização, padrões de conurbação e suas características .....	149
<b>4.2 O processo de elaboração do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado da Região Metropolitana de Goiânia – PDUIRMG, suas dimensões, seus conteúdos e etapas (2017 – 2018)</b> .....	155
4.2.1 As convergências e divergências entre os atores sociais no debate sobre a implementação da política metropolitana em Goiânia .....	167
<b>Capítulo 5 – As dinâmicas territoriais da porção Oeste e Noroeste da Região Metropolitana De Goiânia</b> .....	180
<b>5.1 A construção territorial na porção Oeste da Região Metropolitana de Goiânia</b> .....	182
5.1.1 Metropolização e o processo de urbanização da Região Oeste de Goiânia .....	182
5.1.2 Processo de urbanização do município de Trindade no contexto da metropolização goianiense .....	189
5.1.2.1 Da formação territorial de Trindade às políticas urbanas implementadas no município .....	190
5.1.2.2 A contribuição da análise dos decretos de loteamentos urbanos e alvarás de construção para a compreensão do processo de ocupação territorial.....	203
<b>5.2 A construção territorial na porção Noroeste da Região Metropolitana de Goiânia</b> .....	208
5.2.1 Metropolização e o processo de urbanização da Região Noroeste de Goiânia .....	208
5.2.2 Processo de urbanização do município de Goianira no contexto da metropolização goianiense .....	216
5.2.2.1 Da formação territorial de Goianira às políticas urbanas implementadas no município .....	217

5.2.2.2 A contribuição da análise dos decretos de parcelamentos urbanos e alvarás de construção para a compreensão do processo de ocupação territorial .....	231
<b>Capítulo 6 – Análise das dinâmicas territoriais das porções Oeste e Noroeste Região Metropolitana de Goiânia.....</b>	<b>237</b>
<b>6.1 As influências da metropolização e algumas inferências da Região Oeste e Noroeste de Goiânia .....</b>	<b>237</b>
<b>6.2 Algumas inferências acerca do município de Trindade .....</b>	<b>242</b>
<b>6.3 Algumas inferências acerca do município de Goianira.....</b>	<b>245</b>
<b>6.4 As dinâmicas territoriais da porção Oeste e Noroeste da RMG, seus atores sociais e a teoria crítica .....</b>	<b>248</b>
<b>Considerações Finais .....</b>	<b>261</b>
<b>Referências Bibliográficas .....</b>	<b>268</b>

## Introdução

Fundamentando-se na perspectiva de Milton Santos, a reprodução social do espaço é determinada pelas transformações sociais, políticas e econômicas. Este fenômeno somente é compreendido por meio de uma análise dinâmica contínua e simultânea, pois engloba todo o processo de produção do espaço urbano e metropolitano. No âmbito das cidades, não se deve excluir a existência de fenômenos que estejam intimamente relacionados aos seus agentes sociais, pois desencadeiam de modo articulado, o processo de uso e ocupação do solo, as relações entre o estado, os atores do mercado imobiliário e o espaço.

As ocupações espaciais podem ser apreendidas pelas evidências especulativas do solo urbano/metropolitano, que transformam o valor de troca em detrimento do valor de uso (LEFEBVRE, 2001). O que se percebe em grande parte das cidades brasileiras, é uma inversão de valores e significados sobre a importância do espaço e do modo de vida urbano, as cidades e as metrópoles são articuladas em razão de aspectos especulativos, ou melhor, em função dos interesses do capital imobiliário. Nesta contraversão, é possível discutir como se estabeleceu as relações entre o capital e o espaço que atingem, gradativamente, o processo de urbanização-metropolização, dinâmicas intermunicipais, a construção das cidades e o surgimento das regiões metropolitanas. O processo de ocupação espacial é o elemento estruturador e os atores detentores do capital determinam a direção e o crescimento da cidade, 'aliados' aos aspectos políticos do planejamento e da gestão tais como: participação em processos decisórios relacionados aos instrumentos urbanos, como planos diretores e planos de desenvolvimento urbano integrado.

Assim como a maioria das metrópoles brasileiras, Goiânia apresenta aspectos e articulações políticas em suas ocupações espaciais direcionadas pelo "complexo urbano imobiliário". Apesar de haver instrumentos jurídicos de ordenamento do território, o processo de 'expansão urbana' tornou as cidades da região metropolitana, territórios com dinâmicas complexas e conflitos diversos, abrangendo todo o sistema urbano regional.

Existe uma dinâmica indiscutível e indissolúvel entre os municípios metropolitanos, pois cada qual desempenha um papel específico na rede que se

integra. São espaços privilegiados de reprodução social, mas ao mesmo tempo são espaços inerentes de conflitos, por isso carecem de atenção em relação às políticas de planejamento e gestão. A integração dos municípios é pauta de discussão desde a criação destas unidades territoriais, representam de fato, uma preocupação acadêmica e científica, pois, materializa em território as funções relacionadas tanto ao urbano, quanto ao metropolitano. Mas como discutir planejamento e gestão destas unidades sem compreender sua formação, constituição e características?

Apesar de haver uma preocupação inicial na década de 1970, as discussões se intensificaram nos anos 2000 e a política territorial articulada por meio das redes de cidades e a conformação dos arranjos espaciais, encontra-se em processo de elaboração e implementação. Neste sentido os conceitos e abordagens serão o próprio sistema de planejamento e gestão, que englobam tanto o espaço urbano, quanto o metropolitano. Os planos diretores, considerando-os como marcos urbanísticos legais, são instrumentos que direcionam o desenvolvimento socioespacial e observam as categorias geográficas do território e região. Acrescentam-se ainda os aspectos legais, que representam as fundamentações e as discussões teóricas, que transformadas em leis, norteiam, na maioria das vezes, a constituição dos territórios municipais e regiões metropolitanas. Apesar da fragilidade e incipiência da política brasileira relacionada às metrópoles, um dos objetivos é analisar e descortinar esta realidade, detendo-se ao caso de Goiânia.

Os atores sociais a serem analisados estarão sob uma perspectiva fundamentada no processo de formulação e espacialização das políticas públicas. Vale ressaltar que estes atores agem sob uma demanda funcional, ou seja, realizam as políticas públicas dependentes de uma base territorial e de frações territoriais, que resulta uma configuração territorial muitas vezes desarticulada. Por isso, as categorias espaço e atores guardam, em absoluto, elementos que as caracterizam de modos interdependentes e inseparáveis, sendo impossível analisar uma política pública sem observar a lógica e as relações que se estabelecem entre o espaço e os atores que movimentam.

Assim como todas as relações políticas, as políticas públicas urbanas envolvem as relações de poder. Para Gomes (2013), são elementos fundamentais no processo de desenho e implementação das políticas públicas no território, pois indicam, direcionam e redirecionam os usos do território e confirmam seu forte potencial político, base de exercício do poder dos diferentes atores. Ainda fundamentado em Santos (1996), estes agentes-atores podem ser hegemônicos ou não hegemônicos. Isto remete, novamente às relações de poder e a hierarquia, que podem ser horizontalizadas ou verticalizadas, conforme interesses dos Estados e Municípios, em exercer seu campo de poder na implementação de políticas públicas, relacionados ao planejamento urbano e metropolitano.

A pesquisa tem como objetivo geral identificar e analisar como os principais atores, que se articulam e se envolvem diante dos processos de ocupações territoriais oficiais, sejam eles municipais ou metropolitanos. Os objetivos específicos desta pesquisa foram: analisar como ocorreu a expansão urbana de Goiânia, as ações dos agentes imobiliários e públicos diante dos instrumentos de planejamento urbano, tais como os planos diretores municipais e plano de desenvolvimento urbano integrado. Analisar como e se ocorreu alguma articulação no processo de expansão urbana, no sentido de ordenação, controle e direcionamento do processo de ocupação urbana e avaliar quais são esses atores sociais.

As estratégias metodológicas adotadas estão relacionadas à obtenção de dados quantitativos e qualitativos. Para isso foram utilizados os seguintes recursos: Documentos relacionados à política urbana (Planos diretores, territoriais, habitacionais), Alvarás de construção, Decretos de aprovação de loteamentos, visita aos órgãos municipais relacionados ao planejamento, participação em reuniões da equipe responsável pelo plano metropolitano, participação nas oficinas e audiências públicas que envolvem o plano metropolitano.

Os dados quantitativos e qualitativos estão relacionados às ocupações espaciais a partir de elementos legais e regulares, tanto relacionados às edificações, quanto aos loteamentos urbanos. Estes dados foram obtidos pela coleta e sistematização, para que fosse possível confrontar as realidades e as

políticas urbanas “aplicadas” por meio do instrumental urbanístico existente. Estes permitiram ainda a análise e a elaboração da redação da parte empírica e metodológica da tese e foram primordiais para a estruturação do texto final. Possibilitaram, sobretudo, compreender como ocorreu, e ocorre, o processo de ocupação territorial dos municípios metropolitanos, seus prejuízos e relações de conexão intrínsecas e extrínsecas.

A empiria possibilitou maior aproximação do objeto pesquisado, sendo possível observar as nuances que envolvem a ocupação territorial e atores sociais relacionados à construção e a formação dos municípios e sua região metropolitana. Além disso, permitiu compreender as ações e as transformações espaciais, mediante as reflexões sobre o processo de ocupação territorial dos municípios suas relações territoriais e regionais, considerando os aspectos sociais, políticos e econômicos. Quanto à estrutura da tese, foi dividida em duas partes, a Parte 1, que abarcou o conteúdo conceitual, teórico e histórico e Parte 2, que envolveu o conteúdo relacionado aos aspectos empíricos e metodológicos, sob o recorte espacial de três municípios da RMG: Goiânia (porção oeste e noroeste), Goianira e Trindade.

A *Parte 1*, por sua vez, foi dividida em três capítulos, sendo: *Capítulo 1 - Política e cenário metropolitano brasileiro*, o conteúdo deste capítulo consta da contextualização da política e planejamento metropolitano brasileiro, passando pela origem da política urbana brasileira, compreendendo o marco constitucional como a ferramenta propulsora deste processo. Vale ainda enfatizar as contribuições de pesquisa dos grupos que discutem a reforma urbana e o direito à cidade, o Observatório das Metrôpoles (OM) e o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA); *Capítulo 2 -Metropolização e algumas contribuições da teoria crítica*, apresentou-se o cenário metropolitano brasileiro com alguns questionamentos e aspectos relacionados à governança metropolitana, à discussão conceitual sobre metropolização e às contribuições para a análise final com os conceitos e aspectos relativos à teoria crítica e *Capítulo 3 - Da construção do território ao Aglomerado Urbano de Goiânia*, o ciclo encerra o propósito desta parte, as questões históricas de formação do objeto estudado, o Aglomerado Urbano de Goiânia, a partir das diretrizes dos planos diretores que influenciaram na fusão de municípios adjacentes à capital, assim como outras

influências sofridas decorrentes da existência de órgãos autárquicos de planejamento como, o Instituto de Desenvolvimento Urbano e Regional de Goiás (INDUR) e o Instituto de Planejamento Municipal de Goiânia (IPLAN).

A *Parte 2* foi dividida em três capítulos, a saber: *Capítulo 4 - Metropolização e a Região Metropolitana de Goiânia*, este capítulo abordou a formação e a composição da RMG, trouxe como fato novo, o momento de elaboração do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado da RMG, suas dimensões e resultados relacionados, à época da concepção do plano, sobre a participação sociopolítica. Vale destacar que até o momento o referido plano encontra-se em *stand by* desde o ano de 2018; *Capítulo 5 – As dinâmicas territoriais da porção Oeste e Noroeste da Região Metropolitana de Goiânia*, este capítulo abraçou o conteúdo empírico e metodológico da pesquisa e apresenta conteúdos relacionados às políticas urbanas implementadas nos municípios que fazem confronto com os dados quantitativos relacionados aos alvarás de construção, sob um recorte temporal de 2009 a 2012 e decretos de aprovação de loteamentos urbanos no período que compreende o surgimento do município aos dias atuais e *Capítulo 6 – Análise das dinâmicas territoriais das porções Oeste e Noroeste Região Metropolitana de Goiânia*, este capítulo compreende a análise relacionada ao capítulo 5, integrando dados oriundos do processo empírico e metodológicos aos conceitos relacionados à teoria crítica apresentada no Capítulo 2, mais precisamente às relações estabelecidas entre a tríade: o território usado, os atores sociais e o poder.



Parte I



Esta primeira parte está dividida em três capítulos com as seguintes abordagens: breve percurso pela política e o planejamento metropolitano brasileiro, urbanização e metropolização no contexto das RM's brasileiras, o cenário metropolitano brasileiro, a contribuição da teoria crítica para a política urbano metropolitana brasileira e a formação do território de Goiânia, suas particularidades, as dinâmicas intrametropolitanas, observando o território materializado nos Planos Diretores com a composição do Aglomerado Urbano de Goiânia – AGLUG.

O primeiro capítulo apresentará um panorama geral sobre a questão do planejamento, tendo o foco nos aspectos relacionados à questão metropolitana brasileira. Deste modo, se fez necessário um percurso pela história do planejamento urbano e suas relações com as políticas públicas implementadas pelo Estado brasileiro, observando os marcos urbanísticos legais; as contribuições científicas dos grandes grupos relacionados à temática e, por fim, a questão metropolitana atual. Além disso, será apresentado o estado atual do cenário metropolitano brasileiro, buscando elementos relacionados aos aspectos da governança metropolitana: arranjos institucionais de gestão compartilhada, capacidade de articulação institucional das instituições de governança metropolitana, os Planos de Desenvolvimento Urbano Integrado - PDUI na implementação da política metropolitana e fundos e capacidade de gestão dos recursos financeiros.

O segundo capítulo envolverá elementos conceituais adotados para compreender o processo de urbanização e metropolização. Para isso, buscou-se as tipologias decorrentes dos conceitos, os níveis e elementos componentes do processo de metropolização e a importância destes fenômenos para se compreender a complexidade inerente à metropolização. Ainda neste capítulo será apresentado o percurso construído pela teoria crítica, as escolas e seus autores, no sentido de construir uma metodologia de análise que permita compreender o processo e as relações existentes entre espaço, o poder e os atores sociais que os definem.

O terceiro capítulo, e o processo de “evolução” para metrópole, o esgarçamento do território goianiense as influências/consequências das ações dos atores no espaço e as diretrizes propostas pela legislação urbana em

questão. Além disso, resgatará o papel e a importância dos órgãos autárquicos de gestão e planejamento - Instituto de Planejamento Municipal de Goiânia (IPLAN) e Instituto de Desenvolvimento Urbano e Regional de Goiás (INDUR), para o contexto do processo de formação do município e sua região metropolitana. Estes institutos foram fundamentais para a gestão e o planejamento, tanto na perspectiva da categoria urbano, quanto na perspectiva da categoria regional e metropolitana. Ambos possuíam corpo técnico qualificado e desenvolveram, em parceria, vários estudos, programas, planos e projetos que estruturaram Goiânia e sua Região Metropolitana. Muitas destas políticas urbanas podem, ainda hoje, serem visualizadas concretamente nas relações que se estabeleceram na estrutura urbano-metropolitana existente. A finalidade é alinhar processos históricos ocorridos durante a formação urbano-metropolitana de Goiânia, tendo como base os órgãos de planejamento e as políticas públicas urbano-metropolitanas definidas em âmbito municipal e estadual.

## **Capítulo 1 – Política e cenário metropolitano brasileiro**

### **1.1 Breve percurso pela Política e o Planejamento metropolitano brasileiro**

Para apresentar um debate sobre a questão metropolitana no Brasil, é necessário observar o contexto e o percurso da história do planejamento urbano na organização do território brasileiro. Inicialmente, no âmbito do poder executivo, o Estado brasileiro se organizou a partir de parâmetros geográficos considerando aspectos diversos, especialmente, àqueles vinculados ao regional e econômico. No Brasil, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE é o órgão responsável pela provisão de dados geográficos e estatísticos relacionados aos municípios brasileiros.

O mencionado instituto, na tentativa de operacionalizar as informações relacionadas à rede urbana<sup>1</sup> brasileira, elaborou uma pesquisa denominada de

---

<sup>1</sup> Segundo Corrêa (1989) o estudo da rede urbana ganhou importância devido ao processo de urbanização que influenciou diretamente a sociedade. Este processo colaborou para que a rede se consolidasse, manifestando-se de modo significativo e evidente. Isto foi traduzido em função da produção, circulação e consumo, que somado a esses aspectos houve ainda uma articulação entre regiões, que em detrimento de uma economia mundial estabeleceu uma hierarquia configurando, assim, a rede urbana.

Regiões de Influência de Cidades – REGIC. Esta pesquisa foi responsável por classificar hierarquicamente os centros urbanos, incluindo as tipologias metropolitanas.

A primeira pesquisa realizada pelo IBGE foi apresentada em 1972, a segunda em 2007 e, em 2018, a terceira e última atualização parcial dos dados relacionados aos municípios brasileiros. Para o IBGE, os centros urbanos brasileiros possuem uma hierarquização<sup>2</sup> e são delimitados por uma área/região de influência, estabelecendo-se uma rede urbana. Na pesquisa da REGIC (2007), foram identificados 5 grandes níveis hierárquicos dos centros urbanos: Metrôpole (Grande metrôpole nacional, Metrôpole nacional e Metrôpole); Capital Regional; Centro Sub-regional; Centro de Zona e Centro Local. Além disso, há na pesquisa uma organização dos sistemas territoriais e centros regionais que englobam os sistemas urbano regionais em “três grandes estruturas articuladas e diferenciadas”, sendo elas: Centro-Sul, Nordeste e Centro-Norte.

No processo de ocupação do território nacional, a política pública e o planejamento urbano foram delegados aos estados. Iniciou-se pela porção litorânea e englobou as regiões, Sudeste, Sul e Nordeste. Posteriormente, o Estado brasileiro, implementou a Marcha para Oeste<sup>3</sup>, com a intenção de ocupar a porção Centro-Norte.

---

“Entre os aspectos presentes na conceituação das cidades e na sua hierarquização dentro de uma rede urbana, está a função que o núcleo urbano exerce na região em que está inserido. Esta definição é dada principalmente pela função urbana que a aglomeração representa no complexo geográfico dado. As cidades compõem um sistema que integra outro sistema, cujo papel é essencial na estruturação e organização do espaço geográfico de uma região. As aglomerações urbanas mantêm e reforçam laços de interdependências tanto entre elas, quanto em relação às regiões das quais funcionam como pólo dentro de determinado território” (BRITO, 2007, p. 18).

Sob a perspectiva de Beltrão Sposito (2001), que o processo dinâmico de uma centralidade é determinado por elementos de diferentes naturezas, considerando os aspectos de uma centralidade interurbana, que percorrem as transformações das funções urbanas na divisão territorial do trabalho, se estabelecendo a partir de uma rede urbana; o ritmo de crescimento econômico e demográfico das cidades; processo de expansão urbana; instalação de novas infraestruturas para circulação e transportes, refletindo diretamente sobre os fluxos internos e externos; além de outros relativos às forças internas da cidade.

<sup>2</sup> A identificação da hierarquia urbana e das áreas de influência é realizada por meio da classificação dos centros urbanos que possuem determinados equipamentos e serviços e que atraem populações de outras localidades. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/geociencias/cartas-e-mapas/redes-geograficas/15798-regioes-de-influencia-das-cidades.html?=&t=o-que-e>. Acesso em: 07 mar. 2022

<sup>3</sup> Chaul (2001) considera que esse movimento presente no ideário da revolução de 1930, no discurso da integração nacional, se legitima com a política de Estado Novo. O próprio Getúlio Vargas diz que incluiu “essa cruzada no programa do Estado Novo, dizendo que o verdadeiro sentido da brasilidade é o rumo ao Oeste” (Duarte, 1999, p. 48). Esse movimento representou a consolidação da ideologia estado novista e progressista de seu governo e a consumação da

Os ferramentais de ordenamento espacial, os instrumentos e os discursos sempre se mantiveram pela ordem convencional fragmentada, ou seja, as ocupações foram realizadas de forma parcial e desintegrada, ausentes de uma lógica própria do planejamento, recheada de intenções relativas aos diversos interesses políticos e econômicos. Além disso, não apresentavam compatibilização e hierarquia das categorias geográficas, urbano, rural, territorial, metropolitano, regional e rede urbana que estivessem dissociadas e desconectadas do território usado<sup>4</sup>. Em sua maioria, as políticas públicas espaciais<sup>5</sup> contemplaram a lógica do capital de produção e reprodução do espaço, mantendo até os dias atuais, distantes da realidade e da necessidade de um urbano-metropolitano interconectados por seus territórios usados e suas próprias lógicas sociais, espaciais e econômicas equivalentes.

### 1.1.1 Política metropolitana pré-Constituinte de 1988 e os Planos Nacionais de Desenvolvimento

Villaça (1999), em sua crítica relacionada ao planejamento urbano e a ineficácia dos planos diretores, estabeleceu três grandes períodos para o planejamento urbano. Leme (1999), a partir de uma análise do pensamento

---

política estabelecida como reestruturação territorial do país. A marcha para Oeste, de acordo com Ribeiro (2004): “[...] serviria para dirigir correntes migratórias, desagravando os problemas e aliviando as tensões existentes nos centros urbanos, além de permitir resolver problemas específicos de certas regiões [...], e ideologicamente tornar-se-ia instrumento de defesa e justificativa de uma política de segurança nacional” (RIBEIRO, 2004, p. 24-25).

O programa Marcha para Oeste tinha como objetivo a ocupação do território nacional através de incentivos à imigração, implantação de colônias agrícolas, abertura de estradas e implantação de projetos economicamente viáveis [...] e núcleos agroindustriais que visavam ao abastecimento urbano.

<sup>4</sup> Apoiando-se na teoria de Milton Santos, Steinberger (2017), afirma que território usado é a categoria que melhor permite analisar as políticas públicas. Mas para se compreender o território usado, ou melhor, o espaço, suas dinâmicas e simultaneidades, é fundamental analisar a atuação dos atores sociais que se articulam, criam e caracterizam a configuração espacial. Por isso, as categorias território e atores guardam, em absoluto, elementos que caracterizam de modo interdependente e inseparável a política pública espacial. Sendo assim, não é possível analisar uma política pública implementada em um território, sem observar a lógica e as relações que se estabelecem entre o espaço e os atores que a movimentam.

<sup>5</sup> Segundo Steinberger (2017), a expressão “*Políticas Públicas Espaciais*” surgiu em 2006 como categoria de políticas públicas para nomear, teoricamente, um conjunto de políticas nacionais que não se encaixavam na tipologia econômica, social e setorial adotada por planejadores. Esse conjunto é constituído pelas políticas ambientais, de ordenamento territorial, regional, urbana, rural, cuja particularidade foi até então ignorada mas que possuem convergência conceitual para o substrato espaço geográfico. Para isso, a pesquisadora se utilizou do conceito geográfico desenvolvido pelo geógrafo Milton Santos, que advertiu sobre importância em se compreender o espaço geográfico, “não como mero receptáculo das ações humanas, mas como uma entidade histórico social que, ao ser produzido/modificado, transforma-se num ‘território usado’, isto é, abriga ‘a materialidade mais a vida que o anima’” (Steinberger & Costa, 2017).

urbanístico do Brasil, apresentou uma cronologia que analisa a formação do urbanismo nas cidades brasileiras, observando os principais planos urbanos executados e as intervenções realizadas. Ambos<sup>6</sup> enquadram estes períodos com certa semelhança e consideram os fatos ocorridos entre o final do século XIX e o século XX.

Para Klink (2013), em publicação organizada por Costa (2016), a periodização<sup>7</sup> em relação à questão metropolitana foi marcada da seguinte forma:

- Primeiro período (1970-1988): desenvolvimentismo (etapa tecnoburocrática centralista) - Lei Complementar nº 14, de 8 de junho de 1973, que institucionalizou as primeiras RM's no Brasil;
- Segundo período (1988-2001): reestruturação produtiva (etapa neolocalista competitiva) - Capítulo para política urbana na Constituição Federal de 1988 e aprovação do Estatuto da Cidade/2001;
- Terceiro período (2001 a 2015): “novo” (social) desenvolvimentismo - Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005 – Lei dos Consórcios Públicos. Acórdão do Supremo Tribunal Federal (STF) relativo à Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 1.842 e
- Quarto período (2015 aos dias atuais): crise e instabilidade – indefinições e incertezas em meio à premência da agenda metropolitana no contexto de ajuste ou ruptura com o desenvolvimentismo em face da crise política e econômica - Estatuto da Metrópole (KLINK, 2013, p. 91-95).

Na década de 1960, fase que antecede desenvolvimentismo (etapa tecnoburocrática centralista), a valorização da categoria região como escala de planejamento foi a estratégia utilizada para o desenvolvimento desigual e combinado<sup>8</sup> que impulsionou e intensificou o processo de urbanização e industrialização brasileiros. Nesta década foi criado o Serviço Federal de

---

<sup>6</sup> Para Villaça (1999), existe três períodos que podem ser subdivididos: 1º período (1875 – 1930), 2º período (1930 – 1990), 3º período (1990 – aos dias atuais). Enquanto para Leme (1999), há também três períodos, sendo eles: 1º período (1895 – 1930) - Planos de embelezamento; 2º período (1930 – 1950) – Planos de conjunto; 3º período (1950 – 1964) – Planos regionais.

<sup>7</sup> Em seu artigo, *Afinal estamos em uma metrópole!*, Schvarsberg (2014) apresenta também esta periodização, enfatizando a importância e relevância do Estatuto da Metrópole como marco fundamental para a política metropolitana brasileira.

<sup>8</sup> Em seu artigo, *A carroça ao lado do avião: o direito à cidade metropolitana em Brasília*, Schvarsberg (2017), demonstra a importância na compreensão deste conceito para o estudo e a pesquisa relacionada à metrópole. A expressão desigual e combinado “oferece elementos analíticos promissores para a análise do processo de urbanização e metropolização.” Representa, sobretudo, uma a mistura de desenvolvimento e subdesenvolvimento em muitos países, especialmente nos periféricos, em que o espaço tempo funcionam/convivem de modo combinado e articulado, mesmo com nuances dialéticas de “progresso” e atraso, o que implica em uma formação socioespacial própria e peculiar de cada sociedade.

Habituação e Urbanismo - SERFHAU<sup>9</sup> e o Banco Nacional de Habitação - BNH<sup>10</sup> que marcavam na história do planejamento urbano, momento singular, pois se iniciava a institucionalização do Planejamento e da Política Urbana no Brasil.

Segundo Tonnucci Filho (2010, p. 07),

a prática de urbanismo e de planejamento estava restrita às investidas de algumas municipalidades mais ricas e equipadas e preocupadas com os efeitos do intenso crescimento urbano experimentado, porém sem qualquer coordenação ou integração/subordinação a uma política urbana de caráter nacional.

Durante a ditadura militar, na década de 1970, foram implementados planos de desenvolvimento nacionais: o Plano Nacional de Desenvolvimento I – PND I (1972 a 1974) e o Plano Nacional de Desenvolvimento II – PND II (1975 a 1979). Posteriormente, na década de 1980, somaram-se àqueles: o Plano Nacional de Desenvolvimento III - PND III (1980-1985) e o Primeiro Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República (1986-1989), que tinham como fundamento o desenvolvimento econômico e territorial brasileiro.

O PND I (1972 a 1974) tinha como objetivos principais: o crescimento e a transformação, sob um modelo econômico de mercado, com a expansão, transformação da agricultura, consolidação do Centro-Sul e integração nacional. Sob o aspecto físico territorial, tinha como premissas e elementos fundamentais: o desenvolvimento urbano e regional, com enfoque especial à necessidade de adoção do território metropolitano.

Na medida em que o Governo Federal chamava para si a tarefa de assumir parte das responsabilidades sobre a solução de problemas metropolitanos (o que suscitava grande debate

---

<sup>9</sup> Em 1964, foi criado o SERFHAU com a finalidade incentivar e coordenar a elaboração e implementação de Planos de Desenvolvimento Local Integrado (PDLI) e Planos Diretores de Desenvolvimento Integrado (PDDI). Além disso, possuía outras funções, tais como: gerir o Fundo de Financiamento do Planejamento (FIPLAN) e Sistema Nacional de Planos de Desenvolvimento Local Integrado (SNPLI) e financiar a contratação de escritórios de consultoria para a elaboração dos referidos planos e prestador de assistência técnica aos municípios (TONNUCCI, 2010).

<sup>10</sup> Segundo Azevedo (2011), a Lei nº 4.380, de 21 de agosto de 1964, que institui o Sistema Nacional de Habitação - SNH, criou o Plano Nacional de Habitação - PNH e o Banco Nacional da Habitação - BNH e o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo - SERFHAU. A preocupação do governo militar sobre as questões relacionadas aos problemas habitacionais era puramente de interesse político pois havia muitas tensões sociais nas favelas. “A percepção é que há ‘uma vacância de lideranças’, que ‘as massas estão órfãs’ e ‘socialmente ressentidas’, e que é preciso mostrar que o novo governo é receptivo a suas necessidades: que pode, sem a demagogia da esquerda, agir pronta e seguramente em benefício dela” (AZEVEDO, 2011).

relativo à autonomia municipal), abriu-se também o espaço para a atuação federal direta e não mais em caráter de cooperação com os municípios. (CALDAS, 2018, p. 29).

A institucionalização de Regiões Metropolitanas – RM's no Brasil iniciou-se em 1973, com a regulamentação da Lei Federal nº 014, de 08 de junho de 1973, que estabeleceu oficialmente as oito primeiras RM's, Belém, Belo Horizonte, Curitiba, Fortaleza, Porto Alegre, Recife, Salvador e São Paulo. Em 1974, a Lei nº 020, de 01 de julho de 1974, no Art. 19, foi instituída a Região Metropolitana do Rio de Janeiro, somando-se, portanto, nove RM's. Contudo, nas décadas subsequentes até o presente, o processo de institucionalização de Aglomerados Urbanos – AGLU's e RM's apresentou explosão vertiginosa e atingiu a casa de sete dezenas entre aglomerados e RM's<sup>11</sup>.

O PND II (1975 a 1979) adotou como objetivos principais conquistas econômicas e sociais, uma estratégia de desenvolvimento calcada no modelo econômico regulado pelo governo, tendo como finalidade o desenvolvimento da indústria e da agropecuária, mantendo a integração nacional e promovendo a interiorização do país. No conteúdo deste plano foi instituída a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano – PNDU – que tinha como preceito fundamental planejar e controlar o desenvolvimento territorial dos municípios brasileiros.

Após PND II, reforçando o movimento de redemocratização, iniciou-se a construção de bases que subsidiariam a política urbana brasileira, o governo federal estabeleceu a obrigatoriedade da elaboração de planos diretores municipais e, posteriormente, planos de desenvolvimento integrado. Tais imposições legais trouxeram aos municípios e estados federados a responsabilidade fundamental de estabelecer competências para mediar e intermediar os processos e sistemas de planejamento. Sobre o território municipal, a municipalidade foi responsabilizada pelo ordenamento territorial e pela articulação das políticas públicas espaciais fundamentadas na gestão urbana.

A partir de 1985, porém, a crise fiscal e econômica levou ao colapso dos órgãos de fomento e de gestão metropolitana, ao mesmo tempo que o advento do neoliberalismo provocou a interrupção na formulação das políticas públicas de caráter nacional por parte do Governo Federal. Devido a esse contexto

---

<sup>11</sup> Este conteúdo será abordado na sequência, sendo ele apresentado neste mesmo capítulo, sob o título: “O cenário metropolitano brasileiro: cronologias, desafios e perspectivas”.

político-econômico, do final da década de 1980 até a criação do Ministério das Cidades, em 2003, o urbano e, principalmente, o metropolitano mantiveram-se relativamente ausentes da agenda nacional (PERES *et al.*, 2018, p. 270).

Para Bittencourt (2011), na promulgação da PND III (1980-1985), foi elaborado um novo Plano Nacional de Desenvolvimento Urbano – PNDU, tendo sido proposta, novamente, a redução das desigualdades regionais. No entanto, houve maior ênfase na redução dos desequilíbrios intraurbanos, com o aperfeiçoamento da legislação de uso e ocupação do solo urbano e da coordenação das ações intersetoriais, com a criação do Sistema Nacional de Fundos de Desenvolvimento Urbano. “Com isso, estados e municípios ganharam protagonismo, através da transferência de recursos da União, contrariamente ao que acontecia na PNDU anterior.” Para a temática RM’s, este PNDU (1980) definiu um programa estratégico de ações específicas, conforme a categorização na rede urbana nacional, abrangendo medidas de organização do território das cidades que contemplava estratégias tanto intraurbanas, quanto interurbanas.

Em 1985, o PND – Primeiro Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República (1986-1989) foi reformulado e estabeleceu em seu conteúdo uma política que incorporava questões urbanas e regionais. “Assim como as PNDU’s anteriores, o plano identificava as desigualdades regionais como o principal entrave ao desenvolvimento nacional e reunia um conjunto de estratégias com incidência sobre as RM’s, tanto na escala urbana como regional (SERRANO, 2013).”

Em um primeiro momento, as décadas de 1970 e 1980, períodos que contemplam os PND’s e PNDU’s, podem se enquadrar como períodos precursores do movimento de redemocratização do país. Nestes planos houve tentativas de implementação de políticas públicas espaciais que abarcavam a escala municipal/urbana, com certas limitações no planejamento das unidades metropolitanas.

#### 1.1.2 Política Metropolitana pós-Constituinte de 1988 e marcos regulatórios urbanísticos

Em um segundo momento, o período pós-Constituição Federal de 1988 – CF/1988, representou um divisor de águas, pois permitiu novas possibilidades de arranjos institucionais interfederativos. Houve uma descentralização da



política administrativa que garantiu a autonomia municipal e atribui ao estado federado a responsabilidade da institucionalização de RM's.

A discussão relativa ao planejamento urbano tomou corpo pós-movimento democrático e tem na CF/1988 uma baliza interessante e propulsora da política urbana no Brasil. O Movimento Nacional pela Reforma Urbana – MNRU, motivados pelo processo de redemocratização do país, retoma suas discussões e mobilizações, aprovando na CF/1988 os artigos 182 e 183 que tinham a finalidade de incorporar os conteúdos relativos à política urbana e estabelecer como competência do poder público municipal a responsabilidade pela execução da política de desenvolvimento urbano. Esses fatos e atos são significativos e representam um marco jurídico fundamental e efetivo para o processo de planejamento urbano/metropolitano brasileiros.

Em 2001, a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 – Estatuto da Cidade – regulamentou os artigos 182 e 183 da CF/1988 e estabeleceu diretrizes gerais sobre a política urbana. No estatuto vigente foram reafirmados os princípios básicos estabelecidos pela Carta Magna, que preserva e atribui à municipalidade a responsabilidade da elaboração, aplicação e regulação do Plano Diretor como elemento ordinário de planejamento urbano e gestão democrática. Deste modo, o Estatuto da Cidade concentra na esfera municipal as atribuições legais sobre a matéria urbana e a função social da cidade e da propriedade urbanas. Em partes, resgatou a preocupação do planejamento e gestão urbanos, referentes às décadas de 1960, 1970 e 1980, no sentido de organizar, espacialmente, de modo articulado e equilibrado as dinâmicas existentes entre as cidades componentes de RM's.

Em 2015, a política urbana brasileira realizou novo salto. A normatização, as possibilidades de novas concepções e os instrumentos para a questão metropolitana foram regulamentados sob a Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015 - Estatuto da MetrÓpole<sup>12</sup>. Tal regulamentação delegou aos estados a responsabilidade de institucionalizar RM's e AGLU's com o objetivo de organizar, planejar e executar Funções Públicas de Interesse Comum – FPIC's.

---

<sup>12</sup> Apesar de todo feito, mesmo que limitado, relacionado ao marco legal metropolitano, em 2018, a Lei nº 13.089/15 foi convertida na Lei nº 13.683, de 19 de junho de 2018, revogando assim os prazos para a elaboração da lei referente aos Planos de Desenvolvimento Urbano Integrados - PDUI's, bem como a sanção prevista para agentes públicos que não cumprissem tal obrigação.

Além disso, imprimiu a necessidade da utilização de instrumentos de desenvolvimento urbano integrado, tais como: plano de desenvolvimento urbano integrado; planos setoriais interfederativos; fundos públicos; operações urbanas consorciadas interfederativas; zonas para aplicação compartilhada dos instrumentos urbanísticos previstos na Lei nº 10.257, de 10/07/2001; consórcios públicos; convênios de cooperação; contratos de gestão; compensação por serviços ambientais ou outros serviços prestados pelo Município à unidade territorial urbana e parcerias público-privadas. Ademais, determinou ao Estado, enquanto ente federado, a incumbência de ordenar o território, constituído por vários municípios, e articular a Governança Metropolitana no campo do desenvolvimento urbano, fundamentadas no compartilhamento de FPIC's.

As legislações urbanísticas regulamentadas posteriores a Constituição de 1988, o Estatuto da Cidade e o Estatuto da Metrópole, representam importantes marcos jurídicos para o urbanismo brasileiro, são, significativamente, saltos qualitativos na proposição de políticas públicas espaciais no Brasil. Guardam em seus conteúdos aspectos que complementam e suplementam de forma enriquecedora o processo de planejamento urbano/metropolitano.

Caldas (2018) corrobora, em sua tese, os avanços relacionados à política urbana brasileira, tendo como marco todo o processo que antecedeu o Estatuto da Cidade e que, a partir deste, uma sequência de ações relacionadas à constituição brasileira que estabeleceu, por exemplo, a conferência nacional da cidade e o conselho nacional das cidades, amparados nas propostas que estruturaram a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano - PNDU. Para a mesma autora, o PNDU estabeleceu princípios relacionados com Direito à Cidade, abarcando as diversas dimensões ligadas à vida urbana. Descortinou-se, portanto, uma política urbana, que apesar de suas limitações, está pautada no espaço socialmente construído.

A partir desta perspectiva, foram delimitadas as temáticas que envolveriam a política urbana no Brasil, considerando a complexidade e a diversidade, englobando os seguintes aspectos: habitação, saneamento ambiental, mobilidade urbana e trânsito, política fundiária e a capacitação e informação. Mesmo com os desafios impostos para sua implementação no país houve, portanto, uma estruturação básica da política urbana e um direcionamento.

Há que se ressaltar dois aspectos apontados por Caldas (2018): as contradições do modelo federativo brasileiro que delegaram e geraram uma autonomia municipal, o que não garantiu aos municípios a tutela administrativa dos recursos públicos necessários para o desenvolvimento autônomo e interdependente e a existência de uma crise urbana que se encontra fundada sob a lógica das desigualdades territoriais, sociais e econômicas que permeiam todas as temáticas que estruturaram a PNDU.

Esse modelo federativo atingiu diretamente as metrópoles brasileiras, pois as RM's encontram-se, atualmente, sob um vazio administrativo. Isto pode estar associado ao esvaziamento conceitual das categorias: urbano, metrópole, território e região no contexto do processo de gestão e planejamento que, por sua vez, se esbarram na necessidade de um estudo atualizado para implementação de políticas efetivas no âmbito da rede urbana brasileira. Ou ainda, em decorrência da desconexão entre a implementação destas políticas espaciais, considerando as contradições e a multiplicidade de escalas espaciais no território brasileiro.

Necessário fazer um parêntese, as duas categorias espaciais, o urbano e a metrópole estão imbricadas e possuem aspectos interdependentes. Sob a ótica da Geografia, o urbano<sup>13</sup> é uma categoria espacial básica que se relaciona à cidade, sob o prisma político-administrativo, o urbano incorpora o município, peça-chave das ações do Estado no território brasileiro. Enquanto a categoria metrópole<sup>14</sup> se estabeleceu de modo, inicialmente incipiente, ela tomou forma recentemente junto aos problemas urbanos decorrentes do funcionamento ineficiente do aglomerado de municípios em uma região, denominada região metropolitana. O ideal seria que ambas as categorias funcionassem de modo

---

<sup>13</sup> Como categoria geográfica, o urbano compreende um processo dinâmico e contraditório, revela conteúdos que despertam novas formas, metodologias e abordagens. O pensamento geográfico agrega as transformações ao diálogo e estabelece um pensar e um fazer de novas teorias. Deste modo, criam-se rupturas, conexões e continuidades nas formas para se analisar o objeto, que possui características singulares e únicas (LEOPOLDO, 2016).

<sup>14</sup> Para a categoria metrópole, vale ressaltar as pesquisadoras Lencioni e Carlos que, em constantes esforços, aprofundam-se na compreensão e atualização do que se trata a metrópole. Para ambas, a categoria metrópole está relacionada à organização do espaço e no modo de produção capitalista, que resulta em um espaço capitalista que deriva, sob o predomínio da reprodução das relações sociais de reprodução capitalistas, em um produto alienado, cuja expressão máxima é a metrópole. Para Carlos, em especial, a organização e a produção do espaço estão ligadas à reprodução socioespacial da metrópole e, mais atualmente, são oriundas do predomínio do capital financeiro na reprodução do espaço urbano e, em última análise, da financeirização da metrópole (MAIA, 2010).

integrado, mas a política nacional de desenvolvimento regional operava sob uma perspectiva fragmentada e dissociada. Esse descolamento e fragmentação das categorias geográficas, na maioria das ações, até o momento se mostrou ineficaz, revelando a ausência de uma estrutura política nacional de desenvolvimento urbano integral responsável pela conexão de todo o território brasileiro.

### 1.1.3 Contribuições relevantes para a Política Metropolitana brasileira: Ministério das Cidades, Observatório das Metrôpoles (OM) e Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)

Na PNDU, iniciada em 2003, foi pontuado com clareza as dificuldades estruturais em se estabelecer uma política para contemplar a questão metropolitana.

As metrópoles estão, portanto, no coração dos dilemas da sociedade brasileira. São em seu solo que estão dramatizados e concentrados os efeitos da disjunção entre nação, economia e sociedade, inerentes a nossa condição histórica de periferia da expansão capitalista. Os desafios metropolitanos configuram uma situação de insensatez. A enorme força produtiva concentrada em um sistema urbano-metropolitano diversificado como o brasileiro – certamente só comparável com a de poucos países do mundo – não só é deixada inaproveitada como é revertida numa acumulação de desastres sociais e ambientais que dificultam a coesão nacional. A construção de uma política para as metrópoles, portanto, é um ponto crucial da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (BRASIL, 2004).

No conteúdo do material elaborado, à época, pelo Ministério das Cidades (2004), há proposições para a construção de uma política metropolitana nacional com a sugestão dos seguintes procedimentos:

1. A parceria com universidades de todo o país reunidas no Observatório da Metrôpoles para elaboração de um marco legal nacional que oriente a delimitação das regiões metropolitanas pelos estados;
2. O levantamento das políticas, ações e investimentos do Governo Federal nas regiões metropolitanas como fomento a um planejamento integrado na Câmara de Política de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional, sob coordenação do Ministério das Cidades;
3. A realização de estudos para a elaboração de planos metropolitanos em parceria do Ministério das Cidades com estados e municípios. Estes planos metropolitanos visarão: A) orientar o uso e a ocupação do solo na definição, por meio de um macrozoneamento, de áreas destinadas a distritos industriais metropolitanos, habitação social e áreas de proteção

ambiental; B) orientar as políticas de drenagem urbana, coleta de lixo, abastecimento de água e esgotamento sanitário; C) orientar a gestão, os investimentos e a integração dos transportes coletivos; D) mapear as áreas socialmente vulneráveis e integrar as ações locais e estaduais com as ações dos diversos ministérios do Governo Federal. É fundamental lembrar que estes planos devem dialogar com os planos diretores municipais e é desejável que, a médio prazo, eles orientem os investimentos públicos nas áreas metropolitanas (BRASIL, 2004).

No volume 1, Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, apresentado pelo Ministério das Cidades, à época, encontram-se registros e afirmações relativas à necessidade da construção de uma política metropolitana. Com o objetivo de privilegiar a questão metropolitana no contexto das políticas públicas nacionais (BRASIL, 2004, p. 43), foi elaborado no final de 2003, um Plano de Ação para Metrôpoles em Risco que tinha como prioridade o investimento nas RM's, inicialmente, em áreas de saneamento ambiental, habitação e regularização fundiária. Posteriormente, houve uma complementação, em 2004, incluindo a mobilidade, o transporte e o trânsito que foram orientados por ações, pelo extinto<sup>15</sup> Ministério das Cidades, para a distribuição de recursos com a finalidade de servir como referência para a condução de políticas comuns aos vários ministérios.

As proposições realizadas desencadearam ações importantes no âmbito da ciência e da pesquisa relacionada às metrôpoles brasileiras. O pioneirismo do Observatório das Metrôpoles - OM<sup>16</sup>, associado à expertise das universidades

---

<sup>15</sup> Em visita ao site do Ministério do Desenvolvimento Regional, atualmente pasta responsável pela política urbana/metropolitana, não foi encontrado conteúdo específico que se relaciona à escala da metrópole e região metropolitana. Houve ainda a fusão de diversas pastas em uma única, tornando-se dispersa as problemáticas evidentes nas discussões e resoluções que envolvem o metropolitano. Vale ressaltar que, atualmente, a política do ministério responsável no que diz respeito à elaboração de programas para a escala metropolitana está ausente das medidas necessárias.

<sup>16</sup> O Observatório das Metrôpoles foi inserido no Programa Institutos do Milênio do CNPq em 2005 através do projeto "*Observatório das Metrôpoles: território, coesão social e governança democrática – Rio de Janeiro, São Paulo, Belo Horizonte, Curitiba, Porto Alegre, Salvador, Recife, Fortaleza, Belém, Natal, Goiânia e Maringá*". Os recursos do referido programa possibilitaram a expansão do escopo de investigação da rede, ampliando sua contribuição: (i) à circulação nacional de competências acadêmicas nas áreas da pesquisa e ensino; (ii) ao conhecimento sistemático e comparativo da problemática metropolitana brasileira, levando em consideração a diversidade regional do país; (iii) à formação de recursos humanos; e, (iv) ao aumento da importância na questão metropolitana na agenda pública brasileira em razão do seu esforço de transferência dos resultados das suas atividades de pesquisa e ensino, sua pesquisa à sociedade e aos governos.

gerou inúmeras pesquisas e uma produção intelectual de pesquisas considerável sobre a temática. Atualmente, a rede de pesquisa é composta por 16 núcleos distribuídos em Belém, Fortaleza, Natal, João Pessoa, Recife, Salvador, Vitória, Brasília, Goiânia, Rio de Janeiro, São Paulo, Baixada Santista, Maringá, Curitiba e Porto Alegre. No âmbito do programa, a pesquisa é dividida em 4 linhas, sendo elas: Linha I - Metropolização e o desenvolvimento urbano: dinâmicas, escalas e estratégias; Linha II – Direito à Cidade na Metrópole: Bem-Estar Urbano e Oportunidades; Linha III – Direito à Cidade, Cidadania e Governança Urbana e Linha IV – Estratégias Metropolitanas para o Direito à Cidade e o Desenvolvimento Urbano.

Além desse grande grupo espalhado pelas metrópoles brasileiras, há uma outra pesquisa em andamento, igualmente institucional, no Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA. O estudo sobre as RM's iniciou-se em 2009 e foi estruturado pela Rede IPEA, sendo constituído por diversos técnicos e pesquisadores que possuem experiência aprofundada sobre políticas de desenvolvimento metropolitano. O objetivo principal da pesquisa era investigar a situação da gestão e da governança metropolitanas nessas RM's a partir de três componentes, sendo eles:

- i) caracterização do desenho institucional, dos arranjos de gestão e da governança; ii) análise da gestão de funções públicas de interesse comum selecionadas (FPIC's); e iii) apresentação de um relato de experiência ou de estudo de caso que traga elementos inspiradores para a gestão e a governança metropolitanas do país (COSTA & TSUKUMO, 2013, p. 11).

Para continuidade da pesquisa foi lançada uma plataforma denominada Brasil Metropolitano<sup>17</sup> que conta com informações das principais RM's institucionalizadas. No âmbito deste projeto foi desenvolvida a produção de

---

Posterior a referida pesquisa, houve ainda a produção específica sobre algumas metrópoles brasileiras, a série denominada, "Como andam as Regiões Metropolitanas". O primeiro volume teve como objetivo principal, "[...] definir uma hierarquia para os espaços urbanos, tendo como pressupostos a centralidade, medida por indicadores do grau de importância, complexidade e diversidade de funções e sua abrangência espacial, e a natureza metropolitana, associada a níveis elevados de concentração de população e atividades, particularmente as de maior complexidade, e as relações que transcendem a região." Os volumes de 2 a 11, apresentaram o trabalho de pesquisa sobre Tipologia das Cidades Brasileiras, cujo objetivo foi o de identificar e classificar os municípios brasileiros, sendo eles: São Paulo, Salvador, Fortaleza, Natal, Recife, Curitiba, Maringá, Porto Alegre, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Belém e Goiânia. Disponível em: <https://www.observatoriodasmetrolopes.net.br/historico/>. Acesso em: 14 maio 2020.

<sup>17</sup>Disponível em: <http://brasilmetropolitano.ipea.gov.br/>. Acesso em: 27 jan. 2021.

relatórios, divididos em componentes<sup>18</sup>, apresentados pelas instituições responsáveis das RM's e obras divididas em volumes<sup>19</sup> que abordam a temática metropolitana e seus diversos aspectos.

Ambos os grupos de técnicos e pesquisadores, desde a década de 2000, estão analisando e avaliando todas as políticas que envolvem as escalas urbanas, metropolitanas e regionais, incluindo diversas temáticas que compreendem a complexidade destas estruturas. Atualmente, no que diz respeito ao território metropolitano, as principais discussões estão concentradas no papel desempenhado pela legislação que regulamenta a temática, o Estatuto da Metrópole. Esta norma trouxe diretrizes gerais e fundamentais para estabelecer parâmetros relativos à política e ao planejamento metropolitano.

#### 1.1.4 A situação metropolitana brasileira

Em seu art. 1º, o legislador aponta aspectos e elementos norteadores da política metropolitana: diretrizes gerais para o planejamento, a gestão e a execução das FPIC's; normas gerais sobre o Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado e outros instrumentos de governança interfederativa (BRASIL, 2015). Dos aspectos apontados pela normativa, há alguns deles que representaram avanços para a gestão e o planejamento metropolitano, sendo eles: as Funções

---

<sup>18</sup> A pesquisa foi dividida em componentes: no Componente 1, o objetivo foi caracterizar e construir quadros de análise comparativa da Governança Metropolitana no Brasil: arranjos institucionais de gestão metropolitana; no Componente 2, manteve-se o objetivo do componente 1, mas o foco de análise comparativa ficou centrado nas Funções Públicas de Interesse Comum; no Componente 3, o objetivo foi acompanhar a implementação do Estatuto da Metrópole na respectiva região metropolitana e no Componente 4, que foi subdividido em letras 4.A, 4.B e 4.C: o Componente 4.A buscou a identificação e caracterização das relações interfederativas na respectiva região metropolitana, o Componente 4.B apresentou o processo de elaboração e os esforços de implementação do PDU e o Componente 4.C identificou as fontes e soluções de financiamento para o desenvolvimento urbano-metropolitano da respectiva região metropolitana. Disponível em: <http://brasilmetropolitano.ipea.gov.br/#biblioteca>. Acesso em: 11 fev. 2021.

<sup>19</sup> A produção bibliográfica desta pesquisa possui os seguintes volumes: 1- "40 anos de regiões metropolitanas no Brasil", 2- "Funções públicas de interesse comum nas metrópoles brasileiras: transportes, saneamento básico e uso do solo"; 3- "Relatos e estudos de caso da gestão metropolitana no Brasil", 4- "Brasil metropolitano em foco: desafios à implementação do Estatuto da Metrópole" e Política metropolitana: governança, instrumentos e planejamento metropolitanos. Disponível em: <http://brasilmetropolitano.ipea.gov.br/#biblioteca>. Acesso em: 09 fev. 2021.

Públicas de Interesse Comum – FPIC's, a Governança Metropolitana e os Planos de Desenvolvimento Urbano Integrado - PDUI<sup>20</sup>.

O primeiro se relaciona à ação de um único município que pode reverberar nos municípios adjacentes e estão relacionados ao uso do solo, à mobilidade e ao saneamento ambiental. Essa ferramenta representa uma resposta institucional para os problemas urbano-regionais de caráter complexo e de dimensões supralocais. O segundo representa o compartilhamento de responsabilidades e ações entre os entes da federação, organizados em AGLU's ou RM's, com a finalidade de planejar e executar as FPIC's. Para Santos *et al.* (2019), este é um aspecto sensível, pois o federalismo tornou-se um problema, no caso dos AGLU's e RM's, já que o sentido é de cooperação mútua. O terceiro tem importância fundamental, considerando, principalmente, a inexperiência brasileira em gerir os territórios urbano-metropolitanos e a ausência de uma política estruturada de planejamento urbano-regional. Até que as políticas metropolitanas apresentem relativa maturidade, a obrigatoriedade dos planos se mostra como uma estratégia capaz de direcionar e viabilizar a cooperação e a organização metropolitanas.

Esses aspectos possuem uma interdependência, pois a operação de uma FPIC está relacionada diretamente à Governança Metropolitana, que por sua vez, se articula ao PDUI. Ou seja, a relação estabelecida entre os entes federados de um determinado território metropolitano, devem convergir para a integração das demandas comuns aos municípios de uma região metropolitana, orquestrada pela governança entre estes mesmos entes federados. Nesse sentido, quando se tratar de municípios inseridos em regiões metropolitanas, sua autonomia constitucional deve ser interpretada de forma a conjugar os interesses regionais e os locais (MOREIRA & GUIMARÃES, 2015). Isto em razão da necessidade de integração entre as políticas públicas espaciais (STEINBERGER, 2017) e os atores sociais que envolvem a União, o Estado e os municípios, devendo as decisões serem consensuais com a finalidade de contemplarem os municípios envolvidos no território metropolitano.

---

<sup>20</sup> Após a regulamentação da Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015, os Planos de Desenvolvimento Urbano Integrado - PDUI - das metrópoles foi elaborado por equipes de pesquisadores e profissionais das universidades brasileiras.



Mas há vários apontamentos a serem realizados em relação à questão e a Governança Metropolitana. A autonomia municipal motivou divergências, quando se estabeleceu a obrigatoriedade dos PDUI's. Então, já que existe uma autonomia constitucional, qual seria a razão de submissão dos municípios metropolitanos às imposições do Estado? Afinal, que tipo autonomia o município possui, mas que necessita se submeter às demandas do Estado enquanto ente federado? Para além de questões administrativas, há os recursos financeiros que a maioria dos municípios não possuem para a manutenção de seu próprio território, o que é incoerente, já que a autonomia parece algo figurativo, pois apresenta limitação no sentido do equilíbrio das responsabilidades relativas a um território metropolitano.

Em relação aos PDUI's, percebeu-se o desafio na produção destes instrumentos. Antes a experiência estava limitada ao planejamento do território de um município, de repente os gestores e técnicos se viram obrigados a construir um debate que convergisse para um território composto por vários municípios. Os obstáculos não faltaram: diagnosticar, publicizar e realizar audiências públicas, elaborar prognósticos, realizar proposições, espacializar em cartogramas os territórios, aprovar projetos de leis nas casas legislativas, compatibilizar territórios e serviços de interesse comum, entre outros; diversas foram as dificuldades que envolveram a implementação das políticas metropolitanas. Além disso, o desafio envolve um entendimento multiescalar que se esbarra na compreensão da articulação conceitual e prática entre as diversas categorias geográficas que envolvem uma região metropolitana.

Vale ressaltar uma questão conceitual essencial, o país urbanizado que ancorava seu planejamento na escala urbana, logo municipal, foi obrigado a agregar ao seu planejamento a escala da metrópole, preterida durante a propositura legislativa do Estatuto da Cidade. Como a taxa de urbanização cresceu consideravelmente, o território usado não mais corresponderia aos limites municipais (escala do urbano), equivaleria ao território funcional, ou melhor, à escala metropolitana e suas *interações crescentes entre os municípios integrantes* de uma região metropolitana. Isso é fundamental ser posto, pois a Constituição Federal estabeleceu o pacto federativo como elemento norteador da política pública, garantindo autonomia municipal aos agentes públicos responsáveis pela gestão urbana municipal, deixando um vazio normativo na

escala metropolitana e regional, o que impacta/impactou na governança metropolitana e em suas dinâmicas estruturais e elementares capazes de integrar uma atuação conjunta nos territórios metropolitanos brasileiros.

Outro aspecto conflituoso na discussão relativa às RM's, é a compulsoriedade. O fato de os municípios integrarem RM's, ao menos em tese, é fundamentada em estudos relacionados às dinâmicas territoriais estabelecidas entre os municípios metropolitanos. Para Garson (2009, p. 21), o federalismo tem se mostrado inadequado para minimizar as desigualdades inter e intrarregionais, pois o “[...] processo de descentralização federativa não foi acompanhado pelo desenvolvimento de instituições que estimulem a cooperação entre os entes da federação e de fóruns de negociação e resolução de conflitos.”

Santos *et al.* (2019) apontam ainda um aspecto de relevância a ser considerado, no que se refere à alteração da normativa. A dilação do prazo permitiria um amadurecimento institucional no sentido de possibilitar o aperfeiçoamento na confecção dos planos e o aumento da capacidade de compreensão sobre a importância da governança metropolitana para a adequação da administração pública e maximização eficiente para cooperação entre os entes federados. Compreendendo, sobretudo, a existência de uma assimetria que envolve as “capacidades técnicas, financeiras, políticas, bem como as dimensões demográficas e territoriais”.

Para Maricato (2012), a política urbana e metropolitana sofreu diversos impasses. Apesar dos avanços institucionais nas proposições, que vigoraram uma década, o desinteresse pela questão e governança metropolitana revela a falta de cooperação administrativa entre os municípios metropolitanos. Para a mesma autora, deveria haver a construção de um *novo paradigma, uma costura federativa*, a médio e longo prazo, com a finalidade de combater o *analfabetismo urbanístico*, que “significa elucidar a estratégia das forças selvagens que fazem do solo urbano e dos orçamentos públicos pasto para interesses.” (MARICATO, 2012, p. 45).

Ainda sobre suas ponderações, a arquiteta e urbanista, coloca a importância e a necessidade em fundar, na Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, uma construção social equilibrada de metrópoles,

uma Política Nacional de Regiões Metropolitanas. No entanto, o que se percebeu foi o abandono normativo, federativo, institucional e territorial. “Não houve mudança de rota no rumo que orientou a construção das cidades, especialmente as metrópoles”, o que pode ser constatado, por meio de “levantamento empírico [...] a gravidade e a urgência da condição urbana e metropolitana” (MARICATO, 2012, p. 83) no Brasil.

## **1.2 O cenário metropolitano brasileiro: cronologias, desafios e perspectivas**

Para a maioria dos pesquisadores brasileiros<sup>21</sup>, que se debruçou sobre a temática, o processo de metropolização possui particularidades e detalhes muito próprios decorrentes do intenso processo de urbanização brasileira. Vale ressaltar que em meio às divergências existentes, é fato que os critérios para classificação de uma região metropolitana ainda possuem, de modo unânime, algumas incongruências e contam com a falta de critérios objetivos, pela governança metropolitana dos estados a determinação de aspectos que, realmente, caracterizem a RM's.

Em meio às discussões, há que se evidenciar os aspectos relativos às dinâmicas populacionais, econômicas, urbanísticas, políticas e sociais próprias de regiões metropolitanas. Mas vale destacar, no caso das RM's, os interesses políticos e econômicos que direcionam a inserção de capitais e municípios no *roll* de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e regiões integradas de desenvolvimento.

No contexto das RM's, para Moura *et al.* (2006) e Melchioris & Campos (2016), a institucionalização<sup>22</sup> de RM's pode ser caracterizada por três fases: a primeira fase ocorre na década de 1970, resultado da PNDU relacionada à

---

<sup>21</sup> Gouveia, 2005; Moura, 2009; Moysés, 2005; Ribeiro, 2004; Souza, 1999; Ribeiro *et al.*, 2016; Garson, 2009; Mêncio & Zione, 2017; Firkowski, 2013; Costa & Tsukumo (2013), entre outros.

<sup>22</sup> “A institucionalização de regiões metropolitanas no Brasil surge como uma resposta ao fenômeno da metropolização e suas consequências no que concerne à concentração de população, atividades e renda, agudizando da desigualdade e a segregação em alguns pontos do território nacional. Constituiu um conjunto de ações que combinaram a identificação da situação problema, a institucionalização das áreas identificadas, a definição do rol de serviços a serem contemplados, a destinação de recursos e a organização de uma estrutura de gestão” (Moura *et al.*, 2006, p. 130).

expansão da produção industrial e à consolidação das metrópoles como lócus desse processo.

Reguladas por legislação federal, foram criadas nove RMs, incluindo os principais centros nacionais – particularmente capitais de estados – e suas áreas de polarização direta, constituídas por municípios integrantes da mesma unidade socioeconômica. Visaram à realização de serviços comuns de interesse metropolitano, de modo a constituir uma unidade de planejamento, e deveriam organizar-se sob um arcabouço padrão estruturado em dois conselhos, o deliberativo e o consultivo (MOURA *et al.*, 2006, p. 130).

A segunda fase tem como marco a CF/1988, que conferiu aos estados a competência para institucionalização de regiões metropolitanas em suas unidades federativas. Como apresentado anteriormente, a autonomia rompeu com o modelo autoritário/centralista e abriu possibilidades para a inserção de regiões metropolitanas nos processos estaduais de planejamento regional. Além disso, a legislação trouxe consigo outras categorias de organização regional como as aglomerações urbanas e microrregiões (MOURA *et al.*, 2006).

Ocorreu ainda a municipalização de políticas e de recursos, o que dificultou a execução de investimentos e programas sob critério regional. Ao mesmo tempo, houve um contingenciamento orçamentário para ações nas regiões e um enfraquecimento dos órgãos metropolitanos, com a extinção de alguns (MOURA *et al.*, 2006, p. 131).

Segundo Moura *et al.* (2006), a terceira fase se iniciou na década de 1990 e inaugurou um processo de associações supramunicipais, estabelecendo-se redes e órgãos relacionados à vocação urbana. Caracterizou-se, sobretudo, pela busca de alternativas de ações que superassem os obstáculos regionais, apesar de haver limitações na articulação da governança para o cumprimento dos objetivos dispostos na constituição.

Diante do recorte temporal proposto de três fases da institucionalização das RM's brasileiras, vale observar na Tabela 1, o quantitativo de RM's criadas entre as décadas de 1970 e 2020. Atualmente, segundo IBGE<sup>23</sup> (2019), o país

---

<sup>23</sup> Trata-se de um produto denominado, *Composição das RM's, RIDEs e Aglomerações Urbanas*, elaborado pelo IBGE, com objetivo de atualizar dados relativos das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e regiões integradas de desenvolvimento. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/geociencias/organizacao-do-territorio/estrutura-territorial/18354->

possui 74 Regiões Metropolitanas<sup>24</sup> – RM's, 05 Aglomerações Urbanas<sup>25</sup> e 02 Regiões Integradas de Desenvolvimento<sup>26</sup> – RIDE's. Como pode ser observado na Quadro 1, há um número considerável de RM's.

Quadro 1 - Regiões Metropolitanas por década

	Lei de Criação	Unidade Institucionalizada	RG	UF	Municípios	População (estimada) 2019
Década de 1970 (9)	14/1973	RM de Belém	N	PA	7	2.510.274
	14/1976	RM de Fortaleza	NO	CE	19	4.106.245
	14/1978	RM de Recife	NO	PE	14	4.054.866
	14/1979	RM de Salvador	NO	BA	13	3.929.209
	20/1973	RM do Rio de Janeiro	SE	RJ	21	12.763.459
	14/1974	RM de Belo Horizonte	SE	MG	50*	5.961.895
	14/1980	RM de São Paulo	SE	SP	39	21.734.682
	14/1975	RM de Curitiba	S	PR	29	3.654.960
	14/1977	RM de Porto Alegre	S	RS	35	4.340.733
	Subtotal				227	63.056.323

regioes-metropolitanas-aglomeracoes-urbanas-e-regioes-integradas-de-desenvolvimento.html?=&t=acesso-ao-produto. Acesso em: 21 set. 2020. O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA - possui site, que apresenta dados atualizados e vários indicadores relativos às regiões metropolitanas brasileiras. Disponível em: <http://brasilmetropolitano.ipea.gov.br/>. Acesso em: 23 set. 2020.

<sup>24</sup> A edição 2019.2 mostra a inclusão de novos municípios em Regiões Metropolitanas nos estados do Rio de Janeiro e Alagoas. No estado do Rio de Janeiro, o município de Petrópolis, na região serrana fluminense, voltou a integrar a RM do Rio de Janeiro, de acordo com a Lei Complementar nº 184/2018. No Nordeste brasileiro, o estado de Alagoas, com a Lei Complementar nº 49/2019, incluiu o município de Atalaia à RM do Vale do Paraíba, e os municípios de Igaci, Palmeira dos Índios, Estrela de Alagoas, Belém e Tanque d'Arca à RM do Agreste, totalizando 18 municípios. Na RM alagoana de Caetés, as Leis Complementares 48 e 49 de 2019 alteraram a composição da RM, integrando-a os municípios de Coruripe e São Miguel dos Campos. Além disso, no país há um total de cinco Aglomerações Urbanas, sendo três no estado de São Paulo e duas no Rio Grande do Sul. Não houve alterações nas regiões integradas de desenvolvimento (RIDEs) brasileiras, nem nas Regiões Metropolitanas dos estados brasileiros. Existem atualmente, no país, 74 regiões metropolitanas, sendo que o estado com maior número de Regiões Metropolitanas é a Paraíba (12), seguido por Santa Catarina (11), Alagoas (9) e Paraná (8).

<sup>25</sup> Os Aglomerados Urbanos estão localizados 3 na região Sudeste, sendo eles: Jundiá (SP), Piracicaba (SP), Franca (SP) e 2 deles na região Sul, sendo eles: Litoral Norte (RS) e Sul (RS), perfazendo-se o total de 5 Aglomerados Urbanos.

<sup>26</sup> Quanto às Regiões Integradas de Desenvolvimento – RIDE's, tem-se uma na região Nordeste, no estado do Piauí e do Maranhão, a Região Integrada de Desenvolvimento da Grande Teresina e na região Centro-Oeste, que incorpora o Distrito Federal e o entorno do Distrito Federal, que englobam municípios do Estado de Goiás e do Distrito Federal, denominada Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno.

Década de 1990 (12)	25/1995	RM de Aracaju	NO	SE	4	961.120
	152/1997	RM de Natal	NO	RN	15	1.614.277
	38/1998	RM Grande São Luís	NO	MA	13	1.633.117
	18/1998	RM de Maceió	NO	AL	13	1.338.756
	<b>27/1999</b>	<b>RM de Goiânia</b>	<b>CO</b>	<b>GO</b>	<b>21</b>	<b>2.613.491</b>
	58/1995	RM Grande Vitória	SE	ES	7	1.979.337
	815/1996	RM da Baixada Santista	SE	SP	9	1.865.397
	162/1998	RM de Florianópolis	S	SC	22	1.209.818
	83/1998	RM de Maringá	S	PR	26	820.493
	83/1998	RM de Toledo	S	PR	17	398.323
	162/1998	RM do Norte/Nordeste Catarinense	S	SC	26	1.419.518
	162/1998	RM do Vale do Itajaí	S	SC	16	297.821
Subtotal					189	14.731.950
Década de 2000 (16)	21/2003	RM de Macapá	N	AP	3	646.323
	54/2007	RM de Manaus	N	AM	13	2.676.936
	130/2007	RM de Capital	N	RR	5	438.665
	130/2007	RM de Central	N	RR	2	463.320
	130/2007	RM do Sul do Estado	N	RR	4	56.519
	89/2005	RM do Sudoeste Maranhense	NO	MA	8	360.192
	78/2009	RM do Cariri	NO	CE	9	609.358
	59/2003	RM de João Pessoa	NO	PB	12	1.278.401
	92/2009	RM de Campina Grande	NO	PB	19	640.501
	27/2009	RM de Agreste	NO	AL	15	510.215
	359/2009	RM do Vale Rio do Cuiabá	CO	MT	13	1.041.307
	90/2006	RM do Vale do Aço	SE	MG	28*	770.639
	870/2000	RM de Campinas	SE	SP	20	3.264.915
	221/2002	RM de Carbonífera	S	SC	26*	617.630
	221/2002	RM da Foz do Rio Itajaí	S	SC	9*	688.442
221/2002	RM de Tubarão	S	SC	18*	391.658	
Subtotal					204	14.455.021

Década de 2010 (37)	79/2012	RM de Santarém	N	PA	3	338.405
	90/2014	RM de Palmas	N	TO	16	484.674
	93/2014	RM de Gurupi	N	TO	18	195.249
	3654/2015	RM de Porto Velho	N	RO	2	556.237
	31/2011	RM da Zona da Mata	NO	AL	16	330.269
	30/2011	RM do Vale do Paraíba	NO	AL	12	160.893
	33/2012	RM de São Francisco	NO	AL	5	130.829
	36/2012	RM do Sertão	NO	AL	7	160.758
	32/2012	RM de Palmeira dos Índios	NO	AL	7	157.389
	35/2012	RM de Caetés	NO	AL	4	219.416
	39/2013	RM do Médio Sertão	NO	AL	9	150.037
	103/2011	RM de Patos	NO	PB	23	232.636
	101/2011	RM de Guarabira	NO	PB	20	250.457
	109/2012	RM do Vale do Piancó	NO	PB	17	143.251
	106/2012	RM de Esperança	NO	PB	9	141.755
	110/2012	RM de Barra de Santa Rosa	NO	PB	8	81.405
	107/2012	RM de Cajazeiras	NO	PB	15	177.393
	117/2013	RM de Sousa	NO	PB	9	117.399
	119/2013	RM de Araruna	NO	PB	6	67.781
	118/2013	RM de Itabaiana	NO	PB	12	136.602
	116/2013	RM de Vale do Mamanguape	NO	PB	9	121.631
	35/2011	RM de Feira de Santana	NO	BA	16	916.512
	168/2016	RM de Sobral	NO	CE	18	497.515
	1166/2012	RM do Vale do Paraíba e Litoral Norte	SE	SP	39	2.552.610
	1241/2014	RM de Sorocaba	SE	SP	27	2.1437.86
	1290/2016	RM de Ribeirão Preto	SE	SP	34	1.720.469
	149/2012	RM de Londrina	S	PR	25	1.111.577
	185/2015	RM de Campo Mourão	S	PR	25	328.863
	186/2015	RM de Cascavel	S	PR	23	523.854
	187/2015	RM de Apucarana	S	PR	23	299.860

184/2015	RM de Umuarama	S	PR	24	313.794
523/2010	RM de Chapecó	S	SC	32*	486.044
495/2010	RM de Lages	S	SC	23*	355.723
523/2010	RM do Alto do Vale do Itajaí	S	SC	28*	297.821
571/2012	RM do Extremo Oeste	S	SC	49*	339.966
571/2012	RM do Contestado	S	SC	45	535.756
14293/2013	RM da Serra Gaúcha	S	RS	14	854.107
Subtotal				672	15.488.937
Total geral				1269	107.732.231

Fonte: Para a elaboração desta tabela foram confrontados e cruzados dados do IBGE e IPEA. Na pesquisa do IPEA, o total de RM's são de 80, enquanto no site do IBGE constam 74 RM's. Deste modo, a diferença fica de 6 RM's, sendo elas: RM de Picos (PI), RM de Cianorte (PR), RM de União da Vitória (PR), RM de Grande Pedreiras (MA), RM do Leste do Maranhão (MA) e RM de Marabá (PA). Buscou-se ainda uma terceira plataforma de regiões metropolitanas do Fórum Nacional de Entidades Metropolitanas – FNEM, cujo site é <https://fnembrasil.org/>, acessado em 25/02/2021. Neste site, as mesmas 6 RM's não se encontram elencadas como no site do IBGE. \*Incluiu-se municípios que pertencem a colares metropolitanos, entorno metropolitanos e/ou áreas de expansão metropolitana.

Como pode ser observado na Tabela 1, na década de 1970, foram institucionalizadas 9 RM's concentrando-se, em sua maioria, entre o Nordeste e o Sudeste; na década de 1980, não houve institucionalização de RM's; na década de 1990, foi o quantitativo de 12 RM's que se somaram às 9 RM's anteriormente instituídas; na década de 2000, somou-se 21 RM's, o total de 16 RM's, que perfizeram o valor de 37 RM's e, na década de 2010, foram institucionalizadas mais 37 RM's que somadas completam as 74 RM's brasileiras.

Ao observar a distribuição de RM's por Região (Figura 1) tem-se o seguinte panorama: a região Norte possui 10 RM's, a região Nordeste possui 31 RM's, a região Centro-Oeste possui 02 RM's, a região Sudeste possui 10 RM's e a região Sul possui 21 RM's. Na primeira década, o Nordeste e o Sudeste se dividem entre a maioria das unidades institucionalizadas, na segunda década, a maioria ficou dividida entre o Nordeste e o Sul; na terceira década, as unidades institucionalizadas ficaram, em sua maioria, entre o Norte e o Nordeste e, na quarta década, o Nordeste e o Sul encabeçaram a institucionalização das unidades territoriais metropolitanas.



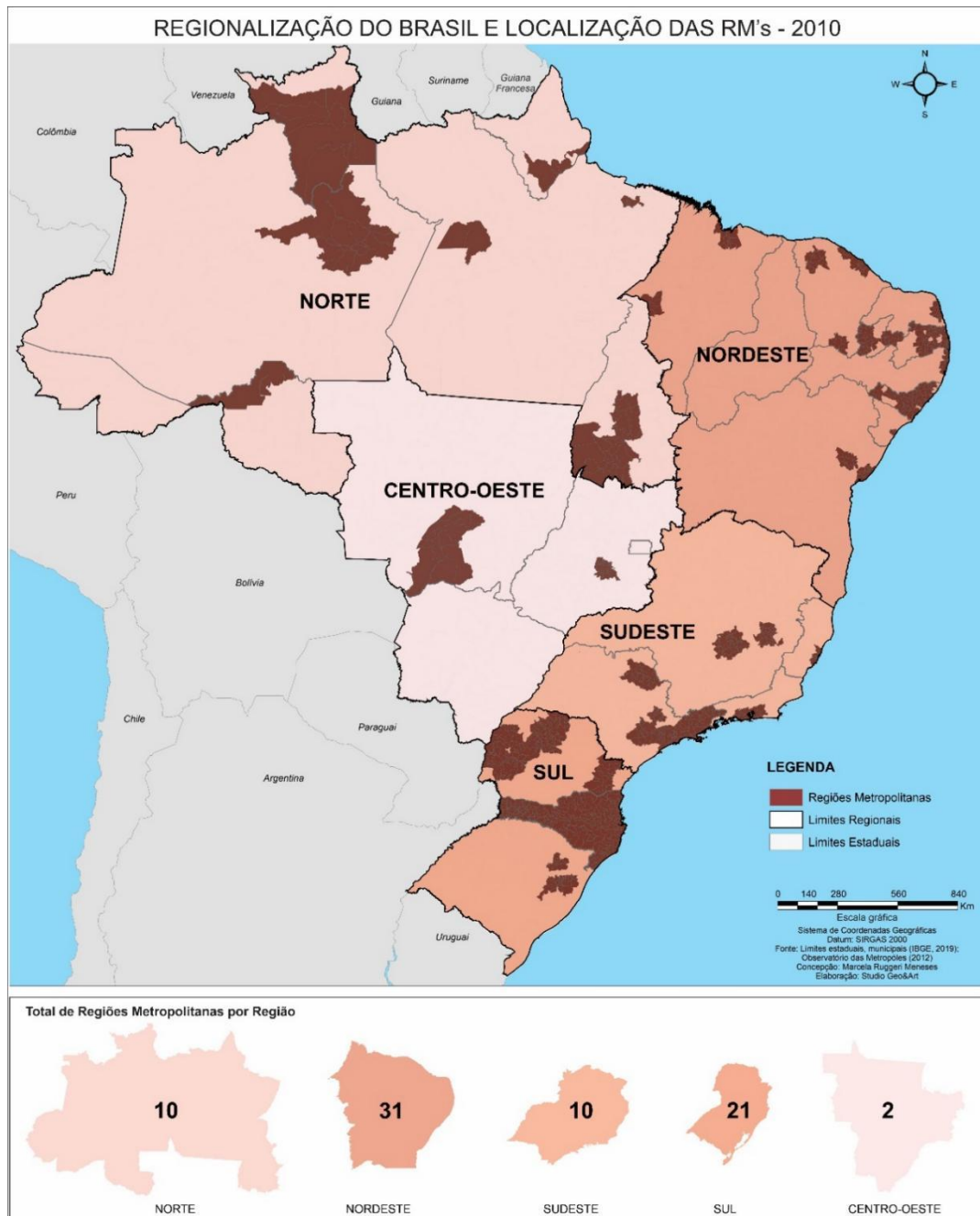


Figura 1 - Regionalização do Brasil e as RM's  
Fonte: IBG (2021)

O fato é que o número de municípios componentes de territórios metropolitanos perfaz um total de 1.269 municípios, diante de um total global de 5.570 municípios, ou seja, 22% dos municípios brasileiros estão em RM's. Segundo o IBGE (2021), a projeção da população brasileira é de 212.763.799, sendo assim a população que habita as RM's tem a percentagem aproximada de 50% em relação ao valor total. Para melhor compreensão da distribuição das

RM's foram locadas na Figura 1, o que permite visualizar a situação atual e a proporcionalidade, conforme regionalização no território brasileiro.

O salto do urbano para o metropolitano foi rápido e a prática de governança e planejamento necessita de espaço tempo<sup>27</sup> para compreender e ler os espaços que se articulam com certa agilidade. Pode-se dizer que a rapidez dos processos não foi acompanhada pelas políticas públicas espaciais (STEINBERGER, 2017), muito menos pela governança que deveria se ater ao território que se expande e extrapola os limites municipais, integrando municípios, que somados aos interesses divergentes dos atores sociais, direcionam a ocupação urbano metropolitana.

Para Ribeiro (2018), a questão metropolitana envolve uma gama de convergências e divergências, pois representa centro de poder de fortes relações econômicas, sociais e políticas em diversas escalas. Institucionalmente, a forma como se organizam revela como são estabelecidos seus meios de governança e articulações entre os atores sociais que participam do território metropolitano.

Para o debate em questão, é válido apontar os principais aspectos discutidos entre os pesquisadores brasileiros que se debruçaram sobre a temática. Os pontos mais conflituosos relativos ao desempenho e à qualidade das regiões metropolitanas, segundo os pesquisadores<sup>28</sup>, converge para as dimensões intrínsecas da governança metropolitana. Mas o que é governança metropolitana<sup>29</sup>? Segundo Garson (2009, p. 196), o conceito de governança está

---

<sup>27</sup> Para Harvey (1992), vivemos uma intensa fase de compressão espaço-tempo que impacta desorientando, de modo disruptivo, as práticas político econômicas, alterando o equilíbrio do poder de classes, a vida social e cultural. A aceleração do tempo gerou a aniquilação do espaço (centro da dinâmica capitalista), o que o tornou fragmentado e efêmero, fazendo com que as barreiras de tempo e espaço, dimensões materiais, desaparecessem enquanto dimensões materializadas e tangíveis da vida social. No entanto, a queda das barreiras espaciais não implicou o decréscimo da significação do espaço. Ao contrário, reafirma o realinhamento hierárquico do sistema urbano global, logo inclui todos os aspectos que envolvem o metropolitano. Isso garantiu a possibilidade aos “capitalistas flexíveis”, a exploração das diferenciações espaciais, o que refletiu diretamente sobre a atuação dos atores sociais que “manejam” ações em escalas espaciais diversas: urbano, metrópole e regional. Mas Harvey (1992) alerta para a volatilidade e o comprometimento negativo do processo de planejamento a longo prazo, em razão da compressão espaço-tempo.

<sup>28</sup> Santos, 2017; Marguti & Tavares, 2019; Rojas, 2010; Klink, 2010; entre outros.

<sup>29</sup> Para Negreiros (2016), os desafios político-institucionais para a cooperação interfederativa destacam-se: a) a fragmentação institucional, que gera impactos na gestão e implementação das FPICs, em que se sobressai a pulverização da repartição formal de atribuições entre os entes

relacionado “ao conjunto de ferramentas, mecanismos, instrumentos e ordenamentos que permitam desenvolver ações capazes de resolver problemas e contribuir para o desenvolvimento desses territórios”, incluindo a habilidade dos atores sociais de implementarem e conduzirem as políticas públicas espaciais de modo integrado e articulado.

Para Pires (2008),

governança metropolitana é, pois, a arquitetura processual da gestão pública fundada na interação público estatal público societal e público privada, capaz de sustentar a organização das estratégias de articulação de espaços, de atores políticos, sociais e privados, de decisões, demandas e políticas de interesse comum da região (PIRES, 2008, p. 8)

Apropriando-se de Eghrari (2013) e da pesquisa *Governança Metropolitana no Brasil* do IPEA, considerando a necessidade desta pesquisa e as devidas adequações, os elementos de desempenho e qualidade de governança metropolitana utilizados para avaliar as experiências brasileiras são:

1. Arranjos institucionais de gestão compartilhada;
2. Organização e capacidade de articulação institucional, com efetiva legitimação das instituições de governança metropolitana;
3. Identificação do território funcional metropolitano x território institucional metropolitano e marcos regulatórios (implementação de políticas metropolitanas via elaboração planos de desenvolvimento urbano

---

federados e a autonomia dos governos locais na solução de problemas de interesse comum; b) o baixo reconhecimento do papel e do peso na dinâmica metropolitana de um ou mais municípios (em geral o município sede), que tende a ser desconsiderado nas estruturas de governança metropolitana; c) a dificuldade para implantar mecanismos e instrumentos que ampliem a participação do setor privado no financiamento de projetos e ações e d) as disputas político-partidárias e a falta de identidade metropolitana. Para a autora, a elaboração dos Planos de Desenvolvimento Urbano Integrado, previsto no Estatuto da Metrôpole, deve ser encarado como a peça central da pactuação da governança interfederativa. Disponível em: [https://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com\\_content&view=article&id=3264&catid=29&Itemid=34](https://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&view=article&id=3264&catid=29&Itemid=34). Acesso em: 01 mar. 2021.

Segundo Sá *et al.* (2015), a governança interfederativa foi uma das mais importantes inovações apresentadas pelo Estatuto da Metrôpole. Conceitualmente, governança interfederativa refere-se à incorporação, ao desmembramento e fusão de Municípios, à formalização de regiões metropolitanas, microrregiões e aglomerações urbanas por seus Municípios limítrofes, integrando a organização, o planejamento e a execução das funções públicas de interesses comuns. De acordo com o art. 2º, inciso IV dessa lei, governança interfederativa é o “[...] compartilhamento de responsabilidades e ações entre entes da federação em termos de organização, planejamento e execução de funções públicas de interesse comum” (Brasil, 2015a, s.p.). Logo, todos os entes da federação – União, Estados e Municípios – envolvidos em uma determinada região metropolitana ou aglomeração urbana deverão participar ou mesmo compartilhar responsabilidades em relação à organização, ao planejamento e à própria execução das funções públicas de interesse comum.

integrado); 4. Fundos e capacidade de gestão dos recursos financeiros; 5. Planejamento e participação sociopolítica. Este último elemento será abordado no capítulo 4, denominado “As convergências e divergências entre os atores sociais no debate sobre a implementação da política metropolitana em Goiânia”, com foco específico na RM de Goiânia.

Cabe ressaltar que os aspectos que envolvem a Governança Metropolitana no Brasil apresentam considerável complexidade. Por essa razão, a abordagem dos elementos não deverá ser muito aprofundada, pois o objetivo é apresentar o status atual dos elementos componentes da governança, entendendo que sua composição possui fortes características de dependência e imbricação. Para isso, serão abordados e discutidos, os quatro elementos expostos acima, considerando o contexto das RM's brasileiras.

#### 1.2.1 Arranjos institucionais de gestão compartilhada e marcos regulatórios

Em sua pesquisa, Eghrari (2013) afirma que os arranjos institucionais de gestão compartilhada são espaços políticos e se constituem por três aspectos:

1º - entidade política e institucional com estrutura ou arranjos no nível metropolitano com responsabilidades e legitimidade política (EGHRARI, 2013, p. 86);

2º - produção de políticas públicas, que lidam com os desafios e problemas da sociedade e sua implementação em uma escala metropolitana pelos diferentes atores e (EGHRARI, 2013, p. 86)

3º - modos de regulação, isto é, - a existência de estruturas, arranjos, mecanismos e instrumentos no nível metropolitano capazes de produzir a mobilização de atores, criando mediação entre os atores, permitindo processos que direcionem para a produção de ação coletiva na escala metropolitana (LEFÈVRE, 2009, p. 625).

Mas o que é espaço político? Lefèvre (2009) conceitua espaços políticos pelo modo e o lugar em que há o envolvimento dos atores sociais, econômicos e políticos, em função de uma ação coletiva legítima produzida e necessária para se abordarem os problemas existentes, visando orientar o futuro.

Em convergência às afirmativas de Eghrari (2013) e Lefèvre (2009), tem-se a pesquisa sobre *Governança Metropolitana no Brasil* que estabeleceu critérios a fim de caracterizar e analisar os arranjos institucionais de gestão compartilhada e marcos regulatórios; funções públicas de interesse comum; implementação do Estatuto da Metrôpole; identificação e caracterização das

relações interfederativas nas RM's; planos de desenvolvimento urbano integrado – PDUI's e identificação das fontes e soluções de financiamento para o desenvolvimento urbano metropolitano.

Para isso, foram adotados dois pontos principais que possibilitaram dimensionar/mensurar os arranjos institucionais das RM's brasileiras. O primeiro ponto foi o sistema de gestão institucionalizada, cuja composição encontra-se sob os seguintes elementos: instâncias responsáveis pela gestão da RM; fundos para financiamento específico de ações na RM; conselhos consultivo e deliberativo; programas nos orçamentos estaduais e instrumentos de planejamento. O segundo ponto foram as articulações dos atores sociais que participavam da governança em uma RM. Para isso,

identificaram as articulações relacionadas: aos consórcios municipais e estaduais, relacionadas às FPIC's; às câmaras técnicas, em especial àquelas vinculadas aos conselhos metropolitanos; às associações de municípios; as parcerias público privada; aos conselhos setoriais; às conferências e aos comitês com atuação no âmbito metropolitano (COSTA & TSUKUMO, 2013, p. 17).

Em 2013, a conclusão foi de que os arranjos institucionais de gestão compartilhada “são predominantemente frágeis e pouco consolidados e não se aproximam de uma situação hipotética ideal<sup>30</sup> em nenhum dos casos em análise, o que atesta a fragilidade e a fragmentação da gestão e da governança metropolitanas, já apontadas por outros estudos (COSTA & TSUKUMO, 2013, p. 26)”. Portanto, o quadro geral demonstrou um processo de metropolização institucionalizado, ou seja, houve uma formalização institucional das RM's, o que não se traduziu na efetivação de sistemas de gestão e governança metropolitanas. Para estes autores, os elementos que caracterizaram os arranjos ideais são:

em termos de desenho institucional, contaria com: instância de gestão exclusiva, mantida com a mesma estrutura desde a criação, identificada como uma secretaria estadual específica para a gestão da RM; instâncias setoriais exclusivas de gestão metropolitana, incluindo: agência; assembleia e ao menos cinco órgãos setoriais metropolitanos destinados à gestão das principais FPIC's, ou seja, aquelas mais diretamente

---

<sup>30</sup> Foram pensados ao menos sete programas: um para cada FPIC principal – transporte, saneamento, resíduos sólidos, habitação e uso do solo; além de dois para planejamento e gestão; planos metropolitanos, elaborados e vigentes na última década; e diversidade e quantidade significativa de articulações institucionais entre entes e atores para a governança.

relacionadas ao desenvolvimento urbano metropolitano: transportes, saneamento (água, esgoto e drenagem), resíduos sólidos, habitação e uso do solo (COSTA & TSUKUMO, 2013, p. 19),

### 1.2.2. Capacidade de articulação institucional das instituições de governança metropolitana

Ainda em 2013, a pesquisa do IPEA constatou em relação à organização e capacidade de articulação institucional das RM's que apresentam um grau fraco de articulações institucionais para a governança. Apenas duas RM's apresentam um grau forte e quatro RM's, um grau médio, cumprindo destacar que todas estas seis RM's fazem parte do grupo daquelas criadas na década de 1970. Para os autores, a análise pode ser melhor avaliada observando-se o Quadro 2.

Um primeiro grupo é composto pelas RMs que, em relação às demais, apresentam sistemas de gestão consolidados, com graus diferenciados de articulação para governança. Tal grupo é formado por RMs de primeira geração – São Paulo e Belo Horizonte (com articulação forte); e Recife, Porto Alegre e Curitiba (com articulação média) – e também pela RM de Goiânia (com articulação fraca). Este resultado indica que as RMs instituídas com critérios nacionais, na década de 1970 – e que correspondem às metrópoles da REGIC (IBGE, 2008) –, apresentam arranjos mais consolidados, bem como número e diversidade significativos de articulações entre entes e atores para sua governança (COSTA & TSUKUMO, 2013, p. 26).

	Nível	Consolidado	Consolidação incipiente	Não consolidado
Articulação para governança	Forte	RM de São Paulo RM de Belo Horizonte		
	Média	RM de Recife RM de Porto Alegre RM de Curitiba		RM de Fortaleza
	Fraca	RM de Goiânia	RM de Salvador RM de Rio de Janeiro RM de Vitória RM de Belém	RM de Cuiabá RM de Manaus RM de São Luís

Fonte: Costa & Tsukumo, 2013.

Lefèvre (2009) ainda estabelece aspecto importante para a organização e capacidade de articulação institucional, especificamente sobre as instituições metropolitanas, afirma que a melhor forma de se organizar e articular as instituições metropolitanas é por meio de duas modalidades de arranjos: os supramunicipais e arranjos intermunicipais<sup>31</sup>.

Para Abrucio (2010), a organização e capacidade de articulação institucional estão ligadas ao sistema de relações intergovernamentais. Este sistema “deve ser analisado em suas relações contínuas e dinâmicas de conflito e cooperação entre os atores, inseridos nas redes de políticas federativa vertical e horizontal”. Segundo estes mesmos autores, essas redes políticas podem contrabalancear uma tendência em direção às relações intergovernamentais entre os níveis local, metropolitano, estadual e federal (KLINK, 2008).

A partir da discussão apresentada, é possível afirmar a relação estreita entre os arranjos institucionais de gestão compartilhada e organização e capacidade de articulação institucional. No caso brasileiro, o espaço político estabelecido pelos arranjos institucionais, segundo Costa & Tsukumo (2013), se apresenta diversificado e articulado em diferentes estágios. Por exemplo, as RM's da década de 1970 possuem arranjos mais consolidados e um quadro institucional formal ainda não consolidado, enquanto o elemento organização e capacidade de articulação se apresentou frágil. Se as primeiras RM's ainda carecem de um sistema integrado de governança, quem dirá as outras RM's?

A constatação de Azevedo & Guia<sup>32</sup> (2000, p. 141) é que o Estado possui — “seja individualmente seja em parceria com os municípios — papel relevante

---

<sup>31</sup>Geralmente, os arranjos supramunicipais apontam na direção de uma nova esfera governamental, que é independente das unidades de governo local existentes. Essa forma de arranjo é menos comum, enquanto que o modelo intermunicipal é uma forma mais frequente nos arranjos metropolitanos. Trata-se do estabelecimento de uma instituição que depende das unidades de governo existentes, geralmente, os municípios, para seu financiamento e funcionamento (LEFÈVRE, 2009).

<sup>32</sup> Para estes autores, “o Estado brasileiro carece de ampla reforma que poderia ser dividida em cinco grandes grupos: as de caráter econômico, as de ordem política, a da seguridade social, a tributária e a chamada administrativa, sendo que todas elas possuem fortes interfaces. Digna de nota é a ausência da questão metropolitana nas iniciativas de reforma que buscaram introduzir mudanças nas diversas dimensões das macropolíticas regulatórias. O que levaria a não-política para as regiões metropolitanas — ou seja, a inexistência de propostas consistentes de reformas para o setor —, quando os especialistas da área consideram essa questão um nó górdio do pacto federativo brasileiro?” (Azevedo & Guia, 2000, p. 132).

na articulação das diversas instituições que atuam na área metropolitana, mediante arranjos formais ou mesmo informais.” Os pesquisadores apontaram ainda que

os governos estaduais e municípios metropolitanos, embora reconheçam formalmente a importância da questão institucional metropolitana, tendem a vê-la como um *jogo de soma zero*, no qual a maior governança metropolitana implicaria diminuição de poder para o Estado e/ou municípios. Mesmo, retoricamente, reconhecendo a necessidade de reformas institucionais para melhorar os serviços e atividades de *interesse comum*, em uma situação desse tipo, os atores públicos com maior cacife político - normalmente, agências estaduais de vocação urbana e municípios maiores - tendem a se tornar conservadores e arredios quanto a propostas de mudanças do *status quo*, em virtude das incertezas envolvidas nesse processo, as quais podem acarretar perdas em suas posições relativas (AZEVEDO & GUIA, 2000, p. 141).

### 1.2.3. Os PDUI's na implementação da política metropolitana: território funcional x território institucional

Mesmo com as dificuldades apontadas, há ainda o obstáculo na identificação do território funcional metropolitano que se esbarra no território institucionalizado. Para Lefèvre (2009, p. 304), o território funcional metropolitano está ligado à identidade que, na maioria das vezes, é suprimido em detrimento de interesses políticos divergentes que envolvem, principalmente, a autonomia política e o federalismo constitucional brasileiro. Mas o mesmo autor afirma que, no território funcional metropolitano, há uma ausência ou inadequação da organização político-institucional e o sistema político-administrativo “parece mal elaborado e inadaptado” para a realidade posta. Com isso, afirma veemente, em sua conclusão, que para o reconhecimento de um território funcional metropolitano, deve haver adequação deste à articulação e organização institucional.

Deste modo, é possível afirmar que os elementos postos por Eghrari (2013) estão diretamente relacionados, ou seja, possuem uma interface. A governança representa, sobretudo, um conjunto de roldanas onde cada uma delas possui uma força motriz, que por sua vez, depende da articulação entre todas elas.



Neste ponto, a elaboração e implementação dos PDUI's cumpre papel primordial na realidade brasileira, pois são instrumentos de planejamento que abarcam o contexto urbano metropolitano e suas peculiaridades. É um instrumento legal que estabelece diretrizes e ações para orientar o desenvolvimento urbano metropolitano, visando arranjos institucionais e organização e capacidade de articulação institucional, para a efetiva legitimação da governança metropolitana. Vale destacar que esse papel primordial dos PDUI's representa, atualmente, uma lacuna pela falta de estímulo à sua elaboração e implementação, tanto pelos governos estaduais quanto, sobretudo, pelo governo federal.

Vale lembrar que a inserção da obrigatoriedade dos PDUI's - e do conjunto de instrumentos propostos - no escopo da lei do Estatuto da Metrópole foi uma construção técnico-política, liderada pelo relator do projeto, o arquiteto e deputado Zezéu Ribeiro. Foi resultado de um grande processo de discussão que perdurou por um ano e envolveu técnicos e movimentos relacionados à temática. Após amplo debate, o projeto foi para a comissão de desenvolvimento urbano da Câmara dos Deputados, tendo sido, posteriormente, aprovada em plenário.

Na Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015, Art. 12, § 1º, alterada pela Lei nº 13.863, de 19 de junho de 2018, o Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado - PDUI - deve contemplar no mínimo os seguintes elementos:

I - as diretrizes para as funções públicas de interesse comum, incluindo projetos estratégicos e ações prioritárias para investimentos; II - o macrozoneamento da unidade territorial urbana; as diretrizes quanto à articulação dos Municípios no parcelamento, uso e ocupação no solo urbano; III - as diretrizes quanto à articulação intersetorial das políticas públicas afetas à unidade territorial urbana; IV - a delimitação das áreas com restrições à urbanização visando à proteção do patrimônio ambiental ou cultural, bem como das áreas sujeitas a controle especial pelo risco de desastres naturais, se existirem; V - o sistema de acompanhamento e controle de suas disposições; VI - as diretrizes mínimas para implementação de efetiva política pública de regularização fundiária urbana, nos termos da Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017.

Além disso, no mesmo artigo, no § 2º, versa que no processo de elaboração do plano e na fiscalização de sua aplicação devem ser assegurados:

I – a promoção de audiências públicas e debates com a participação de representantes da sociedade civil e da população, em todos os Municípios integrantes da unidade territorial urbana; II – a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos e III – o acompanhamento pelo Ministério Público.

O processo de elaboração do PDUI se deu, na maioria dos casos brasileiros, a partir da promulgação da lei em 2015, alguns estados já haviam iniciado internamente seus processos. De modo geral, se observarmos a Cartograma 3, não foi a maioria das RM's institucionalizadas que iniciou o processo de elaboração de seu PDUI, alguns poucos conseguiram finalizar o processo de elaboração e encaminharam para aprovação legislativa. O que demonstra, de certo modo, a fragmentação, considerando os obstáculos e dificuldades existentes em um país limitado na cultura do planejamento em suas diversas escalas.

Na Figura 2, é possível perceber que, de modo geral, a maioria não concluiu a elaboração dos PDUI's. No universo de 74 RM's, somente 5 concluíram os planos com aprovação em suas respectivas casas legislativas, sendo elas: Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Grande Vitória, Baixada Santista e Vale do Rio Cuiabá. Em fase de conclusão, apenas 2 RM's, São Paulo e Vale do Aço. Uma outra parcela apresentou-se em fase de elaboração, num total de 16, sendo as seguintes RM's: Fortaleza, Recife, Salvador, Curitiba, Porto Alegre, Natal, Grande São Luís, Goiânia, Capital (Boa Vista), Central e Sul do Estado, Cariri, Campinas Sorocaba e Ribeirão Preto. A grande maioria ainda não iniciou o processo, representando um total de 51 RM's<sup>33</sup>.

---

<sup>33</sup> Belém, Aracaju, Maceió, Baixada Santista, Florianópolis, Maringá, Toledo, Norte/Nordeste Catarinense, Vale do Itajaí, Macapá, Manaus, Sudoeste Maranhense, João Pessoa, Campina Grande, Agreste, Carbonífera, Foz do Rio Itajaí, Tubarão, Santarém, Tubarão, Palmas, Gurupi, Porto Velho, Zona da Mata, Vale do Paraíba, São Francisco, Sertão, Palmeira dos Índios, Caetés, Médio Sertão, Patos, Guarabira, Vale do Piancó, Esperança, Barra de Santa Rosa, Cajazeiras, Sousa, Araruna, Itabaiana, Vale do Mamanguape, Feira de Santana, Sobral, Vale do Paraíba e Litoral Norte, Londrina, Campo Mourão, Cascavel, Apucarana, Umuarama, Chapecó, Lages, Alto do Vale do Itajaí, Extremo Oeste, Contestado e Serra Gaúcha.

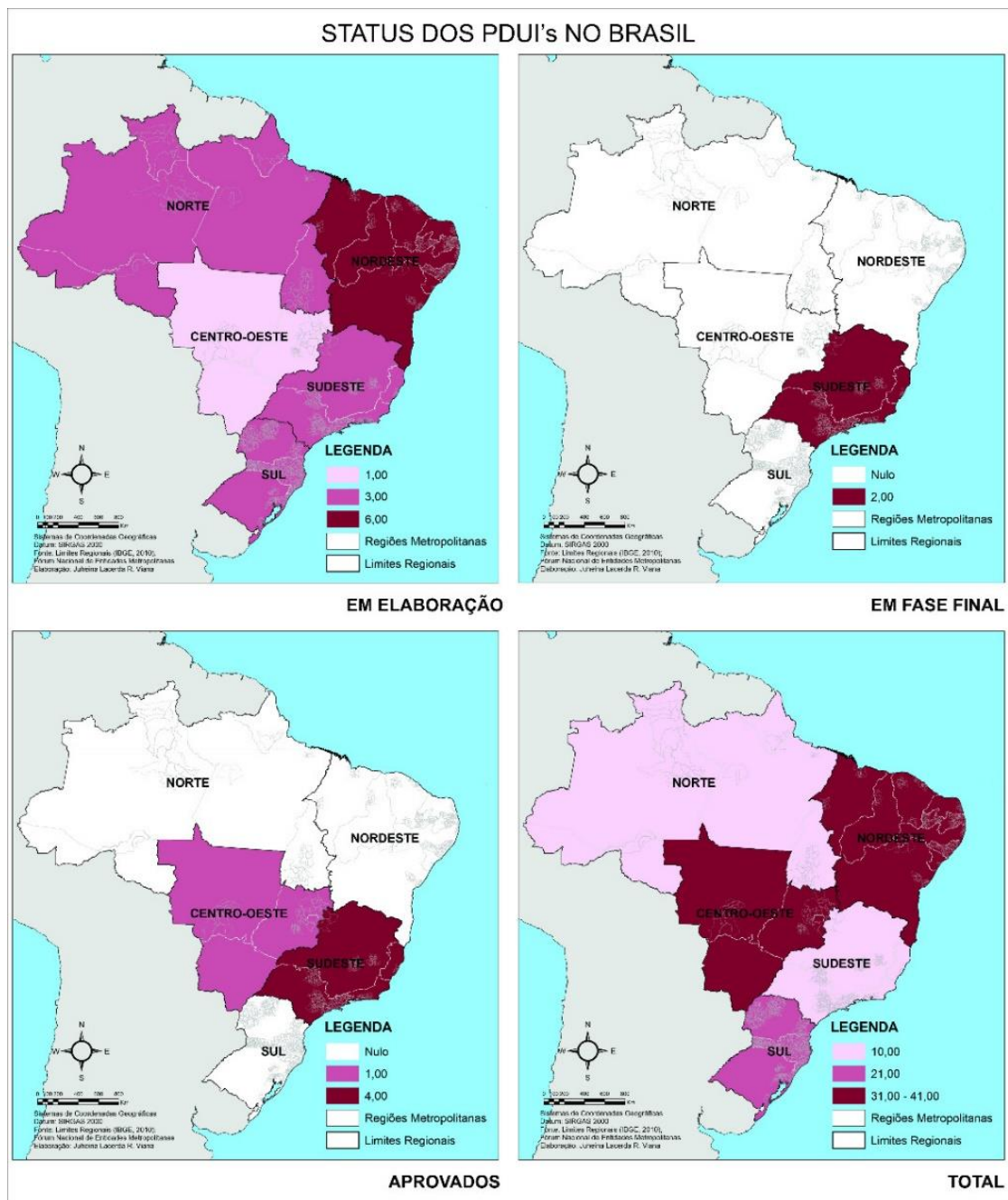


Figura 2 - Distribuição e status dos PDUI's no território nacional.

Fonte: Elaboração da autora, site do Fórum Nacional de Entidades Metropolitanas, <https://fnembrasil.org/>, (2020).

#### 1.2.4. Fundos e capacidade de gestão dos recursos financeiros

Para gerir um território são necessários recursos financeiros que subsidiem a governança. Segundo a pesquisa *Governança Metropolitana no Brasil*, o financiamento é um dos principais temas que está relacionado ao planejamento, à gestão e à governança metropolitana.

Para Costa (2018), no caso da governança metropolitana brasileira, o financiamento do desenvolvimento urbano metropolitano não possui um desenho, nem de engenharias e nem de estruturas. O pesquisador aponta que o financiamento metropolitano apresenta dois momentos: antes e após a CF/1988. Anteriormente, se ancorava em um modelo compartilhado entre as Unidades da Federação (União, Estados e Municípios), mas era ordenado pela União e os estados seguiam o que era determinado pelo governo federal que estruturava e mantinha as estruturas de planejamento e gestão das nove RM's da década de 1970. Para isso, a União disponibilizava recursos.

Sem entrar na discussão sobre se esse modelo era adequado ou se foi plenamente efetivado, o que se pode dizer é que se tratava de um arranjo no qual os papéis estavam mais bem definidos, sendo maior o protagonismo da União, no que diz respeito ao financiamento, enquanto as estruturas estaduais cuidavam do planejamento e da gestão, havendo menores espaços de atuação para os governos locais e para a sociedade civil, dado o contexto autoritário e centralizado do modelo de planejamento e gestão vigente (COSTA, 2018, p. 138).

Após a CF/1988, houve mudanças profundas nos arranjos metropolitanos. Foram desmontados ou adaptados à nova realidade e sofreram influência da crise fiscal de 1990, o que comprometeu e reduziu o papel dos governos estaduais no planejamento e na governança metropolitana. Apesar disso, introduziu-se a necessidade de compartilhamento do planejamento e da governança metropolitana entre os estados e municípios, pois atribuiu a competência de criação das RM's aos estados, ao mesmo tempo que reconhecia os municípios como entes federados (COSTA, 2018, p. 138 e 139).

Para Costa (2018), houve uma demora na regulamentação, considerando as assimetrias existentes entre os entes federados, de aspectos associados à gestão metropolitana, assim como dos interesses diversos entre os atores componentes do território metropolitano. Isso alimentou o esvaziamento e a fragilização do planejamento e da gestão metropolitana, maximizando a fragmentação institucional, decorrentes do processo corrente de metropolização institucional (COSTA, 2018, p. 139).

A proposição da CF/1988 era construir um federalismo por cooperação. Há autores<sup>34</sup> que “criticam o arranjo federativo brasileiro<sup>35</sup>; enquanto outros não reconhecem o município como ente da Federação, devido a sua posição subordinada a deliberações do Poder Legislativo estadual, a sua não representação no Senado Federal ou, ainda, por não poderem propor emendas à Constituição, além de não possuírem Poder Judiciário” (COSTA, 2018, p. 148 e 149).

A Carta Magna traz apenas um único artigo abordando a política metropolitana, o que “trouxe mais confusão do que esclarecimento, mais omissões e campos cinzentos do que clareza e objetividade” (COSTA, 2018, p. 149). A falta de detalhamento da política pública “tem gerado tensões, conflitos e disputas, no campo do planejamento metropolitano, ficando evidente a necessidade de coordenação” exclusiva para RM’s. As penumbras deixadas pela indefinição constitucional, propiciam a judicialização da gestão metropolitana e a fragilização da governança, diante de um papel pouco claro, no sentido de estabelecer competências específicas para as autoridades metropolitanas.

Para Costa (2018), o sistema tributário brasileiro possui restrições severas para o financiamento das políticas públicas, particularmente, para as políticas urbanas e suas diversas escalas. Somado a isso, tem-se uma enorme desigualdade das capacidades fiscais entre os entes federados, reforçado pela própria ancoragem do sistema tributário no nível da atividade econômica, o que favorece os entes que concentram maior arrecadação. Ainda segundo o pesquisador,

o Brasil tem um sistema tributário que: i) apresenta um problema estrutural de financiamento das políticas públicas, no qual a estrutura da despesa se mostra mais rígida, ao passo que a estrutura da receita é mais volátil; ii) se beneficia dos períodos ascendentes dos ciclos econômicos, mas contém um viés anticrescimento pronunciado à medida que faz menor uso relativo de tributos que geram menor impacto sobre a atividade econômica (impostos sobre a renda e a propriedade); iii) pouco

---

<sup>34</sup> Merlin, 2004; Zimmermann, 2005; Castro, 2005.

<sup>35</sup> O arranjo federativo trazido pela CF/1988 é reconhecido como inovador por esses e outros autores do direito constitucional, mas não lhe faltam críticas, já que o “exótico sistema federativo tridimensional” da CF/1988 amplificou, em boa medida, as disputas e os dissensos em torno do pacto federativo e de sua matriz de responsabilidades e competências. Esse quadro de matizes cinzas conforma a chamada crise do federalismo brasileiro, decorrente da demanda de se promover a coordenação, entre os três níveis de governo, das competências comuns, mas também das concorrentes (COSTA, 2018, p. 149).

colabora para o federalismo cooperativo, mantendo e estimulando conflitos entre os entes federativos; e iv) possui um perfil regressivo que se expressa tanto social quanto territorialmente (COSTA, 2018, p. 152).

Esse cenário de sombras e incertezas refletiu diretamente nas experiências recentes para a constituição dos fundos metropolitanos. Segundo Costa (2018), as fontes que alimentam os fundos são indefinidas e imprecisas. Não há base jurídica que sustente o necessário e vultuoso investimento metropolitano, somados à adversidade e desigualdades de características dos municípios metropolitanos. “Trata-se de um desafio tornar viável um arranjo de cooperação que parte de bases (entes) tão assimétricas” (COSTA, 2018, p. 155).

Em suas conclusões, Costa (2018) propõe uma matriz interfederativa de responsabilidades com definições claras do papel, das atribuições e responsabilidades, visando à cooperação intergovernamental, por um pacto em torno do desenvolvimento urbano-metropolitano. Esta matriz de atribuição de responsabilidades deve ser utilizada na elaboração e implementação de projetos, claramente definida e pactuada entre os entes federados, refletindo na gestão e governança metropolitanas. O objetivo é construir espaços metropolitanos que envolvam a União, estados e municípios que possuam tipologia mínima e polarização de riquezas, renda e fluxo de pessoas, produtos e serviços, seus atributos socioeconômicos, suas bases e dinâmicas produtivas e seus atributos ambientais.

Para isso, segundo Costa (2018), é imprescindível avançar na direção de um novo pacto federativo, considerando a complexidade política da matéria. Deste modo, o pesquisador propõe a definição de responsabilidades, colocando a União com papel político institucional, responsável pela aplicação direta dos recursos, por meio de transferências intergovernamentais ou assumindo a responsabilidade por garantia às operações de crédito. “A construção dessa matriz se contrapõe a uma atuação focada em interesses (corporativos/institucionais) limitados e de curto prazo e convida a todos para um projeto de futuro mais ambicioso.” Portanto, estados e municípios devem contribuir com os recursos necessários, “[...] em especial os governos estaduais, que podem aportar sua experiência com vistas ao desenvolvimento de soluções financeiras, e os municípios-polo das áreas metropolitanas, que têm mais

recursos técnicos e melhores condições de aportar recursos financeiros” (COSTA, 2018, p. 162).

Nesta reorganização, o pesquisador afirma a necessidade de os municípios metropolitanos transformarem suas estruturas e capacidades fiscais, de modo que favoreça o aumento das receitas tributárias próprias. Tal proposição vai de encontro a imprecisão quanto ao papel da União que continua alimentando o processo de metropolização institucional. Deve haver articulações institucionais de maior densidade que demandam a clara definição sobre quem são os atores sociais envolvidos e quais suas funções e atribuições.

Segundo Costa (2018, p. 160) e Schvarsberg (2014), há uma desarticulação entre a política regional e a política de desenvolvimento urbano metropolitano. Se o Estatuto da Metrópole tivesse proposto alguma categorização das RM's brasileiras, as soluções seriam específicas, haveria “menos atores sociais e políticos e não alimentariam o processo de metropolização institucional”, “o que serve para descaracterizar a regionalização metropolitana como instrumento de planejamento regional e ordenamento territorial, na escala nacional” e de desenvolvimento urbano metropolitano, na escala regional e local.

Segundo Schvarsberg (2014, p. 177), em suas reflexões sobre a política metropolitana brasileira, aponta a existência de “um marco nacional metropolitano no âmbito de uma Política Nacional de Desenvolvimento Urbano”, sendo considerado “ferramental imprescindível ao enfrentamento do quadro metropolitano brasileiro”. Além disso, há uma Política Nacional de Desenvolvimento Regional, que se contrapõe à Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, ambas operadas atualmente, pelo Ministério do Desenvolvimento Regional, que ao certo deveriam dialogar no sentido de integrar os aspectos relativos às políticas urbano metropolitana, a partir de uma perspectiva de ordenamento territorial e regional.

O quadro geral da situação metropolitana no Brasil é deficiente em muitos sentidos, como incansavelmente, apresentado. São muitas as fragilidades, não existe um desenho institucional que atenda a todas as necessidades e demandas institucionais, socioeconômicas, físico-territoriais, ambientais e de gestão/governança. É necessário estabelecer uma agenda urbano-metropolitana que determine responsabilidades, diretrizes, estratégias e objetivos claros. A começar pelo processo de metropolização institucionalizado que demonstra a

necessidade de instituir critérios objetivos relacionados às metodologias, classificações e tipologias dos espaços metropolitanos existentes.

Costa (2018) afirma que há um divórcio entre metrópoles e regiões metropolitanas, pois existem inúmeras regiões metropolitanas que não se encontram ancoradas em municípios-polo – metrópoles – que normalmente, sofrem metropolização e tornam-se um único território. Acrescenta-se à afirmativa que existe uma outra questão em penumbra, a diferenciação de categorias espaciais geográficas, que delimitam e definem espaços para suas análises. Tem-se o urbano, a metrópole, a região, o território, mas o que representa a metrópole? O que representa a região?

Conceitualmente, a metrópole é uma categoria por si só, mas carrega consigo aspectos que se relacionam ao urbano e à região, enquanto categoria delimitadora de espaços físicos. Mas a metrópole é mais que isso, é também um território que está imbricado por uma diversidade de aspectos, de atores sociais e, principalmente, do poder<sup>36</sup> que envolve a definição destes territórios. A questão é ainda mais conflituosa e intrigante quando se observa o desenvolvimento/planejamento municipal e o desenvolvimento/planejamento regional. Qual a melhor ferramenta? Seria necessário estabelecer um planejamento e uma política metropolitana específicos para estes territórios existentes? O fato é que território abraça o urbano e a metrópole, se tornando uma região, em seu sentido estritamente físico, mas se expressa, subjetivamente, por seu forte caráter de território e necessita de política que incorpore de forma detalhada e integrada uma política de desenvolvimento urbano-metropolitano.

Como balanço geral, Costa (2013, p. 333 e 334) deixa contribuições que valem ser registradas como fundamentais para avaliar a questão metropolitana no Brasil:

- i. os critérios para as definições das regiões metropolitanas;

---

<sup>36</sup> Nesta tese, o conceito de poder está fundamentado nos princípios do filósofo francês Michel Foucault, absorvidos, por Claude Raffestin, geógrafo suíço que explorou o poder e território a partir da Geografia Política do geógrafo alemão, Friedrich Ratzel, responsável pelo estudo das relações entre o espaço e o poder entre os séculos XVII e XIX. Agrega-se à disciplina da Geografia Política, a Geopolítica que nasce no século XX por meio dos estudos do jurista sueco Rudolf Kjellén. As discussões relacionadas ao território e poder serão contextualizadas e exploradas no capítulo 6, denominado, Análise das dinâmicas territoriais das porções Oeste e Noroeste Região Metropolitana de Goiânia



- ii. a associação destes critérios em relação ao ferramental de planejamento e definição de categorias geográficas que utilizaria para a questão metropolitana, pois existe uma indefinição ou vazio, se haveria de ser regional urbano metropolitano;
- iii. o sentido de ser metropolitano e seu ônus, ou seja, o fato de pertencerem ao espaço metropolitano significa participar de um espaço dinâmico e singular, que demanda a adoção de escalas e parâmetros distintos para sua gestão, assim sendo as soluções adotadas deveriam ser compartilhadas de modo a estabelecerem uma integração entre os município de um território metropolitano;
- iv. estabelecer um desenho institucional “ideal” adequado a cada realidade, compreendendo a diversidade e a heterogeneidade do sistema urbano brasileiro, conforme apresentado pelo Supremo Tribunal Federal (STF) (obrigatoriedade do órgão de gestão metropolitana, equilíbrio entre os entes federativos, sem a predominância de nenhum deles) e,
- v. por fim, a participação sociopolítica, que no âmbito do planejamento no Brasil, tem-se mostrado de certo modo limitada, poucos são os exemplos em que há efetiva participação nos processos de planejamento, o que aponta o desinteresse de uma parcela da sociedade nestes eventos e revela a necessidade de despertar no cidadão a identidade com o espaço, com o urbano e o metropolitano.

## **Capítulo 2 - Metropolização e algumas contribuições da teoria crítica**

### **2.1 Urbanização e Metropolização no contexto das RM's brasileiras**

Diante de tantas contradições, o que dizer de um país que passou por um acelerado e desequilibrado processo de urbanização. Poucas décadas separam um país urbanizado, de um país metropolizado, que em meio século de urbanização saltou de 36,1%, em 1950, para 81,2%, no ano 2000, e se considerada a estimativa do IBGE de 2021, aproximadamente 50% da população brasileira habita espaços metropolitanos. Esse salto no processo de urbanização revelou, inicialmente, o aumento do contingente populacional que trouxe consigo necessidades inerentes à sobrevivência humana nas cidades, fazendo com que as necessidades de habitar, trabalhar e se deslocar

conectassem territórios municipais, que por sua vez, se integraram, favorecendo a intensificação e a metamorfose da urbanização, gerando assim um intenso processo de metropolização. Ambos os fenômenos se encontram enraizados nos processos históricos de formação e ocupação do território brasileiro.

Até a Segunda Guerra Mundial, o processo de urbanização no Brasil não havia se difundido por completo, isto devido à fragmentação dos subespaços, às relações frágeis e inconstantes, decorrentes da dimensão territorial. Mas foi no pós-guerra que sobreveio a integração nacional, em função da construção de estradas de rodagem, a implementação de ferrovias e a industrialização, deu-se, portanto, a integração do território e do mercado. Santos (1993) e Campos Filho (1989) afirmam que após as décadas de 1940-1950, as dinâmicas urbanas tomaram corpo e invadiram o território em sua totalidade, prosseguindo o processo de ocupação territorial. A ocupação do território brasileiro, o crescimento das cidades e o surgimento de metrópoles tem, concomitantemente, associados a urbanização e a metropolização. Isto pode ser relacionado à expressão lefebviana<sup>37</sup> explosão-implosão, ou seja, ao mesmo tempo em que há aspectos diversos e complexos, definidos pelo indefinido, a trama construída, tanto do tecido urbano, quanto do metropolitano, sofre processos progressivos e regressivos de ocupação territorial.

Vários autores<sup>38</sup> afirmam que a organização física, social e política do urbano e da metrópole são resultado de articulações do capital para viabilizar o espaço em suas mais variadas formas e em acordo com interesses diversos. Ou

---

<sup>37</sup> “[...] (metáfora emprestada da física nuclear), ou seja, a enorme concentração (de pessoas, de atividades, de riquezas, de coisas e de objetos, de instrumentos, de meios e de pensamento) na realidade urbana, e a imensa explosão, a projeção de fragmentos múltiplos e disjuntos (periferias, subúrbios, residências secundárias, satélites etc.)” (LEFEBVRE, 1999, p. 26). O mesmo autor, reforça em sua obra a discussão analítica sobre o que de fato ocorreu no urbano, o que pode ser associado igualmente à metrópole, como o processo de industrialização conjugado à urbanização colocou em “xeque” a realidade e a sociedade urbana. Segundo o filósofo, “a indústria e o processo de industrialização assaltam e saqueiam a realidade urbana preexistente, até destruí-la pela prática e pela ideologia, até extirpá-la da realidade e da consciência. Conduzida segundo uma estratégia de classe, a industrialização se comporta como um poder negativo da realidade urbana: o social urbano é negado pelo econômico industrial [...]”. Acrescenta ainda como o processo de urbanização se amplia e engloba a cidade e a metrópole, tornando-a genérica, destruindo a realidade urbana, que se torna uma outra realidade, a realidade socioeconômica, que coloca em risco, ou melhor, decompõe a cidade e sua centralidade, suprimindo a essência de organização planificada da produção e do consumo. (LEFEBVRE, 1999, p. 21).

<sup>38</sup> Harvey, 2011; Lefebvre, 1999; Ribeiro, 2020; Brener, 2018; Maricato, 2012; Rolnik, 2015; Abramo, 2007; Fix, 2011; Lojkine, 1981; entre outros.

seja, a ausência de políticas urbanas, metropolitanas e regionais articuladas e sistêmicas são reflexo das imposições de uma economia política globalizada e do abandono de efetivas e eficientes estratégias de planejamento e políticas públicas espaciais (STEINBERGER, 2017).

Antes de adentrar aos dados propriamente ditos, é necessária ressalva conceitual relativa ao grau de urbanização. Estatisticamente, o grau de urbanização diz respeito à relação entre a população total e a população urbana, mas é válido acrescentar que nestes dados numéricos há variados aspectos que são discutidos na Geografia e valem a abordagem para o contexto deste trabalho.

Para Limonad (1999), é fundamental uma concepção ampliada da urbanização, pois representa parte integrante do processo geral de estruturação da sociedade e do território. Ou seja, a urbanização é resultado do processo histórico de reprodução das relações sociais de produção (Limonad, 1999).

Para o contexto das RM's, entende-se que o grau de urbanização representa, sobretudo, o modo como ocorrem as relações espaciais entre os atores sociais que vivenciam as conexões e os municípios metropolitanos. Deste modo, superam-se os valores numéricos que não revelam aspectos subjetivos relacionados à ocupação do espaço, como os aspectos sociais e políticos. Inicialmente, tem-se um país rapidamente urbano, que se tornou metropolitano, resultado de uma lógica globalizada da economia e das dinâmicas estabelecidas pelo capital. Lógica esta que objetiva relações dominantes de produção social do espaço concretizado, criado, ocupado e fragmentado conforme as necessidades do capital. Certamente, a compreensão numérica guarda uma diversidade de aspectos que não podem e não devem ser resumidos em questões, tão somente, demográficas, observando simplesmente a população total e a urbana.

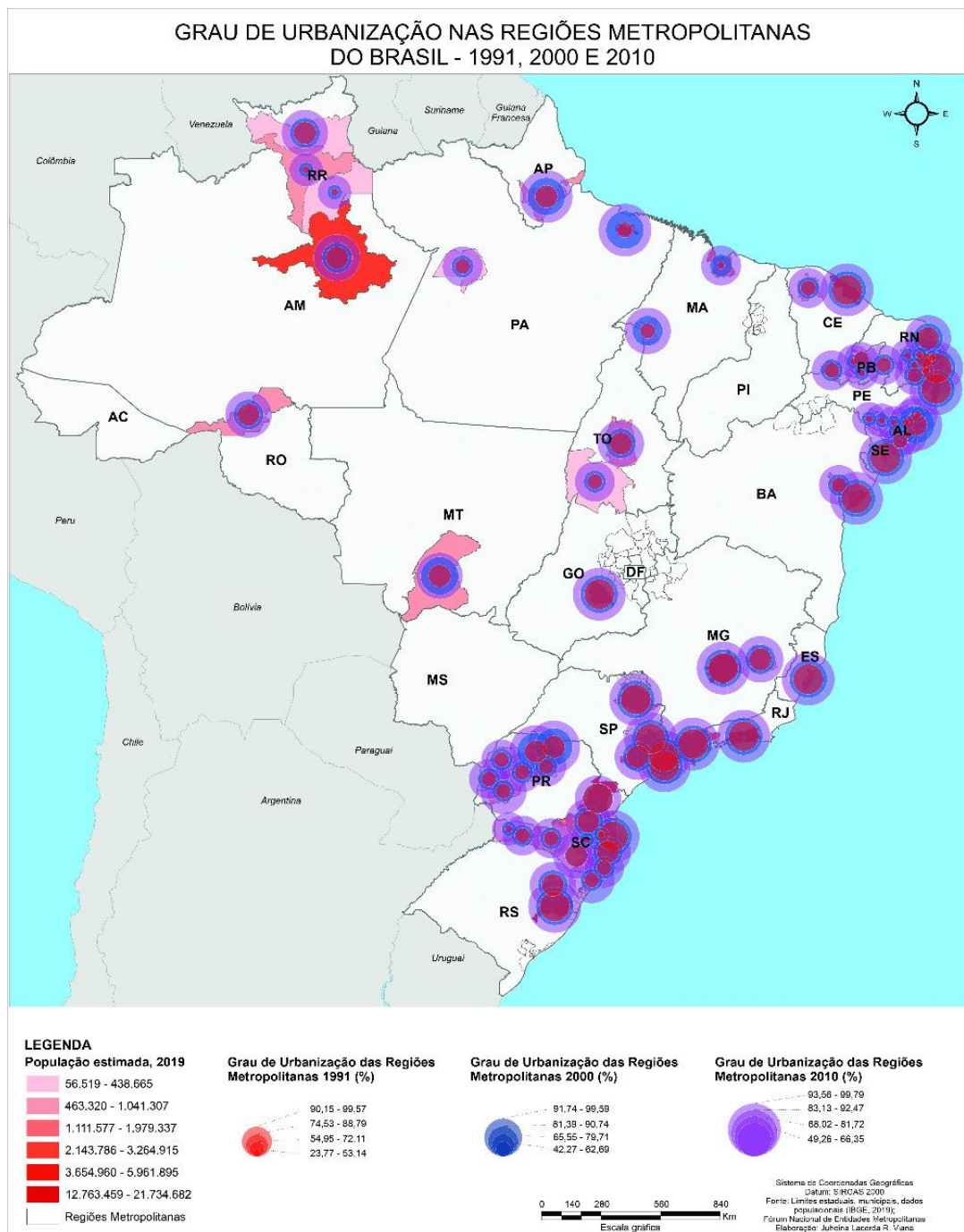


Figura 3 - Grau de urbanização das RM's brasileiras.  
Fonte: IBGE, 2020.

Para isso, na Figura 3, há dados relativos ao grau de urbanização das RM's brasileiras<sup>39</sup>, o que permite perceber o quão variado e independente é o espectro numérico do valor em si, revelando ainda aspectos mais profundos

<sup>39</sup> Nesta tabela as RM's encontram-se distribuídas por década de institucionalização, aspecto este que será abordado na próxima parte deste capítulo, "O cenário metropolitano brasileiro: cronologias, desafios e perspectivas".

das desigualdades sociais e regionais. É possível observar a ampla variação compreendida entre as décadas de 1990, 2000 e 2010. Em 1991 a variação do grau de urbanização era menor, estando entre 23,77% e 99,57%. Em 2000, a variação do grau de urbanização aumenta substancialmente de 42,27% e 99,59. Em 2010, o espectro aumenta de 49,26% para 99,79%, demonstrando a permanência do processo de urbanização e decorrente metropolização.

Ainda em relação ao grau de urbanização, como pode ser visualizado no Gráfico 1, é possível observar o crescimento da taxa de urbanização, sem nenhuma regressão, em sete décadas. Fruto do sistema capitalista e do processo de industrialização brasileira, a chamada desconcentração industrial, que se deslocou da região Sudeste para o Centro-Oeste, tendo ainda como consequência a ocupação das regiões brasileiras que não haviam sido ocupadas, Centro-Oeste e Norte.

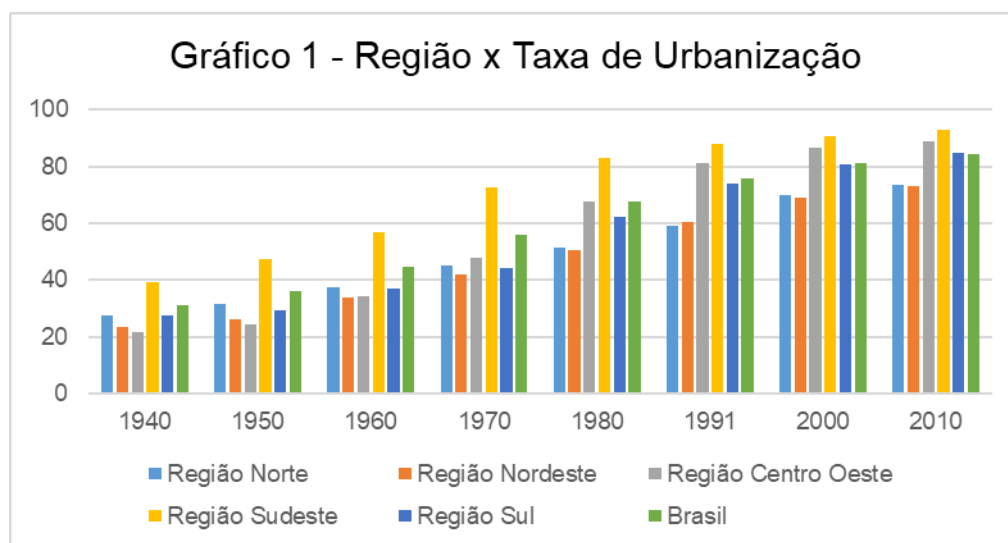


Gráfico 1 - Região x Taxa de urbanização  
Fonte: Elaboração da autora.

Em disparada, a região Sudeste possui valores consideráveis de urbanização, seguidas da região Centro-Oeste<sup>40</sup>, Nordeste, Sul e, em virtude de

<sup>40</sup> Aponta-se o salto realizado pela região Centro-Oeste que na década de 1940 possuía um grau de urbanização de aproximadamente 20 e na década de 2010 se aproxima de 100, estando ainda muito próximo à taxa de urbanização da região Sudeste, ambos superiores ao grau de urbanização do país. Ao que parece o período da década de 1940 aos dias atuais, o estado de Goiás sofreu intenso processo de urbanização/metropolização e industrialização, resultado da desconcentração industrial da região Sudeste, o que resultou em uma migração considerável para a região. Além disso, foram planejadas e executadas duas capitais, Goiânia e Brasília, que

características peculiares, o Norte com menor grau de urbanização. As regiões Sudeste e Centro-Oeste, em sua grande maioria, ultrapassam o índice de urbanização do país, o que evidencia o destaque destas duas regiões, mostrando sua importância no contexto nacional.

### 2.1.1. Tipologias do processo de Urbanização

Para isso, é válido analisar detalhes do processo de urbanização que são classificados entre urbanização dispersão e concentrada. No caso das RM's brasileiras, ambos processos ocorrem concomitantemente, associando-se a expansão dos núcleos centrais das metrópoles e a consequente absorção e gradativa dos espaços periféricos. Deste modo, as relações entre os núcleos centrais e a periferia se intensificam e se orientam, apresentando ciclos de crescimentos e deterioração (GOUVÊA, 2005). Isso novamente remete à metáfora empregada por Lefebvre (1999), de implosão e explosão, pois, no processo de ocupação do território metropolitano, é perceptível o modo como tudo sofre/sofreu uma espécie de distensão, ao mesmo tempo contração.

Mas ambos os fenômenos, dispersão e concentração, trazem consigo consequências tanto para contexto do urbano, quanto para o metropolitano. Reis (2006) caracteriza a dispersão urbana por um acelerado processo de urbanização, o que pode gerar consequências variadas, sendo elas: verticalização; densificação no uso do solo; elevação nos preços dos imóveis urbanos e, mais especificamente, impulsão na formação de regiões metropolitanas.

Ainda segundo o mesmo autor, existem áreas que sofrem dispersão e possuem ao mesmo tempo tendências de fusão e esgarçamento. Na primeira, a tendência é de integração entre outras áreas urbanizadas, enquanto na segunda, os trechos urbanizados são descontínuos, interrompidos por áreas não urbanizadas. Portanto, ao observar diferentes escalas, por exemplo, na escala urbana, pode-se perceber a descontinuidade, mas, ao se observar a escala metropolitana, percebe-se relativa continuidade. Estes aspectos podem ser

---

“cresceram” rapidamente e extensão territorial, influenciando toda a região, sendo abordado de modo mais detalhado no Capítulo 3 denominado: “Da construção do território ao Aglomerado Urbano de Goiânia”.

percebidos em Goiânia e sua região metropolitana, mas serão abordados nos capítulos 3 e 4 com a intenção de apresentar a formação urbano metropolitana goianiense.

Para Pereira & Pereira (2016), a concentração e dispersão surgiram a partir da década de 1980, período em que se apresenta os sintomas da crise do fordismo urbano<sup>41</sup>. No “estica e puxa”, o território urbano abraça o processo de expansão urbana que possui dimensões quantitativas e qualitativas. Quantitativamente, tem-se o incremento populacional e a ocupação do solo urbano de modo formal e informal. Qualitativamente, observa-se a construção de um tecido urbano metropolitano carente de sustentabilidade (PEREIRA & PEREIRA, 2016).

Tem-se, portanto, processos simultâneos em que, de um lado ocorre uma disputa pelas áreas centrais provocada pela concentração de atividades e população, resultando na verticalização do ambiente construído e, de outro, o crescimento horizontal para as bordas, o que decorre em uma expansão periférica para além dos limites urbano, o que territorialmente, representa os limites municipais (PEREIRA & PEREIRA, 2016). Deste modo, o processo descrito reforça o fenômeno da metropolização que incorpora, ou melhor, funde territórios de municípios adjacentes, favorecendo o surgimento de regiões metropolitanas, o “desvanecimento de fronteiras” (MOURA, 2008) e, além disso, estabelecendo-se vetores metropolitanos de crescimento.

Em função dos processos de urbanização, seguidos de metropolização, rapidamente, vários municípios se depararam com uma gama de problemas que não mais convergiam para tão somente a questão urbana, pois o urbano deu lugar à questão metropolitana, que revelou a existência de territórios conectados, em diferentes graus de polarização, determinando-se rapidamente um emaranhado de redes urbanas hierarquizadas.

---

<sup>41</sup> Esta perspectiva será abordada no próximo capítulo, denominado “As contribuições da teoria crítica para a política urbano metropolitana brasileira”, em que abordará as questões do fordismo e a cidade COM-FUSA de Abramo (2012).

### 2.1.2 Metropolização: metamorfose da urbanização na metrópole

Para compreender ainda metropolização<sup>42</sup>, é válido trazer o conceito do tema para demonstrar a imbricação dos fenômenos urbanização-metropolização. Segundo Ascher (1995, p. 34) apud Moura (2008), a metropolização configura

o expressivo adensamento populacional em alguns 'pontos' do território pela ação concentradora da dinâmica da economia, da produção técnica e do conhecimento, e da diversidade do trabalho, em todas as suas formas. Pode ser compreendida como um momento de maior complexidade do processo de urbanização; um fenômeno que se refere muito mais aos modos de vida e de produção que à própria dimensão territorial das metrópoles.

Além disso, o processo de metropolização brasileiro possui aspectos próprios quanto à formação e morfologia com arranjos e configurações espaciais complexos na estrutura de composição das aglomerações urbanas e regiões metropolitanas. Além disso, este fenômeno apresenta certa contradição na ocupação dos espaços em relação ao centro periferia, como pode ser percebido no processo de expansão física das aglomerações que apresentam municípios vizinhos, observando-se as configurações e as densidades das regiões urbanizadas. Além disso, a periferia retrata no espaço a presença do mercado imobiliário e do valor da terra como indutores da ocupação, resultado da extrema pobreza, revelando a busca por localizações que desoneram o custo pela distância à despeito da ilegalidade da posse ou vulnerabilidade ambiental.

Ferrier (2001) estabeleceu uma teoria sobre metropolização. No sentido de agregar características à metropolização, Firkowski (2019) traz esta contribuição, cuja teoria estabelece cinco elementos constitutivos, sendo eles:

i) aos três componentes do espaço geográfico, a saber, território, territorialização e territorialidade correspondem aos seguintes equivalentes: territórios metropolizados, metropolização e metropolidade (*métropolité* no original); ii) a metropolização se inscreve em três escalas territoriais: o território da vida cotidiana; o território regional e macro-regional e o território mundo; iii) o

---

<sup>42</sup> Segundo Firkowski & Baliski (2018), em seu artigo avaliam, a abordagem de vários conceitos espaciais, em especial a metropolização, demonstrando haver diversos autores que a exploraram, sendo eles: François Ascher; C. Lacour e S. Puissant; F. Dureau, V. Dupont, E. Lelièvre, J.-P. Lévy e T. Lulle; F. Dureau e J.-P. Lévy; Sandra Lencioni; Edward Soja.



conhecimento do território está no âmago dos conceitos e teorias geográficas; iv) são fatores essenciais da metropolização: a mobilidade de pessoas e de bens materiais e imateriais; a diversidade e a dimensão espacial das cidades-territórios produzidas pela metropolização; a maior extensão das bacias de emprego ou seja, das áreas submetidas a uma mesma lógica de mobilidade e atividades econômicas; o alcance da influência cultural, da mídia, de áreas de consumo e de serviços; v) a estreita relação entre metropolização e economia espacial metropolitana (FIRKOWSKI, 2019, p. 96).

Firkowski (2019), em seu artigo, concluiu que o processo de metropolização do espaço tem, como resultado, novas espacialidades, cuja dinâmica de interação é essencial para sua compreensão, ou seja, os espaços metropolizados possuem características similares aos da metrópole, no que diz respeito aos interesses do capital, influenciando na economia, prestação de serviço, relações de trabalho e estudo, ou seja, interferem na lógica espacial que envolve a produção, a circulação e o consumo (LENCIONI, 2017). Logo, atuam indistintamente no processo de ocupação espacial e todas as categorias geográficas que existem em uma rede urbana.

Ainda assim, é fundamental resgatar os conceitos de metrópole<sup>43</sup>, contextualizando e considerando as peculiaridades do Brasil enquanto país pertencente à América Latina. A metropolização envolve, sobretudo, uma lógica que supera, simplesmente, essa dinâmica que, ao mesmo tempo, é própria e global. A economia política que abrange essa articulação está relacionada à mundialização da economia e a necessidade de superação de limites territoriais. Isso se espacializa pela lógica da integração que considera a produção, circulação, consumo, informação e a comunicação como fundamentos para se estabelecer e consolidar espacialidades metropolitanas.

---

<sup>43</sup> Segundo Firkowski & Baliski (2018), em seu artigo que avalia esta abordagem temática, aponta um número diverso os autores que a exploraram, sendo eles: François Ascher; Henri Lefebvre; Olga L. C. de Freitas Firkowski; Milton Santos; Bernadette Merenne-Schoumaker; Luís C. de Q. Ribeiro; Clementina de Ambrosis; A.M.L. Moreira; F. Dureau, V. Dupont, E. Lelièvre, J.-P. Lévy e T. Lulle; Dureau, V. e J.-P. Lévy; Sandra Lencioni; Edward Soja; Ralfo Matos; Pierre Veltz; Flávio Vilaça; Jordi Borja e Manuel Castells; Brasil; Silvia de Castro Bacellar do Carmo; Maria do Livramento Miranda Clementino e Lindijane de Souza Bento; Marco Aurélio Costa e Isadora Tami L. Tsukumo; Ruskin Freitas

Vários autores<sup>44</sup> caracterizaram a metrópole para esclarecer a complexidade que envolve esta categoria geográfica. Assim sendo, a metrópole agrega vários e diversos elementos que possuem qualificação e abrangência física do poder, se concretizam por uma extensão e uma densificação, como lugar privilegiado e objeto de operação do denominado processo de globalização. Ou seja, mercados globais, funcionando e evoluindo segundo parâmetros globais, guardando, evidentemente, especificidades que se relacionam à história de ocupação do país que as acolhem, diferenciam-se, sobretudo, pela variedade de bens e serviços que oferecem ao mercado de trabalho.

Para alinhar, Moura (2006) conclui em seu artigo que

a metrópole corresponde à cidade principal de uma região, aos nós de comando e coordenação de uma rede urbana que não só se destacam pelo tamanho populacional e econômico, como também pelo desempenho de funções complexas e diversificadas, por uma multifuncionalidade, e que estabelecem relações econômicas com várias outras aglomerações e com o mundo (MOURA, 2006, p. 133).

É válido afirmar que nas aglomerações urbanas que antecedem as regiões metropolitanas, no caso brasileiro, apresentam diferentes padrões de urbanização.

Há um consenso na literatura sobre as particularidades da nossa urbanização quando comparada com o que ocorreu nos países europeus e nos Estados Unidos: a) a velocidade e intensidade da transferência da população do campo para a cidade; b) a constituição de um processo de metropolização precoce gerando uma rede urbana desarticulada; c) desassociação entre urbanização e industrialização gerando uma cidade marcada pela informalidade, irregularidade e precariedade em termos das condições habitacionais e urbanas de vida; d) segregação residencial e desigualdades sócio-espaciais; e) ausência de planejamento (RIBEIRO, 2018 p. 288 e 289).

A metrópole possui relação com a mundialização da economia, pois os investimentos não recaem exclusivamente sobre as trocas comerciais. A terra urbana, especificamente, a metropolitana, ganha sentido de investimento, ganha valor troca e perde o sentido do valor de uso, como afirma Lefebvre em

---

<sup>44</sup> Ascher (1995); Moura (2008); Souza (1999); Santos (1996); Veltz (1996).

“Revolução Urbana” e “Direito à Cidade” (1999; 2001), sendo a projeção da sociedade global sobre o espaço. Para Benko (2002), a metrópole é o local das mudanças, das trocas e da organização da economia urbana. Para Santos (1978), a metrópole é a expressão máxima da dialética espaço-tempo, sobretudo, o local da acumulação desigual de tempos que representa os diferentes momentos do desenvolvimento das sociedades, é o espaço sincrônico do tempo lento e do tempo rápido. Santos (1978) ainda afirma que a área metropolitana é a maior concentração de espaços produzidos,

[...] é simultaneamente, produtor(a) e produto; determinado; um revelador que permite ser decifrado por aqueles mesmos a quem revela; e, ao mesmo tempo, em que adquire uma significação autêntica, atribui um sentido a outras coisas. Segundo essa acepção, o espaço é um fato social, um fator social e uma instância social (SANTOS, 1978, p. 130).

A metrópole, para Lemos (1999), é centro nevrálgico do capital monopolista, ou seja, territórios de acúmulo de capital e poder, espaços criados para integração territorial dos processos produtivos, constitui o *locus* de produção de bens e serviços, o lugar por excelência onde se realizam a gestão e o consumo, em que se estabelece o poder das elites, de definir e impor ideologias e modelos. É resultado de “processos de urbanização acelerada, do crescimento demográfico e do desenvolvimento espacial” (LEMOS, 1999, p. 14) e apresenta um “alto grau de interação e interdependência interna (idem)”.

Como apresentado acima, vê-se o quão complexo é o objeto metrópole e, mais ainda, o que resulta de sua integração, a metropolização. Para o grau de urbanização, há um indicador próprio do processo de urbanização dos municípios e RM's brasileiras que também revela nuances do processo de metropolização. Já para a metropolização, não existe um valor sintético em um único numeral, mas há estudos<sup>45</sup> que revelam o nível das dinâmicas intrínsecas entre os municípios metropolitanos. Isso poderia sintetizar a multiplicidade do

---

<sup>45</sup> Em 2007, foi realizado estudo por Moura *et al.* (2007) em que estabeleceram variáveis que mensuravam, igualmente, os níveis da metropolização brasileira. Segundo Moura *et al.* (2018), há três categorias que compartilham o processo de metropolização: “1) Categoria 1: aglomerações urbanas – municípios que integram um núcleo consolidado; municípios que conformam área de ocupação em contiguidade a esse núcleo; municípios em continuidade a essas áreas compostas pelos núcleos e seus municípios contíguos; e municípios em vetor de expansão da aglomeração. 2) Categoria 2: centros urbanos – municípios (centros isolados) em crescimento; municípios (centros isolados) estáveis; municípios (centros isolados) em vetores de aglomeração. 3) Categoria 3: municípios em vetores da metropolização” (MOURA *et al.*, 2018).

processo de metropolização, considerando os aspectos que envolvem a alta complexidade de um espaço integrado entre os municípios componentes de uma região metropolitana.

### 2.1.3. Níveis e elementos componentes das dinâmicas de metropolização

Em 2012, o OM realizou estudo denominado: “Níveis de integração dos municípios brasileiros em RM’s, RIDE’s e AU’s à dinâmica da metropolização”. O objetivo deste estudo foi identificar a integração entre os municípios a partir do município principal em escala de importância/polarização, em sua respectiva rede urbana conectada, observando a partir dos critérios estabelecidos, se havia correspondência entre as metrópoles institucionalizadas, via estados e união, e os aglomerados que apresentavam a lógica de metropolização vinculada ao fenômeno urbano-metropolitano.

Neste mesmo estudo, estabeleceram-se algumas variáveis<sup>46</sup> que representaram as dinâmicas metropolitanas e classificaram os municípios por níveis de integração. Além disso, foram adotadas variáveis capazes de auxiliar na análise dos níveis de integração entre os municípios metropolitanos, a saber: 1. População (grau de concentração e distribuição da população); 2. Taxa de crescimento populacional); 3. Grau de urbanização; 4. Percentual de trabalhadores em ocupações não agrícolas, 5. Densidade populacional dos setores urbanos; 6. Produto interno bruto; 7. Total de rendimentos; 8. Entrada e saída por movimento pendular e 9. Porcentagem de entrada e saída de movimento pendular. Este estudo resultou em cartogramas que representam o processo de metropolização brasileira, podendo ser observado na Figura 4.

Segundo Moura (2013), a partir das variáveis utilizadas na amostragem na pesquisa das RM’s, realizada pelo OM (2012), foi possível classificar os níveis de integração como: polo, extensão de polo, muito alto, alto, médio, baixo e muito baixo. No resultado foram obtidas as seguintes percentagens: somente 27,4% dos municípios possuem efetiva integração com a dinâmica da metropolização brasileira, tendo a classificação como muito alto e alto; no nível médio de integração são o total de 18,3% dos municípios e a maioria dos municípios

---

<sup>46</sup> Para a realização deste trabalho foram utilizadas ferramentas da matemática como a análise fatorial e análise de cluster.

dessas unidades, perfazem o total de 54,3% classificam-se nos níveis baixo e muito baixo.

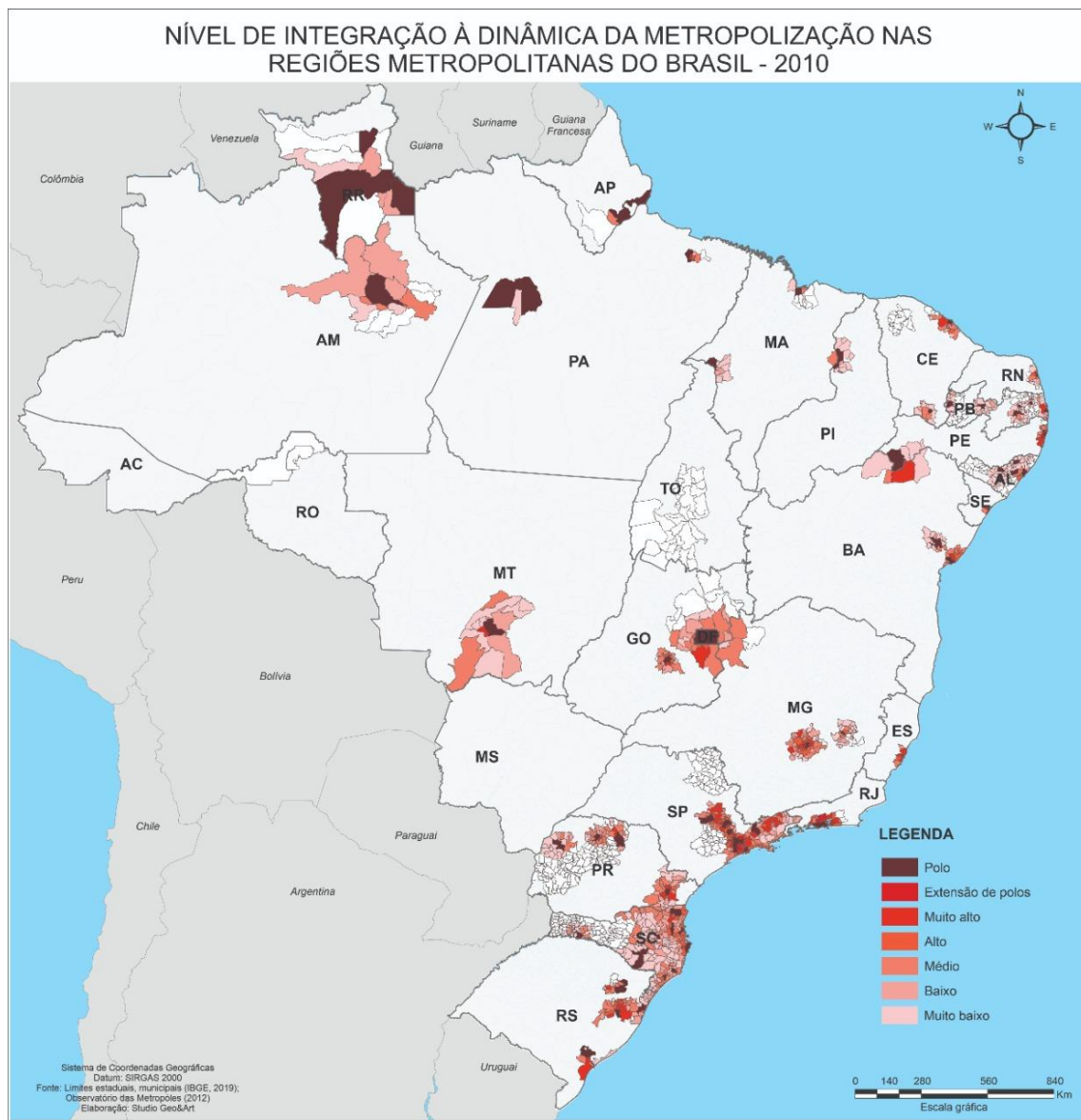


Figura 4 - Níveis de integração à dinâmica da metropolização nas RM's brasileiras  
Fonte: OM (2012).

Em suma, é possível identificar a integração entre os municípios metropolitanos por meio da organização espacial produtiva, da distribuição das condições gerais de produção, da mobilidade pendular para trabalho e da migração (DOTA & FERREIRA, 2020), entre outros. Ou seja, os níveis de integração estão relacionados às “transformações dos lugares, das condições de vida de seus habitantes, das estruturas da produção de bens e de serviços

anunciando uma nova época, uma novidade radical na história da civilização: uma mudança de modernidade” (FERRIER, 2001, p. 42).

Retomando o conceito da “extensão da urbanização”, Lencioni (2017) afirma que o processo de metropolização consiste na captura da materialização, da delimitação e da dimensão desse processo, representa sobretudo, uma “verdadeira metamorfose do processo de urbanização (LENCIONI, 2006)”. Este apresenta dois aspectos importantes: a dispersão industrial (um determinado processo produtivo apresenta-se obrigatoriamente integrado em uma única unidade, podendo este ser terceirizado) e as condições gerais de produção que estão agrupadas em duas categorias: direta (por rodovias, ferrovias, dutos, portos, aeroportos, telecomunicação, rede de energia, bancos e outros) e indireta (escolas, hospitais, centro de esportes, de cultura, de lazer, dentre outros).

Este processo de metamorfose resulta em transformações na estrutura, forma e função da metrópole (LENCIONI, 2011). Para a autora, modificam-se igualmente as relações sociais e espaciais, no sentido qualitativo, e apresentam como características principais do processo de metamorfose da metropolização, os seguintes aspectos:

(i) já não corresponde apenas à transição do rural para o urbano, embora possa contê-la, pois seu núcleo é a urbanização; (ii) conforma uma região de grande escala territorial, com limites extremamente dinâmicos e difusos; (iii) região que expressa ao mesmo tempo uma nítida e intensa fragmentação territorial e uma transparente segregação social; (iv) região na qual se redefinem as hierarquias e a rede de relações entre as cidades; (v) emerge um expressivo número de cidades conurbadas com polinucleação intensa e múltipla rede de fluxos; (vi) diminui-se relativamente o crescimento demográfico da cidade central, ao mesmo tempo em que outros municípios da região expandem-se em população e ambiente construído; (vii) redefinem-se também as pequenas cidades da região, conformando um novo tipo de integração com os espaços polinucleados; (viii) intensificam-se os movimentos pendulares entre algumas cidades da região, consagrando uma expressiva estrutura regional em rede (LENCIONI, 2011, p. 52).

Sob a perspectiva físico-espacial, é válido acrescentar à discussão o ângulo de Paviani (2010), que traz o processo de metropolização como um fenômeno que possui forças de concentração e descentralização, cuja finalidade

fomenta a segregação socioespacial, periferação intencionada e especulação imobiliária. O geógrafo evidencia que a atividade imobiliária se encontra fortemente atrelada ao monopólio da terra urbana, de um lado, e de outro, a insuficiente oferta de habitações, sobretudo para habitantes da periferia, que outrora são 'levados' a ocuparem a áreas urbanas mais periféricas (PAVIANI, 2010, p. 90).

A tentativa de conceituar metrópole e metropolização guardam em si considerável complexidade, pois revelam as nuances variáveis e próprias para cada contexto social, econômico e político. Ribeiro (2018), a partir da reflexão sobre o pensamento urbano na América Latina, compreende o processo de metropolização como princípio da construção de uma teoria urbana. Nesta análise, aponta a dualidade do processo que envolve tanto forças internas, quanto forças externas, ambas pautadas nas concepções da teoria da urbanização dependente, teoria do capitalismo periférico e teoria do fordismo periférico. Afirma ainda que as metrópoles e o processo de metropolização não devem ser analisados separadamente, pois “as matrizes dos processos latino-americanos não podem ser reduzidas a um ou outro modelo que generaliza os fenômenos urbanos a partir da experiência histórica dos países desenvolvidos” (RIBEIRO, 2018, p. 301).

#### 2.1.4 A importância unívoca entre os processos de urbanização e metropolização na questão metropolitana

Para Silva *et al.* (2014), ambos os processos estão integrados e necessitam ser encarados como desafio nacional na perspectiva do desenvolvimento urbano regional, pois contribuíram para demonstrar a lógica das desvantagens metropolitanas, com indefinição da política necessária em âmbito regional. É estratégico evitar as desvantagens metropolitanas, assim como é necessário maximizar o potencial dos arranjos urbanos complexos, resultado das aglomerações metropolitanas e não metropolitanas, decorrentes da intensa urbanização e de sua metamorfose, a metropolização. A partir da compreensão destas categorias espaciais e que será possível capturar os desdobramentos no contexto urbano, metropolitana, regional e de redes, sendo,

então, possível estabelecer um planejamento multiescalar que aborde com eficiência e equidade as problemáticas que envolvam as RM's brasileiras.

Há que se ressaltar um ponto comum nessa política metropolitana insurgente, em meio à governança, tem-se as Funções Públicas de Interesse Comum – FPIC's, que serão abordadas a seguir, e representam, quem sabe, o meio ou elo que conecta as necessidades comuns com multiescalaridades componentes das configurações espaciais que compreendem a complexidade de uma região metropolitana. Ou melhor, a conexão entre o poder local, para romper o pragmatismo e autonomia municipalista, expandindo, descentralizando, equitativamente para uma “organização territorial (compreendendo a morfologia urbano-regional e o planejamento) e organização política metropolitana (afeta particularmente aos arranjos para gestão e a “arte” do consenso)” (MOURA & KORNIN, 2004).

Percebe-se que a solução para a política metropolitana perpassa pela compreensão e importância da dimensão urbano-regional no processo de metropolização contemporânea. Há uma rede urbana conectada que necessita ser observada, analisada, avaliada, pois existem relações funcionais complementares. Há uma conexão de configurações espaciais dispersas em distintas e diferentes escala. Para Moura *et al.* (2018), estas configurações “evidenciam o anacronismo entre os fenômenos socioespaciais e a estrutura federativa do país” (MOURA *et al.*, 2018, p. 43, 44 e 45), que necessitam de políticas públicas articuladas na multiescalaridade, sendo fundamental que sejam adaptadas aos instrumentos e ferramentas do planejamento, da gestão e da governança conforme a realidades territoriais, considerando o processo de metropolização que avança em todos os sentidos, principalmente, nos aspectos físicos.

Enfim, ambos os processos, urbanização e sua metamorfose - metropolização (LENCIONI, 2017), compõem a base do capitalismo global. São registros expressos das configurações físicas resultado da forma de organização social, política e econômica mundial. A metropolização da sociedade está estreitamente vinculada à modernização. Modernização e metropolização participam de um mesmo movimento, uma acelera e amplia a outra, e vice-versa (SOUZA, 2013). São oriundas da “geopolítica mundial e da totalidade da



produção capitalista do espaço”, controladas “especialmente pelos capitais financeiros, imobiliários e industriais” (SOUZA, 2013, 72). São resultado, “lamentavelmente, da economia política do espaço e de uma dinâmica seletiva e tirânica, que acumula riquezas e distribui migalhas” (SOUZA, 2013, p. 90).

## **2.2 As contribuições da teoria crítica para a política urbano metropolitana brasileira**

Muitas são as contribuições nos estudos e nas pesquisas que envolvem as ciências sociais aplicadas e humanas para compreensão do fenômeno urbano metropolitano. Escolas filosóficas e sociológicas trouxeram, ao longo do tempo, ricas ponderações, cada qual à sua época, no sentido de ampliar as perspectivas sobre a temática tendo o espaço como princípio fundamental da existência humana. Tanto a Escola de Chicago, nos anos de 1920, quanto a Escola Marxista, nos anos de 1950, trouxeram conjuntos de proposições e conceitos que orientaram/orientam as análises do fenômeno urbano-metropolitano.

Ao seu modo a Escola de Chicago<sup>47</sup>, pioneira na sociologia urbana, ocupou-se das relações estabelecidas entre o homem e o meio, observando os aspectos sociais de adaptação, a forma, o desenvolvimento e a organização das relações para se adaptar ao meio. Para o urbano interpretavam a realidade social, refletindo sobre a industrialização e urbanização aceleradas, realizando análises e estudos espaciais das estruturas urbanas. Deste modo, desenvolveram conceitos e abordagens fundamentais, tais como: comunidade urbana, fluidez, concentração, centralização, segregação, invasão e sucessão.

Na década de 1960, a Escola de Frankfurt trouxe sua contribuição a partir das transformações impostas pelo modo de produção capitalista que modificou e impôs reestruturação na organização espacial experienciada pelo homem, tais

---

<sup>47</sup> Vale destacar o estudioso Robert Ezra Park que buscou a visão sistêmica do espaço urbano se amparando em diversas bases teóricas do conhecimento no sentido de compreender e identificar “os processos necessários de competição, dominação, sucessão e invasão de áreas naturais, [incluindo] o modelo de organização e expansão urbana, [...] resultando em uma segregação ‘natural’ por valores e interesses comuns e, no médio prazo, levando ao famoso ‘mosaico urbano’”, que Park definiu como ‘a justaposição de diversos tipos de usos do solo formando uma aglomeração metropolitana que se distinguia claramente da cidade tradicional’” (MONTE-MÓR, 2006). Para Monte-Mór (2006, p. 05), a abordagem da escola de Chicago possui um *viés espacialista* com paralelos na economia e no planejamento urbano regional com “ações centradas na produção de formas espaciais e organização do espaço como determinantes dos processos sociais que deveriam se desenvolver”.

como: industrialização, globalização, urbanização, metropolização e outros fenômenos que alteraram o modo de viver, colocando as cidades como centro principal dos conflitos sociais, econômicos e políticos. Deste modo, ampliou-se a perspectiva que agregou tanto as ciências sociais aplicadas, quanto às ciências humanas, para que de forma coesa analisassem os processos e fenômenos decorrentes do capitalismo e os aspectos que os envolvem, tendo no espaço o laboratório necessário para averiguar as relações estabelecidas.

Sob uma perspectiva filosófica e sociológica, é necessário apontar a relevância de Henri Lefebvre e suas contribuições analíticas sobre o urbano e a vida urbana, que esbarram na condição contemporânea das cidades e metrópoles, abrangendo, sobretudo, a discussão urbano-metropolitana. Este estudioso discute a complexidade da construção do urbano, mantendo-se sob o viés marxista, conclamando a revolução urbana e o direito à cidade como fundamentos capazes de modificar e superar a vida danificada, denominação trazida pela Escola de Frankfurt.

Em *Teorias e Práticas Urbanas* é enfatizado a necessidade de salvar e mobilizar a cidade contra as forças poderosas, o capital e suas agências. Sob esta ótica coloca Lefebvre com sua fala 'iluminada inegociável' que, sob uma plasticidade inesgotável, renova a cada momento, a cada geração, a cada conjunto de problemas, instigando, provocando, incitando, fazendo pensar e agir, ressaltando, principalmente, o sentido e o valor da vida urbana, do urbano, e mostrando que todos têm direito à cidade.

Para Lefebvre, o contrato, como já dissera Pasukânis, é uma das formas cotidianas da presentificação do Estado. Com efeito, o Estado tem estruturalmente, entre outras funções estratégicas a de ser garantia da ordem capitalista, o guardião, impessoal e exato, da equivalência das trocas mercantis capitalistas, isto é, dos direitos da propriedade privada. Para Lefebvre, é exatamente isso que cabe revolucionar, substituir a propriedade privada como fundamento da troca mercantil capitalista pelo intercâmbio livremente acordado baseado na solidariedade, na reciprocidade, na sustentabilidade da vida melhor para todos (COSTA, *et al.*, 2015, p.10).

O geógrafo David Harvey (2012), em sua palestra no Rio de Janeiro para lançamento do livro "*O enigma do capital e as crises do capitalismo*", afirmou que o capitalismo controla a estrutura de poder que direciona o processo de urbanização, ou seja, esta estrutura de poder do capitalismo baseia-se no

crescimento das cidades, ou melhor, controla e direciona o processo de urbanização, tendo como molas propulsoras o setor imobiliário e o Estado como atores sociais ativos no processo de construção e desconstrução do fenômeno urbano metropolitano. Ao mesmo tempo, o interesse do capital de controlar o processo de urbanização, também motiva e origina a luta de classes. Harvey (2012) descortina em sua narrativa as relações de coalizão existentes que movimentam o fenômeno espacial, propriamente dito urbano-metropolitano, e o homem, a condição a que eles se sujeitam e retroalimentam em um processo de “equilíbrio” desigual mantido pelas forças que “amparam” a vida urbano-metropolitana.

Para Brenner (2018, p. 21), a teoria crítica<sup>48</sup> urbana é oriunda das premissas marxistas, pois “rejeita divisões do trabalho e formas de compreensão urbano estatais, tecnocráticas e orientadas pelo e para o mercado.” Possui em si características de flexibilidade, já que considera a “(re)construção contínua como lugar, meio e resultado das relações de poder.” O pesquisador insiste que existe uma “outra forma de urbanização, mais democrática, socialmente justa e sustentável, sendo possível suprimir arranjos institucionais, práticas e ideologias dominantes. Em resumo, a teoria crítica urbana envolve uma crítica à ideologia e ao poder”, tendo nas mazelas decorrentes de ambos: as desigualdades, a injustiça social e a exploração que permeia o urbano e o metropolitano em todas as suas nuances.

[...] a teoria crítica urbana desenvolveu-se em um terreno intelectual e político que já tinha sido extensivamente trabalhado não só por Marx, mas por vários teóricos das Escola de Frankfurt. Dado o caráter destacado e até dividido dos debates substantivos, metodológicos e epistemológicos entre urbanistas críticos desde a construção desse campo no início da década de 1970 [...] (BRENNER, 2018, p. 32).

Brenner (2018, p. 32 e 33) apresenta quatro enunciados que se relacionam à teoria crítica. Vale enfatizar a relação estabelecida entre a teoria crítica e a urbanização que, segundo o pesquisador, aponta o “processo de

---

<sup>48</sup> Segundo Brenner (2018, p. 24 e 25), Max Horkheimer (membro da Escola de Frankfurt), em 1937, foi quem introduziu a terminologia teoria crítica. Posteriormente, foi desenvolvido e ampliado por seus parceiros Theodor Adorno e Hebert Marcuse. A teoria crítica da Escola de Frankfurt tinha como motivação três aspectos: crítica ao fascismo alemão; crítica à tecnologia, ao consumo de massa e indústria cultural no capitalismo pós-guerra.

urbanização capitalista” como o centro “contínuo do movimento de destruição crescente e generalizada em escala mundial” que tem sido completamente reconstituído sob o “capitalismo pós-fordista e pós-keynesiano”.

Para Brenner (2018, p. 34), os processos de urbanização “manifestaram-se acima de tudo na formação e expansão de regiões urbanas em larga escala, simbolizando destacadamente nas dinâmicas de acumulação de capital e na organização das relações cotidianas e lutas políticas”. Ainda segundo o pesquisador, o que está ocorrendo no universo do capitalismo são transformações qualitativas com acelerada integração geoeconômica, financeirização intensificada do capital, crise do modelo pós-guerra de intervenção de Estado de bem-estar social, neoliberalização das formas de Estado e crise ecológica planetária.

A urbanização não diz mais respeito apenas à expansão das ‘grandes cidades’ do capitalismo industrial, aos vastos centros de produção metropolitanos, à dispersão metropolitana e às configurações regionais de infraestrutura do capitalismo fordista keynesiano, ou às expansões lineares antecipadas de populações das ‘megacidades’ do mundo. Ao invés disso, como Lefebvre antecipou aproximadamente quatro décadas atrás, esse processo se desenvolve agora crescentemente através de alongamentos desiguais do ‘tecido urbano’, composto de diversos tipos de padrões de investimento, espaços para assentamentos, matrizes de utilização da terra e redes de infraestrutura ao longo de toda a economia mundial. A urbanização ainda se manifesta na massiva expansão continuada das cidades, cidades-região e megacidades-regiões, mas igualmente vincula-se à transformação socioespacial de diversos assentamentos urbanos menos densamente aglomerados que estão, através de redes de infraestrutura interurbanas e intermetropolitanas constantemente adensadas, sendo cada vez mais estreitamente interligados aos principais centros urbanos. Em resumo, estamos testemunhando nada menos que a intensificação e extensão dos processos de urbanização em todas as escalas espaciais e em toda superfície do espaço planetário (BRENNER, 2018, p. 34 e 35).

O pesquisador afirma veementemente, em seu artigo, que as circunstâncias contemporâneas não devem se limitar ao urbano, ao contrário, o urbano deve ser condição planetária generalizada, que deve ser analisada, observando-se a acumulação do capital de forma a regular equilibradamente a vida política e econômica, a reprodução das relações sociais cotidianas, mantendo-se uma organização sincronizada e humanizada. No contexto

contemporâneo, tem-se ainda reestruturações econômicas e políticas que influenciam e determinam a dimensão espacial, ou seja, a reestruturação nas formas territoriais, locais e escalares específicas, que moldam os arranjos institucionais e determinam estratégias políticas e forças sociais.

Neste ponto, Brenner (2018, p. 108) pondera que as pesquisas relacionadas ao espaço sempre se detiveram na discussão da produção e reprodução do espaço social, sendo pertinente, no contexto atual, observar e pesquisar as dimensões e dinâmicas de reestruturação socioespacial, decorrentes da reestruturação capitalista contemporânea. Essas, para o pesquisador, incluem:

Os processos de produção do lugar, de aglomeração, de localização, de descentralização e de reconfiguração das divisões espaciais do trabalho; a tensão entre fixidez e mobilidade geográfica e a concomitante construção e desmantelamento de arranjos espaciais; processos de territorialização, desterritorialização e reterritorialização; tendências de regionalização e o desenvolvimento espacial desigual das relações político econômicas; e, mais recentemente, a produção da escala geográfica e o processo associado ao reescalonamento (BRENNER, 2018, p. 108).

Brenner (2018, p. 116) levanta a importância em fortalecer o olhar na dimensão escalar dos processos de reestruturação sob o capitalismo histórico e contemporâneo, relativizando a questão da escala, no sentido de compreender a necessidade de reorientar metodologicamente as diversas vertentes que envolve o urbano e o regional. Para isso, estabeleceu três lugares: em primeiro lugar, a necessidade em observar a escala urbana como fenômeno ligado à acumulação de capital e a escala global relacionada às redes conectadas; em segundo lugar, analisar o fenômeno não se restringindo às relações horizontais e verticais, mas observando a consolidação de novas hierarquias urbanas e todos elementos que envolvem a estruturação destas hierarquias e, em terceiro lugar, observar ainda que as análises recentes estão focadas em processos de reestruturação urbana que possuem inspiração regulacionista atreladas à reestruturação multiescalar da espacialidade do Estado.

Em *“Espaços da Urbanização: o urbano a partir da teoria crítica”* (BRENNER, 2018), aborda aspectos relativos ao capitalismo contemporâneo, especificamente o neoliberalismo, como fundamentais para se compreender os

fenômenos espaciais planetários. Para isso, segundo Brenner (2018, p. 162, 163 e 164), deve-se compreender que os processos de neoliberalização apresentam formas específicas que se adaptam tanto ao local, quanto ao regional (compreendendo que entre estas escalas se configura o metropolitano), logo possuem um contexto georregulatório definido por tendências sistêmicas voltadas para reformas institucionais que disciplinam o mercado e compõem teias transacionais de políticas orientadas para e pelo mercado. Ou seja, a neoliberalização mobiliza instrumentos financeiros especulativos capazes de gerar novas arenas políticas para a realização capitalista de lucros, operando uma lógica básica e sistemática heterogênea de diferenciação geoinstitucional em lugares, territórios e escalas.

No Brasil, o OM desenvolve pesquisa científica, denominada “*As Metrôpoles e o Direito à Cidade na inflexão da ordem urbana brasileira*”. Trata-se de um programa com 4 linhas de pesquisa, sendo a terceira, “*Direito à Cidade, Cidadania e Governança Urbana*”, na qual se abrigam os “*Regimes Urbanos e Governança Democrática*”, cujos fundamentos fazem interface com a teoria crítica desenvolvida por Brenner e possui os seguintes objetivos:

1. Identificar como governos municipais têm se comportado diante da “inflexão ultraliberal” e da financeirização da produção do urbano – fenômenos que se agudizam nos últimos anos – em termos de estratégias de gestão municipal e de reformulação de políticas públicas. Em particular, busca-se apreender as orientações gerais de tais estratégias, isto é, se estas são de caráter mais pró-mercado ou mais voltadas à provisão de bem-estar social;
2. Identificar as principais condições (sociais, econômicas, políticas, institucionais, culturais) nas quais tais estratégias e ações são planejadas e executadas, bem como suas respectivas influências sobre a orientação geral das mesmas ações;
3. Identificar os setores, grupos e classes que estão no comando deste planejamento e execução, bem como suas formas de articulação entre si e junto a demais agentes. (<https://www.observatoriodasmetrololes.net.br/regimes-urbanos/>)

O fato é que a partir dos regimes urbanos é possível analisar como os atores avançam na dinâmica espacial local por meio de coalizões de poder, sob a intenção de “[...] compreender a distribuição do poder nas cidades e a implementação de planos, programas e projetos urbanos” (SILVA *et al.*, 2017, p. 5). Neste aspecto, é válido ressaltar que os atores sociais, representantes do

mercado imobiliário, colocaram o espaço urbano metropolitano como palco de disputa de poder, descentralizando as decisões sobre as políticas espaciais, antes centralizadas no Estado, passando ao direcionamento da iniciativa privada, fragmentando e abrindo o poder do Estado. Tal situação é resultado de um mecanismo do capital excludente, viabilizando o uso financeiro do excedente de capital que mobiliza o espaço urbano metropolitano e alimenta a máquina do crescimento<sup>49</sup>.

No vídeo “Regimes urbanos e governança metropolitana”<sup>50</sup>, os debatedores apresentaram suas perspectivas referentes aos elementos que envolvem os regimes urbanos. Alexsandro pontuou que os arranjos de poder possuem a capacidade de direcionar uma agenda urbana que pode manter uma estrutura permanente ou fomentar o desenvolvimento econômico em detrimento ao urbano. Ainda para o pesquisador, os regimes urbanos permitem construir um histórico do poder no espaço urbano metropolitano apresentando suas variações, formações sociais e espaciais. Bárbara<sup>51</sup>, em sua exposição sobre os regimes urbanos, abordou ainda aspectos importantes e relevantes para esta pesquisa. Afirma que para a manutenção da coalização há três mecanismos: controle do solo urbano, controle da legislação e apoio dos eleitores. Estes mecanismos são

---

<sup>49</sup> A teoria da Máquina de Crescimento Urbano surgiu pela primeira vez em paper individual de Harvey Molotch, “The city as a growth machine”, em 1976, e foi retomada uma década depois com a colaboração de John Logan, no livro “Urban Fortunes: the political economy of places”. Para Logan e Molotch, a cidade, além de um espaço da acumulação capital, é também, um espaço de se viver, o que cria uma outra dimensão de conflitos sociais, também relacionada com aqueles entre capital/trabalho, mas mais intensamente ligada ao cruzamento dos interesses pelo valor de troca e valor de uso.

Otilia Arantes resume a idéia da máquina de crescimento da seguinte forma: coalizões de elite centradas na propriedade imobiliária e seus derivados, mais uma legião de profissionais caudatários de um amplo arco de negócios decorrentes das possibilidades econômicas dos lugares, conformam as políticas urbanas à medida em que dão livre curso ao seu propósito de expandir a economia local e aumentar a riqueza. No coração dessas coalizões, a classe rentista de sempre, hoje na vanguarda dos ‘movimentos urbanos’: incorporadores, corretores, banqueiros etc., escorados por um séquito de coadjuvantes igualmente interessados e poderosos, como a mídia, os políticos, universidades, empresas esportivas, câmaras de comércio e, enfim, nossos dois personagens desse enredo de estratégias: os planejadores urbanos e os promotores culturais (ARANTES, 2000, p. 27).

<sup>50</sup> Participaram deste debate, na mesa 07 denominada “Regimes urbanos e governança metropolitana”, os pesquisadores do Observatório das Metrôpoles: Humberto Meza, Alexsandro Ferreira Cardoso da Silva, Barbara França, Erik Omena, Luciano Fedozzi. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=gu-Nr22Ebpw>. Acesso em: 14 abr. 2021.

<sup>51</sup> A referida mesa abordou as mudanças recentes nos padrões de desenvolvimento metropolitano, com ênfase nas interações entre os modelos de governança urbana e as grandes empresas, avaliando seus impactos sobre a gestão pública.

realizados mediante esquema de cooperação entre os atores públicos e privados, tendo nestes últimos uma forte influência sobre o tecido urbano metropolitano.

Para Silva *et al.* (2017, p. 8):

A teoria dos regimes urbanos preocupa-se em compreender as coalizões de base local, como se tornam duradouras e quais efeitos apresentam à política urbana. Nesse sentido, as coalizões constituem-se em formações (arranjos) de grupos com algum poder, seja decisório ou de pressão, com capacidade de direcionar uma agenda de transformações na Cidade com foco no desenvolvimento econômico, ou melhor, um desenvolvimento econômico pelo urbano.

Para Ribeiro (2020a, p. 11 e 12), o capital e suas relações estão travestidas de características muito particulares que podem ser caracterizadas por estratégias, utilizando-se do rentismo, da financeirização e da mercantilização do espaço e dos elementos que os envolvem. Sinteticamente, o rentismo (RIBEIRO, 2020a, p. 11, 12 e 14) está relacionado com o lucro e a venda, sob uma lógica que determina o funcionamento e a organização do capital. Nesta perspectiva, observa-se a dependência do capital em relação à terra urbana. Ou seja, a mais-valia reside no valor que a terra urbana proporciona e gera ao capital, de fato não é um bem produzido, mas possui valor de troca e de posição social decorrente do monopólio do uso da terra, o que envolve e diferencia a propriedade privada, da fundiária.

O rentismo é parte do processo global de transformações ocorridas no capitalismo, fruto de mudanças nas relações políticas e econômicas, que no caso do Brasil, aprofundaram a dependência do capital excedente global. Segundo Paulani (2012; 2013), na atual forma de dependência, o Brasil vem se transformando em uma plataforma internacional para a circulação e valorização do capital rentista global, apoiado e sustentado pelo ator mais significativo do jogo de cartas que envolve o espaço urbano metropolitano, o Estado.

Para Ribeiro (2020a, p. 18), a financeirização está atrelada à importância assumida pelo rentismo no capitalismo contemporâneo, isto em “função da crescente centralidade assumida pelo capital portador de juros no âmbito da atividade mundial, consequência dos efeitos conjuntos da globalização, reestruturação produtiva e da neoliberalização”, o que compreende a transição do regime fordista de acumulação. Mas o que é financeirização? Como afirma Klink



e Souza (2017), a definição demonstra a abrangência do processo que incorpora diversas escalas, agentes e instituições. Aalbers (2016, p. 03) conceitua financeirização como:

A crescente dominância de agentes, mercados, práticas, métricas e narrativas financeiros, nas múltiplas escalas, o que tem gerado uma transformação estrutural das economias, das corporações (incluindo instituições financeiras), dos Estados e das famílias.<sup>52</sup>

Para Ribeiro (2020a, p. 25), o tema financeirização, “como expressão de uma transformação estrutural do capitalismo que assume um caráter sistêmico”, possui os seguintes campos temáticos: financeirização do capitalismo, financeirização da organização governança corporativa, financeirização da vida cotidiana e financeirização urbana (CHRISTOPHERS, 2015 apud RIBEIRO, 2020). Vale ressaltar que a conceituação de financeirização urbana corresponde aos modelos de planejamento, padrões de financiamento e provisão de moradia e de produção imobiliária corporativa, privatização dos serviços e da infraestrutura urbana, sendo, portanto, este o conceito que mais se aproxima da análise proposta para a dinâmica territorial metropolitana goiana, guardando, é claro, as particularidades dos elementos componentes do ferramental legal urbanístico.

Segundo Ribeiro (2020a, p. 26 e 27), a mercantilização corresponde ao processo de transformação dos bens em coisas, associado a venda e compra, que circulam na sociedade e estão relacionadas aos preços. Para isso, é fundamental distinguir os conceitos de mercadoria, mercadoria capitalista e mercadoria fictícia. O acesso à terra, ao trabalho e ao dinheiro são fundamentais e alimentam o processo de produção capitalista, logo mantém a produção de mercadorias, que, no entanto, não possuem seus valores regulados pelas forças de mercado.

Por um lado, não existem para serem vendidos e seu uso se realiza sob condições extra econômicas, estranhas à lógica dos preços autorregulados para todas as mercadorias. [...] Por outro lado, como são elementos essenciais à reprodução da vida humana, [...] tendem a desencadear movimentos de proteção social diante dos efeitos de desarticulação social gerados pela tendência à mercantilização da terra, do trabalho e do dinheiro (RIBEIRO, 2020a, p. 26 e 27).

---

<sup>52</sup> Tradução do original: “the increasing dominance of financial actors, markets, practices, measurements and narratives, at various scales, resulting in a structural transformation of economies, firms (including financial institutions), states and households”.

Os regimes urbanos possuem ainda aspecto interessante, pois considera como estratégia do capital a orientação das políticas de crescimento das cidades. Observa a inserção de objetivos relacionados às dinâmicas do capitalismo urbano imobiliário. Assemelha-se à proposição de Harvey (1984) apud Ribeiro (2020a), “as modalidades de urbanização do capital que são impulsionadas pelas respostas cíclicas do capital frente às crises estruturais de sobre acumulação [...]”. Segundo Ribeiro (2020a), na concepção de Harvey, a urbanização do capital não é um fenômeno da atual crise de acumulação. Em vários momentos da história do capitalismo, as sociedades conheceram surtos de urbanização impulsionados por esta lógica, que, para o geógrafo, possuem aspectos e/ou características, nesses ciclos de urbanização, que são recorrentes, sendo elas: *booms* de construção imobiliária, inovações financeiras e expansão do endividamento, mudança da escala de urbanização, transformação de modos de vida e padrões de consumo e transformações de padrões de gestão (RIBEIRO, 2020a, p. 35).

É com base nesta realidade nova do capitalismo sob a dominância financeira que podemos compreender o capitalismo urbano-imobiliário. Ou seja, os ciclos de expansão do meio ambiente urbano construído vêm adquirindo dinâmica própria em relação às necessidades de equilíbrio da acumulação do capital produtivo, sem expressar, portanto, a busca de solução espaço temporal da crise de sobre acumulação. Isto quer dizer que a expansão do meio ambiente urbano construído estaria resultando em dinâmicas especulativas autônomas em relação às demandas de condições de equilíbrio da acumulação do capital produtivo, impulsionadas essencialmente pela lógica da financeirização do capitalismo (RIBEIRO, 2020a, p. 37).

A existência de um capitalismo urbano imobiliário está fundada na dinâmica autônoma de produção do espaço urbano construído, que envolve tanto os projetos urbanístico quanto arquitetônicos, ou seja, a lógica ou dinâmica territorial que abrange o urbano e o metropolitano guardam os mesmos fundamentos da lógica do capital e, inclusive, sustentam a manutenção da vida urbano-metropolitana. Esta mesma lógica transita na manutenção dos arranjos de poder que regulam e direcionam a manutenção do poder sobre o solo urbano e as legislações que os regulam. Ou seja, esta estratégia se converge para o incentivo e coalisão de interesses dominantes baseados dos circuitos econômicos que organizam a acumulação urbana no Brasil: o capital imobiliário, o capital de

concessões de serviços coletivos e o capital empreiteiro. O urbano e o metropolitano foram usados por essas coalizões de poder para viabilizar interesses mercantis a partir de vários circuitos de acumulação envolvidos na produção e reprodução do espaço. Cabe ainda ressaltar que além dos atores presentes neste processo, existe o Estado, como membro ativo e efetivo responsável pela manutenção dos arranjos de poder (RIBEIRO, 2020a, p. 40).

Vale ainda destacar que a manutenção desta lógica também se encontra inserida nas ações e articulação da governança e nas políticas espaciais que direcionam o “crescimento”. Segundo Ribeiro (2020a, p. 44), o capitalismo urbano imobiliário está inserido nos seguintes âmbitos: nas políticas de incentivo do Governo Federal que são inseridas nas políticas públicas de estados e municípios, que envolvem políticas de privatização e de concessões nas áreas de infraestrutura urbana e serviços coletivos; nos arranjos de poder locais nas políticas públicas locais, existentes nos processos de formação histórica de um território, que se conformaram em torno da acumulação urbana (capital incorporador, imobiliário, capital de empreiteiros de obras, capital concessionário de serviços, proprietários de terra); pressões das forças globais pelo reescalonamento do Estado Nacional e aceleração do ajuste espacial da sociedade brasileira e a existência de uma dinâmica global do circuito financeiro-imobiliário.

Somado à proposição da teoria dos regimes urbanos tem-se a perspectiva de Abramo (2007), que divide e contextualiza a cidade, e o fordismo, denominando-a de cidade COM-FUSA<sup>53</sup>, em três momentos: 1º Momento - fordismo urbano – mercado tinha papel importante na produção das materialidades urbanas, com mediação do Estado com regulação do solo urbano; 2º Momento – crise do fordismo urbano, se manifesta com a crise do urbanismo modernista regulatório (anos 1980), adota-se nova política urbana, que representa um marco institucional da cidade neoliberal (retorno do mercado, como elemento determinante na produção da cidade) e 3º Momento – flexibilização urbana – crise

---

<sup>53</sup> Segundo Abramo (2007), a cidade COM-FUSA é caracterizada por estruturas urbanas próprias do processo de urbanização que, concomitantemente, atendem aos fenômenos de concentração e dispersão, direcionadas pelo mercado imobiliários e atores produtores do espaço e ocorre nas grandes metrópoles latino americanas.

de financiamento das materialidades urbanas: serviços, habitação, equipamentos e infraestrutura urbana.

Para o mencionado autor, o mercado na cidade neoliberal atua com mecanismos de coordenação das materialidades urbanas, ou seja, decisões de uso do solo – mão inoxidável do mercado, operando nas privatizações de empresas públicas urbanas e na hegemonia do capital privado nas produções das materialidades residenciais e comerciais. A produção e a reprodução da forma COM-FUSA das grandes cidades latino-americanas é alimentada por um duplo processo, ou círculo de retroalimentação dos mecanismos de promoção dos processos de urbanização, concentração e dispersão do solo urbano. Essa estrutura COM-FUSA, ao promover demandas de equipamentos e de serviços com sinais espaciais diversos, é um fator que dificulta a elaboração de políticas urbanas mais equitativas em termos socioespaciais.

Abramo (2007), em seu artigo, revela duas tipologias de territórios: o com-fuso informal e formal. Para esta pesquisa, abordaremos os aspectos relacionados à produção da cidade do ponto de vista formal. Para o pesquisador: “O mercado imobiliário é o principal vetor de estruturação do uso residencial do solo formal das grandes cidades latino-americanas [...] as instituições reguladoras desse mercado estão inscritas no ordenamento do sistema jurídico-político do Estado” (2007, p. 44).

Para Abramo (2007, p. 44), a forma dos capitais imobiliários de se libertarem dessas restrições estruturais do mercado imobiliário na América Latina foi a constituição de um mercado imobiliário altamente segmentado. Do ponto de vista da oferta, isto é, dos capitais imobiliários, a segmentação da demanda permite uma redução dos riscos e das incertezas dos empreendimentos imobiliários. Do ponto de vista da demanda (unidades familiares), a segmentação do mercado imobiliário garante uma relativa homogeneidade socioespacial do seu entorno residencial. Em outras palavras, uma estrutura de oferta residencial segmentada em termos socioeconômicos promove uma estrutura espacial segmentada em termos socioespaciais, ou seja, uma distinção espacial hierarquizada.

O que se pretende com estes autores não é uma filiação teórica de abordagem, a intenção é demonstrar que há vários estudiosos e pesquisadores

apontando suas lentes para um mesmo objeto, o urbano/metropolitano, mercado imobiliário, atores sociais e financeirização urbana. Existe uma preocupação generalizada sobre a lógica que envolve o modo de produção capitalista, suas estratégias de sobrevivência e o espaço de modo geral. Entende-se como pertinente cada aspecto evidenciado, o capitalismo e sua lógica de operação no universo do urbano e do metropolitano; os atores sociais que envolvem a ocupação espacial nas mais diferentes escalas; o papel do Estado como ator ativo e efetivo no processo de ocupação espacial; o exercício e a articulação de poder da iniciativa privada, mais propriamente dita, do mercado/setor imobiliário. Os aspectos relacionados ao solo urbano e à legislação urbanística, ou melhor, como estes atores possuem voz ativa nas decisões relacionadas aos planos diretores municipais e planos desenvolvimento urbano integrados, determinam as ações relacionadas à legislação consequente, como o uso e ocupação solo urbano e metropolitano, dentre outros elementos que regulamentam o processo de crescimento urbano e metropolitano.

Há que se ressaltar a existência de um capitalismo urbano imobiliário e sua dinâmica própria de intervenção espacial de modo sutil e silencioso que abraça o urbano e o metropolitano. Suas dinâmicas são próprias e são capazes de intervir no ambiente urbano, por meio de projetos urbanísticos, seja loteamentos urbanos abertos e fechados, revitalização, requalificação e renovação. Igualmente, interferem na lógica do ambiente construído, na edificação de habitação unifamiliar, habitação coletiva, habitação de interesse social (vide Programa Minha Casa Minha Vida - PMCMV). Atuam e direcionam na definição de localizações de áreas públicas municipais, grandes equipamentos urbanos e implantação de infraestrutura urbana para suporte de seus diversos tipos de empreendimentos, sejam eles na escala no urbano ou metropolitano. Além disso, estabelecem diversos tipos e padrões de construção relativo à arquitetura enquanto objeto edificado, direcionando tipologias e padrões “melhores” para o mercado e a vida urbana, inclusive, criando tipologias que alimentam a lógica de ocupação das zonas rurais, com a construção de chácaras e outros objetos edificados, sustentando a máxima da qualidade vida.

A construção da vida urbana e metropolitana é direcionada por uma lógica que opera o capital urbano imobiliário, ou seja, articulam arranjos de poder

com o Estado, de modo a participarem efetivamente das decisões políticas que direcionam a ocupação espacial nas cidades e regiões metropolitanas. Esses arranjos e articulações de poder atuam na construção de políticas urbanas e metropolitanas de modo a construir e estreitar caminhos para consolidação, mais que isso, para implementação de suas agendas de permanentes processos de construção e dispersão urbano-metropolitana. Tal lógica organiza a produção e a reprodução do espaço fomentando a concentração de bens, capitais, serviços e pessoas, fundamentos que alimentam e retroalimentam o capitalismo contemporâneo, valorizando, sobretudo, as relações político-econômicas (valor de troca) em detrimento das relações espaciais e humanas (valor de uso). No Quadro 3, encontram-se, de modo sintético, os autores apresentados, seus conceitos, elementos e aspectos aplicados às análises empíricas das relações entre o espaço e o homem.

Lima (2016) discute, em sua pesquisa, a produção e reprodução do espaço metropolitano e agrega contribuições importantes em relação ao processo de produção e reprodução da Região Metropolitana de Goiânia. Afirma em sua tese que o processo de metropolização e o mercado imobiliário são elementos centrais para compreensão do fenômeno. Para Lima (2016, p. 23), há atores que atuam na produção do espaço metropolitano e estabelecem intensificação no uso do solo, concentração de emprego e renda sobre a metrópole, sendo possível perceber esta lógica pelo reaproveitamento de áreas em virtude do aumento das distâncias, do mercado de terras e das estratégias do capital.

Segundo Lima (2016), a produção do espaço metropolitano é qualitativamente complexa e compreende um sistema de objetos e ações. O sistema de objetos compreende o espaço físico e os elementos que compõem, ou seja, são derivados das relações sociais sobre o espaço “que cria, recria, ou modifica a forma espacial estabelecida. O sistema de ações interfere na relação de produção do sistema de objetos, [...] envolve um contingente maior de atores”, logo, interesses. Para Harvey (2005), a ação dos atores na produção do espaço metropolitano é diferenciada na contemporaneidade, pois está associada com as vantagens de apropriação dos excedentes da acumulação do capital industrial e financeiro, mais que isso, o capital investido nos espaços metropolitanos se

tornou um investimento e hoje é um capital urbano imobiliário que aciona toda a lógica e o processo de produção e reprodução espacial metropolitano.

A produção metropolitana tem seu principal sentido reforçado e definido pela ação estatal, pois parte dos recursos materiais investidos na metrópole é decorrente do ciclo de arrecadação e investimento de capital proveniente do Estado. Consequentemente, a natureza dessa forma geográfica concentrada promove uma intervenção assimétrica de poder entre os atores imobiliários, que se utilizam das estratégias de conversão de terras na lógica de acumulação de capital nos ambientes metropolitanos. Então a produção metropolitana completa seu sentido na relação estabelecida entre o Estado, a sociedade e o solo, e não somente na lógica do mercado imobiliário e/ou do capital. Essa afirmação nos permite avançar que o valor atribuído pelos diferentes atores deve ser reiterado pela ação do Estado, ao passo que, na lógica do mercado imobiliário, prevalece o valor de troca como centralidade do processo de produção do espaço (LIMA, 2016, p. 25).

A produção do espaço metropolitano contemporâneo representa a produção de mais de um território municipal e a ação de diferentes atores que refletem o conteúdo político no espaço, pois articulam e capitalizam de forma diferenciada o solo urbano-metropolitano, tornando-o uma mercadoria hipervalorizada social, histórica e economicamente (LIMA, 2016). O pesquisador aponta o solo urbano na contemporaneidade como ponto de partida para a produção da metrópole e estabelece dois papéis fundamentais: como elemento atenuador do excesso de acumulação do capital e como elemento integrador na/da metrópole. A integração, especificamente, aos interesses dos atores que possuem bases territoriais de ação múltipla de interesses diversos que estão diretamente ligadas ao solo, seja nos loteamentos, seja no ato de edificar, seja no controle e domínio de áreas verdes, seja na verticalização, seja na criação de condomínios abertos e/ou fechados (LIMA, 2016, p 38 e 39).

Por tudo isso, o solo urbano como acumulação social é dotado de funções de uso e troca e ao mesmo tempo é um meio de reprodução da metrópole. Ele reforça-se como elemento integrador, pois todos os atores, sem exceção, disputam sua relativa escassez, que na verdade é uma estratégia de quem detém e controla os estoques do solo na metrópole (LIMA, 2016, p. 37 e 38).

Para se compreender a lógica que estrutura a produção do espaço metropolitano é fundamental classificar os atores que compõem os sistemas de

ações próprios do urbano e metropolitano. Na concepção de Lima (2016), assim como dos pesquisadores já mencionados, há atores que operam no espaço as transformações e imprimindo as estratégias do capital. O pesquisador classificou e organizou em um quadro (Quadro 3) os atores que compõem a trama de ações que interferem no espaço metropolitano.

Quadro 3 - Atores produtores do território metropolitano

Atores	Ações	Como fomentam a produção metropolitana
Estado	Distribuição de infraestrutura, regularização fundiária e controle com base nos impostos.	Intervém no processo capitalizando o espaço metropolitano (HARVEY, 2011). Ao regular o uso do solo de forma ordenada, permite a ação dos atores imobiliários, o que não deixa de ser uma forma de regulamentação.
Gestores públicos	Direcionam alterações legislativas, oportunizadas pela ocupação de cargos públicos, das mais diversas formas, de modo a privilegiar ações que beneficiem seus grupos e a si mesmos, tendo em mente futuras conjunturas eleitorais.	Intervém no processo decisório legislativo e jurídico.
Industriais e comerciantes	Adquirem extensas áreas urbanas servidas por infraestrutura.	Utilizam-se dos incentivos fiscais (ou não) alterando plantas industriais e áreas comerciais de acordo com seus interesses entre os municípios da metrópole; agem principalmente induzindo a periferização geográfica do setor de emprego e serviços; elegem os eixos de grande circulação e demandam do Estado a provisão de infraestrutura; promovem a especialização de certas áreas.
Instituições religiosas	Em algumas situações participam da cena política apoiando eleições de determinados candidatos	Aquisição de terras urbanas e rurais para implementação de loteamentos urbanos
Latifundiários	Monopólio dos estoques rurais.	Transformam terra rural em urbana de acordo com a demanda do mercado imobiliário e os interesses próprios; permutam com atores imobiliários, podendo agir à revelia da legislação



		municipal em municípios com frágil controle da renda fundiária.
Construção Civil e profissionais relacionados	Utilizam-se do conhecimento técnico para elaborar e implementar projetos urbanísticos e arquitetônicos, conforme as imposições dos empreendedores imobiliários.	Elaborando e executando projetos ligados aos interesses imobiliários
Nova classe média e organizações sociais	São os principais consumidores do espaço urbano ofertado pelos promotores imobiliários.	São responsáveis pelos adensamentos urbanos (condomínios verticais e horizontais). Movimentam e alimentam o mercado de terras urbanas. Agem em organizações e/ou individualmente. Têm poder econômico e renda, o que lhes permite desde desafetações de áreas públicas, aquisição financiada até compras à vista de diversos produtos imobiliários (HARVEY, 1973; CORRÊA, 2001).
Atores Imobiliários	Venda e especulação do solo urbano.	Dinamizam, a seu gosto e com suas estratégias, o mercado imobiliário, direcionando os eixos de valorização e expansão do tecido metropolitano.
Atores sociais excluídos economicamente	Pressionam o Estado na provisão de moradia e infraestrutura; são uma das justificativas dos programas de capitalização das regiões metropolitanas em termos de habitação.	Apropriação de terrenos usualmente inadequados para os outros atores do espaço – caráter frágil e pouco resistente da classe. Prevalece o valor de uso do solo. Podem ser essenciais para o mercado imobiliário, à medida que geram as “reais” demandas por habitação.
Movimentos sociais urbanos	Mobilização periódica de comunidades (Guimarães, 2015).	Ocupam-se de áreas específicas e imóveis ociosos nas cidades que não “apresentam” diretrizes de ocupação, pressionando o poder público no sentido de possibilitar, legitimar e regulamentar as ocupações, garantindo o direito à moradia (Guimarães, 2015).

Fonte: Lima, 2016 (com acréscimos da autora: gestores públicos, instituições religiosas, construção civil e movimentos sociais urbanos).

Neste âmbito, cabe ressaltar a ação do Estado e dos atores imobiliários. O primeiro é o principal produtor do espaço metropolitano, em função de seu exercício legítimo de poder, pois controla e usa o solo em seus mais diferentes

sentidos. São os principais responsáveis pela penetração e pelo sucesso dos capitais investidos no sistema de objetos e possuem amplo espectro de ação, mesmo de forma contraditória, sendo elas: estabelecer marco jurídico; taxação da propriedade fundiária; produção das condições favoráveis aos demais atores; controlar o mercado fundiário e agir como o próprio produtor imobiliário (em âmbito residencial e/ou industrial. “Desse modo, o Estado estrutura certas áreas em detrimento de outras, acentuando o processo de segregação socioespacial e a sua valorização diferencial do espaço metropolitano” (LIMA, 2016, p. 41).

A lógica que opera o espaço metropolitano tem evidente estratégia do capital e de seus mais variados atores. A relação estabelecida entre o Estado e os atores imobiliários são receptáculos *funcionais* para o mercado imobiliário, do ponto de vista de acumulação do valor de troca na promoção de todos as tipologias de projetos urbanísticos (parcelamentos e suas derivações, revitalizações, requalificações e intervenções urbanas) e projetos de arquitetura (diversos padrões de habitação, industrial, comercial etc.) Enfim, os arranjos de poder existentes na articulação entre os diversos atores produtores do espaço residem na discussão permanente de Lefebvre, o valor de troca em detrimento do valor de uso, somados de aspectos e/ou elementos que se articulam de modo a facilitar o jogo de cartas que arranjam o urbano e o metropolitano.

Nos capítulos anteriores foi realizado um panorama geral da política e do planejamento metropolitano, os fenômenos da urbanização e metropolização, o cenário metropolitano e as contribuições da teoria crítica para a política metropolitana brasileira. Este último teve como objetivo principal apontar perspectiva convergente no sentido de elementos comuns que auxiliasse no suporte teórico, sem a intenção primeira de estabelecer uma filiação teórico-metodológica, sabendo que cada teoria guarda aspectos que auxiliam, explicam e justificam as lentes que serão utilizadas para os próximos capítulos.

### **Capítulo 3 – Da construção do território ao Aglomerado Urbano de Goiânia**

#### **3.1. Formação metropolitana de Goiânia, processo de ocupação espacial e a influência das diretrizes dos planos diretores**

A ocupação da Região Centro-Oeste do Brasil, com a Marcha para Oeste<sup>54</sup>, é fruto de uma política de ocupação do território brasileiro que fomentou a fundação e a construção de Goiânia, Brasília e Palmas. Esta política se deu distintamente em cada um destes casos, mas se tratou de uma política de integração nacional que atraiu contingente demográfico considerável para o Centro-Norte do país. Direcionou a economia com a expansão agrícola e a descentralização industrial, fomentando a ocupação no Centro-Oeste e no Norte brasileiro.

Goiânia é resultado de um projeto político nacional que se associa ao projeto político local. Era necessário a mudança da capital do estado, em razão de divergências dos poderes políticos locais e das restrições físico-territoriais impróprias ao desenvolvimento de uma capital. Apesar de haver uma considerável distância entre os centros econômico e político do país, a construção de Goiânia representou, sobretudo, a modernidade. Brasília, representou um novo contexto político e econômico, a transferência da capital federal para o centro do país, significou a continuidade do processo de ocupação do território no sentido Centro/Oeste/Norte e a possibilidade de transformações econômicas e sociais. Palmas, a mais jovem capital brasileira, seguiu o fluxo no sentido de ocupar o país e representou, assim como o Distrito Federal, a cessão de território goiano para a construção de um novo espaço, de um novo estado federado. O estado do Tocantins<sup>55</sup> reflete, sobretudo, a dificuldade e a

---

<sup>54</sup> Para Duarte (1999, p. 66), a movimentação da Marcha para o Oeste respondeu aos anseios de políticos e intelectuais, que faziam uma leitura da história de Goiás como sendo marcada pelo atraso. A mesma autora faz considerações sobre a “relevância” do programa da Marcha para o Oeste para o Estado de Goiás, já que alcançou por meio de projetos estabelecidos pelo governo federal, com o apoio do governo estadual, a inserção de Goiás a esse movimento, que foi marcado pela presença centralizadora do Estado, provocando uma reestruturação de seu território. Há alguns autores que consideram a Marcha para Oeste uma falácia. Na verdade, em um primeiro momento, a política de Getúlio Vargas não provocou grandes alterações, apenas permitiu uma abertura ou penetração para o Oeste. Mas foram nos anos 50, com os fluxos migratórios que se perceberam influências, principalmente, na ocupação e demografia do território goiano.

<sup>55</sup> O Estado do Tocantins foi criado na Constituição de 1988 e seu território é resultado do desmembramento de porção considerável do Estado de Goiás.

inabilidade de gestão e planejamento de um território de dimensões consideráveis que representava elo físico entre o Centro-Oeste e o Norte.

Para se compreender a formação espacial do território metropolitano de Goiânia, metropolização propriamente dita, é fundamental observar, concomitantemente, a formação da capital e as dinâmicas estabelecidas entre os territórios municipais. Vale ressaltar que a metropolização de Goiânia não se caracterizou diretamente pela lógica da industrialização, pois existiu alto predomínio das atividades econômicas que envolveram a prestação de serviços, o comércio e a administração pública (ARRAIS, 2016).

Para Moraes (1991, p. 46 e 47), a formação de Goiânia é resultado de um produto do processo de acumulação, resultado de uma divisão social do espaço nacional. Sua criação funciona como entreposto, é o excedente responsável por “lubrificar a maquinaria que perpetua o status quo, que favorece a reprodução do subdesenvolvimento da estrutura urbana e perpetua a dependência”, princípios estes fundados pelo capital dependente e autônomo, responsáveis pela produção e reprodução das estruturas espaciais desiguais, contradições inerentes ao processo de produção capitalista, refletidos no espaço.

Em sua pesquisa, Moraes (1991) propôs interessante divisão de quatro fases de expansão territorial de Goiânia: 1ª fase: de 1933 a 1950 (criação do lugar); 2ª fase: de 1950 a 1964 (ampliação do espaço); 3ª fase: de 1964 a 1975 (concentração de lugares no espaço) e 4ª fase: a partir de 1975 (explosão da expansão na direção sul).

Para tanto, propõe-se a organização das fases, fundindo e acrescentando períodos atuais, mas considerando os planos diretores implementados, que nada mais representam que o direcionamento político por meio de diretrizes propostas. Vale ressaltar que os períodos guardam relações com os conteúdos e direcionamentos semelhantes dos planos diretores. Para isso, ficam as fases assim organizadas: 1ª fase (1933 – 1950), 2ª fase (1951 – 1975), 3ª fase (1976 – 1991), 4ª fase (1992 – 2006) e 5ª fase (2007 – 2022).

### 3.1.1 Primeira fase (1933 – 1950)

A primeira fase (1933 – 1950), criação do território, se inicia com a transferência da capital e a escolha do sítio. A transferência da capital de Goiás e a construção de Goiânia encontram-se registradas no Decreto Lei nº 2.737 de 20/12/1932, pelo interventor Pedro Ludovico Teixeira, que constitui subcomissão com a finalidade de analisar o “*Relatório sobre a conveniência da mudança da capital*”<sup>56</sup>. Posteriormente, foram publicados outros dois decretos: o primeiro, Decreto nº 3.359 de 18/05/1933, que estabelecia as normas para a implantação da capital e a contratação do arquiteto e urbanista Attilio Corrêa Lima e no segundo, Decreto nº 3.547 de 06/07/1933, havia a disposição do contrato entre o Estado e a empresa dirigida pelo referido arquiteto contratado, especificando as etapas da elaboração do Plano Diretor de Goiânia.

Entre 1933 e 1935, foram propostos os primeiros planos diretores, consolidando as diretrizes de planejamento para a nova capital. Em 1933, a capital foi planejada pelo arquiteto e urbanista Attilio Corrêa Lima (Figura 5) e o traçado do plano original possuía aspectos conceituais da urbanística moderna<sup>57</sup>. De 1935 a 1938, o plano original sofreu interferências: em 1935, do

---

<sup>56</sup> Segundo Moura (2003), este relatório foi redigido pelo engenheiro Armando Augusto de Godoy.

<sup>57</sup> O período em que o arquiteto esteve em Paris, no Instituto de Urbanismo, o Movimento Moderno colocou em pauta as discussões relevantes relacionadas ao urbanismo, levando como princípio os fundamentos estabelecidos na Carta de Atenas, que receberam influência de Le Corbusier. Ao contribuir com a elaboração final do Plano de Remodelação, Extensão e Embelezamento da Cidade do Rio de Janeiro, entre 1929 e 1930, sofreu a influência de Alfred Agache em sua formação cuja referência se relaciona à urbanística francesa.

“Ao analisar e contrapor o desenho e os espaços livres do Plano de Agache, para a cidade do Rio de Janeiro, com os planos de Niterói e Goiânia, propostos por Attilio Corrêa Lima, evidenciam-se várias semelhanças, visto que ambos tiveram suas bases fundamentadas nos princípios da escola francesa de urbanismo” (MANSO, 2001, p. 142).

No caso de Goiânia, consolidou em projeto, as definições relacionadas aos edifício/espços públicos, vide Praça Cívica, onde se integra, visivelmente, espaço público e edifícios públicos. Representou em projeto as questões relativas à higienização, sanitário, lazer, legislação e códigos de controle do crescimento e uso do solo (MANSO, 2001).

engenheiro Armando Augusto de Godoy<sup>58</sup> e, em 1938, dos engenheiros Coimbra Bueno<sup>59</sup> (Figura 6).

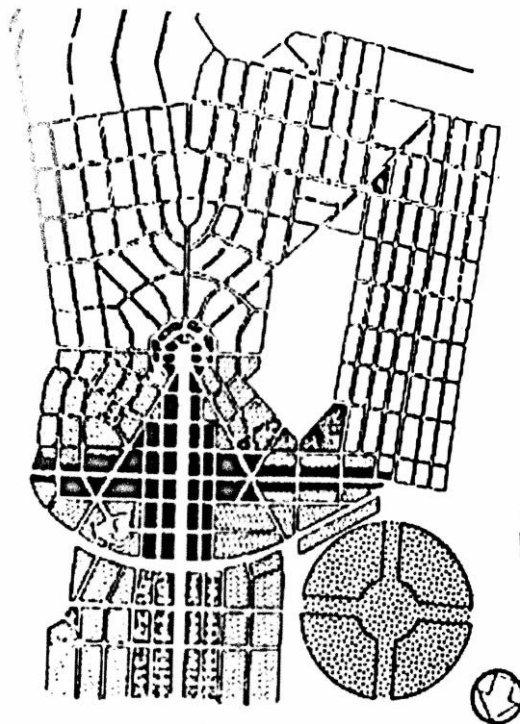


Figura 6 - Plano de Piloto de Goiânia, proposto por Atílio Correa Lima, em 1933 – 1935. Fonte: Cordeiro E Queiroz, 1990.

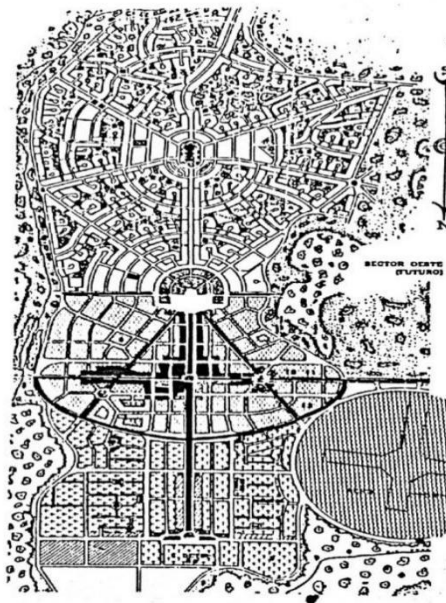


Figura 5 - Plano definitivo do núcleo inicial de Goiânia, proposto pela firma Coimbra Bueno e CIA LTDA em 1938. Fonte: Álvares, 1942.

Para Moura (2003), estes foram os planos iniciais que consolidaram a política de ocupação territorial de Goiânia. No entanto, sob o ponto de vista da ocupação territorial da nova capital, considerando a questão fundiária, houve forte preocupação no sentido de fomentar imediatamente o processo de

<sup>58</sup> Para Manso (2001), este engenheiro também se baseou em referências modernistas, tendo em Ebenezer Howard e na essência da Cidade Jardim, o fundamento para pensar e definir as alterações do Setor Sul, em Goiânia. No entanto, a utilização dos princípios de Howard foi produzida de maneira unilateral e despojada de conteúdo social. Percebeu-se, segundo Manso (2001), a adoção de forma e configuração urbana que estavam filiadas à urbanística orgânica, os mesmos valores introduzidos nos espaços de Letchworth e Welwyn, valores que remontam aos aspectos espaciais da cidade medieval.

<sup>59</sup> “Em dois momentos, o plano que deu origem à cidade de Goiânia teve a sua autoria dissimulada pela documentação oficial. Inicialmente, Atílio teve de exigir o reconhecimento de seus direitos autorais, já que a partir do momento em que a firma Coimbra Bueno passou a dirigir as obras, esta assumiu também a autoria do mesmo escritório, e mais uma vez não ficou claro quem era o autor das modificações que iam ocorrendo no projeto inicial” (MANSO, 2001, p. 223). Neste contexto, Godoy introduziu modificações na paisagem e no zoneamento, como a oeste do Córrego dos Buritis, onde propôs o bairro correspondente ao Setor Oeste e a reformulação da estrutura viária, de áreas verdes internas e *cul de sac* do Setor Sul. Além disso, propôs diretrizes que modificavam o Setor Central e centro Cívico de Goiânia.

ocupação. Há registros publicitários<sup>60</sup> de doação de terra urbana para atração de população, que provocou a migração e, por conseguinte, a ocupação do território. Isto somado à venda de terras, antes glebas de grandes fazendeiros, que se fundiram ao território goianiense e, posteriormente, ao metropolitano.

Segundo Moraes (1991), antes mesmo de estabelecerem os requisitos básicos da nova capital, a área compreendida entre os córregos Botafogo e Capim Puba já havia sido adquirida por doação, permuta e compra<sup>61</sup>. Além disso, já tinham sido iniciadas as obras do Palácio das Esmeraldas (sede do poder executivo estadual) e do Grande Hotel. Para o mesmo autor, “estes fatos teriam pouca importância, não fosse o fato de o núcleo central ter sido localizado a norte da gleba inicial, deixando a maior parte da área estatal ao sul, e que se tornou um primeiro incentivo quase imperativo de expansão ao sul” (MORAES, 1991, p. 49). Havia ainda um impedimento, à época, o traçado proposto ao setor sul, a princípio, representava uma barreira física, o que, posteriormente, foi transposto com considerável facilidade pelos atores sociais do espaço e diretrizes propostas nos planos diretores.

Acrescenta-se ainda que a firma Coimbra Bueno e CIA LTDA., aprovou em julho de 1938, a Vila Coimbra, que se localiza mais na porção oeste da gleba, cujo objetivo era o funcionamento de uma cidade satélite de Campinas, (bairro pioneiro de Goiânia). “Com forte controle do Estado, a cidade se expandiu ao sul, em direção às áreas do Estado e a oeste, em direção a área da firma Coimbra Bueno e Cia LTDA.” (MORAES, 1991, p. 51). Tal fato reforça a forte atuação dos atores sociais que envolve, a princípio, o Estado e empreendedores imobiliários que ao mesmo tempo atuavam na elaboração e implementação do projeto urbanístico em andamento. Além disso, o governo do Estado, dizia que a nova capital estava sendo construída com os recursos advindos da venda de

---

<sup>60</sup> Manso (2001), em sua pesquisa, evidencia que o engenheiro Armando Augusto de Godoy, em seus relatórios, fez sugestões de ordem prática, inclusive, relativas à propaganda para o sucesso da cidade em formação. Traz ainda na página 95, cartaz utilizado para a propaganda com o objetivo de comercialização de lotes na nova capital. Este cartaz faz parte do acervo de Atillio Corrêa Lima, foi cedido para a pesquisadora e traz os seguintes dizeres: “Enriqueça 4 vezes mais, adquirindo lotes na nova capital. Vendas garantidas pelo Estado Decreto nº 4.941 de 1934, em 10 prestações desde 38\$ cada. Agente Geral de vendas de Propaganda e Vendas de Terras – Nova Capital de Goyaz – Agente Local. Os pagamentos serão efectuados nas agências do banco HYP e Agr. de M. Gerais ou nas repartições fiscais quando no Estado.” (MANSO, 2001).

<sup>61</sup> Pertenciam a um único proprietário e a gleba era de aproximadamente 160 alqueires goianos, ou seja, 804 hectares (CHAVES, 1998).

lotes. Contraditoriamente, havia a construção de edificações em lotes no setor Sul e Vila Coimbra não autorizadas pelo governo do Estado.

A partir destas constatações é possível visualizar os movimentos, ou melhor, o direcionamento que o território do município de Goiânia, desde o início já havia sofrido: primeiro no sentido sul (pelo Estado), onde conurbou-se com Aparecida de Goiânia, concomitantemente, a oeste (pelos empreendedores imobiliários), encontrando-se com Trindade e, posteriormente a leste, conurbando-se com Senador Canedo. Vale ressaltar, que a porção norte da gleba, a princípio, recebeu restrições impostas pelo relatório de Attilio Corrêa Lima, decorrente de sua relevância ambiental, especificamente hidrológica, pois guardava a função denominada pelo arquiteto de 'berço das águas'. Isto foi considerado em vários planos diretores, como porção com restrições à ocupação, sendo levada por terra nos anos de 2000. Endossa, portanto, a hipótese que, neste período já havia uma conexão com os territórios municipais adjacentes, era o início do processo de metropolização.

Claro que o processo de ocupação territorial "promovido" pela Marcha para Oeste, a transferência da capital e fundação de Goiânia compõem elementos fundantes da história de composição política, econômica e territorial da região metropolitana. Inclusive, explicam muitas relações socioespaciais, econômicas e políticas estabelecidas pela rede urbana, ainda que incipiente, mas determinante para a espacialização do território metropolitano goiano.

Mesmo não havendo planos diretores na década de 1940, a formação do espaço urbano metropolitano de Goiânia seguiu até o final da década de 1940 com as proposições realizada na década de 1930.

### 3.1.2 Segunda fase (1951 – 1975)

A segunda fase que corresponde aos fatos ocorridos entre 1951 e 1975. Para Moraes (1991), este período pode ser dividido em dois outros, como apresentado inicialmente. Mas para fins didáticos e considerando os acontecimentos posteriores, será adotado como um único momento, pois nesta segunda fase o território do município sofre processo de urbanização com a dispersão e a concentração, prosseguindo em continuidade à sua metamorfose,



a metropolização. São vários os elementos que caracterizam esta fase, aspectos físicos, políticos e econômicos que influenciaram sobremaneira o processo de formação do território urbano metropolitano goiano.

Segundo Moraes (1991, p. 52 e 53), a nova capital, apesar dos investimentos do Estado e da iniciativa privada, continuava com sérios problemas de infraestrutura urbana. A dispensa de instalação de infraestrutura urbana para construções no Setor Sul, Vila Coimbra, Setor Oeste, Setor Leste Universitário e Vila Nova ativou o circuito imobiliário. Além disso, o intenso processo migratório aumentou o número de habitantes e a população quintuplicou em 10 anos (1950 a 1960). O incremento populacional teve como fatores de influência diversos fatos políticos de caráter local e nacional:

a chegada da ferrovia em 1951; a situação econômica brasileira no pós guerra; a política de interiorização de Getúlio Vargas; a política desenvolvimentista de Pedro Ludovico Teixeira; a inauguração da represa Rochedo; a construção de Brasília; a política de desenvolvimento para a região no governo de Juscelino Kubitschek; o governo estadual de Mauro Borges; a rodovia Belém Brasília; a pavimentação da rodovia BR-153, Goiânia-São Paulo; inauguração da primeira etapa da hidroelétrica de Cachoeira Dourada; implantação da Telegóias e expansão da rede de telefones; intensificação crescente das atividades comerciais e industriais de pequeno e médio porte; a consolidação de Goiânia como pólo da região centro oeste, o desenvolvimento agropecuário do Estado, principalmente, à sul e sudeste, a criação das Universidade Federal de Goiás e Universidade Católica de Goiás e a instituição do processo de planejamento a nível municipal com o plano de Luis Saia (MORAES, 1991, p. 52 e 53).

Todo este contexto trouxe a valorização da terra urbana decorrentes da fase pioneira de implantação da cidade, em que o Estado restringiu de forma absoluta a oferta da terra urbana, tendo sido represada para conter o crescimento urbano. Mas, no início da década de 1950, foram aprovados os loteamentos “fechados”, o que permitiu a comercialização, reforçando o avanço acelerado do número de loteamentos executados pela iniciativa privada. Isto gerou uma ocupação dispersa, sem mais preocupações com a integração com a estrutura urbana existente. Para Moraes (1991), houve um retalhamento do espaço e o setor imobiliário levou adiante a ocupação espacial, guardando imensas áreas mais próximas ao núcleo central, a espera de valorização.

Enquanto as áreas mais distantes eram destinadas às classes com menor poder aquisitivo. Ainda segundo Moraes (1991, p. 54), estes grupos vinculados ao setor imobiliário passaram a atuar mais livremente, ocupando espaço junto ao poder público. Desta forma, o valor do uso da terra passou a ser insignificante, tornando-se reserva de valor do capital (MORAES, 1991), ou melhor, o valor de troca se sobrepôs ao valor de uso (LEFEBVRE, 1999). Assim, os loteamentos urbanos se multiplicaram de maneira descontrolada, sem restrições quanto ao uso do solo urbano e se espalharam sem nenhuma forma de controle (MORAES, 1991).

No entanto, Moura (2003) afirma que, no período de 1951 a 1975, houve a proposição de planos, porém tais propostas não se consolidaram, excetuando-se o plano de Jorge Wilhelm (1968-1971), houve dois planos: o plano diretor elaborado por Edwald Janssen (1952-1954) e por Luis Saia (1959-1962). O plano de Edwald Janssen, engenheiro e topógrafo, relaciona-se ao período de 1952-1954, apresentou propostas inovadoras<sup>62</sup>, que não foram oficializadas por razões de ordem política.

Para Oliveira (2001), no final da década de 1950 e início da década de 1960 (1959-1962), foi elaborado um plano pelo arquiteto e urbanista Luís Saia, que retomou o princípio dos fundos de vale, recuperou as áreas verdes, disciplinou o uso e ocupação do solo urbano, o saneamento ambiental, o sistema viário expresso, os pontos focais (edificações relevantes) da fundação da cidade e grandes equipamentos urbanos. Neste período, os loteamentos foram proibidos e o empreendedor imobiliário se deslocou para a zona rural, propondo loteamentos de chácaras e sítios de lazer.

O empreendedor imobiliário nesta época não tinha na atividade construção do espaço urbano sua principal ocupação. O circuito imobiliário não tinha se industrializado. A atividade imobiliária gerou uma acumulação de capital nesta fase, suficiente para no período seguinte, com os financiamentos do sistema financeiro de habitação, se especializarem. A construção de obras públicas de equipamentos sociais, infra-estrutura e serviços públicos como o transporte, foram também longamente favorecidos. O

---

<sup>62</sup> A criação de anéis viários, canalização do leito dos rios, criação de três cidades satélites, criação de Bosque Florestal na região norte, a cidade industrial ao lado de linha férrea, criação de um plano de estrutura das vias principais e criação de uma avenida contorno (MOURA, 2003, p. 50).

empreendedor imobiliário passou a ficar mais atento aos atos e ações do Estado, pressionando seus componentes tecno-burocráticos e políticos ou mesmo participação dos governos a exemplo do que aconteceu no início desta fase com a eleição para governador do Estado do primeiro loteador privado de Goiânia (MORAES, 1991, p. 58).

Segundo Oliveira (2001), as propostas realizadas por Saia orientaram a organização espacial do município, tais como: a implantação do Campus Samambaia, da Universidade Federal de Goiás, na região norte da capital; o Campus da Universidade Católica de Goiás, no bairro Parque Atheneu, na região sudeste da capital; o Cemitério Parque, na região norte da capital; a construção da Câmara Municipal de Goiânia, na região central da capital e o Parque Altamiro de Moura Pacheco, na região norte da capital. Mas o urbanista, segundo Moura (2003), deixou registrado em seus planos e projetos uma base técnica para a elaboração do Plano de Desenvolvimento Integrado (PDIG) de 1971.

O contexto da ditadura militar interferiu no quadro político, logo influenciou a condução, ainda que incipiente nas políticas urbanas e nas relações entre os atores sociais que atuavam no espaço da capital. Segundo Moraes (1991), o grupo de empreendedores imobiliários, ainda que incipiente, igualmente sofreu, o que refreou a atuação destes atores no processo de ocupação espacial. A política urbana implementada, à época, foi voltada para a habitação de interesse social e a Vila Redenção foi o primeiro conjunto habitacional aos moldes do BNH.

Segundo Moura (2003), a década de 1960 foi marcada por uma política urbana constituída por fragmentos de planos não oficializados. Os governantes, à época, não respeitavam as diretrizes dos planos anteriores, estabelecendo, principalmente, uma desordem urbana relativa à questão habitacional. Este fenômeno, foi consequência do processo de urbanização e industrialização do país que culminaram com a criação do SERFHAU e BNH, ambos mencionados no Capítulo 1.

O SERFHAU tinha como responsabilidade a implementação de políticas de gestão e planejamento territoriais, que estabelecia como fundamental a criação, por meio de legislação federal, de organismos municipais de planejamento. No caso de Goiânia, foi criado o Escritório de Planejamento que

precede a fundação do IPLAN que será abordado mais à frente. Este instituto, dentre muitas competências relacionadas ao planejamento e gestão da capital, incorporou a função de proposições políticas urbanas voltadas para a questão habitacional, alinhando-se ao governo federal e a política estabelecida pelo BNH.

Segundo Moura (2003), a década de 1970 representou a retomada do planejamento no município de Goiânia. No fim da década de 1960 (1968-1971), foi desenvolvido um plano pelo arquiteto e urbanista Jorge Wilhelm que o entregou em 1969, tendo sido aprovado em 1970, tornando-se lei em 1971 (Figura 7). Conceberam o plano diretor baseado nos conjuntos habitacionais como ferramenta indutora do adensamento e da expansão urbana que, por sua vez, gerou forte processo migratório e uma nova dinâmica urbano-metropolitana.

O princípio fundamental do plano, em questão, estava voltado para a resolução de questões habitacionais. Surgiu, portanto, em virtude da obrigatoriedade imposta pelo SERFHAU e BNH aos municípios. Estes foram, à época, o provimento de recursos condicionados à aprovação, por técnicos credenciados, dos planos e projetos propostos e apresentados ao governo federal. No exato momento, foi criado o Escritório de Planejamento do município de Goiânia, pela Lei nº 4.272, de 30 de dezembro de 1969<sup>63</sup>. Neste ato, o gestor público municipal estabeleceu a função e convocou a equipe de técnicos do Escritório de Planejamento, para que analisassem a proposição realizada pela equipe de Jorge Wilhelm para o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado de Goiânia - PDIG.

---

<sup>63</sup> Diário Oficial do Município de Goiânia, Edição nº 195 de 30/12/1969. O Escritório de Planejamento tinha como objetivo básico “formular e desenvolver, direta ou indiretamente, o processo de planejamento do Município, de acordo com as diretrizes estabelecidas no Plano de Desenvolvimento Local Integrado de Goiânia.” Integravam a estrutura do Escritório de Planejamento os seguintes órgãos: I — Serviços Auxiliares, II — Grupo de Urbanismo, III — Grupo de Infraestrutura, IV — Grupo de Orçamento e Economia, V — Grupo Institucional e VI — Grupo Sócio-Cultural.

Segundo Moraes (1991, p. 63 e 64), o arquiteto após o diagnóstico tinha três alternativas: crescimento linear norte-sul, no sentido de Aparecida de Goiânia, desenvolvimento contínuo para oeste e sudoeste e o crescimento ao longo da BR 153, porção a leste do município. Ao final a escolha recaiu pelo direcionamento do crescimento no sentido oeste/sudoeste. Em suas constatações diagnósticas, no sentido de “preservar a cidade contra as especulações, enquanto elaborava o plano” propôs: legislação que obrigava a construção de edifícios com garagens no centro, suspensão da aprovação de loteamentos até a aprovação de legislação específica, proibição de construção nos fundos de vale e proibição de construção ao longo da área da rodovia BR 153.

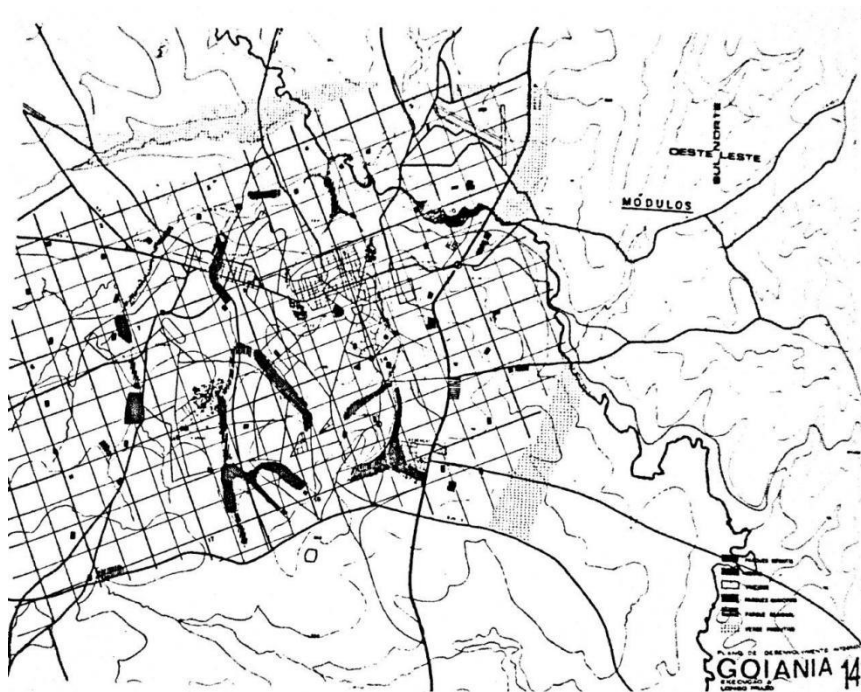


Figura 7 - Em 1971, Plano de Desenvolvimento Integrado de Goiânia proposto por Jorge Wilhelm e arquitetos associados. Fonte: RIBEIRO, 2004.

Para Moraes (1991, p. 64), houve dois momentos: um primeiro momento, estas recomendações inviabilizaram de alguma forma a ação dos pequenos empreendedores imobiliários, enquanto os médio empreendedores se organizaram e aproveitaram o trânsito facilitado na gestão pública para aprovarem um estoque de projetos antes da promulgação da legislação. Em um segundo momento, tiveram apoio do Estado para a construção de conjuntos

habitacionais do BNH, seguindo nessa linha até o ano de 1975. “Comentava-se, na época, que se você quiser saber para onde a cidade está crescendo é só ir para o lado oposto ao que estão os conjuntos habitacionais (MORAES, 1991, p. 65)”.

O fato é que as diretrizes propostas pelo PDIG avançaram no sentido de regular o processo de ocupação do município de Goiânia, sendo criada para isso, a Lei Municipal nº 4.526, de 31 de dezembro de 1971, que regulamentou o Loteamento Urbano e Remanejamento de Goiânia, reprimiu e ordenou o intenso processo de aprovação de loteamentos ocorridos nas décadas de 1950 e 1960 no município. Tal legislação trouxe consequências: valorização da terra intraurbana no município de Goiânia; intensas ocupações nos municípios adjacentes, estabelecendo dinâmicas entre si e a remoção da população marginalizada para áreas sem infraestrutura. Isto induziu a ocupação e comercialização de áreas adjacentes à Goiânia, principalmente, em Aparecida de Goiânia.

Para Moraes (1991, p. 65 e 66), esta legislação restringiu a aprovação de loteamentos, mas permitiu a implantação de densos conjuntos habitacionais e a verticalização intensiva de algumas áreas. Neste período, prevaleceram os grandes empreendedores imobiliários da construção civil e fundiários, com livre trânsito junto à administração pública. Para aqueles que estocaram lotes urbanos, restou a doação, via negociação com o poder público, destinando às áreas para grandes equipamentos urbanos, que no seu rastro levaram à implantação de infraestrutura urbana. Deste modo,

a cidade se fragmentou, segregada por classes, [...] cada conjunto, cada prédio, para uma faixa de renda. O Estado, que com sua ação, deveria implantar os serviços necessários para articular estes lugares (espaços ocupados) no espaço, se põe a construir suas infra-estruturas nos loteamentos vazios estocados na fase anterior, com argumento de construir estádios, autódromos, prédios públicos e outras edificações de grande porte. Assim, com esta aliança, prevaleceram os interesses do empreendedor imobiliário, ideologicamente convertidos em política habitacional para a população de baixa renda e outros empreendimentos afetos à produção imobiliária (MORAES, 1991, p. 66).

Arrais (2016) e Vaz (2002), apontam que na década de 1970, houve expressivo crescimento urbano de Goiânia com franco processo de expansão horizontalizada e valorização do preço da terra urbana, que gerou uma expulsão dos menos favorecidos economicamente, configurando-se aspectos de segregação socioespacial. Para Moysés (2004), Goiânia expandiu a cidade ilegal e legal. A primeira pode ser percebida entre as décadas de 1960 e 1970 como crescimento horizontal, via loteamento clandestinos, irregulares e áreas de posse produzidas tanto pelo poder público, quanto pelo poder privado. A segunda, compreende a década de 1980, com o processo de verticalização e ampliação dos loteamentos regulares, que provocaram vigorosamente o aumento da área considerada expansão urbana.

### 3.1.3 Terceira fase (1976 – 1991)

Para Moraes (1991, p. 75), a terceira fase se caracterizou por dois processos de formação espacial, ambos classificados como decorrentes da urbanização, a concentração que foi evidenciada pelo “adensamento exagerado” e pontual de alguns bairros e a dispersão exagerada na periferia do município, ambas localizadas na porção sul do território do município. Em meados de 1980, praticamente toda a área do município estava parcelada.

Neste período, manteve-se a proposição do PDIG de Wilhelm com o crescimento na direção leste-sudoeste e para atingir esse objetivo o governo do estadual, à época, propôs mecanismos de zoneamento, sistema viário, transporte, aplicação da legislação que restringia o loteamento, obras físicas, obras de infraestrutura financiados pelo BNH e definição de uma política de uso e ocupação do solo para induzir modificações estruturais (MORAES, 1991, p. 76).

No governo municipal, o plano de ação previu como objetivos, a melhoria da qualidade do meio ambiente, a ampliação das oportunidades de desenvolvimento individual e social, a ampliação das oportunidades de recreação e lazer, a ampliação das oportunidades de habitação e promoção de uma interação de Goiânia com sua região de influência. Para atingir estes objetivos, pretendia agir com dez objetivos específicos nas áreas de habitação, recreação, transporte, educação, saúde, indústria, comércio, abastecimento, saneamento e administração pública.

As principais ações recomendadas foram, como meta síntese, para atender os 4 primeiros objetivos gerais: dotar a cidade de um sistema de transporte com intervenções no sistema viário, com integração das várias modalidades de transporte, fornecer os recursos necessários, o estabelecimento de convênios com os governos estadual e federal para obter recursos, e a definição de medidas urgentes, visando melhorar o transporte (MORAES, 1991, p. 76).

Por alteração legislativa na Câmara do município de Goiânia, foi instituída legislação que estabeleceu a estrutura viária articulada ao zoneamento, prevendo a criação do sistema de transporte coletivo. Vale ressaltar que a alteração na legislação teve assessoria do arquiteto Jaime Lerner e sua equipe, responsável pela elaboração do Plano de Implantação do Sistema Integrado do Transporte de Massa de Goiânia, que propôs a criação da Empresa de Transporte Urbano do Estado de Goiás - TRANSURB<sup>64</sup> no governo do Estado de Goiás (MORAES, 1991, p. 79).

Em 1975, o Plano Diretor coordenado por Jaime Lerner, trouxe diretriz fundamental para estabelecer relações entre os fixos e fluxos. Os fixos, espaços distribuídos nos territórios, constituído pelo zoneamento, a partir da implementação dos planos anteriores, ordenados espacialmente, e, os fluxos, estruturados a partir dos elementos componentes da mobilidade, hierarquização do sistema viário e implantação do sistema de transporte coletivo moderno para a época. No sentido leste-oeste, o município de Goiânia se conectava em toda sua extensão, via Avenida Anhanguera (Rodovia BR 060), que mais tarde se estenderia conectando os municípios dos extremos, Senador Canedo a leste e Trindade a oeste da capital. No sentido norte-sul, o arquiteto estabeleceu a Avenida Goiás como o eixo estruturante da hierarquia contida no sistema viário estabelecido, conectando a porção sul do território da capital ao município de Aparecida de Goiânia, estabelecendo conexão e gerando relações de interdependência, que já caracterizavam a Região Metropolitana de Goiânia. Vale aqui ressaltar que a relação entre ambos os municípios se estreitou fisicamente, a partir das diretrizes propostas pelo PDIG de Wilhelm (1971), que restringiram as ocupações no município de Goiânia, tendo sido criada legislação

---

<sup>64</sup> Diário Oficial do Município de Goiânia, Edição nº 434 de 09/10/1975, houve a alteração da lei nº 4.523, de 31/12/1971 e aprovação do Plano de Desenvolvimento Integrado de Goiânia.



que tornaram mais rígidas as aprovações de loteamentos em Goiânia, incentivando as ocupações nos municípios adjacentes, como foi o caso de Aparecida de Goiânia.

O plano de Lerner (1975) possui aspectos a serem ressaltados, pois o investimento em infraestrutura beneficiou amplamente o município de Goiânia; implementou sistema de transporte coletivo de massa, que até os dias atuais corresponde à estrutura básica atual; implantou a Transurb, que em parceria com o poder público municipal e a iniciativa privada operacionalizaram a implementação do transporte público na capital; hierarquização viária atrelada a um rígido uso e ocupação do solo urbano, que resultou em um intenso processo de verticalização. Este momento foi igualmente relevante, pois ambos institutos de planejamento iniciaram parcerias e convênios desenvolvendo projetos com foco principal no desenvolvimento urbano, associado à mobilidade.

Para Moura (2003), o plano de Lerner não se ateu às previsões realizadas em 1968. O adensamento proposto pelo PDIG, de Wilhelm da Região Central de Goiânia, promovido pelo setor imobiliário em conivência com o poder público valorizou sobremaneira as áreas próximas ao centro fundacional, que por sua vez, “expulsou” a população de baixo poder aquisitivo para as margens do território da capital e para os municípios adjacentes, o que determinou crescimento dos municípios conurbados, sobrecarregou a infraestrutura e aumentou a demanda do poder público no sentido de atendimento à população às franjas, às margens urbanas.

Moura (2003), ainda afirma que ao buscar atender às necessidades em conectar via sistema viário, o uso habitacional, ora desordenado, a proposta de Lerner demonstrou-se insuficiente para solucionar as questões relativas à mobilidade, mostrando a fragilidade da estrutura urbana criada. Enquanto para Moraes (1991), o plano de Lerner representou mais que uma simples reformulação ou complementação do plano de Wilhelm, sobretudo, devido a implementação de uma política de mobilidade racionalizada, que observava a lógica na redução do consumo de combustíveis fósseis e o incentivo ao uso do transporte coletivo.

Vale pontuar as situações apresentadas neste período, em virtude do que se deseja mais a frente abordar. Estas “desconexões articuladas” entre ambas as propostas de Wilhelm e Lerner favoreceram de algum modo a ação do mercado imobiliário, em conveniência e omissão do poder público, que atuou em duplo sentido de valorização/especulação da porção mais centralizada de Goiânia, concomitantemente, “investiu” nas franjas urbanas da capital e municípios adjacentes incorporando a população de menor poder aquisitivo. Ressalta-se que, neste período, o município de Goiânia se blindou via legislação, impedindo as aprovações de loteamentos urbanos e regulando o valor da terra urbana com a criação da Comissão Municipal de Valores<sup>65</sup>, enquanto os municípios conurbados não possuíam a força da lei, os instrumentos técnicos e uma equipe técnica do município para conter e planejar o intenso processo de ocupação urbana no território metropolitana que se configurava.

Em decorrência destas dinâmicas territoriais, a estrutura de mobilidade implementada e aos fenômenos intrínsecos e extrínsecos, delineou-se relações imbricadas entre os municípios, estabelecendo-se um aglomerado urbano<sup>66</sup>. No início da década de 1980, Goiânia e os municípios adjacentes, que se conectaram em um aglomerado, decorrente do processo de expansão urbana, dos processos de uso e ocupação do solo favoráveis ao mercado imobiliário e restrições legais dos processos de ocupação urbana de Goiânia, instituiu-se legalmente o Aglomerado Urbano de Goiânia – AGLUG<sup>67</sup> pelo governo do estado.

Anterior ao PDIG de 1992 foi implementado o Plano Diretor de Transporte Urbano<sup>68</sup> (1985-1988). Este plano possui abordagem direcionada aos aspectos

---

<sup>65</sup> Decreto nº 290, de 25 de maio de 1977.

<sup>66</sup> O Estatuto da Metrópole (2015) conceitua Aglomeração urbana como: unidade territorial urbana constituída pelo agrupamento de dois ou mais municípios limítrofes, caracterizada por complementaridade funcional e integração das dinâmicas geográficas, ambientais, políticas e socioeconômicas.

<sup>67</sup> A institucionalização do AGLUG surgiu a partir de estudos realizados em parceria entre o Instituto de Desenvolvimento Urbano e Regional de Goiás - INDUR e o Instituto de Planejamento do Município de Goiânia - IPLAN, que serão apresentados adiante. Logo após a exposição sobre o processo de metropolização de Goiânia, serão apresentados os órgãos de planejamento que atuaram efetivamente, naquele período, frente às demandas metropolitanas.

<sup>68</sup> Segundo Moura (2003, p. 106 e 107), o PDTU tinha como objetivos a curto, médio e longo prazos. Mas os objetivos principais foram: equacionar os problemas do sistema de transporte urbano, atuais e previstos, através de métodos adequados e sistêmicos, com o intuito de possibilitar a formulação de políticas e planos para o desenvolvimento desse sistema de forma

relativos à mobilidade urbana do município de Goiânia que ativaram/conectaram a capital aos municípios adjacentes. Vale pontuar que muitos pesquisadores afirmam que a criação do AGLUG é decorrente deste plano (PDTU), porém, o processo de formação e conexão entre os territórios municipais precede à decisão em estabelecer vínculos de mobilidade.

### 3.1.4 Quarta fase (1992 – 2006)

Na quarta fase, no início da década de 1990 (1992 – 2007), foi elaborado o plano diretor pela Engevix Engenharia. Neste foram abordados diversos aspectos que abrangeram desde os aspectos socioeconômicos às dinâmicas urbanas. Relacionado ao processo de ocupação, a contribuição do Plano Diretor (1992) foi a criação de Zonas de Especial Interesse Social, destinadas à regularização de loteamentos clandestinos, assim como áreas para implantação de loteamentos para a população de baixa renda que se confrontavam com a surgimento dos loteamentos fechados, decorrentes da ampliação da área de expansão urbana.

O PDIG<sup>69</sup> do ano de 1992 trouxe em sua proposta considerável forma de organização do território. O território do município foi dividido em zona urbana, zona de expansão urbana e zona rural. As diretrizes gerais abarcavam todos os aspectos contidos na cidade: aspectos socioeconômicos, físico-territoriais e cultural, institucional e administrativo, sendo assim estabelecidas:

- a) promoção do crescimento, preferencialmente à sudoeste do município;
- b) a ordenação e controle do uso do solo;
- c) a expansão urbana, evitando-se a subutilização dos investimentos públicos;
- d) a minimização dos custos dos investimentos públicos sobre a cidade;
- e) a ocupação prioritária dos vazios urbanos;
- f) a concretização dos potenciais de desenvolvimento para o município;
- g) a proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído;
- h) a proteção, preservação, e recuperação do patrimônio histórico, artístico e cultural;
- i) a fixação de atividades econômicas de polarização regional;
- j) a criação de sub-centros de atividades econômicas;

---

harmônica e ordenada com o crescimento urbano; quantificar as demandas de viagens do sistema de transporte urbano, atuais e futuras, assim como as principais características destas viagens e os perfis dos usuários deste sistema e manter, organizar e orientar o processo de planejamento dos Sistema de Transporte Urbano do AGLUG.

<sup>69</sup> Como experiência profissional, passei pela Secretaria Municipal de Planejamento, entre 2003 e 2009, durante certo período atuei na instituição como arquiteta e este plano possuía maior riqueza de detalhes que restringiam a ocupação espacial no município.

oportunidades imobiliárias para o excedente de capital gerado na área de polarização de Goiânia; k) a definição de estratégias de consolidação, revitalização, preservação e reestruturação da estrutura urbana (GOIÂNIA, 1992).

Foi um plano com o zoneamento bem definido, sendo: zona de revitalização, zona de desenvolvimento regional, zona de desenvolvimento local, zona especial de interesse social, zona prioritária, zona predominantemente residencial, zona mista, zona de atividades econômicas, zona de proteção ambiental e zona especial aeroportuária. O zoneamento contemplava todos aspectos do território, inclusive, restringia a ocupação nas áreas ambientalmente protegidas. A seguir, na Figura 8, o zoneamento proposto para o referido plano.

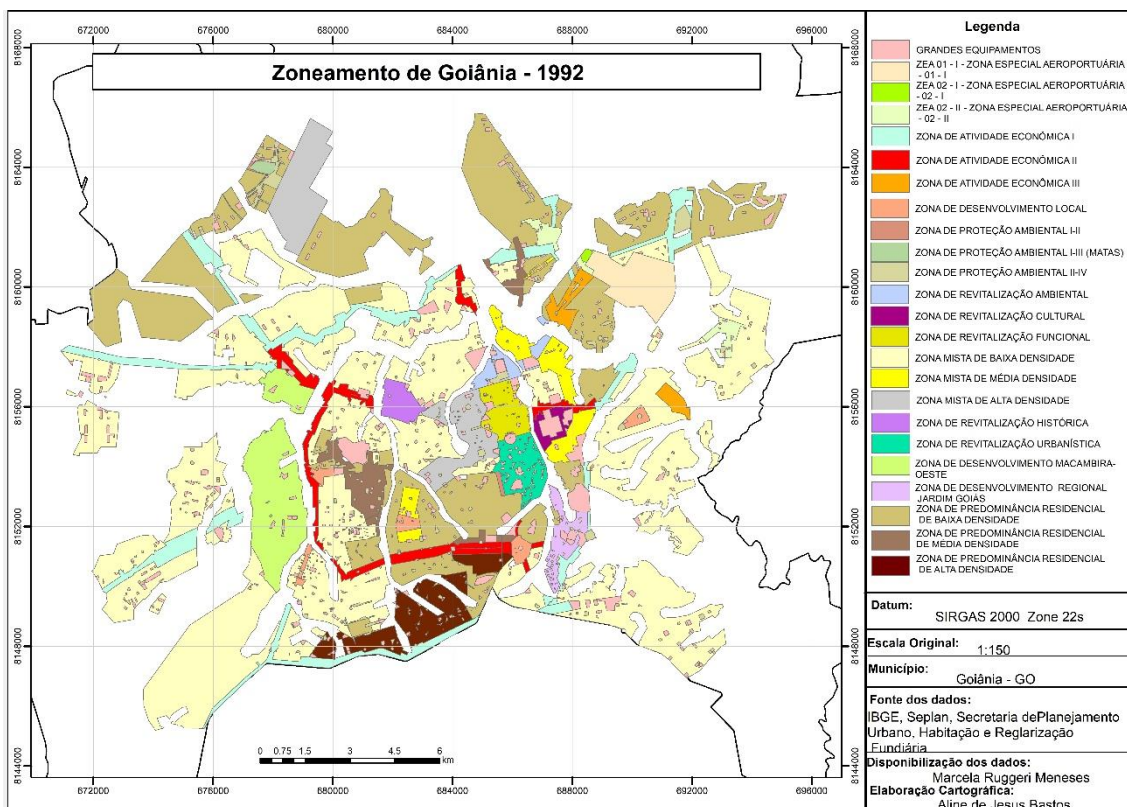


Figura 8 - Zoneamento do Plano Diretor de 1992. Fonte: Prefeitura de Goiânia, Secretaria de Planejamento e Urbanismo, 2021.

A década de 1990 foi fundamental para consolidação do sistema de planejamento em Goiânia e sua região metropolitana. Sob a perspectiva do planejamento urbano e regional, instituiu-se um Plano Diretor (1992) restritivo e, sob a perspectiva regional, a institucionalização da Região Metropolitana de Goiânia. No entanto, o intenso processo migratório contínuo e o alto valor

mercantil da terra urbanizada favoreceram a ocupação dos municípios limítrofes, que, apesar da ausência de infraestrutura nos loteamentos clandestinos, configuravam-se em novos territórios, tais como: Aparecida de Goiânia, Goianira e Senador Canedo, com malhas descontínuas e distantes do núcleo central, sempre próximos à metrópole goiana. Para Cavalcante (2015), este plano direcionou e favoreceu a disseminação de condomínios horizontais fechados na porção sudeste da capital, intensificando-se o processo de ocupação na porção próxima às adjacências de Senador Canedo.

### 3.1.5 Quinta fase (2007 – 2022)

A quinta fase incorpora os planos diretores de 2007 e o 2021. O Plano Diretor de 2007 foi elaborado pós-Estatuto da Cidade e apresentou diretrizes conceituais distintas dos planos anteriores, com preceitos do zoneamento denominados Macrozona Construída (corresponde à área urbana) e Macrozona Rural (corresponde à área rural), representados na Figura 9. Foi elaborado pelos técnicos de planejamento da Secretaria Municipal de Planejamento e Urbanismo e um arquiteto consultor Luís Fernando Cruvinel Teixeira. Foi um marco interessante e importante no sentido de compatibilização das diretrizes nacionais relativas ao Estatuto da Cidade. No entanto, mesmo sendo marco de implementação de políticas urbanas, neste plano não havia a compatibilização e análise entre os elementos que evidenciavam aspectos regionais e a complexidade de uma metrópole, pois, em seu conteúdo, não há diretrizes que considerem as relações entre Goiânia e os municípios adjacentes.

Além disso, o macrozoneamento proposto permitiu ocupações em todos os sentidos do processo de urbanização, tanto na dispersão, quanto na concentração. O macrozoneamento liberou e intensificou a verticalização, concentrando em vários bairros edifícios verticais de habitação e edifícios comerciais multifuncionais<sup>70</sup> que foram aprovados pelo próprio município sem restrições, inclusive, de gabarito. Além disso, aprovou considerável número de

---

<sup>70</sup> Órion Business & Health Complex e Nexus, ambos os complexos multifuncionais sofreram ação civil pública no Ministério Público do Estado que questionou a aprovação dos edifícios, pois exorbitavam em seus gabaritos e localizações, com impacto ambiental considerável na malha urbana consolidada.

condomínios horizontais fechados, promovendo a dispersão e, por conseguinte, alimentado a metropolização de Goiânia. Este período marca intensa ação do mercado imobiliário que estão associados à dispersão e concentração. Foram muitos loteamentos e edificações aprovadas no município.

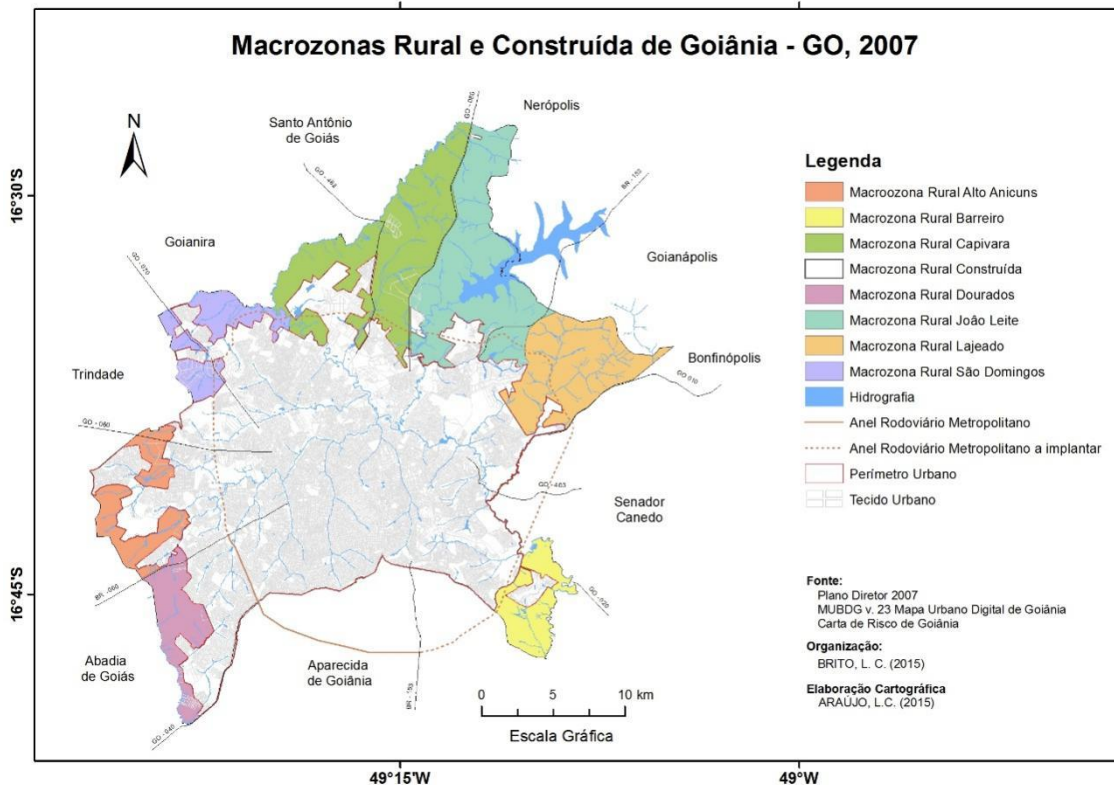


Figura 9 - Macrozoneamento de Goiânia do Plano Diretor de 2017. Fonte: Macrozoneamento do município de Goiânia, Plano Diretor de 2007, Lei Complementar nº 171 de 29 de maio de 2007.

Após muitas divergências relacionadas à expansão urbana, ao Macrozoneamento (Figura 10) propriamente dito, foi promulgada a Lei nº 349, de 04 de março de 2022, que dispõe sobre o Plano Diretor de Goiânia. Ressalta-se o prejuízo sociourbanístico relacionado às áreas públicas municipais recomendadas por legislação federal. Na legislação recentemente aprovada os empreendedores foram desobrigados a manutenção das áreas públicas nos projetos urbanísticos, permitindo que estas sejam trocadas por obras, pecúnias ou áreas externas ao loteamento. Cabe enfatizar que se manteve a região oeste e estendeu-se para a sudoeste áreas destinadas ao atendimento de políticas habitacionais. Além disso, houve nova proposição de regionalização para o município e não há compatibilização com o contexto metropolitano.

Quanto ao Macrozoneamento, as nomenclaturas criadas para as macrozonas rurais permaneceram, porém no debate sugerem que estas reduziram em dimensão. A macrozona construída foi renomeada, sendo estas as nomenclaturas adotadas: Área de Restrição Ambiental Urbana, Área de Ocupação Sustentável, Área de Patrimônio Cultural, Área de Adensamento Básico, Área Adensável e Área de Desaceleração de Densidade.

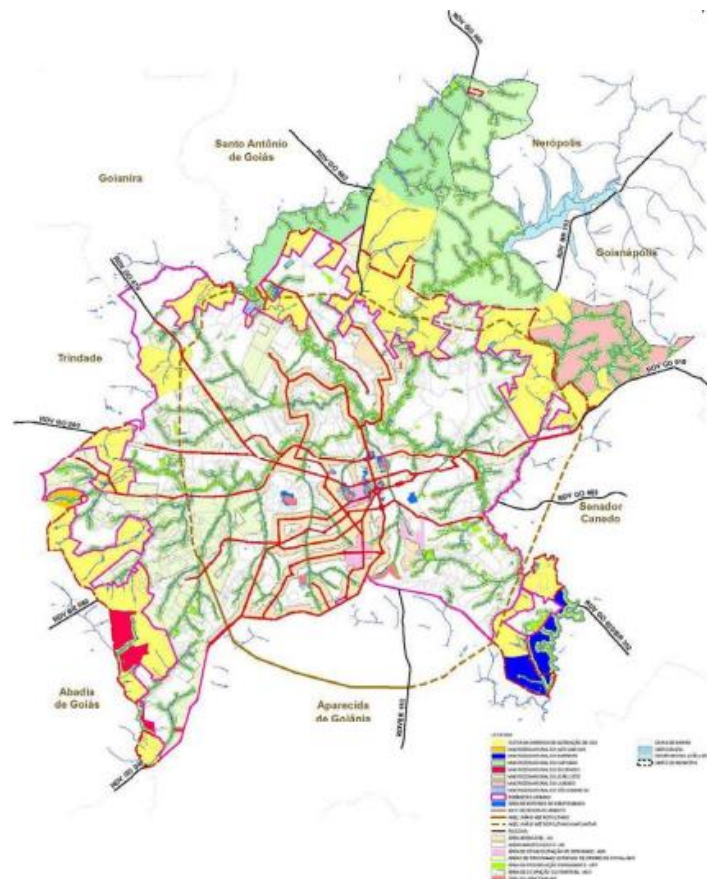


Figura 10 - Macrozoneamento do Plano Diretor de 2022, Lei nº 349/22.

### 3.2. Órgãos autárquicos e a influência na composição urbano metropolitana de Goiânia

O Instituto de Desenvolvimento Urbano e Regional de Goiás e o Instituto Municipal de Planejamento foram órgãos autárquicos que ocuparam, à época, posição de relevância para o planejamento urbano e regional. Ambos eram compostos por equipe multidisciplinar e tinham sob suas perspectivas

proposições que se preocupavam com o direcionamento e o desenvolvimento do estado e do município.

Estudaram e implementaram diversos projetos, planos e programas, seja no âmbito municipal, seja no âmbito regional. Trabalharam de forma integrada e compartilhavam experiências técnicas com outros estados da federação. Foram fundamentais para a construção do sistema de planejamento urbano-regional e são resultado de ações do governo federal que objetivavam controlar o processo de ocupação territorial brasileiro nas diversas escalas espaciais que existem no território da dimensão deste país.

Assim como muitos órgãos autárquicos no Brasil foram extintos por desempenharem forte papel e função política. No caso de Goiás e Goiânia, segundo alguns técnicos, eram referência nacional, além disso conheciam em profundidade os territórios seus objetos de trabalho.

O destaque destes órgãos, nesta pesquisa, tem a função de resgatar a importância no processo inicial de planejamento que envolve o aglomerado urbano instituído. Este programa envolveu ambos os órgãos e técnicos, pois a questão metropolitana no Brasil da década de 1970 ainda se encontrava em processo de construção e entendimento. Não havia uma política metropolitana clara que estabelecesse critérios de classificação. Por isso, os estados competentes, à época, tomaram a frente de seus processos para que se conformassem e conciliassem as políticas decorrentes do crescimento e desenvolvimento urbano.

Interessante apontar que houve parcerias e investimentos em ambos os órgãos, tanto em pessoal técnico, quanto em material, pois a estrutura que deu suporte aos trabalhos era atualizada e apropriada para o período em que implementaram diversas políticas urbanas e metropolitanas no âmbito estadual e municipal.

### 3.2.1 Breve histórico do Instituto de Desenvolvimento Urbano e Regional de Goiás – INDUR (1975 – 1990)

A criação do Instituto de Desenvolvimento Urbano e Regional de Goiás – INDUR – foi autorizada pela Lei nº 7.928, de 21 de maio de 1975<sup>71</sup>. Tinha como

---

<sup>71</sup> Governador, nesse período, era Irapuan Costa Júnior.



finalidade executar os programas e projetos do governo estadual, relativos ao desenvolvimento urbano. A perspectiva era multidisciplinar, contemplando os aspectos econômicos, socioculturais, territoriais e institucionais, guardando a relação entre a escala urbano e regional.

A extinção da fundação e sua transformação em autarquia ocorreu pelo Decreto nº 2.290, de 27 de dezembro de 1983. Nesta normativa foram descritos os bens, as receitas e as finalidades principais do instituto, sendo elas:

elaborar e executar as pesquisas e estudos de caráter econômico, social e institucional, para os programas e projetos do plano do governo estadual, bem como para outras entidades de direito público ou privado e executar os programas e projetos do governo, relativos a desenvolvimento urbano, em contextos regionais e sub-regionais, sob perspectivas simultaneamente econômica, sócio-cultural, territorial e institucional (Decreto nº 2.290/83).

Após este decreto, foi publicado um novo, o Decreto nº 2.356, de 29 de junho de 1984, que discrimina a estrutura básica do INDUR. As atividades do INDUR se findaram com sua extinção pelo poder público por meio do Decreto nº 3.359, de 14 de fevereiro de 1990. Seu corpo técnico era composto por uma equipe multidisciplinar que durante a sua existência prestou trabalho de relevância ao planejamento do estado de Goiás. A partir dessa atuação multidisciplinar houve a proposição de estudos, pesquisas, planos e projetos que contemplavam o território de todo o Estado de Goiás, inclusive o Aglomerado Urbano de Goiânia. A grande maioria dos trabalhos técnicos<sup>72</sup> realizados pela

---

<sup>72</sup> Programa Especial Geoeconômica de Brasília: uma análise, 1979; Coleção Estudos Goianos 1, Síntese Analítica das Bases Físicas do Estado de Goiás, 1979; Regionalização do Estado de Goiás, Relatório II, 1979; Cadernos do INDUR, Estudos Urbanos e Regionais, nº 01, 1979; Programa de Desenvolvimento Integrado Alto Paraíso, Perfil dos Projetos, 1980; Caracterização das Áreas Polarizadas do Estado de Goiás, Vol. 1, 1980; Cadernos do INDUR, Estudos Urbanos e Regionais, nº 02, 1980; Cadernos do INDUR, Estudos Urbanos e Regionais, nº 03, 1983; Cadernos do INDUR, Estudos Urbanos e Regionais, nº 04, 1984; Aglomerado Urbano de Goiânia "B1". Diagnóstico, Caracterização Demográfica e Econômica, 1986; Aglomerado Urbano de Goiânia "C", 1986; Aglomerado Urbano de Goiânia "C2", Diagnóstico de Infraestrutura administrativa. Habitação. Cultura e Lazer. Educação. Saúde. Serviço Social. Segurança. Comunicação; Aglomerado Urbano de Goiânia "D2", Diagnóstico Administração Municipal, Finanças; Aglomerado Urbano de Goiânia "E", Perfil da População de Baixa Renda, 1986; Aglomerado Urbano de Goiânia "F", Estratégia de Intervenção; Plano de Ação Urbana e Municipal e Preservação do Patrimônio Histórico da Cidade de Goiás e Pirenópolis, In: Boletim do SPHAM nº 11 de março/abril, 1981; Projeto de Política Urbana, Visão Preliminar do Estado de Goiás, 1984; Mapa Geológico do Estado de Goiás, Geomapas - INDUR, 1994; Planejamento do Aglomerado Urbano de Goiânia, Habitação, 1987; O Metrô de Goiânia: Ideias, custos e intervenções na Cidade de Goiânia, 1986; Alto Paraíso de Goiás. Coleção Diagnoses Municipais, 1979; Região de Goiânia: Subsídios a uma política urbana, 1978; Goiânia: uma estratégia para

equipe foi publicada em formato denominado Cadernos do INDUR, sendo uma coletânea de 4 volumes.

Recentemente, estes trabalhos foram igualmente reunidos pelo Arquiteto e Urbanista Alúcio Antunes Barreira, lotado na época na SECIMA/Assuntos Metropolitanos/Gerência de Projetos Metropolitanos<sup>73</sup> e fez parte do corpo técnico do INDUR. O documento técnico, *Planejamento Urbano no Estado de Goiás*, foi elaborado pelo referido técnico com a finalidade de atender demanda interna de trabalho. Vale acrescentar, que a grande maioria dos documentos elaborados pelo corpo técnico não foi arquivado em acervo público e se encontram no acervo dos próprios técnicos. Para o contexto que se deseja abordar, ressaltam-se os estudos propostos pelo INDUR em cooperação com o IPLAN, o Aglomerado Urbano de Goiânia, cuja importância é fundamental para as discussões e reflexões do processo de metropolização de Goiânia e seu atual *status* como Região Metropolitana de Goiânia.

No final da década de 1970 e início da década de 1980, o INDUR elaborou uma série de estudos que objetivavam estruturar uma ação coordenada, em nível regional, para equalizar os problemas relacionados ao crescimento e definir estratégias para a expansão urbana de Goiânia. Os referidos estudos foram denominados: 1. *Estudo da Região de Expansão de Goiânia: Relatório I - Subsídios para uma política urbana* (1978), 2. *Estudo da Região de Expansão de Goiânia: Relatório II – Goiânia: uma estratégia para expansão urbana* (1979) e 3. *Estudo da Região de Expansão Urbana de Goiânia, Relatório III: uma estratégia para organização espacial* (1980) e serão apresentados na próxima parte que corresponde ao Aglomerado Urbano e Região Metropolitana de Goiânia.

Na oportunidade da pesquisa foram entrevistados alguns técnicos<sup>74</sup> da autarquia que confirmaram a relevância do órgão para o sistema de

---

expansão urbana, 1979; Região de Expansão de Goiânia: uma estratégia para organização espacial, 1980.

<sup>73</sup> A SECIMA foi extinta, em 2019, pela administração do atual governador Ronaldo Caiado.

<sup>74</sup> O questionário realizado foi semiestruturado e com questões abertas com o único objetivo de conferir a opinião dos técnicos em relação à importância dos órgãos. Este questionário foi realizado com técnicos dos dois órgãos de planejamento e as questões foram as seguintes: 1. Segundo sua perspectiva profissional, qual a relevância do INDUR/IPLAN para o processo de planejamento urbano regional para Goiás? 2. Sob sua perspectiva, qual/quais os motivos da extinção do órgão? 3. Houve a participação em algum trabalho de relevância que merece

planejamento de Goiânia e Goiás. A composição era multidisciplinar e foram realizados convênios com o governo federal, com universidades e instituições estrangeiras que proporcionaram cursos diversos aos técnicos, o que permitiu o atendimento às demandas gerais e específicas. Como destaque em seus trabalhos, técnicos apontaram: a Caracterização urbana do Estado de Goiás; a implantação do sistema de transporte urbano de Goiânia, o eixo Anhanguera; estudos que envolveram a criação do Aglomerado Urbano de Goiânia – AGLUG; Implantação dos Polos Turísticos de Caldas Novas e Pirenópolis; Mediação do Polo Amazônia e Programa de Desenvolvimento Integrado de Alto Paraíso.

### 3.2.2 Breve histórico do Instituto de Planejamento Municipal de Goiânia – IPLAN (1977 - 1997)

Antes da criação de um órgão de planejamento, foi instituído via decreto uma Assessoria Técnica de Planejamento que auxiliava o prefeito nos assuntos relacionados ao planejamento do município. Esta foi sucedida por um Escritório de Planejamento (1969), substituídas na sequência pelo Instituto Municipal de Planejamento (1977-1997) e Secretaria Municipal de Planejamento, existente nos dias atuais.

Precede a criação do Instituto de Planejamento Municipal de Goiânia - IPLAN, o Escritório de Planejamento, que foi criado pela Lei Municipal nº 4.272, de 30 de dezembro de 1969<sup>75</sup>. O Art. 12 desta lei estabeleceu o objetivo básico do Escritório de Planejamento: formular e desenvolver, direta ou indiretamente, o processo de planejamento do município, conforme as diretrizes estabelecidas no Plano de Desenvolvimento Local Integrado de Goiânia (PDIG). Entre 1968-1971, o plano estava em processo de implementação e representou período significativo de retomada do planejamento na capital. Durante este período, tendo o PDGI como mola propulsora, foram elaboradas e criadas várias legislações que visaram controlar o crescimento urbano do município de Goiânia, sendo a Lei Municipal nº 4.526, de 31 de dezembro de 1971, a baliza do processo

---

destaque? É possível nomear os trabalhos realizados tecnicamente? 4. Há algum trabalho/projeto executado no período de atuação no órgão possível de ser visualizado na cidade nos dias atuais? Os técnicos entrevistados foram: Advogada Olenka Reis, Geógrafa Celene Cunha Monteiro A. Barreira, Arquiteto e Urbanista Luís Fernando Cruvinel Teixeira, Arquiteto e Urbanista Walfredo Oliveira.

<sup>75</sup> Diário Oficial do Município de Goiânia, Edição nº 195 de 30/12/1969.

de ocupação do território goianiense, bastão de controle do espaço urbano que, contraditoriamente, permitiu o início do processo de ocupação e expansão do território metropolitano goiano.

Em 1977, foi criado o IPLAN por meio do Decreto nº 224, de 27 de abril de 1977<sup>76</sup>. O instituto era uma autarquia e, assim como o INDUR, possuía um corpo técnico multidisciplinar que elaborou estudos, projetos, programas e planos que subsidiaram o planejamento no município de Goiânia.

O instituto assumiu as responsabilidades do antigo Escritório de Planejamento, acrescentando ainda o planejamento da administração pública municipal e gestão de um conselho deliberativo. Além disso, foi criada uma estrutura administrativa<sup>77</sup> com direção executiva (Diretor Presidente, Diretor Administrativo e Diretor de Planejamento), que recebeu investimento financeiro e patrimônio físico para desempenhar as atividades de planejamento. Entre 1979 e 1982, o IPLAN elaborou uma gama diversa de trabalhos constituídos por programas e projetos<sup>78</sup>, alguns deles desenvolvidos em parceria com o INDUR, inclusive o Estudo relativo à proposição que embasaria o Aglomerado Urbano de Goiânia - AGLUG.

A partir de sua criação, o corpo técnico atuou, efetivamente, desde o início com a elaboração do Plano de Ação do Governo Municipal, Planos de Ação específicos e Termos de Referência. Na grande maioria destes documentos, há a participação de ambos os institutos, pois trabalhavam em cooperação, alguns

---

<sup>76</sup> Diário Oficial do Município de Goiânia, Edição nº 496 de 30/05/1977.

<sup>77</sup> Nesta reformulação institucional, houve a reestruturação organizacional, sendo: Gabinete da Presidência; Coordenadoria Geral de Informações para Planejamento; Coordenadoria Geral para Estudos e Projetos; Coordenadoria Geral de Programação e Orçamento; Coordenadoria Geral de Uso do Solo e Coordenadoria Geral de Serviços Administrativos.

<sup>78</sup> Programa Meio Ambiente: Política de Áreas Verdes, Cadastro de Áreas Verdes, Projetos Bosque dos Buritis, Jardim Botânico e Parque Botafogo, Saneamento de Córregos, Sistema de Controle de Uso do Solo Urbano, Estudos de Inter-relação dos Projetos na Área Central, Estudos de Ocupação da Avenida Perimetral Norte e Planta Urbanística de Goiânia; Programa de Circulação e Transportes: Sistema Integrado de Transporte, Eixo Goiás, Calçada da Avenida Anhanguera, Vias alimentadoras, Sistemas de Ciclovias, Eixo de Comércio e Serviços Rua T-63, Eixo Vera Cruz, Projetos Corredores Estruturais, Plano Diretor de Sinalização, Centro Rodoviário de Cargas e Fretes com Terminal Rodoviário de Cargas e Estacionamento Periférico; Programa de Lazer e Esportes: Projeto de Implantação de Equipamentos Esportivos; Programa de Bem-estar Social: Estudos de Áreas para conjuntos habitacionais/Projeto Colmeia, Projeto de Habitação de Interesse Social; Projeto Goiânia Oeste, Cadastro e Zoneamento Escolar, Projeto de Implantação de Creches, Núcleos Ambientais, Implantação de Centros Comunitários; Programa Institucional: Manual de Orçamento Programa, Código de Posturas, Código de Edificações, Lei de Zoneamento e Uso do Solo e Guia Orientador de Goiânia.

técnicos trabalhavam em estudos, programas, planos e projetos específicos para a definição do Aglomerado Urbano de Goiânia.

Em 1981, no Decreto nº 326, de 01 de junho de 1981<sup>79</sup>, foi editado novo decreto modificando<sup>80</sup> a nomenclatura das funções e cargos existentes na Lei de 1975. Em 1988, na Lei nº 6.591, de 26 de junho de 1988<sup>81</sup>, o IPLAN ainda se mantinha, apesar da reorganização administrativa, na estrutura administrativa da Prefeitura de Goiânia. A extinção do órgão municipal de planejamento se deu no ano de 1997<sup>82</sup> pela Lei nº 7.747, de 13 de novembro de 1997. Neste ano foi realizada reforma administrativa que reordenou toda a estrutura da Prefeitura de Goiânia, inclusive criou a Secretaria Municipal de Planejamento à época, substituindo o IPLAN.

Os técnicos<sup>83</sup> do antigo IPLAN têm opinião semelhante aos técnicos do INDUR, confirmam a relevância de ambos os órgãos de planejamento, tanto para o estado, quanto para o município. Enfatizaram a importância dos trabalhos conjuntos e relevância de ambos os órgãos de planejamento da capital e do estado de Goiás. Inclusive, muitos técnicos hoje à frente dos órgãos de planejamento são egressos do IPLAN e do INDUR.

### 3.2.3 Os estudos realizados pelo INDUR/IPLAN e a institucionalização do Aglomerado Urbano de Goiânia - AGLUG

Como contribuição do INDUR e IPLAN há três estudos fundamentais na compreensão da formação do espaço metropolitano goiano. Estes estudos foram sequenciados e apresentam em seus conteúdos diretrizes que confirmavam a necessidade da criação do AGLUG.

---

<sup>79</sup> Diário Oficial do Município de Goiânia, Edição nº 665, de 05/06/1981.

<sup>80</sup> Coordenadoria Geral de Planejamento para Coordenador Geral de Estudos e Projetos; Coordenador Geral de Modernização Administrativa para Coordenador Geral de Uso do Solo; Assessor Especial de Planejamento para Chefe do Gabinete da Presidência e Coordenador da Unidade Administrativa para Coordenador Geral de Serviços Administrativos.

<sup>81</sup> Diário Oficial do Município de Goiânia, Edição nº 872, de 27/04/1988.

<sup>82</sup> Diário Oficial do Município de Goiânia, Edição nº 1998, de 14/11/1997, Lei nº 7.747, de 13/11/1997.

<sup>83</sup> Os técnicos entrevistados foram: Arquiteta e Urbanista Katia do Carmo de Paiva, Arquiteta e Urbanista Marta Horta Figueiredo de Carvalho e Arquiteta e Urbanista Celimene Machado de Faria Arantes.

Em 1978, o primeiro estudo foi denominado, *Estudo da Região de Expansão de Goiânia: Relatório I - Subsídios para uma política urbana* possuía como objetivo geral: o fornecer subsídios às instituições envolvidas na ordenação e dinamização do desenvolvimento urbano da Região de Expansão de Goiânia. Neste período, a Região de Expansão, assim denominada, era composta pelos seguintes municípios: Aparecida de Goiânia, Aragoiânia, Bela Vista de Goiás, Goianópolis, Goiânia, Goianira, Guapó, Leopoldo de Bulhões, Nerópolis e Trindade. Além disso, o referido estudo tinha a intenção de identificar e avaliar a realidade da região por meio de um conjunto de fatores fundamentais ao processo de ordenação do espaço urbano, com a finalidade de subsidiar, em contexto regional, a formulação e o detalhamento das intervenções, considerando as três esferas da federação, reduzindo, segundo documento, “as tomadas de decisão com enfoque exclusivamente municipal”.

Em 1979, o segundo estudo denominado: *Estudo da Região de Expansão de Goiânia: Relatório II – Goiânia: uma estratégia para expansão urbana* teve como princípio o processo de expansão urbana do município de Goiânia e estabeleceu cinco objetivos. Para isso, definiram os seguintes aspectos: Social e Econômico, maior equilíbrio espacial e bem-estar social aliado a minimização de custos operacionais; Ambiental, melhor qualidade de vida referente ao meio ambiente; Opção<sup>84</sup>, maior opção de utilização do espaço urbano; Participação, maior aproximação entre os desejos da comunidade e as atividades de planejamento e Flexibilidade, capacidade para captação ao crescimento, sem maiores impactos ou entraves à população.

Em 1980, o terceiro estudo intitulado: *Estudo da Região de Expansão Urbana de Goiânia, Relatório III: uma estratégia para organização espacial*, encerrou a série de documentos que compuseram o Estudo da Região de Expansão de Goiânia, cuja finalidade era subsidiar ações regionais integradas. O fundamento principal deste documento era propor a articulação do processo decisório, no que se refere ao gerenciamento da interdependência funcional e controle do uso e ocupação do solo para atingir um processo de urbanização equilibrado e harmônico em âmbito regional. Deste modo, subsidiariam as

---

<sup>84</sup> Vale esclarecer que esta foi a nomenclatura utilizada no relatório.

decisões de planejamento regional com ações articuladas e conjuntas, considerando as relações e dinâmicas urbanas existentes entre os territórios municipais do aglomerado que se formava.

Apesar de o posicionamento do Estado diante do processo de metropolização e, em decorrência do intenso processo de ocupação urbana nas franjas do território do município de Goiânia, a Prefeitura de Goiânia, pela Lei Municipal nº 4.526, de 31 de dezembro de 1971, regulamentou o Loteamento Urbano e Remanejamento de Goiânia, com a finalidade de reprimir e ordenar o intenso processo de aprovação de loteamentos ocorridos nas décadas de 50 e 60 no município. As consequências deste ato geraram um intenso processo de ocupação, via loteamentos nos municípios vizinhos que estabeleciam intensas relações urbanas com o município de Goiânia, o que será abordado de modo mais aprofundado em seguida.

Cabe destacar que os três relatórios contemplaram em seu bojo todas as dimensões que envolvem o urbano e o metropolitano, a saber: demografia, população, economia, educação, saúde, habitação, infraestrutura (saneamento ambiental), transporte público/sistema viário, hierarquia urbana e estrutura espacial. “A justificativa do estudo era a ausência de uma política urbana a nível regional que contribuísse substancialmente para reduzir a interação administrativa dos municípios componentes da Região de Expansão de Goiânia (GOIÁS, 1981).” Além disso, para os técnicos das equipes o processo de metropolização de Goiânia já tinha assumido uma *configuração exponencial*.

Como apresentado, o AGLUG foi instituído na década de 1980 e, após duas décadas, o aglomerado se tornou região metropolitana. Na década de 1980, a população do AGLUG era de 827.446 habitantes e 20 anos depois, a população da RMG contava com 1.743.431 habitantes. O aglomerado era composto por 11 municípios, inclusive aqueles com forte relação econômica e política com a capital. No momento da institucionalização da RMG a composição alcança a quantidade de 21 municípios, entre acréscimos e decréscimos de municípios.

O fato é que o processo de metropolização se intensificou e conurbou a grande maioria dos municípios que fazem limite com a capital. Neste contexto, há questões de ordem política, econômica e social que interferiram na

conformação da RMG, mas salta aos olhos a intensidade e os atores sociais que compõem o processo, seja na escala do urbano, seja na escala do edifício. Os arranjos são feitos em várias direções, ocultam diversos interesses e tornam o processo de compreensão complexo e não simplificado.

A institucionalização em região metropolitana traz consigo interesses diversos, inclusive, mostra a ação do Estado enquanto ator protagonista de um processo de grande dimensão geográfica e política. Igualmente, carrega responsabilidades de todas as ordens relacionadas às diversas ciências que amparam o planejamento urbano e metropolitano. A institucionalização também é um ato político, mas é preciso olhar com outros olhos para estas regiões que hoje dominam territórios e movem economias, pois é fundamental ampará-las com políticas públicas para seu amplo desenvolvimento, principalmente, por haver 1/3 da população, no caso de Goiás, habitando estes espaços.

Para visualizar o processo territorial, iniciou-se pela ocupação primária até a situação atual, apresentando e contextualizando ao final os padrões de conurbação, as relações existentes entre os municípios componentes da RMG e alguns apontamentos relacionados à legislação própria.

Mabillot (1979) afirma em seu artigo<sup>85</sup> que a área que correspondia ao aglomerado havia sido povoada há aproximadamente 140 anos, durante a ocupação pecuarista em 1840, período em que surgiu o povoado de Barro Preto, embrião do município de Trindade e em área correspondente ao atual bairro de Campinas. Para isso, dividiu as fases do processo de ocupação, sendo: Ocupação Mineratória (1700 a 1822); Ocupação Pecuarista (1822 a 1890); Ocupação Agrícola (1890 a 1964), dividida em três etapas, 1ª fase (1890 a 1930) anterior à Marcha para Oeste, 2ª fase (1930 a 1945) durante a Marcha para Oeste e 3ª fase (1945 a 1964) final da Marcha para Oeste. Antes da criação do AGLUG, o território era composto por quatro municípios: Bonfim, Anápolis, Campinas e Hidrolândia, como pode ser observado na Figura 11.

---

<sup>85</sup> Rosa Benedetti Mabillot, socióloga, técnica do extinto INDUR. Ainda em seu artigo Mabillot (1979) traz contribuição fundamental, em formato de tabela, no sentido de compreender as origens dos municípios e a formação do AGLUG.



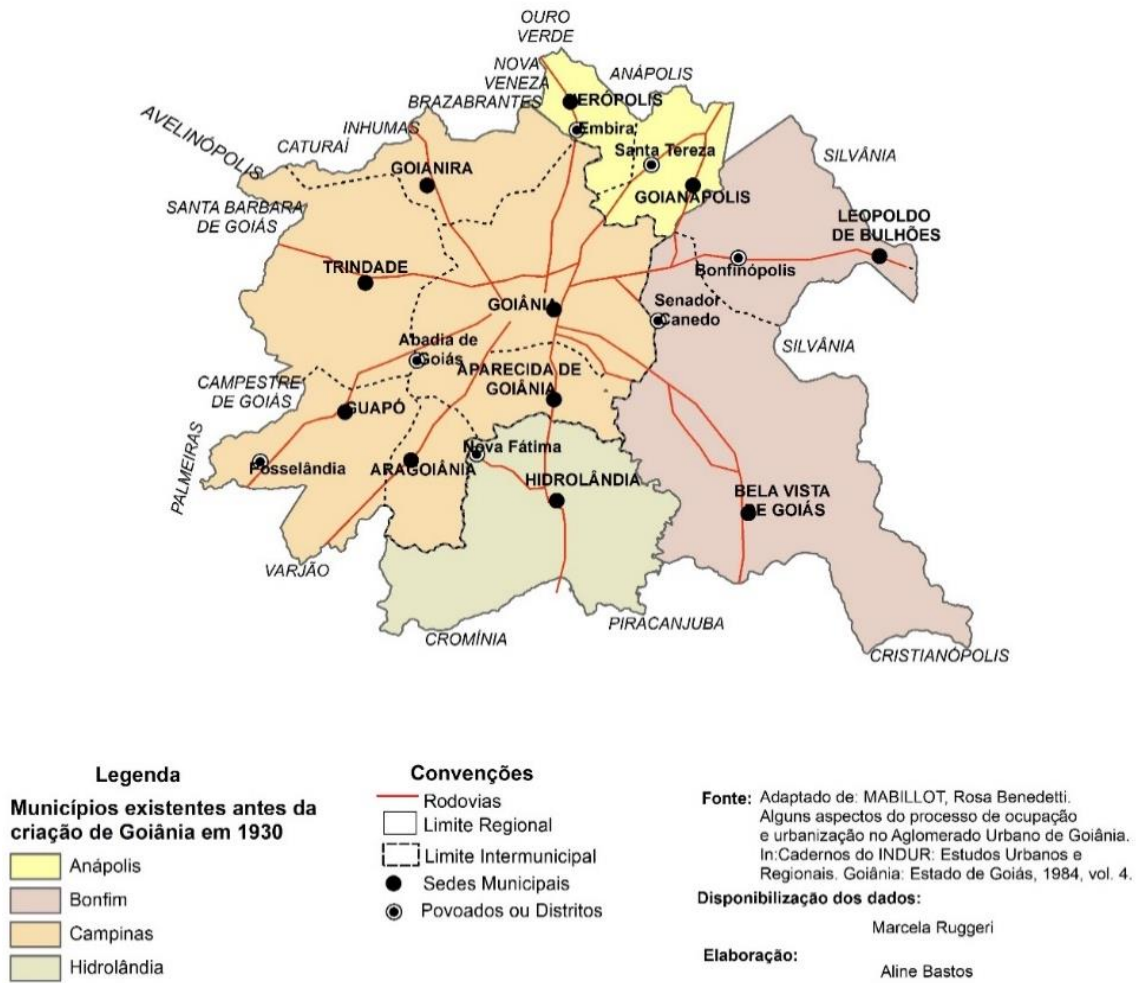


Figura 11 - Municípios existentes antes da criação de Goiânia em 1930.  
 Fonte: Mabilhot, 1979

Quadro 4 - Fases da ocupação e a composição do AGLUG

Fase da Ocupação	Origem do Município			Elevação à Distrito			Elevação à Município	
	Nome do atual Município	Ano	Nome do Povoado	Ano	Nome do Distrito/Vila	Município a que pertencia	Ano	Ocorrência e Alterações
1700/1822 Ocupação Mineratória	-	-	-	-	-	-	-	-
1822/1890 Ocupação Pecuária	<b>Trindade</b>	<b>1840</b>	<b>Barro Preto</b>	<b>1909-1920</b>	<b>Trindade Vila de Trindade</b>	<b>Campinas</b>	<b>1927</b>	<b>É desmembrada de Campinas 1935- Incorporada ao Município de Goiânia Volta a ter autonomia municipal</b>
	Bela Vista de Goiás	1852	Suçupara	1880	Bela Vista	Bonfim (Silvânia)	1896	É desmembrado de Bonfim 1943 – Oficialização do nome atual
1ª fase 1890/1930 anterior à Marcha para Oeste Ocupação Agrícola	Nerópolis	1894	Mata dos Taveiras 1898: Campo Alegre	1904 1918	Vila Distrito de Campo Alegre, extinto em 1913 Distrito de Cerrado 1930: Nerópolis	Anápolis	1948	É desmembrado de Anápolis
	Hidrolândia	1895	Sto <sup>o</sup> das Grimpas	1986	Sto <sup>o</sup> das Grimpas	Pouso Alto (Piracanjuba)	1930 1948	É desmembrado de Piracanjuba, com o nome de Hidrolândia Volta a ter autonomia municipal
	Guapó	1905	S. Sebastião do Ribeirão	1914 1935 1943	S. Sebastião do Ribeirão Distrito de S. Sebastião do Ribeirão Guapó	Trindade  Goiânia	1948	É desmembrado de Goiânia

	Aparecida de Goiânia	1922	Aparecida de Goiânia	1958	Vila Aparecida de Goiânia Goialândia	Goiânia	1963	É desmembrado de Goiânia com o nome de Aparecida de Goiânia
	<b>Goianira</b>	<b>1926</b>	<b>São Geraldo</b>	<b>1933</b> <b>1935</b> <b>1940</b>	<b>Distrito de São Geraldo</b> <b>Idem</b> <b>Itaim</b>	<b>Campinas</b>  <b>Goiânia</b>  <b>Goiânia</b>	<b>1958</b>	<b>É desmembrado de Goiânia com o nome de Goianira</b>
	Leopoldo de Bulhões	Anterior a 1928	Pindaibinha	1931	Leopoldo de Bulhões	Bonfim (Silvânia)	1948	É desmembrado de Silvânia
	Goianópolis	1930	Goianópolis	1948	Goianópolis	Anápolis	1958	É desmembrado de Anápolis
2ª fase 1930/1945 Durante a Marcha para Oeste	Goiânia	1933					1935  1937  1938  1943  1948  1958  1963	Criação do município englobando Campinas. Hidrolândia e partes de Anápolis, Bela Vista e Trindade São anexados a Goiânia: os distritos de Aparecida de Goiânia, S. Geraldo (Goianira), S. Sebastião (Guapó) Trindade e anexada ao município de Goiânia. Aparecida de Goiânia é anexada ao Distrito sede de Goiânia  O município de Goiânia perde Trindade O município de Goiânia perde Guapó e Hidrolândia

								<p>O município de Goiânia perde Goianira e Aragoiânia</p> <p>O município de Goiânia perde Aparecida de Goiânia</p>
3ª fase 1945/1964 final da Marcha para Oeste	Aragoiânia		Malhador	1958	Biscoito Duro	Goiânia	1958	É desmembrado de Goiânia

Fonte: Mabilot, 1979. Encontram-se em **negrito** os municípios de Trindade e Goianira que são objetos principais desta pesquisa e serão melhor analisados nos capítulos 5 e 6.

Até meados da década de 1960, o tecido ainda se conformava em estrutura espacial do AGLUG. Lima (2016) apresenta em sua pesquisa a fragmentação territorial municipal (Quadro 6) relacionada ao aglomerado, mas esta fragmentação revela, desde o princípio, a ação dos atores sociais como o Estado, os atores do mercado imobiliário e latifundiários no processo de construção do futuro território metropolitano. Segundo Lima (2016, p. 91), ao menos seis municípios, que compõem a atual RMG, são oriundos do desmembramento de Goiânia (Aparecida de Goiânia, Goianira, Guapó, Hidrolândia, Senador Canedo e Trindade). “A fragmentação é um processo que esconde parte da formação territorial mas a integração espacial da RMG se deu por um processo histórico de adiantamento” (LIMA, 2016, p. 91) dos atores sociais que já se articulavam em arranjos e parcelavam os municípios das mais diversas formas, promovendo a integração lateral do tecido metropolitano.

Quadro 5 - Desmembramentos e origens de territórios municipais da RMG

Municípios	Datas de fundação	Origem - Desmembramento
Abadia de Goiás	27 de dezembro de 1995	Aragoiânia, Trindade, Guapó e Goiânia
Aparecida de Goiânia	14 de novembro de 1963	Goiânia
Aragoiânia	14 de novembro de 1958	Guapó e Hidrolândia
Bela Vista de Goiás	5 de junho de 1896	Silvânia
Bonfinópolis	16 de outubro de 1968	Leopoldo de Bulhões
Brazabrantes	31 de dezembro de 1943	Anápolis
Caldazinha	10 de novembro de 1957	Bela Vista de Goiás
Caturaí	14 de novembro de 1958	Inhumas
Goianópolis	14 de novembro de 1958	Anápolis
Goiânia	2 de agosto de 1935	Anápolis, Bela Vista de Goiás e Trindade
Goianira	9 de dezembro de 1958	Goiânia
Guapó	8 de outubro de 1948	Goiânia
Hidrolândia	5 de novembro de 1948	Goiânia
Inhumas	19 de janeiro de 1931	Itaberaí
Nerópolis	1 de agosto de 1948	Anápolis
Nova Veneza	14 de novembro de 1958	Anápolis
Santa Bárbara de Goiás	23 de outubro de 1963	Trindade
Santo Antônio de Goiás	5 de dezembro de 1990	Goianira
Terezópolis de Goiás	29 de abril de 1992	Goianópolis
Trindade	31 de dezembro de 1943	Goiânia

Fonte: IBGE (2013).

No final da década de 1970, foi aprovada a Lei Federal nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, com a finalidade de disciplinar o processo de ocupação urbana, que definiu critérios urbanísticos e jurídicos relativos ao parcelamento do solo urbano. Após o ato normativo do Governo Federal, o Estado de Goiás, em sua competência

administrativa, cria a Lei Estadual nº 8.956, de 27 de novembro de 1980, que institucionalizou o Aglomerado Urbano de Goiânia - AGLUG, composto pelos mesmos municípios do estudo realizado em 1978, sendo eles: Aparecida de Goiânia, Aragoiânia, Bela Vista de Goiás, Goianápolis, Goiânia, Goianira, Guapó, Leopoldo de Bulhões, Nerópolis e Trindade (Figura 12).



Figura 12 - Aglomerado Urbano de Goiânia - 1980.  
Fonte: Goiás, 1981.

No âmbito do órgão de planejamento estadual, INDUR, foi criada equipe de trabalho responsável pela regulamentação da Lei Estadual nº 8.956/1980, que realizou visitas às prefeituras envolvidas com a finalidade de esclarecer os administradores do poder público municipal sobre o conteúdo e as determinações legais. Estas visitas técnicas tinham o propósito: ampliar os conhecimentos da equipe de trabalho sobre a Região de Goiânia, objetivando a definição de diretrizes e propostas para o AGLUG; elaborar normas definitivas para a submissão dos projetos de parcelamento do solo urbano e definir um núcleo de gerenciamento para o AGLUG.

Para a criação do AGLUG, o INDUR apresentou documento que tinha como justificativa a evolução do processo de metropolização de Goiânia e a formação do

respectivo aglomerado urbano. Demonstraram que a metropolização decorreu dos seguintes elementos: crescimento demográfico, intensificação das atividades econômicas e alta concentração populacional em Goiânia. Ao final da justificativa do processo de evolução do aglomerado, concluíram que a ausência de políticas públicas gerou problemas urbanos com demanda regional, sendo necessária a integração entre os territórios municipais e a área de Goiânia. Propuseram uma ação governamental de caráter metropolitano para uma atuação conjunta entre os territórios municipais e uma estrutura administrativa metropolitana, com a intenção de regular as demandas relacionadas aos problemas sociais, econômicos e físicos.

Estruturalmente, o processo de expansão urbana de Goiânia atingia “configurações caóticas”, pois o uso e a ocupação do solo urbano do município de Goiânia, controlado por lei municipal, extrapolavam seus limites territoriais, trazendo para a área metropolitana problemas urbanos de ordem regional, consequentes do processo de metropolização brasileira.

A sua expansão já extrapola as divisas do município, gerando uma série de problemas que se situam fora de sua área administrativa. Por sua vez, as medidas adotadas pelos municípios circunvizinhos, principalmente com relação ao uso do solo, conflitam com os esforços da Prefeitura de Goiânia, no sentido de disciplinar sua expansão (GOIÁS, 1981).

Seguido dos atos administrativos apontados acima, o Governo Estadual aprovou as seguintes legislações: Decreto nº 1.909, de 4 de maio de 1981, que dispunha as normas a que deveriam ser submetidos os projetos de loteamentos e desmembramentos nas áreas de interesse especial, estabelecidos na Lei nº 6.766/79 e Decreto nº 1.920, de 12 de junho de 1981, que definia os municípios componentes do Aglomerado Urbano de Goiânia como área de interesse especial, visando ampliar as possibilidades de intervenção no planejamento regional no âmbito estadual. No conteúdo do Decreto nº 1.920/1981, definiu-se como competência do INDUR, a análise e a anuência prévias dos projetos de parcelamento do solo urbano dos municípios relacionados ao AGLUG.

As divergências políticas e a tutela territorial entre os entes federados, município de Goiânia e estado de Goiás, sempre foram, no âmbito do planejamento, motivo de divergência entre os gestores desde a construção da cidade e permanece

nos dias atuais. Estas divergências no plano político são expressões da disputa de interesses dos diversos atores sociais, neste sentido, a Teoria da Máquina do Crescimento de Molotch, assim como a Teoria Crítica Urbana, oferecem bases teóricas, saindo do óbvio e da aparência superficial, e aprofundando as dinâmicas e as lógicas desses processos. Em suma, oferecem instrumentos metodológicos e teóricos para análise e interpretação.

Em 1982, no Decreto nº 2.067, de 04 de agosto de 1982, se estabeleceu os objetivos do AGLUG, institui e regimentou o Conselho de Desenvolvimento Integrado do Aglomerado Urbano de Goiânia (CODIAG), cujas competências básicas fundamentavam-se em instituir o processo de planejamento integrado para o AGLUG; apreciar e promover estudos e projetos destinados ao desenvolvimento do aglomerado; coordenar planos, projetos, obras e serviços de interesse comum aos municípios do aglomerado; compatibilizar os investimentos federais e estaduais com as necessidades do aglomerado.

Neste ato normativo são registrados os serviços de interesses comuns, sendo eles: planejamento integrado do desenvolvimento econômico e social; saneamento básico e ambiental, notadamente, o abastecimento de água, rede de esgoto e controle da poluição; transporte e sistema viário; regulamentação de uso do solo regional; utilização dos recursos hídricos e outras obras e serviços de interesse do AGLUG, a critério do CODIAG. Vale destacar que é interessante essa definição ampliada dos serviços de interesse comum, pois vão além das definições tradicionais das atuais Funções Públicas de Interesse Comum FPIC's, estabelecidas no Estatuto da Metrópole.

Na década de 1980, seguiram alterações jurídicas diversas relativas à composição, aos objetivos e às competências. Em 1983, pela Lei nº 9.669, de 21 de outubro de 1983, a Assembleia Legislativa do Estado de Goiás, acresce no conteúdo da Lei nº 8.659/80, o município de Hidrolândia na composição do AGLUG. Em 1987, pelo Decreto nº 2.836, de 06 de outubro de 1987, foram estabelecidos os objetivos do AGLUG, ampliando os serviços de interesse comum, mantendo aqueles existentes no Decreto nº 2.067/1982, acrescentando outros: promoção de ações que visem a geração de empregos e melhoria no nível de renda da população; habitação popular; desenvolvimento social (educação, saúde, segurança e outros). Para o CODIAG, amplia sua composição, suas competências e demais responsabilidade, não mais



aparecendo o apoio técnico administrativo do INDUR, antes firmado no Decreto de 1982. Em 1989, a Assembleia Legislativa do Estado de Goiás, pela Lei nº 10.845, de 21 de junho de 1989, ampliou a composição do AGLUG, incluindo os municípios de Bonfinópolis (Distrito de Leopoldo de Bulhões) e Brazabrantés à composição regulamentada pelo Decreto nº 9.369/83. Na Figura 13, é possível visualizar a evolução do território metropolitano goianiense.

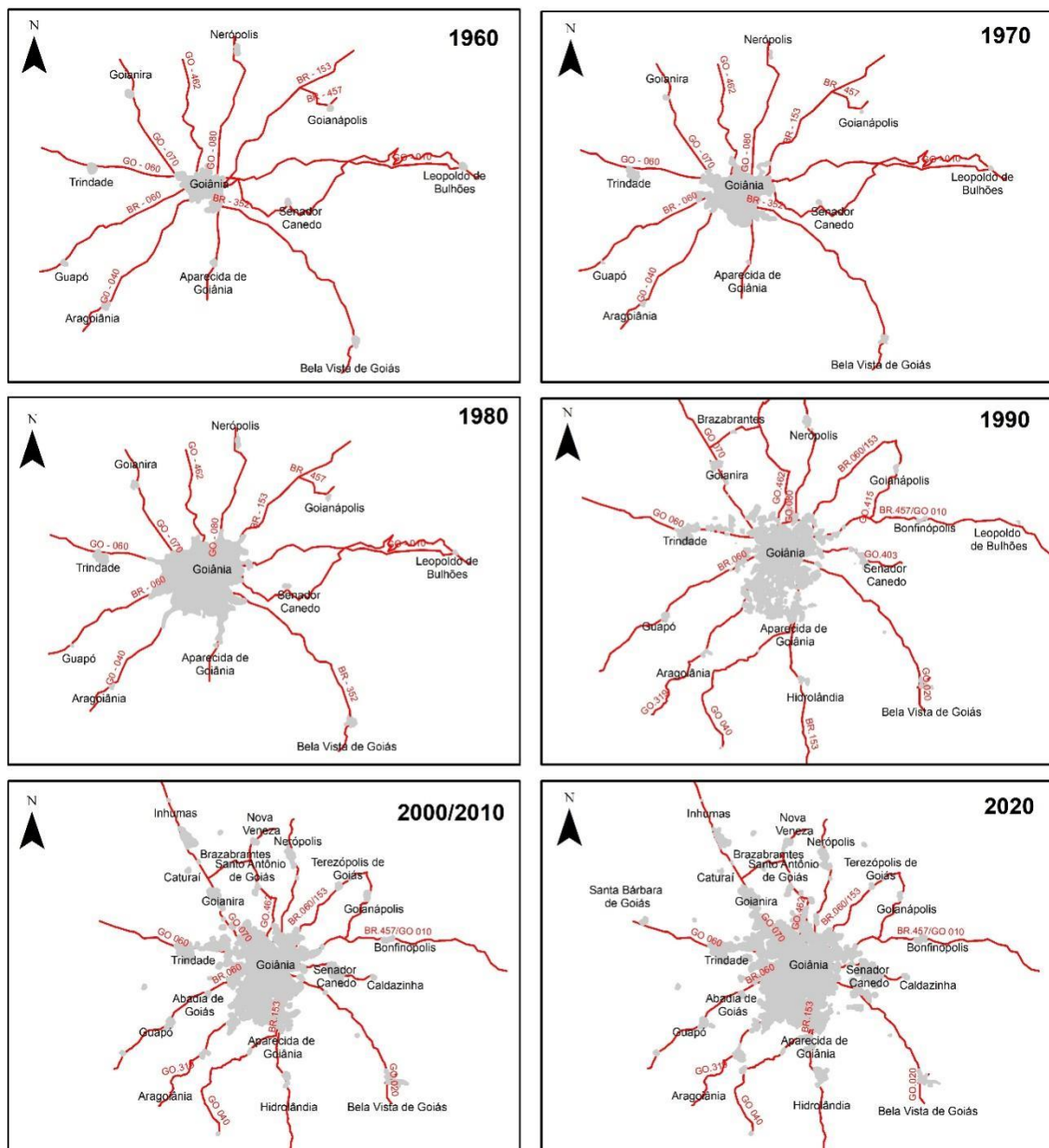


Figura 13 - Evolução do território metropolitano de 1960, 1970 e 1980, 1990, 2000, 2010, 2020. Fonte: Goiás (1981), Secretaria de Estado da Casa Civil do Estado de Goiás (2019).

**GOIANIRA**

**Parte II**

**TRINDADE**

**GOIÂNIA**



Esta parte está dividida em três capítulos e os conteúdos apresentados se relacionam ao processo de metropolização, ao PDUIRMG e à análise das dinâmicas territoriais da porção Oeste e Noroeste da RMG.

No quarto capítulo, uma análise do processo de metropolização de Goiânia, buscando na formação do Aglomerado Urbano de Goiânia e na composição da Região Metropolitana, os cenários de metropolização que conduziram à construção da Metrópole Regional Goiana. Observando a institucionalização da Região Metropolitana de Goiânia e o processo de elaboração do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado, pontuando os aspectos relacionados à política metropolitana e a participação social, nos quais, de alguma forma, será possível perceber os atores componentes do processo de implementação do plano e as políticas metropolitanas estabelecidas. Além disso, trará como se deram os processos de produção e reprodução do espaço metropolitano goiano, observando o fenômeno de metropolização e suas peculiaridades no caso goianiense, como os efeitos da formação de Goiânia influenciaram os municípios da região metropolitana.

Ademais, será apresentada, de modo sintético, uma análise dos conteúdos relacionados ao Diagnóstico, Prognóstico, Diretrizes do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado da Região Metropolitana De Goiânia – (PDUIRMG), analisando como foi a inserção da Governança Metropolitana no contexto geral. Vale ressaltar que o PDUIRMG se encontra suspenso, no âmbito do poder executivo estadual, em virtude da escassez de recursos financeiros, tendo a efetiva validação administrativa somente os documentos relativos ao Diagnóstico e Prognósticos pelas equipes responsáveis pela elaboração e acompanhamento.

O quinto e o sexto capítulo tratam da parte empírica da pesquisa, com recorte espacial da Região Oeste e Noroeste da RMG, englobando os municípios de Trindade e Goianira e as porções correspondentes às região Oeste e Noroeste de Goiânia. Por meio de elementos de políticas públicas e ferramentas decorrentes, como decretos de loteamentos e alvarás de construção, foi possível analisar e observar como ocorre e ocorreu a construção espacial do território metropolitano goianiense. A partir desta realidade, utilizou-se dos aparatos teórico-conceituais apresentados na primeira parte, para analisar as dinâmicas territoriais da metrópole goiana.

## Capítulo 4 - Metropolização e a Região Metropolitana de Goiânia

### 4.1 Institucionalização da Região Metropolitana de Goiânia, suas alterações e alguns apontamentos sobre a legislação

Na década de 1990, várias foram as alterações nas legislações relacionadas ao Aglomerado Urbano de Goiânia que, ao final, se tornou a Região Metropolitana de Goiânia. Em 1999, é regulamentada a Lei Complementar nº 09, de 27 de dezembro de 1999 (Figura 14), alterando a Lei nº 8.956/1980 nos seguintes aspectos: inclusão de Inhumas, Caturai (antigo Distrito de Goianira), Santo Antônio de Goiás (antigo Distrito de Goianira), Senador Canedo e exclusão de Leopoldo de Bulhões. Em 1992, pela Lei Complementar nº 10, de 10 de julho de 1992, retira os municípios de Goianópolis e Santo Antônio de Goiás. Em 1995, na Lei Complementar nº 16, de 18 de julho de 1995, ocorre a reinclusão de Santo Antônio de Goiás e em 1998, a Lei Complementar nº 23, de 09 de janeiro de 1998, reinclusão do município de Goianópolis.

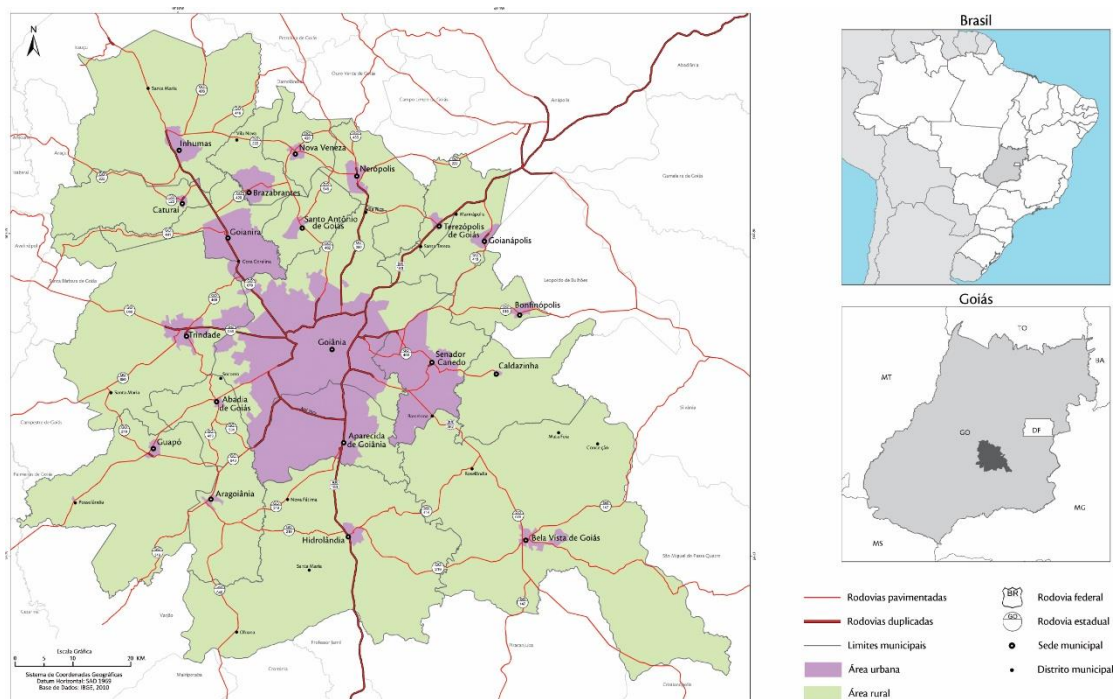


Figura 14 - Região Metropolitana de Goiânia, Lei nº 027/1999.

Vale ressaltar que existem vantagens administrativas no fato de pertencerem a RM's, sendo o mais evidente a obtenção de recursos financeiros para a receita de um

município. Assim, a inclusão de um município em uma região metropolitana pode garantir possibilidades de acesso a recursos, subsídios e investimentos, entre outros possíveis ganhos secundários que favorecem o desenvolvimento do município no contexto metropolitano.

Após as mencionadas alterações no aglomerado, foi instituída pela Lei nº 027, de 30 de dezembro de 1999, a Região Metropolitana de Goiânia, Figura 14, cuja composição contava com 20 municípios, sendo eles: Abadia de Goiás, Aparecida de Goiânia, Aragoiânia, Bela Vista de Goiás, Bonfinópolis, Brazabrantes, Caldazinha, Caturai, Goianópolis, Goiânia, Goianira, Guapó, Hidrolândia, Inhumas, Nerópolis, Nova Veneza, Santo Antônio de Goiás, Senador Canedo, Terezópolis de Goiás e Trindade.

Na Lei Complementar nº 27, de 30 de dezembro de 1999, também foram estabelecidas competências do Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Goiânia - CODEMETRO. As competências deste conselho são de caráter normativo/deliberativo. Definem as funções públicas de interesse comum (planejamento; política de habitação e meio ambiente, desenvolvimento econômico, promoção social e modernização institucional) e possuem algumas atribuições, tais como: promover a elaboração e a permanente atualização do Plano de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Goiânia; declarar as atividades, os empreendimentos e os serviços que devem ser considerados entre as funções públicas de interesse comum no âmbito metropolitano; instituir e promover demais instrumentos de planejamento do interesse metropolitano, entre eles, os Planos Diretores Municipais e o Sistema de Informações Metropolitano; constituir e disciplinar, por resoluções, o funcionamento de Câmaras Temáticas para as funções públicas de interesse comum, voltadas a programas, projetos ou atividades específicas que vierem a ser instituídos para a Região Metropolitana; supervisionar a execução das funções públicas de interesse comum no âmbito metropolitano; estimular e acompanhar a implementação de providências necessárias à normatização das deliberações do CODEMETRO<sup>86</sup> - Conselho de Desenvolvimento,

---

<sup>86</sup> O CODEMETRO, conforme a Lei nº 27/99, possui ainda uma estrutura organizacional composta por Secretário de Estado de Infraestrutura, Cidades e Assuntos Metropolitanos; o Presidente da Agência Goiana de Regulação, Controle e Fiscalização de Serviços Públicos; o Prefeito de Goiânia; o Secretário de Planejamento do Município de Goiânia; Superintendente de Trânsito e Transportes do Município de Goiânia; o Presidente da entidade gestora da Rede Metropolitana de Transportes Coletivos; o Prefeito do Município de Aparecida de Goiânia; um Prefeito Municipal representando os

relativas a funções públicas de interesse comum no âmbito metropolitano; elaborar seu regimento interno e autorizar a liberação de recursos provenientes do fundo de Desenvolvimento Metropolitano de Goiânia<sup>87</sup>.

A referida normatização guarda alguns aspectos pautados e bem marcados do Estatuto da MetrÓpole relativos à estrutura da governança interfederativa, como por exemplo: aspectos próprios da governança interfederativa; a permanência do CODEMETRO, sua estrutura e demais atribuições e aponta mais detalhadamente, se comparada à lei anterior, o modo e a estruturação do fundo de desenvolvimento da Região Metropolitana de Goiânia. À princípio, houve saldo positivo do ponto de vista político administrativo para a organização da região metropolitana no âmbito estadual, ou melhor, a normatização requeria observância e implementação das diretrizes criadas pelo governo federal, o que foi adequado à legislação estadual no sentido de conduzir a governança interfederativa no processo de construção do PDUI.

Em 2018, pela Lei Complementar nº 139, de 22 de janeiro de 2018, foi regulamentada nova legislação, em vigor, que restabelece reconfiguração para a Região Metropolitana de Goiânia (Figura 15), incluindo o município de Santa Bárbara de Goiás e excluindo o município de Inhumas. Esta alteração não apresentou justificativa técnica razoável. O que aconteceu foi uma exclusão, em razão de desinteresse do gestor público municipal em integrar o conjunto metropolitano. Enquanto, por outro lado, houve uma inclusão relacionada aos interesses meramente políticos, já que o relator da norma no poder legislativo tinha relações de proximidade

---

demais municípios componentes da Rede Metropolitana de Transportes Coletivos, eleito pelos Prefeitos, um representante da Assembleia Legislativa do Estado de Goiás; um representante da Câmara Municipal de Goiânia; 1 (um) representante das Câmaras Municipais dos demais Municípios integrantes da Região Metropolitana de Goiânia; uma Secretaria Executiva e das seguintes Câmaras: Câmara Deliberativa de Transporte Coletivo; Câmara Temática de Habitação; Câmara Temática de Atendimento Social; Câmara Temática de Saneamento Básico; Câmara Temática de Desenvolvimento Econômico; Câmara Temática de Meio Ambiente; Câmara Temática de Segurança Pública e Câmara Temática de Uso e Ocupação do Solo.

<sup>87</sup> No período em que acompanhamos a elaboração do PDUI da RMG, via antiga SECIMA, foi estabelecida uma divisão, em percentagens, da responsabilidade e composição do CODEMETRO. Foi decidido, via arranjos políticos, que a maioria óbvia seria de competência de responsabilidade da capital. Claro que essa hegemonia evidencia a representatividade e o peso político e econômico de Goiânia sobre os demais municípios, o que demonstra ausência de representação democrática equilibrada, tanto em relação às representações políticas dos próprios municípios, quanto pela participação social, seja por parte da sociedade, ou por parte das entidades e movimentos sociais dos vários municípios que compõem a RMG. Portanto, a composição e a distribuição das percentagens, direitos e deveres dos municípios necessitam de aprofundamento em uma distribuição democrática e equilibrada para que a participação social nos conselhos metropolitanos tenha representatividade efetiva, caso contrário, será apenas mais um mero instrumento/ferramenta esvaziada e ineficaz.

com o município incluído que, no entanto, não estabelece vínculo metropolitano com a capital<sup>88</sup>.

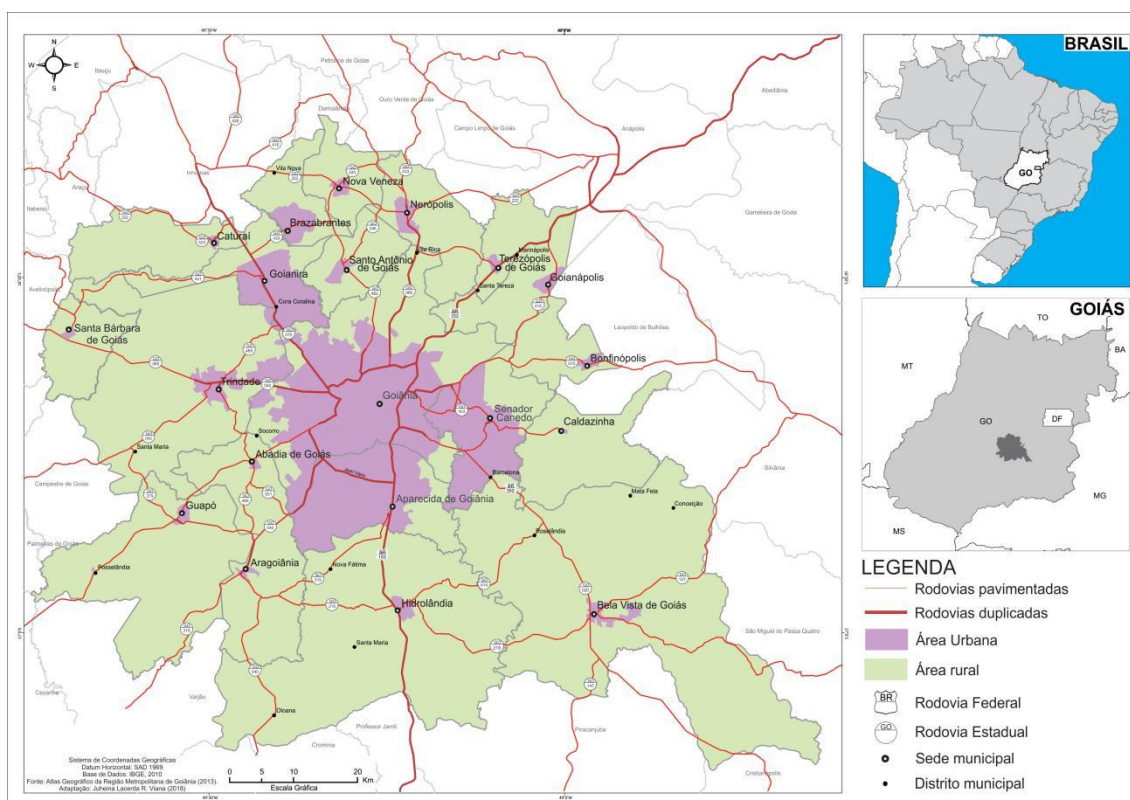


Figura 15 - Região Metropolitana de Goiânia, Lei nº 139/2018.

Mas o decréscimo de Inhumas e o acréscimo “aleatório” de Santa Bárbara de Goiás valem como exemplificação das ações dos atores sociais produtores do espaço metropolitano (Estado, gestores públicos, atores imobiliários). Vale apontar que as decisões legislativas não convergiram para a normativa vigente, a Lei nº 027/99, cuja composição contava com o município de Inhumas, que possui relação estreita com a

<sup>88</sup> No site da Assembleia Legislativa do Estado de Goiás, há a notícia do relator do projeto que incluiu Santa Bárbara de Goiás na RMG. “O deputado Rubens Marques (Pros) foi o autor do projeto de lei nº 5116/19, que propôs a alteração da Lei Complementar nº 27, de 30 de dezembro de 1999, que cria a Região Metropolitana de Goiânia, autoriza o Poder Executivo a instituir o Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Goiânia, a Secretaria Executiva e a construir o Fundo de Desenvolvimento Metropolitano de Goiânia. A propositura visa a alteração com a finalidade de incluir o município de Santa Bárbara de Goiás na Região Metropolitana de Goiânia, pois apesar do município já participar da Grande Goiânia, ainda não faz parte da Rede Metropolitana de Transporte Coletivo. Diante disso, torna-se imprescindível redefinir a composição da Rede Metropolitana de Transporte Coletivo, pois é grande o número de trabalhadores e estudantes que se deslocam diariamente do município de Santa Bárbara de Goiás até Goiânia.” Notícia de 02/09/2019. Disponível em: <https://portal.al.go.leg.br/noticias/103943/rubens-marques-quer-inclusao-de-santa-barbara-de-goias-na-regiao-metropolitana-de-goiania>. Acesso em: 31 ago. 2021.

metrópole. Enquanto o município de Santa Bárbara de Goiás, que não apresentava uma relação direta com a dinâmica metropolitana estabelecida, foi inserido sem nenhuma análise técnica aprofundada, o que significa que sua inserção foi uma questão de ordem e interesse político.

Tais fatos demonstram uma diversidade de interesses e especulações sobre o território metropolitano, suas dinâmicas e possibilidades. Mais uma vez as ações dos atores sociais envolvidos no processo de construção do território são direcionadas em razão de interesses políticos e econômicos diversos.

Cabe ressaltar que o município de Inhumas faz parte da Bacia Hidrográfica do Rio Meia Ponte, cuja importância é fundamental para o abastecimento de água da Região Metropolitana e adjacências, guarda portanto, relação estrutural e ambiental com o território metropolitano goianiense. Segundo Teixeira (2012), o município de Inhumas possui evidentes influências do processo de metropolização de Goiânia, porém, encontra-se em descompasso com as intensas dinâmicas da região metropolitana, em função dos processos espaciais distintos relacionados ao agronegócio que possui características próprias de fragmentação territorial impostas pelo capital. “Fica nítido, que tanto o agronegócio como a metropolização interferem na dinâmica espacial de Inhumas e região, mas a escala é diversificada” (TEIXEIRA, 2012, p. 205).

Em 2019, após mudança do chefe do poder executivo, na Lei Complementar nº 149, de 15 de maio de 2019, novamente a legislação relacionada à composição da Região Metropolitana sofreu alteração, reinserindo o município de Inhumas na composição da Região Metropolitana perfazendo o total de 21 municípios<sup>89</sup>, conforme cartograma abaixo (Figura 16).

Em 20 anos, tanto o AGLUG, quanto a RMG sofreram alterações territoriais diversas em sua estrutura espacial. Se compararmos a composição do AGLUG e da RMG, considerando o período de 20 anos, a composição de municípios saltou de 10 municípios para 20 municípios no final da década seguinte. Mesmo após duas

---

<sup>89</sup> “Durante reunião remota da tarde desta terça-feira, 11 (11/08/2020), os deputados membros da Comissão de Constituição, Justiça e Redação (CCJ) aprovaram parecer favorável do relator, Delegado Humberto Teófilo (PSL), a projeto que inclui o município de Ouro Verde de Goiás na região Metropolitana de Goiânia. O autor da propositura é o deputado Álvaro Guimarães (DEM).” Disponível em: <https://portal.al.go.leg.br/noticias/111762/ccj-aprova-projeto-que-inclui-o-municipio-de-ouro-verde-na-regiao-metropolitana-de-goiania>. Acesso em: 27 set. 2021,



décadas, o sistema de gestão e planejamento de Goiânia e Região Metropolitana não dialogaram, muito menos compatibilizaram, em razão de deficiências pretéritas, a mescla necessária entre o urbano e do regional.

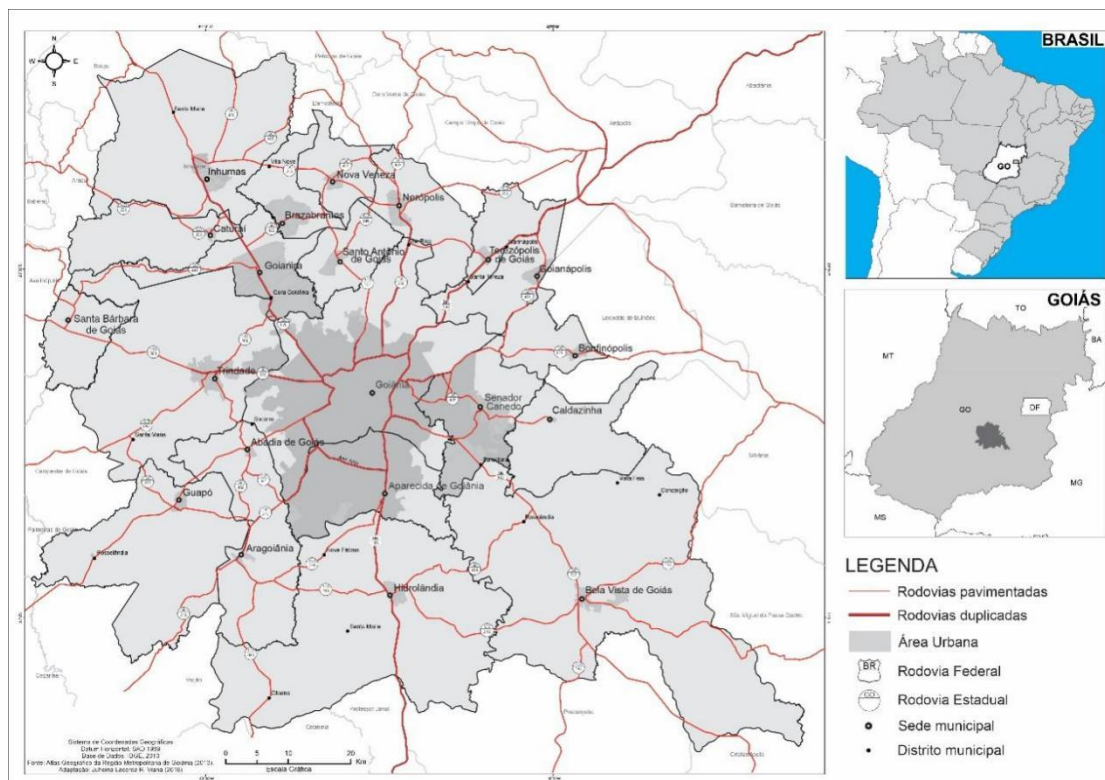


Figura 16 - Região Metropolitana de Goiânia, Lei nº 149/2019.

Como relata Bernardes e Moysés (2013), a composição atual do AGLUG foi resultado de sucessivas alterações legislativas, que certamente são oriundas de interesses e pressões do poder executivo municipal e legislativo estadual com pressupostos de vantagens para a obtenção de mais recursos de transferência aos municípios que compusessem a região metropolitana. Nas duas primeiras décadas do ano 2000, apresenta alterações com acréscimos e revogações em diversos artigos, parágrafos e incisos.

No Quadro 7, encontra-se o registro uma cronologia territorial da RMG, realizada a partir de levantamento das respectivas legislações e os cartogramas correspondentes que configuram o Aglomerado Urbano e a Região Metropolitana. Esta composição segue a sequência das legislações criadas, com as alterações realizadas pela Assembleia Legislativa de Goiás, que se encerra com a última composição no final da década de 2010, mantida atualmente nas discussões

relacionadas à Região Metropolitana de Goiânia. Estão apresentadas as legislações e as correspondentes alterações, com acréscimos e decréscimos de municípios, assim como cartograma geral com tais alterações. Vale ainda ressaltar que a criação do AGLUG e da RMG não foram atreladas à criação da TRANSURB<sup>90</sup>. A criação do sistema de transporte coletivo é decorrente de um processo de ocupação territorial e conexão inicial entre Goiânia, Trindade e Senador Canedo.

Como apresentado no Quadro 6 e na Figura 17, na formação do território metropolitano, é possível perceber como o território da capital e sua estruturação em aglomerado e, posteriormente, em região metropolitana, decorrem de fatores próprios da expansão urbana do município de Goiânia e municípios adjacentes. Para melhor compreender esse processo será apresentada as relações existentes entre a metrópole goianiense e seu território metropolitano goiano.

---

<sup>90</sup> A TRANSURB foi incorporada a Rede Municipal de Transporte Coletivo (RMTC) e foi criada no âmbito da legislação relacionada à RMG. Recentemente, com a Lei Complementar nº 169, 29 de dezembro de 2021, reestruturou a RMTC, a CDTC e a CMTC, com normativa própria.

Quadro 6 - Cronologia territorial da RMG			
Ano	Epígrafes das leis	Número da Lei	Composição
1980	Cria o Aglomerado Urbano de Goiânia, constituído dos municípios que especifica.	Lei nº 8.956, de 27 de novembro de 1980.	Aparecida de Goiânia, Aragoiânia, Bela Vista de Goiás, Goianópolis, Goiânia, Goianira, Guapó, Leopoldo de Bulhões, Nerópolis, Trindade (10).
1981	Dispõe sobre as normas às quais deverão submeter-se os projetos de loteamento e desmembramento nas áreas previstas no art. 13 da Lei federal nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979	Decreto nº 1.909, de 4 de maio de 1981. <b>Revogado</b> pelo Decreto nº 4.910/98	-
1981	Considera área de interesse especial, para os efeitos da Lei federal nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, o aglomerado urbano de Goiânia e dá outras providências	Decreto nº 1.920, de 12 de junho de 1981.	-
1982	Estabelece os objetivos do Aglomerado Urbano de Goiânia e institui o Conselho de Desenvolvimento Integrado do Aglomerado Urbano de Goiânia.	Decreto nº 2.067, de 04 de agosto de 1982.	-
1983	Altera a Lei nº 8.956, de 27 de novembro de 1980 e dá outras providências.	Lei nº 9.369, de 21 de outubro de 1983.	Aparecida de Goiânia, Aragoiânia, Bela Vista de Goiás, <b>Bonfinópolis</b> , <b>Brazabrantes</b> , Goianópolis, Goiânia, Goianira, Guapó, <b>Hidrolândia</b> , Leopoldo de Bulhões, Nerópolis e Trindade (13).
1984	Dispõe sobre as áreas de proteção especial para fins de parcelamento do solo urbano de que trata o inciso I, do art. 13, da Lei federal nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979.	Decreto nº 2.360, de 12 de julho de 1984. <b>Revogado</b> pelo Decreto nº 4.910, de 15-06-1998.	-
1987	Dispõe sobre os objetivos do Aglomerado Urbano de Goiânia - AGLUG e dá outras providências.	Decreto nº 2.836, de 06 de outubro de 1987.	-
1989	Altera dispositivo da Lei nº 9.369, de 21 de outubro de 1983.	Lei nº 10.845, de 21 de junho de 1989.	Aparecida de Goiânia, Aragoiânia, Bela Vista de Goiás, Bonfinópolis, Brazabrantes, Goianópolis, Goiânia, Goianira, Guapó, Hidrolândia, Leopoldo de Bulhões, Nerópolis e Trindade (13).
1991	Dispõe sobre o Aglomerado Urbano de Goiânia.	Lei Complementar nº 009, de 27 de dezembro de 1991.	Aparecida de Goiânia, Aragoiânia, Bela Vista de Goiás, Bonfinópolis, Brazabrantes, <b>Caturai</b> , Goianópolis, Goiânia, Goianira, Guapó, Hidrolândia, <b>Inhumas</b> , Nerópolis, <b>Santo</b>

			<b>Antônio de Goiás, Senador Canedo e Trindade (16).</b>
1992	Altera dispositivo da Lei Complementar nº 09, de 27 de dezembro de 1991.	Lei Complementar nº 10, de 10 de julho de 1992.	Aparecida de Goiânia, Aragoiânia, Bela Vista de Goiás, Bonfinópolis, Brazabrantes, Caturai, Guapó, Goiânia, Goianira, Hidrolândia, Inhumas, Nerópolis, Senador Canedo e Trindade (14).
1995	Altera dispositivo da Lei Complementar nº 09, de 27 de dezembro de 1991.	Lei Complementar nº 16, de 18 de julho de 1995.	Aparecida de Goiânia, Aragoiânia, Bela Vista de Goiás, Bonfinópolis, Brazabrantes, Caturai, Guapó, Goiânia, Goianira, Hidrolândia, Inhumas, Nerópolis, Senador Canedo, Trindade e <b>Santo Antônio de Goiás (15).</b>
1998	Altera dispositivo da Lei Complementar nº 9, de 27 de dezembro de 1991, com modificações posteriores.	Lei Complementar nº 23, de 09 de janeiro de 1998.	Aparecida de Goiânia, Aragoiânia, Bela Vista de Goiás, Bonfinópolis, Brazabrantes, Caturai, <b>Goianópolis</b> , Goiânia, <b>Goianira</b> , Guapó, Hidrolândia, Inhumas, Nerópolis, Santo Antônio de Goiás, Senador Canedo e Trindade (15).
1998	Revoga os Decretos nº 1.909, de 4 de maio de 1981 e nº 2.360, de 12 de julho de 1984.	Decreto nº 4.910, de 15 de junho de 1998.	-
1999	Cria a Região Metropolitana de Goiânia, autoriza o Poder Executivo a instituir o Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Goiânia, a Secretaria Executiva e a constituir o Fundo de Desenvolvimento Metropolitano de Goiânia e dá outras providências correlatas.	Lei Complementar nº 027, de 30 de dezembro de 1999.	<b>Abadia de Goiás</b> , Aparecida de Goiânia, Aragoiânia, Bela Vista de Goiás, Bonfinópolis, Brazabrantes, <b>Caldazinha</b> , Caturai, Goianópolis, Goiânia, Goianira, Guapó, Hidrolândia, Inhumas, Nerópolis, <b>Nova Veneza</b> , Santo Antônio de Goiás, Senador Canedo, <b>Terezópolis de Goiás</b> e Trindade (20).
2000	Modifica a Lei Complementar nº 27, de 30 de dezembro de 1999, nas partes que especifica.	Lei Complementar nº 30, de 09 de junho de 2000.	-
2004	Altera o caput do artigo 1º da Lei Complementar nº 27, de 30 de dezembro de 1999, modificada pelas Leis Complementares nº 30, de 09 de junho de 2000, nº 34, de 03 de outubro de 2001, e nº 37, de 12 de dezembro de 2002.	Lei Complementar nº 48, de 09 de dezembro de 2004.	Grande Goiânia: Abadia de Goiás, Aparecida de Goiânia, Aragoiânia, Bela Vista de Goiás, Goianópolis, Goiânia, Goianira, Hidrolândia, Nerópolis, Santo Antônio de Goiás, Senador Canedo e Trindade (12).
2005	Altera o caput do artigo 1º da Lei Complementar nº 27, de 30 de dezembro de 1999, que cria a Região Metropolitana, autoriza o Poder Executivo a instituir o Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Goiânia, a	Lei Complementar nº 54, de 23 de maio de 2005.	Grande Goiânia: Abadia de Goiás, Aparecida de Goiânia, Aragoiânia, Bela Vista de Goiás, Goianópolis, Goiânia, Goianira, <b>Guapó</b> ,

	Secretaria Executiva e a constituir o Fundo de Desenvolvimento Metropolitano de Goiânia e dá outras providências.		Hidrolândia, Nerópolis, Santo Antônio de Goiás, Senador Canedo e Trindade (13).
2010	Altera a Lei Complementar nº 27, de 30 de dezembro de 1999, que cria a Região Metropolitana de Goiânia, autoriza o Poder Executivo a instituir o Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Goiânia, a Secretaria Executiva e a constituir o Fundo de Desenvolvimento Metropolitano de Goiânia.	Lei Complementar nº 78, de 25 de março de 2010.	Grande Goiânia: Abadia de Goiás, Aparecida de Goiânia, Aragoiânia, Bela Vista de Goiás, <b>Bonfinópolis, Brazabrantas, Caldazinha, Caturai,</b> Goianópolis, Goiânia, Goianira, Guapó, Hidrolândia, <b>Inhumas,</b> Nerópolis, <b>Nova Veneza,</b> Santo Antônio de Goiás, Senador Canedo, <b>Terezópolis de Goiás</b> e Trindade (20).
2018	Dispõe sobre a Região Metropolitana de Goiânia, o Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Goiânia, cria o Instituto de Planejamento Metropolitano e dá outras providências.	Lei Complementar nº 139, de 22 de janeiro de 2018.	Grande Goiânia: Abadia de Goiás, Aparecida de Goiânia, Aragoiânia, Bela Vista de Goiás, Bonfinópolis, Brazabrantas, Caldazinha, Caturai, Goianópolis, Goiânia, Goianira, Guapó, Hidrolândia, Nerópolis, Nova Veneza, <b>Santa Bárbara de Goiás,</b> Santo Antônio de Goiás, Senador Canedo, Terezópolis de Goiás e Trindade (20).
2019	Altera a Lei Complementar nº 139, de 22 de janeiro de 2018, que dispõe sobre a Região Metropolitana de Goiânia, o Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Goiânia, cria o Instituto de Planejamento Metropolitano e dá outras providências.	Lei Complementar nº 149, de 15 de maio de 2019.	Abadia de Goiás, Aparecida de Goiânia, Aragoiânia, Bela Vista de Goiás, Bonfinópolis, Brazabrantas, Caldazinha, Caturai, Goianópolis, Goiânia, Goianira, Guapó, Hidrolândia, <b>Inhumas,</b> Nerópolis, Nova Veneza, Santa Bárbara de Goiás, Santo Antônio de Goiás, Senador Canedo, Terezópolis de Goiás e Trindade (21).

Fonte: Pesquisa realizada no site da Secretaria de Estado da Casa Civil do Estado de Goiás, 2019. <http://www.casacivil.go.gov.br/> Organização própria, 2018.

### COMPOSIÇÃO DA REGIÃO METROPOLITANA DE GOIÂNIA ENTRE 1980 E 2019

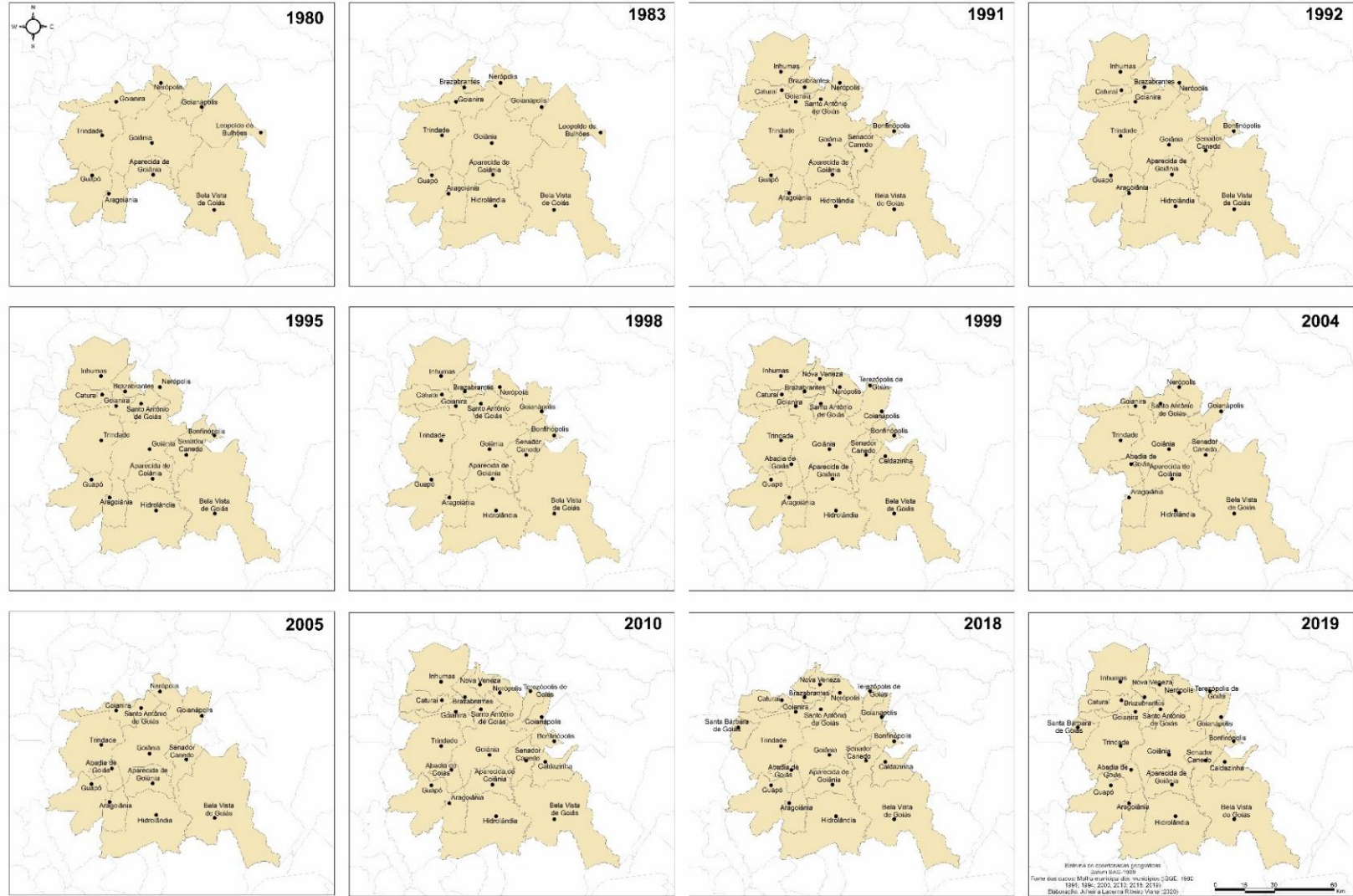


Figura 17 - Composição da RMG entre 1980 e 2019.  
Fonte: Secretaria de Estado da Casa Civil do Estado de Goiás, 2019.

#### 4.1.1 Metropolização, padrões de conurbação e suas características

Para Arrais (2016), a metropolização de Goiânia desde o princípio apresentou elos entre as dinâmicas territoriais dos municípios circunvizinhos, apontando relações de polarização econômica e demográfica. No Quadro 7, com algumas adaptações, Pinto (2009) e Goiás (1981; 2017), é possível visualizar essas relações entre os mencionados municípios.

Quadro 7 - Relações entre os municípios da RMG			
Padrões e Nome da conurbação	Municípios	Posição em relação à RMG	Principais características
A - Santo Antônio de Goiás	Santo Antônio de Goiás, Nova Veneza, Brazabrantes e Goiânia.	Porção Norte da RMG.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ocupação rururbana do espaço (Santo Antonio de Goiás);</li> <li>- Desenvolvimento econômico e industrial (Santo Antonio de Goiás);</li> <li>- Forte industrialização (Brazabrantes);</li> <li>- Desenvolvimento econômico e industrial (Nova Veneza);</li> <li>- Turismo gastronômico (Nova Veneza);</li> <li>- Agropecuária (Nova Veneza).</li> </ul>
B - Nerópolis/Goianápolis	Nerópolis, Terezópolis, Goianápolis e Goiânia.	Porção Nordeste da RMG.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Apresenta baixo dinamismo e importância adquirida em função da proximidade geográfica com Goiânia (1981);</li> <li>- Municípios pertencem à Área de Proteção Ambiental do João Leite;</li> <li>- Horticultura, Agricultura e Agronegócio (Goianápolis);</li> <li>- Grande potencial industrial (Nerópolis);</li> <li>- Desenvolvimento econômico e industrial (Terezópolis);</li> <li>- Intensa ocupação rururbana (Terezópolis).</li> </ul>
C - Senador Canedo	Senador Canedo, Caldazinha, Bonfinópolis e Goiânia.	Porção Leste da RMG.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ocupação dispersa dirigida pelo poder público;</li> <li>- Loteamentos populares e condomínios fechados;</li> <li>- Forte integração funcional com Goiânia;</li> <li>- Desenvolvimento econômico e industrial (Senador Canedo);</li> <li>- Agricultura com produção de hortaliças (Bonfinópolis);</li> <li>- Agricultura Familiar (Caldazinha);</li> <li>- Potencial turístico (Caldazinha);</li> <li>- Pecuária com produção de leite (Bonfinópolis).</li> </ul>

D - Bela Vista de Goiás	Bela Vista de Goiás e Goiânia.	Porção Sudeste da RMG.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Apresenta diminuta participação no processo metropolização;</li> <li>- Baixa integração funcional com Goiânia;</li> <li>- Agronegócio ligado à produção de laticínios;</li> <li>- Condomínios rurais irregulares;</li> <li>- Potencial turístico.</li> </ul>
E - Aparecida de Goiânia	Aparecida de Goiânia e Goiânia.	Porção Sul da RMG.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Densidade de contato físico com Goiânia;</li> <li>- Novas centralidades;</li> <li>- Novas lógicas de mobilidade;</li> <li>- Ocupação do solo com fortes repercussões no processo de ocupação regional (1981);</li> <li>- Especulação e valorização imobiliária;</li> <li>- Intenso desenvolvimento econômico e industrial.</li> </ul>
F - Abadia de Goiás	Abadia de Goiás, Aragoiânia, Hidrolândia, Guapó e Goiânia.	Porção Sul e Sudoeste da RMG.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Apresenta baixo dinamismo e importância adquirida em função da proximidade geográfica com Goiânia (1981);</li> <li>- Estágio inicial de conurbação;</li> <li>- Reduzido contato físico com Aparecida de Goiânia;</li> <li>- Ocupação rururbana do espaço;</li> <li>- Agricultura e Agricultura familiar (Guapó);</li> <li>- Forte Agropecuária (Aragoiânia);</li> <li>- Presença de polos industriais (Guapó);</li> <li>- Potencial turístico (Hidrolândia);</li> <li>- Presença de indústrias (Hidrolândia);</li> <li>- Presença de condomínios de rurais/chácaras (Hidrolândia).</li> </ul>
G - Trindade/Goianira	Caturaí, Inhumas, Santa Bárbara de Goiás, Trindade, Goianira e Goiânia.	Porção Noroeste e Oeste da RMG.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Apresenta forte dinamismo (1981);</li> <li>- Expansão urbana desordenada dirigida pela iniciativa privada;</li> <li>- Fragmentação dos bairros;</li> <li>- Ocupação do solo com fortes repercussões no processo de ocupação regional (1981);</li> <li>- Ocupação popular da terra urbana;</li> <li>- Forte potencial na agricultura (Caturaí);</li> <li>- Grande oferta de mão de obra;</li> <li>- Potencial no turismo religioso (Trindade);</li> <li>- Desenvolvimento econômico e industrial (Trindade);</li> <li>- Economia ligada ao agronegócio (Inhumas).</li> </ul>

Fonte: Adaptação de Goiás (1981), Pinto (2009) e Goiás (2017).



Segundo Pinto (2009), há quatro padrões de conurbação<sup>91</sup> na RMG, por níveis de intensidade. No entanto, foram acrescentados outros padrões na tentativa de analisar todo o território para melhor compreender as dinâmicas existentes entre os municípios. Na pesquisa de Pinto (2009), foram estabelecidos somente os primeiros quatro padrões e no relatório de Goiás (1980), pois não havia padrões de conurbação, existia tipologia de núcleos urbanos que ainda não se configuravam com dinâmicas próprias e interdependentes, caracterizavam-se tão somente por funções e tipologias comuns.

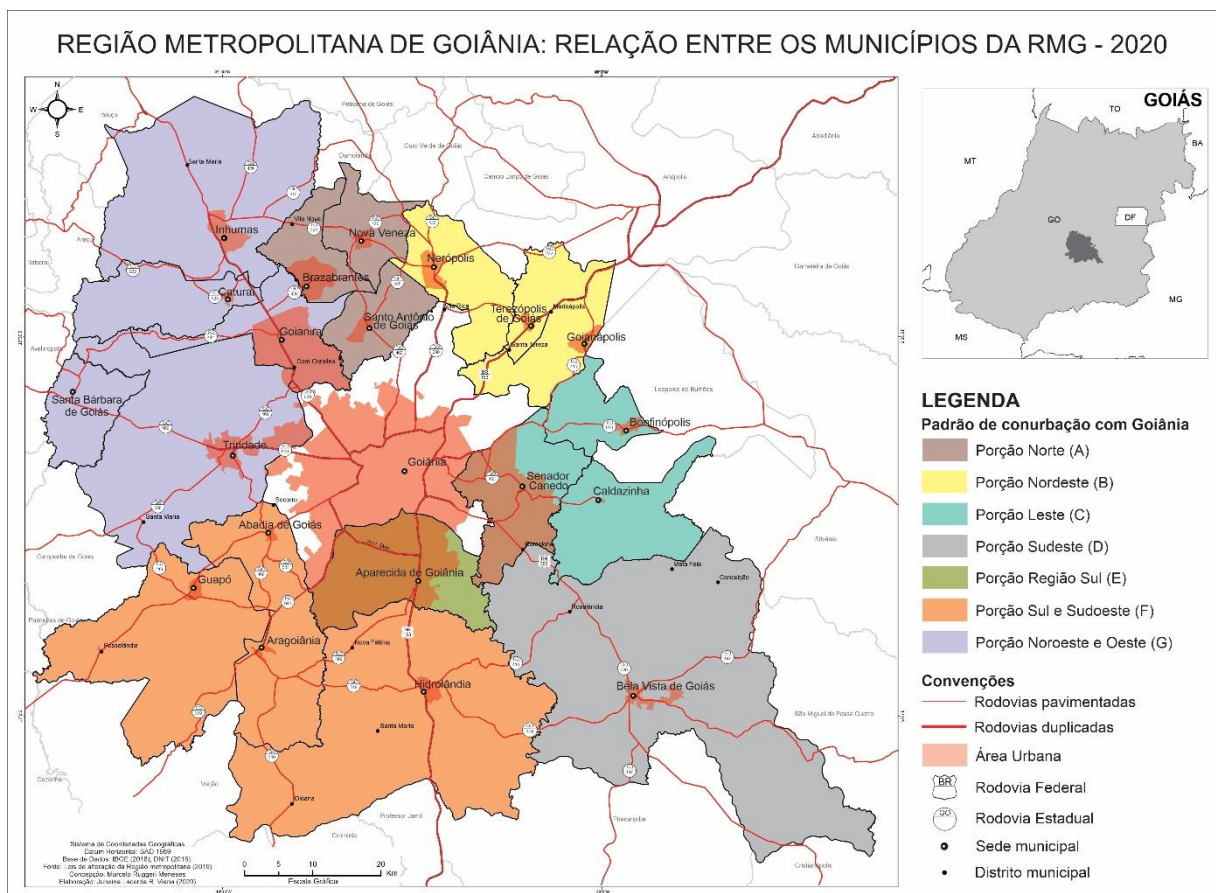


Figura 18 - Padrões de conurbação entre os municípios da RMG.  
Fonte: Adaptação de Pinto (2009).

<sup>91</sup> A conurbação, enquanto fenômeno espacial, dá-se a partir da contradição entre as cidades enquanto organismo físico e socioeconomicamente integrados e as cidades enquanto unidades político-administrativas fragmentadas. Essa contradição requer uma análise da conurbação – a partir da dialética, por meio de suas leis, da passagem da quantidade para qualidade, da interpenetração dos contrários e da negação da negação -, que possa subsidiar as ações frente ao que o fenômeno requer do ponto de vista do planejamento urbano-regional. (SANTOS e PEIXINHO, 2015, p. 9).

Assim sendo, os padrões foram denominados da seguinte forma: Padrão A - Santo Antônio de Goiás, porção norte; Padrão B - Nerópolis/Goianópolis, porção nordeste; Padrão C – Senador Canedo, na porção leste; Padrão D - Bela Vista de Goiás, na porção sudeste; Padrão E -Aparecida de Goiânia, na porção sul; Padrão F - Abadia de Goiás, na porção sul e sudoeste e Padrão G – Trindade/Goianira, na porção oeste e noroeste. A Figura 18 possibilita visualizar os agrupamentos dos municípios estabelecidos por padrões de conurbações, considerando o contexto metropolitano, bem como as características particulares de cada município.

O Padrão A, denomina-se Santo Antônio de Goiás. Este padrão se assemelha ao anterior, sob alguns aspectos: as ocupações rururbanas<sup>92</sup>, devido às proximidades com a APA do João Leite e guarda forte desenvolvimento econômico e industrial, possivelmente pela interferência expressiva de Anápolis.

Como pode-se perceber, há particularidades e uma complexidade, tanto na formação do município, quanto na metropolização de Goiânia, pois as conurbações apresentadas possuem relações de diversos graus entre a economia e o território. Atualmente, a configuração da RMG possui 256,8 km<sup>2</sup> e a composição espacial se refere à legislação de 2019 com 21 municípios. Quanto aos aspectos demográficos, os indicadores populacionais nas últimas décadas mostraram expressivo crescimento populacional, com taxas médias anuais de crescimento em torno de 3%, considerando-se as últimas quatro décadas, a população da RM passou de 1.312.709 habitantes para os 2.613.491 de habitantes. Quanto aos aspectos socioeconômicos, a economia da RMG concentra-se, em sua maior parte, nas atividades desenvolvidas no município-sede. Os perfis econômicos entre os municípios são distintos e alguns têm na atividade agropecuária maior expressão, o que contrasta com a dependência de outros municípios em relação à capital nos serviços relacionados à saúde e educação. Goiânia apresenta um perfil de atividades econômicas compatível com a sua posição e função de centro regional e capital do estado, concentrando atividades de serviços e comércio, além de atividades industriais (IPEA, 2015).

O Padrão B, denominado Nerópolis – Goianópolis, na porção Nordeste da RMG, possui baixo dinamismo devido à proximidade com a capital. Todos os

---

<sup>92</sup> Esta expressão consta da pesquisa de Pinto (2009), utilizada por Johnson (1974, p. 201), e se trata de uma aureola que mistura atividades urbanas e rurais.

municípios desta conurbação estão localizados na Área de Proteção Ambiental do João Leite. Economicamente, possui intensa ligação com a agropecuária, logo ocorre intenso processo de ocupação rururbana. Apesar de apresentar forte relação com a agropecuária, guarda grande potencial industrial, possivelmente, devido à influência com a Anápolis e sua potencialidade em abrigar e desenvolver indústrias.

A conurbação Padrão C, denominada Senador Canedo, na porção leste da RMG, intensificou-se na primeira década dos anos 2000 e possui forte influência do poder público na promoção da política de habitação de interesse social.

[...] é uma conurbação fortemente marcada pela ação estadual e a demanda habitacional produzida pela expansão urbana da região leste de Goiânia. Outro diferencial é que a conurbação Senador Canedo se integra à Goiânia por três vias de acesso, estando mais vinculada ao centro tradicional e aos sub-centros próximos da Avenida Anhanguera, na porção leste da capital (PINTO, 2009, p. 70).

Além disso, o município de Senador Canedo possui forte expressão no aspecto econômico, pois é sede do maior polo petroquímico do Centro-Oeste.

No Padrão D, denominado Bela Vista de Goiás, na porção Sudeste da RMG, apresenta diminuta participação no processo de metropolização, com integração funcional. Apresenta intensa produção agropecuária e modernização com a implementação de tecnologia voltada para a atividade leiteira. Além disso, tem forte perfil turístico devido à presença da paisagem rural preservada que, no entanto, sofre com a implantação de condomínios de chácaras rurais.

A conurbação Padrão E, denominada Aparecida de Goiânia, na porção sul da RMG, iniciou-se na década de 1960, em virtude da Lei Municipal nº 4.526, de 31 de dezembro de 1971, que restringiu as ocupações em Goiânia, incentivando os loteamentos em Aparecida de Goiânia, gerando ocupações desordenadas e crescimento descontrolado. Essa conurbação apresenta formação de novas centralidades, polos empresariais e industriais que dinamizaram a economia e valorizaram o solo urbano com a implantação de condomínios fechados verticais e horizontais (PINTO, 2009, p. 67 e 68).

Como já mencionado, a regulamentação do processo de ocupação de Goiânia que foi restringida pelas diretrizes PDIG de Wilhelm de 1971, que por meio da Lei nº 4.526/71 reprimiu e ordenou o intenso processo de aprovação de loteamentos

ocorridos entre as décadas de 1950 e 1960. Por outro lado, esse fato induziu a ocupação e a comercialização de áreas adjacentes à Goiânia, principalmente, em Aparecida de Goiânia.

A conurbação Padrão F, denominada Abadia de Goiás, na porção sul e sudoeste da RMG, encontra-se em estágio primário, integrada funcionalmente à capital,

mas [...] que chama a atenção dessa conurbação embrionária é a sua morfologia urbana, pois está ligada não aos processos de produção do espaço urbano e sim do espaço peri-urbano ou rural-urbano. [...] Nas duas cidades, loteamentos tipo chácaras, e no caso de Hidrolândia, o distrito rural de Nova Fátima, ao sul do ribeirão das Lages que divide Hidrolândia de Aparecida de Goiânia, são os vetores de assentamento urbano das regiões, sendo assim, uma conurbação motivada pela auréola rural-urbana de setores de chácaras (PINTO, 2009, p. 70).

A conurbação Padrão G<sup>93</sup>, denominada Trindade/Goianira, na porção noroeste e oeste da RMG, desenhou-se em razão da formação do território dos municípios e da conexão com as rodovias GO-060 e GO-070. Iniciou-se na década de 1990, impulsionada por ação do mercado imobiliário com loteamentos novos e regulares, no caso de Trindade, e loteamentos irregulares e dispersos em razão da existência de um eixo industrial e comércio varejista na rodovia GO-070, no caso de Goianira (PINTO, 2009, p. 68).

Nessa conurbação existe uma característica principal ligada à coesão socioeconômica (setores populares), fragmentação dos setores conurbados e com baixa ligação ao centro tradicional dos municípios que pertencem, proliferação de comércio de bairro, devido à demanda local produzida pela desintegração dos bairros aos centros comerciais, e lineamento da mancha urbana pelas rodovias e suas áreas adjacentes, estando mais integrada ao subcentro de Campinas, em Goiânia. (PINTO, 2009, p. 68)

A seguir será apresentado, de modo sintético, o Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado da Região Metropolitana de Goiânia e as dimensões adotadas durante o processo de sua elaboração.

---

<sup>93</sup> A partir desta conurbação serão destacados três municípios: Trindade, Goianira e a porção Noroeste de Goiânia, cujo recorte será analisado com maior detalhamento no capítulo 3, denominado: As Dinâmicas Territoriais da porção Noroeste e Oeste da Região Metropolitana de Goiânia.

## **4.2 O processo de elaboração do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado da Região Metropolitana de Goiânia – PDUIRMG, suas dimensões, seus conteúdos e etapas (2017 – 2018)**

Neste contexto de elaboração do PDUIRMG, existia, inicialmente, a Região Metropolitana de Goiânia que foi regulamentada, sob a Lei nº 027, de 30 de dezembro de 1999<sup>94</sup>, cujo conteúdo sofreu alterações recentes, estando atualmente amparada pela Lei Complementar nº 149, de 15 de maio de 2019. Vale ressaltar que, no processo de elaboração do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado da Região Metropolitana, o recorte espacial utilizado foi o cartograma correspondente ao ano de 1999, ou seja, considerando o município de Inhumas e não abrangendo a recente inserção de Santa Bárbara de Goiás.

Assim, como algumas das regiões metropolitanas brasileiras, Goiânia passou pelo período de construção de seu Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado, trazendo em seu bojo, experiências de construção de um processo de ordenamento territorial alicerçados nos aspectos técnicos, científicos e políticos. Sob a designação constitucional, o ente federado estado de Goiás, compôs equipe técnica e científica<sup>95</sup> que elaborou o instrumento de planejamento definindo em vários produtos apresentados ao órgão gestor do contrato. Atualmente, o contrato encontra-se suspenso em razão de aspectos relacionados ao contexto político-administrativo. Houve mudanças em decorrência das eleições de 2018, e o novo chefe do poder

---

<sup>94</sup> As alterações realizadas foram em 2018 pela Lei Complementar nº 139, de 22 de janeiro de 2018, com a retirada do município de Inhumas e acréscimo de Santa Barbara de Goiás e em 2019 Lei Complementar nº 149, de 15 de maio de 2019, com a reinserção do município de Inhumas.

<sup>95</sup> A elaboração do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado da Região Metropolitana de Goiânia encontra-se sob a gestão da Superintendência de Assuntos Metropolitanos/Secretaria de Meio Ambiente, Recursos Hídricos, Infraestrutura, Cidades e Assuntos Metropolitanos e execução pela equipe do Instituto de Estudos Socioambientais da Universidade Federal de Goiás/Fundação de Amparo à Pesquisa. Site para consulta: [www.pdi-rmg.secima.go.gov.br](http://www.pdi-rmg.secima.go.gov.br).

O processo de elaboração do PDUIRMG contou com uma equipe multidisciplinar envolvendo mais de 40 técnicos e professores da UFG. Vale mencionar ainda, como resultado do processo de elaboração do PDUIRMG, a realização do curso de Especialização Lato Sensu em Planejamento e Gestão Urbana, pelo IESA/Universidade Federal de Goiás, assegurando a participação de 44 técnicos de 12 municípios integrantes da RMG e 7 instituições das esferas municipal, estadual e federal.

A interface Universidade-Estado no âmbito da elaboração do PDUIRMG (UFG x SECIMA) funcionou como uma via de mão dupla, aproximando os postulados científicos da gestão pública e fortalecendo os aspectos técnicos do planejamento estatal, assegurando uma melhor leitura dos aspectos políticos. O *know how* transferido pela UFG, FUNAPE, IESA e LAPIG – Laboratório de Geoprocessamento transformou este momento não apenas na elaboração do PDUIRMG, mas, principalmente, na formação de uma consciência pública metropolitana apoiada por procedimentos técnicos científicos. Ressalta-se que o maior aprendizado foi obtido durante a realização das oficinas comunitárias nos municípios metropolitanos (19 municípios da RMG), o qual proporcionou grande interação social.

executivo não demonstrou interesse na continuidade desse projeto, com a alegação de não haver recursos disponíveis para manutenção do contrato<sup>96</sup> com a Universidade Federal de Goiás.

O processo de elaboração do PDUIRMG<sup>97</sup> se iniciou em dezembro de 2014 e foi interrompido para adaptação à Lei nº 13.089/2015, tendo sido retomado no início de 2016. Foi resultado de um contrato firmado entre a Secretaria de Estado de Meio Ambiente, Recursos Hídricos, Infraestrutura, Cidades e Assuntos Metropolitanos e a Universidade Federal de Goiás, tendo como fundamento atender às necessidades e funções públicas de interesses comuns - FPICs, tendo a base territorial da metrópole de Goiânia como suporte geográfico para as proposições relacionadas às políticas urbanas metropolitanas.

O PDUIRMG foi dividido em Diagnóstico, Prognóstico, Diretrizes, Programas, Ações e Macrozoneamento. Para isso, foram considerados os seguintes eixos e suas respectivas dimensões, sendo eles: 1. Governança Metropolitana Interfederativa (Representatividade, Processo Participativo, Autonomia e Centralização e Gestão); 2. Condições Ambientais (Recursos Hídricos, Abastecimento de Água, Esgotamento Sanitário, Resíduos Sólidos Urbanos e Drenagem Urbana.); 3. Ordenamento Territorial (Equipamentos Urbanos – Figura 19, Habitação, Uso do Solo, Centralidades e Expansão Urbana); 4. Mobilidade (Dinâmica Metropolitana, Transporte Público Coletivo, Transporte Individual Motorizado, Cargas, Modos Ativos e Sistema Viário de Interesse Metropolitano) e 5. Desenvolvimento Socioespacial e Econômico (Indústria, Serviços, Emprego e Renda, Segurança Pública, Agropecuária, Segurança Alimentar e Nutricional e Educação).

O Diagnóstico do PDUIRMG reuniu indicadores relativos a demografia, educação, renda, trabalho, mobilidade urbana, uso do solo, habitação, saneamento e vulnerabilidade ambiental, governança e gestão interfederativa. Durante essa etapa,

---

<sup>96</sup> O valor total estimado do contrato celebrado entre o Estado de Goiás e a Universidade Federal de Goiás foi de R\$ 1.882.285,71. Foram contempladas as seguintes etapas: Diagnóstico (Planejamento do trabalho, Levantamento de dados e informações para elaboração da leitura técnica, Curso de Pós-graduação *latu sensu* em Planejamento e Gestão Urbanos); Metodologia de Elaboração do PDUIRMG (sistematização e processamento dos dados e informações e sistematização e processamento dos dados: graficação, mapeamentos e imagens) e Elaboração do PDUIRMG (Prognóstico e Políticas e Programas, Minutas, PDUIRMG). Vale ressaltar que as planilhas consultadas são referentes ao mês de maio de 2018.

<sup>97</sup> Atualmente, o PDUIRMG encontra-se alojado na Secretaria de Estado de Desenvolvimento e Inovação do Estado de Goiás – SEDI. Os trabalhos relacionados ao plano não tiveram continuidade desde 2019.

foram realizadas 19 oficinas comunitárias e uma audiência pública com o objetivo de ampliar o processo de participação social. Houve ainda o recebimento de propostas e sugestões via internet, através de mecanismo de participação on-line, interação nas redes sociais e a aplicação de questionários. Além destes documentos técnicos, foram realizados vídeos durante os eventos, pesquisas nos municípios, mecanismos e instrumentos importantes de mobilização para interação entre o poder público, o cidadão e instituição de nível superior responsável pelo projeto.

Para o Prognóstico foi realizada uma única audiência pública, assim como a primeira, registrada em filmagem sediada no poder legislativo estadual, com o objetivo de ampliação para a participação da sociedade no processo de planejamento metropolitano. A etapa de elaboração das Diretrizes Gerais, encontra-se registrada em um documento executivo, denominado “Diretrizes para a Região Metropolitana de Goiânia”. Em seu conteúdo, há propostas que se caracterizam Programas e Ações destinadas à RMG. No contexto político, percebeu-se certa tensão no que diz respeito à continuidade do processo e implementação da política metropolitana proposta, pois havia certa preocupação relacionada à autonomia municipal, já que, a princípio, as etapas do PDUIRMG convocavam a participação efetiva dos municípios.

Alguns prefeitos questionaram os gastos de seus municípios em relação ao plano, outros demonstraram independência, como Inhumas, que no decorrer no processo se retiraram da participação do diagnóstico, prejudicando de certa forma as etapas do plano. Outros, como Goiânia, questionaram a percentagem de responsabilidade relacionada ao planejamento da metrópole.

Os principais problemas identificados no processo de elaboração do PDUIRMG foram:

1. ausência de apoio político necessário para assegurar sua implementação. Alguns prefeitos não participaram do processo de modo efetivo, pois julgavam certa invasão da competência estadual no que concerne à autonomia municipal;
2. falta de engajamento político em torno da questão metropolitana. Não havia e ainda não existe uma identidade com o território metropolitano, além disso, não existe compartilhamento de funções públicas de interesse comum e uma governança metropolitana colaborativa que direcione o processo;
3. baixa representação política no legislativo estadual e pouca inserção nos planos de governos municipais, o que compromete a implementação das

propostas pactuadas na agenda das políticas públicas. Havia participação presencial dos prefeitos, mas a participação, em muitas situações, era restrita a estes momentos. Os planos diretores municipais não contemplavam os aspectos relacionados à região metropolitana, ainda não havia mecanismo de integração entre as políticas públicas relacionadas ao município e à região metropolitana.

Apesar do longo processo efetivado na elaboração do PDUIRMG, envolvendo consideráveis recursos humanos e financeiros, observou-se que a efetivação das propostas pactuadas, na busca em dar respostas aos problemas metropolitanos diagnosticados, juntamente às comunidades locais, e que envolveu significativa participação da sociedade civil organizada (que será apresentado mais adiante), depende primordialmente do poder político, incluindo executivo e legislativo (municipal e estadual). Foram registrados diversos momentos conflitantes entre os gestores municipais quanto à definição de atribuições e divisão de responsabilidades para implementação da governança interfederativa – introduzida no âmbito da RMG com a Lei nº 139/2018.

Como resultado, observou-se uma baixa efetividade de aplicação das propostas pactuadas, pois existe uma dependência entre os entes federados e os poderes constituídos para uma efetiva implementação da política metropolitana. A interface Universidade e Estado funcionou, mutuamente, aproximando os postulados científicos e a gestão pública, fortalecendo os aspectos técnicos do planejamento<sup>98</sup>. Ressalta-se que os resultados plenos deste processo foram a realização das oficinas comunitárias nos municípios metropolitanos, proporcionando interação social, e a formação técnica dos servidores que representam, a princípio, a herança em defesa de um único território, o metropolitano.

Na dimensão Governança Metropolitana Interfederativa foi apresentado o relatório intitulado: “Análise de Aspectos Institucionais de Gestão, Planejamento e Governança na RMG”. Em seu conteúdo ficaram expressas as questões relacionadas à lacuna da governança interfederativa, pois a Constituição de 1988 deixa marcada

---

<sup>98</sup> Como estratégia de elaboração do PDUIRMG foi proposta uma Especialização em Planejamento e Gestão Urbana aos técnicos dos municípios metropolitanos. Tinha o objetivo de atualizar o conhecimento técnico, proporcionar interação entre equipe de professores/pesquisadores com os técnicos dos municípios para que auxiliassem na leitura e análise de dados relacionados à RMG. Vale ainda ressaltar que tive a oportunidade técnica de participar da equipe do Estado no acompanhamento das atividades relativas ao PDUIRMG e cursar a referida especialização.



as relações político-administrativas vinculando-as aos aspectos físico-territoriais municipais e estaduais. É evidente o abismo para a governança interfederativa do território metropolitano, pois, neste caso, as dimensões físico-territoriais extrapolam os limites estabelecidos em decorrência das dinâmicas metropolitanas existentes.

Para os técnicos/pesquisadores estes aspectos podem ser vencidos com o fortalecimento dos poderes locais, ações de cooperação e pactos setoriais. No entanto, há demandas, temores e desafios a serem vencidos: a autonomia municipal, a compensação ambiental, a penúria econômica e a descrença política, o uso do solo/expansão urbana e a reformulação do CODEMETRO. Vale ressaltar que o sentido da Governança (Metropolitana) Interfederativa tem nas Funções Públicas de Interesse Comuns a ferramenta essencial para a articulação de todos estes aspectos, pois guarda em si o potencial de compartilhar responsabilidades, resoluções e ações entre os entes federados sob a condição de Região Metropolitana. Outro aspecto fundamental para a Governança Interfederativa é a efetivação do pacto federativo que implicaria em uma assertiva possibilidade de deliberação e implementação das políticas públicas em regiões metropolitanas.

Na dimensão Condições Ambientais foi elaborado o relatório denominado: “Análise dos Aspectos Ambientais na Região Metropolitana”. Sobre os aspectos legais, as fundamentações realizadas pelos técnicos enquadram-se em elementos jurídicos bem delimitados e foram relacionados aos seguintes marcos legais: Relatório Nosso Futuro Comum (1987), Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS), Agenda Urbana Habitat III, Brasil 2040 (cenários e alternativas de adaptação à mudança do clima), Constituição Federal, Estatuto da Cidade e Estatuto da MetrÓpole.

Metodologicamente, observou-se a utilização de procedimentos metodológicos fundamentados em levantamentos bibliográficos, pesquisas documentais e visitas de campo realizadas em todos os municípios da RMG. Os dados quantitativos foram buscados em bases de dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE; Sistema Nacional de Informações em Saneamento – SNIS; Instituto Nacional de Meteorologia – INMET; Sistema de Informações do Estado de Goiás – SIEG; Agência Nacional de Águas – ANA, a partir destes dados, foi realizado um processamento por meio de sensoriamento remoto no Laboratório de Processamento de Imagens e Geoprocessamento – LAPIG que permitiu aos técnicos a caracterização de toda a Região Metropolitana no que se refere aos recursos

hídricos, ao sistema de abastecimento de água e esgotamento sanitário, aos resíduos sólidos e a drenagem urbana.

As conclusões técnicas estão relacionadas às acentuadas modificações na constituição físico-ambiental, decorrentes dos intensos processos de ocupação e expansão urbana. Isto “[...] gerou um cenário crítico em relação à preservação ambiental, com especial destaque para a conservação aos recursos hídricos e áreas florestais (GOIÁS, 2018, p. 170).” Os pontos mais críticos elencados encontram-se organizados no quadro ao final deste tópico.

Na dimensão Ordenamento Territorial foi elaborado o relatório denominado: “Análise do Desenvolvimento Urbano na RMG”. Tecnicamente, conclui-se que existe uma concentração considerável de grandes equipamentos urbanos no município de Goiânia (Figura 19), reforçando sua polaridade, em razão de uma lógica de acessibilidade e infraestrutura. De modo geral, a conclusão é que a RMG possui carência e deficiência no quantitativo e qualitativo de prestação de serviço público pela localização e pouca abrangência dos equipamentos urbanos existentes. No relatório foi apresentado somente a Figura 18 que aponta os equipamentos relacionados à saúde.

A centralidade é exercida fundamentalmente pela atividade econômica: comércio, indústria e prestação de serviço público/privado desempenhada por um determinado município. Nos dados que relacionam as centralidades e a diversificação de serviços não houve discussão e aprofundamento crítico em relação aos dados apresentados. Ainda sob a ótica das centralidades, foram apresentados dados qualitativos que representam a capacidade de atração de fluxos de alguns municípios, sendo eles: Aparecida de Goiânia (indústria e prestação de serviços), Trindade (indústria confeccionista e turismo religioso), Senador Canedo (distribuição relativa à indústria petroquímica), Nerópolis (indústria alimentícia) e Bela Vista de Goiás (indústria alimentícia).

Os processos de expansão urbana dos municípios da RMG estão diretamente relacionados ao processo de expansão do município de Goiânia apresentado anteriormente, desde a constituição do AGLUG. As restrições impostas às aprovações de loteamentos urbanos na metrópole trouxeram consequências para os municípios adjacentes, imposta pela aprovação de legislação que limitou as ocupações regulares no território goianiense e abriu possibilidades permissivas nos municípios vizinhos.

A lógica, portanto, está fundada em dois aspectos: a limitação do centro combinada à permissividade da periferia levou à expansão metropolitana. A questão de tornar o processo de expansão o principal fator da metropolização, acoberta a ausência de discussões e de problematizações que analisem a razão primordial do planejamento, tornando sua finalidade discordante da real finalidade, seguindo o não planejado e irracional/desequilibrado da expansão metropolitana, ficando à mercê exclusivamente de alguns poucos interesses imobiliários. É perdulário e irracional, pois ocupa áreas inadequadas deixando vazias inúmeras áreas “adequadas”.

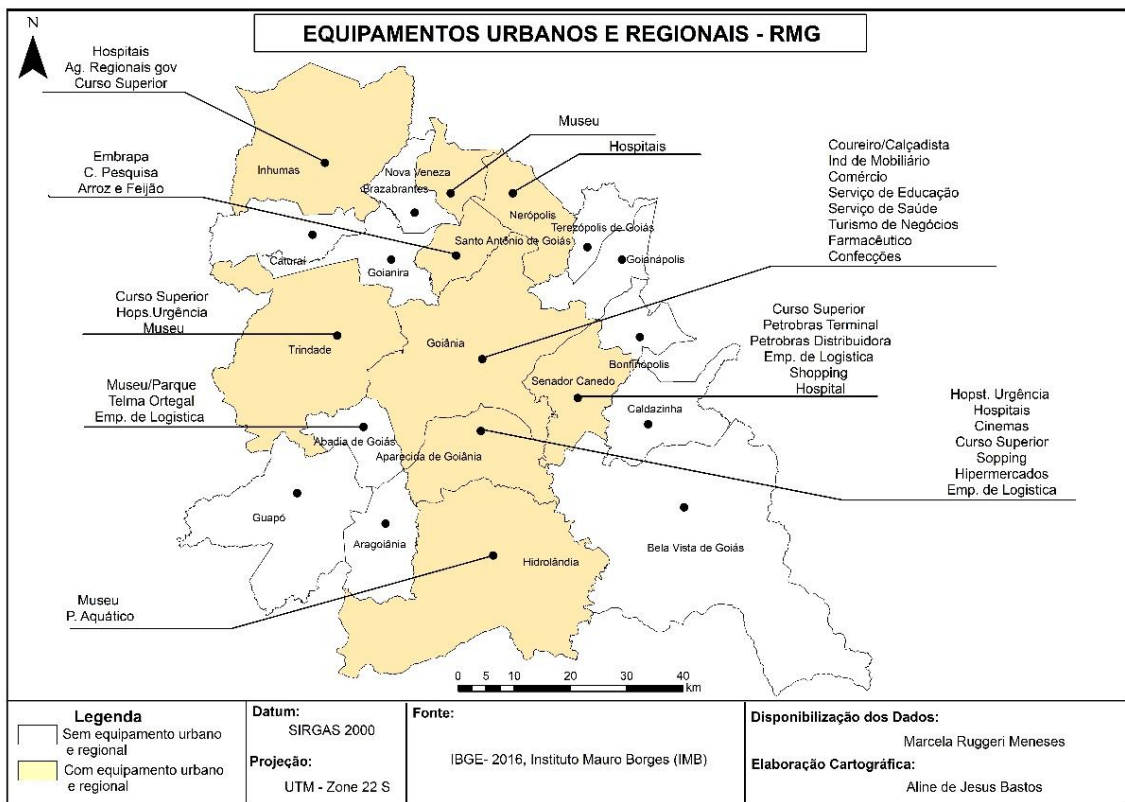


Figura 19 - Equipamentos Urbanos e Regionais da RMG.  
 Fonte: Diagnóstico do PDUIRMG, 2019.

A equipe técnica responsável coletou dados cartográficos relativos às propostas de expansão urbana em cada município componente da RMG e as conclusões são de proposições com extensas áreas de expansão territorial, por isso “perdulário”, que não acompanham o crescimento populacional e as necessidades reais do processo e do sistema urbano metropolitano e, ainda divergem da realidade relativa ao abastecimento de água da população que habita ou habitará a região.

Segundo dados apresentados no relatório, há um grande número de lotes vazios nos municípios que representam um descolamento, uma desconexão, uma

contraposição com a realidade proposta para o aumento das áreas de expansão urbana nos municípios relacionados. Essa é a irracionalidade aparente do processo de expansão, pois esconde as razões de ganhos imobiliários que se viabilizaram na lacuna da ação planejadora do poder público e do controle social democrático. A conivência do Estado com essa lacuna é outra discussão de política urbana. Preteceille (1990) chama a lógica, aparentemente irracional, do ponto de vista estritamente técnico desse processo, desrespeitando os condicionantes ambientais e a disponibilidade de vazios urbanos, por exemplo, de uma política urbana praticada.

Na dimensão Mobilidade foi elaborado o relatório denominado: “Análise da Mobilidade Urbana e Metropolitana”, que foi estruturado da seguinte forma: fundamentos legais, histórico de deslocamentos, caracterização da mobilidade na RMG, tipologias de transporte e o sistema viário metropolitano. Como procedimentos metodológicos, foram adotados as seguintes bases cartográficas: Arranjos populacionais e concentrações urbanas no Brasil – IBGE 2016; Base de dados da Rede Metropolitana de Transportes Coletivos (RMTC) e da Companhia Metropolitana de Transportes Coletivos (CMTC); Base de dados elaborada e disponibilizada pelo Laboratório de Processamento de Imagens e Geoprocessamento – LAPIG e Base de dados do Sistema de Informações sobre Mortalidade (SIM), do IBGE (Estimativas de População/TCU) e do Observatório de Mobilidade e Saúde Humanas (OMSH) do Estado de Goiás.

No relatório evidenciou-se a elevada taxa de urbanização dos municípios, o que implica em transformações na estrutura e organização espacial, agindo diretamente sobre a mobilidade e as dinâmicas que envolvem uma rede urbana; arranjos populacionais existentes no território metropolitano que são um desafio para a mobilidade, pois devem ser planejados conforme suas policentralidades para articular o fluxo equilibrado de pessoas e cargas. Para compreender os fluxos que envolvem as dinâmicas entre os municípios da RMG, foi realizada divisão cartográfica para melhor interpretar as relações existentes entre os municípios componentes da Região Metropolitana, considerando os deslocamentos por trabalho e estudo (ofertas de postos de trabalho formal, vínculos empregatícios e estabelecimentos de ensino).

Há em seu conteúdo parte significativa destinada ao transporte público coletivo visto sob o ponto de vista legal, enfatizando a necessidade da organização de uma rede única, complementar e integrada com investimentos a curto/médio/longo prazos em veículos, infraestrutura e operação. Neste contexto, há o círculo vicioso e

os impactos causados sobre o transporte coletivo pela intensa e extensa ocupação urbana no território metropolitano. Sob o contexto da Rede Metropolitana de Transporte Coletivo – RMTC, que possui vínculo histórico com a RMG, evidenciou-se objetivos de aperfeiçoar e intensificar o modelo de integração do sistema de transportes.

Na dimensão Desenvolvimento Socioespacial e Econômico, relatório denominado: “Análise dos Aspectos Socioeconômicos da Região Metropolitana de Goiânia”, apresenta-se de modo global o contexto relacionado à estrutura produtiva, desempenho por setor de atividade (indústria, agropecuária, serviços), mercado de trabalho, violência e criminalidade, educação e cultura e segurança alimentar. O diagnóstico situacional dos aspectos socioeconômicos evidenciou uma região marcada pela concentração econômica e desenvolvimento territorial desequilibrado, qual seja: concentração de infraestrutura e atividades produtivas no polo metropolitano e municípios conurbados (Produto Interno Bruto - PIB: Goiânia 69,5% e Aparecida de Goiânia 17% (R\$ 58,2 bilhões/ 2013); elevação da demanda por bens industrializados - interna e externa (rede de influência extrapola para região Centro-Norte); deslocamento de plantas industriais para o município de Aparecida de Goiânia (DIMAG, Polo empresarial e DAIAG: 2,2 mil indústrias e 34 mil empresas instaladas); baixa aplicação de ciência e tecnologia pelos setores produtivos; Protagonismo do Setor de Serviços na estrutura produtiva da RMG - Polo de serviços (intensivos em mão de obra e baixa produtividade). Destaques: Polo da moda (Goiânia); Polo Calçadista (Goianira); Polo petroquímico (Senador Canedo).

Mercados de trabalho heterogêneos: concentração dos empregos de melhor qualificação e renda em poucos municípios, em especial no polo metropolitano – Goiânia; alguns municípios atrelados a uma única atividade econômica; postos de trabalho com baixo padrão de capacitação profissional e baixa remuneração; distribuição desigual das oportunidades de emprego, com escassez de políticas para atendimento à população jovem; persistência das diferenças salariais segundo gênero e cor. Com relação à aptidão agrícola, verificou-se a existência de grande área rural (90,25% do território da RMG, principalmente nos municípios de Caldazinha, Hidrolândia, Aragoiânia e Brazabranes - Núcleo metropolitano com pequena participação de área rural); abundância de solo agricultável (produção em grande escala); baixa oferta de frutas e verduras por produtores locais (importação destes produtos); ausência de programas de incentivo à produção agricultura familiar e de

políticas públicas específicas voltadas aos pequenos produtores; Fraca integração dos municípios às diretrizes dos programas estaduais e nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN).

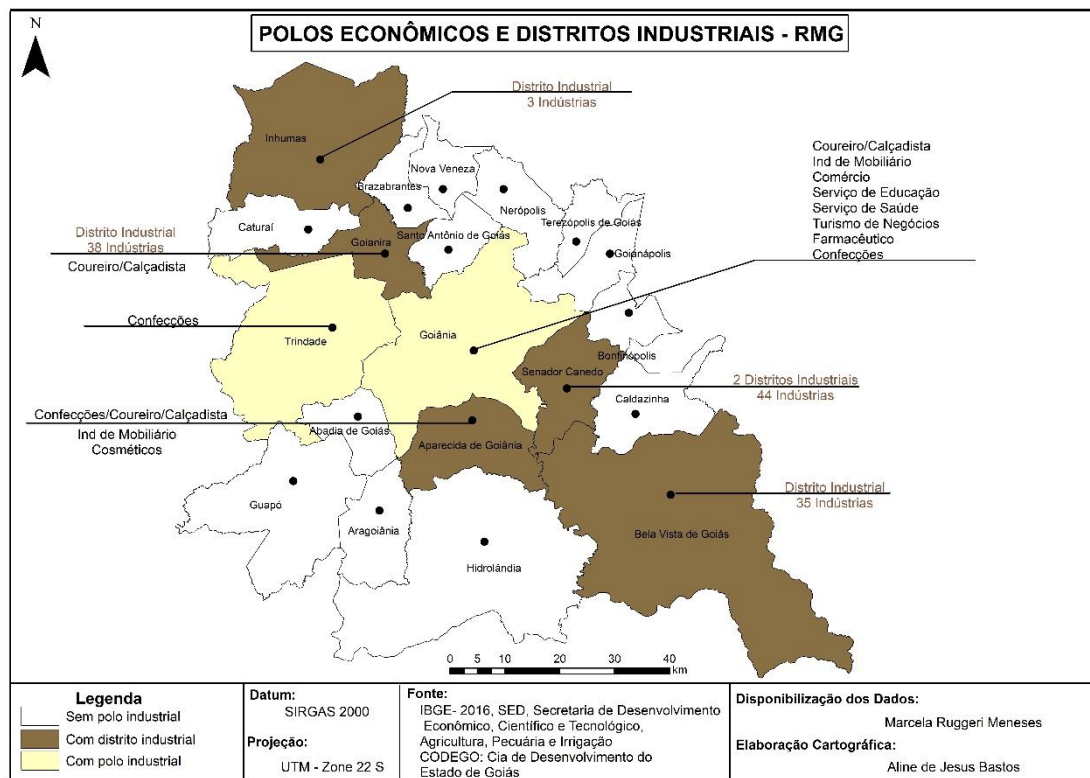


Figura 20 - Polos Econômicos e Distritos Industriais da RMG.  
 Fonte: Diagnóstico do PDUIRMG, 2019.

Propondo como diretrizes e estratégias de ação, na busca por um desenvolvimento urbano territorial equilibrado, com menor concentração econômica e melhor aproveitamento das vocações produtivas locais, a orientação de estruturação de uma rede de núcleos urbanos (policentralidades), organizada, ativa e dinâmica, com desenvolvimento econômico e social próprios, promovendo a oferta de empregos e serviços públicos, diminuindo as diferenças e o desequilíbrio regional, vide Figura 20. As diretrizes preconizadas em cada dimensão observada, acordadas entre os participantes de todos os eventos participativos, apresentados no próximo tópico, constituem os princípios que subsidiarão os prefeitos e membros do CODEMETRO nas decisões a serem tomadas no âmbito do PDIRMG, buscando dar resposta aos problemas diagnosticados – as quais estão organizadas e sintetizadas no quadro a seguir. Segue no Quadro 8, de modo sintético as diretrizes estabelecidas por dimensão, considerando os aspectos relacionados. Vale ressaltar a complexidade que envolve o assunto, por esta razão foi realizada uma redução para que este quadro melhor se ajustasse ao formato da tese.

Quadro 8 - Síntese das dimensões e dos aspectos relacionados ao PDUIRMG						
<b>Governança Metropolitana Interfederativa</b>	<b>Base legal e Representatividade</b>	<b>Processo Participativo</b>	<b>Autonomia e centralização</b>	<b>Gestão</b>		
	Fortalecer a unidade territorial metropolitana e efetivar os instrumentos de planejamento urbano municipal;	Consolidar o CODEMETRO como instância efetiva e democrática da governança metropolitana;	Ampliar a cooperação entre os municípios, à base de definição de incentivos para atividades produtivas previamente especializadas;	Implementar o Sistema Integrado de Informações e Gestão sobre as FPIC's;		
<b>Condições Ambientais</b>	<b>Base legal</b>	<b>Recursos Hídricos</b>	<b>Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário</b>	<b>Resíduos Sólidos</b>	<b>Drenagem Urbana</b>	
	Desenvolver uma plataforma institucional que permita a gestão ambiental da informação;	Proteger e revitalizar as bacias hidrográficas, com políticas compensatórias à conservação e restritivas às atividades econômicas inadequadas;	Garantir a universalização do abastecimento de água e esgotamento sanitário; Cumprir as metas de saneamento básico em consonância com o Plano Nacional de Saneamento Básico;	Efetivar as ações e estratégias previstas no Plano Estadual de Resíduos Sólidos – PERS;	Garantir a implementação de mecanismos e ações mitigatórias de infiltração de água em loteamentos;	
<b>Ordenamento Territorial</b>	<b>Base legal</b>	<b>Equipamentos Urbanos</b>	<b>Centralidades</b>	<b>Habitação</b>	<b>Expansão Urbana</b>	
	Compatibilizar os planos diretores municipais com o macrozoneamento metropolitano;	Favorecer a distribuição equilibrada de equipamentos e serviços públicos;	Favorecer o desenvolvimento das centralidades em decorrência de política habitacional e da distribuição de equipamentos urbanos;	Estabelecer Política Habitacional equilibrada com oferta em toda a RMG;	Definir áreas de expansão urbana nos municípios de acordo com a capacidade hídrica, equilíbrio climático e drenagem;	

	<b>Base legal</b>	<b>Dinâmica Metropolitana</b>	<b>Transporte Público Coletivo e Sistema Viário de Interesse Metropolitano</b>	<b>Transporte Individual Motorizado</b>	<b>Cargas</b>	<b>Modos Ativos</b>
<b>Mobilidade</b>	Estabelecer o sistema metropolitano, fortalecendo a gestão do transporte e trânsito, o sistema viário metropolitano, o transporte público;	Criar uma rede de núcleos urbanos policentralizada, relacionando o transporte público coletivo às atividades econômicas;	Priorizar o transporte público coletivo e a intermodalidade no contexto metropolitano de mobilidade; Elaborar política para o sistema viário metropolitano;	Elaborar política que vise a segurança viária e a redução da mortalidade no trânsito metropolitano;	Elaborar e implementar uma política que fortaleça a logística urbana/metropolitana de cargas;	Elaborar política para estimular modos ativos com segurança para pequenas e médias distâncias;
<b>Desenvolvimento Socioespacial e Econômico</b>	<b>Indústria</b>	<b>Serviços</b>	<b>Emprego e Renda</b>	<b>Segurança Pública</b>	<b>Agropecuária e Segurança Alimentar e Nutricional</b>	<b>Educação</b>
	Criar uma rede de núcleos urbanos policentralizada, ativa e dinâmica, com desenvolvimento econômico e social próprios, promovendo a oferta de empregos e serviços públicos.	Fortalecer os núcleos rurais estimulando as atividades adequadas aos conceitos.	Criar uma política metropolitana de emprego, descentralizando as atividades econômicas.	Fortalecimento da articulação interinstitucional, com intuito de promover o alinhamento estratégico da política pública voltada para a segurança pública.	Fortalecer os núcleos rurais estimulando as práticas adequadas aos conceitos ambientais, culturais e inovadores.	Fortalecer o ensino fundamental e médio, possibilitando à população mais vulnerável o acesso à qualificação.



#### 4.2.1 As convergências e divergências entre os atores sociais no debate sobre a implementação da política metropolitana em Goiânia

O processo de elaboração de um instrumento de planejamento é sempre um momento ímpar para a política urbana e metropolitana. Trata-se de um período relevante, pois, na maioria dos estados e municípios brasileiros, a questão da governança e do planejamento do território urbano e regional, nas atuações dos gestores públicos, sempre foi considerada secundária, seja pelo desinteresse, seja pela inabilidade em compreender a importância da gestão e do planejamento territorial para o desenvolvimento do país. Há razões econômicas mais profundas de mercado para esse “desinteresse”, como mostra a Teoria da Máquina do Crescimento, baseada em pesquisas da dinâmica de cidades estadunidenses, onde os gestores e técnicos são também atores da coalizão para viabilizar técnica e administrativamente o crescimento sempre, na lógica de que “crescer é bom para todos”.

A regulamentação do Estatuto da Cidade representou um momento único para os movimentos sociais que lutaram por seus espaços nas cidades. A obrigatoriedade de planos diretores, planos de mobilidade, plano de habitação mostrou a necessidade de criar um território urbano e metropolitano capaz de incorporar todas as realidades humanas na vida urbana. O planejamento nas cidades brasileiras continua a passos lentos, tentando incluir a todos de modo desigual. As cidades ainda continuam sendo pensadas para poucos e seguem aprofundando o desafio e a luta pelo direito à cidade. São municípios que extrapolaram seus limites territoriais, representando regiões metropolitanas e, em sua grande maioria, não apresentam qualidades fundamentais para vida humana.

Este extrapolar trouxe consigo nova necessidade, pensar em planejar e gerir regiões. O desafio do Estatuto da Metrópole é colossal e o abismo entre as políticas públicas e suas implementações é real. Como pensar uma região sem resolver as diversas problemáticas que envolvem as municipalidades? Mas enfim, o desafio está lançado nas mãos dos técnicos governamentais e pesquisadores da área<sup>99</sup>. A necessidade do momento está posta e são necessários imperiosos esforços teóricos, empíricos, conceituais e metodológicos para compreender a lógica e as não lógicas

---

<sup>99</sup> Como apontado no início deste capítulo, há grupos de pesquisa e grupos de técnicos que exploram constantemente a temática, Observatório das Metrópoles e IPEA, trazem inúmeras publicações sobre o abrangente tema, inclusive os pesquisadores Gouvea, Moura, Queiroz, Schvarsberg, Costa discutem de modo aprofundado as questões que envolvem a temática.

que regulam as regiões metropolitanas, pois existem paradoxos profundos que envolvem o território, os atores sociais e participação sociopolítica no Brasil.

Em todos estes processos de construção de instrumentos de planejamento há nuances, divergências e, em menores proporções, convergência entre interesses que contemplam a coletividade. As divergências existentes entre os entes federados estados e municípios, pós-Constituição de 88, continuam sendo postergadas e apresentam aparentes resoluções, pois não foi, de fato, consumado um novo pacto federativo que redefinisse papéis para a União, estados, municípios e regiões. No entanto, o desafio se mostra real e concreto com a necessidade de implementação dos planos de desenvolvimento urbano integrado previsto no Estatuto da MetrÓpole.

Durante o período de elaboração do PDUIRMG, uma das estratégias estava vinculada à participação popular, é válido registrar este momento, pois de modo relativizado, considerando o contexto sociopolítico, houve certa participação na maioria dos municípios, no caso da RMG. Para abordar a participação sociopolítica é necessário retornar ao Plano de Mobilização<sup>100</sup>, pois apresentou as estratégias e objetivos traçados para atingir a sociedade.

Os objetivos contidos no Plano de Mobilização eram: planejar a comunicação; reunir técnicos qualificados no assunto para contribuir na análise; estimular e garantir a participação; favorecer a divulgação das ações; racionalizar o processo a fim de alcançar melhores resultados; assegurar a capacitação em planejamento urbano e regional de técnicos municipais para se aprimorarem, contribuindo tecnicamente para o desenvolvimento do município; estimular e colaborar na instalação e efetividade do CODEMETRO; publicar e disseminar dados, informações, ações relacionadas e mobilizar os setores da sociedade civil, organizações públicas e privadas na elaboração do referido plano.

Inicialmente, foram propostos seminários, reuniões, 20 oficinas e 20 audiências públicas<sup>101</sup>. Sugeriu-se ainda a criação de grupos de trabalho que se dividiriam como Grupo Gestor - GG, representado pelos técnicos do Governo do Estado de Goiás, vinculados à gestão do contrato; Grupo de Trabalho Técnico - GTT, composto pelos

---

<sup>100</sup> Este foi um dos produtos apresentados, vinculados ao contrato, pela equipe da Universidade Federal de Goiás à Secretaria de Estado, responsável pelo acompanhamento do PDUIRMG.

<sup>101</sup> No Plano de Mobilização foi estabelecido o período de junho de 2015 a novembro de 2016. No entanto, houve uma interrupção em 2015 e a retomada em 2016, tendo sido realizadas as audiências/oficinas nos municípios e duas audiências públicas na Assembleia Legislativa do Estado de Goiás no ano de 2017, como figura no quadro de oficinas e audiências no corpo de texto.

técnicos da instituição de nível superior responsáveis pela elaboração do plano; Grupo de Trabalho Local - GTL, representado pelos técnicos dos municípios, lideranças locais com a finalidade de realizar o levantamento de campo e divulgação dos eventos. Vale enfatizar que estas proposições foram apresentadas em 2015, sendo realizadas entre 2017 e 2018.

Quadro 9 - Oficinas e audiências públicas do PDUIRMG

Município	Data da Oficina/Audiências	Conteúdos discutidos	Número de presentes	Total da População (hab)
Abadia de Goiás	05/05/2017	1 e 4	93	6.868
Aparecida de Goiânia	28/06/2017	3 e 4	82	455.735
Aragoiânia	23/06/2017	1 e 2	80	8.375
Bela Vista de Goiás	02/05/2017	1 e 3	60	24.539
Bonfinópolis	07/04/2017	2 e 3	120	7.536
Brazabrantas	30/06/2017	1 e 2	60	3.240
Caldazinha	01/06/2017	3 e 4	93	3.322
Caturai	29/05/2017	1 e 2	54	4.670
Goianópolis	28/08/2017	1 e 2	111	10.681
Goiânia	30 e 31/08/2017	1, 2, 3 e 4	230	1.302.001
Goiânia – 1ª Audiência	18/10/2017	1, 2, 3 e 4	121*	2.173.141 **
Goiânia – 2ª Audiência	15/12/2017	Prognóstico por eixo temático	50*	2.173.141 **
Goianira	11/04/2017	1 e 3	93	34.061
Guapó	22/05/2017	1 e 2	132	14.002
Hidrolândia	05/06/2017	1 e 3	63	17.398
Inhumas	Não ocorreu	-	-	-
Nerópolis	08/06/2017	3 e 4	125	24.189
Nova Veneza	20/04/2017	1 e 3	63	8.129
Santo Antônio de Goiás	10/05/2017	1 e 4	63	4.690
Senador Canedo	16/05/2017	3 e 4	76	84.399
Terezópolis de Goiás	03/04/2017	1 e 3	122	6.562
Trindade	10/03/2017	1, 2, 3 e 4	190	104.506

Fonte: Organização própria, (2018). Os dados numéricos de presença foram extraídos das listas de presença das oficinas SECIMA (2017), enquanto os dados populacionais foram extraídos do IBGE (2010). \*Estes números tratam-se de uma média, pois a audiência pública ocorreu em dois períodos diferentes havendo, portanto, dois registros distintos para os respectivos períodos. \*\*IBGE, (2010). Como as Audiências Públicas foram realizadas pensando toda a composição de municípios, considerou-se para isso, o valor total da população da Região Metropolitana de Goiânia.

Foram realizadas 19 oficinas<sup>102</sup>, registradas nos quadros a seguir, geralmente ocorridas em locais públicos com acesso facilitado. Quanto às audiências, ambas ocorreram na Assembleia Legislativa do Estado de Goiás, sendo uma audiência pública para o Diagnóstico com o objetivo de ampliar o processo de participação social

<sup>102</sup> Exceto o município de Inhumas que optou por não realizar/participar do momento referente à oficina correspondente ao Diagnóstico.

e a outra para validação/conhecimento do Prognóstico pela sociedade. Houve ainda o recebimento de propostas e sugestões via internet, através de mecanismo de participação on-line, interação nas redes sociais e a aplicação de questionários. Apesar desta tentativa não se notou adesão efetiva dos cidadãos metropolitanos, presume-se que ainda não havia identidade com o território metropolitano. Além desses documentos técnicos, foram realizados vídeos durante os eventos, pesquisas nos municípios, mecanismos e instrumentos importantes de mobilização para interação entre o poder público (representada pela secretaria responsável), o cidadão e a instituição de nível superior responsável pelo projeto.

O conteúdo apresentado nas oficinas relacionou-se às dimensões temáticas do Diagnóstico do PDUIRMG e foram abordadas conforme a necessidade de cada município. Nas audiências públicas realizadas, no caso da primeira audiência pública, os conteúdos discutidos têm como referência o Diagnóstico e, no caso da segunda audiência pública, estão relacionados às propostas de Prognóstico para cada uma das dimensões apresentadas. Houve a participação de um total de 3.757 participantes em todos os eventos ocorridos reuniões, workshops, oficinas e audiências. No Quadro 10, encontram-se registradas todas as atividades realizadas, assim como o ano e o número de participantes.

Houve uma baixa adesão e participação nas audiências públicas, se comparado às oficinas comunitárias e outros eventos realizados. As audiências realizadas na Assembleia Legislativa ocorreram próximas ao final do ano corrente e se concentraram na capital, o que pode ter dificultado o deslocamento e a participação sociopolítica. Outra hipótese seria a desidentificação com a temática metropolitana dos cidadãos provenientes de outros municípios.

É possível afirmar que os valores numéricos dos quadros acima representam uma participação sociopolítica restrita? Se buscarmos a população total da RMG, a contabilidade concluiria uma variação de 1% a 3% de participantes da população em todos os municípios. Como pode ser visualizado este processo?

Para Oliveira Filho (2009), a participação popular no planejamento de cidades é um debate estrutural e, no caso do Brasil, apresenta-se em processo de consolidação. A participação é um direito subjetivo e fundamental dos cidadãos, cuja finalidade é promover os valores democráticos. Tem princípio unificador da ordem urbanística que se fundamenta na ética e na inclusão dos cidadãos, garantindo a

igualdade na participação nos processos políticos. Tem ainda a capacidade de mediar os sistemas representativos e deliberativos e constituem solução para os modelos representativos.

Quadro 10 - Eventos realizados do PDUIRMG x Participação sociopolítica

Evento	Ano	Quantidade	Participantes
Total	2016/2017	45	3.757
Audiência Pública	2017	02	279
Reunião do Comitê Executivo	2017	03	65
Debate Legislação RMG	2017	03	140
Oficinas Comunitárias	2017	19	2.065
Reunião Técnica	2016/2017	13	498
Seminário	2016/2017	04	540
Workshop	2016	01	70

Fonte: Goiás, 2018.

Segundo o mesmo autor, a participação institucionalizada e o discurso democrático ainda não realizaram as rupturas necessárias para mediar os interesses particulares muitas vezes incentivados. Isto dificulta e institucionaliza uma tirania participativa, que fomenta a manipulação de audiências públicas, cooptação de conselhos e fóruns de discussão, em ambientes fundados no binômio da representação-deliberação restritiva. Uma ausência importante seriam as entidades, coletivos e movimentos sociais de luta por moradia, transporte e meio ambiente, que tem uma trajetória de lutas e plataformas próprias consolidadas com o tempo. Porém, no plano de Mobilização não consta como estratégia a participação de coletivos e movimentos sociais.

Outra questão colocada por Oliveira Filho & Vasconcellos (2011) diz respeito aos recursos e às capacidades dos atores sociais para se engajarem nessas práticas: pessoas e grupos sociais com menos recursos tenderiam a participar menos, o que influencia na composição das instâncias participativas. Ou seja, o processo de participação sociopolítico, no cenário desenhado para o debate e a discussão da questão metropolitana do Brasil, necessita de mais aprofundamento e equilíbrio para que haja menos paradoxos. Além disso, as questões que envolvem a participação sociopolítica incluem uma gama de fatores, essencialmente, as relações estabelecidas entre o espaço e o homem.

Mas o que existe por trás das cortinas que envolvem o espaço e o homem? Para Steinberger (2006), o território usado é a categoria que permite melhor analisar as políticas públicas. Mas para se compreender o território usado, ou melhor, o

espaço, suas dinâmicas e simultaneidades, é fundamental analisar a ação dos atores sociais que se articulam, criam e caracterizam a configuração espacial.

Para se compreender a lógica que envolve o território metropolitano, deve-se atentar para a lógica de ação dos diferentes atores que envolvem o território usado. Os atores sociais – estados e os municípios – são fundamentais para se compreender o funcionamento e articulação da política pública metropolitana, mesmo que esta política espacial se configure, a princípio, de modo incipiente.

Há dinâmicas que integram estes municípios de modo a criar um ambiente de metrópole em razão da comunhão e da necessidade de serviços comuns, atualmente chamadas de funções públicas de interesse comum. As demandas são significativas e integram o espaço e os homens, as cidades e os cidadãos em razão de necessidades que, na maioria das vezes, não atende de forma efetiva toda a coletividade conforme as necessidades evidentes.

Para exemplificar, no caso da Região Metropolitana de Goiânia, tem-se a questão dos resíduos sólidos, função pública de interesse comum que, no entanto, apresenta divergências. No município de Guapó, encontra-se em instalação um aterro sanitário no limite com o município de Aragoiânia, este mesmo equipamento está localizado em área ambiental de grande relevância, no limite das bacias que abastecem o município de Aragoiânia. É possível observar vários aspectos divergentes que maculam a política metropolitana. Em primeiro ponto, tem-se a localização do aterro em área ambientalmente protegida e, em segundo ponto, a ausência de articulação política para o compartilhamento do equipamento, exercitando e contemplando as funções públicas de interesse comum. Apenas esse fato, expressa a desarticulação do processo e a inabilidade de entendimento político articulado para que se crie ambiente favorável à implantação de aterros sanitários de forma adequada e compartilhada para o conjunto metropolitano.

A temática “Condições Ambientais” foi abordada de modo insistente durante os eventos. O Diagnóstico relacionado aos aterros sanitários mostrou uma realidade de irregularidades com relação às normativas e adequações destes equipamentos. O fato é que as demandas das metrópoles são antigas, portanto as necessidades de soluções conjuntas igualmente carecem de propostas integradas e, nos momentos dos debates, ficaram evidentes as dificuldades de entendimento entre os municípios para que se articulassem por meio de consórcios públicos e convênios de cooperação.

Ou seja, não houve um acordo que superasse as questões territoriais da municipalidade, limitando a perspectiva da governança interfederativa em um único território, o metropolitano. Ainda à título de ilustração, no caso do DF e o Estado de Goiás, foi criado um consórcio para atuar no saneamento ambiental no chamado Entorno goiano do DF, nos governos Agnelo Queiroz (DF) e Marconi Perillo (GO), há alguns anos o consórcio está inativo.

Mesmo que as necessidades extravasem os limites territoriais, em razão de uma escala regional, os gestores públicos municipais ainda se mostram divergentes, em razão de um entendimento ainda limitado pelas questões físico-territoriais que envolvem o território metropolitano nas propostas relativas à governança interfederativa. Foi possível perceber que os atores agem sobre uma demanda funcional, ou seja, realizam as políticas públicas dependentes de uma base territorial rígida e de frações territoriais, que limitam e reduzem a aplicação das políticas públicas em espaços metropolitanos. No caso de políticas públicas espaciais metropolitanas, as categorias espaço e atores guardam, em absoluto, elementos que as caracterizam de modo interdependente e inseparável. Sendo impossível, portanto, analisar uma política pública sem observar a lógica e as relações de poder que se estabelecem entre o território metropolitano e os atores sociais que se movimentam e se articulam conforme suas intencionalidades.

No Brasil, os atores sociais - estados e municípios que se relacionam e consolidam configurações espaciais, conforme ordenamento jurídico constitucional, atuam seguindo diretrizes relativas às políticas públicas nacionais. Em sua grande maioria, as demandas funcionais são transferidas, hierarquicamente, via legislações com assuntos específicos que se relacionam às necessidades de desenvolvimento e crescimento do espaço para a integração das frações territoriais e manutenção da unidade nacional.

No caso das políticas públicas urbano-metropolitanas, é possível observar uma hierarquização, a exemplo, o Estatuto das Cidades e as demandas de planejamento urbano específico de municípios, com a obrigatoriedade na elaboração de planos diretores e demais legislações urbanísticas específicas, responsabilizando o município pela organização espacial de seu território. Além disso, essa imposição legal está vinculada ao repasse de recursos financeiros para o desenvolvimento urbano do próprio município. Como mencionado anteriormente, houve nova

determinação jurídica, advinda da União direcionada aos estados com a criação do Estatuto da Metrópole, que impõe a estes a elaboração de planos de desenvolvimento urbano integrado das regiões metropolitanas, vinculando responsabilidades jurídicas e, novamente, repasse de recursos financeiros.

Assim como todas as relações políticas, as políticas públicas urbano-metropolitanas envolvem as relações de poder. Para Gomes (2013), são elementos fundamentais no processo de desenho e implementação das políticas públicas no território, pois indicam, direcionam e redirecionam os usos do território e confirmam seu forte potencial político, base de exercício do poder dos diferentes atores sociais. Ao exercer sua competência constitucional, o Estado e os municípios, delimitam, organizam, definem e estabelecem relações de poder sobre o território.

No processo de elaboração dos planos de desenvolvimento urbano integrado coube ao Estado definir diretrizes aos municípios, condições relacionadas à governança interfederativa, ao planejamento e ordenamento territorial, em decorrência da institucionalização de regiões metropolitanas. No entanto, houve um ponto principal de divergência entre os municípios metropolitanos, o suporte físico, ou melhor, o território metropolitano que ainda não é visto com unicidade e integridade pelos gestores públicos municipais. Ainda não há uma identidade convergente e unânime para construção de um território metropolitano, em razão da própria construção constitucional estabelecida pela Carta Magna. Deste modo, se estabeleceu um conflito entre entes da federação e as frações de um território, pois existem diferentes atores atuando no espaço em decorrência de interesses divergentes que são parte do processo democrático.

Para isso, pode-se recorrer ao conceito de espaço geográfico de Santos (1996), que representa a união entre a materialidade e as ações humanas, ou seja, o espaço é um conjunto interativo de sistema de objetos e ações, onde o território é a parte material e o espaço representa as relações sociais, ambas inseparáveis. As relações sociais a que se refere são as relações estabelecidas entre os atores – Estado e os municípios – e o campo de poder que os envolve.

Ainda fundamentado em Santos (1980), estes atores – Estado e os municípios - podem ser hegemônicos ou não hegemônicos. Isto remete novamente às relações de poder, às hierarquias, que podem ser horizontalizadas ou verticalizadas, conforme interesses dos estados e municípios, em exercer seu campo de poder na



implementação de políticas públicas espaciais relacionadas ao planejamento urbano-metropolitano. Por isso, a afirmativa de Gomes (2013) é assertiva quando revela que no espaço é possível compreender os diferentes usos do território, pois possuem uma dinâmica estabelecida pelas relações de poder, com diversas finalidades, ora complementares, ora conflitantes.

O fato é que as realidades e suas interpretações se encontram espacializadas desigualmente, pois os atores sociais, no caso o Estado e os municípios, exercem os seus poderes em distintas e variadas escalas. Gama (1998) reforça que as ações sociais no espaço, território usado, apresentam “níveis de representação e dispõem de planos sucessivos e diferenciados de generalização e homogeneização”. Aponta ainda que as relações de poder no espaço são distintas, portanto as análises se transformam ou alteram conforme suas escalas, logo a lente para análise de uma escala local/municipal é distinta da lente para análise de uma escala regional/metropolitana. Isto implica dizer que a estrutura do território e o jogo dos sistemas de relações de poder estão impressos no espaço em distintas formas escalares. Como pode ser percebido no exemplo relativo à localização de um aterro sanitário.

Para compreender as relações existentes no território, Gama (1998) estabelece componentes elementares de estruturas complexas que caracterizam as relações sociais, sendo: práticas sociais, formas institucionais, mecanismos de poder e modos de racionalidade. Em oposição, envolve os “espaços-tempos” ou “esferas estruturais”, espaço doméstico, espaço da produção, espaço da cidadania e espaço mundial, que ao se cruzarem os componentes elementares e os espaços estruturais haverá uma trama capaz de auxiliar na complexa análise entre as relações de poder, o território usado e a escala.

Como afirma Raffestin (1993), a análise da territorialidade humana como produto social, guarda, em verdade, nuances e complexidades, mas a adoção de métodos analíticos que compreendam as relações de poder são os meios para se iniciar qualquer investigação. Ou seja, para se compreender como o Estado e os municípios possuem influência sobre as políticas públicas espaciais, é fundamental compreender como se dão as relações de poder, observando suas complexidades, adentrando o território, guardando suas adversidades, considerando, sobretudo, as relações interescalares existentes entre os atores sociais e o território.

Em meio a tais incongruências, vale ressaltar a experiência ímpar no PDUIRMG. A instituição de ensino superior responsável pela demanda de elaboração propôs, como estratégia, um curso de especialização em Planejamento e Gestão Urbana. Os alunos contemplados foram os servidores públicos efetivos das secretarias responsáveis pelo planejamento nos municípios componentes da região metropolitana. O objetivo principal era ampliar os conhecimentos dos técnicos criando uma rede técnica integrada entre os técnicos dos municípios metropolitanos<sup>103</sup>, fundamental para a manutenção da rede de cidades integradas à metrópole de Goiânia.

A resolução-chave problemática, a adesão e a participação efetiva no processo de planejamento, está a reboque há alguns anos. A implementação satisfatória de políticas urbano-metropolitanas está pendente na maioria das metrópoles, pois é consequência de interesses adversos e da falta de planejamento progressivo na maior parte dos municípios brasileiros. Esta seria uma das questões fundamentais, talvez não a única, questão problemática fundamental a se tratar nas discussões que envolvam a política territorial metropolitana brasileira. As soluções dos problemas que envolvem estas questões são oriundas de implementações, ao menos nos casos municipais, de políticas urbano-metropolitanas insuficientes, ineficientes e superficiais, que envolvem interesses diversos entre atores sociais que constroem o território.

Mas esta questão extrapola o abismo entre a política e o planejamento, pois existe, de fato, uma grande limitação nas decisões políticas que estabelecem prioridades diversas, visando sempre o momento presente, sem planejar a curto, médio e longo prazos os territórios e suas diversas escalas. No caso dos Planos de Desenvolvimento Urbano Integrado, percebeu-se, como já afirmado anteriormente, uma limitação no que diz respeito à governança interfederativa, o que nos faz recorrer ao sistema constitucional brasileiro. Este sistema estabeleceu aos estados e municípios competências específicas, que pós-globalização e a ruptura de fronteiras físicas, não mais administram territórios sociais e econômicos, via mão rígida de controle estatal territorial, são territorialidades flexíveis que necessitam de

---

<sup>103</sup> Como pesquisadora e aluna da pós-graduação *latu senso*, vejo esta estratégia como elemento agregador, pois possibilitou aos técnicos conhecimento atualizado sobre a questão metropolitana; permitiu integração e discussão sobre demandas técnicas comuns; possibilitou à equipe da universidade atingir seus objetivos em relação ao acesso de dados e informações amplas sobre os municípios.

plasticidade. Melhor dizendo, os territórios metropolitanos extravasam as delimitações físicas e são resultados de práticas sociais dinâmicas que envolvem distintos e variados atores sociais.

Por isso, para que a política metropolitana seja implementada em sua integralidade, é fundamental que os atores que compartilham os territórios de uma região metropolitana estejam alinhados para a construção de políticas e arenas possíveis de pactuação democrática para que os planos não se transformem em meros objetos burocráticos. Mais que isso, é fundamental que se questione constitucionalmente a restrita competência municipal no que concerne ao desenho e a implementação de políticas públicas relativas ao território municipal e metropolitano. Mas as dissonâncias são profundas, pois envolvem um embate de ideias e interesses, conflitos percebidos durante as discussões nas oficinas ocorridas nos municípios componentes da RMG. Tudo recai sobre as responsabilidades dos gestores públicos municipais que assistem à elaboração de um plano de desenvolvimento urbano integrado dirigido pelo poder público do ente federado Estado que, a sua maneira, tenta compreender as limitações dos municípios, sem vivenciar e experienciar as dificuldades que lhe são próprias das municipalidades, sem compreender a escala local e a ação dos atores sociais que vivenciam aquele território usado.

Entre o território e os atores estabelece-se um campo de forças característico da categoria que os envolve, o poder. Estas relações determinadas pelo campo de força envolvem sujeitos, suas ideias e seus interesses que, desta forma, constroem dinâmicas que delinham e direcionam, na grande maioria das vezes, as políticas espaciais no Brasil. A exemplo, pode-se observar a política que envolve o uso do solo e ocupação das cidades metropolitanas, o processo especulativo a sua volta e as consequências para uma região metropolitana em termos de concentração e/ou dispersão na ocupação do solo. Além de envolver atores, poder e território, há a questão de escalas que recorreremos, anteriormente, a Gama (1998), que fala sobre a complexidade estrutural que abarca a interesalaridade.

Das categorias, a mais subjetiva e invisível é o poder e o campo de forças que se constrói imaginariamente. Para Foucault (1995), o poder não deve ser entendido como relação de dominação e de subordinação, nem de normalização e de resistência, deve ser entendido como potência de instituição de capacidade de direitos (Estado) e como potência de agir em acordo (público).

A teoria da ação pública (LASCOUMES & GALÈS, 2012) pode ser uma proposta para as questões que envolvem as políticas públicas atuais. Possui características de integralizar, estruturar, organizar e construir, coletivamente, ambientes articulados em diferentes escalas espaciais e temporais, pois envolve atores públicos, atores individuais, atores coletivos, atores coletivos públicos e atores coletivos privados. Além disso, compreende ser imprescindível a participação de todos estes atores e supera conceitos de políticas públicas clássicos ao se apresentar como instrumento de regulação social e política de desafios, o que permite aberturas em seu processo, já que visualiza o desafio social como componente do fato que desencadeia o circuito e caracteriza uma ação pública e seus elementos, a saber: o problema social, o problema político, a agenda pública e os empreendedores de causa.

O contexto político e a participação sociopolítica nas questões que envolvem o desenvolvimento urbano-metropolitano, a gestão urbana, a governança interfederativa, o planejamento das cidades e, agora das metrópoles, tratam-se de discussões que ainda permanecem como desafios no universo acadêmico, científico e técnico.

A realidade no processo de participação sociopolítica tem apresentado dificuldades na promoção e qualificação dos espaços com efetiva participação popular. De forma ponderada, Oliveira Filho (2009) coloca que é melhor qualquer participação que nenhuma participação. No entanto, vale enfatizar que, em meio a tantas circunstâncias, há processos participativos sujeitos a interferências, fato incongruente em democracias que necessitam da participação popular para avançar em todas as direções, seja política, econômica e socialmente. O referido autor afirma ainda, que a disponibilização de espaços para participação é fácil, que o difícil é garantir a qualidade na participação em razão dos vários interesses envolvidos. Este talvez seja o maior dilema a ser enfrentado para a efetivação das políticas públicas realmente democrática e participativa: a de não transformar a participação em um modelo de decisão a serviço de interesses políticos particulares e demandas de grupos organizados da sociedade e, ainda pior, legitimado pelo discurso democrático.

Por isso, como apresentado, em números “pequenos” se relativizarmos a proporção matemática, é possível observar que houve participação sociopolítica, mesmo de forma restrita, considerando todos os aspectos que envolvem o processo

democrático de participação no Brasil. Notou-se que também que os cidadãos, nos momentos de debate e discussão, demonstravam distanciamento da realidade metropolitana, expressando um déficit na identidade<sup>104</sup> com a metrópole. São imperiosos e necessários os esforços para difundir a questão metropolitana no Brasil, principalmente se fazer aos olhos dos cidadãos, com a finalidade de compreender a realidade espacial que se configura e as necessidades decorrentes dessa integração que coloca desafios diários e constantes para todos que habitam regiões metropolitanas no Brasil.

No entanto, o que se percebeu, na construção do PDUIRMG, foi a utilização de instrumentos clássicos de participação sociopolítica, tais como: oficinas e audiências em formatos convencionais que não apresentam adesão efetiva do cidadão, que não dimensionam os problemas em sua integralidade, muitos menos os materializam em ações governamentais. Em outras palavras, a ação pública é um espaço sociopolítico que necessita da utilização de vários instrumentos técnicos e científicos, como ferramentas de suporte inovadores e criativos para que permitam a gestão/governança reinterpretar as realidades sociais atuais, em suas peculiaridades, possibilitando a governabilidade por meio da análise política fundamentada, racionalizada e aprofundada.

No próximo capítulo, a análise será a partir da escala intrametropolitanas, sob um recorte espacial que contempla a porção oeste e noroeste da RMG, tendo como objetivo analisar as dinâmicas de ocupação dos municípios de Goianira (noroeste) e Trindade (oeste), associando-se à origem de seus territórios, a porção Noroeste de Goiânia. O objetivo geral é identificar as tipologias de uso de ocupação do solo (residencial, comércio, prestação de serviço e misto) e relacionar as ações dos atores sociais envolvidos no processo de metropolização, observando o processo histórico de formação do território; as políticas públicas implementadas para o ordenamento territorial; os loteamentos aprovados e registrados e os alvarás de construção aprovados pela administração pública municipal, no sentido de compreender a lógica que envolve as demandas e as conexões metropolitanas, tendo como aspectos

---

<sup>104</sup> Como estratégia de identificação do cidadão com a questão metropolitana, foi criada e editada cartilha denominada “Cidadão Metropolitano”. Disponível em: <http://pdirmg.secima.go.gov.br/wpcontent/uploads/2017/05/Cartilha-Digital-FinalPDF.pdf>. Acesso em: 20 nov. 2018.

àqueles relacionados às estratégias do capital e às ações dos atores no espaço metropolitano.

## **Capítulo 5 – As dinâmicas territoriais da porção Oeste e Noroeste da Região Metropolitana De Goiânia**

Após o percurso no processo de metropolização de Goiânia, realizado no capítulo anterior, tem-se como objetivo apresentar uma análise do território metropolitano a partir do recorte espacial, Figura 21, da porção Oeste e Noroeste da Região Metropolitana de Goiânia, contemplando as porções Oeste e Noroeste de Goiânia e os municípios de Trindade e Goianira. A escolha desse recorte espacial foi fundamentada nos intensos fluxos, observados no Diagnóstico do PDUIRMG – Análise da Mobilidade Urbana e Metropolitana (2017), existentes entre esses municípios e a metrópole de Goiânia. Percebeu-se neste recorte espacial a possibilidade de analisar o processo de metropolização, considerado o segundo maior fluxo no território metropolitano, porém, observando a questão territorial.

Atualmente, o recorte proposto para esta pesquisa abriga cerca 27% da população da RMG. Na Figura 22, percebe-se como a conurbação, entre os municípios de Goiânia-Trindade-Goianira, é fruto de um processo de “construção territorial planejada” decorrente de interesses econômicos diversos, cuja ação delineou a realidade atual e peculiar de cada território, resultando em uma fusão, oriunda da metropolização e suas nuances. As ferramentas utilizadas para analisar as dinâmicas dos/entre municípios foram: a formação histórica municipal no contexto da metropolização de Goiânia; as políticas públicas implementadas, via planos diretores municipais, legislações relacionadas e seus desdobramentos e os registros de loteamentos urbanos e alvarás de construção (exceto para as regiões Oeste e Noroeste de Goiânia<sup>105</sup>), considerando sua relevância para compreender a construção do território metropolitano<sup>106</sup>.

---

<sup>105</sup> A conferência dos alvarás de construção foi inviabilizada pela Prefeitura de Goiânia, por essa razão não foram apresentadas as respectivas análises da ferramenta em questão. No entanto, foram cedidos os dados relacionados aos loteamentos urbanos da capital, o que permitiu algumas observações e análises.

<sup>106</sup> No caso dos planos diretores de Goiânia analisados, tem-se o percurso realizado no Capítulo 3, em que foram apresentados todos os planos implementados, desde a construção do município até os dias atuais, buscando sempre o foco da questão dos atores sociais e as influências sobre os espaços urbano e metropolitano. Para os municípios de Goianira e Trindade, os planos apresentados foram os

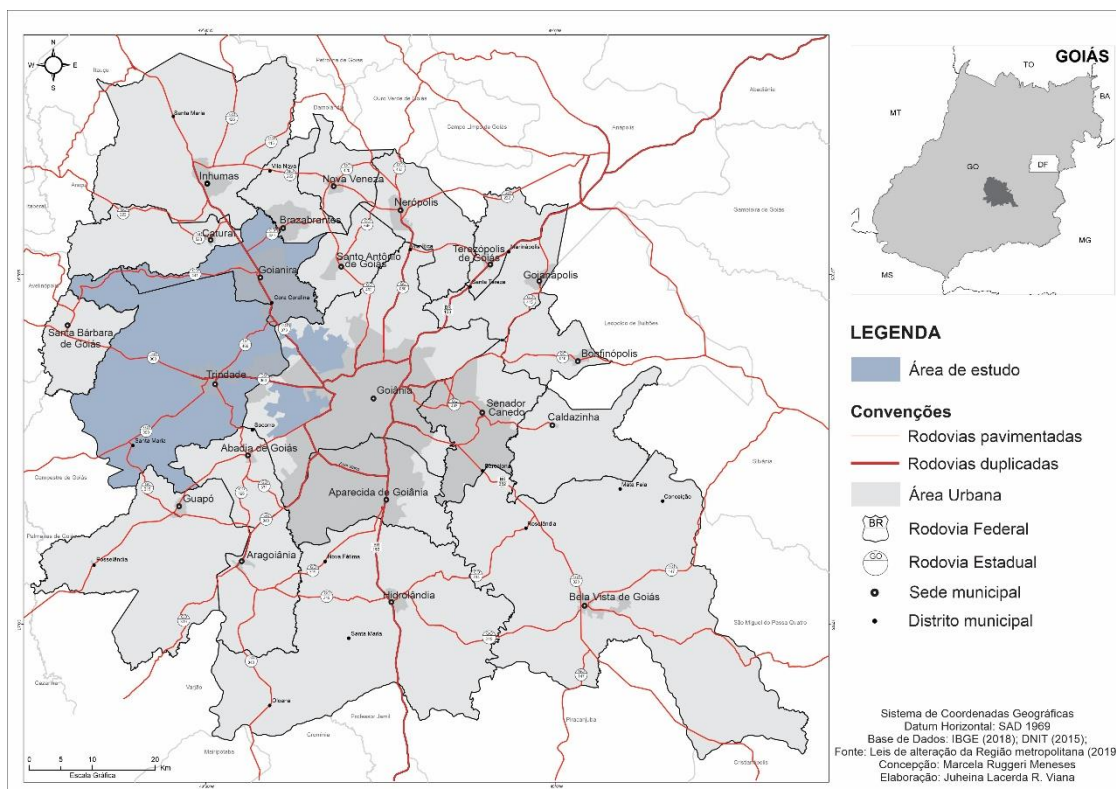


Figura 21 – Porção Oeste/Noroeste de Goiânia, município de Goianira e Trindade.

Vale ainda ressaltar que o recorte espacial em questão pertence à conurbação, Padrão G, (vide Figura 18), denominada Goiânia-Trindade-Goianira. Além disso, aplicou-se metodologia<sup>107</sup> semelhante de análise, tanto para os municípios (Trindade e Goianira), quanto para as regiões (Oeste e Noroeste de Goiânia), não no sentido de homogeneizar, mas de verificar como os instrumentos e ferramentas urbanísticas são considerados nos diferentes municípios metropolitanos, levando em conta, sobretudo, suas particularidades.

existentes, pois ambos os municípios, devido à obrigatoriedade, ainda não se encaixavam à submissão legal recomendada. Além disso, ainda não realizaram nova proposição relacionada aos planos diretores. No município de Trindade existem dois planos diretores, 2001 e 2008, enquanto no município de Goianira, tão somente há o plano de 2007. Quanto aos alvarás, o recorte temporal se restringiu ao período de 2009 a 2012, baseando-se em Borges (2017), foi possível perceber que há vários momentos ascendentes (2009 a 2016) e descendentes (2006 a 2008) no mercado relacionados às questões imobiliárias no estado de Goiás. Para tanto, esta pesquisa se ateu ao início deste crescimento, 2009 a 2012, recortando propositalmente, o período relacionado à gestão pública municipal.

<sup>107</sup> Tal como esclarecido neste capítulo, a metodologia desta pesquisa foi apresentada na introdução.

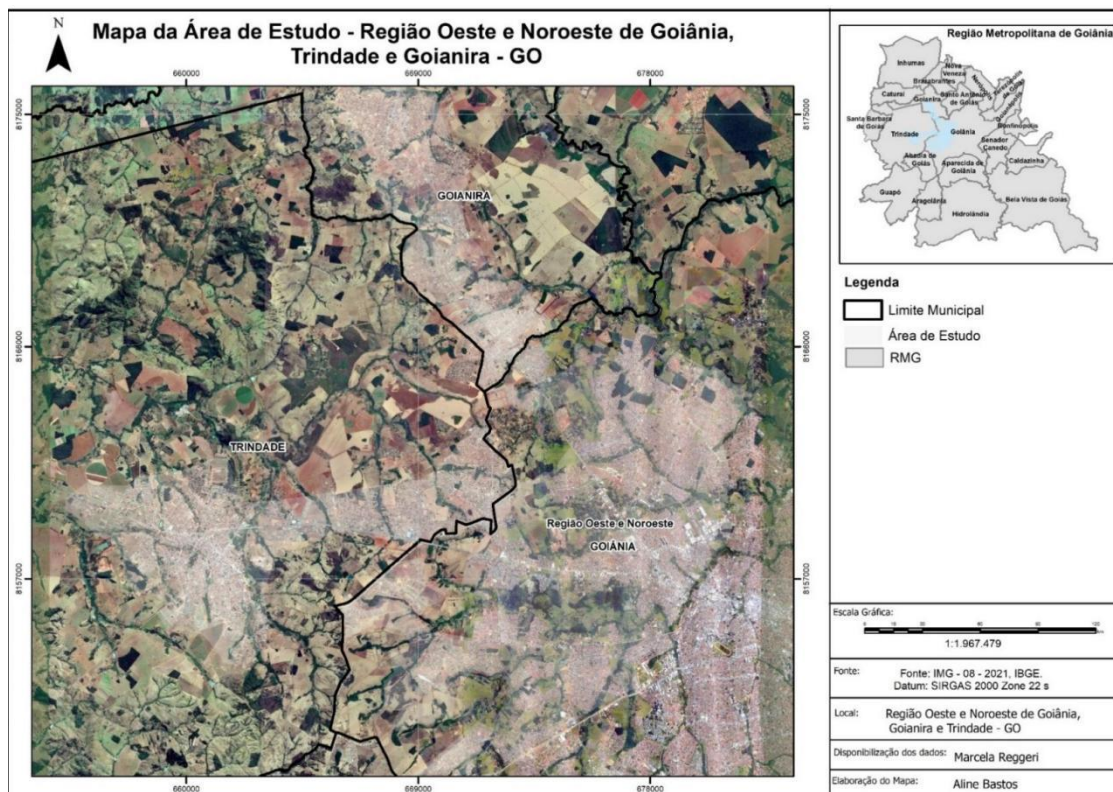


Figura 22 - Imagem da conurbação Goiânia - Trindade - Goianira.

## 5.1 A construção territorial na porção Oeste da Região Metropolitana de Goiânia

### 5.1.1 Metropolização e o processo de urbanização da Região Oeste de Goiânia

Do ponto de vista histórico, as porções noroeste e oeste de Goiânia (Figura 21) sofreram com o abandono do poder público, pois eram consideradas, no início da construção de Goiânia, zonas rurais. Para essas áreas não havia planejamento que direcionasse a ocupação de forma regular e os processos de ocupação irregular espelharam o descaso com toda a região. A Região Oeste faz limite de confrontação com o município de Trindade e Abadia de Goiás e se conecta ao braço oeste da Av. Anhaguera/GO-060. Além disso, possui o Morro do Mendanha como testemunho geográfico dos processos de urbanização-metropolização.

Assim como a Região Noroeste se apresenta com bolsões de pobreza em sua formação e composição. Não foi diferente a situação da Região Oeste que igualmente pertence a uma grande região periférica da capital que obedecendo ao ritmo dos



processos de metropolização se conurba<sup>108</sup> com o município de Trindade em seu processo de urbanização, guardando aspectos concomitantes de concentração e dispersão, como mencionado no capítulo 2.

Esta região, no entanto, guarda objetivo peculiar nas diretrizes dos planos diretores da capital, *locus* destinado aos programas de habitação de interesse social (LUCAS, 2016, p. 114). O PDIG de Wilhelm (1969) apontou em suas diretrizes o sentido sudoeste/oeste, com o objetivo de induzir e expandir por meio da implantação de conjuntos habitacionais, tendo o Conjunto Vera Cruz (1981) como projeto inicial deste processo. Antes mesmo de sua consolidação, houve a implantação de um conjunto habitacional na região Sudoeste, a Vila União (1968), que fazia parte de um conjunto de outros loteamentos oriundos de uma mesma política urbana<sup>109</sup>. Tanto Moraes (1991), quanto Moura (2003), como mencionado no capítulo 3, afirmam que este plano utilizou mecanismo que direcionaram a política habitacional no município de Goiânia, que por sua vez “expulsou” a população de baixo poder aquisitivo para as margens da capital, para as regiões Oeste/Sudoeste, próximo aos municípios adjacentes em conurbação.

Foi em 1980, que o IPLAN elaborou o Projeto Goiânia Oeste com o objetivo de implementar conjuntos habitacionais<sup>110</sup> que se iniciaram com o Conjunto Vera Cruz<sup>111</sup>, tendo sido implementado em 1981. Esta região é marcada pela presença das rodovias GO-060 e BR-060 e concentram número expressivos de conjuntos habitacionais, vide Figura 24: Residencial Goiânia Viva (1994), Parque Eldorado Oeste Extensão (2002), Conjunto Residencial Bertim Belchior I e II (2009), Jardim Cerrado Módulo I a X (a partir de 2009), Residencial Buena Vista I a IV (a partir de 2010), Residencial Novo

---

<sup>108</sup> Necessário esclarecer que esse processo de conurbação ainda se encontra em estágio não totalmente avançado, do ponto de vista físico: longos vazios urbanos e áreas rurais ainda separam o núcleo metropolitano. Ao contrário de Aparecida de Goiânia, por exemplo, já totalmente conturbada.

<sup>109</sup> Empreendimentos produzidos pelo estado sob responsabilidade da COHAB-Goiânia e financiados pelo BNH foram as vilas: Redenção (1967), União (1968), Alvorada (1968) e Canaã (1969) (LUCAS, 2016, p. 82).

<sup>110</sup> “Segundo o Instituto de Planejamento Municipal de Goiânia/IPLAN (1992, p. 18), em Goiânia foram realizados 32 conjuntos habitacionais pelo SFH até o início da década de 1980; o último foi o Vera Cruz. [...] Ao passo que eram realizados os primeiros conjuntos com financiamento do BNH, o SERFHAU empreendia esforços para apoiar os municípios em ações de planejamento urbano. Esse esforço patrocinou o Plano de Desenvolvimento Integrado de Goiânia (PDIG), desenvolvido por Jorge Wilhelm<sup>15</sup> (1969). Desse plano surgiria a Carta Habitacional de Goiânia. Cabe ressaltar que Jorge Wilhelm e Joaquim Guedes formularam o documento final do SHRU, que trazia propostas progressistas para o tema de planejamento urbano e habitação, como foi dito” (LUCAS, 2016, p. 79).

<sup>111</sup> O Projeto deste conjunto foi elaborado pelo escritório do Grupo Quatro, vide dissertação de Lucas (2016).

Mundo I a III (a partir de 2010), Portal dos Ipês I, II e III (a partir de 2012), inclusive edifícios habitacionais no próprio Conjunto Vera Cruz (1981).

Como aferido por Lucas (2016, p. 102), a região Oeste foi uma das regiões da capital goiana onde se concentrou a implantação de bairros ligados ao Plano Nacional de Habitação - PLANHAB, via PMCMV. Iniciou-se em 2009, mas segundo Lucas (2016), os resultados da qualidade urbanística eram muito questionáveis, seja na localização das habitações, seja no desenho do bairro ou empreendimento. Além disso, dos bairros implementados entre 2009 e 2015, de 10 projetos urbanísticos de parcelamento urbano, sem contar suas etapas, seis foram alocados na região em questão. Lucas (2016) realizou ainda ponderações sobre este momento de construção do espaço urbano goianiense e metropolitano, trazendo afirmações fundamentais e associadas ao que confirma a hipótese das ações relacionadas aos atores sociais e ao mercado imobiliário no processo de ocupação espacial.

O grande conjunto habitacional nas franjas da cidade é outro recurso usado pelos empreendedores do MCMV. [...] Ficam claras duas visões dominantes: a das **administrações públicas** (imediatismo voltado às eleições trazem diretrizes de quantidade de unidades em detrimento da qualidade arquitetônica e urbanística) e a dos **empreendedores** — empresas de construção (projeto de contornos cujas decisões projetuais têm como critério o menor valor e a facilidade de execução; ou seja, lucro a qualquer custo) (LUCAS, 2016, p. 106, grifo nosso).

Para essa região, destaca-se o legado “deixado” do plano diretor de 2007, reforçado no plano de 2022. A classificação desta região foi enquadrada como Áreas de Programas Especiais de Interesse Social, no art. 131, da Lei nº 171/2007, na Figura 7 (GOIÂNIA, 2007, p. 215), sendo, portanto, destinada aos programas habitacionais com possibilidade de atuação tanto da iniciativa privada, quanto da pública, no sentido de promover a política habitacional no município, o que se alinha à constatação de Lucas (2016) sobre os bairros implementados na referida região. Mas essa região iniciou seu processo de ocupação na década de 1950, a partir da invasão da área pertencente atualmente ao bairro Capuava, limítrofe com o Jardim Nova Esperança, bairro localizado na Região Noroeste e resultado de posse urbana.

Atualmente, os bairros da região Oeste perfazem um total de 182.898 habitantes, sendo 199 bairros e 39 glebas, como pode ser observado na Figura 23. Segundo Souza (2015), entre 2000 e 2015, houve um aumento na densidade

demográfica atribuída aos novos loteamentos na região e os investimentos realizados pelo poder público municipal, o que favoreceu a valorização imobiliária. Além da implementação de grandes loteamentos ligados à habitação de interesse social, houve ainda a execução do Programa Urbano Macambira Anicuns (PUAMA)<sup>112</sup> que inclui: a implantação do Parque Macambira Anicuns; a construção de Centro Municipal de Educação Infantil; construção de Unidade de Atendimento Básico de Saúde da família e implantação do Parque da Pedreira, envolvendo aproximadamente 132 bairros, sendo eles em sua maioria da região Oeste do município.

Como pode ser observado na Figura 23, do período que compreende as décadas de 1970 a 1990, a região Oeste crescia sem muita expressão. Mas após a década de 2000, o número de loteamentos urbanos cresceu consideravelmente, o que coincide com a implementação de grandes projetos relacionados aos programas habitacionais, diversos equipamentos e empreendimentos, tanto da iniciativa privada, quanto do poder público na região, o que também pode ser conferido na Figura 24.

Souza (2015) constatou que mesmo havendo mudanças, 42% da população da região reside desde a criação da mesma, havendo ainda um aumento da densidade demográfica decorrente do ritmo acelerado de crescimento, influenciado pelos investimentos no espaço urbano, o que valorizou a região do ponto de vista imobiliário. Para a mesma autora, as “interferências” do poder público se iniciaram em 2003 na antiga Região Mendanha, vide Figura 24, e as alterações no uso e ocupação do solo dos bairros interferiram no processo de ocupação urbana e promoveram a especulação imobiliária. Abaixo segue pontuada as alterações realizadas. Foram implantados grandes viadutos: na confluência com a Avenida Perimetral Norte com a GO-070 (conexão com Goianira) e no entroncamento da Avenida Castelo Branco com a GO-060 (conexão com Trindade). Além disso, a região recebeu a construção empreendimento imobiliário, a construção do shopping center Portal Shopping, o que

---

<sup>112</sup> Além disso, o Decreto nº 5256 de 28/12/2011, sob a Lei nº 9123, de 28 de dezembro de 2011, regulamenta os parques relacionados ao programa, inclusive define questões relacionadas ao uso e ocupação do solo nas proximidades, com a implementação de Outorga do Direito de Construir. A área de abrangência do Programa envolve o Parque Linear, com 24 km de extensão, com larguras mínimas de 30m em cada margem, ao longo do Córrego Macambira, parte do Ribeirão Anicuns e o Parque Ambiental Urbano Macambira. Serão beneficiados com a implantação do Parque 131 bairros (considerando-se as áreas limítrofes de até 500m do Parque). Informações detalhadas do PUAMA no site disponível em <https://www.goiania.go.gov.br/shtml/puama/principal.shtml>, acesso em 13/12/2021.

ênfatiza a intenção mercadológica sobre a região, tendo o mesmo sido locado no bairro Capuava, o primeiro bairro da região, na confluência da Avenida Perimetral Norte, Avenida Anhanguera e extensão com a Rodovia GO-070, saída para Goianira.

Enquanto na região Noroeste houve a construção de empreendimento residencial realizado pela Borges Landeiro, Tropicale (1920 unidades) apontado por Cruz (2015). Na região Oeste foi construído, no Setor Santos Dumont, o Terra Mundi, empreendimento residencial (576 unidades) de mesma tipologia, nas proximidades do Terminal Padre Pelágio, saída para Trindade, da construtora New Incorporadora<sup>113</sup>. Segundo Souza (2015), há outro empreendimento imobiliário<sup>114</sup> residencial (480 unidades), Ecovillaggio, no bairro São Francisco, da Construtora Loft, sob a mesma tipologia dos anteriores.<sup>115</sup> Há ainda dois grandes equipamentos na região que valem o destaque pelo poder de atratividade e fluxo de pessoas: o América Shopping, na rodovia GO-070, próximo ao Conjunto Vera Cruz, Shopping Cerrado, na Av. Anhanguera, rodovia GO-060 e o Centro Universitário Alves Faria (ALFA).

Segundo Souza (2015), as intervenções realizadas na região, aumentaram o contingente populacional o que, igualmente, trouxe problemas relacionados à mobilidade. Neste contexto, houve a extensão da linha do eixo Anhanguera a partir do Terminal Padre Pelágio no sentido dos municípios de Trindade e Goianira, que em 2014 transportava aproximadamente 240 mil passageiros e com a extensão, em 2015, provocou um aumento de 70 mil passageiros, sendo um total de 310 mil passageiros. Segundo Pires (2018), em 2017, o referido terminal apresentou uma demanda de aproximadamente 500 mil passageiros/mês.

---

<sup>113</sup> Essa construtora e incorporadora possui vários empreendimentos na região, especificamente nos bairros: Bairro Eldorado, Parque Cascavel, Bairro São Francisco, Jardim América, Bairro Santos Dumont. Disponível em: <https://newinc.com.br/#>. Acesso em: 13 dez 2021.

<sup>114</sup> Borges (2017, p. 187 e 189) aborda em sua pesquisa que estes empreendimentos foram implantados, promovendo a 'periferização da verticalização' em Goiânia: com a capitalização de empresas da construção civil frente a abertura de capital imobiliário na bolsa de valores e acesso aos fundos públicos com o MCMV Empresarial, o chamado MCMV PNHU. A autora se baseou no estudo de Anitelli (2015), evidenciando a financeirização da moradia.

<sup>115</sup> Estes empreendimentos residenciais possuem o mesmo padrão: várias torres de apartamentos com altura considerável e área comum de atividades de esporte e lazer.

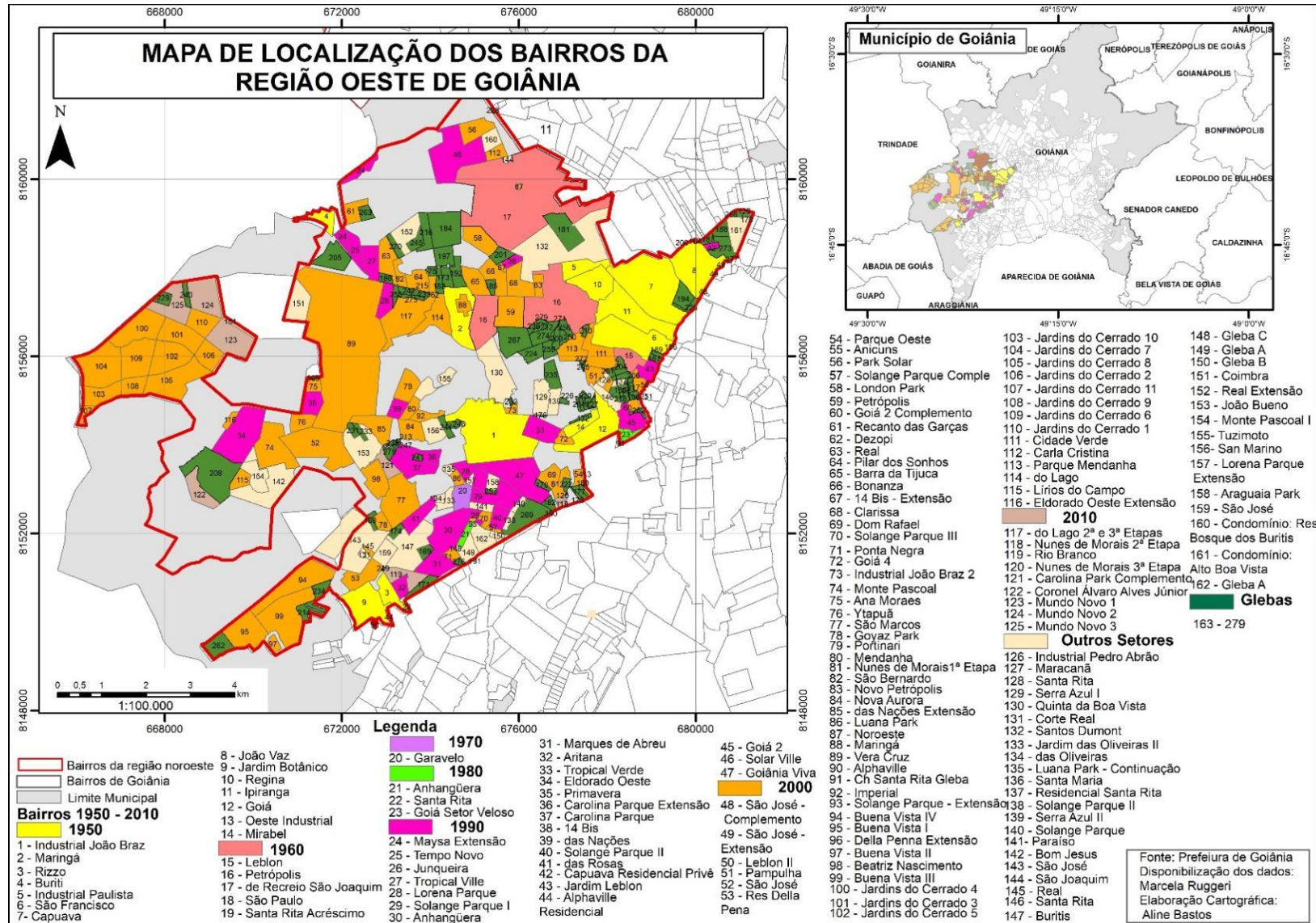


Figura 23 - Sequência histórica de criação/surgimento dos bairros da Região Oeste de Goiânia.

Oliveira (2002, p. 143 a 144), em suas contribuições sobre a região, pondera sobre a imagem que a caracteriza: a de subúrbios degradados e abandonados, onde há bolsões de pobreza que reverberam para os municípios vizinhos, sendo Trindade, a adjacência imediata, atingida pelo contexto em que se apresenta na periferia da capital goianiense. Ou seja, a ocupação que se difundiu pela região Oeste de Goiânia, espelhou-se na ocupação do território trindadense e fundiu-se à metrópole. Como apresentado na Figura 24, atualmente essa região possui elementos importantes, tais como: shoppings, faculdades, viadutos e grandes conjuntos habitacionais, que se destacam no contexto e na dinâmica da metrópole

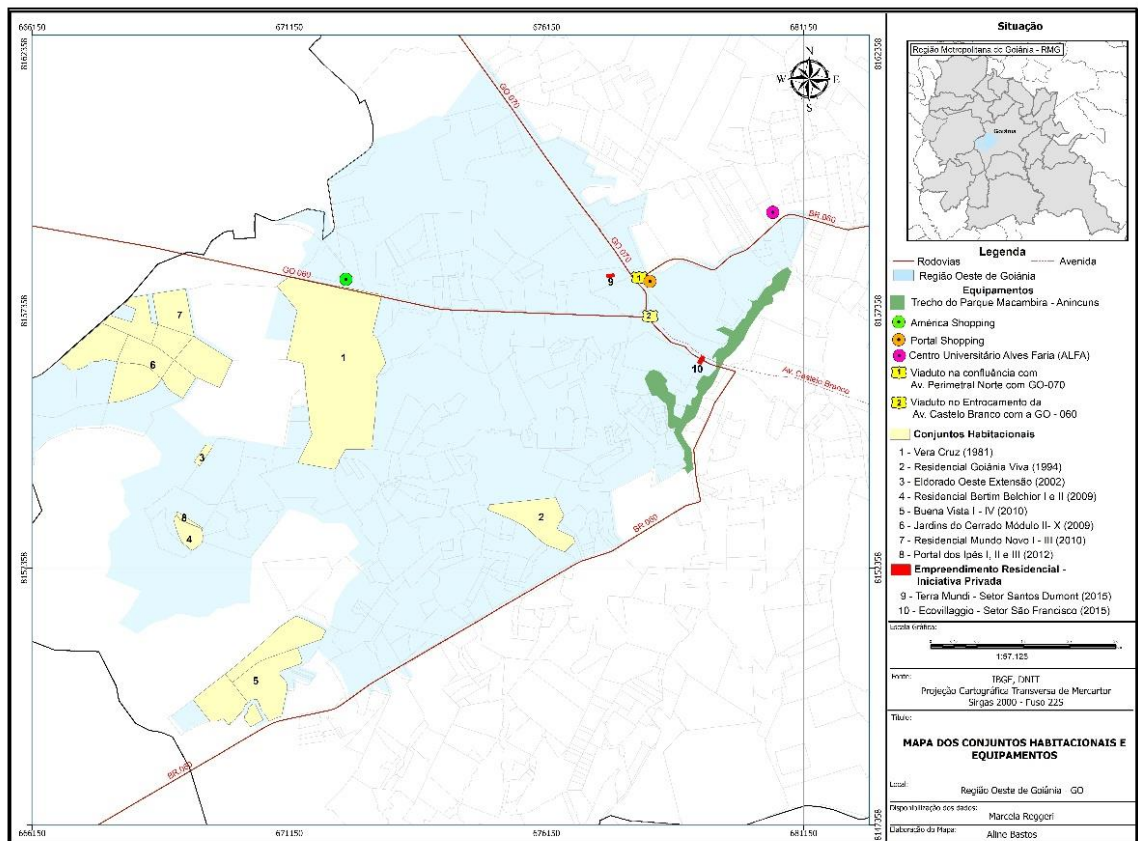


Figura 24 - Localização de grandes equipamentos, conjuntos habitacionais e empreendimentos residenciais privados na porção Oeste de Goiânia.

Vale ainda ressaltar que se trata de uma região interessante para aprofundar futuras pesquisas, pois essa área guarda muitos processos relacionados à ocupação regular e irregular do município de Goiânia. Há poucas pesquisas relacionadas a essa região, se comparada à região Noroeste, que possui alto valor simbólico na construção da metrópole goiana.

### 5.1.2 Processo de urbanização do município de Trindade no contexto da metropolização goianiense

Na Figura 25 está representado o município de Trindade, cuja localização é a oeste da Região Metropolitana de Goiânia. Segundo IBGE, sua unidade territorial abrange a dimensão de 710,328 km<sup>2</sup>, com densidade demográfica de 147,02 hab./km<sup>2</sup>, população de 104.488 pessoas (Censo 2010) e estimativa de 132.006 pessoas para o Censo de 2021<sup>116</sup>. Possui os seguintes municípios em suas adjacências: ao norte – Goianira e Caturai; ao sul – Guapó e Campestre de Goiás; a leste – Goiânia e a oeste – Santa Bárbara de Goiás.

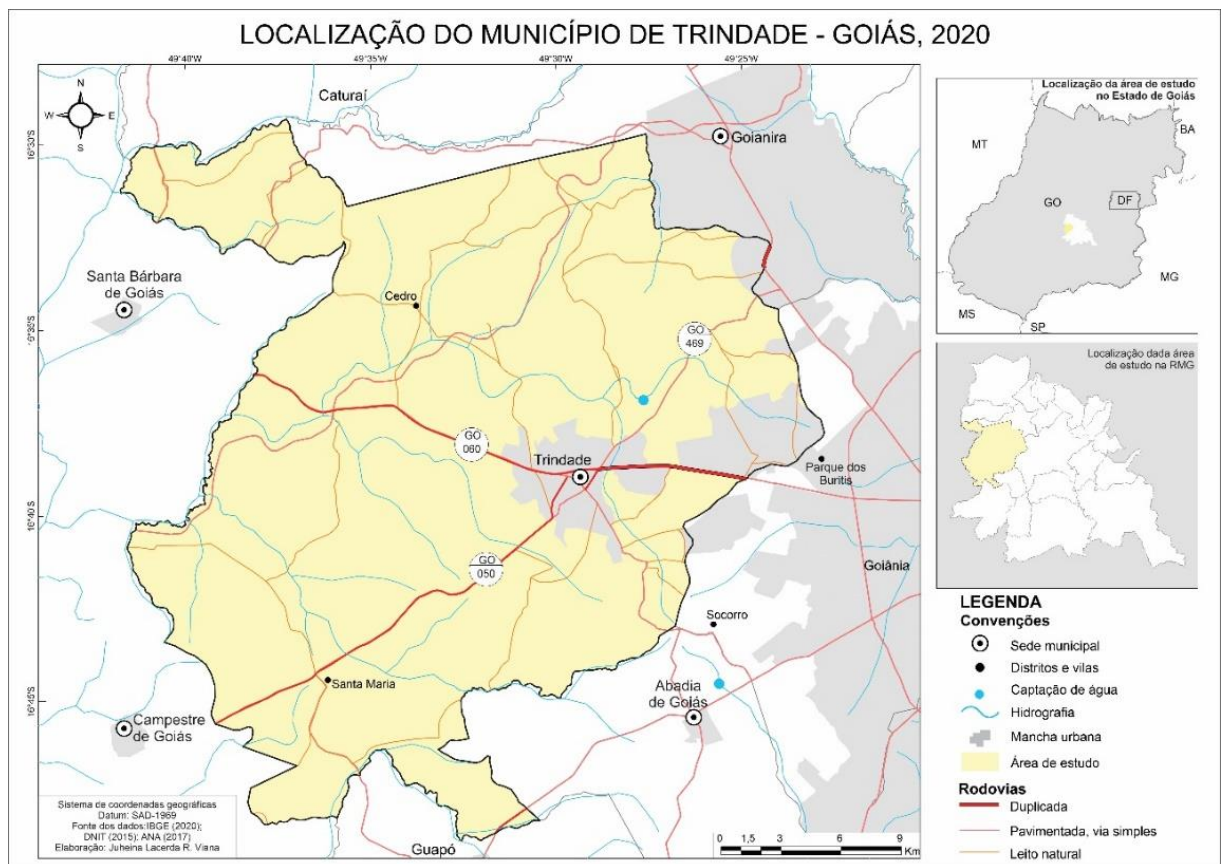


Figura 25 - Município de Trindade em relação à RMG.

<sup>116</sup> “O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) informou nesta terça-feira (17/03/2020) que a realização do Censo Demográfico foi adiada para 2021 diante do avanço do surto coronavírus no país. A coleta de dados estava programada para neste ano. Segundo o IBGE, o próximo Censo terá como data de referência 31 de julho de 2021. A coleta será realizada entre 1º de agosto e 31 de outubro de 2021.” Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/noticia/2020/03/17/censo-e-adiado-para-2021.ghtml>. Acesso em: 28 mar 22.

### 5.1.2.1 Da formação territorial de Trindade às políticas urbanas implementadas no município

No processo de ocupação do território goiano, a maioria de seus municípios foram induzidos pela exploração mineral e o esgotamento desta atividade econômica intensificou as atividades relacionadas à agropecuária (VIANA, 2016). Para Rodrigues (2007, p. 27), no caso de Trindade, a ocupação territorial representou, sobretudo, “uma teia de relações entre interesses privados e coletivos, governamentais e religiosos, emotivos e racionais que se constituiu na unidade político administrativa”.

Teixeira Neto (2002), Viana (2016) e Rodrigues (2007) evidenciaram que o município surgiu sob duas condicionantes: o delineamento territorial da nova capital do estado (Goiânia), o que implicou em uma “série de fragmentações territoriais”, a forte influência religiosa, reforçada pelas romarias em homenagem ao Divino Pai Eterno, que, de alguma forma, determinaram a emancipação do município (TEIXEIRA NETO, 2002) e, posteriormente, houve a instalação de indústrias às margens da Rodovia GO-060 (RODRIGUES, 2007).

O crescimento populacional de Trindade possui influências políticas e econômicas, sobretudo, àquelas relacionadas à sua maior proximidade com a metrópole. Como pode ser observado no Quadro 11, a população de Trindade, Goiânia e RMG crescem em curva ascendente, a partir da década de 1970, período em que se inicia a metropolização de Goiânia.

Quadro 11 População censitária da RMG, Goiânia e Trindade. 1940 -2021

	RMG	Goiânia	Trindade
1940	-	48.166	7 616
1950	-	53.389	8 247
1960	-	151.013	13 265
1970	442.790*	380 773	22.519
1980	827.446	717.526	30.609
1991	1.230.445	922.222	54.072
2000	1.743.431	1.093.007	81.457
2010	2.173.141	1.302.001	104.488
2021**	2.695.362	1 555 626	132.006

Fonte: IBGE (1951; 1971; 2021), IMB (2021). \*Na década de 1970 ainda não estava instituída a RMG. \*\*Os dados referentes ao ano de 2021 tratam-se de estimativas.

Em 1907, o distrito de Campinas, chamado de Campininha das Flores (atualmente Campinas, bairro antigo de Goiânia), foi elevado à categoria de município e incorporou os distritos de Barro Preto (embrião do município de Trindade) e de São



Sebastião do Ribeirão (embrião do município de Guapó). Em 1909, o distrito de Barro Preto se desmembrou do município de Bomfim, pela força da Lei Municipal nº 05, de 12 de março de 1909, e permaneceu subordinado ao município de Campinas<sup>117</sup>.

Em 1920, foi desmembrado de Campinas e elevado à categoria de vila, tendo sede no antigo distrito de Trindade e constituído de dois distritos: Trindade e Ribeirão. Em 1927, pela Lei Estadual nº 825, de 20/06/1927, foi elevado à categoria de cidade e, em divisão administrativa referente ao ano de 1933, o município permaneceu constituído por dois distritos: Trindade e Ribeirão. Em virtude do Decreto-lei Estadual nº 1.233, de 31/10/1938, o município de Trindade foi extinto, sendo seu território anexado ao município de Goiânia, permanecendo até 1943 vinculado ao município de Goiânia. Foi elevado novamente à categoria de município com a denominação de Trindade, pelo Decreto-lei Estadual nº 8.305, de 31/12/1943, é desmembrado de Goiânia e constituído do distrito-sede.

No entanto, sua configuração territorial não voltou a ser a mesma em sua plenitude, uma vez que o município perde parte de suas terras<sup>118</sup> para o futuro município de Goianira e tendo, ainda, outra parte 'extraviada' para Goiânia (RODRIGUES, 2007, p. 33).

Apesar de sua configuração definida, Trindade não é um território acabado e congelado. Nem tão pouco desfruta de uma homogeneidade urbana ou rural, pois suas configurações espaciais se entrecruzam, chocam - se e se desmancham, dando lugar às imposições do sistema capitalista que vivemos: a transformação do espaço em mercadoria e do ser humano em ser consumidor. Suas transformações sociais estão apenas iniciando e perpassam uma cidade interiorana que tem ao seu lado uma gigante em Construção que, neste caso, é a região metropolitana de Goiânia (RODRIGUES, 2007, p. 36).

Para se compreender o processo de construção do território municipal, propõe-se uma periodização<sup>119</sup> que classifica os bairros aprovados no município em questão,

---

<sup>117</sup> O Quadro 4 (apresentado no capítulo 3) esclarece os desmembramentos e remembramentos dos municípios relacionados à metropolização de Goiânia.

<sup>118</sup> "É interessante notar que essas últimas subtrações físicas na área de Trindade se deram geograficamente nas porções Noroeste (Campestre) e Sudoeste (Santa Bárbara de Goiás). Talvez fruto de uma política de desatenção administrativa que direcionava os recursos para sua porção Leste, ou seja, em direção à nova capital do estado. De toda forma, esse evento permitirá aos novos administradores e mesmo a população do município, uma maior cumplicidade com as transformações ocorridas na sede do município e nas áreas que se direcionam a Goiânia" (RODRIGUES, 2007, p.33).

<sup>119</sup> Esta periodização foi baseada na dissertação de Anjos (2009) que realizou estudo sobre o município de Goianira, irmão siamês do município de Trindade.

estabelecendo as seguintes denominações e recorte temporais: 1º período - nuclear (1729-1971), 2º período - misto (1972-1999) e terceiro período - lacunar (2000-2019).

O primeiro período (1729-1971), representado pela Figura 26, denominado nuclear, possui características de formação/ocupação territorial vinculadas ao núcleo principal/fundacional e pode ser subdividido em três fases<sup>120</sup>: a 1ª fase (1729-1906), marcada pela criação do arraial, do Distrito de Santa Cruz e da divisão do distrito; a 2ª fase (1907-1949) foi marcada pela anexação ao distrito de Campinas; posterior criação do distrito de Trindade, elevação à município, extinção/anexação à Goiânia, reelevação à município e desvinculação de Goiânia; 3ª fase (1950-1971), anexação dos distritos de Santa Bárbara e Campestre, com posterior desmembramento e constituição como município sede.

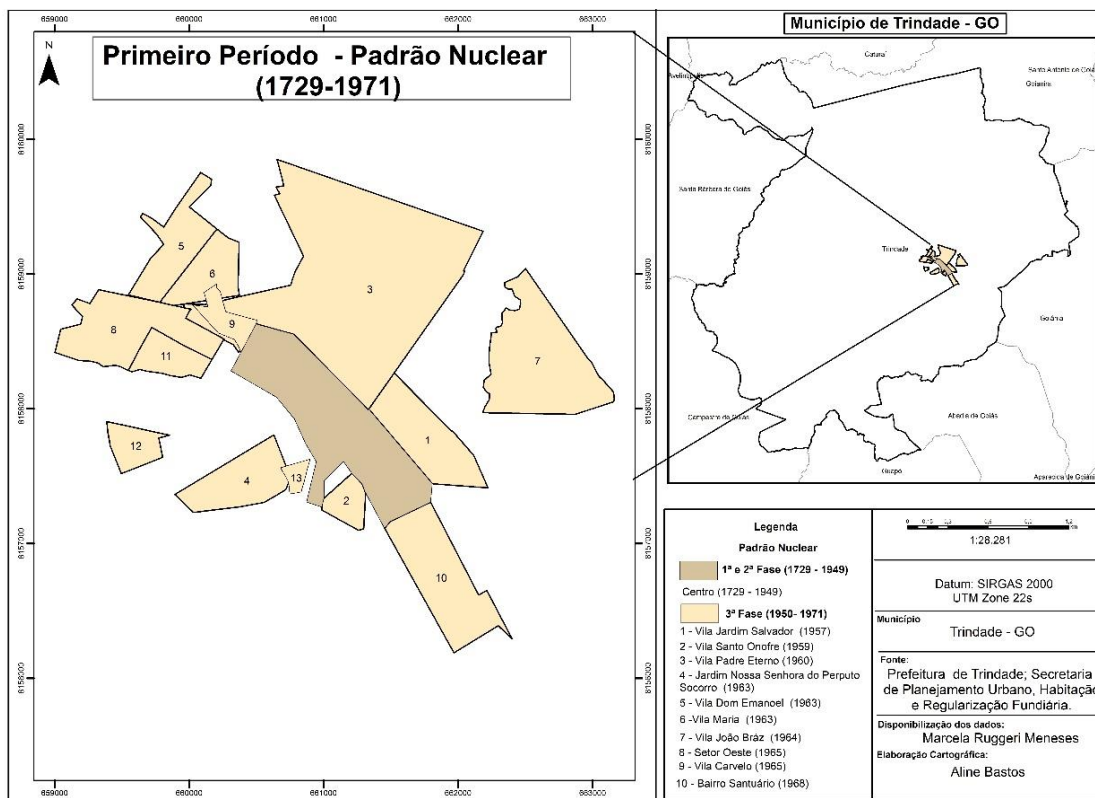


Figura 26 - Formação do município de Trindade – Padrão Nuclear.

O segundo período (1972-1999), representado na Figura 27, denominado misto (linear e lacunar), sofre grande influência da proximidade com a capital, tendo uma

<sup>120</sup> Vale ressaltar, que as duas primeiras fases deste período estão separadas por fatos histórico-políticos, mas o processo de formação territorial se remete, fisicamente, ao centro fundacional do município.

formação/ocupação territorial linear, ao longo da rodovia GO-060 e lacunar, em partes do território espaçadas. Neste processo, o Trindade II se define com certa força e estabelece a fragmentação do território municipal e conexão metropolitana dependente da metrópole. Rodrigues (2021) reforça que “este momento foi marcado por aspectos políticos”: pela influência da lei municipal de Goiânia nº 4.526, de 31 de dezembro de 1971, que visava coibir o surgimento de novos loteamentos em Goiânia e, posteriormente, sofreu influência do processo de formação e legislações relacionadas à RMG e “decisões político-administrativas tomadas no município de Trindade, ao atrair indústrias para essa porção do município, e incentivar a implantação de loteamentos” (RODRIGUES, 2021, p. 171).

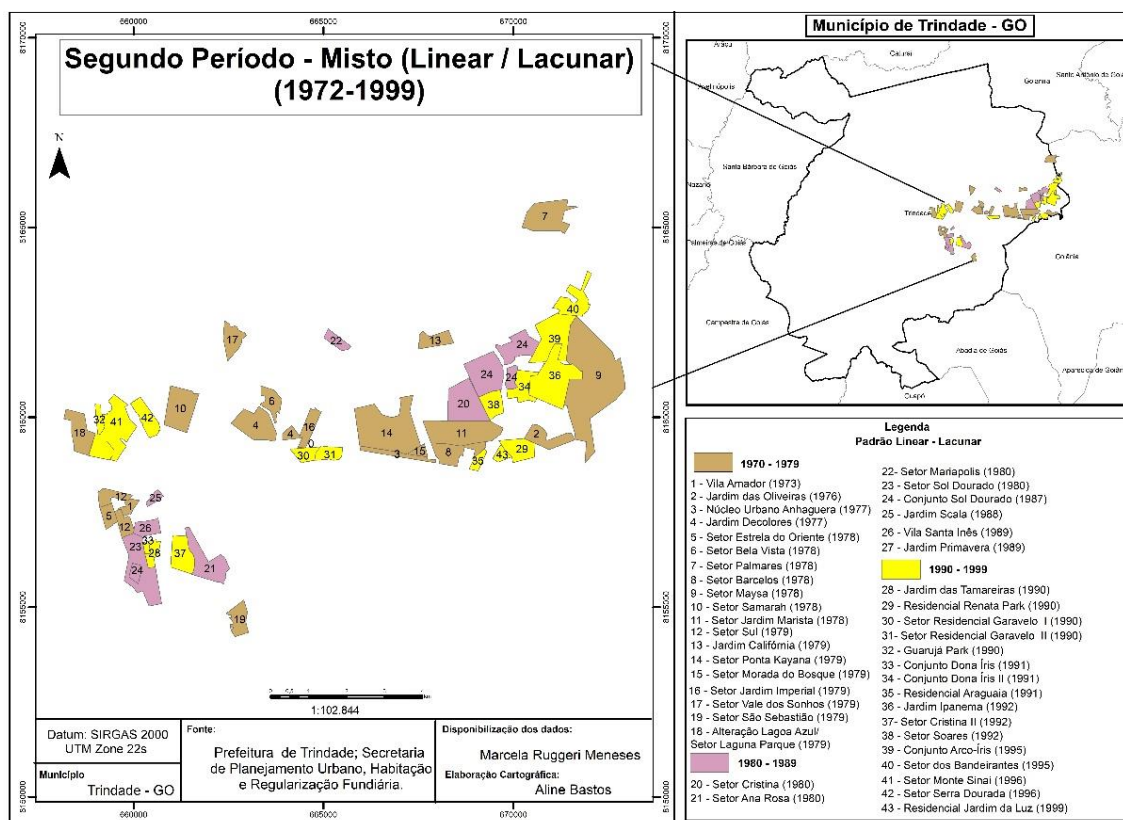


Figura 27 - Formação do município de Trindade – Padrão Misto (Linear/Lacunar).

O terceiro período (2000-2019), representado na Figura 28, denominado lacunar, possui características de preenchimento dos vazios deixados pela especulação imobiliária, que se encontram esparsos ao longo do território trindadense. Notou-se certo equilíbrio no processo havendo, em números, o mesmo quantitativo de loteamentos em ambas as décadas 2000 e 2010. As dimensões das glebas que proveram estes loteamentos possuem dimensões menores se comparadas às

anteriores, o que provavelmente, são remanescentes oriundas de processos especulativos que, posteriormente, se somaram à malha urbana do território urbanizado, fruto dos fenômenos urbanização-metropolização.

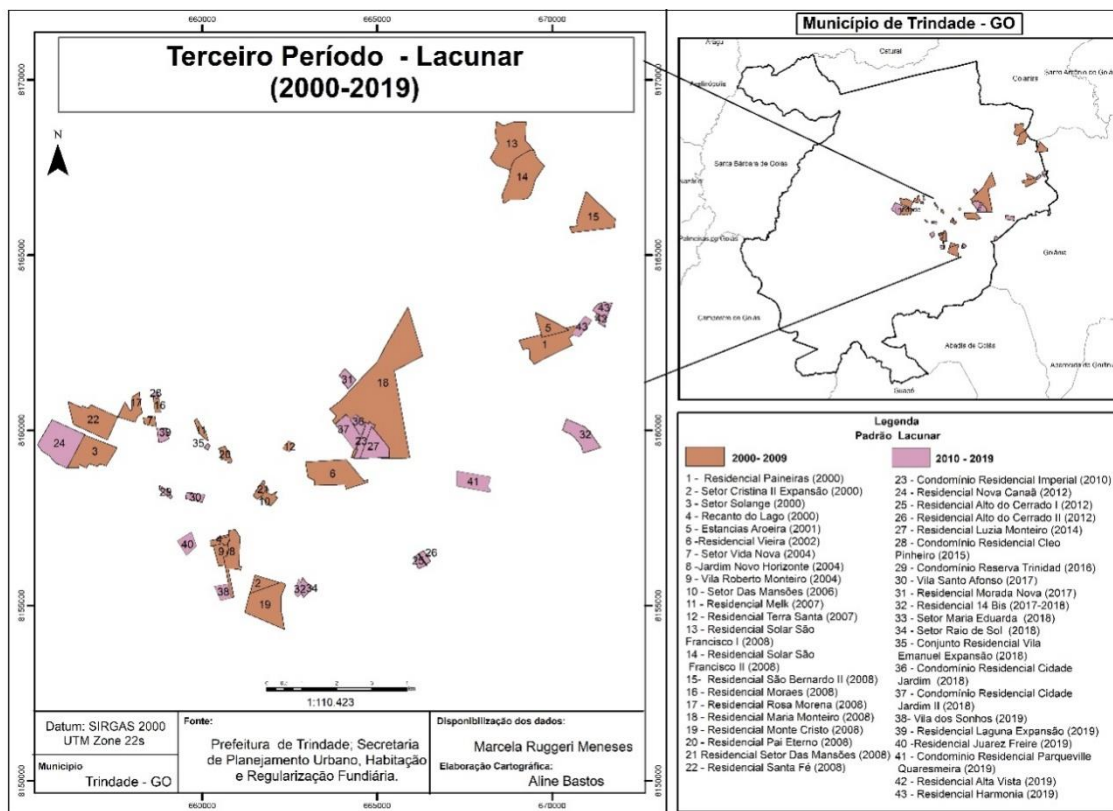


Figura 28 - Formação do município de Trindade – Padrão Lacunar.

O processo de expansão urbana na formação territorial de um município guarda aspectos conceituais discutidos no âmbito dos processos de urbanização e sua extensão, a metropolização. Ambos são fenômenos complementares que abarcam a “expansão urbana”, o fato é que a expansão urbana gera certo desconforto, pois se relaciona, claramente, à denominação que se aproxima das questões relacionadas aos interesses especulativos voltados para arranjos sociopolíticos diversos e possuem ampla e forte relação com a lógica que alimenta a dinamização do tecido urbano metropolitano.

Na Figura 29, encontra-se o conjunto de todos os períodos apresentados. É perceptível, excetuando o núcleo fundacional do município, que em todos os outros períodos, as unidades urbanas que surgiram equilibraram o núcleo fundacional e o fragmento Trindade II, ou seja, o processo de ocupação do território municipal se deu em ambos os fragmentos, o que evidencia a dependência e o estreitamento de

conexão com RMG. Interessante notar que à medida que a Região Oeste de Goiânia “cresce”, a capital da romaria reforça seu laço com a metrópole.

O fato é que os atores sociais que “construíram” todas as “Trindades” existem desde sua constituição inicial. Eles se somaram aos atores relacionados ao mercado imobiliário da capital, pois perceberam no município um promissor nicho para explorar o espaço. Oportunizando a conexão territorial e de mobilidade, organizada pelo ator de forte influência, o Estado, que por meio da estrutura viária alimentou e conectou ambos municípios metropolitanos.

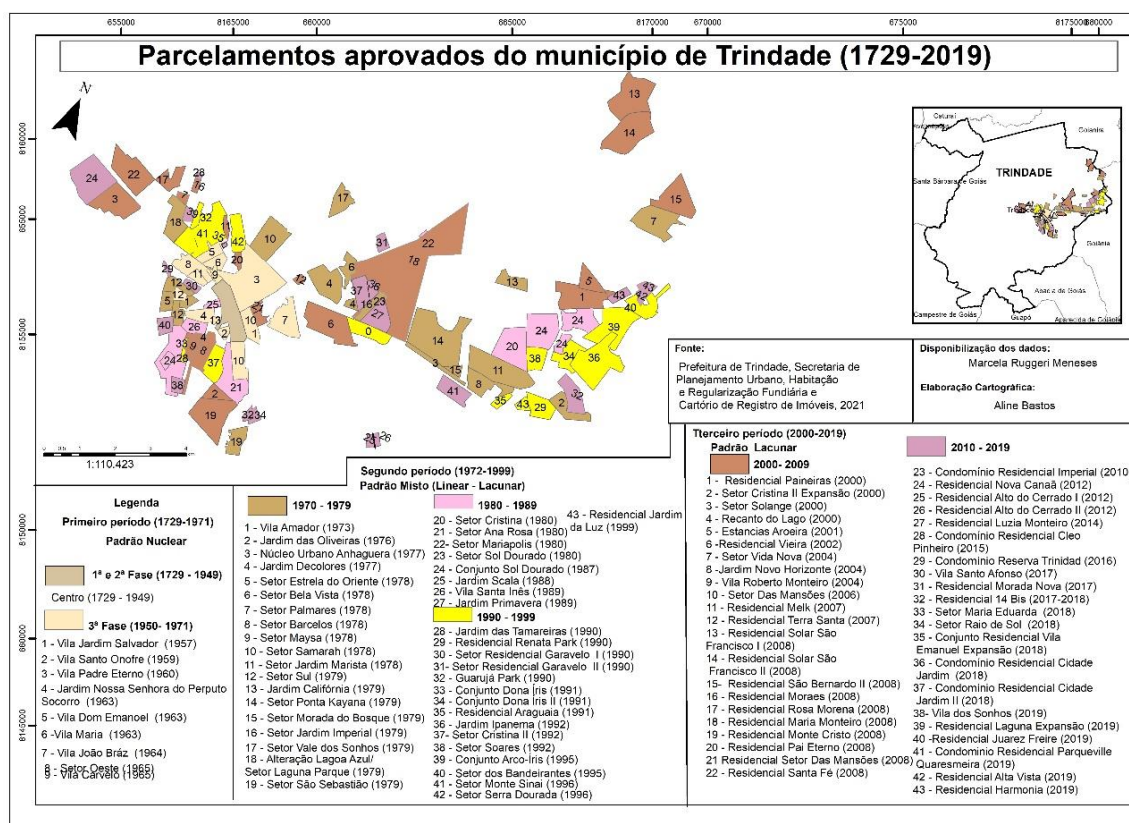


Figura 29 - Conjunto dos períodos correspondentes à formação do município.

Mesmo havendo uma população na casa dos 20.000 habitantes na década de 1970, como ainda não havia obrigatoriedade de implementação de planos diretores, o município ainda não possuía política urbana efetiva que direcionasse seu desenvolvimento urbano. A partir da implementação de políticas urbanas na década de 2000, com as obrigatoriedades impostas pelo Estatuto das Cidades, o município iniciou seu processo de implementação de políticas urbanas voltadas para seu ordenamento territorial. Assim sendo, o município de Trindade criou seu arcabouço legal que gerou

duas legislações que regulamentaram o processo de políticas urbanas, sendo o primeiro a Lei nº 920, de 30 de maio de 2001, e Lei Complementar nº 008, de 02 de junho de 2008<sup>121</sup>.

O primeiro plano diretor foi sancionado, sob a Lei nº 920/2001 e Lei nº 979, de 18 de janeiro de 2002, elaborado pela equipe da ARCA<sup>122</sup> e o prefeito, à época, foi George Morais Ferreira. Em seu conteúdo foram estabelecidas diretrizes, sendo elas: institucionais (revisão da organização do Município); sociais (programas setoriais como educação, saúde etc.); infraestrutura (programas de serviços como água, esgoto, sistema viário etc.); de ocupação (áreas prioritárias e de desestímulo à ocupação); econômicas (programas que visam fomentar a economia local) e ambientais (áreas para preservação e desenvolvimento rural).

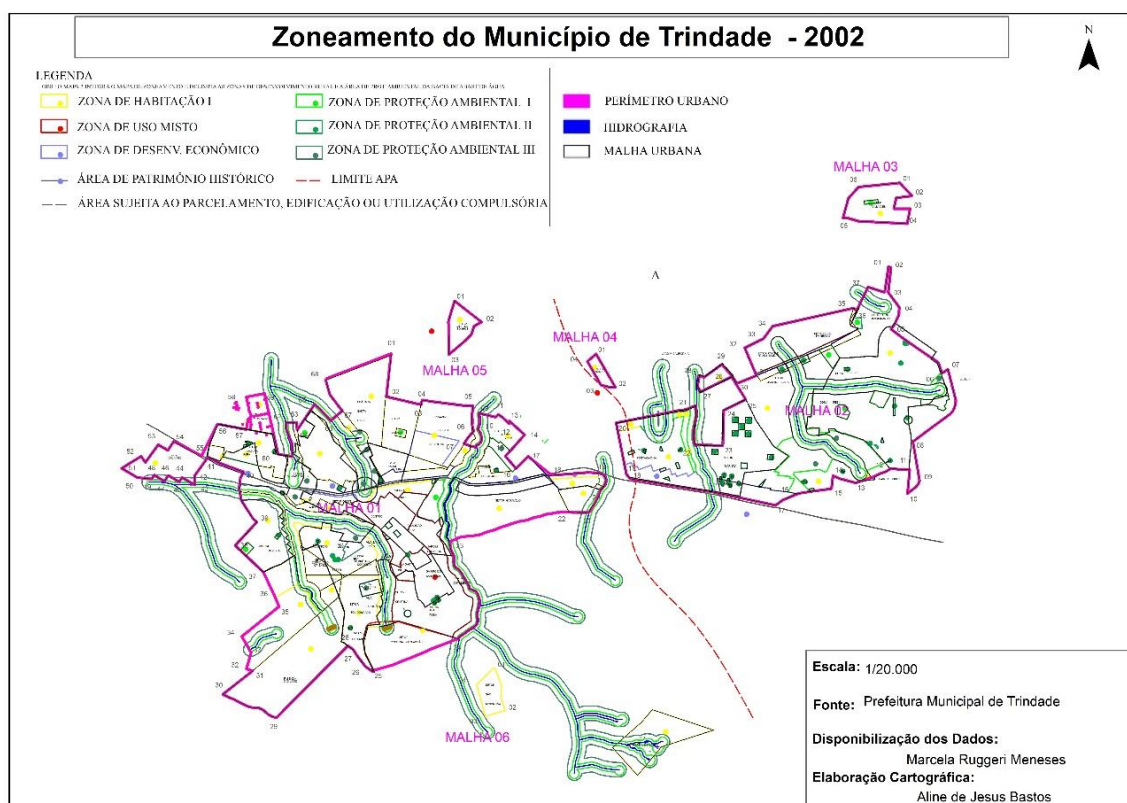


Figura 30 - Zoneamento do Plano Diretor de 2002.

<sup>121</sup> Todos os dados relacionados aos planos diretores têm como fonte a Prefeitura de Trindade, Secretaria de Planejamento Urbano, Habitação e Regularização Fundiária.

<sup>122</sup> Como consta no documento do plano diretor, este é produto do Curso de Especialização em Planejamento Urbano e Ambiental criado pela Associação para Recuperação e Conservação do Ambiente – ARCA em parceria com a Universidade Católica de Goiás – UCG em convênio com a Prefeitura Municipal de Trindade – GO.

Além disso, a mesma lei previu a elaboração de legislação urbanística necessária para a organização do município: nova lei de zoneamento municipal; lei de perímetro urbano; nova lei de parcelamento do solo; lei da política urbana; lei do Conselho Municipal de Planejamento Urbano, Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável; revisão do código de posturas e revisão do código de obras. Inclusive, as Leis de zoneamento e perímetro urbano são fundamentais para definição de política urbana municipal.

O zoneamento, Lei nº 981, de 18 de janeiro de 2002, Figura 30<sup>123</sup>, do referido plano foi estabelecido da seguinte forma: zona de habitação, zona de uso misto, zona de desenvolvimento econômico, zona de desenvolvimento rural, zona de proteção ambiental, área de patrimônio histórico, área de proteção de água potável e área sujeita ao parcelamento edificação ou utilização compulsória. Além disso, o perímetro urbano, Lei nº 980, de 18 de janeiro de 2002, com alterações na Lei nº 1.056, de 31 de dezembro de 2003. Ainda no mesmo período foi instituído o Plano Urbanístico Integrado (PUI) sob a Lei nº 1.057, de 31 de dezembro de 2003.

Na ótica espacial foi estabelecido princípio de “ordenamento do crescimento” para as diretrizes de ocupação, foram criadas as Áreas Prioritárias de Ocupação e Áreas de Desestímulo à Ocupação, sendo os critérios adotados: a existência de infraestrutura urbana, disponibilidade de serviços urbanos e a localização próxima às outras áreas já ocupadas. Para ambas as propostas, o que se percebeu foram proposições que não atingiram as diretrizes traçadas, pois, na realidade atual do território municipal, é evidente sua intensa e fragmentada ocupação de forma não planejada, associada ainda ao processo de metropolização da RMG, que se configura com características concomitantes de concentração e dispersão, que podem ser notados na periodização apresentada nas Figuras 26 a 29.

O município de Trindade possui uma malha urbana fragmentada, parte do tecido principal está localizado no núcleo fundacional da cidade e a outra parte está próximo à Goiânia, denominado “Trindade II”. Segundo a legislação do mencionado plano, essas partes estão dissociadas física, social, político, histórico e culturalmente. O núcleo fundacional, denominado Trindade, é referência para os cidadãos, pois nele estão localizadas as edificações religiosas, que demarcam o núcleo principal. Já o

---

<sup>123</sup> Tanto a Figura 30, quanto a Figura 31, para apresentação no formato deste trabalho passaram por alterações em suas escalas, o que alterou a representação de suas manchas expressam o zoneamento.

núcleo próximo à Goiânia, denominado “Trindade II”, possui forte centralidade, porém é desprovido de infraestrutura urbana básica nos bairros a ele pertencentes, sendo um núcleo secundário com forte relação de dependência com a capital.

O segundo plano diretor (Figura 31), registrado via Lei Complementar nº 008/2008<sup>124</sup>, foi elaborado por meio do “Programa Cidade pra gente”<sup>125</sup>, coordenado pelo Estado de Goiás, sob as premissas e orientações do Ministério das Cidades, sendo a equipe técnica integrada pelos técnicos do próprio município e pela sociedade civil organizada. Vale destacar que tanto o plano diretor de 2008, quanto o plano diretor de 2001/2002 pertencem à gestão do mesmo prefeito.

Percebeu-se maior aprofundamento em relação ao plano anterior, especificamente, desenvolvimento urbano/qualificação ambiental e ordenamento territorial<sup>126</sup>, que abordaram, respectivamente, os assuntos relacionados ao uso do solo e ao zoneamento, Lei nº 1.279, de 29 de agosto de 2008. No entanto, o conteúdo que aborda, especificamente, o uso do solo, apresenta descrições e definições conceituais, mas os parâmetros estão graficados somente na Figura 31.

Observando-se as Figuras 30 e 31, que trazem o traçado urbano e demais informações referentes ao município, percebeu-se que em 7 anos o território municipal

---

<sup>124</sup> Ainda no bojo da referida legislação, foram criadas outras leis específicas: Lei nº 1.250, de 02 de junho de 2008, que dispõe sobre loteamentos urbanos, remanejamento e revoga a Lei 932, de 07 de agosto de 2001; Lei nº 1251, de 02 de junho de 2008, que criou o Conselho da Cidade, criou o Fundo Municipal de Planejamento e Desenvolvimento Urbano e Rural (FUMPDUR) e revoga a Lei nº 921/2001 (COMPLUMAD) e dá outras providências e Lei nº 1.252, de 02 de junho de 2008, que dispõe sobre a delimitação do perímetro urbano do município de Trindade, define sua área Rural, Urbana e de expansão urbana, revoga as Leis nº 980/2002, de 18/01/2002 e nº 1056/2003, de 31/12/2003 e dá outras providências.

<sup>125</sup> No período, a Secretaria das Cidades/Superintendência de Programas Urbanos, elaborou cartilha com roteiros para elaboração dos produtos relacionados à elaboração de plano diretor. Foram apresentadas metodologias visando orientar o município a realizar a leitura da realidade municipal. Além disso, foram ainda criadas orientações legais para a elaboração da minuta relacionada ao plano diretor, em uma outra cartilha. Estas cartilhas foram criadas com o apoio do Instituto Brasileiro de Administração Municipal – IBAM (GOIÁS, 2006).

<sup>126</sup> Para o ordenamento territorial o município foi dividido da seguinte forma: área urbana, área rural, área de proteção ambiental e área de desenvolvimento. A divisão territorial urbana está constituída em Macrozonas, sendo elas: Macrozona de Adensamento controlado (corresponde às áreas situadas no Centro Histórico), Macrozona de Consolidação Urbana (corresponde áreas situadas em bairros consolidados, dotadas de infraestrutura urbana e equipamentos sociais, com potencial para adensamento), Macrozona de Estruturação urbana, Macrozona de Regularização Especial (corresponde às áreas com situação fundiária regular) e Macrozona de Ocupação Restrita (correspondem às glebas e terrenos vazios, situados junto à estação de tratamento de esgoto, áreas no entorno da estação de tratamento de lixo, área do APA do Arrozal, áreas não parceladas de integração dos núcleos urbanos). Todas Macrozonas possuem suas diretrizes de forma detalhada que atinge a nível de bairro. Para a Macrozona Rural foram criadas as seguintes: Macrozona do Arrozal, Macrozona do Cedro, Macrozona da Fazendinha, Macrozona de Santa Maria e Área Transição.



mudou sua composição, ampliando o traçado existente. Em 2001, ocorreram, portanto, mudanças consideráveis que trouxeram o município mais próximo à Goiânia, caracterizando-se uma urbanização, concomitantemente, concentrada e dispersa, resultado da ocupação intraurbana/interurbana, enfim, a metropolização característica de Goiânia. A década de 2000 representa o auge da criação dos programas habitacionais em Goiânia. Na década seguinte, houve a intensificação deste fenômeno que pode ser caracterizado com a criação do Jardim do Cerrado, na divisa entre Goiânia e Trindade.

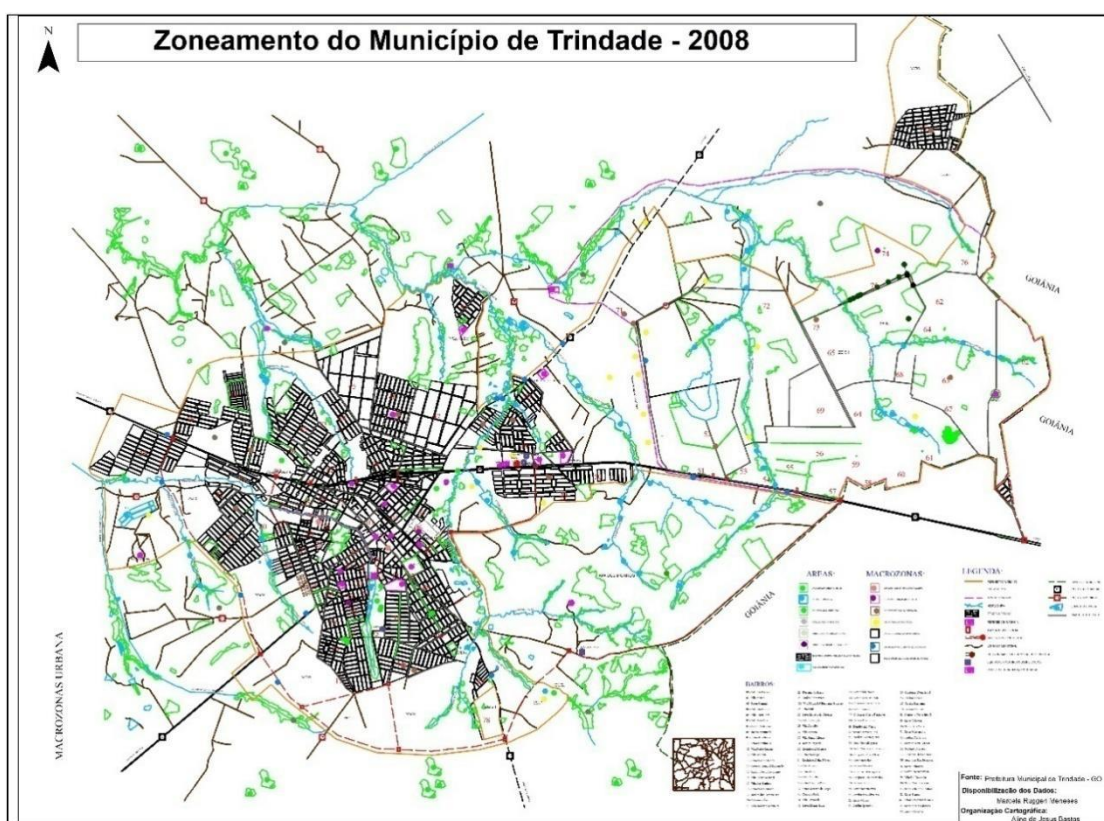


Figura 31 - Zoneamento do Plano Diretor de 2008.

Até o presente momento, o plano diretor não passou por seu período de elaboração e/ou revisão. Mesmo não havendo este processo, houve revisão e alteração da lei de zoneamento, que está registrada sob a Lei Complementar nº 025, de 15 de fevereiro de 2016<sup>127</sup> e alteração do perímetro urbano, recentemente, pela Lei nº 2030, de 28 de dezembro de 2020. Mas ainda no contexto relacionado ao território, há outros

<sup>127</sup> Dispõe sobre o zoneamento, uso e ocupação do solo, na zona urbana e rural do Município de Trindade-GO e estabelece outras providências urbanísticas.

instrumentos de planejamento que refletem a realidade do território municipal: Plano Estratégico do Turismo Religioso de Trindade (2008), Plano Local de Habitação de Interesse Social (2016)<sup>128</sup> e Plano Urbanístico Básico (2017).

Em 2008<sup>129</sup>, foi elaborado Plano Estratégico do Turismo Religioso de Trindade com o objetivo de “consolidar e promover o Turismo de maneira sustentável a fim de garantir a qualidade de vida da população, a satisfação dos visitantes e a preservação da religiosidade”, em seu conteúdo há vários aspectos relevantes no sentido de contemplar a Festa do Divino Pai Eterno que ocorre anualmente no município. A menção ao referido plano não está, neste caso, ligada meramente à questão religiosa em si, mas aos atores sociais que direcionam a ocupação territorial no município.

Atualmente, o município não mais depende economicamente<sup>130</sup> da festa religiosa. No entanto, é evidente como a instituição religiosa, por meio, da referida festa e seus desdobramentos, utilizam-se destes para manutenção do poder no território. Em 2012, foram elaboradas e sancionadas várias legislações<sup>131</sup> relacionadas ao perímetro urbano para organizar situações que divergiam de questões territoriais, que, inclusive, contemplaram a área da nova Basílica do Divino Pai Eterno. Posteriormente, o município ainda sofreu com alterações em seu perímetro urbano que ficaram registrados sob a Lei nº 1793, de 22 de dezembro de 2017 e Lei nº 2030, de 28 de dezembro de 2020.

Em 2012, iniciou-se a construção da nova Basílica do Divino Pai Eterno<sup>132</sup> no município com previsão de finalização em 2026. Para a construção deste complexo edificado, foi adquirida área de dimensão considerável, o que direcionou e valorizou as

---

<sup>128</sup> Até o momento, esta legislação continua sem aprovação pelo legislativo municipal: no site do MDR consta como “irregular”. O Plano foi elaborado, certamente engavetado, sem efetivação do CGFEMIS e/ou ausência de prestação de recursos e/ou uso do Fundo de Habitação.

<sup>129</sup> O referido plano foi revisado no ano de 2014 pelo SEBRAE, Goiás, sob o título Projeto Circuito Turístico Fé no Coração do Brasil.

<sup>130</sup> Segundo dados do IBGE (2021), o Produto Interno Bruto (PIB) do município de Trindade em 2016 era de R\$ 1.943.216,50 bilhão, dos quais R\$ 43.676,75 mil da agropecuária, R\$ 523.711,11 mil da indústria, R\$ 381.122,80 mil referente à administração, defesa, educação e saúde públicas e seguridade social.

<sup>131</sup> Lei nº 1.415, de 03 de janeiro de 2012, Lei nº 1.419, de 03 de janeiro de 2012, Lei nº 1.427, de 03 de janeiro de 2012, Lei nº 1.465, de 03 de julho de 2012 e Lei nº 1.466, de 03 de julho de 2012.

<sup>132</sup> Alvará de Licença para construção concedido à Associação Pai Eterno e Perpétuo Socorro – AFIPE, em 03 de dezembro de 2012. A construção da nova Basílica de Trindade é objeto de investigação e apresentou ilicitudes que envolve recursos relacionados à AFIPE. Disponível em: <https://g1.globo.com/go/goias/noticia/2020/08/22/orcada-em-r-100-mi-nova-basilica-de-trindade-comecou-a-ser-construida-ha-8-anos-e-preve-maior-sino-suspenso-do-mundo.ghtml>. Acesso em: 19 out. 21.

ocupações em seu entorno. Vale ainda enfatizar que alguns dos bairros do município se originaram a partir de propriedades pertencentes às terras da instituição religiosa desde o início da formação do município, sendo que alguns foram doados pela instituição e outros comercializados com outros proprietários que podem ser visualizados na Figura 32.

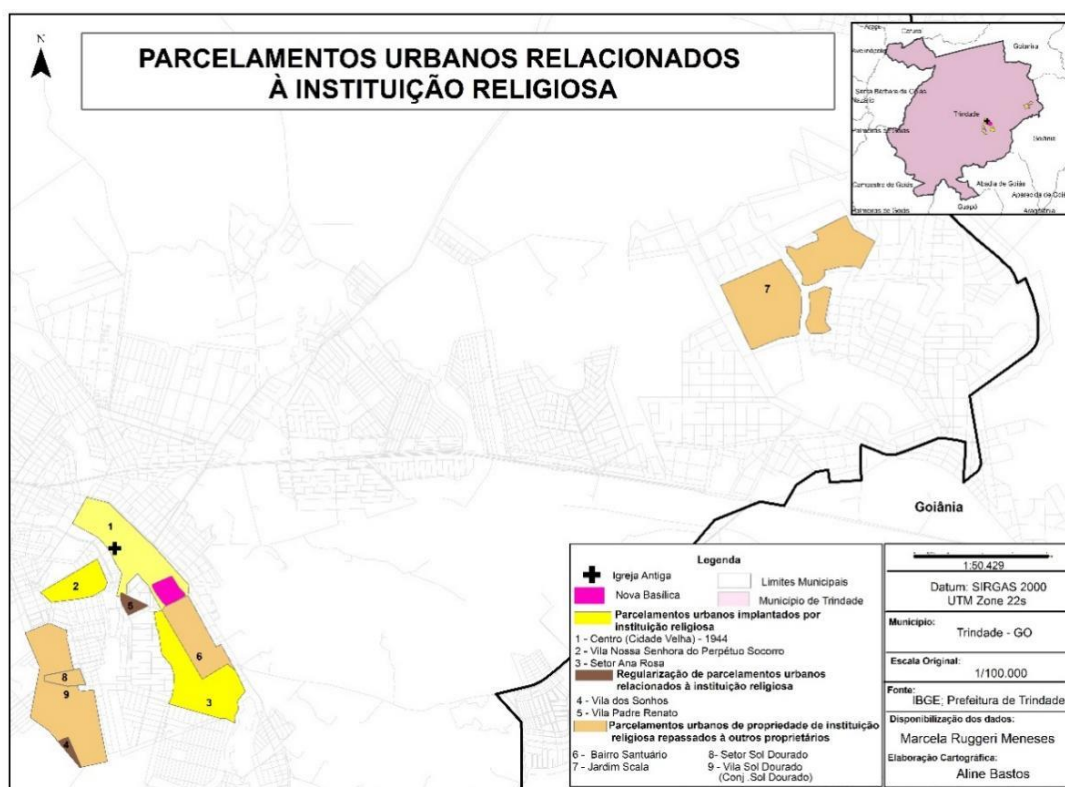


Figura 32 - Loteamentos urbanos relacionados à instituição religiosa.  
 Fonte: Registro de Cartório de Imóveis de Trindade, 2021.

Em 2016, foi elaborado Plano Local de Habitação de Interesse Social com o intuito de alcançar recursos do governo federal para implementação de política habitacional no município. Mas, anterior a este período, vigorou o “Programa Minha Casa Minha Vida” (PMCMV)<sup>133</sup> que possibilitou, a implementação de políticas habitacionais, visualizados na Figura 33, os seguintes loteamentos: Residencial

<sup>133</sup> “Minha Casa Minha Vida é, na origem, um programa econômico, concebido em diálogo com o setor imobiliário e da construção civil, em março de 2009, como uma forma declarada de enfrentamento da chamada crise dos subprimes americanos que recentemente tinha provocado a quebra de bancos e impactado a economia financeirizada mundial. O Ministério das Cidades teve, nesse momento, um papel bastante lateral. Estava, desde 2003, em um processo muito mais cuidadoso de construção política de um sistema de cidades e de habitação de interesse social.” (AMORE, 2015, p. 15 e 16).

Jardins, II (2013)<sup>134</sup>, Residencial Parque dos Manacá (2010)<sup>135</sup> e Jardim Scala (2010)<sup>136</sup>. Para o Programa de Aceleração do Crescimento – Urbanização de Assentamentos Precários (PAC-UAP), foram implantados: Palmares (2009), Bandeirantes (2009) e Setor Mariápolis (2009).

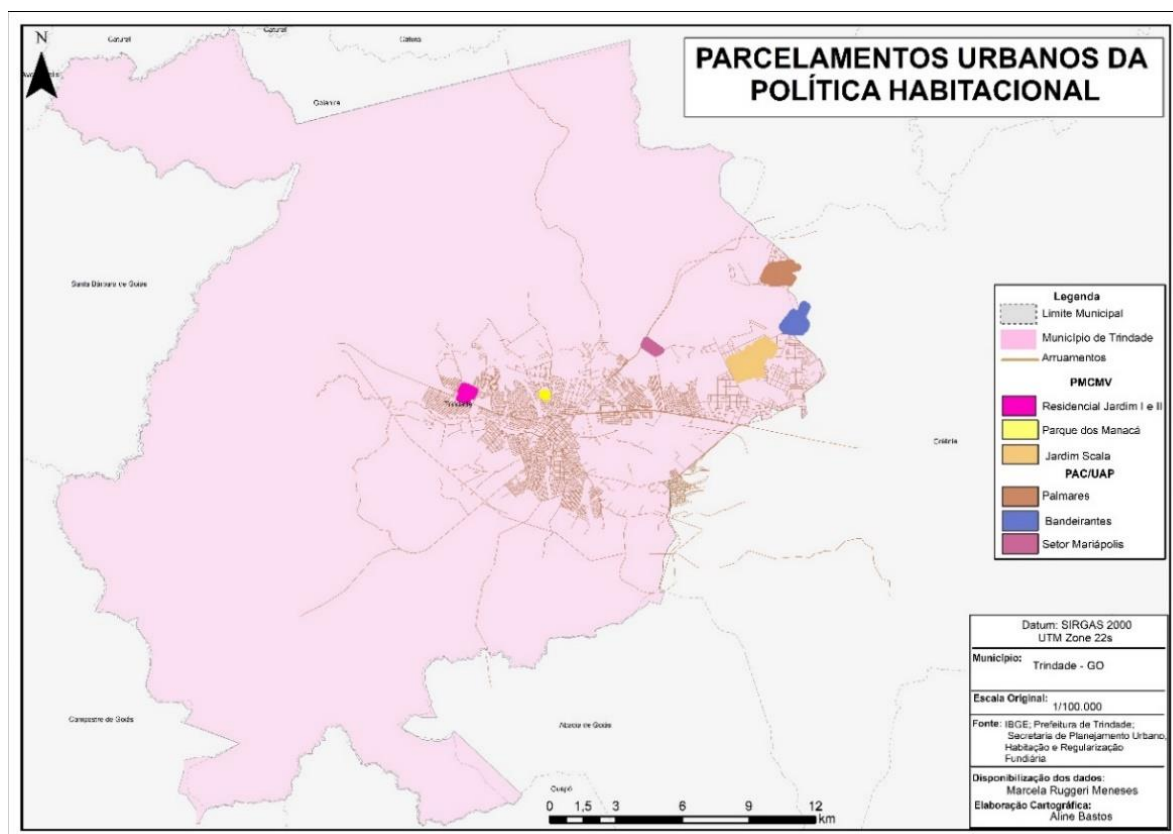


Figura 33 - Loteamentos urbanos e as políticas habitacionais em Trindade.

Há um descompasso entre as ações locais e àquelas previstas pela União. Ao certo deveria haver um direcionamento e alinhamento que partiriam de diretrizes maiores que refletiriam no em escala local. Mas o que se percebeu foram “irrationalidades” próprias da lógica de interesses dos atores sociais, ou seja, não foram seguidas as diretrizes estabelecidas pelo PMCMV para a implementação dos planos locais. Porém, há que se ressaltar que o PMCMV, igualmente atropelou o Plano

<sup>134</sup> Período sob a gestão do Prefeito Jânio Darrot (2013-2016).

<sup>135</sup> Período sob a gestão do Prefeito Ricardo Fortunato (2009-2012).

<sup>136</sup> Na tese de Borges (2017, p. 300 e 370), há maior detalhamento sobre a questão relacionada à implementação de política habitacional em Trindade e na RMG.

Nacional de Habitação, elaborado à época pelo MCidades sob coordenação do Nabil Bonduki.

Recentemente, foi elaborado Plano Urbanístico Básico – PUB<sup>137</sup>, institucionalizado sob a Lei nº 032, de 22 de dezembro de 2017. O conteúdo deste plano realizou diagnóstico sintético do território municipal e suas conexões com a metrópole goiana. Enfatizou, sobretudo, aspectos relacionados à mobilidade urbana e metropolitana, estabelecendo o sistema viário como elemento estruturador e suporte territorial. O conteúdo, de modo geral, está relacionado aos aspectos mencionados e conduzem de modo a amparar prováveis loteamentos na estrutura territorial municipal, o que de certo modo, favorece e direciona os interesses dos atores sociais, especificamente, o mercado imobiliário.

#### 5.1.2.2 A contribuição da análise dos decretos de loteamentos urbanos e alvarás de construção para a compreensão do processo de ocupação territorial

Para compreender o processo de ocupação do território do município de Trindade, em relação ao contexto metropolitano, buscou-se observar os loteamentos aprovados entre 1950-2019 (Figuras 26 a 29) e os alvarás de construção entre 2009-2012 (Figuras 34 a 37), estabelecendo-os como ferramentas urbanísticas para compreensão do processo de formação territorial urbano metropolitana<sup>138</sup>.

Na Figura 29, é possível visualizar o conjunto dos registros de aprovação de loteamentos urbanos<sup>139</sup> que tem o seguinte quantitativo por décadas: 1950 – 2 loteamentos, 1960 – 10 loteamentos, 1970 – 18 loteamentos, 1980 – 8 loteamentos, 1990 – 16 loteamentos, 2000 – 22 loteamentos e 2010 – 21 loteamentos.

No Gráfico 2, a curva de loteamentos se apresenta crescente desde a institucionalização do município. Na década de 1970, dobra em quantitativo, o que pode ser relacionado ao processo de metropolização de Goiânia, seguido na década de

---

<sup>137</sup> O PUB foi elaborado pelo escritório Grupo 4 para a Prefeitura de Trindade.

<sup>138</sup> Os dados relacionados às aprovações de loteamentos urbanos e aos alvarás de construção tiveram auxílio do servidor público municipal Sergio Geraldo Pinheiro e do estagiário em Arquitetura e Urbanismo Anauê Zoé Fernandes dos Santos, ambos pertencentes, à época, à Secretaria de Planejamento Urbano, Habitação e Regularização Fundiária.

<sup>139</sup> Vale ressaltar que nos dados relacionados às aprovações de loteamentos urbanos pode haver imprecisões nos quantitativos, podendo ter ocorrido algumas supressões, em virtude da não sistematização ou divergências administrativas. Porém, as informações foram apresentadas muito próximas da realidade.

1980, com a formação do AGLUG, e na década de 1990, com a manutenção do quantitativo sustentada pela relação estabelecida com a institucionalização da RMG, que permanece em manutenção dos valores numéricos.

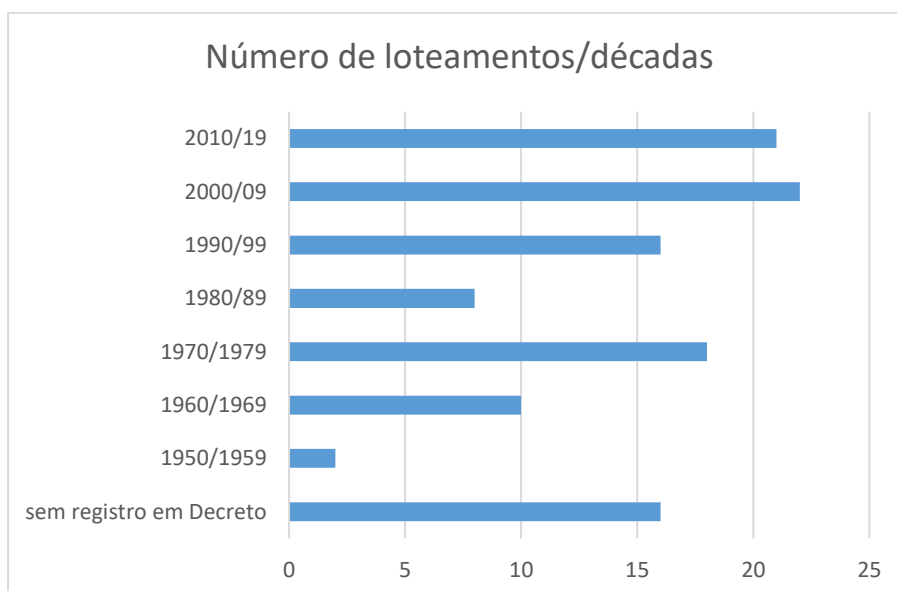


Gráfico 2 - Número de loteamentos por décadas do município de Trindade. Fonte: Prefeitura de Trindade, 2021.

Isto representa o exercício e atuação contínuo dos atores sociais ligados ao mercado imobiliário e ao processo de metropolização. O fato é que há vários arranjos de interesse que influenciam na produção do espaço urbano metropolitano, evidentemente, Trindade não apresenta um processo territorial distinto, por haver desde o princípio do processo de metropolização, expressiva relação com a capital. Após a perspectiva ampliada sob a escala urbanística do município, a avaliação será na escala do edifício e sua localização na malha urbana municipal no sentido de compreender parte do processo de metropolização, observando-se as aprovações via alvarás de construção no período compreendido entre 2009 e 2012.

No recorte temporal, o ano de menor emissão de alvarás de construção é o de 2009. Na estatística, contabilizou-se 148 alvarás de construção, sendo 136 residenciais e 12 comerciais. Observando a Figura 34, notou-se uma quantidade majoritária de uso que destinam ao residencial e pequeno quantitativo de alvarás destinados ao uso comercial. Quanto à localização, percebeu-se um quantitativo maior no núcleo principal e fundacional do município que se encontra a oeste da representação cartográfica, sendo, de modo geral, esparsa a localização das edificações construídas no município.

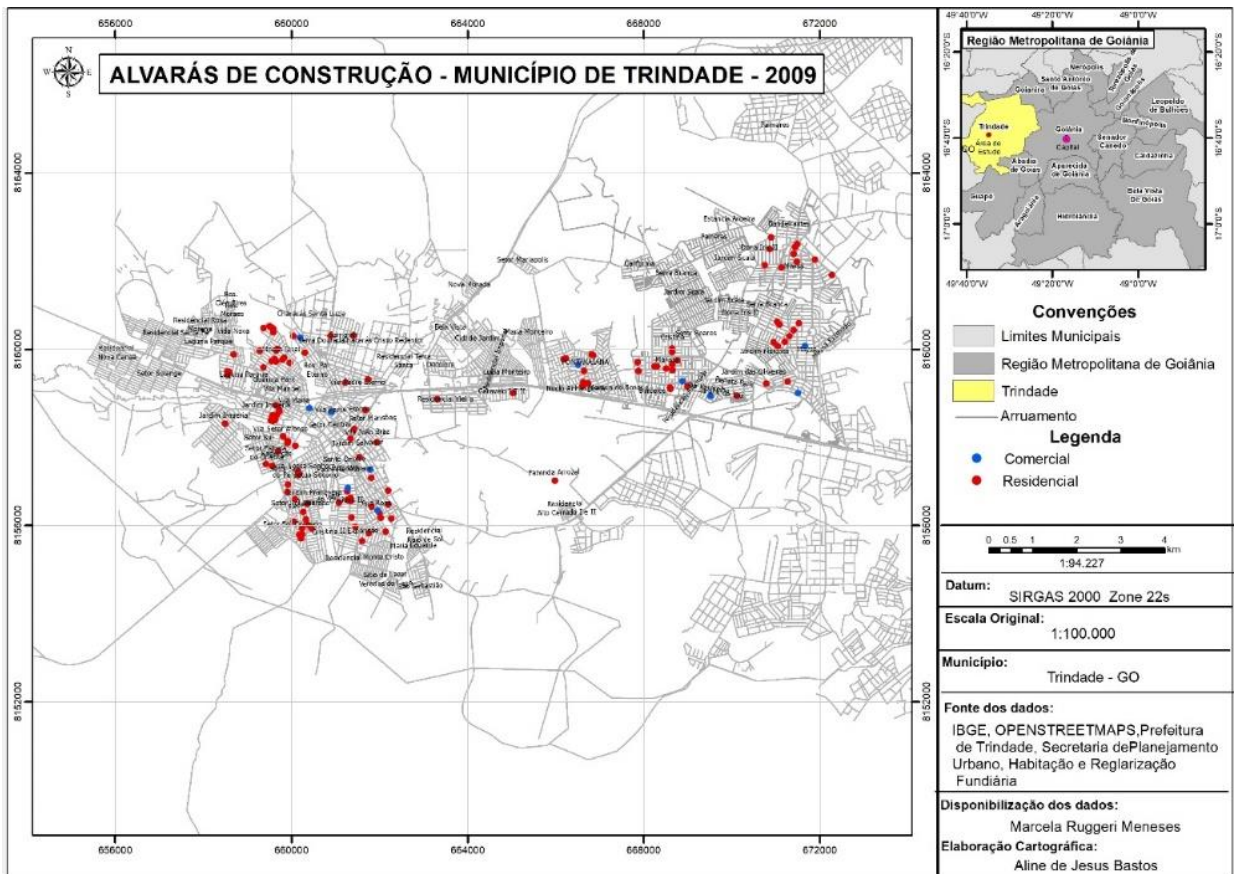


Figura 34 - Distribuição espacial dos Alvarás de Construção no ano de 2009.

Na estatística geral de 2010, contabilizou-se 334 alvarás de construção, sendo 330 residenciais e quatro comerciais. Em relação ao ano anterior é expressivo o quantitativo, ou seja, tem-se mais que o dobro de alvarás de construção, sendo ainda representativo a quantidade de alvarás emitidos para construção de uso residencial, em detrimento de baixo quantitativo de alvarás destinados ao uso comercial. Como pode se observar na Figura 35, a localização se apresentou dispersa pelo território municipal, com quantitativo maior no núcleo fundacional em relação ao ano anterior.

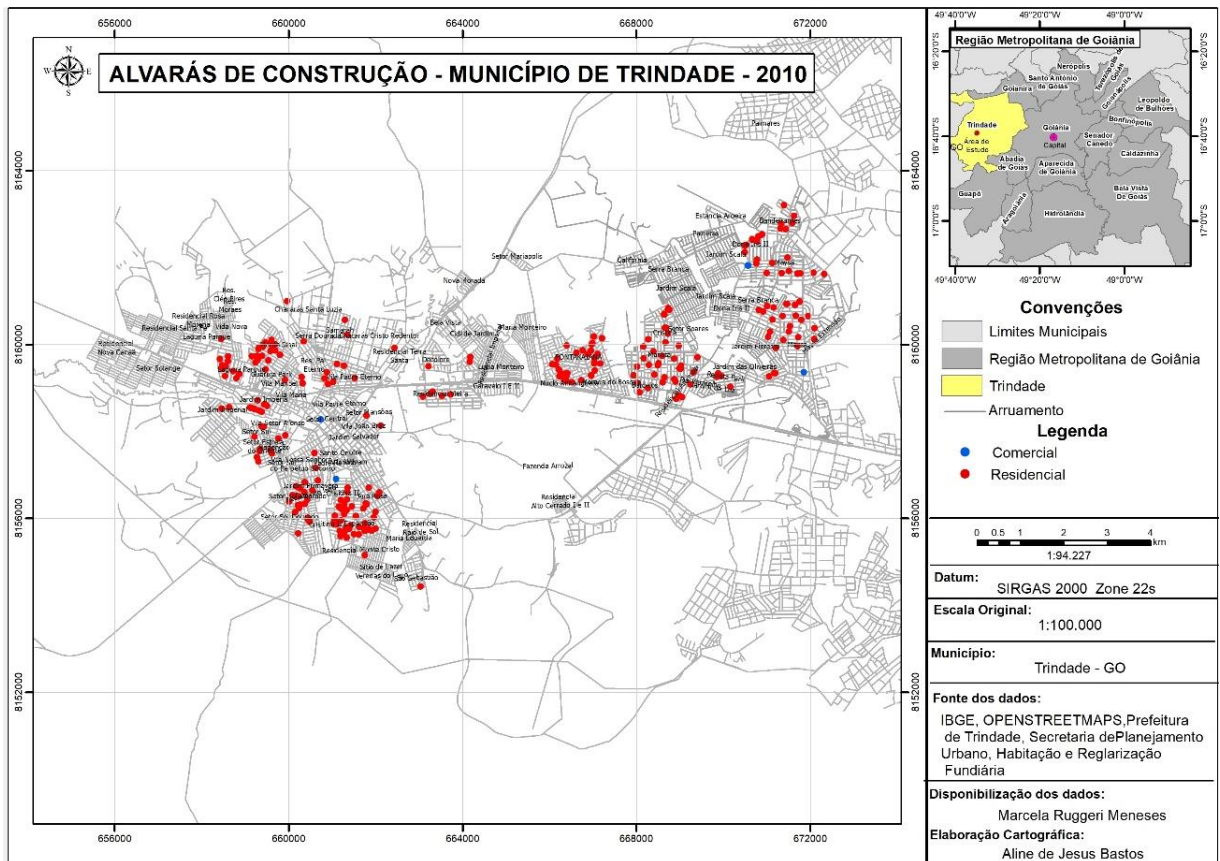


Figura 35 - Distribuição espacial dos Alvarás de Construção no ano de 2010.

Na estatística geral de 2011, contabilizou-se 646 alvarás de construção, sendo 616 residenciais e 30 comerciais. Entre os anos do período pesquisado, o ano de 2011 mostrou-se com valores ainda maiores, ou seja, próximo ao dobro do ano anterior, sendo ainda um quantitativo considerável de alvarás de construção destinados ao uso residencial, tendo aumento, em relação ao ano anterior, expressivo de alvarás destinados ao uso comercial. Observando-se a Figura 36, há certo equilíbrio na localização, considerando a condição fragmentada do território municipal, o núcleo fundacional e os bairros localizados no “Trindade II”. Esta certa proporcionalidade de alvarás de construção entre o núcleo fundacional e o “Trindade II” revela aspectos relacionados às localizações entre as classes médias e a população excluída, respectivamente.



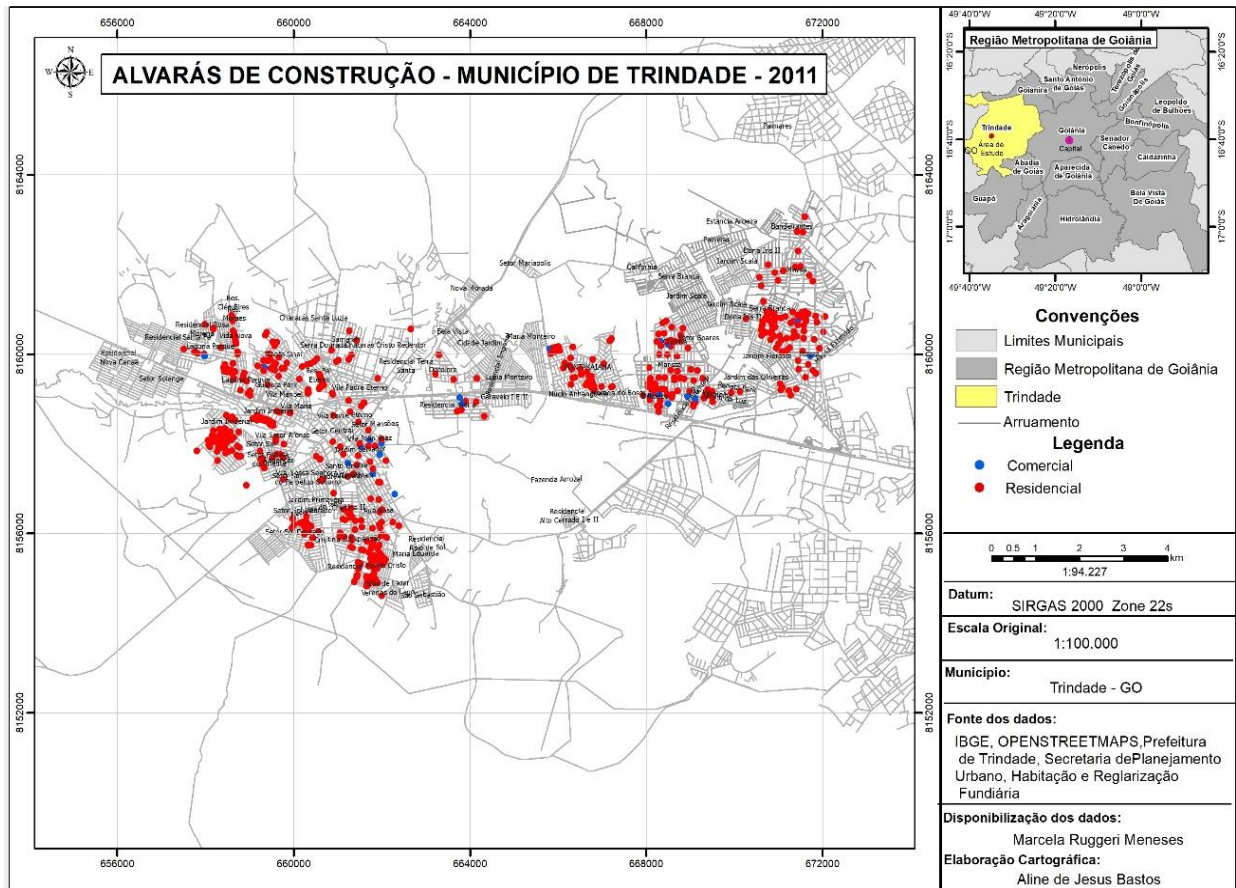


Figura 36 - Distribuição espacial dos Alvarás de Construção no ano de 2011.

Na estatística geral de 2012, contabilizou-se 427 alvarás de construção, sendo 399 residenciais e 28 comerciais. No ano de 2012, houve decréscimo em relação ao ano anterior, mas se manteve maior que o ano de 2009. Permaneceu o quantitativo considerável dos alvarás de uso residencial. Em relação ao ano anterior, o quantitativo seguiu crescente, apesar da redução. Assim como os outros anos, observando-se a Figura 37, houve dispersão na localização, sendo possível afirmar um equilíbrio entre os alvarás na porção do núcleo fundacional e o “Trindade II”. Vale ainda ressaltar que neste ano foi concedida licença para construção da nova Basílica do Divino Pai Eterno.

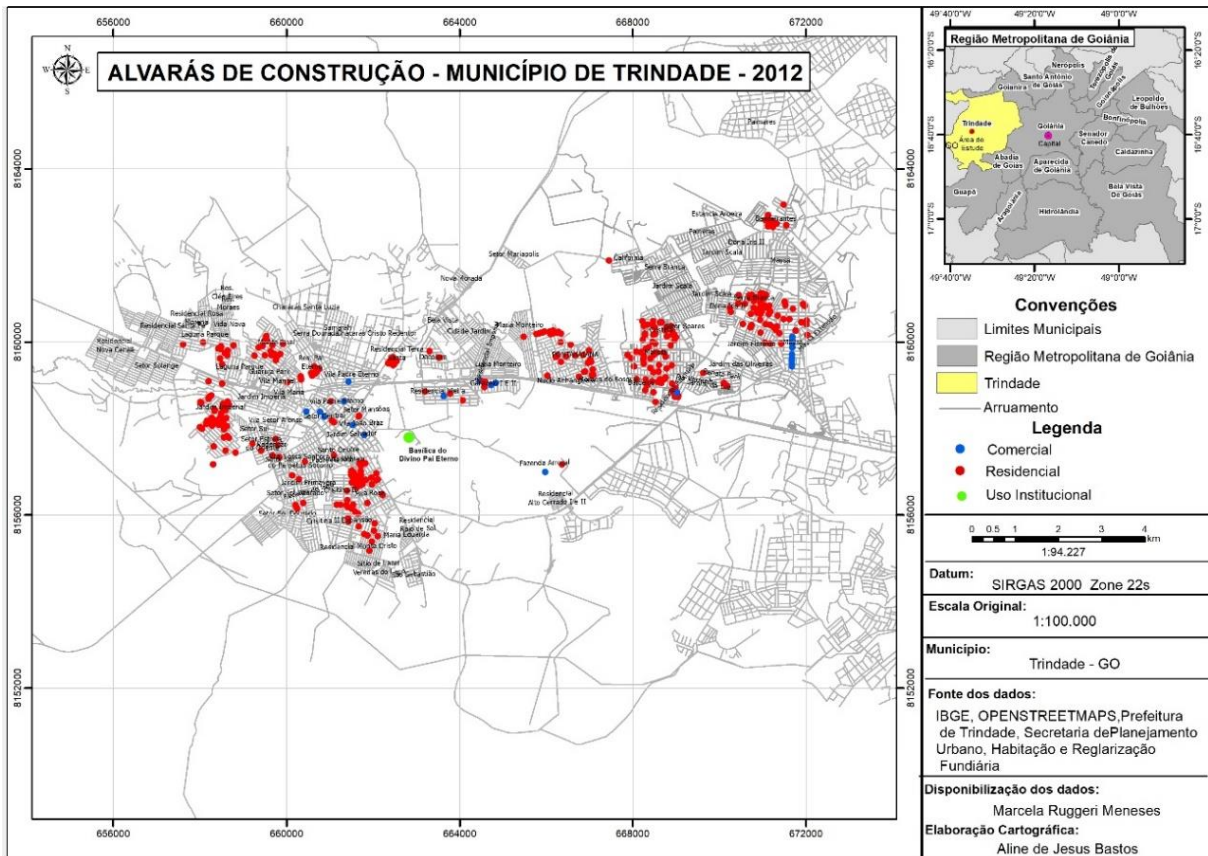


Figura 37 - Distribuição espacial dos Alvarás de Construção no ano de 2012.

## 5.2 A construção territorial na porção Noroeste da Região Metropolitana de Goiânia

### 5.2.1 Metropolização e o processo de urbanização da Região Noroeste de Goiânia

Atualmente, essa região possui o contingente populacional de 193.097 habitantes, distribuídos em 64 bairros e nove remanescentes de glebas de terra<sup>140</sup> e tornou-se objeto constante de vários pesquisadores<sup>141</sup>. Na intenção de enxergar a “construção” deste território, objetivou-se resgatar nestas pesquisas, os recortes temporais para observar seu processo de ocupação. Deste modo, foi construído cartograma, na Figura 38, que permitiu visualizar a configuração da região via loteamentos regulares e/ou irregulares com a finalidade de verificar a distribuição da malha urbano-metropolitana. Segue abaixo, por décadas, fatos e acontecimentos que

<sup>140</sup> Informações coletadas na Secretaria Municipal de Planejamento Urbano e Habitação, Gerência de pesquisas e Estatísticas Socioeconômicas, 2021.

<sup>141</sup> Silva, 2007; Moyses, 2001; Silva, 2014; Santos, 2020; Freitas, 2007; Ramos, 2016; Cruz, 2015; Coelho, 2019.

refletiram na ocupação da Região Noroeste até seu encontro com Goianira em conurbação.

Segundo Moyses (2001), as décadas de 1970 e 1980 marcaram o início do processo de formação dessa região, pois as diretrizes dos planos diretores desses períodos instalaram equipamentos urbanos de grande porte, ampliaram a zona de expansão urbana, o que fomentou, tanto loteamentos regulares, quanto irregulares. Outro ponto fundamental, foram as diretrizes estabelecidas pelos planos diretores que oportunizaram áreas para a habitação de interesse social, o que garantiu ao poder público o papel de protagonista no processo de formação do território, que nascia sob uma perspectiva de segregação socioespacial.

A valorização da terra urbana, na porção central da nova capital de Goiás, não abraçou a todos de modo equânime e o incentivo à migração na esperança de novas oportunidades gerou nas franjas, especificamente na Região Oeste e Noroeste da capital goiana, considerável déficit habitacional. Silva (2007) registra que a legislação foi permissiva quanto à exigência de implantação de infraestrutura, o que reforçou o processo de ocupação irregular, aumentando a carência de moradia. Isso resultou em dois aspectos, ao mesmo tempo divergentes e convergentes: de um lado a necessidade de suprir a carência de habitação das populações mais carentes que gerou intensas ocupações, com pressão popular sobre o poder público, e, de outro lado, o mercado imobiliário, que mais tarde percebeu um possível nicho de mercado nas áreas mais afastadas da região central da capital.

Segundo Moyses (2001), essa região foi marcada por forte presença do Estado em seu processo de formação. Nos três momentos apontados pelo pesquisador, houve imposição e interferência do poder do Estado nas ocupações que surgiram na região, ao mesmo tempo, a população se mostrou resistente, o que obrigou o Estado a criar bairros que proovessem o direito constitucional à moradia, revelando ação oportuna ao tomarem o poder político, pois assumiram o papel principal de atores sociais hegemônicos sobre o espaço.

Na década de 1980, foram implantados vários loteamentos urbanos pelo poder público, sendo eles: Vila Finsocial, Vila Mutirão I, II e III<sup>142</sup>, e Jardim Curitiba 1<sup>a</sup>, 2<sup>a</sup> e

---

<sup>142</sup> “Na década de 1980, o então governador Íris Resende liderou um projeto audacioso que tinha como objetivo construir mil casas em um dia. Essas casas seriam destinadas à população cuja renda não

3ª etapas. Para Moyses (2001), neste período, a população que habitava esta região representava aproximadamente 7,2%<sup>143</sup> da população total de Goiânia. “Vale lembrar que na região predominavam os loteamentos de natureza rural, com sítios e chácaras de recreios, os quais conviviam com as glebas de terra e eram reconhecidos pelo poder público” (MOYSES, 2001, p. 11). O fato é que essa região ao longo da década de 1980 “concentrou o maior bolsão de miséria” da nova capital do estado. Os bairros ou setores criados nestas circunstâncias foram: Vila Finsocial, Vila Mutirão I, II e III, e Jardim Curitiba 1ª, 2ª e 3ª etapas, Jardim Nova Esperança, Chácaras São Joaquim e Rosa de Ouro, Sítios de Recreio Morada do Sol, Parque Tremendão, Chácaras Maria Dilce e Sítios de Recreio Panorama.

Santos (2020) caracteriza este período como momento em que a população assume o papel, via movimentos sociais, marca e demarca o território delineando, definindo o processo de ocupação territorial. Mas o poder público, ao seu modo, atende à demanda por moradia, utilizando-se de programas sociais de assentamento de população de baixo poder aquisitivo em novos bairros “criados”, fora da malha edificada da cidade, logo desarticulada da dinâmica urbana (SANTOS, 2020, p. 248). Além disso, Santos (2020) apresenta a região, neste período, com características de transição do meio rural, semiurbano, para o urbano.

Segundo Moyses (2001), na década de 1990, a situação piorou com a implantação, pelo governo estadual, do parcelamento da Fazenda São Domingos, o que expandiu o “bolsão de pobreza”, tendo sido implantados nesse período os seguintes bairros: Bairro da Vitória, São Carlos, Bairro Floresta, Bairro Boa Vista, São Domingos e Conjunto Primavera. Além disso, foram implantados pela iniciativa privada: Estrela D’Alva, Parque Tremendão, Morada do Sol e Recanto do Bosque. Mas Santos (2020) afirma que nesse período houve ações em prol do desenvolvimento da região, com debates técnicos do poder público municipal<sup>144</sup> que

---

*excedia três salários mínimos e que não foi atendida pelo SFH. Os interesses políticos e eleitorais distorceriam a proposta de mutirão de Wilhelm e impuseram, ao projeto, soluções imediatistas e de qualidade arquitetônica e urbana discutível. O modelo da vila Mutirão — monótono, repetitivo, de baixa qualidade arquitetônica, urbana e ambiental — espalhou-se Goiás afora. A região noroeste da capital foi escolhida para abrigar o conjunto sem nenhum critério urbanístico para tanto (LUCAS, 2016, p. 89).”*

<sup>143</sup> A população da região era de aproximadamente 164.283 habitantes. Fonte: IBGE - Censo 2010, Elaboração: SEPLAM / DPESE / DVPEE.

<sup>144</sup> Vale ainda ressaltar a ação do poder público estadual, via Agência Goiana de Habitação (AGEHAB), com um programa que começou no âmbito do PAC urbanização de assentamentos precários (PAC UAP), como o projeto para urbanização do Jardim Curitiba e que envolvia diversas ações de

estava preocupado em reverter os problemas urbano-ambientais gerados pelas ocupações não planejadas, o que envolveu regularização urbana e implementação de infraestrutura e equipamentos de envergadura regional. Isto valorizou e modificou o padrão construtivo das edificações, antes precárias, em decorrência da permanência dos moradores na região, o que, de certa forma, demonstrou mudança na condição socioeconômica de seus habitantes.

Santos (2020), reforçou em sua pesquisa que mesmo tendo sido relegada, a região possui forte representatividade no crescimento da capital e da mesma forma que as regiões consideradas nobres, tal região, igualmente, é objeto de especulação do capitalismo urbano imobiliário. Vale lembrar que no final do capítulo 1, pontuou-se que os atores sociais que operam o capital se utilizam das mais variadas formas e estratégias para atingir seus objetivos, seja por meio de projetos urbanísticos, seja por loteamentos urbanos abertos e fechados, revitalização, requalificação e renovação. Igualmente, interferem na lógica do ambiente construído, na edificação de habitação unifamiliar, habitação coletiva, habitação de interesse social e, no caso específico dessa região, na valorização crescente dos custos de infraestrutura urbana. Ou seja, segundo Santos (2020),

o potencial da infraestrutura como elemento impulsionador de desenvolvimento urbano foi utilizado tendenciosamente como instrumento político do poder público e do capital imobiliário. Assim, ambos se utilizaram dos programas de desenvolvimento do planejamento da cidade e de implantação de habitações de interesse social como meio de 'distribuir' as classes sociais na estruturação do espaço urbano, de modo que a população de baixo poder aquisitivo acabasse por ocupar áreas fora malha urbana (Santos, 2020, p. 181).

Para Santos (2020), na década de 2000, ocorreram transformações relacionadas aos aspectos socioeconômicos. Porém, Silva (2014), afirma que já era possível observar a intensificação do processo de concentração na região com “adensamento de forma a quase ocupar toda a área definida para a Região Noroeste”, esse período foi marcado por intenso processo de especulação imobiliária. Cruz (2015) apresenta os vários momentos que a região passou em seu processo de formação espacial. Para a referida década destaca a existência de ações relacionadas

---

regularização plena (urbanização, construção de praças, equipamentos, casas ...). A partir daí com o projeto de regularização Casa Legal e também a troca de materiais das “casas de placas” antigas, ainda do Programa Mutirão.

às políticas públicas de regularização fundiária<sup>145</sup> que permitiram aos moradores da Região Noroeste o exercício do direito constitucional de acesso à moradia, sendo um total de “dez mil e cento e sete imóveis, sendo 937 no Bairro São Domingos, 1.693 no Bairro Floresta, 2.384 no Conjunto Primavera, 1.692 no Bairro Boa Vista, 1.929 no Bairro São Carlos e 1.472 no Bairro da Vitória” (CRUZ, 2015, p. 85). Além do programa estadual, houve o programa federal denominado PAC<sup>146</sup>, que neste caso, beneficiou o Bairro Jardim Curitiba com a implementação de infraestrutura urbana.

Segundo Cruz (2015), a década de 2010 coincide com o processo de urbanização de Goianira, especificamente, na dispersão urbana que gera unidades que se aproximaram de Goiânia, conurbando a capital e esse município. Nesse momento, há um “deslocamento dos interesses imobiliários para a Região Noroeste”, sendo possível afirmar que o processo ocorre em ambos os sentidos (duplo sentido), concentração e dispersão, tanto no território de Goiânia, quanto no território de Goianira. Interessante pontuar que os processos se dão, inicialmente, por concentração e, posteriormente, por dispersão, mas ambos são concomitantes, embora suas intensidades sejam distintas, o processo de urbanização e sua metamorfose, a metropolização, ambos fenômenos, podem ser visualizados no contexto desta pesquisa demonstrando a relação de dependência entre os territórios conurbados pela ordem metropolitana.

O fato é que há o encontro dos tecidos urbanos que se conurbam e formam, ao mesmo tempo, uma malha urbano-metropolitana. Anjos (2009) realizou periodização do processo de formação espacial de Goianira e demonstrou, por meio da evolução urbana no município, a forte relação com a capital. Neste mesmo capítulo, foi realizada esta abordagem no sentido de atualizar e complementar o processo para compreender o andamento do fenômeno urbanização-metropolização, que se concretizou via “conturbação dos municípios de Goiânia e Goianira, ressaltando o ponto de contato entre os bairros: Jardim Primavera (Goiânia) e Residenciais Triunfo I e III (Goiânia) e Residencial Triunfo II (Goianira)” (CRUZ, 2015, p. 86).

---

<sup>145</sup> O Programa Casa Legal foi criado a partir da Lei Estadual n. 16.269, de vinte e nove de maio de 2008, e tem como objetivo regularizar urbano e socialmente os imóveis do Estado de Goiás por intermédio da Lei Estadual de Regularização Fundiária, nº 17.545, de 11 de janeiro de 2012.

<sup>146</sup> “O Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) é outro programa do governo federal importante no período, que, vinculado ao Ministério das Cidades, proporcionou investimentos em urbanização de assentamentos considerados precários” (CRUZ, 2015, p. 85).

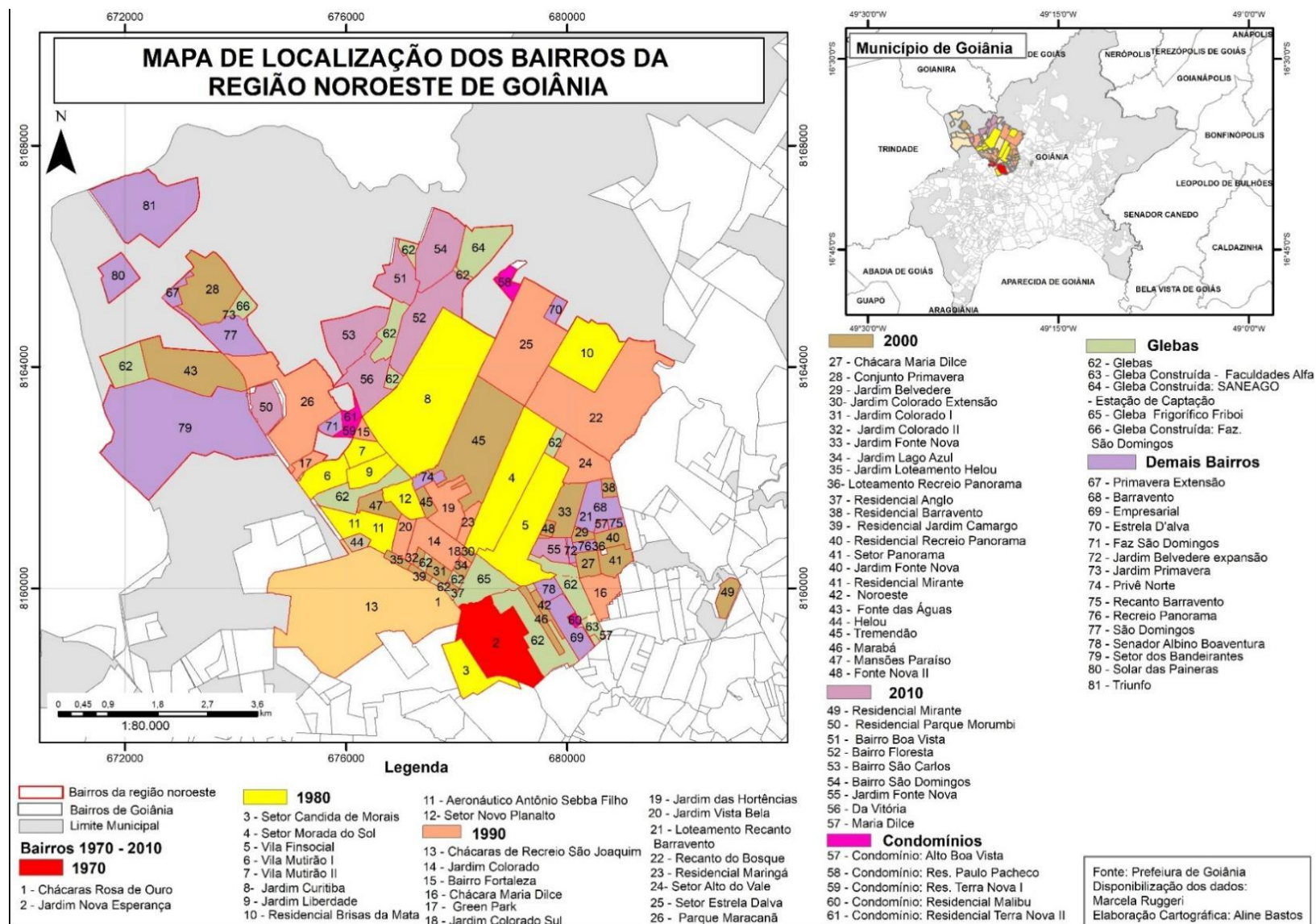


Figura 38 - Sequência histórica de criação/surgimento dos bairros da Região Noroeste de Goiânia.

Mesmo com o olhar do setor imobiliário para a Região e da valorização dos imóveis, as propagandas dos empreendimentos asseguram um excelente investimento na Região Norte, ou seja, sem referência à Noroeste, visto que o vínculo com a criminalidade ainda a acompanha. A nova configuração da Região, no que se refere aos empreendimentos imobiliários, são os condomínios fechados para baixa e média renda, fato que carece ser amplamente estudado por aqueles que estimam conhecer mais sobre a dinâmica atual. A afirmação refere-se à propaganda do único empreendimento vertical da Região Noroeste até a conclusão dessa dissertação. As doze torres entregues em 2013 modificaram rapidamente a paisagem da Região mas nas propagandas e folhetos publicitários lia-se: “O Borges Landeiro Tropicale tem acesso rápido ao Centro de Goiânia, Campinas e outros pontos importantes. O Setor Cândida de Moraes está em uma das áreas que mais valoriza em Goiânia e vem crescendo a cada dia. Venha viver no melhor residencial da Região Norte de Goiânia, localizado a 200 metros do Portal Shopping, próximo a grandes supermercados, bancos e faculdades (BORGES LANDEIRO, 2013)” (CRUZ, 2015, p. 88).

Para as décadas de 2000 e 2010, Santos (2020, p. 249 e 250) afirma que estes períodos apresentam aspectos de transformações decorrentes da década de 1990, o que favoreceu a implantação de serviços públicos e privados nas avenidas principais, onde existe um novo eixo comercial e estabelecendo-se assim uma centralidade. Havendo uma composição heterogênea, do ponto de vista edilício, marcada pela implantação de condomínios horizontais e verticais fechados, que contrastam com as habitações populares em execução.

Vale ainda ressaltar que a região recebeu em 2015, a inauguração de grande equipamento urbano de saúde, Hospital de Urgências Governador Otávio Lage de Siqueira (HUGOL<sup>147</sup>) que foi implementado com a finalidade de suprir o grande déficit relacionado à área da saúde, devido à desproporcionalidade de habitantes por unidade atendimento. Neste mesmo ano foi iniciada, com recurso da Prefeitura de Goiânia, obra de mobilidade urbana, o Bus Rapid Transport (BRT) Norte-Sul, que interliga a Região Norte, passa pelo centro de Goiânia, até o município de Aparecida de Goiânia (sul da RMG). Vale ainda ressaltar que a conexão do BRT com Goiânia,

---

<sup>147</sup> “O Hospital foi inaugurado em julho de 2015 e possui uma estrutura física com a dimensão de 71.165 m<sup>2</sup>. É uma unidade de saúde de alta e média complexidade em urgência e emergência, com foco em traumatologia, queimaduras e medicina intensiva. O hospital é habilitado como Centro de Referência em Assistência a Queimados de alta complexidade pelo Ministério da Saúde e é referência no atendimento pediátrico a vítimas de traumas. É, ainda, um hospital de assistência, ensino, pesquisa e extensão universitária, com banco de sangue próprio.” Disponível em: <https://www.saude.go.gov.br/component/sppagebuilder/27-hugol-hospital-estadual-de-urgencias-da-regiao-noroeste-de-goiania-governador-otavio-lage-de-siqueira.html>. Acesso em: 16 nov. 2021.



igualmente, conectará via sistema viário e mobilidade, os territórios de Goianira, Goiânia e Aparecida de Goiânia, estabelecendo uma conexão que extrapola o intraurbano e contempla o interurbano, o metropolitano.

Essa região, além de apresentar malha fragmentada devido ao abandono e desinteresse do poder público quanto à gestão e ao planejamento, sendo resultado de contínuo processo de luta pelos moradores, foi rotulada de região mais violenta da capital. Há vários pesquisadores que discutiram esta temática e expõem a marginalização de seus habitantes. Segundo Santos (2020), apesar das intervenções do poder público na região, existem ainda dificuldades diárias relacionadas à infraestrutura urbana e aos processos de regularização fundiária que são utilizados como moeda nos períodos eleitorais, como exercício do poder no espaço.

Oliveira e Mello (2018) afirmam que a configuração espacial dessa região “esteve fortemente ligada à ação dos atores sociais responsáveis pela produção do espaço”, pois direcionavam o processo de urbanização, fomentando a dispersão urbana para áreas desprovidas de infraestrutura. Cabe ressaltar que neste processo estavam em arranjo: o poder público e o mercado imobiliário, peculiar ainda enfatizar o modo, costumeiro, utilizado pelos gestores públicos, à época, da barganha eleitoral, tendo como moeda de troca, o direito constitucional à moradia, reforçando o oportunismo eleitoral.

Os autores supramencionados enfatizam algo necessário e importante para a análise dos atores sociais e o processo de ocupação espacial. A maior parte dos bairros dessa região foi implantada pela iniciativa privada, na linguagem e conceitos adotados para esta pesquisa, mais precisamente, “atores sociais ligados ao mercado imobiliário”, o que vai ao encontro das discussões e conceitos apresentados no capítulo 1. Além disso, reforçam a ideia de que o mercado imobiliário se cerca de todos os tipos de padrões de projetos, ou melhor, de todos os tipos de produtos, para se adequarem e, de alguma forma, garantirem suas mais variadas formas de lucro sobre o espaço, independentemente da escala.

Portanto, no histórico da ocupação dos bairros dessa região, ficou evidente que o Estado é um dos principais atores sociais de construção do espaço, pois exerce, permanentemente, com sua mão invisível, o poder de controlar e defender interesses

alheios ao bem comum da coletividade, mantendo os interesses do capital acima de qualquer benefício social.

### 5.2.2 Processo de urbanização do município de Goianira no contexto da metropolização goianiense

O município de Goianira, na Figura 39, encontra-se localizado à noroeste da Região Metropolitana de Goiânia. Segundo IBGE, sua unidade territorial abrange a dimensão de 212,552km<sup>2</sup> com densidade demográfica de 162,94hab/km<sup>2</sup>, população de 34.060 pessoas (Censo 2010) e estimativa de 46.278 pessoas para o Censo de 2021<sup>148</sup>. Possui os seguintes municípios em suas adjacências: ao norte – Brazabrantes, Caturai e Inhumas; ao sul – Goiânia e; a leste – Santo Antônio de Goiás e a oeste – Trindade e Santa Bárbara de Goiás.

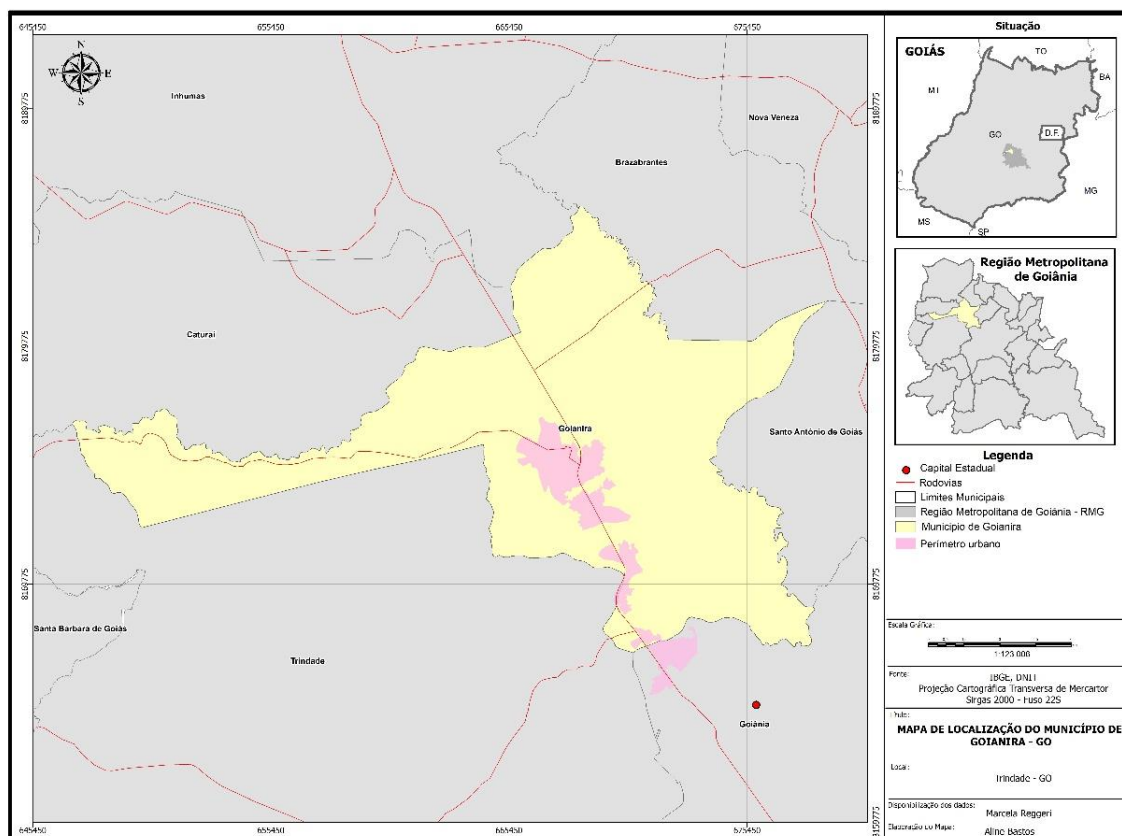


Figura 39 - Município de Goianira em relação à RMG.

148 Idem 109.

### 5.2.2.1 Da formação territorial de Goianira às políticas urbanas implementadas no município

Segundo Anjos (2009, p. 67), o povoado de São Geraldo surgiu a partir da articulação política, realizada pelos fazendeiros que margeavam o caminho onde seria realizada a instalação da Ferrovia Goiás, o caminho Goiás-Campinas. Como pode ser observado na Figura 40, a formação do povoado de São Geraldo, futuro município de Goianira, está ligada tanto ao território de Trindade, quanto ao território de Campinas (como apresentado no Quadro 4, no capítulo 3).

De Trindade vinha o padre Pelágio Sauter, de seis em seis meses, visitar as fazendas de Pinguela Preta, São Domingos, Boa Vista, Meia Ponte, Bugre, Rio do Peixe, Mangueira, dentre outras (Goianira, 1997). Nessas fazendas o padre realizava, acompanhado de mais duas pessoas, a desobriga paroquial, promovendo casamentos, batismos, missas e doutrinamentos (ibidem). Tendo a ideia de criação do povoado surgida em 1920 (Goianira, 1997), formou-se, em 1922, uma comissão para a criação do povoado, que teria São Geraldo Magela como padroeiro, de quem era devoto o padre Pelágio (ANJOS, 2009, p. 68).

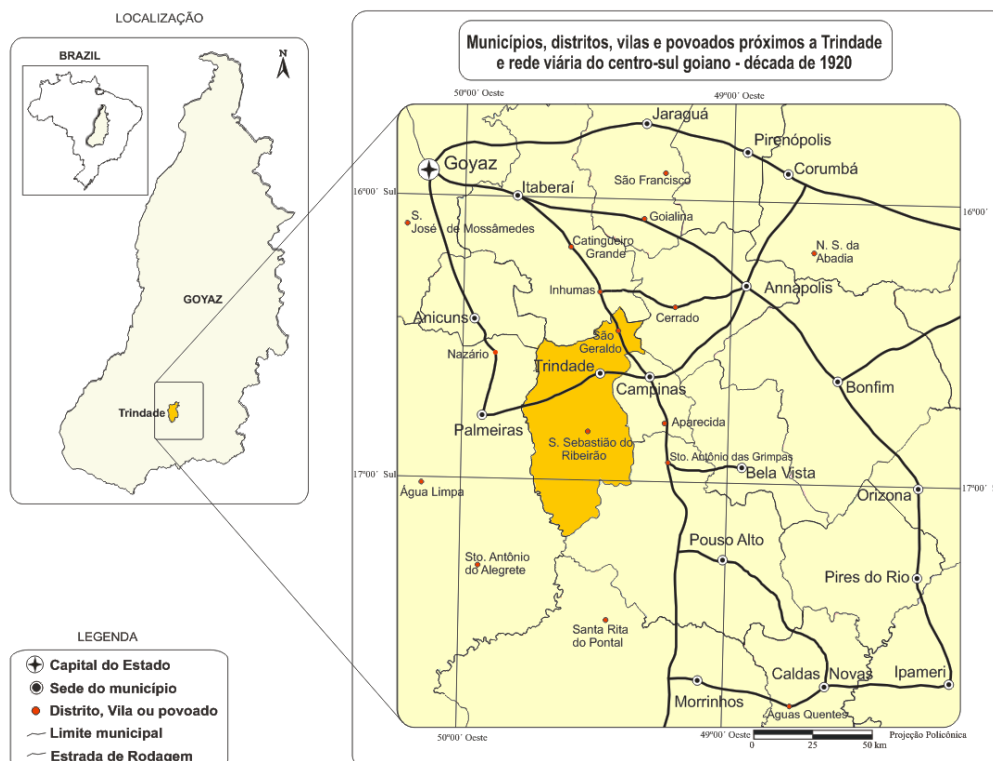


Figura 40 - Relação entre São Geraldo (Goianira) e Trindade.

Fontes: Ática (1983); Ortêncio (1983); Chaul (1988); Goiás (2003).

Nota: Antonio Fernandes dos Anjos e de José Vandério Cirqueira Pinto.

Tanto o povoado de São Geraldo (Goianira), quanto o povoado de Barro Preto (Trindade) surgiram sob a mesma ordem econômica, a agropecuária. Além disso, ambos sofreram influência da Igreja Católica em seu processo de formação territorial e política. São Geraldo é, assim, filho da Igreja, da estrada e da agropecuária, que lhe deram sustentação conjunta, sobretudo nos primeiros passos (ANJOS, 2009, p. 69). Ainda relata em sua pesquisa a doação de terras à Igreja, que compôs o primeiro loteamento formado no município<sup>149</sup>.

Para o referido pesquisador, a princípio o desenvolvimento econômico do povoado esteve ligado ao uso do carro de boi como meio de transporte. Posteriormente, a chegada da ferrovia em Goiânia, em 1942, conectou o distrito de São Geraldo, via escoamento de produção para a capital. A partir de 1949, iniciou-se a construção da igreja matriz de São Geraldo, fato que demonstra estruturação do espaço intraurbano.

Anjos (2009), pontua questão relevante ligada à autonomia política do município. Segundo o pesquisador, o distrito alcançou sua autonomia por intermediação política entre um vereador que se coligou com deputados para emancipação do distrito que aconteceu em 1958, com a instalação do distrito-sede em 4 de janeiro de 1959.

Da transformação em distrito até sua emancipação, no final de 1958, o território de Goianira passa por mudanças de disposição e de área. Primeiramente, quando estava ligado a Trindade, não há como saber qual era a configuração do espaço rural vinculado ao povoado. Depois, em 1935, São Geraldo transforma-se em distrito de Goiânia, havendo também mudanças espaciais. Em 1938 os territórios do município de Trindade passam a ser distrito de Goiânia. Em 1943 o então distrito de Trindade se emancipa e parte do distrito de Goianira é vinculado a Inhumas e em 1958 é criado o município de Goianira (ANJOS, 2009, p. 79).

Entende-se que o processo de expansão urbana na formação territorial de um município guarda aspectos conceituais discutidos no âmbito dos processos de

---

<sup>149</sup>“O alqueire goiano corresponde a uma área de 48.400 m<sup>2</sup> ou 4,84 hectares. Portanto, a área doada para o patrimônio da capela – que comportaria a capela, sua praça, e algumas quadras residenciais e institucionais – corresponde a 72.600 m<sup>2</sup> ou 7,26 hectares. Pode parecer pouco, mas o certo é que o sítio urbano daí resultante suportou quarenta e quatro anos sem que se abrisse outro loteamento, apesar de ter havido crescimento populacional contínuo, porém concentrado no meio rural” (ANJOS, 2009, p. 70).

urbanização e sua extensão a metropolização. Cabe ressaltar que o processo de urbanização possui duas tipologias de classificação e conceituação que melhor enquadram a concentração e a dispersão, que podem classificar os processos de formação e ocupação territorial de um dado município. Além disso, no capítulo 2, abordou-se o fenômeno da metropolização, no caso das regiões metropolitanas e seus adjacentes que mantêm uma lógica que se retroalimenta, oriundos interesses especulativos fundados em arranjos sociopolíticos diversos, sob a lógica que alimenta e dinamiza do tecido urbano metropolitano.

Para isso, buscou-se apresentar a perspectiva do referido pesquisador, que periodizou o processo da formação territorial do município de Goianira no contexto metropolitano que interessa à presente pesquisa. Assim sendo, classificou os seguintes períodos em: nuclear (1922-1978), linear (1979-1995) e complexo (1996-2019). A presente pesquisa acrescentou e atualizou a esse período uma terceira fase que compreende as décadas de 2009 a 2019, estendendo, o terceiro período para 2019, compreendendo o recorte temporal entre (1996-2019).

O primeiro período, classificado como nuclear, foi dividido em três fases, sendo elas: 1º fase (1922-1934), 2º fase (1935-1971) e 3º fase (1972-1978), que podem ser visualizadas na Figura 41. A primeira fase (1922-1934) vai desde a instalação do povoado até o momento em que se desvincula do município de Trindade e passa a constituir distrito de Goiânia. A segunda fase (1935-1971) possui dois marcos: a criação do distrito de São Geraldo, em 1935, e o decreto municipal que precede a lei municipal<sup>150</sup>, relacionada à implantação de infraestrutura urbana para novos loteamentos. Há ainda a criação do município em 1958 e sua instalação em 1959, que apesar de relevante, esse fato não transformou diretamente o espaço intraurbano, ainda que possa ter contribuído tanto para o adensamento urbano quanto para a promoção imobiliária da cidade. Este período guarda considerável relevância pois:

Com a criação de Goiânia ocorreu uma convulsão político-territorial na qual inicialmente se extinguem os municípios de Campinas e de Hidrolândia e se desmembram partes dos territórios de Anápolis, de Bela Vista e de Trindade, e o até então povoado de São Geraldo é institucionalizado distrito de Goiânia, em 1935 (IBGE, 1951). A transformação em distrito está inserida no contexto da mudança regional que a instalação do município de Goiânia causou. Assim o

---

<sup>150</sup>Lei municipal nº 4.526, de 31 de dezembro de 1971, essa lei obrigava o agente imobiliário a implantar a infraestrutura básica nos novos loteamentos.

município de Trindade, matriz de São Geraldo e de Ribeirão, é transformado em distrito de Goiânia, mantendo, agora, o mesmo *status* político-territorial que São Geraldo. O título de distrito concedido a São Geraldo por si mesmo não mudaria a realidade socioespacial. O surgimento de Goiânia como centro econômico e político vai, aos poucos, influenciar a economia de Goianira, o que já começou na construção da cidade [...] (ANJOS, 2009, p. 82 e 83).

A terceira fase (1972-1978) do primeiro período possui forte relação com marco legal, a lei municipal de Goiânia nº 4.526, de 31 de dezembro de 1971, que visava coibir o surgimento de novos loteamentos em Goiânia e influenciou o processo de formação e ocupação do município de Goianira, além de vários outros pertencentes à Região Metropolitana de Goiânia. Segundo Anjos (2009, p. 87), neste momento a economia de Goianira, antes fortemente baseada na agropecuária, já estava cada vez mais ligada às atividades urbanas, sobretudo de Goiânia. Na década de 1970, com uma explosão demográfica urbana nunca vista, ocorre também a abertura de loteamentos em número jamais alcançado nas décadas posteriores.

Ainda nesta fase, o município de Goianira sofreu influências em sua composição territorial, pois a restrição, em Goiânia, ao parcelamento urbano imposto pela lei municipal 4.526/71, impedia novos loteamentos na capital, aumentando a demanda pelos territórios municipais adjacentes, como Goianira. De alguma forma, a região noroeste da capital estava respondendo a essa demanda social com a abertura de loteamentos clandestinos e irregulares, como abordado no início deste capítulo.

As restrições impostas pela capital atraíram, como nunca, novos contingentes migratórios, alavancando o crescimento da metrópole, sobretudo, na construção civil. Inclusive, o direcionamento do crescimento da capital para as margens da Av. T-63, setores Bela Vista e Bueno (diretriz do plano diretor da época), refletiram na periferia goianiense e metropolitana, como as Regiões Oeste, Noroeste de Goiânia, Goianira e Trindade. Estes “receberam” um contingente populacional de migrantes oriundos do campo, sem qualificação profissional que se encaixaram na construção civil e atividades do comércio informal para sobreviver na metrópole. Isto se conecta ao transporte coletivo da capital que “integrou” pela necessidade de deslocamento da massa trabalhadora os bairros de baixo e alto poder aquisitivo aos municípios adjacentes como Goianira e Trindade (ANJOS, 2009, p. 87).

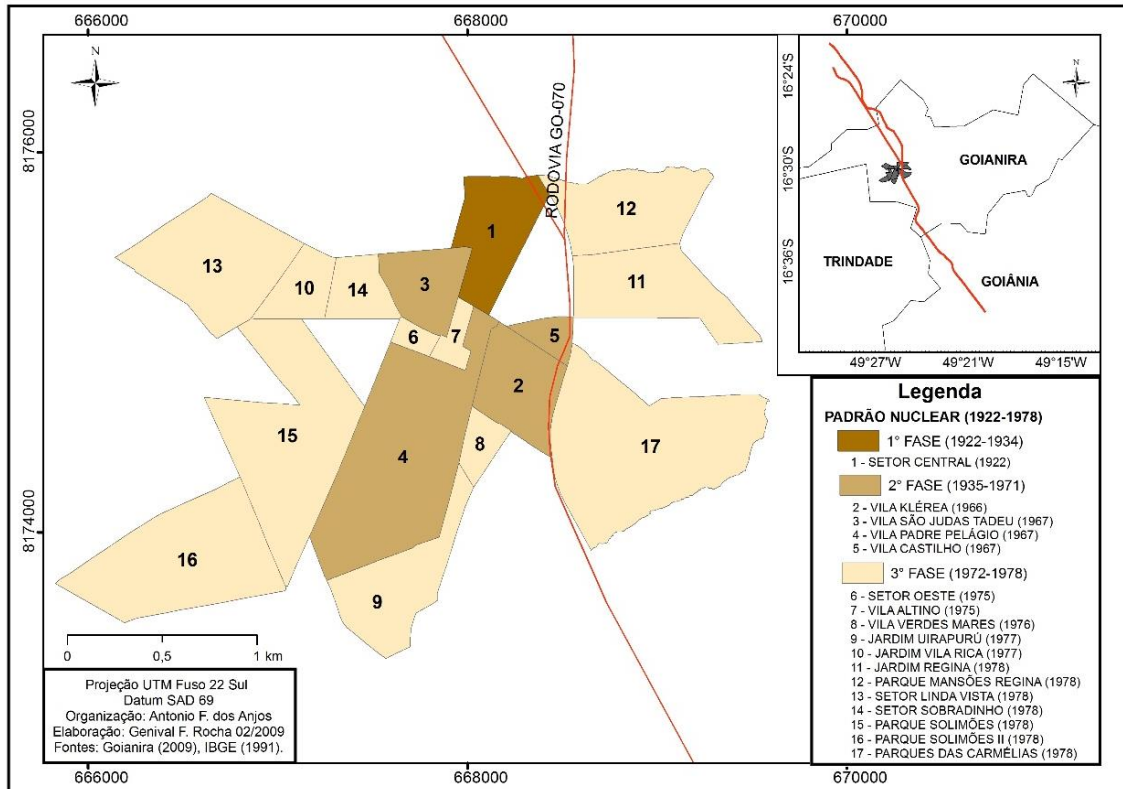


Figura 41 - Bairros implementados no primeiro período do processo de formação territorial do município de Goianira e as três fases.

Fonte: Anjos (2009).

Na Figura 42, o segundo período, denominado linear (1979-1989), está vinculado ao intenso processo de urbanização de Goiânia que dispersa sua malha de modo fragmentado, atingindo a divisa com Goianira por meio da rodovia GO-070. Ainda segundo Anjos (2009, p. 93), a rodovia possui relação com as atividades econômicas desenvolvidas a cada tempo: a mineração, a agropecuária e ao deslocamento de pessoas para a capital. Além disso, as margens da rodovia foram beneficiadas com sua estruturação, o que valorizou as fazendas, em 1920, e com as transformações, que por sua vez, permitiram assentamento urbano industrial, em meados da década de 1970. Os loteamentos que surgiram neste período, em sua grande maioria tem a mesma característica vinculada à dispersão.

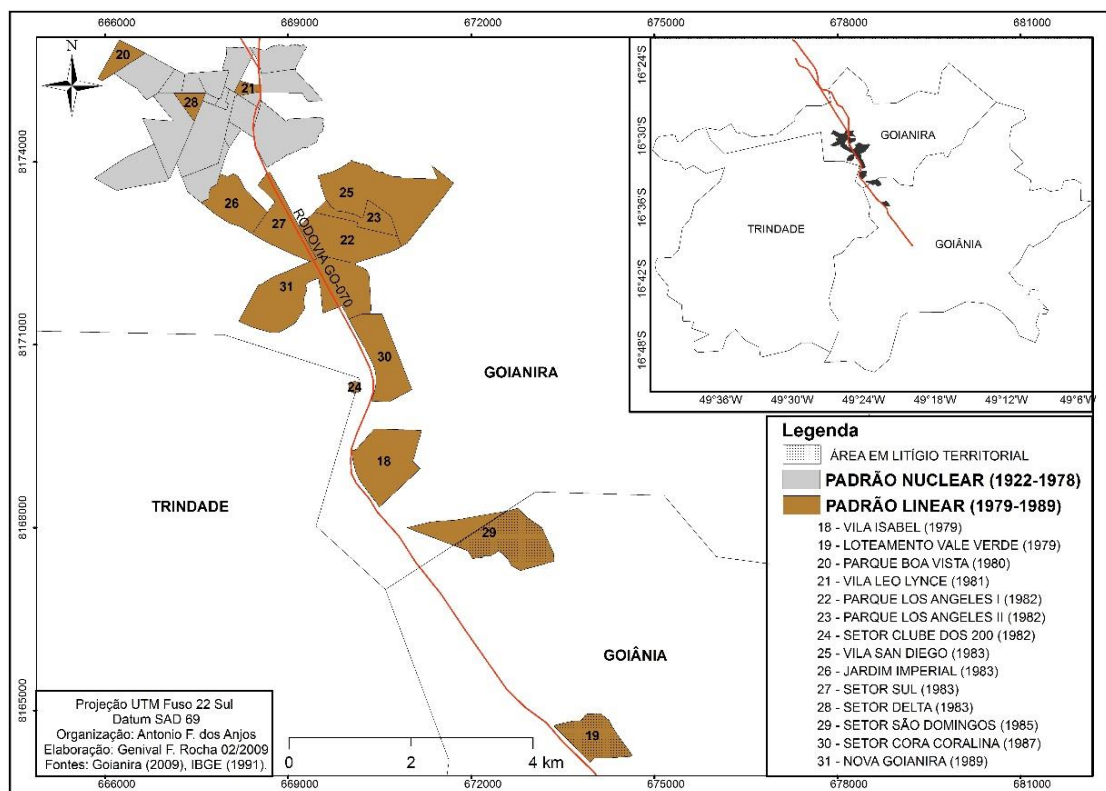


Figura 42 - Bairros implementados no segundo período denominado linear (1979-1989) do município de Goianira. Fonte: Anjos (2009).

Há um lapso temporal, entre 1990 e 1995, que, segundo Anjos (2009), representou a retomada da atividade imobiliária com a nova estratégia de preenchimento de vazios. Apesar deste pequeno período não haver movimentação expressiva por parte dos atores sociais ligados ao mercado imobiliário, houve a aprovação de quatro loteamentos (Setor Boa Vista, Vila Leo Lynce II, Jardim D'Assis e Solar das Orquídeas). Deste modo, vale incluir estes loteamentos na segunda fase, classificando-os como um segundo período de baixa expressão no universo de exploração do território goianirense. Já que estas ocupações estão dispostas ao longo da rodovia, caracterizando a linearidade. Surgiu ainda neste período o Distrito Agroindustrial de Goianira – DAIG, mas o principal marco é a retomada da atividade imobiliária após seis anos de recessão – entre 1990 e 1995 – sob uma nova estratégia: o preenchimento de vazios.

Para Anjos (2009, p. 96 e 97), o terceiro período (1996-2009), Figura 43, denominado complexo, possui característica de heterogeneidade nos vetores de crescimento e há a presença de vazios urbanos e podem ser visualizados nas Figuras 41 a 42. Foi dividido em duas fases: uma de preenchimento dos vazios do espaço



urbano nuclear – entre 1996 e 2000 (Figura 43) – e outra de preenchimento dos vazios do espaço urbano linear, além das bordas de ambas, de 2001 a 2008, sendo acrescido, como mencionado anteriormente, uma terceira fase (2009 a 2019), Figura 44.

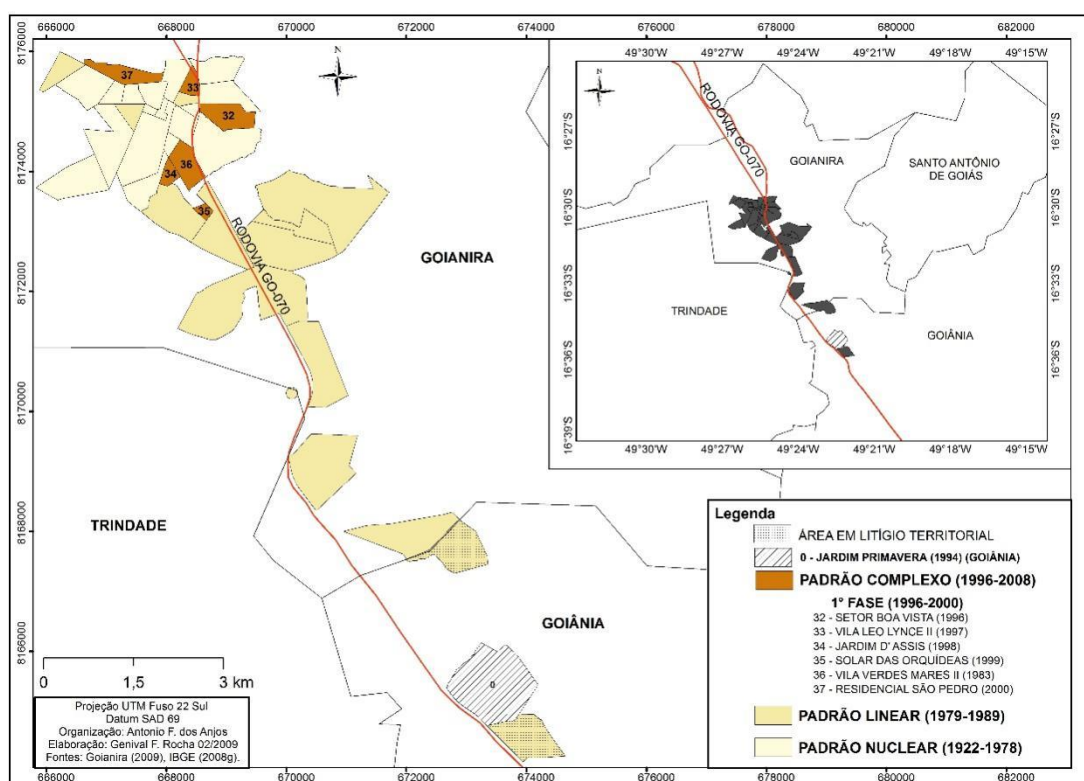


Figura 43 - Bairros do terceiro período (1ª fase) denominado complexo (1996-2000) do município de Goianira. Fonte: Anjos (2009).

Na Figura 43, a primeira fase (1996-2000) do terceiro período, segundo Anjos (2009, p. 97), foi um momento de loteamentos dos vazios urbanos existentes. Houve processo migratório considerável e a administração pública municipal promulgou legislação proibindo a abertura de loteamentos, considerando a indefinição do perímetro urbano<sup>151</sup>.

<sup>151</sup> A lei municipal nº 143, de 1996, paralisou por dez anos a abertura de novos loteamentos, com a ressalva de se poder lotear dentro do perímetro urbano. Todavia, o padrão que se desenvolveu nesse período não foi decorrência desse instrumento legal, já que a lei municipal nº 314, de 10 de março de 1978, instituiu um perímetro urbano bem maior do que seria possível urbanizar e deixou, por outro lado, boa parte da malha urbana excluída desse perímetro. (ANJOS, 2009, p. 87).

A segunda fase (2001-2008) do terceiro período (Figura 44) tem como marco o deslocamento da ação imobiliária do espaço nuclear para o linear, somado a uma diversidade de tipologias de loteamentos e a aceleração do crescimento demográfico. Inclusive, o contexto da gestão pública municipal se apresenta limitado para administrar o mencionado processo de ocupação e a demanda industrial posta pela presença do DAIG.

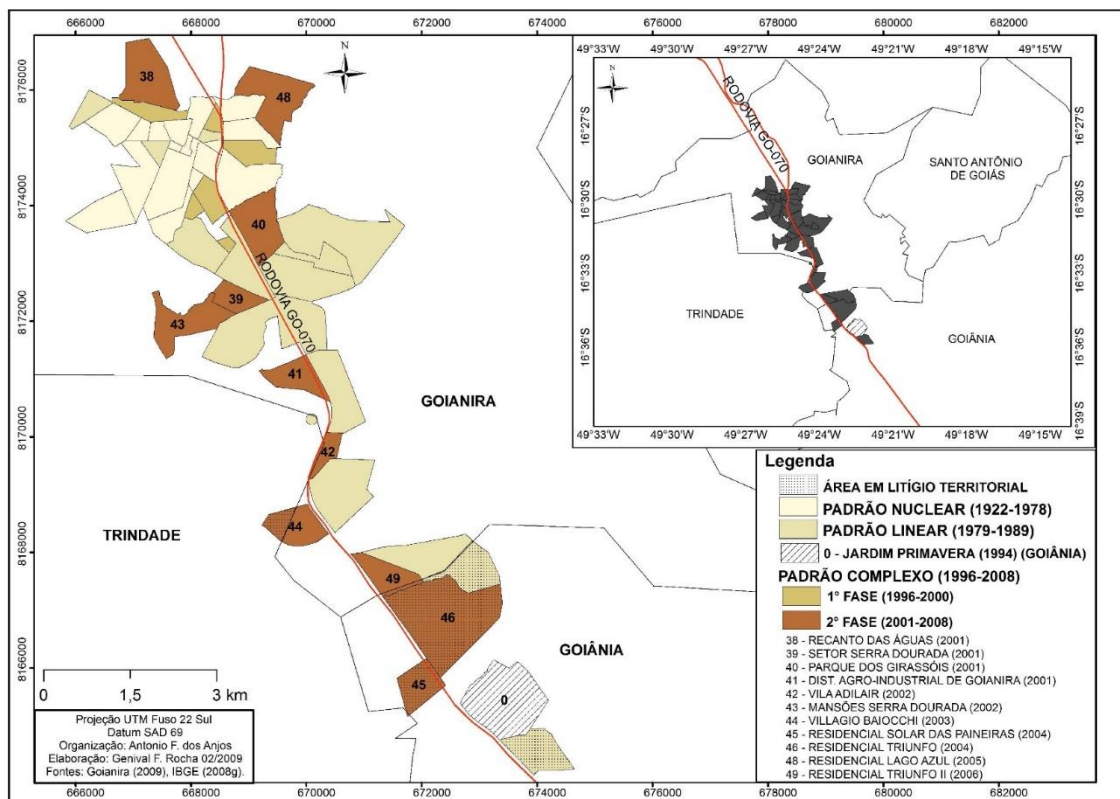


Figura 44 - Bairros do terceiro período (2ª fase) denominado complexo (2001-2008).  
 Fonte: Anjos (2009).

Na Figura 45, o terceiro período da terceira fase contempla o recorte temporal de (2009-2019), continua em seu processo complexo e misto que, concomitantemente, preenche lacunas e complementa a linearidade dos vazios deixados pelo processo de metropolização, decorrentes da especulação imobiliária. Ao observar a Figura 45, é possível visualizar como esta fase, demonstra, evidentemente, a dispersão e complementação destes vazios ou remanescentes urbanos que se integram ao território “urbanizado” costurado pelos interesses de atores sociais que detém a terra urbana e operam o sistema e a lógica que constrói e constitui a dinâmica urbano metropolitana. Nitidamente, esta fase possui um quantitativo de aprovações de loteamentos em maior expressão, sendo ao todo

aprovados 39 novos loteamentos no município de Goianira, que, mais à frente, será materializado no Gráfico 3.

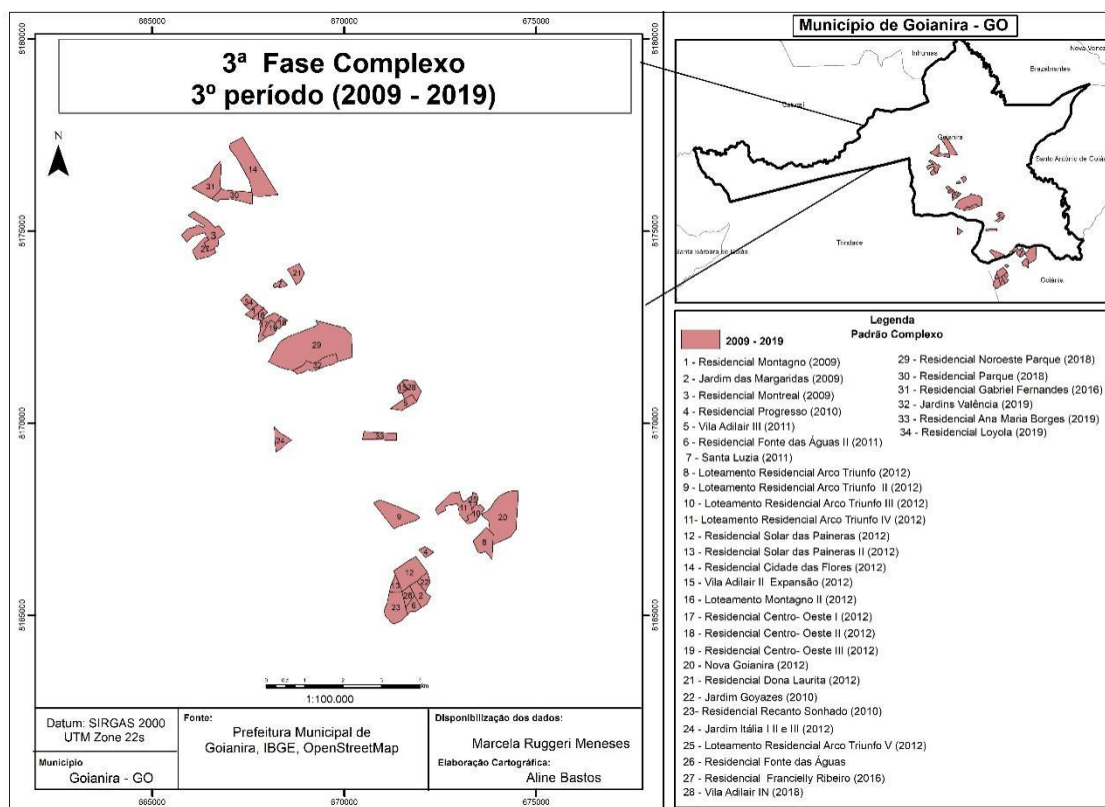


Figura 45 - Bairros do terceiro período (3ª fase) denominado complexo (2009-2019).

Para Anjos (2009), o contexto demonstra a complexidade em relação à metrópole, pois a proximidade gera demandas próprias do processo de metropolização. Nesta relação, apresenta-se uma antiga demanda, a habitacional da classe de baixo poder aquisitivo que se revela de forma diferenciada<sup>152</sup>. Vale ainda registrar um aspecto enfatizado pelo mencionado pesquisador, houve uma corrida

<sup>152</sup> Segundo Anjos (2009, p. 100), os loteamentos populares agora são os “residenciais”, uma renovação do negócio imobiliário. E ainda que populares, instigam, de alguma forma, um padrão construtivo das residências muito mais qualificado que o comum na cidade. Ou seja, boa parte dos loteamentos tem o nome começando com a palavra “residencial” e, geralmente, são nomes mais caprichosos que o de costume (Quadro 5). A presença de infraestrutura básica, como asfalto, e complementar é característica de alguns desses loteamentos. O condomínio fechado denominado Villaggio Baiocchi atenderia (já que parece ainda não ter alcançado sucesso) à demanda da classe média alta da metrópole, sobretudo, assim como os condomínios de chácaras. E o Daig (Figura 16) atende também a uma demanda de Goiânia e que quase foi atendida por Senador Canedo, a instalação do Polo Calçadista.

pela aprovação de novos loteamentos, causada pela expectativa de restrição no novo perímetro urbano.

Em relação à Figura 45, observou-se ainda o preenchimento de lacunas deixadas pelo processo de especulação imobiliária. Os loteamentos urbanos aprovados estão dispersos e alguns muito próximos à Goiânia, inclusive fora do perímetro urbano de Goianira. Existe um litígio quanto ao limite territorial que divide os municípios da conurbação em questão (Goiânia, Trindade e Goianira), o acréscimo e decréscimo de terras durante a formação do AGLUG, com certeza deixou lacunas físico-territoriais que até os dias atuais apresentam pendência jurídica. Este processo confuso de territórios pode ser observado no Quadro 4, capítulo 3. Essa pendência territorial revela a situação de sobreposição de domínios territoriais, o que igualmente, implica em interesses relacionados ao valor da terra urbana. A celeuma encontra-se na porção do território onde se localizam o residencial Triunfo e o Jardim Primavera.

Esta pendência judicial<sup>153</sup> se depara com questões de extrema relevância do ponto de vista de pertencimento e identidade territorial, pois esbarra em problemáticas que envolvem a aprovação de loteamentos nestes limites. Além disso, emerge um outro problema social que implica nas necessidades destes cidadãos, o suporte social, econômico e de infraestrutura urbana. Portanto, tal litígio implica diretamente na vida dos cidadãos que precisam “pertencer” a um determinado território para usufruírem das políticas públicas inerentes ao mesmo.

Na Figura 46, é possível visualizar todo o processo de ocupação do território goianirense. As décadas de 2000 e 2010 apresentam um processo acelerado de aprovação de loteamentos. Os atores sociais principais deste processo são o mercado imobiliário e ex-gestores públicos que se lançaram no mercado imobiliário. O plano diretor vigente 2007 não ordenou como deveria o espaço intraurbano e as consequências são um número grande de lotes ainda desocupados. Percebeu-se que as proposições realizadas no Plano Diretor não seguiram a ordem de controle planejado das ocupações regulares, demonstrando da ineficácia e contradições relacionadas à lógica que opera os interesses dos atores sociais sobre o território usado.

---

<sup>153</sup> Imbróglgio judicial resolvido em 2021.

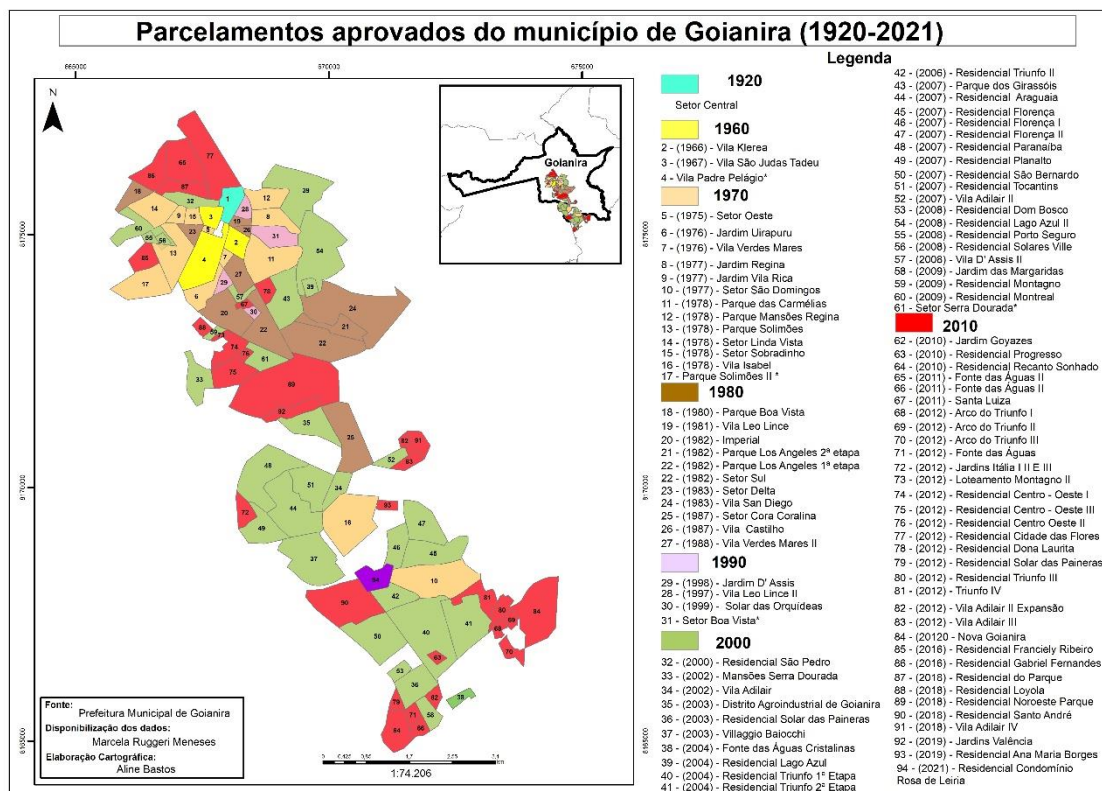


Figura 46 - Conjunto dos períodos correspondentes à formação do município de Goianira.

Notória é a ação de aproximação das ocupações regulares, nas duas últimas décadas, da estrutura tecidual da capital. Tão evidente é que alguns bairros ainda não “sabem” se pertencem ao município de Goianira e Goiânia, muito provavelmente, em virtude do litígio judicial que discute limites territoriais. Notícias da imprensa demonstram que existe um conflito territorial e político, mas a gestão pública municipal de Goianira mantém os bairros sob seu domínio, o que revela divergência de interesses ainda não resolvidos em virtude da pendência relativa ao perímetro urbano.

O contexto demográfico do município se apresenta com processos crescentes em relação ao número de habitantes, como pode ser observado no Quadro 12. A década de 1990, período em que foi institucionalizada a RMG, houve aumento demográfico considerável, tendo a população praticamente duplicado, excetuando as décadas seguintes que a população aumenta, aproximadamente, 1,5 em relação ao ano anterior. Pode ser um sinal de migração entre os municípios da RMG, especificamente, de Goiânia para Goianira, já que, proporcional ao crescimento populacional, o tecido urbano “cresce” igualmente no sentido de abraçar a população

que não possui poder aquisitivo para habitar a capital, em virtude do valor da terra urbana.

Quadro 12 - População censitária da RMG, Goiânia e Goianira. 1958 -2021

	RMG	Goiânia	Goianira
1940	-	48.166	-
1950	-	53.389	-
1960	-	151.013	5.060
1970	442.790	380 773	6.091
1980	827.446	717.526	7.488
1991	1.230.445	922.222	12.896
2000	1.743.431	1.093.007	18.719
2010	2.173.141	1.302.001	34.060
2021	2.695.362	1 555 626	46.278

Fonte: IBGE (1951; 1971; 2021), IMB (2021).

Como a análise proposta vai ao encontro aos aspectos legais urbanísticos, tendo em vista o acréscimo populacional e a legislação urbanística do Estatuto da Cidade, certamente o município, a partir de 2010 (população 34.060), deveria elaborar e implementar políticas públicas voltadas ao território municipal. Mas o referido município só possui, até o presente momento, um único plano elaborado e aprovado em 2007, sob a Lei nº 005, de 19 de dezembro de 2007, representado pelo macrozoneamento<sup>154</sup> da Figura 47.

O referido plano foi elaborado, igualmente, a partir de diretrizes do “Programa Cidade pra Gente”, coordenado pela Secretaria de Estado das Cidades e a equipe responsável foi composta por técnicos locais, sendo prefeito, à época, Carlos Alberto Andrade Oliveira<sup>155</sup>. O conteúdo do referido plano contemplou em seu escopo elementos próprios e diretrizes definidas pela política urbana, via governo federal. Manteve-se as divisões de zonas e propôs-se um macrozoneamento que divide o território como determinado pela administração pública, considerando as proposições do poder executivo e legislativo. Além disso, definiram a lei que delimita o perímetro

<sup>154</sup>Foram propostas as seguintes Macrozonas: Macrozona para Proteção Ambiental; Macrozona de Atividades Rurais Sustentáveis; Macrozona de Produção e Atividades Rurais de Transição (urbano e rural); Macrozona de Incentivo ao Ecoturismo; Macrozona para Atividade Econômica; Macrozona de Restrição à Ocupação; Macrozona Prioritária para Ocupação; Macrozona para Investimento Público em Médio Prazo; Macrozona para Investimento Público em Longo Prazo; Macrozona Não Prioritária para Investimento Público; Macrozona de Interesse Histórico e Cultural; Macrozona de Parcelamento Estratégico e Macrozona de Desenvolvimento Acompanhado.

<sup>155</sup> Atual prefeito do município de Goianira.

urbano e o parcelamento do solo, sob as seguintes legislações: Lei nº 1228, de 13 de junho de 2008 e Lei nº 1223, de 20 de junho de 2008, respectivamente.

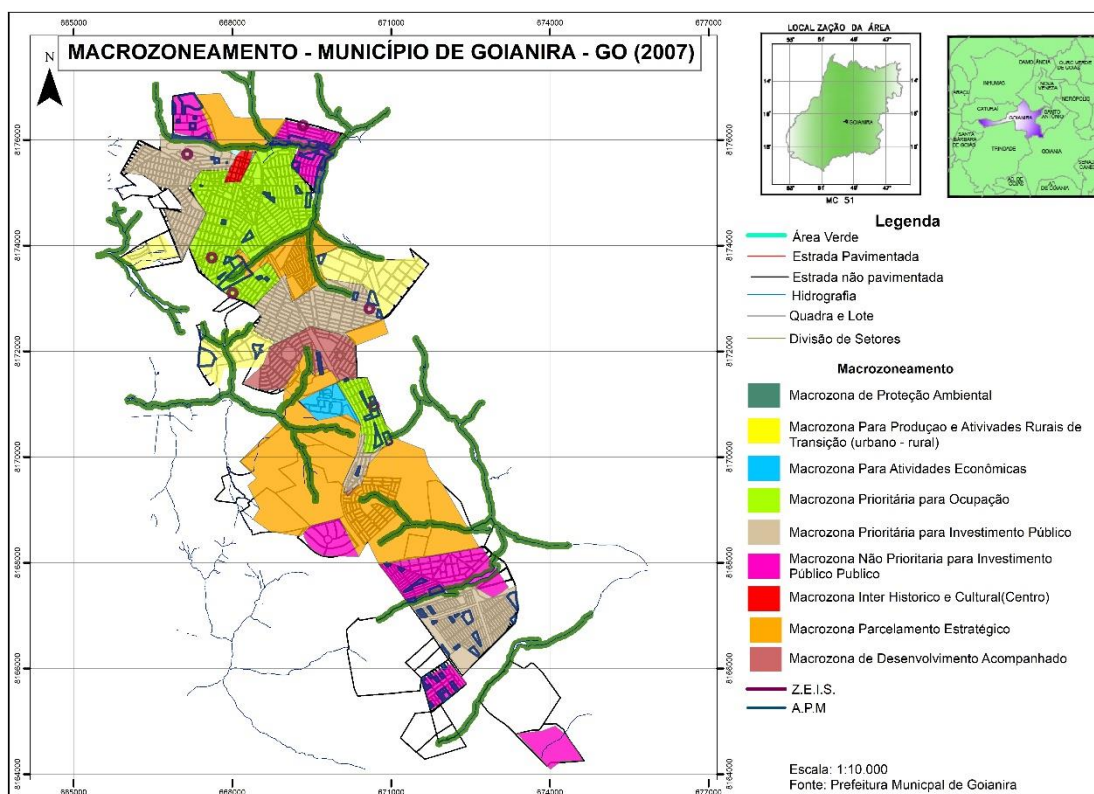


Figura 47 - Zoneamento do Plano Diretor de 2007.

Para o macrozoneamento proposto, não foram estabelecidos parâmetros limitantes, o que pode ser observado no intenso processo de ocupação do município nas Figuras 41 a 46. As décadas de 2000 e 2010 mostram crescimento não estruturado da malha urbana, com o traçado ampliado de forma considerável. Estes fenômenos da urbanização, dispersão e concentração da malha urbana são próprios da metropolização brasileira. Desse modo, tem-se uma malha fragmentada, servindo à metropolização de Goiânia que ocorreu, concomitantemente, em todo o território metropolitano, o que gerou o “encontro” da estrutura urbana, agora metropolitana.

Em 2018, foi realizado diagnóstico em formato de relatório para elaboração de um novo plano diretor. No entanto, segundo informações da servidora pública responsável pelo acompanhamento da equipe técnica M3 Empreendimentos e Consultoria, a minuta apresentada na Câmara do município não foi aprovada pela casa legislativa e até o momento não foi deflagrado o processo relacionado ao plano

diretor do município. Segundo a servidora pública municipal, as proposições não estavam em acordo com os interesses legislativos.

Do ponto de vista do território, no município de Goianira não houve outras políticas urbanas implementadas. Excetuando-se o plano de habitação local<sup>156</sup> que tentou abarcar a demanda de déficit habitacional, muito provavelmente, gerada em virtude da migração, ou melhor, expulsão da população que não conseguiu se manter na malha urbanizada da capital metropolitana. Esse aspecto evidencia, via alvarás de construção (Figuras 49 a 52), características de cidade-dormitório, que vão ao encontro do universo empírico de trabalhadores do município que se deslocam para o trabalho na capital.

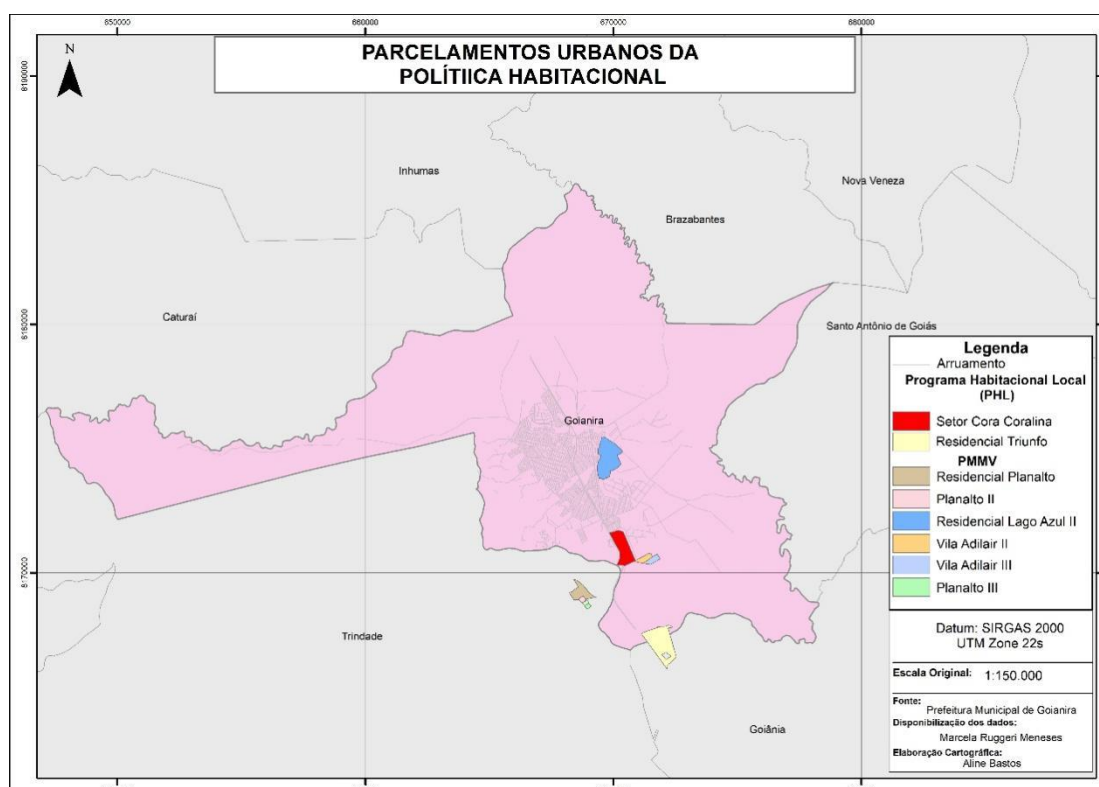


Figura 48 - Loteamentos urbanos e as políticas habitacionais em Goianira.

Quanto à demanda habitacional foram implementados alguns loteamentos urbanos, representados na Figura 48, no sentido de atender a população de baixa

<sup>156</sup> O município de Goianira elaborou o Plano de Habitação, esteve no convênio com a AGEHAB, mas não apresentou o CGFEMIS e não criou o Fundo de Habitação e/ou apresentou sua prestação de contas. Encontra-se registrado no site do MDR com pendências no SINHIS.



renda<sup>157</sup>, sendo eles: Cora Coralina (1987), Residencial Triunfo<sup>158</sup> (2000), Residencial Planalto I e II (2012), Residencial Lago Azul II (2010), Vila Adilair I e II (2010), Residencial Planalto III (2012). Vale apontar que os quatro<sup>159</sup> últimos são relacionados ao PMMV e nos dados empíricos de alvarás apresentam em destaque no ato de registro da construção, por parte do empreendedor, junto ao município, o que poderá ser visualizado nas Figuras 41 a 46.

#### 5.2.2.2 A contribuição da análise dos decretos de parcelamentos urbanos e alvarás de construção para a compreensão do processo de ocupação territorial

Para compreender o processo de ocupação do território do município de Goianira, em relação ao contexto metropolitano, buscou-se observar os loteamentos aprovados entre 1920-2019 (Figuras 41 a 46) e os alvarás de construção entre 2009-2012 (Figuras 49 a 52), estabelecendo-os como ferramentas urbanísticas para compreensão do processo de formação territorial urbano metropolitana.

No Gráfico 3, é possível visualizar o conjunto dos registros de aprovação de loteamentos urbanos<sup>160</sup> que tem o seguinte quantitativo por décadas: 1920 – 1 loteamento, 1960 – 3 loteamentos, 1970 – 17 loteamentos, 1980 – 15 loteamentos, 1990 – 4 loteamentos, 2000 – 34 loteamentos e 2010 – 39 loteamentos. A curva de loteamentos se apresenta crescente desde a institucionalização do município. Na década de 1970, quintuplicarem quantitativo, o que pode estar relacionado ao processo de metropolização de Goiânia. Na década de 1980, com a formação do AGLUG, houve manutenção do quantitativo, porém na década de 1990, ocorre estagnação em função da legislação municipal que limita a aprovação de loteamentos urbanos no município. No entanto, o quantitativo aumenta de forma considerável nas décadas de 2000 e 2010,

---

<sup>157</sup> Tanto o Residencial Triunfo, quanto o Setor Cora Coralina são loteamentos urbanos que serviram ao município como ferramenta para implementação de políticas habitacionais. Esta informação foi dada pela servidora pública do município, mas não consta de nenhum documento técnico disponível e pelo contexto estes loteamentos foram aprovados por empreendedores privados e, posteriormente, “aproveitados” pela administração pública para fins de política habitacional.

<sup>158</sup> Vale ressaltar que o Residencial Triunfo possui várias etapas que vão de I a VI, sendo que todas elas fazem limite com Goiânia. Em decisão judicial recente (2020-2022), definiu-se que o Residencial Triunfo pertence ao município de Goiânia.

<sup>159</sup> Estes dados pertencem à tese de Borges (2017, p. 369), Anexo 4 – RM de Goiânia: Produção Habitacional por Programas Públicos: Empreendimentos, Nº de UH e Investimento (2005-2016).

<sup>160</sup> Vale ressaltar que nos dados relacionados às aprovações de loteamentos urbanos pode haver imprecisões nos quantitativos, podendo ter ocorrido algumas supressões, em virtude da não sistematização ou divergências administrativas. Porém, as informações foram apresentadas muito próximas da realidade.

o que sustenta a relação estabelecida entre o município/metrópole, em decorrência da consolidação institucional da RMG.

Aos moldes de Trindade, o Gráfico 3 confirma o crescente processo de ocupação territorial do município de Goianira. O crescente da curva em aprovação de loteamentos a intensidade da atuação do mercado imobiliário no sentido de exploração do território de Goianira. Além disso, tem-se evidente resposta do processo de metropolização, observando-se a concentração e a dispersão da malha urbana que se aproxima de tempos em tempos da metrópole, fundindo-se na continuidade via estrutura de bairros, como pode ser visualizado nos mapas referentes aos períodos de ocupação do município em si.

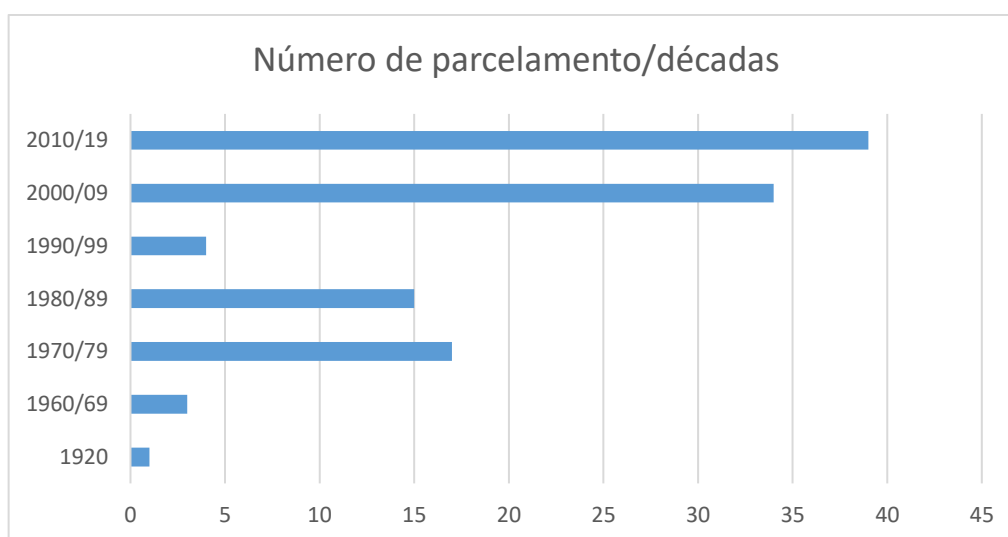


Gráfico 3 - Número de loteamentos por décadas do município de Goianira.  
Fonte: Prefeitura de Goianira, 2021.

Goianira possui, até o momento, um único Plano Diretor, norteador seu processo de crescimento e desenvolvimento, o que revela certa despreocupação, por parte da administração municipal, para com o direcionamento equilibrado do município. Não diferente do contexto metropolitano, o município possui forte conexão com a lógica operada pelo mercado imobiliário, em que a intenção é “dominar” todo o território, espalhando bairros, visando o valor de troca, em detrimento ao valor de uso, ou melhor, o objetivo permanente de atender aos lucros advindos dos produtos, especificamente, os lotes, o que evidencia a operação da máquina do crescimento.

Após a visão da composição urbanística do território de Goianira, será observado, na escala do edifício via alvarás de construção, o processo de ocupação territorial, detendo-se ao quantitativo de usos e ocupações, com recorte temporal entre 2009 a 2012, com a finalidade de analisar a maior intensidade em uso para constatar a vinculação entre Goianira e Goiânia.

Segundo a servidora responsável pelos alvarás de construção do município, não era habitual o registro dos imóveis que seriam construídos. No relatório obtido junto à Prefeitura de Goianira, há um número significativo de aceites e habite-se, o que confere posterior registro do imóvel junto à administração pública. Por isso, o quantitativo é relativamente pequeno e no recorte temporal proposto, houve registro de alvarás de um único bairro aprovado em um mesmo dia. Ou seja, o empreendedor aprovava o parcelamento e prosseguia na construção das residências, geralmente, casas seriadas, com licença para a construção. Estas edificações, que em sua maioria, possuem a mesma dimensão, provavelmente eram adquiridas por seus proprietários e os alvarás eram registrados no nome dos mesmos. Por essa razão, nos mapas a seguir (Figuras 49 a 52), haverá certa concentração de alvarás em bairros específicos, de acordo com a aprovação dos loteamentos.

No período de 2009, o quantitativo de alvarás de construção não apresentou muitos registros, em virtude de inabitual prática da administração municipal. Na estatística geral de 2009, contabilizou-se 31 alvarás de construção, sendo 26 residenciais, 3 comerciais e 1 institucional. No relatório constam 718 registros de imóveis, sendo 31 alvarás e 687 habite-se/aceites. Observando a Figura 49, percebe-se baixa expressividade dos alvarás de construção, denotando a prática de registros de aceites e habite-se. Quanto à localização, percebeu-se um quantitativo maior no núcleo principal do município que se encontra o noroeste da representação cartográfica.

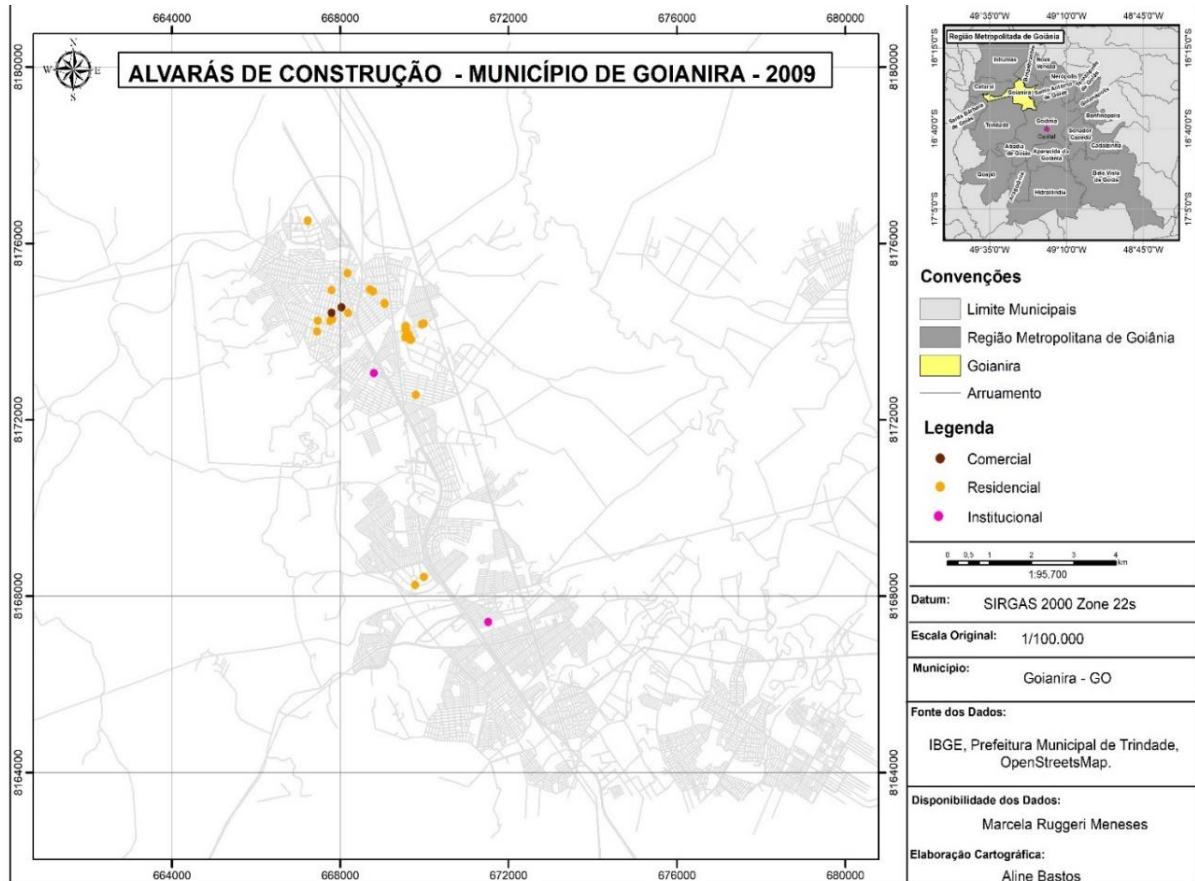


Figura 49 - Distribuição espacial dos Alvarás de Construção no ano de 2009.

No período de 2010 aumentaram os registros na administração pública municipal. No relatório da Prefeitura de Goianira são 2018 registros divididos da seguinte forma: 817 alvarás de construção para uso residencial, 2 alvarás de construção para uso comercial/prestação de serviço, 1 alvará de construção para uso institucional e 1227 aceites/habite-se. Como pode ser observado na Figura 50, as localizações dos alvarás de construção no período em questão são, em sua maioria, nos bairros aprovados: Residencial Planalto e Vila Adilair II, ambos aprovados no ano de 2007.

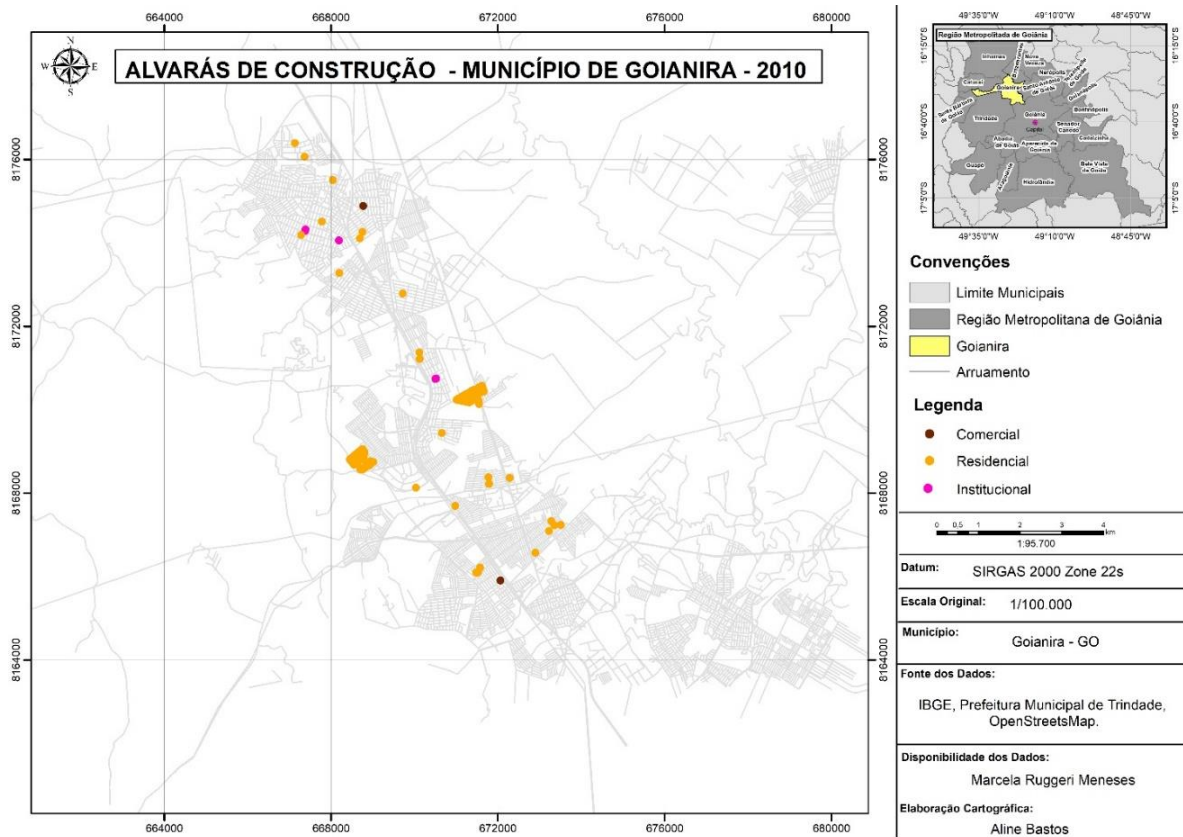


Figura 50 - Distribuição espacial dos Alvarás de Construção no ano de 2010.

Em 2011, reduziram-se os números de registros junto ao município, se comparados ao ano anterior. Foram ao todo 1890 registros, sendo: 1464 aceite/habite-se, 413 alvarás de construção para uso residencial, 6 alvarás de construção para uso comercial/prestação de serviço e 7 alvarás de construção para uso institucional. Para as localizações, na Figura 51, tem-se situação semelhante ao ano de 2010, sendo a maioria distribuído nos seguintes loteamentos: Residencial Planalto (aprovado em 2007), Residencial Montreal (aprovado em 2009) e Parques Mansões Regina (aprovado inicialmente na década de 1970).

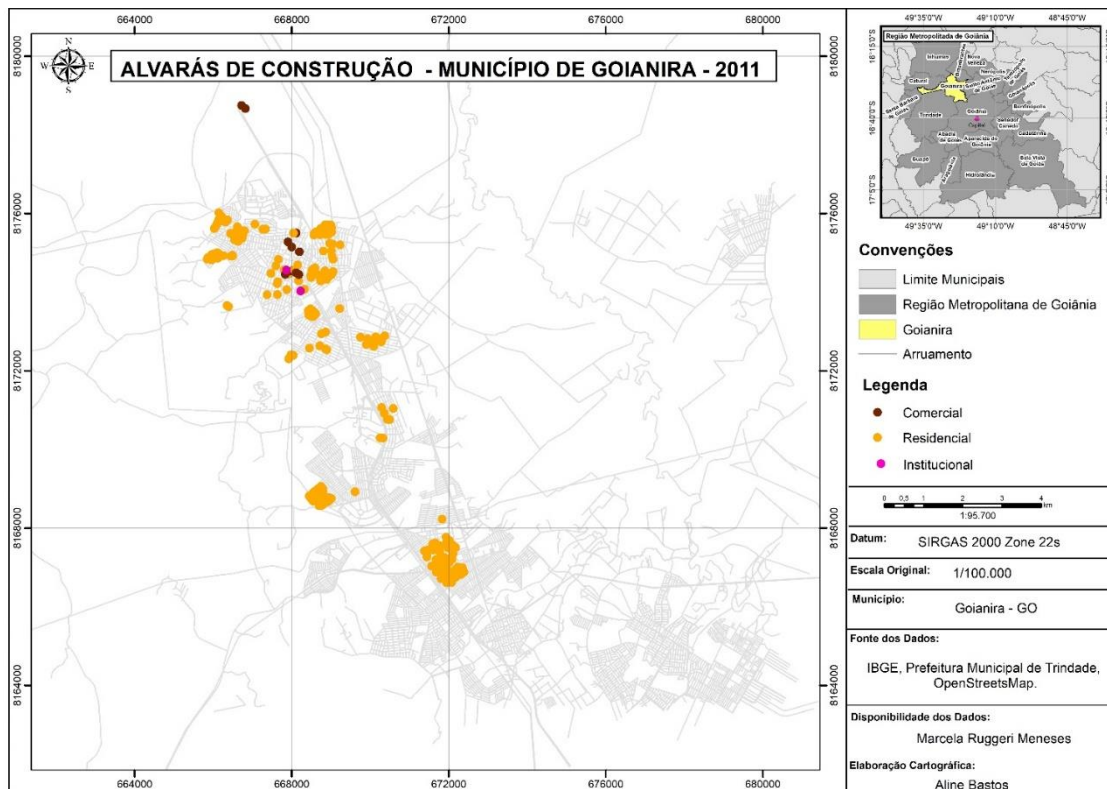


Figura 51 - Distribuição espacial dos Alvarás de Construção no ano de 2011.

Em 2012, os registros junto ao município, se comparados ao ano anterior, reduziram, sendo ao todo 1516, distribuídos da seguinte forma: 965 aceites/habite-se, 547 alvarás de construção para uso residencial e 4 alvarás de construção para uso comercial/prestação de serviço. Praticamente não há uso comercial, institucional, misto, industrial, o que alimenta a lógica da cidade-dormitório dependente. Quanto à localização, na Figura 52, os alvarás de construção, em sua maioria, encontram-se nos bairros: Jardim Regina (aprovado inicialmente na década de 1970) e Jardim de Assis II (aprovado em 2008). Tanto no ano de 2011, quanto em 2012, os alvarás de construção concentram-se em bairros na porção sul no município e se aproximam mais da capital.

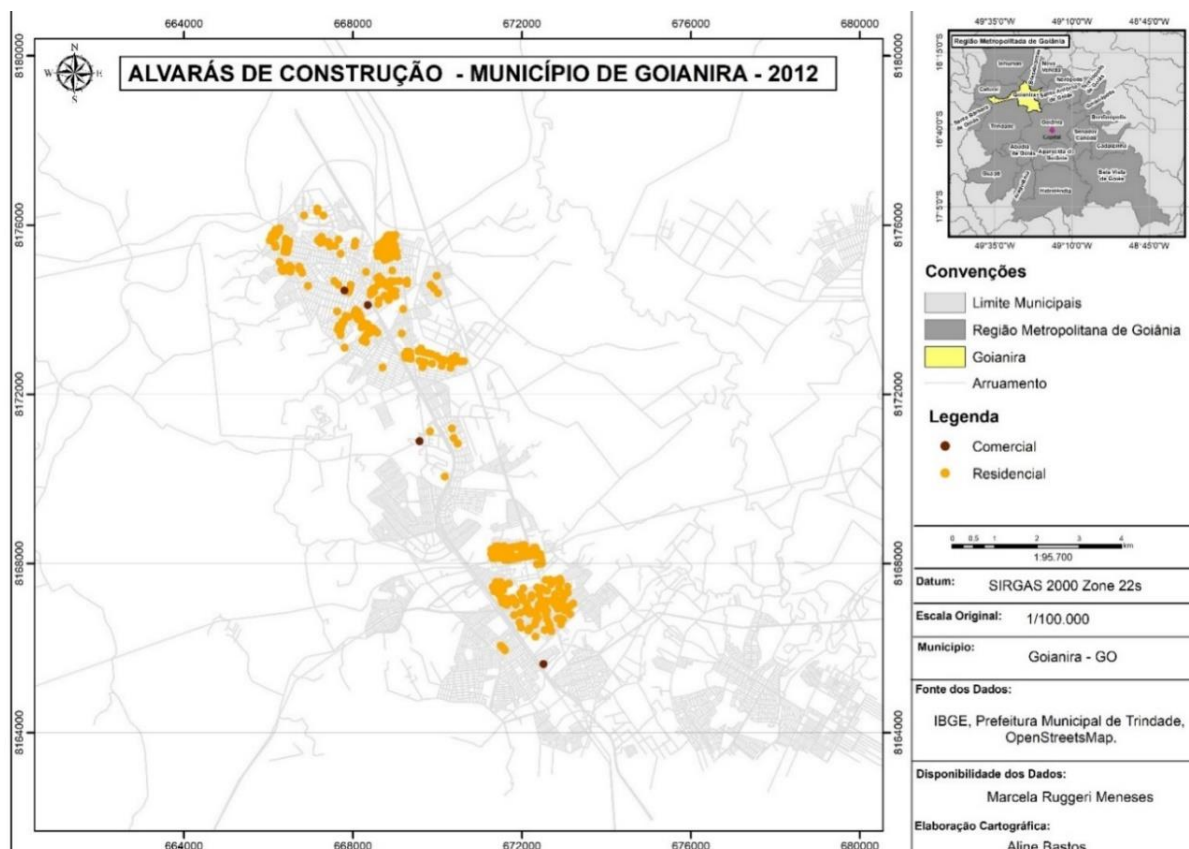


Figura 52 - Distribuição espacial dos Alvarás de Construção no ano de 2012.

## Capítulo 6 – Análise das dinâmicas territoriais das porções Oeste e Noroeste Região Metropolitana de Goiânia

### 6.1 As influências da metropolização e algumas inferências da Região Oeste e Noroeste de Goiânia

Na Figura 53, estão representadas as Regiões Oeste e Noroeste do território goianiense. Elas possuem parcela significativa da população da capital, perfazendo um total de 375.995 habitantes, um quantitativo de 263 bairros e dividem limites com os municípios de Trindade e Goianira. As regiões de planejamento de Goiânia receberam nova proposição no Plano Diretor de 2022. Deste modo, algumas regiões foram incorporadas a outras já existentes, por exemplo, a antiga Região Mendanha foi incorporada à Região Oeste, ficando com dimensão física e contingente populacional consideráveis, enquanto se manteve a constituição da Região Noroeste.

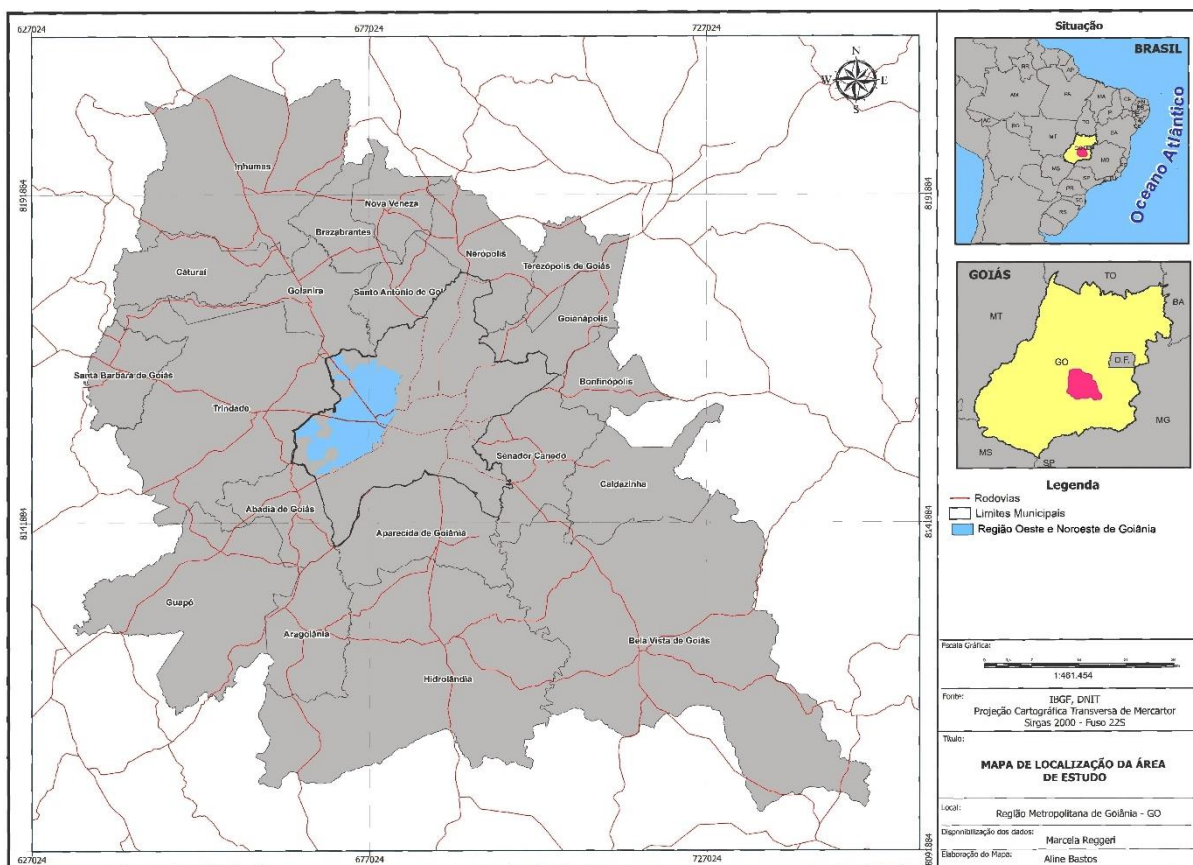


Figura 53 - Região Oeste/Noroeste de Goiânia no contexto da RMG.

Estas porções do território goianiense guardam um processo de ocupação distinta das outras regiões da capital goiana, pois foram palco de momentos importantes na história da capital, tais como a Vila Mutirão e a ocupação do Parque Oeste Industrial<sup>161</sup>. Estas regiões possuem contextos históricos semelhantes, pois

<sup>161</sup> 15 anos depois da desocupação do Parque Oeste Industrial, Moradores relembram a luta e o violento processo no mesmo ano em que recebem as escrituras do Real Conquista. Quinze anos se passaram desde a desocupação do Parque Oeste Industrial, em Goiânia, e muito mudou desde então. No final de janeiro de 2020, 464 famílias que viveram na ocupação finalmente receberam escrituras das casas no Residencial Real Conquista, na região Sudoeste da capital. A entrega foi feita pela Agência Goiana de Habitação (Agehab), do Governo Estadual. Outras 126 escrituras foram para registro do cartório. Para que a conquista desse sonho fosse real, a Operação Inquietação teve um salto assustador: dois mortos (segundo o governo), 16 feridos a bala, um paraplégico, 800 detidos. E uma ação policial que marcou a história da cidade e de 4 mil famílias que buscavam moradia. Em parceria com o Governo Federal, foram construídas pela Agehab mais de 2.400 unidades habitacionais no Residencial Real Conquista, no período de 2007 a 2014. O Estado é responsável pela escrituração de 1.257 imóveis e o Município de Goiânia pelo restante: 1.190 imóveis. Por outro lado, um empreendimento gigantesco agora ocupa cerca de 1,2 milhão de metros quadrados, no Parque Oeste Industrial, na Região Oeste da capital. Com apartamentos voltados para a classe média, oito construções estão no exato local da antiga área ocupada por 4 mil famílias, em maio de 2004. Outros dois condomínios estão em construção. A região também deve ganhar um parque. Os dois locais, Parque Oeste Industrial e Real Conquista, são separados por 21 quilômetros, mas unidos por uma história que teve um fim trágico no



sofreram com o descaso no processo de urbanização e metropolização de Goiânia. São oriundas de ocupações que se confundem e apresentam características de descontinuidade, configuram, sobretudo, a metropolização em seus aspectos mais severos de concentração e dispersão. Agrupam bairros que surgiram de inefetivas ações relacionadas à política habitacional e espelham com a divisa dos municípios vizinhos ocupações com características semelhantes, mantendo forte relação com a capital. Ao mesmo tempo, são também porções territoriais que receberam e recebem contingente populacional de baixa renda, direcionado pelos planos diretores.

Em escala e contexto regional, ambas as regiões, Oeste e Noroeste, são, inicialmente, resultado do processo migratório incentivado, fruto da construção de Goiânia e Brasília, influenciada pela Marcha para Oeste, como apontado no capítulo anterior. Além disso, essa porção do território da capital sofreu com o início da formação territorial de Goiânia, com acréscimos e decréscimos que dividiram territórios entre o atual bairro de Campinas (antigo município de Campinas), o município de Trindade e o município de Goianira. As referidas regiões eram compostas por um conjunto de fazendas e foram sede para a construção da nova capital do Estado. Vale ressaltar, no quesito domínio territorial, que os municípios de Trindade e Goianira se encontravam em processo litigioso, em virtude de pendência relacionada a parte do território doado de Trindade para Goianira, assim como entre Goiânia e Goianira.

Na escala urbana são regiões que representam momentos de luta pelos direitos constitucionais à cidade e à moradia. Foram palcos de conflitos que envolveram atores sociais como o Estado, os cidadãos, os grandes proprietários de terras, instituição religiosa (no caso da região noroeste – presença da Igreja Católica) e o mercado imobiliário na disputa pela terra urbana, e encenaram disputas com uso de força policial pelo poder público, o que, em algumas situações de ocupação, geraram remoções, pessoas feridas e mortes.

Essas regiões são resultado de momentos de tensão e são oriundas de contextos complexos de arranjos de poder das mais variadas formas, travestido de poder público e mascarados pela força do capital. A origem, em meio à violência,

provavelmente, contribuiu para a estigmatização dos habitantes dessas regiões. Juntas em quantitativo populacional, podem ser consideradas cidades de porte médio e representam porcentagem considerável da população goianiense.

As regiões Oeste e Noroeste são representativas no processo de ocupação espacial da metrópole goiana. São relevantes para a compreensão da metropolização, pois guardam rastros da construção do território metropolitano. Representam, sobretudo, a extensão e consolidação do território conectado por um tecido metropolitano disperso, ligando a capital e os municípios adjacentes, Goianira e Trindade.

Os gestores públicos não traçaram políticas urbanas metropolitanas eficazes, ao ponto de constituir um território equilibrado e fluídico. Porém, sim eficazes, ou passíveis de ser contextualizadas, na lógica dos atores sociais ligados ao mercado imobiliário. Ambas regiões guardam, em seus processos históricos de formação, mazelas e descaso. O contingente populacional é considerável, mas as políticas espaciais atingem com muita limitação o território dessa região. Provavelmente, o crescimento de Goianira e Trindade, forçou providências no aspecto físico territorial de modo que observamos grandes equipamentos urbanos na região, assim como o instigar de inúmeros loteamentos urbanos ligados à política habitacional. De modo geral, elementos induzidos e indutores fomentados por interesses comuns entre o Estado e o mercado imobiliário, “direcionados”, inicialmente, pelo plano diretor de 1969 e conseguintes.

Na implantação de vários loteamentos de habitação de interesse social na região Oeste, com certeza houve articulação entre os latifundiários e o Estado para a venda e o uso da terra urbana. O que depõe contra a própria administração pública, já que mantém grandes áreas vazias, passíveis de especulação imobiliária, que, a posteriori, são negociadas com o poder público para “garantir o direito à moradia”. No caso da região Noroeste, o que existe, para fins de discussão teórica e jurídica, são as regularizações fundiárias urbanas que proveram terra urbana aos habitantes, porém, desprovidas de infraestrutura urbana e áreas públicas destinadas ao bem comum.

Igualmente, a implementação de sistema viário eficiente não foi para conexão de bairros e municípios, foi em virtude de auxiliar no deslocamento do grande

contingente populacional que representa a massa trabalhadora. Por isso, os grandes eixos de transporte público vêm “cumprir” suas funções descritas na Carta Magna e em legislações específicas sobre a mobilidade<sup>162</sup>. Os grandes equipamentos atendem à uma demanda reprimida de outrora, pela falta de atendimento à população com a construção de equipamentos necessários, como de saúde, educação, esporte e lazer.

Do ponto de vista da malha urbano-metropolitana, essas regiões se apresentam, literalmente, como uma colcha de retalhos<sup>163</sup>. Surgiram sem um desenho urbano planejado e cresceram sem gestão e planejamentos. Quando passaram a chamar a atenção dos gestores públicos, no caso os prefeitos, foram meios de barganha para processos eleitorais. Quando foram manchetes de jornais, “ganharam” importância no processo de planejamento, mas sempre apartadas e estigmatizadas pela administração pública e pela sociedade. Como intitula Moraes (2003), existe, de fato, uma segregação institucionalizada, que dirá planejada. Percebe-se que a capital “planejada” guarda resquícios de um planejamento inicial e da ação de diferentes atores sociais que construíram espaços adversos que fogem da realidade da porção central de Goiânia.

Mas é interessante destacar que ambas as regiões são de interesse do mercado imobiliário, pois abraçam um contingente populacional considerável, apesar do baixo poder aquisitivo. Percebe-se, desse modo, que os interesses do mercado não se limitam somente à população de alto poder aquisitivo, até porque o mercado tem ações que se adaptam a quaisquer circunstâncias, seja em edificações de padrão mais simples ou até mesmo em modelos repetitivos, sobretudo, com a intenção de multiplicadores da acumulação. O fato é que existe empreendedores e construtores para todo e qualquer padrão construtivo, nada é desperdiçado, tudo se torna lucro. O que vai desde casas geminadas, condomínios geminados de baixo padrão, edifícios verticais com volumetria padronizada e loteamentos urbanos com propostas e traçados de simples elaboração, configurando paisagens urbanas monótonas. Deste modo, mantém-se o valor de troca em detrimento do valor de uso e uma sociedade

---

<sup>162</sup> São inúmeras as pesquisas relacionadas a mobilidade e transporte coletivo. Na grande maioria das cidades brasileiras, constata-se a ineficiência e ineficácia de todos os sistemas relacionados à mobilidade. No caso da RMG, esta realidade não é diferente como pesquisado por Pires (2018).

<sup>163</sup> Termo utilizado por Medeiros (2006) com a finalidade de representar o tecido urbano que se transforma, tendo nos aspectos da concentração e dispersão, a essência fundamental do “padrão colcha de retalhos”. Segundo o autor esse padrão é permanente nas cidades brasileiras contemporâneas e retrata a fragmentação e a falta de integração.

urbana segregada, refém de um sistema imposto pelo capital imobiliário, incapaz de superar os interesses adversos dos atores sociais e, principalmente, do poder que envolve as articulações e a manutenção da lógica entre o espaço, os atores sociais e poder.

Na superfície, as regiões Oeste e Noroeste, aparentemente, estão assistidas devido aos vários investimentos realizados pelo poder público, porém, ainda guardam em suas origens o descaso. Muitas das ações realizadas nestas regiões são resultado da reforma urbana e seus desdobramentos, com o Estatuto da Cidade ligado às políticas habitacionais. Porém, vê-se a contradição espacial configurada que destoa da configuração espacial da capital e RMG.

## **6.2 Algumas inferências acerca do município de Trindade**

O município de Trindade não está isolado da ação dos atores sociais envolvidos no processo de produção do espaço urbano metropolitano goiano. Desde a sua formação territorial, o município guarda forte conexão com a capital, os planos diretores da capital goiana estabeleceram relações profundas com o território trindadense, tanto via estruturação viária, quanto via território com criação de bairros isolados na Região Oeste e Noroeste de Goiânia, que inclusive são territórios-espelho dos bairros limítrofes com a capital. São oriundos de um processo de metropolização que se encontra na conurbação Goiânia-Trindade-Goianira. No caso trindadense, o controle dos atores sociais opera via duas situações: o controle do uso/ocupação do solo e controle das legislações que regulam o processo de ocupação territorial.

Nas Figuras 26 a 29, é possível perceber o processo de ocupação territorial, seus direcionamentos e a fragmentação territorial existente, influenciados pela operação dos atores sociais sobre a disposição do uso e ocupação do solo urbano no município de Trindade. O limite territorial representa divisa entre territórios municipais, mas o fragmento denominado Trindade II<sup>164</sup> apresenta forte relação com Goiânia.

---

<sup>164</sup> Segundo Rodrigues (2021), novas denominações surgiram e ainda surgem para se referir à área limítrofe com Goiânia: “Trindade II” foi a primeira registrada. Posteriormente, “Nova Trindade” ou ainda, “Grande Trindade” e, mais recentemente “Trindade Leste” ou Região Leste de Trindade. Nomenclaturas que mudaram para contemplar posturas políticas administrativas que se comprometiam, em épocas de campanha política, solucionar as problemáticas urbanas existentes nesse fragmento e transformá-lo em promissor na geração de empregos e rendas (RODRIGUES, 2021, p. 168).

Segundo Rodrigues (2021, p. 166), a existência do fragmento territorial denominado Trindade II, que já havia sido objeto de pesquisa treze anos atrás, hoje se apresenta com mudanças relevantes nos aspectos econômicos e de infraestrutura, enfatizado pelas alterações na dinâmica territorial do município, resultado de seu contexto intra e interurbano. O pesquisador aponta que essa divisão, demonstrada na pesquisa de 2007, caracterizava uma fragmentação (a divisão entre a sede fundacional e o Trindade II), algo conflituoso, mas que na presente pesquisa foi possível observar “que a união entre os fragmentos não gera conflitos, ora estes mesmos conflitos estão na própria dialética dos fragmentos, que existem no mesmo território”. Acrescenta ainda que para a compreensão da realidade territorial é fundamental analisar a porção do Trindade II, já que esta parte do território surge à sombra de Goiânia, “enquanto a sede do município de Trindade sombreou a construção de Goiânia”.

Além disso, esta fragmentação revela, desde o princípio, a ação dos atores sociais como o Estado, a instituição religiosa, os latifundiários no processo de construção do futuro território metropolitano e os atores do mercado imobiliário, estes últimos veem a localização do município como atrativo para realização de vendas imóveis, seja edificações ou lotes. Como afirma Lima (2016), a fragmentação é um processo que esconde parte da formação territorial, mas a integração espacial da RMG se deu por um processo histórico de adiantamento dos atores sociais que já se articulavam em arranjos e parcelavam os municípios das mais diversas formas, promovendo a integração unilateral do tecido metropolitano.

Como apontado por Bárbara França<sup>165</sup>, o controle das legislações é um outro mecanismo para reforçar a manutenção dos arranjos de poder. Conforme apresentado, a implementação de políticas públicas na escala do território municipal, percebeu-se legislações que não cumpriram seus papéis integralmente, pois a ocupação do município opera na lógica estabelecida por seus atores sociais, no caso, o Estado, o mercado e a instituição religiosa. Isso gerou, de certa forma, um território desequilibrado, oriundo da fragmentação territorial, entre a sede fundacional e a porção próxima à Goiânia, o que pode ser percebido em vários cartogramas

---

<sup>165</sup> Idem 50 e 51.

apresentados, tanto na escala urbana (via loteamentos), quanto na escala do edifício (via alvarás de construção).

Vale dizer que os planos implementados, Plano Estratégico do Turismo Religioso de Trindade (2008), Plano Local de Habitação de Interesse Social (2016) e Plano Urbanístico Básico (2017) apresentam forte relação com a lógica que opera o capital e o espaço, sendo, ao final, estes instrumentos, ferramentas que caracterizam as articulações de poder, sendo responsáveis pelo direcionamento do processo de ocupação do município. Vale enfatizar que os elementos de análise abaixo apresentam forte relação de complementaridade com os planos acima citados.

Ressalta-se que, na Figura 33, a localização dos loteamentos ligados à habitação de interesse social, reforça a fragmentação territorial, pois foram implementadas unidades tanto no núcleo fundacional, como na porção fragmentada do território trindadense, próximo à Goiânia. Além disso, em sua relação com a metrópole ainda não foram resolvidas políticas públicas que regulem o processo ocupação metropolitana considerando as questões de infraestrutura, uso do solo, ambiental e mobilidade metropolitana.

Nas Figuras 34 a 37, é possível observar dois braços de uma balança que tentam se equilibrar, um braço com a concentração de edificações no núcleo fundacional e uma outra parte na porção fragmentada do território. No caso das edificações apresentadas, via alvarás de construção, pode-se afirmar um crescimento que, no entanto, está relacionado com a metrópole goiana e o processo de metropolização. A maioria das edificações possuem o uso residencial e estão dispersas no território trindadense, tendo uma concentração no núcleo fundacional e outra em sua parte fragmentada denominada Trindade II, o que caracteriza, segundo Schvarsberg (2017, 2019a, 2019b), certa dependência com Goiânia, evidenciando ainda situação de cidade-dormitório.

Vale ainda ressaltar que Trindade possui peculiaridade própria em sua formação inicial, forte presença da instituição religiosa como ator social determinante no processo de formação do território do município. Este define, com certo poder de influência, a direção da ocupação urbana, o que pode ser observado, por exemplo, com os loteamentos urbanos relacionados à instituição. A construção da nova Basílica com toda certeza valorizou a terra urbana em seu entorno, direcionou o surgimento

de loteamentos, modificou perímetros urbanos, direcionou investimentos em infraestrutura urbana, entre outros elementos que podem conferir a ação dos atores sociais no referido município.

### **6.3 Algumas inferências acerca do município de Goianira**

Quanto ao município de Goianira, percebeu-se uma dinâmica semelhante, mas com atores sociais distintos. No caso de Trindade, é evidente a ação dos atores sociais relacionados à Igreja Católica, mas em Goianira temos a ação, no mercado imobiliário, de atores sociais ligados à gestão pública e os proprietários de terra que perceberam um filão de mercado no município adjacente à metrópole com conexão via transporte coletivo, mais precisamente, o eixo Anhanguera. Complementa-se com a intensa ocupação da região Noroeste de Goiânia que entrelaçou a malha urbanizada dos municípios de Goiânia e Goianira. Interessante apontar que o quantitativo de loteamentos urbanos aprovados no município de Goianira, na última década, é maior que o município de Trindade.

É significativo enfatizar que o processo de ocupação regular no município ocorreu de forma fragmentada, próprio do processo de concentração e dispersão, aspecto inerente ao fenômeno da metropolização. Os períodos apresentados nas Figuras 41 a 46, representam a metropolização, o esgarçamento do tecido urbano que se encontra com a metrópole goianiense, via regiões representativas, como a Região Noroeste de Goiânia, estreitando as relações entre os municípios, conectando-se ao metropolitano. Porém a conexão estabelecida não possui aspecto de algo que tenha sido planejado, conforme a realidade se apresentou, estabeleceu-se as relações que, a princípio, se sobrepuseram aos interesses e à construção da capital.

O residencial Triunfo foi aprovado no município de Goianira como parcelamento urbano voltado para fins de habitação de interesse social e possuía 6 etapas e era motivo de conflito de domínio territorial entre Goiânia e Goianira. Provavelmente, estes conflitos de território, que se iniciaram na implantação da capital goiana, foram motivos para o litígio judicial em que o Tribunal de Justiça de Goiás proferiu sentença favorável à Ação Direta de Inconstitucionalidade - ADIN<sup>166</sup> movida pela prefeitura de Goiânia

---

<sup>166</sup> Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5017323.43.2019.8.09.0000.

contra o Estado de Goiás e a Assembleia Legislativa, em que foi julgada improcedente a alteração dos limites municipais no sentido de beneficiar o município de Goianira, sendo, portanto, legal que o território em litígio pertencesse ao município de Goiânia. Por esta razão, o Residencial Triunfo passou a pertencer ao município de Goiânia a partir do Plano Diretor aprovado em 2022.

Vale ainda acrescentar uma questão peculiar trazida pelos dados averiguados: alvarás de construção, decretos de aprovação de loteamentos urbanos e programas habitacionais. Ao cruzar tais dados, no caso de Goianira, foi possível perceber a razão do quantitativo de alvarás de construção ligados aos loteamentos urbanos aprovados para fins de habitação de interesse social, sendo eles: Residencial Planalto I e II e Vila Adilair I e II.

Ao observarmos a implementação de políticas urbanas, o município deixa a desejar, já que seu processo implementação de diretrizes ainda consta em atraso do ponto de vista de vigência da legislação urbanística, ou melhor, o que vigora é o plano diretor de 2008. É notório que o processo de aprovação de loteamentos urbanos, no município, tenha se intensificado na década de 2010, vide Gráfico 3. Lança-se questionamento relativo à validade e às corrigendas legais relacionadas ao Plano Diretor<sup>167</sup>: Houve de fato limitação e direcionamento no crescimento do território urbano municipal?

Além disso, o procedimento habitual de registro de imóveis, junto ao poder público municipal para obtenção de licenças diversas, guarda hiatos que prejudicam de alguma forma a compreensão do processo de construção do território, considerando, é claro, os alvarás de construção. Assim como em Trindade há um crescimento nuclear, linear e complexo (misto e lacunar), que ocorre fisicamente nas extensões das rodovias GO-060 e GO-070, já que estas são as estruturas viárias que se conectam diretamente a Goiânia, caracterizando a conurbação em questão.

Ainda sobre a questão dos alvarás de construção, observados nas Figuras 49 a 52, permanece a mesma relação com a metrópole, cidade-dormitório. Os registros

---

<sup>167</sup> Neste período houve liberação considerável de recursos financeiros, os promotores imobiliários junto as Prefeituras/Estado fizeram loteamentos por expansão urbana em todas as localidades, fora das zonas especiais de interesse social previstas nos Planos Diretores etc. E as empresas saíram à caça de terrenos a preços módicos. O que explica, em parte, esse incremento de loteamentos na década.



de uso relacionado à residência se sobressaem, consideravelmente, em relação ao comércio e à prestação de serviço, o que configura a relação de dependência com a capital, utilizando-se mais do comércio, bens e serviços disponível na capital goiana, estabelecendo-se assim forte elo relacionado ao emprego e à renda pela capital.

Vale ainda destacar que as dimensões das edificações residenciais aprovadas para um único bairro variam de 39 m<sup>2</sup> a 89 m<sup>2</sup>. Neste ponto, incorre a crítica ao urbanismo e a arquitetura que reproduzem espaços urbanos e edificados de baixa qualidade, pois a tipologia das edificações construídas são edificações residenciais em série, configurando bairros de tipologias volumétricas homogêneas, com repetição das edificações iguais lado a lado, sem qualquer revisão de forma, seja no desenho da edificação em si, seja no desenho urbano consolidado, em uma paisagem monótona e homogênea.

Em sua tese, Borges (2017, p. 174) apresenta em gráfico (Gráfico 32) como o crescimento de domicílios se tornou muito evidente atingindo entre 2000 e 2010, um estoque de 97%, o que pode ser corroborado pelas informações relacionadas tanto aos decretos de aprovação de projetos urbanísticos destinados à bairros, quanto aos alvarás de construção do período apresentado nesta pesquisa. Ainda em sua tese, Borges<sup>168</sup> (2017) demonstra como o município de Goianira possui destaque no uso de política urbana estadual denominada “Cheque Moradia” (modalidade construção) e “Cheque Complemento” e “Cheque Reforma” nos períodos de 2001-2010 e 2011-2015.

De modo semelhante, é possível observar como o processo de Goianira, possui aspecto que guardam certa semelhança no que diz respeito à lógica dos atores sociais relacionadas à “expansão urbana”, logo aproximação da malha urbana da capital. Fenômeno inerente ao processo de metropolização direcionado, em sua grande maioria, pelos interesses do mercado imobiliário que movimenta as roldanas, engrenando o processo de ocupação, mesmo os regulares.

---

<sup>168</sup> “No período entre 2005 e 2016, os municípios de Trindade, Senador Canedo e Goianira, são, pela ordem, os maiores receptores de investimentos do mercado habitacional e com maior relevância na produção física de unidades (tanto na produção de habitação de interesse social, quanto no segmento econômico de imóveis)” (BORGES, 2017, p. 292).

No caso de Goianira, percebeu-se muitos conflitos gerados por aprovações de loteamentos urbanos que estavam em Goianira, mas que, segundo análise judicial, pertenciam à Goiânia. Uma espécie de simbiose territorial, muito próprio da metropolização, onde é possível observar a concentração e dispersão em todo o território urbano, o intraurbano propriamente dito, quanto o metropolitano, o interurbano. Além disso, vê-se, claramente, ausência de gestão urbana e metropolitana, mais que isso, o sistema territorial fragmentado demonstra ausência de política territorial compartilhada, no sentido de ações convergentes das administrações públicas municipais. O que igualmente reflete nas questões abordadas no capítulo 1 sobre pacto federativo e governança metropolitana.

Tanto os decretos municipais de loteamentos urbanos, quanto os alvarás de construção, apesar do pequeno recorte temporal, são ferramentas disponíveis e serviram para visualizar como ocorreu a aproximação de Goianira nos limites de Trindade e Goiânia. A ação judicial aponta os conflitos de interesses e o modo como agem os atores sociais ligados ao mercado imobiliário. Mas o caso de Goianira é peculiar, no sentido de observar gestores públicos atuando junto ao mercado imobiliário, muito pela oferta capital que o negócio oferece, pouco pela intenção de garantia do direito à cidade e moradia.

#### **6.4 As dinâmicas territoriais da porção Oeste e Noroeste da RMG, seus atores sociais e a teoria crítica**

A produção do espaço metropolitano contemporâneo representa, sobretudo, a produção de mais de um território municipal e resulta da ação de diferentes atores sociais. Reflete o conteúdo social e político no espaço, pois se articulam e capitalizam de forma diferenciada o solo urbano metropolitano, tornando-o uma mercadoria hipervalorizada social, histórica e economicamente (LIMA, 2016). O solo urbano, na contemporaneidade, é o ponto de partida para a produção da metrópole e apresenta dois papéis fundamentais: elemento atenuador do excesso de acumulação do capital e elemento integrador na/da metrópole. A integração diz respeito, especificamente, aos interesses dos atores que possuem bases territoriais de ação múltipla que estão diretamente ligadas ao solo urbano, seja nos loteamentos, seja no ato de edificar, seja

no controle e domínio de áreas verdes, seja na verticalização, seja na criação de condomínios abertos e/ou fechados (LIMA, 2016, p. 38 e 39).

É válido ressaltar que os atores sociais representantes do mercado imobiliário colocaram o espaço urbano metropolitano como palco e disputa de poder, descentralizando as decisões sobre as políticas espaciais, antes centralizadas no Estado, passando ao direcionamento da iniciativa privada, fragmentando e abrindo o poder do Estado. Tal situação é resultado de um mecanismo do capital excludente, viabilizando o uso financeiro do excedente de capital que mobiliza o espaço urbano metropolitano e alimenta a máquina do crescimento.

No início da década de 1970, Lefebvre (2016, p. 60) realizou reflexões sobre a política do espaço afirmando que, realmente, o espaço é político! Veja bem, em sua análise, o filósofo aponta que em outrora o elemento político era percebido como um obstáculo à racionalidade e cientificidade, o que o levou a pensar sobre as situações ou conjunturas políticas que podem ocorrer casualmente ou por interesses privados. Para o pensador, isso perturbava a racionalidade da organização urbanística e a eficácia da ciência, mantendo-se o postulado de um espaço objetivo e neutro. “Ora, é evidente agora que o espaço é político!” Este elemento é fundamental para a compreensão da lógica que o opera, pois os atores que o “coordenam” se utilizam “de uma ciência da estratégia”, ou melhor, “o espaço não é um objeto científico descartado pela ideologia ou pela política; ele sempre foi político, estratégico” e ideológico. Para isso, Lefebvre (2016) estabeleceu três dimensões de planificação do espaço: dimensão material, dimensão financeira e dimensão espaço-temporal. Esta última, por sua vez, existe independentemente e possui propriedades formais, com técnicas capazes de analisar o conteúdo, os níveis, as formas, as funções e as contradições existentes no espaço.

Mas na contemporaneidade, a dimensão espaço-temporal, apesar de sua própria contradição, é um instrumento manejado pelos atores sociais coligados em articulações e arranjos de poder. Antes de mais nada, o espaço, é um investimento muito rentável e compõe o processo de produção e consumo, a terra e o habitat estão inscritos na troca e no mercado (LEFEBVRE, 2016) e são estratégias do mercado imobiliário, que de forma perversa encontrou refúgio, explorando de suas mais diversas formas o espaço, garantindo a mais-valia que alimenta o capitalismo urbano imobiliário, ou ainda, como afirma Rolnik (2015), um complexo imobiliário financeiro. Este formato

de ação do capital opera em todas as escalas e categoriais espaciais planetárias e, sobretudo, controla as classes sociais e suas ações no espaço, seja para a construção de bairros e/ou edificações destinadas ao trabalho, ao lazer e, principalmente, à moradia.

Para Lefebvre, é fundamental uma planificação espacial que compreenda aspectos ainda superiores ao que se apresenta na atualidade, pois os mecanismos e trajetos da mais-valia se complexificam, já que não se realizam mais onde é produzida. Isto se repete em escala planetária (ROLNIK, 2015; BRENNER, 2018) que se utiliza de estratégias econômicas, financeiras e políticas, ou seja, a produção, a realização e a repartição da mais-valia pertencem ao espaço planetário. Por isso, a maioria das pesquisas relacionadas abordam a economia política e economia urbana como meio para a compreensão das estratégias adotadas pelos atores sociais e suas ações no espaço.

Trata-se claramente de uma economia política do espaço. As questões concernentes à produção de coisas no espaço não desaparecem, longe disso, mas os problemas se deslocam. Passa-se da produção de coisas no espaço à produção do espaço planetário. [...] Segue-se que o espaço torna-se estratégico. Por estratégia, entendamos que todos os recursos de um determinado espaço dominado politicamente servem de meios para visar e atingir objetivos à escala planetária, e mesmo além dela. As estratégias globais são ao mesmo tempo econômicas, científicas, culturais e políticas (LEFEBVRE, 2016, p. 144).

A segregação existente na metrópole é resultado dessa operação espacial em que se separa as classes em partes da cidade ou da metrópole. Visivelmente, a metrópole de Goiânia se expandiu de forma a garantir ao mercado outras possibilidades e ao mesmo tempo garantir a distância física entre as classes sociais. As regiões Oeste e Noroeste da capital são espaços que confirmam o poder de classes pela indução e articulação para colocar às margens uma população excluída, o que permite e instiga a metropolização, porém segrega a sociedade. Com isso, esta configuração reverbera e transborda para os municípios vizinhos, Trindade e Goianira, que se aproximam da capital tentando costurar um tecido já retalhado. Esses processos urbanização-metropolização incompletos promovem crescimento quantitativo da economia e das forças produtivas (LEFEBVRE, 2016, p. 135 e 136), paradoxalmente, provocam deterioração da vida social, que decorre: “de um lado, a classe dominante e o Estado reforçam a cidade como centro de poder e de decisão política; do outro, a dominação

dessa classe e de seu Estado faz a cidade explodir”. “Chegamos à ideia essencial: o capitalismo se manteve pela conquista e integração do espaço. O espaço deixou, há muito tempo, de ser o meio geográfico passivo, ou meio geográfico vazio. Ele tornou-se um instrumental (LEFEBVRE, 2016, p. 139).”

O espaço discutido por Lefebvre em toda sua teoria crítica e filosófica tem na cidade e na metrópole atuais um laboratório permanente da realidade construída pela lógica do capital, que tornou estes espaços instrumentos de manipulação com a finalidade de controlar a sociedade conforme os interesses de uma nova roupagem, o capitalismo urbano imobiliário ou “complexo imobiliário financeiro”. “Ao meu ver, as relações sociais no capitalismo, isto é, as relações de exploração e de dominação, se mantêm pelo e no espaço inteiro, pelo e no espaço instrumental (LEFEBVRE, 2016).”

Goiânia e os municípios que compõem a RMG, não estão distantes dessa realidade, que abrange o recorte espacial contemplado nesta pesquisa, Trindade, Goianira e as regiões Oeste e Noroeste de Goiânia, não apresentam aspectos de espaços planejados e contemplados por políticas públicas equilibradas. Ao contrário, encontra-se nesta porção, um quantitativo considerável da população metropolitana, que foi apartada do aparente crescimento econômico ofertado pela metrópole. Esta conurbação representa este espaço instrumental de dominação do capital que direciona o “desenvolvimento” conforme os interesses dos atores sociais operadores no espaço.

Isto porque existe, de fato, arranjo de poderes exercidos pelos atores sociais que articulados constroem o espaço. Verdade, o espaço é político, mas também social, é uma construção da sociedade contemporânea, seja pelos que realmente possuem essa capacidade de articular, os detentores do capital, seja por aqueles que ainda não entenderam que a luta pelo espaço pertence ao coletivo. Mas essa construção que favorece a poucos, ainda está nas mãos daqueles que guardam o poder de articular. Não é possível tentar compreender a metrópole, sem entender o mínimo das circunstâncias políticas e sociais que envolvem as relações humanas, porque este é o reflexo do espelho, tudo que acontece no espaço representa a imagem e sua projeção social e política.

Visivelmente, observando a configuração espacial do recorte proposto para a pesquisa, é possível perceber a restrição espacial relacionada à integração dos espaços componentes da RMG, pois o capital, por meio de seus atores, inseriu novos bairros ou setores, resultado da expansão do complexo urbano imobiliário e seus

interesses econômicos em detrimento dos aspectos sociais, urbanísticos e metropolitanos. Representam, sobretudo, o consumo do espaço e uma urbanização-metropolização generalizada, resposta não apenas da especulação imobiliária, igualmente generalizada, que tornou o espaço mais uma mercadoria, o que pode ser visto nos loteamentos gerados nos eixos rodoviários que ligam Goianira-Trindade-Goiânia.

A ação dos atores sociais sobre espaço envolve a questão de classes. As classes dominantes e o capitalismo sempre se mantiveram afinados de modo a manter uma lógica de exploração direta sobre o homem, o que implica nas relações estabelecidas entre o homem e o espaço. O fato é que o espaço, é o lugar onde se concretizam as ações dos diversos atores sociais e guarda na propriedade e nas relações de produção, tendo no solo urbano metropolitano, o ponto forte de organização da sociedade que mantém e alimenta a lógica direcionada pelo capital. Ou seja, o espaço, o solo urbano metropolitano, são os instrumentos que as classes dominantes se utilizam para dominar e separar a sociedade.

Instrumento para vários fins: dispersar a classe operária, reparti-la nos lugares prescritos; organizar os fluxos diversos subordinando-os a regras institucionais; subordinar, por conseguinte, o espaço ao poder; controlar o espaço e reger, tecnocraticamente, a sociedade inteira, conservando as relações de produção capitalistas (LEFEBVRE, 2016, p. 145).

Na realidade da RMG, há evidentes aspectos que exemplificam a afirmação acima. No interior da metrópole são evidentes os processos de segregação e escolhas direcionadas. A região Oeste e Noroeste da capital são exemplos claros deste processo de separação institucionalizada via política espacial dos planos diretores. Além disso, os processos de ocupação com invasões, regados à violência, revelam o poder do Estado. Ambas regiões se tornaram receptáculos de população de baixo poder aquisitivo, houve invasões nas propriedades o que levou às regularizações fundiárias de vários bairros; implantação de vários loteamentos relacionados à habitação de interesse social; implantação de grandes equipamentos urbanos, reforçados pela presença de rodovias e eixos de transporte público, o que aumentou a conexão entre as regiões oeste/noroeste e os municípios de Goianira e Trindade.

Na escala regional é possível visualizar como o espaço se mantém ou permanece como um instrumento. Na porção diametralmente oposta, no sentido sudeste, tanto da capital, como da RMG, foram “distribuídas” ocupações relacionadas

aos condomínios horizontais fechados de alto padrão, o que confere a intenção de separação de classes, determinadas por “escolhas” dos atores sociais que direcionam o crescimento e suposto desenvolvimento espacial. Além disso, na porção sudoeste da RMG, próximo ao recorte de estudo (região Oeste e Noroeste de Goiânia, Trindade e Goianira), foram depositados, no município de Abadia de Goiás, os dejetos do acidente radioativo do céσιο 137 ocorrido na década de 1980.

Interessante observar que os rejeitos do acidente estão na porção da metrópole onde a ocupação é predominantemente composta por uma percentagem populacional significativa da metrópole caracterizada por baixo poder aquisitivo. Salta aos olhos, o quantitativo populacional alocado nos bairros criados na região Oeste e Noroeste de Goiânia. Contraditoriamente, esta população “recebeu” oportunidade de moradia, conforme estabelece o direito constitucional, via política urbana/planos diretores, porém encontram-se à margem da cidade e adjacente ao expurgo radioativo. Enquanto, as classes dominantes, encontram-se em território distante e fora da abrangência dos referidos dejetos, no extremo oposto.

Enfim, é possível isolar elementos que definam no contexto geral das relações políticas e sociais: o espaço como instrumento, considerando, neste caso as categorias urbano e metropolitano; os atores sociais na conjuntura do complexo urbano imobiliário e o poder consolidado nos arranjos articulados pelos próprios atores. É válido ainda resgatar a discussão de Raffestin (1993) sobre a territorialidade humana como produto social, já que guarda, em verdade, nuances e complexidades, sendo necessária a adoção de métodos analíticos que compreendam as relações de poder como ferramenta para melhor compreender as relações socioespaciais. Tem-se ainda o pensamento de Foucault (1995) sobre o poder que possui características subjetivas, sendo um campo de forças construído imaginariamente, mas que não pode ser entendido como relação de dominação e subordinação, muito menos de normalização e resistência, deve sim, ser entendido como como potência de instituição de capacidade de direitos (Estado) e como potência de agir em acordo (público).

Para Harvey (2012) e Brenner (2018), são evidentes as relações entre o capital, o espaço e o poder. O primeiro afirma que o capitalismo controla a estrutura de poder que, por sua vez, direciona o processo de urbanização, ou seja, esta estrutura de poder do capitalismo baseia-se no crescimento dos territórios, ou melhor, controla e direciona o processo de urbanização-metropolização, tendo como molas propulsoras

o mercado imobiliário e o Estado como atores sociais ativos no processo de construção e desconstrução do fenômeno urbano metropolitano. Enquanto o segundo, confirma a capacidade de flexibilização do capitalismo, já que considera a “(re)construção contínua como lugar, meio e resultado das relações de poder.” Existe pensamento convergente e unânime sobre a relevância do elemento poder para se compreender o espaço, sendo ainda fundamental o significativo valor dos atores sociais que articulam o invisível - o poder - e expressam/consolidam suas ações no espaço em suas diversas categorias e escalas espaciais.

No vídeo “Regimes urbanos e governança metropolitana<sup>169</sup>”, Alexsandro afirmou que os arranjos de poder possuem a capacidade de direcionar uma agenda urbana para a manutenção de uma estrutura permanente ou fomentar o desenvolvimento econômico em detrimento ao urbano. Ainda para o pesquisador, os regimes urbanos permitem construir um histórico do poder no espaço urbano metropolitano apresentando suas variações, formações sociais e espaciais. Bárbara em sua exposição sobre os regimes urbanos<sup>170</sup>, pontua ainda aspectos importantes e relevantes. Afirma que para a manutenção da coalização há três mecanismos: controle do solo urbano, controle da legislação e apoio dos eleitores. Estes mecanismos são realizados mediante esquema de cooperação entre os atores públicos e privados, tendo nestes últimos uma forte influência sobre o tecido urbano metropolitano.

Os regimes urbanos possuem ainda aspecto interessante, pois consideram como estratégia do capital a orientação das políticas de crescimento das cidades. Observa a inserção de objetivos relacionados às dinâmicas do complexo urbano imobiliário. Assemelha-se à proposição de Harvey (1984), as modalidades de urbanização do capital que são impulsionadas pelas respostas cíclicas do capital frente às crises estruturais sobre acumulação. Que segundo Ribeiro (2020a, p. 32), “[...] Na concepção de Harvey a urbanização do capital não é um fenômeno da atual crise de acumulação. Em vários momentos da história do capitalismo, as sociedades conheceram surtos de urbanização impulsionados por esta lógica”, que para o geógrafo

---

<sup>169</sup> Idem 50 e 51.

<sup>170</sup> “A teoria dos regimes urbanos preocupa-se em compreender as coalizões de base local, como se tornam duradouras e quais efeitos apresentam à política urbana. Nesse sentido, as coalizões constituem-se em formações (arranjos) de grupos com algum poder, seja decisório ou de pressão, com capacidade de direcionar uma agenda de transformações na Cidade com foco no desenvolvimento econômico, ou melhor, um desenvolvimento econômico pelo urbano” (Silva *et. al.*, 2017, p. 8).



possuem aspectos e/ou características, nos ciclos de urbanização, que são recorrentes, sendo elas: *booms* de construção imobiliária, inovações financeiras e expansão do endividamento, mudança da escala de urbanização, transformação de modos de vida e padrões de consumo e transformações de padrões de gestão (RIBEIRO, 2020, p. 35).

Para se compreender a lógica que estrutura a produção do espaço metropolitano é fundamental classificar os atores que compõem os sistemas de ações próprios do urbano metropolitano. Na concepção de Lima (2016), assim como dos pesquisadores já mencionados, há atores que operam no espaço as transformações, imprimindo as estratégias do capital. O pesquisador classificou e organizou no Quadro 3 (LIMA, 2016, p. 46), nomeando os atores que compõem a trama de ações que interferem no espaço metropolitano, sendo eles: Estado, Industriais e comerciantes, Latifundiários, Nova classe média e organizações sociais, Atores Imobiliários, Atores sociais excluídos economicamente, Instituições religiosas (acréscimo nosso), Profissionais ligados à construção civil (acréscimo nosso) Gestores públicos (acréscimo nosso) e Movimentos Sociais Urbanos (acréscimo nosso). Vale destacar algum destes para esta pesquisa: o Estado, os latifundiários, atores imobiliários (mercado imobiliário) e gestores públicos.

No município de Trindade, é evidente a ação dos atores sociais relacionados à instituição religiosa, a Igreja Católica. Desde o início da construção do município essa instituição se faz presente. Ainda hoje, direciona alguns processos de ocupação regular no município, por meio de loteamentos do solo urbano e destinação de alguns loteamentos para fins de moradia de baixo poder aquisitivo. Em Goianira, são os atores sociais relacionados à gestão pública, que operam no mercado imobiliário e direcionam o processo de ocupação do território. Na capital, o arranjo é mais abrangente, por envolver o mercado imobiliário, o Estado, os gestores públicos, os atores imobiliários, ou seja, conforme a complexidade de escala e categoria, expande-se o leque de ação dos atores sociais, obviamente, a complexidade e os interesses, igualmente, amplificam-se.

A coleta de dados, tanto dos decretos de aprovação de loteamentos, quanto de alvarás de construção, revelou muitas nuances da administração pública municipal. É notória a falta de um banco de dados atualizado e organizado para fins de alimentar o entendimento sobre o processo de ocupação dos municípios, revelando-se apenas como uma mera permissão para alimentar a receita, mesmo com valores irrelevantes,

diante das necessidades financeiras municipais. Estas ferramentas poderiam ser utilizadas como dados empíricos capazes de permitir observar e analisar a realidade territorial do município, podendo delinear políticas públicas que direcionasse e auxiliassem as diretrizes dos planos diretores. Na relação entre as cidades pequenas (Trindade e Goianira) e a metrópole, é explícita a dependência relacionada ao trabalho, serviço e comércio, pois a maioria das edificações licenciadas para construção tratam-se de residências. Este quantitativo majoritário de residências tem um significado importante pois alimenta a relação de dependência com a metrópole, caracterizando esses municípios como cidade-dormitório.

Schvarsberg (2019b, p. 13) discute a aspectos relacionados à autonomia e dependência das cidades em relação à metrópole que se alinham à presente análise, deste modo, apresenta três aspectos que valem ser destacados:

A) Os padrões de planejamento e planos diretores têm baixa incidência nas formas do crescimento urbano na dinâmica metropolitana; B) Na dinâmica metropolitana, o predomínio de Alvarás de atividades econômicas e institucionais (comércio e serviços, mistos, industriais e instituições) e residências multifamiliares verticais tende a expressar maior dinâmica e autonomia urbana; C) No oposto, o predomínio de Alvarás de residências unifamiliares e multifamiliares horizontais tende a expressar baixo dinamismo e autonomia urbana, reforçando o caráter de cidades dormitórios dependentes da cidade-mãe.

Ainda sobre a análise dos alvarás de construção, percebeu-se uma congruência com Abramo (2007), pois o autor considera que o mercado imobiliário coordena as materialidades urbanas e produz/reproduz a forma COM-FUSA que, por sua vez, alimenta o duplo processo de concentração/dispersão, principalmente, na estruturação do solo formal, por meio das edificações residenciais e, especialmente, das instituições reguladoras do ordenamento do sistema jurídico político do Estado. Além disso, para o mencionado autor, o capital imobiliário, visando o lucro sem prejuízo, segmenta a demanda para minimizar os riscos e as incertezas nos investimentos. Todavia, as demandas de unidades familiares/residências fragmentadas garantem relativa homogeneidade socioespacial do seu entorno residencial. Em outras palavras, uma estrutura de oferta residencial segmentada em termos socioeconômicos promove uma estrutura espacial segmentada em termos socioespaciais, ou seja, uma distinção espacial hierarquizada (ABRAMO, 2007, p. 44).

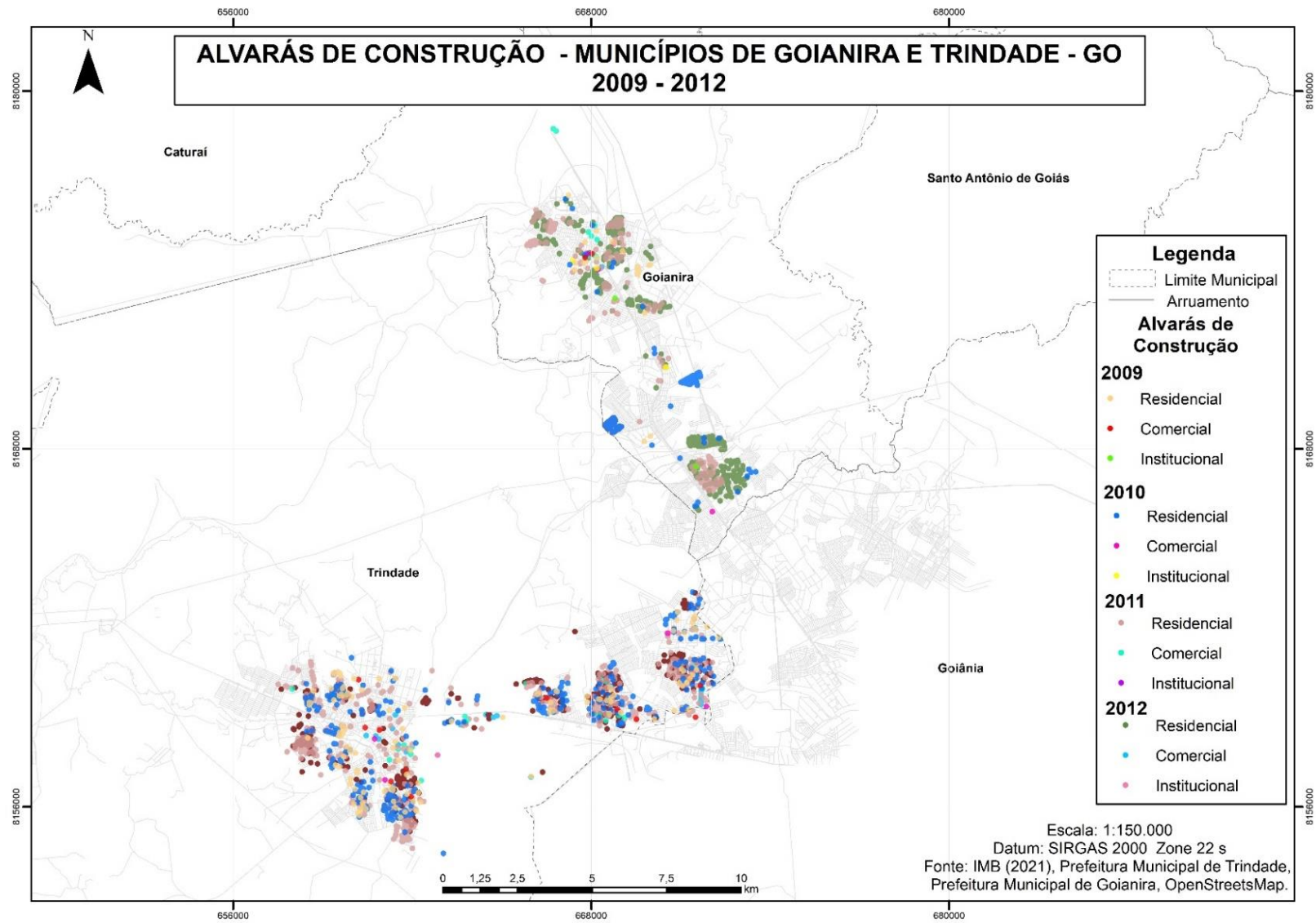


Figura 54 - Alvarás de Construção de Goianira e Trindade (2009 - 2012).

A partir dessa discussão, fundiu-se em um único cartograma, Figura 54, os alvarás dos municípios de Trindade e Goianira, visando observar esse processo de ocupação, ao mesmo fragmentada e direcionada pelos atores sociais relacionados. Mesmo que tenham territórios municipais definidos, Trindade e Goianira estão articuladas e caminham no mesmo sentido, pois alimentam a operação do complexo urbano imobiliário. Fazem parte do processo e são reflexo da metropolização decorrente da ação múltipla dos operadores do sistema de poder sobre o território usado, o território metropolitano. Nutrem a dialética própria do sistema imposto pelo conjunto entre o capital, o poder e os atores sociais, o território nada mais é que a suporte físico para a ação desse conjunto. No contexto metropolitano, esses aspectos são ainda mais evidentes, já que existe muitos interesses econômicos e políticos que “valorizam” a terra urbano metropolitana. O fato é que estas ferramentas poderiam ser elementos que auxiliassem na compreensão do processo de ocupação regular do município. Deste modo, deveriam alimentar uma base de dados para que a gestão pública municipal definisse diretrizes mínimas do território. No entanto, o que se percebeu foram simples e meros lançamentos com a finalidade de alimentar os tributos municipais, visando garantir a cobrança do Imposto Predial Territorial Urbano – IPTU.

Quanto aos loteamentos, também é possível destacar o fomento da metropolização que retroalimenta um tecido fragmentado, ora em dispersão, ora concentração. Em todas as Figuras apresentadas relacionadas aos loteamentos regulares, seja por décadas ou períodos, mostram claramente o processo de metropolização direcionado pelos interesses do capital, que não se limitam às imposições determinadas pela legislação urbanística, ocupam o território conforme seus interesses e costuram os retalhos do tecido metropolitano. Para maior compreensão do fenômeno da metropolização, foram fundidos todos os loteamentos por décadas, com o objetivo de registrar todo o processo de ocupação “regular” da conurbação em questão (Figura 55).

Cabe ainda ressaltar que além destas ferramentas, as informações relacionadas à mobilidade pendular entre os municípios metropolitanos goianos, igualmente, apontam a relação de dependência, o que foi confirmada em algumas

pesquisas relacionadas à temática<sup>171</sup>. Motivação esta que determinou o recorte espacial da presente pesquisa, a conturbação Goiânia–Trindade–Goianira, sendo este o segundo maior fluxo no território metropolitano, ainda encaixando o município de Senador Canedo que se encontra em outra conurbação diametralmente oposta. Com isso, é possível retomar a discussão posta pela geografia crítica de Santos sobre território usado e a importância em se compreender os ferramentais relacionados ao ordenamento espacial e seus instrumentos. Observando que sempre se mantiveram por uma ordem fragmentada, justamente para a manutenção e o exercício de poder dos atores sociais sobre o espaço. Esta conjunção, representa nada mais, nada menos que o espaço, ou melhor, o território usado, definido por Milton Santos em sua obra e agregado aos estudos de Steinberger (2017). Para esta, é fundamental a compreensão dos atores sociais participantes do processo e do poder que envolve o espaço, que fusionados representam, o território usado.

A partir dos elementos expostos acima, resgata-se o pensamento de Harvey (2012), que afirma ser o capitalismo a mão que controla a estrutura de poder e direciona o processo de urbanização, sendo, portanto, este o elo que conecta os atores sociais e o poder, ao território usado, que, no caso, representa o território metropolitano. Este mecanismo operado pelo capital viabiliza de modo variado o território, seja pelo rentismo, pela financeirização urbana e pela mercantilização do espaço, alimentando a máquina do crescimento que globalizou ações semelhantes, guardando as peculiaridades em diferentes escalas e categorias espaciais. Este capitalismo travestido ganhou “predicado”, sendo denominado, “complexo urbano imobiliário”, cujo objetivo é controlar a dinâmica de produção do espaço construído e envolve os projetos urbanísticos e arquitetônicos, alimentando a máquina do crescimento, criando uma lógica e dinâmica territorial que se utiliza da manutenção do poder sobre a regulação do solo urbano metropolitano. Esta pesquisa intentou analisar os elementos relacionados à lógica operada pelo capital sobre o espaço, guardando as devidas proporções, peculiaridades e particularidades dos territórios municipais componentes do território metropolitano. Percebeu-se que as ferramentas apresentadas são, de fato, meios consistentes para se averiguar as diferentes nuances de ação do homem sobre o espaço.

---

<sup>171</sup> Arrais (2012), Cunha (2017), Goiás (2017), Nunes (2018), Pires (2018) entre outros.

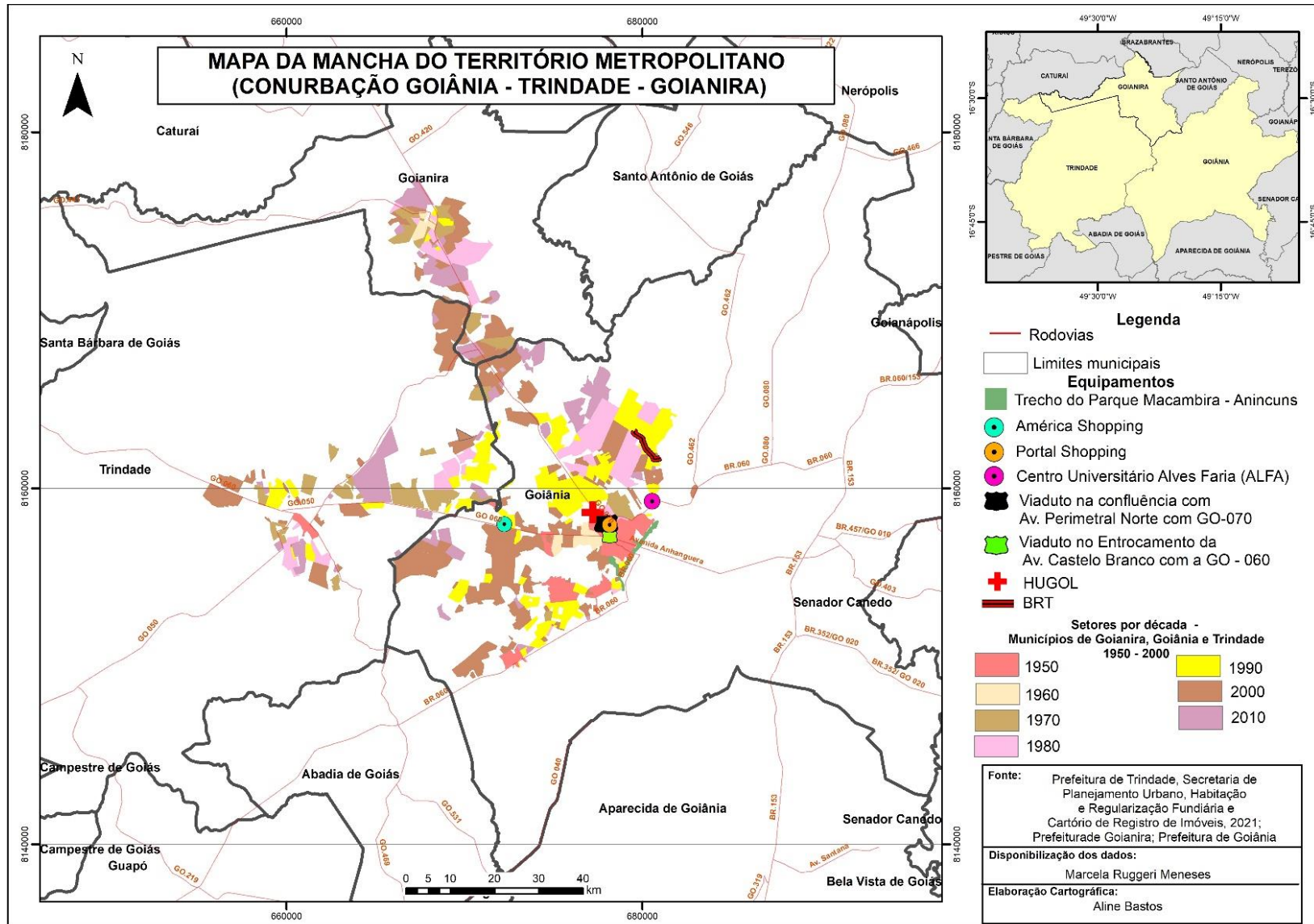


Figura 55 - Mancha do território metropolitano (Conurbação Goiânia-Trindade-Goianira).

### **Considerações Finais**

“Portanto, o espaço social, não possui aspecto transformador, mas condicionador e regulador das práticas espaciais (LEFEBVRE, 2013).”

“Há uma contradição entre a capacidade técnica de tratar os espaços globalmente e o esmigalhamento do espaço em parcelas para a venda e a troca (LEFEBVRE, 2016, p. 145).”

Finalizo a redação desta tese evidenciando aspectos externos e internos. Externamente, fomos marcados por dois momentos importantes para a humanidade, a pandemia de um vírus que se espalhou pelo planeta e a guerra em entre a Rússia e a Ucrânia. Internamente, temos um governo que degingolou toda a política pública implementada, inclusive a urbano-metropolitana, no território nacional entre outras situações que a ciência, com toda certeza, aprofundará em estudos para compreender os prejuízos deixados. Esses acontecimentos demonstram, em escalas diferentes, como o homem, o território usado e o poder estão fortemente relacionados, e sobretudo, os interesses impostos pelo sistema capitalista ainda assolam todo o planeta e trazem prejuízos incalculáveis para existência humana.

Realizar pesquisa no Brasil não é uma tarefa simples, muito menos fácil. As dificuldades são imensas, o que inclui a coleta de dados em todos os âmbitos. Às vezes tem-se a impressão que a desorganização é propositada, para que a desordem continue a beneficiar o sistema e impedir que tudo flua com ordem para que não sejam visualizados meios de resolução. A coleta de dados nos municípios foi de alguma forma facilitada por pessoas conhecidas na administração pública municipal. Porém, mesmo havendo técnicos que auxiliaram no acesso aos documentos, houve momentos em que isso não ocorreu de modo tão simplificado, o que poderia inviabilizar a pesquisa empírica. Além disso, a gestão pública não se utiliza dos próprios dados gerados e parece não observar que os próprios alvarás de construção são dados relevantes para analisar, sob vários aspectos, o território municipal, e, no caso, as categorias urbano e metropolitano.

Inquestionável a relevância da temática trazida por esta pesquisa, à política urbano-metropolitana, que durante um período sofreu “abandono” e foi resgatada pela força da Carta Magna com a Reforma Urbana. Durante os anos 2000 foi instrumento de aprofundamento, contudo, no momento atual, encontra-se em segundo ou terceiro plano... O grande fato é que a maioria dos habitantes do planeta vive em cidades, por

isso, a necessidade de implementação de políticas públicas espaciais em todas as escalas e categorias do espaço, no sentido de buscar melhores formas de conduzir a vida humana no território.

No âmbito da política urbano-metropolitana, observou-se que as questões dos municípios metropolitanos extrapolam suas escalas, sendo pertinente uma perspectiva interescalar para conciliar as problemáticas que envolvem um território. Porque os problemas existem tanto em nível do urbano, quanto em nível regional, principalmente, no uso e ocupação do solo e na ação dos atores sociais que estão envolvidos com o processo de produção do território. No entanto, ainda existe uma pendência na gestão e planejamento, a questão urbano-regional, que, no caso deste objeto de pesquisa, necessita de resgate para compreensão específica de soluções que analisem a complexidade e as relações entre as partes e o todo. Sendo fundamental compreender, sobretudo, a lógica que envolve o capital e seus operadores no território, independente dos limites físico-territoriais, há articulações de poder que constroem o território das mais diferentes formas de representações e nuances, ou seja, o espaço é antes de mais nada, uma construção social e política.

É fundamental enfatizar ser o contexto constitucional brasileiro, estabelecido pelo pacto federativo, como elemento norteador da política pública, garantindo autonomia municipal aos agentes públicos responsáveis pela gestão urbana municipal e o vazio normativo na escala metropolitana, o que impacta/impactou na governança metropolitana e em suas dinâmicas estruturais e elementares capazes de integrar uma atuação conjunta nos territórios metropolitanos brasileiros. Caso não se encontre, ou melhor, redirecione o percurso, teremos um cenário metropolitano cada vez mais complexo, no sentido do desencontro de soluções factíveis a curto e médio prazos. A metropolização queira ou não é um fato que necessita de ampla e aprofundada análise para se compreender as situações impostas pelo capital, não se deve mais fechar os olhos para enxergar as consequências decorrentes deste processo.

A realidade da metropolização goianiense não se descolada do processo de globalização espacial. Como afirma Brenner (2017), o processo de urbanização e seu decorrente fenômeno, a metropolização, opera de modo global. Goiânia, desde sua formação, guarda aspecto que “favoreceram” a lógica dos atores sociais, o território usado e poder, conduzidos pela invisível força do capital. Neste momento é válido



ênfatizar a observação cartográfica para endossar nossas constatações de que o território metropolitano goianiense foi de alguma forma construído pelas ações desta tríade. O recorte espacial da conurbação, Goiânia-Trindade-Goianira permitiu experimentar como essas forças atuam de modo subliminar construindo e desconstruindo o território via influências diversas e perversas, destacando a ação sobre o solo urbano. O tecido urbano-metropolitano se retroalimenta e o sentido da “expansão”, concentração e dispersão, surge, concomitantemente, consolidando fragmentação e descontinuidade a todo tempo. Essas rupturas refletem não somente no espaço, mas influenciam na vida urbano-metropolitana, ou melhor, na vida social e política dos cidadãos que habitam estes espaços.

Outro aspecto relevante foi a importância da existência dos órgãos autárquicos de gestão e planejamento que em outrora resolveram, de alguma forma, as questões relacionadas ao planejamento e suas diferentes escalas. Estes órgãos tinham certa independência e autonomia, o que não existe mais no âmbito do planejamento. Talvez este seja um ponto importante, já que as influências sofridas dos atores sociais na implementação das legislações urbanísticas, seja um aspecto a ser considerado. No caso de Goiás e Goiânia, ressaltamos o IPLAN e o INDUR que carregavam com autonomia o planejamento urbano e regional, respectivamente, com certa independência diante de fatos políticos, econômicos e sociais.

Cabe ainda ressaltar que o status do PDUIRMG continua em *stand by*. As políticas públicas em todos os âmbitos representam, nada mais, que interesse de determinada gestão pública. Lamentavelmente, os trabalhos pararam no meio de uma etapa e a sua continuidade implica em vontade política. O contexto atual é de abandono das políticas públicas que garantam, verdadeiramente, o bem-estar humano e o direito à cidade.

A vivência empírica reforça a importância em se pesquisar. A busca pelos dados, as visitas e as conversas/entrevistas com os técnicos deixaram muitas situações mais claras. Isso foi fundamental para constatações que foram registradas neste documento. Temos muito a avançar no sentido de planejar e gerir as cidades brasileiras. Serão necessários muitos esforços que compreendem a revisão da legislação em si, considerando o pacto federativo, a forma como o planejamento ainda

é “desprezado” pelos gestores públicos, até o modo como são administrados os simples dados, como decretos de loteamentos e alvarás de construção.

Para se construir uma pesquisa é importante o espírito atento e de constante diligência. Tudo realmente se estrutura em um projeto que norteie seus questionamentos. Por isso, a importância de um projeto de pesquisa bem elaborado que considere todos elementos como direcionadores de seus caminhos. Na medida no possível e com as contribuições da banca de qualificação, foi possível direcionar esta tese. Mas acho que os questionamentos e a curiosidade em tentar compreender a complexidade que envolve as cidades e metrópoles foi essencial. Foram muitos questionamentos que tentei responder e penso que foram, na medida do possível, compreendidos no caminhar da pesquisa. Registro, nesta conclusão, estes questionamentos, que ainda podem servir a muitos pesquisadores, independentemente do tempo e do espaço, que pretendam analisar.

- Quais os fatores e as razões que influenciaram e/ou determinaram o surgimento do Aglomerado Urbano de Goiânia?
- Quais as intencionalidades que direcionaram a atuação do capital imobiliário, maiores investimentos em loteamentos ou grandes empreendimentos edilícios, para a ocupação dos territórios municipais que compõem uma região metropolitana?
- Quais as razões e as consequências destas ocupações (loteamentos e grandes empreendimentos edilícios) no processo de expansão urbana para Goiânia e para os municípios conurbados?
- Quais as consequências para os municípios da RMG do processo de expansão urbana de Goiânia por meio de loteamentos e grandes empreendimentos edilícios? Segregação? Expulsão de população decorrente da valorização imobiliária?
- O processo de ocupação trouxe, realmente, desequilíbrio econômico, social e de infraestrutura?
- Os dados empíricos, relativos aos loteamentos e empreendimentos edilícios, apresentados podem auxiliar na análise do processo de expansão urbana? Além disso, estes mesmos dados também permitem analisar o padrão de localização espacial?

◦ Houve expansão urbana, em que sentido (metrópole municípios metropolitanos ou municípios metropolitanos – metrópole) por meio de loteamentos e grandes empreendimentos em virtude da ocupação dos municípios metropolitanos?

Mas a principal resposta está intrínseca ao título apresentado, O processo de expansão urbana do município de Goiânia e as consequências sociourbanísticas para o contexto metropolitano! Afinal, qual ou quais as consequências para a vida urbana esse processo tão complexo que envolve a urbanização metropolização?

Observando a configuração do recorte espacial é possível contabilizar saldos negativos para o contexto social e territorial. Quem manda nesse jogo de cartas? Como apresentado nesta tese, existe uma tríade que se articula: os atores sociais, o território usado e o poder, que está ligado ao complexo urbano imobiliário, cuja finalidade é especular e valorizar a terra urbana, tornando-a pivô principal da lógica que o alimenta, tornando o espaço mercadoria, desvinculando-o de seu verdadeiro valor, o valor de uso. Sob esta ótica, perdemos muito em civilização, porque tal perspectiva deteriora o sentido real da vida humana e urbana no planeta, que se deteriora em função dos diversos interesses pela conquista de território, seja em qualquer escala espacial.

Existe em operação uma máquina do crescimento alimentada constantemente e em franca expansão, a engolir todos que passam por sua frente. Essa lógica opera, principalmente, na dinâmica que envolve a produção e a reprodução do espaço, em todos âmbitos, criando uma dinâmica territorial mantida pelo poder sobre a regulação do solo urbano-metropolitano.

Os efeitos perversos desta lógica são variados e cooperam para o sentido real da vida urbana no planeta. Na escala urbana prejudicam o funcionamento ideal das cidades, tais como: a implantação de infraestrutura, redes, equipamentos e prestação de serviço público à sociedade. Estes elementos estruturados do espaço são configurados, em sua grande maioria, conforme os interesses diversos. Não estão a garantir o bem-estar e o direito à cidade pois são, igualmente, implantados conforme as ações de atores sociais do mercado imobiliário para garantir o “crescimento” dos tecidos que são moldados em decorrência das ocupações regulares fragmentadas e servem para costurar o tecido e fazer mídia, gerando interesses da população em possíveis valorizações imobiliárias.

Evidentemente, a perversão é refletida no processo de segregação socioespacial, constatado por diversos pesquisadores. No caso de Goiânia e Região Metropolitana, esse processo pareceu institucionalizado, pois existe de fato uma exclusão por região, tanto do ponto de vista do território municipal, quanto do território metropolitano. São regiões que fazem parte do território, mas estão à margem da integração, pois nasceram excluídos da lógica que operava o capital que, por sua vez, ainda possui o mesmo *modus operandi*.

Este modo manteve-se o que permite a poucos acumular capital, em especial, os atores sociais ligados ao mercado imobiliário que “conquistam” acesso facilitado a outro ator, o Estado, por meio dos atores sociais, gestores públicos que de alguma forma se beneficiam dessas articulações. Isto por sua vez, degradinga qualquer vontade política de guarnecer o território usado, pois torna-o meio e prejudica o andamento planejado e ordenado da máquina que insiste em crescimento, tronando o modelo de metropolização imposto, insustentável em todos os sentidos, seja político, econômico, social e urbanístico.

Os desafios são gigantescos em todos os sentidos. O modelo posto de gestão, governança, planejamento necessitam de revisão e análise. No contexto atual, o anseio pela reforma urbana e pelo direito à cidade trazem à tona as dificuldades em desenvolver e implementar as políticas públicas relacionadas, demonstram as fragilidades do sistema que ainda se encontra sob lógica do capital. Mas é fundamental evidenciar a urgência em garantir à população menos favorecida sua função política e social nos processos de políticas públicas, construindo uma participação ativa no processo e nas decisões enquanto cidadãos.

No entanto, essa construção é demorada, pois exige do cidadão discernimento e crítica, o que no Brasil ainda caminha a passos lentos, porque a desigualdade econômica, direciona os cidadãos de alto poder aquisitivo para lugares privilegiados, lugares de poder, em que as demandas atendidas são, em sua maioria, direcionadas a poucos. Onde está a tão falada democracia nas políticas urbano-metropolitanas? De modo mais amplo, questionamos: e a gestão democrática, por onde anda?

Pelo visto, tenta de alguma forma se infiltrar nos entremeios dos processos de ocupação espacial, porém, são transformadas por alguns cidadãos em troféus de prateleira. Mas a democracia é uma prática, um exercício legítimo de cidadania, seja

pelo cidadão comum, seja pelo cidadão que desempenha uma função pública, isto significa que a gestão democrática é responsabilidade de todos. É fruto de uma discussão coletiva que abraça a necessidade humana de modo geral, deixando de lado a necessidade individual.

Existe uma tríade (espaço, poder e atores sociais) que deveria, ao menos em tese, construir um debate convergente e equânime de modo a contemplar toda a sociedade de forma democrática. Mas há um outro elemento fundamental, que a sociedade ainda não valorizou sua relevância, a participação social no processo de implementação de políticas públicas. Por um lado, há cidadãos que desconhecem sua voz e seu valor, e, sobretudo, seu papel. Por outro lado, políticas públicas que ainda patinam sem atingir seus verdadeiros objetivos e são sobrepostas aos interesses de alguns atores sociais em detrimento ao coletivo.

Portanto, é fundamental construir estratégias, de fato democráticas, que incluam o protagonista que constrói e desconstrói o território usado, todos os cidadãos sem distinção, buscando na equidade de direitos, construir políticas públicas urbano e metropolitanas. Caso contrário, trilharemos um caminho infrutífero e continuaremos em uma busca constante de soluções paliativas para os municípios e as metrópoles brasileiras.

## Referências Bibliográficas

- AALBERS, Manuel. *The potencial for financialization, Dialogues in Human Geography* 5(2), February, 2016.
- ABRAMO, Pedro. *A cidade caleidoscópica: coordenação espacial e convenção urbana: uma perspectiva heterodoxa da economia urbana*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2007.
- ABRUCIO, F.L.; SANO, H.; SIDOW, C.T. Radiografia do Associativismo Territorial Brasileiro: tendências, desafios e impactos sobre as regiões metropolitanas. Capítulo 7. In: MAGALHÃES, Fernanda (Ed.). *Regiões metropolitanas no Brasil: um paradoxo de desafios e oportunidades*. Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), 2010.
- AMORE, Caio Santo. “Minha Casa Minha Vida” para iniciantes. In: AMORE, Caio Santo SHIMBO, Lúcia Zanin; RUFINO, Maria Beatriz Cruz (Orgs). *Minha casa... e a cidade? Avaliação do programa minha casa minha vida em seis estados brasileiros*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015.
- ANITELLI, Felipe. [Re] produção?: repercussões de características do desenho de edifício de apartamentos paulistanos em projetos empreendidos no Brasil. Tese de Doutorado. FAU/IAU/USP. São Paulo. 2015.
- ANJOS, Antonio Fernandes dos. *A dinâmica intraurbana de Goianira no contexto da Região Metropolitana de Goiânia*. Dissertação (Mestrado) – Instituto de Estudos Socioambientais, Universidade Federal de Goiás, Goiás, 2009.
- ARANTES, Otilia; VAINER, Carlos; MARICATO, Erminia. *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. Petrópolis: Vozes, 2002.
- ARRAIS, Tadeu Alencar. A escala de análise metropolitana em questão: considerações sobre o processo de metropolização. São Paulo: *Revista do Departamento de Geografia – USP*, v. 24, p. 4-23, 2012.
- ARRAIS, Tadeu Alencar. *A produção do território goiano: economia, urbanização, metropolização*. Goiânia: Editora UFG, 2016.
- ASCHER, F. *Metápolis ou l’avenir des villes*. Paris, Ed. Odile Jacobs, 1995.
- AZEVEDO, Sérgio & ANDRADE, Luís Aureliano Gama de. O BNH: o novo regime e a política habitacional. In: *Habitação e poder*. da Fundação da Casa Popular ao Banco Nacional Habitação [on-line]. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2011.
- AZEVEDO, Sérgio de & GUIA, Virgínia Rennó dos Mares. *Governança metropolitana e reforma do estado o caso de Belo Horizonte*. Recife: R. B. Estudos Urbanos e Regionais n. 3 / out., 2000.
- BELTRÃO SPOSITO, Maria Encarnação. Novas formas comerciais e redefinições da centralidade intra-urbana. In: SPOSITO, Maria E. B. *Textos e contextos para leitura geográfica de uma cidade média*. Presidente Prudente: UNESP, 2001.
- BENKO, Georges. Mundialização da economia, metropolização do mundo. *Revista do Departamento de Geografia*, n. 15, p. 45-54, 2002.

BERNARDES, Genilda Darc; MOYSÉS, Aristides. In: *XXVII Encontro Anual da Associação Nacional de Pós Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais. Segregação urbana e desigualdade social: estado, mercado imobiliário e dinâmica socioespacial*. Caxambu, 2013.

BITTENCOURT, J. L. *O metropolitano na agenda governamental: uma história recente*. Dissertação de Mestrado. Brasília: Universidade de Brasília, 2011.

BORGES, Elcileni de M. *Habitação e metrópole: transformações recentes da dinâmica urbana de Goiânia*. Tese (Doutorado em Geografia) - Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2017.

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

BRASIL. Estatuto da metrópole. Lei Federal nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015.

BRASIL. I Plano Nacional de Desenvolvimento (1972-1974). Brasília: Imprensa Oficial, 1971.

BRASIL. II Plano Nacional de Desenvolvimento (1975-79). Brasília: Imprensa Oficial, 1974.

BRASIL. III Plano Nacional de Desenvolvimento (1980-1985). Brasília: Imprensa Oficial, 1979.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Departamento de Geografia. Regiões de Influência das cidades 1993. Rio de Janeiro: IBGE, 2000.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Departamento de Geografia. Regiões de Influência das cidades 2007. Rio de Janeiro: IBGE, 2008.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Perfil dos municípios brasileiros. Rio de Janeiro, 2013.

BRASIL. Lei Federal nº 014, de 08 de junho de 1973.

BRASIL. Lei nº 020 de 01 de julho de 1974.

BRASIL. Política Nacional de Desenvolvimento Urbano. Brasília: Ministério das Cidades, Cadernos MCidades Desenvolvimento Urbano, vol. 1, 2004.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

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

BRASIL. Estatuto da Metrópole. Lei nº 13683 de 19 de junho de 2018.

BRENNER, Neil. *Espaços da urbanização: o urbano a partir da teoria crítica*. Rio de Janeiro. Letra Capital: Observatório das Metrópoles, 2018.

BRITO, Regina Maria de Faria Amaral. *A gestão das cidades e a sua organização interna: Anápolis 1993 a 2004*. Dissertação de Mestrado. Goiânia: UFG, 2007.

CALDAS, Maria Fernandes. *A utopia da reforma urbana: ação governamental e política no Brasil*. Belo Horizonte: C/Arte, 2018.

CAMPOS FILHO, Cândido Malta. *Cidades Brasileiras: seu controle ou caos – o que os cidadãos devem fazer para a humanização das cidades no Brasil*. São Paulo: Nobel, 1989.

CHAUL, Nars N. Fayad. *A Construção de Goiânia e a transferência da capital*. 2. ed. Goiânia: ed. UFG, 2001.

CHRISTOPHERS, Brett. Revisiting the Urbanization of Capital. In: *Annals of the Association of American Geographers*, 101(6), p. 1347-1364, 2011.

COELHO, Germano Araujo. *Implementação da política de regularização fundiária urbana de interesse social em Goiânia: process tracing de três estudos de caso na Região Noroeste*. Dissertação (Mestrado), Faculdade de Ciências Sociais, Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2019.

CORRÊA, Roberto Lobato. *A rede urbana*. São Paulo: Ática, 1989.

COSTA, Marco Aurélio & TSUKUMO, Isadora Tami Lemos. Para uma análise-síntese: uma proposta tipológica para os sistemas de gestão das regiões metropolitanas. In: *40 anos de Regiões metropolitanas no Brasil*. Brasília: IPEA, 2013.

COSTA, Marco Aurélio. Financiamento metropolitano no Brasil: um panorama de suas condições, seus desafios e suas perspectivas. In: *Brasil metropolitano em foco: desafios à implementação do Estatuto da Metrópole*. Brasília: IPEA, 2018.

COSTA, Marco Aurélio. O impasse metropolitano no Brasil: entre centralidades e incertezas. In: *O Estatuto da Cidade e o Habitat III: um balanço de quinze anos da política urbana no Brasil e a nova agenda urbana*. Brasília: IPEA, 2016.

COSTA, Geraldo Magela (Org.); COSTA, Heloisa Soares de Moura; MONTE-MÓR, Roberto Luís de Melo. *Teorias e práticas urbanas: condições para a sociedade urbanas*. Belo Horizonte: C/Arte, 2015.

CRUZ, R. C. *A região noroeste de Goiânia: de grande bolsão de pobreza à nova classe trabalhadora*. 2015. 166 f. Dissertação (Mestrado em Geografia) - Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2015.

DOTA, Ednelson Mariano & FERREIRA, Francismar Cunha. Evidências da metropolização do espaço no século XXI: elementos para identificação e delimitação do fenômeno. In: *Caderno Metrôpoles*, São Paulo, v. 22, n. 49, p. 893-912, set/dez 2020.

DUARTE, Lyz Elizabeth A. Melo. A marcha para Oeste e a criação da Colônia Agrícola Nacional de Goiás. In: *Revista Sociedade e Cultura/Universidade Federal de Goiás*. Goiânia: UFG, v. 2, n. 1/2, p. 37-83, jan./dez. 1999.

EGHRARI, Susan. *Arranjo institucional, articulação governamental, gestão de recursos financeiros e planejamento na governança metropolitana: a referência de Montreal e a experiência brasileira*. Tese de Doutorado. Brasília: Universidade de Brasília, 2013.

FERRIER, Jean-Paul. *Pour une théorie (géographique) de la métropolisation*. Cahiers de la Métropolisation. Enjeux et définition de la métropolisation, 2001, p. 41-51.



FIRKOWSKI, O. A contribuição do IBGE para as leituras do território nacional na perspectiva da metropolização do espaço. In: *Revista Bras. Geogr.*, Rio de Janeiro, v. 64, n. 1, p. 93-108, jan./jun. 2019.

FIRKOWSKI, O. *Metrópoles e regiões metropolitanas no Brasil: Conciliação ou divórcio?* In FURTADO, KRAUSE, FRANÇA (ED). Território Metropolitano, políticas municipais: por soluções conjuntas de problemas urbanos no âmbito metropolitano. Brasília: Ipea, 2013, p. 21-52.

FIRKOWSKI, Olga & BALISKI, Patrícia. Os sentidos da metrópole: balanço conceitual com base nas publicações dos Cadernos Metrôpole. In: *Caderno Metrôpole*, São Paulo, v. 20, n. 43, p. 625-647, set./dez. 2018.

FIX, Maria. *Financeirização e transformações recentes no circuito imobiliário no Brasil*. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Econômico) - Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2011.

FOUCAULT, Michel. O Sujeito e o poder. In: DREYFUS, H.; RABINOW, P. *Michel Foucault uma trajetória filosófica*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1995.

FREITAS, Silvio Antônio de. *Habitação Popular em Goiânia: mil casas em um dia*. Dissertação (Mestrado), Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade do Rio Grande do Sul, Rio Grande do Sul, 2007.

GAMA, Antônio. Escalas, representações e ação social. Lisboa: *Cadernos de Geografia* nº 17, 1998, p. 17-21.

GARSON, Sol. *Regiões Metropolitanas: Por que não cooperam?* Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrôpoles; Belo Horizonte, MG: PUC, 2009.

GOIÂNIA. Decreto nº 224 de 27 de abril de 1977

GOIÂNIA. Decreto nº 290 de 25 de maio de 1977.

GOIÂNIA. Decreto nº 3.359 de 18 de maio de 1933.

GOIÂNIA. Decreto nº 3.547 de 06 de julho de 1933.

GOIÂNIA. Decreto nº 326 de 01 de junho de 1981.

GOIÂNIA. Diário Oficial do Município de Goiânia, Edição nº 195 de 30/12/1969.

GOIÂNIA. Lei Municipal nº 2.737 de 20 de dezembro de 1932.

GOIÂNIA. Lei Municipal nº 4.526, de 31 de dezembro de 1971.

GOIÂNIA. Lei nº 015 de 30 de dezembro de 1992.

GOIÂNIA. Lei nº 4.272 de 30 de dezembro de 1969.

GOIÂNIA. Lei nº 5.012 de 08 de outubro de 1975.

GOIÂNIA. Lei nº 6591 de 26 de junho de 1988.

GOIÂNIA. Lei nº 7.747 de 13 de novembro de 1997.

GOIÂNIA. Lei Complementar nº 171 de 29 de maio de 2007.

GOIANIRA. Lei nº 005, de 19 de dezembro de 2007.

- GOIANIRA. Lei nº 1223, de 20 de junho de 2008.
- GOIANIRA. Lei nº 1228, de 13 de junho de 2008.
- GOIÁS. Decreto nº 1909 de 4 de maio de 1981.
- GOIÁS. Decreto nº 1920 de 12 de junho de 1981.
- GOIÁS. Decreto nº 2.356, de 29 de junho de 1984.
- GOIÁS. Decreto nº 2067 de 04 de agosto de 1982.
- GOIÁS. Decreto nº 3.359, de 14 de fevereiro de 1990.
- GOIÁS. Instituto de Desenvolvimento Urbano e Regional. “Região de Expansão de Goiânia: uma estratégia para organização espacial”, 1980.
- GOIÁS. Lei Complementar nº 09 de 27 de dezembro de 1991.
- GOIÁS. Lei Complementar nº 10 de 10 de julho de 1992.
- GOIÁS. Lei Complementar nº 139, de 22 de janeiro de 2018.
- GOIÁS. Lei Complementar nº 149, de 15 de maio de 2019.
- GOIÁS. Lei Complementar nº 27, de 30 de dezembro de 1999.
- GOIÁS. Lei Complementar nº 48, de 09 de dezembro de 2004.
- GOIÁS. Lei Complementar nº 54, de 23 de maio de 2005.
- GOIÁS. Lei Complementar nº 78, de 25 de março de 2010.
- GOIÁS. Lei Estadual nº 8.956 de 27 de novembro de 1980.
- GOIÁS. Lei nº 10.845 de 21 de junho de 1989.
- GOIÁS. Lei nº 7928 de 21 de maio de 1975.
- GOIÁS. Lei nº 9669 de 21 de outubro de 1983.
- GOIÁS. Aglomerado Urbano de Goiânia. Goiânia: Instituto de Desenvolvimento Urbano e Regional, 1980.
- GOIÁS. Cadernos do INDUR: Estudos Urbanos e Regionais. Goiânia: Estado de Goiás, 1979, vol. 1.
- GOIÁS. Cadernos do INDUR: Estudos Urbanos e Regionais. Goiânia: Estado de Goiás, 1980, vol. 2.
- GOIÁS. Cadernos do INDUR: Estudos Urbanos e Regionais. Goiânia: Estado de Goiás, 1983, vol. 3.
- GOIÁS. Cadernos do INDUR: Estudos Urbanos e Regionais. Goiânia: Estado de Goiás, 1984, vol. 4.
- GOIÁS. Cidade pra gente: Roteiro para elaboração para o produto I do PDD: Leitura da Realidade Municipal. Goiânia: Secretaria das Cidades/Superintendência de Programas Urbanos, 2006.

GOIÁS. Cidade pra gente: Roteiro para elaboração para o produto I do PDD: Proposta de Legislação do Plano Diretor Democrático. Goiânia: Secretaria das Cidades/Superintendência de Programas Urbanos, 2006.

GOIÁS. Decreto nº 2.290, de 27 de dezembro de 1983.

GOIÁS. Decreto nº 2.940, de 27 de maio de 1988.

GOIÁS. Decreto nº 2836 de 06 de outubro de 1987.

GOIÁS. Instituto de Desenvolvimento Urbano e Regional. “Goiânia: uma estratégia para expansão urbana”, 1979.

GOIÁS. Instituto de Desenvolvimento Urbano e Regional. “Região de Goiânia: subsídios a uma política urbana”, 1978.

GOIÁS. Lei Complementar nº 16, de 18 de julho de 1995.

GOIÁS. Lei Complementar nº 23, de 09 de janeiro de 1998.

GOIÁS. Lei Complementar nº 8.956, de 27 de novembro de 1980.

GOIÁS. Secretaria de Meio Ambiente, Recursos Hídricos, Infraestrutura, Cidades e Assuntos Metropolitanos. Superintendência de Assuntos Metropolitanos. Gerência de Projetos Metropolitanos. Planejamento Urbano no Estado de Goiás. Goiânia, 2017.

GOIÁS. Secretaria de Meio Ambiente, Recursos Hídricos, Infraestrutura, Cidades e Assuntos Metropolitanos. Superintendência de Assuntos Metropolitanos. Gerência de Projetos Metropolitanos. Diretrizes para a Região Metropolitana de Goiânia. Goiânia, 2018.

GOMES, Maiara Silva; STEINBERGER, Marília e BARBOSA, Renan Paixão. O potencial político da categoria ‘território usado’. In: STEINBERGER, Marília. *Território, Estado e políticas públicas espaciais*. Brasília: Ler, 2013.

GOUVÊA, Ronaldo Guimarães. *A questão metropolitana no Brasil*. Rio de Janeiro: Ed FGV, 2005.

GUIMARÃES, Maria Clariça Ribeiro. Os movimentos sociais e a luta pelo direito à cidade no Brasil contemporâneo. São Paulo: Serviço Social & Sociedade, 2015.

HARVEY, David. *A produção capitalista do espaço*. São Paulo: Annablume, 2005.

HARVEY, David. *Condição pós moderna: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural*. São Paulo: Ed. Loyola, 1992.

HARVEY, David. *O enigma do capital: e as crises do capitalismo*. Trad. João Alexandre Peschanski. São Paulo: Boitempo, 2011.

HARVEY, David. *The Urbanization of Capital: Studies in the History and Theory of Capitalist Urbanization Hardcover*, 1984.

KLINK, Jeroen & SOUZA, Marcos Barcellos de. Financeirização: conceitos, experiências e a relevância para o campo do planejamento urbano brasileiro. Cadernos MetrÓpole [online]. 2017, v. 19, n. 39 [Acessado 11 Maio 2022] , pp. 379-

406. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/2236-9996.2017-3902>>. ISSN 2236-9996. <https://doi.org/10.1590/2236-9996.2017-3902>.

KLINK, Jeroen. A construção de novas governanças para como áreas metropolitanas: o cenário brasileiro. In: MAGALHÃES, Fernanda (Ed.). *Regiões metropolitanas no Brasil: um paradoxo de desafios e oportunidades*. Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), 2010.

KLINK, Jeroen. Por que as regiões metropolitanas continuam tão ingovernáveis? Problematizando a reestruturação e o reescalonamento do estado socialdesenvolvimentista em espaços metropolitanos. In: *Território metropolitano, políticas municipais: por soluções conjuntas de problemas urbanos no âmbito metropolitano* / editores: Bernardo Alves Furtado, Cleandro Krause, Karla Christina Batista de França. Brasília: Ipea, 2013.

KLINK, Jeroen. Recent Perspectives on Metropolitan Organization, Functions and Governance. In: ROJAS, Eduardo; CUADRADO-ROURA, Juan R.; GÜELL, José Miguel Fernández. (Org.). *Governing the Metropolis - Principles and Cases*. Cambridge: David Rockefeller Center for Latin American Studies - Harvard University, Inter-American Development Bank, 2008, p. 77-134.

LASCOURMES, Pierre & GALES, Patrick Le. A ação pública abordada pelos seus instrumentos. *Revista Pós Ciências Sociais*, v. 9, n. 18, p. 19-44, jul./dez. 2012a.

LASCOURMES, Pierre & GALES, Patrick Le. Sociologia da ação pública. Tradução e estudo introdutório George Sarmento. Maceio: EDUFAL, 2012.

LEFEBVRE, Henri. *A Revolução Urbana*. 1. ed. Belo Horizonte: UFMG, 1999.

LEFEBVRE, Henri. *O Direito à Cidade*. 3. ed. São Paulo: Centauro, 2001.

LEFEBVRE, Henri. *Espaço e política: O direito à cidade II*. Belo Horizonte: UFMG, 2016.

LEFÈVRE, Christian. Governar as metrópoles: questões, desafios e limitações para a constituição de novos territórios políticos. *Cadernos Metrôpole*. São Paulo, v. 11, n. 22, p. 299-317, jul./dez. 2009.

LEMOS, Amália Inés Geraiges de. A metropolização dos países de terceiro mundo. In: *Revista do Departamento de Geografia*, São Paulo, v. 13, p. 7-36, 1999. (USP)

LENCIONI, S (Org.). *Transformações sócio-territoriais nas metrópoles de Buenos Aires*, São Paulo e Santiago. São Paulo: FAUUSP, 2011.

LENCIONI, S. Da cidade e sua região à cidade-região. In: SILVA, J. B. da; LIMA, L. C.; ELIAS, D. (Org.). *Panorama da geografia brasileira*. São Paulo: Annablume, 2006.

LENCIONI, S. *Metrópole, metropolização e regionalização*. Rio de Janeiro: Consequência, 2017.

LENCIONI, S. *Metropolização*. Niterói: Universidade Federal Fluminense, *Conceitos Fundamentais da Geographia*, v. 22, n. 48, 2020.

LEOPOLDO, E. *A produção do pensamento sobre a metrópole e o metropolitano na escola de geografia urbana de São Paulo: o lugar de Sandra Lencioni*. Geosp – Espaço e Tempo (Online), v. 20, n. 3, p. 498-517, mês. 2016.

LIMA, Leandro Oliveria de. *Mercado Imobiliário e produção do espaço na metrópole goiana*. Goiânia: Editora UFG, 2016.

LIMONAD, Ester. Reflexões sobre o espaço, o urbano e a urbanização. Rio de Janeiro: UFF, 1999.

LOJKINE, Jean. O Estado capitalista e a questão urbana. São Paulo: Martins Fontes, 1997.

LUCAS, Edinardo Rodrigues. *Cidades na cidade: habitação social e produção do espaço urbano em Goiânia*. 2016. 172 f. Dissertação (Mestrado em Projeto e Cidade) - Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2016.

MABILLOT, Rosa Benedetti. Alguns aspectos do processo de ocupação e urbanização no Aglomerado Urbano de Goiânia. In: *Cadernos do INDUR: Estudos Urbanos e Regionais*. Goiânia: Estado de Goiás, 1979, v. 4.

MAIA, Adriano Corrêa; FERREIRA, Darlene Aparecida de Oliveira. Discutindo categorias e conceitos: uma contribuição geográfica dentro das análises da relação rural-urbano. In: GODOY, Paulo R. Teixeira de (org.). *História do pensamento geográfico e epistemologia em Geografia* [online]. São Paulo: Editora UNESP; São Paulo: Cultura Acadêmica, 2010.

MANSO, Celina Fernandes Almeida. *Goiânia: uma concepção urbana, moderna e contemporânea – um certo olhar*. Goiânia: Edição do Autor, 2001.

MARGUTI, B. O. & TAVARES, S. R. *Política metropolitana: governança, instrumentos e planejamento metropolitanos*. Brasília: Ipea, 2019.

MARICATO, Ermínia. *O impasse da política urbana no Brasil*. Petrópolis: Vozes, 2012.

MEDEIROS, Valério Augusto Soares de. *Urbis brasiliae ou sobre cidades do Brasil: inserindo assentamentos urbanos do país em investigações configuracionais comparativas*. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo), Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de Brasília, 2006.

MORAES, Lucia Maria. *A segregação planejada: Goiânia, Brasília e Palmas*. Goiânia: ed da UCG, 2003.

MORAES, Sergio. *O empreendedor imobiliário e o Estado: o processo de expansão de Goiânia em direção sul (1975-1985)*. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de Brasília, DF, 1991.

MOREIRA, Danielle de Andrade; GUIMARÃES, Virgínia Totti. Regiões metropolitanas e funções públicas de interesse comum: o ordenamento territorial diante do estatuto da metrópole. Rio de Janeiro: *Revista de Direito da Cidade*, v. 07, n. 03, 2015.

MOURA, Edna Aparecida Santana. *História dos Planos Diretores de Goiânia (1933-1995)*. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Ciências Humanas e Filosofia, Universidade Federal de Goiás, Goiás, 2003.

- MOURA, R. Configurações espaciais na metropolização brasileira. Rio de Janeiro: @emetropolis, *Revista eletrônica de estudos urbano regionais*, ano 4, v. 13, 2013.
- MOURA, R.; DELGADO, P.; DESCHAMPS, M.V.; CASTELLO BRANCO, M.L. *Nível de integração dos municípios à dinâmica metropolitana*. IPARDES. Primeira Versão, n. 5, jun. 2007.
- MOURA, Rosa. Arranjos urbano-regionais: uma categoria complexa na metropolização brasileira. In: *Caderno Metrôpoles*, São Paulo, v. 10, n. 2, p. 267-288, nov. 2008.
- MOURA, Rosa; LIBARDI, Dióclis & BARION, Maria Isabel. Institucionalização das regiões metropolitanas: qual o sentido? *Revista Paranaense de Desenvolvimento*: Curitiba, 2006.
- MOURA, Rosa & KORNIN, Thaís. Metropolização e governança urbana: relações transescalares em oposição a práticas municipalistas. São Paulo: GEOUSP - Espaço e Tempo, Nº 16, pp. 17 - 30, 2004.
- MOURA, Rosa; OLIVEIRA, Samara & PÊGO, Bolivar. Escalas da Urbanização Brasileira. In: Texto para discussão. Brasília: Rio de Janeiro: IPEA, 2018.
- MOYSÉS, Aristides. A Produção de Territórios Segregados na Região Noroeste de Goiânia: uma leitura sócio-política. In: *II ENCONTRO "Democracia, igualdade e qualidade de vida. O desafio para as cidades do século XXI*. Belém, 2001.
- MOYSÉS, Aristides. *Goiânia: metrópole não planejada*. Goiânia: Editora da Universidade Católica de Goiás, 2004.
- OLIVEIRA FILHO, João Telmo & VASCONCELLOS, Carla P. Democracia e Participação Popular: as possibilidades de transformações nas formas de gestão do território a partir do Estatuto da Cidade. *Anais do Circuito de Debates Acadêmicos*. IPEA: Brasília, 2011.
- OLIVEIRA FILHO, João Telmo. *A participação popular no planejamento urbano: a experiência de Porto Alegre*. (Tese de Doutorado), Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2009.
- OLIVEIRA, Adão Francisco de. *Do pântano ao jardim: uma nova esperança - a produção social do espaço em Goiânia*. Dissertação (Mestrado em Sociologia) - Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2002.
- OLIVEIRA, Adriana Mara Vaz de. Plano Diretor de Goiânia. Luis Saia-1962. In: *Ver. De Arq. Urb. UEG*. Anápolis. Ano I, v. 1, n. 1, 2001.
- OLIVEIRA, Aristeu Geovani. *A reprodução da exclusão social em áreas de expansão urbana. Um estudo de caso em assentamentos urbanos na Região Noroeste de Goiânia (1980-1998)*. Dissertação (Mestrado), Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 1999.
- Oliveira, E. M. de, & Mello, M. de. (2018). *A mobilidade presente no processo de segregação residencial: o caso da Região Noroeste de Goiânia/GO*. *Ateliê Geográfico*, 12(2), 138-163.

PAULANI, Leda. A inserção da economia brasileira no cenário mundial: uma reflexão sobre a situação atual à luz da história. *Boletim de Economia Política Internacional*. Número 10, abr./jun., 2012.

PAULANI, Leda. Acumulação sistêmica, poupança externa e rentismo: observações sobre o caso brasileiro. I: *Estudos Avançados*, 27 (77), 2013.

PAVIANI, Aldo. *Brasília, a metrópole em crise: ensaios sobre a urbanização*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2010.

PEREIRA, Gilberto Corso & PEREIRA, Maria das Graças Gondim dos S. Expansão Urbana e Metropolitana de Salvador. In: *Transformações metropolitanas no século XXI: Bahia, Brasil e América Latina*. Salvador: EDUFBA, 2016.

PERES, Janaína Lopes Pereira; ADRIANO, Henrique Soares Rabelo; SERAPHIM, Ana Paulo Albuquerque C. C.; OLALQUIAGA, Amanda Alves. O Estatuto da Metrópole e as regiões metropolitanas: uma análise teórico-conceitual à luz do conceito miltoniano de "território usado". In: *Caderno Metrôpoles*, São Paulo, v. 20, n. 41, p. 267-288, jan./abr. 2018.

PINTO, José Vandério Cirqueira. *Fragmentação da metrópole: constituição da Região Metropolitana de Goiânia e suas implicações no espaço intraurbano de Aparecida de Goiânia*. Dissertação (Mestrado) – Instituto de Estudos Socioambientais, Universidade Federal de Goiás, Goiás, 2009.

PIRES, A. C. F. *Impactos do espraiamento urbano e relações metropolitanas no sistema de transporte coletivo: estudo de caso na região metropolitana de Goiânia*. 2018. 216 f. Dissertação (Mestrado em Projeto e Cidade) - Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2018.

PIRES, Maria Coeli Simões. Governança metropolitana em Minas Gerais e implementação do novo arranjo institucional de gestão. *Fórum de Direito Urbano e Ambiental – FDUA*, Belo Horizonte, ano 7, n. 37, jan./fev. 2008, p. 61-72.

PRETECEILLE, Edmond & VALLADARES, Lícia. *Reestruturação Urbana: Tendências e Desafios*, São Paulo, NOBEL/IUPERJ, 1990.

RAFFESTIN, Claude. *Por uma geografia do poder*. São Paulo: Ática, 1993.

RAMOS, Helci Ferreira. *Análise espacial de indicadores de desenvolvimento socioambiental urbano das Regiões Norte, Noroeste e Meia Ponte do município de Goiânia (1975 – 2015)*. Dissertação (Mestrado) – Instituto de Estudos Socioambientais, Universidade Federal de Goiás, Goiás, 2016.

REGIMES URBANOS E GOVERNANÇA METROPOLITANA, Seminário Direito à Cidade em tempos de Inflexão Neoliberal, YouTube, publicado em 14/04/2021, 2:58:08, Disponível em <https://www.youtube.com/watch?v=gu-Nr22Ebpw>. Acesso em: 21 abr. 21.

REIS, Nestor Goulart. *Notas sobre urbanização dispersa e novas formas de tecido urbano*. São Paulo: Via das Artes, 2006.

RIBEIRO, L.C.Q. *et al.* (Coord.). *Níveis de integração dos municípios Brasileiros em RMs, RIDEs e AUs à dinâmica da metropolização*. Rio de Janeiro: Observatório das Metrôpoles, 2012. *Relatório de pesquisa*. Disponível em:

<https://www.observatoriodasmetropoles.net.br/wp-content/uploads/2020/01>. Acesso em: 05 out. 2020.

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz. *A metrópole em questão: desafios da transição urbana*. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrôpoles, 2018.

RIBEIRO, Luiz César de Queiroz; SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves dos; RODRIGUES, Juciano Martins. *Estatuto da Metrópole: o que esperar? Avanços, limites e desafios*. Disponível em: [http://www.observatoriodasmetropoles.net/index.php?option=com\\_k2&view=item&id=1148%3Aestatuto-da-metr%C3%B3pole-avan%C3%A7os-limites-e-desafios&Itemid=180](http://www.observatoriodasmetropoles.net/index.php?option=com_k2&view=item&id=1148%3Aestatuto-da-metr%C3%B3pole-avan%C3%A7os-limites-e-desafios&Itemid=180). Acesso em: 4 out. 2016.

RIBEIRO, Luiz César de Queiroz; SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves dos; RODRIGUES, Juciano Martins. *As metrópoles e o capitalismo financeirizado* Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrôpoles, 2020a.

RIBEIRO, Luiz César de. Queiroz. *et al.* (Coord.). *As metrópoles e o direito à cidade na inflexão ultraliberal da ordem urbana brasileira* (Texto para discussão). Rio de Janeiro: Observatório das Metrôpoles, 2020a. Disponível em: [https://www.observatoriodasmetropoles.net.br/wp-content/uploads/2020/01/TD-012-2020\\_Luiz-Cesar-Ribeiro\\_Final.pdf](https://www.observatoriodasmetropoles.net.br/wp-content/uploads/2020/01/TD-012-2020_Luiz-Cesar-Ribeiro_Final.pdf). Acesso em: 09 out. 2021.

RIBEIRO, Maria Eliana Jubé. *Goiânia: os planos, a cidade e o sistema de áreas verdes*. 1. ed. Goiânia: ed. UCG, 2004.

RODRIGUES, Wildes Jesus. *Trindade e o “Abraço Ingrato da Metrópole”: uma análise sócio-territorial de Trindade II*. Dissertação (Mestrado) – Instituto de Estudos Socioambientais, Universidade Federal de Goiás, Goiás, 2007.

RODRIGUES, Wildes Jesus. *Trindade-Goiás, partida e repartida: a dinâmica urbana de um território fragmentado*. Tese (Doutorado) - Instituto de Estudos Socioambientais, Universidade Federal de Goiás, Goiás, 2021.

ROJAS, Eduardo. Governança de regiões metropolitanas da América Latina. In: MAGALHÃES, Fernanda (Ed.). *Regiões metropolitanas no Brasil: um paradoxo de desafios e oportunidades*. Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), 2010.

ROLNIK, Raquel. *Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia da era das finanças*. São Paulo: Boitempo, 2015.

SÁ, Rafael Amorim Martins, CARVALHO, A. L. S., BARBOSA, Y. M., Barsch, B., & ARAÚJO, A. R., Fo. Estatuto da Metrópole: a governança interfederativa. Paraná: *Revista Brasileira de Gestão Urbana (Brazilian Journal of Urban Management)*, 2017 maio/ago., 9(2), 203-215.

SANTOS, Alexandre Eduardo e PEIXINHO, Dimas Maraes. *Processo de Conurbação: Elementos Espaciais do Fenômeno em Área não Metropolitana*. Estudos Geográficos, v. 13, n. 1, p. 35-52, jan./jun. 2015. Disponível em: <https://www.periodicos.rc.biblioteca.unesp.br/index.php/estgeo/article/view/10090>. Acesso em: 25 nov. 2021.

SANTOS, Angela Moulin Simões Penalva; RODRIGUES, Maria Rita; SERP, Thiago; SOUZA, Carlos Humberto Francisco de; WENCELA, Ethiene Vanila de Souza; CRUZ, Carlos Eduardo de Souza. Governança Territorial: o que avançou com o



Estatuto da Metr pole? Rio de Janeiro: *Revista de Direito da Cidade*, v.11, n. 03, 2019.

SANTOS, Daniela Braga. *A Região Noroeste de Goiânia: a constru o da paisagem (1975-2019)*. 2020. 266 f., il. Disserta o (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) Universidade de Brasília, Brasília, 2020.

SANTOS, M. O. *Regiões metropolitanas no Brasil: regime jurídico e estrutura de governança*. 2017. 180 f. Disserta o (Mestrado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017.

SANTOS, Milton. *A natureza do espaço: Técnica e tempo – razão e emo o*. São Paulo: Hucitec, 1996.

SANTOS, Milton. *A urbaniza o brasileira*. São Paulo: Hucitec, 1993.

SANTOS, Milton. Geografia e planejamento: o uso do território – geopolítica. Palestra UnB, 1980. *Revista Eletr nica Tempo-Técnica- Território*, v. 2, n. 2, dez 2011. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/ciga/article/view/15414>. Acesso em: 11 out. 21.

SCHVARSBURG, Benny. A carroça ao lado do avião: o direito   cidade metropolitana em Brasília. In: *Cadernos Metr poles*, São Paulo, v. 19, n. 38, p. 313-334, jan/abr 2017.

SCHVARSBURG, Benny. Afinal, estamos em uma metrópole! Velhas novidades do debate metropolitano a partir dos 360  de Brasília. In: *Um novo planejamento para um novo Brasil? / Ester Limonad, Edna Ramos Castro, organizadoras*. – Rio de Janeiro: Letra Capital, 2014.

SCHVARSBURG, Benny. Consistência do planejamento e da gestão urbana na área metropolitana de Brasília. In: urbe. *Revista Brasileira de Gestão Urbana*, Paraná: Pontifícia Universidade Católica do Paraná, vol. 11, 2019a.

SCHVARSBURG, Benny. Dependência e autonomia na área metropolitana de Brasília. In: Território e Sociedade: as múltiplas faces da Brasília metropolitana. Brasília: ed UnB, 2019b.

SERRANO, Agnes de França. “Avanços nos discursos de políticas urbanas nacionais”. In: STEINBERGER, M. (org.). *Território, Estado e políticas públicas espaciais*. Brasília: Ler, 2013.

SILVA, Alexsandro Ferreira Cardoso da; CLEMENTINO, Maria do Livramento Miranda; ALMEIDA, Lindijane de Souza Bento A., Regimes Urbanos e Governança Democrática: abordagens sobre o Poder na Cidade. In: *Encontro Nacional da Associa o Nacional de Planejamento Urbano*. XVII, 2017, São Paulo.

SILVA, Anderson Ferreira da. *Goiânia   Noroeste: da ocupa o ao novo centro urbano*. 2014. 137 f., il. Disserta o (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo), Universidade de Brasília, Brasília, 2014.

SILVA, Marcio Luiz da. *Segrega o, Repressão e Resistência: a ocupa o do Parque Oeste Industrial em Goiânia/GO. Uma nova história de luta pelo direito   cidade*. Disserta o (Mestrado) – Faculdade de Direito, Universidade de Brasília, DF, 2007.

SILVA, Sylvio Bandeira de Mello; SILVA, Barbara-Christine Nentwing & SILVA. Regiões Metropolitanas na atualidade brasileira. In: *Metrópoles na atualidade brasileira: transformações, tensões e desafios na Região Metropolitana de Salvador*. Salvador: EDUFBA, 2014.

SOUZA, Dayane Lino. *Intervenções urbanas e transformação espacial na região Mendanha de Goiânia*. 2015. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento e Planejamento Territorial) – Pontifícia Universidade Católica de Goiás.

SOUZA, Eudes Leopoldo de. A metropolização do espaço em marcha: o poder das metrópoles na geopolítica mundial e território brasileiro. São Paulo: *Revista Terra Livre*, Ano 29, v. 1, n. 40 p. 81-98, jan.-jun. 2013.

SOUZA, N. R.. Planejamento urbano, saber e poder : o governo do espaço e da população em Curitiba. São Paulo. Tese (Doutorado em Sociologia). Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, 1999.

STEINBERGER, Marília & COSTA, Marco Aurélio. A relevância de Políticas Públicas Espaciais: participação e luta. In: STEINBERGER, Marília (org.). *Território, agentes e políticas públicas espaciais*. Brasília: Ler Editora, 2017.

TEIXEIRA NETO, Antônio. O território goiano: formação e processo de povoamento e urbanização. In: ALMEIDA, Maria Geralda de (Org). *Abordagens geográficas de Goiás: o natural e o social na contemporaneidade*. Goiânia: IESA, 2002.

TEIXEIRA, Renato Araújo. *Município de Inhumas: com eira e sem beira no descompasso da metrópole*. Tese (Doutorado em Geografia), Instituto de Estudos Socioambientais, Universidade Federal de Goiás, 2012.

TONUCCI FILHO, João Bosco Moura. *Trajatória do Planejamento Metropolitano no Brasil: A experiência de Plambel em Belo Horizonte*. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo), Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, 2010.

TRINDADE. Plano Urbanístico Básico, Lei nº 032 de 22 de dezembro de 2017.

TRINDADE. Parcelamento Urbano, Lei nº 032 de 22 de dezembro de 2017.

TRINDADE. Parcelamento Urbano, Lei nº 1.250 de 02 de junho de 2008.

TRINDADE. Perímetro Urbano, Lei nº 1.056 de 31 de dezembro de 2003.

TRINDADE. Perímetro Urbano, Lei nº 1.252 de 02 de junho de 2008.

TRINDADE. Perímetro Urbano, Lei nº 1.415 de 03 de janeiro de 2012.

TRINDADE. Perímetro Urbano, Lei nº 1.419 de 03 de janeiro de 2012.

TRINDADE. Perímetro Urbano, Lei nº 1.427 de 03 de janeiro de 2012.

TRINDADE. Perímetro Urbano, Lei nº 1.465 de 03 de julho de 2012.

TRINDADE. Perímetro Urbano, Lei nº 1.466 de 03 de julho de 2012.

TRINDADE. Perímetro Urbano, Lei nº 980 de 18 de janeiro de 2002.

TRINDADE. Plano Diretor, Lei Complementar nº 008 de 02 de junho de 2008.

TRINDADE. Plano Diretor, Lei nº 920 de 30 de maio de 2001.

TRINDADE. Plano Diretor, Lei nº 979 de 18 de janeiro de 2002.

TRINDADE. Plano Urbanístico Integrado, Lei nº 1.057 de 31 de dezembro de 2003.

TRINDADE. Zoneamento, Lei nº 025 de 15 de fevereiro de 2016.

TRINDADE. Zoneamento, Lei nº 1.279 de 29 de agosto de 2008.

TRINDADE. Zoneamento, Lei nº 981 de 18 de janeiro de 2002.

VELTZ, P. Mondialization. Villes et territoires. L'économie d'archipel. Paris: Presses Universitaires de France, 1996.

VIANA, Juheina Lacerda Ribeiro. *Espacialização da infraestrutura urbana em ambientes metropolitanos – o caso de Trindade, entre 2010 e 2015*. Dissertação (Mestrado) – Instituto de Estudos Socioambientais, Universidade Federal de Goiás, Goiás, 2016.

VILLAÇA, Flávio. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In: DEÁK, Csaba; SCHIFFER, Sueli Ramos (org.) *O processo de urbanização no Brasil*. São Paulo: EdUSP, 1999.