

# RE UR DE

# REFORMA URBANA E DIREITO À C I D A D E

## GOIÂNIA

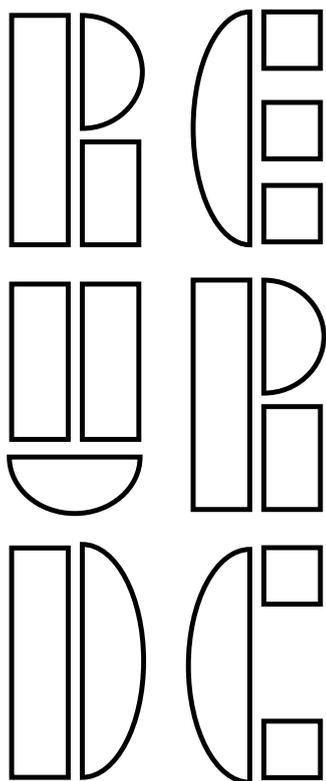
Celene Cunha Monteiro  
Antunes Barreira,  
Marcos Bittar Haddad e  
Aristides Moysés  
(Org.)



OBSERVATÓRIO  
DAS METRÓPOLES  
Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia

LETRACAPITAL





# REFORMA URBANA E DIREITO À C I D A D E

## GOIÂNIA

Celene Cunha Monteiro  
Antunes Barreira,  
Marcos Bittar Haddad e  
Aristides Moysés  
(Org.)



**OBSERVATÓRIO  
DAS METRÓPOLES**

LETRAPITAL



**FAPERJ**  
Fundação Carlos Chagas Filho de Amparo  
à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro



**FAPEG**  
Fundação de Amparo à Pesquisa  
do Estado de Goiás



**CNPq**  
Conselho Nacional de Desenvolvimento  
Científico e Tecnológico

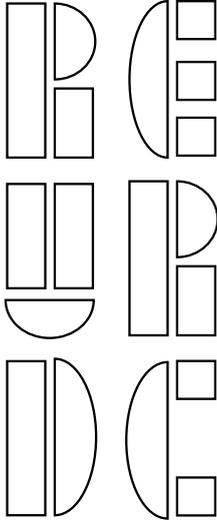


**inct**  
institutos nacionais  
de ciência e tecnologia



**CAPES**

FORMA URBANA E DIREITO À CIDADANIA



## **FICHA TÉCNICA COLETÂNEA REFORMA URBANA E DIREITO À CIDADE**

### **Comitê Gestor**

Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro

Sergio de Azevedo

Orlando Alves dos Santos Junior

Luciana Correa do Lago

Adauto Lucio Cardoso

Maria do Livramento Miranda Clementino

Jupira Gomes de Mendonça

Luciano Joel Fedozzi

Lívia Izabel Bezerra de Miranda

Marcelo Gomes Ribeiro

Luís Renato Bezerra Pequeno

Juciano Martins Rodrigues

### **Coordenação Editorial**

Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro

Demóstenes de Moraes

Camila D'Ottaviano

Juciano Rodrigues

Jupira Mendonça

### **Editoração**

Karoline de Souza

Thais Velasco

Tuanni Borba

Copyright © Observatório das Metrópoles, 2022

*Todos os direitos reservados e protegidos pela Lei nº 9.610, de 19/02/1998.  
Nenhuma parte deste livro pode ser reproduzida ou transmitida, sejam quais forem os meios empregados, sem a autorização prévia e expressa do autor.*

EDITOR João Baptista Pinto  
ORGANIZAÇÃO Celene Cunha Monteiro Antunes Barreira,  
Marcos Bittar Haddad e Aristides Moysés  
CAPA/PROJETO GRÁFICO Sara Nasser  
FOTOS CAPA E CONTRACAPA Marcos Haddad e Pedro Pietrafesa  
REVISÃO Rita Luppi

CIP-BRASIL. CATALOGAÇÃO NA FONTE  
SINDICATO NACIONAL DOS EDITORES DE LIVROS, RJ

---

G553

Goiânia [recurso eletrônico] / organização Celene Cunha Monteiro ... [et al.]. - 1. ed. - Rio de Janeiro: Letra Capital, 2022.

Recurso digital ; 6 MB (Reforma Urbana e Direito à Cidade ; 2)

Formato: epdf

Requisitos do sistema: adobe acrobat reader

Modo de acesso: world wide web

Inclui bibliografia

ISBN 978-85-7785-756-2 (recurso eletrônico)

1. Planejamento urbano - Goiânia, Região Metropolitana de (GO). 2. Política urbana - Goiânia, Região Metropolitana de (GO). 3. Renovação urbana - Goiânia, Região Metropolitana de (GO). 4. Livros eletrônicos. I. Monteiro, Celene Cunha. II. Série.

22-80351

CDD: 307.3416098173

CDU: 316.334.56:711.4(817.3)

---

Gabriela Faray Ferreira Lopes - Bibliotecária - CRB-7/6643

OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES - IPPUR/UFRJ  
Coordenação Geral: Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro  
Av. Pedro Calmon, 550, sala 537, 5º andar – Ilha do Fundão  
Cep 21.941-901 – Rio de Janeiro, RJ

 55-21-971197857

[www.observatoriodasmetrosoles.net](http://www.observatoriodasmetrosoles.net)

LETRA CAPITAL EDITORA  
Tels.: (21) 3553-2236 / 2215-3781  
[www.letracapital.com.br](http://www.letracapital.com.br)

# SUMÁRIO

<b>PREFÁCIO - Reformar a cidade, reconstruir a nação</b> .....	9
LUIZ CESAR DE QUEIROZ RIBEIRO	
<b>INTRODUÇÃO - Como anda a metrópole goianiense no século XXI</b> .....	13
ELCILENI DE MELO BORGES, ARISTIDES MOYSÉS, DÉBORA FERREIRA DA CUNHA E ADÃO FRANCISCO DE OLIVEIRA	
<b>CAPÍTULO 1 - Dinâmicas e alternativas da economia na Região Metropolitana de Goiânia</b> .....	27
MARCOS BITTAR HADDAD E DÉBORA FERREIRA DA CUNHA	
<b>CAPÍTULO 2 - A exacerbação da lógica mercantil na produção do segmento econômico de imóveis e impactos socioterritoriais na Metrópole Goiânia</b> .....	47
ELCILENI DE MELO BORGES, MARCELA RUGGERI MENESES, MARCOS BITTAR HADDAD E ARISTIDES MOYSÉS	
<b>CAPÍTULO 3 - Região Metropolitana de Goiânia no contexto da pandemia de COVID-19</b> O cenário da saúde e os impactos socioterritoriais.....	69
CELENE CUNHA MONTEIRO ANTUNES BARREIRA, LORENA CAVALCANTE BRITO E YORDANA DIAS DAS NEVES NACIFF	
<b>CAPÍTULO 4 - Precariedade da moradia e ocupações espontâneas na Metrópole Goiânia</b> Subsídios para a construção de uma agenda de reforma urbana inclusiva.....	91
ELCILENI DE MELO BORGES, DÉBORA FERREIRA DA CUNHA, DEUSA MARIA BOAVENTURA DE SOUZA E LUCIA MARIA MORAES	

<b>CAPÍTULO 5 - Agricultura urbana e periurbana na Região Metropolitana de Goiânia</b>	
A construção de uma agenda necessária .....	113
KARLA EMMANUELA R. HORA, GISELENE AUXILIADORA FERREIRA, DAVID ALVES FINOTTI C. DE AZERÊDO E ROGÉRIO ANTÔNIO MAURO	
<b>CAPÍTULO 6 - Condições ambientais na Região Metropolitana de Goiânia</b>	
Vulnerabilidades e insegurança hídrica.....	133
MANUEL EDUARDO FERREIRA, ROBERTA SILVA MARQUES, JULIANA GOMES DA SILVA, KARLA EMMANUELA R. HORA, PRISCILA MAIA BARBOSA E CLÁUDIA VALÉRIA DE LIMA	
<b>CAPÍTULO 7 - Governança e planejamento da Região Metropolitana de Goiânia</b>	
Atores políticos e relevância temática .....	151
PEDRO ARAÚJO PIETRAFESA, MARCELLO SOLDAN GARBELIM, MARCOS BITTAR HADDAD E MARCELA RUGGERI MENEZES	
<b>CAPÍTULO 8 - A atuação em tempos de crises e pandemia dos movimentos por direito à moradia na Região Metropolitana de Goiânia</b>	
.....	165
LÚCIA MARIA MORAES, ELIS VELOSO PORTELA DE ARAÚJO E MARCELLO SOLDAN GARBELIM	
<b>CAPÍTULO 9 - Desafios da mobilidade urbana no contexto da Região Metropolitana de Goiânia</b>	
.....	179
ANTENOR PINHEIRO, ERIKA CRISTINE KNEIB, LORENA CAVALCANTE BRITO E YORDANA NACIFF	
<b>CAPÍTULO 10 - Gestão urbana e criminalidade na Região Metropolitana de Goiânia</b>	
.....	199
NAJLA FRANCO FRATTARI, SIMONE DE JESUS, ANTENOR PINHEIRO, RÁREA GÉSSICA PORTO ARAÚJO E FABRÍCIO SILVA ROSA	
<b>CAPÍTULO 11 - As mulheres e a cidade</b>	
Uma leitura da Região Metropolitana de Goiânia .....	217
KARLA EMMANUELA R. HORA, MÁRCIA CRISTINA HIZIM PELÁ, CRISTINA COSTA PRADO E THAÍS BORGES DE MELO	

<b>CAPÍTULO 12 - O novo Plano Diretor de Goiânia</b>	
A trajetória de um desastre anunciado.....	237
CELENE CUNHA MONTEIRO ANTUNES BARREIRA, CARLA MARIA OLIVEIRA GONZAGA, JOÃO BATISTA DE DEUS E KARLA EMMANUELA R. HORA	
<b>CONCLUSÃO - Qual a reforma urbana que a RMG necessita?.....</b>	<b>259</b>
CELENE CUNHA MONTEIRO ANTUNES BARREIRA, MARCOS BITTAR HADDAD E ARISTIDES MOYSÉS	
<b>LISTA DE AUTORES.....</b>	<b>273</b>
<b>LISTA DE INSTITUIÇÕES ENVOLVIDAS.....</b>	<b>285</b>

# **PREFÁCIO**

**Reformar a cidade,  
reconstruir a nação**

**LUIZ CESAR DE QUEIROZ RIBEIRO**

A coletânea *Reforma Urbana e Direito à Cidade*, à qual este livro integra, realiza uma das principais missões do INCT Observatório das Metrôpoles: produzir conhecimentos e informações para colocá-los a serviço dos atores sociais e governamentais envolvidos com as políticas públicas. Especificamente, buscamos neste projeto mobilizar os resultados acumulados durante a realização do nosso programa de pesquisa. Através dessas publicações, propomos a reflexão sistemática e propositiva sobre os desafios, impasses e caminhos para a retomada e o avanço do projeto de reforma urbana e do direito à cidade nas metrópoles brasileiras considerando a atual conjuntura histórica. São 16 livros tratando das metrópoles nas quais o Observatório está organizado como Núcleos Regionais, além de outro que propõe um olhar nacional.

No horizonte das nossas preocupações estão os desdobramentos da histórica disputa presente na sociedade brasileira entre dois projetos de cidade. De um lado, o que está alicerçado na concepção ultraliberal e seu receituário de austeridade, privatização e aprofundamento da dominação rentista-financeira – que a partir de 2016 incorporou a estratégia de destruição do que resta de instituições que materializaram os compromissos redistributivos criados a partir da Constituição de 1988 – e de apropriação dos ativos públicos. De outro lado, o projeto reformista-democratizante de cidade, constituído ao longo da década de 1980 e afirmado com as vitórias do campo progressista na Constituinte de 1988, com o ciclo de inovações institucionais dos anos 1990 e os experimentos de governos reformistas dos anos 2000, nos planos nacional e local.

Para além da nossa inserção nesse debate, a presente coletânea pretende contribuir também na reflexão sobre a inclusão da questão urbana nos debates sobre a retomada do projeto de desenvolvimento, redistributivo e inclusivo, sem o qual se aprofundará o processo em curso de desconstrução do país como Na-

ção com capacidade de homogeneizar a sociedade e controlar a nossa historicidade diante das forças externas e internas que vêm nos transformando em conjunto de plataformas de extração de rendas de vários tipos. Inclusive, as cidades. Nesse sentido, as reflexões são inspiradas por duas posições estratégicas. A primeira fundada na busca da retomada do crescimento econômico pelo aumento da nossa competitividade global usando a diminuição do chamado “custo Brasil”, tendo como referências os padrões mais exacerbados de superexploração do trabalho e da natureza. A segunda posição busca propor respostas de curto prazo às urgências geradas pela crise na forma da fome, pobreza, desemprego e desalento – que nos ameaçam com a instauração de generalizado e ameaçador estado de anomia –, mas busca simultaneamente dar respostas aos desafios da reconstrução nacional e da inevitável transformação do padrão extrativista-rentista de acumulação. Como tema subjacente a esta coletânea, defendemos a importância da inclusão da questão urbana entre o conjunto de Missões Econômicas – na trilha da Marianna Mazzucato – a serem realizadas pelo novo projeto de desenvolvimento nacional. Não apenas como respostas aos desafios emergenciais no curto e médio prazo, com realização de um ciclo de investimentos urbanos e seus efeitos imediatos no emprego, na renda e no bem-estar, mas também para enfrentar as contradições urbanas decorrentes do atual padrão de acumulação do capitalismo brasileiro, condição essencial para a reconstrução e a transformação do país, conforme tem mostrado as evidências acumuladas por nosso programa de pesquisa. Com efeito, na cidade estão centralizadas e condensadas as contradições decorrentes de uma economia fundada nos negócios privados comandados por uma burguesia financeira-compradora em oposição à economia fundada e organizada para suprir as necessidades da sociedade, portanto como instrumento de reprodução da vida biológica e social. Sem tal mudança radi-

cal da concepção sobre os fins da economia, o Urbano brasileiro continuará sendo a expressão do país como AntiNação, como antecipou Francisco de Oliveira em seu famoso texto de 1978<sup>1</sup>. Portanto, reformar o capitalismo é um desiderato da reforma das nossas cidades, mas ao mesmo tempo reformar as nossas cidades é um caminho estratégico para reformar a natureza antinacional, antissocial e antidemocrática que caracteriza o atual padrão de acumulação do capitalismo brasileiro.

*Bento Gonçalves, 22/08/2022*

---

<sup>1</sup> OLIVEIRA, Francisco. Acumulação monopolista, Estado e a urbanização: a nova qualidade do conflito de classes. *In*: MOISÉS, José Álvaro. (org.). *Condições urbanas e movimentos sociais*. Rio de Janeiro: Paz e Terra/CEDEC, 1978.

# INTRODUÇÃO

**Como anda a metrópole  
goianiense no século XXI**

ELCILENI DE MELO BORGES  
ARISTIDES MOYSÉS  
DÉBORA FERREIRA DA CUNHA  
ADÃO FRANCISCO DE OLIVEIRA

O presente livro é parte de uma coletânea de iniciativa do Observatório das Metrópoles/Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia (INCT), no âmbito do Projeto *Reforma Urbana e o Direito à Cidade: desafios para o desenvolvimento nacional*, coadunando num esforço nacional de formação de um amplo grupo de pesquisa e reflexão sobre a questão urbana no contexto da crise do capitalismo brasileiro, e tem por objetivo apresentar experiências, resultados e propostas concretas de políticas urbanas e metropolitanas (projetos, regulações, instrumentos e ações), visando a reconstrução e reinvenção do anterior Movimento Nacional pela Reforma Urbana (Constituinte de 1988), além de construir uma contranarrativa progressista e redistributivista capaz de deter legitimidade e o poder simbólico acadêmico e político para que, na medida do possível, possam impulsionar dinâmicas de enfrentamento dos efeitos da crise econômica e social que afeta todo o território nacional, em especial grandes aglomerados e metrópoles.

Em específico à Região Metropolitana de Goiânia (RMG), este livro apresenta um total de 12 capítulos, sendo que cada um detalha um tema-problema urbano central, abordando suas especificidades e as disparidades presentes no território, procurando identificar os principais atores locais responsáveis pela produção do espaço urbano na metrópole Goiânia, palco de disputa dos diferentes capitais existentes, evidente concentração de renda e planejamento urbano voltado para o atendimento da elite econômica, dentre elas a que comanda o capital imobiliário e agronegócio, que têm marcante presença no Centro-Oeste como um todo, mas com comando, em grande parte, concentrado na capital Goiânia e seu entorno imediato.

A análise das transformações na dinâmica urbana-metropolitana de Goiânia na atualidade, diagnóstico do seu perfil e condições de governança metropolitana, impõem enorme

desafio, tendo em vista o crescimento demográfico no centro do país como um todo, o que Borges *et al.* (2018) chamou de “região metropolitana do Centro-Oeste”, impactada, principalmente, pela proximidade geográfica com a capital federal (aproximadamente 250 quilômetros de Brasília), concentrando igualmente problemas urbanos de grande magnitude. Conforme estimativa do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) (2021), sua população atual gravita em torno de 3 milhões de habitantes somando o contingente dos 21 municípios que a compõem a metrópole Goiânia (Lei Complementar nº 49/2019). Assim, em seus quase 90 anos de existência, Goiânia deixou a condição de mera capital estadual passando à “metrópole regional” e/ou “metrópole emergente” na classificação da rede urbana nacional (REGIC, 2018), acumulando graves problemas urbanos a exemplo dos grandes centros do país: déficit de infraestrutura, saneamento, insuficiência de moradia, problemas de mobilidade, ineficiências na saúde, educação, segurança pública, ambiental, impactando na escassez hídrica que afeta a região no período de longa estiagem que perdura no cerrado e o alto nível de degradação nos mananciais de abastecimento: Rio Meia Ponte e Ribeirão João Leite (BORGES *et al.*, 2018).

Situação reveladora da fragmentação e vulnerabilidade territorial existente nessa jovem metrópole, refletindo, conquanto, evidente desigualdade de renda, riqueza e socioespacial: de um lado a classe social de alta renda ligada, especialmente, às rendas geradas pelo pujante agronegócio (a elite goiana) e complexo imobiliário-financeiro (AALBERS, 2011), localmente representado pelos empresários da cadeia da construção civil (construtoras, incorporadoras, empreiteiras etc.) e novos setores (destaque da indústria da moda, gastronomia, farmacêutica e tecnologia de inovação); de outro lado, massiva população vulnerável, excluída, vitimada pelo subemprego/desemprego,

informalidade, insuficiência de renda, precariedade, miséria, insegurança alimentar e, no limite, em situação de rua/desabrigo.

Essa ordem de questões, inseridas no contexto da crise do capitalismo em escala global e, sobretudo, da inflexão ultraliberal na aceleração e aprofundamento da inserção do Brasil no atual **ciclo de domínio do capitalismo financeirizado**, exacerbada com a simbiose da lógica financeira, crescimento urbano mercantilizado e sua determinância na produção do espaço urbano, é agravada com o avanço do rentismo e extrativismo na acumulação urbana (ARBOLEDA, 2021), que através da crescente articulação da produção imobiliária, da infraestrutura urbana e dos serviços, submete a economia política a interesses e forças de coalizão organizadas de forma multiescalar (BRENNER, 2021), alterando e fragilizando a capacidade dos regimes de governança das cidades em definir e controlar as políticas urbanas (RIBEIRO, 2022). Tal modelo, além de atribuir a gestão urbana, cada vez mais, aos padrões típicos da urbanização neoliberal, como o “urbanismo de austeridade” (PECK, 2015) e o “urbanismo militar” (GRAHAM, 2017), impondo vigilância e repressão como forma de contenção dos conflitos urbanos, exclui parte significativa da população do acesso aos serviços, recursos orçamentários, oportunidades e decisões sobre os rumos das cidades.

Todavia, no caso brasileiro, há que se considerar que os problemas urbanos sofreram um superdimensionamento no período recente, em consequência da conjuntura econômica interna, resvalando os impactos da crise gerada pela condução política nacional, com avanço do conservadorismo autoritário, negacionismo, políticas insuficientes no enfrentamento à pandemia de Covid-19, bem como lenta recuperação econômica no pós-pandemia sanitária, agravada pelo descontrole inflacionário e baixo crescimento (estagflação), afetando todos

os setores, principalmente o preço dos alimentos corroendo os orçamentos familiares, combinada à precarização do trabalho e perda de rendimento, resultando no significativo aumento das desigualdades nos diversos níveis (desigualdade de renda, riqueza e socioespacial).

### **Questão local: rebatimento do quadro nacional na metrópole Goiânia: crise urbana-social *vis à vis* a influência do agronegócio nas forças de coalização na produção da cidade (topo da pirâmide de renda)**

Em Goiás e Goiânia, mesmo com a crise econômica agravada conforme a realidade brasileira em 2022, a geração de riqueza e emprego vem surpreendendo com resultados positivos, sempre superior à média nacional e líder na região Centro-Oeste, comemorados com efusão por empresários, gestores municipais e governo estadual os números alcançados. O Produto Interno Bruto (PIB), apresentou taxa de crescimento de 4,1% no primeiro trimestre de 2022, na comparação com o mesmo período de 2021.

Apesar dos números positivos, a situação de precariedade do trabalho, informalidade, queda de rendimentos, baixos salários, perda de capacidade de pagamento e deterioração dos orçamentos familiares, ante inflação de preços, principalmente, dos alimentos, despesas com saúde e habitação etc., em nada se difere do cenário nacional. E igualmente se vê aumentar continuamente a desigualdade socioterritorial, de renda e riqueza no seio da sociedade goiana.

Segundo estudo da Fundação Getúlio Vargas (NERI, 2022), em Goiânia, a parcela de pessoas vivendo na linha de pobreza, com renda domiciliar *per capita* até R\$ 497 mensais, aumentou 5,69% entre 2019 e 2021. Em 2019, Goiânia tinha 10,86% de famílias vivendo no nível de pobreza. No mesmo período de 2021

eram 16,55%, o que representa 257,5 mil pessoas. A mudança na pobreza de 2019 a 2021, no entorno metropolitano de Goiânia, aumentou de 18,53% para 27,06%, um aumento de 8,53%. Os dados mostram que as taxas de pobreza da capital são menores do que as das periferias metropolitanas. A situação foi acompanhada do aumento do desemprego, grande parte dos empregos perdidos na pandemia eram ocupados por pessoas mais vulneráveis e em atividades de baixa qualificação.

As desigualdades de rendimentos no interior das regiões metropolitanas do país foram analisadas por Salata e Ribeiro (2022). Em 2021 a Região Metropolitana de Goiânia teve um elevado crescimento da desigualdade de renda, com um aumento de 4,9% entre os primeiros trimestres de 2020 e 2021, períodos que representam a situação anterior aos efeitos econômicos da pandemia da Covid-19 e durante o período mais grave da pandemia. Seguida de uma queda de 2,2% no primeiro trimestre de 2022. Entretanto essa redução observada pelo Índice de Gini não significa aumento de equidade social, pois ocorreu pela redução dos rendimentos em todos os estratos de renda.

A renda domiciliar *per capita* na RMG teve uma queda acentuada de 12% entre o primeiro trimestre de 2020 (R\$ 1.459) e o mesmo trimestre de 2021 (R\$ 1.288), seguida de um aumento de 7,8% no período recente, chegando a R\$ 1.388 no primeiro trimestre de 2022, consolidando no período de dois anos uma queda no rendimento de 4,2%. Foi a maior queda de renda desde 2012, quando o IBGE passou a realizar a pesquisa sobre rendimento de todas as fontes. As variações na média de rendimentos dos 40% mais pobres na RMG foram ainda mais acentuadas, houve queda do rendimento *per capita* no primeiro ano, e um aumento no ano seguinte. Entre os primeiros trimestres de 2020 e de 2021, a renda diminuiu de R\$ 351 para R\$ 244, uma queda de 30,5% nos rendimentos desse estrato. No período

seguinte teve um aumento de 32,8%, entre o primeiro trimestre de 2021 e o primeiro trimestre de 2022, passando para R\$ 324, ainda abaixo do que era antes da Covid-19. Os dados estatísticos expõem desigualdades socioeconômicas e empobrecimento da população, visíveis nos contrastes da metrópole, entre os excessos e a escassez, principalmente aquela ligada à fome.

Embora celeiro da produção agrícola no Brasil, responsável pela produção de uma safra de 135 milhões de toneladas de grãos em 2021/2022, segundo a Companhia Nacional de Abastecimento (Conab) (2022), pesquisa da Ação Cidadania, divulgada em junho de 2022, mostra que 28,4% da população do Centro-Oeste vive com algum grau de insegurança alimentar, o que corresponde a 4,7 milhões de pessoas (estimativa populacional da região é de 16,7 milhões de habitantes, segundo o IBGE), situação atribuída, principalmente, ao enfraquecimento das políticas de incentivo à agricultura familiar e combate à fome, como o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), o fim da política de estoques reguladores de preços da Conab e a extinção do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea).

Em Goiás as consequências desse surto de fome são vistas nas ruas das cidades com o aumento do número de pedintes nos semáforos das grandes cidades ou mesmo perambulando nas vias de cidades do interior, aumentando a demanda de comida para alunos nas escolas públicas, onde muitos deles fazem sua única refeição do dia, chegando a registrar casos de crianças que passam mal na escola por não ter acesso à comida em casa, como mostrou Carneiro (2022), com base nas informações das Secretarias de Educação: Seduc, SME e demais municípios.

Confirmando a explosão da miséria em Goiás, perceptível a um rápido olhar pelas ruas das cidades, principalmente, no entorno da metrópole Goiânia, a população em situação de rua aumentou

assustadoramente: conforme dados da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Humano e Social (SEDHS), a estimativa de 2015 apontava 350 pessoas vivendo desabrigadas nas ruas de Goiânia; em novembro de 2021 os registros referentes à cidade somavam 1.800 pessoas vivendo localmente nessas condições. Contudo é sabido que essa é uma estimativa limitada, e que não foi realizado um censo com precisão metodológica para esse levantamento. Além disso, o número de pessoas vivendo nas ruas das demais cidades do entorno metropolitano não é conhecido.

O número de famílias inscritas no Cadastro Único (CadÚnico) que estão na fila para receber o benefício do Auxílio Brasil, a chamada demanda reprimida, segundo dados da Confederação Nacional de Municípios (CNM), aumentou 686% entre janeiro e abril de 2022, passando de 68,189 mil para 187,693 mil famílias goianas, o que significa que essas famílias que se cadastraram recentemente possuem o perfil para receber o benefício (atualmente o Programa adota um dos seguintes critérios: situação de extrema pobreza: renda *per capita* de até R\$ 105; ou situação de pobreza: renda familiar entre R\$ 105,01 e R\$ 210 por pessoa), mas não estão recebendo e continuam na fila de espera, devido à queda de rendimento das famílias, inflação de preços dos alimentos, expectativa com a “PEC das bondades”, ou devido “a alterações na matriz do programa” (aumentou o corte de renda familiar). Os dados do Ministério da Cidadania, mostram que Goiânia é a cidade com mais pessoas inscritas no CadÚnico, atualmente com 67.884 famílias cadastradas, e conforme filtragem dos dados realizada pela SEDSH, desse total 56.356 recebem o Auxílio Brasil e 11.528 famílias aguardam pelo benefício. O município de Aparecida de Goiânia é o segundo com maior número de inscritos: 53.462 famílias.

Em outro ângulo, no topo da pirâmide de renda goianiense, encontra-se o alto escalão de executivos ligados à cadeia logística de valor do agronegócio, além da alta renda gerada pelos serviços

relacionados ao *agribusiness* (como indústria da carne), existente no Centro-Oeste como um todo, mas com localização de comando na RMG, tendo as principais bases estabelecidas na capital goiana (a exemplo a FAEG e o Sifaeg), residentes na metrópole com suas famílias em busca de maior acesso aos serviços educacionais/culturais, de saúde, e qualidade de vida.

A questão da desigualdade prevaiente no território da RMG, as heterogeneidades intramunicipais e diferenciação intra-áreas metropolitanas, vêm sendo mostradas em diversos estudos e pesquisas, cujos resultados foram revisados na pesquisa de Borges (2017), considerando entre eles: o *Atlas do Desenvolvimento Humano nas Regiões Metropolitanas Brasileiras* (2014), *Atlas da Vulnerabilidade Social nas Regiões Metropolitanas Brasileiras* (2015), e o Índice de Bem-Estar Urbano (IBEU), elaborado pelo INCT/Observatório das Metrôpoles (RIBEIRO; RIBEIRO, 2013), que valem-se de diferentes metodologias e analisam diferentes variáveis, mas em comum apontam grandes discrepâncias em termos de (in)satisfação de necessidades básicas por diferentes grupos e localidades, admitindo-se, *a priori*, que os recursos urbanos são desigualmente distribuídos entre os grupos sociais na cidade, e não apenas com base na desigualdade de renda, avaliando as condições de prosperidade social, privação ou posse de serviços coletivos e oportunidades (capital humano, infraestrutura urbana, renda e trabalho).

O Índice de Bem-Estar Urbano (IBEU)<sup>1</sup> permite analisar as desigualdades de bem-estar urbano nas diferentes áreas

---

<sup>1</sup> O IBEU varia entre 0 e 1: quanto mais próximo de 1, melhor é o bem-estar urbano; quanto mais próximo de 0, pior é o bem-estar urbano. Consideram-se cinco dimensões: mobilidade, condições ambientais, condições habitacionais, infraestrutura e serviços coletivos, em duas edições (com base no Censo 2010): IBEU das principais regiões metropolitanas (2013) e para a totalidade dos municípios brasileiros (2016). O e-book pode ser baixado no sítio <http://ibeu.observatorio-dasmetrolopes.net/>. Acesso em: 18 nov. 2016.

das metrópoles brasileiras, em conjunto e comparativamente, considerando o perfil socioeconômico dos grupos sociais com base nas variáveis: cor ou raça, escolaridade, rendimento e posição social segundo algumas categorias sócio-ocupacionais selecionadas. O principal apontamento é que há uma nítida correspondência entre as condições urbanas e as condições sociais, que é realizada por meio do processo de causalção circular da distribuição dos recursos coletivos urbanos.

Na comparação nacional, como foi sintetizado por Borges (2017), o IBEU Global da RM de Goiânia está acima da média das regiões metropolitanas brasileiras (0,720 contra 0,605), tendo mais de 50% das suas áreas em condições intermediárias de bem-estar (0,510 a 0,800) e quase 40% delas em condições superiores (0,801 a 1). A comparação do IBEU entre os municípios integrantes da RMG mostra que 4 dos 5 quesitos considerados estão acima da média apurada no país (mobilidade, condições ambientais, condições habitacionais e infraestrutura); e apenas a dimensão “serviços coletivos” está abaixo da média, evidenciando que o fornecimento de água, rede de esgoto, coleta de lixo, serviços públicos essenciais para garantia de bem-estar urbano, estão aquém dos padrões médios nacionais. E, embora a dimensão “infraestrutura urbana” tenha alcançado a quarta colocação na média do país, este é o pior índice no IBEU Local da RMG: 0,630. Todavia, na comparação intrametropolitana, o município polo (segunda posição no *ranking* das capitais brasileiras, atrás apenas de Vitória, e na 18ª posição quando se consideram todos os municípios das RMs do país) apresenta os melhores resultados: enquanto nas regiões sul e central de Goiânia o IBEU é classificado entre 1 e 0,901, à medida que se afasta do Centro o índice vai caindo; diversas áreas circundantes tem IBEU entre 0,900 e 0,801; na região noroeste alcança os mais baixos valores (entre 0,500 e 0,001).

Assim, no contexto de grandes disparidades no acesso ao bem-estar urbano, a metrópole Goiânia se traduz em palco de disputa de diferentes formas de consumo e apropriação do espaço urbano construído, resultante de interesses conflituosos na luta pela sobrevivência nessa cidade capitalista-rentista que monopoliza o planejamento urbano como ferramenta em prol dos interesses dessa elite econômica, dentre elas a que comanda o capital imobiliário com grande predominância das rendas geradas pelo agronegócio (a elite goiana), em detrimento da provisão de políticas públicas voltadas ao atendimento das populações vulneráveis e em prol da cidade inclusiva.

### **Nossas propostas: resiliência e atenuação das desigualdades na metrópole Goiânia**

Para além da crise urbana estrutural, essa conjunção de fatores abordada no percurso desta introdução coaduna na maior visibilidade das vulnerabilidades e elevação da pobreza pela ótica multidimensional na jovem metrópole Goiânia. Ou seja, não estamos diante de uma “crise qualquer”, trata-se de uma crise *sui generis*, uma combinação explosiva de diferentes crises: sanitária, econômica, política, social e, sobretudo, ética.

Há que se considerar que essa superposição de fatores socioeconômicos deletérios coloca em risco a própria sobrevivência humana nas cidades, agravada pela situação climática, desastres naturais, irregularidade fundiária e emergência sanitária, que desnudam o caos humano decorrente da falta de planejamento urbano inclusivo, impondo a urgência de implementação de políticas públicas visando à reforma urbana redistributiva-democrática, que assegure o direito à cidade para todos e todas os cidadãos.

Atuar no sentido não apenas de descrever essa crua realidade, que assola igualmente as diversas cidades do território brasileiro, com pequenas especificidades pontuais, cujos diferentes impactos serão abordados em cada capítulo temático que compõe o presente livro, é o nosso desafio. Assim, pretende-se diagnosticar os problemas urbanos, apontando resultados de análises sobre o tema em cada capítulo e propor ações que busquem combater o quadro deletério em que Goiânia se encontra na atualidade, consonante à proposta de reforma urbana e do direito à cidade encampada pela rede de pesquisa nacional Observatório das Metrôpoles/INCT-CNPq. Ou seja, o objetivo motivador da presente pesquisa é a proposição de ações de combate, envidando esforços quanto ao O QUE FAZER para viabilizar a reforma urbana de que necessitamos a fim de propiciar o direito universal à cidade e a retomada do desenvolvimento nacional.

## Referências

AALBERS, Manuel B. “Projeto ERC REFCOM.” (2011). Disponível em: <http://ees.kuleuven.be/geography/projects/refcom/project/>.

ARBOLEDA, M. (2021) Circuitos de extração: valor em processo e o nexos mineração/cidade. In: RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz. (org.). **As metrópoles e o capitalismo financeirizado**. 2. ed. revista e ampliada. Rio de Janeiro: Letra Capital.

BORGES, E. M. (2017). Habitação e Metrópole: transformações recentes na dinâmica urbana de Goiânia. Tese (Doutorado em Geografia) – IESA/UFG. Goiânia.

BORGES, E. M.; CUNHA, D. F.; COSTA, E. M. P. V.; BARREIRA, C. C. M. A. (2018). **Sustainable Urban Development and Environmental Planning: impacts of urban sprawl and housing provision in the recent water crisis in the RM of Goiânia**. CONFINS (PARIS) p. 1-16.

BRENNER, N. (2021) Máquina de crescimento urbano – mas em que escala? In: RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz. (org.). **As metrópoles e o capitalismo financeirizado**. 2. ed. revista e ampliada. Rio de Janeiro: Letra Capital,

GRAHAM, S. (2017). **Cidades sitiadas**: o novo urbanismo militar. São Paulo: Boitempo Editorial, 663 p.

NERI, M C. (2022). **Mapa da nova pobreza**. Rio de Janeiro: FGV Social.

RIBEIRO, L. C. Q (2022). *Reforma urbana e direito à cidade: os desafios do desenvolvimento: os caminhos para enfrentar a crise e repensar a reforma urbana*. 04/05/2022. In: [Arquivos Direito à Cidade – Le Monde Diplomatique](#). Acesso em: 3 de junho de 2022.

**RE** REFORMA  
**UR** URBANA E  
**DE** DIREITO À  
**CI** D A D E

# **CAPÍTULO 1**

## **Dinâmicas e alternativas da economia na Região Metropolitana de Goiânia**

MARCOS BITTAR HADDAD  
DÉBORA FERREIRA DA CUNHA

## 1. Introdução

No Brasil, cada região apresenta particularidades em seu processo de desenvolvimento econômico, que são decorrentes de sua formação estrutural. A partir dessa compreensão é possível entender as articulações econômicas existentes na atualidade que, no caso de Goiás, são reflexos de uma estrutura conservadora, produtora de acumulação e desigualdades.

Goiânia, ao se firmar como cidade, foi ampliando sua influência através, sobretudo, de suas atividades econômicas voltadas para o comércio que abastece grande parte do estado e também dos serviços de saúde e educação. Essa influência foi se ampliando até Goiânia ocupar a posição de metrópole regional, passando a subordinar várias cidades e formar uma região metropolitana.

Além de apresentar dados recentes e discorrer brevemente sobre a dinâmica econômica e o mercado de trabalho existente na RMG, neste trabalho serão apontadas algumas potencialidades econômicas que ainda parecem despercebidas pelo poder público e pelo grande Capital que controla as cidades.

Na RMG existem desafios para a redução de suas desigualdades e algumas atividades econômicas podem contribuir, por representar acesso mais democrático ao trabalho e à renda. Mas para isso faltam apoios para se viabilizarem com mais dinamismo. O que parece é que, aos olhos da classe política e dos empresários, o mais importante é enfatizar os empreendimentos controlados pelo Capital dominante. E isso parece ser de concordância da maioria da população que vive numa realidade que nem sempre a coloca numa posição confortável, perdendo seu espaço no direito à cidade, mas sem muita noção disso.

Os embates que se travam em Goiânia são para transformar uma realidade na qual os negócios mais simples caibam no planejamento, pois, apesar de aparentemente simples, são

democráticos e capazes de incluir pessoas na geração de trabalho e renda para o sustento. Ainda mais em tempos tão difíceis como os que vivemos atualmente.

## **2. A formação econômica do território goiano**

Em 2022 completam-se 300 anos da ocupação capitalista em Goiás. Mesmo já existindo uma população nativa de índios, os verdadeiros donos do território, as análises sobre a economia goiana só começam a partir da chegada dos bandeirantes. A disputa entre índios e bandeirantes é o primeiro confronto pela posse e uso do solo, que acabou por dizimar a população nativa.

O ciclo da mineração foi uma atividade passageira, mas que deixou legados importantes como a cartografia do estado e a formação de diversos povoados<sup>2</sup>, que mais tarde tornaram-se cidades e, com o fim da mineração, acabaram por receber melhorias urbanas através da mão de obra ociosa dos escravos<sup>3</sup>. Com o esgotamento da mineração, durante o século XIX, veio o período da ocupação agrícola. Os “novos Bandeirantes” eram populações vindas de diversas partes do país para atuar na agropecuária, que se tornou a principal atividade econômica. A criação de gado para corte e as plantações, que durante o período da mineração serviram para alimentar os garimpeiros, eram as atividades econômicas mais fáceis de serem mantidas. Os produtos agrícolas eram trocados no próprio território e o gado era facilmente transportado pois não necessitava de estradas e se deslocava sozinho até os destinos da comercialização.

---

<sup>2</sup> Vila Boa, Santa Cruz, Meia Ponte, Santana, Catalão.

<sup>3</sup> Como essa mão de obra escrava representava um custo fixo, com o fim da atividade mineradora e na falta de outra perspectiva de empregabilidade, seus donos passaram a usar de suas forças de trabalho para realizar serviços urbanos como o calçamento de vias, construção de igrejas e edifícios, cercamentos e cercados de propriedades etc.

A “fazenda goiana” era específica e diferente de outras regiões brasileiras (ESTEVAM, 2004). O fazendeiro residia na própria fazenda e possuía um modo de vida não muito diferente de seus empregados. A produção não era para ser comercializada, eram atividades voltadas apenas para a sobrevivência. Praticamente não havia relação de troca monetária. Foi um período de marasmo econômico, sem nenhuma prática comercial significativa, sem qualquer especialização. Era um território agrícola relegado ao atraso.

O primeiro impulso econômico dado ao território goiano foi a chegada da ferrovia, em 1913. Os trilhos chegaram pelo sudeste goiano e ficaram estacionados em Catalão. Representou transformação ao permitir novas práticas de comercialização com Minas Gerais e São Paulo (ESTEVAM, 2004). E no decorrer do tempo foi incentivando a produção de carnes e grãos para a comercialização, bem como a urbanização nos entornos da linha de ferro. Surgiram indústrias de carnes, couros, manteigas... eram as primeiras agroindústrias goianas. A “zona da estrada de ferro”, localizada no sudeste goiano, se tornou o centro econômico. Com o avanço da linha férrea em direção a Anápolis, mais ao centro do território, esse impulso foi adentrando e permitindo a outras regiões esse impulsionamento. Estacionada em Anápolis, a estrada de ferro permitiu a intensificação do comércio de grãos produzidos no interior. Foi o primeiro salto da economia goiana que, rapidamente, se modernizava. E para acompanhar essa modernização, surgia a nova capital do Estado.

### **3. O surgimento de Goiânia e sua Região Metropolitana**

Goiânia foi construída, na década de 1930, durante o Estado Novo, com o objetivo de incentivar o progresso e a ocupação das

regiões pouco povoadas, Centro-Oeste e Norte<sup>4</sup>. A construção de Goiânia atraiu imigrantes e foi responsável pela transformação nas estruturas socioeconômicas de Goiás. Para o governador intervencionista Pedro Ludovico<sup>5</sup>, a necessidade de mudar a capital era para se garantir politicamente, interrompendo a hegemonia das antigas oligarquias<sup>6</sup>. Foi um período de saneamento político e de transformação na forma de governar. O estado passou a se preocupar com as questões do desenvolvimento e o grande empreendimento que catalisou e sintetizou esse afã de construir algo novo e desenvolver o Estado foi a construção da nova capital (PALACIN; MORAES, 2008).

Apontada como um marco da transformação de Goiás, a construção de Goiânia possibilitou a transformação no campo da psicologia social, pois o povo goiano, abatido com a ruína da mineração (que na consciência popular tinha significado um período de grandeza), com o isolamento e o esquecimento nacional, tinha desenvolvido um sentimento de frustração, uma espécie de complexo de inferioridade coletivo (PALACIN; MORAES, 2008). Erguer uma nova cidade devolveria aos goianos a confiança em si mesmos e, em vez de pensarem na grandeza do passado, que não houve, começaram a sonhar com grandeza do futuro, que ainda esperavam. Os prédios da nova cidade foram traçados no estilo *art déco* acompanhando uma tendência arquitetônica mundial e que unia o útil ao agradável, pois esse estilo requer o emprego de pouco material, o que era bom para a

---

<sup>4</sup> Foi a primeira ação da “Marcha para o Oeste”, programa que propunha que as pessoas migrassem para o centro do país, onde havia terras desabitadas, promovendo assim a ocupação de vazios demográficos por meio de absorção dos excedentes populacionais que faziam pressão no Centro-Sul.

<sup>5</sup> Nomeado por Vargas como interventor de Goiás, quando ocorreu a Revolução de 1930, era um político do sul do estado, sem expressão alguma, mas como havia sido um dos poucos políticos goianos a apoiar Vargas na sua empreitada de assumir o poder, como recompensa, virou o governador.

<sup>6</sup> Sobretudo da família Caiado, que dominava a antiga capital, a cidade de Goiás.

falta de recursos do governo (DAHER, 2009). A simplicidade dos modernos prédios remetia à simplicidade das fazendas goianas e a mão de obra empregada era de trabalhadores rurais, sem qualquer qualificação, que vinham em busca dos serviços urbanos, mas não encontravam na cidade condições muito diferentes das encontradas pelos escravos libertos que trabalharam nas outras cidades goianas.

Goiânia pretendia tornar-se uma trindade econômica, como centro industrial, financeiro e comercial, mas até a década de 1960 não passava de uma cidade de fazendeiros, com cerca de 100 mil habitantes (ESTEVAM, 2004). Porém, os efeitos da construção de Goiânia, para Goiás, foram mais positivos que negativos, ao promover a abertura de estradas, tornando-se elo entre os municípios e outros estados. Isso favoreceu a imigração e acelerou o crescimento da produção agrícola. Goiânia tornou-se o primeiro centro urbano de relativa importância que desenvolveu variados serviços: educacionais, saúde, financeiros, comerciais... indispensáveis para o desenvolvimento.

O período de 1980 a 2010 compreende o início do processo de aglomeração urbana de Goiânia, que marcou o desenvolvimento de uma nova configuração no estado e na capital. Institucionalizada pelo poder público no limiar dos anos 2000, visando à gestão de problemas comuns a mais de um município, a RMG é consequência de um processo no qual Goiânia transita para uma condição de metrópole de porte regional, com destacado papel no contexto regional e nacional, caracterizando uma etapa em que se registraram transformações significativas em seus processos de urbanização e metropolização.

Trata-se de um dos aglomerados urbano “metropolitano” do Brasil, estrategicamente localizado ao centro do país, com população estimada de 2,7 milhões de habitantes (IBGE, 2022). Dos municípios da RMG, apenas quatro — Goiânia, Aparecida

de Goiânia, Senador Canedo e Trindade — concentram cerca de 90% da população metropolitana.

A RMG tem seu núcleo na capital, Goiânia, uma metrópole que é a principal cidade da região e do estado e exerce forte influência sobre seu entorno, polarizando em si complexidade funcional e dimensões físicas que a destacam na rede de cidades da região e nos cenários regional e nacional (IBGE, 2018). A região se configura como a espacialidade mais concentradora de economia e população de Goiás, e muitos de seus municípios crescem mais que a média estadual.

#### **4. Características econômicas da RMG**

Goiânia e Goiás são conhecidos nacionalmente pela qualidade de seu atendimento em medicina, pelas instituições de ensino, pela música sertaneja, pelas fazendas cheias de gado, que agora estão cheias de soja, pela pamonha e pelo pequi e, naturalmente, pela qualidade de sua culinária, bares, restaurantes e botecos. Ainda fazem a fama de Goiânia suas feiras e o polo de modas e confecções, denominada Região da 44.

Regionalmente, Goiânia exerce influência direta em 11,3% do território nacional, cerca de 364 cidades, dentre elas uma capital, Palmas no Tocantins (REGIC, 2018). Essas cidades recorrem à Goiânia para utilizar os serviços de saúde, os educacionais voltados para os cursos preparatórios de acesso às universidades e de ensino superior privado. Também para compras das mais variadas mercadorias, como máquinas agrícolas, produtos agropecuários e agrícolas, veículos, acessórios e equipamentos, alimentos, confecções, cosméticos etc. Essa rede de atendimentos se estende por toda a RMG.

A agropecuária existente na RMG é incipiente diante do modelo agrícola baseado no agronegócio presente no restante do

estado. Ela contribui apenas com 3,19% na composição do PIB do estado. No PIB de Goiás, em 2019, a participação da agropecuária foi de 11,4%.

A indústria é a atividade econômica que tem ganhado espaço no território metropolitano, principalmente em Goiânia, Aparecida de Goiânia e Senador Canedo. A vinda de empresas industriais para a RMG é muito em consequência da política de renúncia fiscal (incentivos fiscais) fortemente praticada pelo governo estadual, entre a década de 1980 até por volta de 2016, quando a capacidade orçamentária do estado se esgotou (HADDAD, 2016). A participação da indústria na composição do PIB de Goiás caiu de 28,3% para 21,2% entre 2010 e 2019. Goiânia foi o município com maior participação na indústria goiana em 2019 (18,1%). Em Goiânia estão instaladas indústrias de transformação e construção, tais como farmacêuticas e químicas, bebidas, produtos de metal, distribuição de energia, gestão de resíduos e construção civil.

A indústria presente em Aparecida de Goiânia é a de transformação, com destaque para farmacêuticos e químicos, bebidas e produtos de metal, com participação de 7,3% no PIB de Goiás em 2019 (terceira posição). O município de Senador Canedo elevou sua participação na indústria entre 2018 e 2019, para 2,7% do valor agregado (VA) da indústria goiana (sétima posição). A maior participação é a indústria de transformação, nos segmentos farmacêutico e químico.

O peso maior das atividades econômicas na RMG está nos serviços que são dos mais variados segmentos. Em Goiânia destacam-se o comércio, educação, saúde, alimentação, intermediação financeira e atividades imobiliárias, e em 2019 os serviços realizados em Goiânia concentraram 34% do total do estado, que foi de 67,4%. Aparecida de Goiânia, proporcionalmente, foi o segundo município em participação

nos serviços, concentrando 7,8%. Em Aparecida, os destaques são: comércio varejista e atacadista, as atividades profissionais e imobiliárias<sup>7</sup>.

Já em Senador Canedo a dinâmica dos serviços concentrou 1,6% do total do estado, ficando em oitavo lugar juntamente com dois municípios do entorno de Brasília (Região da Rida DF/GO/MG), Valparaíso de Goiás e Luziânia. O fato a se destacar em Senador Canedo é que, por ser atualmente o território da expansão imobiliária da RMG, foi o único município da RMG que não apresentou queda no segmento “serviços imobiliários” de 2018 para 2019.

## 5. Dinâmica econômica da RMG

Atribui-se ao agronegócio o dinamismo da economia da RMG, que é uma atividade, pelo menos aparentemente, bastante pujante no Estado de Goiás. Nos últimos anos as atividades primárias perderam participação na composição do PIB do estado para a indústria e naturalmente para os serviços. É claro que a indústria goiana está atrelada, em boa parte (22,9%), ao agronegócio, mas a maior parte da indústria em Goiás pertence à construção (25,4%), conforme dados da Confederação Nacional da Indústria (CNI).

Goiânia foi o município que mais gerou empregos até abril de 2022. O saldo foi de 16.072 postos de trabalho, conforme o Caged, e obteve a melhor variação positiva entre as capitais do Centro-Oeste, com 1,01%. O setor de serviços foi o de maior desempenho (3.824 vagas), seguido pela construção civil (941 vagas) e comércio (734 vagas). A indústria vem em quarto lugar e foi responsável

---

<sup>7</sup> Vale ressaltar que, como em Aparecida de Goiânia a alíquota do ISSQN é menor que em Goiânia (3% em Aparecida e 5% em Goiânia), muitas atividades são registradas em Aparecida, mas realizadas em Goiânia.

por abrir 62 novos postos de trabalho. A agropecuária recuou e perdeu 91 vagas. Aparecida de Goiânia é a segunda cidade do estado a gerar empregos. Até abril de 2022 foram criadas 3.461 vagas. Os demais municípios da RMG não constam entre os maiores geradores de empregos em Goiás.

A grande problemática do trabalho em Goiás é a baixa qualificação de mão de obra. Um estado que se industrializou rapidamente, mas não pensou na formação de seu povo. As empresas que vêm para Goiás trazem, de suas matrizes, profissionais para ocupar os postos de comando, relegando aos goianos o “chão de fábrica”. Conforme a Associação Pró-Desenvolvimento Industrial de Goiás (Adial Goiás), existe, somente em suas 145 empresas associadas, cerca de 5.000 vagas de trabalho ociosas por falta de qualificação. É certo que os profissionais mais qualificados preferem ficar em regiões metropolitanas ou nas cidades maiores, mas se houvesse uma política para qualificar pessoas que vivem no interior, certamente essa situação seria diferente. O atraso da “fazenda goiana” parece não ter acabado.

Sobre qualificação, o governo estadual e os municipais, parecem ter certo “fetiche”, uma espécie de obsessão em preferir profissões com elevado uso de tecnologias. Acontece que as bases para essa qualificação tecnológica nunca foram dadas. O desenvolvimento tecnológico, ao contrário do que sonham esses governos, não ocorre do dia para a noite, mas é fruto de investimentos em educação desde os níveis mais básicos, que darão as bases para um ensino superior que também é desprezado. As escolas estaduais encontram-se em difíceis condições estruturais, algumas funcionam em *containers*. Há um déficit de mais de 10 mil vagas de profissionais na rede estadual. A Universidade Estadual de Goiás (UEG), desde sua criação, em 1990, não possui autonomia

administrativa e recursos financeiros necessários e nunca foi prioridade<sup>8</sup>.

Falta atenção para segmentos econômicos que podem ser considerados de acesso mais democrático. Alguns ramos de negócios são mais facilmente acessados, com pouco emprego de recursos e qualificação profissional, mas suficientes para garantir o sustento de muitas famílias. A seguir serão demonstrados três segmentos bastante presentes na economia da RMG, que são atividades mais inclusivas por não apresentarem grandes barreiras à entrada.

## **6. Alternativas para a economia da RMG: inclusivas e democráticas**

No calor de Goiânia, sentar num barzinho para degustar uma cerveja gelada, acompanhada de deliciosos petiscos servidos em tábuas ou espetos de carnes com mandioca e queijo faz parte do cotidiano dos moradores e, claro, ouvindo música e de preferência executada na hora e melhor ainda se for na calçada, ao ar livre. Os goianos têm o hábito de frequentar ainda os *pit dogs*, geralmente à noite, e também ficam em espaços abertos e oferecem sanduíches artesanais. Para compras, um dos espaços mais frequentados da RMG é a Região da Rua 44, na parte central da capital, de frente para a Rodoviária, que serve à maioria das cidades da RMG. Nessa região localiza-se o “Polo da Moda”, um aglomerado de galerias, *shoppings*, feiras e

---

<sup>8</sup> Em julho de 2022 o governo do estado abriu edital para contratar diversos professores especialistas para a UEG, com salários que podem chegar até R\$3.800,00. Na mesma semana abriu edital para contratar bombeiro militar, que exige somente curso superior, com salários de R\$ 13.000,00. Não desmerecendo a profissão de bombeiros, que é de grande relevância, mas, ao fazer isso, o governo despreza mestres e doutores e abre mão de uma universidade mais capacitada em ensino, pesquisa e extensão.

hotéis onde uma multidão vai em busca de produtos de moda, beleza e seus complementos.

### 6.1. A Região da 44: muitas possibilidades de gerar trabalho e renda

A Rua 44, no Setor Norte Ferroviário, está localizada ao lado da estação rodoviária, onde também funciona um *shopping center*. Aos domingos, na Praça do Trabalhador, localizada em frente à Rodoviária, se realiza a Feira Hippie, um aglomerado de 6.000 bancas onde se comercializa tudo, mas principalmente confecções. Ela iniciou-se no final da década de 1960, de uma feira de artesanatos produzidos pela comunidade *hippie* de Goiânia e cidades vizinhas. Após ocorrer em diversos lugares da cidade, estacionou-se na Praça Cívica, local onde iniciou-se a construção de Goiânia e onde está instalada a sede do governo estadual e já abrigou também a Prefeitura Municipal de Goiânia.

Com o tempo, o espaço da praça passou a ser ocupado por outras pessoas que expunham produtos de confecções e, com a invasão de produtos chineses no mercado nacional, também passou a ser uma feira de brinquedos, eletrônicos, equipamentos, enfim, foi tomando as proporções que tem hoje, uma feira onde se tem de tudo. O espaço tornou-se insuficiente e em 1995, na gestão do Prefeito Darci Accorsi<sup>9</sup>, buscou-se um local mais amplo que permitisse maior fluxo e ampliação dos pontos, que passou de 2.300 para 6.300. O novo local é a Praça do Trabalhador. A prefeitura também financiou insumos e máquinas de costura, via Banco do Povo municipal e a formação e treinamento de costureiras, via Fundação Municipal de Desenvolvimento Comunitário (FUMDEC).

---

<sup>9</sup> Eleito pelo PT, em 1992, foi o primeiro prefeito de esquerda da capital, que depois teve mais dois: Pedro Wilson (2001-2004) e Paulo Garcia (2010-2016). Todos do Partido dos Trabalhadores.

Essas políticas possibilitaram o surgimento de uma dinâmica na hoje Região da 44, pois o aumento das bancas aumentou o número de compradores, que vinham em excursões, até de outras cidades. Essa ampliação levou a iniciativa privada a construir galerias na Rua 44 e nas adjacências, que funcionavam durante toda a semana e assim foi-se intensificando o comércio da região que, em 2022, conta com 105 empreendimentos<sup>10</sup>, com 16 mil pontos comerciais e 35 hotéis, que disponibilizam 4.000 leitos para os turistas de compras.

A Associação dos Empreendimentos da 44 (AER 44) estima que são gerados 150 mil empregos diretos, numa cadeia produtiva que vai desde o fornecimento de tecidos, aviamentos, lavagem, estamperia e confecção das peças, divulgação com serviços de fotografia, modelos, alimentação, segurança, limpeza, ambulantes etc. Os negócios são, na maioria, comandados por mulheres, assim como a mão de obra também é mais feminina. Estima-se que o público mensal para compras é de 1 milhão de pessoas, atingindo o dobro em datas comemorativas. Os compradores vêm de todas as regiões do país e até de países do Mercosul. São em sua maioria sacoleiras e revendedores, o que amplia ainda mais essa cadeia produtiva.

Toda essa dinâmica alterou o perfil da região – que era degradada, com galpões e prédios antigos e abandonados –, e tem se transformado, de 2001 para cá, em galerias e *shoppings*. Todos os empreendimentos são de proprietários locais que atuam em outros segmentos e passaram a atuar na incorporação imobiliária<sup>11</sup>. As lojas são alugadas para pequenos empresários

---

<sup>10</sup> Considera-se empreendimento galerias de lojas e *shoppings*.

<sup>11</sup> Os *shoppings*, galerias e hotéis pertencem a poucos empresários locais que atuam em outros segmentos, mas que eram proprietários de áreas no local e viram a oportunidade de ampliarem seus lucros com a construção de galerias para a locação de lojas. O Capital usado para esses investimentos é proveniente de rede de lojas de móveis e eletrodomésticos, concessionária de máquinas agríco-

locais e ainda para empresários de outros polos confeccionistas, de fora do estado, que trazem suas marcas para a região.

Acredita-se que a grande procura se deva à qualidade dos produtos, que são totalmente fabricados no Estado de Goiás. São mais de 30 municípios goianos envolvidos na produção do que é comercializado nas lojas da 44. Por toda a cadeia ser “artesanal”, produz mercadorias com melhor qualidade, se comparadas com as chinesas, que são vendidas nas redes varejistas, em *shoppings* e para um público de maior poder aquisitivo ou até mesmo em regiões como o Brás, em São Paulo.

Em 2018, o *site* Empreender Goiás realizou levantamento no qual afirmou que a Região da 44 é a maior empregadora de Goiás, e toda a cadeia produtiva movimentava 7 bilhões de reais. Esse valor supera o PIB de importantes municípios do agronegócio. Com esse valor a região ficou na quinta colocação do *ranking* do PIB por município, atrás somente de Goiânia (46,6 bilhões), Anápolis (R\$ 13,3 bilhões), Aparecida de Goiânia (R\$ 11,5 bilhões) e Rio Verde (R\$ 8,0 bilhões), superando Catalão (R\$ 5,6 bilhões), Itumbiara (R\$ 3,9 bilhões) e Jataí (R\$ 3,8 bilhões), cidades que possuem agroindústrias e indústria automobilística em Catalão.

Durante a pandemia, em 2020, essa foi a primeira região comercial da RMG obrigada a fechar as portas, devido à aglomeração de pessoas, porém não tiveram nenhum suporte, apesar das promessas do governo. Por um período, as cobranças dos aluguéis foram suspensas, mas ainda assim, cerca de 6.000 pontos foram devolvidos pelos locatários.

Mesmo com números grandes, não há nenhuma política eficaz e muito menos estudos ou dados oficiais sobre essa dinâmica. Recentemente a região foi contemplada com obras

---

las e rede de lojas de produtos para o agronegócio, rede de lojas de produtos eletrônicos e até donos de grandes confecções que adquiriram área na região para empreenderem no mercado imobiliário.

viárias da Prefeitura de Goiânia, mas não foram projetos pensados exclusivamente para ela<sup>12</sup>.

Para a AER 44 a maior dificuldade é superar o preconceito existente sobre comércio popular que ainda não é bem aceito por parte da população local. Falta ainda atenção do estado e da prefeitura. Da prefeitura espera-se o apoio no fechamento das ruas internas da região para reduzir o fluxo de carros e permitir maior segurança aos pedestres. Do estado espera-se apoio financeiro como a concessão de créditos e melhorias na segurança pública. Para dirimir a falta de recursos, e diante das dificuldades que tiveram na pandemia, a AER 44, em associação com um banco privado, está criando um banco local para acolher a movimentação financeira proveniente das vendas e financiar, a juros menores, investimentos que sejam necessários nos pequenos negócios.

## 6.2. Os *pit dogs*: uma peculiaridade goiana

Em 1972 as opções de lazer em Goiânia eram poucas, e dois irmãos vindos de Curitiba tiveram a ideia de criar uma lanchonete, com o nome de Pit Dog, para vender o autêntico *burger*. A ideia deu certo, a procura cresceu e o ponto comercial, no centro da cidade, ficou pequeno. A ideia então foi ampliar para *trailers* instalados em quatro praças. Logo a ideia foi copiada por outras pessoas, que passaram a instalar *trailers* em diferentes pontos, influenciando até outras cidades, e atualmente não existe uma só cidade em Goiás que não tenha um Pit Dog. O hábito de comer em Pit Dog é um dos mais populares em Goiás.

Conforme o Sindicato dos Proprietários de Pit Dogs de Goiás (Sind Pit-Dog), são 1.602 pontos na RMG, com 25 mil empregos

---

<sup>12</sup> A continuação das obras da Marginal Botafogo, da Avenida Leste Oeste e do BRT, na Av. Goiás Norte, todas nas circunvizinhanças da Rua 44, são programas viários antigos na cidade que coincidentemente passam pela região.

diretos e indiretos. São pequenos negócios familiares e cerca de 50% são comandados por mulheres.

A cadeia produtiva é toda local; de fora do estado vêm somente as embalagens. Os hambúrgueres, queijos, ovos, hortaliças que vão compor os sanduíches são produzidos nas cidades da RMG. Os sucos e cremes que acompanham os sanduíches são produzidos no próprio local, com alimentos frescos e no mesmo dia em que são comercializados, e a isso se atribui a aceitação que, segundo dados do sindicato, 96% dos habitantes da RMG afirmam frequentar os *pit dogs*.

Durante a pandemia, além de não poder atender no local, parte de seus entregadores foram cooptados pelos aplicativos de comida que passaram a oferecer maior recompensa pelas entregas. Alguns pontos foram fechados.

Como pequenos negócios, enfrentam a falta de apoio do poder público. Somente duas gestões municipais em Goiânia tiveram ações para o segmento. Na gestão de Darci Accorsi (1993-1996) os *pit dogs* foram legalizados e passaram a fazer parte da cadeia econômica da cidade. Na gestão de Paulo Garcia<sup>13</sup> (2010-2016), foram definidos parâmetros de funcionamento dos pontos<sup>14</sup>. Recentemente, por lei da Deputada Estadual Adriana Accorsi (PT), os *pit dogs* viraram patrimônio imaterial do Estado de Goiás.

As gestões de alguns municípios da RMG, como Aparecida de Goiânia e Senador Canedo, propõem licitar os espaços para uso dos *pit dogs*, e contam com apoio do Ministério Público estadual, o que é visto, pelo sindicato, como ameaça, pois os espaços podem

---

<sup>13</sup> Político filiado ao Partido dos Trabalhadores (PT) que assumiu a prefeitura em meados de 2010, sendo reeleito em 2012 e governou a capital até dezembro de 2016.

<sup>14</sup> Os pontos passaram a poder ser construídos de alvenaria e a obrigatoriedade de possuírem sanitários para trabalhadores e frequentadores, o espaço para a colocação de mesas e cadeiras foi definido, assim como o horário de funcionamento.

ser ocupados pelas grandes redes de *fast food*, que consideram os *pit dogs* seus concorrentes.

### 6.3. Tem música e boa e arte em Goiânia sim!

O talento musical do povo goiano fez surgir no estado uma musicalidade que vai desde o estilo clássico, e espalha músicos por diversas orquestras do mundo, passando pela tradicional música popular brasileira (MPB). Ainda tem samba/pagode com diversos artistas e grupos, o *rock* e o *pop* com diversos festivais reconhecidos em todo o país e fora também. Mas o que se destaca é a música sertaneja moderna. Aquela música raiz, surgida nas fazendas, com tradições rurais, cantando a dor e a solidão do habitante rural, se modernizou e acabou se tornando o estilo musical mais expressivo, dando ao estado, e sobretudo à Goiânia, o rótulo de “berço da música sertaneja”.

Todo esse destaque do sertanejo é fruto de uma estratégia comercial do mercado fonográfico. A indústria musical e a mídia dividem o Brasil em nichos onde cada região se destaca por um estilo musical imposto por esse mercado. Essa lógica, meramente comercial, faz com que diversos artistas do sertanejo migrem para Goiânia, onde tentam a disputada carreira de sucesso.

O embate no campo da economia criativa não se dá contra governos, pois os trabalhadores das diversas expressões artísticas entendem que as leis de incentivo à cultura estadual e dos municípios de Goiânia e Aparecida atendem parte das demandas, mas é preciso ampliar e em alguns casos reduzir burocracias para permitir mais acessos<sup>15</sup>. O governo estadual ainda realiza diversos

---

<sup>15</sup> No Conselho Municipal de Cultura de Goiânia está havendo maior indicação de membros religiosos, ligados a igrejas evangélicas, que têm direcionado os recursos financeiros disponíveis para projetos de música *gospel*, o que tem preocupado a categoria.

festivais culturais pelo estado e emprega os artistas locais. Para dirimir os efeitos da pandemia, os editais da Lei Aldir Blanc têm atendido aos músicos. Quanto à Lei Rouanet, do governo federal, é praticamente inacessível para o artista independente. Devido às dimensões exigidas, somente empresas de grande porte patrocinam por essa lei, e como suas matrizes, onde são tomadas as decisões, estão distantes de Goiás, acaba por inviabilizar o acesso.

Então, o grande embate é contra essa “indústria musical” que acaba por dar reconhecimento somente aos artistas goianos que atuam no sertanejo. Os outros estilos dificilmente são reconhecidos e ficam excluídos da grande mídia.

## **7. Conclusão**

Goiânia e sua região metropolitana, como todas as demais do Brasil, se constituiu sem nenhum planejamento prévio. O crescimento desordenado das cidades foi movido pela força de um Capital que mudou realidades, sem muitas resistências. Acredita-se que esse Capital provém do agronegócio, atividade econômica que, tradicionalmente dominou o estado. Mas na estrutura produtiva de Goiás, o PIB da indústria vem crescendo e ampliando em relação ao agro.

Então, com base nos dados da economia goiana, a hipótese é que o Capital do agro favoreceu essa transformação, migrou para outros locais e deixou, em Goiânia, uma rede comercial como ponta dessa cadeia. É do comércio da RMG que saem as máquinas e os insumos que vão manter vivo o funcionamento do agro em todas as cidades na região de influência.

Para essas cidades, Goiânia ainda é referência em serviços de saúde, educação e no comércio em geral. Assim, o embate que se trava na metrópole goiana é reconhecer que não somos uma capital

agropecuária, mas uma capital de serviços, com predomínio do Capital comercial e inovando nas práticas comerciais, como os casos mencionados das potencialidades econômicas existentes na RMG que são cadeias produtivas que alimentam dinâmicas democráticas, com baixos investimentos e pouca qualificação, mesmo que de forma quase artesanal, e pode se inserir nelas com mais facilidade. São grandes cadeias que ainda podem ser ampliadas, e são tradições do povo goiano que não estão sendo priorizadas pelos formuladores das políticas públicas que preferem contemplar os interesses do grande Capital comandado por uma elite econômica atrasada, que faz questão de tratar a cidade como sua fazenda, mas quando for do seu interesse, a modernização acontece para os poucos privilegiados.

É preciso combater essa realidade atrasada, esse pensamento de que a modernização é algo que se conquista rapidamente e sem ações contínuas. A pouca qualificação do povo deve ser superada com medidas que fortaleçam as estruturas educacionais. O sonhado futuro reluzente só será alcançado quando os rótulos forem abatidos e o progresso for igualitário para todas as camadas da sociedade.

## 8. Referências

ADIAL (2022). Associação Pró-Desenvolvimento Industrial de Goiás. **Plano de Desenvolvimento Industrial de Goiás**. Disponível em <https://www.adial.com.br/tag/plano-de-desenvolvimento-industrial-de-goias/>. Acesso em: 20 jul. 2022.

CNI (2022). Confederação Nacional da Indústria. **Perfil da Indústria nos Estados**. Disponível em <https://perfildaindustria.portaldaindustria.com.br/estado/go>. Acesso em: 22 julho 2022.

CUNHA, D. F. da. (2017). **Instituição da Região Metropolitana de Goiânia – Goiás (1980-2010): configuração e interações espaciais entre os municípios**. 2017. 283 f. Tese (Doutorado em Geografia) – Universidade Federal de Goiás. Goiânia.

DAHER, T. (2009). O projeto original de Goiânia. *In: UFG – UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS. Revista UFG*, ano XI, n. 6.

ESTEVAM, L. (2004). **O tempo da transformação**. Goiânia: Ed. UCG/Vieira.

HADDAD, M. B. (2011). **Eixo Goiânia-Anápolis-Brasília: estruturação, interrupção e retomada das políticas públicas**. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento e Planejamento Territorial) – PUC-GO. Goiânia.

HADDAD, M. B. (2016). **Transformações econômicas e infraestrutura de transporte em Goiás (1960-2014)**. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Econômico) – IE/Unicamp. Campinas.

IBGE. (2020). **Regiões de Influência das Cidades – 2018**. Rio de Janeiro.

IMB. (2022). **Produto Interno Bruto dos Municípios Goianos**. Goiânia.

MORAES, L. M. (2003). **A segregação planejada: Goiânia, Brasília e Palmas**. Goiânia: Ed. da UCG.

PALACÍN, L.; MORAES, M. A. S. (2008). **História de Goiás (1722-1972)**. Goiânia: Ed. da UCG; Ed. Vieira.

# CAPÍTULO 2

**A exacerbação da lógica mercantil  
na produção do segmento econômico  
de imóveis e impactos socioterritoriais  
na Metrópole Goiânia**

ELCILENI DE MELO BORGES  
MARCELA RUGGERI MENESES  
MARCOS BITTAR HADDAD  
ARISTIDES MOYSÉS

## 1. Introdução

A análise das transformações evidenciadas na produção e consumo do espaço urbano-metropolitano de Goiânia, nos anos recentes, no contexto de expansão do capitalismo financeiro-informacional global e dominância do rentismo (CHESNAIS, 1998; CASTELLS, 2013; PAULANI, 2016), implica, necessariamente, refletir sobre a influência do mercado imobiliário nos rumos da produção do espaço urbano, bem como nas articulações entre diferentes agentes, grupos de interesses e forças engajadas na disputa pela cidade, cujas especificidades locais este *paper* se propõe a caracterizar, lançando a hipótese de que as estratégias implementadas por essa coalizão de poder contribuíram para a inviabilização da promoção pública residencial, dificultando a desmercantilização e o atendimento às demandas populares e de movimentos sociais pela reforma urbana inclusiva, e o direito à moradia digna e à cidade.

Desde o estouro da bolha imobiliária nos Estados Unidos da América, em 2008 (crise das hipotecas), e à medida que ela se converteu numa crise financeira global, ampliou-se o debate sobre as dinâmicas e consequências da expansão e do poder do rentismo, baseado em títulos de propriedades fundadas em dívidas (ações, debêntures, recebíveis, cotas etc.), com papel de destaque ao avanço tecnológico, atuação de agentes financeiros e investidores institucionais (fundos de pensão, de previdência, de investimentos etc.), resvalando profundas inter-relações aos processos de produção social do espaço e organização dos territórios, estabelecendo-se, portanto, os nexos do processo de financeirização com o urbano.

Nesses termos, emergiu uma vigorosa agenda de pesquisa no âmbito dos estudos urbanos e metropolitanos, como discute Ribeiro (2021), enfatizando, por exemplo, os subtemas da

financeirização da terra, da moradia, das cidades, do ambiente construído, dentre outras formas de aludir à penetração da lógica financeira nos domínios da vida cotidiana.

Do ponto de vista teórico, Meneses (2022) pontua que a produção do espaço metropolitano contemporâneo representa, sobretudo, a produção de mais de um território municipal e resulta da ação de diferentes atores sociais. A dimensão espaço-temporal, apesar de sua própria contradição, é um instrumento manejado por atores 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), 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, ao complexo imobiliário-financeiro (AALBERS, 2011; ROLNIK, 2015).

No caso da metrópole Goiânia, as estratégias de ampliação dos ganhos na produção imobiliária e de articulação dos agentes representantes de grupos de interesse aos circuitos globais de acumulação, coadunando nos espaços de extração proposto por Arboleda (2015) ou neoextrativismo referido por Mezzadra, S. & Neilson (2019), têm íntima associação aos capitais produtores de infraestrutura urbana e de serviços, localmente representado por segmentos da construção civil (construtoras, incorporadoras, empreiteiras etc.) e às dinâmicas da cadeia logística e de valor do agronegócio (*commodities* agrícolas, usinas sucroalcooleiras, complexo agroindustrial da carne etc.), associada em diversos casos ao *dumping* social e degradação ambiental. Tal situação é resultado do capital excludente, viabilizando o uso financeiro do excedente de

**capítulo 2** | A exarcebção da lógica mercantil na produção do segmento econômico de imóveis e impactos socioterritoriais na Metrópole Goiânia

Capital que mobiliza o espaço urbano metropolitano e alimenta a máquina do crescimento, evidenciando a submissão da economia política a interesses e forças de coalizão organizadas de forma multiescalar (BRENNER, 2021).

À essa agenda financeira, sobretudo em um momento de inflexão ultraliberal no Brasil, soma-se o impacto de questões conjunturais local-global. No que tange à produção imobiliária voltada ao segmento econômico, especialmente a partir da chegada de grandes empresas de Capital Aberto em solo goiano, as chamadas Incorporadoras S/A (Sociedade Anônima), como a PDG/GoldFarb, MRV, Tenda, Rossi, Viver, Fit, entre outras, viu-se a implementação de novos produtos urbanísticos, consonante ao urbanismo neoliberal, como: condomínios clubes populares, casas “seriadas” padrão condomínio horizontal fechado voltado às classes baixas/médias, e sucessivos lançamentos nas imediações de parques urbanos (um modismo em Goiânia), promovendo a periferização da verticalização e novas sociabilidades, acarretando, também, grande impacto ambiental, insustentabilidade urbana e fragmentação territorial. Enfatiza-se, ainda, o caráter excludente dessa estratégia de produção de moradias, pois inacessíveis às famílias sem vínculo de trabalho e/ou sem comprovação de rendimentos, traduzem-se em segregação e aumento das desigualdades urbanas.

A dominância do mercado imobiliário nos rumos da produção do espaço urbano de Goiânia, e região metropolitana, é evidenciada, em particular, pelo alto grau de organização e envolvimento do segmento empresarial local. Digno de nota foi a mobilização promovida pelo Conselho de Desenvolvimento Econômico, Sustentável e Estratégico de Goiânia (Codese), entidade empresarial constituída por representantes do setor construtivo (Ademi-GO, Sinduscon-GO, Fórum Goiano de

Habitação, dentre outros)<sup>16</sup>, no âmbito da aprovação do Plano Diretor de Goiânia (2022), que teve início de revisão ainda em 2017, conduzido pela equipe da Secretaria de Planejamento e Habitação (Sepplanh) e a partir da realização de diversas audiências públicas, mas que sofrera substanciais alterações pleiteadas/aprovadas pelos empreendedores imobiliários em detrimento da participação social democrática, levando o Ministério Público em Goiás a propor ação direta de inconstitucionalidade (ADI) contra a integralidade do novo plano, por suprimir o direito da população de participar na gestão urbana da cidade. Nesses termos, o texto a seguir procura detalhar e refletir sobre os impactos das questões aqui mencionadas.

## **2. Nuanças da produção imobiliária financeirizada na RMG: do advento do segmento econômico ao mercado Casa Verde Amarela (CVA)**

O processo de financeirização da moradia nos empreendimentos implementados na RM Goiânia, consubstanciado na produção imobiliária voltada ao segmento econômico, especialmente a partir da implementação do programa Minha Casa Minha Vida (MCMV), que vigorou entre 2009 e 2020, o chamado “MCMV Empresarial” foi observado através de inventariamento elaborado por Borges (2020, p. 198) com base nos dados do Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR), apurando que: as moradias referentes às Faixa 2 e 3 do programa, voltado à população com renda familiar entre R\$ 1,8 e 7.000 mil reais, abocanhou 76% dos recursos

<sup>16</sup> Fundado em 2015, inspirado na experiência desenvolvida na cidade paranaense de Maringá (consultor Silvio Barros) e pelo projeto “O Futuro da minha cidade” idealizado pela Câmara Brasileira da Indústria da Construção (CBIC), o Codese iniciou suas atividades visando realizar o planejamento para o “centenário da capital goiana” (2032).

**capítulo 2** | A exarcebção da lógica mercantil na produção do segmento econômico de imóveis e impactos socioterritoriais na Metrópole Goiânia

financeiros investidos na região e cerca de 82% das novas unidades habitacionais (UHs) construídas (algo em torno a 104 mil UHs). No período considerado, e em todas as modalidades do programa (Faixas 1, 1,5, 2 e 3), foram produzidas um total de 127.223 UHs, computando os 21 municípios que compõem a RMG (Lei complementar nº 49/2019), chamando a atenção a concentração de empreendimentos no polo metropolitano: 56,2 mil UHs (16% do total estadual e 44% do total da RMG), refletindo o *boom* imobiliário que ocorreu em todo o país naquele período.

O movimento observado no mercado imobiliário local nos idos de 2010, com correspondência em todas as regiões metropolitanas do país, como pontuado por Anitelli (2015), que viajou por seis metrópoles do país, incluindo a RMG, investigando parâmetros de disseminação do modelo de apartamentos “tipicamente neoliberal”: uma verdadeira bonança no segmento econômico de imóveis, que se tornou a “menina dos olhos” dos empresários da construção civil e promotores imobiliários. Nesse ambiente, a política pública habitacional estadual goiana então colocada em vigor, também passou a se valer da estratégia de amplas parcerias envolvendo municípios, governo federal e grandes empresas de Capital Aberto, casos do empreendimento de apartamentos Nelson Mandela, no bairro Vera Cruz em Goiânia, pela Direcional Engenharia S/A, e do conjunto de apartamentos no Residencial Buriti Sereno, em Aparecida de Goiânia, pelo Grupo CCB (Construtora Central do Brasil), desnudando a confluência dos programas MCMV, Cheque Moradia<sup>17</sup> e mercado,

---

<sup>17</sup> Antecessor do atual programa “Pra Ter Onde Morar – Crédito Parcerias” (Lei nº 21.219/2021), “Pra Ter Onde Morar – Aluguel Social” (Lei nº 21.186/2021), que mantém a engenharia de crédito outorgado de ICMS, somando recursos do Fundo de Proteção Social – protege Goiás e parcerias (modalidade FGTS).

introduzindo mecanismos de financeirização na política habitacional estadual (BORGES *et al.*, 2019), disseminando a prática de complementação de investimento via empréstimos aos mutuários com recursos oriundos de Fundos Estatais (FNHIS, FDS, FAR e FGTS).

Essa estratégia se evidenciou fortemente a partir do lançamento do programa Casa Verde Amarela (MP nº 996/2020; Lei nº 14.118/2021) – chamado de “mercado CVA”, substituto do MCMV, lastreado em recursos do FGTS –, proposto sob o mote de trazer melhorias e aprimorar ações do programa anterior, oferecendo vantagens para as famílias brasileiras realizarem o sonho da casa própria. Porém, acessível apenas para aqueles com vínculo formal de trabalho e/ou capacidade de endividamento através do financiamento imobiliário, reduzindo os subsídios e a provisão para aqueles que mais precisam: o programa contempla a partir do *Grupo 1 — faixa de renda R\$ 2.000,00* (mais próximo ao que era a Faixa 1,5 do MCMV, com renda a partir de R\$ 1.800,01)<sup>18</sup>.

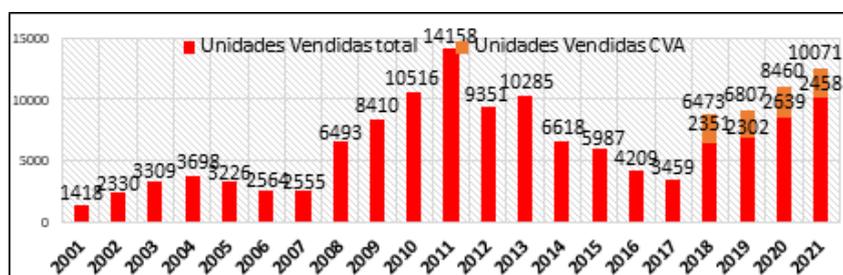
A afirmativa de que o “mercado CVA” (termo usado nos relatórios empresariais) é o responsável pelo novo *boom* mobiliário em 2021, muito propalado pelos empresários da construção (quando o setor comemorou vendas locais de mais de R\$ 200 bilhões), alcançando números de ofertas e vendas de imóveis próximos ao alcançando em 2010, mas ainda aquém ao recorde experimentado em 2011, é evidenciada a partir de um olhar comparativo entre os dois períodos. A síntese elaborada com base nos dados do mercado imobiliário goiano, produzidos pela Associação de Empresas do Mercado Imobiliário (Ademi Goiás), atualmente sob a responsabilidade da Brain Inteligência Estratégica, demonstra que aproximadamente 42% dos

---

<sup>18</sup> Em julho de 2022 esses valores referenciais do CVA foram aumentados: Grupo 1 – renda de até 2,4 mil; Grupo 2: renda de até 4,4 mil e Grupo 3: renda de até R\$ 8 mil.

**capítulo 2** | A exarcebção da lógica mercantil na produção do segmento econômico de imóveis e impactos socioterritoriais na Metrópole Goiânia

lançamentos de imóveis, desde 2020, é de procedência da produção pelo mercado CVA. Mesmo no momento mais grave ocasionado pela pandemia de Covid-19, em 2020, as vendas líquidas de imóveis e o volume geral de vendas (VGV) no mercado local apresentou melhor desempenho que em anos anteriores, 2018 e 2019, que já apresentava sinais de recuperação do triste desempenho em 2017 (gráfico a seguir).



**Gráfico 1 - Mercado Imobiliário em Goiânia e Aparecida de Goiânia: vendas líquidas de imóveis (total/ano) X Mercado Casa Verde Amarela (CVA).**

Fonte: Ademi-GO/CBIC-CII (até 2017 Grupon; 2018-2021 Brain). Elaboração: BORGES, Elcileni M. (2020: 170; atualização 2022).

Obs: a análise considera apenas o mercado vertical; em 2018 e 2019 as unidades CVA referem-se às unidades vendidas ainda pelo MCMV.

Em âmbito nacional, os relatórios com análise dos indicadores imobiliários produzidos pela Câmara Brasileira da Indústria da Construção (CBIC) mostram que, por tipologia construtiva, a maior participação nas vendas é de unidades de 2 e 3 dormitórios, incluindo os dados compilados da RMG, reforçando a percepção quanto à importância do CVA para o mercado imobiliário goiano. No primeiro quadrimestre de 2022 houve queda nas vendas do mercado de imóveis em todo o país, coincidindo com a quase paralisação do Casa Verde Amarela: queda de 40% nos lançamentos do mercado CVA, agravado pela brusca diminuição de recursos orçamentários direcionados à política habitacional pelo governo federal (dotação orçamentária de R\$ 1 bilhão em 2021, ante R\$

4,8 bilhões de 2019 e R\$ 2,7 bilhões em 2020), em decorrência da prioridade dada ao custeio do programa social Auxílio Brasil, além do impacto do aumento nas taxas de juros de financiamento imobiliário, redução do poder de compra das famílias e crescimento da inflação, inibindo a tomada de novos empréstimos.

Na metrópole Goiânia, contudo, as pesquisas empresariais referentes ao mercado imobiliário local atestam que não houve queda, ao contrário, o mercado continua aquecido, registrando alta de 63% nas vendas no primeiro quadrimestre de 2022: até o mês de abril foram comercializadas 4.065 unidades, volume superior ao mesmo período de 2021. Em termos de novos lançamentos, foram computadas 4.237 unidades, praticamente o triplo do mesmo período no ano passado (de janeiro a abril de 2021 foram lançadas 1.473 unidades).

Por outro lado, chama a atenção que Goiás figure como líder nacional na retomada de casas pelas instituições financeiras, devido à inadimplência no financiamento habitacional. Conforme levantamento do PTG Pactual/Resale (2022), que considera dados sobre os Bens Não de Uso (BNDUs), da Caixa Econômica Federal (que detém 66% dos imóveis retomados no país), as cidades goianas apresentam números de imóveis devolvidos maior que de grandes centros urbanos, com destaque de casos em cidades do entorno do Distrito Federal (quatro municípios com maior número de devoluções no país), e em municípios integrantes da RMG, pela ordem: Trindade, Goiânia e Aparecida de Goiânia (destacando o caso de Trindade, com maior número de devoluções que as registradas no polo metropolitano, município com cerca de 130 mil habitantes, que tem sido lócus da produção habitacional ao segmento econômico).

**capítulo 2** | A exarcebção da lógica mercantil na produção do segmento econômico de imóveis e impactos socioterritoriais na Metrópole Goiânia

### **3. Transformações no território vistas pela ótica dos alvarás de construção e loteamentos aprovados nas últimas décadas: a metropolização morfológica**

Assumindo a interpretação que a segregação existente na metrópole é resultado dessa operação espacial em que se separam as classes em partes da cidade ou da metrópole, observa-se que Goiânia e os municípios que compõem a RMG não estão distantes dessa realidade. 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.

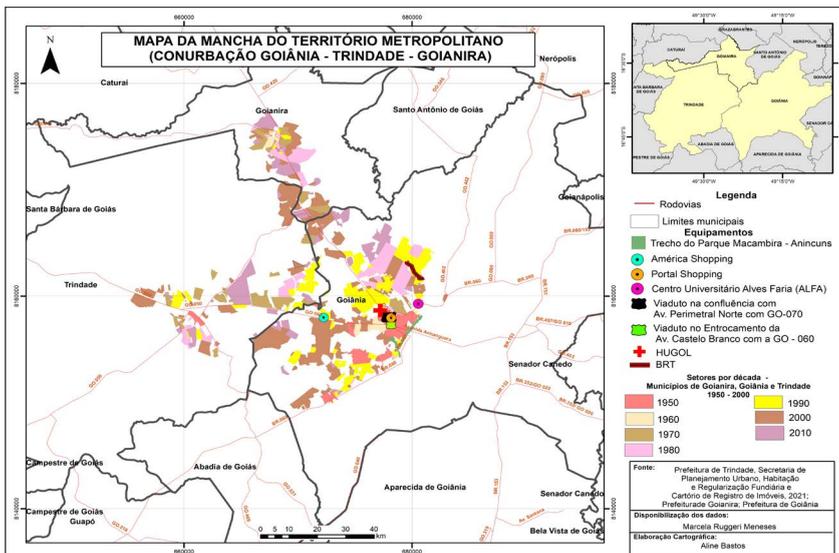
Nesse contexto, a pesquisa de Meneses (2022) estudou o processo de metropolização de Goiânia e a influência dos atores produtores no espaço urbano-metropolitano, notadamente representado pelo mercado imobiliário, focando as regiões oeste e noroeste da capital, pontuando que esses espaços confirmam o 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, essa configuração reverbera e transborda para os municípios vizinhos, caso de Trindade e Goianira, que se aproximam da capital tentando costurar um tecido já retalhado, acelerando o processo de conurbação.

Observando a configuração espacial da metrópole é possível perceber a restrição espacial relacionada à integração dos espaços componentes da RMG, pois o Capital, por meio de seus atores, inseriram 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 autora observou alhures que Trindade e 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 nessa porção um quantitativo considerável da população metropolitana, que foi apartada do aparente crescimento econômico ofertado pela metrópole. Essa conurbação representa esse espaço instrumental de dominação do Capital que direciona o “desenvolvimento” conforme os interesses dos atores sociais operadores no/do espaço.

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. As regiões oeste e noroeste da capital são exemplos claros desse 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 as 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 (imagem a seguir).

## capítulo 2 | A exarcebção da lógica mercantil na produção do segmento econômico de imóveis e impactos socioterritoriais na Metrópole Goiânia



**Figura 1 - Mapa da mancha do território metropolitano. Fonte: Prefeitura de Trindade, Prefeitura de Goianira, Prefeitura de Goiânia.**

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 sociais, ou seja, conforme a complexidade de escala e categoria, expande-se o leque de ação e, obviamente, a complexidade e os interesses se amplificam.

Tanto os decretos de aprovação de loteamentos quanto os alvarás de construção revelaram muitas nuances da administração pública municipal. Essas ferramentas poderiam

ser utilizadas como dados empíricos capazes de permitir observar e analisar a realidade territorial do município, podendo delinear políticas públicas que direcionassem 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 trata-se de residências. Esse quantitativo majoritário de residências tem um significado importante, pois alimenta a relação de dependência com a metrópole, caracterizando esses municípios como cidades-dormitórios. Schvarsberg (2019: 13) discute aspectos relacionados à autonomia e dependência das cidades em relação à metrópole que se alinham à presente análise e, desse 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.

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 de metropolização e são reflexo do processo de metropolização decorrente da ação mútua

**capítulo 2** | A exarcebção da lógica mercantil na produção do segmento econômico de imóveis e impactos socioterritoriais na Metrópole Goiânia

dos operadores do sistema de poder sobre o território. Nutrem a dialética própria do sistema imposto pelo conjunto entre Capital, poder e os atores sociais.

O fato é que essas ferramentas poderiam ser elementos que auxiliassem na compreensão do processo de ocupação regular do município. Desse modo, deveriam alimentar uma base de dados para que a gestão pública municipal definisse necessidades mínimas de seu território. No entanto, o que se percebeu no decorrer da pesquisa 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 em concentração. Esses 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.

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, esse o elo que conecta os atores sociais e o poder ao território usado, que, no caso, representa o território metropolitano. Esse mecanismo operado pelo Capital viabiliza de modo variado o território, seja pelo rentismo, pela financeirização urbana e pela mercantilização do espaço, alimentado a máquina do crescimento que globalizou ações semelhantes, guardando as peculiaridades em diferentes escalas e categorias espaciais.

#### **4. Reflexões para identificação do “complexo urbano-imobiliário-financeiro” na metrópole goianiense: a influência dos *promoters* e capitais ligados ao agronegócio**

Na Região Metropolitana de Goiânia “a força da grana que ergue e destrói coisas belas” tem destruído a cidade planejada, com arquitetura em estilo *art déco*, barroco, colonial, para erguer altos edifícios com estruturas em vigas metálicas, cobertos, em sua maioria, com vidros espelhados, que refletem a forte luz do sol de todos os dias do Planalto Central, aquecendo ainda mais a temperatura das cidades. Mas se “nem tudo o que parece, é”, por trás dessa beleza tem um Capital financeiro originário de variadas fontes, sobretudo do agronegócio que, para existir, destrói as belezas do Cerrado para ampliar sua área de abrangência das intermináveis lavouras, predominantemente de soja. Assim, a cidade e o campo são destruídos pela força desse dinheiro. Na cidade, o processo de “destruição criadora”, ergue os “modernos” prédios. No campo, essa destruição gera um vazio sem precedentes e é causadora de secas, enchentes, incêndios e tantas outras maldades.

Se, por um lado, a pandemia do novo coronavírus gerou uma massa de população pobre (no Brasil estima-se quase 40 milhões de pessoas em situação de miséria e fome), por outro, gerou uma minoria que ficou mais rica e com essa riqueza tem ampliado seus investimentos para imóveis mais sofisticados ou simplesmente adquirido novas unidades para fins de investimento. Na metrópole Goiânia, a atividade econômica que predomina são os serviços [comércio, saúde, educação, apoio à indústria/agroindústria e franco crescimento do mercado de tecnologia e informática (TI)], com maior escala o comércio, destaque para confecções, atacadistas de alimentos, varejistas de eletrônicos, máquinas e produtos agrícolas, dentre outras.

**capítulo 2** | A exarcebação da lógica mercantil na produção do segmento econômico de imóveis e impactos socioterritoriais na Metrópole Goiânia

Conforme o Regic/IBGE (2018), Goiânia é um centro que se espalha em arranjo populacional, exercendo influência em 11,3% do território nacional, alcançando: ao sul abrange até as cidades do Triângulo Mineiro; ao norte, atinge quase todo o Estado de Tocantins, penetrando no sudeste do Pará, leste de Mato Grosso, abrangendo cerca de 364 cidades, dentre elas uma capital de estado, Palmas (TO). São dessas cidades que chegam os consumidores que vão comprar vestuários, produtos tecnológicos, farmacêuticos, serviços de educação, saúde, turistas de compras (na Região da Rua 44, localizada na parte central de Goiânia, onde comercializa-se principalmente roupas, estima-se que o público venha de todas as partes do Brasil, turistas religiosos que vão para Trindade e até de outros países (Argentina, Paraguai, Bolívia, Peru etc.).

Quanto ao mercado imobiliário, a realidade aponta para uma dinâmica cada vez mais crescente, até mesmo em momentos de crises, como ocorrido recentemente na pandemia. As construtoras ou incorporadoras, locais ou de outras regiões que vieram atuar em Goiânia, adquirem áreas em regiões que se valorizam, mudando a configuração urbana com suas construções que, em muitos casos, tem promessas de levantar uma nova cidade, com vida mais tranquila e prazerosa. O poder público, por sua vez, colabora com essa dinâmica aprovando os projetos, alterando usos do solo e em diversos casos, construindo parques ambientais como área de lazer para servir aos novos empreendimentos.

Com toda essa dinâmica, se vê surgindo em Goiânia altos arranha-céus que fazem jus ao nome. São torres que chegam a atingir 40 andares, apartamentos luxuosos, verdadeiras “mansões suspensas”, como diz a propaganda de um desses empreendimentos. O resultado disso é que tais empreendimentos, além de mudarem a paisagem da cidade, tiram a população tradicional de determinada região, que ao receber uma proposta

de venda de seu imóvel ou permuta por unidades no novo edifício, se vê atentada a ceder. Um exemplo é o movimento recente no bairro Moinho dos Ventos, localizado em Goiânia, estudado por Anitelli (2015), com uma valorização extraordinária: casas na faixa de 1 milhão de reais, distante de setores mais nobres, onde vão habitar moradores de condomínios fechados que fazem um movimento de volta ao estilo antigo de sua habitação, como mostrou Monteiro (2022).

Mas o que importa é saber de onde vem esse Capital que financia as obras e adquire as unidades construídas. Estima-se que a maior parte desse Capital seja proveniente da cadeia do agronegócio, seja para a construção de determinados empreendimentos ou para a aquisição de unidades. A renda do agronegócio, para os goianos, vem em grande parte via arrendamento de terras para o grande Capital mundial que domina o segmento e não propriamente da venda de produtos.

Em Goiás a estrutura fundiária é diferente dos demais estados do Centro-Oeste: as fazendas não são tão grandes e não permitem uma produção em larga escala, então, a produção realizada nessas fazendas são, em sua maioria, matéria-prima para as agroindústrias, uma vez que Goiás é um dos estados mais industrializados do Brasil. Essas indústrias, não só as agroalimentícias, trouxeram para Goiás uma população migrante, constituída por ocupantes de altos postos empresariais, dirigentes nos segmentos da indústria da carne, usinas sucroalcooleiras etc., que acabam por adquirir imóveis na RMG, mesmo se a unidade da indústria não estiver localizada aqui. Ou, ainda, adquirem imóveis para que seus descendentes possam ocupar, com o intuito de estudar, ter mais acesso a serviços culturais, saúde, ou simplesmente ter uma vida mais confortável que no interior. Mas não somente o Capital do agronegócio investe ou adquire empreendimentos imobiliários em Goiânia.

**capítulo 2** | A exarcebção da lógica mercantil na produção do segmento econômico de imóveis e impactos socioterritoriais na Metrópole Goiânia

Os serviços de saúde, as pequenas indústrias e o comércio têm produzido uma população capitalizada que acaba por investir na aquisição de unidades habitacionais de médio e alto valor (médicos, médicas, comerciantes de produtos hospitalares, farmacêuticos, segmento, aliás, que lucrou muito com a pandemia), bem como os funcionários dos serviços financeiros, funcionários públicos efetivos ou ocasionais que ocupam cargos de assessoramento superior, empresários e empresárias que atuam no segmento de confecções, cosméticos, complexo da beleza, que está por toda a RMG produzindo mesmo em períodos de crise que, também, demandam as novas moradias. Os negociadores do mercado imobiliário com acesso ao cadastro desses consumidores, mantêm estreito contato com o intuito de informar sobre os novos lançamentos, promovendo *coffee breaks* e noites festivas de lançamentos, regadas a uísques importados, cervejas, patês, canapés e croquetes, onde geralmente a música é sertaneja, e realizam a venda de quase todo o empreendimento nessa única ocasião.

As desigualdades existem e são latentes, mas no capitalismo quando “alguém perde, alguém ganha” e assim esse sistema sobrevive e se reinventa a cada nova crise. Recorrentemente ocorre um movimento de devolução de imóveis em Goiânia, majoritariamente imóveis que foram vendidos durante os anos duros de pandemia, 2020 e 2021, período em que houve o aumento na procura de imóveis de 2 e 3 dormitórios espalhados nas áreas nobres e periféricas da cidade, atingindo diferentes faixas de renda, a mais afetada pelos distratos: conforme dados da Ademi Goiás, compilados por Alexandria (2022), a média de rescisões de contratos passou de 10% em 2021 para 15% neste ano.

## **5. Notas conclusivas: recomendações de ações no âmbito da Reforma Urbana e Direito à Cidade**

A compreensão do processo de financeirização/urbanização, bem como das consequências de tais mudanças na organização social da metrópole Goiânia e na vida das populações na urbe moderna impõe gigantescos desafios no sentido de busca de alternativas para a construção de propostas factíveis, visando o enfretamento dos problemas e suggestionar novos horizontes para compor uma nova agenda de reforma urbana inclusiva e de direito universal à cidade. Como especificidade local, constatou-se o poder do capital de logística e de valor atrelado ao agronegócio diretamente envolvidos no circuito de extração – o complexo imobiliário-financeiro portador da renda que movimenta a praça local, movido, *aprioristicamente*, pelas estratégias mercantis visando maiores ganhos de acumulação. O alvo da vez é o segmento econômico de imóveis voltado aos consumidores de rendas medianas, muitas vezes afetados pela perda de rendimentos, implicando a retomada de suas casas por incapacidade de arcar com o financiamento imobiliário, evidenciando a fragilidade e o caráter de espoliação humana consequente do urbanismo financeiro-neoliberal.

Como alternativa de enfretamento a tal situação é fundamental: uma “planificação espacial” que compreenda aspectos superiores ao que se apresenta na atualidade, no sentido proposto por Lefebvre (2020), buscando atenuar o processo de extração de mais-valia que se complexifica em escala de ação; fiscalizar a participação social na gestão democrática da cidade (cooperativas, movimentos por moradia, autogestão coletiva etc.); propor novas ações para serem incorporadas ao “Pra Ter Onde Morar – Parcerias” visando ampliar o investimento e alternativas ao modelo de financeirização em vigor (empréstimos

**capítulo 2** | A exarcebção da lógica mercantil na produção do segmento econômico de imóveis e impactos socioterritoriais na Metrópole Goiânia

lastreados no FGTS); incentivar o controle social na distribuição de recursos do orçamento público e privado/parcerias, como forma de garantia das suas demandas, sobretudo no que diz respeito ao acesso à terra e à moradia adequada universal, com inserção urbana (contraponto à periferização).

## 6. Referências

AALBERS, Manuel B. (2011). O potencial da financeirização. **Diálogos em Geografia Humana**, 5 (2), p. 214-219.

ADEMIGO/BRAIN. (2021). **Mercado imobiliário**: Goiânia e Aparecida de Goiânia – PDF. Elaboração: Brain Inteligência Estratégica. Dezembro de 2021.

ANITELLI, F. (2015). **[Re] produção?:** repercussões de características do desenho de edifício de apartamentos paulistanos em projetos empreendidos no Brasil. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – FAU/IAU/USP. São Paulo.

ARBOLEDA, M. (2021). Circuitos de extração: valor em processo e o nexu mineração/cidade. In: RIBEIRO, L. C. Q. (org.). **As metrópoles e o capitalismo financeirizado**. Rio de Janeiro: Letra Capital.

BORGES, E. M. (2020). **Dinâmicas do mercado imobiliário e metropolização de Goiânia**: um balanço de 15 anos pós-retomada da política habitacional. Curitiba: Editora Appris.

BRENNER, N. (2021). “Máquinas de crescimento urbano – mas em que escala?” In: RIBEIRO, L. C. Q. (org.). **As metrópoles e o capitalismo financeirizado**. Rio de Janeiro: Letra Capital.

CASTELLS, M. (1973). La urbanización dependiente em América Latina. In: CASTELLS, M. **Imperialismo y urbanización em America Latina**. Barcelona: Editorial Gustavo Gili.

CASTELLS, M. (2013). **A sociedade em rede**. São Paulo: Ed. Paz & Terra.

CBIC/SENAI/BRAIN. **Indicadores Imobiliários Nacionais – 1º trimestre 2022**. Disponível em: <http://www.cbicdados.com.br/media/anexos/MERCADO IMOBILIARIO NACIONAL 1 TRIMESTRE 2022.pdf>. Acesso em: 5 junho 2022.

CHESNAIS, F. (1998). **A mundialização financeira**: gênese, custos e riscos. São Paulo: Xamã.

**capítulo 2** | A exarcebação da lógica mercantil na produção do segmento econômico de imóveis e impactos socioterritoriais na Metrópole Goiânia

HADDAD, M. B.; MOURA, R. (2016). Dinâmicas de expansão: o arranjo urbano-regional Brasília-Anápolis-Goiânia. *In: Cadernos Metrôpoles*, São Paulo, v. 18, n. 36, p. 583-603.

HARVEY, D. (2012). O direito à cidade. *Lutas Sociais*, São Paulo, n. 29, p. 73-89, jul./dez. 2012.

MENESES, M. R. (2022). **As consequências sociourbanísticas do processo de expansão urbana da capital goiana para a porção Oeste e Noroeste da Região Metropolitana de Goiânia**. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – FAU/UnB. Brasília (DF).

MEZZADRA, S.; NEILSON, B. (2019). **The politics of operations: excavating contemporary capitalism**. Durham e Londres: Duke University Press.

MONTEIRO, L. (2022). Periferia tem mais casas com padrão de condomínio. **Jornal O Popular**. Goiânia, 21/04/2022.

MOYSÉS, A. (2001). A produção de territórios segregados na região noroeste de Goiânia: uma leitura sociopolítica. *In: II Encontro “Democracia, igualdade e qualidade de vida: o desafio para as cidades do século XXI”*. **Anais**. Belém (PA).

LEFEBVRE, H. (2016). **Espaço e política**. Belo Horizonte: Ed. UFMG.

PAULANI, L. Acumulação e rentismo: resgatando a teoria da renda de Marx para pensar o capitalismo contemporâneo. **Rev. Econ. Polit.**, 36 (3) jul./set. 2016.

RIBEIRO, M. (2022). Os caminhos para enfrentar a crise e repensar a reforma urbana. **Le Monde Diplomatique Brasil**. 04/05/2022.

ROLNIK, R. (2015). **Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças**. São Paulo: Boitempo.

SCHVARSBURG, Benny. (2019). Dependência e autonomia na área metropolitana de Brasília. *In: Território e Sociedade: as múltiplas faces da Brasília metropolitana*. Brasília: Ed UnB.

**RE** REFORMA  
**UR** URBANA E  
**DE** DIREITO À  
**CI** D A D E

# CAPÍTULO 3

## **Região Metropolitana de Goiânia no contexto da pandemia de COVID-19**

O cenário da saúde e os impactos socioterritoriais

CELENE CUNHA MONTEIRO ANTUNES BARREIRA

LORENA CAVALCANTE BRITO

YORDANA DIAS DAS NEVES NACIFF

## 1. Introdução

A realidade bate à porta em 2022: entramos no terceiro ano de pandemia do novo coronavírus sem que a crise sanitária e econômica, sem precedentes, tenha de fato terminado. O presente capítulo esboça uma atualização do panorama da Covid-19 desde o último levantamento realizado pelo Observatório das Metrópoles na Região Metropolitana de Goiânia (RMG)<sup>19</sup>, buscando ainda explorar os impactos da pandemia nas dimensões sanitária e socioterritorial.

Observa-se que grande parte dos impactos decorrentes da pandemia persistem, seja no aumento do desemprego, seja na obsolescência de atividades profissionais. A RMG não escapa a essa lógica: a concentração de riqueza da parcela mais rica da sociedade está cada vez maior e há um crescente aumento de pessoas que retornaram ao limiar da pobreza, sem previsão de retorno ao antigo padrão de renda. Comprova-se essa constatação através dos inúmeros lançamentos de empreendimentos imobiliários na RMG voltados às classes A e B (torres de uso misto, condomínios verticais e horizontais) enquanto a oferta de novos empreendimentos voltado às classes de mais baixa renda – a exemplo do programa do governo federal Minha Casa Verde Amarela – permanecem em queda.

A crescente população em situação de rua na capital é a manifestação concreta da pobreza urbana na RMG e ela não para de aumentar. O problema é antigo e se agravou desde o início das quarentenas em função da pandemia, iniciadas em março de 2020. Muitas famílias também estão perdendo bens e imóveis financiados antes da pandemia por não terem condições de arcar com o valor das parcelas. Os restaurantes populares estão com uma demanda exponencial, muitos que os frequentam fazem a única refeição do dia no local. As crianças estão chegando

famintas à escola, algumas têm por única refeição diária apenas a merenda ofertada.

Mesmo com uma retomada lenta e gradual da economia, fruto da reabertura parcial e agora total das atividades (com a retomada das aulas 100% presenciais tanto da rede de ensino privada quanto pública, realização de grandes eventos, festivais nacionais e internacionais) e com o pacote de bondades aprovado no mês de julho pelo governo federal, que será repassado emergencialmente (e apenas até dezembro de 2022), não são suficientes para aplacar a perda generalizada de renda – resultado da alta da inflação e conseqüentemente dos juros e pelo aumento exorbitante do custo de vida. Tais questões têm preocupado cotidianamente a grande maioria da população brasileira, do estado e da RMG.

As dificuldades no abastecimento agroalimentar, no presente momento, são ainda maiores devido a fatores externos: além da pandemia, está ocorrendo uma guerra na Ucrânia<sup>20</sup> – de onde vem boa parte dos insumos agrícolas importados pelo país. Soma-se a esse cenário a falta de insumos importados pela indústria farmacêutica, sendo recorrente a falta de medicamentos básicos como xaropes e antibióticos nas prateleiras das farmácias. É flagrante ainda o desabastecimento dos estoques de medicamentos dos programas sociais do governo federal e estadual que atendem a cidadãos carentes e/ou com comorbidades, que fazem uso de medicação continuada e não têm renda para arcar com esse tipo de despesa.

---

<sup>20</sup> O conflito originou-se em 24 de fevereiro de 2022 e inicialmente foi tratado pela imprensa internacional como uma ocupação, mas atualmente já é reconhecido como uma guerra. Dura há mais de 130 dias e exilou mais de 5 milhões de ucranianos, além de deixar milhares de mortos. Rússia e Ucrânia assinaram um acordo em Istambul na penúltima semana de julho de 2022, segundo o qual a Rússia se comprometeu a liberar os insumos retidos nos portos e áreas já ocupadas do território ucraniano.

As manchetes de outrora, que deram amplo destaque à pandemia, estão cada vez menos evidentes e cedem espaço para outra nova ameaça. Não cessou ainda o combate ao novo coronavírus e já surge outra ameaça global: a varíola dos macacos. Aparentemente, com o avanço do desmatamento e do aquecimento global, abriu-se a “Caixa de Pandora”. Como o número de casos não para de aumentar (1.066 casos confirmados no mundo todo), a Organização Mundial da Saúde (OMS) decretou estado de emergência de saúde pública de caráter global. Até julho de 2022 já são 18 casos confirmados no Estado de Goiás, sendo cinco em Goiânia e com casos confirmados em Aparecida de Goiânia também<sup>21</sup>.

Nessa perspectiva, este artigo busca realizar uma atualização do panorama da Covid-19 na Região Metropolitana de Goiânia (RMG) e explorar os impactos da pandemia nas dimensões sanitária e socioterritorial até o momento. Para tal, estrutura-se em três partes. Primeiramente apresenta-se o cenário da saúde com informações sobre o plano de vacinação na RMG, o turismo de saúde e o avanço da telemedicina com atendimento remoto (consulta virtual/teleconsulta). De maneira conseguinte, abordam-se os impactos da pandemia na dimensão socioterritorial, com enfoque na vulnerabilidade social. Por fim, explana-se sobre as propostas e estratégias do Poder Público no enfrentamento da pandemia na Região Metropolitana de Goiânia.

---

<sup>21</sup> Dados coletados em 31 de julho de 2022.

## **2. Cenário da saúde da RMG no contexto da pandemia de Covid-19**

Com uma população aproximada de 7 milhões de pessoas (IBGE, 2021), distribuídos em 246 municípios, Goiás acumula 1.613.561 casos confirmados de Covid-19, com 27.185 óbitos (SES-GO, 2022). O maior índice de contaminação é no município de Goiânia (cerca de 25% dos casos) e isso pode estar relacionado a sua dinâmica metropolitana – concentração de serviços, estudo, polo de negócios, indústrias – e ao contingente populacional, já que os habitantes de Goiânia representam 58% de toda a sua região metropolitana (IBGE, 2021).

A RMG é composta por 21 municípios<sup>22</sup> (GOIÁS, 2019) e possui 2,6 milhões de habitantes, 37,2% da população estadual. Todos os municípios da região, sem exceção, têm registros da ocorrência de Covid-19. Até mesmo os menores como Caldazinha e Brazabrantes, que são considerados municípios fora de rota para grandes centros produtores.

Com uma expansiva quantidade de casos e óbitos relatados, a pandemia de Covid-19 alterou e impulsionou fortemente o cenário da saúde da RMG e do mundo. A expansão da telemedicina foi um dos fatores notórios desse contexto. A telemedicina tem apoiado a medicina tradicional com o monitoramento de pacientes, troca de informações médicas e análise de exames de forma remota. Por meio de tecnologias de comunicação *online*, as consultas têm sido realizadas por videoconferências, oferecendo agilidade na obtenção das informações e maior segurança ao paciente e ao profissional de saúde.

---

<sup>22</sup> Municípios da Região Metropolitana de Goiânia: Goiânia, Abadia de Goiás, Aparecida de Goiânia, Aragoiânia, Bela Vista de Goiás, Bonfinópolis, Brazabrantes, Caldazinha, Caturai, Goianópolis, Goianira, Guapó, Hidrolândia, Inhumas, Nerópolis, Nova Veneza, Santa Bárbara de Goiás, Santo Antônio de Goiás, Senador Canedo, Terezópolis de Goiás e Trindade.

As formas de telemedicina têm sido realizadas por meio de três recursos: teleorientação, telemonitoramento e teleconsulta. Todos esses métodos permitem que o médico assistente emita atestados ou receitas médicas por meio eletrônico e asseguram a privacidade dos dados obtidos ou gerados durante o atendimento a distância. Atualmente essa prática de telemedicina tem sido amplamente explorada pelos planos de saúde privados e ainda não alcançou totalmente a rede pública de saúde.

Em Goiânia há recursos destinados à telemedicina através da implantação de um sistema de agendamento de consultas básicas e eletivas aos usuários do SUS por telefone. Pelas queixas relatadas, os agentes identificam as doenças mais prevalentes na população e encaminham os casos para as consultas nas especialidades médicas devidas. O serviço de teleconsultas está em funcionamento desde agosto de 2006 e é gerenciado pelo IdTech<sup>23</sup> em parceria com a Secretaria Municipal de Saúde de Goiânia. Com 83 posições de atendimento, relata-se que o tempo máximo de espera previsto é de uma hora e meia.

A telemedicina e o plano de vacinação da Covid-19 são temáticas que amparam o estudo do atual cenário da saúde da Região Metropolitana de Goiânia na pandemia. Outro aspecto importante nesse contexto é o fortalecimento da consolidação da RMG como um polo regional de turismo de saúde. Ambos os temas, vacinação e turismo de saúde, serão explorados a seguir.

---

<sup>23</sup> IdTech – Instituto de Desenvolvimento Tecnológico e Humano é uma organização social goiana sem fins lucrativos de direito privado, fundada em 5 de setembro de 2005.

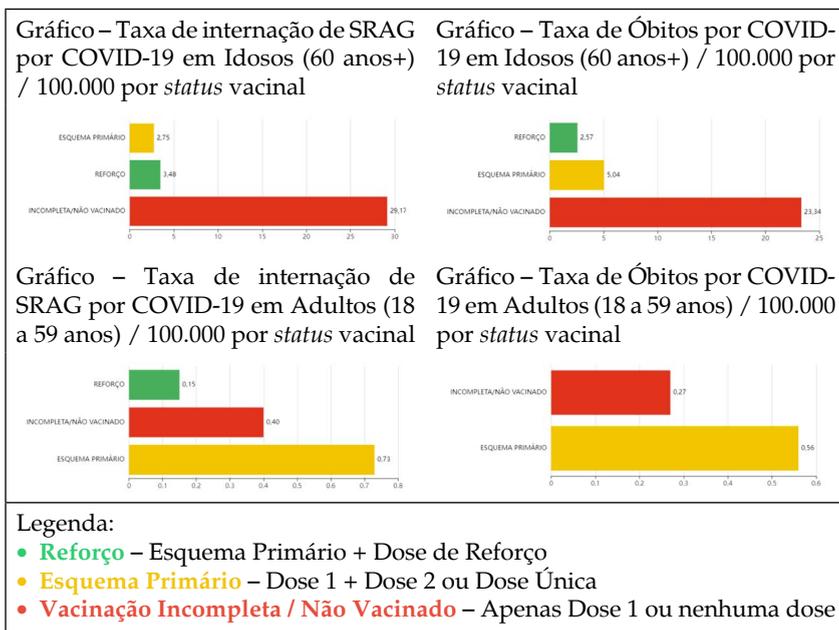
## 2.1. Monitoramento do plano de vacinação da Covid-19

A vacinação nos municípios da RMG foi iniciada em consonância com os demais municípios do Estado de Goiás, ocorrendo inicialmente nos dias 19 e 20 de janeiro de 2021. Os dados disponibilizados no site de cada prefeitura e redes sociais dos municípios integrantes da RMG mostram que a vacinação tem alcançado as metas e atualmente houve a inclusão da vacinação para crianças acima de 5 anos de idade.

Se no primeiro semestre de 2021, o processo de vacinação na RMG ocorreu de forma morosa – devido à escassez de vacinas e à pouca procura para receber a segunda dose –, no ano de 2022 essa realidade foi em parte alterada. Através de campanhas com novas recomendações de ampliação da quantidade de doses de vacina, solicitou-se à população a aplicação da dose de reforço em quem recebeu a vacina de dose única da Jansen, e para quem recebeu as vacinas da AstraZeneca, CoronaVac e Pfizer recomendou-se a aplicação da terceira e quarta dose. Apesar da oferta ter aumentado e não faltar mais vacinas, a população em geral não procurou na mesma velocidade os postos de saúde para completar seu esquema vacinal, tampouco tem buscado tomar as doses de reforço.

O cruzamento das informações entre os vacinados (reforço/esquema primário e vacinação incompleta/ou não vacinado) e as taxas de internação e óbitos por Covid-19 no Estado de Goiás (Figura 1) corroboram o que já é de consenso entre os pesquisadores: a segunda dose aumenta a proteção dos vacinados e diminuiu a mortalidade, bem como a própria gravidade dos sintomas da Covid-19.

**capítulo 3 |** Região Metropolitana de Goiânia no contexto da pandemia de COVID-19  
*O cenário da saúde e os impactos socioterritoriais*



**Figura 1 – Taxas de internações e óbitos por status vacinal nos últimos 28 dias em Goiás (dados até 30/06/2022).**

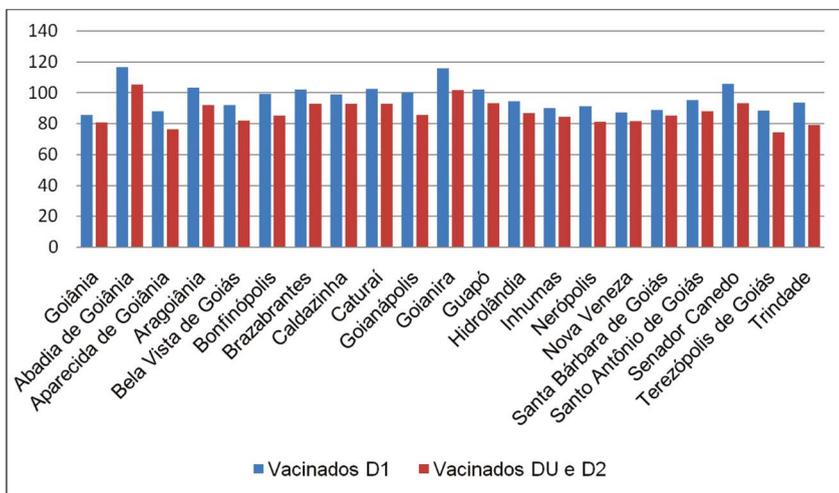
Fonte: Secretaria Estadual de Saúde (GOIÁS, 2022).

Obs: os dados são dinâmicos e sujeitos a alterações conforme atualizações dos sistemas oficiais do Ministério da Saúde (SIVEP Gripe / SI-PNI).

Pelos gráficos acima apresentados é possível inferir que idosos não vacinados e/ou com vacinação incompleta têm taxa de óbitos nove vezes maior e taxa de internação oito vezes maior que idosos com esquema primário e/ou com dose de reforço. E que adultos não vacinados e/ou com vacinação incompleta têm taxa de internação três vezes maior que adultos com esquema primário e/ou dose de reforço.

Já em relação aos municípios da RMG, através da análise do mapa de imunizados com a população de cinco anos ou mais (Figura 2), é possível inferir que a maioria da população se encontra amplamente vacinada contra a Covid-19. Nota-se que na aplicação das vacinas da primeira dose (D1) a capital Goiânia

representou a menor porcentagem de vacinados em toda a RMG, com 85,74% de cobertura, seguida pelos municípios de Nova Veneza (87,18%), Terezópolis de Goiás (88,57%) e Santa Bárbara de Goiás (88,73%). Já os municípios de Abadia de Goiás (116,5%), Goianira (115,98%) e Senador Canedo (105,67%) apresentaram ampla cobertura vacinal. Percebe-se que o tamanho da população do município não foi determinante na questão da quantidade de doses aplicadas, fato que merece uma investigação à parte.



**Figura 2 - Mapa de imunizados na RMG de acordo com a população cinco anos ou mais (dados até 30/06/2022).**

Fonte: Secretaria Estadual de Saúde (GOIÁS, 2022)

A cidade de Goiânia conta com um percentual de vacinados em dose única (DU) e segunda dose (D2) de cinco anos ou mais de 80,93%. O município que apresenta o menor índice de vacinação por DU e D2 é o município de Terezópolis de Goiás com percentual de 74,5%, seguido por Aparecida de Goiânia com 76,35%. E o município que apresenta a maior cobertura vacinal da DU e D2 é o de Abadia de Goiás (105,22%), seguido pelo município de Goianira

(101,74%). Aqui fica claro que tanto municípios com população maior quanto municípios com menor concentração populacional conseguiram uma ampla cobertura de doses aplicadas.

Cabe salientar que a vacinação da população residente na RMG foi de extrema importância no processo de retomada de atividades comerciais, educacionais, sociais e religiosas. Outro aspecto a ser considerado diz respeito ao fato de que nem todos os municípios respeitaram o período de imunização da vacina (15 dias após a segunda dose) para proceder à liberação de importantes atividades. Cita-se o exemplo da Secretaria Municipal de Educação de Goiânia, que retomou as atividades presenciais de todas as etapas municipais de ensino sem sequer ter aplicado a segunda dose da vacina nos profissionais de educação.

## 2.2. A consolidação da RMG como um polo regional de turismo de saúde

No início da pandemia, com o aumento exponencial de demanda na rede hospitalar tanto pública quanto privada, passou a se priorizar o atendimento aos casos de Covid-19. O que, por sua vez, ocasionou uma série de adiamentos e cancelamentos de procedimentos eletivos, principalmente na rede pública. Passado o período de quarentena inicial – com foco no atendimento dos casos de Covid-19 e ampliação de oferta de leitos e de Unidades de Terapia Intensiva (UTI) – e com a reabertura das atividades cotidianas, a procura por especialidades médicas na RMG, tratamentos e procedimentos eletivos só vêm aumentando.

Em Goiânia, onde o turismo de saúde<sup>24</sup> é algo reconhecido, a procura por serviços médicos e hospitais volta a se destacar

---

<sup>24</sup> O turismo de saúde ocorre quando o objetivo e a motivação do ato de viajar está ligado a tratamentos médicos, cirúrgicos ou para qualquer tipo de cuidado ligado à esfera da saúde.

durante a pandemia. Uma reportagem da *Folha de São Paulo* de 1997, já reconhecia Goiânia como um polo de medicina, além de importante vetor de interiorização da medicina do país – algo que até então se concentrava apenas nas capitais do Sul e Sudeste do país. Além da sua privilegiada posição geográfica, a capital já despontava como referência em vários institutos, serviços e especialidades médicas, (dermatologia, cirurgia plástica, neurologia, oncologia, cardiologia, oftalmologia, dentre outras especialidades), atraindo pacientes de todo território nacional e até mesmo de outros países. Além disso, o Estado de Goiás também tem sido referência para outros estados do país na administração das unidades de saúde por organizações sociais.

Grandes grupos hospitalares continuam chegando ao mercado goiano de saúde. Prova disso são as notícias recentes ligadas à profissionalização da gestão e aquisição de hospitais por alguns grupos. As transações engrossam a lista de companhias de saúde do Sudeste comprando ativos em outras regiões. Em agosto do ano passado, a capixaba Kora Saúde (KRSA3<sup>25</sup>) fez a aquisição do Instituto de Neurologia de Goiânia, o primeiro hospital de neurologia do país, e participações societárias indiretas no Centro Goiano de Ortopedia e Traumatologia (CGOT) e na Angiocardis Diagnóstico e Terapêutica por R\$ 116,9 milhões.

Em junho deste ano a Sociedade Beneficente Israelita Brasileira – entidade responsável pela gestão do Hospital Albert Einstein (SBIBAE<sup>26</sup>) com sede em São Paulo e desde o ano passado com uma unidade em Goiânia – assumiu a administração do Hospital Municipal de Aparecida de Goiânia (HMAP) por meio de uma chamada pública na qual ficou em primeiro lugar e pelo

<sup>25</sup> Sigla das ações na B3 da Kora Saúde Participações S/A.

<sup>26</sup> O Hospital Albert Einstein é apenas uma das muitas instituições administradas pela Sociedade Beneficente Israelita Brasileira Albert Einstein, uma organização sem fins lucrativos.

qual irá receber um valor de R\$ 16,5 milhões mensais pelo período de 48 meses e passível de renovação.

Inaugurado em dezembro de 2018, o Hospital Municipal de Aparecida de Goiânia (HMAP) é o maior hospital do estado construído por uma prefeitura. Além de atender a toda população de Aparecida de Goiânia, a unidade é referência para outros 55 municípios da região Centro-Oeste, com acesso aos serviços através da Central Municipal de regulação do município aparecidense. Até maio deste ano o responsável pela gestão do hospital era a organização social Instituto Brasileiro de Gestão Hospitalar (IBGH), cujo chamamento foi suspenso após a deflagração da Operação Parasitas. A investigação da Polícia Civil apontou indícios de um esquema criminoso instalado no IBGH, que teria resultado no desvio de cerca de R\$ 6 milhões originalmente destinados à compra de materiais e insumos hospitalares para o combate da pandemia de Covid-19.

Destaca-se o crescente interesse do SBIBAE na RMG, noticiado em reportagem do jornal *O Popular*, de agosto de 2016. A matéria discorre sobre o estudo encomendado pela Sociedade (que nesse mesmo ano firmou parceria na idealização e construção do Hospital Órion<sup>27</sup>), mostrando que a capital de Goiás já era referência em saúde para diversos estados, atraindo pacientes até do Acre. Segundo o levantamento feito na época pela SD&W, instituto de inteligência analítica e estratégica, a referência regional de Goiânia já era comparável à de Belo Horizonte. Os pesquisadores chegaram a essa conclusão a partir do cruzamento de dados do estudo *Regiões de Influência das Cidades*, feito pelo

---

<sup>27</sup> Concebido para ser o mais moderno complexo médico-hospitalar do país, elevando Goiás a um novo patamar de assistência à saúde, o Órion Business & Health Complex possui 50 níveis e adota um conceito de uso misto, reunindo um hospital de alta complexidade (que terá gestão do Hospital Israelita Albert Einstein), uma torre de clínicas, outra de negócios, um hotel e um *shopping*, tudo em um único complexo imobiliário.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e registros dos últimos cinco anos do DATASUS:

A partir dos cadastros dos pacientes que fizeram consultas, operações preventivas e cirurgias na região metropolitana, é possível identificar a origem e, automaticamente, constatar a dimensão do raio de influência da capital. Os dados atestam a potencialidade do mercado em Goiânia, faltando apenas aprimorar a gestão. Isso porque apesar dos hospitais serem bem equipados, ainda faltam políticas de valorização das especialidades e aprimoramento do quadro clínico e de enfermeiros (RODRIGUES, 2016).

A parceria de fato se concretizou com a abertura da primeira unidade do Hospital Albert Einstein em Goiânia, o Órion Complex. Goiânia, enquanto polo da RMG, é a primeira cidade do país a abrigar uma unidade do Hospital Albert Einstein fora de São Paulo, com a aplicação de mais de 200 milhões no empreendimento por parte da SBIBAE. A unidade foi inaugurada em dezembro de 2019 (três meses antes da pandemia da Covid-19 ser decretada no país), e no auge da pandemia foi uma instituição importante para contribuir com a oferta de leitos da rede privada de saúde.

### **3. Impactos da pandemia na dimensão socioterritorial da RMG: a questão da vulnerabilidade social e as estratégias governamentais**

A Região Metropolitana de Goiânia é marcada pelas desigualdades socioespaciais. Processos de periferização e a precarização do transporte coletivo marcam a paisagem metropolitana no âmbito socioterritorial. O contexto pandêmico

agravou tais situações elevando a preocupação governamental com a questão da vulnerabilidade social na RMG. Muitas campanhas foram criadas voltadas a esse nicho em uma tentativa de mitigar os graves problemas que ainda estão em reverberação.

Segundo dados de 2021 do CadÚnico<sup>28</sup>, o déficit habitacional em Goiás é de 150 mil moradias sendo que em Goiânia esse déficit atinge 24.344 famílias, 16,23% do total estatal. Paralelamente a esses dados, segundo o REGIC (2018), a RM de Goiânia possui um estoque total de 1.041.909 domicílios sendo que 17.009 domicílios são distribuídos em 114 Aglomerados Subnormais (AGSN)<sup>29</sup> que correspondem a 1,64% do estoque total do país. Eles estão presentes em oito municípios metropolitanos: Goiânia, Aparecida de Goiânia, Senador Canedo, Trindade, Abadia de Goiás, Guaporé, Santo Antônio de Goiás e Goianápolis.

O polo metropolitano lidera o *ranking* dos AGSN, com 99 AGSN e 13.043 domicílios (ou 2,47% do estoque da região), seguido por Aparecida de Goiânia com 5 AGSN, somando 2.169 domicílios nessas áreas vulneráveis. Em termos de distância a ser percorrida pelos moradores dos AGSN até um estabelecimento de saúde mais próximo, tanto de atenção básica quanto de suporte de observação e internação, apurou-se a necessidade de deslocamento médio de 2,5 quilômetros (em alguns casos até 1 km).

Em Goiânia, a situação de vulnerabilidade social de pessoas em situação de rua tornou-se ainda mais evidente no contexto da pandemia. De acordo com dados da Secretaria de Desenvolvimento Humano e Social de Goiânia (SDHS) de agosto

<sup>28</sup> O Cadastro Único de Programas Sociais (CADÚnico) foi criado no ano de 2001, com o objetivo de reunir informações sobre as condições de vida da população mais vulnerável em todo o território, como famílias em condição de pobreza, extrema pobreza e de baixa renda.

<sup>29</sup> Aglomerado Subnormal é uma forma de ocupação irregular de terrenos de propriedade alheia – públicos ou privados. Possuem um padrão urbanístico irregular, carência de serviços públicos essenciais e localização em áreas com restrição à ocupação (IBGE, 2019).

de 2021, Goiânia teve um aumento de 33% da população em situação de rua. O aumento foi exponencial: em 2019 havia 343 pessoas registradas em situação de rua em Goiânia; em março de 2021 o município contabilizava 1,2 mil pessoas; já em agosto de 2021 esse número subiu para 1,6 mil.

A dinâmica em relação à problemática das pessoas em situação de rua está passando por um processo de interiorização territorial. Em Goiás, o fenômeno havia sido registrado em 16 municípios em 2012 (predominando nos principais núcleos urbanos do estado) e evoluiu para 131 municípios em 2020. O problema da pobreza, fome e miséria são uma base estrutural e cultural brasileira devido à má distribuição de renda e às dificuldades nos acessos aos serviços públicos. Contudo, nota-se que o quadro de vulnerabilidade social chegou a níveis altos de complexidade pelos impactos da pandemia na população goiana.

Na RMG, dentre os vários problemas sociais relatados, são elencadas ocorrências e ameaças de despejos na RMG, o que motivou a organização da campanha “Parem os despejos”. A campanha surgiu após o despejo realizado por determinação da Prefeitura de Goiânia, no dia 3 de julho de 2020, desabrigando 20 famílias em situação de vulnerabilidade social, que até então eram residentes da ocupação urbana Residencial São Marcos. O movimento foi iniciado no dia 10 de julho do mesmo ano pelo Coletivo de Advogados Populares (CAP) Luiz Gama, Comitê Goiano de Direitos Humanos Dom Tomás Balduino, Núcleo de Assessoria Jurídica Universitária Popular (NAJUP) Pedro Nascimento e BR Cidades. A campanha “Parem os Despejos” passou a monitorar diversas comunidades ameaçadas em várias partes do estado, atuando a fim de garantir a suspensão dos despejos em tempos de pandemia (GOIÁS, 2021b).

Foram registrados outros casos de despejos na RMG como na ocupação Beira-Mar, localizada em Aparecida de Goiânia,

quando 56 famílias foram despejadas pela própria prefeitura, em parceria com a Guarda Civil Metropolitana e a Polícia Militar, sem que houvesse notificação prévia. Em Aparecida de Goiânia registrou-se outro despejo realizado no dia 18 de setembro de 2021, que destituiu 42 famílias que residiam no Setor Independências Mansões.

Uma das medidas voltadas para atender às necessidades da população em situação de rua foi o projeto desenvolvido pela prefeitura, denominado “Aquecendo corações”, que possibilita, mediante triagem, a hospedagem da população em um hotel conveniado com a prefeitura, onde a população pode obter acolhida e refeições por conta da prefeitura. Além disso, a prefeitura dispõe de projetos sociais como a Casa de Acolhida, o Centro POP; o Serviço Especializado em Abordagem (SEAS) e o Consultório de Rua.

Como forma de contribuir com o sustento das famílias em situação de vulnerabilidade social durante o período de pandemia da Covid-19, no estado de Goiás foi criado o programa “Mães de Goiás” destinado a fornecer um subsídio mensal de R\$ 250,00 mensais a mães goianas em situação de vulnerabilidade social, e começou a ser concedido em setembro de 2021, estimando atender 100 mil famílias (GOIÁS, 2021a). Em Goiânia, a prefeitura lançou o programa “Renda Família”, que oferece benefício de R\$ 300,00 durante seis meses, para famílias carentes adquirirem alimentos no comércio local. De março a setembro de 2021 foram entregues 13.173 cartões, sendo que 1.015 já foram devolvidos.

Entre as ações implementadas pelo governo de Goiás para enfrentamento dos impactos sociais da pandemia de Covid-19, a mais bem sucedida experiência é a “Campanha de Combate à Propagação da Pandemia de Coronavírus”, implementada pela Organização das Voluntárias de Goiás (OVG), março de 2020,

numa ação de solidariedade, em parceria com o setor privado e sociedade civil, tendo destinado recursos do Tesouro estadual (cerca de R\$70 milhões) e mais recursos de doação: total arrecadado de R\$ 6,3 milhões de doações de pessoas físicas e jurídicas (entre 18/03/2020 e 24/07/2021), para oferecimento de cestas básicas, álcool gel 70% e equipamentos de proteção individual (EPI), distribuídas aos 246 municípios goianos, priorizando territórios populares, assentamentos rurais, acampamentos e comunidades quilombolas (OVG, 2021).

No que diz respeito à garantia da educação pública em tempos de pandemia e pós-pandemia da Covid-19, constataram-se situações diversas na RMG: municípios que ainda não retornaram ao regime presencial, e os que já retornaram às atividades presenciais, aderindo ao sistema híbrido e seguindo os protocolos de segurança. Todos os municípios da RMG, independentemente da modalidade, têm garantido o acesso à educação para os estudantes matriculados nas respectivas redes de ensino, como também a entrega de *kits* alimentação.

Como ação de apoio à economia, durante o primeiro período de paralisação das atividades econômicas, março a julho de 2020, e depois, de março a abril de 2021, através da Goiás Fomento<sup>30</sup>, liberaram-se empréstimos para as empresas ou microempreendedores individuais (MEI), com juros zero e carência de seis meses. Porém, de acordo com a associação dos lojistas da Região da 44<sup>31</sup> e com o Sindicato de Bares e Restaurantes de Goiânia (Sindibares), boa parte dos

---

<sup>30</sup> A Agência de Fomento do governo de Goiás tem como objetivo apoiar o empreendedorismo, atuando na concessão de financiamentos.

<sup>31</sup> A Região da 44 se localiza na região central de Goiânia e possui milhares de lojas que comercializam, principalmente, vestuários. Sua maioria é informal, mas a associação que a representa afirma, mesmo sem dados comprovados, que é a maior área comercial do Centro-Oeste, responsável por uma das maiores gerações de tributos ao estado e ao município de Goiânia.

que requisitaram esse apoio reclamam que o mesmo não foi contemplado em sua totalidade.

Foi aprovado em 13 de julho de 2022 um pacote de medidas visando à ampliação dos benefícios à população mais carente do país – duramente afetada pela pandemia, falta de medicamentos básicos e pela inflação que segue em alta. O governo federal utilizou o subterfúgio de estado de emergência para emplacar as medidas e afirma que o pacote – apelidado de “pacote de bondades” aprovado pelo Senado e à toque de caixa pela Câmara dos Deputados –, objetiva auxiliar a população mais carente e foca nos setores como transportes de carga e passageiros (caminhoneiros e taxistas).

O pacote também dobrou o valor do vale gás (atualmente no valor de R\$ 53,00), porém manteve o pagamento a cada dois meses e já foi aprovada pelo Senado a ampliação da gratuidade para idosos no transporte público, com repasse de R\$ 15 bilhões por três anos. A alta da inflação que tem dificultado o acesso da população aos alimentos, combustíveis e a falta de medicamentos básicos fornecidos pelo SUS é fruto da escassez generalizada de insumos decorrentes da guerra na Ucrânia. O pacote abre um perigoso precedente nas finanças do erário (pacote bate R\$ 196 bilhões), é considerado uma afronta às leis eleitorais e terá validade apenas até 31 de dezembro deste ano.



**Figura 3 – Pacote de bondades – Medidas de PEC.**

Fonte: BEHNKE; FAGUNDES, 2022.

Apesar das muitas estratégias governamentais voltadas à questão da vulnerabilidade social no contexto da pandemia, o problema é complexo e muito ainda precisa ser feito. O momento é de emergência sanitária e, sobretudo, social devido aos muitos desempregos, miséria, despejos, insegurança alimentar, situações de rua e pobreza extrema notificadas.

#### **4. Considerações finais**

A pandemia de Covid-19, além de provocar penosa crise na saúde, causou ainda intensa crise na economia, que teve muitos reflexos sociais. Alguns governos estaduais e municipais adotaram medidas e estratégias para a crise, porém, na maioria dos estados e cidades, tais medidas não passaram de investimentos na área da saúde, com a abertura de leitos, instalação de hospitais de campanha ou inaugurações antecipadas de hospitais. Esse talvez seja o maior legado da pandemia: deixar mais leitos de hospitais disponíveis para a população, além do merecido reconhecimento ao sistema público de saúde (SUS) que, a duras penas, mais por parte do esforço dos profissionais que da estrutura existente, conseguiu atender à população, mesmo que às vezes tenha parecido insuficiente.

O governo de Goiás encara o atual momento como superada a pandemia e de retomada das atividades rotineiras. Recentemente liberou todas as restrições impostas ao transporte coletivo na RMG, autorizou a retomada presencial das aulas nas escolas estaduais, inclusive impondo essa condição aos prefeitos que impuseram resistência. Ordenou a retomada de atividades presenciais em todos os órgãos administrativos do estado, vem autorizando eventos como jogos de futebol, *shows* artísticos, festas privadas e eventos públicos que promovem aglomeração.

Apesar das medidas e estratégias adotadas, elas ainda não causaram impactos notáveis nos indicadores sociais da RMG, que ainda apontam relações socioeconômicas com o analfabetismo, extrema pobreza, insegurança alimentar e nutricional, precariedade no acesso à saúde e serviços básicos, dentre outros. A moradia, apesar de ser um direito fundamental, ainda é um fato relegado à parte significativa da população brasileira. Desde que a pandemia começou, os impactos e problemas são onipresentes e continuam

em expansão. Demandam-se mais diretrizes regulatórias nas dimensões sociais da Região Metropolitana de Goiânia para a mitigação de tais fatores sanitários e socioterritoriais.

## 5. Referências

BARREIRA, C. C. A. M. *et al.* (2021). As Metrôpoles e a Covid-19: panorama e contexto da Região Metropolitana de Goiânia. *In: MIRANDA, L. I. B. (org.). As Metrôpoles e a Covid-19: dossiê nacional, volume II.* Rio de Janeiro: Observatório das Metrôpoles, v. 2, p. 111-129.

BEHNKE, E.; FAGUNDES, M. (2022). Em ano eleitoral, pacote de bondades do governo bate R\$ 196 bi. **Poder** (jornal *online*), 360, 29 de junho de 2022.

GOIÁS. (2021). Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social de Goiás. **Programa Mães de Goiás – Lista de beneficiárias** [*online*]. Publicado em: 20 agosto 2021. Acesso em: julho/2022.

DESPEJO ZERO. (2020). Núcleo Goiás – Campanha Parem os Despejos [*online*] *In: Despejo Zero: em defesa da vida no campo e na cidade.* Publicado em: 23 julho 2020.

GOIÁS. (2022). Secretaria de Estado de Saúde de Goiás. **Atualização sobre a Covid-19 em Goiás e doses da vacina já aplicadas** [*online*]. Publicado em: 14 agosto 2022.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. (2020). **Aglomerados subnormais 2019: classificação preliminar para o enfrentamento à COVID-19** [*online*]. Notas Técnicas. Rio de Janeiro.

OLIVEIRA, A. F. *et al.* (2020). As Metrôpoles e a Covid-19: panorama e contexto da Região Metropolitana de Goiânia. *In: RIBEIRO, L. C. Q. (org.). As Metrôpoles e a Covid-19: dossiê nacional.* Rio de Janeiro: Observatório das Metrôpoles, volume 1, p. 228-251.

OVG/GOIÁS. Organização das Voluntárias de Goiás. (2021). Campanha de combate à propagação do Coronavírus: **Relatório de Prestação de contas – Transparência 2021** [*online*].

RODRIGUES, G. Goiânia é referência regional em medicina. **Jornal O Popular**, Goiânia, 25 de agosto de 2016. Caderno Cidades. 2016.

**RE** REFORMA  
**UR** URBANA E  
**DE** DIREITO À  
**CI** D A D E

# CAPÍTULO 4

## **Precariedade da moradia e ocupações espontâneas na Metrópole Goiânia**

Subsídios para a construção de uma  
agenda de reforma urbana inclusiva

ELCILENI DE MELO BORGES  
DÉBORA FERREIRA DA CUNHA  
DEUSA MARIA BOAVENTURA DE SOUZA  
LUCIA MARIA MORAES

## **1. Introdução: o contexto goianiense do direito à moradia e à cidade**

A provisão de moradia no território da Região Metropolitana de Goiânia (RMG) nas últimas décadas, computando a produção erigida pelos programas populares – “PAC UAP” (Urbanização de Assentamentos Precários), “Minha Casa Minha Vida”, com continuidades/descontinuidades pelo “Casa Verde Amarela” (CVA) –, além da expectativa com o recém lançado “Programa Aproxima” (Portaria SPU/ME nº 3.723/2022), experiência nova no Brasil que propõe um modelo de *retrofit*, somada aos estaduais “Cheque Moradia”, (substituído pelo “Pra Ter Onde Morar – Crédito Parcerias”, “Pra Ter Onde Morar – Aluguel Social” e o municipal “Moradia Goianiense”), entre outros municipais (atualmente 21 municípios na RMG, conforme a Lei Completar nº 49/2019), atingiu números maciços de construção de casas visando o atendimento da demanda de habitação de interesse social.

Tal fato, por si só, deveria amenizar a situação de precariedade e conflitos urbanos locais, contudo o que se observa na prática cotidiana, contrariamente, é um cenário de evidente carência de moradia, principalmente no pós-pandemia de Covid-19, redundando em: déficit quali/quantitativo, segregação espacial, precariedade, inadequação (urbana e fundiária), aglomerados subnormais, em áreas de risco, de preservação ambiental, ocupações espontâneas e ameaças de despejos. Situações que instigam investigação mais detalhada do fenômeno, objetivo central da presente análise que, a partir do levantamento de dados estatísticos de provisão pública, considerando aspectos da evolução da política habitacional (internacional e local), busca evidenciar o panorama local da questão da moradia, apontando elementos que possam indicar redução ou aumento das

desigualdades e vulnerabilidades territoriais. Além de refletir sobre, propõe algumas alternativas de ações de combate que possam contribuir para a construção de uma agenda factível para a política pública de habitação social e para a reforma urbana inclusiva e o direito universal à cidade.

O pano de fundo é o contexto de austeridade imposto às agendas de políticas públicas, no âmbito da crise estrutural do capital (MÉSZÁROS, 2009), que aponta para a existência de uma crise estrutural do sistema metabólico do Capital que afeta todas as esferas de produção e reprodução social, agudizada com a expansão do capitalismo sob a dominância rentista (RIBEIRO, 2022) e, sobretudo, do urbanismo neoliberal, desnudando a emergência do direito coletivo à cidade e do desenvolvimento urbano inclusivo, consonante aos termos propostos por Lefebvre (2009).

NopósSegundaGuerraMundial,apreocupaçãointernacional com o direito à moradia, refletindo em vários outros direitos, com impacto frontal nos ordenamentos jurídicos de todo o Ocidente, toma como norte a dignidade da pessoa humana, como pode ser percebido em diversos documentos: Declaração Universal dos Direitos do Homem (1948); Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1966); Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento (1986); Declaração de Vancouver sobre Assentamentos Humanos (Habitat I) (1976)<sup>32</sup>; Agenda Habitat II (1996)<sup>33</sup>; Nova Agenda Urbana (Habitat III) (2016)<sup>34</sup>.

---

<sup>32</sup> Resultado da Assembleia Geral das Nações Unidas, realizada em Vancouver, Canadá, entre os dias 31 e 11 de junho de 1976.

<sup>33</sup> Resultado da Assembleia Geral das Nações Unidas, realizada em Istambul, Turquia, entre os dias 3 e 14 de junho de 1996, contando com a participação do Brasil.

<sup>34</sup> Resultado da Conferência das Nações Unidas sobre Habitação e Desenvolvimento Urbano Sustentável, realizada em Quito, Equador, entre os dias 17 e 20 de outubro de 2016, contando com a participação do Brasil.

No Brasil a questão adquiriu relevância a partir da Constituição Federal de 1988, introjetando uma série de temas de cunho social como a questão da função social da propriedade, o compromisso com a redução das desigualdades, erradicação da pobreza e miserabilidade, consubstanciadas nas demandas do Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU). De forma mais direta, o direito à moradia enquanto direito fundamental foi inserido no rol dessa proteção por meio da Emenda Constitucional nº 26/2000 que alterou o artigo 6º. Entretanto, apesar de ter sido incluída no rol dos direitos fundamentais sociais, a partir da previsão constitucional, a moradia não se encontra assegurada de maneira efetiva e concreta a todos os brasileiros.

Dessa forma, a indagação que alguns desatentos poderiam fazer é: qual a relevância dessa alteração dos anos 2000? Teoricamente a resposta seria que ao ser inserido como direito fundamental, a moradia passa a ser um direito do povo e um dever do Estado, não apenas no sentido de implementar políticas públicas efetivas para tornar concreto esse direito, mas também criando barreiras contra tentativas no sentido de abolir ou mesmo reduzir esse direito.

Com a aprovação do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), a esperança de garantia de cumprimento da função social da propriedade e do direito à cidade teve novo impulso. A partir da criação do Ministério das Cidades e do Conselho das Cidades, em 2003, implementando nova estrutura organizacional para a política habitacional, além da incumbência de definir políticas fundiárias/imobiliárias, especialmente com o lançamento do “Programa Minha Casa Minha Vida” (2009), que foi o grande promotor de habitação de interesse social no país, propôs-se o enfrentamento dos problemas sociais derivados das aglomerações urbanas. Entretanto, e para além da importância do PMCMV, o que se nota como legado do programa é sua pouca efetividade

social, assim como aponta Ribeiro (2002), que o plano não cobrou o requisito quanto à regulação urbana, contribuindo para a especulação imobiliária e para a financeirização da produção do espaço das cidades.

O contexto goianiense do direito à moradia e à cidade não é diferente, relacionando-se diretamente ao processo de expansão urbana de Goiânia, que registrou elevado crescimento populacional, principalmente nas décadas de 1970-1980, com o parcelamento de glebas nos municípios do entorno, começando em Aparecida de Goiânia. Uma consequência da implantação do Plano Diretor Integrado de Goiânia na década de 1970, quando o mercado imobiliário, forçado a atender às exigências de infraestrutura, buscou alternativas para implantação de loteamentos, visando garantir ou aumentar a margem de lucro e atender à crescente demanda de baixa renda.

Embora se considere a década de 1960 o marco inicial do primeiro grande crescimento de Goiânia, o problema habitacional apresentou-se logo após a sua fundação, com o aparecimento das primeiras invasões de terras. Apesar do caráter irregular da ocupação, o estado exercia a prática de doação de lotes para atendimento da classe trabalhadora migrante, acentuada, principalmente, com a construção de Brasília, para abrigar a Capital Federal (anos 1950). A partir desse período o governo estadual adotou postura contrária, passando a entrar em conflito com os novos invasores e a defender claramente os empreendedores imobiliários que passaram a marcar o espaço da cidade com um significativo número de loteamentos urbanos.

Assim, a consolidação do processo de urbanização de Goiânia, ao final dos anos 1970, é marcada por um efetivo descontrole sobre o processo de ocupação, com escassas e ineficazes tentativas de se promover o crescimento planejado da cidade. Analisando as décadas de 1980 e 1990, Moyses (2006) considera ser esse o

momento de um processo urbanizado realizado às avessas, com inconsequentes ocupações de terras urbanas e rurais do município (casos da região noroeste e na região norte). Manteve-se o modelo privado de organizar a cidade, orquestrado por uma política rentista que a marcou com traços da desigualdade e da precariedade. É a “segregação planejada” da população de baixa renda enfatizada por Moraes (2003).

Os mecanismos de contenção e parcelamento do solo de Goiânia, adotados pelo poder público, fizeram com que os problemas dessa expansão urbana fossem transferidos para fora do perímetro urbano, prevalecendo uma dinâmica de espoliação urbana na região. Para Cunha (2017), logo, os limites dos núcleos urbanos foram se expandindo e, com eles, ampliaram-se também as dificuldades de acesso aos equipamentos sociais e de infraestrutura, pois os municípios não estavam preparados para esse crescimento acelerado e desordenado. Desse modo, os contornos das áreas urbanas tornaram-se locais de especulação imobiliária e de conflitos sociais, encarecendo o preço da terra e da moradia, criando vazios urbanos, segregando a população pobre, em um acelerado processo de periferização.

A tendência do crescimento da população nos anos 1990 evidencia o processo de redistribuição no interior da RMG, revelando a direção da expansão: municípios mais próximos e envolvidos diretamente no processo de periferização, como é o caso de Aparecida de Goiânia e Trindade, seguidos por Senador Canedo e Goianira. Assim, o aumento dos deslocamentos pendulares que se estenderam a partir de 2010, demonstra, segundo Cunha (2017), a intensificação das comutações intrametropolitanas e da configuração de novos espaços de ocupação no interior da RMG.

## **2. Produção de moradia nos anos recentes: política pública habitacional nacional *versus* local (o esteio da financeirização no “Pra Ter Onde Morar” e o “Moradia Goianiense”)**

O inventariamento de novas moradias produzidas na RMG, nos anos recentes, pelos principais programas públicos (Crédito Solidário, PAC Habitação, MCMV e MCMV Entidades), conforme levantamento quantitativo e mapeamento elaborado por Borges (2017) com base nos dados do Ministério das Cidades (MCid), substituído pelo Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR), mostrou numerosa produção de habitação de interesse social. Todavia, essa produção foi, paulatinamente, cedendo lugar à produção voltada para a Faixa 2 de renda (até R\$ 3,6 mil), o chamado segmento econômico de imóveis, lastreado no financiamento habitacional, principalmente com recursos do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) (a Faixa 2 teve 30% de contratações na Fase 1 do programa, passando a mais 70% no MCMV3). Considerando apenas a habitação social, entre 2009 e 2019, computando as submodalidades Faixa 1 (Fundo de Arrendamento Residencial – FAR), Faixa 1,5 (criada em 2017) e MCMV Entidades (Fundo de Desenvolvimento Social – FDS), foram construídas 23.207 unidades habitacionais na RMG, que somadas às 6.845 unidades via PAC1 e as 1.395 unidades via Crédito Solidário totalizam 31.447 unidades habitacionais (BORGES, 2020, p. 215).

Essa produção bastante expressiva se avilta enormemente quando se consideram as entregas pelo PNHU/FGTS, o chamado MCMV Empresarial: um total de 135.334 unidades habitacionais (até 2019), distribuídas entre os 21 municípios do aglomerado, chamando atenção à concentração de novos empreendimentos no polo metropolitano: 56,2 mil unidades habitacionais (16% do total

estadual e 44% do total da RMG). Em termos de investimentos, as contratações do PMCMV na RMG, no mesmo período, giraram em torno de R\$ 12 bilhões (39% do total estadual), sendo que apenas Goiânia recebeu R\$ 4,9 bilhões (41% do investimento na RMG e 16% do total de Goiás).

Todavia, o PMCMV passou por momentos de cortes e atrasos nos repasses, especialmente com a crise econômica-política a partir de 2015, acumulando diversas obras paradas na RMG (exemplo do empreendimento de apartamentos Chácaras São Pedro, em Aparecida de Goiânia), assim como em todo o território nacional, situação aprofundada com a mudança na condução política do país, resultando na diminuição de recursos orçamentários para subsídios à baixa renda e entidades sociais/movimentos por moradia (a chamada produção social da moradia), em detrimento da disponibilização de recursos para financiamento da casa própria, desaguando no lançamento do “Casa Verde Amarela” (MP nº 996/2020; Lei nº 14.118/2021), basicamente com recursos de empréstimos do FGTS: o programa contempla a partir do *Grupo 1, faixa de renda R\$ 2.000,00* (mais próximo ao que era a Faixa 1,5 do MCMV, faixa de renda a partir de R\$ 1.800,01)<sup>35</sup>.

Importante destacar, ainda, observações apontadas por Borges (2020), de que: nos anos 2016 e 2017 nenhum empreendimento foi contratado na RMG (apenas 1.511 unidades na Faixa 1,5 de renda), exceto 45 unidades habitacionais individuais, a maioria imóveis rurais (pelo PNHR) nos municípios perimetropolitanos (Bela Vista de Goiás, Nova Veneza e Inhumas); em 2018 foram contratados dois empreendimentos na Faixa 1: **208 apartamentos no Agenor Modesto**, em Aparecida de Goiânia (anteriormente

---

<sup>35</sup> Em julho de 2022 esses valores referenciais do CVA foram aumentados: Grupo 1, renda de até 2,4 mil; Grupo 2, renda de até 4,4 mil; e Grupo 3, renda de até R\$ 8 mil.

beneficiada no PAC/UAP) e **1.472 apartamentos no Bairro Vera Cruz**, em Goiânia (terceira etapa do Nelson Mandela). A partir de 2019 a única novidade a ser mostrada é o conjunto de apartamentos **Porto Dourado**, Faixa 1,5 de renda (Etapas 1, 2 e 3), **totalizando 1.408 UH**, localizado na região sudoeste de Goiânia (GO 040), financiado com recursos do FGTS (prestação no valor médio de R\$ 450,00), tendo sido entregue a terceira etapa em 2022. Ou seja, desde 2015, o quadro da produção de moradia social na RMG praticamente não se alterou (BORGES, 2020, p. 316). Para a autora, a distribuição dos novos empreendimentos habitacionais entre os municípios da RMG possibilita observar, entre outros fatores, a questão da inserção urbana, do acesso à cidade e ao território metropolitano, a estrutura urbana que vai sendo definida pela ação do capital imobiliário: em geral, nas franjas da metrópole e tendência à periferação, sobretudo da verticalização.

Desde 2009 a autarquia estadual responsável pela execução da política habitacional goiana, a Agência Goiana de Habitação (Agehab), implementou uma série de alterações na legislação que disciplina o programa estadual, visando amparar parcerias com o governo federal. Após 20 anos de existência do programa goiano “Cheque Moradia”, o governo estadual anunciou sua substituição pelo “Pra Ter Onde Morar – Crédito Parcerias” (Lei nº 21.219/2021), mantendo a engenharia do crédito outorgado de ICMS, além de recursos do Fundo de Proteção Social (PROTEGE GOIÁS) e parcerias (modalidade FGTS). Foi criada também a modalidade “Pra Ter Onde Morar – Aluguel Social” (Lei nº 21.186/2021), uma novidade na política social goiana, ofertada às famílias em vulnerabilidade socioeconômica, em atraso com a prestação da casa própria ou aluguel da moradia, e a estudantes beneficiários do programa de bolsas da Universidade Estadual de Goiás, pelo prazo de 18 meses, podendo ser prorrogada em

caso excepcional. No âmbito dos empreendimentos construídos através do FNHIS, FAR e/ou FGTS, diversos empreendimentos na RMG têm a Agehab como entidade organizadora proponente, com contrapartida em recursos financeiros e/ou terreno, sendo as obras executadas por empresas privadas, inclusive de Capital Aberto, evidenciando a financeirização na política pública local (BORGES *et al.*, 2019).

Em fevereiro de 2022, a Prefeitura de Goiânia lançou o “Programa Moradia Goianiense”, por meio da Secretaria de Planejamento Urbano e Habitação (Seplanh), tendo como meta a construção de 15 mil novas residências na capital, com previsão de investimentos da ordem de R\$ 450 milhões de recursos orçamentários do Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social (FMHIS) e do tesouro municipal (Decreto de Regulamentação n° 246, de 28/01/2022, DOM n° 7.730, de 31/01/2022). O “Moradia Goianiense” oferece subsídio de até 20% do valor do imóvel que será financiado junto à instituição financeira, com recursos do FGTS, destinado às famílias com renda mensal familiar de até quatro salários mínimos (R\$ 4.848,00), cadastradas e selecionadas a partir de um cadastramento digital realizado através do aplicativo Prefeitura 24 horas. As primeiras casas viabilizadas pelo programa (256 unidades), localizadas no Conjunto Vera Cruz, estão sendo construídas em terreno cedido pela Prefeitura de Goiânia, em parceria com os governos estadual e federal, com previsão de entrega em 2023. Ou seja, trata-se de uma mais uma modalidade de financiamento habitacional.

Assim, apesar da intensa produção de moradia social, especialmente entre 2009 e 2015, a partir de então nota-se a prioridade dada à viabilização de financiamento habitacional para custeio da moradia popular. Destarte, a observação das formas de produção e de consumo do espaço urbano de Goiânia revela profundas desigualdades, vulnerabilidades territoriais e

contradições. De um lado, enquanto no mercado imobiliário alto padrão predominam os luxuosos CHFs, localizados na região sudeste de Goiânia, o eixo da “expansão endinheirada”, como discutiu Moysés *et al.* (2016), além dos condomínios de chácaras, apontado por Arrais (2015) como a “segunda residência” na metrópole Goiânia, cuja característica desse mercado horizontal é o não uso de financiamento habitacional (vendas basicamente via *cash*), no segmento econômico de imóveis as vendas são lastreadas em empréstimos a longo prazo via Sistema Financeiro Habitacional (SFH), para consumidores dependentes das rendas médias oriundas do mercado de trabalho, expostos, muitas vezes à inadimplência e retomada de suas casas: como mostrou Alexandria (2022), com base no levantamento do BTG Pactual, Goiás é líder na retomada de casas no país, com maior número de devoluções em municípios do entorno do DF e da RMG (pela ordem: Trindade, Goiânia e Aparecida de Goiânia). De outro lado, falta de acesso à moradia social, sobretudo no contexto pós-pandemia, que somada à atual crise econômica brasileira, decorrente da condução política do país, cenário de estagflação e miserabilidade, resvalando para crise urbana e social sem precedentes, evidencia o crescimento vertiginoso da moradia precária, como os aglomerados subnormais (IBGE, 2019), bem como as ocupações espontâneas existentes na RMG (Campanha Despejo Zero).

### **3. A precariedade da moradia goiana no pós-pandemia: déficit, AGSN, ocupações e insustentabilidade urbana (o caso do Morro da Serrinha)**

A situação da insuficiência de moradia no contexto urbano, marcadamente em grandes centros, aglomerações urbanas e metrópoles, condição inerente ao modo de produção

capitalista, caracteriza-se por carências habitacionais diversas: déficit habitacional quali-quantitativo, inadequação, falta de infraestrutura urbana básica, pouco acesso ao saneamento, aos serviços públicos essenciais, irregularidade fundiária, insegurança da posse, em áreas de risco, degradadas, sujeitas a desastres naturais e incapacidade de atendimento a toda a população migrante, igualmente está presente na RMG.

As informações do déficit habitacional local, com base nos dados do Censo 2010 (IBGE), apuradas pela Fundação João Pinheiro (2013), informavam um déficit absoluto de 95.377 moradias ou 13,9% em relação ao estoque de domicílios da RMG (de cerca de 1 milhão de moradias), com maior incidência nos municípios de Goiânia (62 mil) e Aparecida de Goiânia (18.306), seguida por Trindade e Senador Canedo, ambos com mais de 3,5 mil unidades de déficit quantitativo. Em termos proporcionais aos domicílios totais, o déficit relativo varia entre pequenas incidências (Caldazinha, com déficit de 5,22% dos domicílios) e incidências expressivas nos municípios conurbados/em conurbação ao polo metropolitano, como: Senador Canedo, 15,31%; Goiânia, 14,75%; Nerópolis, 13,77%; Aparecida de Goiânia, 13,43%, o que acaba por elevar a média do déficit habitacional relativo na RMG para 13,90% dos domicílios.

A atualização das estimativas do déficit habitacional brasileiro, realizada com base nos dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PnadC) (IBGE) e do Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico), estimou que o déficit habitacional em Goiás, para o ano base de 2019, é 209.424 moradias e na RM Goiânia em 67.894 moradias (FJP, 2021), número inferior, portanto, ao apontado pelo Censo de 2010.

Para efeito de contraposição, as informações locais do Instituto Mauro Borges de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos (IMB) dão conta que o déficit habitacional em Goiás, com base

no número de famílias cadastradas no CadÚnico do governo federal (em maio de 2018), era de 156.159 famílias em todo o território estadual. Um problema urbano, particularmente relevante na RMG (43% do déficit habitacional total de Goiás), sendo que: o município de Aparecida de Goiânia é o lugar que mais suporta o adensamento excessivo, concentrando 14,37% desse componente; ao mesmo tempo, Goiânia é o município em que o déficit habitacional é mais intenso, onde cerca de 13,65% das famílias goianas enfrentam a questão do ônus excessivo com aluguel, componente que mais influencia o déficit habitacional goiano (IMB, 2018).

Com relação aos Aglomerados Subnormais (AGSN) em 2010, segundo os dados do IBGE, eram 12 aglomerados nessa classificação em todo o Estado de Goiás, dos quais sete estavam localizados em Goiânia. Já em 2019 a situação se expandiu muito: somente na RMG são 114 AGSN, aproximadamente 17.009 domicílios em oito municípios metropolitanos – Goiânia, Aparecida de Goiânia, Senador Canedo, Trindade, Abadia de Goiás, Guapó, Santo Antônio de Goiás e Goianápolis (IBGE, 2019). O polo metropolitano lidera o *ranking* dos AGSN, com 99 aglomerados e 13.043 domicílios (ou 2,47% do estoque da região).

Chama atenção o fato de diversos AGSN listados no estudo do IBGE coincidirem com a nomenclatura dos empreendimentos erguidos através do programa MCMV, entregues a partir de 2009, para o que Borges e Cunha (2022) aventam a hipótese de que as populações residentes nessas moradias tenham sido atraídas para o entorno dos empreendimentos do MCMV devido à infraestrutura criada para servir esses assentamentos, situação que merece ser melhor investigada *in loco*. De antemão permite especular que o legado dos programas populares ante essas evidências certamente impacta a formação do espaço urbano da metrópole Goiânia, pois vem ocasionando a formação

de espaços periféricos, decorrentes de um crescimento não planejado.

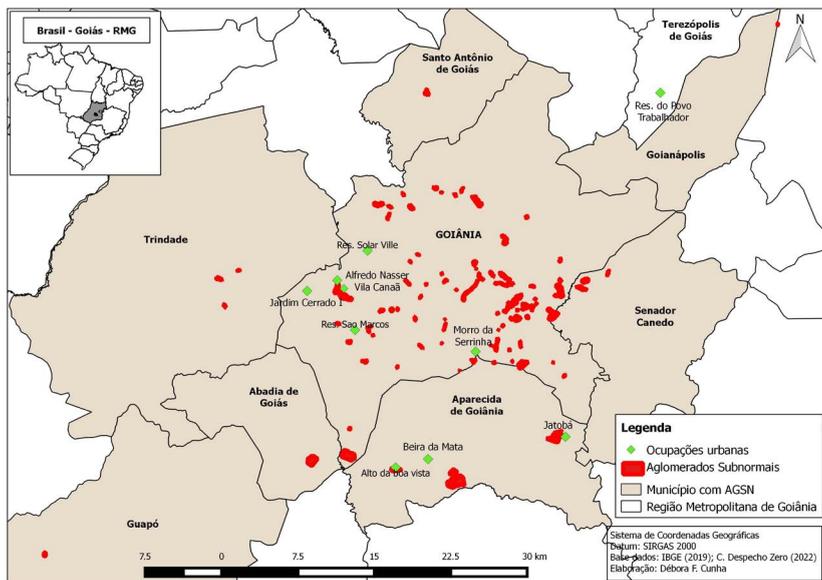
No limite das situações degradantes, choca constatar o crescimento vertiginoso da população em situação de rua em Goiânia, conforme os dados de monitoramento da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Humano e Social (SEDHS) (mostrado na introdução deste livro). Com respeito às ocupações urbanas espontâneas, despejos e ameaças de despejos, conforme relatório da Campanha Despejo Zero (2022), o Estado de Goiás figurou entre aqueles com maior número de casos de violação de direitos: 1.623 famílias despejadas e 2.760 famílias ameaçadas de despejo (dados de março de 2020, até maio de 2022). A campanha local, com forte atuação de várias entidades<sup>36</sup>, especialmente o Comitê Goiano de Direitos Humanos Dom Tomás Balduino, apoiada pelo Ministério Público de Goiás (MP-GO), informa outras ocupações em situação similar de ameaça de despejo: Solar Ville, Conjunto Vera Cruz 1, Alfredo Nasser, Jardim Cerrado I, São Marcos (localizada em área de preservação permanente), Fidel Castro, ambas localizadas em Goiânia; Beira Mar/Independência Mansões, Alto da Boa Vista/Vila Del Fiore, Jatobá/St. Buenos Aires e Alto da Boa Vista, em Aparecida de Goiânia; e Residencial do Povo Trabalhador, no pequeno município de Terezópolis de Goiás. Distribuição dos AGSN e Ocupações na RMG conforme imagem a seguir.

---

<sup>36</sup> A Campanha Despejo Zero conta com a participação de diversas entidades locais, como: Coletivo de Advogados Populares (CAP) Luiz Gama; Comitê Goiano de Direitos Humanos Dom Tomás Balduino; Núcleo de Assessoria Jurídica Universitária Popular (NAJUP) Pedro Nascimento; BR Cidades e movimentos sociais urbanos. Disponível em: <https://pt.org.br/wp-content/uploads/2020/07/entidades-que-integram-a-campanha-despejo-zero.pdf>. Acesso em: 10 julho 2022.

**capítulo 4** | Precariedade da moradia e ocupações espontâneas na  
Metrópole Goiânia

*Subsídios para a construção de uma agenda de reforma urbana inclusiva*



**Figura 1 - Aglomerados Subnormais e Ocupações Urbanas na metrópole Goiânia (2022).**

Apesar da legislação protetiva contra os despejos – como a Lei Federal Nº 14.216/2021 sancionada em outubro de 2021, vetada posteriormente pelo Presidente Jair Bolsonaro, derrubada em seguida pelo Congresso Nacional, visando proteger as famílias atingidas por desocupações, no período da pandemia de Covid-19, com prazo prorrogado até 31 de outubro de 2022, conforme Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 828, pelo Supremo Tribunal Federal (STF), relator Luís Roberto Barroso; ordenamentos locais, como o PL nº 78/2021, de autoria do Vereador Mauro Rubem (PT), de Goiânia, que suspendeu o cumprimento de medidas judiciais, extrajudiciais ou administrativas de despejo –, tais ordenamentos foram, em diversos casos, ignorados. Exemplo da desocupação **Estrela D’alva**, em Goiânia, em que 168 famílias foram expulsas com uso de força policial e truculência, em junho de 2021, sob a alegação da prefeitura de degradação ambiental por tratar-se de área de

proteção permanente (APP); mesma situação da desocupação **Independência das Mansões** (56 famílias), em Aparecida de Goiânia, em outubro de 2021, mesmo após ADPF 828 e liminar da Defensoria Pública de Goiás (DPE-GO) proibindo despejos forçados.

Chama a atenção, ainda, o caso da **ocupação urbana Morro da Serrinha**, em Goiânia, de propriedade do Estado de Goiás, com significado histórico na fundação da cidade (avistada do alto por Pedro Ludovico Teixeira), tratada por Antunes (2008), área de preservação ambiental com vegetação remanescente de cerrado, onde existia uma mina de água (Córrego da Serrinha), hoje extinta devido à degradação local, cuja cronologia é apresentada no *Mapa de Conflitos, Injustiça Ambiental e Saúde*, da Fiocruz<sup>37</sup>. Desde 2015 o Morro da Serrinha é alvo de ação movida pelo Ministério Público (MP) de Goiás, exigindo que o estado execute um Plano de Recuperação de Áreas Degradadas (PRAD), que esbarra em uma ocupação (cerca de 35 famílias). Chamado de “Monte da Serrinha” pelos ocupantes, alegam que desde 1970 é um espaço espiritual de oração e rito religioso, onde foi construída uma igreja de alvenaria (evangélica), derrubada em 2021, e substituída pelos ocupantes por uma grande tenda no topo do morro<sup>38</sup>, no entorno do qual acolhem os desabrigados que passam a exercer moradia em barracas improvisadas no local.

O caso do Morro da Serrinha é revelador da grande insustentabilidade urbana que afeta a RMG na atualidade, indicando claro conflito e injustiça ambiental. Uma área de interesse do mercado imobiliário, hoje rodeada por empreendimentos de

---

<sup>37</sup> O referido mapa pode ser consultado em: <http://mapadeconflitos.ensp.fiocruz.br/conflito/go-morro-da-serrinha-em-goiania-luta-por-fiscalizacao-da-nascente-do-corrego-serrinha-e-contra-condominios-irregulares/>. Acesso em: 10 de julho de 2022.

<sup>38</sup> Liderança assumida pela associação Grupo de Resgate de Almas para Cristo (GRAC).

altas torres luxuosas, motivando a construção de um parque ambiental com pista de caminhada, para efeito de valoração da área, inclusive, com uma Parceria Público-Privada (PPP) com o Conselho de Desenvolvimento Econômico, Sustentável e Estratégico de Goiânia (Codese), entidade empresarial que custeou financeiramente o cercamento do morro (com tela de arame), em 2021, para evitar novas ocupações. Do ponto de vista do atendimento pela política habitacional, destaca a falta de acesso à moradia pelas populações vulneráveis, que no caso do Morro da Serrinha, desde 2021, buscam a fruição do benefício do programa “Pra Ter Onde Morar – Aluguel Social”, do governo estadual, mas ainda às voltas com as burocracias/problema cadastral, não liberado para a totalidade das famílias.

Outra questão que demonstra a insustentabilidade na RMG são os impactos da crise climática na realidade local, que pode ser vista, principalmente, na degradação dos seus recursos hídricos de abastecimento público e soluções de moradia construídas em áreas de risco de alagamentos e deslizamentos, em região alagadiça, de várzea (brejo), que não poderia ser habitada, como mostrou Borges *et al.* (2018). Há algumas décadas a Defesa Civil alerta sobre ocupações nessas condições: exemplo histórico da Vila Roriz em Goiânia, construída nos anos 1970, às margens do Rio Meia Ponte; situação que afeta, também, outras localidades que margeiam o rio: Vila Montecelli, Setor Negrão de Lima, Vila Viana, Jardim Novo Mundo. Recentemente, conforme registro de Oliveira (2020), moradores dos bairros Urias Magalhães, Recanto do Bosque e parte do Conjunto Caiçara, tiveram que deixar suas casas, isolados devido ao alagamento, foram socorridos pelo Corpo de Bombeiros.

#### **4. Nossas propostas: complementaridade e política pública inclusiva**

O problema da carência habitacional que atinge, diretamente, as pessoas mais necessitadas e em vulnerabilidade social nos grandes centros urbanos, em especial na RMG, torna ainda mais evidente que a questão da moradia não se resolve apenas através da oferta pelo mercado privado, requerendo forte atuação do Estado, por meio de políticas públicas efetivas e planejadas, visando a reconstrução das cidades e do direito universal à cidade.

Assim, no sentido de pautar esse desafio e subsidiar a construção de uma agenda de reforma urbana inclusiva, a partir das propostas elencadas por Cardoso *et al.* (2022), propõem-se ações específicas focadas às necessidades da RMG, quais sejam: i) viabilização de recursos orçamentários para a produção de habitação social (desmercantilização da moradia); ii) transformação do programa “Pra Ter Onde Morar – Aluguel Social” em política de estado permanente (e não apenas 18 meses); iii) criação de programas alternativos, como as possibilidades de *retrofit* pelo “Programa Aproxima” e “Cheque Reforma” (Agehab); iv) constituição de um estoque público de moradias com cessão de uso/locação social; v) complementaridade de ações de cunho social; vi) redistribuição de renda e da terra urbana; vii) criação de alternativas à lógica violenta da remoção; viii) institucionalização de políticas de urbanização de assentamentos precários; ix) incentivo à produção coletiva por movimentos sociais, organização de mutirões autogestionários, uso da assistência técnica como suporte à produção de habitação popular; x) incentivo à participação social na gestão da terra urbana; xi) desenvolvimento de projetos sustentáveis, com tratamento do risco sanitário e ambiental, entre outras.

Com relação às medidas preventivas para ocupações em

áreas de risco de alagamento, evidentes na RMG, propõe-se a implementação de um plano urbano de proteção das margens do rio/prevenção de inundações e/ou a remoção dessas famílias e regulação/impedimento de novas ocupações para fins de moradia. Caso contrário, em breves anos ocorrerão acidentes climáticos e tragédias de grandes proporções, em pleno Planalto Central brasileiro, a exemplo do que vem ocorrendo em outras localidades do país.

## 5. Referências

ALEXANDRIA, K. **Goiás é líder no País em imóveis retomados**. Disponível em: <https://opopular.com.br/noticias/economia/goi%C3%A1s-%C3%A9-l%C3%ADder-no-pa%C3%ADs-em-im%C3%B3veis-retomados-1.2431633>. Acesso em: 27 junho 2022.

ARRAIS, T. A. (2013). **Morar na metrópole, viver na praia ou no campo**: a segunda residência e o mercado imobiliário metropolitano. Goiânia: Ed. UFG.

BORGES, E. M. (2020). **Dinâmicas do mercado imobiliário e metropolização de Goiânia**: um balanço de 15 anos pós-retomada da política habitacional. Curitiba: Appris.

BORGES, E.; CUNHA, D. F. (2022). Limites e desafios da política pública habitacional ante a evolução da moradia precária na RM Goiânia. **Anais – XIX ENANPUR**: FURB. 22 a 27 de maio de 2022. (Evento *on line*.)

BORGES, E. M.; CUNHA, D. F.; COSTA, E. M. P. V.; BARREIRA, C. C. M. A. (2018). Desenvolvimento urbano sustentável e planejamento ambiental: impacto da expansão urbana e abastecimento residencial na recente crise hídrica que atinge a RM de Goiânia. **Confins**, n. 38, p. 1-16.

BORGES, E. M.; MOYSES, A.; BARREIRA, C. C. M. (2019). Política pública habitacional e financeirização em Goiás: a confluência entre os programas MCMV, Cheque Moradia e mercado. **Anais – XVIII ENANPUR** {...}. Natal (RN): UFRN, de 27 a 31 de maio de 2019.

BRASIL. (2019). **Números do Programa Minha Casa, Minha Vida e do Casa Verde Amarela**. Disponível em: <https://esic.cgu.gov.br/sistema/site/index.aspx>. Acesso em: 28 junho 2022.

**capítulo 4** | Precariedade da moradia e ocupações espontâneas na Metrópole Goiânia

*Subsídios para a construção de uma agenda de reforma urbana inclusiva*

CARDOSO, A.; BELTRÃO, A.; D’OTTAVIANO, C.; XIMENES, L.; JAENISCH, S.; ALVARENGA, T.; VELASCO, T. (2022). Propostas para a construção de uma agenda para a habitação social. In: **Arquivos Direito à Cidade – Le Monde Diplomatique**. Disponível em <https://diplomatique.org.br/propostas-para-a-construcao-de-uma-agenda-para-a-habitacao-social/>. Acesso em: 1º julho 2022.

CUNHA, D. F. (2017). **Instituição da Região Metropolitana de Goiânia – Goiás (1980-2010): configuração e interações espaciais entre os municípios**. 2017. Tese (Doutorado em Geografia) – IESA/UFG. Goiânia.

DESPEJO ZERO. Campanha Despejo Zero – **Balço dos dados até 31 de maio de 2022**. Disponível em: <https://www.campanhadespejozero.org/>. Acesso em: 20 julho 2022.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. (2021). **Déficit Habitacional no Brasil – 2016-2019**. Belo Horizonte: FJP/ Centro de Estatística e Informações.

GOIÁS/Agehab. (2021). **Relatório Anual de Sustentabilidade – Agehab 2021**. Disponível em: <https://www.agehab.go.gov.br/acesso-a-informacao/2-institucional/3023-relat%C3%B3rio-integrado-ou-de-sustentabilidade.html>. Acesso em: 22 julho 2022.

IMB/GOIÁS. (2018). **Déficit Habitacional em Goiás: uma análise do CadÚnico**. IMB/SegPlan – **Estudos do IMB**. Goiânia, novembro de 2018.

IBGE. **Aglomerados subnormais 2019: classificação preliminar para o enfrentamento à COVID-19**. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/geociencias/organizacao-do-territorio/tipologias-do-territorio/15788-aglomerados-subnormais.html?=&t=acesso-ao-produto>. Acesso em: 25 maio 2020.

LEFEBVRE, H. (2009). **O direito à cidade**. São Paulo: Centauro.

LONGO, M. (2022). **MP busca diálogo para evitar violência em ocupações na Grande Goiânia**. Disponível em: <https://opopular.com.br/noticias/cidades/mp-busca-di%C3%A1logo-para-evitar-viol%C3%Aancia-em-ocupa%C3%A7%C3%B5es-na-grande-goi%C3%A2nia-1.2497010>. Acesso em: 24 julho 2022.

MÉSZÁROS, I. (2009). **A crise estrutural do capital**. São Paulo: Boitempo.

MORAES, L. M. (2003). **A segregação planejada: Goiânia, Brasília e Palmas**. Goiânia: Ed. da UCG.

MOYSÉS, A.; BOAVENTURA, D. M. R.; BORGES, E. M. (2016). Emergência de novas cidades como negação da cidade: condomínios horizontais fechados na metrópole de Goiânia-GO. **Rev. Bras. Desenvolvimento Regional**, v. 3, p. 161-177.

**capítulo 4** | Precariedade da moradia e ocupações espontâneas na  
Metrópole Goiânia*Subsídios para a construção de uma agenda de reforma urbana inclusiva*

RIBEIRO, L. C. Q. (2022). Direito à cidade: Reforma Urbana e Direito à Cidade: os desafios do desenvolvimento. In: **Arquivos Direito à Cidade – Le Monde Diplomatique**. Acesso em: 14 julho 2022.

SILVA, J. P. A. da. *et al.* (2008). **Valoração ambiental do Morro da Serrinha, Goiânia-GO**. Monografia (*Lato Sensu* Perícia Ambiental) – PUC-GO. Goiânia.

SOUZA, D. (2022). **Famílias podem receber aluguel social para deixar o Morro da Serrinha em Goiânia** Disponível em: <https://opopular.com.br/noticias/cidades/fam%C3%ADlias-podem-receber-aluguel-social-para-deixar-o-morro-da-serrinha-em-goi%C3%A2nia-1.2385884>. Acesso em: 10 junho 2022.

**RE** REFORMA  
**UR** URBANA E  
**DE** DIREITO À  
**CI** D A D E

# CAPÍTULO 5

## **Agricultura urbana e periurbana na Região Metropolitana de Goiânia**

A construção de uma agenda necessária

KARLA EMMANUELA R. HORA  
GISELENE AUXILIADORA FERREIRA  
DAVID ALVES FINOTTI C. DE AZERÊDO  
ROGÉRIO ANTÔNIO MAURO

## 1. Introdução

A agricultura urbana e periurbana (AUP) na Região Metropolitana de Goiânia (RMG), embora temporalmente não seja novidade, sua maior evidência dá-se no período recente, apoiada por iniciativa de organizações sociais e institucionalizada pelo poder público, com destaque para Goiânia.

Do ponto de vista da sociedade civil, sua discussão fundamenta-se no combate à fome e à miséria, nas atividades de agroecologia e nas práticas de educação ambiental. Em alguns casos ela é uma estratégia de (re)existência dos grupos sociais em condições de vulnerabilidade. Em outros, ela é ressignificada como o lugar de ação coletiva de organizações não governamentais, coletivos sociais e instituições de ensino (HORA *et al.*, 2021) que veem a AUP como uma forma de mobilização socioambiental que busca alterar a cidade sob uma visão de inclusão social e conservação ambiental. Do ponto de vista institucional, a AUP se ancora em projetos de assistência social (terapia ocupacional, geração de emprego e renda, e combate à fome) desenvolvidos por secretarias municipais ou protagonizados pelas “primeiras damas”. Há, ainda, a AUP que se organiza de forma a se adaptar à lógica mercantil local, extraindo possibilidade de renda em pequenas áreas de cultivo, utilizando-se da proximidade com os cursos d’água e do baixo valor de arrendamento das terras para sua prática econômica. Sob esse aspecto, ela pode ser vista como uma atividade transitória, enquanto o proprietário aguarda a melhor oportunidade de negócio para as terras urbanas. Há, ainda, as práticas cotidianas de inserção da atividade de produção agrícola nos quintais, lotes vagos e espaços urbanos de forma individual e pontual pela cidade.

Em todos esses casos, a AUP deve ser entendida para além do emprego da atividade agrícola numa área urbanizada. Ela coaduna

uma gama de possibilidades que perpassa tanto pela agenda social (alternativa para grupos economicamente vulneráveis), agenda ambiental (aliada a práticas de drenagem urbana integradas à natureza e/ou à arborização urbana) e à agenda econômica (possibilitando uma agenda de desenvolvimento e valorização da agricultura familiar), além da agenda política, uma vez que sua prática vinculada à agroecologia, ao fortalecimento dos coletivos sociais e à agricultura familiar traduz uma nova perspectiva de desenvolvimento pautado na justiça socioambiental e no enfrentamento às desigualdades. Há que se destacar que, sob a perspectiva da relação com a natureza, a prática da AUP também se torna uma estratégia pós-pandemia para as cidades, visando ações de reabilitação social e contemplação paisagística.

As hortas urbanas geram impactos positivos relacionados à qualidade de vida e saúde, tais como: ampliar a oferta de alimentos de qualidade na alimentação (prioritariamente verduras, legumes e frutas) (LIMA, 2020). Outro fator importante na prática de agricultura urbana é a adoção de formas de cultivo sem a utilização de agrotóxicos, possibilitando assim a formação de uma consciência ambiental e alimentar.

Ao analisar os benefícios relacionados às questões ambientais, a AUP tem sido classificada como uma forma de ocupação do solo urbano, contribuindo para a manutenção das áreas verdes, aumentando a permeabilidade do solo, diminuindo a temperatura local, auxiliando na proteção da biodiversidade e reduzindo o impacto do próprio sistema alimentar (com a produção que gera gases de efeito estufa), diretamente pela prática agrícola intensiva, mas também pelo transporte (diminuindo a produção de resíduos) (MOUGEOT, 2006).

Paradoxalmente, a AUP também se alia a uma agenda econômica conservadora, quando sua atividade atende aos interesses rentistas de especulação imobiliária. Destinar parte dos

vazios urbanos para a AUP pode ser uma estratégia de combate a isso (MARÇAL; MESQUITA, 2018; MARÇAL *et al.*, 2021).

Neste texto, queremos apontar a AUP como uma possibilidade de desenvolvimento para as áreas metropolitanas, fortalecendo seu vínculo com os coletivos sociais, com a população em condição de vulnerabilidade socioeconômica e com alternativas de planejamento urbano ambiental. Simultaneamente, a AUP pode ser uma possibilidade para o cumprimento da função socioambiental da propriedade urbana.

## **2. O retorno da fome**

Em 2020 a fome cresceu 30% na América Latina (FAO, 2020). No Brasil, o 2º Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19, publicado em 08/06/2022 (PENSSAN, 2022), identificou que o país já contava 33,1 milhões de pessoas que não possuem o que comer. Isso representa 14 milhões de novos brasileiros(as) em situação de fome após o final de 2020.

Segundo o relatório, 58,7% da população brasileira convive com a insegurança alimentar em algum grau – leve, moderado ou grave (fome). Com isso, o Brasil retornou para um patamar equivalente ao da década de 1990. Outro dado alarmante indica que a insegurança alimentar abrangeu cerca de 60% dos domicílios em áreas rurais e a fome atingiu 21,8% dos lares de agricultores familiares e pequenos produtores (PENSSAN, 2022).

Em relação à região Centro-Oeste, a insegurança alimentar atinge cerca de 59,5% dos lares – desses, cerca de 12,9% encontra-se em situação grave, ou seja, a fome. Em Goiás, Goiânia ou Região Metropolitana os dados são inexistentes, insipientes ou pontuais. Muitas das informações baseiam-se no aumento da população vulnerável visto pelas associações que distribuem alimentos

**capítulo 5** | Agricultura urbana e periurbana na  
Região Metropolitana de Goiânia  
*A construção de uma agenda necessária*

para pessoas em situação de rua na disparada dos casos de furto famélico<sup>39</sup> relatados pela Defensoria Pública do Estado de Goiás, e na demanda de cestas básicas<sup>40</sup>, junto ao poder público.

A Região Metropolitana de Goiânia (RMG), composta por 21 municípios, abrigava 2.685.242 pessoas, segundo estimativa populacional do IBGE para 2021. Desses, 57,9% estão na capital. Parte da população convive com diferentes situações de vulnerabilidade em face do contexto de crise econômica e baixa incidência de políticas de inclusão e amparo social. Em 2020, a taxa da população ocupada variou de 9%, em Bonfinópolis, a 41% em Goiânia, sendo que dez municípios tinham taxa de menos de 15% e apenas dois, acima de 30%. Em 2020, o salário médio mensal dos trabalhadores formais foi de 1,85 salários mínimos, excluindo-se Goiânia (cujo salário médio foi de 3,2) e Santo Antônio de Goiás (que alcançou 4,0 s.m.) (IBGE, 2021). Em 2010, data do último censo demográfico do IBGE, 32,9% das pessoas na região viviam com até meio salário mínimo. A taxa de desemprego em 2022, para o Estado de Goiás, foi de 8,9%<sup>41</sup> e a taxa de informalidade foi de 39,8% para o primeiro trimestre de 2022. Em 2021, 37,26% da população do Estado encontrava-se na RMG. Em 2020, a taxa de desocupação das pessoas de 14 anos ou mais foi de 10,6% para Goiânia (IBGE, 2021).

Em meio à crise econômica e à alta dos custos de produção, os preços dos alimentos encareceram. De acordo com o Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE), o grupo dos alimentos essenciais que compõem a cesta básica

<sup>39</sup> Disponível em: <https://www.jornalopcao.com.br/reportagens/fome-e-desemprego-fazem-dobrar-casos-de-furto-de-comida-em-goias-388806/>. Acesso em: 27 julho 2022.

<sup>40</sup> Disponível em: <https://www.goiania.go.gov.br/prefeitura-de-goiania-concluiu-entrega-das-21-mil-cestas-basicas-a-familias-em-situacao-de-vulnerabilidade-na-proxima-quinta-feira-28-07/>. acesso em: 22 julho 2022.

<sup>41</sup> Disponível em: <https://portal6.com.br/2022/05/16/desemprego-cresce-em-goias-nos-primeiros-tres-meses-de-2022/>. Acesso em: 22 julho 2022.

aumentou 48,3% de fevereiro de 2019 a fevereiro de 2022. Esse aumento representa o dobro da inflação geral do período, medida pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), que foi de 21,5% e da reposição do salário mínimo, que foi de 21,4%. Ainda, segundo o Programa de Preço ao Consumidor (Procon), o primeiro semestre de 2022 tem apresentado constantes aumentos no preço dos alimentos. Em abril de 2022 a cesta básica chegou a custar R\$ 634,60<sup>42</sup>; em julho estava em R\$ 642,35<sup>43</sup> na capital.

Dessa forma, pensar em ações de emergência e estratégias de médio e longo prazo é necessário para garantir a segurança alimentar do país. Nesse contexto, a agricultura urbana poderia estar associada a programas de inclusão e redução de impactos socioeconômicos, possibilitando a produção e o abastecimento de alimentos e a redução de gastos domésticos, além de ser uma fonte de alimentação saudável a ser disponibilizada com preços mais acessíveis, ao se considerar sua produção local.

Num contexto de retorno da fome, perda de renda, desemprego e aumento da pobreza, políticas destinadas para a agricultura familiar, agricultura urbana e periurbana são estratégicas. Cidades como Lisboa e Porto, em Portugal (DELGADO, 2020), e Havana, em Cuba (MARQUÉZ, 2021), apresentam ações institucionalizadas de apoio e fortalecimento a essa atividade visando integrar ações tanto de produção de alimentos, geração de emprego e renda e ordenamento territorial.

Com o crescimento das cidades e suas problemáticas associadas a um contexto de desigualdade socioeconômica, a agricultura urbana poderia vir a ser uma ferramenta tanto de gestão territorial quanto de desenvolvimento. Sua implementação em

---

<sup>42</sup> Disponível em: <https://tribunadoplanalto.com.br/procon-goiania-aponta-reajuste-de-764-no-valor-da-cesta-basica/>. Acesso em: 27 julho 2022.

<sup>43</sup> Disponível em: <https://www.goiania.go.gov.br/procon-goiania-aponta-aumento-de-864-no-valor-da-cesta-basica/>. Acesso em: 27 julho 2022.

áreas de vazios urbanos ou agregadas a projetos coletivos (hortas comunitárias ou áreas coletivas em programas habitacionais) ou próximas de equipamentos sociais (escolas, assistência social, centros de reabilitação e outros), poderia contribuir tanto na oferta de alimentos para populações vulneráveis quanto ser um mecanismo gerador de emprego e renda.

No Brasil, apesar do crescimento da insegurança alimentar, pouco se tem avançado na estruturação de programas de implantação de hortas urbanas nas cidades brasileiras. Nos instrumentos de planejamento urbano, quando essa proposição se apresenta, sua inserção é marginal e insipiente.

No combate à fome e à miséria também, a reformulação das estruturas excludentes de planejamento urbano que restringem o acesso da população aos bens comuns nas cidades também são fundamentais. Dessa forma a agricultura urbana pode contribuir em questões como o acesso à terra, e garantir assim o direito de plantar e comer na cidade.

### **3. A agricultura urbana na agenda ambiental**

O contexto que se vive é a presença de múltiplas crises articuladas e integradas: econômica, social, ambiental e política. As mudanças climáticas globais são a expressão de um modelo de crescimento urbano-industrial que se pautou no avanço técnico e tecnológico descomprometido com a natureza. Seu efeito nas cidades é visto sob as consequências dos eventos extremos (ocorrência fora dos padrões de observação de estiagem ou de chuvas). Num cenário de incertezas e imprevisibilidades, as cidades estão sendo cobradas a adotarem medidas de adaptação para tais situações. A adoção de mecanismos de gestão de risco, contenção de crises e emergências ambientais e implantação de soluções verdes ou

baseadas na natureza são propostas que se apresentam para o desenho e a gestão urbana.

As mudanças climáticas geram uma intensa demanda para adaptação e resiliência das cidades. Logo, torna-se necessário identificar processos eficientes, integradores e sob uma perspectiva crítica, para abordar a solução para os problemas socioeconômicos aliados a ações de manutenção ou recuperação da qualidade ambiental, segurança alimentar, geração de renda etc. Além disso, tais propostas devem ser responsáveis por desenvolverem soluções que possibilitem a articulação entre o bem viver e o bem comum, compreendendo a necessidade de superação das desigualdades socioespaciais e ambientais.

No contexto da problemática ambiental contemporânea, alguns impactos são esperados, como a redução da produção (CHALLINOR *et al.*, 2014), diminuição de estoques de alimentos e limitação no acesso às fontes de água segura. Segundo Porter e colaboradores (2014), as mudanças climáticas já estão reduzindo a produção agrícola global entre 1% a 5% por década, nos últimos 30 anos, tornando-se assim, um dos principais desafios para a agricultura nas próximas décadas.

A agricultura e o espaço urbano são vistos frequentemente como antagônicos, uma vez que a atividade primária tende a ocorrer nas áreas rurais. Mas a produção de alimentos nas cidades é uma realidade histórica, por meio dos cultivos nos quintais ou lotes baldios. Mesmo que em menor escala, ela ocupa um papel fundamental, exercendo diferentes funções no *habitat* e na paisagem urbana que vão desde o seu emprego à alimentação, contemplação paisagística e manutenção de áreas permeáveis (DAHER, 2021). Numa perspectiva de valorização da ruralidade é possível apontar para processos de complementaridade e coexistência entre o urbano e o rural.

**capítulo 5** | Agricultura urbana e periurbana na  
Região Metropolitana de Goiânia  
*A construção de uma agenda necessária*

O fomento à produção local e o estímulo às cadeias produtivas em circuitos curtos possibilitando o encontro direto entre produtor e consumidor, refletem na redução dos custos de transporte e deslocamento e na diminuição da emissão de carbono pela logística de transporte, possibilitando, assim, a construção de alternativas menos impactantes à natureza, além de contribuir para a redução do impacto ambiental das cidades, através da preservação e proteção da biodiversidade, da reciclagem de resíduos (compostagem) (SOUZA, 2019).

Considerando tais elementos, a prática da agricultura urbana e periurbana tem sido apontada pela Organização para Alimentação e Agricultura das Nações Unidas (ONU, 2014) e pelo Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC, 2014) como uma das possíveis estratégias de adaptação e mitigação no contexto das mudanças climáticas.

#### **4. A produção agropecuária na RMG**

As terras tendem a ser extremamente valorizadas nas regiões metropolitanas face à proximidade com os centros urbanos, aumento da densidade populacional e maior disponibilidade de infraestrutura e serviços. Nesse contexto, programas de valorização do rural sob uma perspectiva de desenvolvimento multifuncional nem sempre são observados já que a terra é vista sob a lógica urbana. Entretanto, é necessário olhar com mais atenção a dinâmica de valorização das terras e sua relação com o rural em contextos metropolitanos.

Com a proximidade dos centros consumidores, as áreas rurais metropolitanas poderiam ser estimuladas para produção de alimentos, otimizando a economia local. Entretanto, quando olhamos os dados do Censo Agropecuário, percebemos um arranjo territorial completamente distinto.

No caso da RMG, o Censo Agropecuário de 2017 (IBGE, 2017) identificou 9.611 estabelecimentos rurais na região, ocupando uma área de 535.831 hectares (5.358,31 quilômetros quadrados). A maioria dos estabelecimentos (59,06%) foram classificados como de agricultura familiar, ocupando 21,97% da área total. Já os estabelecimentos não familiares (40,94%) ocupavam a maioria das terras (78,03%). Pouco mais de 76% dos estabelecimentos possuíam até 50 ha e 1,35% possuíam 500 ou mais ha. Chama atenção a prevalência de estabelecimentos com menor área na região. Em Goiânia, por exemplo, com cerca de 40% da área rural antes da aprovação do novo Plano Diretor de 2022, foram identificados 461 estabelecimentos, dos quais 374 tinham menos de 50 ha.

No que diz respeito à utilização das terras, as pastagens ocupavam a maior parte delas, totalizando 342.482 ha, correspondendo a 63,92% (pastagens naturais, 12,80%; pastagens plantadas em boas condições, 48,44%; e pastagens plantadas em más condições, 2,68%). As lavouras temporárias totalizavam 67.763 hectares (12,65% da área), enquanto as matas ou florestas naturais destinadas à preservação permanente ou reserva legal ocupavam 15,84% dos estabelecimentos rurais. As lâminas d'água, tanques, lagos, açudes, área de águas públicas para aquicultura, de construções, benfeitorias ou caminhos, de terras degradadas e de terras inaproveitáveis somavam 3,90%, as lavouras permanentes, 1,33% e as florestas plantadas, 1,24%.

No caso da pecuária bovina, considerando a existência de um rebanho de 587.094 cabeças, chega-se a uma taxa de ocupação de apenas 1,71 cabeças por hectare de pastagem, indicando uma produção extensiva.

Ao analisar as lavouras temporárias, a cultura da soja, apesar de estar presente em apenas 127 estabelecimentos agropecuários, despontava como a principal atividade, ocupando 27.232 ha ou

**capítulo 5** | Agricultura urbana e periurbana na  
Região Metropolitana de Goiânia  
*A construção de uma agenda necessária*

42,64% da área colhida. Na sequência tinha-se o milho em grão, com 11.022 ha (17,26%), o milho forrageiro com 10.906 ha (17,08%) e a cana-de-açúcar com 4.653 ha (7,29%). Em síntese, apenas três culturas, todas classificadas como *commodities*, ocupavam 84,27% da área colhida das lavouras temporárias na RMG, restando pouco espaço para as principais culturas alimentares que são consumidas diariamente pela população.

O rural metropolitano pode ser estimulado sobre uma outra perspectiva de desenvolvimento que alie a produção de alimentos da cesta básica com políticas de conservação ambiental e o fomento à agricultura familiar, estimulando relações de complementaridade e reciprocidade com o urbano. A produção de *commodities* agrícolas pouco contribui para o desenvolvimento local, gerando riqueza, apenas, para poucos.

## **5. A agricultura urbana e periurbana na RMG: uma aproximação**

Entender a agricultura urbana em Goiânia passa por compreender o processo de ocupação no Centro-Oeste brasileiro e o contexto em que a cidade foi criada e cresceu sobre o espaço rural. Vale lembrar que Goiânia foi uma cidade planejada que, inicialmente, previam-se áreas de uso particular, áreas públicas, áreas de convivência comunitária em determinados bairros, entre outros.

Com a construção da cidade, as áreas particulares foram priorizadas como mecanismo de valorização imobiliária e, ao longo dos anos, as áreas públicas e as áreas de importância ambiental como áreas de preservação permanente (APP) estão sendo entregues à iniciativa privada, seja para especulação imobiliária ou para ocupação de novos empreendimentos em áreas estratégicas, incluindo as franjas urbanas. Percebe-se, na

atualidade, uma ocupação do espaço rural desordenada, baseada na especulação imobiliária cujo desenho implica na criação de condomínios de minichácaras ou áreas de lazer.

Nesse contexto, a agricultura urbana passa por distintas fases, desde a produção em pequenas propriedades familiares, produção nos quintais urbanos, e reprodução da cultura rural sobre o urbano, com a população se apropriando de alguns espaços coletivos para o cultivo de vegetais, hortifrúteis ou árvores frutíferas. Com isso, os moradores locais retomam as áreas abandonadas pelo poder público e tornam-nas em espaços coletivos dinâmicos, entre outros.

Ainda assim, a atividade da agricultura urbana ocorre de forma dispersa e fragmentada na RMG. Raphael Sousa (2019) mapeou 159 unidades de AUP em Goiânia, das quais 107 se concentravam na área urbana e destinavam-se, majoritariamente, para a venda no mercado local, incluindo a Central de Abastecimento de Goiás (CEASA-GO). Num estudo de profundidade, das 16 unidades selecionadas e entrevistadas, o pesquisador encontrou o predomínio de cultivos comerciais em pequenas áreas de olericulturas (folhagens, hortaliças, ervas medicinais, cenoura, beterraba etc.), utilização de baixa tecnologia, centralidade no trabalho individual ou familiar e importância da atividade como fonte de renda. Ademais, das 16 unidades, nove plantavam em áreas de 0,12 a menos de 1 ha. Apenas uma tinha pouco mais de 8 ha, e havia três entre 2,5 a 4,5 ha, indicando que a atividade ocorre em pequenas glebas ou vazios urbanos da cidade. Menos da metade dos produtores entrevistados detinham a propriedade da terra que utilizavam (SOUSA, 2019).

Débora Marçal e Gabriel Mesquita (2018) e Marçal e colaboradores (2020), estudando a possibilidade de inclusão dos vazios urbanos como áreas para a AUP, identificaram que, para além da produção comercial individual ou familiar, há diferentes

**capítulo 5** | Agricultura urbana e periurbana na  
Região Metropolitana de Goiânia  
*A construção de uma agenda necessária*

coletivos voltados para essa organização na cidade. Os autores apontam movimentos sociais, organizações não governamentais e programas institucionais que têm incorporado essa atividade como ação estratégia para mobilização social e discussão da agenda urbana e ambiental.

No vínculo com a questão ambiental veem-se duas vertentes bem distintas, mas complementares, na prática da AUP, sendo que, uma organiza as hortas urbanas como processos socioeducativos e outra se dedica à produção agroecológica como centralidade de sua intervenção na cidade.

Entretanto vê-se que a agroecologia na produção urbana em Goiânia e região metropolitana ainda é muito incipiente do ponto de vista de uma rede articulada de produção. Contudo, em atividades de extensão em bairros de Goiânia, Aparecida de Goiânia, Senador Canedo e Inhumas percebe-se a agroecologia aplicada aos quintais, na sua cultura e sua história, na prática de plantios, trocas de mudas, receitas, usos de ervas medicinais, na sua reprodução socioambiental diária. Por meio de coletivos sociais, projetos institucionais e de organizações não governamentais buscam desenvolver a agroecologia em praças e escolas.

Há também uma rede de produtores de assentamentos de reforma agrária em municípios outros, próximos à RMG, que desenvolvem a agroecologia e buscam incidir e fortalecer os sistemas de venda direta ao consumidor na capital. Esses grupos se fortalecem e ampliam o potencial de atividades de feiras e outras estratégias políticas de visibilização da agenda da segurança alimentar e nutricional, reforma agrária, AUP etc.

Sobre a produção agroecológica, Sara Santos (2022) realizou levantamento de produção de base ecológica em Goiânia e região metropolitana, concluindo, nesse contexto, que a produção possui forte relação com a Universidade Federal de Goiás (UFG), sendo as agricultoras predominantes.

E Marco Aurélio Pessoa-de-Souza e colaboradores (2020), estudando o uso e manejo de agrotóxicos por produtores de hortaliças na região noroeste de Goiânia, detectaram que 30% dos agricultores entrevistados afirmaram não usar agrotóxico na sua produção. Porém, nas visitas realizadas, em apenas uma unidade produtiva não foi encontrada embalagens de agrotóxico, além da quantidade de resíduos obtidos em análises realizadas em alface, couve e cebolinha oriundas das propriedades. Embora a agroecologia siga como meta de muitos produtores, a carência de assistência técnica ainda dificulta os processos de transição na produção.

Do ponto de vista legal, o fomento à agricultura urbana e periurbana conta com a Lei Estadual de Agricultura Urbana e Periurbana (Lei Nº 16.476/2009) e a Lei Municipal Hortas Comunitárias e Compostagem (Lei Complementar 345/2021). Contudo, a ausência de assistência técnica é uma constante ressaltada em diversos trabalhos, dentre eles Santos (2021), Pessoa-de-Souza *et al.* (2020).

As informações acima nos ajudam a pensar estratégias futuras para a produção urbana de base ecológica (orgânica e/ou agroecológica), levando em consideração que no espaço urbano não é permitida a aplicação de agrotóxicos para controle de plantas espontâneas e/ou insetos e doenças de plantas (mantido o veto de uso pelo arquivamento da Consulta Pública 46/2006). Ressalta-se a necessidade atual e futura de ações amplas que contemplem organizações locais de produção urbana e a necessidade de assistência técnica que compreenda o não uso do agrotóxico como medida de segurança pública e alimentar.

## **6. A agricultura urbana e periurbana (AUP) e o Direito à Cidade**

O potencial da agricultura urbana como estratégia de consciência pública do direito à cidade e de produção de alimentos saudáveis traz múltiplos benefícios para a sociedade. A ocupação dos vazios urbanos, por exemplo, pode ser uma estratégia de cumprimento da função socioambiental da propriedade urbana, uma vez que a produção vegetal tem potencial de garantir a segurança alimentar à população vulnerável através da produção de alimentos de qualidade e, estando associada à agroecologia, sua prática também oferece serviços ambientais.

Dessa forma, as conquistas para a população não é o único benefício, visto que se verifica a melhoria na qualidade de vida que envolve diferentes setores do bem-viver. Analisando do ponto de vista do aprendizado, a possibilidade de troca de informações sobre o cultivo de uma cebolinha na pia da cozinha até diversos produtos em áreas mais amplas (lotes baldios, praças, canteiros centrais), de acessar diversas gerações (espaço onde idosos, jovens e crianças realizam atividades juntos, conversam, convivem), das trocas intergeracionais dentro e fora dos núcleos familiares (troca de conhecimentos, saberes, culturas; reprodução de práticas de produção, processamento e alimentação), do ponto de vista da cidade, tem-se a manutenção de áreas para infiltração das águas pluviais, melhoria na arborização urbana, usos múltiplos das áreas verdes e contenção da especulação imobiliária. Tudo isso demonstra o potencial da AUP como política pública e a ser inserida no planejamento territorial das cidades.

As cidades da RMG ainda guardam um vínculo aproximado dessa geração urbana com a vida rural, local de origem da grande maioria de nossa população e ainda referência em cultura, história, produção e plantio. Dessa forma, a AUP mimetiza, muitas vezes,

a sua memória nos quintais produtivos do meio rural. Ademais, ela reacende o debate sobre as novas perspectivas para o rural, apontando novas possibilidades de desenvolvimento e de ruralidades na relação campo/cidade.

Baseado em observações das cidades que compõem a região metropolitana (Goiânia, Inhumas, Aparecida de Goiânia, Senador Canedo e Caldazinha), nas quais a população cultiva frutíferas de sua preferência em praças, canteiros centrais, lotes baldios e quintais é possível ver como essa memória simbólica se materializa nos espaços urbanos. Essas frutíferas expressam a preferência e memória afetiva dos moradores, que os conecta com o local e promove a socialização, o encontro e a troca de experiências, aproxima as pessoas. Da mesma forma como ocorre nas hortas coletivas, nas questões ambientais, na discussão do espaço público, contudo, o alimento acalma, possibilitando interações menos agressivas nas comunidades beneficiadas por suas práticas.

O que vislumbramos para nossa Goiânia e região à luz da produção de alimentos? Vislumbramos inicialmente que tipo de alimento é acessado e onde ele é produzido. O que necessitamos para produzir alimento na cidade? Como produzir esse alimento? Qual a qualidade desse produto? Quem o consumirá? Como consumirá? Quais fatores ambientais, sociais e econômicos implicam em promover as inter-relações pessoais em torno da produção? Como se dará a comercialização do excedente? Como esse recurso reverterá para a população e as pessoas envolvidas? Como organizar-se a partir dessa produção? No nosso entendimento, são perguntas que nortearão nosso trabalho futuro e que nos ajudarão a conectar população/cidade/produção.

## 7. Considerações finais

Num cenário crítico de retorno da fome, a AUP torna-se mais uma ferramenta e estratégia de combate à fome. Mas sua prática e proposta é multidimensional. Nos debates sobre a reforma urbana e direito à cidade, a AUP insere-se com proposições de:

- i. qualidade de vida (acesso a alimentos) e estratégias de geração de emprego e renda por meio de empreendimentos populares;
- ii. acesso à terra urbana e combate aos vazios urbanos (muitas das atividades de AUP são executadas em lotes vagos ou praças);
- iii. melhoria do microclima (manutenção do verde);
- iv. desenvolvimento de outra prática de arborização urbana (plantio de frutíferas);
- v. estabelecimento de soluções baseadas na natureza numa perspectiva crítica e de valorização do bem viver e do bem comum;
- vi. auxílio nas estratégias de redução da emissão de carbono, com a produção e circulação de alimentos nos chamados circuitos curtos (produção e consumo de forma integrada e em contato direto);
- vii. fortalecimento da segurança alimentar com o estímulo ao consumo de hortifrútis, da agricultura familiar e agroecologia;
- viii. desenvolvimento de outras práticas de educação ambiental, entre outros.

Na escala da produção do espaço urbano, no enfrentamento das desigualdades urbanas e na proposição de uma nova agenda

urbana, algumas dimensões devem ser incorporadas para a viabilização da AUP, dentre as quais:

- i. construção de uma agenda de desenvolvimento rural na escala metropolitana;
- ii. institucionalização de um programa de AUP com a valorização da produção comunitária e familiar;
- iii. regulação dos vazios urbanos e lotes vagos para moradia e para as práticas comunitárias ambientais, como a AUP;
- iv. incorporação de estratégias para a adaptação das cidades às mudanças climáticas globais com soluções e sistemas baseadas na natureza numa perspectiva crítica e de valorização do bem viver e do bem comum;
- v. ampliação de ações de geração de emprego e renda por meio do fortalecimento da agricultura familiar, da produção comunitária e familiar; do cooperativo e associativismo,

Esses e outros elementos podem ser integrados a uma agenda de planejamento urbano e ambiental na qual a AUP torna-se estratégica.

## 8. Referências

CHALLINOR, A. *et al.* (2014). **A meta-analysis of crop yield under climate change and adaptation.** Disponível em: <https://doi.org/10.1038/nclimate2153> Acesso em: 12 set. 2021.

DAHER, L. A. (2021). **Agricultura urbana como estratégia de adaptação das cidades às mudanças climáticas globais.** Dissertação (Mestrado em Projeto e Cidade) – FAV/UFG. Goiânia.

DAHER, L. A.; HORA, K. E. R. (2020). Agricultura urbana nos vazios urbanos de Goiânia: estratégia de adaptação das cidades às mudanças

**capítulo 5** | Agricultura urbana e periurbana na  
Região Metropolitana de Goiânia  
*A construção de uma agenda necessária*

climáticas globais. *In*: XII Sem. Inter. de Investigación en Urbanismo. **Anais**. São Paulo-Lisboa. 15 a 26 de junho de 2020.

DELGADO, C. (2021). **A crise como oportunidade para repensar o Ordenamento Territorial**: potenciar os vazios urbanos para a prática de Agricultura Urbana. Disponível em: <https://www.revistas.ufg.br/revjat/article/view/65645>. Acesso em: 12 setembro 2021.

FAO. (2020). **Food security and nutrition in the world FAO, 2020**. Disponível em: <https://www.fao.org/3/cb5409en/cb5409en.pdf>. Acesso em: 23 julho 2022

HORA, K. *et al.* (2021). Águas, educação e alimento: conversando sobre hortas urbanas escolares. Goiânia: Cirgráfica.

IBGE – **Síntese de Indicadores Sociais, 2021**. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/saude/9221-sintese-de-indicadores-sociais.html?=&t=resultados>. Acesso em: 27 julho 2022.

IPCC – INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE. (2014). **Climate Change 2014**: impacts, adaptation, and vulnerability. Cambridge/ Nova Iorque: Cambridge University Press.

LIMA, M. T. (2020). Por que agricultura na cidade? A importância da Agricultura Urbana em contexto de emergência climática e sanitária. *In*. **Boletim Covid-19 – DPCT/IG n. 20**. Departamento de Política Científica e Tecnológica do Instituto de Geociências – UNICAMP. Campinas (SP).

MARÇAL, D.; MESQUITA, G. (2018). **Cenários para a Agricultura Urbana e Periurbana em Goiânia à Luz da Revisão da Lei 171/2007 Plano Diretor Municipal**. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Engenharia Ambiental e Sanitária) – EECA/UFG. Goiânia.

MARÇAL, D. *et al.* (2021). Urban and peri-urban agriculture. *In*: Goiânia: The search for solutions to adapt cities in the context of global climate change. **Urban Climate**. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.uclim.2020.100732>. Acesso em: 12 setembro 2021.

MÁRQUEZ, L. Agricultura urbana: o que Cuba pode nos ensinar. **ArchDaily Brasil**. Disponível em: <https://www.archdaily.com.br/br/01-78672/agricultura-urbana-o-que-cuba-pode-nos-ensinar>. Acesso em: 12 setembro 2021.

MOUGEOT, L. J. A. (2006). Growing better cities: urban agriculture for sustainable development. **IDRC**, 2006. Disponível em: <https://idl-bnc-idrc.dspacedirect.org/bitstream/handle/10625/30554/IDL-30554.pdf?sequence=12&isAllowed=y>. Acesso em: 27 julho 2022.

OBSERVATÓRIO DO CLIMA. IPCC ART, WG1: **Resumo Comentado**.

**capítulo 5** | Agricultura urbana e periurbana na Região Metropolitana de Goiânia  
*A construção de uma agenda necessária*

Disponível em: [https://www.oc.eco.br/wp-content/uploads/2021/08/OC-IPCC-AR6-FACTSHEET\\_FINAL.pdf](https://www.oc.eco.br/wp-content/uploads/2021/08/OC-IPCC-AR6-FACTSHEET_FINAL.pdf). Acesso em: 12 setembro 2021.

ONU – Organização das Nações Unidas. World Urbanization Prospects. 2014-Revision. Disponível em: <https://esa.un.org/unpd/wup/Publications/Files/WUP2014-Report.pdf>. Acesso em: 21 julho 2022.

PENSSAN, Rede (2022). **II Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da COVID-19 no Brasil**. São Paulo: Fundação Friedrich Ebert.

PESSOA-DE-SOUZA, M. A.; ALVES, A. F. T.; FREITAS, G. S. (2020). **Uso e manejo de agrotóxicos por produtores de hortaliças em área urbana: um estudo de caso da região noroeste de Goiânia, Goiás**. Disponível em: <https://doi.org/10.34117/bjdv6n5-176>. Acesso em: 17 julho 2022.

PORTER, J. R. *et al.* (2014). Food security and food production systems. *In.: Intergovernmental Panel on Climate Change: impacts, adaptation, and vulnerability*. Cambridge: University Press, p. 485-533.

SANTOS, S. F. (2022). **Agricultura urbana e periurbana orgânica: Goiânia e região metropolitana**. TCC (Graduação em Agronomia) – UFG/EA. Goiânia.

SOUSA, R. P. O. (2019). **Agricultura urbana em Goiânia (GO)?** Dissertação (Mestrado em Geografia) – IESA/UFG. Goiânia.

WOLFF, Í. **Fome e desemprego fazem dobrar casos de furto de comida em Goiás**. Disponível em: <https://www.jornalopcao.com.br/reportagens/fome-e-desemprego-fazem-dobrar-casos-de-furto-de-comida-em-goias-388806/>. Acesso em: 17 julho 2022.

# CAPÍTULO 6

## **Condições ambientais na Região Metropolitana de Goiânia**

Vulnerabilidades e insegurança hídrica

MANUEL EDUARDO FERREIRA  
ROBERTA SILVA MARQUES  
JULIANA GOMES DA SILVA  
KARLA EMMANUELA R. HORA  
PRISCILA MAIA BARBOSA  
CLÁUDIA VALÉRIA DE LIMA

## 1. Introdução

Falar sobre o uso do solo na Região Metropolitana de Goiânia (RMG), especialmente num contexto ambiental, não é uma fácil tarefa. Implica em falar sobre uma governança praticamente inexistente na região, a não ser no compartilhamento de alguns serviços entre a capital e municípios limítrofes/dependentes, como ocorre na atuação da Rede Metropolitana de Transporte Coletivo (RMTC), na oferta de empregos, ou na atuação de forças de segurança pública e saúde do governo do Estado de Goiás.

Goiânia e os 20 municípios que abrangem a RMG, no ano de 2021, abrigavam aproximadamente 2,7 milhões de habitantes (IBGE, 2021), ocupando uma área de 7.480,541 km<sup>2</sup>. Sua formação inicial remonta ao final da década de 1990, com a institucionalização do aglomerado urbano de Goiânia. Os dois municípios mais populosos da região, Goiânia e Aparecida de Goiânia, em 2021, já abrigavam 89,78% desse contingente.

No outro lado dessa balança estão os 2% da população total que residiam nas áreas rurais (IBGE, 2010), que concentram os principais mananciais de captação de água que abastecem a população da RMG. Contraditoriamente, a manutenção e conservação desses locais seguem ameaçadas pelo crescimento urbano e pelo modelo de produção adotado nas atividades agropecuárias.

Embora a região apresente uma tendência de redução e estabilização do crescimento populacional, a mancha urbana segue se ampliando, tornando-se nítida a incorporação crescente de novas terras pelo mercado imobiliário. Na contramão de um período que exige adaptação e medidas sustentáveis, esses processos ocorrem às custas de alterações das leis de perímetros urbanos que, por vezes, não consideram aspectos de gestão

metropolitana integrada ou mesmo de proteção dos recursos hídricos.

Ao observar as condições ambientais da RMG é possível perceber que a dinâmica urbana impactou o ambiente físico-natural, convertendo áreas verdes em ambientes urbanizados (sobretudo impermeabilizados), com ameaça direta aos cursos d'água e suas nascentes. Não por acaso, há mais de uma década, a região passou a conviver com períodos de estiagem prolongada, que afetam a sua segurança hídrica, impondo medidas de racionamento e vultosos investimentos para ampliação dos sistemas de abastecimento de água.

Tais territórios precisam ser entendidos como estratégicos para a preservação da biodiversidade local do Cerrado, assim como para a conservação dos recursos hídricos. No entanto, não há projetos integrados de valorização de suas paisagens naturais, a não ser pelos poucos esforços de gestão das Unidades de Conservação de caráter regional, mas ainda com dificuldades de se operacionalizar na forma de um pacto e compromisso metropolitano.

O diagnóstico ambiental da RMG, produzido por um plano de desenvolvimento integrado para esse território, nos anos de 2016 e 2017, até então inédito em termos de articulação com os municípios e a capital<sup>44</sup>, identificou a inobservância entre as propostas de expansão urbana com as áreas de proteção das sub-bacias de captação de água para abastecimento público (SECIMA/UFG, 2017). Municípios como Caturai, Trindade e Goiânia, por exemplo, têm as condições naturais de suas sub-bacias já ameaçadas pelo crescimento urbano de Inhumas, Goianira, Aparecida de Goiânia, Hidrolândia e da própria Goiânia. Esses processos, de caráter antrópico,

---

<sup>44</sup> Para mais detalhes, ver Plano de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Goiânia (SECIMA/UFG, 2017).

contribuem para o cenário de escassez e insegurança hídrica já presente na região.

Dentre os projetos de desenvolvimento em disputa para a RMG, dois são bastante nítidos no que concerne aos aspectos ambientais, nos quais a disputa pela água e pelas áreas verdes estão na centralidade. Em jogo estão sub-bacias de captação de água que ainda possuem baixa ocupação urbana ou se encontram em áreas rurais.

Há uma tensão pela ocupação dessas regiões do ponto de vista de produção do espaço urbano, como ampliação de empreendimentos habitacionais e comerciais. Paralelamente, vê-se um esforço de redução dos instrumentos normativos de proteção das áreas de preservação permanente. Isso foi evidenciado no processo conturbado de aprovação da última lei do Plano Diretor de Goiânia, Lei nº 349 de 4 de março de 2022. Em igual intensidade, vê-se a pressão do mercado imobiliário por extrair valor da paisagem produzida, via parques lineares, pressionando a ocupação dos fundos de vale com projetos de infraestrutura viária, como o exemplo dos projetos Macambira-Anicuns, Marginal Botafogo e Marginal Cascavel. Ou implantando parques de lazer em regiões de alta valorização do preço da terra, como exemplifica o Parque Flamboyant, em Goiânia. Há, ainda, projetos de teor polêmico, como a iniciativa de ocupação do entorno imediato do reservatório João Leite, para fins urbanos e de lazer, incluindo a possibilidade de destinação do reservatório para atividades náuticas, intensificando-se com a supracitada insegurança hídrica.

Essas iniciativas visam, cada vez mais, comprometer hoje os recursos ambientais em favor da valorização da terra urbana, em detrimento da qualidade de vida e das demandas da população em geral, ameaçadas num futuro próximo, talvez próximo demais, em menos de uma década.

Um segundo movimento, capitaneado pelos setores populares e sociedade civil, visa pressionar o poder público para a preservação das áreas de maior vulnerabilidade ambiental, com destaque para as sub-bacias de captação de água, nascentes e fragmentos florestais remanescentes, com destaque para as Áreas de Proteção Ambiental (APA) do João Leite, da APA Alto Anicuns (em fase de implantação), da bacia do Rio Dourados, ou do projeto de recuperação da bacia do Meia Ponte e de toda a estrutura adjacente a ele nas áreas urbanas. Esses grupos também pressionam para a construção de parques na periferia urbana das cidades e pela preservação das áreas de interesse ambiental e paisagístico.

Importante considerar que os processos de apropriação, supressão ou ressignificação dos recursos/paisagens naturais são algo de um novo processo de mercantilização, valorização e segregação social. As áreas valorizadas ao redor dos parques, por exemplo, tendem a se destinar ao usufruto de camadas sociais com maior poder aquisitivo, enquanto as novas áreas incorporadas, à medida que vão recebendo infraestrutura, resultam em novos ciclos de gentrificação. A cidade, como espaço público e democrático, fica comprometida.

Considerando a dinâmica socioambiental da RMG, apontamos para uma leitura integrada e com desafios para a gestão interfederativa que envolva participação e controle social e construa uma perspectiva socioambiental da terra urbana. À luz do Estatuto da Metrópole, Lei nº 13.089 de 15 de janeiro de 2015, tais aspectos poderiam potencializar uma nova forma de gestão na RMG.

## **2. Uso do solo, impactos ambientais e qualidade de vida**

Ao analisarmos a dinâmica de uso do solo dos municípios da RMG (Figura 1), ao longo dos últimos 35 anos (1985-2020), nota-se uma forte expansão da área urbana em todos eles, alguns

chegando a quintuplicar essa área, caso de Abadia de Goiás (92 ha—592 ha), enquanto a maioria triplica ou duplica essa área, exemplos de Senador Canedo (1.177 ha—3.846 ha), Goianira (1.038 ha—2.916 ha), Nerópolis (315 ha—918 ha), Trindade (1.792 ha—4.266 ha), Aparecida de Goiânia (6.501 ha—13.923 ha) e Goiânia (18.693 ha—31.705 ha), respectivamente. Na maioria dos casos, o crescimento foi mais intenso entre 1985 e 2000, alcançando uma certa estabilidade entre 2010 e 2020, refletindo também uma redução gradativa no crescimento da população e retração da economia nesse último período. Os dados históricos analisados neste capítulo são provenientes do projeto MapBiomass<sup>45</sup>, baseado na classificação de imagens de satélite (Landsat).

A expansão da área urbana é um reflexo do êxodo rural manifestado no Brasil durante as décadas de 1950 a 1970, especialmente na região Centro-Oeste, onde Goiânia se apresenta como um polo de atração, juntamente com Anápolis e Brasília. Igualmente importante foi a ação do Estado em investimentos de infraestrutura, que afetaram e modificaram sobremaneira o espaço urbano e regional em diferentes momentos da existência da capital Goiânia e de sua região metropolitana.

Porém, na esteira desse crescimento, puxado principalmente por investimentos do governo federal, como o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), parte considerável dessa expansão ocorre de forma desordenada e pouco sustentável, causando inúmeros impactos na natureza. Entre os impactos, podemos citar o comprometimento das Áreas de Preservação Permanentes (APPs) de rios, lagos/lagoas e nascentes da RMG, com interferências da ordem de 40%, 70% e 65%, respectivamente (BRASIL *et al.*, 2020), bem como na impermeabilização do solo em extensas áreas de recarga do lençol freático e aquíferos. Pode-se afirmar que a expansão urbana sem planejamento compromete o

<sup>45</sup> Mais informações em Souza Jr. et al. (2020), ou acessar: <https://mapbiomas.org>.

bem-estar da população a partir de alterações físico-ambientais no solo, vegetação e clima local (LOPES, 2019), com desdobramentos também na esfera social, devido ao aumento do custo de vida, marcado por distâncias cada vez maiores entre residências e postos de trabalho, insuficiências das infraestruturas de base, como equipamentos da saúde e transporte, entre outros problemas de difícil solução em curto e médio prazo.

As intensas alterações no uso e cobertura do solo também afetam a qualidade de vida rural na RMG, onde o fator de maior impacto está na troca de extensas áreas de vegetação nativa para monoculturas de grãos e pastagens. Os eventos de conversão do uso do solo, geralmente relacionados a desmatamentos e/ou queimadas, há muito interferem no abastecimento de água nas principais cidades da RMG, especialmente em Aparecida de Goiânia e Goiânia, cuja população somada supera os 2,1 milhões de habitantes.

Além do comprometimento de bacias hidrográficas e reservatórios, a perda de solo por erosão laminar é outro forte sinal de degradação, agravado com o desmatamento de APPs de rios, nascentes e topos de morro. Estima-se que 41% da RMG se enquadre numa classe de perda “moderada” de solo, estimada entre 10 e 50 toneladas por hectare/ano, boa parte associada à substituição da cobertura nativa por classes de pastagem e agricultura (LIMA *et al.*, 2020), especialmente em condições de superfícies expostas às intempéries climáticas, causadas pelo sol, vento e chuva. Esse cenário é ainda pior em 4% da RMG, onde a perda de solo é estimada entre 50 e 200 toneladas por hectare/ano (classe de perda tida como “alta”). Ações de reflorestamento/regeneração de APPs e de outras áreas degradadas poderiam resultar numa redução significativa das áreas enquadradas como de “moderada” e “alta” perda de solo, para 25% e 0,5% (ante 41% e 4%), respectivamente. Políticas públicas promovidas por

órgãos de estado, empresas e prefeituras poderiam orientar essa recuperação, induzindo a ação participativa de proprietários de terras, através, por exemplo, de projetos de PSA<sup>46</sup> (Pagamentos por Serviços Ambientais).

Ainda que as práticas de manejo agrícola estejam mais eficientes e adaptadas, empregando-se técnicas de plantio direto (manutenção de palhada e/ou leguminosas sobre o solo), terraceamento (nivelamento das linhas de plantio) e integração lavoura/pecuária/floresta (ILPF), por exemplo, impactos ao ambiente ainda são observados em grande magnitude, dependendo da intensidade de chuvas, compactação dos solos, declividade do terreno, dentre outras características físicas.

Em termos históricos, nesse período de 35 anos (1985-2020), a classe de pastagem predomina largamente em todos os 21 municípios da RMG, desde o início dessa série temporal, ainda que em 2020 tenha apresentado um pequeno declínio. A média é de 16.500 ha por município, com expoentes em Bela Vista de Goiás (56.700 ha), Hidrolândia (47 mil ha), Trindade (36 mil ha), Guaporé (32 mil ha), Inhumas (31 mil ha) e Goiânia (14 mil ha). Importante lembrar que, de toda a área de pastagem da RMG em 2020 (336 mil ha), 22% encontram-se em estágio de degradação moderada a severa, indicando elevado potencial para compactação e/ou perda de solo/erosão, menor permeabilidade da água da chuva e baixo suporte alimentar para os rebanhos<sup>47</sup>.

A classe de agricultura, por sua vez, é marcada por cultivos de sequeiro (dependentes da chuva, principalmente na fase de plantio), em franco crescimento a partir do ano de 2010, tais como em Bela Vista de Goiás, atualmente com 23.600 ha; Hidrolândia,

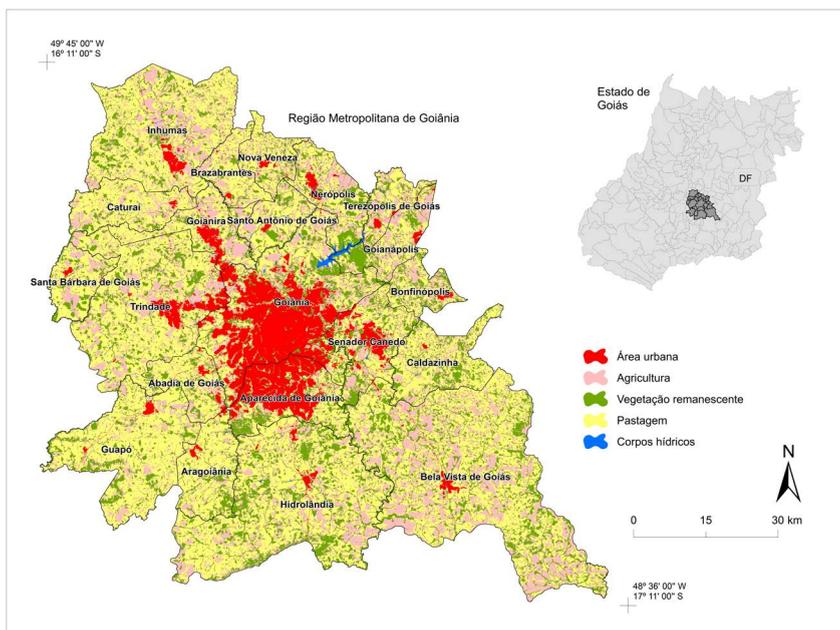
---

<sup>46</sup> Um exemplo de PSA é o Projeto Produtor de Água do Ribeirão João Leite, promovido pela empresa SANEAGO que, desde 2016, atua em alguns municípios da RMG, em propriedades rurais selecionadas.

<sup>47</sup> Os dados sobre a qualidade da pastagem são provenientes de Santos *et al.* (2022). Para mais informações, acessar: <https://mapbiomas.org>.

**capítulo 6** | Condições ambientais na Região Metropolitana de Goiânia  
*Vulnerabilidades e insegurança hídrica*

superando os 6.000 ha; Trindade, também com valores próximos a 6.000 ha; Inhumas, com mais de 2.500 ha; seguidos por municípios com faixas de agricultura entre 1.000 ha e 2.000 ha, a citar Goiânia, Goianira, Caturai, Goianópolis, Guapó e Nerópolis. Interessante mencionar que, na RMG, o processo de substituição da vegetação nativa pela agricultura traz um risco duas vezes maior de perda de solo do que em áreas com pastagens, acompanhado de outros agravantes ambientais, tais como assoreamento de rios, contaminação do solo e da água por agrotóxicos e perda da biodiversidade (LIMA *et al.*, 2018). A expansão das áreas de cultivos e pastagens deve seguir a legislação ambiental vigente e a orientação técnica dos órgãos competentes de cada prefeitura, visando, sobretudo, um planejamento integrado, coordenado por instâncias consultivas da própria RMG.



**Figura 1 — Mapa de localização e uso do solo da RMG, referente ao ano de 2020.**

Fonte: MapBiomias (<https://mapbiomas.org>).

### **3. Áreas verdes na paisagem urbana**

Quase escassas em meio à paisagem urbana, as áreas verdes têm recebido maior atenção, principalmente nos últimos 20 anos, a partir de diferentes interesses, justificados pelo discurso de defesa do meio ambiente. Apesar de não haver um consenso na legislação e amparo científico, Loboda e De Angelis (2005) apresentam alguns critérios para conceituar esses espaços. Segundo os autores, são espaços com presença de vegetação arbórea remanescente ou plantada em solos permeáveis, e que em geral são transformados em parques, praças ou jardins públicos.

Considerando o contexto da RMG, os parques urbanos, enquanto áreas verdes, vêm ganhando destaque na dinâmica socioespacial, conforme analisou Araújo (2021), atrelados às práticas econômicas, recreativas e ambientais. Criadas a partir da ideia de qualidade de vida, como justificativa para intervenção no espaço urbano pelo poder público, essas áreas acabam por elevar o preço da terra no seu entorno. Assim, determinadas áreas da cidade, transformadas em mercadorias, passam a ter um preço maior, atraindo o interesse privado em parceria com o poder público.

Nesse contexto, os parques são criados, não “porque abrigam uma fauna ou uma flora residual, mas porque oferecem conforto térmico diário para poucos e uma paisagem artificial desejada por muitos” (ARRAIS, 2017, p. 49). Na RMG, assim como em outras metrópoles, o processo de metropolização, atrelado à lógica capitalista de produção do espaço, impõe sua lógica de fragmentação a partir dos interesses dos agentes que nele atuam, com o aumento do preço da terra. Há que se destacar, conforme Lencione (2017, p. 51), que “as terras mais distantes do núcleo metropolitano tendem a ter um preço menor no mercado”; entretanto, à medida que vão sendo incorporadas pela expansão

urbana, a criação dos vazios urbanos torna-se uma estratégia a longo prazo de valorização dessas áreas.

Ao elencar a RMG a partir das áreas verdes podemos perceber duas categorias importantes: as áreas verdes para o lazer, por meio de parques urbanos, e as áreas verdes como espaço de proteção ambiental. A primeira tenta se sobressair em relação à outra, pois observa-se que na RMG os parques urbanos são ferramentas da produção urbana, que atraem o setor mercadológico da terra, enquanto as áreas verdes de proteção ambiental são suprimidas por novas áreas urbanas, em geral na forma de condomínios residenciais.

Tais interesses se manifestam, por exemplo, nas negociações para alteração dos parâmetros urbanísticos, visando elevação do adensamento em áreas até então limitadas. Essa estratégia ocorreu na revisão do Plano Diretor de Goiânia (Lei 349/2022). Contraditoriamente, esses adensamentos excessivos, mesmo no entorno de parques, já levam à formação de ilhas de calor (LOPES, 2021).

A partir do recorte espacial, podemos citar a cidade de Goiânia como exemplo da conflituosa relação entre as áreas urbanas e as áreas verdes de proteção/vulnerabilidade ambiental. Marques (2021) cita o caso da região norte de Goiânia como uma área de vulnerabilidade ambiental devido ao seu potencial hídrico, coexistente com o aumento do potencial construtivo nos últimos 70 anos.

Essa realidade entra em contradição com a criação de *shopping centers* próximos a Áreas de Preservação Ambiental (APAs), aumento de verticalização e de condomínios horizontais em áreas de potencial alagamento em períodos chuvosos. Marques (2021) cita o exemplo do quartel do Corpo de Bombeiros e condomínios no bairro Goiânia II, próximos ao parque urbano Leóldio di Ramos Caiado, uma área de brejo, mais suscetível a alagamentos e inundações durante a estação chuvosa.

Desse modo, as áreas verdes na RMG são tanto utilizadas para atrair moradia e a ideia de conforto urbano, como para valorização de determinadas áreas de interesse para o mercado imobiliário. Essa situação contrasta com as preocupações da população metropolitana que, durante as audiências públicas para a construção do Plano de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Goiânia (PDI-RMG) (SECIMA/UFG, 2017), conforme analisou Araújo (2021), destacavam uma preocupação com o meio ambiente, preservação de áreas verdes, proteção de nascentes, bem como sua potencialidade para promover o turismo local, educação ambiental e práticas de lazer e qualidade de vida para a população. Tais anseios estão relacionados a uma proposta de Planejamento Urbano democrático, voltadas ao bem comum, e não aos interesses do Capital que predominam na produção do espaço urbano.

#### **4. Segurança hídrica na RMG**

Todo esse complexo contexto de (re)produção do espaço urbano tem apontado para um cenário de insegurança hídrica na RMG. A falta de água é uma realidade em várias partes do mundo, e as mudanças climáticas funcionam como um componente intensificador do desequilíbrio hídrico, provocando secas severas, alagamentos, enchentes e outros fenômenos de cunho meteorológico, que se constituem em eventos extremos, ao extrapolar a ocorrência esperada para determinada época do ano e em determinadas regiões (PORTO-GONÇALVES, 2012). Nesse sentido, na região do bioma Cerrado, com clima tropical sazonal (estação seca em aproximadamente metade do ano), a escassez de chuva poderá ser cada vez mais acentuada e prolongada.

A crise hídrica tem origem na forma como a sociedade se apropria da natureza. Essa apropriação se materializa de

diferentes formas nas áreas rurais e nos centros urbanos. Nas cidades, chama-se a atenção para as regiões metropolitanas que, por suas características e atrativos próprios, se constituem no *locus* onde se concentram o maior quantitativo populacional, as infraestruturas, os serviços e os poderes constituídos que atuam na gestão dos recursos hídricos; por sua vez, é também nas cidades onde emergem e são percebidos os conflitos, as contradições e as desigualdades sociais (SOUZA, 2019; PORTO-GONÇALVES, 2012).

Segundo Ribeiro (2015), as desigualdades que marcam a sociedade brasileira estão expressas nas paisagens urbanas, onde as explorações, expropriações, hierarquizações, pobreza e a espoliação são materializadas com frequência. Nas regiões metropolitanas essas desigualdades se tornam mais evidentes, uma vez que tais situações são percebidas nos seus polos opostos: assentamentos subnormais com população destituída dos direitos fundamentais *versus* bairros dotados de infraestrutura e edifícios luxuosos abrigo população de classe alta (SANTOS, 2005).

Os problemas relacionados à escassez de água, ou o não acesso à água potável, podem intensificar ainda mais as disparidades econômico-sociais nessas regiões, implicando em agravos à saúde de populações em situação de maior vulnerabilidade social. Infelizmente, isso é observado na RMG. Essa região detém expressivo potencial hídrico, por concentrar redes de drenagem de relevância nacional em seu território, a exemplo de parte da Bacia do Paraná. Apesar dessa localização privilegiada, a RMG apresenta indicativos de um cenário de crise hídrica, marcada também por passivos socioambientais.

Destaca-se a diminuição gradativa da vazão dos rios que abastecem a RMG, principalmente no período de seca, afetando, sobretudo, o Rio Meia Ponte. Por essa razão, nos anos de 2019, 2020 e 2021 foram editados três decretos estaduais de situação de

risco e emergência hídrica na Bacia do Rio Meia Ponte (SEMAD, 2021). Outro aspecto é a relação entre a oferta e a demanda por água, que aponta a necessidade de ampliação do sistema de abastecimento em dez municípios, enquanto outros cinco requerem novo manancial, como é o caso de Bonfinópolis, Santa Bárbara de Goiás, Trindade, Aparecida de Goiânia e Goiânia (ANA, 2015).

Reportagem de 12 de dezembro de 2021, em um dos principais jornais de circulação na RMG, apresentou as áreas de ocupações irregulares, constatando aumento das mesmas durante a pandemia de coronavírus. As 17 ocupações mapeadas se concentram nos municípios de Terezópolis de Goiás (1), Aparecida de Goiânia (5) e Goiânia (11), totalizando 9.352 moradores. Ainda de acordo com essa reportagem, os moradores da ocupação Beira da Mata, no bairro Independência Mansões, em Aparecida de Goiânia, “tomavam água de um poço desativado próximo à comunidade, que tem quase 300 membros. Com o passar das semanas, crianças e adultos começaram a apresentar casos de vômito e disenteria”.

Esse tipo de situação evidencia a vulnerabilidade que pessoas de baixa ou nenhuma renda enfrentam em circunstâncias em que falta infraestrutura básica para sua existência, incluindo o acesso à água. Em um cenário de escassez hídrica, as condições de acesso podem ser ainda piores, intensificando essa insegurança. Registros como esses denotam que na RMG há pessoas em situação de vulnerabilidade que já experienciam a falta de água potável.

A noção de segurança hídrica surge como uma das leituras possíveis sobre a questão da água, propiciando a discussão sobre o seu acesso, quantidade, qualidade e as consequências das mudanças climáticas representadas pelos eventos extremos. No âmbito das instituições e nas suas articulações supranacionais, as primeiras discussões sobre água estavam presentes desde a Eco

92, evento da ONU realizado na cidade do Rio de Janeiro, com a Agenda 21<sup>48</sup>. No entanto, a partir dos anos 2000, o interesse pelo tema se intensificou (PORTO-GONÇALVES, 2012), embora a relevância da questão seja anterior a esse período. Nesse contexto, o termo “segurança hídrica” foi definido no 2º Fórum Mundial da Água no ano 2000, cujo conceito,

(...) significa garantir que ecossistemas de água doce, costeira e outros relacionados sejam protegidos e melhorados; que o desenvolvimento sustentável e a estabilidade política sejam promovidos; que cada pessoa tenha acesso à água potável suficiente a um custo acessível para levar uma vida saudável e produtiva, e que a população vulnerável seja protegida contra os riscos relacionados à água (AFFELTRANGER *et al.*, 2012, p. 2).

As análises sobre segurança hídrica se apresentam desafiadoras, visto que os cenários de riscos e incertezas se intensificam, ancorados num contexto de mudanças climáticas globais. Para uma avaliação de riscos, o uso de indicadores e índices se apresentam como ferramentas úteis na mensuração da segurança hídrica, uma vez que permitem aglutinar uma série de dados e informações acerca das condições relativas à água, tais como: disponibilidade, demanda e qualidade, bem como variáveis que indicam condições de acesso à mesma, representadas por dados econômicos e sociais. Salienta-se que há uma heterogeneidade de elementos físico-naturais e econômico-sociais na metrópole, como também padrões diferenciados de governança da água, acarretando, por conseguinte, diferentes níveis de segurança hídrica na RMG.

<sup>48</sup> Documentado apresentado no contexto da Eco 92, que elenca os princípios de defesa da Terra.

## 5. Conclusões

Com base nos dados, reflexões e provocações deste capítulo, reafirma-se um contexto de preocupações face às atuais condições ambientais da Região Metropolitana de Goiânia, parte das quais apontadas no PDI-RMG. Em síntese, conclui-se que:

menos de 25% da RMG é composto por remanescentes de Cerrado, valor bem abaixo do necessário para a manutenção da biodiversidade, qualidade de vida e dos recursos hídricos; há pouca representatividade de Unidades de Conservação em escala metropolitana, com destaque para a Área de Proteção Ambiental do ribeirão João Leite;

as áreas de vulnerabilidade ambiental encontram-se desprotegidas, especialmente aquelas próximas aos mananciais de captação de água destinados ao abastecimento público, com marcante expansão urbana e agropecuária;

verifica-se uma degradação elevada em boa parte das Áreas de Proteção Permanentes dos cursos de água, variando de 40% a 70%, a depender da categoria de APP;

constata-se a ausência de políticas públicas voltadas a uma governança integrada da RMG, comprometida com a manutenção dos mananciais, particularmente nos Planos Diretores municipais, bastante orientados às ações de expansão urbana;

há um desequilíbrio no acesso à água para consumo humano e nas ações de esgotamento sanitário, além de uma condição crítica da disposição final dos resíduos sólidos entre os municípios da região metropolitana;

áreas urbanas da RMG continuam se expandindo, ano após ano, ainda que haja maior estabilidade desse processo na

última década; uma governança ambiental nessa região é imprescindível, com foco na qualidade de vida, na conservação dos recursos hídricos, fauna e flora do Cerrado.

## Referências

AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS E SANEAMENTO (ANA). (2021). **Atlas de Abastecimento Urbano de Água**. Brasil.

ARAÚJO, E. V. P. A. (2021). **Parques urbanos e lagos municipais na Região Metropolitana de Goiânia: uso, conservação e apropriação dos espaços públicos**. Tese (Doutorado em Geografia) – Universidade Federal de Goiás. Goiânia.

ARRAIS, Tadeu Alencar. (2017). **Seis modos de ver a cidade**. Goiânia: Cânone Editorial.

BRASIL. (2015). Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015. Institui o Estatuto da Metrôpole. Brasília: **Diário Oficial da União**. Disponível em: [www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2015/Lei/L13089.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13089.htm). Acesso em: 30 junho 2022.

GOIÂNIA. **Lei Complementar nº 349**, de 4 de março de 2022. Dispõe sobre o Plano Diretor do Município de Goiânia e dá outras providências. Disponível em: [https://www.goiania.go.gov.br/html/gabinete\\_civil/sileg/dados/legis/2022/lc\\_20220304\\_000000349.pdf](https://www.goiania.go.gov.br/html/gabinete_civil/sileg/dados/legis/2022/lc_20220304_000000349.pdf). Acesso em: 3 julho 2022.

IBGE. (2021). Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Estimativas da população residente no Brasil e Unidades da Federação com data de referência em 1º de julho de 2021**. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9103-estimativas-de-populacao.html>. Acesso em: 1º julho 2022.

LENCIONE, S. (2017). “Metropolização do espaço”. In: LENCIONE, Sandra. **Metrôpole, metropolização e regionalização**. Rio de Janeiro: Consequência Editora.

MARQUES, R. S. (2021). **A expansão do espaço urbano em Goiânia: impactos socioambientais na região norte de Goiânia (2000-2019)**. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Universidade Federal de Goiás. Goiânia.

PORTO-GONÇALVES, C. W. (2012). **A globalização da natureza e a natureza da globalização**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

RIBEIRO, F. V. (2015). “Produção contraditória do espaço urbano e resistências”. In: CARLOS, A. F. A. (org.). **Crise Urbana**. São Paulo: Contexto.

SANTOS, Milton. (2005). **A urbanização brasileira**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo.

SECIMA-UFG. (2017). Relatório das Condições Ambientais da Região Metropolitana de Goiânia. **Relatório Técnico**. Goiânia.

SOUZA JR., C. M. *et al.* (2020). Reconstructing Three Decades of Land Use and Land Cover Changes in Brazilian Biomes with Landsat Archive and Earth Engine. **Remote Sensing**. Basel, v. 12, n. 17, p. 1-27.

SOUZA, M. L. de. (2019). **Ambientes e Territórios: uma introdução à ecologia política**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil.

# CAPÍTULO 7

## **Governança e planejamento da Região Metropolitana de Goiânia**

Atores políticos e relevância temática

PEDRO ARAÚJO PIETRAFESA  
MARCELLO SOLDAN GARBELIM  
MARCOS BITTAR HADDAD  
MARCELA RUGGERI MENEZES

## 1. Introdução

A grande questão que envolve regiões metropolitanas é a falta de ações integradas que favoreçam o funcionamento de um espaço de convivência onde a população, além de transitar livremente, possa acessar os diversos serviços públicos como sendo uma região única. A falta de políticas no sentido de permitir que ocorra integração nos diversos serviços para a população de quaisquer municípios da metrópole é o grande obstáculo para quem vive nessas regiões.

É preciso propor uma gestão urbana para as áreas metropolitanas com políticas integradas e inclusivas através das quais a população possa fazer uso das cidades como um espaço democrático com acessos, sem distinção aos serviços da administração pública capazes de garantir o bem-estar.

No caso da Região Metropolitana de Goiânia (RMG), essa não parece ser uma preocupação dos governantes municipais. E quando há, não passam de ideias genéricas. Propostas de políticas metropolitanas na maioria dos planos de governos (PG) dos postulantes ao cargo de prefeito das cidades que compõem a RM dão a impressão que os candidatos não dominam o tema. Mas de nada adiantariam propostas isoladas de integração metropolitana se não há condições estruturais para uma gestão metropolitana coordenada que deveria vir do governo estadual.

No Legislativo, a RMG acaba por concentrar mais representantes por ser uma região populosa e, conseqüentemente, com maior número de candidatos e eleitores. Mas a quantidade de representantes legislativos não significa que eles farão leis no sentido de resolver as questões metropolitanas.

A falta de políticas metropolitanas para ordenar o território faz emergir atores sociais que se articulam e acabam por definir os caminhos. Em consonância com o setor público e à revelia dos

movimentos sociais, o segmento imobiliário, por exemplo, toma força política para aprovar seus projetos que vão reconfigurar a paisagem urbana e redefinir os valores de cada parte da RM.

O Estado de Goiás e suas cidades se caracterizam pelo predomínio de políticos conservadores, pertencentes a segmentos sociais que sempre viveram da política e do Estado, e recentemente tem se visto, como em outras partes do país, forte presença de religiosos na política, o que contribui, ainda mais, para consolidar o conservadorismo.

De forma sucinta, este breve artigo propõe refletir sobre a governança metropolitana, os atores envolvidos e a relevância de suas ações ou da falta delas, para as questões da vida na metrópole.

## **2. Governança na Região Metropolitana de Goiânia e relações interfederativas**

O desafio da gestão urbana em Goiânia é pensar na sua região metropolitana a partir de projetos integrados que respeitem a participação do conjunto da população, por meio da democratização das atividades administrativas (BERNARDES; BORGES; TEIXEIRA, 2017), bem como diminuir os conflitos redistributivos de renda e bem-estar.

A concepção de administrar as complexas questões que envolvem a RMG remonta ao final da década de 1970 quando o Instituto de Desenvolvimento Urbano e Regional de Goiás (IDURG), por meio de estudos que visavam propor ações coordenadas em nível regional, estabeleceu a necessidade de criar o Aglomerado Urbano de Goiânia (Aglurg). Em 1980 o Aglurg foi fundado para gerenciar o Sistema Integrado de Transporte Coletivo Urbano (MENESES; SCHVARBERG, 2019).

No contexto do processo de redemocratização do final da década de 1980, a Constituição de 1988 (CF-88) permitiu que os

estados legislassem sobre a criação de regiões metropolitanas. Nesse sentido, a Constituição Estadual de Goiás autorizou o estabelecimento dessas regiões com o objetivo de organizar a realização de funções públicas de interesse comum<sup>49</sup> (FPIC), bem como a gestão integrada metropolitana (BORGES; RODRIGUES; MELO, 2018).

A criação da RMG ocorreu em 1999, bem como os órgãos interfederativos para sua gestão: Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Goiânia (CODEMETRO), o Fundo de Desenvolvimento Metropolitano (Fundemetro), Câmara Deliberativa de Transportes Coletivos (CDTC), Companhia Metropolitana de Transportes Coletivos (CMTC) e a Câmara Técnica de Uso e Ocupação do Solo.

Nesse desenho de gestão interfederativa, no Estado de Goiás, as instituições ligadas ao transporte coletivo são as únicas que estão em funcionamento, executando as funções públicas de interesse comum. A Câmara Técnica de Uso e Ocupação do Solo nunca funcionou (CABRAL, 2019). O CODEMETRO realizou uma reunião em 2018 para a sua instalação. Na oportunidade os conselheiros tomaram posse, foram apresentados às diretrizes do Plano de Desenvolvimento Integrado da RMG (PDI-RMG), constituíram-se grupos de trabalho para elaborar o regimento interno do conselho, bem como de elaborar estudos de viabilidade sobre a criação do Instituto Metropolitano de Planejamento. Desde então não houve registro de novas reuniões.

De acordo com Yoshimoto e Fernandez (2021), gestores de dez prefeituras<sup>50</sup> da Região Metropolitana de Goiânia indicaram que a

---

<sup>49</sup> As funções públicas de interesse comum foram definidas na Lei Complementar n° 27, de 30 de dezembro de 1999 como as funções de planejamento, de política de habitação, saneamento e meio ambiente, de desenvolvimento econômico, de promoção social e de modernização institucional.

<sup>50</sup> Os gestores entrevistados eram das seguintes prefeituras: Abadia de Goiás, Aparecida de Goiânia, Bonfinópolis, Caldazinha, Goiânia, Nova Veneza, Santa Bárbara de Goiás, Senador Canedo, Terezópolis de Goiás e Trindade.

não consolidação da governança interfederativa da RMG deve-se a diferentes fatores; são eles: i) receio de perda de poder decisório dos entes municipais; ii) falta de identidade metropolitana; iii) ausência de interesse político; iv) o CODEMETRO não funciona como instrumento de planejamento; v) carência de recursos humanos e financeiros para gestão metropolitana; vi) escassez de políticas públicas com perspectiva metropolitana; vii) disputas políticas.

A atual condição de paralisia do PDI-RMG expõe os problemas de coordenação apresentados por Yoshimoto e Fernandez (2021). Em consonância com as exigências do Estatuto da Metrópole, em 2016, a então Secretaria Estadual de Meio Ambiente, Recursos Hídricos, Infraestrutura, Cidades e Assuntos Metropolitanos (SECIMA) firmou contrato com a Universidade Federal de Goiás (UFG) para a realização dos estudos com o objetivo de propor projeto de lei do PDI-RMG. Os trabalhos ocorreram até 2018. Nesse período foram empreendidos diagnósticos sobre a realidade metropolitana nos aspectos jurídicos, governança, uso do solo, recursos hídricos, saneamento, condições socioeconômicas, educação, violência, expansão urbana e mobilidade urbana. Além disso, foram realizadas 19 oficinas e duas audiências públicas. A sociedade também poderia participar por meio de envio eletrônico de sugestões<sup>51</sup> (ABREU, 2019; MENESES, 2022).

Os problemas de execução do PDI-RMG ocorreram, inicialmente, em 2018, quando o governo estadual descumpriu acordo com a equipe técnica da UFG dificultando a elaboração do macrozoneamento e da redação da minuta do projeto de lei. No ano seguinte, iniciou uma nova administração, modificando

---

<sup>51</sup> De acordo com Meneses (2022), ao todo 3.757 pessoas participaram de todas as atividades da etapa de diagnóstico e prognóstico do PDI-RMG. Nessas ações, se envolveram professores universitários, gestores municipais e estaduais, deputados estaduais, vereadores e sociedade civil.

a secretaria responsável pelos assuntos metropolitanos, passando da SECIMA para a Secretaria de Desenvolvimento e Inovação (SEDI) e, posteriormente, para a Secretaria de Governo (SEGOV). A nova gestão se comprometeu em resolver as pendências (ABREU, 2019). Contudo, até julho de 2022 ainda não havia sido enviado à Assembleia Legislativa projeto de lei referente ao PDI-RMG. Constata-se também que não há iniciativa política de prefeitos, do governo estadual e de deputados estaduais para dar celeridade à conclusão do PDI-RMG.

### **3. Discussões legislativas sobre a Região Metropolitana (ALEGO)**

Nas 16<sup>a</sup> (2007-2010), 17<sup>a</sup> (2011-2014) e 18<sup>a</sup> (2015-2018) legislaturas havia uma sub-representação na Assembleia Legislativa de Goiás (ALEGO) de parlamentares com atuação política e distribuição do eleitorado concentrados na RMG. Na formação da 19<sup>a</sup> legislatura (2019-2022) ocorreu uma fragmentação maior na formação das bancadas partidárias, com índice de 15,14<sup>52</sup> partidos efetivos na casa legislativa estadual (PAIVA; PIETRAFESA, 2022). Nesse contexto, houve um aumento de deputados da RMG eleitos em relação aos pleitos anteriores, como pode ser visto no Quadro 1 abaixo, saindo de 13 deputados eleitos em 2014 para 20 em 2018<sup>53</sup>.

---

<sup>52</sup> O número efetivo de partidos é o índice de fragmentação partidária, desenvolvido por Laakson y Taagepera (1979), que pode ser calculado pela divisão de um pela soma da porcentagem de assentos de cada partido ao quadrado, em uma legislatura.

<sup>53</sup> De acordo com o estudo referente à “Análise de Aspectos Institucionais de Gestão, Planejamento e Governança na Região Metropolitana de Goiânia” elaborado no âmbito da elaboração do PDI-RMG.

16ª Legislatura (2007-2010)		17ª Legislatura (2011-2014)		18ª Legislatura (2015-2018)		19ª Legislatura (2019-2022)	
Nº de eleitos	Deputados RMG						
41	15	41	18	41	13	41	20

**Quadro 1 – Deputados eleitos para a Assembleia Legislativa de Goiás (2006 a 2018)**

Fonte: TSE - Eleições 2006, 2010, 2014 e 2018.

Na 19ª legislatura, a expressão política da RMG foi de 48,78%; em 2014 era 31%. Vale ressaltar que a população estimada em Goiás é de 7.206.589 pessoas (IBGE, 2022) e a RMG representa 30,15% desse total. Em 2018, os partidos com maior número de deputados da RMG eleitos foram o Partido Republicano da Ordem Social (PROS) com três, Partido Renovador Trabalhista Brasileiro (PRTB), Republicanos, Partido Social Liberal (PSL) e Movimento Democrático Brasileiro (MDB) com dois.

No decorrer da 19ª legislatura<sup>54</sup> 14 projetos de lei foram apresentados pelos deputados da RMG que versavam sobre funções públicas de interesse comum. O tema do transporte público coletivo representou 50% (sete projetos) das propostas. Quatro iniciativas legislativas (28,57%) versavam sobre alterações pontuais na legislação que instituiu a RMG. Dois projetos (14,24%) abordaram a inclusão de municípios à RMG. E um projeto (7,14%), de iniciativa da Mesa Diretora da ALEGO, propôs a criação do Parlamento Metropolitano (ALEGO, 2022).

Observa-se que dos projetos de lei dos deputados da RMG, o transporte coletivo foi a única função pública de interesse comum abordada. Do ponto de vista da governança metropolitana, essa temática é a mais consolidada nas ações dos atores políticos com mandato eletivo. Entretanto, no levantamento realizado a partir

<sup>54</sup> As informações sobre os projetos de lei da 19ª legislatura foram coletadas até o dia 09/07/2022.

das oficinas do PDI-RMG, foram identificadas duas prioridades das funções públicas de interesse comum a serem implementadas na RMG: a gestão dos recursos hídricos e o acesso a recursos financeiros por parte dos municípios menores para realizarem investimentos e possibilitarem geração de renda e empregos (PDI-RMG, 2017). Essas prioridades não receberam atenção legislativa.

#### **4. O peso político da RMG nas eleições municipais de 2020**

Nas regiões metropolitanas brasileiras tende a prevalecer a “orfandade” institucional, o silêncio do debate público e as fragilidades das representações políticas (RIBEIRO, 2004). Cenário que, apesar dos problemas dramáticos, contribui para uma precária “governança” e o pouco “peso político” do tema na agenda pública nacional.

Na esteira de ditames constitucionais, as obrigações legislativas e executivas das “regiões metropolitanas” recaem mais aos poderes federal e estadual. Como reafirmado pelo Estatuto da MetrÓpole, prefeitos e prefeitas também são copartícipes da “governança metropolitana”. No entanto, a carência de propostas capazes de dinamizar a cooperação para a resolução de problemas repete-se quando consideradas as candidaturas ao pleito eleitoral de 2020.

Nos 21 municípios da RMG, entre as 84 candidaturas às prefeituras deferidas pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE) em 2020, 19 citam pelo menos uma vez no Plano de Governo (PG) as palavras “região metropolitana”, “metrópole”, “área metropolitana”, “metropolitano” ou “Grande Goiânia”. Apenas 22,6% do total dos pleiteantes, sendo que desses, mais da metade (dez) são de Goiânia.

A metrópole, capital de Goiás, motiva posicionamentos mais explícitos dos pretensos prefeitos e prefeitas, principalmente

em assuntos de ordem metropolitana associados à mobilidade urbana, segurança pública e meio ambiente. Nas candidaturas provenientes dos demais municípios da RMG a presença do tema é residual. Sem detalhamentos, os poucos concorrentes que citam um dos conceitos-chave se encontram em Abadia de Goiás (1), Aragoiânia (2), Guapó (1), Hidrolândia (1), Senador Canedo (2) e Trindade (2). Não houve menção, por exemplo, em Aparecida de Goiânia, cidade das mais integradas às dinâmicas da RMG.

Se consideradas exclusivamente as 21 candidaturas eleitas, somente os PGs dos prefeitos de Goiânia, Trindade e Senador Canedo mencionam os conceitos-chave do tema metropolitano – Região Metropolitana, Metrópole, Área Metropolitana, Metropolitano ou Grande Goiânia<sup>55</sup>.

O PG do prefeito eleito de Goiânia<sup>56</sup> traz um capítulo inteiro com abordagem metropolitana da mobilidade urbana, em especial do transporte público e da estrutura viária. Ressalta-se que tal abordagem condiz com uma das poucas institucionalidades operantes na RMG, a Rede Metropolitana de Transporte Coletivo (RMTC), cuja prefeitura da capital é agente principal. Fora esse ponto, não se encarou decididamente a condição de metrópole para além dos escassos meios institucionais já existentes.

---

<sup>55</sup> A título de nota, o prefeito de Aparecida foi o único vitorioso que não disponibilizou PG na plataforma DivulgaCand do TSE em 2020.

<sup>56</sup> O prefeito eleito nas eleições de 2020 em Goiânia, Maguito Vilela, político de expressão por ter sido governador de Goiás (1995-1998), deputado estadual, deputado federal, senador e duas vezes prefeito de Aparecida de Goiânia (2009 a 2016), contaminou-se pelo coronavírus durante a campanha, passou a maior parte do período eleitoral internado em hospital de São Paulo, assumiu o mandato ainda hospitalizado e faleceu de Covid-19 nos primeiros dias de 2021, assumindo, em definitivo, seu vice, Rogério Cruz, político sem expressão, carioca, pastor evangélico e tendo exercido dois mandatos de vereador na capital. Ao assumir, rompeu com os compromissos firmados durante a campanha eleitoral, inclusive afastou toda a equipe de assessores que possuía alguma ligação com Maguito Vilela.

Apesar de citar os conceitos do tema, no PG do prefeito de Trindade não há uma abordagem mais sistematizada do papel do município na RMG. Há propostas pontuais na área de “Turismo Religioso” e “Cultura” ou promessas genéricas de adensamento em eixos estruturais do sistema viário metropolitano. O pouco detalhamento e a fraca articulação de ações também são vistos no PG do prefeito ganhador em Senador Canedo. O documento cita, mas não explicita, o compromisso de desenvolver a cooperação em transportes, resíduos sólidos e saneamento, com Goiânia.

Fora Goiânia, em Trindade e Senador Canedo, oito representantes apresentam propostas no PG que, se não são propriamente voltadas à “região metropolitana”, estão relacionadas a consórcios, obras ou serviços de cooperação direta entre dois ou mais municípios pertencentes da RMG. Destacam-se as promessas em realizar em conjunto com outro município melhoria no “Transporte Universitário” e da “Saúde” ou das condições de “migração pendular” por rodovias municipais contíguas. Ações que são indicativas de demandas, mas menores diante da complexidade metropolitana.

Ao considerar alguma medida para o fortalecimento de instâncias relacionadas a um “governo metropolitano”, apenas o prefeito de Brazabrantes compromete-se com a atuação em um consórcio de resíduos junto a outros municípios metropolitanos. O prefeito de Guapó almeja parcerias com cidades da RMG na área de turismo. O eleito em Terezópolis de Goiás promete associação com os municípios da APA do João Leite, que além de abarcar municipalidades da metrópole é a bacia hidrográfica onde está localizado o reservatório de água que abastece a maior parte da RMG.

Ainda que existam exemplos dispostos em cooperar na “governança”, não é demais considerar que a maioria dos representantes máximos do Poder Municipal ou ignoram a

RMG ou propõem ações genéricas e com objetivos tímidos de integração. Esse contexto reafirma a carência de preocupação com a permanência de uma visão mais corriqueira de que as prefeituras devem se ater a demandas restritas ao âmbito local e apenas de modo isolado cooperar em instâncias regionais.

Os assuntos cotidianos da “paróquia” tomam por completo o espaço que caberia também às formulações regionais. Esse localismo paroquial é produto e reproduz a fraca percepção da relevância do tema metropolitano, tanto no que tange aos problemas, quanto nas vantagens, de uma cidade pertencer a uma Região Metropolitana.

Vale destacar que a “orfandade” dos temas metropolitanos na maioria dos PGs independe das colorações partidárias, uma vez que as ausências são comuns a todos os partidos políticos. Da mesma forma, entre aqueles que se preocuparam com o tema, o partido influiu menos do que os problemas partilhados nos municípios com Goiânia.

As considerações apresentadas ao desfavorável peso político do tema metropolitano em nível municipal coadunam com os estudos de Carvalho (2009), que demonstra a existência da sub-representação de representantes eleitos das RMs na Câmara Federal.

## **5. Conclusão**

A governança metropolitana interfederativa apresentada no Estatuto da MetrÓpole ainda não se estruturou conforme as reais necessidades do sistema de planejamento brasileiro. Ao seu modo, os estados federados e municípios ainda não dialogam em convergência, pois o pacto federativo representa entrave para que exista, de fato, uma articulação consoante e mútua.

De acordo com as tendências mais gerais da metropolização brasileira, a atuação de prefeitos e prefeitas eleitos na maioria dos

municípios da RMG tende a reproduzir atuações que conduzem à fragilidade da governança metropolitana. Aprofundar a aprendizagem sobre o tema se torna condição principal para enfrentar os desafios da democratização e efetividade das regiões metropolitanas como instrumento da promoção da justiça social no Brasil.

No caso da RMG, durante a construção do diagnóstico do PDUI, foram reveladas lacunas que se esbarraram sobre a questão político administrativa e territorial. Os municípios metropolitanos, em especial aqueles em processos intensos de conurbação, apresentaram relações dinâmicas que extrapolam os limites territoriais, demandando articulação intermunicipal e uma estrutura de governança metropolitana interfederativa que propusesse soluções compartilhadas para problemas comuns. Guardadas as particularidades, os problemas comuns crescem, continuamente, enquanto os mecanismos institucionais de enfrentamento, em níveis estadual e municipal, se mostram ineficientes e/ou ausentes.

Além disso, foi possível observar que as lacunas administrativas na RMG, consequência do pacto federativo, tal qual no quadro nacional, limitam a governança metropolitana interfederativa e inviabilizam o desenvolvimento equilibrado do território metropolitano. É evidente a existência de demandas, temores e desafios a serem vencidos, tais como: a autonomia municipal, a compensação ambiental, a penúria econômica, o controle social, a desistência social, a descrença política e o uso do solo/expansão urbana.

A necessidade de construção de uma governança metropolitana interfederativa pede esforço hercúleo e coletivo. É necessário que os atores sociais atuantes no processo de construção do território metropolitano enxerguem, de fato, a realidade e a urgência de articulação entre os entes

federados, no caso, municípios e estado, para ação uníssona no sentido de desvelar o padrão estabelecido pelo pacto federativo, compreendendo, sobretudo, que é fundamental o compartilhamento de responsabilidades das funções públicas de interesses comuns, sendo esse o papel primordial da política metropolitana.

Vale ainda destacar o uso do solo metropolitano como elemento essencial na construção do território. Representa, igualmente, uma função pública de interesse comum e possui uma dinâmica própria, pois sofre interferências de diversos atores sociais que constroem a metrópole. Esse território usado, o metropolitano, é o suporte físico de todo o desenrolar das ações políticas e sociais apontadas acima, sendo essa uma construção e um resultado de ações políticas que, por sua vez, interferem, concomitantemente, na economia e sociedade.

A experiência do PDUI demonstrou que os atores sociais que constroem o espaço também costumam relações e influenciam o processo de planejamento, independentemente da escala espacial. Essas ações refletiram diretamente no processo de articulação de poderes para a consolidação da governança metropolitana interfederativa, que resultou, ao final, na extinção do fundo, no caso da RMG. O que, ainda, demonstra a necessidade de ruptura com o padrão estabelecido pela Carta Magna, mais que isso, demonstra a fragmentação e multiplicidade de ações políticas que interferem nas demandas da questão metropolitana brasileira. O entendimento ainda é limitado, pois o sentido é de cooperação multilateral e interdependente.

## 6. Referências

- ABREU, V. (2019). **Plano de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Goiânia está parado há um ano**. Disponível em: <https://popular.com.br/noticias/cidades/plano-de-desenvolvimento-integrado-da-regi%C3%A3o-metropolitana-de-goi%C3%A2nia-est%C3%A1-parado-h%C3%A1-um-ano-1.1847780>. Acesso em: 7 julho 2022.
- BERNARDES, G. D.; BORGES, L. B.; TEIXEIRA, R. A. G. (2017). Repensando Goiânia da construção aos dias atuais. **Revista Brasileira de Assuntos Regionais e Urbanos**. Goiânia, v. 3, n. 1.
- CABRAL, I. J. (2019). **Região Metropolitana de Goiânia: um estudo exploratório da governança inter federativa e da FPIC do transporte Coletivo**. Monografia (Graduação em Ciências Sociais) – FCS/UFG. Goiânia.
- GOIÁS. (2017). **Diagnóstico do Plano de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Goiânia (PDI-RMG)**. Disponível em: <http://pdi-rmg.secima.go.gov.br>. Acesso em: 7 julho 2022.
- LAAKSO, M.; TAAGEPERA, R. (1979). “Effective” number of parties: a measure with application to West Europe. **Comparative Political Studies**, v. 12, n. 1. Irvine. Califórnia.
- MENESES, M. R. (2022). **As consequências sociourbanísticas do processo de expansão urbana da capital goiana para a porção oeste e noroeste da Região Metropolitana de Goiânia**. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – UnB. Brasília.
- MENESES, M. R.; SCHVARBERG, B. (2019). Limites e desafios na construção da política urbana na Região Metropolitana de Goiânia. *In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL*. Anais. Natal/RN, (27 a 31 de maio).
- PAIVA, D.; PIETRAFESA, P. A. (2022). “Sistema partidário, partidos e eleições em Goiás (1998-2018)”. *In: PAIVA, D.; PIETRAFESA, P. A. Sistemas partidários, partidos e eleições (1998-2018): tendências e dinâmicas na Federação brasileira*. Goiânia: Editora PUC Goiás.
- RIBEIRO, L. C. de Q. (2004). **Metrópole: entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo.
- YOSHIMOTO, W. M.; FERNANDEZ, F. N. (2021). Região Metropolitana de Goiânia (RMG): os desafios da integração. **Revista Brasileira de Assuntos Regionais e Urbanos**. Goiânia. v. 7.

# **CAPÍTULO 8**

**A atuação em tempos de crises  
e pandemia dos movimentos  
por direito à moradia na  
Região Metropolitana de Goiânia**

LÚCIA MARIA MORAES  
ELIS VELOSO PORTELA DE ARAÚJO  
MARCELLO SOLDAN GARBELIM

## 1. Introdução

Morar com dignidade é uma das necessidades básicas do ser humano e um direito explícito no art. 6º da Constituição de 1988. A moradia deve ser um instrumento capaz de propiciar acesso ao bem-estar, educação, saúde, respeito e integração social a qualquer indivíduo.

Contudo, no Brasil é de conhecimento comum que a carência de habitação aflige milhares de pessoas, com efeitos mais dramáticos nas regiões metropolitanas. Como direito negado a amplas parcelas, movimentos sociais são organizados em todo o país com o objetivo de assegurar o direito de moradia digna aos mais vulneráveis e à população de baixa renda.

Dentre as organizações da sociedade civil que atuam pelo direito de moradia são destaque: o Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNUR, 1987), a União Nacional por Moradia Popular (UNMP, 1990), o Movimento Nacional de Luta pela Moradia (MNLM, 1990), a Confederação Nacional das Associações de Moradores (CONAM, 1990), a Central dos Movimentos Populares (CMP, 1993), o Movimentos dos Trabalhadores Sem Teto (MTST, 1997).

Na Região Metropolitana de Goiânia (RMG) também há um amplo e complexo campo de luta por morar e viver na cidade. A luta social por moradia digna está presente desde a construção inicial da capital, de modo que os “posseiros”, denominados “invasores”, sempre buscaram articular estratégias para criar habitações (MORAES, 2003). Esses sujeitos se organizam em associações e, com mutirões de construção aliados a colaborações técnicas populares, se constituíram muitas vezes em forças indutoras do desenvolvimento urbano.

Mais recentemente, com o programa habitacional “Minha Casa, Minha Vida – Entidades” (MCMV-ENTIDADES), novos

conjuntos habitacionais foram construídos via associações civis. Lançado em 2009 pelo governo federal, chefiado pelo presidente Lula, o programa foi resultado da luta dos movimentos de moradia e de entidades apoiadoras. Além desse, cabe mencionar o Crédito Solidário e o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNIS).

Com o cenário de pandemia de Covid-19, a necessidade de moradia digna se acentuou no Brasil. O que na RMG é confirmado por informações de representantes de distintos movimentos sociais e retificado por fontes bibliográficas em diferentes veículos de comunicação. Emergem resistências a despejos, as políticas habitacionais foram descontinuadas, a situação de rua cresce e se verifica a precarização de áreas urbanas já vulneráveis.

Abaixo estão listadas algumas iniciativas e organizações com atuação mais marcante em contexto recente na RMG. Longe de esgotar demandas e entidades existentes, tal listagem visa apenas contribuir com o fortalecimento do campo de reivindicação por moradia digna e dos movimentos sociais na metrópole goianiense.

## **1. Campanha Despejo Zero Goiás**

A Campanha Despejo Zero foi criada em julho de 2020 e conta com um número crescente de grupos, entidades e movimentos de moradia em todo Brasil. Constitui hoje um dos principais agentes contra os despejos e possui apoio internacional da Relatoria pelo Direito à Moradia da Organização das Nações Unidas (ONU).

A campanha reivindica a suspensão dos processos de despejos e remoções, independentemente de terem origem na iniciativa privada ou no poder público. Durante a crise causada pelo vírus, ficariam impedidos inclusive processos com decisão judicial ou administrativa sentenciadas.

**capítulo 8** | A atuação em tempos de crises e pandemia dos movimentos por direito à moradia na Região Metropolitana de Goiânia

A Campanha Despejo Zero em Goiás foi deflagrada concomitante à articulação inicial do movimento nacional. A princípio com a denominação “Parem os Despejos”, a campanha foi motivada após ocorrência do despejo realizado por decisão administrativa da Prefeitura de Goiânia no dia 3 de julho de 2020 – ação que desabrigou 20 famílias em situação de vulnerabilidade social residentes na ocupação urbana Residencial São Marcos.

Logo, o movimento “Parem os Despejos” passou a integrar o Movimento Nacional da Campanha Despejo Zero e também a coordenar o núcleo estadual de Goiás. Desde então, a campanha movimentou campo fértil para a agregação de atores preocupados com os despejos de famílias vulneráveis e os debates acerca do direito à cidade na RMG.

Na articulação da Campanha Despejo Zero em Goiás destacam-se: o Comitê Goiano de Direitos Humanos Dom Tomás Balduino, o BR Cidades, a Plataforma Dhesca Brasil, a Central Única dos Trabalhadores (CUT), o Movimento da Casa Própria (MCP), o Movimento Nacional da População de Rua (MNPR), o Movimento de Lutas nos Bairros, Vilas e Favelas (MLB), a Associação Brasileira de Juristas pela Democracia (ABJD), o Movimentos dos Trabalhadores em Direito (MTD), o Coletivo de Advogados Populares Luiz Gama, o Núcleo de Assessoria Jurídica Universitária Popular (NAJUP).

Como organização referência, a campanha acompanhou comunidades ameaçadas de despejo durante a pandemia da Covid-19. Tanto que publicou a “Carta Aberta ao Poder Público do Estado de Goiás pela suspensão dos despejos durante a Pandemia da Covid-19” (CAMPANHA DESPEJO ZERO, 2021), documento apoiado por 70 entidades da sociedade civil, movimentos sociais, coletivos, universidades, conselhos, associações e institutos de Goiás.

Ressalta-se que o Supremo Tribunal Federal (STF), na figura do Ministro Luís Roberto Barroso, em atenção aos movimentos de

moradia e parlamentares ligados à causa, decretou a legalidade da Lei 14.216/2021, que visa suspender os despejos durante o período pandêmico. Essa lei foi prorrogada por três vezes: a primeira, de 3 de junho de 2021 até 30 de março de 2022, prazo prorrogado até 30 de junho de 2022 e, por último, até 31 de outubro.

Mesmo com a iniciativa popular e a decisão favorável do STF, em publicação do Observatório das Metrôpoles (2021), o Comitê Goiano de Direitos Humanos Dom Tomás Balduino, protagonista na articulação da campanha em Goiás, registra 56 famílias despejadas durante a pandemia. Destaque para as ações de despejo sem notificação prévia e acionadas pela prefeitura, com apoio da Guarda Civil Metropolitana ou da Polícia Militar, em Aparecida de Goiânia.

No dia 18 de setembro de 2021, famílias do Setor Independências Mansões foram despejadas e, em 27 de setembro de 2021, mais moradores na ocupação Beira-Mar. Ainda foram registradas ameaças de despejos no Residencial do Povo Trabalhador, no município de Terezópolis de Goiás, no Jardim Cerrado I em Goiânia e na ocupação Estrela Dalva também na capital (OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES, 2021). Contidos apenas pelos dispositivos legais emergenciais durante as fases agudas da pandemia.

A pedido de movimentos sociais representados pela Campanha Despejo Zero Goiás, o Ministério Público de Goiás (MP-GO) criou inclusive um grupo de trabalho para tentar encontrar soluções e garantir o direito de moradia digna para 1.200 famílias, cerca de 5.000 pessoas, de sete ocupações na RMG. O Núcleo Permanente de Incentivo à Autocomposição (Nupia) espera encontrar caminhos, por meio do diálogo, para que até outubro, quando termina o prazo estabelecido pelo STF, essa população não seja alvo de ações violentas e esteja inserida em políticas públicas.

### **3. União Estadual por Moradia Popular no Estado de Goiás (UEMP/GO)**

Criada em 2003, constitui um dos principais movimentos sociais de luta por moradia em Goiás, a organização surgiu da União das Invasões (UI, 1980), que foi transformada na União dos Posseiros Urbanos de Goiânia (UPU, 1984) e posteriormente em Federação Goiana de Inquilinos e Posseiros (FEGIP, 1987).

Com o lançamento do MVMV-ENTIDADES, a UEMP/GO atuou na construção de unidades habitacionais de acordo com as diretrizes estabelecidas pelo Ministério das Cidades, Caixa Econômica Federal (CEF), governo estadual e prefeitura. No Eldorado, em Goiânia, foram construídas 600 casas pela associação com recursos do Crédito Solidário e MCMV-ENTIDADES. Com recursos do FINIS fez 150 casas no João Paulo e 50 unidades em Goianira.

A UEMP/GO também agregou várias associações da sociedade civil nos projetos, como o Movimento das Donas de Casa (MDC), que construiu 200 casas no Jardim dos Ipês, ou ainda, a parceria com a União de Moradia de Interesse Social (UMIE), que concluiu dois empreendimentos em Guapó com recursos do crédito social, um com 130 e outro com 224 casas.

Um dos maiores desafios da UEMP/GO é a construção paralisada de 500 apartamentos no Jardim Tremendão, em Goiânia. Outra obra praticamente parada é a em parceria com a Associação Popular por Moradia de Goiás (ASMOP), que começou a construir 263 casas na cidade de Guapó. A Sociedade Habitacional Comunitária (SHC), que já havia construído com sucesso 200 unidades habitacionais, em outro conjunto habitacional, teve as obras paralisadas. A Geoambiente iniciou a construção de 200 apartamentos, todavia suas obras também não prosperaram.

Mesmo que a UEMP/GO tenha entregado diversos empreendimentos, as muitas paralisações das obras ameaçam o futuro de muitas famílias vulneráveis. De modo que, para a UEMP/GO, a carência de apoio e a descontinuidade das políticas habitacionais em nível federal e estadual estariam entre fatores primordiais para a situação limite.

Apesar de agravar as urgências de moradia, durante a pandemia o cenário pouco foi alterado em favor dos beneficiários, que viram pouco avanço das obras. A UEMP/GO continua na luta e demanda recursos públicos necessários para a finalização dos projetos paralisados.

#### **4. Movimento pela Reforma Urbana do Estado de Goiás (MRU/GO)**

O MRU/GO tem como um dos objetivos principais discutir os problemas de moradia e encaminhar resolução por iniciativa própria. Junto aos poderes públicos, o movimento ainda busca meios eficazes de melhorar a qualidade de vida, especialmente quanto à moradia popular para famílias de baixa renda.

Para o movimento, “a moradia é a porta de entrada para todos os outros direitos”. A falta de programas com recursos é a principal ameaça para a continuidade de projetos para construção de bem-estar para a população.

No contexto de pandemia, crise econômica e política, o MRU/GO elenca como principais desafios: a diminuição do espaço político de atuação, a descontinuidade dos projetos sociais e a ausência de leis que assegurem tais projetos. Estão ainda entre os desafios, a criminalização dos movimentos sociais e a falta de parcerias para a inclusão de famílias em programas habitacionais de município ou estado.

**capítulo 8** | A atuação em tempos de crises e pandemia dos movimentos por direito à moradia na Região Metropolitana de Goiânia

As principais ações desenvolvidas pelo MRU/GO são no Conselho Municipal de Política Urbana de Goiânia (COMPUR) e também a realização da Conferência Popular pelo Direito à Cidade. Além dessas, o movimento assegura assídua participação em audiências públicas, manifestações populares, na criação de grupo de diálogo e na negociação em conjunto com outros movimentos sociais.

Para além do tema da moradia em si, o MRU/GO busca debater a ocupação de espaços vazios no centro da cidade, também realiza parcerias para atender à população carente com isenção de taxas, impostos e auxiliar na aprovação de projetos e na regularização fundiária. A expectativa futura do movimento é que na luta pelo acesso à moradia mais mulheres participem da política, que haja inclusão social, menos racismo e educação de qualidade.

## **5. Movimento de Luta nos Bairros (MLB)**

O Movimento de Luta nos Bairros, Vilas e Favelas (MLB) é ente nacional com mais de 20 anos de atuação. Em Goiânia, o movimento existe desde 2016, quando desenvolveu por mais de dois anos um trabalho de apoio à ocupação Boa Vista, que conta com mais de 700 famílias.

A coordenação estadual do MLB destaca que o primeiro grande desafio enfrentado diz respeito à questão da segurança alimentar. A organização busca formar uma rede de solidariedade que realize ações, como doações de alimentos e vestuário para contribuir com a sobrevivência das famílias.

Os despejos ou as ameaças sistemáticas de desocupação são outros desafios enfrentados pelo MLB, também porque se encontram localizadas em Áreas de Proteção Permanente (APPs), alternativa crescente para morar na esteira do crescimento de famílias desabrigadas durante a pandemia.

O MLB obteve destaque junto à ocupação Residencial São Marcos. Com famílias ocupantes de uma área de APP, o lugar foi alvo de ação de despejo de modo sistemático durante a pandemia. O movimento almeja a abertura de uma mesa de negociação na qual as famílias sejam contempladas com algum programa de moradia. Até o momento nenhuma das negociações ocorridas ofereceram solução das demandas dessas famílias.

Com a preocupação de garantir que não ocorram despejos e constantes ameaças, o movimento atua de modo permanente para a manutenção da ocupação São Marcos. Busca por articulações junto à Agência Municipal do Meio Ambiente de Goiânia (AMMA), com a prefeitura e parlamentares. Essas articulações permitem viabilizar as contribuições necessárias para garantir a continuidade das famílias na ocupação, inclusive com alimentos.

Em meio a um cenário de dificuldades, o movimento busca contribuir com a organização e autogestão do Residencial São Marcos, de modo a criar coordenações provisórias e realizar reuniões periódicas com a comunidade para, assim, organizar as famílias e gerir as demandas em coletividade.

## **6. Movimento Nacional de População em Situação de Rua (MNPR)**

Em 2005, os trabalhadores de reciclagem se organizaram junto com moradores em situação de rua para discutir segurança, saúde, moradia, educação, assistência social, direitos humanos e a política brasileira. Essa organização se articulou após a Chacina da Praça da Sé, em São Paulo, onde foram assassinados moradores de rua, em agosto de 2004.

Entre 2005 e 2009 ocorreram vários encontros resultantes no Decreto Federal nº 7.053 de dezembro de 2009, que instituiu o então Movimento Nacional da População em Situação de Rua

**capítulo 8** | A atuação em tempos de crises e pandemia dos movimentos por direito à moradia na Região Metropolitana de Goiânia

(MNPR), responsável por acompanhar políticas e organizar as pessoas em situação de rua (BELGIA; MORAES, 2020).

O MNPR avalia que é determinante para a cidadania plena às pessoas em situação de rua ações mais efetivas do poder público, ou mesmo adequação de recortes de políticas públicas vigentes. O movimento atua em frentes, comitês, seminários e eventos de formação do próprio sujeito que está em situação de rua.

O MNPR em Goiás surgiu também motivado pela onda de assassinatos de pessoas em situação de rua na RMG. A UFG, em estudo desenvolvido pelo Núcleo de Estudos Sobre Criminalidade e Violência, registrou 61 pessoas assassinadas que viviam nas ruas de Goiânia, entre 2012 e 2015. De lá pra cá, apesar dos avanços de organização do movimento, no curso dos anos de crises e pandemia nos grandes centros urbanos brasileiros, dentre os quais Goiânia, é notório o aumento gradual de pessoas em situação de rua.

Em fevereiro de 2020 havia mais de 146 mil pessoas que declararam morar na rua para o CadÚnico, plataforma de programas sociais do governo federal. Em março do mesmo ano, o IPEA (2020) estimou em aproximadamente 222 mil pessoas que vivem nas ruas do país. Em Goiânia, durante a pandemia do coronavírus ocorreu um aumento de 33% de pessoas em situação de rua (SDHS, 2021).

A capital concentra 46% da população nessa situação em Goiás ou aproximadamente 1,6 mil pessoas, número que cresce devido à falta de políticas públicas. Vivendo em extremas condições de vulnerabilidade social, a população em situação de rua é marcada pela violência, perda da dignidade e desagregação das relações sociais, assim relatam Ventrilho e Moraes (2022).

Do ponto de vista institucional, a Prefeitura de Goiânia, para atender à população de rua, conta principalmente com a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Humano e Social, a

Casa de Acolhida, o Centro POP e o Consultório de Rua. O art. 2 da Lei Municipal de Goiânia nº 9.778, de 29 de março de 2016, diz que a população em situação de rua é “um grupo heterogêneo, composto por pessoas com diferentes realidades, no entanto possuem em comum condição de pobreza extrema, fragilidade de vínculos familiares e falta de moradia convencional”.

No entanto, conforme o MNPR de Goiás, essas iniciativas não são suficientes. As principais dificuldades apontadas são o sucateamento dos serviços prestados e a falta de capacitação dos profissionais que atuam na área. Há ainda carência de políticas públicas que possam ofertar a essa população serviços de assistência social, saúde física e psicológica, educação, cultura, segurança alimentar, nutrição, dentre outros essenciais.

Um grande problema enfrentado pelo MNPR é a falta de documentação pessoal do sujeito em situação de rua. Muitas dessas pessoas não possuem documentos, como RG ou CPF, por motivos que incluem medo de represálias e aumento da violência e pela falta de canais apropriados para atender com dignidade a pessoa em situação de rua. Assim, não podem acessar os programas governamentais de assistência social, por exemplo, Bolsa Família ou políticas habitacionais.

O movimento possui avaliação que mudanças políticas mais amplas são necessárias para assegurar as possibilidades de assistência e socialização da população de rua. Mais do que simplesmente uma casa, as pessoas que estão nas ruas buscam oportunidades de vidas dignas com acesso a políticas difusas, reconhecimento de capacidades e respeito às diferenças dos sujeitos.

## **7. Considerações finais**

O cenário diagnosticado como delicado por representantes de distintos movimentos sociais e retificado por fontes bibliográ-

ficas sugere um momento de sofrimento para os mais vulneráveis. No cotidiano, precipitam temores acerca do futuro com os impactos diretos da pandemia, da crise econômica e da ausência de políticas públicas. A falta de acesso à moradia digna é um dos problemas sociais que assombram de modo crescente a população brasileira.

Na RMG, como os movimentos de luta por moradia buscam alternativas para melhorar o ambiente urbano, as descontinuidades de políticas habitacionais dos governos federal e estadual impactam sobremaneira as possibilidades de acesso à habitação social por parte dos mais necessitados. Diante desse fato é explícito que tais movimentos tiveram que recorrer a novas estratégias para evitar os “despejos”, a precarização de bairros populares e com fins de atenuar os dramas da população em situação de rua.

Finalmente, a atuação dos movimentos sociais por moradia se mostra fiel aos princípios constitucionais e ao conceito de que morar é caminho fundamental para assegurar o bem-estar. Há um desejo de que não somente a casa, mas também educação, saúde, segurança, entre outros direitos estejam acessíveis. Diante de situação econômica difícil e apesar da pandemia, tais movimentos se projetam como esperanças de futuro para milhares de pessoas.

## 8. Referências

BELGIA, N. G. J. (2020). **População em situação de rua: caracterização e contextualização na cidade de Goiânia**. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento e Planejamento Territorial) – Pontifícia Universidade Católica de Goiás. Goiânia.

IPEA. (2020). **População em situação de rua cresce e fica mais exposta à Covid-19**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Disponível em: [https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=35811](https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=35811). Acesso em: julho 2022.

OLIVEIRA, D. D. (2016). Núcleo de Estudos Sobre Criminalidade e Violência da Universidade Federal de Goiás (Necrivi-UFG). **Goiânia teve 61 moradores de rua mortos em três anos, segundo UFG**. Disponível em: <https://g1.globo.com/goias/noticia/2016/03/goiania-teve-61-moradores-mortos-em-tres-anos-diz-pesquisa-da-ufg.html>. Acesso em: 31 julho 2022.

OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES. (2021). **As Metrôpoles e a Covid-19: Dossiê Nacional**. Região Metropolitana de Goiânia. Rio de Janeiro: Observatório das Metrôpoles, Disponível em: <https://www.campanhadespejzero.org/nucleo-goias>. Acesso em: julho 2022.

SILVA, M. L. L. da. (2006). **Mudanças recentes no mundo do trabalho e o fenômeno população em situação de rua no Brasil**. Dissertação (Mestrado em Política Social) – Universidade de Brasília. Brasília.

VENTRILHO, K. H. C.; MORAES, L. M. (2022) **Centro de vivência para a população em situação de rua em Goiânia**. Pesquisa para a disciplina de Ensaio Crítico, do Curso de Arquitetura e Urbanismo da Pontifícia Universidade Católica de Goiás. Goiânia.

**RE** REFORMA  
**UR** URBANA E  
**DE** DIREITO À  
**DC** C I D A D E

# CAPÍTULO 9

## **Desafios da mobilidade urbana no contexto da Região Metropolitana de Goiânia**

ANTENOR PINHEIRO  
ERIKA CRISTINE KNEIB  
LORENA CAVALCANTE BRITO  
YORDANA NACIFF

## 1. A questão no plano macro

No abrangente programa de reforma urbana que urge ser efetivado no Brasil, o contexto da mobilidade de pessoas e cargas nas cidades assume especial relevância na medida em que gravosas demandas socioespaciais acumuladas em seus territórios expressam o recorrente desprezo governamental pelas diretrizes constantes da legislação em vigência: a Lei Federal de Mobilidade Urbana (2012).

É fato que as hegemônicas políticas públicas adotadas para o setor, tradicionalmente conservadoras, corrompem os princípios elementares da desejável política de desenvolvimento urbano lastreada no planejamento, na gestão democrática e no controle social dos sistemas de mobilidade das cidades — postulados componentes dos processos de otimização de modelos de ocupação e uso do domínio público das cidades. Trata-se da realidade, há muito diagnosticada em todo o Brasil, em maior ou menor proporção, que constrange os esforços em busca da consolidação de um projeto de desenvolvimento municipal e regional que seja inclusivo, sobretudo garantidor do acesso universal à cidade orientado ao bem-estar da população.

No entanto, a exemplo dos demais setores que se articulam com a mobilidade nas cidades (habitação, saneamento básico, planejamento e gestão do uso do solo), o que emerge dos empecilhos constatados dessa realidade reflete os litígios decorrentes das disputas de prioridades e decisões nos ambientes dos governos envolvidos com a questão. De um lado, a concepção neoliberal de gestão que aborda os serviços da mobilidade urbana como produto de regulação pública mercantilizadora da produção do espaço urbano; de outro, a concepção social de gestão que aborda os serviços da mobilidade urbana como possibilidade prática de construção

coletiva permanente que resgata (e preserva) o princípio da função social da cidade/metrópole.

Desse enquadramento teórico, o que se observa é a histórica prevalência do interesse de mercado nas disputas dos estágios decisórios responsáveis pela gestão pública dos espaços urbanos de mobilidade, o que certifica ser esse o fator determinante da deterioração dos serviços ao longo dos anos. Conseqüentemente, o resultado desse preeminente desvario institucional, em toda a sua dimensão, culmina no perecimento das necessidades fundamentais e essenciais da população no seu direito social constitucional de se deslocar e se abastecer com boa qualidade, eficiência e segurança.

Nesse sentido, os desafios que se impõem como estratégia de superação/mitigação dos problemas decorrentes dessa persistente visão mercantilista-empresarial no trato da mobilidade social, decerto residem na mudança de paradigma sobre a questão. A adoção de uma narrativa e práticas progressistas no modo de implementar o ciclo das políticas públicas possíveis com foco nas diretrizes da Lei Federal de Mobilidade Urbana em vigência pode exprimir a tática mais plausível para esse enfrentamento. Equivale afirmar que a montagem da agenda, formulação e execução das políticas públicas alcançáveis deve sobrepor-se às prevalentes práticas controladoras dos espaços das cidades/metrópoles orientadas para os interesses financeiros do mercado e da avidez não distributivista representados por gestões político-administrativas associadas às propensões do capital.

## **2. A questão no plano regional e o transporte público coletivo**

É nessa ambiência ideológica herdada dos preceitos constitucionais vigentes a partir da década de 1960 que os

arranjos político-administrativos da organização dos serviços de abrangência metropolitana, pós Constituição de 1988, desenvolveram-se no Brasil. E no curso dos diversos processos estaduais de criação, implantação e regulamentação de suas respectivas regiões metropolitanas ordenados na nova Carta, os serviços de transportes públicos coletivos foram inseridos, prioritariamente, no rol dos graves problemas comuns às populações conurbadas.

Nesse contexto, pode-se afirmar que houve uma automática relação de origem entre a Região Metropolitana de Goiânia (RMG) e os serviços de transportes coletivos existentes até então. A Lei Complementar nº 27 de 1999 que instituiu a RMG também criou a Rede Metropolitana de Transportes Coletivos (RMTC), estrutura que abrange as linhas e serviços de transportes coletivos que atendem Goiânia e mais 18 dos 21 municípios componentes da atual configuração jurídica da RMG. A RMTC caracteriza-se por uma rede única, com integração operacional, física e tarifária, composta por aproximadamente 300 linhas de ônibus, 21 terminais de integração e mais de 8.000 pontos de embarque e desembarque de passageiros. O sistema é operado por uma empresa estatal e quatro empresas privadas, cujos serviços foram concedidos mediante processo licitatório em 2008. A estrutura de gestão é composta pela Câmara Deliberativa de Transportes Coletivos (CDTC-RMG), responsável por formular as políticas públicas do setor e pela Companhia Metropolitana de Transportes Coletivos (CMTC), que é a entidade pública gestora da rede.

Dentre as generalidades da RMTC, pode-se citar que o sistema enfrenta problemas similares aos de outras cidades/metrópoles brasileiras. Porém, a despeito de leis que digam que o transporte coletivo deva ser prioridade no âmbito da gestão da mobilidade social, na prática os investimentos públicos nos espaços de mobilidade urbana/metropolitana ainda são

direcionados, prioritariamente, à população minoritária que se utiliza dos modos motorizados individuais, relegando o transporte público coletivo a segundo plano. Essa é a realidade que reforça o caráter excludente inserto nos propósitos e dogmas neoliberais que obstam a ansiada melhoria do bem-estar urbano coletivo, conforme demanda seu receituário de políticas de austeridade com os ativos públicos de uma forma geral.

Por esse diapasão, é cediço que o transporte público coletivo não dispõe de infraestrutura adequada, como corredores em número satisfatório para garantir maior velocidade operacional, pontualidade e confiabilidade. O sistema é custeado basicamente pela tarifa paga pelo usuário, não havendo aportes de recursos extratarifários regulares; comporta gratuidades sem custeio, conta essa que recai sobre o valor da tarifa. Soma-se a essa sorte de sacrilégios o fato de o modelo de ocupação espacial de Goiânia e da Região Metropolitana ser espraiado, fazendo com que o transporte coletivo muitas vezes percorra grandes distâncias para atender a uma baixa demanda.

Com respeito às particularidades operacionais e administrativas da RMTC em relação de correspondência à RMG, merecem ser destacados sob dois aspectos diagnosticados, notórios, como que hipóteses comprovadas desde sua origem: i) a ausência de um processo de planejamento integrado metropolitano, principalmente que considere e integre o uso e ocupação do solo, fazendo com que o transporte público coletivo tenha sempre de “correr atrás do prejuízo” para atender a novas áreas ocupadas; ii) a ausência de uma estrutura de gestão forte e preparada, não só para gerir o sistema de transporte público coletivo, como também para influenciar e integrar políticas públicas que interferem nesse sistema, fazendo com que sua governança seja isolada dos processos de formulação e decisão mais relevantes.

Nesse sentido, cabe mencionar que a RMG ainda não possui um plano de desenvolvimento urbano integrado, como preconiza o Estatuto da Metrópole e apesar da existência da Lei Complementar nº 139, de 2018, que estabelece as funções públicas de interesse comum na RMG, assim como institui o Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Goiânia (Codemetro) — instância colegiada de caráter deliberativo integrada pelos municípios da RMG, parte da estrutura de governança interfederativa da RMG. Tanto a lei como o conselho não repercutiram como desejados e ainda não foram efetivados.

Em meio ao contexto descrito, que mostra uma completa falta de prioridade e atenção com o sistema, há de se mencionar que o mesmo é constantemente alvo de reclamações dos usuários, seja com relação à confiabilidade, pontualidade e frequência, seja com relação aos habituais problemas de lotação. Tais fatos são corroborados pelo declínio na demanda de passageiros, principalmente a partir de 2012<sup>57</sup>.

Com o advento da pandemia da Covid 19, essa crise foi agravada e o impacto da pandemia foi diretamente sentido no sistema. Em 2020, a demanda foi da ordem de 74,54 milhões de passageiros/ano. Em 2021, os dados mostram ainda menos passageiros, uma vez que o sistema registrou apenas 74,36 milhões de passageiros/ano (CMTC, 2021).

Considerando que os serviços historicamente são custeados e financiados pelos usuários, o grave recuo de demanda certamente ameaçou os interesses empresariais imediatos às suas margens de lucro. Com os efeitos adversos da pandemia, não apenas os usuários lidavam com a ineficiência estrutural dos serviços, inclusive os afetos à sua segurança sanitária, mas também o poder do Capital se ressentia de riscos de prejuízos

---

<sup>57</sup> Dados da CMTC (2021) mostram que o sistema passou de cerca de 213 milhões de passageiros por ano em 2012 para cerca de 142 milhões por ano em 2019.

irrecuperáveis para sua sobrevivência nos padrões do modelo neoliberal.

Essa situação fez com que o poder público aportasse recursos emergenciais para garantir a continuidade da operação. Contudo, mesmo com o aporte financeiro, o sistema ainda não foi capaz de recuperar os níveis de demanda anteriores à pandemia.

A situação de crise do sistema, agora agravada pelo episódio pandêmico, levou à movimentação dos Poderes Executivo e Legislativo. Nesse contexto, em dezembro de 2021 foi aprovada a Lei Complementar nº 169 e no início de 2022 a Lei nº 171. A partir dessa base legal, foi instituído o que se denominou “governança da rede”, por meio da qual as atribuições institucionais do sistema foram divididas proporcionalmente na seguinte razão: a participação do Estado de Goiás e do Município de Goiânia com 41,2% cada; o município de Aparecida de Goiânia com 9,4%; e o município de Senador Canedo com 8,2%<sup>58</sup>.

A Lei nº 169, em seu artigo 6º, versa ainda sobre a política tarifária, trazendo a possibilidade de flexibilizar a tarifa e os produtos tarifários para torná-los mais atrativos à demanda, considerando, além das linhas e serviços, as condições socioeconômicas da população atendida.

Uma das principais alterações da lei está presente no parágrafo único desse artigo 6º, ao possibilitar a adoção de dois tipos de tarifa: uma “tarifa de remuneração”, como a fixada contratualmente, e uma “tarifa pública”, cobrada diretamente dos usuários dos serviços. Para que isso seja possível é estabelecido que os eventuais déficits tarifários, originados dessa diferença, devam ser compensados pelo Estado de Goiás e os municípios de Goiânia, Aparecida de Goiânia e Senador Canedo, nas proporções já mencionadas.

---

<sup>58</sup> Ainda no que se refere à gestão e governança, a Lei nº 169 procurou alterar e reestruturar a CDTC e a CMTc, além de resguardar as atribuições do Codemetro.

Em suma, a lei abre importante possibilidade de subsídio público para custeio, o que possibilita que o usuário não mais pague a conta sozinho desse sistema que beneficia toda a sociedade, além de produtos tarifários que podem contribuir para atrair mais usuários para o sistema, portanto, melhorar a competitividade do modal público coletivo.

Contudo alguns itens importantes não ficaram claros e precisam ser melhor debatidos, como, por exemplo, se o valor da tarifa pública poderá considerar o fator socioeconômico como componente na sua composição final, de sorte que o impacto social e o impacto de demanda dos serviços sejam levados em conta para sua calibragem final. Também os mecanismos de controle social, sobretudo acerca dessa questão, são uma incógnita na medida em que se desconhece como a sociedade poderá acompanhar o destino desses recursos públicos, ou como isso poderá ser refletido na qualidade do sistema.

Outra questão a esclarecer é sobre como os novos produtos tarifários serão implementados e se esses não prejudicarão o acesso da população de baixa renda que reside em áreas mais periféricas e que hoje usufrui da tarifa de valor único do sistema – o que decerto representaria um retrocesso dessa importante conquista.

No mais, apesar de uma reformulação da estrutura da CDTC e da CMTC, de uma nova proposta para a governança da rede e da menção às atividades do Codemetro, ainda não se sabe como os processos de planejamento e governança da RMG irão funcionar. Sabe-se que o transporte público coletivo é diretamente impactado por outras políticas urbanas, notoriamente as de uso do solo. Destarte, a efetivação de um processo de governança metropolitana mostra-se fundamental, inclusive para sustentar as mudanças propostas para o sistema de transporte público coletivo.

### **3. As configurações do território, da dinâmica de ocupação e do arranjo populacional**

A RMG se apresenta enquanto um território extenso, descontínuo e heterogêneo devido ao frágil controle do uso do solo nos seus processos de expansão urbana. Essa conformação espalhada do território da RMG explicita a dinâmica metropolitana vigente que afeta diretamente o sistema da mobilidade. Na configuração espacial da RMG, dois fatores desempenharam importante papel na estruturação metropolitana: os eixos de crescimento e as investidas do setor imobiliário urbano que coordena os processos de metropolização. Os vetores de crescimento seguem os eixos viários e rodoviários, compondo um sistema radiocêntrico com o núcleo da RMG e direcionando a expansão urbana. Quanto ao setor imobiliário, os programas habitacionais e o processo de gentrificação culminaram na ampliação dos vazios urbanos e na dilatação dos perímetros urbanos dos municípios da RMG (CUNHA, 2017).

Assim, ao longo da evolução urbana, os vetores de crescimento e o setor imobiliário impulsionaram uma distribuição populacional de forma muito desigual. Houve um agrupamento massivo no centro do território – mais precisamente nas cidades de Goiânia, Aparecida de Goiânia, Trindade e Senador Canedo –, juntamente com uma dispersão populacional nos limites dos perímetros urbanos. Apesar do plano inicial de crescimento da capital não prever extensões periféricas, o padrão de organização da metrópole passou a repetir o tradicional modelo urbano de centro/periferia.

Na dinâmica metropolitana da RMG atribui-se certa complexidade à circulação e ao atendimento dos fluxos de viagens – sobretudo na cobertura e oferta do transporte público coletivo (IPEA, 2015). No território em questão, as centralidades

são vinculadas com o sistema viário e com o uso e ocupação do solo, o que direciona uma densidade ocupacional apoiada na rede estrutural de transporte coletivo, sendo esses fronteiros às áreas de maior adensamento. As relações entre os municípios não possuem ligações diretas pelo transporte público coletivo, nem pelas vias de acesso, o que desconecta as cidades e promove uma polarização das centralidades. Observa-se assim maior concentração de movimentos pendulares em direção à cidade-polo pelos seus municípios limítrofes e conforma-se, dessa forma, uma dinâmica desequilibrada para a mobilidade de toda a RMG.

O arranjo populacional da RMG evidencia o agrupamento existente entre os municípios do núcleo metropolitano e expõe uma contiguidade entre as manchas urbanas do centro desse território. Há uma forte integração populacional entre os municípios de Goiânia, Aparecida de Goiânia, Trindade e Senador Canedo devido aos movimentos pendulares para trabalho e/ou estudo. O número de viagens diárias ultrapassa a capacidade de planejamento da mobilidade e acessibilidade locais, chegando a mais de 2,2 milhões de viagens diárias<sup>59</sup>, sendo que esses deslocamentos são primordialmente de caráter regional e precisam superar grandes distâncias (UFG; SECIMA, 2017).

Os deslocamentos da população da RMG ocorrem principalmente em relação à cidade-núcleo por ela abrigar o maior número de postos de trabalho, infraestrutura de saúde e educação, além da alta produção e consumo de mercadorias. Contudo essas viagens pendulares ocorrem predominantemente pelo modo motorizado individual que, ainda no ano 2000, já era encarregado por 42,8% dos deslocamentos, seguido do transporte público coletivo com 27,9%. Em relação aos números de pessoas que se deslocam de seu município de residência para outro na RMG, somam-se mais de 200 mil pessoas/dia. Os municípios

<sup>59</sup> Dados da pesquisa de origem e destino de 2000.

com maiores quantitativos são Aparecida de Goiânia (abriga cerca de 55% dos deslocamentos da RMG), Senador Canedo, Goiânia e Trindade. Os municípios com as menores quantidades absolutas de deslocamentos são Goianápolis, Terezópolis de Goiás, Caldazinha, Brazabrantes e Caturai.

Em análise das distâncias percorridas pelo modo individual motorizado e o coletivo não há grande variação, porém, observa-se relevante diferença entre os tempos de viagem que atingem cerca de 50% a mais pelo transporte público coletivo em relação aos modos individuais. Os deslocamentos por automóveis enfatizam o espraiamento urbano e prejudicam o transporte coletivo, ampliando distâncias, aumentando custos e afetando tempos de viagem – fatores que resultam na ineficácia do sistema (UFG/SECIMA, 2017).

Em relação aos modos de transporte de cargas, o Anel Viário representa uma via importante para a circulação de mercadorias juntamente com a distribuição das atividades econômicas/industriais que são localizadas majoritariamente nas seguintes vias: BR-153, BR-060 e GO-222 (grandes negócios, indústrias e logística); GO-020, GO-010 e GO-070 (negócios e expansão urbana) e GO-040 (expansão urbana). Verifica-se a contiguidade dos principais eixos de entrada e saída de mercadorias e pessoas por meio da análise de circulação dos modos não motorizados e motorizados (individual e cargas) na RMG.

#### **4. A questão da mobilidade pelos modos ativos**

Conforme destacado, os deslocamentos metropolitanos, entre municípios, são caracterizados predominantemente por médias e longas distâncias, motivo pelo qual o transporte público coletivo se torna tão relevante. Contudo não se pode desconsiderar o potencial dos deslocamentos não motorizados,

também denominados de modos ativos, envolvendo prioritariamente a caminhada e a bicicleta, pois também existem curtas e médias distâncias a serem percorridas. Os modos ativos têm potencial de destaque mormente nas franjas entre municípios conurbados e para favorecer a intermodalidade, com o grande potencial de alimentação do sistema de transporte público coletivo<sup>60</sup>.

No âmbito da intermodalidade, outra questão de suma importância relacionada à bicicleta é seu potencial de integração com o transporte coletivo. Em relação à RMG e à possibilidade de favorecer a intermodalidade entre a bicicleta e o transporte coletivo, cabe destacar que dos 21 terminais, 16 possuem bicicletários. Tal integração mostra-se muito vantajosa, uma vez que a bicicleta, ao ser apropriada para pequenos e médios deslocamentos, pode alimentar o sistema de transporte coletivo, principalmente em áreas de baixa densidade, demanda ou frequência. Essa possibilidade fortalece sua viabilidade para atender deslocamentos pendulares, assim como para cobrir maior área da cidade, incluindo a escala metropolitana.

Dessa forma, constata-se que a intermodalidade bicicleta-ônibus tem grande potencial de alimentação dos terminais, seja no âmbito municipal ou metropolitano. Todavia, a implementação de uma infraestrutura ciclável de acesso aos terminais é elemento basilar para estimular esses deslocamentos e garantir segurança aos ciclistas, assim como para favorecer a intermodalidade bicicleta-transporte coletivo na RMG.

---

<sup>60</sup> Para distâncias de até 5 quilômetros, nas áreas urbanas mais densas das cidades, há estudos que destacam a bicicleta como o meio de transporte mais rápido. O Ministério das Cidades (2007) descreve 7,5 km como o raio adequado das viagens ciclísticas urbanas, que, para uma velocidade média de 15 km/h, corresponderia a uma viagem com duração de 30 minutos.

## 5. O transporte motorizado individual e o sistema viário

Na RMG, o modo motorizado individual permanece proeminente. São muitos os impactos negativos associados à utilização do automóvel, que vão desde poluição e eventos de trânsito, até a degradação das condições de deslocamento de pedestres e ciclistas e do próprio espaço urbano. Mesmo com notórios impactos negativos, as políticas públicas das três esferas de governo continuam a estimular a produção, a aquisição e o uso do transporte motorizado individual. Consequentemente, em tempos recentes, o Brasil assistiu ao aumento expressivo de suas taxas de motorização (ONU HABITAT, 2016).

Se não bastassem os impactos negativos mencionados, os congestionamentos afetam ainda negativamente a operação do transporte público, desfavorecendo as condições de mobilidade, impactando o aumento dos tempos de viagem e contribuindo para a degradação do transporte público e do trânsito, principalmente nas grandes cidades e regiões metropolitanas (IPEA, 2013).

Dados do Departamento Nacional de Trânsito (Denatran) (2005) mostram que a frota de veículos motorizados (automóvel, caminhão, caminhonete, caminhoneta, motocicleta e motoneta) na RMG era de pouco mais de 634 mil veículos, sendo cerca de 456 mil automóveis (automóvel e caminhonete) e 152 mil motocicletas e motonetas. Já em 2016 os números mostravam cerca de 1,47 milhões de veículos motorizados, com mais de 988 mil automóveis e 440 mil motocicletas/motonetas. Em 2021, os números crescem expressivamente. São 1.720.328 veículos motorizados na RMG, dos quais 1.152.478 automóveis e 524.730 motocicletas/motonetas (Ministério da Infraestrutura, 2021). Por essa mesma fonte observa-se que Goiânia passou de 860 mil veículos motorizados individuais registrados em 2016, para mais de 957 mil em 2021. Tais dados corroboram

mais uma vez o destaque para o modo motorizado individual na RMG, assim como apontam a tendência de crescimento do seu uso.

Mesmo sem uma Pesquisa Origem e Destino atualizada, que revele tais números, é possível confirmar esse destaque a partir de dados de uma pesquisa que mostrou que para viagens motivo trabalho, na RMG, mais de 50% utilizavam carros e motos antes da pandemia (UFG e Fórum de Mobilidade, 2013).

Isso interfere nos sistemas viários que são objeto de tratamento nos Planos Diretores municipais, ou mesmo nos planos de mobilidade. Entretanto, nesses é raro observar um enfoque adequado ao conceito de mobilidade urbana trazido pela Lei Federal de Mobilidade, que deve considerar os diversos modos de deslocamento, maior equidade e segurança no espaço viário e a necessidade de integração entre os diversos modos de transporte. Assim, apesar dos investimentos em infraestrutura viária e sua expansão, a circulação urbana só tem se agravado (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2015).

O IPEA (2015) classifica o sistema viário da RMG em dois grupos: no primeiro, as rodovias e vias entre os municípios; no segundo, o sistema viário de Goiânia. Dentre as vias que formam o primeiro grupo, destacam-se aquelas que se caracterizam como principais pontos rodoviários de acesso à Goiânia e sua área conurbada.

Nesse primeiro grupo é importante destacar que as ligações rodoviárias entre os municípios vizinhos e Goiânia são caracterizadas pela presença de ocupações lindeiras de núcleos habitacionais ou loteamentos, principalmente nas regiões mais próximas à capital. Tais ocupações dotam essas vias de caráter urbano e, conseqüentemente, causam impactos na circulação, como a redução da fluidez dos veículos motorizados e o comprometimento da segurança de pedestres (IPEA, 2015).

Outro aspecto negativo que resulta do predominante uso do transporte individual motorizado reside nos dramas psicossociais insuperáveis que envolvem a acidentalidade de trânsito com óbitos. Há os aspectos econômicos que afligem os sistemas de saúde pública e previdenciário, cujos custos colaboram até mesmo para a dimensão macroeconômica do país. O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), a Associação Nacional de Transporte Público (ANTP) e o Departamento Nacional de Trânsito (Denatran) desenvolveram pesquisas sobre o tema em 2003. Uma delas trata dos impactos sociais e econômicos dos eventos de trânsito nas aglomerações urbanas, por meio da qual chegou-se ao resultado de R\$ 5,3 bilhões por ano para todas as áreas urbanas brasileiras (IPEA, 2003). É importante observar que esse valor envolve não somente eventos com óbitos (o objeto aqui tratado), mas todos os eventos.

Para atualizar esse valor, as mesmas entidades propuseram metodologia de correção com base na variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor (IPCA). Dessa forma, chegou-se à estimativa de que os custos dos eventos de trânsito nas aglomerações urbanas brasileiras giram em torno de R\$ 12,5 bilhões ao ano (BRASIL, 2021). Da metodologia adotada, apurou-se que o custo dos eventos de trânsito com cada óbito nas aglomerações urbanas equivale a R\$ 637.158,41. Tais números corroboram a importância de se tratar essa questão nas políticas públicas de planejamento urbano integrado<sup>61</sup>.

Não se pode deixar de lembrar que, conforme já destacado, a crise da mobilidade urbana nas cidades brasileiras, agravada pela pandemia da Covid-19, vem ampliando o círculo vicioso de aumento do uso do modo individual e dos congestionamentos,

---

<sup>61</sup> Considerando-se o número de óbitos por eventos de trânsito na RMG, estima-se, por essa metodologia, que entre 2015 e 2019 o custo médio anual desses totalizou aproximadamente R\$ 298,2 milhões para o conjunto dos 21 municípios.

o que vai gerar, como consequência, o aumento do número dos eventos de trânsito e das mortes associadas, o que vem reforçar a urgência de medidas que possam reverter essa tendência.

## **6 Considerações finais**

A partir de um recorte focado na mobilidade das pessoas, o presente capítulo centrou-se na elaboração e discussão de temas basilares para conformar um diagnóstico da mobilidade na RMG a partir dos temas: dinâmica metropolitana, acidentes/eventos de trânsito e seus custos, modos ativos, transporte público coletivo, transporte motorizado individual e sistema viário, considerando seus 21 municípios e as relações entre os mesmos, além de aspectos afetados pela pandemia da Covid-19. Tais itens foram tratados separadamente, mas cabe enfatizar que a mobilidade é sistêmica, e que alterações em um dos itens aqui tratados afetam os demais e a mobilidade como um todo.

Muitos são os temas e políticas públicas que afetam a mobilidade urbana e metropolitana. Para efeito de análise, optou-se por um recorte que aborda os principais e mais diretamente vinculados aos impactos diretos ou indiretos na mobilidade das pessoas e de mercadorias que necessitam ser considerados integradamente nos processos de planejamento metropolitano, com destaque para o uso e ocupação do solo.

Essa necessidade de integração e articulação das políticas públicas na escala metropolitana é amplamente abordada no Estatuto da MetrÓpole, que traz inclusive um instrumento legal e de planejamento com tal função, o PDUI. Trata-se de um instrumento que deve estabelecer as diretrizes para o desenvolvimento territorial estratégico, a partir de um processo permanente de planejamento. E ainda, os planos diretores municipais que devem ser compatibilizados com o PDUI.

Tradicionalmente, as políticas públicas de trânsito tendem a relativizar o problema da acidentalidade a uma questão envolvendo “máquina-homem-meio” submetidos à tríade “educação-engenharia-fiscalização”, sempre de forma aleatória e divorciada de outros fatores. Entretanto experiências bem-sucedidas em ambientes metropolitanos de outros países sugerem que a questão é multidisciplinar e requer o emprego de enfoque científico (análise racional e ações práticas adequadas) no enfrentamento do problema. Esse caminho tem mostrado que os eventos de trânsito são previsíveis e evitáveis à medida que a gestão das cidades inove nas intervenções urbanas e supere o paradigma da fluidez veicular como produto principal final. A legislação brasileira acolhe e impõe esse critério divisor das políticas públicas quando determina diretrizes objetivas nesse sentido.

Não serão somente com intervenções pontuais no sistema viário que a curva da violência no trânsito mudará seu curso rumo ao encontro das metas da ONU/OMS, mas sim a aplicação de instrumentos de planejamento urbano articulados com outros setores, como preconiza o Estatuto da Metrópole. Além disso, o Plano Nacional de Redução de Mortes e Lesões no Trânsito/Pnatrans (2018) pode constituir-se em ferramenta metropolitana de ação com o estabelecimento de regime de metas a serem alcançadas até 2028.

Quanto à mobilidade por modos ativos, apesar de não ser prioridade de governos, pode ser trabalhada para auxiliar e complementar o atendimento às necessidades de deslocamento que ocorrem na escala da metrópole, sendo um grande potencial quando se trata da intermodalidade, como bicicleta-ônibus, por exemplo, que pode exercer importante papel na alimentação do transporte coletivo. Entretanto, é imprescindível que se implemente a infraestrutura ciclável de acesso aos terminais, seja

para estimular esses deslocamentos, seja para garantir segurança aos ciclistas.

O transporte público coletivo é basilar para a mobilidade de uma região metropolitana. Se os sistemas no Brasil enfrentavam perda de qualidade e de demanda até 2019, passando a enfrentar uma crise, em 2020 a pandemia da Covid-19 fez com que tal crise fosse agravada. Essa crise também pode ser constatada na RMG. A RMTC é uma rede única, integrada, com tarifa unificada e que atende a 19 dos 21 municípios da RMG. Contudo, não atende às novas demandas sociais planejadas ou impostas pelo espraiamento urbano, demandando medidas para sua atualização. A atualização da RMTC passa, por exemplo, por uma nova política tarifária ou de financiamento do sistema, adotando-se receitas extratarifárias que permitam a melhoria da qualidade do serviço, sem que o custo seja repassado ao usuário e pela implementação da infraestrutura necessária para garantir maior rapidez.

Contudo, cabe enfatizar que a sustentabilidade do sistema é altamente dependente das políticas de uso e ocupação do solo e de desincentivo ao uso do automóvel. Novamente destaca-se a necessidade de políticas integradas, nos níveis estadual e municipal, para que o sistema se sustente nos médio e longo prazos, e com qualidade.

O modo motorizado individual é bastante utilizado na RMG, e recebe incentivos públicos para tal, seja no uso do espaço viário, nas áreas de estacionamento, seja na infraestrutura urbana.

A mobilidade é sistêmica e altamente dependente da gestão pública, da integração e da articulação das políticas públicas. Contudo, na esfera metropolitana, isso não é uma tarefa trivial, por envolver diversos órgãos e instituições, além dos interesses econômicos que as norteiam. Nesse sentido, o planejamento urbano integrado, o plano de desenvolvimento urbano integrado e

a governança metropolitana tornam-se elementos-chave na busca por vencer os desafios da mobilidade, agravados pela pandemia da Covid-19. É urgente que todos os municípios integrantes da RMG se planejem e se preparem para que efetivamente, no pós-pandemia, possam proporcionar uma mobilidade urbana e metropolitana capaz de atender às necessidades das pessoas e qualificar os espaços urbanos gerando, por consequência, a melhora da economia, o bem-estar social e a sustentabilidade da região.

## 7. Referências

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DAS EMPRESAS DE TRANSPORTES URBANOS/NTU. (2021). **Anuário NTU: 2020-2021**. Brasília.

BRASIL. (2018). **Lei nº 13.614, de 11 de janeiro de 2018 – PNATRANS**. Disponível em: PNATRANS 2018. Acesso em: 3 dezembro 2021.

CARVALHO, C. H. R. (2021). **Mortalidade por acidentes de transporte terrestre e desigualdades interestaduais no Brasil**. Disponível em: [www.ipea.gov.br](http://www.ipea.gov.br). Acesso em: 30 novembro 2021.

COMPANHIA METROPOLITANA DE TRANSPORTES COLETIVOS (CMTC) (2021). **Dados sobre o transporte coletivo – RMTC**. Goiânia.

CUNHA, D. F. (2017). **Instituição da Região Metropolitana de Goiânia – Goiás (1980-2010): configuração e interações espaciais entre os municípios**. Tese (Doutorado em Geografia) – IESA/UFG. Goiânia.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. (2020). **Regiões de Influência das Cidades: 2018**. Rio de Janeiro.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (2015). **Caracterização e quadros de análise comparativa da governança metropolitana no Brasil: análise comparativa das funções públicas de interesse comum**. Região Metropolitana de Goiânia. Relatório de Pesquisa. Rio de Janeiro.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. (2021). **Tendências e desigualdades da mobilidade urbana no Brasil: o uso do transporte coletivo e individual**. Texto para discussão. Brasília.

LACOSTE, I. (2012). **A geografia – isso serve, em primeiro lugar, para fazer a guerra**. Campinas: Papirus.

**capítulo 9** | Desafios da mobilidade urbana no contexto da Região Metropolitana de Goiânia

MINISTÉRIO DA INFRAESTRUTURA (2021). **Frota de veículos 2021**. Disponível em: <https://www.gov.br/infraestrutura/pt-r/assuntos/transito/conteudo-denatran/frota-de-veiculos-2021>. Acesso em: dezembro de 2021.

RMTC. (2021). **Informações institucionais. Rede Metropolitana de Transportes Coletivos**. Disponível em <https://rmtcgoiania.com.br/sobrea-rmtc/informacoes-institucionais>. Acesso em: dezembro de 2021.

UFG/SECIMA. (2017). **Diagnóstico do Plano de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Goiânia**. Goiânia.

# CAPÍTULO 10

## **Gestão urbana e criminalidade na Região Metropolitana de Goiânia**

NAJLA FRANCO FRATTARI

SIMONE DE JESUS

ANTENOR PINHEIRO

RÁREA GÉSSICA PORTO ARAÚJO

FABRÍCIO SILVA ROSA

## 1. Território e violência

Em anos recentes, a criminalidade e violência urbanas têm se tornado objeto de debates e preocupação generalizada por parte dos mais diversos atores sociais. A centralidade assumida pela questão não somente na agenda de lideranças e gestores públicos, mas também na vida cotidiana das pessoas parece relacionar-se com dois aspectos principais: o aumento da incidência da criminalidade nos últimos anos e o sentimento generalizado e difuso de insegurança e medo do crime. No caso brasileiro, a difusão e ampliação desses sentimentos estão ligadas, entre outros fatores, ao aumento real de todas as modalidades de crimes e violências desde fins dos anos 1970, a maior sensibilidade às questões relacionadas ao crime e a violência e a aparente falta de controle por parte do poder público.

A influência das cidades e do fenômeno urbano é de fundamental importância para a compreensão da violência. Isso, pois, o desenvolvimento do processo de urbanização e das cidades tem influência direta na configuração de certos atos violentos; além disso, é no espaço das cidades onde alguns tipos de violência se manifestam predominantemente. Nessa perspectiva, ressalta-se a dimensão da desordem física e social na produção de maiores taxas de criminalidade e sentimento de insegurança, ou seja, entende-se que as características da estrutura de um bairro ou região estão, significativamente, associadas aos seus respectivos índices de criminalidade e violência. A partir dessa compreensão, as causas da criminalidade não são individuais, mas, antes, se desenvolvem no contexto físico, social e cultural no qual os indivíduos estão inseridos.

Certamente a consequência mais visível da violência é o acentuado crescimento da mortalidade violenta. A criminalidade violenta no Brasil, sobretudo os homicídios nos espaços urbanos,

apresenta um crescimento de modo bastante acentuado desde a década de 1960, movimento que acompanha o acelerado processo de urbanização do país. Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), no ano de 2002 o Brasil atingiu um índice de urbanização de 84,14%. A acelerada expansão urbana brasileira é um fenômeno bastante recente e se insere em um processo de transformações econômicas, sociais e políticas. Embora o processo de urbanização tenha ocorrido em todo o território brasileiro, não se trata de um fenômeno uniforme. Ocorreu, todavia, um processo de concentração demográfica nas cidades maiores (BRITO, 2006).

A rápida urbanização se deu, na maioria das vezes, em descompasso com o provimento de elementos básicos para a garantia de uma vida digna a amplas parcelas da população que passaram a habitar as grandes cidades brasileiras. As enormes disparidades sociais e espaciais ajudam a entender, ainda que não expliquem, de modo simples e direto, a criminalidade urbana violenta. Estudos recentes, como o de Ignácio Cano e Nilton Santos (2001), apresentam uma relação entre urbanização e homicídios. De acordo com os autores, as áreas mais urbanizadas são as que possuem os mais consideráveis indicadores de atividades econômicas, mas ao mesmo tempo são as que apresentam indicadores sociais de expressiva desigualdade e violência letal.

Para Ribeiro e Júnior (2007), uma das marcas da atual ordem urbano-metropolitana é a segregação residencial. Além das tendências ao autoenclausuramento das camadas superiores, os chamados condomínios fechados, verifica-se, em oposição, a formação de territórios que concentram uma população vivendo o acúmulo de vários processos de vulnerabilização social, que apontam para um ciclo de reprodução da pobreza e das desigualdades. “São territórios que tendem a concentrar uma espécie de *capital social negativo*, materializado pela com-

binação de vários mecanismos articulados de expansão da violência” (p. 38).

A conformação espacial de Goiânia e de sua região metropolitana não destoa dessa dinâmica. O adensamento demográfico a partir da ação do mercado imobiliário e da abertura de novos espaços residenciais, por meio de programas governamentais, conduziu o contingente populacional que se dirigia à capital e que não pôde se instalar, devido ao alto custo do solo urbano, para as bordas da cidade ou mesmo para o seu entorno. Esse processo de urbanização propiciou a formação de espaços segregados marcados por uma sobreposição de carências. A ausência de acesso a serviços e direitos (saneamento básico, educação, saúde, trabalho) nesses espaços ampliou as desigualdades sociais entre partes da cidade e entre a cidade e seu entorno, principalmente o entorno metropolitano, que passou a acumular desvantagens sociais.

É ainda nesses espaços “marginais” desconectados e distanciados dos espaços onde a riqueza se reproduz, que a violência e criminalidade estruturam as práticas e a vivência cotidiana, produzindo efeitos perversos e desorganizadores. A influência das cidades e do fenômeno urbano é extremamente importante para a compreensão da violência. Isso, pois, o desenvolvimento do processo de urbanização e das cidades tem influência direta na configuração de certos atos violentos.

## **2. Criminalidade e violência na Região Metropolitana de Goiânia**

Criada em 1999, a RMG é composta por 21 municípios. Em 2010, segundo o IBGE, a RMG possuía um grau de urbanização de 98%, com população de 2,2 milhões de habitantes, que representam 39,3% da população urbana de Goiás. Apenas quatro

(Goiânia, Aparecida de Goiânia, Senador Canedo e Trindade) dos municípios da RMG concentravam cerca de 90% da população metropolitana. Outros quatro municípios possuíam população entre 20 mil e 50 mil habitantes: Inhumas, Goianira, Bela Vista de Goiás e Nerópolis. O restante apresentava população abaixo de 20 mil habitantes.

Segundo Arrais (2013), o processo de formação do território da região metropolitana iniciou-se quando a taxa de crescimento de Aparecida de Goiânia ultrapassou a da metrópole, a partir dos anos 1970. Isso ocorreu porque muitos migrantes começaram a se dirigir para o município em busca de lotes ou moradias com preços mais baixos, já que o processo de expansão horizontal foi impulsionado pela valorização das terras, restando para a população de classe baixa distanciar-se das áreas centrais. Todavia, nos períodos subsequentes, outros municípios, principalmente os do entorno metropolitano, passaram a obter incrementos percentuais acima da média regional e do núcleo metropolitano, fruto dos fluxos migratórios vindos da metrópole.

Essa lógica perversa definiu a expansão urbana em curso na capital e nos municípios do seu entorno e ainda hoje é possível evidenciá-la. De acordo com Moysés (2004), o termo “planejamento desurbanizador” expressa a leitura desse processo de urbanização, que gerou espaços segregados tanto contínuos quanto descontínuos. A população que chegava à capital e tinha boas condições financeiras adquiria os seus imóveis em áreas planejadas na “cidade legal” podendo contar com toda a infraestrutura necessária. Já a população que não tinha condições para comprar imóveis nessas áreas, acabava por ter, como única saída, a compra de imóveis em loteamentos clandestinos ou a ocupação de áreas nas bordas da cidade. Essa sobreposição de carências e exclusão parece relacionar-se com um contexto de criminalidade e violência crescente, especialmente a violência

letal (homicídios), nos municípios que compõem a Região Metropolitana de Goiânia, especialmente os mais adensados, que tiveram crescimento populacional expressivo nas últimas décadas, como Aparecida de Goiânia, Senador Canedo, Trindade e, secundariamente, Goianira. São também os espaços que guardam maiores níveis de integração com a capital.

No geral, enquanto no Brasil a taxa média de homicídios por grupo de 100 mil habitantes, entre 2010 e 2019, foi de 28,5/ano, no Estado de Goiás computaram-se 41,0/ano (FBSP, 2021). Na RMG, segundo o Observatório de Segurança Pública da Secretaria de Segurança Pública do Estado de Goiás (SSP/GO), entre 2013 e 2016, os números são da ordem de 38,6 homicídios por 100 mil habitantes<sup>62</sup>.

Embora a maioria dos homicídios se concentre na capital (cidade-polo), os dados apontam que a participação dos municípios do entorno da região metropolitana tem crescido, de modo que em 2016 superaram a cidade-polo. Em Aparecida de Goiânia, uma das cidades mais violentas do entorno metropolitano, o número de homicídios supera o de tentativas de homicídio, no período de 2013 a 2016, seguidos de estupro e latrocínio. Os anos de 2013 e 2014 são os mais violentos na série analisada, somando 806 crimes perpetrados contra a vida em 2013 e 752 em 2014. Nos anos seguintes esse número sofreu redução, totalizando 557 crimes dessa natureza em 2016.

Ao lado de Aparecida e Goiânia, chama a atenção os índices de crimes contra a pessoa em cidades como Trindade e Senador Canedo, que tiveram ao longo do tempo incrementos significativos. As duas cidades aparecem entre as 30 mais violentas do país, segundo levantamento do Instituto de Pesquisa

---

<sup>62</sup> Os últimos dados por municípios da RMG, fornecidos aos pesquisadores pelo Observatório de Segurança Pública da Secretaria de Segurança Pública do Estado de Goiás, referem-se ao período de 2013 e 2016.

Econômica Aplicada (IPEA). Os dados se referem ao ano de 2015 e foram publicados no *Atlas da Violência* (2017). A pesquisa foi realizada em parceria com o Fórum Brasileiro de Segurança Pública e considerou cidades com mais de 100 mil habitantes. Na 24ª colocação nacional e terceira no estado está Senador Canedo, com índice de 73,7 mortes. Logo depois está Trindade, cidade considerada a 26ª mais violenta do país e quarta no estado, com 69,8. Esses números coincidem com os dados da SSP/GO que apontam que no ano de 2015, Senador Canedo e Trindade, registraram, respectivamente, 83 e 68 mortes por homicídio. No período entre 2013 e 2016, Senador Canedo acumulou 247 homicídios e Trindade 230.

Ainda no que tange à análise dos crimes contra a vida, o município de Goianira, responsável pela maior taxa de crescimento geométrico entre as cidades da RMG (6,17), segundo o IBGE (2010), tem se destacado entre os municípios com populações menores que 50 mil habitantes, no que diz respeito aos índices de violência letal. Entre os anos de 2013 e 2016 acumulou 98 homicídios e mais de 160 registros de tentativa de homicídio, além de 33 ocorrências de estupro. Goianira possui nível de integração alto com a capital e deve seu incremento populacional à expansão de loteamentos nos últimos anos.

Situação parecida com Nerópolis, que apresenta alto índice de urbanização e nível médio de integração à Goiânia. Nerópolis triplicou o número de homicídios entre os anos de 2013 e 2016, passando de cinco homicídios ocorridos no ano inicial da série para 17 no final da mesma, totalizando 35 homicídios no período analisado.

De outro lado, temos municípios com baixo nível de integração à metrópole, como Inhumas e Hidrolândia, que experimentaram incrementos no número de mortes por homicídio. Inhumas, que em 2013 registrou 14 homicídios, reduziu para 9 em 2014 e

terminou o ano de 2016 tendo contabilizado 20 assassinatos, um total de 59 em quatro anos. Já Hidrolândia iniciou a série com 7 homicídios em 2013 e terminou registrando 13, um total de 44 mortes no período.

Bela Vista de Goiás oscila entre 9 e 11 homicídios ao longo da série e apresenta nível muito baixo de integração à cidade-polo. Segundo Souza e Frattari (2013), a incidência de homicídios ali parece acompanhar o padrão rural tradicional e não metropolitano. Os demais municípios da RMG oscilam entre o aumento e diminuição de uma ou mais ocorrências ao longo do período analisado.

A escalada da violência nos grandes centros urbanos e o medo generalizado tem contribuído, sobremaneira, para a percepção de que todos os cidadãos estariam igualmente expostos à vitimização letal. Todavia, alguns grupos apresentam risco bastante superior em relação aos outros. O risco é consideravelmente maior, por exemplo, para as pessoas jovens. No Brasil e em todo o mundo os homens jovens são as vítimas preferenciais de homicídio. A raça/cor é outra categoria extremamente relevante para o estudo do perfil das vítimas de homicídio. Os grupos socialmente mais vulneráveis são aqueles que, em geral, habitam as áreas mais empobrecidas e desassistidas, conseqüentemente os mais expostos à violência letal.

Como mostrou Porto Araújo (2019) ao pesquisar os homicídios da juventude negra na Região Metropolitana de Goiânia, no período de 2006 a 2016, embora, a concentração da violência letal nesse grupo esteja dispersa por todo o Brasil, apresenta variações significativas nos números de acordo com regiões ou cidades e a população racial. Essa realidade pode ser verificada em uma gama vasta de escalas referenciais no espaço, do urbano às macrorregiões do território nacional. Ao levar em conta o Estado de Goiás, dos dez municípios com maior número de homicídios, em

2016, oito são da RMG e da Região de Desenvolvimento Integrado do Distrito Federal e Entorno (RIDE-GO/DF/MG) (*Atlas da Violência*, 2018). Se considerados os 20 municípios com mais casos de homicídios, 14 estão na RMG e na RIDE-GO/DF/MG e os 6 restantes são cidades médias com acelerado crescimento econômico e demográfico, como: Anápolis, Rio Verde, Itumbiara, Catalão, Jataí e Caldas Novas. No caso das duas aglomerações metropolitanas, entre 2006 a 2016, ocorreram 49,85% dos homicídios da Região Centro-Oeste. A RMG e RIDE juntas possuem aproximadamente 43,75% da população da macrorregião.

Em relação à composição por cor/raça, segundo o Censo do IBGE de 2010 (base de dados populacional mais atualizada a apresentar dados por cor), os negros representam 55,38% da população total da RMG, o que corresponde a 1.175.198 pessoas. Os brancos são 958.001 habitantes, para uma taxa de 43,00%. Na capital de Goiás e polo metropolitano são 1.302.001 habitantes, sendo a mais populosa da RMG, e onde a população negra (pretos e pardos) chega a 653.561 habitantes ou 50,2% e a população branca a 624.347 pessoas ou 47,95%.

Os municípios citados possuem maior percentual de população negra que o polo metropolitano, com taxas de mais de 60% da população. Excetuando Goiânia, em Aparecida de Goiânia, Trindade, Senador Canedo e Goianira se verificam os números mais elevados de homicídios na RMG. Ao examinar os registros de homicídios por raça na RMG, apesar de a população negra ser ligeiramente maioria (55,38%) em relação à branca (43%), os casos acometem em proporção significativa maior nos primeiros em relação aos segundos. O total de homicídios para a população negra na RMG de 2006 a 2016 foi de 8.079 pessoas, enquanto para a branca foi de 2.706 vítimas.

Assim, 2,99 vezes mais vítimas negras do que brancas ou 73,15% dos homicídios acometeram negros na RMG. Na capital

de Goiás, em 2006, registraram-se 169 mortes por homicídios contra jovens negros do sexo masculino, e em 2016 esse número aumenta para 303 homicídios. Um acréscimo considerável, mesmo ao levar em conta o crescimento da população durante o período.

A soma do número de homicídios contra jovens, negros, do sexo masculino nos demais 19 municípios da RMG apontam que 1.715 pessoas foram vitimadas ou 42,29% se considerados todos os 4.145 homicídios cometidos na RMG, fora Goiânia. Ainda que Goiânia concentre a maior parte dos homicídios, ao observar a evolução dos casos pelos distintos municípios, aqueles mais integrados ao polo apresentam um aumento contínuo dos registros de jovens negros do sexo masculino vitimados.

Aparecida de Goiânia, Goianira, Trindade e Senador Canedo e também Inhumas protagonizaram a maioria dos casos em geral entre 2006 e 2016. O aumento dos homicídios contra jovens negros é expressivo e preocupante nos distintos municípios da RMG. Na maioria deles, os dados demonstram uma evolução de pessoas jovens pertencentes à população negra e do sexo masculino vitimadas pela violência homicida, em especial Aparecida de Goiânia.

Em Aparecida de Goiânia, de 2006 a 2016, 1.432 jovens negros do sexo masculino foram vitimados por homicídio, quase um terço do total de jovens negros do sexo masculino vítimas na RMG no período ou 83,5% de casos cometidos contra o perfil nos municípios fora de Goiânia. No ano de 2016 houve 75,5% homicídios a mais do que em 2006 contra homens, jovens e negros no município, ou 56,5% de todos os casos registrados na cidade independentemente do perfil.

No município de Trindade, entre 2006 e 2016, a partir de 2012 até o fim do período houve um crescimento expressivo dos homicídios contra homens jovens e negros. Esse perfil representa

56,47% das vítimas de homicídios de todos os casos ocorridos na cidade. Não diferente é a realidade em Senador Canedo e Goianira, que também apresentam crescimento acelerado e alta concentração de homicídios contra a parcela negra e do sexo masculino da juventude que, se comparada com a população vitimada municipal independentemente do perfil, a juventude masculina negra representa sozinha respectivamente 55,31% e 50,31% das vítimas.

Entre 2006 a 2016 a média da taxa de homicídios na RMG foi de 44,2 homicídios por 100 mil habitantes. Se consideradas as vítimas masculinas e jovens, os brancos apresentam uma taxa média de 100,2 homicídios por 100 mil habitantes do perfil. Apesar de ser alarmante, a média da taxa de 217,5 homicídios por 100 mil habitantes para homens, jovens e negros expressa que há uma persistência violenta das desigualdades raciais na RMG.

Em 2006, a taxa de homicídio da população total correspondia a 31,3 homicídios por 100 mil habitantes. Enquanto para a população jovem negra masculina, no mesmo ano, como dito acima, essa taxa correspondeu a 142 homicídios por 100 mil habitantes. Em 2016 a taxa de homicídios por 100 mil habitantes da população total foi igual a 51,6. Já para a população masculina jovem e negra, também descrito acima, essa taxa foi análoga a 283 homicídios em 2016, quase seis vezes maior. No que diz respeito às taxas de homicídios da RMG, nesse mesmo período (2006 a 2016), o ano com maior taxa foi 2014, com 56 homicídios por 100 mil habitantes. Os três municípios com as maiores taxas do período foram Hidrolândia em primeiro lugar, com uma taxa de 94,4 homicídios em 2016, sendo que em 2006 esse número correspondia a 26,4 homicídios.

Em segundo lugar, o município de Guapó, que tinha 45,3 em 2006 e aumentou para 90,0 em 2016. Em terceiro lugar, o município de Abadia de Goiás, que não apresenta um aumento

no período, mas mesmo ao sair de 76,6 homicídios em 2006, para 74,6 homicídios em 2016, ainda assim está na lista dos três municípios com as maiores taxas de homicídios por ocorrência. No ano de 2014 esse município apresentou uma quantidade de 129,3 homicídios. Os municípios de Terezópolis, Caldazinha, Santo Antônio de Goiás apresentam taxas altas de homicídios, mas há muitos anos não existem registros de casos. Como esses municípios apresentam pequena quantidade de registros de vitimados, os números de homicídios são tão importantes quanto as taxas para o estudo da violência homicida na RMG.

As desvantagens na posse e no acesso de capitais entre negros e brancos dão sentido às desigualdades de renda, patrimônio e escolaridade. Tais circunstâncias seriam fundamentais para reafirmar as distâncias entre as classes e produzir “vulnerabilidades sociais” diversas, inclusive levar ao homicídio, sendo um jovem negro tendencialmente a vítima ou o “suspeito”.

Tudo isso em um cenário estadual marcado por altos índices de letalidade policial. Segundo o *Anuário Brasileiro de Segurança Pública* (FBSP, 2021), Goiás ocupou, em 2020, a segunda colocação no *ranking* da violência policial no país, com índices inferiores apenas aos do Estado do Amapá. Nesse ano, 6.416 pessoas perderam suas vidas em ações derivadas da intervenção estatal, o que corresponde a 12% do total de mortes violentas intencionais no país. Em Goiás, no mesmo ano, de um total de 2.167 mortes violentas intencionais, 631, ou seja, 29% foi fruto da letalidade policial. Os números estaduais demonstram que Goiás é responsável por 10% de todas as mortes decorrentes de violência policial no Brasil.

Quanto a esse tema, Chevigny (1991) apresenta a análise da proporção de policiais mortos diante da quantidade de civis mortos nos chamados confrontos policiais como método para quantificar, compreender e comparar a letalidade policial em

diferentes regiões. Observando esses critérios em confronto com os dados do Fórum Brasileiro de Segurança Pública em 2020, percebe-se que Goiás ocupou a primeira colocação no Brasil, quando, para cada policial morto, foram assassinados 210 civis. A média brasileira, em 2020, foi de um policial morto para cada 29 civis, o que já representa um elevadíssimo patamar em comparação com índices internacionais. A situação parece ainda mais grave quando se verifica que, segundo pesquisa de Cabral Júnior (2021), apenas uma em cada 200 mortes ocasionadas por intervenção policial, em Goiás, se transformou em processo judicial, com denúncia do Ministério Público, entre os anos de 2017 e 2019.

### **3. Organizações de segurança pública no ambiente metropolitano**

Conhecidas e tabuladas as estatísticas da violência social, confirma-se que historicamente os crimes contra a vida encimam o grave drama nacional traduzido na baixa resolubilidade de casos. Os altos índices de ocorrências e a impunidade processual são episódios normalizados na vida nacional, especialmente se originários de regiões geográficas mais adensadas e ocupadas pelas populações mais pobres, jovens e negras. Logo, em se tratando de políticas públicas, a questão primeira que se impõe para a elaboração de quaisquer proposições não consiste apenas na identificação dos fenômenos diversos que justificam a consumação do crime e seus efeitos, mas, sobretudo, na adoção de metodologias de ações possíveis com vistas a melhorar sua eficácia na apuração dos fatos perscrutados e processados no circuito da persecução penal.

Importa, assim, abordar, de maneira objetiva, como o estado pode apurar, de modo mais célere e eficaz, por meio do sistema

estadual de segurança pública, as mortes violentas intencionais. Apresentar algumas diretrizes que contribuam à mitigação do problema da baixa resolubilidade desse tipo criminal na RMG, a partir da integração territorial, pode ser um bom caminho institucional. Daí, formularmos o conceito regional metropolitano de planejamento e ação como mecanismo básico de enfrentamento às adversidades resultantes desse ambiente de baixa presença do estado.

Diante da relação direta entre os municípios da RMG, é seguro afirmar que qualquer intervenção no sentido de melhorar as ações de esclarecimentos (resolução) de crimes contra a vida deve ser desenvolvida de forma planejada entre os 21 municípios, mas coordenada institucionalmente por um ente metropolitano que articule com as forças policiais federais, estaduais e municipais a indispensável atuação conjunta com jurisdição sobre toda a RMG.

Simultaneamente à mencionada integração regional, enquanto modelo de gestão integrada, urge a implementação de políticas públicas sociais e econômicas nos territórios onde a violência urbana assume proporções mais graves. Serviços públicos básicos de saúde, educação, moradia, recreação, cultura, mobilidade, saneamento ambiental, regularização fundiária, capacitação profissional etc., enfim, o conceito de urbanismo social deve ser cultivado permanentemente. Iniciativas que prezem a convergência de atitudes governamentais nos territórios onde a violência e a pobreza sejam mais severas e complexas.

É fato que, na ausência de uma instituição que permita a concentração de políticas públicas harmonizadas regionalmente, mantém-se a inexistência de um relacionamento sistemático dessa mescla dispersa, difusa e confusa que hoje caracteriza os sistemas de segurança das três esferas de governo. Logo, isso requer uma nova configuração institucional para que as ações

governamentais sejam articuladas de forma que produzam efeitos que mitiguem a crise.

Nesse contexto, a experiência solidária proposta certamente resultará na superação de interesses conhecidamente corporativistas que competem entre si, mas também servirá para demonstrar as virtudes da integração entre as diversas etapas do ciclo da atividade policial.

Portanto, as finalidades básicas operacionais admitidas, a partir desse conceito metropolitano de integração, poderiam ser assim sintetizadas:

- i) integração dos órgãos policiais (militar, civil, técnico-científico, defesa civil e guardas municipais) entre si, sob coordenação única centralizada, e entre as comunidades e demais organismos públicos prestadores de serviços essenciais à população;
- ii) otimização da qualidade dos serviços de segurança pública a partir de diagnósticos tecnicamente definidos e orientados sobre a criminalidade e a violência, adequando os órgãos policiais aos seus diversos ambientes de atuação e às contendas específicas de cada localidade conflagrada;
- iii) integração das forças de segurança das esferas governamentais envolvidas, viabilizando o planejamento, a formulação, a execução, o monitoramento e a avaliação de políticas públicas locais de policiamento sintonizadas com a realidade de cada município integrado e localidades específicas;
- iv) racionalização dos recursos destinados à área de segurança pública (estado e municípios), incorporando os serviços públicos essenciais de interesse comum ao planejamento estratégico das organizações policiais e agências públicas envolvidas;

- v) fortalecer os instrumentos de controle como corregedorias e ouvidorias, garantindo-lhes orçamento próprio e independência funcional, bem como a participação da comunidade na gestão integrada de segurança pública, por meio de instâncias comunitárias de acompanhamento e controle, garantindo os mecanismos de participação popular de caráter consultivo ou até mesmo deliberativo;
- vi) garantia de prestação de contas regular e transparente dos serviços de segurança pública desempenhados, mediante descentralização do planejamento, formulação e da avaliação contínua de resultados e correção de rumos;
- vii) agilização dos serviços integrados de segurança pública, garantida a transferência de autonomia decisória e operacional para as unidades municipais e para os agentes que atuam na ponta;
- viii) estabelecimento de uma coordenação capaz de articular as atividades das áreas ao conjunto de diretrizes e programas que compõem a política integrada de segurança pública da RMG, além da formulação de estratégias para o enfrentamento de problemas que ultrapassem as jurisdições locais/municipais e vice-versa;
- ix) i mplantação de um sistema centralizado de difusão e comunicação social capaz de publicizar as ações policiais desenvolvidas, bem como interagir com os veículos de imprensa à luz do princípio da transparência, dentre outras medidas, como a implantação de câmeras nos uniformes dos policiais.

A implantação e desenvolvimento do conceito metropolitano de ação policial permitirá a adoção de métodos criteriosos mais

abrangentes de avaliação de desempenho. O seu propósito objetivo deverá valorizar o trabalho coletivo e cooperativo, voltado para a obtenção da paz social, com eficiência no enfrentamento ao crime, sob a égide do respeito às leis e aos direitos humanos.

#### 4. Referências

ARRAIS, T. A. (2013). **A produção do território goiano: economia, urbanização, metropolização**. Goiânia: Editora UFG.

BRITO, F. (2006) O deslocamento da população brasileira para as metrópoles. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 20, n. 57.

CABRAL JÚNIOR, A. K. (2021). **Autos de resistência: as mortes decorrentes de intervenção policial no Estado de Goiás – uma análise dos inquéritos arquivados entre 2017 e 2019**. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, UFG. Goiânia.

CANO, I.; SANTOS, N. (2001). **Violência letal, renda e desigualdade social no Brasil**. Rio de Janeiro: 7 Letras.

CHEVIGNY, P. (1991). Police deadly Force as social control: Jamaica, Brazil and Argentina. **Série dossiê NeV**, n. 2, p. 10. Núcleo de Estudos da Violência, USP, São Paulo.

IBGE. **Censo Demográfico 2010**.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA; FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA (Org.) (2021). **Atlas da violência 2021**. Rio de Janeiro: IPEA; FBSP.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA; FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. (org.). (2018). **Atlas da violência 2018**. Rio de Janeiro: IPEA; FBSP.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA; FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. (org.). (2017). **Atlas da violência 2017**. Rio de Janeiro: Ipea; FBSP.

MOYSÉS, A. (2004). **Goiânia: metrópole não planejada**. Goiânia: Editora da UCG.

PORTO ARAÚJO, R. G. (2019). **Homicídios contra a juventude negra na Região Metropolitana de Goiânia**. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Faculdade de Ciências Sociais/UFG. Goiânia.

RIBEIRO, L. C. Q.; SANTOS JÚNIOR, O. A. (2007). As metrópoles brasileiras: territórios desgovernados. *In: As metrópoles e a questão social brasileira*. Rio de Janeiro: Revan/Fase.

SOUZA, D. M. B. L. D.; FRATTARI, N. F. (2013). Padrões de homicídios na Região Metropolitana de Goiânia. *In: ANDRADE, L. T.; SOUZA, D. B.; FREIRE, F. H. M. de A. (orgs.). Homicídios nas regiões metropolitanas*. Rio de Janeiro: Letra Capital.

# CAPÍTULO 11

## **As mulheres e a cidade**

Uma leitura da Região Metropolitana de Goiânia

KARLA EMMANUELA R. HORA  
MÁRCIA CRISTINA HIZIM PELÁ  
CRISTINA COSTA PRADO  
THAÍS BORGES DE MELO

## 1. Introdução

As diferentes correntes do feminismo – entendido como a luta das mulheres por direitos – defendem que “lugar de mulher é onde ela quiser”. Entretanto, quando olhamos a cidade como um artefato histórico e sociocultural vemos que essa ideia está longe de ser real. Os mecanismos de (re)produção socioespacial urbana, dentre os quais os instrumentos de planejamento e gestão urbana e os investimentos em infraestruturas, resultaram em cidades segregadas e fragmentadas, cuja dinâmica reflete um conjunto de dicotomias que expõe as mazelas asfixiantes do sistema de reprodução do Capital e suas artimanhas de valorização e captura da renda da terra. Essa cidade, desenhada para a necessidade constante de maximização da mais-valia, não foi planejada para incluir as mulheres e sua diversidade como sujeitos de direito.

O espaço urbano, na sua magnitude e escala, é pensado e planejado como lugar público e privado, de usos múltiplos e diversos. As mulheres, historicamente, foram confinadas, simbólica e fisicamente aos espaços privados, escondidas dos olhos comuns e comunitários. Rapidamente, as cidades entenderam essa linguagem simbólica de dominação sobre os corpos, os desejos e as necessidades das mulheres, e seus territórios não foram pensados para elas.

A cidade é um objeto androcêntrico<sup>63</sup>, e como tal ela é hostil aos diferentes grupos e segmentos socialmente e historicamente discriminados: mulheres, jovens, comunidade LGBTQIA+<sup>64</sup>, negros(as), indígenas, quilombolas, migrantes, população de rua

---

<sup>63</sup> Androcêntrico é compreendido como um objeto pensado por e para uma figura do tipo ideal masculina (FRASER, 2022).

<sup>64</sup> LGBTQIA+ é um movimento político e social que defende a diversidade e busca mais representatividade e direitos para essa população. Sua sigla demonstra a sua luta por mais igualdade e respeito à diversidade. Cada letra representa um grupo de pessoas.

etc. E não se trata de uma expressão única de caráter simbólico e identitário. A produção socioespacial urbana expulsa esses grupos marginalizando-os em territórios-guetos fragmentados e destituindo-os do acesso pleno aos lugares dotados de valor, infraestrutura e bem-estar.

Esse afastamento é construído cotidianamente: i) na ausência de segurança pública; ii) nas situações de constantes constrangimentos e abusos contra seus corpos no transporte público; iii) na ausência de banheiros destinados às mulheres ou às pessoas diversas nos ambientes coletivos e públicos; iv) na deficiente iluminação pública; v) nos processos de gentrificação; vi) na oferta insuficiente de vagas em escolas de educação infantil; vii) na disponibilização limitada de áreas de lazer; viii) na ausência da regularização fundiária, na insuficiência dos programas de habitação de interesse social; ix) na constituição e denominação dos marcos históricos e sociais etc. (IBDU, 2017; KERN, 2021). A cidade atua como um enigma da esfinge que devora as mulheres o tempo inteiro.

A exploração dos territórios, dos corpos e do trabalho invisível das mulheres é funcional para a cidade do capital (FEDERICI, 2017). Essa violência se perpetua na acomodação das funções urbanas e na exclusão física e simbólica das mulheres dos espaços públicos.

Ao se falar de reforma urbana e direito à cidade, faz-se necessário compreender que a produção socioespacial urbana exclui os sujeitos de diferentes formas, sendo necessário criar estratégias para sua superação que considerem, também, os aspectos identitários de forma interseccional, ou seja, considerando sua múltipla dimensão de classe, gênero e cor/raça. Nancy Fraser (2022) expõe a importância simultânea das políticas de reconhecimento e redistribuição. A luta identitária é fundamental para revelar as especificidades e as demandas dos

grupos socialmente marginalizados. Para isso, compreender o “lugar de fala” desses sujeitos é importante, tal qual oportunizar a participação das mulheres nos processos de tomada de decisão democrática na cidade, da mesma forma que as políticas de distribuição precisam compreender as demandas das mulheres e de pessoas diversas. O acesso à moradia digna deve dialogar com programas de geração de emprego e renda; proximidade com equipamentos de saúde e educação e espaços públicos destinados ao lazer e ócio contemplativo. Mas esse desenho da cidade deve vir acompanhado de estratégias para enfrentamento cotidiano dos diferentes tipos de violência de gênero.

A divisão sexual do trabalho, compreendida a partir da identificação do sexo da pessoa que realiza determinadas atividades (HIRATA, 2009) se materializa na cidade e nos seus espaços. Via de regra, as atividades realizadas por uma figura masculina são atribuídas de maior *status* e valor. Segregação e hierarquia, características da divisão sexual do trabalho, oprimem as mulheres no cotidiano urbano. Não por acaso, alguns espaços públicos são destituídos de banheiros para mulheres e raros são aqueles que possuem sanitário para pessoas trans. Em contrapartida, os trocadores de fraldas tendem a ser alocados nos banheiros destinados, exclusivamente, às mulheres, numa alusão de que o trabalho de cuidados se torna uma responsabilidade feminina.

De uma forma geral, aquilo que se refere às atividades de reprodução social (trabalho doméstico e de cuidados) foram impostas às mulheres, e aquilo que foi monetarizável e circunscrito ao mundo da produção foi associado à figura masculina. Logo, as mulheres foram confinadas ao mundo da casa e do privado. A rua e o público, o lugar da reprodução do capital, foi tratado como um ambiente dos homens. Sob tal égide, o domínio masculino assentado na sociedade patriarcal excluiu do planejamento urbano o lugar das mulheres, constituindo-se,

simultaneamente, numa violência simbólica e física. Assim, a dicotomia público *versus* privado, atravessada pelo capitalismo, se manifesta também como um sistema de segregação de gênero (GORSDOF, 2022).

O poder simbólico da cidade está representado nos seus edifícios, nas suas ruas, na sua setorização, nos seus usos. Mesmo dinâmica, a cidade não se abre para as mulheres. Ela é um mundo desenhado por homens (KERN, 2021). Assim, a produção do espaço urbano traduz arquétipos de exclusão e muitas das soluções apresentam-se como novas formas de segregação, mesmo com o discurso do seu enfrentamento. Exemplifica isso a separação de veículos de transporte público para uso exclusivo de mulheres ou a presença delas em lugares e horários que deveriam ser, socialmente, evitados.

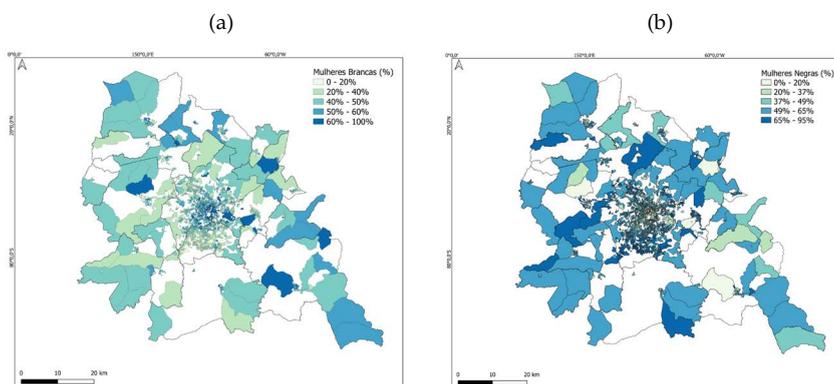
Compreendemos que a reforma urbana e o direito à cidade perpassam por compreender e desvelar como os territórios citadinos são moldados de forma a reproduzir as opressões de gênero, buscando apontar novas perspectivas. Para dialogar sobre isso, fazemos alguns apontamentos sobre a cidade e as mulheres, a partir de uma leitura interseccional de gênero, classe e raça.

## **2.RMG uma região desigual, excludente e opressora sobre os gêneros**

A Região Metropolitana de Goiânia (RMG) é composta por 21 municípios que abrigavam, em 2010, cerca de 1,8 milhões habitantes distribuídos em pouco mais de 688 mil domicílios. Nestes, 40,8% dos domicílios tinham uma mulher como pessoa responsável da família, taxa superior à do estado que era de 36,7%. Considerando a distribuição por sexo, 48% eram homens e 52% mulheres. Entre as mulheres, 44,41% se autodeclararam brancas; 53,5% negras (pretas e pardas); 1,92% amarelas e 0,17% indígenas.

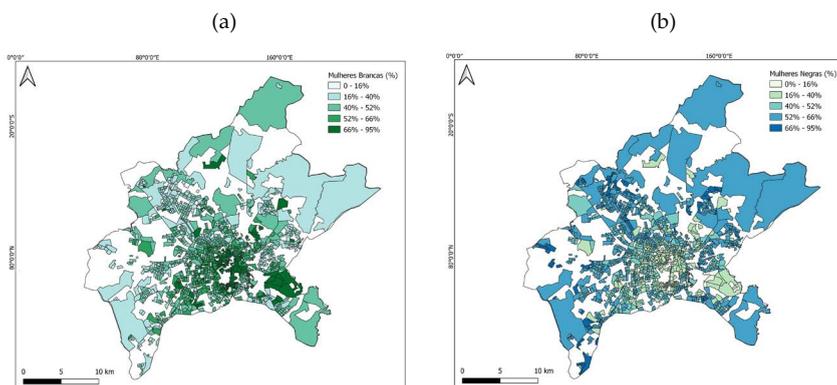
**capítulo 11** | As mulheres e a cidade  
*Uma leitura da Região Metropolitana de Goiânia*

Ao se espacializar, por setor censitário, a presença das mulheres segundo raça/etnia, é possível denotar um padrão de distribuição no qual as mulheres negras tendem a habitar domicílios situados em bairros com menor infraestrutura e distantes de centros dinâmicos (Figura 1). Em contrapartida, as regiões/áreas/setores com maior infraestrutura possuem maior presença percentual de mulheres brancas. Isso é melhor visualizado para Goiânia (Figura 2).



**Figura 1 - RMG. Percentual de Mulheres Brancas (a) e Negras (b)**

Fonte: Censo Demográfico, IBGE. Organizado pelas autoras.

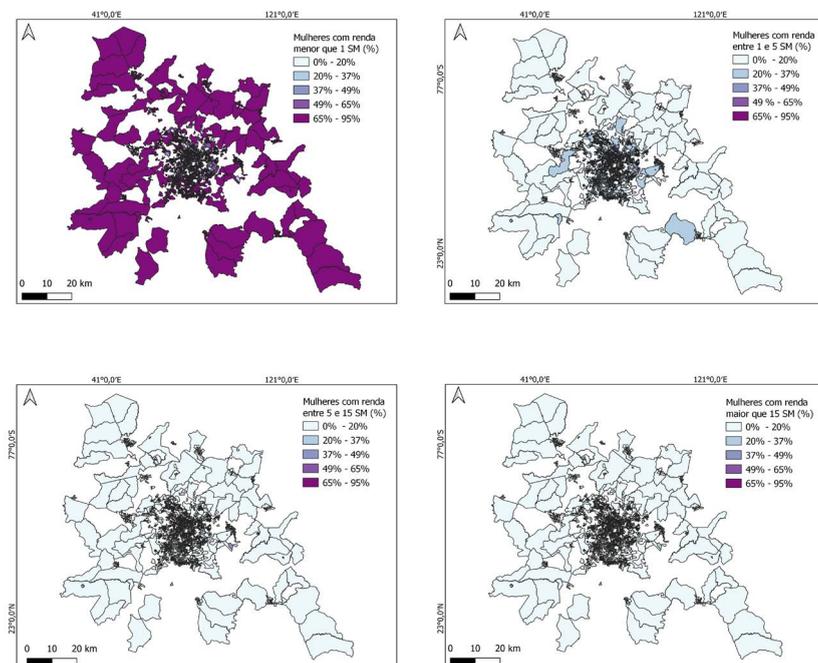


**Figura 2 - Goiânia. Percentual de Mulheres Brancas (a) e Negras (b)**

Fonte: Censo Demográfico, IBGE. Organizado pelas autoras.

Quando analisamos a condição de renda dos domicílios chefiados por mulheres é possível perceber que 44% autodeclararam ter renda de até 1 salário mínimo (s.m.); 46%, maior que 1 e menor que 5 s.m.; 6%, maior que 5 e menor que 10 s.m.; e 2%, maior que 10 s.m. (Figura 3).

Ao avaliar a distribuição das mulheres na RMG por renda, elas concentram-se proporcionalmente nos estratos de menor renda, ou seja, até 5 s.m. Ao se correlacionar tal condição com a localização do domicílio é possível perceber que as mulheres de menor renda estão mais afastadas das regiões centrais ou dos bairros mais dotados de infraestrutura e coincidem com a presença das mulheres negras.



**Figura 3 - RMG. Distribuição de Mulheres na RMG segundo renda, até 1 s.m (a); maior que 1 s.m. e menor que 5 s.m (b); maior que 5 s.m e menor que 10 s.m (c); maior que 10 s.m.**

Fonte: Censo Demográfico, IBGE. Organizado pelas autoras.

A cidade pode ser lida pelos seus processos, mudanças e permanências. Olhando o espaço urbano da RMG, diferentes aspectos revelam uma região segregada socioespacialmente. Os parques, áreas de lazer, atividades econômicas dinâmicas, postos de trabalho e emprego e infraestruturas (transporte, mobilidade, saneamento básico, eletricidade, comunicações etc.) não são completamente acessíveis para os domicílios pobres. Esses tendem a se concentrar nas franjas urbanas e são comumente chefiados por uma mulher negra e com menor renda.

A multidimensionalidade da exclusão também se reproduz na dicotomia centro/periferia. Nessa dualidade, a periferia é compreendida como aquela não dotada de infraestrutura e de direitos. Esses processos se evidenciam nos papéis socialmente atribuídos às pessoas segundo seu sexo/gênero. Cristina Prado e colaboradas (2021) falam da cidade das mulheres fragmentadas, por exemplo, ao analisarem através da cartografia a possível rota clandestina onde as mulheres praticavam o futebol informal ou amador em Goiânia e Aparecida de Goiânia, e como esses espaços se encontram localizados em ambientes segregados. As mulheres negras e pobres da periferia tiveram que desafiar a cidade e a misoginia no futebol, ainda nas décadas de 1980 e lutar pelo direito de acesso aos campos para disputarem os campeonatos. Mesmo assim, nesses espaços, sua presença era tolhida e constantemente questionada. Esses casos denotam processos de profunda exclusão, marcada naquilo que Françoise Vergés (2020) aponta para uma estrutura profundamente marcada pelo gênero, racializada e estratificada.

### **3. Violência e sexismo nas cidades**

“As cidades nascem das necessidades sociais do homem e multiplicam tanto seus costumes como seus meios de expressão”

(MUMFORD, 1961, p. 14). Essa ideia retrata como a nossa sociedade vem ao longo dos séculos conceituando e versando sobre a cidade: um espaço androcêntrico e, conseqüentemente, sexista, que tem na figura do homem o seu produtor e produto principal. Produto dos tempos, das transformações socioespaciais e das ações e relações humanas, a cidade, considerada por Lewis Mumford (1961) como umas das mais extraordinárias obras humanas, revela a partir de suas formas e dos seus conteúdos o papel que a nossa civilização reserva à mulher: um ser insignificante no que se refere à produção e transformações sócio-históricas e espaciais.

Insignificância essa que não é inócua e, muito menos, natural porque a cidade, como produto social e representação prático-sensível das ações, relações e significações humanas, foi, e ainda é concebida e (re)produzida conforme os contextos econômicos e culturais que a situam no tempo e no espaço: no caso específico da cidade moderna, como é o caso de Goiânia, o modo de produção capitalista e a cultura patriarcal.

Ambos, sistemas excludentes que se baseiam na luta de classes, na espoliação da força de trabalho, na acumulação das riquezas, na violência, na concentração, na opressão e no controle do movimento das classes subjugadas, dentre outros elementos, que fazem da cidade um território complexo, polissêmico, polifônico e, com isso, constantemente em disputa entre os grupos dominantes e os grupos subjugados, como é o caso das mulheres.

Por assim ser, existem outras formas de pensar, conceber e (re)produzir as cidades e a vida urbana. Uma dessas formas, apresentada por Sônia Calió (1991) e na qual nos baseamos, é a que concebe a cidade como espaço demarcado pelo gênero. Nessa perspectiva é possível vislumbrar que o sexismo é uma das estratégias, concreta e subjetiva, de produção das cidades utilizadas pelo capitalismo, haja vista que essa forma de pensar e

de produzir o espaço urbano está diretamente conectada a outra estratégia: a da fragmentação do espaço urbano.

Márcia Pelá e Eguimar Chaveiro (2021) disseram que a partir da fragmentação é possível enxergar que, por trás da desigualdade e da exclusão socioespacial, existem estratégias desenvolvidas por quem domina o poder. Uma das principais estratégias desse domínio é a intersecção entre a monopolização do solo urbano e as articulações entre estado, capital privado e especuladores imobiliários. Esse processo se viabiliza com a construção e propagação de ideologias que distorcem a realidade da produção socioespacial, como é o caso da ideologia de gênero.

Em outras palavras, sexuar a cidade é a materialização da imbricação entre capitalismo e o patriarcado que — para garantir a reprodução do capital, o controle do mercado e a acumulação — produz e propaga códigos e normas caolhas e binárias que visam, dentre outras coisas, escamotear, por meio da desnaturalização das diferenças e do movimento, como as desigualdades socioespaciais, a concentração de riquezas e a espoliação do trabalho são produzidos.

Ora o machismo, ora misoginia, ora racismo dentre tantos outros componentes que abastecem e disseminam o ódio e a violência em nossa sociedade são os combustíveis desse processo para oprimir, controlar, alienar e dominar. Todos esses elementos levam ao entendimento que a insignificância histórica reservada à mulher no processo de produção e transformação socioespacial é estrategicamente produzida com o intuito de submetê-la aos interesses socioeconômicos e culturais que as “tornaram” propriedade privada do homem e um bem comum do Estado capitalista.

Não é por acaso que as cidades se tornam sexistas. Sexuar a cidade é algo necessário para a produção e reprodução dessa lógica perversa que, ao pautar-se em uma concepção binária de

poder e domínio, a torna uma das mais concretas representações de suas ideias, significações e modelos de produção e de vida. É por isso que a cidade se transforma em um território hostil e violento para todas(os) que são subjugadas(os) e excluídas(os) pelo capitalismo e pelo patriarcado, como é o caso das mulheres.

Goiânia, a principal cidade da região metropolitana, é um exemplo concreto dessa conjuntura, conforme pode ser constatado a partir dos resultados da pesquisa “As mulheres e a produção do espaço urbano de Goiânia”<sup>65</sup>. A pesquisa aponta que 68% das mulheres entrevistadas já foram vítimas de violência e assédio em espaços públicos e privados em Goiânia. A rua, com 87,2% dos casos, é o lugar de maior incidência. Os espaços de lazer, como bares, parques, *shows*, teatros, cafés, entre outros, estão em segundo lugar, com 31,9% das incidências. Já os locais de compras como supermercados, lojas de vestuário, *shopping centers* e feiras aparecem na terceira posição, com 25,5%. Os espaços de trabalho e de estudos também são hostis e violentos a elas.

Uma leitura que se pode fazer dos dados apresentados é que a hostilidade e a violência contra a mulher se cristalizam nas formas e nos conteúdos da cidade. Dessa forma, o entendimento de que a violência contra as mulheres faz parte da produção socioespacial de Goiânia e se concretiza no plano do cotidiano de suas vidas por meio das formas de apropriação, uso e ocupação dos lugares requisita uma leitura da totalidade social e histórica que o espaço sintetiza.

Está posto: a violência contra as mulheres é uma das principais alavancas desse processo, uma vez que, a partir dela, se gera o medo que dá suporte à opressão. O estado de opressão, socialmente constituído, gera subordinação, insegurança e o

---

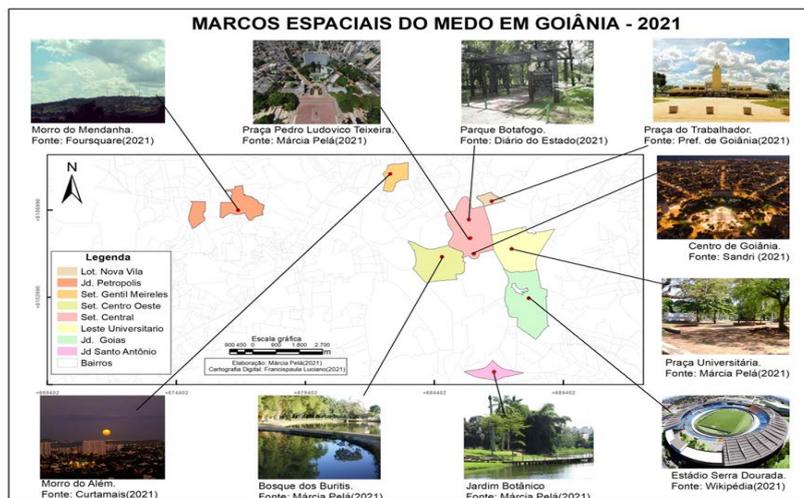
<sup>65</sup> A pesquisa supracitada foi fruto das investigações desenvolvidas por Márcia Pelá, em 2021, no Programa de Pós-Graduação em Geografia (PPGEO) da Universidade Federal de Goiânia (UFG).

enclausuramento das mulheres em suas casas. Não à toa que a casa, que é apontada por diversas pesquisas como o principal lugar dos feminicídios, passa a ser o lugar prioritário da vivência e da convivência das mulheres.

Em outras palavras, sexuar a cidade é a forma de imbricação entre o capitalismo e o patriarcado. Essa imbricação visa garantir a reprodução do Capital, o controle do mercado e a acumulação. Mais que isso: produz e propaga códigos e normas caolhas e binárias que almejam, entre outras coisas, escamotear, por meio da desnaturalização das diferenças e do movimento inerente à vida, as desigualdades socioespaciais, a concentração de riquezas e a espoliação do trabalho espacialmente constituído.

Fica evidente que a violência é uma das principais armas de que o capitalismo dispõe, haja vista que é potencialmente criadora dos mecanismos de controle e opressão das classes subjugadas, como, repita-se, é o caso das mulheres. O medo é um desses mecanismos porque cria uma insegurança de ser e estar na cidade. Ao inibir a mobilidade e corroer as possibilidades de ocupação e uso dos espaços públicos, retrai o movimento de transformação da ordem socioespacial estabelecida.

A Figura 4, construída a partir dos resultados da pesquisa “As mulheres e a produção do espaço urbano de Goiânia”, retrata os Marcos Espaciais do Medo em Goiânia, um exemplo concreto do que foi exposto até o momento.



**Figura 4 - Marcos Espaciais do Medo - Goiânia/GO.**

Fonte: Pelá e Chaveiro (2022).

Os dados apresentados pelos Marcos Espaciais do Medo (Figura 4), ao apontarem que os espaços culturais e de lazer, somados às praças e aos parques, estão entre os principais locais não frequentados pelas goianienses em decorrência do medo de serem violentadas, reafirmam como os espaços públicos de Goiânia consistem em territórios hostis. Essa hostilidade, cravada espacialmente, torna os seus cotidianos recheados de restrições de tempo, lazer e opções de desfrute da cidade e de experienciar a vida.

Demonstram, ainda, ao indicar os estádios de futebol como espaços de medo das mulheres, como a constituição e a normatização do processo de sexar e fragmentar a cidade estão intimamente ligadas à figura do homem másculo e detentor do direito e do poder de desfrute dos prazeres mundanos. Em outros termos, a cultura do patriarcado se constitui em Goiânia, gritando algo assim para as mulheres: “Fiquem em suas casas porque esses lugares de diversão, arte, vibração, ócio e alargamento de mundo não foram feitos para vocês!”.

Todas essas limitações fazem, conforme aponta Melo (2019), com que Goiânia, principalmente para a mulher que mora na periferia, seja apenas um espaço de atravessamento para realizar, quase que exclusivamente, as suas estafantes jornadas triplas ou duplas de trabalho. A restrição se constitui como uma espécie de enclausuramento espacial.

Esse cenário nos possibilita desvelar o “DNA” da produção espacial da RMG: uma região que foi se constituindo a partir de uma modernização conservadora e baseada no desenvolvimento desigual e concentrado. Por essa perspectiva, é notório que a opressão à mulher com base no sexismo é vital para o processo de sustentação e reprodução capitalista.

#### **4. As mulheres nos espaços de futebol: uma luta pelo espaço público**

A luta das mulheres na cidade dá-se sob múltiplos aspectos que perpassa o uso e usufruto do espaço público sem que sofra qualquer tipo de discriminação e violência. Buscando aprofundar um pouco mais sobre isso, citamos aqui a sua inserção na cultura do futebol. A história das mulheres brasileiras no futebol tem seu início no final do século XIX (quando faziam parte de atrações de circo) e início do século XX, quando sua participação nos esportes era pouco significativa e, em relação aos homens, era praticamente inexistente, considerando ainda a existência de decretos oficiais de interdição (entre os anos de 1940 e 1970) que determinavam que algumas modalidades não poderiam ser desempenhadas por mulheres (GOELLNER, 2005).

É importante ressaltar que a origem do futebol no Brasil se deu através da burguesia. Remonta ao ano de 1894, quando Charles Miller, um brasileiro, filho de ingleses, após uma viagem à Inglaterra, trouxe consigo duas bolas e o manual contendo

as regras do esporte (DAMATTA, 1982). Ao chegar ao Brasil, o esporte passou a ser praticado pela elite em clubes, assim como já acontecia com o remo e o turfe. Havia nessa época uma exaltação aos costumes e práticas europeias, favorecendo a aceitação rápida do esporte no país (DAMATTA, 1982).

Embora o esporte tenha sido bem aceito na sociedade brasileira, circunscreveu-se aos homens. Para as mulheres, houve grande resistência. As primeiras notícias das participações de mulheres em práticas esportivas só foram observadas na segunda metade do século XX. Tal aspecto se associa ao modelo patriarcal de sociedade, cuja estrutura conservadora da sociedade brasileira se assenta. Nela, a mulher era criada para exercer a função de esposa e mãe, não fazendo parte de sua rotina (natureza de ser mulher) os exercícios que envolvessem o desempenho corporal (GOELLNER, 2005).

Esses aspectos ligados a uma espécie de contravenção social em relação aos conceitos preexistentes associou certa marginalização ao futebol feminino no Brasil. Em face disso, é possível inferir que essa condição imputou certa segmentação a essa prática esportiva entre as mulheres de tal forma que, ao longo do tempo, essa atividade foi se estruturando, em grande parte, pela participação das classes baixas, diferentemente do masculino.

Essa informação pode ser constatada através de um breve levantamento de alguns campos de futebol existentes em dois municípios da RMG, Goiânia e Aparecida de Goiânia (Figura 5), onde notam-se os seus distanciamentos dos centros urbanos. Ao se territorializarem os locais onde a atividade era desenvolvida nesses municípios é possível inferir a posição de periferia (ou área não privilegiada no planejamento urbano).



Assim, a periferia pobre e as mulheres são constantemente excluídas do projeto das cidades e do seu planejamento. No caso da prática desportiva, a proibição das mulheres pela Lei nº 3.199/1941 (BRASIL, 1941) e a sua explicitação na Deliberação nº 7 /1965 (BRASIL, 1965), ainda que revertida pela atual legislação desportiva, trouxe inúmeros impactos para elas. Regulamentada por uma justificativa biológica que afirmava uma noção de incompatibilidade com sua condição e sua natureza, os corpos femininos eram observados, apreendidos e moldados pelo patriarcado.

Como alternativa e resistência, as jogadoras criavam mecanismos e artimanhas para a sua prática, seja jogando como homens, seja jogando em campos afastados dos centros urbanos. Assim, a cidade que se constituiu como espaço público, também se tornou político, à medida que as mulheres foram e seguem sendo afastadas e segregadas nos processos de reprodução do espaço urbano.

## **5. Considerações finais**

Ao se pensar a cidade e apontar as premissas para a reforma urbana faz-se necessário repensar os mecanismos que apontam para as formas interseccionais de segregação socioespacial. Os processos de discussão do planejamento urbano por meio dos Plano Diretores praticamente desconhecem as leituras sobre as estruturas opressoras de gênero/raça. Para superar isso deve-se apontar para a possibilidade de manifestação e fala dos grupos social e historicamente racializados e excluídos. O direito à cidade também deve ser pensado por meio de uma perspectiva interseccional de gênero/raça/classe, para tanto as soluções devem ser integradas e articuladas.

Premissas tais como: usos múltiplos, integração de programas de habitação de interesse social com dispositivos

de geração de emprego e renda; mobilidade urbana; segurança pública; infraestrutura de lazer e saneamento, devem articular os equipamentos sociais próximos aos locais de trabalho e moradia. As soluções de desenho urbano e infraestruturais devem compreender as diferentes dinâmicas de violência com as quais as mulheres convivem na cidade, logo, suas proposições e soluções devem pautar-se por uma agenda de rompimento dos laços de opressão e não por mais segregação. Paralelamente, os equipamentos sociais também devem ser universalizados, rompendo com as construções históricas de papéis atribuídos segundo as condições de sexo e gênero.

Nesse sentido, fica evidente a urgência de outras formas de pensar, conceber e produzir as cidades. É preciso integrar os traços e compassos do desenho da cidade aos fios tenros do cotidiano, com a participação e organização de grupos e coletivos femininos e dos movimentos sociais que contestam qualquer tipo de opressão, a fim de dar vitalidade a outro pensar urbano para construir um urbano para o bem-viver e bem comum. Não só isso: é necessário integrar também a força de narrativas das mulheres, não apenas sobre as mulheres, mas sobre o trabalho, sobre o lazer, sobre a corporeidade, enfim, sobre o mundo.

A conquista ao direito à cidade não se resume somente à questão econômica. Ela perpassa pelo enfrentamento da lógica sexista, patriarcal e capitalista que culminou com a construção de Goiânia e sua expansão no que constitui a RMG. Nesse sentido é que a exclusão socioespacial da mulher está diretamente relacionada à luta de classes (redistribuição) e de identidade (reconhecimento) entre dominantes e dominados. Embora, não seja exterior à luta de classe, também não se encerra nas dimensões econômicas das classes. Poder-se-ia dizer que classe social, gênero, corporeidade – e outras categorias – se juntam, tanto nas estratégias do opressor, quanto nas táticas de enfrentamentos da

opressão. Isso posto, a luta de classe inclui a luta de gêneros, em que o espaço se torna concretizador de todas as relações.

## 6. Referências

BRASIL. DECRETO-LEI Nº 3.199, DE 14 DE ABRIL DE 1941. **Conselho Nacional de Desportos e Conselhos Regionais de Desportos**. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-3199-14-abril-1941-413238-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 5 março 2020.

BRASIL. DELIBERAÇÃO Nº 7, DE 7 DE AGOSTO DE 1965. **Conselho Nacional de Desportos e Conselhos Regionais de Desportos**. Disponível em: <http://cev.org.br/biblioteca/deliberacao-n-7-2-agosto-1965/>. Acesso em: 5 março 2020.

BOAVENTURA, B. **Mulheres negras e as cidades do amanhã**. Disponível em: <https://diplomatie.org.br/mulheres-negras-e-as-cidades-do-amanha/>. Acesso em: 2 julho 2022.

CALIÓ, S. **As relações de gênero na cidade: uma contribuição do pensamento feminista à Geografia Urbana**. (1991). Tese (Doutorado em Geografia Humana) – FFLCH/USP. São Paulo.

CARLOS, A. F. A. A produção da metrópole: o novo sentido do solo urbano na acumulação do capital. (2013). In: RIBEIRO, A. C. T.; LIMONAD, E.; GUSMÃO, P. P. (orgs.). **Desafios ao planejamento: produção da metrópole e questões ambientais**. Rio Janeiro: Letra Capital.

DAMATTA, R. (org). (1982). **Universo do futebol: esporte e sociedade brasileira**. Rio de Janeiro: Pinakotheke.

FEDERICI, S. (2017). **Calibã e a bruxa: mulheres, corpo e acumulação primitiva**. São Paulo: Elefante.

FRASER, N. (2022). **Justiça interrompida: reflexões críticas sobre a condição “pós-socialista”**. São Paulo: Boitempo.

GOELLNER, S. V. (2005). Mulheres e futebol no Brasil: entre sombras e visibilidades. **Revista Brasileira de Educação Física Especializada**. São Paulo, v. 19, n. 2, p. 143-51, abr./jun. 2005.

GORSDOF, L. **Qual o lugar das mulheres nas cidades? Por um ativismo feminista-urbano**. 2016. Disponível em: <https://diplomatie.org.br/qual-o-lugar-das-mulheres-nas-cidades-por-um-ativismo-feminista-urbano/>. Acesso em: 26 julho 2022.

HIRATA, H. *et al.* (2009). **Dicionário crítico do feminismo**. São Paulo: UNESP.

IBDU – Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Urbano. (2017). **Direito à cidade: uma outra visão de gênero**. Disponível em: [https://drive.google.com/file/d/14EegL41FjtP\\_M53OJtoa3LNfsanZdx4k/view](https://drive.google.com/file/d/14EegL41FjtP_M53OJtoa3LNfsanZdx4k/view). Acesso em: 12 julho 2022.

KERN, Leslie. (2021). **A cidade feminista**. Rio de Janeiro: Oficina Raquel.

MUMFORD, L. (1961). **A cultura das cidades**. Belo Horizonte: Itatiaia.

PELÁ, M. C. H.; CHAVEIRO, E. F. **A naturalização da opressão e da violência contra as mulheres na produção socioespacial de Goiânia**. Disponível em: <https://doi.org/10.5016/estgeo.v20i1.16408>. Acesso em: 12 julho 2022.

PELÁ, M. C. H.; CHAVEIRO, E. F. **As mulheres na produção socioespacial de Goiânia: invisibilidade e sexismo**. Disponível em: <https://www.revistas.ufg.br/atelie/article/view/70240>. Acesso em: 12 julho 2022.

PRADO, C.; IVO, A. B. L.; HORA, K. E. R. (2021). A cidade de mulheres fragmentadas. *In*. II Congresso Dadá de Estudos de Gênero. **Anais**. UFRPE-UAST/Serra Talhada/PE.

VERGÉS, F. (2020). **Um feminismo descolonial**. São Paulo: Ubu Editora.

# CAPÍTULO 12

## **O novo Plano Diretor de Goiânia**

A trajetória de um desastre anunciado

CELENE CUNHA MONTEIRO ANTUNES BARREIRA

CARLA MARIA OLIVEIRA GONZAGA

JOÃO BATISTA DE DEUS

KARLA EMMANUELA R. HORA

## 1. Introdução

O Plano Diretor em vigência na metrópole goianiense para o ordenamento de uso do solo foi promulgado em 4 de março de 2022 pela Lei nº 349/2022. Ele é resultado de uma discussão que perpassou três legislaturas e as modificações tramitadas na Câmara Municipal de Goiânia foram questionadas, tanto em face da conjuntura pandêmica quanto em relação às mudanças radicais em termos de uso e ocupação do solo que se sobrepuseram ao projeto inicial.

Considerando o resultado desse longo, penoso e catastrófico processo, cumpre identificar as forças que moveram-no. Essas forças de caráter desigual se evidenciaram no debate público ou não, nos bastidores, nas negociações, nas *lives*/debates promovidos pelos coletivos sociais populares, entre outros, que culminaram no formato final que definiu o ordenamento territorial/social de Goiânia nos próximos anos. Tais forças se aglutinaram da seguinte forma: i) as institucionais (Prefeitura e Câmara Municipal), domínio dos partidos conservadores vinculados a diversas igrejas; ii) setor mercado imobiliário (é importante denotar que há dois grupos aqui, embora aliados, que possuem projetos distintos), setores populares [da mesma forma que o anterior, trata-se de um grupo heterogêneo e é possível identificar, pelo menos, três grupos: ONGs/Terceiro Setor, camadas populares dos movimentos sociais, movimentos autonomistas (que atuam de tempos em tempos)]; iii) Poder Judiciário; iv) instituições de ensino superior; v) veículos de mídia impressa, redes sociais e televisionada.

A conjunção ou disjunção dessas forças protagonizaram um debate que, embora breve, foram suficientes para evidenciar as contradições, as rupturas, continuidades e o jogo de interesses, ou seja, colocou em xeque as estratégias que garantiriam o direito à cidade expresso textualmente no Estatuto das Cidades, jogando

por terra as estratégias de planejamento urbano, assentado em uma pesquisa prévia (diagnóstico técnico) que identificou os “problemas urbanos” e suas possíveis soluções que integram os aspectos econômicos, físicos, sociais e políticos de Goiânia, e cuja execução seria de responsabilidade de um órgão central coordenador e acompanhador dessa execução e contínuas revisões. Nesse contexto, a Câmara Municipal de Goiânia preferiu um debate escuso, confuso e veloz.

## 2. Breve histórico sobre os Planos Diretores de Goiânia

O processo de produção do espaço urbano com a implantação da nova capital de Goiás deu-se num contexto político agitado e com mudanças no posicionamento das forças atuantes. Goiânia, já na sua origem, simbolizava e materializava uma ideia de transformação e ocupação do Cerrado oficializada pelo Decreto nº 3.359, de 18 de maio de 1933.

Desde sua criação, até 2022, Goiânia teve seis Planos Diretores (Figura 1). Se no início o Estado teve preponderância no processo de planejamento da cidade e na sua proposição, à medida que ela foi se consolidando o mercado imobiliário foi moldando e reconfigurando a estrutura urbana.



**Figura 1 - Planos Diretores de Goiânia - linha do tempo.**

Organização própria.

Pensada e planejada sob os preceitos iniciais do urbanismo moderno. O **primeiro** plano, idealizado pelo arquiteto-urbanista e paisagista Atílio Corrêa Lima, em 1935, alterado por Armando de Godoy, concebia a cidade para 50 mil habitantes, priorizando elementos de zoneamento, topografia, áreas verdes, hierarquia viária e tráfego. Seu desenho baseou-se em um modelo radiocêntrico cujo polo de irradiação foi a Praça Cívica, onde também se localizaria o centro administrativo e a partir da qual se iniciavam avenidas com traçado retilíneo que possibilitavam acesso aos setores habitacionais e comerciais (VALE JÚNIOR, 2008).

A substituição de Corrêa pelo engenheiro civil carioca Armando Augusto de Godoy trouxe mudanças ao desenho original. O Plano Diretor de Goiânia (PDG) proposto por Godoy, aprovado em 1938, apresentou uma nova concepção, tendo como referencial as cidades-jardins de Ebenezer Howard. Nele, modificações urbanísticas e de zoneamento foram introduzidas, principalmente na redefinição do traçado do setor sul.

Até 1950 o planejamento da cidade estava sob a tutela do Estado e, apesar das pressões e interferências da firma Coimbra e Bueno, e das ocupações regularizadas no setor leste, “a formação do espaço urbano de Goiânia obedeceu ao Plano Diretor de Correia Lima e Godoy” (OLIVEIRA, 2005).

O **segundo** PDG foi elaborado pelo arquiteto Luis Saia, em 1962. Como forma de conter, controlar e organizar o crescimento urbano ele propôs a implantação de seis regiões buscando organizar o espaço urbano com algum tipo de zoneamento. No entanto, esse plano diretor ficou incompleto e não chegou a ser efetivado (MOTA, 2004; BELLORIO, 2013).

Em 1966, o governo contratou o arquiteto Jorge Wilhein em parceria com a firma Serete Engenharia S.A. para elaborar o **terceiro** plano da cidade, denominado de Plano de Desenvolvimento

Integrado de Goiânia (PDIG). Diferentemente dos planos anteriores, a nova proposição foi debatida por uma equipe multidisciplinar que identificou que o crescimento vertiginoso e a carência de habitação foram os grandes responsáveis pela expansão urbana desordenada.

Esse foi o primeiro plano que estabeleceu normas de parcelamento do solo, instrumento que é a base da legislação atual apesar das modificações ao longo dos anos (SILVA, 2016).

Um novo plano para a cidade seria proposto, apenas, em 1992, resultando no **quarto** PDG, elaborado pela empresa Engevix Engenharia S.A. Nesse documento os aspectos institucionais administrativos foram priorizados, prevendo uma reformulação e modernização administrativa e das inúmeras leis urbanísticas municipais para sua implementação. Ele introduziu conceitos como função social da propriedade e sustentabilidade do meio ambiente urbano, muitos dos quais em consonância com os debates oriundos do Fórum de Reforma Urbana. Desse estudo, derivou a Lei nº 031 (Lei de Uso e Ocupação do Solo), em 29 de dezembro de 1994, que instituiu as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS – I, II, III) possibilitando a regularização de posses urbanas e de loteamentos clandestinos e irregulares que surgiram até 1991.

Assim, desde o primeiro Plano Diretor participativo aprovado e em vigor desde 1992, de fato se esforçou para se ancorar nos princípios da reforma urbana construída pelo debate nacional desde 1980 e que se consubstanciou na Constituição de 1988 e, posteriormente, no Estatuto da Cidade. Os próximos planos seriam o de 2007, atualizado à luz do Estatuto da Cidade e o de 2022 (Lei 349/22).

### **3. O Plano Diretor de 2007: a retomada do planejamento participativo**

A conjuntura de elaboração do Plano de 2007 deu-se num contexto urbano diferente dos anteriores. Além da aprovação do Estatuto das Cidades, em 2001, o debate urbano-ambiental encontrava-se efervescente com os desdobramentos da Rio+10. Na ocasião, Goiânia se tornara uma cidade de pouco mais de 1,2 milhões de habitantes, espalhada, conurbada com municípios vizinhos e com grandes contradições sociais.

As demandas sociais identificadas e que nortearam o plano de 2007 resultaram diretamente de amplo processo de consulta e debate popular promovido durante a construção da Agenda 21 Municipal, a revisão do Plano Diretor (2002 a 2004) e a realização da 1ª Conferência das Cidades. O modelo conceitual adotado partiu do diagnóstico feito por meio das leituras técnicas e comunitárias para estabelecer os princípios gerais que nortearam todo o plano.

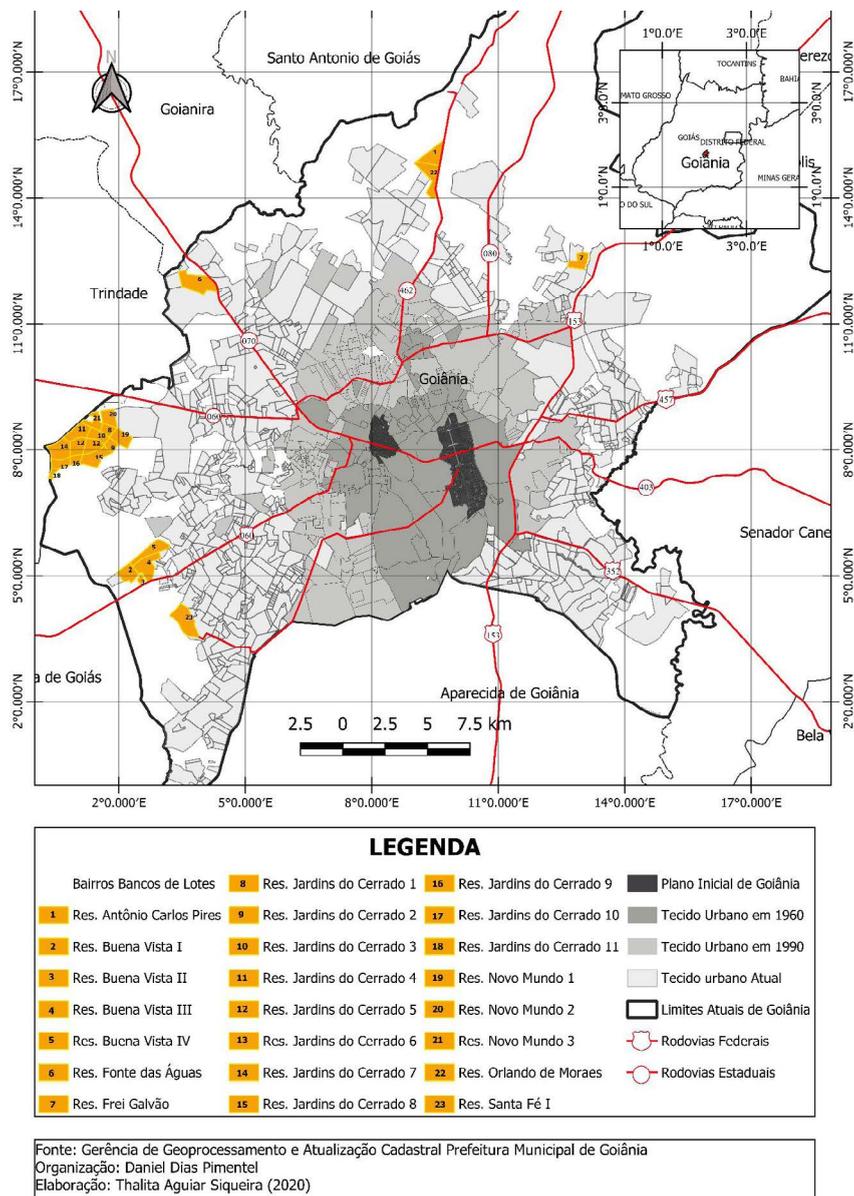
Esses princípios foram pactuados na 2ª Conferência das Cidades, que resultaram na definição dos Eixos Estratégicos, a saber: (1) sustentabilidade socioambiental, (2) ordenamento territorial, (3) mobilidade, acessibilidade e transporte, (4) sociocultural e desenvolvimento econômico e (5) gestão urbana. Foi a partir do desenvolvimento desses eixos que se idealizou um modelo espacial que correspondeu à visão de futuro desejada pela comunidade. Cumpre mencionar que esses eixos estratégicos foram mantidos na revisão que originou o Plano de 2022.

O PDG 2007 considerou os recursos hídricos, observando as sub-bacias como unidades territoriais e naturais de planejamento, apontou a necessidade de sistemas de drenagem nos novos loteamentos e trouxe inovações apontando a necessidade dos planos setoriais. Como eixo estratégico de desenvolvimento

econômico propôs uma metodologia capaz de definir os polos geradores locais com grande potencial para que fosse oferecido um estímulo às atividades econômicas para novas oportunidades, transformando Goiânia numa metrópole regional.

No modelo proposto, a cidade devia oferecer possibilidades de formação cultural, as relações globais na educação e na formação da cidadania urbana tendo como foco as relações sociais. Para combater o déficit habitacional da população de baixa renda o plano propôs a implementação de uma política que estimulasse a produção de habitação com ações, projetos e procedimentos que resultariam na viabilização da habitação de interesse social, possibilitando o acesso dos setores sociais de baixa renda ao solo urbano legalizado. O que se revelou muito eficaz desde 2007, com a implementação de inúmeros projetos de habitação social no município de Goiânia, conforme evidenciado na Figura 2, viabilizados pela Lei de Banco de Lotes, oriunda da regulamentação do Plano Diretor de 2007.

**capítulo 12** | O novo Plano Diretor de Goiânia  
*A trajetória de um desastre anunciado*



**Figura 2 - Localização dos empreendimentos aprovados em Goiânia por meio da Lei do Banco de Lotes.**

Esse PDG também abordou o parcelamento do solo, determinando que novos loteamentos devem oferecer infraestrutura completa e obedecer ao critério de contiguidade. Outro ponto importante foi a indicação prévia de aplicação do IPTU progressivo no tempo como forma de gerir o espaço urbano, coibir a especulação imobiliária e evitar o surgimento de vazios urbanos.

Do PDG resultaram diferentes leis complementares visando normatizar os instrumentos urbanísticos, tais como a aplicação da transferência do direito de construir, estudo de impacto de trânsito, estudo de impacto de vizinhança, IPTU progressivo, entre outras.

No decorrer dos anos esse plano foi continuamente esvaziado, por inúmeras decisões unilaterais e isoladas (decisões da Câmara, decretos municipais...) e pela falta de elaboração da legislação complementar, tais como: código ambiental, mobilidade, resíduos sólidos, saneamento, zoneamento etc. De uma certa forma essas omissões foram pavimentando o campo para o cenário que observou-se durante a revisão do Plano Diretor em vigor desde 2007, iniciado em 2016 e encaminhado à Câmara Municipal em 2019 com grande atraso, e, num percurso incerto e intempestivo, foi aprovada a revisão com imensas alterações em relação à proposta original do documento final.

#### **4. A revisão do Plano de 2007 e o PLC 023: uma revisão atabalhoada e intencional**

O projeto em disputa existente em Goiânia não foge à regra do que acontece nas cidades capitalistas com o predomínio do valor de troca sobre o valor de uso da terra urbana. A captura da renda da terra e o crescente rentismo e financeirização no processo de produção do espaço urbano goianiense colocam em xeque as

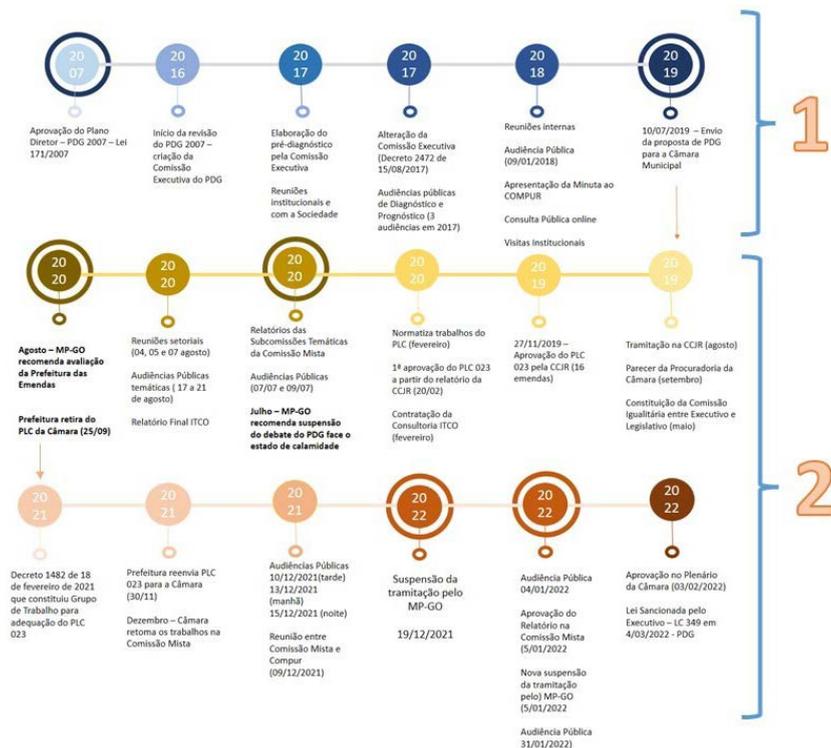
possibilidades de proteção do bem comum, o que o Estatuto da Cidade se propõe regular no espaço urbano visando garantir a função social da cidade e da propriedade. Essa contradição permeou e segue-se fazendo presente em todos os momentos do planejamento de Goiânia.

Não por acaso, uma das questões mais prementes no processo de políticas públicas, enfatizada na proposta de reforma urbana e incorporada na Constituição de 1988 e no Estatuto das Cidades, foi repensar os mecanismos de tomada de decisões, visando garantir a participação popular. Na agenda urbana, isso significou a inclusão de sujeitos históricos discriminados e invisibilizados no planejamento das cidades.

Essa premissa constituiu-se como componente do plano de trabalho proposto pela comissão executiva que iniciou os trabalhos de revisão do PDG 2007, ainda em 2016. Contudo os desdobramentos que se seguiram à sua materialização ao longo do processo de tramitação no Legislativo jogaram por terra a premissa textual.

O intervalo entre o processo de revisão do PDG 2007 e sua tramitação, como PLC 023 na Câmara Municipal, pode ser dividido em dois momentos, antes e depois do envio para a Câmara (Figura 3).

## capítulo 12 | O novo Plano Diretor de Goiânia A trajetória de um desastre anunciado



**Figura 3 – Etapas de tramitação da revisão do PDG 2007/PLC 023.**

Organização própria.

Assim, o primeiro momento abrange o período de 2016, definido pelo Decreto nº 1.007 de 13 de abril de 2016 que cria a Comissão Executiva do Plano Diretor e vai até 10 julho de 2019, quando o documento é protocolado no Legislativo municipal. Ele é protagonizado pela equipe de técnicos da prefeitura cuja centralidade foi a elaboração de diagnóstico da cidade até a proposição da minuta da lei.

Nessa época, a Comissão Executiva fez um diagnóstico da cidade, por meio da leitura dos eixos estratégicos propostos no PDG 2007, visitou as macrozonas rurais e registrou as alterações do uso do solo apontando a necessidade de adequação do limite

do perímetro urbano com restrição. Várias reuniões setoriais institucionais ocorreram, bem como registrou-se o debate com setores estratégicos e previamente selecionados da sociedade. Apesar dos esforços empreendidos pela equipe técnica, do material elaborado e da tentativa de consultas presenciais e *online*, a condução das audiências públicas foi questionada, pois ocorreram nos dias de meio da semana e em horários comerciais e em setores centrais. Essas decisões metodológicas levaram a uma baixa participação popular e, por consequência, a impossibilidade de garantir os antagonismos presentes na cidade e na sociedade, enfraquecendo o processo de discussão dos rumos da cidade. A população que mais necessita dos trabalhos públicos e dos serviços municipais acabou ficando de fora da discussão por essa decisão.

O segundo momento abrangeu o período de 2019-2022 e foi protagonizado pela Câmara. Ele se subdivide em dois outros. O primeiro abrange os anos de 2019-2020, quando se inicia a tramitação do PLC 023/2019 na Câmara Municipal. Após um diálogo inicial confuso entre gabinetes e com a aprovação em plenário do relatório elaborado pela Comissão de Constituição, Justiça e Redação e acrescido de 16 emendas, em 2020, o Legislativo decide pela contratação de uma consultoria privada para (re)avaliação da proposta. A avaliação do documento ignora outros processos em curso na capital, dentre os quais a elaboração do Plano Metropolitano que envolvia os 21 municípios da RMG, bem como o contexto pandêmico, que não é incorporado na revisão dos cenários e proposições do PDG.

Além de se circunscrever aos gabinetes legislativos e às comissões internas, a Câmara limita-se à realização protocolar das audiências públicas com a disponibilização parcial dos documentos para consulta e a ausência de transparência sobre as emendas. Os debates em 2020 tornam-se, cada vez mais, difíceis

e comprometidos em face do cenário crítico de crise sanitária que se instala. Entre fevereiro e agosto de 2020 as reuniões de gabinete são mantidas e audiências híbridas (presencial com transmissão *online* simultânea) são realizadas. Seguem-se diferentes questionamentos sobre o acesso aos documentos, relatórios da consultoria e emendas apresentadas pelos vereadores. Em face do anúncio da possível votação do projeto sem o retorno de tais questões, bem como a divulgação na mídia de emendas ocultas, duas ações do Ministério Público são interpostas recomendando a suspensão do curso do processo de revisão do PDG em face do estado de calamidade e do parecer acerca da viabilidade técnica e financeira das emendas apresentadas pela Câmara Municipal. No final de setembro de 2020, o PLC 023/2019 é restituído ao Executivo a pedido do prefeito.

O segundo momento dá-se com a devolução do documento para a Câmara após as eleições municipais de 2020. Com a posse do novo Executivo municipal, a tramitação do Plano Diretor é retomada com o reenvio do projeto de lei para o Legislativo em novembro de 2021. Entre dezembro de 2021 e fevereiro de 2022 o PLC nº 023/2019 contabilizava mais de 270 emendas, que são debatidas de forma relâmpago entre reuniões internas, poucas audiências públicas (ainda híbridas) e negociações paralelas.

Nesse momento de discussão na Câmara Municipal ficou notório o embate das forças políticas e de mercado imobiliário atuando sobre o planejamento da cidade. Nesse ínterim, novas propostas foram inclusas, tanto pelo Paço Municipal, quanto pelos vereadores. Muitas delas em comum acordo com o setor empresarial e imobiliário. O mesmo tratamento não se via com as organizações populares.

A partir daí o segundo projeto escancara na crueza das proposições feitas na Câmara Municipal, nas comissões internas ou por grupos de trabalho constituídos pelo setor empresarial

e os gestores municipais (exclusivamente). Daí se explicitam, em diversos aspectos, propostas que são contrárias à legislação vigente, tais como o próprio Estatuto das Cidades, a legislação ambiental ou mesmo as premissas dos Planos Diretores anteriores da cidade. Nessa ocasião, certamente que o primeiro projeto, que foi objeto da revisão e encaminhado à Câmara, em 2019, se encontra amplamente enfraquecido, e o segundo se ampliava e se fortalecia, amparado pelas forças políticas que estão gerindo a metrópole goianiense, mas, principalmente, pela força dos setores empresariais e de mercado interessadas em fortalecer seus projetos de expansão e adensamento urbano.

A leitura das emendas e dos pontos polêmicos traduzia-se no interesse do setor econômico de valorização de áreas estratégicas e de ampliação dos seus lucros. A Câmara atendeu a praticamente todos os pedidos dessa classe social, em detrimento do restante da cidade. Ao atender a todas as reivindicações do empresariado a Câmara Municipal deixou de lado a principal função do Plano Diretor, conforme o Estatuto da Cidade: a de regular a propriedade da terra e de promover a função social da cidade e da propriedade.

As organizações populares seguiram pressionando por meio do apoio de poucos vereadores. *Lives* e seminários foram protagonizados pelos setores progressistas, mas sem reverberar de forma intensa nas negociações internas. Como resultado, o projeto final foi aprovado em 3 de fevereiro de 2022, por 25 votos favoráveis e seis contrários em plenário da Câmara Municipal, resultando na Lei 349/2022 promulgada em 4 de março.

Nessas disputas, os princípios da gestão democrática e participativa, a redistribuição da terra urbana à regulação pública mercantilizada, as prioridades de alocação de dinheiro público e a universalização do bem-estar urbano e a promoção do acesso de oportunidades ficaram totalmente comprometidas diante do novo modelo imposto pelo novo plano aprovado.

## **5. Avaliação das consequências reais (ou previsíveis!) da gestão da cidade pelos interesses do capital imobiliário/empresarial que o Plano Diretor aprovado possibilitará**

O que está em disputa é o direito à cidade e à propriedade da terra urbana, ou seja, o direito à moradia digna e com possibilidade de toda a população usufruir da cidade. Quando observamos o período que decorreu do PDG 2007 até os estudos preliminares para sua revisão, vemos o adensamento das principais vias da cidade; esse adensamento que deveria ser acompanhado da melhoria do transporte público urbano. Entretanto, o diagnóstico do PDG 2007 apontou para o contrário. Os investimentos concentraram-se no transporte individual, com exceção do BRT que era para ser construído para atender o evento Copa do Mundo de Futebol, realizado pela FIFA no Brasil. Nesse período, verificou-se a permanência dos vazios urbanos e lotes vagos com o espraiamento da cidade. Os programas habitacionais de interesse social foram destinados para as franjas urbanas ou outros municípios da região metropolitana e os parques e infraestruturas seguiram concentrados em regiões nobres.

Ao se analisar o contexto dos debates que resultaram na aprovação da Lei nº 349/2022, que definiu o novo Plano Diretor de Goiânia, a temática da participação sociopolítica voltou a ser questionada. Quem participa e como participa torna-se peça fundamental no conteúdo definidor do novo plano (HORA, 2022).

Durante a sua tramitação, o PLC nº 023 resultou em 25 volumes de documentos, somando 6.939 páginas e quatro anexos denominados “Volumes Extras: anexos e mapas”. Suas principais polêmicas abrangeram temáticas sobre adensamento urbano, ocupação de áreas ambientalmente vulneráveis, expansão urbana e participação social. Outros temas também apareceram

na agenda pública, como mobilidade/transporte, patrimônio edificado e natural, qualidade de vida e economia.

Considerando o período de 2016-2022, muitos reveses se passaram ao longo de sua tramitação, dentre os quais a ausência de transparência e adequabilidade ao contexto pandêmico foram destacados pelos diferentes atores. Pelo menos seis situações que denotam o comprometimento da participação sociopolítica no período de 2020-2022, a saber: i) ausência de detalhamentos e explicação do PLC 023; ii) informações divulgadas de forma parcial ou incompleta; iii) documentos disponibilizados em formatos que dificultaram o uso de ferramentas de buscas e pesquisa; iv) adoção de metodologias pouco didáticas para o entendimento geral do documento, bem como reuniões com formatos não condizentes com a participação da classe trabalhadora; v) ausência de produção de didático compatível com a linguagem popular, entre outros (HORA, 2022).

O PDG 2022 foi aprovado num momento de extrema excepcionalidade, dado a pandemia da Covid-19. Embora sua proposta inicial tenha derivado de um trabalho extensivo e detalhado da equipe técnica da prefeitura, que abrangeu 2016-2019, as discussões que se desdobraram na Câmara Municipal, por meio do Projeto de Lei Complementar nº 023, resultaram numa proposta que coloca a cidade diante de um cenário crítico.

A segregação se manifesta nos últimos anos, muito explicitamente, com o aumento das áreas de ocupação irregular, com a localização periférica (nas bordas da mancha urbana) dos empreendimentos destinados à habitação social e de baixa renda, e, mais recentemente em decorrência do desemprego e da queda da renda da população mais vulnerável causado também pela pandemia, a situação do aumento do número de casos de despejos e da população vulnerável em situação de rua. O PDG 2022 não se debruça sobre isso. Nesse quesito, não tem um programa de longo prazo de nenhuma instância federativa. Mas o município

deveria ter um programa de governo para assentamento da população sem moradia.

Dois outros aspectos também podem ser ressaltados, dentre eles podemos observar a distinção entre o tratamento que é dado pela prefeitura para os bairros da classe média e alta em comparação aos bairros populares. Os bairros populares, além da diferença de infraestrutura, que é notória, têm os serviços de varrição e limpeza precários na periferia, a urbanização e manutenção também precários das praças e parques etc.

Em terceiro lugar vemos a acessibilidade das regiões periféricas comprometida em relação às principais áreas de serviços da cidade. O pouco investimento em transporte público é um dos fatores que contribuem para a baixa acessibilidade das populações mais pobres à cidade.

A dinâmica do espaço urbano é rearticulada a partir da realocação dos projetos de infraestrutura (implantação do BRT – liberação de adensamento ao longo desse eixo de desenvolvimento com parâmetros urbanísticos questionáveis); não incorporação dos vazios urbanos como áreas estratégicas de ocupação habitacional e de expansão da área urbana sobre o rural, impactando não só a preservação dos recursos ambientais mas, sobretudo, limitando a possibilidade de revalorização das áreas rurais como área estratégica para a RMG (ambiental, serviços, lazer, produção hortifrúti e outras).

Paralelamente, a renda da terra também é novamente “capturada” em megaempreendimentos de múltiplos usos com suas imensas torres em áreas já consolidadas, imputando uma mudança radical em áreas cujo desenho original não comportariam tais atividades. Contraditoriamente, se presencia na metrópole uma grande demanda e oferta de imóveis de alto padrão cujo parâmetro construtivo e emprego de técnicas e tecnologias são aspirados pelos centros econômicos mais dinâmicos.

Verificando os Planos Diretores de Goiânia e seus desdobramentos é possível afirmar que a cidade cresce à luz dos interesses de mercantilização das terras. Nessas disputas, os princípios da gestão democrática e participativa, a redistribuição da terra urbana à regulação pública mercantilizada, as prioridades de alocação de dinheiro público e a universalização do bem-estar urbano, bem como a promoção do acesso de oportunidades foram comprometidas diante do novo modelo imposto pelo PDG 2022.

Tais elementos são evidenciados em muitos dos pontos polêmicos de discussão do, ainda PLC 023, que ficaram na LC 349/2022, a saber: i) liberação da ocupação nos fundos de vales para fins de construção; ii) liberação do adensamento irrestrito na região central e nas áreas e bairros que até então, em decorrência do plano anterior, estavam impedidas; iii) exclusão de diretrizes que privilegiem a habitação de interesse social; iv) supressão de parcela da área rural, ampliação do limite de expansão urbana e alteração dos mecanismos de definição do perímetro urbano sobrepondo-se aos princípios de consulta pública obrigatória; v) liberação de ocupação para fins de construção e adensamento em áreas ambientalmente frágeis, com destaque para a região norte.

Em termos de materialização das proposições na cidade, essa continua recebendo maiores investimentos em áreas estratégicas do mercado imobiliário em detrimento da real necessidade dos grupos vulneráveis. Projetos de infraestrutura (ampliação do sistema viário e transporte; sistemas de saneamento e estratégias de implantação de parques) levam ao aumento e captura da renda da terra pelos grupos mais abastados. A cidade segue espalhando sem coesão, empurrando e pressionando a periferia (que já não é uma periferia da pobreza) e as áreas ambientais estratégicas (rural e água), aumentando e fragilizando a RMG em termos de qualidade de vida; segmentando e concentrando serviços privados em determinados campos econômicos (saúde

e confecção), reproduzindo a precarização da oferta de serviços e comprimindo as alternativas de trabalho e renda para a população de baixa renda.

Dentre os absurdos que resultaram nas inserções, modificações e emendas aprovadas destacam-se como de extrema gravidade e impactos para o futuro da cidade o que segue, elencados sinteticamente: i) liberação da ocupação nos fundos de vales dos rios que perpassam o município de Goiânia; ii) liberação do adensamento irrestrito na região central da cidade e, também nas áreas e bairros que até então, em decorrência do plano anterior, estavam impedidas de ter adensamento e crescimento vertical.

Nesse contexto, evidenciar a exclusão na nova proposta de qualquer diretiva que privilegie a habitação de interesse social (artigos totalmente suprimidos) como listado a seguir: i) art. 128, que determinava que nos novos loteamentos deveria ser destinado um percentual de, no mínimo, 5% do total de sua área privativa, para a implementação da Política Habitacional do Município denominado por cota solidária, nos termos da Seção IX do Capítulo II do Título IV dessa Lei Complementar. Parágrafo único. Excetuar-se-á da obrigatoriedade de destinação do percentual previsto no *caput* deste artigo, os novos loteamentos destinados à habitação de interesse social; ii) supressão do art. 222, que trata dos instrumentos da política urbana, no item IV- Institutos jurídicos e políticos à alínea “u) cota solidária”; iii) supressão do artigo art. 245, que trata da transferência do Direito de Construir no item “III – servir a programas regularização fundiária, urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda e habitação de interesse social”; iv) supressão total da Política Habitacional, art. 56 do Plano Diretor como um todo; v) supressão do Programa de Estruturação Local no seu artigo 69 (Plano Municipal de Redução de Vulnerabilidade Urbana); vi)

supressão do art. 73 que trata da rede de equipamentos públicos comunitários; vii) alteração dos artigos 127 e 128 que tratam de Impacto sobre as Normas de Parcelamento do Solo na Macrozona Construída.

## **6. Conclusão**

O Projeto de Lei encaminhado em 2019 foi elaborado pela equipe técnica da prefeitura, em consonância com a realidade particular do município, tendo ficado a cargo dos técnicos a interpretação desses dados, a promoção da participação social e a elaboração das propostas finais. O que se considera um aspecto muito positivo! O percurso incerto, impreciso e manipulado do documento original e as suas transformações produziu as diretrizes que serão responsáveis por gerir o Município de Goiânia na próxima década.

As ausências ou a imprevisão de temas na lei (Plano Diretor) também consubstanciam os projetos em disputas e podem ser evidenciadas na: imprecisão dos mecanismos de participação e controle social; ausência de transparência dos documentos apresentados para a discussão do Plano Diretor; falta de diálogo do Executivo com os setores populares da cidade no delineamento do Plano Diretor; registro de inúmeras emendas para discussão do PDG que não foram devidamente tratadas com a população.

São muitas as críticas ao Plano Diretor do Município de Goiânia na perspectiva do direito à cidade – e que deverá entrar em vigor em 1º de setembro de 2022 – que, certamente, não se esgotaram neste capítulo. Entretanto vale ressaltar que as leis complementares do PDG, tais como o Código de Posturas, Lei Ambiental, Código de Parcelamento do Solo e o Código de Obras e Edificações, ainda não foram devidamente debatidos com a comunidade e apreciados na Câmara até o fechamento deste texto.

Considerando o ano eleitoral, a perspectiva é que as importantes legislações complementares sejam aprovadas também a toque de caixa e de maneira intempestiva, ou nem sejam aprovadas no prazo hábil para a entrada em vigência do Plano Diretor. Certamente a abordagem aqui explicitada indica o fracasso e a incapacidade desse Plano Diretor em promover o desenvolvimento inclusivo, equilibrado, sustentável e uma cidade melhor. Somando-se aos muitos aspectos lamentáveis, o Plano Diretor de Goiânia tem impactos e desdobramentos que afetam os demais municípios da RMG. Logo, o desastre anunciado se torna cada vez mais assustador! Fica o desafio a ser enfrentado!

## 7. Referências

- BELLORIO, G. B. (2013). **Adensamento e verticalização em Goiânia nos planos diretores (1968-2007)**. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento e Planejamento Territorial) – PUC-GO. Goiânia.
- HORA, K. E. R. (2022). **O dilema da participação sociopolítica no mundo da pós-verdade: uma reflexão a partir do processo de revisão do Plano Diretor de Goiânia-Goiás – Brasil**. Especialização em Políticas Públicas (mimeo). FCS/UFG. Goiânia.
- MOTA, J. (2004). **Planos diretores de Goiânia, década de 1960: a inserção dos arquitetos Luís Saia e Jorge Wilhelm no campo de planejamento urbano**. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – USP. São Carlos (SP).
- MOYSÉS, A. (2004). **Goiânia: metrópole não planejada**. Goiânia: Ed. UCG.
- OLIVEIRA, M. M. B. (2005). **O padrão territorial de Goiânia: um olhar sobre o processo de formação de sua estrutura urbana**. Disponível em: <https://vitruvius.com.br/revistas/read/arquitextos/06.065/419>. Acesso em: 15 julho 2022.
- PIMENTEL, D. D. (2020). **O acesso à terra e o papel do banco de lotes em Goiânia (GO)**. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais e Humanidades) – UEG. Anápolis (GO).
- RIBEIRO, M. E. J. (2004). **Goiânia: os planos, a cidade e o sistema de áreas verdes**. Goiânia: Ed. UCG.
- RODOVALHO, M.; PASQUALETTO, A. (2012). Eficácia e efetividade do

Plano Diretor de Goiânia. **Revista EVS** (Revista de Ciências Ambientais e Saúde), Goiânia, v. 39, n. 1, p. 45-60, dez. 2012. ISSN 1983-781X.

SILVA, R. M. (2016). **A concepção do solo criado na cidade de Goiânia (1993-2012)**. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento e Planejamento Territorial) – PUC-GO. Goiânia.

VALE JÚNIOR, F. R. (2008). **A função social da propriedade urbana em Goiânia: teoria e prática**. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento e Planejamento Territorial) – PUC-GO. Goiânia.

VILLACA, F. J. M. (1999). Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. *In*: DEÁK, C.; SCHIFFER, S. T. R. (orgs). **O processo de urbanização no Brasil**. São Paulo: Ed. USP, p. 169-245.

# CONCLUSÃO

**Qual a reforma urbana  
que a RMG necessita?**

CELENE CUNHA MONTEIRO ANTUNES BARREIRA  
MARCOS BITTAR HADDAD  
ARISTIDES MOYSÉS

Ao final deste trabalho elaborado por 34 pesquisadores, importa elencar as principais indicações do conjunto de análises aqui desenvolvidas, no sentido de promoção de um ambiente urbano inclusivo, e algumas indicações de qual reforma urbana a RMG necessita a partir dos temas analisados. Desse modo, formulamos as nossas propostas decorrentes dos 12 artigos elaborados considerando a resiliência e a necessidade de enfrentamento das desigualdades prevalentes no território da RMG, bem como o esforço de assegurar um direito efetivo à cidade na RMG, mirando duas escalas de abrangência, enfoques abrangentes e específicas/temáticas.

### **Indicações abrangentes**

Evidencia-se, urgentemente, colocar em prática um projeto de reconstrução e enfrentamento às desigualdades estruturais impostas pela produção capitalista no seu formato atual, no qual haja a redistribuição de recursos dos orçamentos públicos; políticas de estado inclusivas; gestão participativa; democratização das decisões, que permitam acolher e incluir as populações vulneráveis, assegurando condições dignas à vida humana, primando pela equidade e justiça social, civilizatória, ambiental etc.

Há necessidade de uma política de estado permanente, com intervenções integrais e integradas quanto às dimensões infraestruturais, urbanísticas, ambientais e sociais, com contrapartida financeira dos entes federados, somando esforços e recursos das diferentes esferas de governo e parcerias privadas (quando for o caso), que contribuam para reverter a direção do quadro de precariedade urbana em que se encontram as cidades na atualidade.

Há necessidade de articulações de políticas transversais (saúde, educação, cultura, habitação, assistência técnica, meio

ambiente, gerenciamento de risco, defesa civil, mobilidade, economia, segurança etc.), com iniciativas dos moradores e de entidades atuantes nos territórios populares, visando a equidade de acesso a oportunidades.

A exigência e definição de estratégias de comunicação para a disputa de sentidos e narrativas sobre os rumos da urbanização, a partir das realidades concretas das pessoas e de seus territórios específicos, visando aglutinar forças e construir unidade para as lutas políticas a partir do direito à cidade para o enfrentamento ao ideário neoliberal, promoção da reforma urbana e do direito à cidade.

A implementação de reforma institucional, com a recriação de sistemas e políticas que estimulem e assegurem a participação cidadã (leis, conferências, planos, audiências públicas etc.), articulando esferas nacional e local, visando à promoção de iniciativas populares de cogestão e autogestão de programas e projetos públicos, em prol dos territórios populares e inclusão socioespacial.

### **Indicações específicas/temáticas**

Implementação de dinâmicas alternativas para a economia na RMG, considerando a hipótese de que o Capital do agro favoreceu uma transformação e que migrou para outros locais, deixando em Goiânia uma rede comercial como ponta dessa cadeia. É do comércio da RMG que saem as máquinas e os insumos que vão manter vivo o funcionamento do agro em todas as cidades na região de influência. Assim, o embate que se trava na metrópole goiana é reconhecer que não é uma capital agropecuária, mas uma capital de serviços, com predomínio do capital comercial e inovando nas práticas comerciais.

A realidade do momento se agrava com a constatação de emergência sanitária e, sobretudo, social devido aos muitos desempregos, miséria, despejos, insegurança alimentar, situações de rua e pobreza extrema notificadas, e, nesse sentido, propõe-se, a despeito das medidas estratégicas adotadas e dos poucos impactos dessas nos indicadores sociais na RMG, medidas que atenuem as condições socioeconômicas de grande parte da população, como o analfabetismo, extrema pobreza, insegurança alimentar e nutricional, precariedade no acesso à saúde e serviços básicos, dentre outros; medidas que favoreçam as políticas de acesso à moradia; implementação de diretrizes regulatórias nas dimensões sociais da RMG para a mitigação de tais fatores sanitários e socioterritoriais decorrentes da situação pandêmica.

Uma das medidas que poderia amenizar o atual momento de crescimento da pobreza e da fome seria a implementação e desenvolvimento da Agricultura Urbana e Periurbana (AUP) na RMG, no sentido de seu vínculo com os coletivos sociais, com a população em condição de vulnerabilidade socioeconômica e com alternativas de planejamento urbano ambiental. Sua prática é multidimensional. Nos debates sobre a reforma urbana e direito à cidade, a AUP insere-se com proposições de: i) qualidade de vida, com mais acesso a alimentos e estratégias de geração de emprego e renda por meio de empreendimentos populares; ii) acesso à terra urbana e combate aos vazios urbanos, pois muitas das atividades de AUP são executadas em lotes vagos ou praças públicas; iii) melhoria do microclima com a manutenção de espaços verdes; iv) desenvolvimento de nova prática de arborização urbana, inclusive com o plantio de frutíferas; v) estabelecimento de soluções baseadas na natureza; (vi) fortalecimento da segurança alimentar com o estímulo ao consumo de hortifrúts, da agricultura familiar e agroecologia e no desenvolvimento de outras práticas de educação ambiental, entre outros.

Diante da constatação de uma exacerbação da lógica mercantil no segmento econômico de imóveis na RMG, é preciso propor, como alternativa de enfretamento da hegemonia e dos grandes grupos que atuam no mercado imobiliário, a implementação de uma “planificação espacial” eficaz e que possa atenuar o processo de extração de mais-valia que se complexifica em escala de ação; ainda, fiscalizar a participação social na gestão democrática da cidade (com cooperativas, movimentos por moradia, autogestão coletiva etc.); incentivar o controle social na distribuição de recursos do orçamento público e privado, como forma de garantia das suas demandas, sobretudo no que diz respeito ao acesso à terra e à moradia adequada universal, com inserção urbana, fazendo disso um contraponto à periferização.

No sentido de pautar o desafio de enfrentamento da precariedade da moradia e ocupações espontâneas na RMG e subsidiar a construção de uma agenda de reforma urbana inclusiva, propõem-se ações específicas focadas às necessidades da RMG, como: i) a viabilização de recursos orçamentários para a produção de habitação social; ii) transformação do programa “Pra Ter Onde Morar – Aluguel Social” em política de estado permanente; iii) criação de programas alternativos, como as possibilidades de *retrofit* pelos programas “Aproxima” e “Cheque Reforma” (Agehab); iv) constituição de um estoque público de moradias com cessão de uso/locação social; v) complementaridade de ações de cunho social; vi) redistribuição de renda e da terra urbana; vii) criação de alternativas à lógica violenta da remoção; viii) institucionalização de políticas de urbanização de assentamentos precários; ix) incentivo à produção coletiva por movimentos sociais, organização de mutirões autogestionários; x) uso da assistência técnica como suporte à produção de habitação popular; xi) incentivo à participação social na gestão da terra urbana; xii) desenvolvimento de projetos

sustentáveis, com tratamento do risco sanitário e ambiental; xiii) implementação de medidas preventivas para ocupações em áreas de risco de alagamento evidentes na RMG, com a implementação de um plano urbano de proteção das margens do rio/prevenção de inundações e/ou a remoção dessas famílias e regulação/impedimento de novas ocupações para fins de moradia.

Considerando a existência de vulnerabilidades nas condições ambientais da RMG e a consequente insegurança hídrica, propõem-se como estratégias: i) adoção de medidas de preservação dos recursos remanescentes de Cerrado, ações para manutenção da biodiversidade, qualidade de vida e dos recursos hídricos; ii) adoção de medidas que asseguram a manutenção e preservação das Unidades de Conservação (UC) em escala metropolitana, com destaque para a Área de Proteção Ambiental do Ribeirão João Leite; iii) a implementação de medidas protetivas nas áreas de vulnerabilidade ambiental que encontram-se desprotegidas, especialmente aquelas próximas aos mananciais de captação de água destinados ao abastecimento público, com marcante expansão urbana e agropecuária; iv) a mitigação da degradação elevada e já existente em boa parte das Áreas de Proteção Permanentes (APPs) dos cursos de água, variando de 40% a 70%, a depender da categoria dessas áreas; v) a necessidade de implementação de políticas públicas voltadas a uma governança integrada da RMG, comprometida com a manutenção dos mananciais, particularmente nos Planos Diretores municipais, bastante orientados às ações de expansão urbana; vi) e, por fim, a necessidade de implementação de políticas efetivas e urgentes que garantam o acesso à água para o consumo humano e nas ações de esgotamento sanitário e disposição final dos resíduos sólidos entre os municípios da RMG.

Essas e outras questões, listadas até agora, são consequências da ausência de efetivas gestões nas cidades que compõem a

RMG, bem como do governo estadual que ainda não possui um planejamento eficaz que encontre soluções para amenizar os tantos problemas que afetam as cidades.

A necessidade de construção de uma governança metropolitana interfederativa pede esforço hercúleo e coletivo. É necessário que os atores sociais atuantes no processo de construção do território metropolitano enxerguem a realidade e a urgência de articulação entre os entes federados, no caso, municípios e estado, para ação uníssona no sentido de desvelar o padrão estabelecido pelo pacto federativo, compreendendo, sobretudo, que é fundamental o compartilhamento de responsabilidades das funções públicas de interesses comuns, sendo esse o papel primordial da política metropolitana.

Vale ainda destacar o uso do solo metropolitano como elemento essencial na construção do território. Representa, igualmente, uma função pública de interesse comum e possui uma dinâmica própria, pois sofre interferências de diversos atores sociais que constroem a metrópole. Esse território usado, o metropolitano, é o suporte físico de todo o desenrolar das ações políticas e sociais, sendo uma construção e um resultado de ações políticas que, por sua vez, interferem concomitantemente na economia e na sociedade.

Na ausência, na RMG, de um plano de desenvolvimento urbano integrado, como preconiza o Estatuto da Metrópole, a despeito da existência da Lei Complementar nº 139, de 2018, que estabelece as funções públicas de interesse comum na RMG, assim como institui o Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Goiânia (Codemetro) – instância colegiada de caráter deliberativo integrada pelos municípios da RMG — fica evidente que parte da estrutura de governança interfederativa da RMG, simplesmente, na prática, não existe. Tanto a lei como o conselho não repercutiram como desejados

e ainda não foram efetivados, como também estratégias que contemplem a mobilidade no sentido sistêmico. Assim, considera-se urgente que todos os municípios integrantes da RMG se planejem e se preparem para que efetivamente, no pós-pandemia, possam proporcionar uma mobilidade urbana e metropolitana capaz de atender às necessidades das pessoas e qualificar os espaços urbanos, gerando, por consequência, a melhora da economia, o bem-estar social e a sustentabilidade da região.

Considerando o cenário diagnosticado como delicado, por representantes de distintos movimentos sociais, os movimentos de luta por moradia buscam alternativas para melhorar o ambiente urbano, as discontinuidades de políticas habitacionais dos governos federal e estadual que impactam sobremaneira nas possibilidades de acesso à habitação social. Nesse contexto, é urgente o apoio às novas estratégias para evitar os “despejos”, a precarização de bairros populares e com fins de atenuar os dramas da população em situação de rua. Essas estratégias devem contemplar não apenas a necessidade da casa, mas também educação, saúde, segurança, entre outros direitos.

A falta de ações efetivas de governança que considere a RMG uma única região, apesar de suas especificidades, e com graves problemas a enfrentar, faz emergir uma região desigual e com diversos problemas nas mais variadas esferas. Considerando a necessidade de uma efetiva integração metropolitana no que se refere ao aspecto criminalidade, uma das evidências bastante presente no caso da RMG, e as finalidades básicas operacionais, a partir do conceito metropolitano de integração, as medidas necessárias podem ser assim sintetizadas: i) integração dos órgãos policiais (militar, civil, técnico-científico, defesa civil e guardas municipais) entre si, sob coordenação única

centralizada, e entre as comunidades e demais organismos públicos prestadores de serviços essenciais à população; ii) otimização da qualidade dos serviços de segurança pública a partir de diagnósticos tecnicamente definidos e orientados sobre a criminalidade e a violência, adequando os órgãos policiais aos seus diversos ambientes de atuação e às contendas específicas de cada localidade conflagrada; iii) integração das forças de segurança das esferas governamentais envolvidas, viabilizando o planejamento, a formulação, a execução, o monitoramento e a avaliação de políticas públicas locais de policiamento sintonizadas com a realidade de cada município integrado e localidades específicas; iv) racionalização dos recursos destinados à área de segurança pública (estado e municípios), incorporando os serviços públicos essenciais de interesse comum ao planejamento estratégico das organizações policiais e agências públicas envolvidas; v) fortalecimento dos instrumentos de controle como corregedorias e ouvidorias, garantindo-lhes orçamento próprio e independência funcional, bem como a participação da comunidade na gestão integrada de segurança pública por meio de instâncias comunitárias de acompanhamento e controle, garantido os mecanismos de participação popular de caráter consultivo ou até mesmo deliberativo; vi) proporcionar garantia de prestação de contas regular e transparente dos serviços de segurança pública desempenhados, mediante descentralização do planejamento, formulação e da avaliação contínua de resultados e correção de rumos; vii) imprimir agilidade nos serviços integrados de segurança pública, garantida a transferência de autonomia decisória e operacional para as unidades municipais e para os agentes que atuam na ponta; viii) estabelecimento de uma coordenação capaz de articular as atividades das áreas ao conjunto de diretrizes e programas que compõem a política

integrada de segurança pública da RMG, além da formulação de estratégias para o enfrentamento de problemas que ultrapassem as jurisdições locais/municipais e vice-versa; ix) implantação de um sistema centralizado de difusão e comunicação social capaz de publicizar as ações policiais desenvolvidas, bem como interagir com os veículos de imprensa à luz do princípio da transparência, dentre outras medidas, como a implantação de câmeras nos uniformes dos policiais.

Uma das grandes vítimas da violência urbana tem sido a mulher. Em Goiás, ano após ano, vêm aumentando os homicídios femininos causados por uma cultura que remete as mulheres a simples objeto de posse dos homens, muitas vezes seus companheiros, maridos, namorados, pais, irmão... e são crimes cada vez mais cruéis, carregados de ódio e desprezo pela vida da mulher. E não são somente crimes de morte. Nas cidades, as mulheres enfrentam as mais diversas violências: assédio, estupro e humilhações nos ambientes de trabalho. Mas a realidade e os dados mostram que a mulher vem assumindo, cada vez mais, papel de protagonismo ao liderar, não somente suas famílias, mas os negócios, ocupando papéis de destaque, e são as grandes responsáveis pela renda de boa parte das famílias.

Na perspectiva da necessidade de uma reforma urbana que assegure o direito à cidade, faz-se necessário compreender que a produção socioespacial urbana exclui os sujeitos de diferentes formas, sendo necessário criar estratégias para sua superação e que considerem também os aspectos identitários de forma interseccional, ou seja, considerando sua múltipla dimensão de classe, gênero e cor/raça. A luta identitária é fundamental para revelar as especificidades e as demandas dos grupos socialmente marginalizados. Para isso, compreender o “lugar de fala” desses sujeitos é importante, tal qual oportunizar a

participação das mulheres nos processos de tomada de decisão democrática na cidade.

Da mesma forma que as políticas de distribuição precisam compreender as demandas das mulheres e de pessoas diversas, o acesso à moradia digna deve dialogar com programas de geração de emprego e renda; proximidade com equipamentos de saúde e educação e espaços públicos destinados ao lazer e ócio contemplativo. Mas esse desenho da cidade deve vir acompanhado de estratégias para enfrentamento cotidiano dos diferentes tipos de violência de gênero.

Ao se pensar a cidade e apontar as premissas para a reforma urbana faz-se necessário repensar os mecanismos que apontam para as formas interseccionais de segregação socioespacial. Os processos de discussão do planejamento urbano por meio dos Planos Diretores praticamente desconhecem as leituras sobre as estruturas opressoras de gênero/raça. Para superar isso deve-se apontar para a possibilidade de manifestação e fala dos grupos social e historicamente racializados e excluídos. O direito à cidade também deve ser pensado por meio de uma perspectiva interseccional de gênero/raça/classe e, para tanto, as soluções devem ser integradas e articuladas.

Premissas tais como usos múltiplos, integração de programas de habitação de interesse social com dispositivos de geração de emprego e renda; mobilidade urbana; segurança pública; infraestrutura de lazer e saneamento, devem articular os equipamentos sociais próximos aos locais de trabalho e moradia. As soluções de desenho urbano e infraestruturais devem compreender as diferentes dinâmicas de violência com as quais as mulheres convivem na cidade, logo, suas proposições e soluções devem pautar-se por uma agenda de rompimento dos laços de opressão e não por mais segregação. Paralelamente, os equipamentos sociais também devem ser universalizados,

rompendo com as construções históricas de papéis atribuídos segundo as condições de sexo e gênero.

Nesse sentido, fica evidente a urgência de outras formas de pensar, conceber e produzir as cidades. É preciso integrar os traços e compassos do desenho da cidade aos fios tenros do cotidiano, com a participação e organização de grupos e coletivos femininos e dos movimentos sociais que contestam qualquer tipo de opressão, a fim de dar vitalidade a outro pensar urbano para construir um urbano para o bem-viver e bem comum. Não só isso: é necessário integrar também a força de narrativas das mulheres, não apenas sobre as mulheres, mas sobre o trabalho, sobre o lazer, sobre a corporeidade, enfim, sobre o mundo.

A conquista ao direito à cidade não se resume somente à questão econômica ou de bem-estar. Ela perpassa o enfrentamento da lógica sexista, patriarcal e capitalista que culminou com a construção de Goiânia e sua expansão no que se constitui a RMG. Nesse sentido é que a exclusão socioespacial da mulher está diretamente relacionada à luta de classes (redistribuição) e de identidade (reconhecimento) entre dominantes e dominados. Embora não seja exterior à luta de classe, também não se encerra nas dimensões econômicas das classes. Poder-se-ia dizer que classe social, gênero, corporeidade – e outras categorias – se juntam, tanto nas estratégias do opressor quanto nas táticas de enfrentamentos da opressão. Isso posto, a luta de classe inclui a luta de gêneros, em que o espaço se torna concretizador de todas as relações.

Por fim, este livro se encerra com uma análise do “desastre anunciado” do último Plano Diretor da capital. Esse conjunto de leis e regras que deveria ordenar a cidade e garantir segurança, qualidade de vida e bem-estar à população que vive na capital, e que poderia servir de exemplo para outros municípios, acabou

por ser utilizado como motivo para favorecimentos e trocas entre a classe política, responsável por zelar pelos interesses comuns, e a classe empresarial que controla o Capital e o solo da metrópole goiana.

São muitas as críticas ao Plano Diretor do Município de Goiânia, na perspectiva do direito à cidade e que deverá entrar em vigor em 1º de setembro de 2022. Entretanto, vale ressaltar que as leis complementares desse plano, tais como o Código de Posturas, Lei Ambiental, Código de Parcelamento do Solo e o Código de Obras e Edificações, ainda não foram devidamente debatidos com a comunidade e apreciados na Câmara. Propõe-se que essas importantes legislações complementares sejam debatidas com transparência e efetividade num processo ainda em curso no momento.

Por outro lado, faz-se necessário envidar esforços no sentido de que os mecanismos de participação e controle social sejam implementados com clareza; estratégias que ofereçam transparência dos documentos apresentados para a discussão do Plano Diretor, implementação de diálogo do Executivo com os setores populares da cidade no delineamento do Plano Diretor.

Desejar uma cidade mais justa e igualitária não pode ser sonho ou utopia, tem que ser uma realidade que acontecerá como consequência de um processo de embates. A reforma urbana e o direito à cidade devem ser conquistas da população, principalmente da maioria que está excluída dos processos e dinâmicas que resultam em realidades de desigualdades. A participação popular é o único instrumento capaz de quebrar resistências e mudar realidades e ela só será efetivada quando os representantes políticos, que é quem representa esse povo e define os rumos, aprovarem mecanismos que garantam essa participação. Mas cabe ao povo, esse excluído e marginalizado,

entender que é seu voto, sua ida às urnas, de quatro em quatro anos, para eleger esses representantes o que, realmente, pode mudar isso. Romper com a tradicional política da troca de interesses individuais, comandada por políticos profissionais, e eleger pessoas comprometidas com a democracia é o embate que temos que travar na conscientização desse povo, pois só a ele cabe mudar essa realidade.

# LISTA DE AUTORES

## **Adão Francisco de Oliveira**

Doutor e pós-doutor em Geografia pelo IESA-UFG. Graduado em História (FCHF-UFG) e mestre em Sociologia (DCS-UFG). É o atual presidente da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Geografia (ANPEGE) – 2021-2023. É ex-secretário de Educação, Juventude e Esportes do Tocantins e ex-secretário de Cultura do Tocantins. É coordenador do Programa de Pós-Graduação em Geografia da UFT e do Observatório de Políticas Territoriais e Educacionais (OPTE-UFT). Suas pesquisas focam as áreas de Planejamento e Gestão do Território e de Desenvolvimento da Educação.

## **Antenor Pinheiro**

Jornalista (UFG); geógrafo (UFG); fotógrafo de documentação científica (UFG/PIPMO); perito criminal de classe especial (aposentado) do Instituto de Criminalística Leonardo Rodrigues do Estado de Goiás, especializado nas áreas de morte violenta e eventos (crimes e acidentes) de trânsito; especialista em Criminalística (UCG/PUC-GO); especialista em Criminologia, Faculdade de Direito (UFG); especialista em Políticas Públicas, Faculdade de Ciências Sociais (UFG); secretário municipal de Trânsito e Transportes de Goiânia/GO (2001/2004); superintendente de Desenvolvimento Urbano e Trânsito da Secretaria de Estado das Cidades (2011-2013).

**Aristides Moysés**

Doutor em Ciências Sociais pela PUC-SP, em 2001. Realizou Bolsa-sanduíche com o suporte da CAPES no período de 1999 a 2000, no Instituto de Ciência do Trabalho e da Empresa (ISCTE), em Lisboa, Portugal. Pós-doutor pelo Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas, em agosto de 2016. Professor titular aposentado da Pontifícia Universidade Católica de Goiás, no Mestrado em Desenvolvimento e Planejamento Territorial (MDPT) e no Curso de Economia da Escola de Gestão e de Negócios. Pesquisador do Núcleo Goiânia do INCT/Observatório das Metrôpoles. Técnico aposentado em organização e finanças da Prefeitura de Goiânia/Secretaria de Planejamento Municipal. Possui livros e vários artigos publicados, todos com foco no planejamento urbano e regional.

**Carla Maria Oliveira Gonzaga**

Graduanda em Engenharia Civil pela Escola de Engenharia Civil e Ambiental (EECA) da UFG.

[carlamaria@discente.ufg.br](mailto:carlamaria@discente.ufg.br)

**Celene Cunha Monteiro Antunes Barreira**

Doutora em Geografia pela Universidade de São Paulo (USP). Atua como professora titular e pesquisadora na Universidade Federal de Goiás, no curso de Geografia e no Programa de Pesquisa e Pós-Graduação em Geografia (PPGeo/IESA/UFG). Coordenou a equipe de elaboração do Plano de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Goiânia. É coordenadora do Núcleo Goiânia do Observatório das Metrôpoles. Tem experiência em pesquisas e orientações em Ordenamento Territorial, Análise Regional, Planejamento Urbano/Regional, atuando principalmente nos seguintes temas: análise regional, configuração físico-territorial, cerrado, cidade e região metropolitana.

[celene\\_monteiro\\_barreira@ufg.br](mailto:celene_monteiro_barreira@ufg.br)

**Cláudia Valéria de Lima**

Geóloga, com doutorado em Geociências pela Universidade de Brasília (UnB). Docente do Instituto de Estudos Socioambientais e do Programa de Pós-Graduação em Geografia da UFG.

[claudia@ufg.br](mailto:claudia@ufg.br)

**Cristina Costa Prado**

Arquiteta e urbanista. Doutoranda em Arquitetura e Urbanismo pela UFBA. Mestre em Projeto e Cidade pelo PPG PROCIDADE/FAV/UFG. Servidora temporária da SIC-Goiás.

[cristinaprado.cp@gmail.com](mailto:cristinaprado.cp@gmail.com)

**David Alves Finotti C. de Azerêdo**

Arquiteto-urbanista com especialização em Cidades Inteligentes e Planejamento Urbano e Ambiental; mestrando no Programa de Pós-Graduação Projeto e Cidade. Conselheiro no Conselho de Arquitetura e Urbanismo de Goiás e no Conselho Municipal de Política Urbana de Goiânia.

[finotti\\_david@discente.ufg.br](mailto:finotti_david@discente.ufg.br)

**Débora Ferreira da Cunha**

Doutora em Geografia, mestre em Transportes e Graduada em Ciências Econômicas. Realizou estágio doutoral na Universidade de Lisboa, no Instituto de Geografia e Ordenamento do Território. Atua como professora e pesquisadora na Universidade Federal de Goiás, na Faculdade de Ciências Sociais, no curso de especialização em Políticas Públicas e no Programa de Pós-Graduação Projeto e Cidade. É pesquisadora do Observatório das Metrôpoles/Núcleo Goiânia. Participa de projetos e pesquisas no Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada e Instituto Pólis. Tem formação em Métodos Quantitativos de Pesquisa, com especialização em Estatística e aperfeiçoamento pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Desenvolve pesquisas sobre processos de urbanização e metropolização, dinâmicas socioespaciais, desenvolvimento urbano e regional, governança metropolitana/municipal, políticas públicas – mobilidade urbana, transporte público, habitação. Exerceu atividades relacionadas ao planejamento urbano, transporte público coletivo, habitação e de acompanhamento de políticas públicas em órgãos da Administração Pública estadual e municipal.

**Deusa Maria Rodrigues Boaventura**

Doutora, em 2007, pela Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (FAU-USP), mestre em 2001 pela USP de São Carlos e especialista em História Cultural pela Universidade Federal de Goiás. É pesquisadora e professora da Pontifícia Universidade Católica de Goiás (PUC Goiás) e da Universidade Estadual de Goiás (UEG). Trabalha no Programa de Pós-Graduação em História da PUC Goiás e ministra disciplinas de Arquitetura e Urbanismo em ambas as universidades.

**Elcileni de Melo Borges**

Doutora em Geografia pelo IESA/UFG (2017), com doutorado sanduíche pelo Instituto de Geografia e Ordenamento do Território-IGOT/Universidade de Lisboa – UL (2015); mestrado em Economia Social e do Trabalho, pela Unicamp (2000); graduação em Ciências Econômicas, pela PUC-GO (1995). É gestora governamental no governo estadual de Goiás (subcategoria Gestão Pública), com lotação na Gerência de Programas Metropolitanos e Habitacionais/Superintendência de Políticas para as Cidades e Infraestrutura (SPCI), integrante da Secretaria Geral da Governadoria (SGG). É pesquisadora das redes nacionais: Institutos Nacionais de Ciência e Tecnologia – INCT/Observatório das Metrôpoles (Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ), com atuação no Núcleo Goiânia (Universidade Federal de Goiás – UFG); colaboradora no Projeto Governança Metropolitana no Brasil, do Instituto de Economia Aplicada (IPEA - Rede Ipea). Tem experiência na área de gestão de políticas públicas, principalmente nos seguintes temas: formulação, implementação e avaliação de projetos, planos e programas governamentais; planejamento urbano e regional; política habitacional; governança metropolitana; estudos sobre déficit habitacional, mercado imobiliário e configuração socioespacial das cidades.

**Elis Veloso Portela de Araújo**

Possui licenciatura em Geografia pela Universidade Federal de Goiás (2010), mestrado em Administração pela Faculdade de Estudos Administrativos FEAD/MG (2012) e doutorado em Geografia pela Universidade Federal de Goiás (2021). Atua como professora da SME/Goiânia e Técnica-Administrativa da UFG.

**Erika Cristine Kneib**

Arquiteta urbanista, mestre e doutora em Transportes. Desenvolveu pesquisa de pós-doutorado no tema mobilidade urbana, no Instituto Superior Técnico de Lisboa. Atua como professora e pesquisadora na Universidade Federal de Goiás, no curso de Arquitetura e Urbanismo e no Programa de Pós-Graduação Projeto e Cidade. Foi coordenadora do Programa de Pós-Graduação Projeto e Cidade de 2017 a 2021. Coordenou a equipe de Mobilidade Metropolitana no Plano de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Goiânia. Desenvolve pesquisas relacionadas à mobilidade urbana e metropolitana; mobilidade sistêmica; acessibilidade (relação transporte & uso do solo); estrutura espacial urbana, centralidades e transporte público coletivo.

[erikakneib@ufg.br](mailto:erikakneib@ufg.br)

**Fabrcio Rosa**

Policial Rodoviário Federal há 22 anos e atua especialmente no enfrentamento à exploração sexual contra crianças e adolescentes, no combate ao trabalho escravo, ao trabalho infantil e ao tráfico de pessoas. É professor e doutorando em direitos humanos na UFG e coordenador nacional do movimento Policiais Antifascismo e também da Rede Nacional de Operadores de Segurança Pública LGBTQIA+ (RENOSP-LGBT), sendo um dos organizadores da Parada LGBTQIA+ de Goiânia e da Marcha da Maconha da capital. Desenvolve projetos culturais com a juventude, além de ações sociais com mães em situação de vulnerabilidade social, adolescentes em conflito com a lei, crianças com câncer, migrantes, população em situação de rua, atuando também no combate à violência policial.

**Gislene Auxiliadora Ferreira**

Engenheira agrônoma com doutorado em Agronomia pela UFG. Docente na Escola de Agronomia da UFG. Coordenadora do Centro PrimavESI de Agroecologia/EA-UF.

[gislene.ferreira@ufg.br](mailto:gislene.ferreira@ufg.br)

**João Batista de Deus**

Graduado em Geografia pela Universidade Federal de Goiás (UFG), com mestrado e doutorado em Geografia Humana pela Universidade de São Paulo (USP). Docente do Instituto de Estudos Socioambientais (IESA/UFG).

**Juliana Gomes da Silva**

Mestra em Geografia pela Universidade Federal de Goiás. Docente na SME-Goiânia.

[julianas.gomez@gmail.com](mailto:julianas.gomez@gmail.com)

**Karla Emmanuela R. Hora**

Arquiteta-urbanista com doutorado em Meio Ambiente e Desenvolvimento pela UFPR. Docente na Escola de Engenharia Civil e Ambiental da UFG e nos Programas de Pós-Graduação CIAMB/UFG e PROCIDADE/FAV/UFG.

[karla\\_hora@ufg.br](mailto:karla_hora@ufg.br)

**Lorena Cavalcante Brito**

Doutoranda em Geografia (Dinâmica Socioespacial) pelo Programa de Pesquisa e Pós-Graduação em Geografia (PPGeo/IESA/UFG); mestre em Projeto e Cidade (PPGPC/FAV/UFG); especialista em Paisagismo (UCB/RJ) e graduada em Arquitetura e Urbanismo (PUC-Goiás).

[lorena@lorenacavalcante.com](mailto:lorena@lorenacavalcante.com)

**Lúcia Maria Moraes**

Graduada em Arquitetura e Urbanismo pela Pontifícia Universidade Católica de Goiás e doutora em Estruturas Ambientais Urbanas pela Universidade de São Paulo (FAU/USP, 2003). Atualmente é professora adjunto I e orientadora do Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Serviço Social e do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Planejamento Territorial e do curso de graduação em Arquitetura e Urbanismo da Pontifícia Universidade Católica de Goiás. Foi professora convidada da Universidade Estadual de Goiás e da Uni-EVANGÉLICA de Anápolis, Goiás, e colaboradora da Plataforma Brasileira de Direitos Humanos Econômicos Sociais e Culturais e da Advisor UNhabitat. Tem experiência na área de Arquitetura e Urbanismo, com ênfase em Urbanismo, atuando principalmente nos seguintes temas: políticas públicas, projeto de arquitetura e urbanismo, segregação urbana e desenvolvimento urbano e social e assessora dos Movimentos de Moradia.

**Manuel Eduardo Ferreira**

Geógrafo, com doutorado em Ciências Ambientais pela Universidade Federal de Goiás (UFG). Atualmente, é docente do Instituto de Estudos Socioambientais (IESA) e dos Programas de Pós-Graduação em Geografia (PPGEO) e Ciências Ambientais (CIAMB) da UFG, associado ao Laboratório de Processamento de Imagens e Geoprocessamento (LAPIG).

[manuel@ufg.br](mailto:manuel@ufg.br)

**Marcela Ruggeri Menezes**

Possui graduação em Arquitetura e Urbanismo pela Pontifícia Universidade Católica de Goiás (2004); mestrado em Geografia pela Universidade Federal de Goiás (2009); especialização em Auditoria, Perícia e Gestão Ambiental pelo IPOG (2011); especialização em Planejamento e Gestão Urbana pela Universidade Federal de Goiás (2017) e doutora em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade de Brasília (2022). Desde 2011 aos dias atuais, analista em Arquitetura e Urbanismo do Ministério Público do Estado de Goiás.

**Marcello Soldan Garbelim**

Possui graduação em Ciências Sociais pela Universidade Federal de Goiás (2011) e mestrado em Sociologia também pela UFG (2014). Atualmente cursa doutorado em Geografia na UFG. Tem experiência na área de Sociologia, com ênfase em Política Urbana e Sociologia Política.

**Márcia Cristina Hizim Pelá**

Geógrafa e pedagoga. Pós-doutora em Natureza e Produção do Espaço pelo IESA/UFG. Presidente da Associação Cultura, Cidade e Arte. Docente na Unifan.

[marciapela@unifan.edu.br](mailto:marciapela@unifan.edu.br)

**Marcos Bittar Haddad**

Economista. Doutor em Desenvolvimento Econômico pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP). Pós-doutorando do Programa de Pós-Graduação em Geografia do IESA/UFG. Bolsista do CNPQ. Pesquisador do Observatório das Metrôpoles (Núcleo Goiânia). Professor substituto da UEG (Universidade Estadual de Goiás).

[haddad13@gmail.com](mailto:haddad13@gmail.com)

**Najla Franco Frattari**

Professora permanente do Instituto Federal de Goiás/ *campus* Goiânia. Professora colaboradora do Programa de Pós-Graduação em Direito e Políticas Públicas da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Goiás (UFG). Doutora em Sociologia pela Universidade de Brasília (UnB). Possui graduação em Ciências Sociais pela UFG e mestrado em Sociologia pela mesma instituição. Pesquisadora do Núcleo de Estudos sobre Criminalidade, Violência e Justiça Criminal da Universidade Federal de Goiás (NECRIVI).

**Pedro Araújo Pietrafesa**

Possui graduação em Ciências Sociais pela Universidade Federal de Goiás (2006), mestrado em Ciências Sociais pela Universidade de Brasília (UnB, 2009) e doutorado em Ciências Sociais também pela UnB (2013). Atualmente é professor da Pontifícia Universidade Católica de Goiás. Professor do Curso de Relações Internacionais e coordenador do mestrado em Desenvolvimento e Planejamento Territorial (2022-2025).

**Priscila Maia Barbosa**

Geógrafa, com doutorado pelo Instituto de Estudos Socioambientais (IESA) da UFG. Docente na Universidade Estadual de Goiás.

[primaibarbo@gmail.com](mailto:primaibarbo@gmail.com)

**Rárea Porto**

Doutoranda em Sociologia pelo Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Direito pela Universidade Federal Fluminense (UFF). Mestre em Sociologia pelo Programa de Pós-Graduação em Sociologia da UFG. Pesquisadora do Coletivo Rosa Parks: Estudos e Pesquisas sobre Raça, Etnia, Gênero, Sexualidade e Interseccionalidades (UFG), e também do Núcleo de Estudos sobre Criminalidade e Violência (NECRIVI) da UFG. É integrante da Associação Brasileira de Pesquisadores(as) Negros(as) (ABPN). Colabora com o Coletivo Antiproibicionista *Mente Sativa*, que atua em atividades de informação e conscientização sobre a atual política de drogas e seus desdobramentos na sociedade. Pesquisadora do Núcleo de Pesquisa de Sociologia do Direito (NSD-UFF). É assessora técnica em Monitoramento de Gênero da Associação Estadual de Defesa Ambiental e Social (AEDAS).

**Roberta Silva Marques**

Mestra em Geografia pela Universidade Federal de Goiás.

[robertassm@gmail.com](mailto:robertassm@gmail.com)

**Rogério Antônio Mauro**

Economista com doutorado em Geografia pelo IESA/UFG.

Docente no Instituto Federal Goiano, *campus* de Rio Verde.

[rogerio.mauro@ifgoiano.edu.br](mailto:rogerio.mauro@ifgoiano.edu.br)

**Simone de Jesus**

Graduada em Biomedicina pela Pontifícia Universidade Católica de Goiás (PUC-GO); especialização em Citopatologia pela PUC-GO; especialização em Políticas Públicas na Faculdade de Ciências Humanas e Filosofia da Universidade Federal de Goiás; especialização em Perícia Criminal na Universidade Paulista; mestrado em Sociologia no Departamento de Ciências Sociais/UFG. Ocupa o cargo de datiloscopista da Polícia Civil de Goiás. Professora dos cursos de formação e Pós-Graduação da Polícia Civil; professora da Secretária Nacional de Segurança Pública (SENASP).

**Thais Borges de Melo**

Engenheira ambiental e sanitária. Mestranda no PPG CIAMB/UFG. [thaisborrges@gmail.com](mailto:thaisborrges@gmail.com)

**Yordana Dias das Neves Naciff**

Doutoranda em Geografia (Dinâmica Socioespacial) pelo Programa de Pesquisa e Pós-Graduação em Geografia (PPGeo/IESA/UFG); mestre em Projeto e Cidade (PPGPC/FAV/UFG); especialista em Docência do Ensino Superior (FABEC); especialista *master* em Arquitetura e Lighting; e graduada em Arquitetura e Urbanismo (UEG). [yordanad.neves@gmail.com](mailto:yordanad.neves@gmail.com)

# **LISTA DE INSTITUIÇÕES ENVOLVIDAS**

**Universidade Federal de Goiás (UFG)**

**Universidade Estadual de Goiás (UEG)**

**Pontifícia Universidade Católica de Goiás (PUC-GO)**



ISBN 978-85-7785-756-2



9 788577 857562