



Estado, Mercado e a democratização do acesso à terra na cidade de Goiânia.

Daniel Dias Pimentel^{1*} (PG) (diaspimenteld@gmail.com)

1)Av. Juscelino Kubitschek, nº 146- Bairro Jundiáí – Anápolis-GO (Campus Anápolis de Ciências Socioeconômicas e Humanas – CCSEH)

Resumo: Nos anos seguintes a Constituição Federal Brasileira de 1988, importantes avanços ocorreram no âmbito jurídico e institucionais impulsionadas pela constante luta dos movimentos sociais por uma reforma urbana que garantisse o direito a cidade. Em 2001, o Estatuto da Cidade é aprovado, gerando um conjunto de instrumentos urbanos com intuito de regulamentar os objetivos expressos nos artigos 182 e 183 da constituição federal.

Mas mesmo dentro deste novo contexto jurídico e institucional para o enfrentamento do déficit habitacional, segundo o IPEA (2015), nos municípios da região metropolitana de Goiânia e em especial na capital, a falta de moradia, seguido pelo número de áreas de posse sem processo concluído ou iniciado se constituem nos principais problemas a serem enfrentados pelos gestores municipais.

Sendo assim, ainda é necessário a realização de estudos sobre os limites e ou limitações da aplicação dos instrumentos jurídicos que buscam aumentar a oferta de terra para os mercados urbanos de baixa renda.

O texto apresentado, tem como origem o projeto de dissertação apresentado para seleção do Programa de Pós-Graduação em Territórios e Expressões Culturais no Cerrado (TECCER) da Universidade Estadual de Goiás (UEG).

Palavras-chave: Direito a Moradia. Mercado Urbano-Imobiliário. Democratização do acesso a Terra.Goiânia.

Introdução

O processo de urbanização do Brasil se inicia e se consolida no século XX. De acordo com Maricato (2001), é entre os anos de 1940 e 2000 que a população urbana cresceu de 26,6% para 81,2%. Estes dados evidenciam que em um intervalo de 60 anos a população urbana brasileira cresceu de 18,8 milhões para 138 milhões.

Como um dos catalisadores deste processo de aglomeração nos centros urbanos, destaca-se a revolução Burguesa de 1930.



Conforme Floresta (1991 apud MARICATO 2001), o Estado na Era Vargas (1930-1945), passa a realizar investimentos em infraestrutura para o desenvolvimento industrial visando a substituição da economia agroexportadora. No entanto, dentro deste processo a burguesia industrial não alcança a hegemonia da gestão do Estado Brasileiro. Além dela, na nova coalizão do poder, se equilibram de forma instável cafeicultores, setores da burguesia agroexportadora ou produtora, grandes comerciantes e grupos sociais subordinados composto por militares, intelectuais e burocratas. À margem dessa coalizão fica a nova classe operária.

Dentro dessa nova divisão de classes sociais e com o aumento do processo de migração e imigração para as cidades, as mudanças políticas promovidas durante a gestão Vargas de regulamentação do trabalho urbano não foram suficientes para promoverem a inserção econômica e social de toda população. E em 1930 surgem os primeiros movimentos populares de reivindicações por moradia.

Este trabalho, busca como objetivo geral, analisar em que medida os avanços institucionais e jurídicos relacionados a promoção do direito à moradia, contribuíram para democratização do acesso à terra na cidade de Goiânia.

Material e Métodos

Para elaboração deste trabalho, foi realizada uma revisão bibliográfica teórica em diferentes fontes de pesquisa, visando compreender a ocupação do território urbano da cidade de Goiânia, bem como o problema da democratização do acesso à terra para produção de moradias.

E foi realizada uma revisão bibliográfica técnica, por meio de pesquisa documental na legislação dos diferentes entes federativos que discorrem sobre os marcos legais e instrumentos jurídicos que visam a democratização do acesso a terra urbana.

No presente texto, para entender a formação do mercado urbano/imobiliário da cidade de Goiânia, Goiás e sua influência na implementação de instrumentos jurídicos de democratização do acesso à terra para produção de moradia, foi feita uma escolha pela escala intraurbano. Como recorte temporal foi utilizada a década de 1930(criação da cidade), até o ano de 2007, quando ocorre aprovação do atual plano diretor de Goiânia (Lei Complementar nº 171, de 29 de maio de 2007).



Resultados e Discussão

A cidade de Goiânia foi criada na década de 1930, aliada a política federal de expansão da fronteira agrícola e integração nacional, visando ocupação das regiões centro-oeste e norte do país.

A implantação da nova capital de Goiás, ficou por conta do interventor Pedro Ludovico Teixeira, que em 1933 convidou o arquiteto Atilio Correa Lima para concepção de um projeto que pudesse abrigar uma população de até 50 mil pessoas. Conforme Lucas (2015), o arquiteto concebeu um projeto dividindo a cidade em zonas de atividades distribuídas entre os setores Central, Norte, Sul e Leste. No caso das zonas residenciais, para definição da localização das moradias e seu padrão construtivo, é possível verificar que a relação entre o nível de renda entre os diferentes trabalhadores foi levada em consideração. Essa leitura pode ser feita ao verificarmos que as casas denominadas populares foram situadas no setor Norte, mais distante e mal localizadas em relação aos demais usos da cidade, com exceção do uso industrial.

Como estratégia de consolidação do território, o Governo Estadual desenvolveu uma política pioneira de financiamento de habitações, com diferentes fontes de recursos e prazos de pagamento em função da característica da moradia e do vínculo do proprietário com a administração. Foi uma iniciativa restrita que não possuía alcance social. Embora o Estado tenha se tornado o maior proprietário fundiário das futuras terras urbanas em função do processo de aquisição para construção da nova capital goiana, se engana quem imaginava que os novos territórios seriam mais acessíveis a população de baixa renda.

[...] o Estado passou a comercializar suas propriedades junto aos especuladores imobiliários que acreditavam no sucesso dos novos empreendimentos: as futuras capitais. E contraditoriamente, como vimos os trabalhadores que participaram da construção das cidades foram obrigados a construir seu hábitat fora do espaço planejado. (MORAES, 2003, p. 178)

O trabalhador de baixa renda, diante do problema social instituído pela estrutura fundiária das novas capitais, busca autoconstruir sua moradia através da ocupação de áreas de propriedades públicas ou privadas. (MORAES, 2003). E de

REALIZAÇÃO



acordo com relato de diferentes autores, por falta de opção no território planejado os sem teto passam a ocupar os terrenos da margem direita do Córrego Botafogo. Dessa maneira, no período de construção, ocupação e consolidação do espaço formal da nova capital, o espaço informal vai sendo criado.

Embora o Estado tenha atuado como um dos principais agentes de criação de um ambiente propício à especulação imobiliária, segundo Pires (2013), em 1944 o interventor Pedro Ludovico cria o Decreto-Lei nº 11, que proibia a criação de novos loteamentos durante o período de 5 anos, e também estipulava normas para o controle de parcelamento de chácaras no entorno da cidade. Esse decreto tinha como objetivo preservar o traçado original do plano.

Em 1945, com a queda de Vargas, o interventor Pedro Ludovico é destituído e conforme Pires (2013), o novo gestor municipal cede às pressões da iniciativa privada criando o Decreto-Lei Nº 574, que, entre outros aspectos físicos, regulamenta a criação de novos parcelamentos na cidade de Goiânia. Com isso, 160 novos parcelamentos são aprovados, caracterizando a perda do controle por parte do Estado sobre a zona urbana da cidade e evidenciando que a ocupação do solo passa a ser orientada pelas diretrizes do mercado.

Os loteamentos se multiplicavam de maneira descontrolada, sem restrições ao tipo de utilização, fosse ela industrial, comercial ou residencial; estas atividades foram se espalhando espontaneamente, sem nenhum controle [...] Os locais de moradia passaram a se dispersar por áreas distantes, sem serviços públicos e benfeitorias urbanas. (PDIG/2000, 1992 apud MOYSES et al 2007).

Até 1950, buscando atuar sobre a demanda existente por acesso à terra urbanizada, conforme Moraes (2003), são implantados os loteamentos Pedro Ludovico e Vila Nova para abrigarem os posseiros instalados nas margens do Córrego Botafogo. Mas logo essa prática de destinação de terra para promoção de acesso à moradia é interrompida.

Com a aprovação da lei nº.1566 de 1959, restringindo a criação de novos loteamentos, o governo busca retomar o controle da gestão do espaço urbano, mas como salientado por Pires (2013), o espaço já estava completamente descaracterizado, e com aumento do fluxo migratório também influenciado pela



criação de Brasília, no início dos anos de 1960, Goiânia já contava com uma população de 300 mil habitantes, instalada em 103 bairros.

Dentro deste quadro, como relatado por Moraes (2003), o alto valor dos lotes e das unidades habitacionais inviabilizava a aquisição de imóveis pela população de menor poder aquisitivo. E as iniciativas públicas de produção dos conjuntos habitacionais populares também não foram suficientes para promoverem o acesso à terra, pelo contrário, o investimento público foi alinhado com interesses do mercado visando à valorização dos vazios urbanos existentes no município. Em Goiânia a implantação da Vila Redenção em 1967, seguida da criação da Vila União, Novo Horizonte e Vera Cruz pode ser considerada o início de uma política de financiamento público de ocupação da periferia do município.

Os governos municipais e estaduais desviaram sua atenção dos vazios urbanos (que, como se sabe, se valorizam com os investimentos públicos e privados feitos nos arredores) para jogar a população em áreas completamente inadequadas ao desenvolvimento urbano racional [...] (SILVA 1998 apud MARICATO 2001).

O processo em curso de redemocratização do país faz com que em todo Brasil os movimentos sociais urbanos comecem a se organizar e ganhar expressão. No caso de Goiânia, em 1979, os grupos de sem teto já se organizavam buscando garantir seu direito à moradia. De acordo com Moraes (2003), o processo de ocupação de terrenos ociosos que havia se iniciado paralelamente a construção da cidade, passa a se organizar de maneira política. Nesse período, a ocupação do Jardim Nova Esperança é considerada um marco na luta por moradia em Goiânia. Moraes (2003) relata como resultado da organização desta comunidade o nascimento, em 1980, da União dos Invasores que, em 1984, passou a ser chamada de União dos Posseiros Urbanos e, em 1987, com o objetivo de ampliar sua atuação junto a outros grupos sociais, tornou-se a Federação Goiana de Inquilinos e Posseiros (FEGIP). Nacionalmente, surgem várias entidades como o Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNUR-1987) e o Movimento Nacional de Luta por Moradia (MNL-1990).

A atuação destes movimentos juntamente com outras lideranças nacionais, contribuem para inserção de um capítulo na Constituição Federal de 1988 sobre



política urbana deixando explícito a obrigação do poder público municipal garantir a função social da cidade. E a implementação de um novo pacto federativo faz com que a questão da moradia passe a ser uma atribuição dos governos Federal, Estadual e Municipal. O fortalecimento dos movimentos sociais aliados à um contexto de descentralização das políticas públicas aumenta a pressão sobre os gestores municipais pela busca por soluções para as variadas demandas sociais acumulados no processo de urbanização das cidades.

Como umas das respostas ao problema da moradia, os programas de mutirões se popularizaram e são implementados em diversos municípios brasileiros, com variadas soluções de produção técnica e participação das comunidades. Considerados modelos antagônicos destes programas, podemos citar em Goiás o Programa Mutirão da Moradia (1983-1998) baseado na desastrosa experiência da Vila Mutirão Goiânia - do ponto de vista técnico - e nas boas práticas da construção do Conjunto União da Juta na cidade de São Paulo no governo da Erundina (1989-1992).

De acordo com Rolnik *et al* (2001), em outra linha de atuação, a partir dos anos 1980 várias prefeituras dão início ao desenvolvimento de um novo instrumento urbanístico denominado Zona de Interesse Social (ZEIS) ou Áreas de Especial Interesse Social (AEIS).

O estabelecimento da ZEIS significa o reconhecimento da diversidade de ocupações existentes nas cidades, além da possibilidade de construção de uma nova legalidade que corresponda a esses assentamentos e, portanto, de extensão do direito de cidadania e seus moradores. (ROLNIK et al, 2001. P 156)

Além de possibilitar a flexibilização das regras legais estabelecidas pelas legislações que regulamentam o uso e ocupação do solo urbano com intuito de incluir a parcela da população marginalizada, este instrumento também tem como objetivo aumentar a oferta de terra para os mercados urbanos de baixa renda. Segundo Rolnik *et al* (2001), a primeira experiência de utilização da ZEIS ocorreu na cidade de Recife em uma discussão iniciada em 1983 a partir da elaboração de uma nova lei de uso e ocupação do solo sendo regulamentada em 1987. De acordo com



Pires (2013), em Goiânia, a AEIS foi regulamentada pela primeira vez através do Plano Diretor de 1992, que gerou a lei de zoneamento nº 31 de 1994.

Nos anos seguintes a Constituição Brasileira, importantes avanços ocorreram no âmbito jurídico e institucionais impulsionadas pela constante luta dos movimentos sociais por uma reforma urbana que garantisse o direito a cidade. Em 2001, o Estatuto da Cidade é aprovado, gerando um conjunto de instrumentos urbanos com intuito de regulamentar os objetivos expressos nos artigos 182 e 183 da constituição federal.

Acompanhando estas mudanças nas legislações, o governo federal implanta em 2003 o Ministério das Cidades que passa a ser responsável pela consolidação de uma Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, tendo como um de seus eixos a criação de uma Política Nacional de Habitação¹.

Mas mesmo dentro deste contexto de avanço institucional, no ano de 2004, toda população de Goiânia pode acompanhar através dos variados meios de comunicação a ocupação promovida por sem tetos no setor Parque Oeste Industrial, localizado na região Sudeste de Goiânia.

A ocupação ocorreu nas vésperas de uma eleição levando vários candidatos a fazerem promessas de apoio à causa dos posseiros. Nesse sentido, a gestão estadual e municipal demonstraram intenções de desapropriar a área, mas não chegaram a um acordo com os proprietários quanto ao valor da gleba, e os mesmos optaram pela reintegração de posse. De acordo com Junior; Pasqualetto (2014), a ocupação foi iniciada em maio de 2004 e a reintegração de posse foi realizada em fevereiro de 2005 através de uma operação da Polícia Militar de Goiás que resultou em dois mortos, 14 feridos e 800 detidos.

Este evento é emblemático por pelo menos dois motivos. Primeiro, conforme Santos; Romão (2010), ao verificarem a ocorrência de eventos relacionados à dinâmica fluvial juntamente com os riscos de desastres relacionados com incremento de precipitações hídricas e com as inundações, identificaram 16 locais considerados

¹ Coordenados pelas ações do Ministério das Cidades, surge o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) através da lei 11,124 de 2005. E em 2009, através da lei 11.977 é criado o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV).



áreas de risco. Como no caso da Vila Coronel Cosme II, onde moravam 254 adultos e 137 crianças.

E o segundo motivo, é que conforme Junior; Pasqualetto (2014), a aprovação do loteamento Parque Oeste Industrial ocorreu em 1957. No entanto, conforme dados da Agenda Goiânia (2007 apud JUNIOR, PASQUALETO 2014), a região sudeste ainda era considerada a que dispunha de maior concentração de vazios na capital, estimando-se que entre 65% a 75% dos terrenos estivessem sem construções. O que nos leva a entender que:

[...] o desenho urbano da cidade conforma e expressa os interesses em conflitos. De um lado o capital imobiliário impõe seus projetos, desenha e redesenha espaços que até então pareciam consolidados, cria e recria novas centralidades; de outro, os movimentos de luta pela casa própria também se projetam sobre a cidade, e deixam uma aparência de que também são atores que reordenam o espaço urbano. Na verdade, na correlação de forças, estes perdem mais do que ganham, não conseguem ter direito à cidade e acabam se localizando nas áreas menos urbanizadas que o capital, temporariamente, permite. (MOYSES et al 2007, p, 37).

Segundo o IPEA (2015), nos municípios da região metropolitana de Goiânia e em especial na capital, a falta de moradia, seguido pelo número de áreas de posse sem processo concluído ou iniciado se constituem nos principais problemas a serem enfrentados pelos gestores municipais.

Embora o atual plano diretor de Goiânia (lei 171 de junho de 2007) tenha incorporado as principais diretrizes e instrumentos do Estatuto das Cidades, segundo o IPEA (2015), os mecanismos criados são frágeis e não garante sua aplicabilidade. Esta situação atrelada a especulação imobiliária perpetua um modelo de segregação através da expansão urbana, uma vez que novos loteamentos populares surgem as margens das rodovias de ligação entre os municípios limítrofes de Goiânia. E não se trata de uma lógica de concentração da população de baixa renda nas periferias da cidade estabelecida apenas pelo setor imobiliário, mas também financiada pelo governo federal, estadual e municipal.

Nesse sentido, mesmo completado 16 anos de aprovação do Estatuto da Cidade no dia 10/10/2017, ainda se fazem necessárias pesquisas que demonstrem sua real aplicação nos municípios com objetivo de fortalecer o debate junto aos



diversos agentes de produção do espaço urbano sobre a democratização do acesso à terra para produção de moradia.

Considerações Finais

Ainda de maneira preliminar, é possível perceber que, embora tenham ocorrido importantes avanços institucionais e jurídicos no que diz respeito a constituição de políticas e ou programas voltados para democratizar o acesso à terra urbana, ainda prevalecem nas decisões sobre a gestão do espaço urbano da cidade de Goiânia as orientações do mercado/urbano imobiliário.

Também foi constatado que, para continuar o trabalho, vai ser necessário direcionar a pesquisa para as relações estabelecidas entre os governos (municipal, estadual e federal) com a iniciativa privada, visando a ampliação do estoque de terras urbanas e assim permitir a execução das obras financiadas pelo Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV).

Agradecimentos

Agradeço a minha família, e aos demais amigos e professores que contribuíram para elaboração deste trabalho.

Referências

BONDUKI, Nabil. **Política habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula**. Revista Eletrônica de Arquitetura e Urbanismo, São Paulo, n.1, p.70–104, 2008. Disponível em: http://www.usjt.br/arq.urb/numero_01/artigo_05_180908.pdf. Acessado em outubro de 2016.

BONDUKI, Nabil. **Origens da habitação social no Brasil. Arquitetura moderna, Lei do Inquilinato e difusão da casa própria**. São Paulo, Estação da Liberdade, FAPESP, 1998.

COSTA, Marco Aurélio et al. **Governança metropolitana. Relatório de pesquisa. Região Metropolitana de Goiânia**. Rio de Janeiro, IPEA, 2015.



MOYSÉS, Aristides, et al. **Da Formação Urbana ao Empreendedorismo Imobiliário: A nova face da metrópole goianiense.** MERCADTOR–Revista de Geografia da UFC. Ano 6 (2007).

MOYSÉS, Aristides. **Goiânia, metrópole não planejada.** Goiânia, Editora da UCG,2004.

MORAES, Lucia Maria. **A Segregação Planejada. Goiânia, Brasília e Palmas.** Goiânia, Editora da UCG, 2003.

LUCAS, Edinardo Rodrigues. **Cidades na Cidade: Habitação social e produção do espaço urbano em Goiânia.** Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Projeto e Cidade da Faculdade de Artes Visuais da Universidade Federal de Goiás. Goiânia,2016.

PIRES, Jacira Rosa. **Planos Diretores e o Direito à Cidade.** Políticas Sociais Urbanas: A cidade para Todos e Todas. Goiânia, Editora da PUC Goiás, 2013.

MARICATO, Ermínia. **Brasil, Cidades: Alternativas para crise urbana.** Petrópolis Vozes,2001.

ROLNIK, Raquel et al. **Estatuto da Cidade guia para implementação pelo municípios e cidadãos.** Brasília, Câmara dos Deputados, 2001.

Romão, Patrícia de Araujo. Santos, Kesia Rodrigues dos. **ESPACIALIZAÇÃO DE INUNDAÇÕES EM GOIÂNIA (GO) (2004-2007).** Boletim Goiano de Geografia– Publicação quadrimestral do Programa de Pós-Graduação em Geografia. Jul/dez.2010. p.81-97