

**PLANO DE DESENVOLVIMENTO INTEGRADO (PDI), ÁREAS DE ESPECIAL INTERESSE SOCIAL E ADENSAMENTO URBANO DE GOIÂNIA**

**THE PLAN FOR INTEGRATED DEVELOPMENT OF GOIÂNIA, SOME SPECIAL AREAS OF SOCIAL CONSIDERATION FOR URBAN INTENSIFICATION ON GOIÂNIA**

**SANDRA CATHARINNE PANTALEÃO RESENDE**

Docente da Pontifícia Universidade Católica de Goiás

pantascp@gmail.com

**LUANA CHAVES VILARINHO**

Graduanda da Pontifícia Universidade Católica de Goiás

luanachv@hotmail.com

**Resumo:** Em 1969, Jorge Wilhelm elaborou o Plano de Desenvolvimento Integrado de Goiânia – PDIG, após duas décadas de ausência de legislação específica para o ordenamento territorial de Goiânia. O PDIG (1969) buscava direcionar o crescimento da cidade para sudoeste e ocupar regiões pouco adensadas, com ênfase à reestruturação do sistema viário, implantação de atrativos – equipamentos de grande porte e conjuntos habitacionais em áreas periféricas ou fora do perímetro urbano. Partindo dos estudos urbanos, têm-se como objeto de estudo os bairros Jardim Goiás, Jardim Atlântico e Parque Amazônia e suas áreas de invasão, uma vez que condicionaram a expansão e o adensamento urbano de Goiânia. Busca-se avaliar a expansão urbana de Goiânia durante o PDIG de 1969, tendo em vista o adensamento e as ocupações irregulares, localizadas nos bairros em estudo. Também busca-se compreender e identificar as mudanças ocorridas na configuração do espaço urbano e o papel dos agentes produtores desse espaço. Durante a vigência do PDIG de 1969, a cidade de Goiânia passou por um processo de reordenamento espacial, em que o crescimento e o adensamento urbanos foram assistidos e orientados, apesar da constatação do espraiamento e da fragmentação urbanos. As questões envolvendo a habitação de interesse social foram tratadas no PDIG como um estímulo ao crescimento da cidade. No entanto, ainda havia áreas de invasão no tecido urbano já consolidado, questão que recebeu maior atenção no final da década de 1980, antes da implementação do Plano Diretor de 1994.

**Palavras-chave:** Goiânia. PDIG. Expansão Urbana. Adensamento Urbano. Habitação.

**Abstract:** in 1969, Jorge Wilhelm developed the Plan for Integrated Development of Goiânia- PIDG, after two decades through which there was no specific regulation for territorial planning in Goiânia. The PDIG (1969) sought to establish expansion in Goiânia to the southwest in order to occupy areas sparsely populated, highlighting the restructuring of the road system, the installation of attractive - great size equipment and housing complexes in specific spaces where people invade. The aim is to assess the urban expansion in Goiânia during PIDG in 1969, considering intensification and areas, which were invaded, localized in neighborhoods to be studied. Another aim is based on comprehension and identification of changes that happened during the establishment of urban space and the rule of actors, which make this space. Throughout the term of PDIG, in Goiânia a process of special reordering was realized. The questions involving housing complexes for social which wer thought in the PIDIG in favor of the growth of the city. However, there were in urban context a question that received significant attention at the end of 1980s, before being implemented the Director Plan in 1994.

**Keywords:** Goiânia. PIDIG. Urban Expansion. Urban intensification. Housing.

## 1. INTRODUÇÃO

Ao longo do tempo, Goiânia, cidade planejada e implantada entre as décadas de 1930-40, passou por várias transformações, em especial pelo adensamento populacional e pela expansão urbana, responsáveis pelas mudanças de tamanho, de escala e da densidade da estrutura urbana da capital. Desde sua fundação, em 1933, percebe-se um processo de fragmentação, induzido pelo espraiamento, uma vez que os limites iniciais dos córregos Capim Puba e Botafogo foram superados, conforme havia previsto Atílio Correa Lima, projetista da nova capital do Estado de Goiás.

Entre as décadas de 1930-50, o ordenamento territorial da cidade nova foi direcionado pela administração estatal. No entanto, sob pressão dos interesses privados somada à intensa migração, verifica-se que no final da década de 1960 e nas décadas seguintes, as ações políticas e legislação urbanísticas proporcionaram mudanças na estrutura da cidade, à medida que permitiram a implantação de conjuntos habitacionais nas periferias e a verticalização da área central e adjacências.

Com isso, tem-se que o crescimento de Goiânia ocorreu com respaldado da legislação, cuja ênfase estava na expansão urbana, em especial o PDIG, coordenado por Jorge Wilhelm, vigente entre as décadas de 1970-1990.

A política urbana desse período contribuiu para o espraiamento urbano e o crescimento de fora para dentro – das bordas e áreas suburbanas para o centro, uma vez que estimulou a ocupação de áreas suburbanas e, até mesmo, áreas rurais, localizadas fora do perímetro urbano, como é o caso dos conjuntos habitacionais. Fato que contribuiu para o esgarçamento do território esgarçado com diferentes partes desarticuladas entre si. Assiste-se ao fenômeno do espraiamento induzido pelas ações de agentes públicos entremeados aos interesses privados.

O PDGI definiu os eixos viários de estruturação urbana e a zona de expansão urbana, impulsionando, principalmente, o crescimento da cidade na sua porção sul. Ao mesmo tempo que as políticas públicas visavam redefinir o espaço urbano da cidade, verifica-se a existência de invasões e ocupações irregulares em bairros aprovados anos 1950, com ocupação rarefeita. Nesse contexto, foca-se na ocupação irregular dos bairros Jardim Goiás, Jardim Atlântico e Parque Amazônia, uma vez que denotam os embates entre os vários agentes responsáveis pela configuração da paisagem urbana de Goiânia e permitem avaliar as pretensões da legislação urbanística e as relações sócio-territoriais percebidas na análise desses espaços.

## 2. CIDADE PLANEJADA, ESPRAIAMENTO URBANO E LEGISLAÇÃO URBANÍSTICA

De acordo com Gonçalves (2003), a formação inicial de Goiânia foi amparada diretamente pelo Estado. Este, por sua vez, buscou ao máximo associar a imagem da cidade à modernidade, incorporando, ao projeto urbanístico da nova capital, o ideário modernista vigente na virada do século XX. Para tanto, era necessária a presença de um nome de prestígio para o projeto de uma cidade nova, estabelecendo o desejo do governador à época, Pedro Ludovico Teixeira, tem-se o Plano de Urbanização de Goiânia definido pelo arquiteto e urbanista Atílio Corrêa Lima, sob o decreto-lei 3.547, de 6 de julho de 1933, em que foram estabelecidas as diretrizes do projeto urbanístico (Figura 1).

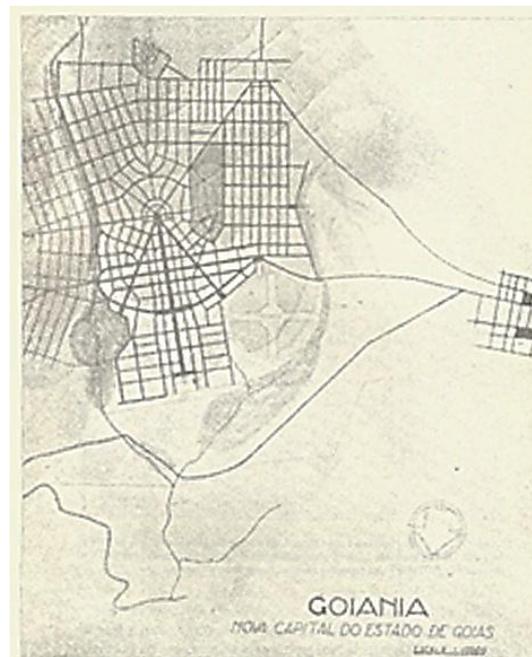


Figura 1: Plano de Atílio Corrêa Lima (1933).  
Fonte: GONÇALVES, 2003.

Segundo Trevisan (2009), uma cidade nova carrega, em sua genealogia, o desejo de seu fundador associado a um autor, dois elementos presentes para a fundação de Goiânia. Em 1935, Correa Lima regressou ao Rio de Janeiro, rescindindo o contrato com o Estado devido às divergências com a Construtora Coimbra Bueno, entre outros motivos. O engenheiro Armando de Godoy assumiu a coordenação dos projetos de urbanização da cidade, sendo responsável por todas as modificações introduzidas no projeto original.

Em consequência, tem-se a aprovação do Plano de Urbanização de Goiânia, em 1938, por meio do Decreto-lei municipal 90-A. Gonçalves (2003) discorre quais áreas foram determinadas e aprovadas:

Artigo 1º, foram determinadas as áreas urbanas e suburbanas da cidade. A área urbana compreenderia os setores Central, Norte, Sul, Oeste e Satélite Campinas, além das áreas para o Aeroporto, Zoológico, Hipódromo e os parques Buritis, Capim Puba e Bandeirantes. Artigo 2º, foram aprovadas as plantas de arruamento e loteamento dos setores Central, Norte, Sul e Satélite Campinas. (GONÇALVES, 2003, p. 47 - 48)

Conforme determinado no Plano de Urbanização, pode-se perceber as delimitações iniciais da cidade, e as áreas urbana e suburbana (figura 2). Observa-se que a Planta de Urbanização de 1938, delimitava a zona urbana a partir da proposta de Correa Lima com a demarcação dos setores a oeste e a sul, além da incorporação de Campinas à área urbana. Os limites dessa zona foram definidos pelos cursos d'água – Córrego Botafogo a leste o a oeste, o Córrego Cascavel, além da interferência do Córrego Capim Puba na divisa entre Campinas e Goiânia. Já a zona suburbana, em sua maioria, correspondia às terras de propriedade particular, sendo, posteriormente objeto de parcelamento e valorização fundiária.

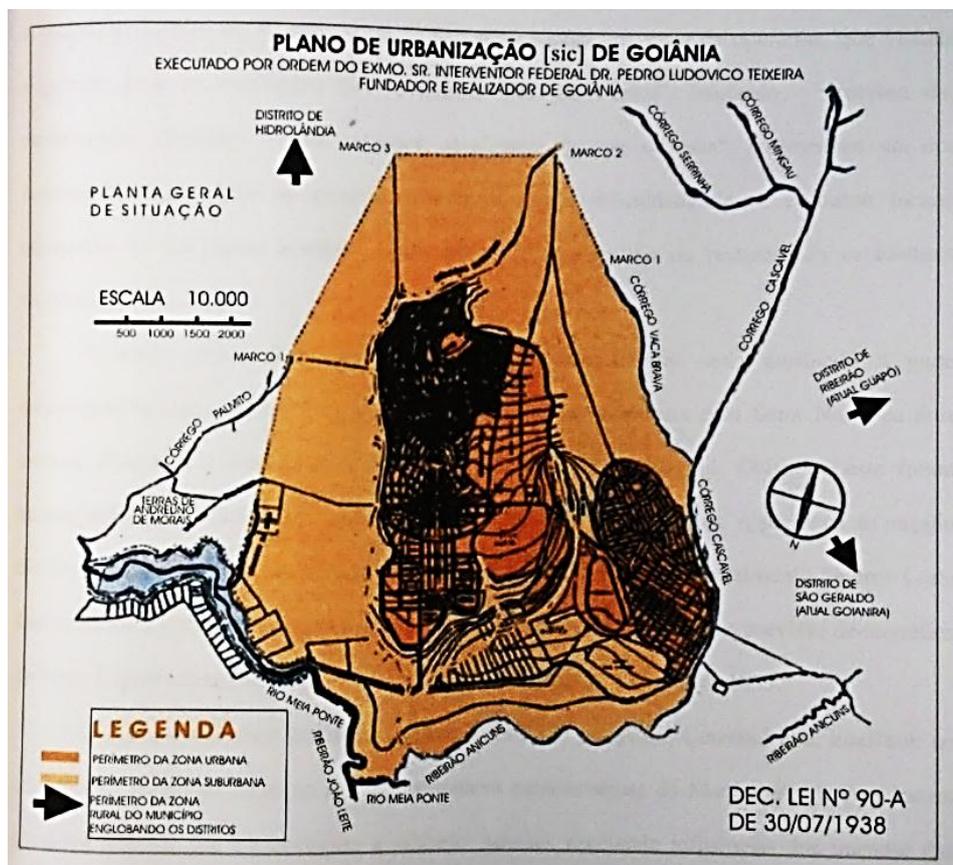


Figura 2: Plano de Urbanização de Goiânia aprovado pelo Decreto-lei municipal 90-A em 1938. Fonte: Prefeitura Municipal de Goiânia. Instituto do Planejamento Municipal – IPLAN. PDIG 2000.

Gonçalves (2003) atesta que, na década de 1940, Pedro Ludovico Teixeira proibiu loteamentos na zona urbana, o que possibilitou a implantação de chácaras na zona suburbana de Goiânia para os cinco anos seguintes, conforme Decreto-Lei nº 11 de 1944. Essa medida demonstra a preocupação do Estado quanto ao controle do crescimento e o direcionamento do adensamento urbano, uma vez que privilegiou a ocupação dos setores Central e Norte, e, posteriormente, permitiu a ocupação dos setores Sul e Oeste (implantados e ocupados após 1950). Verifica-se que, de posse de grande parte das áreas, o governo estabelecia as políticas de ordenamento territorial.

Até o final da década de 1940, o Estado conseguiu manter o controle da expansão urbana por meio de legislação específica. No entanto, esse controle foi perdendo força por diversos fatores a partir da década seguinte e, mais acentuadamente, entre as décadas de 1960-70. Segundo documentos oficiais (GOIÂNIA, 1994), o Estado transferiu, à iniciativa privada, o direito de lançar novos loteamentos devido à elevação crescente de custos em infraestrutura. Em consequência, houve o parcelamento da zona suburbana e o espraiamento urbano da cidade nesse período, desfigurando parte da paisagem pretendida pelas leis urbanísticas.

Entre os anos 1950 e 1960, outro fator de mudanças foi a implantação de novos loteamentos privados, que, segundo Moraes (1991), geraram uma ocupação rarefeita, em sua maioria desarticulados à estrutura urbana já existente. Foram duas décadas em que o planejamento urbano não foi valorizado ou quando houve uma “transferência” desse controle para os interesses privados. A Lei 176/1950 demarca essa mudança, quando a esfera pública se omitiu e permitiu que o espaço urbano ficasse à mercê da lógica dos empreendimentos privados, liberando novos loteamentos das exigências de infraestrutura urbana.

Para Gonçalves (2003), nessas décadas, prevaleceu a cidade de crescimento “espontâneo” e desordenado sobre a cidade planejada, aproximando-se do crescimento descontínuo a qual se refere Panerai (2006). Pantaleão e Trevisan (2011) discorrem sobre as alterações, complementando as ideias de Gonçalves (2003):

[...] a ação do poder público ficou limitada ao controle do uso do solo na capital, permitindo que a especulação imobiliária ditasse as regras de crescimento da cidade, sem qualquer ordenamento urbano. Assim, a expansão urbana foi resultado dos interesses conjugados da iniciativa privada e do poder público da época (3), pulverizando-se loteamentos em torno do núcleo original. (PANTALEÃO; TREVISAN, 2011, s/p.)

Foi um período de expansão espraiada ao mesmo tempo em que conformou parte da cidade legal, pois amparados pela lei, os proprietários das terras puderam

definir os caminhos do crescimento urbano, muitas vezes ausente de ordenamento territorial ou que abarcassem as normativas da legislação urbanística.

Grande parte do crescimento de Goiânia ocorreu pela expansão a sul, ora com parcelamentos próximos à zona urbana, ora nos limites do perímetro da zona suburbana ou, até mesmo, nos limites do município, notadamente a sul. Uma cidade legal conformada pela ação dos proprietários de terras que, paulatinamente, foram pressionando o Estado para que pudessem ter a valorização fundiária de suas terras e, com isso, oferecer aos empreendedores imobiliários estoque de áreas para futuros investimentos.

Nesse contexto, tem-se o aparecimento dos bairros em estudo: o Jardim Goiás (1950), o Jardim Atlântico (1960) e o Parque Amazônia (1950), e que se assemelham pela data de parcelamento, por terem abrigado as primeiras ocupações irregulares da cidade e, por muito tempo, foram caracterizados por vazios urbanos entre as décadas de 1970-90, perfazendo a valorização desejada. Mais recentemente, tornaram-se áreas de adensamento, por meio da verticalização dada as mudanças da legislação urbanística em 2007. Esses bairros permitem compreender melhor a história urbana da cidade, uma vez que caracterizam as fases definidas por Panerai (2006): crescimento, adensamento e desenvolvimento. (Figura 3)

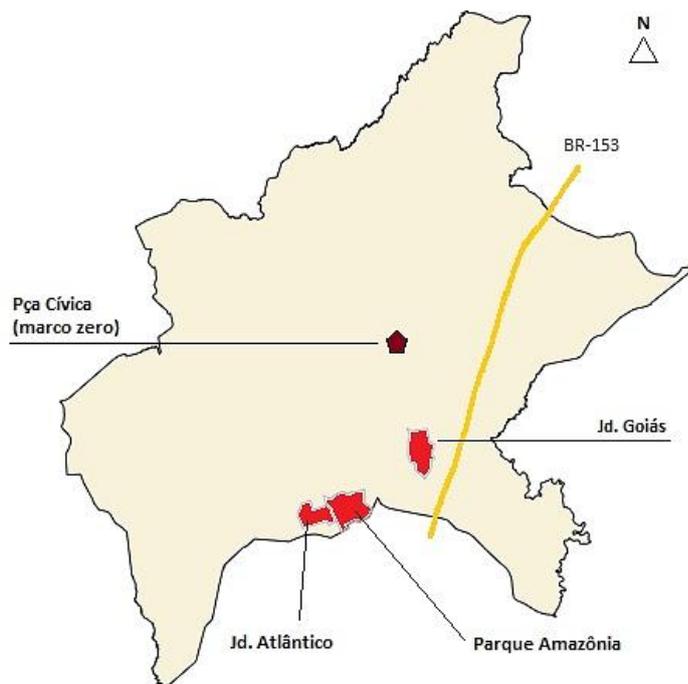


Figura 3: Mapa geral (atual) com a localização dos bairros Jardim Atlântico, Parque Amazônia, Jardim Goiás. Fonte: Secretaria Municipal de Planejamento Urbano e Habitação – SEPLANH (2016). Organização: Autoras, 2017.

Mediante as características ao longo do tempo, os três bairros elucidam algumas características presentes na história urbana de Goiânia, seja pelas tentativas de ordenamento do espaço urbano das décadas de 1950, como, por exemplo a elaboração do Plano Diretor do Ewald Janssen (1952-1954) e o Plano Diretor feito por Luís Saia (1959-1962). Gonçalves (2003) descreve que estes planos, não implementados, marcou o fim da interferência do Estado no ordenamento territorial do espaço urbano, sendo o último plano encomendado pelo governo. A ação dos agentes públicos foi retomada no final dos anos 1960, quando o governo municipal passou a ser responsável pelo ordenamento territorial da cidade.

Já as décadas de 1970-90, sob vigência do PDIG de 1969, a ocupação das áreas periféricas corroborou para que estes bairros permanecessem desocupados – vazios urbanos, contribuindo com a fragmentação do tecido urbano. Notadamente, o incentivo de ocupação a sudoeste, favoreceu esse estoque de terras, alvo de especulação imobiliária nos últimos anos. Esse interesse foi estimulado por ações do poder público – conversão de áreas verdes em parques públicos, valorizando seu entorno e pelo estímulo de adensamento com a implantação de condomínios verticais de habitação coletiva.

### **3. PLANO DE DESENVOLVIMENTO INTEGRADO DE GOIÂNIA: EXPANSÃO, FRAGMENTAÇÃO E DISPERSÃO URBANOS**

A empresa de Jorge Wilhelm foi contratada para desenvolver o PDIG, em 1968, com subsídios do governo federal, inaugurando uma nova etapa na conformação do espaço urbano de Goiânia. Essa fase é caracterizada pelo crescimento e expansão urbana, por meio da reestruturação do sistema viário e circulação via transporte público, além da previsão de conjuntos habitacionais para a população de menor poder aquisitivo.

De acordo com Rodvalho (2008), nos levantamentos preliminares do PDIG foram apontados os fatores limítrofes à expansão de Goiânia, a saber: o Rio Meia Ponte, a estrada de ferro, a Av. Anhanguera e a BR-153. Foram identificados também os quesitos que favoreceriam a expansão da malha urbana: a ocupação do setor sudoeste, os trechos urbanos nas saídas para Jataí, Inhumas e Guapó e a crescente demanda dos setores localizados a leste da BR-153 e dos conjuntos habitacionais.

Ainda, em relação ao levantamento do PDIG, a cidade era ocupada, predominantemente, por edificações horizontais e, muito pouco, pelas verticais –

prevalecia o adensamento espraiado e a baixa densidade das zonas urbana e suburbana. Mediante as características identificadas, o PDIG buscou estimular o adensamento das áreas já consolidadas a fim de promover seu desenvolvimento.

A região central era composta por edifícios administrativos, culturais, comerciais e residenciais, enquanto as regiões norte, leste e sul tinham predominância residencial. Outros aspectos detectados referiam-se à: infraestrutura básica, barreiras de crescimento a norte (em função dos mananciais que abastecem a cidade), a leste (devido à sua topografia acidentada); a sul da cidade detectou-se a existência de uma densidade demográfica quase nula, enquanto que em campinas e no centro a densidade era maior.

Para tanto, a proposta desse plano de ordenamento territorial residia em estimular a ocupação dessas regiões, promovendo o adensamento simultâneo ao desenvolvimento (PANERAI, 2006) por meio de eixos viários de estruturação urbana – linhas de crescimento e a implantação de equipamentos como centros de atração – pólos de crescimento. Essa postura contribuiu para acelerar a expansão urbana em direção aos centros de atração. Estes, por sua vez, foram constituídos a partir da implantação dos loteamentos, os quais induziram a expansão da malha urbana da região central em direção a essas novas áreas localizadas periféricamente. (Figura 4)

108

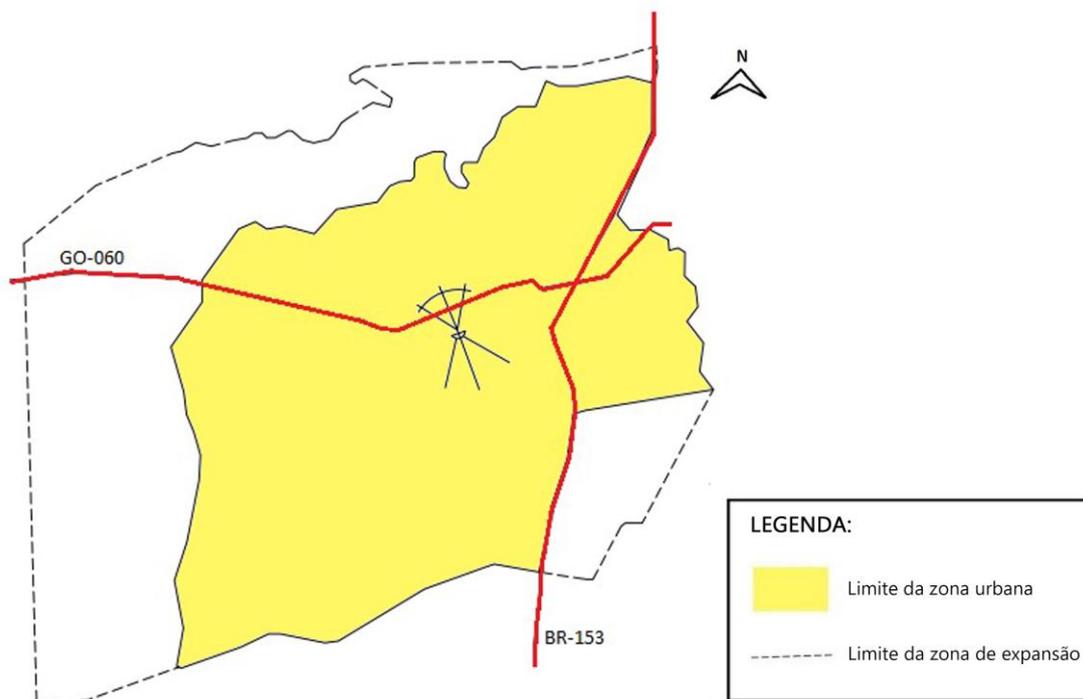


Figura 4: Limites administrativos definidos pelo PDIG (GOIÂNIA, 1969).  
Fonte: Goiânia, 1969 com modificação da autora, 2017.

Na proposta do PDIG houve um aumento da zona de expansão urbana, se comparada às plantas de urbanização de 1947 e 1964, além de terem sido estabelecidos os eixos viários interurbanos como referência para a estruturação urbana e a ocupação desses elementos, convertidos a indutores de crescimento.

No final da década de 1960, foram implantados na cidade os primeiros conjuntos habitacionais oriundos da política do Banco Nacional de Habitação – BNH (Figura 5), sendo pontos de indução de crescimento de Goiânia, situados estrategicamente nas bordas da cidade ou, até mesmo, fora do perímetro urbano (GOIÂNIA, 1969). De acordo com Lucas (2016), a localização deles, nesse período, denota que não foram aplicados critérios urbanísticos, dada a dispersão dos conjuntos (Figura 6). Os primeiros conjuntos foram implantados próximos a centros de atração, sendo eles: a Vila Redenção, na região sul, a Vila União e a Vila Alvorada, na região Oeste, conforme a abordagem de Gonçalves (2003).



Figura 5: Localização dos primeiros conjuntos habitacionais do BNH.  
Fonte: Goiânia, 1969 com modificação da autora, 2017.

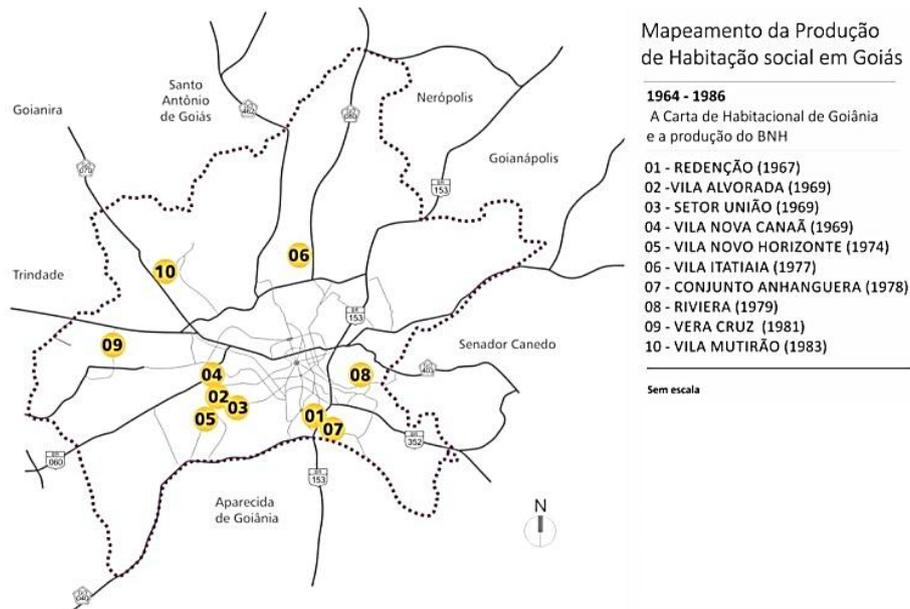


Figura 6: Mapa esquemático com localização de empreendimentos produzidos pelo BNH. Fonte: LUCAS (2016).

Entre as estratégias do PDIG, relacionadas à expansão e ao adensamento urbano, tem-se: promover a ocupação dos setores a oeste, sudoeste, sul e sudeste do centro; estimular o crescimento urbano no sentido oeste-sudoeste; estabelecer uma política habitacional que criasse formas novas e condições locacionais adequadas à estratégia geral. O plano propunha um desenvolvimento linear para o oeste com a rodovia BR-153 e a Av. Anhanguera como pontos de referência; reforçava a função comercial dos eixos norte-sul; destinava a instalação de indústrias na região norte e alocava a função recreativa nos fundos de vale. (Figura 7)

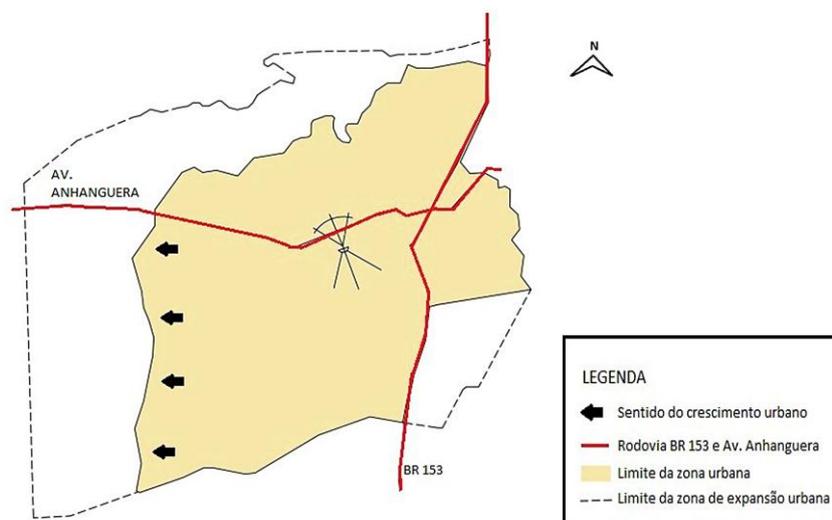


Figura 7: Estratégias do PDIG relacionadas à expansão urbana de Goiânia (1969). Fonte: Goiânia, 1969 com modificação da autora, 2017.

Durante a vigência do PDIG (de 1975 a 1994), havia muitos lotes urbanos a serem ocupados, uma vez que a Lei de Zoneamento incentivava a construção de edificações no centro, no setor oeste, e, posteriormente, na parte sul da cidade (figura 8). Conforme os estudos para o Plano Diretor de 1994 (GOIÂNIA, 1994), a formação do espaço urbano após 1975 resultou do adensamento pontual de alguns bairros e da dispersão da periferia. Na ocupação do solo houve três agentes de destaque: o Estado, os empreendedores imobiliários e os invasores/posseiros de terras urbanas. Este último, por sua vez, de modo organizado, forçaram a ocupação dos espaços vazios.

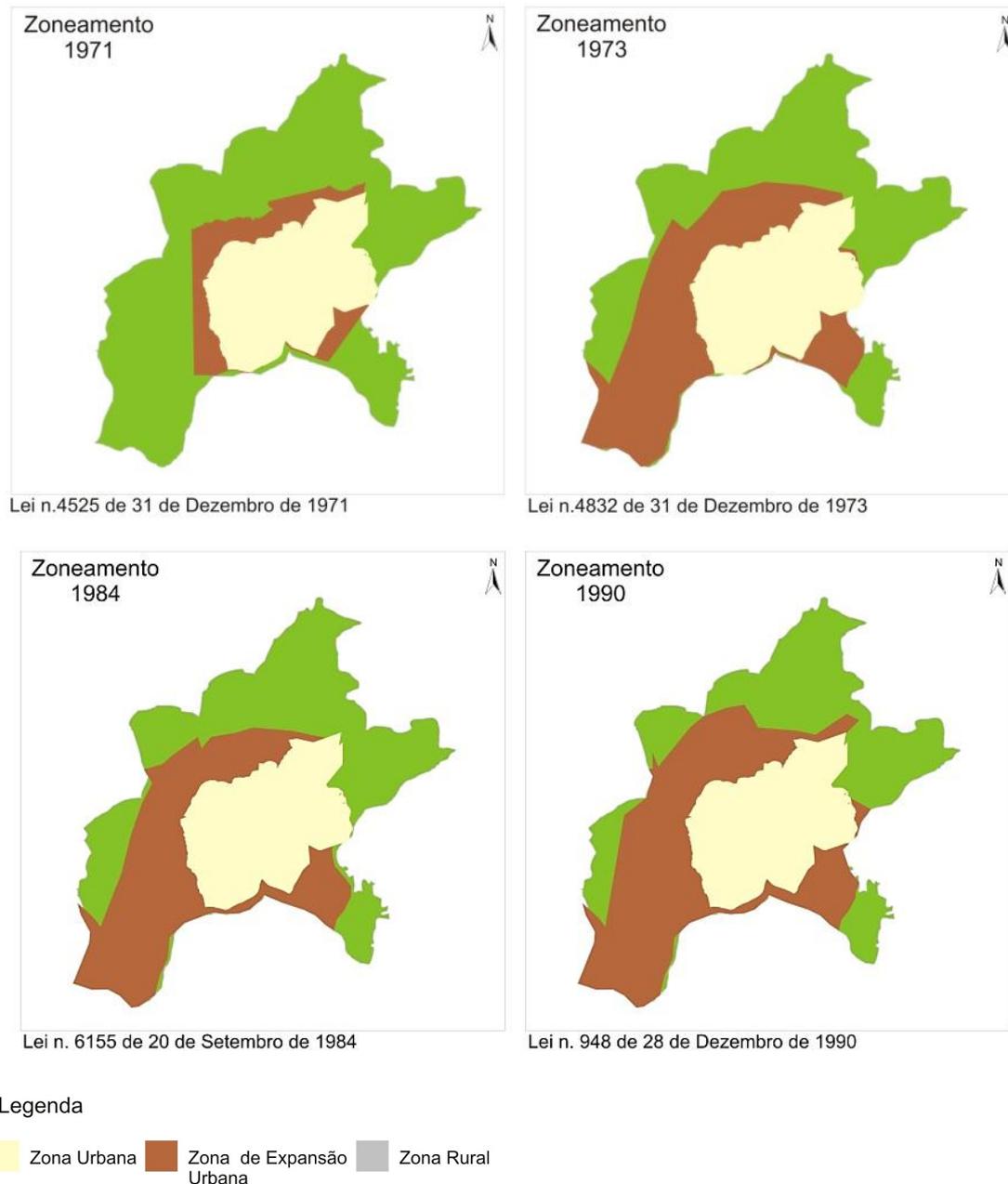


Figura 8: Evolução do zoneamento de Goiânia (1971-1990).  
Fonte: Moyses (2001), adaptado pelas autoras, 2017.

Observando a imagem acima (Figura 8), percebe-se que a expansão da cidade aconteceu conforme as diretrizes previstas no PDIG, ou seja, a zona de expansão se desenvolveu prioritariamente a oeste-sudoeste da cidade. Nota-se que o vetor a sudoeste caracterizou a expansão das décadas de 1970-80, por meio dos eixos viários, destinados ao transporte público como alternativa para integrar as áreas periféricas implantadas das décadas anteriores (Figura 9) às áreas centrais e/ou consolidadas.

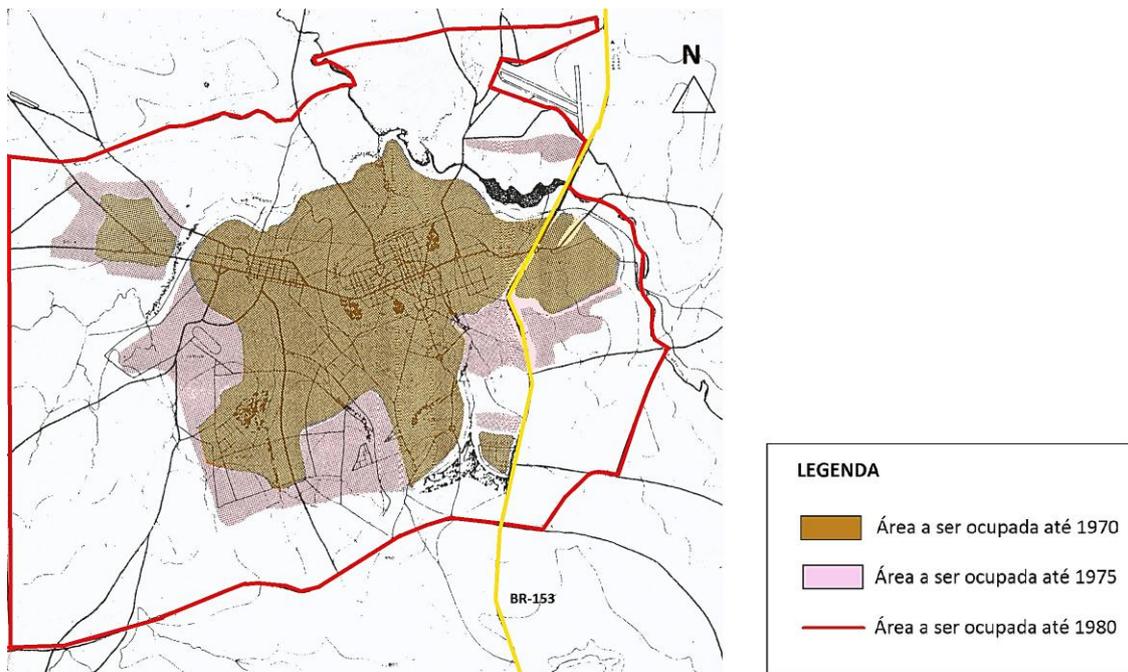
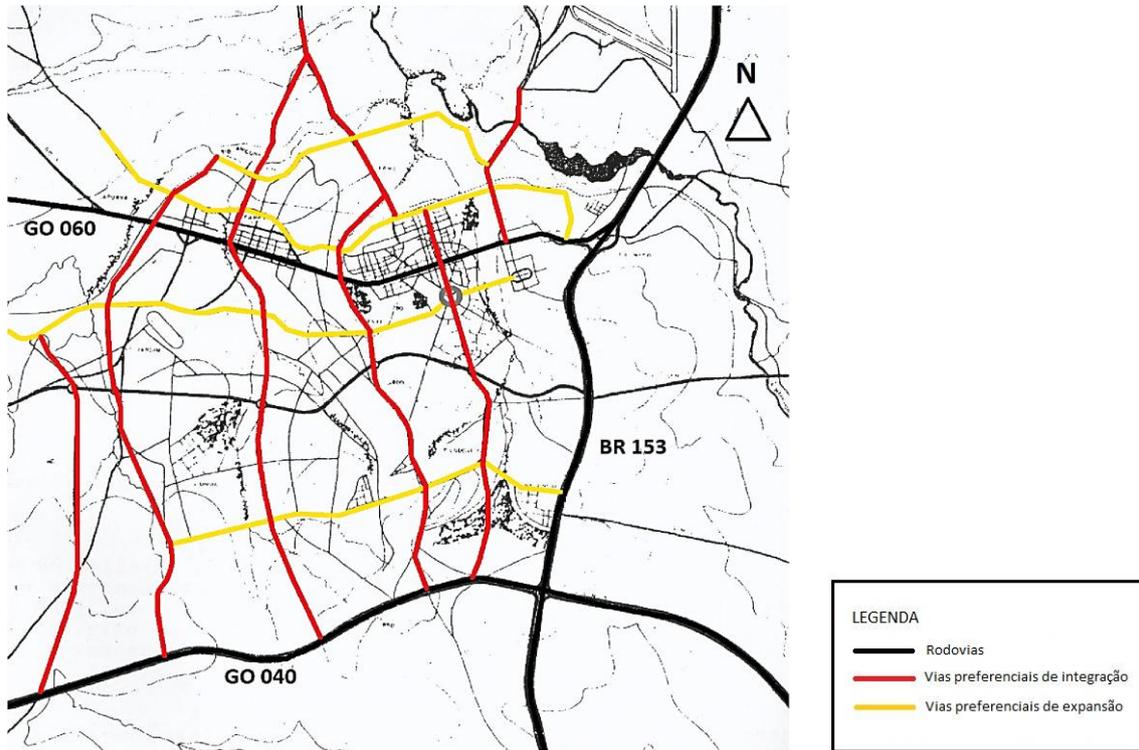


Figura 9: Etapas de crescimento de Goiânia (1970-1980) – expansão a sudoeste.  
Fonte: Moysés (2001), adaptado pelas autoras, 2017.

O sistema viário tornou-se o principal elemento de regulação e controle da expansão urbana, sendo propostas vias preferenciais de expansão – sentido Leste-Oeste, paralelas à Av. Anhanguera, conceituadas como vias de desenvolvimento, visavam induzir o desenvolvimento da cidade para oeste. No sentido norte-sul, as vias paralelas à Av. Goiás foram conceituadas como vias de integração. (Figura 10)

Essas vias constituíam a estrutura que determinaria a expansão da cidade e, em consequência, a forma urbana atual, principalmente marcada pelo espraiamento e a dispersão, tendo em vista os eixos viários propostos e o crescimento ocorrido. Além da estrutura viária, o plano, segundo Mota (2004), definia 6 zonas: Zona de Atividades Centrais (ZC); Zona de Exclusividade Residencial (ZR); Zona de Predominância Industrial (ZPI); Zona Mista com predominâncias Residenciais (ZM); Zonas de

Recreação e Cultura (ZV); Zonas Especiais (ZE) para os equipamentos de caráter público especial. (Figura 11)



113

Figura 10: Estrutura viária, proposta pelo PDIG (1969).  
Fonte: Goiânia, 1969, adaptado pelas autoras, 2017.

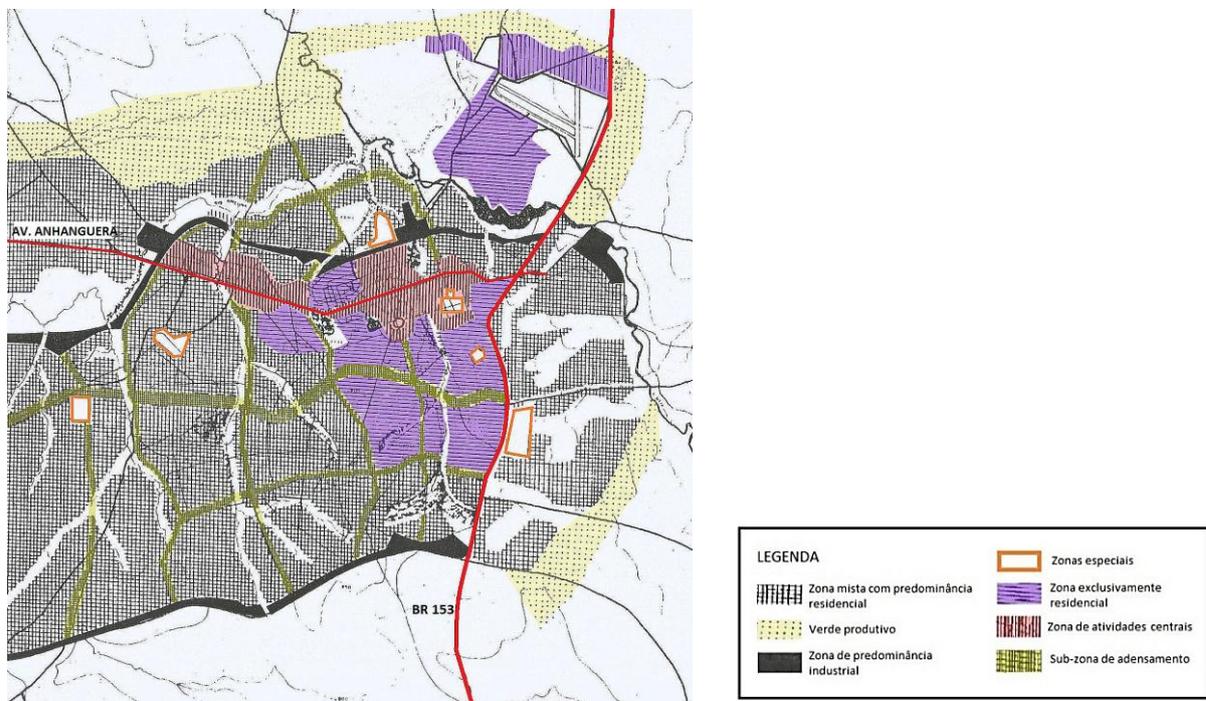


Figura 11: Mapa de Zonas de ocupação da cidade conforme usos (PDIG, 1969)  
Fonte: Goiânia (1969), adaptado pelas autoras, 2017.

A estrutura proposta buscou adensar a oeste da rodovia BR-153, além de definir as bordas da cidade a fim de barrar a expansão urbana, sendo definidos por verdes produtivos a norte e a leste. Os mananciais de água, no PDIG assumiam o papel de barreiras de crescimento (PANERAI, 2006). Com isso, reforçou-se o papel do centro, em que deveriam ser mantidas as atividades centrais – comércio e serviços, além da administração pública. Por outro lado, ao longo das rodovias, destinava-se a definição zonas industriais, concentradas na periferia corroborando também para a conurbação, à medida que estas vias assumiam o caráter de pólos de crescimento, consolidando o fluxo no sentido leste-oeste, principalmente.

Os elementos reguladores do crescimento urbano de Goiânia quase não se alteraram, conforme diagnóstico de 1992, em que a área parcelada, estabelecida pela lei nº 4.526, de 31/12/1971, foi mantida. No entanto, o rápido crescimento populacional estimulou a verticalização das áreas urbanas já consolidadas ou a promoção de áreas de adensamento adjacentes aos eixos viários de integração, notadamente a sudoeste.

Entre as décadas de 1970-90, a expansão da cidade é caracterizada pelo adensamento vertical e horizontal, além do desenvolvimento urbano, em grande parte, excludente, uma vez que a parcela menos favorecida da população sofria as consequências da acelerada urbanização. Seus efeitos podem ser analisados pelos crescimentos de ocupações irregulares nos loteamentos ainda pouco ocupados, além de novos conjuntos habitacionais e o políticas habitacionais pouco vinculadas à dinâmica urbana.

#### **4. ÁREAS IRREGULARES: FORMAÇÃO E OCUPAÇÃO DOS BAIROS JARDIM GOIÁS, JARDIM ATLÂNTICO E PARQUE AMAZÔNIA**

A presença de ocupações irregulares foi constante em Goiânia, desde sua fundação, sendo objeto de conflito de interesses entre 1950-64. Isso porque o Estado buscava garantir o direito de propriedade do empreendedor imobiliário sem, contudo, solucionar os problemas habitacionais oriundos da migração.

Esse cenário contribuiu para que houvesse um aumento de ocupações irregulares, entre os anos de 1964 e 1975, atingindo cerca de 25% da população. Em seguida, até a vigência do Plano Diretor de 1994, o número de posseiros de terras aumentou consideravelmente. Goiânia, como importante centro urbano, assistiu à

fixação dos migrantes em suas áreas periféricas e, em alguns casos, fora do perímetro urbano.

A intensa urbanização desse período promoveu a formulação de políticas públicas a nível federal. O financiamento, via BNH, possibilitou que o governo municipal pudesse alocar essa população em conjuntos habitacionais previamente planejados, mas sem, contudo, estabelecer uma articulação ao tecido urbano já existente. Por vezes, esses loteamentos foram implantados nas franjas urbanas ou, em casos específicos, na zona rural, estimulando a segregação socioespacial.

A quantidade de habitações desses conjuntos habitacionais não foi suficiente para promover a inclusão dessas famílias e tampouco alcançar o ordenamento territorial desejado. Para além das áreas urbanas e suburbanas, houve o aparecimento de novas áreas de ocupação irregular, levando à elaboração de outros planos para sanar os problemas sociais.

Como exemplo, tem-se em 1987, o Programa de Urbanização e Regularização de Posses Urbanas, cujo principal objetivo era integrar as áreas irregulares ao tecido urbano, sendo que as ações de regularização ficaram sob a responsabilidade do Estado e foram viabilizadas pelo governo municipal. No entanto, o Estado e o Município não desenvolveram uma Política Habitacional que garantisse à população goianiense à expectativa de propriedade, ou seja, que as áreas ocupadas passassem por um processo de regularização fundiária. Somente em 1994, com o Plano Diretor, essas áreas foram incorporadas às políticas urbanas, sendo definidas por Áreas de Especial Interesse Social (AEIS) e que mereceriam tratamento específico para promover a qualidade de vida da população residente.

Ao longo das décadas, os bairros Jardim Goiás, Jardim Atlântico e Parque Amazônia foram alvo das ocupações irregulares, uma vez que possuem localização estratégica. O Jardim Goiás, próximo à Rodovia Br-153 e com fácil acesso às áreas consolidadas, possibilitaria uma melhor inserção da população de menor poder aquisitivo na dinâmica urbana, dada a facilidade de acesso a empregos e outros equipamentos presentes nas áreas mais centrais; o Jardim Atlântico e o Parque Amazônia, localizados na porção sul, articulados aos eixos viários estruturadores, facilitariam a mobilidade da população de menor poder aquisitivo. Ademais, esses bairros possuem fundos de vale e outras áreas destinadas a equipamentos públicos o que possibilitou a fixação dessa população.

Os recortes de jornais permitem verificar a presença das ocupações irregulares. Ainda que o parcelamento desses bairros datassem dos anos 1960, grande parte de sua área se caracterizava por vazios urbanos que mais se aproximavam das estratégias de valorização fundiária, tornando-os grandes glebas a espera de futuros investimentos.

No caso do Jardim Goiás, tem-se informações que desde 1981 os funcionários da prefeitura deveriam promover a demolição das habitações provisórias dos moradores residentes de áreas invadidas neste bairro. (Figura 11). No fim da década de 1980, 70% dos moradores do Jardim Goiás eram posseiros e viviam em condições inadequadas. Seus lotes ainda não estavam legalizados, apesar da reivindicação dos moradores. (Figuras 12 e 13)

116



Figura 11, 12 e 13: Notícia de jornal alegando a presença de áreas de invasão no bairro Jardim Goiás. Fonte: Jornal O Popular, 1981. Diário da manhã, 1988.

As áreas de posse do Jardim Goiás ocorreram ao longo da Avenida 88, eixo de ligação entre a Praça do Cruzeiro – Setor Sul e a BR-153; parte da área ocupada ocorreu como abrigo provisório para os trabalhadores do Estádio Serra Dourada, inaugurado em 1975, e localizado em uma área doada pelo proprietário de grande parte do bairro para sua construção pelo Estado. No entanto, os operários não deixaram a área e passaram a exigir a regularização de suas posses, ao fixarem ao longo do fundo de vale.

Tal fenômeno repetiu-se em diversos outros pontos da capital, uma vez que os posseiros buscavam espaço na cidade, especificamente na zona urbana, em contraponto às áreas oferecidas na zona suburbana ou, até mesmo, em áreas rurais, como o caso da Região Noroeste, mote de ocupação das décadas de 1980-90.

Entre os bairros em análise, observa-se, por meio dos dados cartográficos, a localização das áreas de posse urbana (Figuras 15 a 21), em sua maioria às margens dos cursos d'água, que são áreas públicas de proteção ambiental.

As ocupações irregulares do Jardim Goiás definem uma extensa área ao longo do fundo de vale, caracterizando um bairro, que foi regularizado, denominado por Vila Lobó. Consiste em uma AEIS, sendo alvo de políticas habitacionais do poder público municipal dos anos 1980-90. Com recursos do programa Pró-Moradia foram remanejadas parte dessa população para uma área lindeira à Avenida 88 e, outra parcela fixada em bairros distantes da região. Além da regularização fundiária, as ações do poder público concentraram-se na abertura de vias, além da implantação da via expressa Marginal Botafogo. Com isso, o Jardim Goiás recebeu uma série de melhorias urbanas, ainda que sua efetiva ocupação coincide com a transformação do fundo de vale em um parque urbano, inaugurado em 2007.

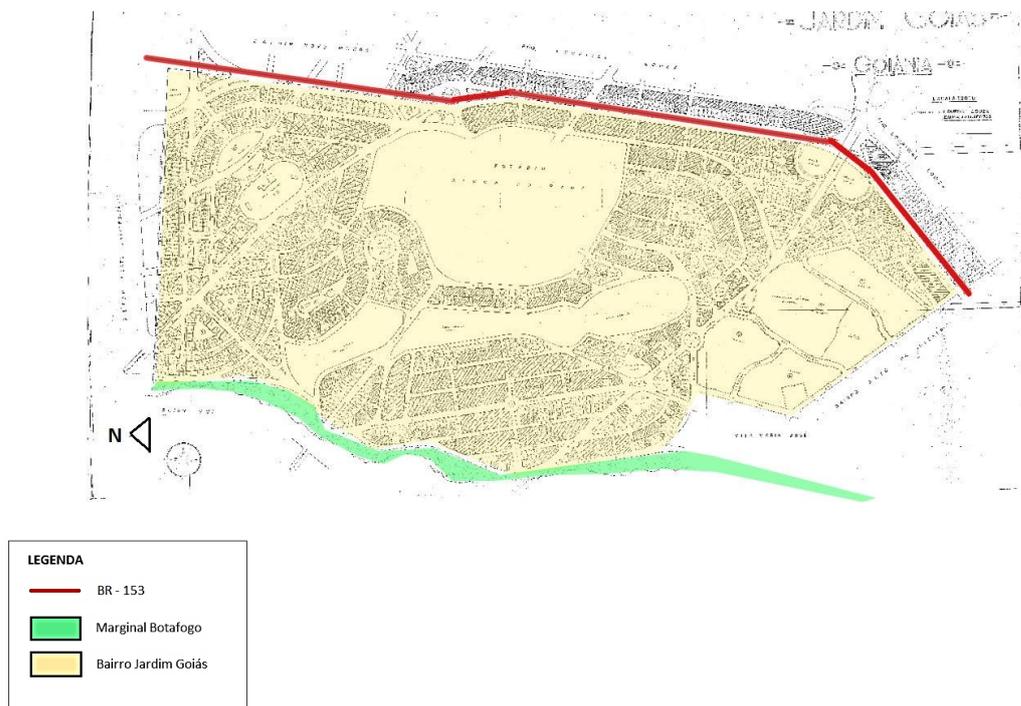


Figura 15: Planta Urbanística de aprovação do bairro Jardim Goiás (1950).  
Fonte: Acervo da Seplanh, Prefeitura de Goiânia, 2017.

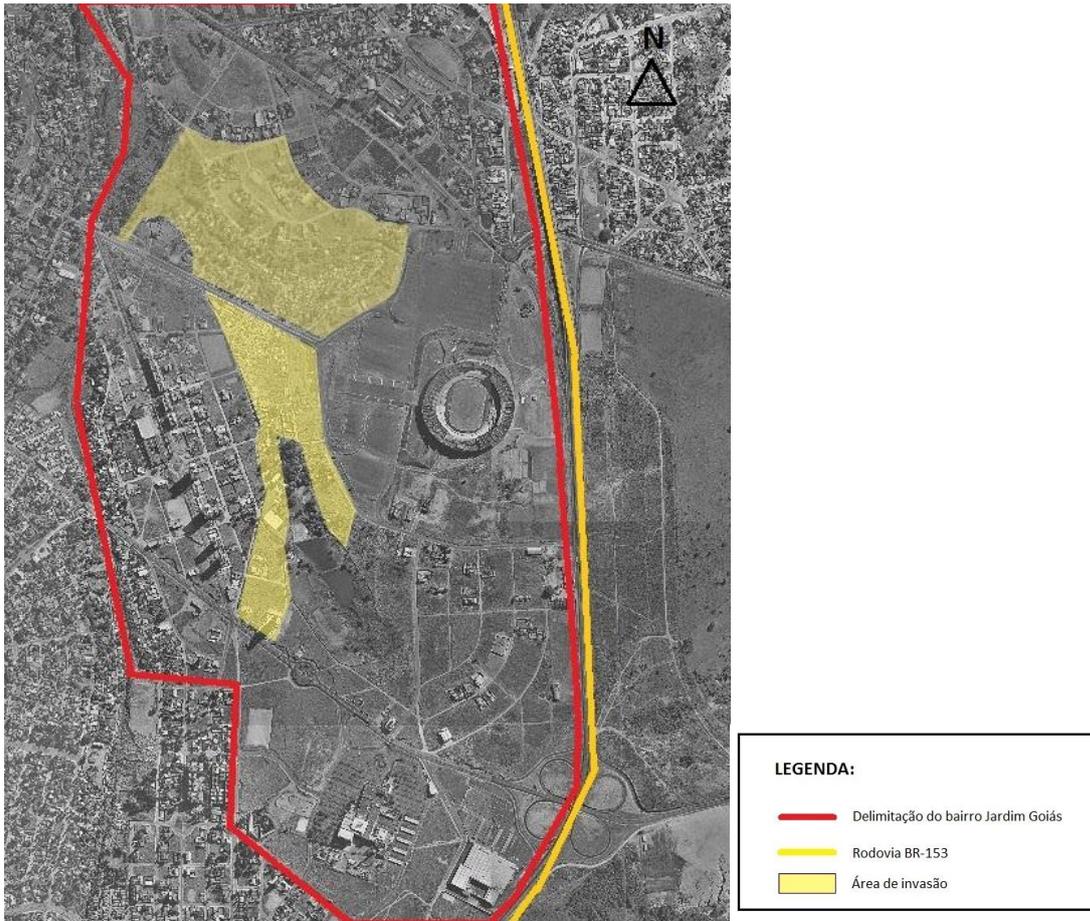


Figura 16: Aerofoto do bairro Jardim Goiás (1992).  
Fonte: Acervo da Seplanh, Prefeitura de Goiânia, 2017



Figura 17: Planta Urbanística do bairro Parque Amazônia. Fonte: Acervo da Seplanh (2017).



Figura 18: Aerofoto do bairro Parque Amazônia (1992) com destaque para a área de invasão. Fonte: Acervo da Seplanh (2017), adaptado pelas autoras, 2017.



Figura 19: Planta do bairro Jardim Atlântico (1960).  
Fonte: Acervo da Seplanh, Prefeitura de Goiânia, 2017.

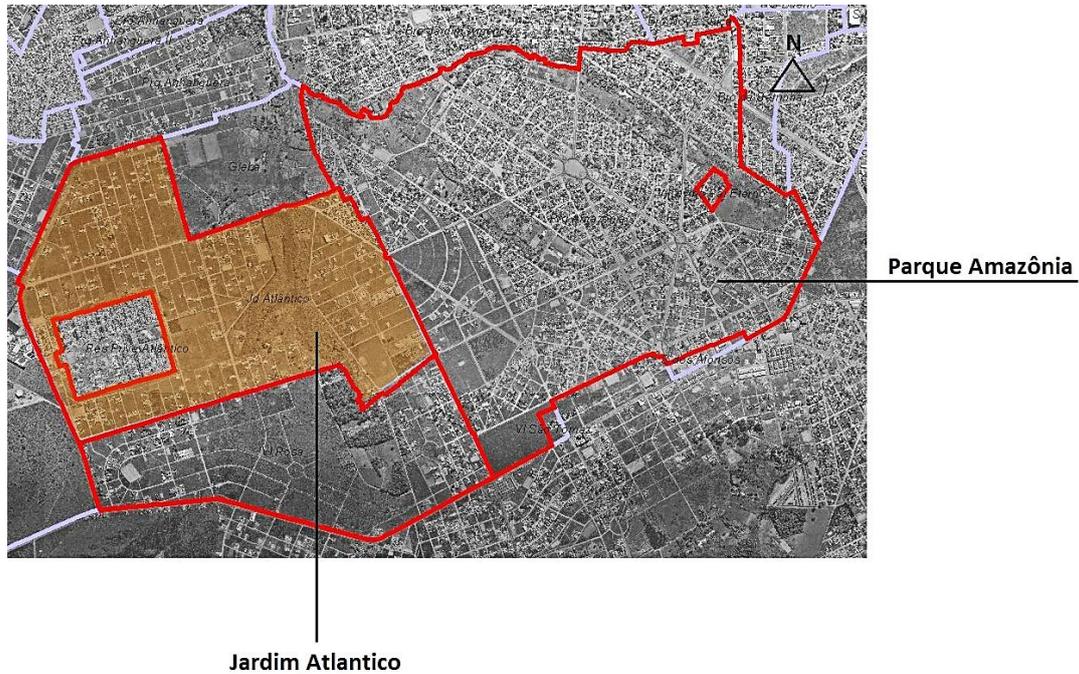


Figura 20: Aerofoto do bairro Jardim Atlântico (1992). Fonte: Acervo da Seplanh (2017).

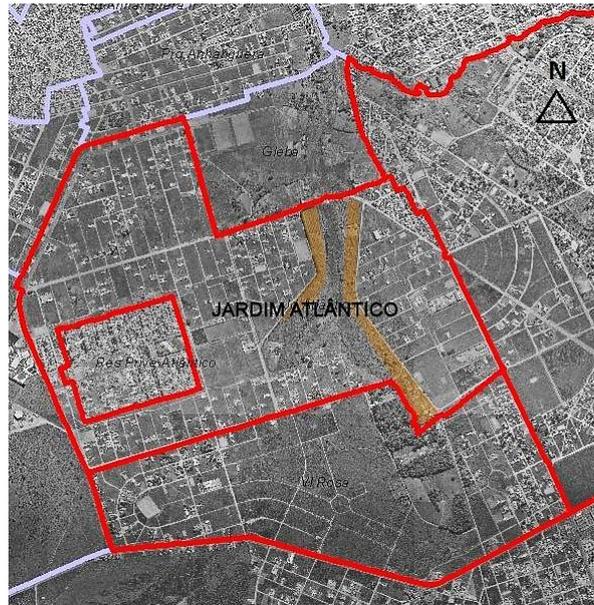


Figura 21: Aerofoto do bairro Jardim Atlântico (1992) com destaque às ocupações irregulares. Fonte: Acervo da Seplanh (2017).

O conflito de interesses entre os diversos agentes produtores do espaço reforçam a segregação socioespacial, característica do desenvolvimento urbano da capital. Outro aspecto são as relações estabelecidas entre as políticas urbanas em suas mais diferentes esferas de governo e os interesses dos proprietários de terras e empreendedores imobiliários como agentes produtores do espaço urbano, uma vez que a legislação urbanística, desde os anos 1970 tem estimulado o espraiamento urbano e loteamentos, como estes, são caracterizados por estoque de terras, suscetíveis à valorização imobiliária. Essa característica se reafirma por serem loteamentos datados dos anos 1960, mas que se caracterizam por tecidos urbanos em formação, ou seja, conforme descreve Panerai (2006) ainda em fase de ocupação e consolidação de seus elementos reguladores.

Outro ponto que se destaca na análise dos dados cartográficos são as ocupações irregulares, presentes nestes loteamentos. São manifestações de movimentos de luta pela moradia que, buscam o direito à propriedade das camadas menos favorecidas e revelam também uma compreensão da história urbana de Goiânia em que é perceptível o distanciamento entre as políticas públicas e os anseios da população de menor poder aquisitivo.

De modo empírico, deduz-se que essas diferenças podem estar relacionadas ao fato de o Jardim Goiás ter se adensado primeiro do que o Jardim Atlântico e o Parque

Amazônia. No caso do Jardim Atlântico, atualmente, ele ainda está em processo de adensamento, sendo um tecido urbano em formação (PANERAI, 2006).

Entre os três bairros em estudo, o Jardim Atlântico foi o bairro com menos áreas irregulares. No Jardim Goiás e no Parque Amazônia, por meio dos dados apresentados, as ocupações irregulares são lindeiras aos fundos de vale, conformando “bairros” dentro do próprio bairro, uma vez que uma dinâmica própria conformam essas áreas.

Outro aspecto observado, em visitas ao local e confrontação com os dados históricos levantados, refere-se à articulação entre as ações públicas, incorporando essas áreas aos eixos viários estruturadores, a valorização fundiária e as ocupações irregulares. Trata-se da produção do espaço urbano por meio de diversos agentes que definem a dinâmica urbana ao longo do tempo. De um lado o ordenamento territorial regido pela legislação urbanística, por vezes, associado aos interesses dos agentes privados e, por outro lado, a luta ao direito à cidade manifestada pelas lutas de movimento sociais por melhores políticas habitacionais.

De acordo com o Plano Diretor de 1994, O Jardim Goiás se valorizou como uma área de classe média-alta e teve sua urbanização estimulada pela instalação do Shopping Center Flamboyant em 1981, também em suas bordas, assim como foi o Estádio Serra Dourada. Desde a década de 1990, o Jardim Goiás foi considerado como área de potencial adensamento, uma vez que abrigava em seu território grandes equipamentos que agiam como fatores atrativos para ocupação: o estádio Serra Dourada, o supermercado Carrefour, o shopping Center Flamboyant, e a implantação prevista da prefeitura próximo ao bairro. Tudo isso colaborou para a valorização da terra e, posteriormente, a pressão dos empreendedores para que a legislação liberasse a verticalização, fato ocorrido a partir de 2006 e que, rapidamente transformou a paisagem da região. (Figura 22)



Figura 22: Vista aérea com o Shopping Flamboyant ainda em construção (1980-81).  
Fonte: Seplanh, Prefeitura de Goiânia, 2017.

Nessa pesquisa, poucos dados foram obtidos quanto aos bairros Jardim Atlântico e Parque Amazônia, principalmente acerca das áreas de posse urbana, talvez por terem sua ocupação tardia (ainda possuem muitos vazios urbanos). (Figura 23)

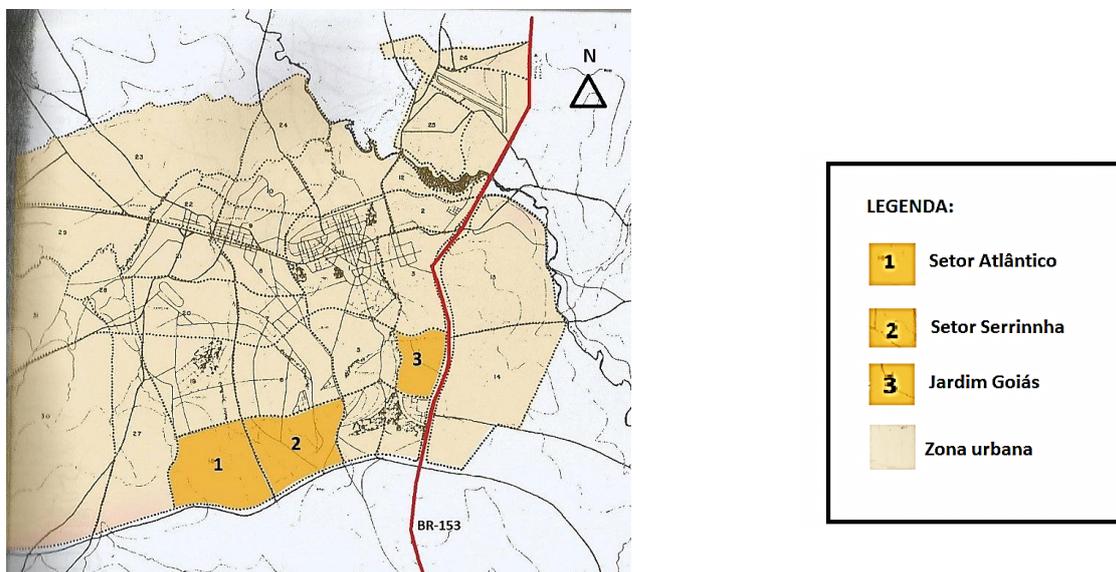


Figura 23: Localização dos bairros em estudo na malha urbana – PDIG de 1969. Fonte: Goiânia (1969), adaptado pelas autoras, 2017.

Os bairros em estudo estavam localizados no limite da zona urbana de Goiânia entre as décadas de 1960-1980. O Jardim Atlântico tinha o nome de setor Atlântico. O Parque Amazônia, era denominado por Setor Serrinha, mesmo porque sua ocupação esteve mais associada ao desenvolvimento de Aparecida de Goiânia. Ao longo das décadas de 1970 e 1980, o PDIG foi modificado em que modificou-se os limites urbanos entre os anos de 1973-75.

Por exigência da Constituição Federal de 1988, da Lei Orgânica do Município de 1990, e pelos desafios urbanos que a cidade enfrentava, retomaram-se as discussões para a elaboração de um novo Plano Diretor de ordenamento territorial para a cidade a partir de 1988, levando à substituição do PDIG pelo Plano Diretor de 1994.

Este documento foi categorizado em Diretrizes Gerais e Diretrizes Setoriais. No que se refere à expansão urbana de Goiânia, nas Diretrizes Gerais, buscava-se promover o crescimento da cidade a sudoeste do município, bem como ordenamento/controlar o uso do solo. Nas Diretrizes Setoriais havia maior ênfase à promoção do acesso à moradia de todas as camadas da população, a regularização fundiária das posses urbanas bem como dos parcelamentos ilegais.

Constatou-se no diagnóstico urbano que, desde o início da década de 1990, os limites do plano de 1969 foram ultrapassados: a urbanização superou as barreiras

naturais iniciais e a norte, ultrapassou o Ribeirão Anicuns, e a sul, a conurbação com Aparecida de Goiânia, dissolvendo-se o limite do próprio município. O esgarçamento do território retrata sua expansão fragmentada por meio do crescimento descontínuo, em partes, estimulado pelos interesses dos diferentes agentes produtores do espaço.

O crescimento de Goiânia ocorreu de modo desigual entre os bairros. Nesse crescimento há uma relação entre o aumento da população, o nível socioeconômico e o valor da terra. Os bairros mais valorizados (Setores Bueno, Oeste, Marista e Jardim Goiás) foram os que se adensaram mais rapidamente. Constatou-se, nesse levantamento, que os bairros localizados em áreas limítrofes aos municípios vizinhos (Goianira, Trindade, e Aparecida de Goiânia – com destaque para os bairros Garavelo, Cruzeiro do Sul e Vila Brasília) o que confere o processo de conurbação. (Figura 24)

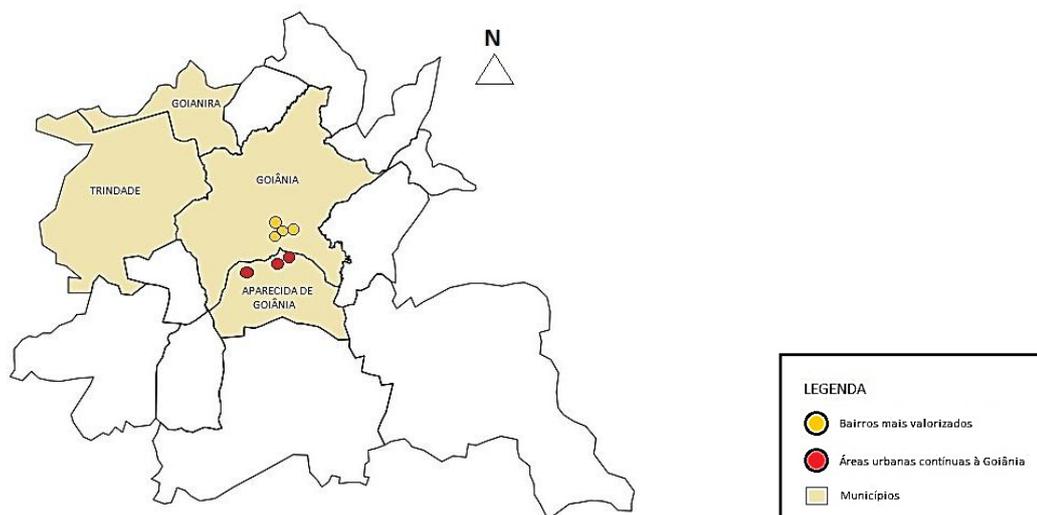


Figura 24: Conurbação entre Goiânia e os municípios vizinhos, destaque aos loteamentos mais valorizados em Goiânia e áreas urbanas contínuas à capital. Fonte: Elaborado pelas autoras, 2017.

O crescimento a sudoeste demarca os processos de metropolização reconhecido nas décadas de 1980-1990, quando foi instituído o Aglomerado Urbano de Goiânia e, posteriormente, a Região Metropolitana de Goiânia em 1999, definindo-se os eixos de estruturação por meio do anel viário. A conurbação, notadamente com Aparecida de Goiânia, é perceptível na Planta da Evolução do Município de Goiânia, entre 1933 e 1990, no sentido sudoeste (figura 25)

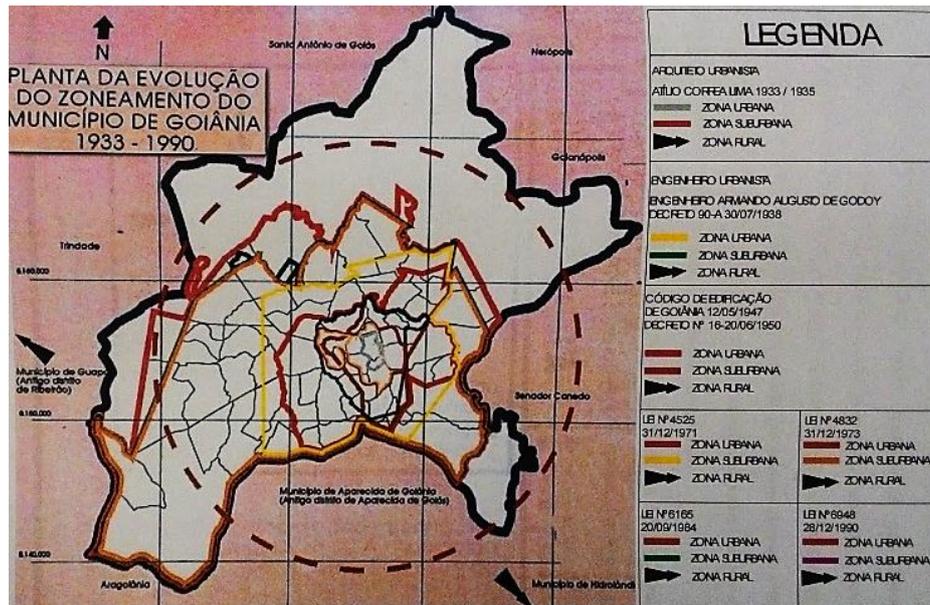


Figura 25: Planta de evolução do Zoneamento Municipal de Goiânia (1933-1990).  
 Fonte: Prefeitura Municipal de Goiânia – IPLAN, 1994.

A dinâmica presente nos últimos quarenta anos caracteriza a expansão espraiada da cidade e a formação de núcleos dispersos que contribuíram para a segregação socioespacial e estimulou a ocupação irregular de algumas regiões, nas quais foram reivindicadas o reconhecimento da posse urbana. Houve, por parte do poder público, ações de minimizar esses problemas, mas, no entanto, sem a instituição de políticas que, de fato, integrassem essa população às áreas mais consolidadas.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Para entender as cidades contemporâneas, é preciso, inicialmente, tentar elucidar as raízes de sua formação, identificando os agentes que atuam na produção do espaço urbano, além de caracterizar os processos de ocupação, crescimento, desenvolvimento e adensamento a fim de averiguar a estruturação urbana ao longo do tempo.

Goiânia, mesmo sendo uma cidade planejada, possui em sua história urbana, características de ocupações e expansão irregulares, sendo, por vezes, parte da dinâmica de crescimento em que diversos interesses estão presentes. Por um lado, a ação dos agentes públicos, definindo o sentido de crescimento; de outro, a pressão dos donos de terras visando a valorização fundiária somada à intensa migração que pressionava e lutava pelo direito à moradia.

Os conflitos de interesses ocorrem entre os anos 1950-60. Mesmo amparada pela lei, a cidade teve uma quantidade significativa de loteamentos aprovados. Somente no fim de 1960 é que a expansão urbana, bem como o uso do solo foram se conformando de modo mais ordenado pelo PDIG proposto por Jorge Wilhelm. Houve uma intensa ocupação de extensas áreas, visando alcançar os centros de atração, cujo crescimento ocorreu no sentido sudoeste.

Durante a elaboração do PDIG foi constatado que houve a má distribuição da população visto o descompasso entre infraestrutura e crescimento, e a retenção e especulação do solo. A oferta de loteamentos em setores dispare e aleatórios, levou a uma atomização residencial. Com isso, parte da população migrante, viu-se obrigada a ocupar os fundos de vale e os vazios urbanos dos loteamentos não ocupados. Muitas vezes, as ocupações irregulares ocorreram em áreas destinadas a equipamentos públicos e/ou áreas de proteção ambiental, contribuindo ao espraiamento urbano, conforme tem-se na formação e configuração dos bairros estudados.

No PDIG de 1969, o sistema viário age como delimitador estruturante da expansão urbana, e a habitação como um indutor para atrair ocupação de áreas a serem adensadas. No Plano Diretor de 1994, houve uma delimitação da expansão de modo que a cidade crescesse nas proximidades dos eixos viários – eixos estruturantes, impulsionadas pelo adensamento. O PDIG de 1969, surgiu em um período em que a cidade de Goiânia carecia de um norteador para seu crescimento urbano. Esse Plano orientou para onde a cidade precisava crescer e se adensar. E com o passar dos anos, até 1990, percebe-se pela análise dos mapas que a expansão urbana se instituiu como critério para o desenvolvimento da cidade, além de absorver o alto contingente migratório. Nota-se que realmente ela teve seu crescimento direcionado para a região sudoeste conforme estabelecido pelo PDIG. Com esse plano houve uma busca de adensar os loteamentos que não estavam ocupados. Quanto às áreas de invasão, uma medida só foi tomada no final da década de 1980, a qual repercutiu com mais intensidade no Plano de 1994, em que essas áreas de invasão vão se tornar AEIS e são incorporadas às políticas públicas, ainda que nem todas as propostas tenham sido implementadas.

No entanto, percebe-se que ações não previstas na legislação urbanística indicam que a dinâmica socioespacial é bem mais complexa. Isso porque o custo da terra e os interesses dos agentes promotores do espaço urbano sobrepõem-se ao direito à cidade, isto é, o acesso democrático de toda a população.

Com isso, tem-se que áreas estrategicamente posicionadas, como os três bairros estudados, vinculados às políticas de expansão urbana dos anos 1970-90, demonstram o processo de estruturação urbana vincula-se, além dos aspectos urbanísticos, às dinâmicas socioespaciais, o que leva a perceber que Goiânia também se constituiu por áreas não planejadas ou pela ocupação irregulares como estímulos ao desenvolvimento de áreas periféricas.

Desse modo, instituir políticas habitacionais aliadas a uma melhor compreensão da dinâmica urbana corrobora num melhor ordenamento territorial, além de possibilitar e concretizar o direito à cidade.

## **6. REFERÊNCIAS**

GOIÂNIA. **Plano Diretor de 2007**. Goiânia: SEPLAM, 2007.

\_\_\_\_\_. **Plano Diretor de 1992, vol. 1 e 2**. Goiânia: SEPLAM, 1994.

\_\_\_\_\_. **Plano de Desenvolvimento Integrado de Goiânia - PDIG de 1969**. Goiânia: SEPLAM, 1969.

126

GONÇALVES, A. R. **Goiânia: uma modernidade possível**. Goiânia: EdUFG, 2003.

LUCAS, Edinardo Rodrigues. **Cidades na cidade: habitação social e produção do espaço urbano em Goiânia**. Goiânia: UFG - Arquitetura e Urbanismo, 2016.

MORAES, Sérgio de. **O empreendedor imobiliário e o estado: o processo de expansão de Goiânia em direção sul (1975-1985)**. Brasília: UnB, 1991.

MOTA, Juliana Costa. **Planos diretores de Goiânia, década de 60: a inserção dos arquitetos Luís Saia e Jorge Wilhelm no campo do planejamento urbano**. São Carlos: Escola de Engenharia de São Carlos / Universidade de São Paulo, 2004.

MOYSES, Aristides. **Contradições de uma cidade planejada no planalto central brasileiro: segregação sócio-territorial em Goiânia**. São Paulo: PUCSP, 2001.

OLIVEIRA, Adriana Mara Vaz de. **Plano Diretor de Goiânia: Luis Saia/1962**. Goiânia: UCG, 1985.

PANERAI, Philippe. **Análise Urbana**. Brasília: EdUnB, 2006.

PANTALEÃO, Sandra Catharinne; TREVISAN, Ricardo. A Cidade Planejada e a Cidade Construída: entre Paradigmas Modernos e Híbridos Contemporâneos. In: **XIV Encontro Nacional da ANPUR**. Rio de Janeiro, RJ, 2011, 21p.

RODOVALHO, Márcia Oliveira. **Análise do planejamento urbano e efetividade dos**

**planos diretores de Goiânia.** Disponível em:  
<<http://tede2.pucgoias.edu.br:8080/bitstream/tede/2859/1/MARCIA%20OLIVEIRA%20RODOVALHO.pdf>>. Acessado em: 28 jul. 2017.

TREVISAN, R. **Cidades Novas**. Brasília: FAU - UnB, 2009.