



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

Edinardo Rodrigues Lucas

< OLHAR INTERIOR >

Habitação social e produção do
espaço urbano em pequenas cidades



Brasília | 2024



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

Edinardo Rodrigues Lucas

< OLHAR INTERIOR >

Habitação social e produção do espaço urbano em pequenas cidades

Tese submetida ao Programa de Pós-Graduação em
Arquitetura e Urbanismo da Universidade de Brasília
para a obtenção do título de Doutor em 2024.

Área de concentração III: Projeto e planejamento
Linha de pesquisa 02: Projeto e planejamento urbano e regional.

Orientador: **Prof. Dr. Benny Schvarsberg**

Revisão
Paula Isaias

Diagramação
Edinardo Rodrigues Lucas

Foto da capa
Várzea | Porangatu, 2012
Edinardo Rodrigues Lucas

“A coisa mais importante
para os brasileiros (...)
é inventar o Brasil que nós queremos.”

Darcy Ribeiro, *in O Povo Brasileiro* (documentário).

Edinardo Rodrigues Lucas

< Olhar interior >

Habitação e produção do espaço urbano em pequenas cidades

Tese apresentada à Banca Examinadora do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da Universidade de Brasília como exigência parcial para obtenção do título de Doutor em Arquitetura e Urbanismo sob a orientação do Prof. Dr. Benny Schvarsberg.

Aprovado em: ___/___/2024

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Benny Schvarsberg
Orientador – UnB

Prof.^a Dra. Ricardo Trevisan
Examinador interno – UnB

Prof.^a Dra. Lúcia Maria Moraes
Examinadora externa – PUC-GO

Prof.^a Dra. Celene Cunha Monteiro Antunes Barreira
Examinadora externa – UFG

Prof. Dr. Romulo José da Costa Ribeiro
Examinador Suplente - UnB

Dedico esta tese a Maria Conceição Rodrigues Lucas
e Alípio Barbosa Lucas (em memória)

AGRADECIMENTOS

Aos meus pais, Alípio e Conceição, pela formação exemplar e pelo apoio em todas as decisões da minha vida. Aos irmãos, Pablo e Marcílio, pela convivência e cumplicidade que nos acompanhou no processo de nossas vidas. Ao Marcílio, pelo prazer da vivência política. Ao Pablo, especialmente pela veia ética que sempre conduziu em todos os seus procedimentos. À Ana Silvia, à Beatriz e à Fernanda pela alegria que trazem à minha vida.

Aos professores do Programa de Pós-graduação da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de Brasília por todos os ensinamentos. Em especial ao professor Benny Schvarsberg, pela parceria e pela paciência dispensadas neste trabalho. Ao professor Ricardo Trevisan e às professoras Lúcia Moraes e Celene Antunes que colaboraram enormemente para este trabalho, além de dispor de tempo para participar das bancas de qualificação e defesa. Ao professor Rômulo José da Costa Ribeiro com quem apreendi e tomei gosto por fazer mapas.

Aos amigos, aos mestres e aos professores com quem convivi nesse tempo de trabalho e que, em cada conversa, colaboraram com informações e sugestões. Em especial ao amigo e professor Alison Cleiton pela leitura atenta desse trabalho e companhia valiosa na pesquisa e nas viagens de campo pelo Goiás Profundo. À amiga e professora Ana Colantoni, que também se juntou a nós nesses percursos.

Aos ex-servidores e aos servidores do Estado de Goiás, das prefeituras, do Instituto Mauro Borges (IMB), do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), que ajudaram a coletar informações, em especial à Sueli, ao Diogo Paixão, à Helga Canedo, à Aline, à Elcileni Borges, à Silmara Vieria e à Christiane Coletti.

RESUMO

LUCAS, Edinardo Rodrigues. **Olhar interior: habitação e produção do espaço urbano em pequenas cidades**. Brasília, 2024. 256 p. Tese de Doutorado em Arquitetura e Urbanismo – Universidade de Brasília, 2024.

Esta tese analisa o impacto das políticas públicas de habitação de interesse social, formuladas pelo Governo Federal e executadas pelas administrações municipais, na produção do espaço urbano em cidades pequenas, com foco nos investimentos do Programa Minha Casa Minha Vida - MCMV (2009-2016). A pesquisa empírica se delimita às pequenas cidades do estado de Goiás. A hipótese central postula que os investimentos da política habitacional federal influenciaram o processo de produção do espaço urbano em cidades pequenas, comprometendo a qualidade do espaço produzido em relação às diretrizes estabelecidas no Estatuto da Cidade (2001). Diante disso, analisam-se as determinações estruturais e intencionalidades políticas e econômicas que se materializam na necessidade de produzir espaços urbanos e expandi-los em cidades pequenas. Para desenvolver essa análise, recorreu-se a uma pesquisa de natureza qualitativa, com duas dimensões de investigação: teórica-conceitual, baseada em pesquisa bibliográfica sobre cidades pequenas, políticas públicas de habitação de interesse social, planejamento urbano e espaço urbano; e documental-empírica, envolvendo análise documental de dados demográficos, econômicos, implementação de programas federais e investimentos públicos em escala macro e municipal. Adicionalmente, a pesquisa investigou os Planos Municipais de Habitação Social (PMHIS) de 31 cidades distribuídas nos três Territórios da Cidadania do estado de Goiás: Chapada dos Veadeiros, Vale do Paranã e Vale do Rio Vermelho. Além disso, foi realizada pesquisa empírica, incluindo visitas de campo, imagens aéreas e produção de mapas. A tese argumenta que os avanços políticos e institucionais das políticas habitacionais de interesse social, embora tenham amplificado o direito à moradia, contraditoriamente contribuíram para a produção de um espaço urbano desigual e fragmentado, em conformidade com as requisições da acumulação capitalista. Em síntese, a tese demonstra que os investimentos públicos recentes em habitação social provocaram e/ou intensificaram a crise urbana nas pequenas cidades, destacando fenômenos como segregação planejada, uso indevido do PMCMV por entidades, produção de grandes bairros monofuncionais pela modalidade Fundo de Arrendamento Residencial (FAR) e impactos negativos em municípios sem plano de habitação desenvolvido.

Palavras-chave: habitação de interesse social, pequenas cidades, planejamento urbano.

ABSTRACT

LUCAS, Edinardo Rodrigues. **Inward gaze: housing and urban space production in small cities**. Brasília, 2024. 256 p. Doctoral Thesis in Architecture and Urbanism – University of Brasília, 2024.

This thesis analyzes the impact of public policies for social housing, formulated by the Federal Government and implemented by municipal administrations, on the production of urban space in small cities, focusing on investments from the “Minha Casa Minha Vida Program” - MCMV (2009-2016). The empirical research is delimited to small cities in the state of Goiás. The central hypothesis postulates that the investments in federal housing policy influenced the process of urban space production in small cities, compromising the quality of the space produced in relation to the guidelines established in the Statute of Cities (2001). Given this, structural determinations and political and economic intentions that materialize in the need to produce urban spaces and expand them in small cities are analyzed. To develop this analysis, a qualitative research was conducted, with two dimensions of investigation: theoretical-conceptual, based on bibliographic research on small cities, public policies for social housing, urban planning, and urban space; and documentary-empirical, involving documentary analysis of demographic and economic data, implementation of federal programs, and public investments on a macro and municipal scale. Additionally, the research investigated the Municipal Plans for Social Housing (PMHIS) of 31 cities distributed in the three Citizenship Territories of the state of Goiás: Chapada dos Veadeiros, Vale do Paraíso, and Vale do Rio Vermelho. In addition, empirical research was conducted, including field visits, aerial images, and map production. The thesis argues that the political and institutional advances of social housing policies, although they have amplified the right to housing, contradictorily contributed to the production of an unequal and fragmented urban space, in accordance with the requisitions of capitalist accumulation. In summary, the thesis demonstrates that recent public investments in social housing have provoked and/or intensified urban crises in small cities, highlighting phenomena such as planned segregation, misuse of PMCMV by entities, production of large monofunctional neighborhoods by Residential Lease Fund (FAR), and negative impacts on municipalities without developed housing plans.

Keywords: social housing, small cities, urban planning.

LISTA DE FIGURAS

Figura 01	Sequência de 4 fotografias de uma criança que joga futebol em um terreno baldio na periferia de Porangatu – GO.	19
Figura 02	Município de Três Marias (MG) com destaque para a localização da Usina Hidrelétrica e da Companhia Mineira de Metais e os impactos causados por essas atividades.	23
Figura 03	Robert Crumb. 1979. "A Short History of America".	40
Figura 04	Robert Crumb. 1988. "A Short History of America...With Epilogue." Back cover for Whole Earth Review. Winter 1988. No. 61. 20th Anniversary Issue.	40
Figura 05	Representação esquemática de dados necessários para a categorização das pequenas cidades.	59
Figura 06	Diagrama para a classificação das cidades pelo seu porte populacional e região de influência.	60
Figura 07	Anteprojeto de Edificação da cidade de Iraí, engenheiro Carlos Torres Gonçalves.	70
Figura 08	Travessia sobre o Rio das Pedras (GO-241), distrito de Aurominas, município de Nova Roma. Ao alto, a construção de uma ponte. Fonte: acervo da pesquisa.	84
Figura 09	Mapa núcleo urbano da cidade de Ceres, 1953. Fonte: Acervo OBS Agrimensura.	88
Figura 10	Outdoor com propaganda da construção de 500 unidades habitacionais em Brasília pela Fundação Casa Popular.	90
Figura 11	No primeiro plano unidades habitacionais construídas pela FCP em Brasília, - Cartão Postal editado por Colombo, nº 75.	90
Figura 12	Imagem aérea onde se destaca a mancha urbana da cidade de Chapadão do Céu e a zona rural do município com a predominância de áreas de agricultura.	107
Figura 13	Imagens aéreas das cidades de Perolândia, Chapadão do Céu e Montividiu onde se destaca a mancha urbana das cidades em meio à produção agrícola	109
Figura 14	Mineração Maracá próximo à cidade de Alto Horizonte na região Norte do estado.	112
Figura 15	Imagem aérea da cidade goiana de Cachoeira Dourada.	113
Figura 16	Imagem aérea da cidade de São Simão, onde se percebe o traçado rígido definido no projeto urbano.	114
Figura 17	Imagem aérea do município de Cidade Ocidental na imagem principal. No detalhe 01, pequenos condomínios fechados implantados no distrito sede e no detalhe 02, bairros populares e grandes condomínios fechados no limite do município com o DF.	120

Figura 18	Imagem aérea dos municípios limítrofes à Goiânia na região Norte.	122
Figura 19	Construção de casas na Vila Mutirão em Goiânia pelo projeto Mutirão da Moradia que se estendeu para várias cidades do interior.	124
Figura 20	Casas de placa construídas pelo Mutirão da Moradia em pequenas cidades.	133
Figura 21	Conjuntos habitacionais implantados nas frangas do perímetro urbano em duas das pequenas cidades que mais produziram unidades: Palmeiras de Goiás e Itaberaí.	142
Figura 22	Residencial Quilombola Borges, Uruaçu. O projeto arquitetônico padrão é usado ignorando especificidades da comunidade.	143
Figura 23	Análise sobre a HIS executada na cidade de Colinas do Sul. No primeiro quadro (acima e à esquerda) mapa retirado do PMHIS do município reservando áreas do município para a construção de HIS. No segundo quadro (acima e a direita) imagem aérea de 2013, ano próximo ao processo de planejamento e por último a imagem aérea de 2020 com as unidades executadas.	155
Figura 24	Municípios dos Territórios da Cidadania que planejaram e executaram unidades habitacionais em áreas de expansão descontínua ou contínua de forma não condizente com o Estatuto da Cidade.	156
Figura 25	Falta de infraestrutura urbana no Residencial Portal do Lago em Colinas do Sul (GO)	157
Figura 26	Setor Buenos Aires em Posse (GO)	159
Figura 27	Município de Posse com a marcação do conjunto do PMCMV	161
Figura 28	Município Itaberaí e os conjuntos do PMCMV	162
Figura 29	Comparação de dados territoriais e populacionais da cidade de Goiás nos anos de 2000 e 2019	165
Figura 30	Prefeito, Vice-Prefeita e moradores agradecem, por meio de faixas, a pavimentação realizada no Residencial Tempo Novo na Cidade de Goiás	167

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 01	Número de municípios criados por década no Estado de Goiás.	91
Gráfico 02	Distribuição dos produtos habitacionais do PlanHab-2009 por tipos de municípios.	139

LISTA DE MAPAS

Mapa 01	Percurso de Guimarães Rosa pelo sertão de Minas e Goiás e meu percurso de vida, pesquisa e trabalho.	26
Mapa 02	Brasil: Municípios com pequenas cidades.	62
Mapa 03	Goiás: Municípios com pequenas cidades.	99
Mapa 04, 05 e 06	Divisão municipal e regiões de planejamento, Localização das cidades e Cidades e principais rodovias federais.	101
Mapa 07	Aglomerados Urbanos no estado de Goiás	102
Mapa 08	Mapa de cobertura e uso do solo do Estado de Goiás - 2014.	105
Mapa 09	Atividade principal da composição do PIB nos municípios com pequenas cidades de Goiás.	105
Mapa 10	PIB per capita (2016) nos municípios com pequenas cidades de Goiás.	106
Mapa 11	Medida de Independência financeiro-tributária dos municípios com pequenas cidades de Goiás.	106
Mapa 12	Movimentação pendular nos municípios com pequenas cidades de Goiás.	119
Mapa 13	Número de unidades habitacionais executadas no estado de Goiás no período de 1964-86.	131
Mapa 14	Número de unidades habitacionais executadas Pelo Programa Mutirão da Moradia e Mutirão Permanente da Moradia.	134
Mapa 15	Número de unidades habitacionais executadas pelo PMCMV faixa 01 nas pequenas cidades de Goiás.	141
Mapa 16	Territórios da Cidadania no estado de Goiás	145
Mapa 17	Percurso para visitas de campo nas cidades dos Territórios da Cidadania	172

LISTA DE TABELAS

Tabela 01	Perfil dos municípios brasileiros por porte populacional no censo 2010 e censo 2022 (habitantes).	28
Tabela 02	Cidades: critérios e definição em alguns países, ano 2007.	47
Tabela 03	Trabalhos e pesquisas que tentaram classificar, adotam o critério ou definem a amostra de pequenas cidades pelo porte populacional.	55
Tabela 04	Classificação em pequenas cidades por meio da metodologia apresentada	61
Tabela 05	Cidades goianas com população entre 50 e 100 mil habitantes e sua classificação na REGIC 2018. .	97
Tabela 06	Número de cidades do estado de Goiás por porte populacional.	98
Tabela 07	Dados e análise dos Planos Municipais de Habitação dos municípios do Território da Cidadania Chapada dos Veadeiros	149
Tabela 08	Dados e análise dos Planos Municipais de Habitação dos municípios do Território da Cidadania Vale do Paranã	150
Tabela 09	Dados e análise dos Planos Municipais de Habitação dos municípios do Território da Cidadania Rio Vermelho	151

LISTA DE SIGLAS

AGEHAB	Agência Goiana de Habitação
APEGO	Associação de Poupança e Empréstimo de Goiás
BNH	Banco Nacional da Habitação
CAIXEGO	Caixa Econômica do Estado de Goiás
CCFGTS	Conselho Curador do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
CEF	Caixa Econômica Federal
CELG	Centrais Elétricas de Goiás
CEPEU	Centro de Pesquisas e Estudos Urbanísticos da FAUUSP
CEPUR	Centro de Estudos e Planejamento Urbano e Regional na UFPE
CF	Constituição Federal
CGFNHIS	Conselho Gestor do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social
CHEGO	Companhia de Habitação do Estado de Goiás
CIBPU	Comissão Interestadual da Bacia Paraná-Uruguai
CODEG	Companhia de Desenvolvimento do Estado de Goiás
COHAB	Companhia de Habitação
COHAB-GO	Companhia de Habitação de Goiás
COHAB-Goiânia	Companhia de Habitação Popular do Município de Goiânia
COHPOG	Cooperativa Habitacional Popular de Goiânia
COMOB	Companhia Municipal de Obras e Habitação do Município de Goiânia
COOPHAB	Cooperativa Habitacional de Goiás
CPT	Comissão Pastoral da Terra
CRISA	Consórcio Rodoviário Intermunicipal
CVSF	Comissão Vale do São Francisco
EMCIDEC	Empresa de Ciência, Tecnologia e Desenvolvimento Econômico-Social
FAR	Fundo de Arrendamento Residencial
FDS	Fundo de Desenvolvimento Social
FGTS	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FICAM	Programa de Financiamento da Construção, Aquisição ou Melhoria da Habitação de Interesse Social
FINSOCIAL	Fundo de Investimento Social
FIPLAN	Fundo de Financiamento de Plano de Desenvolvimento Local Integrado
FJP	Fundação João Pinheiro
FNHIS	Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social
FPC	Fundação Casa Popular
HIS	Habitação de Interesse Social
IAP	Instituto de Aposentadoria e Pensões
INDUR	Instituto de Planejamento Urbano e Regional
IBAM	Instituto Brasileiro de Administração Municipal

IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDH-M	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
INOCOOP	Instituto de Orientação às Cooperativas Habitacionais
MCidades	Ministério das Cidades
MCMV	Minha Casa Minha Vida
MDR	Ministério do Desenvolvimento Regional
MNRU	Movimento Nacional da Reforma Urbana
NOVACAP	Companhia Urbanizadora da Nova Capital
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PDDI	Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado
Pergeb	Programa Especial da Região Geoeconômica de Brasília
PEHIS-GO	Plano Estadual de Habitação de Interesse Social do Estado de Goiás
PIB	Produto Interno Bruto
PLANHAB	Plano Nacional de Habitação
PMCMV	Programa Minha Casa, Minha Vida
PMHIS	Plano Municipal de Habitação de Interesse Social
PNH	Plano Nacional de Habitação
PNHR	Programa Nacional de Habitação Rural
PNHU	Programa Nacional de Habitação Urbano
Polamazônia	Programa de Polos Agropecuários e Agrominerais da Amazônia
Polocentro	Programa de Desenvolvimento de Áreas do Cerrado
PROFILURB	Programa de Financiamento de Lotes Urbanizados
PRÓ-MORADIA	Programa de Atendimento Habitacional através do Poder Público
PROMORAR	Programa de Erradicação de Sub-habitações
PSH	Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social
RECON	Programa de Refinanciamento de Materiais de Construção
REGIC	Regiões de Influência das Cidades
REUNI	Reestruturação e expansão das Universidades Federais
RMG	Região Metropolitana de Goiás
RMTC	Rede Metropolitana de Transportes Coletivos
SAGMACS	Sociedade para Análises Gráficas e Mecanográficas Aplicadas aos Complexos Sociais
SERFHAU	Serviço Federal de Habitação e Urbanismo
SFH	Sistema Financeiro da Habitação
SHRU	Seminário de Habitação e Reforma Urbana
SNHIS	Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social
SNPLI	Sistema Nacional de Planejamento Local Integrado
Sudeco	Superintendência de Desenvolvimento do Centro-Oeste
TVA	Tennessee Valley Authority
UFG	Universidade Federal de Goiás

RESUMO	
ABSTRACT	
LISTA DE FIGURAS	
LISTA DE MAPAS	
LISTA DE GRÁFICOS	
LISTA DE TABELAS	
ABREVIATURAS E SIGLAS	

1 < INTRODUÇÃO >

Guia de viagem para o interior	18
1.1 – Hipótese, objetivos e recorte espacial	29
1.2 – Rotas Metodológicas.....	33
1.3 – Guia de Viagem (estrutura da tese)	36

2 < EXPERIÊNCIAS URBANAS >

Conhecer para inventar o Brasil que queremos	39
2.1 – Pressupostos teóricos sobre pequenas cidades	43
- Do rural ao urbano	43
- Cidade na prática	46
- Pequenas cidades.....	49
Eu na pequena cidade	51
A pequena cidade na rede urbana	52
Porte populacional da pequena cidade	53
- Mais uma tentativa de classificação das pequenas cidades	55
2.2 – Das Cartas Régias ao Estatuto das Cidades: um ensaio sobre a experiência urbana nas pequenas cidades brasileiras	63
- Raízes: a ocupação do interior	65
- Insalubridade: experiências sanitaristas e de planejamento em pequenas cidades	68
- Planejamento urbano regional: pensamento amplo em escala e conteúdo	73
- Pequenas cidades, habitação e planejamento no regime militar	77
- Redemocratização: planos e participação popular em pequenas cidades	80

3 < QUE SERTÃO É ESSE? >

Inteiro, Interior	83
3.1 – O Estado e a ocupação do território Goiano	87
3.2 – Goiás: Inteiro Interior	96
3.3 – A rede de cidades goiana hoje	99
- Uma reflexão sobre o papel das pequenas cidades goianas	103
Lugar central de áreas agrícolas “prósperas” – a pequena cidade no deserto verde	104
Centros especializados de mineração, produção de energia e turismo	110
Pequenas cidades dependentes de recursos externos	117
Pequenas cidades – ou grandes “bairros” afastados	118

4 < HABITAÇÃO SOCIAL>

A produção do espaço urbano nas pequenas cidades de Goiás	123
-4.1 A política de HIS e a produção do espaço urbano nas pequenas cidades	125
- 1964 – 86- Campo-cidade: a transformação das pequenas cidades no regime militar	127
- 1983 – 2001-Mutirões e outras marcas: o protagonismo estadual	132
- 2001 – 16 - Política de HIS: das conquistas aos atropelos	136
4.2 Planejamento e execução: faces do PMCMV nos Territórios da Cidadania de Goiás (2009-2016)	144
- Face 01 – A segregação planejada	153
- Face 02 – A produção das “Entidades”	157
- Face 03 – FAR: A Produção das empresas em pequenas cidades	160
- Face 04 – Sem plano, sem rumo	163

5 < CONSIDERAÇÕES FINAIS>

Desse momento em diante	170
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	177
APÊNDICES	186

1 < INTRODUÇÃO >

Guia de viagem para o interior

Uma coisa é pôr ideias arranjadas, outra é lidar com
país de pessoas, de carne e sangue, de mil e tantas
misérias... Tanta - gente – dá susto se saber – e
nenhum se assossega: todos nascendo, crescendo,
se casando, querendo colocação de emprego,
comida, saúde, riqueza, ser importante, querendo
chuva e negócios bons... De sorte carece de se
escolher: ou a gente se tece de viver no safado
comum, ou cuida só de religião só.

[...]

Viver é muito perigoso
(Rosa, 2019, p. 18-19)

Figura 1 - Sequência de quatro fotografias de uma criança jogando futebol em um terreno baldio de um conjunto habitacional na periferia de Porangatu – GO.



Fonte: Acervo pessoal do Autor, 2012.

Porangatu, (GO), 2012 | Uma criança joga bola em um terreno baldio entre a “cidade” e o conjunto habitacional. A cena, dividida em quatro frames que sugerem movimento, foi captada na periferia de uma pequena cidade no extremo norte do estado de Goiás. É uma imagem já antiga, porém persiste na mente. Ela retrata de forma significativa como, há muito tempo, produzimos o espaço urbano – tanto em pequenas, quanto em médias e grandes aglomerações urbanas.

Uma cena muito semelhante pode ser observada no filme “Cidade de Deus” que retrata o bairro de mesmo nome no Rio de Janeiro e que foi um conjunto habitacional da década de 1970, construído com recursos financeiros oriundos do antigo Banco Nacional da Habitação (BNH). Embora não saiba exatamente onde as filmagens foram realizadas, é conhecido que a maioria das cidades brasileiras, até hoje, possui conjuntos habitacionais antigos ou mais recentes que poderiam ter servido como cenário para essa cena. Um elemento subjacente os une: de um lado, encontra-se a materialização do direito à moradia e a intervenção social pública na formulação de políticas públicas direcionadas à habitação de interesse social; de outro lado, as incipientes condições básicas de saneamento, de iluminação, de mobilidade urbana, assim como a ausência ou ínfima existência de equipamentos públicos de saúde, de educação, de assistência social, de cultura, de esporte, de lazer, entre outros.

A força dessa imagem suscita várias inquietações: até que ponto as políticas públicas voltadas para a habitação de interesse social estão sendo estruturadas com base e pressuposto na (re)produção de um espaço urbano, necessariamente, desigual e fragmentado? É apropriado que se apliquem nas pequenas cidades a produção e a reprodução de projetos e de desenhos institucionais de moradia adotados em contextos de urbanizações médias e grandes? Qual é a realidade socioterritorial predominante nos municípios brasileiros? Como deveriam ser

delineadas as políticas públicas habitacionais para se adequar às especificidades e às particularidades sócio-históricas das pequenas cidades, que constituem a maioria? Essa série de inquietações são as reflexões dessa pesquisa.

Essas preocupações e inquietações de pesquisa não surgem de motivações deslocadas do perfil do pesquisador e de suas trajetórias de vida. Pesquisar é uma viagem, sem volta. O percurso é o mais importante. É nesse processo que aprendemos com todos aqueles que cruzam nosso caminho; eles deixam um tanto deles e levam um pouco de nós. E o mais interessante é que a viagem não começa quando se decide pesquisar, ela já está em andamento; o percurso, esse sim, está sempre em construção. A cada encruzilhada surge a pergunta: “qual o rumo tomar agora?”. O que nos coloca na condição de incertezas, como expressou Guimarães Rosa: “Viver é perigoso”.

A tomada de decisão exige, por vezes, olhar para trás, para tudo que se viveu até agora. Revisitar memórias afetivas, refletir sobre obstáculos superados ou não e avaliar as escolhas feitas. Tudo isso é parte da busca pela essência do fazer. Por que realizar algo? Ou qual a necessidade de pesquisar? Que força impulsiona? O que pode ser mais autêntico e original do que regressar às nossas origens? Esse retorno, em especial, permite que se apresentem os percursos que conferem significado a esta investigação e ao objeto de análise. Façamos essa viagem!

Três Marias (MG), 1952 | Percurso 01. João Guimarães Rosa viaja para Três Marias (MG) de jipe, após passar por sua cidade natal, Cordisburgo, e por Paraopeba. Ele conhece Manuel Nardi, também conhecido como Manuelzão, o chefe de vaqueiros de uma comitiva responsável por conduzir de uma boiada de 180 cabeças de gado. Guimarães Rosa monta a mula Balalaika e acompanha a comitiva de volta até a fazenda São Francisco, localizada em Araçaí, cidade vizinha a Cordisburgo. Esse percurso, que totaliza mais de 200 km, foi completado em 10 dias.

Nas anotações do autor, presentes no Livro *A Boiada* (2011, ilustrado por Paulo Mendes da Rocha), estão registrados os locais e as fazendas pelos quais passaram durante o percurso: Sirga – Tolda¹ – Andrequicé – Santa Catarina – Catatau – Riacho das Vacas – Meleiro – Etelvina – Juvenal (José da Costa) – Taboquinha – Araçaí. O escritor e seus personagens foram documentados pelo *Jornal o Cruzeiro* (edição 21 de junho de 1952) e essa notícia foi reproduzida em *Rosa* (2011). Acompanhado por gente de “carne e osso”, Guimarães Rosa teve a oportunidade de conhecer as belezas naturais e de aprender sobre o modo de vida do sertanejo, do povo que vive no interior. Ele desvendou o Brasil através do olhar de alguém que vivia nas

¹ A Região da Tolda foi o lugar em que meu avós Geraldo Rodrigues e Luzia Vieira de Deus tiveram uma fazenda e onde minha Mãe, Maria Conceição Rodrigues Lucas, viveu boa parte da juventude.

pequenas cidades e vilarejos. É importante salientar, desde o início desta tese, que, quando mencionamos “pequenas cidades”, estamos nos referindo ao seu porte populacional, mas não apenas a isso, estamos nos referindo, também, a uma série de fatores em conjunto caracterizam uma pequena cidade.

Rio de Janeiro, 1956 | Percurso 02. “Grande sertão: veredas” é lançado. As notas feitas por Guimarães Rosa durante sua viagem pelo sertão mineiro serviram como base para a trama do livro, assim como para “Corpo de Baile” que foi lançado meses antes.

Em “Grande sertão: veredas”, o autor retrata o sertão brasileiro, descrevendo paisagens e personagens de Minas e de Goiás. O “sertão é onde o pensamento da gente se forma mais forte que o lugar” (Rosa, 2019, p. 21). Olhar para o sertão é contemplar o povo brasileiro e as riquezas naturais do país.

No romance, o personagem Riobaldo narra suas aventuras descrevendo paisagens, rios, cachoeiras e explorando a biodiversidade do cerrado, presentes nos municípios do norte e noroeste mineiro e em parte de Goiás, durante a década de 1950. Rosa era exímio conhecedor de cartografia e do cerrado. Em suas andanças, que precederam a escrita do livro, ele teve a possibilidade de, junto a alguns vaqueiros, desbravar um cerrado ainda preservado.

O romance faz menção a mais de 400 localidades, incluindo cidades, arraiais, fazendas e cachoeiras, assim como mais de 60 cursos d’água, dentre eles: os Rios São Francisco, das Velhas, das Fêmeas, Paracatu, Urucuia, de Janeiro, Carinhonha e o Córrego do Batistério. Um-sem-fim de belezas naturais de pequenas cidades do interior brasileiro.

Três Marias, 1980 | Percurso 03. Às 07h – Hospital São Francisco. Comecei a vislumbrar e a conhecer parte do sertão narrado por Guimarães Rosa e seus personagens. Entretanto, a paisagem já não é mais a mesma. É bem verdade que, durante a infância na pequena cidade, ainda conservava alguns privilégios, como sair de bicicleta com os amigos por trilhas na mata e descobrir córregos e cachoeiras.

Contudo, desde a passagem de Guimarães Rosa em 1952, ocorreram ações de grande impacto, como a Instalação da Companhia Mineira de Metais (1956) e a Inauguração da Usina Hidrelétrica de Três Marias (1962). Esses projetos de grandes empreendimentos representam uma política de desenvolvimento nacional que se concentrou na produção de energia, no cultivo de grãos, no plantio de florestas de eucaliptos, na expansão da pecuária extensiva e nas atividades de mineração industrial.

Figura 2 - Município de Três Marias (MG) com destaque para a localização da Usina Hidrelétrica e da Companhia Mineira de Metais e os impactos causados por essas atividades.



Fonte: Imagem do Google Earth, 2021, diagramada pelo Autor.

Com o intuito de suprir os fornos das siderurgias mineiras, o Governo Estadual promoveu políticas de incentivo ao plantio de eucaliptos e à produção de carvão vegetal. O ciclo das carvoarias deixou marcas na região como a perda de biodiversidade decorrente do desmatamento das árvores retorcidas, aterrando buritizais e assoreando córregos. O cerrado já perdeu mais da metade de sua cobertura original.

As determinações estruturais e conjunturais que explicam essas mudanças encontram-se fixadas na política desenvolvimentista implantada durante o governo Juscelino Kubitschek (1956-1960) e continuada durante a ditadura civil-militar (1964-1985), que redesenharam o interior do país.

Os municípios brasileiros passaram por um intenso processo de urbanização devido à industrialização, que ocorreu especialmente no final da primeira metade do século XX, bem como, condicionado a esse projeto desenvolvimentista, aos planos de expansão e de fundação de inúmeros municípios, principalmente nas regiões Centro-Oeste e Norte do Brasil (Santos, 2018). Esse fenômeno impulsionou um exorbitante êxodo rural principalmente entre as décadas de 1960 e 1980, levando milhares de pessoas a deixarem o campo para trabalhar e viver nas áreas urbanas.

O cenário caótico da falta de planejamento local, principalmente no que tange à habitação, tornou-se constante, resultando na ausência ou na péssima qualidade das condições de moradia. Em decorrência desses fatores, esse momento foi marcado por lutas em prol da moradia própria e em prol da mobilização pela reforma urbana, que culminou na criação do Movimento Nacional da Reforma Urbana (MNRU). Durante o processo de redemocratização, o movimento

desempenhou um importante processo de mobilização social e buscou maneiras de incorporar à Constituinte estratégias e instrumentos para que o Estado obtivesse um controle mais efetivo do território. Essa articulação e mobilização resultou em conquistas significativas, como a inclusão de pontos fundamentais previstos no capítulo da Política Urbana (artigos 182 e 183) da Constituição Federal de 1988.

Mas, sem tecnologia para acompanhar a nova dinâmica da pecuária e da agricultura que floresceu nos anos 1990, famílias inteiras migraram para as cidades em busca de emprego, incluindo as famílias dos meus pais.

Na região da Tolda, onde meus avós maternos tinham uma fazenda, agora só se vê eucalipto e, no caminho, são visíveis os impactos da mineração. Hoje, os netos e bisnetos daqueles que cultivavam a terra são os mesmos que lutam por emprego e por moradia nas pequenas cidades ou nas periferias metropolitanas. Alguns poucos privilegiados, entre os quais me incluo, tiveram outras oportunidades.

Uberlândia, 1991 | Percurso 4. Objetivo, a Universidade. No trajeto de Três Marias para o Triângulo Mineiro, o cheiro que ainda persiste na memória é o da fumaça produzida pela queima nas carvoarias e a visão de uma paisagem já monótona resultante da monocultura, principalmente do milho.

No início da graduação em Arquitetura e Urbanismo (2000), recordo-me de um pequeno alvoroço entre alguns professores da área de Urbanismo. A razão para a felicidade era a aprovação da Lei 10.257, em 10 de julho de 2001, intitulada Estatuto da Cidade. Essa lei representava a continuidade das conquistas do MNRU e detalhava os artigos 182 e 183 gravados na Constituição Federal de 1988. Anos depois, erámos tomados por uma nova esperança: a criação do Ministério das Cidades (2003) e a implementação de políticas e de programas sociais, urbanos e territoriais². Esses avanços moldariam a minha trajetória profissional.

A campanha para elaboração dos Planos Diretores me deu oportunidade da primeira experiência de planejamento em um município de pequeno porte populacional: Prata - MG (25.802 hab. / Censo 2010). Prata é o maior município em extensão do Triângulo Mineiro, e o grande desafio de planejamento era pensar em

² Estes são avanços legais e institucionais que ocorreram após a criação do Ministério das Cidades: Conferência Nacional das Cidades (2003, 2005, 2007, 2010, 2013), Programa Nacional de Regularização Fundiária (2003), Conselho Nacional das Cidades (2004-2016), Lei federal de Consórcios Públicos, Campanha Nacional do Plano Diretor Participativo (2005), Lei Federal do Fundo Nacional de Habitação Social (2005), Lei Federal do Saneamento Básico, Programa de Aceleração do Crescimento – PAC (2007), Programa Minha Casa Minha Vida – PPMCMV (2009), PAC 2 (2009), PPMCMV 2 (2011), Lei Federal de Resíduos Sólidos e Lei Federal da Mobilidade Urbana (2012), PAC Cidades Históricas (2013).

uma macrozoneamento rural que garantisse oportunidades para pequenos agricultores assediados pelo avanço da fronteira de monocultura cana-de-açúcar na região. Anos depois, como trabalho de conclusão desenvolvi um projeto/processo de habitação de interesse social (HIS) no campo com um grupo de assentados que contam com assessoria de uma equipe coordenada pela Comissão Pastoral da Terra (CPT).

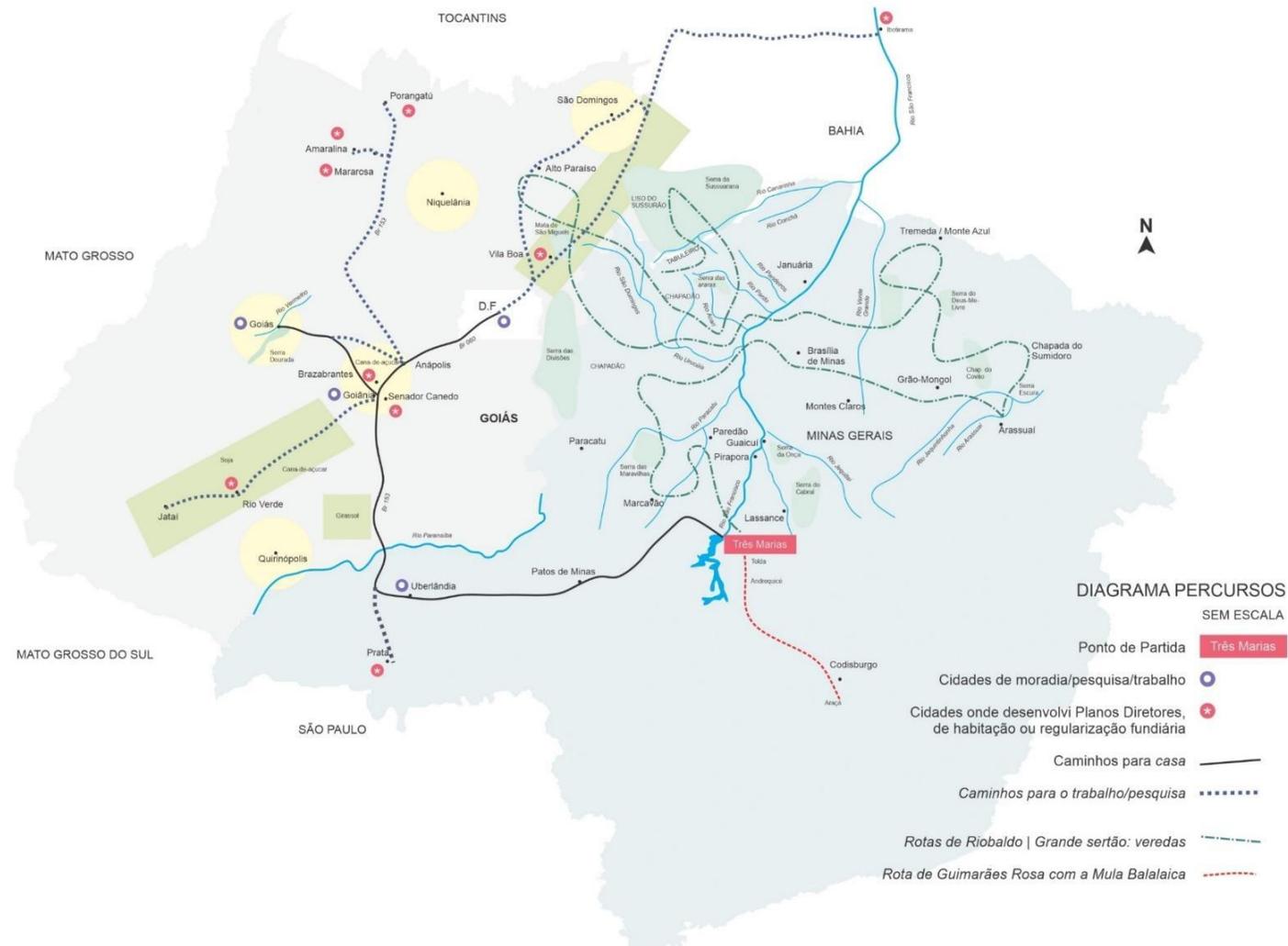
Goiânia, 2009 | Percurso 5. Arquiteto e Urbanista. O trabalho final de graduação relacionado a HIS proporcionou a experiência desejada para participar da equipe da Agência Goiana de Habitação (AGEHAB), que, naquele ano, capacitaria municípios para a elaboração dos Planos de Habitação.

Visito vários municípios do interior goiano (pela AGEHAB e por outras consultorias). Às margens da rodovia, ao sair de Goiânia, a paisagem é composta por bairros dispersos, por conjuntos habitacionais e por “condomínios rurais”. Ao efetivamente chegar à zona rural, próximo a pequenas cidades, o cenário é monótono e homogêneo, com grandes extensões de plantações irrigadas e silos. Uma visão bem diferente do sertão mineiro narrado por Guimarães Rosa na década de 1950. Seja em Goiás ou em Minas, o “deserto verde” tomou o lugar do cerrado, dos buritis, das veredas e das lagoas.

Outra mudança sensível na paisagem das cidades brasileiras foi a retomada da produção de HIS com o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV). Uma inquietude surge: se grande parte do território das cidades é produzida pelo Estado, que projeto de cidade estamos produzindo? A reflexão, tendo como base dessa política a capital goiana, está presente no mestrado desenvolvido na UFG e intitulado “Cidades na cidade: habitação social e produção do espaço urbano em Goiânia” (Lucas, 2016).

Goiás, 2016 | Percurso 6. Golpe, Ruptura e Oportunidade: Retorno às Origens. No mesmo ano em que ocorreu a ruptura institucional que pôs fim a diversas políticas sociais e urbanas, fui aprovado em um concurso público no Campus Goiás da UFG, que é fruto de uma dessas políticas interrompidas: O Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI). A interiorização da Universidade traz oportunidades para jovens e adultos ingressarem no Ensino Superior e transformarem suas vidas. Além disso, proporcionou-me a oportunidade de atuar como professor pesquisador. Porém, mais do que as oportunidades individuais, a Universidade em pequenas cidades tem um importante papel no desenvolvimento regional, na construção de investigações e de ações propositivas que visem apreender o interior e as particularidades que se voltam para os problemas em regiões que antes estavam distantes dos centros de pesquisa.

Mapa 01 - Percursos de Guimarães Rosa pelo sertão de Minas e Goiás e meu percurso de vida, pesquisa e trabalho.



Fonte: Mapa diagramado pelo Autor, 2022.

“É necessário um **Olhar Interior**”. Nesta tese, em particular, direcionamos nosso olhar para compreender e refletir sobre o impacto das políticas públicas de habitação de interesse social, formuladas pelo poder público federal e executadas pelas administrações municipais, para o planejamento urbano local e para a produção do espaço urbano em cidades pequenas, como será detalhado no capítulo 2.

O Brasil apresenta dimensões continentais e características peculiares, muitas das quais se refletem nos espaços urbanos, ou seja, nas cidades. A grande maioria dos municípios brasileiros tem menos de 50 mil habitantes, o que corresponde a cerca de 88,22% do total, representando aproximadamente 4.914 cidades (IBGE, 2022).

O território brasileiro é rico em sua diversidade de fauna e de flora. De acordo com Ribeiro (1995), a população do nosso país é ainda mais diversificada e as características singulares dos brasileiros em relação aos portugueses derivam das qualidades diferenciadoras oriundas de suas matrizes indígenas e africanas. Isso ocorre devido à proporção particular em que essas influências se mesclam no Brasil, justamente com as condições ambientais enfrentadas no país e a natureza dos objetivos de produção que os uniram (Ribeiro, 1995, p. 20). Desse modo, para o autor, o que ele chama de Povo Novo brasileiro (*Idem*, p. 19) é formado pelos Brasilíndios, afro-brasileiros, neobrasileiros e brasileiros em geral. Estas categorias estão dispersas em diferentes Brasis: o Crioulo, o Caboclo, o Sertanejo, o Caipira e os Brasis Sulinos.

São diversas as possibilidades de retratar o povo e o território brasileiro, abrangendo desde os indivíduos mais cosmopolitas que residem nas grandes metrópoles até as comunidades tradicionais que habitam o Brasil profundo – algumas dessas comunidades são isoladas e ainda pouco conhecidas.

É fato que a maior parte da população brasileira, representando 57% desta, está concentrada em apenas 318 municípios com mais de 100 mil habitantes e no Distrito Federal, que compreende 5,73% do total de 5.568 municípios (IBGE, 2022). Isso deixa a responsabilidade pela gestão pública da vasta maioria do território nacional, juntamente com seus recursos naturais e minerais, nas mãos das administrações dos municípios com menos de 100 mil habitantes e do Distrito de Fernando de Noronha, que englobam 5.244 municípios, ou seja, 94,3% do total.

Ainda mais impressionantes é o fato de que 3.861 municípios, 69,31% do total, têm uma população inferior a 20 mil habitantes (IBGE, 2022). Portanto, salvo algumas regras de exceção, esses municípios não são legalmente obrigados a elaborar o Plano Diretor do Município, que contém diretrizes de planejamento abrangendo todo o território municipal, incluindo as áreas urbanas e rurais.

A tabela 01 apresenta o perfil dos municípios brasileiros³ em termos de porte populacional no censo de 2022, destacando a considerável concentração da população em um pequeno número de municípios e a alta quantidade de municípios de pequeno porte populacional.

Tabela 01 - Perfil dos municípios brasileiros por porte populacional no Censo 2022.

Classe e tamanho dos municípios segundo o porte populacional (habitantes)	População residente 2022		Nº de municípios	
	Total	%	Total	%
Brasil	203.062.512	100,00%	5.570	100,00%
Até 5.000	4.442.366	2,19%	1.324	23,77%
de 5.001 a 10.000	8.341.946	4,11%	1.171	21,02%
de 1001 a 20.000	19.238.540	9,47%	1.366	24,52%
de 20.001 a 50.000	32.006.969	15,76%	1.053	18,90%
de 50.001 a 100.000	36.340.297	17,90%	337	6,05%
de 100.001 a 500.000	60.753.155	29,92%	278	4,99%
mais de 500.000	59.397.629	29,25%	41	0,74%

Fonte: Elaborado pelo Autor a partir de IBGE (2022).

Refletir sobre as dinâmicas de planejamento para a maior parte do território nacional implica examinar questões emergenciais, tais como a produção do espaço urbano e rural em relação à capacidade de gestão e de arrecadação; a necessidade de atualização dos modelos do agronegócio e a interligação entre campo e cidade; a busca por uma distribuição mais equitativa da terra; a diminuição da desigualdade social e a preservação dos recursos naturais e minerais. Dessa forma, torna-se evidente que um dos principais desafios reside na criação de modelos de desenvolvimento sustentável para áreas com baixa governança e instituições frágeis, muitas das quais compreendem municípios de pequeno porte populacional.

Apesar da necessidade de planejar todo o território, a prática e a experiência de planejamento urbano brasileira tem tradicionalmente se concentrado nas grandes e médias cidades (Santos Júnior; Montandon, 2011; Santos, 2018). Mesmo no Estatuto da Cidade, a maioria dos instrumentos está direcionada para abordar questões metropolitanas ou problemas urbanos em cidades de médio porte, como densidade populacional, verticalização, expansão periférica, outorgas para alteração de uso ou direito de construção e grandes operações urbanas consorciadas. Portanto, torna-se imprescindível, a partir da análise da realidade dos municípios de pequeno porte populacional, a construção de uma cultura de planejamento que inclua instrumentos específicos adequados às diferentes

³ Na tabela, o número de municípios corresponde aos municípios, ao Distrito Federal e o Distrito Estadual de Fernando de Noronha

escalas. Segundo Ribeiro (2006, p. 18), um país periférico não pode abandonar a reflexão das diferentes escalas em que se realiza a urbanização e seus vínculos com a (re)organização da produção, pois isso significaria desistir da compreensão dos papéis exercidos pelos lugares e, por esse caminho, do planejamento do seu futuro.

Assim, a autora apresenta uma reflexão coerente sobre a necessidade de estudar a urbanização em suas diferentes escalas. Segundo ela, a ênfase dada ao estudo das metrópoles e à (des)metropolização pode interferir ainda mais quando desvinculada da análise dos sentidos societários do fenômeno urbano. Isso compromete o entendimento dos processos que moldam as relações entre sociedade e espaço, a estruturação das relações de classe e dos pactos de poder. Na mesma direção, Endlich (2009, p. 30) também é categórica ao afirmar que negligenciar o estudo das cidades menores é esquecer uma parte da realidade urbana, “comprometendo uma compreensão mais ampla da rede urbana, até mesmo das questões tratadas no domínio dos centros urbanos maiores, bem como das possibilidades de intervenção”.

Para Ribeiro (2006, p. 20-21), ao abordar as cidades pequenas (e médias), é necessário superar os seguintes desafios: preservar a leitura do fenômeno urbano como totalidade em constante movimento (atualizando os conceitos de rede de cidades e sistema urbano); valorizar os contextos, os sítios e os lugares, resguardando memórias e reconhecendo diferenças; e resistir ao predomínio da técnica sobre a ciência nos estudos urbanos. Ao enfrentar esses desafios, podemos conceber um projeto que promova a afirmação do espaço banal, que é de todos (Santos, 2006, p. 191). Ainda segundo autor, “nossa busca é a das categorias analíticas simples que deem conta da inseparabilidade do "funcional" e do "territorial"”.

Diante dessa compreensão e considerando o caminho percorrido até agora, fica evidente a necessidade de retornar às origens e de direcionar nosso olhar para as pequenas cidades. Espero que essa colaboração ecoe em muitas das pequenas cidades brasileiras e, inclusive, nas vastas terras do grande sertão mineiro de Guimarães Rosa, de Manuelzão e de tantas outras “pessoas, de carne e sangue, de mil e tantas misérias” (Rosa, 2019).

1.1 Hipótese, objetivos e recorte espacial

Nesta tese, o foco é a reflexão sobre as políticas públicas que influenciam a produção do espaço urbano, com especial atenção para as políticas de habitação destinadas à população em situação de vulnerabilidade social e econômica. Analisamos as determinações estruturais e as intencionalidades políticas e econômicas que se materializam na necessidade de produzir espaços urbanos e

expandi-los, bem como sua sintonia com a condição de estarem “compatíveis com os limites da sustentabilidade ambiental, social e econômica do Município e do território sob sua área de influência”, estabelecidos pelo Estatuto da Cidade (Art. 2º, VIII). Entendemos que um planejamento municipal sólido, com diretrizes tanto para as áreas urbanas quanto para as rurais, é imprescindível para criar estruturas condizentes com o poder econômico e de gestão local.

A política urbana tem como objetivo promover o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as diretrizes estabelecidas no Art. 2º do Estatuto da Cidade, destacando-se:

- a garantia do direito a cidades sustentáveis;
- o planejamento do desenvolvimento das cidades de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente;
- a ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar: a utilização inadequada dos imóveis urbanos; a retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não utilização;
- a adoção de padrões de produção e consumo de bens e serviços e de expansão urbana compatíveis com os limites da sustentabilidade ambiental, social e econômica do Município e do território sob sua área de influência;
- a justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização.

O enfoque temático desta tese é o planejamento e a produção do espaço urbano em pequenas cidades do estado de Goiás, com uma análise detalhada das políticas e programas habitacionais, em particular o PMCMV (2009-2016). Trata-se de um programa criado no Governo Luís Inácio Lula da Silva, sob os auspícios de um período de crescimento econômico internacional e nacional e de uma escolha política de governo pela promoção da intervenção social do Estado nas múltiplas sequelas das desigualdades sociais existentes nesse país, dentre elas, o candente e alarmante déficit habitacional e a agudização das precárias condições de habitabilidade de parcelas significativas da sociedade brasileira.

O período de análise se estabelece entre 2009 e 2016, ano em que uma ruptura política e institucional interrompeu ou inviabilizou diversos programas sociais, dentre eles o PMCMV. Essa ruptura levou ao fim um ciclo de governos petistas e demarcou o início de governos alinhados com plataformas políticas destituídas de qualquer comprometimento com a consolidação e ampliação dos direitos sociais.

A hipótese central desta tese é que os investimentos federais em políticas habitacionais moldaram o processo de produção do espaço urbano em pequenas cidades, comprometendo a qualidade do espaço produzido em relação às diretrizes estabelecidas no Estatuto da Cidade (2001). Em outras palavras, os recentes investimentos em políticas habitacionais, como o Programa de Aceleração do

Crescimento (PAC) – e o PMCMV, mais especificamente, contribuíram para agravar a crise urbana em pequenas cidades.

Uma outra hipótese aqui levantada é que, durante este intenso período de crescimento econômico e urbano, as pequenas cidades passaram por fases de transformações morfológicas, tanto dentro das áreas consolidadas quanto nas novas zonas de expansão e crescimento. Entendemos que investigar esse fenômeno de forma detalhada, sob a ótica das pequenas cidades, com suas particularidades, potencialidades e fragilidades, pode contribuir com a revisão do arcabouço legal existente, assim como para o possível desenho de novos programas e políticas urbanas.

É amplamente reconhecida a importância de retomar a produção de HIS em larga escala para combater o déficit habitacional e garantir o direito fundamental à moradia. Porém, é necessário avançar. É crucial qualificar os projetos, assegurando assim o efetivo exercício do direito à cidade.

A partir desse contexto, que revelam problemas inerentes às dificuldades de planejamento em municípios de pequeno porte populacional, a tese se propõe a discutir e a compreender os desafios legais e práticos que impactam no processo de implantação de políticas públicas já em curso e outras que acontecerão em futuros cenários.

É inegável que os programas de gestão urbana, aplicação do direito à cidade, à moradia e a outros, que surgiram após a promulgação do Estatuto da Cidade (2001), modificaram significativamente as dinâmicas territoriais e a paisagem urbana nos municípios brasileiros. A nova legislação e seus instrumentos levaram para esses lugares questões que antes enfrentavam dificuldades em serem gerenciadas, como é o caso da habitação.

A implantação do PMCMV se tornou presente em diversas cidades, e seus conjuntos passaram a figurar nos espaços urbanos, modificando as paisagens.

Adicionalmente, outros programas e políticas públicas também transformaram a paisagem das pequenas cidades dos quais podemos citar: no âmbito da infraestrutura e saneamento básico, o PAC, lançado em 2007, incluiu diversos investimentos que também impactaram a produção do espaço urbano em pequenas cidades. No caso específico das cidades históricas, desempenhou um papel relevante na recuperação de pequenos municípios históricos, conhecido como PAC Cidades Históricas. No âmbito da educação, evidenciou-se o processo de interiorização das Universidades Federais por meio do Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI). Apesar do REUNI não ser uma política urbana, tem um alto impacto na formação urbana das

idades. A nova dinâmica criada por essas instituições de ensino não se restringe ao acréscimo populacional ou ao movimento pendular de estudantes na região; ela vai além, aumentando os perímetros urbanos, acrescentando novas tipologias de edificações e alterando a dinâmica do mercado imobiliário. Em outras palavras, isso modifica o território e sua paisagem.

O conjunto dessas políticas sociais promoveu mudanças morfológicas e paisagísticas significativas nas pequenas cidades. Estariam esses municípios preparados para receber esses investimentos? Tinham planos locais e projetos alinhados com as diretrizes da política de desenvolvimento urbano? Além de atender à demanda específica de cada política, qual foi o impacto urbano e social desses investimentos? O que representa desenvolvimento e crescimento para as pequenas cidades? A reflexão e busca por essas respostas demandam pesquisas empíricas e o envolvimento de grupos de pesquisa interdisciplinares de diversas áreas do conhecimento. Aqui, em particular, propomos a investigação do impacto do PMCMV no espaço urbano, que constitui o tema central desta pesquisa.

Com base nisso, o objetivo desta tese é investigar a produção do espaço urbano nas pequenas cidades desencadeadas das ações e investimentos em políticas e programas habitacionais, especificamente o PMCMV, e analisar seus impactos na gestão do território municipal.

Assim, é objetivo analisar as mudanças na paisagem urbana dessas localidades. Para Cullen (1996) A paisagem urbana é resultado de um processo interativo no qual elementos físicos e subjetivos se entrelaçam e são arranjados, refletindo as características e perspectivas únicas de cada comunidade. Em outras palavras, ela transcende as meras qualidades materiais, sendo moldada pela interação dinâmica entre elementos formais e subjetivos. Carlos (2008) explora como o espaço urbano é moldado por estratégias orientadas para a reprodução do capital e os conflitos sociais que delas decorrem, destacando assim a ideia de (re)produção do espaço urbano. A autora argumenta que ao observar a paisagem urbana, é possível identificar dois elementos essenciais: as estruturas físicas (refletidas nas construções) e a dinâmica da vida cotidiana. Podemos definir a paisagem urbana como um espaço dinâmico e complexo que surge da interação entre elementos físicos, sociais e culturais.

A referência empírica que é objeto desta pesquisa, bem como a base a partir da qual o tema é trabalhado, concentra-se nas pequenas cidades do estado de Goiás. Estas cidades apresentam características peculiares que justificam ainda mais a pesquisa. Para Santos (2018), o grande arcaçouço urbano das regiões Centro-Oeste e Norte do Brasil é composto por cidades relativamente jovens e recentemente fundadas. Isso implica em desafios específicos para esses municípios goianos,

tornado difícil a sua inserção em planos normatizados que não apenas atendam à legislação, mas que também envolvam a gestão urbana direta sobre eles. Assim, a convivência cotidiana com cenários desse tipo tornou-se cada vez mais recorrente e impactada, às vezes de forma descontrolada, pela implantação de políticas públicas urbanas.

De maneira específica, foram estabelecidos os seguintes objetivos desta tese:

- conceituar e identificar as pequenas cidades;
- realizar uma breve revisão história do urbanismo, planejamento urbano, planejamento urbano e regional, com foco nas pequenas cidades;
- reconhecer os municípios goianos com pequenas cidades e seu papel da rede de cidades do estado;
- analisar o processo histórico da política de HIS e sua materialização no estado de Goiás;
- identificar as mudanças no traçado urbano, nas tipologias das edificações, no uso do solo e na paisagem urbana desencadeadas pelo PMCMV;
- refletir sobre os resultados da expansão urbana;
- produzir material cartográfico comparativo para futuras análises de mudanças morfológicas nas cidades;
- analisar a relação entre as propostas contidas no Plano Nacional de Habitação (PLANAB), no Plano Estadual de Habitação de Interesse Social de Goiás (PEHIS-GO) e nos Planos Municipais de Habitação Social (PMHIS), além de analisar o que foi efetivamente executado pelo PMCMV, refletindo sobre as possibilidades locais de resposta aos problemas identificados.

1.2 Rotas metodológicas

No que se refere à consecução dos objetivos, a metodologia empregada no desenvolvimento desta tese foi a pesquisa exploratória, cujo propósito é estabelecer uma maior familiaridade com o objeto de estudo. A pesquisa fundamentou-se em levantamentos bibliográficos e documentais, buscando construir narrativas interpretativas embasadas em estudos de caso.

Para a construção do referencial teórico, realizou-se uma análise abrangente sobre o estado da arte em relação aos seguintes temas: o conceito de pequenas cidades; a urbanização brasileira, com enfoque no tema em estudo; e uma investigação sobre as políticas urbanas que influenciaram a formação do território das cidades em questão.

A pesquisa de tese delimitou seu recorte espacial nas pequenas cidades do estado de Goiás. Na escala macro, que engloba todo o estado e o conjunto de cidades, adotou-se uma abordagem histórica e quantitativa durante o processo de

investigação e exposição dos resultados. A coleta de dados abrangeu informações demográficas, tipificações, características, economia, programas federais implementados e nível de investimento público nos municípios. O propósito dessas coletas foi classificar os municípios como pequenas cidades goianas e fornecer uma visão abrangente da distribuição e do impacto dos investimentos públicos federais em HIS no estado.

Esse retrato "grande angular" permitiu a reflexão sobre diferentes fenômenos que moldaram o espaço urbano das pequenas cidades goianas por meio de políticas e programas habitacionais. A análise abrange desde o momento em que o Estado reconheceu a precariedade ou ausência de habitação como uma expressão relevante da questão social, demandando intervenções públicas através de políticas sociais.

Conforme amplamente conhecido, o Censo realizado pelo IBGE a cada dez anos enfrentou atrasos, em parte devido à pandemia de COVID-19 que afetou o país em 2020, ano da condução da pesquisa, e também devido à negligência do Governo Federal, que reduziu os recursos destinados à pesquisa. Diante desse cenário, nesta tese, optamos por utilizar os dados do Censo IBGE 2010, uma vez que os dados detalhados do Censo 2022 ainda não tinham sido publicizados até o fechamento das análises.

Adicionalmente, recorreremos a diversas outras pesquisas do IBGE, entre as quais destacamos a pesquisa "Regiões de Influência das Cidades de 2018 – REGIC 2018". Esta pesquisa serviu como base para vários dados, incluindo a classificação das cidades quanto à sua influência, elemento fundamental para a definição do conceito de pequena cidade neste estudo. Essa escolha se deu pela inexistência, até o momento, dos dados mais recentes do Censo, reforçando a necessidade de utilização de fontes alternativas confiáveis para embasar as análises desenvolvidas na pesquisa.

Na escala municipal, analisamos os PMHIS de 31 cidades distribuídas nos três Territórios da Cidadania exclusivos do estado de Goiás que são: 1- Território da Cidadania Chapada dos Veadeiros, englobando os municípios de Alto Paraíso, Campos Belos, Cavalcante, Colinas do Sul, Monte Alegre de Goiás, Nova Roma, São João D'Aliança e Teresina de Goiás; 2- Território da Cidadania Vale do Paranã, englobando os municípios de Alvorada do Norte, Buritinópolis, Damianópolis, Divinópolis de Goiás, Flores de Goiás, Guarani de Goiás, Iaciara, Mambaí, Posse, São Domingos, Simolândia e Sítio D'Abadia; e 3- Território da Cidadania Vale do Rio Vermelho, englobando os municípios de Buriti de Goiás, Carmo do Rio Verde, Córrego do Ouro, Goiás, Guaraíta, Heitoraí, Itaberaí, Itaguari, Itaguaru, Itapirapuã, Itapuranga, Morro Agudo de Goiás, Mossâmedes, Sanclerlândia, Taquaral de Goiás

e Uruana.

A metodologia adotada para a análise dos planos envolveu a comparação entre as projeções estabelecidas e a efetiva execução do PMCMV, considerando os potenciais impactos no ordenamento municipal. Em todos os planos avaliados, as metas foram estabelecidas de forma anual, com horizonte de planejamento até o ano de 2023. É de conhecimento geral que, a partir do Golpe ocorrido em 2016, a implementação das políticas habitacionais foi praticamente interrompida. Diante desse cenário, optou-se por realizar a comparação entre o que foi planejado e efetivamente executado, focando nas metas de curto prazo dos programas. Em outras palavras, foram analisados os objetivos estabelecidos até o final de 2015, juntamente com os contratos firmados pelo programa até esse mesmo período.

Para realizar a análise, foi desenvolvida uma tabela visando a sistematização dos dados referentes aos 31 municípios. Essa tabela abrange o número de habitantes em cada município nos anos de 2010 e 2022, juntamente com a respectiva taxa de urbanização, utilizando como fonte o IBGE. Os dados provenientes do PMHIS foram sintetizados, incluindo as necessidades habitacionais (déficit + unidades em áreas de risco), demanda futura, número de unidades planejadas até 2015 (urbana e rural) e a localização das áreas urbanas destinadas às HIS, indicando se já estavam designadas como Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) ou Áreas Especiais de Interesse Social (AEIS).

Os dados relativos ao número de unidades executadas em cada município foram obtidos por meio do Fala.BR, protocolo 59016.001854/2021-10. A pesquisa de campo, realizada *in loco* ou por meio de ferramentas digitais, proporcionou a localização e verificação da execução das unidades, sendo necessário efetuar alguns ajustes na planilha original.

Finalmente, foram gerados índices para a produção rural e urbana, assim como para a localização. No que tange à disposição das unidades habitacionais, foram classificadas como situadas em setor central (SetCENTRAL), setor periférico (SetPERIF), em expansão contígua à malha urbana (ExpCON), em expansão descontínua (ExpDES) ou não identificadas durante as visitas ou por meio de ferramentas digitais (NãoID). Na comparação entre planejado e executado, considerou-se como planejado (PLAN) aquilo que foi executado em uma área previamente definida no plano, enquanto a categoria OUTRA compreende as unidades habitacionais executadas em área diferente da que havia sido planejada. O índice referente ao número de unidades foi calculado pela divisão das unidades executadas pelas planejadas, resultando em uma porcentagem de execução.

Neste estudo, identificamos e analisamos diversos fenômenos e abordagens relacionados à produção de conjuntos habitacionais em pequenas cidades situadas

nos territórios da cidadania. Estas análises compreenderam: Estratégias de Poder (Segregação Planejada); Utilização Indevida do PMCMV - Entidades; Produção de grandes bairros monofuncionais pela modalidade Fundo de Arrendamento Residencial - Empresas (FAR); até impactos negativos em municípios sem plano de habitação desenvolvido.

Na escala do fenômeno no município, a pesquisa adotou uma abordagem mista, por meio da coleta de dados quantitativa e qualitativa, a partir de visitas de campos, imagens aéreas e produção de mapas. O objetivo foi descrever as transformações na paisagem e as peculiaridades sociais que podem ser percebidas em cada município. Assim, a pesquisa se concentrou na compreensão e explicação desses fenômenos.

A amostra selecionada abrangeu casos representativos de cidades pequenas do estado de Goiás, levando em consideração suas diferentes características. As ferramentas utilizadas na pesquisa municipal incluíram:

- 1 - análise dos planos municipais
- 2- desenhos e comparações de cartografia;
- 3 - visita de campo às cidades escolhidas na amostra;
- 4 - registro fotográfico do cenário atual, comparado com imagens anteriores;
- 5 - comparação dos cenários, antes e depois da implementação dos empreendimentos, com apontamentos e reflexão das mudanças, seus motivadores e demais detalhes;
- 6 – análise da paisagem urbana nas áreas de estudo.

1.3 Guia de viagem (estrutura da tese)

Ao longo da Introdução, buscamos apresentar relevância social, acadêmica e pessoal a respeito do estudo das pequenas cidades, seja porque suas administrações são responsáveis por quase 90% do território brasileiro, seja porque a qualificação desses espaços urbanos pode ajudar a configurar uma rede urbana sólida, em que a dependência de grandes e médios centros seja menor, diminuindo inclusive a pressão na estrutura e equipamentos metropolitanos. Por fim, ainda de forma introdutória, mostramos o foco da pesquisa, a política pública de habitação nas pequenas cidades do estado de Goiás, com destaque para o PMCMV, desde sua criação em 2009 até o Golpe de 2016.

No segundo capítulo, intitulado "Experiências Urbanas: Conhecer para Inventar o Brasil que Queremos", apresentamos a base teórica que fundamenta o objeto de estudo desta tese, a partir de uma revisão da literatura nacional e internacional.

Este processo demandou uma reflexão aprofundada sobre os conceitos e as experiências relacionadas ao projeto e planejamento urbano em pequenas cidades, revisitando, de maneira crítica, a trajetória da urbanização brasileira com foco nestas localidades.

A abordagem adotada permitiu a descrição minuciosa e a análise crítica das políticas e programas governamentais que influenciaram a configuração desses territórios. A compreensão dessas dinâmicas é essencial para a construção de um panorama abrangente, subsidiando a análise das particularidades e dos desafios enfrentados pelas pequenas cidades no contexto do desenvolvimento urbano. A busca por soluções contextualmente relevantes demanda uma compreensão sólida das práticas urbanísticas e das políticas implementadas, constituindo um ponto crucial para o desenvolvimento de abordagens integradas e sustentáveis.

No terceiro capítulo, intitulado "Que Sertão é Esse?", promovemos uma análise aprofundada do universo do objeto empírico, centrando-nos nas pequenas cidades do estado de Goiás. Este capítulo é dedicado à investigação da rede de cidades goianas e dos principais programas e projetos que contribuíram para sua configuração ao longo do tempo. A análise inclui uma abordagem detalhada sobre a necessidade de conhecer e de classificar as pequenas cidades do estado. Para isso, foram explorados elementos como a evolução histórica, as características demográficas, a estrutura urbana e as iniciativas de planejamento que impactaram diretamente essas localidades. Ao compreender o contexto específico das pequenas cidades goianas, percebemos desafios e potencialidades que permeiam o desenvolvimento urbano nesse cenário particular.

Ao longo deste capítulo, buscamos elucidar não apenas as singularidades geográficas e históricas, mas também as dinâmicas socioeconômicas que influenciam o tecido urbano das pequenas cidades em questão. Esta abordagem abrangente proporciona uma base robusta para as análises subsequentes, permitindo uma compreensão mais completa do contexto em que as políticas habitacionais e de desenvolvimento urbano são implementadas.

A categorização e caracterização das pequenas cidades do estado de Goiás, essenciais para a compreensão do panorama local, constituem um passo fundamental na construção do arcabouço conceitual que orienta este trabalho. Este capítulo descreve "Que Sertão é Esse?" e também estabelece as bases necessárias para as considerações analíticas e as propostas que serão apresentadas ao longo da pesquisa.

No quarto capítulo, intitulado "Habitação Social: A Produção do Espaço Urbano nas Pequenas Cidades de Goiás", empreendemos uma linha histórica das políticas de HIS no estado de Goiás, com um enfoque específico nas cidades do interior. Este

panorama destaca a influência das políticas habitacionais do Governo Federal no estado, além de abordar um período em que a política estadual desempenhou um papel central nas ações de habitação social.

A pesquisa, fundamentada nos planos de governos estaduais, a maioria dos quais incorpora diretrizes habitacionais, relacionou as ações locais com os projetos federais. Considerando o contexto pós-aprovação do Estatuto da Cidade (2001) e criação do MCidades (2003), analisamos os planos de habitação em âmbito nacional e estadual. Na segunda parte do capítulo, realizamos a análise de 31 PMHIS produzidos nos municípios dos três Territórios da Cidadania de Goiás, com o apoio da Agência Goiana de Habitação (AGEHAB) e do Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM).

Nesta seção da tese, examinamos minuciosamente o que foi planejado em comparação com o que foi efetivamente executado. Buscamos validar, em nível local, a hipótese de que o espaço urbano produzido nas últimas duas décadas resultou de relações de dependência entre as pequenas cidades e os recursos e programas do governo federal e estadual. Além disso, procuramos evidenciar a reprodução da desigualdade urbana por meio de relações clientelistas, que mantêm as esferas de poder local afastadas do planejamento e das diretrizes estabelecidas pelo Estatuto da Cidade para a produção do espaço urbano.

A conclusão da investigação identificou e analisou as consequências dessa prática de desarticulação entre programas, financiamentos e planejamento e regulação municipal. Esta abordagem pode revelar evidências significativas e contribuir para uma leitura crítica e dinâmica da natureza desse processo, utilizando estudos de caso específicos no período em questão.

– Topa embarcar nessa jornada rumo ao interior, pro Sertão? Afinal, como escreveu Rosa (2019, p. 27): *vá lá, verá. Os lugares sempre estão aí em si, para confirmar.*

2 < EXPERIÊNCIAS URBANAS

Conhecer para inventar o
Brasil que queremos

O mundo meu é pequeno, Senhor.
Tem um rio e um pouco de árvores.
Nossa casa foi feita de costas para o rio.
Formigas recortam roseiras da avó.
Nos fundos do quintal há um menino e suas latas
maravilhosas.
Todas as coisas deste lugar já estão comprometidas
com aves.
Aqui, se o horizonte enrubesce um pouco,
os besouros pensam que estão no incêndio.
Quando o rio está começando um peixe,
Ele me coisa.
Ele me rã.
Ele me árvore.
De tarde um velho tocará sua flauta para inverter
os ocasos.

Poema Meu Mundo pequeno I,
de Manoel de Barros, in O livro das ignoranças.

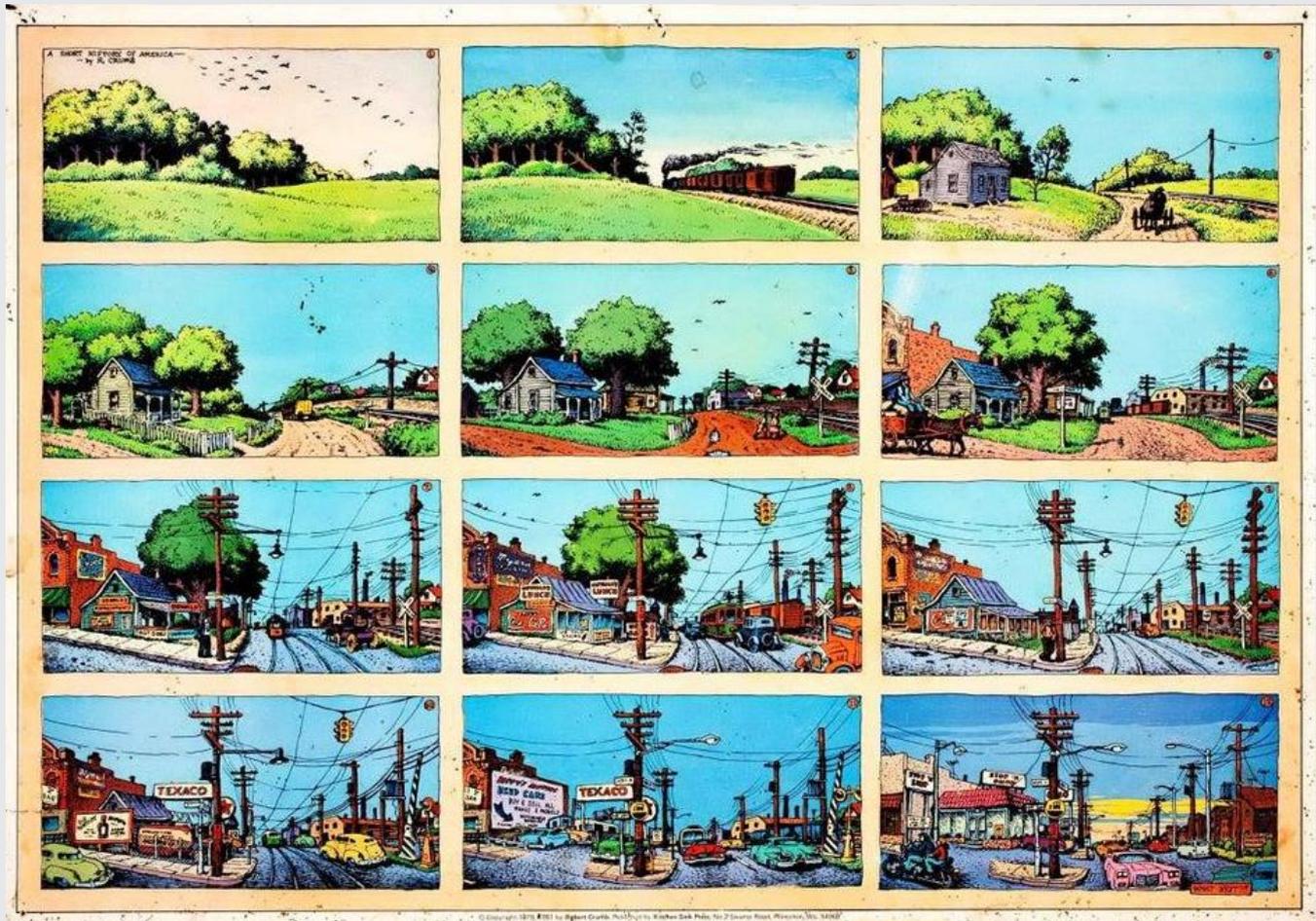


Figura 03 - "A Short History of America", by Robert Crumb (1979).

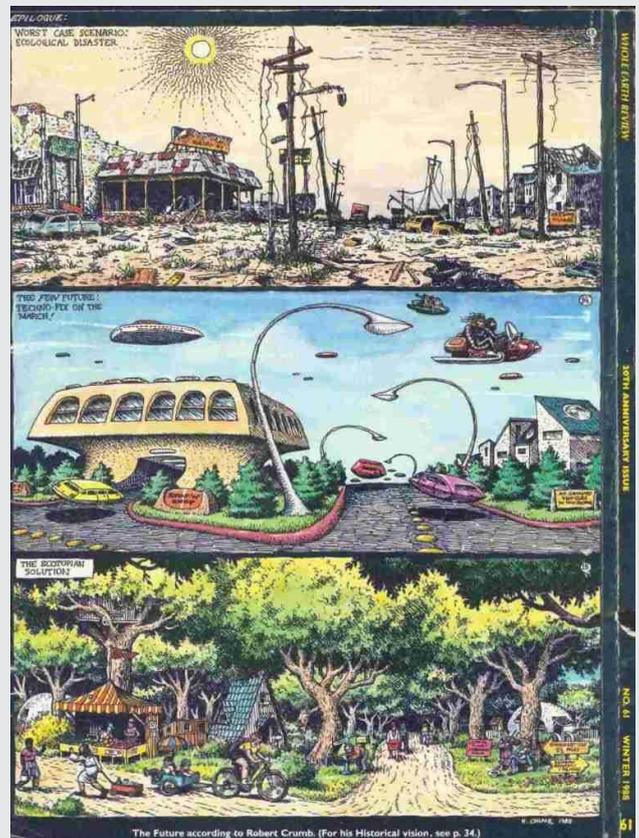


Figura 04 - "A Short History of America...With Epilogue", by Robert Crumb (1988). Back cover for *Whole Earth Review*. Winter 1988. No. 61. 20th Anniversary Issue.

Em 1979, o cartunista Robert Crumb publicou uma série de 12 painéis intitulada “A Short History of America”, na qual nos proporciona uma profunda reflexão sobre os processos que ocorreram desde a formação de uma cidade, suas possíveis transformações, desenvolvimento e declínio. No último painel, Crumb lançou a provocativa pergunta: *What next?*

Quase uma década depois, Crumb decidiu publicar uma nova série, composta por apenas três painéis, com o intuito de interagir com sua obra anterior: “A Short History of America...With Epilogue”. Dessa vez, Crumb nos aponta respostas (ou, melhor dizendo, oferece mais reflexões) à pergunta em aberto. Ele apresentou três novos cenários futuros possíveis:

1 “Worst Case Scenario: Ecological Disaster” (Cenário do Pior Caso) – retratando um desastre ecológico completo.

2 “The FUN Future: Techno fix on the march!” (Um futuro divertido: Solução tecnológica em Marcha!) – vislumbrando um futuro com cidades tecnológicas avançadas.

3 “The Ecotopian Solution” – (A Solução Ecotópica) apresentando uma solução utópica e ecológica.

É fato inegável que atualmente algumas cidades se assemelham a esses três cenários diferentes. Como observa Benevolo (2011), as cidades foram criadas não por uma condição natural, mas sim por uma “necessidade histórica”. Segundo ele, essa necessidade pode eventualmente chegar a seu fim ou passar por processos de alterações substantivas em seu projeto inicial, pois

[...] a cidade permanece uma criação histórica particular; ela não existiu sempre, mas teve início num dado momento da evolução social, e pode acabar, ou ser radicalmente transformada, num outro momento. Não existe por uma necessidade natural, mas uma necessidade histórica, que tem início e pode ter fim (Benevolo, 2011, p. 9).

As representações sociais dos projetos urbanos e da própria produção das cidades, apresentadas pelo cartum, apesar de seu caráter tendencial e meramente ilustrativo, auxiliam-nos na percepção de que os processos sociais que envolvem a produção do espaço urbano estão em constante disputa. Essas representações refletem escolhas políticas e econômicas que delinham a sociabilidade no espaço urbano.

Nessa perspectiva, um dos cenários desenhados é precisamente a falência do modelo de ocupação do território, que poderia conduzir as aglomerações humanas a um desastre, isto é, a agudização de espaços urbanos caracterizados por porosidades e por texturas sociais desiguais e conflitantes, cujas consequências se manifestam de maneira evidente nas cartografias excludentes e cerceadoras das potencialidades de

uma vida urbana e de integração nas cidades. É admirável o poder de síntese deste cartum, no qual somos alertados para a necessidade de planejar a produção do espaço urbano de forma a utilizar a tecnologia de maneira integrada à natureza, criando assim ambientes propícios ao pleno desenvolvimento humano.

Considerando que a cidade é uma criação histórica humana, parece ser nosso papel compreender como desejamos que essa história se processe e se desenrole. Em outras palavras, as cidades e o espaço urbano são produtos da ação humana, de sujeitos políticos que vivem em coletividade e constroem sua própria história, mas não nas condições objetivas que lhes são desejáveis. Como nos alerta Marx (2006), tais condições são reflexos dos construtos humanos, das tensões, das contradições e das processualidades das relações sociais que se dão no terreno da história e, vale demarcar, em dadas e específicas formações sociais. Portanto, passíveis das possibilidades do devir social, das transformações políticas, econômicas, culturais as quais se encerram nas relações sociais e nas mudanças que as informam.

Constitui-se um desafio de natureza ética, e, portanto, político e estético, o ato de conceber e de construir cenários que promovam a redefinição do espaço urbano, baseados na democratização das alternativas e decisões, na participação social e no direcionamento de “inventar a cidade que queremos” nos grandes centros urbanos. No entanto, torna-se ainda mais desafiante a tarefa de moldar o espaço urbano com o olhar nas pequenas cidades, devido às profundas marcas/cicatrizes históricas de heteronomia e de exclusão que permeiam os processos de tomada de decisão no Brasil, conforme bem observado por Fernandes (1968).

Com base nessa leitura de realidade, reiteramos as questões apresentadas no primeiro capítulo: Devemos planejar as cidades? Como o espaço urbano é atualmente produzido nas pequenas cidades? A resposta a essas questões envolvem a compreensão do que são as pequenas cidades e como interferimos na produção de seus espaços.

Neste capítulo, dedicamo-nos a buscar fundamentos teóricos e históricos que nos permitam responder aos questionamentos centrais de nossa tese. Objetiva-se explorar os nexos sócio-históricos que explicam os dilemas e as contradições que se apresentam na construção do espaço urbano das pequenas cidades na cena contemporânea. Analisaremos as disputas de poder e os interesses políticos que se processam na arena pública, envolvendo e convocando vetores extraeconômicos, com destaque para o Estado, que desempenha historicamente um papel fundamental na definição e redefinição dos projetos políticos de urbanismo em vigor. Nessa direção, este capítulo está dividido em duas partes, começaremos por refletir sobre o conceito de pequenas cidades. Na segunda parte, lançaremos luz sobre a história urbana brasileira, analisando-a a partir da perspectiva das pequenas cidades.

2.1 Pressupostos teóricos sobre pequenas cidades

Do rural ao urbano

Em 1970, Henry Lefebvre publicou o livro “Du rural al'urbain” (título em francês da edição original, Editora Anthropos de Paris)⁴. Nesta obra, ele apresenta uma série de textos que inicialmente contemplam reflexões sobre a comunidade rural e seus problemas sociológicos, teoria da renda da terra, vida cotidiana, até chegar à discussão de conceitos e teorias relacionados à nova classe operária, emergente no final do século XVIII e início do século XIX, e o processo de urbanização provocada pelas relações mercantis capitalistas.

Lefebvre oferece contribuições significativas na caracterização e conceituação da comunidade rural e do desenvolvimento urbano. Sobretudo, ao adotar uma abordagem crítica e dialética em relação ao urbanismo, enfatizando a contraditoriedade entre espaço urbano, sociedade e poder. De acordo com suas formulações teóricas, as comunidades rurais e as cidades são espaços socialmente construídos e estão sujeitas a transformações constantes. Por hora, vamos nos concentrar nos trechos que nos ajudam a entender a transição do espaço rural para o urbano.

Em relação a comunidade rural, o autor apresenta a seguinte definição:

Legamos así a una definición: La comunidad rural (campesina) es una forma de agrupación social que organiza, según modalidades históricamente determinadas, un conjunto de familias fijadas al suelo. Estos grupos primarios poseen por una parte bienes colectivos o indivisos, por otra bienes privados, según relaciones variables, pero siempre históricamente determinadas. Están relacionados por disciplinas colectivas y designan - aun cuando la comunidad guarda de vida propia - responsables mandatarios para dirigir la realización de estas tareas de interés general (Lefebvre, 1978, p. 31-32).

Assim, a comunidade rural está intrinsecamente ligada ao desenvolvimento das forças produtivas, ou seja, à organização do trabalho na terra. Com efeito, o povoado ou a comunidade rural surge, a princípio, quando um grupo de homens e de mulheres, que antes eram nômades ou seminômades, se estabelece no solo. No entanto, essa comunidade pode desaparecer diante de certas condições, sobretudo a exploração ou

⁴ O livro "De lo rural a lo urbano", ainda sem tradução oficial para o português, é uma coletânea de artigos, entrevistas e seminários compilados e publicados entre os anos de 1949 e 1969. Originalmente lançado na França em 1970 e posteriormente traduzido para o espanhol, apresenta aos leitores 21 textos que abordam a produção de Henri Lefebvre, concentrando-se principalmente na cidade, na relação entre campo e cidade, e na construção do espaço urbano. Tivemos acesso à versão em espanhol, a qual citamos.

questões relacionadas ao lucro da atividade em uma determinada localidade.

A cidade (realidade urbana), por sua vez, reúne os frutos da terra e seus produtores naturais. Ela reúne os produtos da indústria, bem como as obras e as ideias (Lefebvre, 1978, p. 267). De acordo com Santos (2018, p. 56), a cidade é o “lócus da regulação do que se faz no campo. É ela que assegura a nova cooperação imposta pela nova divisão do trabalho agrícola”. Essa “nova cooperação” refere-se às relações de trabalho entre aqueles que possuem os meios de produção (os patrões) e os trabalhadores que, agora, não são proprietários da terra. O espaço urbano, portanto, é o cenário da diversidade, da especialização de tarefas e de ofícios e da heterogeneidade, pois

[...] [a] cidade tem sido, dessa forma, o cadinho das raças, dos povos e das culturas e o mais favorável campo de criação de novos híbridos biológicos e culturais. Ela não só tolerou como recompensou diferenças individuais. Reuniu povos dos confins da terra porque eles são diferentes e, por isso, úteis uns aos outros e não porque sejam homogêneos e de mesma mentalidade (Wirth, 1979, n.p).

Dessa forma, Wirth (1979) define a cidade, para fins sociológicos, como “um núcleo relativamente grande, denso e permanente, de indivíduos socialmente heterogêneos”. Beaujeu-Garnier (1983, p. 19 e 22), em consonância com Wirth, descreve a cidade como “uma concentração de homens, de necessidades, de possibilidades de toda espécie (trabalho, informação), com a capacidade de organização e transmissão”.

As expressões “um núcleo relativamente grande” e “uma concentração” presentes nas definições do urbano aqui apresentadas demonstram que o número de habitantes é fato (embora não único) determinante na diferenciação entre o rural e o urbano.

Em relação ao tamanho do agregado populacional, Wirth (1979) argumenta que, desde a Política de Aristóteles, tem sido reconhecido que o aumento do número de habitantes acima de certo limite afeta a relação entre os habitantes e o caráter da cidade. Segundo o autor,

[...] quanto maior o número de indivíduos participando de um processo de interação, tanto maior a diferenciação potencial entre eles. É de se esperar que os traços pessoais, as ocupações, a vida cultural e as ideias os membros de uma comunidade urbana poderão, por isso, variar entre pólos mais amplamente separados do que aqueles de habitantes rurais. (Wirth, 1979, n.p).

Assim, nas cidades, os vínculos de parentesco e as regras sociais familiares tendem a diminuir ou desaparecer em meio à heterogeneidade presente na cidade. Na cidade, os meios de controle e as leis substituem os vínculos de solidariedade familiar para garantir a ordem na sociedade.

Características do ambiente urbano incluem o superficialismo, o anonimato, a natureza transitória das relações sociais e a convivência de diferentes pessoas. Conforme Wirth (1979), a sofisticação atribuída aos habitantes da cidade é fruto da interação social entre uma ampla diversidade de tipos e personalidades.

Entendendo que definir uma cidade apenas com base no critério do número de habitantes é insuficiente, outros critérios são adicionados, como densidade populacional, morfologia, funções econômicas e heterogeneidade (ou predominância de atividades não agrícolas).

Ao revisar várias fontes, Capel (1975) conclui que, para definir o urbano, o geógrafo deve analisar dois critérios fundamentais: a densidade e a morfologia. Para o autor, a densidade representa a concentração permanente de um certo número de pessoas em um espaço limitado, enquanto a morfologia reflete a densidade e um tipo de uso do solo com característica não rural.

Wirth (1979) recorre a teorias de Darwin (flora) e Durkheim (fauna) para explicar que o aumento da densidade pode produzir diferenciação e especialização, uma vez que somente dessa forma a área pode suportar o crescimento da população. De acordo com o autor, a densidade também fortalece o efeito que os números exercem sobre a diversificação das pessoas e de suas atividades, contribuindo para o aumento da complexidade da estrutura social, pois

[...] [a] densidade envolve diversificação e especialização, a coincidência de contato físico estreito e relações sociais distantes, contrastes berrantes, um padrão complexo de segregação, a predominância do controle social formal, e atrito acentuado, entre outros fenômenos (Wirth, 1979, n.p).

Sobre as diferenças morfológicas entre assentamentos rurais e urbanos, Lefebvre (1978, p. 267) indica que são signos da cidade: o poste de luz, o banco e a calçada. Esses elementos marcam percursos e delimitam caminhos. Lembramos do cartum de Crumb (na abertura do capítulo), em que observamos esses e outros símbolos urbanos, os quais indicam a transformação do espaço rural em urbano.

Idade, localização, função, tamanho, densidade, existência de certas instituições e instalações e organização política são critérios utilizados para definir a diferença entre rural e urbano. Porém, segundo Wirth (1979), a questão não é determinar se as cidades possuem esses traços característicos, mas sim “apurar sua capacidade de moldar o caráter da vida social à sua forma específica urbana”.

Beaujeu-Garnier (1983, p. 19 e 22), define a cidade como sujeito e objeto ao mesmo tempo. Como objeto, a cidade existe materialmente, atrai habitantes, fornece serviços, favorece contatos e, portanto, serve como um campo fértil para interações e resultados. Como sujeito, exerce influência sobre seus habitantes; pode transformá-

los gradualmente por meio de suas demandas (como alimentação, matérias-primas e comércio). Segundo a autora, “se o homem utiliza e molda a cidade, a recíproca é igualmente verdadeira”.

No entanto, ao longo dos séculos (até a segunda metade do século XX), a diferença entre o campo e a cidade era claramente distinta, seja nos critérios discutidos até agora, seja em padrões de comportamento claramente diferenciados que podiam ser reconhecidos (a cultura urbana, por exemplo). Hoje, essa diferença está cada vez mais borrada. Capel (1975) já alertava que o desenvolvimento dos meios de comunicação, transmissão de mensagens, transporte e o desaparecimento dos antigos centros de distribuição da atividade econômica, juntamente com a homogeneização dos padrões de comportamento, diminuiriam as antigas diferenças entre o campo e a cidade.

Com um celular, internet e aplicativos, qualquer indivíduo tem hoje o mundo ao alcance de suas mãos. Nos dias de hoje, não é mais necessário ir a uma grande cidade para assistir a um novo filme, pois muitos deles estreiam em serviços de “streaming”. O acesso fácil à informação e à cultura globaliza as relações e borra as diferenças culturais que costumavam distinguir o rural do urbano. Definir o que é rural e urbano é uma tarefa complexa, pois, enquanto as discussões teóricas buscam compreender o fenômeno urbano em contraste com o rural, enumerando as características essenciais da cidade, há, por outro lado, a definição legal usada em cada país para determinar o que é considerado urbano.

Cidade na prática

Enquanto as discussões teóricas caminham no sentido de refletir sobre a complexidade de entender não apenas os aspectos demográficos, mas também o cotidiano, as relações de trabalho, as estruturas e relações sociais que configuram a cidade, a legislação brasileira define a cidade com base em critérios político-administrativos. O Decreto-lei nº 311, de 2 de março de 1938, em seu artigo 3º, estabelece que a sede do município é categorizada como cidade e lhe dá um nome. Em outros países, a definição pode ser diferente, como nos mostra Melo (2008):

Tabela 2 - Cidades: critérios e definição em alguns países (dados de 2007).

País/Organizações	Tipo de critério	Cidade
Argentina	Tamanho demográfico	Localidade com 2.000 hab. ou mais
Brasil	Político Administrativo	Sede de município
Canadá	Tamanho demográfico (varável entre os estados)	Town - entre 500 e 2.500 habitantes (mínimo) City - entre 3.000 e 5.000 habitantes (mínimo)

Chile	Tamanho demográfico ou tamanho demográfico mais ocupação da PEA	“Entidad urbana” com mais 2.000 habitantes ou 1.001 a 2.000 habitantes e 50% ou mais da PEA ocupada em atividades secundárias ou terciárias
Dinamarca	Tamanho demográfico	Comunidade urbana com 250 hab. ou mais
Espanha	Tamanho demográfico	Comunidade urbana com 10.000 hab. ou mais
Estados Unidos**	Tamanho demográfico (varável entre os estados)	Town- entre 500 e 2.500 habitantes (mínimo) City- entre 3.000 e 5.000 habitantes (mínimo)
França	Tamanho demográfico	Área urbanizada com mais de 2.000 habitantes
Islândia	Tamanho demográfico	Comunidade urbana com 300 hab. ou mais
Itália	Funcional	Deve conter áreas residenciais, industriais e comerciais, bem como desenvolver funções administrativas que envolvem uma área geográfica mais ampla, servindo de referência a municípios (comuni) vizinhos.
OCDE	Densidade Populacional	Densidade populacional de 150 habitantes por km ²
ONU	Tamanho demográfico	Área urbanizada com mais de 20.000 habitantes
Paraguai	Político-Administrativo	Sede de município
Portugal	Número de eleitores e equipamentos sociais	Aglomerado populacional contínuo, com um número de eleitores superior a 8.000, possuindo, pelo menos, metade dos seguintes equipamentos coletivos: i) Instalações hospitalares com serviço de permanência; ii) farmácias; iii) corporação de bombeiros; iv) casa de espetáculo e centro cultural; v) museu e biblioteca; vii) instalações de hotelaria; viii) estabelecimento de ensino preparatório e secundário; ix) estabelecimento de ensino préprimário e infantários; x) transportes públicos, urbanos e suburbanos; xi) parques ou jardins públicos.

Fonte: Melo (2008, p. 441).

Percebe-se, na análise da tabela acima, que apenas Chile, Itália, Portugal e a OCDE ampliam seus critérios para a definição do sítio urbano para além da decisão político administrativa ou o número de habitantes.

No Chile, a caracterização se baseia no tamanho da população e em sua característica ocupacional. A exigência é que o núcleo urbano tenha mais de 2.000 habitantes ou 1.001 a 2.000 habitantes e 50% ou mais da população economicamente ativa ocupada em atividades secundárias ou terciárias – configurando assim atividades diferentes da agrária.

Já na Itália, para ser urbano, o aglomerado deve conter áreas residenciais, industriais e comerciais, bem como desenvolver funções administrativas que envolvem uma área geográfica mais ampla, servindo de referência para municípios vizinhos.

A OCDE utiliza como critério a densidade mínima de 150 habitantes por km². Portugal, por sua vez, considera como critério o número de eleitores e a existência de um mínimo de equipamentos sociais, urbanos e privados.

Para Veiga (2004, p. 26), a definição político-administrativa brasileira reforça a suposição de que o processo de urbanização é tão poderoso que a histórica contradição entre urbano e o rural está fadada a desaparecer. O autor relata, com dados do Censo IBGE 2000 (à época da redação do artigo), que o Brasil tinha 90 “cidades” com menos de 500 habitantes, sendo a menor delas União da Serra (RS) com apenas 18 habitantes. De acordo com o Censo IBGE 2010, a cidade aumentou para 280 moradores na zona urbana e 1.207 moradores na zona rural.

“Seria mesmo uma cidade, lugar com tão poucos moradores? No resto do mundo, não” (Veiga, 2004, p. 28). Essa é a questão levantada pelo autor para identificar critérios estruturais, como a localização, o número de habitantes, de eleitores, de moradias e, sobretudo, a densidade demográfica. O respectivo autor enfatiza a importância de existirem serviços indispensáveis à urbe.

Ao supostamente aplicar o critério usado em Portugal (ver Tabela 1), “muitíssimo mais inteligentes que o estadonovista”, nas cidades brasileiras, o autor é categórico ao afirmar que

[...] só existem 715 sedes de município com mais de 25 mil habitantes, e parte delas não tem os equipamentos exigíveis para que uma vila se torne cidade. É impróprio chamar de cidades as sedes dos mais de 4,5 mil municípios rurais. Ou, no limite, dos 4,3 mil municípios rurais cujas sedes têm menos de 20 mil habitantes (Veiga, 2004, p. 28).

Assim, o autor defende a necessidade de se enviar ao Congresso Nacional um projeto de lei que defina o que é uma cidade, revogando o Decreto-Lei 311, de 2 de março de 1938.

Porém, sua afirmação de que é inadequado chamar de cidades as sedes municipais com menos de 25 ou 20 mil habitantes é, no mínimo, superficial. Segundo Santos (2018), é uma “generalização perigosa” estabelecer um número mínimo, como fizeram diversos países e também as Nações Unidas, para caracterizar diferentes tipos de cidades em todo o mundo. De acordo com o autor, “o fenômeno urbano, abordado de um ponto de vista funcional, é antes um fenômeno qualitativo e apresenta certos aspectos morfológicos próprios a cada civilização e admite expressão quantitativa, sendo isso outro problema”.

Além disso, é necessário prestar atenção a um fato ignorado por Veiga (2004). Se não houver legislação que defina os critérios urbanísticos para a definição de uma cidade, ainda assim há a Lei Complementar nº 1, de 9 de novembro de 1967, que estabelece os requisitos mínimos de população, de renda pública e a forma de consulta prévia

com as populações locais para a criação de novos municípios, entre outras providências (Redação dada pela LCP nº 46, de 21.8.1984). A LC estabelece os seguintes critérios:

Art. 2º Nenhum Município será criado sem a verificação da existência, na respectiva área territorial, dos seguintes requisitos:

I - População estimada, superior a 10.000 (dez mil) habitantes ou não inferior a 5 (cinco) milésimos da existente no Estado;

II - Eleitorado não inferior a 10% (dez por cento) da população;

III - centro urbano já constituído, com número de casas superior a 200 (duzentas);

IV - Arrecadação, no último exercício, de 5 (cinco) milésimos da receita estadual de impostos.

§ 1º Não será permitida a criação de Município, desde que esta medida importe, para o Município ou Municípios de origem, na perda dos requisitos exigidos nesta Lei (Brasil, 1967).

A população estimada mencionada na redação da Lei se refere à população total do município, abrangendo tanto os distritos urbanos, quanto a zona rural.

No entanto, é necessário refletir sobre esses padrões e definições. Carlos (2003), ao analisar diversos artigos condensados no livro “Cidades imaginárias: o Brasil é menos urbano do que se calcula” (Veiga, 2002), critica a necessidade de dividir o país em “dois Brasis” e a superficialidade das análises propostas por Veiga. Carlos (2003, p. 186) propõe que a questão importante é entender o “conteúdo do processo de urbanização e quais as estratégias apoiam o processo de reprodução continuada da cidade e do campo – nos planos econômicos, político e social”. Segundo ela,

[...] se de um lado, a gestação da sociedade urbana vai determinando novos padrões que se impõem de fora para dentro, pelo poder da constituição da sociedade de consumo (assentada em modelos de comportamento e valores que se pretendem universais, apoiado fortemente na mídia e pela rede de comunicação que aproxima os homens e lugares), num espaço-tempo diferenciado e desigual, de outro aponta que a realidade produzida é profundamente desigual, revelando a dialética do mundo (Carlos, 2003, p. 186).

Ainda segundo a autora, as relações entre cidade e campo revelam o modo como o Brasil se insere na economia mundial, na divisão socioespacial do trabalho, demonstrando “a racionalidade imposta pela globalização do capital reproduzindo na escala internacional a hierarquização de espaços dominados/dominantes” (*Ibidem*, p. 186).

Pequenas cidades

Endlich (2009, p. 87) nos alerta que “o conceito de pequena cidade é daqueles de difícil elaboração”. A autora argumenta que há a necessidade de se discutir não apenas

o próprio conceito de cidade, mas também o limiar que separa a cidade e a não cidade. Nas pequenas cidades, esses requisitos se apresentam, ainda que em patamares mínimos. Lembramos aqui, então, das reflexões feitas anteriormente sobre a transição do rural para o urbano, considerando critérios como tamanho populacional, densidade e heterogeneidade.

No Brasil, o Decreto-lei nº 311, de 2 de março de 1938, que dispõe sobre a divisão territorial do país, não estabelece um limite populacional mínimo para a criação de uma cidade. Porém, o Art. 12 menciona que “nenhum município se instalará sem que o quadro urbano da sede abranja no mínimo duzentas moradias”.

Silva (1946, p. 306), ao analisar este artigo, sugere o “número médio de 5 pessoas por morada” e conclui que uma cidade teria, no mínimo, mil habitantes. No entanto, isso não é uma realidade nos dias de hoje. Explicando melhor, não é mais realidade assumir que, em média, vivem cinco pessoas em uma moradia, e existem cidades (distritos sede) com menos de mil habitantes.

Nesta tese partiremos da definição normativa de cidade vigente no Brasil. A sede do município é categorizada de cidade e dando-lhe nome (Brasil, 1938, Art. 3º). Portanto, não discutiremos um patamar mínimo para as pequenas cidades; em vez disso, as analisaremos de forma qualitativa, entendendo que dentro da classificação de pequenas cidades podem existir diferentes categorias que representam diferentes realidades. Assim, entendemos que o ponto de partida não pode restringir nossas reflexões. É necessário que a análise desse fenômeno supere a visão institucional, com críticas, com propostas e com a criação de novas possibilidades de classificação.

Da mesma forma, assim como tomamos a norma como ponto de partida, também consideramos uma premissa inicial desta tese a necessidade de análise e reflexão de casos em que apresentem fenômenos que causam “estranhamentos”, dos quais citamos: casos em que a população do distrito sede (cidade) não corresponde à cidade no senso comum⁵ e casos em que vilas (área urbana de distritos secundários) são maiores do que a cidade (área urbana do distrito sede). Assim, nosso objetivo agora é refletir sobre critérios e características que diferenciem as pequenas cidades das médias e grandes aglomerações.

⁵ A cidade de Aparecida de Goiânia é formada por dois distritos atualmente conurbados: o distrito de Aparecida de Goiânia, com uma população de 157.655 habitantes, e Nova Brasília, com uma população de 298.002 habitantes. Embora, do ponto de vista legal, a cidade seja oficialmente representada apenas pelo distrito sede (Aparecida de Goiânia), no senso comum, entende-se a cidade como a totalidade da área urbanizada e conurbada do município.

Eu na pequena cidade

A pesquisadora Mitsi Pinheiro de Lacerda (2016) nos conduz a um passeio pelo cotidiano das pequenas cidades. Ela reflete sobre a natureza e as temporalidades que caracterizam essas pequenas cidades. Ao citar Saramago - “é preciso andar muito para alcançar o que está perto” –, a pesquisadora se diz consciente quanto às limitações de sua pesquisa, “pois falar do que é fisicamente pequeno requer que sejam esmiuçados detalhes que demandam descrições densas e passos lentos” (Lacerda, 2016, p. 80).

A autora narra que, ao contemplar uma grande cidade, seu pensamento não se concentra apenas nas dimensões físicas do lugar, mas sim na percepção dela inserida em um “fluxo complexo”. Seguindo o mesmo procedimento, ao explorar uma pequena cidade, Lacerda afirma que

[...] [o] que diferencia as tramas de complexidade da cidade grande e pequena, a partir do meu olhar de observadora, não é a dimensão territorial da cidade, mas a percepção de mim mesma, no interior destas tramas. Materialmente, há uma cidade grande e uma cidade pequena, mas, para o sujeito, há o espaço que habita, onde transcorre sua vida cotidiana e onde tece suas redes de relações (Lacerda, 2003, p. 82).

De maneira singular, Lacerda aponta peculiaridades da pequena cidade: um carro de som anunciando um falecimento; o fato de que, embora o morador possa não conhecer todos os habitantes da cidade, ele sabe perfeitamente quem é dali (e quem não é); caminhar pelas calçadas e encontrar conhecidos é “quase lei”; dizer “vou na rua” ao se referir ir ao centro; e uma outra relação *espaço-tempo*, em que um morador consegue desempenhar diversas atividades em um único dia⁶. Se isso acontece ou é possível onde estou – estou em uma pequena cidade.

A certeza de que irá cruzar com pessoas conhecidas predispõe o sujeito a olhar para o outro, porque sabe – e sabe bem – que sua rede de relações está sempre ali, ao alcance do olhar (Lacerda, 2003, p. 92).

Lacerda alerta que as tramas de sentidos são tecidas por aqueles que as habitam e que é necessário pesquisas sobre essas realidades pois elas não são únicas e sofrem constante movimento.

A imagem da cidadezinha onde tudo se passa no entorno da praça, e o que se passa é cadenciado pela monotonia e esterilidade, não nos serve mais. Assim como não podem mais nos servir as imagens hegemônicas produzidas sobre outros *espaçostempos*, sobre outros sujeitos, e sobre criações diversas provenientes de pessoas comuns – pois ser comum é o que mais somos, somos todos comuns (Lacerda, 2003, p. 92).

⁶ Atividades diversas, como uma caminhada pela manhã, cumprir a jornada de trabalho, almoçar em casa com a família, ir ao posto de saúde, ir a um velório, fazer compras no mercado, visitar a tia no hospital, navegar na Internet e ainda ter uma boa prosa com o vizinho na calçada de casa (Lacerda, p. 87).

Mas todas essas características e peculiaridades da pequena cidade podem gerar a um indivíduo da grande cidade uma possível impressão análoga à asfixia (Simmel, 1979). Para o autor, a vida na pequena cidade impõe limitações aos movimentos, às relações, à independência e à diferenciação dentro do grupo, o que poderia tornar “a vida insuportável para o homem moderno”. Por outro lado, o anonimato é uma característica e uma possibilidade oferecida pela grande cidade.

O trabalho de Lacerda me representa, seja quando me percebo em pequenas cidades como Três Marias ou Goiás, onde nasci e atualmente moro, ou em uma grande cidade como São Paulo, afetada por todos os movimentos e dinâmicas urbanas.

A pequena cidade na rede urbana

Para além de pensar nas características peculiares da pequena cidade e de se colocar como indivíduo na trama complexa da estrutura urbana, outra forma de diferenciar as pequenas cidades das demais é considerar qual seria a sua função na rede urbana a que pertence.

Na transição do rural para o urbano, como já discutimos, Santos (2018, p. 56) define a cidade como o “*locus* da regulação do que se faz no campo. É ela que assegura a nova cooperação imposta pela nova divisão do trabalho agrícola”. Em consonância com essa argumentação, Capel (2009, p. 9) define as pequenas cidades, em geral, como núcleos para provisão de serviços, centros de comercialização e venda de produtos necessários para a agricultura. Os pequenos aglomerados funcionavam como “lugares centrais”, elos necessários para a conexão do campo com o exterior (a cidade grande), cada um com um raio de influência que aumenta à medida que avançam na posição da rede de cidades.

À medida que se tornam “mais urbanas”, isto é, mais especializadas, as *cidades locais* passam por transformações substantivas:

Antes, eram as cidades dos notáveis, hoje se transformam em cidades econômicas. A cidade dos notáveis, onde as personalidades marcantes eram o padre, o tabelião, a professora primária, o juiz, o promotor, o telegrafista, cede lugar à cidade econômica, onde são imprescindíveis o agrônomo, o piloto agrícola, o especialista em adubos, o bancário, o responsável pelos comércios especializados (Santos, 2018, p. 56).

As pequenas cidades são numerosas e têm, em geral – variando com a densidade de cada região em que se localizam –, curtas distâncias entre si. A elevada ocorrência de pequenos centros urbanos deriva da necessária economia de mercado, mesmo que incipiente, geradora de trocas fundamentadas em uma divisão territorial mínima do trabalho. Além disso, essa concentração está relacionada a elevadas densidades

demográficas associadas a uma estrutura agrária baseada em pequenas propriedades rurais (Corrêa, 1999). Essas cidades desempenham um papel fundamental como os primeiros centros de mercado acessíveis no espaço, preenchem assim uma lacuna no sistema urbano. Conforme Juanico, elas formam um *continuum* funcional:

A pequena cidade como força integradora. – Na hierarquia espacial “city-town-village”, a localização intermediária da “town” favorece a criação de um continuum rural-urbano, social e economicamente mais viável, em vez de uma dicotomia rural-urbana que apenas aumenta a disparidade entre “city” e village” (Juanico, 1977, p. 28).

De acordo com o autor, as pequenas cidades também proporcionam um certo nível de bem-estar que as populações rurais não alcançariam de outra forma. Assim, em muitos casos, essas cidades desempenham um papel de transição entre o urbano e o rural, em que seu *espaço-tempo* carrega características do cotidiano “rural” com elementos das médias e grandes cidades, especialmente nos tempos da globalização e do acesso à informação pela internet.

Além de servirem como residência e suporte às atividades agropecuárias e mineradoras, as pequenas cidades desempenham outras funções relevantes, como prover serviços regionais, contribuindo para a descentralização urbana e aliviando a pressão por serviços públicos nas grandes cidades. Elas também desempenham um papel importante na preservação do meio ambiente, especialmente porque quase 90% do território brasileiro e de suas riquezas naturais estão localizados em municípios com pequenas cidades que devem conscientemente preservá-las e explorá-las turisticamente. Além disso, as pequenas cidades contribuem para a manutenção da identidade cultural – preservando comunidades tradicionais, tradições, memórias e costumes, enriquecendo a diversidade cultural do país, entre outras funções.

É necessário que se desenvolvam estudos, projetos e planos regionais que promovam uma interação eficaz entre cidades de diferentes funções e hierarquias, de modo que possam se complementar e formar um território harmônico com interesses comuns, visando a qualidade de vida de seus habitantes.

Porte populacional da pequena cidade

É um fato incontestável que as cidades não podem ser classificadas única e exclusivamente com base em seu porte populacional. Além disso, é inegável que suas características peculiares e sua função dentro da rede urbana influenciam e são influenciadas pelo número de habitantes que compõem o aglomerado urbano.

A intenção de classificar as cidades brasileiras é uma ideia antiga, que remota a 1946, quando a Revista Brasileira de Geografia, páginas 283 a 316, publicou o artigo intitulado “Tentativa de Classificação das Cidades Brasileiras”. Neste artigo, Silva

(1946) se propôs a abordar a história, os conceitos e as definições relacionadas às cidades, com o objetivo de criar um sistema de classificação.

Na época, a divisão territorial do Brasil para o quinquênio de 1944/48 incluía 1669 municípios, representando um aumento de 95 municípios em relação ao período anterior. Silva (1946, p. 308) desenvolveu a seguinte classificação:

A) Cidades Grandes: I – de mais de milhão (2), II – de mais de 500 000 (0), III – de mais de 250 000 (3); B) Cidades médias: IV - de mais de 100 000 (18), V - de mais de 50 000 (98); C) Cidade pequenas: VI) de menos de 50 000 (1548); Número total de cidades brasileiras – 1669.

Outros estudos pioneiros, como o de Andrade e Lodder (1979, p. 30), apresentam uma definição semelhante à de Silva, mas acrescentam o Item “D) Metrôpoles: Acima de 2.000.000”. A partir da década de 1990, novas questões surgiram sobre o que constituía a população de uma cidade média: “O que achávamos média dos anos 1940/50, naturalmente não é uma cidade média dos anos 1970/80” e “hoje” (1993) “para ser cidade média, uma aglomeração deve ter em torno de 100 mil habitantes” (Santos, 2018, p. 79).

Para entender os critérios utilizados na classificação das pequenas cidades, também foi necessário analisar estudos sobre cidades médias e verificar como cada pesquisa define ou emprega critérios para delimitar seu escopo de estudo. Alguns desses trabalhos analisados estão na tabela abaixo.

Tabela 3 - Trabalhos e pesquisas que tentaram classificar ou adotar critérios de tamanho populacional para pequenas cidades.

Pesquisa / projeto	Ano do estudo	Autor	Foco	Localidades	Critério
Tentativa de Classificação das Cidades Brasileiras	1946	Engenheiro Moacir Silva	Classificar	Brasil	< 50 mil
Aspectos do fato urbano no Brasil: análise quantitativa pelo método cartográfico	1970	Marcos Alegre		Brasil	10 a 20 mil
O espaço fora do lugar	1978	Armando Corrêa da Silva		Brasil	<10 mil
Sistema Urbano e cidades médias no Brasil	1979	Thompson Andrade e Celsius Lodder	Médias	Brasil	<50 mil
Nordeste: as pequenas cidades e o planejamento local	1981	BNB.ETENE Brasilmar Ferreira Nunes (coord.)	Pequenas	Nordeste	<35 mil Pop. da cidade
A Urbanização Brasileira	1993	Milton Santos	Médias	Brasil	Média >=100 mil* Pop. aglom. urb.
A dimensão urbana do desenvolvimento econômico-espacial brasileiro	1997	Motta, Mueller e Torres / IPEA	Classificar	Brasil	<50 mil** Pop. sede municipal
Globalização e Reestruturação da rede urbana – uma nota sobre as pequenas cidades.	1999	Roberto Lobato Corrêa	Pequenas	Brasil	< 50 mil Pop. do “centro” urb.
Cidades médias brasileiras	2001	Thompson Andrade e Rodrigo Valente	Médias	Brasil	Média – 50 a 500 mil 100 a 500 mil

Cidades médias no Brasil	2006	Maria Luísa Castelo Branco	Médias	Brasil	Média >=100 mil* Pop. aglom. urb.
Pensando os papéis e significados das pequenas cidades	2006	Ângela Maria Endlich	Pequenas	Noroeste do Paraná	< 50 mil

* define aglomeração urbana média com pelo menos 100 mil hab.

** “centros pequenos” – número se refere apenas as cidades da definição do IBGE (sedes municipais). Ficaram de fora as vilas no conceito do IBGE (sedes distritais), a despeito de algumas destas terem mais de 50 mil habitantes. O problema é que não se dispôs de listagem que permitisse a discriminação do que realmente é vila (no sentido de núcleo pequeno) e do que é cidade no sentido habitual desse termo. Entretanto, acredita-se que os dados da tabela representam bem a realidade.

Fonte: Elaborado pelo Autor a partir das pesquisas mencionadas, com inspiração em Melo (2008).

A maioria das pesquisas abordam a problemática da classificação baseada exclusivamente no porte populacional, no entanto, acabam reconhecendo que “nessa faixa populacional tem maior probabilidade de estar as cidades que se caracterizam como” pequenas ou médias cidades. No entanto, observa-se um progresso limitado no desenvolvimento de metodologias para essa classificação.

Outra questão que surge na sistematização desse quadro é a ausência de unanimidade no critério utilizado para definir as cidades. Alguns utilizam a população urbana, outros a população do distrito sede, ou simplesmente a população total. Isso se deve, em parte, à evolução das metodologias de pesquisa do Censo ao longo do tempo. No entanto, é importante ressaltar que, ao definirmos o conceito de pequena cidade, é necessário considerar apenas os dados populacionais do distrito sede, uma informação disponível nas pesquisas censitárias mais recentes.

Por outro lado, é crucial compreender que existem conceitos diferentes que podem, ocasionalmente, se sobrepor: pequenas cidades, que se referem à área urbana do distrito sede; e municípios de pequeno porte populacional, que se relacionam com a população de todo o município, incluindo tanto a área urbana quanto a rural do distrito sede e dos distritos secundários.

Mais uma tentativa de classificação das pequenas cidades

Como demonstrado em vários estudos, a definição de pequenas cidades não se vincula apenas à classificação pelo porte populacional. É também necessário analisar suas funções, o papel que desempenham na rede urbana regional e nacional, hierarquia urbana, extensão física (densidade), tamanho econômico, entre outros. Assim,

[...] faz-se necessário pensar uma definição que tenha como alcance maior que o populacional que leve em conta a incorporação dos novos componentes econômicos, culturais e sociais, pois cada espaço contém em

si contradições e conflitos resultantes das relações entre sistema de valores e interesses muito distintos, sejam de origem rural ou urbana (Soares, 2007, p. 471).

Os estudos brasileiros sobre pequenas cidades, até o momento abordados nesta tese, apesar de reconhecerem a importância de classificá-las com base apenas no critério populacional, apresentam uma lacuna: a ausência de metodologias ou de experimentações para a classificação das pequenas cidades ou para a definição de suas amostras de cidades para a pesquisa, indo além do corte populacional.

Cientes das limitações teóricas e metodológicas de uma possível classificação, esta tese propõe uma nova tentativa de classificar as pequenas cidades brasileiras. É óbvio que a aplicação dessa proposta em nível nacional, devido à sua amplitude, reúne municípios com distintos níveis de complexidade, requerendo, portanto, testes em diferentes substratos (recortes). Em um capítulo posterior, essa classificação será testada em um grupo de cidades, o recorte empírico desta pesquisa, que são as cidades dos municípios goianos. Outras experimentações são necessárias em diversas realidades brasileiras (litorânea, amazônica e de fronteira) para apontar os limites da proposta.

A proposta aqui apresentada busca condensar critérios com base nas características previamente mencionadas. Quanto às “tramas de sentido” propostas por Lacerda (2016), percebemos que a maioria delas – como a presença de um carro de som anunciando um falecimento; ou a familiaridade dos moradores entre si e a facilidade de encontrar conhecidos – está intrinsecamente ligada ao reduzido número de habitantes e à escala de ocupação.

No que diz respeito ao corte populacional, a maioria dos trabalhos apresentados estabelece um limite de 50 mil habitantes. No entanto, em trabalhos como os de Alegre (1970), Silva (1978) e do BNB.ETENE (1981), são apresentados patamares mais baixos como demonstrado na Tabela 2. Entendemos que esses patamares eram válidos naquele momento e, em alguns casos, devido a recortes regionais, porém entendemos que após décadas de crescente urbanização, esses patamares estão ultrapassados.

Juntamente com Santos (2018, p. 79), entendemos que é necessário ter cuidado ao usar e interpretar séries estatísticas, pois “o número, em momentos distintos possui significado diferente”. Em 1993, Santos (2018, p. 55 e 79) já estabelecia um mínimo de 100 mil habitantes para classificar uma cidade como média. Estudos posteriores sobre cidades médias seguem esse patamar, como podemos ver em Castello Branco (2006). Porém, alguns estudos, aqueles que se concentram em pequenas cidades, como Endlich (2009), continuam a utilizar o patamar de 50 mil habitantes.

Nesta tese, defendemos que, de fato, esse intervalo de 50 a 100 mil habitantes está

difuso. Explicando melhor, dentro desse intervalo, encontram-se tanto pequenas como médias cidades, e é necessário utilizar outros critérios para uma classificação mais adequada.

É importante destacar, para a melhor apreensão da exposição da metodologia aplicada, que, para fins desta tese, o dado do número de habitantes considerado será o da população do distrito sede, e o dado mais atualizado disponível é o do Censo do IBGE de 2010. O Censo de 2022 divulgou dados gerais sobre a população das cidades, não o dado específico da população do distrito sede.

O dado populacional do distrito sede no Censo do IBGE 2010 representa a estimativa mais próxima da população do que tradicionalmente consideramos como cidade. No Brasil, o conceito de cidade é a sede do município. Porém, essa definição precisa ser analisada de forma criteriosa. Em algumas situações, o termo “cidade” (como é entendida no senso comum) pode abranger mais de um distrito que tenha se tornado uma área contígua de desenvolvimento urbano, ou seja, conurbada. Um exemplo disso pode ser observado em Luziânia (GO), em que o Distrito sede Luziânia está conurbado com o distrito Jardim Ingá. Esses casos específicos merecem atenção especial, pois o que se entende no imaginário pela cidade de Luziânia é, na verdade, a junção dos dois distritos. Outro exemplo é a cidade de Aparecida de Goiânia, onde dois distritos totalmente conurbados formam a cidade em sua totalidade.

Prosseguindo nas análises, outro fator que caracteriza uma pequena cidade é o seu lugar na hierarquia do sistema urbano. A pequena cidade é, em geral, centro local para a produção agrícola e referência para os serviços e equipamentos mais básicos para a população rural e de seu próprio perímetro; em outras palavras, ela não atrai (ou atrai pouco) fluxo de outros municípios.

Na tentativa de hierarquizar as cidades e aglomerados urbanos com base em seu grau de influência, o IBGE desenvolve, desde 1972, a pesquisa Regiões de Influência das Cidades (REGIC), que teve cinco edições até hoje, a saber, 1972, 1987, 1993, 2007 e 2018.

Conforme a definição do próprio instituto, a REGIC estabelece a hierarquia dos centros urbanos brasileiros e delimita as regiões de influência a eles associadas. A identificação da hierarquia urbana e das áreas de influência é realizada por meio da classificação dos centros urbanos que possuem determinados equipamentos e serviços e que atraem populações de outras localidades. A oferta diferenciada de bens e de serviços entre as cidades faz com que populações se desloquem a centros urbanos bem equipados para adquirirem serviços de saúde, educação e outros serviços especializados.

A metodologia da REGIC/2018 considera dois componentes fundamentais para

estabelecer a hierarquia e a região de influência das Cidades. São eles:

[...] a atração exercida entre as cidades próximas e as ligações de longa distância realizadas pela atuação de instituições públicas e privadas presentes nos centros urbanos. Para cada um desses componentes, procedimentos metodológicos específicos foram utilizados, com o propósito de compatibilizar informações de natureza distinta para compor a rede urbana brasileira (IBGE, 2020, p. 72).

A rede urbana brasileira, conforme definida na REGIC/2018, está estruturada em duas dimensões: a hierarquia dos centros urbanos, dividida em cinco níveis principais (5. Centro Local; 4. Centro de Zona; 3. Centro Sub-Regional; 2. Capital Regional; e 1. MetrÓpole); e as regiões de influências, identificadas pela ligação das Cidades de menor hierarquia urbana com as de maior.

Nesta tese, estamos particularmente interessados nos últimos níveis hierárquicos, que tendem a representar cidades com regiões de influência pequenas, abrangendo os seus limites ou, no máximo, os municípios vizinhos. A própria pesquisa REGIC traz uma definição de pequena cidade consonante com nossa discussão:

Uma cidade pequena terá atividades que realizam ligações distantes, como turismo ou agronegócio, porém sua principal função e a maior parte de suas ocupações estarão ligadas a ser uma localidade central para seu entorno mais ou menos imediato, daí a necessidade de investigar os dois processos na rede urbana (IBGE, 2020, p. 71).

Para entender em quais níveis hierárquicos podemos encontrar essas pequenas cidades, começaremos nossa análise pelo grau mais baixo da hierarquia, os Centros Locais:

O último nível hierárquico define-se pelas Cidades que exercem influência restrita aos seus próprios limites territoriais, podendo atrair alguma população moradora de outras Cidades para temas específicos, mas não sendo destino principal de nenhuma outra Cidade. Simultaneamente, os Centros Locais apresentam fraca centralidade em suas atividades empresariais e de gestão pública, geralmente tendo outros centros urbanos de maior hierarquia como referência para atividades cotidianas de compras e serviços de sua população, bem como acesso a atividades do poder público e dinâmica empresarial. São a maioria das Cidades do País (IBGE, 2020, p. 13).

É evidente que, no último nível hierárquico, encontramos predominantemente espaços urbanos com características funcionais (lugar na rede de cidades) de pequenas cidades. No entanto, é importante ressaltar que cidades de médio porte populacional também podem se enquadrar na hierarquia de menor grau. Portanto, a combinação da análise de ambos os critérios (função e porte populacional) é essencial para a classificação proposta aqui.

As Cidades classificadas no quarto nível da hierarquia urbana caracterizam-se por menores níveis de atividades de gestão, polarizando um número

inferior de cidades vizinhas em virtude da atração direta da população por comércio e serviços baseada nas relações de proximidade (IBGE, 2020, p. 13).

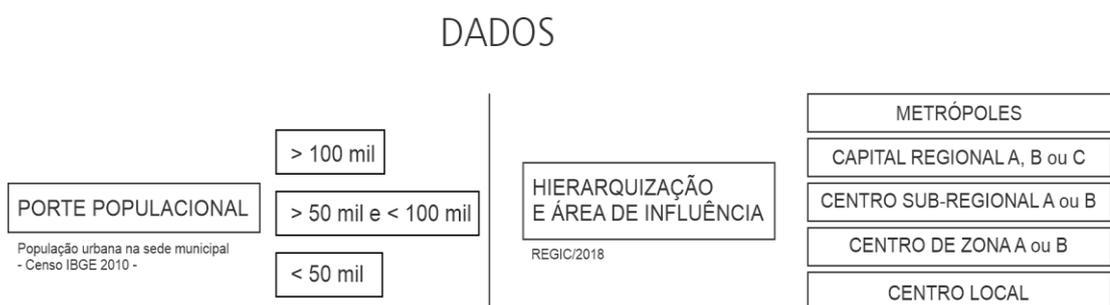
Pela definição apresentada na descrição acima, entendemos que os municípios classificados como Centro de Zona têm características funcionais de pequenas cidades.

Já os Centros Sub-Regionais (terceiro nível hierárquico) possuem a capacidade de influenciar cidades um pouco mais distantes (não vizinhas) e são classificados de Gestão do Território⁷ nível 3. Os municípios classificados nos níveis de 1 a 4 na centralidade de gestão do território caracterizam-se por sua alta centralidade na oferta de produtos e serviços avançados, o que está mais associado a características funcionais de cidades médias e grandes.

Assim, entendemos que os níveis hierárquicos na classificação da REGIC/2018 que melhor caracterizam funções relacionadas às pequenas cidades são: 5. Centro Local e 4. Centro de Zona.

Analisamos, portanto, dois elementos para classificar e selecionar as pequenas cidades da totalidade de cidades brasileiras: o porte populacional e o nível na hierarquia urbana. Portanto, nesta tese, a classificação das *pequenas cidades* será determinada com base no número de habitantes da área urbana do distrito sede do município (Censo IBGE/2010) e em seu grau de influência no contexto regional, conforme definido na REGIC/2018.

Figura 05 - Representação esquemática de dados necessários para categorizar as pequenas cidades.



Fonte: Elaborado e diagramado pelo Autor (2021).

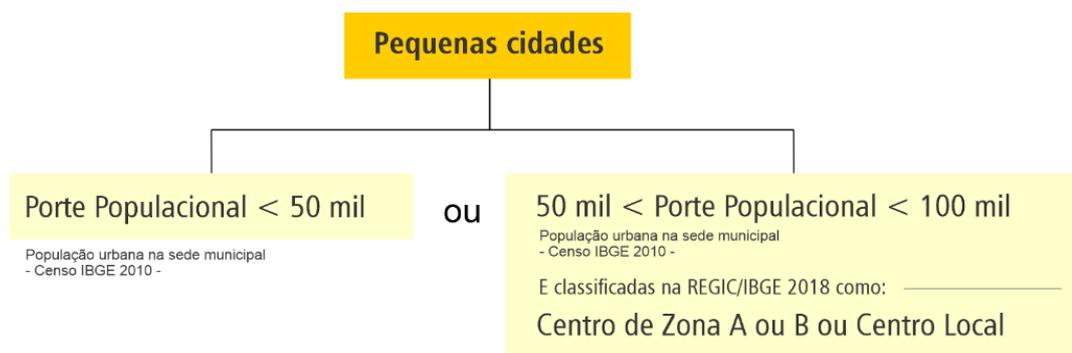
⁷ O estudo Gestão do Território classifica os Municípios em nove níveis de acordo com o Índice de Centralidade de Gestão do Território, baseado na localização de instituições públicas e empresas privadas multilocalizadas – os níveis mais altos constituem os principais centros de comando do País (IBGE, 2014).

Um exemplo vívido das inúmeras realidades urbanas no Brasil é: 1 - Imagine uma cidade que oferece uma gama diversificada de produtos e serviços avançados, classificando-se como um Centro Sub-Regional. No entanto, essa cidade é tão pequena que seus habitantes reconhecem facilmente os visitantes que procuram esses serviços ou produtos. Essa distinção evidente é possível devido ao reduzido número de moradores da cidade, caracterizando as tramas típicas das pequenas cidades (Lacerda, 2016). 2 – Imagine outra cidade com cerca de 90 mil habitantes, mas cujo comércio e serviços públicos são insuficientes para atender a sua própria população. Consequentemente, os habitantes dessa cidade buscam fazer suas compras mensais em uma cidade vizinha. Essas realidades, entre muitas outras, são comuns no Brasil.

Nesta tese, definimos pequenas cidades como aquelas que possuem um pequeno número de habitantes, inferior a 50 mil, conforme consolidado em várias pesquisas. Além disso, incluímos cidades que possuem uma população de 50 a 100 mil habitantes, mas que ocupem um nível de hierarquia menor, classificando-se como Centros Locais ou Centro de Zona. Esse segundo grupo de cidades, apesar de ter um quantitativo considerável de habitantes, possuem atividades de gestão menos complexas e um grau de influência limitado, polarizando apenas cidades vizinhas ou exercendo influência restrita aos seus próprios limites.

A partir das definições mencionadas acima, elaboramos um diagrama para a classificação das pequenas cidades.

Figura 06 - Diagrama de classificação das cidades pelo seu porte populacional e região de influência.



Fonte: Elaborado e diagramado pelo Autor (2021).

Entretanto, ainda existem diferenças significativas entre as cidades de pequeno porte. Corrêa (2011), por exemplo, classifica as pequenas cidades da seguinte forma: lugares centrais em áreas agrícolas prósperas, centro funcionalmente especializados, lugares de concentração de força de trabalho para a agricultura e centros que dependem de recursos externos.

Seguindo a mesma linha de pensamento de Corrêa (2011) e de acordo com as

reflexões de Melo (2008, p. 438), é possível identificar quatro cenários distintos que se aplicam às pequenas cidades brasileiras. No primeiro cenário, encontram-se aquelas situadas em zonas de alta atividade econômica, como áreas voltadas para a agricultura moderna. Nesse contexto, essas cidades têm a capacidade de suprir as necessidades básicas de sua população. O segundo cenário refere-se às pequenas cidades que desempenham o papel de reserva de mão-de-obra, caracterizando-se por serem locais de onde emanam um fluxo migratório, especialmente de indivíduos em idade produtiva, enquanto os idosos tendem a permanecer. A subsistência dessas cidades muitas vezes está vinculada a transferências, sobretudo provenientes do Estado. O terceiro cenário abrange as pequenas cidades inseridas em um contexto socioeconômico mais amplo. Isso engloba aquelas com apelo turístico, industriais ou que se destacam por festividades religiosas, por manifestações culturais e por eventos de feira. Por último, no quarto cenário, temos as pequenas cidades que se encontram nos arredores de áreas metropolitanas. Nesse caso, elas estão em proximidade geográfica com os centros urbanos mais expressivos.

Todas essas situações ilustram a variedade de funções e de características que as pequenas cidades brasileiras podem apresentar, conferindo uma rica complexidade à sua contribuição na estrutura da sociedade e da geografia do país. É urgente a atualização do retrato das pequenas cidades por meio de uma nova pesquisa do IBGE/CENSO. É provável que, com base na realidade atual e utilizando essa metodologia, ocorram mudanças sensíveis no quadro nacional.

Aplicando a metodologia apresentada, identificamos no Brasil 5.104 pequenas cidades, correspondendo a 91,6% do total. Os municípios com pequenas cidades ocupam aproximadamente 89% do território nacional.

Tabela 04 - Classificação em pequenas cidades por meio da metodologia apresentada.

Pequenas cidades	Nº cidades	Percentual Total BR (%)
até 20.000	4.475	80,4%
20.001 a 50.000	618	11%
50.001 a 100.000	11	0,2%
Total pequenas	5104	91,6%
Médias e grandes cidades	Nº cidades	Percentual Total BR (%)
De 50.001 a 100.000	215	3,9%
mais de 100.000	249	4,5 %
Total Médias e Grandes	464 + BSB	8,4%
Total do País ⁸	5.568 + BSB	100%

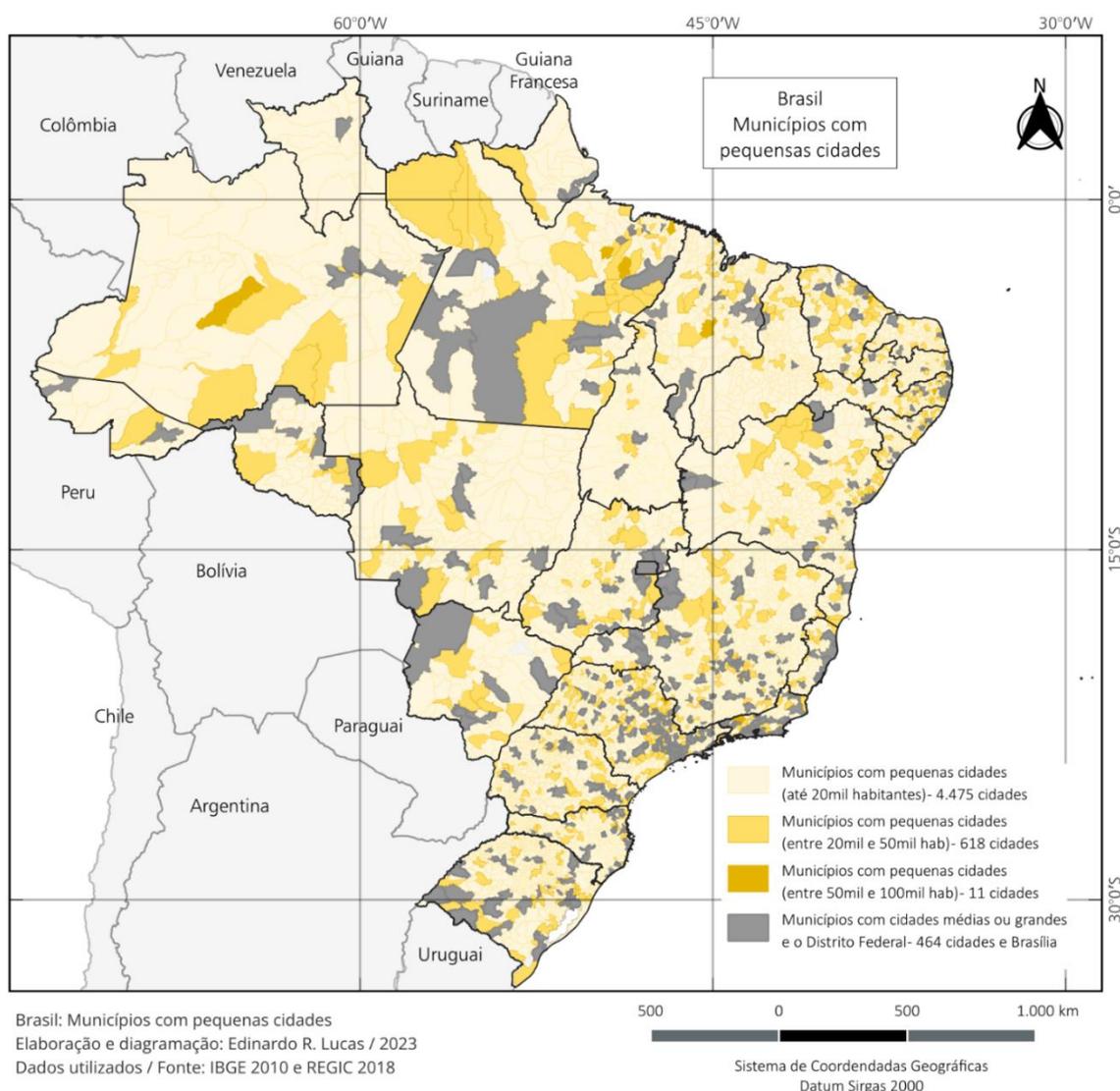
Fonte: Compilado pelo Autor a partir dos dados do Censo do IBGE 2010 e REGIC/2018.

⁸ No ano de 2022, a Malha Municipal Digital da Divisão Político-Administrativa Brasileira – DPA é constituída por 5572 geocódigos, sendo: 5568 Municípios; 1 Distrito Federal (Brasília – DF); 1 Distrito Estadual (Fernando de Noronha – PE); 2 áreas estaduais operacionais (Lagoa dos Patos e Lagoa Mirim, ambas atribuídas no Rio Grande do Sul).

O retrato do território brasileiro apresentado na tabela e no mapa a seguir nos alerta sobre a necessidade de incorporar as pequenas cidades nos processos de planejamento e na formulação e execução de políticas públicas, tendo como base suas especificidades. É necessário entender que a maioria dos temas emergentes como meio ambiente, gestão hídrica, povos originários, entre outros, estão sob a responsabilidade dos municípios que abrigam pequenas cidades.

Nesse sentido, na próxima seção deste capítulo, vamos refletir sobre alguns momentos históricos que influenciaram o planejamento e a produção do espaço urbano nas pequenas cidades brasileiras.

Mapa 02 - Brasil: municípios com pequenas cidades.



Fonte: Elaborado pelo Autor (2022).

2.2 Das Cartas Régias ao Estatuto da Cidade: um ensaio sobre a experiência urbana nas pequenas cidades brasileiras

A realidade no interior é outra, o tempo passa em outro compasso. Às vezes, nem é fácil de entender; é como outra linguagem. O olhar do interior pode proporcionar narrativas distintas em relação a questões que, muitas vezes, só são percebidas por aqueles que estão distantes da essência do que somos.

O objetivo desta parte da tese é realizar uma reflexão panorâmica sobre os processos históricos da urbanização, planejamento urbano, planejamento urbano e regional, com um foco ainda pouco explorado nas pequenas cidades. A intenção é problematizar os percursos e a processualidade histórica da produção do espaço urbano à luz das políticas e dos programas governamentais implementados no decorrer da formação social brasileira.

O desafio de refletir sobre a produção e planejamento urbano das pequenas cidades assume aspectos específicos que merecem discussão. No tempo presente, encontra-se em construção a formulação de uma política nacional de desenvolvimento urbano, resultado de um processo de mobilização social e lutas políticas conduzidas pela sociedade civil organizada. As entidades, movimentos sociais e grupos políticos têm pleiteado junto ao governo brasileiro maior atenção ao desenvolvimento urbano e a constituição de princípios, de diretrizes, de programas, de projetos e de ações coordenadas com o objetivo de consolidar um marco histórico de planejamento e desenvolvimento urbano.

A Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, ainda em desenvolvimento e que recentemente sofreu retrocessos em seu processo, representa um importante esforço público e coletivo em direção à construção de uma política pública que promova a democratização da esfera pública, a participação social, o aumento de orçamento público e a orientação político e social de atendimentos das necessidades sociais na vivência com o espaço urbano. Esta política é um marco histórico no reconhecimento do planejamento e do desenvolvimento urbano como parte integrante do exercício da cidadania igualitária e da justiça social no país.

No entanto, atualmente, não há diretrizes para a integração interurbana dentro de uma perspectiva de desenvolvimento regional ou nacional. Essa lacuna gerou, quando existiram, em plano e projetos isolados relacionados ao “fenômeno urbano”, com foco restrito ao espaço intraurbano.

Cabe ressaltar que o planejamento intraurbano deveria ser capaz de orientar a alocação dos escassos recursos públicos municipais e, se bem-sucedido, seria

indispensável para o desenvolvimento local. Porém, é um fato que as pequenas cidades sofrem ainda mais influências de variáveis “extra locais” (regionais e nacionais), e é hipótese desta tese que as políticas, programas e projetos nacionais contribuem para a produção do espaço urbano em municípios menos populosos, frequentemente em desacordo com as diretrizes estabelecidas pelo Estatuto da Cidade. O problema é que “o objetivo dos planos federais de saneamento, transportes ou habitação não foi – e nem podia ser – a organização do espaço intraurbano” (Villaça, 2015, p. 172).

O autor se refere aos planos da década de 1970 e 1980, e em nosso entendimento, essa afirmação é válida para a maioria dos planos até hoje. Também entendemos que, quando o autor afirma que os planos não poderiam ter como objetivo (“e nem podia ser”) a organização do espaço urbano, isso se justifica pela ausência ou ineficiência de uma Política Nacional de Desenvolvimento Urbano. Essas ações afetaram significativamente o espaço de nossas cidades, criando grandes cicatrizes na malha urbana e gerando ônus consideráveis para os municípios até os dias atuais.

As cicatrizes urbanas representam as manifestações visíveis de um modelo de desenvolvimento urbano que tende a ser monótono, segregador e, frequentemente, resulta em uma paisagem urbana incompleta. Essas cicatrizes são caracterizadas por áreas desprovidas de infraestrutura básica e marcadas por vazios, nos quais se espera que futuramente sejam estabelecidos equipamentos sociais essenciais, como centros de saúde, escolas, espaços culturais e de lazer. Essas falhas na malha urbana não apenas refletem a ausência de serviços e facilidades essenciais para a qualidade de vida dos habitantes, mas também evidenciam as desigualdades socioeconômicas e as decisões políticas que contribuíram para a configuração desigual do espaço urbano.

A falta de relação entre o planejamento local e os planos nacionais federais resulta em investimentos nessas áreas que não consolidam um “projeto de cidade”. Os resultados desse processo de desconexão incluem expansão urbana desenfreada, ausência de infraestrutura urbana básica em diversos bairros, aumento do custo de manutenção da estrutura urbana municipal e aumento dos deslocamentos (mesmo em pequenas aglomerações), entre outras. Na ausência de um projeto de cidade, que seja coletivo e popular, essas cicatrizes são os frutos de projetos fragmentados e especulativos.

Assim, neste breve histórico, estamos interessados em captar a ação (ou ausência) do Estado brasileiro que tenha afetado o espaço das pequenas cidades brasileiras, seja por meio de políticas, de programas, de projetos, de planos ou de legislação de planejamento urbano e regional, seja nos processos de urbanização.

As ressalvas mencionadas têm o propósito de destacar aspectos que devem ser levados em conta para uma visão mais ampla do planejamento urbano.

Raízes: a ocupação do interior

Prado Júnior (2011) sintetiza a evolução do povoamento brasileiro nos períodos iniciais em três grandes fases, amparadas por “circunstâncias históricas precisas e bem definidas”: 1 – Ocupação Inicial (início da colonização – século XVII); 2 – revolução demográfica fruto da mineração (século XVIII); e 3 – Decadência da Mineração (segunda metade do século XVIII).

Segundo o autor, as condições encontradas pelos Portugueses na América eram distintas de outras colônias: “um território primitivo habitado por rala população indígena incapaz de fornecer qualquer coisa de realmente aproveitável.”

Para os fins mercantis que se tinham em vista, a ocupação não se podia fazer como nas simples feitorias, com um reduzido pessoal incumbido apenas do negócio, sua administração e defesa armada; era preciso ampliar estas bases, criar um povoamento capaz de abastecer e manter as feitorias que se fundassem e organizar a produção dos gêneros que interessassem ao seu comércio. A ideia de povoar surge daí, e só daí (Prado Júnior, 2011, p. 21).

Entendendo a necessidade de ocupação do território, a Coroa Portuguesa traçou diversas estratégias de ocupação do território. A primeira delas foi a divisão do território em capitânicas hereditárias⁹. Dessa forma, as cidades e as vilas da rede colonial eram, essencialmente, centros de dominação colonial criados por ato expresso da Coroa (Ribeiro, 1995, p. 195).

De acordo com Reis Filho (1968, p. 66), o regime das Capitânicas Hereditárias estimulava a fixação dos europeus nas novas terras, visando não apenas à ocupação, mas também a urbanização como solução eficaz para o povoamento e o domínio.

A ocupação gerada foi a de “núcleos esparsos de contato e comunicação difíceis, muitas vezes impossíveis” (Prado Júnior, 2011, p. 5). As cidades, núcleos de maior importância, eram criados nas capitânicas pertencentes à Coroa, e esta era responsável por promover a urbanização desses poucos centros. Na maioria dos centros, a Política Urbanizadora da Coroa Portuguesa, em meados do século XVI, “procurava utilizar o máximo de recursos de particulares” (Reis Filho, 1968, p. 66).

As grandes cidades eram litorâneas e tinham como funções, além da defesa, o comércio, a prestação de serviços aos setores produtivos e a atuação como agências reais de cobrança de impostos. Também desempenhavam um papel fundamental na regulação e no julgamento sobre o uso ou a concessão de terras e na resolução de

⁹ As capitânicas hereditárias existiram até 1821. À medida que iam fracassando, voltavam às mãos da Coroa Portuguesa e eram redimensionadas, gerando novas estruturas de administração. O ato de redimensionar as fronteiras das capitânicas hereditárias moldou alguns estados litorâneos atuais.

conflitos. Além disso, as principais cidades também serviam como centro de serviços e assistência médica, além de serem locais de encontro da aristocracia rural, que deixava suas fazendas para viver ali um breve período de convívio urbano festivo (Ribeiro, 1995, p. 195). A Política Urbanizadora da Coroa destinava engenheiros a essas cidades principais, chamadas de Cidades Reais, que tinham a responsabilidade de controlar as transformações espaciais. Essa política teve início com a fundação da cidade de Salvador (1549), continuando com a cidade do Rio de Janeiro e, no século XVII, as cidades de São Luís e Belém.

Para Prado Júnior dois motivos contribuíram para a expansão interior: 1 - o bandeirismo, que envolvia a caça de indígenas e a busca de metais e de pedras preciosas, abrindo caminhos, explorando terras e repelindo as vanguardas da colonização espanhola concorrente; e 2 - a exploração das minas, descobertas a partir dos últimos anos do século XVI, que estabeleceu núcleos estáveis e definitivos no coração do continente, como Minas Gerais, Goiás, Mato Grosso (Prado Júnior, 2011, p. 36).

Neste momento, a agricultura litorânea encerrou seu primeiro ciclo de prosperidade, e o movimento de migração se voltou para o interior em busca de novas oportunidades, principalmente a mineração. Foi apenas nas regiões mineradoras que “se implanta uma verdadeira rede urbana independente da produção agrícola, contando com uma ponderável camada intermediária de modos de vida citadinos” (Ribeiro, 1995, p. 196).

Vilarejos estradeiros e outros aglomerados menores com funções específicas surgiram para completar a rede urbana à medida que a população aumentava e se concentrava nas cidades mineradoras.

Essas cidades e vilas, grandes e pequenas, constituíam agências de uma civilização agrário-mercantil, cujo papel fundamental era gerir a ordenação colonial da sociedade brasileira, integrando-a no corpo de tradições religiosas e civis da Europa pré industrial e fazendo-a render proventos à Coroa portuguesa. Como tal, eram centros de imposição das idéias e das crenças oficiais e de defesa do velho corpo de tradições ocidentais, muito mais que núcleos criadores de uma tradição própria (Ribeiro, 1995, p. 196-197).

Foram três os Núcleos de Mineração que contribuíram para o povoamento do território interior da colônia: o povoamento em torno das explorações no centro de Minas Gerais, o povoamento na capitania de Mato Grosso (Cuiabá, 1718) e o povoamento na capitania de Goiás (com dois povoamentos: um ao sul na capital da capitania, Vila Boa, e outro ao norte na comarca São João das Duas Barras, hoje Porto Nacional).

Segundo Santos (2001), quatro tipos de traçados de vilas e de cidades eram

característicos do Brasil colonial: os traçados inteiramente irregulares, os traçados de relativa regularidade, os traçados inicialmente irregulares sendo refeitos com regularidade e os traçados perfeitamente regulares.

Ao contrário do que foi citado anteriormente para as maiores cidades, onde a Coroa destinava engenheiros para controlar as transformações espaciais, nas cidades do interior, a “Política Urbanizadora” da Coroa envolvia a definição de diretrizes de ocupação do território com base nas orientações contidas nas Cartas Régias.

Coelho (1996) afirma que a Vila Boa de Goiás (atualmente denominada Goiás) pertence ao grupo de traçados inteiramente irregulares e que esse fato se deve à formação espontânea, sem obediência a nenhuma orientação descrita na Carta Régia de fevereiro de 1736. Segundo o autor, essas cidades “surgiram em obediência mais a uma tradição popular de ordenação das casas e ruas do que a normas ou traçados preestabelecidos” (Coelho, 1996, p. 11). No entanto, como referência Moraes (2003a), alguns pesquisadores defendem que a Vila Boa de Goiás faz parte do grupo de cidade colônias do século XVII.

O movimento de ocupação do interior propiciado pela mineração teve curta duração. “Cessa então a corrente de povoamento para o interior; e até em muitos casos ela se inverte. Renasce o litoral e a agricultura recupera a primazia” (Prado Júnior, 2011, p. 38).

O despovoamento dos dois núcleos de mineração do Centro-Oeste foi o mais atingido. Em Goiás, o movimento foi intenso e descrita por Brig. Cunha Matos

No distrito de Pilar existiram mais de 9.000 escravos; no dia de hoje, toda a sua população, sempre decrescente e atenuada, monta a menos de 3.000 almas, inclusive os escravos. Os arraiais de Barra, Anta, Santa Rita, Ferreiro, Ouro Fino e outros são montes de ruínas; a cidade mesmo (Vila Boa, a capital) já foi mais extensa e populosa; os campos encontram-se cheios de taperas ou casas abandonadas e inteiramente demolidas: em conclusão, é mui certo que a população geral da comarca de Goiás tem diminuído imensamente no que respeita aos escravos; faz poucos progressos em gente livre e promete pouca duração no caso de não ser socorrida com imigração (Cunha Matos *apud* Prado Júnior, p. 77).

O Período Colonial foi marcado pela expansão e ocupação do território, bem como por um intenso processo de compartimentação territorial, com o objetivo de assegurar a posse do território e de explorar economicamente as terras. Isso ocorreu no interior do território, primeiro com a exploração das drogas do sertão na Amazônia e, em seguida, com a mineração na parte central do País. Como resultado, o Brasil estava praticamente constituído em termos de sua geografia quando o do período imperial começou.

Insalubridade: experiências sanitárias e de planejamento em pequenas cidades

No Rio de Janeiro, no final do século XIX. “Eram cinco horas da manhã e o cortiço acordava, abrindo, não os olhos, mas a sua infinidade de portas e janelas alinhadas.”¹⁰

A cidade cresceu. A população aumentou de aproximadamente 272 mil habitantes, em 1872, para mais de 811 mil habitantes, em 1900 (IBGE, 1872, 1900), um aumento de mais de 500 mil pessoas em menos de 30 anos. No entanto, esse processo de urbanização não beneficiou os menos favorecidos, que tinham como opção de moradia os cortiços.

Para Villaça (2015, p. 193), foi nesse contexto, - pouco antes da Proclamação da República -, que surgiu o planejamento urbano (*latu sensu*) brasileiro. O autor usa o Plano de Melhoramentos no Rio de Janeiro em 1875, como marco inicial.

Porém, os problemas urbanos, como de saneamento, de mobilidade e de habitação não eram exclusivos das cidades médias e grandes. As pequenas cidades também sofriam os impactos da falta de implementação de instrumentos capazes de realizar

[...] [o] controle dos movimentos espontâneos, e às vezes caóticos, de atividades econômicas individuais e de migrações em massa – reflexos e consequências das mudanças sociais que alteram profundamente as relações entre os homens e destes com o meio ambiente” (Rattner, 1974, p. XI).

Esses impactos eram especialmente sentidos nas pequenas cidades devido à escassez de recursos financeiros disponíveis.

A falta de saneamento e o ordenamento precários dos aglomerados urbanos também afetavam a saúde da população nas pequenas cidades gaúchas no início do século XX. Conforme podemos ver nos relatórios de obras de Saturnino de Brito, era necessário - além das obras de saneamento e de sistema de água tratada, o que o engenheiro chamava de “plano para habitações” e que hoje chamamos de código de obras e posturas - parâmetros de ocupação urbana ou, de forma mais ampla, um plano de ocupação do território.

A propósito da salubridade local, teríamos de repetir – por cabíveis a todas as pequenas cidades nas mesmas condições - [...] chamamos especial atenção para o que se refere à higiene domiciliar, a qual depende do conveniente plano para as habitações, dando-se-lhes ar e luz e não se poderá manter sem o indispensável asseio, principalmente nos gabinetes sanitários (Brito, 1944, p. 16).

¹⁰ Trecho de *O Cortiço*, de Aluísio Azevedo.

Segundo Villaça (2015, p. 179) o *urbanismo sanitarista* é a corrente mais restrita do planejamento urbano *lato sensu*, e praticamente se extinguiu em 1930, resumindo-se, praticamente, na obra de Saturnino de Brito, que faleceu em Pelotas em 1929.

No texto “O Sanitarismo como Planejamento Urbano”, Weimer (2004) discorre sobre os conceitos do sanitarismo e sua evolução no Brasil, destacando a atuação de Saturnino de Brito. Apesar do título, o autor não defende ou explica a tese de classificar o Urbanismo Sanitarista como Planejamento Urbano. Weimer nos relata como o “ostracismo” das ideias positivistas do engenheiro Saturnino de Brito o tirou da cena nacional e o levou a encontrar “guarida” oferecida pelos positivistas gaúchos, em que desenvolve projetos para diversos municípios no estado, incluindo as pequenas cidades¹¹.

Os planos de Brito para as pequenas cidades do Rio Grande do Sul (ver Apêndice 01), de maneira geral, dividem-se em três partes: Topografia Sanitária; Planta da cidade e, em alguns casos, expansão; Salubridade e Melhoramentos Municipais¹². Na Topografia Sanitária, o autor descreve a implantação da cidade, a localização, a geologia e a hidrografia da região (possibilidades de captação de recursos hídricos). Nos Melhoramentos Municipais, estavam presentes as conclusões e as diretrizes para a gestão do município.

A cidade de Rosário do Sul, por exemplo, tinha uma população total de 15.545 habitantes em 1914, cinco anos antes de o projeto ser elaborado. Desses, o número de habitantes no perímetro urbano da vila não excederia 3.500, “inclusive os moradores sem ranchos, nos subúrbios, e o pessoal da Companhia Swift” (Brito, 1944, p. 213).

Uma das peculiaridades da cidade que foi considerada por Saturnino de Brito no projeto foi a existência de um grande frigorífico na cidade, a Companhia Swift, que possuía um sistema próprio de captação de água e de esgotamento dos resíduos industriais. Sobre a captação, Brito (1944) entendeu que o município poderia ter uma importante fonte de renda ao assumir o fornecimento de água para o frigorífico. A demanda da empresa foi estimada em cerca de 3 a 4 vezes o volume que o município precisaria para a demanda doméstica. A Swift deveria ser tratada como “um consumidor nas condições de um outro qualquer, sem direito a favores e exigências que, em breve, se tornariam impertinentes” (Brito, 1944, p. 215).

O Projeto de Saneamento de Iraí é o mais peculiar desse conjunto, pois precede a

¹¹ Ver a tabela com a lista de cidades onde Saturnino de Brito atuou no APÊNDICE 01.

¹² No caso da Cidade de Iraí aparece o termo Melhoramentos Regionais (Brito, 1944, p. 218), o que demonstra o entendimento do autor sobre a importância de que houvesse uma visão integrada do território.

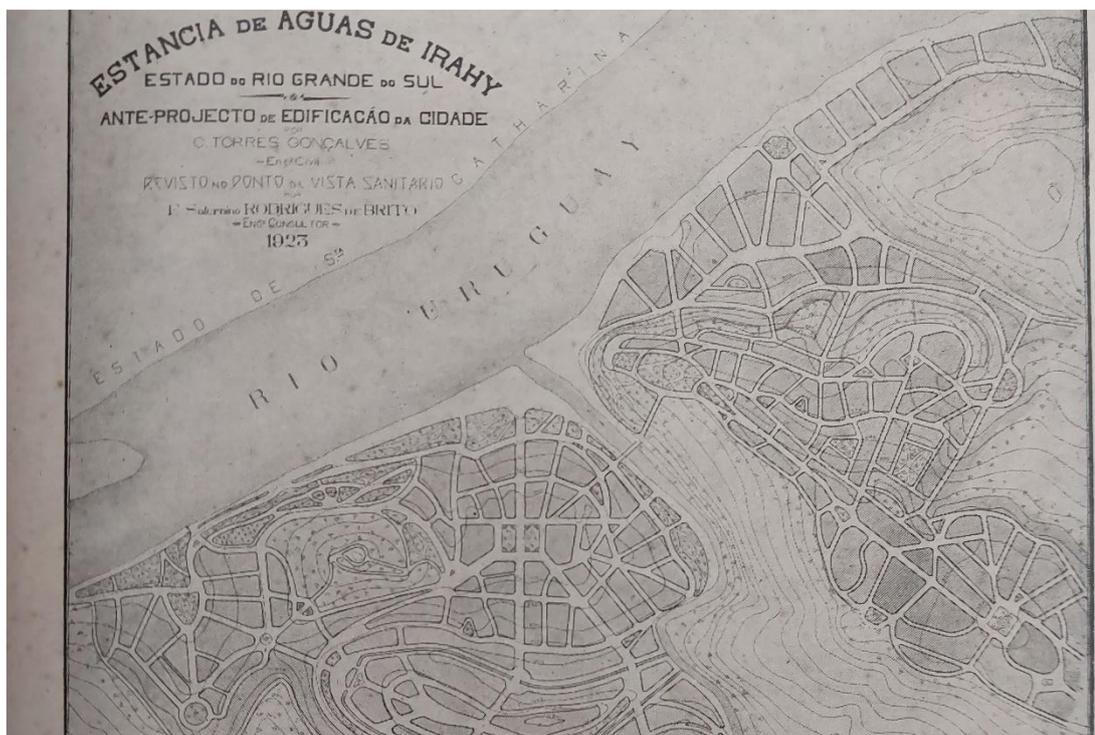
própria fundação do município. Na década de 1920, a região era um local onde as pessoas iam para banhos, no que era então o 8º Distrito de Palmeira das Missões e se tornou um município emancipado, em 1933. A região recebeu atenção especial do governo estadual devido à presença de fontes termais localizadas nas margens do Rio Arroio do Mel.

O Governo do Estado do Rio Grande do Sul reconheceu o potencial ambiental e turístico da região e encomendou exames que apresentaram resultados positivos, destacando o potencial terapêutico das águas, que foram identificadas como “sulforosas sódicas”. Em seguida, foi encomendado um projeto para desenvolver um núcleo urbano em torno das águas termais, e esse projeto foi desenvolvido pelo engenheiro Carlos Torres Gonçalves.

Planta da cidade. Os mais calorosos louvores merecem o Governo do Estado do Rio Grande do Sul, por ter encarregado distinto Engenheiro Carlos Torres Gonçalves de proceder a estudos para que as fontes medicinais do Arroio do Mel sejam inteligentemente aproveitadas e para que habitação não se desenvolva ao acaso, entregues às vontades e caprichos dos que se fizerem proprietários das terras presentemente pertencentes ao Estado (Brito, 1944, p. 212).

Nesse caso, tratava-se do anteprojeto de uma nova cidade, uma pequena cidade nova. Segundo Brito, o anteprojeto seguiu os princípios estabelecidos em “*Le Tracé Sanitaire des Villes*” e recebeu a aprovação de “*eminentes autoridades estrangeiras*” (Brito, 1944, p. 212).

Figura 07 - Anteprojeto de edificação da cidade de Iraí, engenheiro Carlos Torres Gonçalves.



Fonte: Brito, 1944, p. 213.

Segundo Rückert (2017, p. 31), nos diversos projetos de saneamento que Brito elaborou para cidades sul riograndenses, ele procurou aplicar as práticas mais modernas de captação, tratamento e distribuição de água da época. É importante reconhecer a importância dessas obras sanitárias para as pequenas cidades. Porém, havia contradições na produção do espaço urbano:

[...] as obras projetadas por Saturnino de Brito para as cidades sul-riograndenses contemplavam apenas o perímetro urbano das respectivas cidades e, conseqüentemente, outras áreas permaneciam desprovidas do acesso aos sistemas de abastecimento que estavam sendo projetados. Naquele contexto, a ideia de universalização do abastecimento de água ainda não estava na pauta do poder público. As fontes pesquisadas não nos permitem afirmar que as elites urbanas fossem privilegiadas com a ampliação do acesso à água, uma vez que o volume previsto para captação – ao menos no plano hipotético – o abastecimento de toda a população e ainda ofereciam margem para suportar um certo crescimento demográfico. No entanto, devemos considerar dois benefícios indiretos que a modernização no abastecimento de água gerava para as elites urbanas: a valorização dos terrenos e imóveis servidos pela rede e a maior disponibilidade de água para atividades industriais e comerciais (Weimer, 2004, p. 31).

Essas contradições estavam presentes, mesmo com a de uma visão mais abrangente, seja no planejamento intraurbano, seja no regional, essas questões não foram solucionadas. Conforme Villaça (2015, p. 197), durante esse período, a classe dominante apresentava suas propostas urbanas com antecedência e as debatia abertamente. Além disso, as condições de hegemonia permitiam essa estratégia.

Martins (1965) relata que, a partir de 1939, além dos levantamentos topográficos, a diretoria de Saneamento do Rio Grande do Sul passou a elaborar planos diretores. Porém, esses planos não eram abrangentes e, para a respectiva autora, “não se pode dizer fossem completos sob o ponto de vista urbanísticos, pois não eram senão planos viários e de alinhamentos, visto se basearem exclusivamente em dados físico-topográficos” (Martins, 1965, p. 101).

As experiências de planejamento urbano, *stricto sensu* e intraurbano, nas pequenas cidades gaúchas, tornaram-se mais efetivas a partir de 1945, quando o Governo do Estado do Rio Grande do Sul, “através da Secretaria de Obras Públicas, começou a elaborar planos diretores para os municípios do Interior, como pré-requisito para a execução do I Plano de Saneamento” (Ghezzi, 1990, p. 27).

Martins (1965) detalha ainda mais a evolução do planejamento urbano no Rio Grande do Sul em pequenas cidades:

Assim, se de 1939 a meados de 1945 foram executados levantamentos topográficos de 10 localidades (1 vila incluída) e elaborado igual número de planos-diretores, de 1945 a 1950, com recursos do Plano de Saneamento, tivemos 50 levantamentos topográficos e 24 planos-

diretores, isto é, mais que o dobro do período anterior e igual (Martins, 1965, p. 102).

Em 1947, duas ações de órgão diferentes reforçaram o surgimento de um urbanismo mais técnico e fundamentado no estado do Rio Grande do Sul (Martins, 1965). A Seção de Urbanismo contratou um engenheiro com a finalidade exclusiva de organizar o setor de Expediente Urbanos, enquanto o Instituto de Belas Artes criou o Curso de Arquitetura e Urbanismo. Isso não apenas teve um efeito didático e de criação de um ambiente favorável, mas também permitiu que servidores da seção de urbanismo fossem diplomados a partir de 1948, formando as primeiras turmas de urbanismo no Brasil.

A partir desse momento, os Planos ganharam em qualidade e, mesmo nas pequenas cidades, tratavam de pelo menos seis temas: a situação regional do estado, a situação regional do município; e as condições do trabalho, da habitação, da recreação e cultura e da circulação. No entanto, havia um problema na prática: “cada plano concluído e entregue à Prefeitura ficava posto de lado pelo Estado (o urbanista ia trabalhar em outra cidade) e pela prefeitura (desorientada, não sabendo o que fazer com êle)” (Martins, 1965, p. 108). Prática ainda muito presente nos planos do século XXI.

Ainda assim, Monte-Mór (2008, p. 42-43) ressalta que essa experiência no Rio Grande do Sul representou os primeiros estudos na linha da “visão compreensiva da cidade” e sugere a preocupação desses estudos de incluir novos aspectos no planejamento das cidades. O autor também ressalta que o surgimento do Curso de Urbanismo da Escola de Belas Artes de Porto Alegre, em 1947, fortaleceu o enfoque no “planejamento, a assistência permanente e às medidas visando à implantação gradual e efetiva dos trabalhos” (Monte-Mór, 2008, p. 43). Diferenciando assim como uma nova etapa e uma nova concepção, algo diferente em relação ao Urbanismo Sanitarista.

A cidade passa a ser vista principalmente como um problema técnico, resultante da somatória dos sistemas de produção dos serviços e infraestrutura requeridos e, conseqüentemente, afeitos ao processo da administração urbana. É neste sentido que representa uma ruptura com o modelo anterior, por incorporar, assim, a ideia de processo contínuo de planejamento, inserido no contexto político-administrativo como atividade normativa perene, onde o plano representava uma sistematização a médio prazo dos objetivos a serem atingidos a partir de ações de curto prazo. Assim, o problema urbano se deslocava da preconcepção ideológico-formal do espaço, segundo uma análise funcional do organismo ou instrumento “cidade”, para uma visão da aglomeração urbana centrada na ideia de resolução técnica dos serviços de consumo coletivo que o Estado era crescentemente chamado a assumir, aliada à tentativa de “ordenação” do espaço em expansão pela localização de investimentos indutores e legislação apropriada ao controle social (Monte-Mór, 2008, p. 43).

A experiência gaúcha no planejamento das pequenas cidades, na primeira metade do século XX, demonstra a necessidade de “descentralização do urbanismo” pelo governo estadual, por meio de escritórios regionais, que propunham planos de planejamento local conectados à proposta regional do estado. Além disso, enfatiza a importância da assistência contínua na aplicação dos planos, juntamente com mecanismos de controle social a fim de que “esclareçam a população sobre o plano, orientando a localização dos órgãos urbanos, resolvendo problemas legais, e humanos das desapropriações, combatendo a especulação dos loteamentos facilitados” (Martins, 1965, p. 114).

Como vimos, ilustrado pela experiência Gaúcha, na década de 1940 começaram a ser estabelecidos órgãos responsáveis por iniciar processos de planejamento nas administrações municipais, muitas vezes contratando escritórios terceirizados ou instituições de urbanismo para a produção de planos diretores, nos quais instrumentos como o zoneamento começam a ser difundidos (Feldman, 2009).

Planejamento urbano regional: pensamento amplo em escala e conteúdo

O planejamento urbano regional teve seu início na década de 1920, a partir do encontro de Patrick Geddes e Lewis Mumford, conforme minuciosamente detalhado por Hall (1974, p. 64-67; 2016, p. 187-245). Mumford foi capaz de dar “forma coerente” aos pensamentos de Geddes e os difundiu entre os integrantes da hora recém criada *Regional Planning Association of America* (RPAA), “um grupo pequeno, mas brilhante e devotado grupo de planejadores”, sediado na cidade de Nova York. Segundo Hall (2016, p. 189), tais estudos fundidos às ideias correlatas do estudioso de cidades Ebenezer Howard se espalhou mundo afora. O autor explica que

Howard had already anticipate the change of scale: his analysis of the problem and its solution, was a regional one. Geddes’s contribution was to put the flesh of reality on the bare bones of the regional idea: at last, human geography has to provide the basis of planning. From this came Geddes's working method, which became part of the standard sequence of planing: survey the region, it's characteristics and trends, follow it by analysis of the survey, follow it only then by the at actual plan. Geddes, more than anyone, gave planning a logical structure (Hall, 1974, p. 64).

A primeira aplicação prática dessas teorias, em consonância com a RPAA, foi a Tennessee Valley Authority (TVA). A missão da TVA era desenvolver o potencial hidrelétrico e de transporte da região, o que incluía a tornar o rio navegável, distribuir e vender energia, em uma perspectiva de desenvolvimento regional integrado que englobava aspectos econômicos, sociais e físicos. A criação dessa instituição pública visava, por um lado, conferir a ela a responsabilidade pelo desenvolvimento de

atividades do governo nacional em escala regional, e, por outro, utilizar essa experiência como modelo para outras regiões do país.

Mas essa experiência não reverberaria apenas no território estadunidense. No Brasil, essa experiência influenciou a criação da Comissão do Vale São Francisco (CVSF), em 1948¹³, e da Comissão Interestadual da Bacia Paraná-Uruguaí (CIBPU), em 1951, ambas estruturadas na experiência do Tennessee (Gardin, 2009, p. 19).

É necessário destacar algumas ações anteriores voltadas para o combate à seca na região nordeste, que resultaram na criação da Inspetoria de Obras Contra a Seca (IOCS), em 1906, sendo transformada em Inspetoria Federal de Obras Contra a Seca (IFOCS), em 1909. Por fim, deu origem ao Departamento Nacional de Obras Contra a Seca (DNOCS), estabelecido em 1945, atualmente ligado ao Ministério da Integração (Monteiro Neto *et al.*, 2017, p. 38), bem como a criação da Caixa Especial de Obras de Irrigação de Terras Cultiváveis no Nordeste Brasileiro, em 1920.

Com efeito, Monte-Mór (2006, p. 70) narra que, a partir da crise do capitalismo de 1929, a questão urbana passa a ser redefinida em função de uma problemática regional que “recolocava as cidades como os centros, ou nós, de um sistema econômico organizado em bases regionais ou nacionais”, tornando-se recorrentes as preocupações com a hierarquia urbana, a rede de cidades e a inter-relação entre elas.

Para Hall (1974, p. 9), o Planejamento Espacial (Spatian Planning), ou Planejamento Urbano e Regional (Urban and Regional Planning), é essencialmente a aplicação da geografia humana à ação com o objetivo específico de alcançar determinado fim. Nessa direção, segundo o autor, o planejamento espacial (ou, como é chamado aqui, planejamento urbano e regional) é uma subclasse de uma atividade mais ampla chamada planejamento, que envolve a gestão e controle de um sistema específico, o sistema urbano e regional. Assim, todo planejamento é um processo contínuo que busca conceber maneiras apropriadas de controlar o sistema em questão e, em seguida, monitorar os efeitos para determinar a eficácia dos controles ou a necessidade de modificações subsequentes (Hall, 1974, p. 269).

Freidmann (1960, p. 33) nos dá a noção de escala: “quando falamos em planejamento regional, geralmente associamos essa ideia ao desenvolvimento econômico de uma área menor que o país, porém maior que um município”.

Sob a ótica das pequenas cidades, a inovação, a partir da década de 1950, coincide com a institucionalização do planejamento urbano a nível municipal. Além disso, nesse período, uma nova escala começa a ser estudada: a escala regional, que, por sua vez,

¹³ Criada pela Lei N° 541, de 15 de Dezembro de 1948.

engloba as pequenas cidades.

O deslocamento da visão do planejamento municipal, que prevaleceu nas décadas anteriores, para uma dimensão regional introduz um conjunto de novas questões: a superação do limite político administrativo para a demarcação de áreas de planejamento; a necessidade de considerar determinantes geográficos, econômicos, as potencialidades de recursos regionais, assim como avanços da técnica no processo de planejamento. [...] Trata-se, fundamentalmente, do reconhecimento das disparidades regionais como questão a ser superada na escala regional em estreita relação com a escala urbana. Nessa perspectiva de articulação entre o urbano e o regional para a superação das desigualdades, o ideário do planejamento se torna indissociável das estratégias de desenvolvimento (Feldman, 2009, n.p).

Essa mudança de paradigma, da escala urbana para regional, implica necessariamente uma mudança na metodologia, abrangendo estudos em todas as escalas de cidades e introduzindo novos tópicos além do urbanismo. A inserção de novos profissionais e, por conseguinte, um novo olhar mais abrangente acerca das questões urbanas, bem como a atenção à questão regional, foram gradamente influenciadas pela difusão das teorias e ações do Movimento Economia e Humanismo e pela abertura de escritórios regionais da Sociedade para Análises Gráficas e Mecanográficas Aplicadas aos Complexos Sociais (SAGMACS), em 1947, liderado pelo padre Louis-Joseph Lebret.

Os projetos e contribuições da SAGMACS e do Padre Lebret no Brasil têm ganhado atenção e análise detalhada por diversos estudiosos, incluindo Ângelo (2010), Carneiro (1994), Cestaro (2009, 2015), Chiquito (2011), Feldman (2009), Gardin (2009), Leme (2000, 2004). Esses autores concordam que o contexto nacional-desenvolvimentista brasileiro, no período de 1940 a 1960, proporcionou um terreno fértil para a atuação da SAGMACS e de outras instituições e assessorias técnicas, como o Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM), em 1952, o Centro de Pesquisas e Estudos Urbanísticos da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da USP (CPEU) em, 1955 e o Centro de Estudos e Planejamento Urbano e Regional na Universidade Federal de Pernambuco (CEPUR), em 1962.

Nesse contexto, a análise do fenômeno urbano foi ampliada, envolvendo equipes multidisciplinares que incluíam a visão do cientista sociais e a introdução de técnicas de pesquisa e análise previamente inexistentes no planejamento urbano brasileiro. Essa abordagem abrangente, tanto em termos de temas quanto de território, incluiu as pequenas cidades em diversas regiões brasileiras.

Podemos então dizer que, a partir da realização do estudo das “Necessidades e Possibilidades do estado de São Paulo”, a SAGMACS se inseriu em definitivo no campo do planejamento regional no Brasil, pois, além de trabalhos semelhantes realizados para os estados do sul do país, sob contrato estabelecido pela CIBPU, em 1954 Lebret se engajou, em Pernambuco, em um estudo para o desenvolvimento da indústria naquele estado, contratado pela CODEPE, que contou com a parceria do

engenheiro Baltar (Cestaro, 2015, p. 236).

Nos trabalhos da SAGMACS, podemos observar estudos que abrangem regiões metropolitanas, rede de cidades ligadas por bacias hidrográficas, incluindo pequenas cidades, bem como alguns estudos sobre pequenas cidades, dos quais destacamos: a Comissão Interestadual Bacia Paraná-Uruguaí, Problemas de desenvolvimento, necessidades e possibilidades do estado de São Paulo, 1954; Problemas de desenvolvimento, necessidades e possibilidades dos estados do Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Paraná, 1958; Estudo sobre o desenvolvimento e implantação de indústrias, interessando a Pernambuco e ao nordeste, 1955; Ipatinga e seus problemas socioeconômicos: relatório preliminar, 1961; Plano Diretor de Barretos, 1963; Plano de desenvolvimento do Paraná: comunidades territoriais do Paraná, 1963; Águas e esgotos: análise da situação dos sistemas nas sedes de município do interior de São Paulo, 1963, e; Prospecção dos problemas de desenvolvimento de Ubatuba, 1964 (Angelo 2010, p. 225-231).

É notório, a partir do conjunto desses trabalhos, que a temática da industrialização, desenvolvimento e economia se relacionam com a questão territorial, buscando soluções nas diversas disciplinas estudadas.

Assim, entre 1950 e 1964, iniciaram-se os planos regionais que envolviam as pequenas cidades e tratavam de questões impactantes da época, como a migração do campo para a cidade, o processo crescente de urbanização e o aumento da área urbana, com consequente urbanização (Leme, 2005, p. 31-32).

Já na década de 1960, a falta de solução para os crescentes problemas nas cidades, agravados pelo aumento da população urbana, tornou-se um tema central no Seminário de Habitação e Reforma Urbana (SHRU), realizado no Hotel Quitandinha, em Petrópolis, Rio de Janeiro.

O SHRU deu grande ênfase à habitação e ao planejamento territorial, propondo a elaboração de planos nacionais, como se constata nas conclusões do SHRU transcrito no IBAM (1965, p. 245-266). O Plano Nacional Territorial fixaria diretrizes gerais para o planejamento territorial e distribuição geográfica, interligando diversos planos regionais e vinculando-os aos planejamentos de natureza econômica e aos grandes empreendimentos de interesse nacional, a fim de integrar as diversas regiões do país (IBAM, 1965, p. 256).

Por sua vez, o Plano Nacional de Habitação (PNH) tinha o objetivo de corrigir o déficit habitacional e atender à crescente demanda por serviços e equipamentos urbanos. A proposta era que nenhuma construção do PNH fosse realizada sem que as obras de urbanização correspondentes estivessem de acordo com o planejamento dos municípios onde fossem executadas (IBAM, 1965, p. 257).

Para Bonduki (2018, p. 21-22), o SHRU representou uma “tentativa de incorporar a questão urbana nas reformas de base que as forças progressistas buscavam implementar no governo Goulart”, um processo que foi abruptamente interrompido pelo golpe civil-militar de 1964.

Até 1964, o planejamento do espaço urbano continuaria sendo encarado pelo governo federal como “artigo de luxo”, reservado aos grandes projetos políticos, onde o caráter nobre do empreendimento exigia um toque artístico e funcionalidade técnica compatíveis com a grandeza da obra (Monte-Mór, 2008, p. 45).

Pequenas cidades, habitação e planejamento no regime militar

Já no fim da década de 1950, paralelamente às discussões regionais e aos problemas de habitação nas grandes cidades, alguns estudiosos, como o engenheiro Antônio Bezerra Baltar¹⁴, começaram a destacar a necessidade de planificação no nível local para possibilitar o “crescimento equilibrado e harmonioso das cidades de todos os tamanhos, sem excluir aquelas pequenas e médias em população e extensão – a maioria das sedes de Municípios do Brasil, tão numerosas como geralmente descuidadas desse aspecto da organização social da comunidade” (Baltar, 1965, p. 163).

A maioria se não a totalidade das cidades sede dos três mil e tantos municípios brasileiros, está crescendo desordenadamente, sem nenhum plano ou orientação, ao sabor dos interesses de diferentes grupos sociais, especialmente da especulação desenfreada com valores imobiliários urbanos.

Sob a pressão do desenvolvimento da economia nacional amplas massas rurais têm se deslocado continuamente do campo para essas cidades, super povoando-as e fazendo-as crescer a um ritmo mais acelerado do que a evolução de sua capacidade de oferecer emprego e de implantar e operar os serviços básicos características do meio urbano (Baltar, 1965, p. 161).

Apesar dos crescentes problemas urbanos identificados já no SHRU, em 1963, nos primeiros anos do regime militar autoritário, os debates e as políticas públicas estavam concentrados principalmente na habitação e só posteriormente começaram a incorporar questões relacionadas à infraestrutura urbana e ao planejamento urbano e metropolitano, bem como à questão urbano-regional (Monte-Mór, 2008, p. 45).

A crise econômica e social que se instala no Brasil na segunda metade da década de 1950, juntamente com a insatisfação/mágoa da população, levou a política de

¹⁴ O engenheiro trabalhou no CEPUR e SAGMACS, sendo importante a contribuição de Louis-Joseph Lebret para a formação do pensamento de Baltar.

habitação a atender aos interesses do novo governo militar. Assim, a Lei nº 4.380 de 1964 criou o Sistema Financeiro da Habitação de Interesse Social (SNHIS), o Banco Nacional da Habitação (BNH) e o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU), entre outras medidas. A partir da criação desses órgãos, podemos considerar que o planejamento urbano foi institucionalizado em nível federal.

O BNH tinha como uma de suas atribuições gerir o Sistema Financeiro da Habitação (SFH), que financiava a construção e aquisição da casa própria, especialmente para a população de baixa renda.

Os empreendimentos habitacionais eram financiados pelo BNH e coordenados pelas Cooperativas Habitacionais, que, por sua vez, eram assessoradas pelo Instituto de Orientação às Cooperativas Habitacionais (INOCOOPs) e pelas Companhias Estaduais ou Municipais de Habitação (COHABs). Assim, surgiram conjuntos habitacionais para a população de baixa renda que, em geral, eram de grandes dimensões, monótonos (com pouca diversidade arquitetônica) e localizados em áreas de expansão, muitas vezes carentes de equipamentos públicos e com pouca infraestrutura urbana.

Nas pequenas cidades, onde a especulação imobiliária tinha menos impacto, o modelo de provisão habitacional seguiu o mesmo molde das grandes e médias cidades. A segregação não era apenas fruto da especulação, mas também da exclusão social, em que as elites – grupos privilegiados que impedem o acesso da população a serviços de qualidade (emprego, educação, saúde, lazer e moradia) afim de manter as diferenças de classes e de preservar seu poder e status.

Vale ressaltar que o BNH tinha em sua cartela de projetos dois programas que fugiam desse modelo: o Programa de Financiamento de Construção, Conclusão, Ampliação ou Melhoria de Habitação de Interesse Social (FICAM) e o Programa João de Barro.

O FICAM buscava consolidar a autoconstrução como uma alternativa eficaz aos programas convencionais, trabalhando em conjunto com o Programa de Financiamento de Lotes Urbanizados (PROFILURB). O programa era mais favorável às classes ainda mais vulneráveis do que os esquemas existentes de financiamento individual de materiais de construção, como o Programa de Refinanciamento de Materiais de Construção (RECON).

Por outro lado, o Projeto João de Barro¹⁵ era um programa de autoconstrução em larga escala destinado a cidades de pequeno e médio porte. Embora o Projeto tenha tido números incipientes, devido ao curto prazo de execução, lançado em 1984, próximo à extinção do BNH em 1986, suas propostas podem ser analisadas para

¹⁵ O programa foi criado pela Resolução do Conselho de Administração nº 5 de 24/04/1984 do BNH - Banco Nacional da Habitação.

compreender as soluções propostas na época para mitigar o déficit habitacional nas pequenas cidades.

O programa João de Barro tinha como diretriz favorecer a organização e desenvolvimento de comunidades carentes que, por meio da autoconstrução, enfrentassem o problema da habitação. Ele também buscava respeitar os valores culturais das famílias e comunidades envolvidas, assegurando a participação efetiva dos beneficiários na elaboração e execução desses projetos. Ademais, o programa visava aperfeiçoar os mecanismos de assistência técnica e treinamento, a fim de melhorar o desempenho dos Agentes e das comunidades envolvidas nos projetos de autoconstrução dentre outras. E, por fim, priorizava a implementação de empreendimentos menores para uma melhor integração com a malha urbana (BNH, 1984).

Assim, o financiamento de terreno e de materiais de construção, junto à necessidade de aperfeiçoar os mecanismos de assistência técnica e de treinamento, foi a solução proposta pelo Projeto João de Barro para as cidades de pequeno porte em questões habitacionais.

A função do SERFHAU incluía estudos, pesquisas, apoio e assistência técnica relacionados à HIS e ao planejamento urbano (planos diretores) para estados e municípios, bem como o estímulo à criação de fundações, de cooperativas, de mútuas e de outras formas associativas em programas habitacionais, propiciando-lhes também assistência técnica (Brasil, 1964, art. 55). Assim, o Governo Federal passou a estimular a elaboração de planos diretores por parte das prefeituras, sendo o trabalho realizado por escritórios particulares.

Em 1966, foi instituído o Sistema Nacional de Planejamento Local Integrado (SNPLI) e criado o Fundo de Financiamento de Plano de Desenvolvimento Local Integrado (FIPLAN), ambos subordinados ao SERFHAU¹⁶. Em 1967, o Ministério do Interior foi criado por meio do Decreto-Lei 200 e ficou vinculado ao SERFHAU e ao BNH.

Sob a coordenação do SERFHAU, os Planos Diretores de Desenvolvimento Integrado (PDDIs) foram desenvolvidos nos municípios. O objetivo era criar planos que abrangessem não apenas o distrito-sede, mas também considerassem aspectos econômicos e sociais tanto na parte urbana quanto na rural, em uma análise abrangente do município.

Da mesma forma que os investimentos industriais, agrícolas, etc., são racionalizados através da elaboração de projetos, torna-se necessário

¹⁶ DECRETO Nº 59.917, DE 30 DE DEZEMBRO DE 1966 - Regulamenta o SERFHAU - Serviço Federal de Habitação e Urbanismo, estabelece suas finalidades e modo de operação, cria o Fundo de Financiamento de Planos de Desenvolvimento Local Integrado, e dá outras providências.

elaborar planos de desenvolvimento local para a racionalização dos investimentos que se destinarão à urbanização. E, apesar de o planejamento local ser, evidentemente, o instrumento utilizável para racionalizar tais investimentos, constata-se que até hoje pouco ou quase nada se fez a êste respeito, no caso brasileiro.

O custo da urbanização das cidades brasileiras é, em geral, extremamente elevado. As densidades demográficas dos centros urbanos são demasiadamente baixas, fato que acarreta custos unitários muito altos para os diversos serviços públicos, equipamentos sociais, etc. (Ministério do Planejamento e Coordenação Econômica, 1967, p. 103).

Para a concepção dos PDDIS, equipes multidisciplinares foram formadas, compreendendo especialistas em sociologia, geografia, economia, demografia, pedagogia, administração, engenharia e arquitetura. No entanto, os PDDIs culminaram em extensos relatórios que continham uma variedade de avaliações setoriais, tornando sua implementação complexa. Suas contribuições, na melhor das hipóteses, restringiram-se a regulamentações sobre o uso e ocupação do solo, que muitas vezes ecoavam os paradigmas do período anterior.

Redemocratização: constituição municipalista e a fragilidade dos municípios de pequeno porte populacional

A Constituição Federal de 1988 conferiu maior autonomia aos municípios, especialmente no campo da gestão do território. Os municípios passaram a ter competência para legislar sobre assuntos de interesse local (Art. 30, Inciso I); criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual (Art. 30, Inciso IV); organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou de permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial (Art. 30, Inciso V); VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano (Art. 30, Inciso VIII), e ; promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual (Art. 30, Inciso IX).

Além de definir essas competências, o capítulo da Política Urbana definiu que cabe ao poder público municipal executar a política de desenvolvimento urbano com o objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. Ainda instituiu o Plano Diretor como instrumento básico de desenvolvimento e política urbana.

No entanto, a Constituição Federal estabeleceu que apenas municípios com mais de vinte mil habitantes eram obrigados a ter um Plano Diretor. Posteriormente, o Estatuto da Cidade (Lei 10.257, de 10 de julho de 2001) detalhou essa questão, determinando a obrigatoriedade do Plano Diretor em outros casos, como cidades com

mais de 20 mil habitantes; integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas; onde o Poder Público municipal pretenda utilizar os instrumentos previstos nos artigos 182 e 183 da CF de 1988; integrantes de áreas de especial interesse turístico; inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional, e ; incluídas no cadastro nacional de Municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos.

Considerando o porte populacional dos municípios de acordo com o Censo de 2022, observa-se que o Plano Diretor não é obrigatório para cerca de 3.861 municípios brasileiros, o que corresponde a 69,31% do total. Apesar da não obrigatoriedade de plano e da pouca capacidade técnica instalada nos municípios de pequeno porte populacional, a legislação federal e as resoluções dos grandes projetos do governo federal se referem aos planos diretores como se fossem a regra da maioria dos municípios, e não é. Um exemplo disso é a legislação sobre loteamentos. A Lei Federal nº 6766, de 1979, que dispõe sobre o parcelamento do solo urbano e estabelecia parâmetros mínimos para projetos de loteamentos, foi alterada, transferindo a responsabilidade para os Planos Diretores.

Em 1979, quando a Lei foi promulgada, parâmetros mínimos para a abertura de novos loteamentos estavam em vigor em todas as cidades brasileiras. Nas cidades maiores, que preferissem estabelecer parâmetros menos permissivos do que os mínimos determinados, esses poderiam ser estipulados por meio do Plano Diretor ou de uma legislação específica. Porém, a Lei nº 9.785 (Brasil, 1999) introduziu uma nova redação na lei de parcelamento. Em vez de definir parâmetros mínimos, transferiu a responsabilidade de estipulá-los para o Plano Diretor Municipal e para leis específicas. Essa mudança foi realizada como se fosse uma realidade que a maioria dos municípios possuía planos e leis específicas, o que nem sempre era o caso. Um exemplo dessa mudança pode ser visto nos seguintes trechos:

§ 1º - A percentagem de áreas públicas prevista no inciso I deste artigo não poderá ser inferior a 35% (trinta e cinco por cento) da gleba, salvo nos loteamentos destinados ao uso industrial cujos lotes forem maiores do que 15.000 m² (quinze mil metros quadrados), caso em que a percentagem poderá ser reduzida (Redação original da Lei nº 6766, de 1979, grifos nossos).

1º - A legislação municipal definirá, para cada zona em que se divida o território do Município, os usos permitidos e os índices urbanísticos de parcelamento e ocupação do solo, que incluirão, obrigatoriamente, as áreas mínimas e máximas de lotes e os coeficientes máximos de aproveitamento (Redação dada pela Lei nº 9.785, de 1999, grifos nossos).

Essa mudança acabou por facilitar a ação de agentes especuladores em pequenas cidades, pois criou uma lacuna que deveria ser preenchida por legislação municipal.

Como demonstramos em Lucas *et al.* (2021), os projetos de HIS acabam sendo produzidos com base nos requisitos mínimos dos programas que os regem no período e nas legislações de parcelamento e edificações, seja no âmbito federal, seja municipal.

Dessa forma, podemos concluir que, além do Estatuto da Cidade, não há uma política urbana nacional eficaz que leve em consideração a realidade das pequenas cidades. A população que vive nesses locais é, de forma geral, excluída do processo de planejamento territorial, que deveria ser um processo participativo e educativo.

Com efeito, é óbvio que a complexidade dos instrumentos do Estatuto da Cidade, criado para municípios de médio e grande porte, não atende às necessidades das pequenas cidades. Seria necessário desenvolver um Estatuto específico para as pequenas cidades, similar ao Estatuto da Metrópole, a fim de contemplar suas particularidades e desafios.

Embora seja comum ouvir e ler que o Brasil possui a melhor legislação urbana do mundo e que “não faltam leis”, a realidade é que nossa legislação urbana nacional ignora a maior parte do território nacional, ao não criar mecanismos e estruturas de planejamento intraurbano ou urbano regional para a maior parte dos municípios, especialmente aqueles com menos de 20 mil habitantes.

3 < QUE SERTÃO É ESSE? >

Inteiro, interior

Por ser de lá
Do sertão, lá do cerrado
Lá do interior do mato
Da caatinga do roçado
Eu quase não saio
Eu quase não tenho amigos
Eu quase que não consigo
Ficar na cidade sem viver contrariado

Por ser de lá
Na certa por isso mesmo
Não gosto de cama mole
Não sei comer sem torresmo
Eu quase não falo
Eu quase não sei de nada
Sou como rês desgarrada
Nessa multidão boiada caminhando a esmo

Canção *Lamento Sertanejo*,
de Gilberto Gil e Dominginhos (1975).

Figura 08 - Travessia sobre o Rio das Pedras (GO-241), distrito de Aurominas, município de Nova Roma. Ao alto, a construção de uma ponte.



Foto: Acervo pessoal do Autor (2023).

Era julho, um período caracterizado pelo tempo seco. Mais sorte do que juízo, eu diria. Já tínhamos percorrido algumas pequenas cidades do estado, foco desse estudo. Saímos da cidade de Goiás, passamos por Itaberaí, Itaguari, Itaguaru e Colinas do Sul. Paramos em Alto Paraíso e Cavalcante. O trajeto de Cavalcante para Nova Roma era desconhecido, e o GPS indicava dois caminhos: um pela rodovia GO-118 e outro, consideravelmente mais curto, pela GO-241. Optamos pelo caminho mais curto.

A travessia sobre o Rio das Pedras (Figura 08) foi a mais longa realizada sobre o leito de um rio, embora não tenha sido a única. Em vários momentos, passamos por leitos de pequenos rios, alguns deles sem água. Era tempo seco! Estávamos em um local remoto e pouco povoado, com uma economia agrária e de subsistência, própria de parte substantiva das cidades que compõem a formação econômica e social brasileira – era o sertão goiano. O “progresso” – seja na construção de ponte ou na pavimentação da rodovia – estava chegando a passos lentos.

“O sertão está em toda parte” (Rosa, 2019, p. 13). Moraes (2003, p. 2) concorda com a afirmação de Guimarães Rosa logo no começo do romance “Grande Sertão: veredas” e acrescenta que “o sertão não é um lugar, mas uma condição atribuída a variados e diferenciados lugares”. Para o autor, o sertão é um símbolo imposto a determinadas condições locais, atuando como um qualificativo local básico no processo de sua valoração. Assim, “o sertão não é uma materialidade da superfície terrestre, mas uma realidade simbólica: uma ideologia geográfica”.

Na presente tese, o recorte espacial enfoca as pequenas cidades do estado de Goiás, o “sertão” goiano. Segundo Koga (2003, p. 33), é no território que as desigualdades

sociais se tornam evidentes entre os cidadãos, que percebem a ausência ou baixa qualidade dos serviços públicos. A autora destaca que “o território também representa o chão do exercício da cidadania, pois cidadania significa vida ativa no território, onde se concretizam as relações sociais, as relações de vizinhança e solidariedade, as relações de poder”.

O estado de Goiás, uma das 27 unidades federativas do Brasil, situa-se na região Centro-Oeste, ocupando atualmente uma área de 340.106 km². É o sétimo estado em extensão territorial e o décimo primeiro em número de habitantes, contando com cerca de 7.055.228 habitantes (IBGE, 2022). O estado é dividido em 246 municípios. Nesta tese, as Regiões de Planejamento de Goiás serão utilizadas como referência, sendo elas: Região Metropolitana de Goiânia, Região Centro Goiano (Eixo BR-153), Região Norte Goiano, Região Nordeste Goiano, Região Entorno do Distrito Federal, Região Sudeste Goiano (Estrada-de-Ferro), Região Sul Goiano, Região Sudoeste Goiano, Região Oeste Goiano (Eixo GO-060), Região Noroeste Goiano (Estrada do Boi).

Para refletir sobre a formação do território goiano, é necessário retornar a alguns momentos históricos nos quais o Estado implementou políticas públicas para a ocupação e desenvolvimento das diversas regiões do estado de Goiás, com especial atenção às ações que originaram novos municípios (ou cidades novas) ou reformularam o espaço urbano de aglomerados já existentes.

3.1 O Estado e a ocupação do território goiano

Como vimos no Capítulo 2, a ocupação do Centro-Oeste brasileiro iniciou-se com a exploração de minérios e de pedras preciosas, no século XVII. As primeiras aglomerações surgiram na região da cidade de Goiás, antiga capital do estado, e deram origem aos municípios de Goiás, Pirenópolis, Jaraguá, Luziânia, Santa Cruz de Goiás e Pilar de Goiás. A mineração nessa região teve um curto período de duração e, já no fim do século XVII, entrou em declínio, sendo substituída por atividades ligadas à pecuária e à agricultura. No século XX, o aumento do povoamento e do desenvolvimento de atividades produtivas estão diretamente relacionados à inserção dos cerrados como fronteira agrícola (Soares, 2007, p. 473).

A ocupação do território Goiano no século XX possui diversos marcos institucionais, dos quais destacamos: Construção de Goiânia e Transferência da capital do estado (1933 – 1937), A Marcha para o Oeste (1938); a Colônia Agrícola Nacional de Goiás – CANG (1941); a construção de Brasília e transferência da capital do país (1956 – 1960); Implantação da malha rodoviária para integração da nova capital federal; projetos de dinamização da produção agrícola (1975-82) e a divisão do estado para a criação do estado do Tocantins (1988).

A ocupação e construção do território de Goiânia a Brasília

Conforme Barreira (2002, p. 161), as transformações na estrutura territorial goiana nas primeiras décadas do século XX atingiram primeiro o sudoeste de Goiás (implantação da ferrovia), depois se estenderam para o sudeste (região de pastagens naturais transformada em área de produção pecuária extensiva), e, por fim, ampliaram-se para o centro do estado com a construção de Goiânia, com a chegada dos trilhos em Anápolis e com a implementação das políticas da ‘Marcha para o Oeste’.

A construção de Goiânia já representava a materialização de um ideal de ocupação do território nacional idealizado por Getúlio Vargas. No livro intitulado “Goiânia” (IBGE, 1942), uma coletânea em homenagem ao Batismo Cultural da cidade, o projeto da mudança da capital se confunde com os ideais da Marcha para o Oeste. A primeira foto do livro é do Presidente Getúlio Vargas e na legenda está gravado: “Chefe do Governo dos Estados Unidos do Brasil, inspirador e orientador da Nova Marcha para o Oeste e animador da construção de Goiânia”. O primeiro texto é um trecho do discurso de Vargas no lançamento da Marcha para o Oeste em 1938, no qual reiterava a necessidade de “suprimir obstáculos, encurtar distâncias, abrir caminhos e estender fronteiras econômicas, consolidando, definitivamente, os alicerces da Nação” (IBGE, 1942, p. 1).

Anos antes do discurso proferido por Vargas, o Engenheiro Armando Augusto de Godoy já chamava a atenção do governo federal ao afirmar que a construção de uma cidade moderna na região central do país traria benefícios para todo o Brasil. “Sou de opinião que o govêrno federal deve auxiliar tal empreendimento que exercerá uma influência civilizadora sôbre as regiões central e norte do Brasil, onde ainda não chegaram os resultados da evolução social” (Godói, 1942, p. 38).

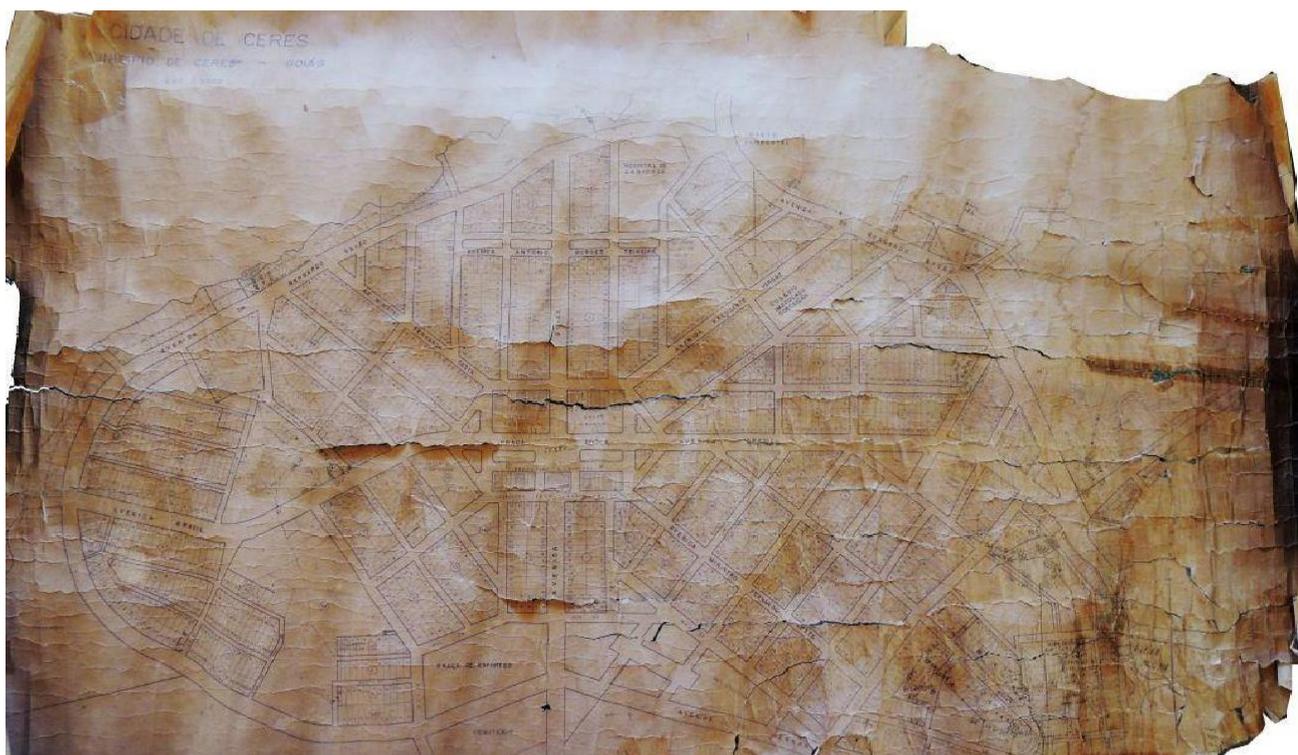
Conforme Oliveira (2008, p. 16), ao analisar a obra intitulada “A marcha para o Oeste” de Cassiano Ricardo, a busca da conquista do Oeste é apresentada como “um destino: juntar o litoral e o sertão, juntar corpo e alma da nação”. Assim, a Marcha para o Oeste foi uma política de desenvolvimento e expansão territorial desenvolvida na Era Vargas, principalmente no Estado Novo (1937-1945). O principal objetivo desse projeto era promover a integração econômica e desenvolvimento do interior, principalmente as regiões Centro oeste e Norte do país.

Um dos projetos desse período foi a instituição das Colônias Agrícolas Nacionais, que tinham por objetivo a colonização agrícola como parte da estratégia estatal de efetivar a ocupação de novas terras no interior do país. Entre 1941 e 1944, foram fundadas oito colônias agrícolas nacionais, seguindo ordem cronológica de criação: Goiás (GO), Bela Vista (AM), Barra do Corda (MA), Monte Alegre (PA), General Osório (PR), Dourados (MS), Oeiras (PI) e Jaíba (MG) (Costa, 2016, p. 123).

O primeiro núcleo criado foi a Colônia Agrícola Nacional de Goiás (CANG), localizado a cerca de 180 quilômetros ao norte da capital Goiânia. “O núcleo sede recebeu o nome de Ceres em alusão à mitologia Greco-romana, Deusa dos Cereais, decorrente do objetivo pelo qual a Colônia foi idealizada: ser uma grande cidade produtora de cereais” (Costa, 2016, p. 66). Surge assim a cidade de Ceres e, à “margem” das políticas e investimentos federais, Rialma. As duas cidades são separadas apenas pelo Rio das Almas.

O desenho urbano da sede da CANG (Ceres) foi elaborado pelo Escritório Saturnino Brito, em 1944, três anos após o decreto de criação da colônia. Em 1959, Brito Filho expôs as regras para o desenvolvimento do projeto, tendo como principal ressalva a observância dos dados demográficos e a atenção aos critérios ambientais e sanitários. O desenho e a largura das vias propiciavam o rápido escoamento das águas pluviais (Costa, 2016, p. 95). O projeto em questão seguiu as mesmas diretrizes que haviam sido adotadas em projetos desenvolvidos nas cidades do Rio Grande do Sul nas décadas anteriores, conforme detalhado no segundo capítulo deste estudo.

Figura 09 - Mapa núcleo urbano da cidade de Ceres, 1953.



Fonte: Acervo da OBS Agrimensura, disponível em Costa (2016, p. 96).

A partir de incentivos estatais, como o aumento da malha rodoviária, do potencial energético, estruturação de núcleos agrícolas e facilitação de acesso ao crédito, a economia regional passa a funcionar como exportadora de produtos primários para outras regiões do país, fazendo com que o consumo local deixasse de ser significativo no conjunto. Parte da região norte e a região nordeste do estado não tiveram condições de se inserir nessa dinâmica, ficando assim estagnadas (Barreira, 2002, p.

161).

A integração do Planalto Central, com objetivo do desenvolvimento nacional proposto por Vargas, cria condições geopolíticas para a criação de Brasília. A construção de Brasília não estava no Plano de Metas do presidente Juscelino Kubitschek (1956-60), mas foi símbolo do avanço pretendido em tão pouco tempo. O Plano de Metas (Brasil, 1958) era um programa de investimentos públicos com 30 metas divididas em 4 eixos: energia, transportes, alimentação e indústria de base. No plano não há menção à continuidade das políticas de interiorização, mas, na prática, a construção da nova capital no centro do Brasil era o símbolo necessário.

Conforme Monte-Mór (2008, p. 40), nesse período, a ideologia do “desenvolvimento” ganhava força, e era necessário criar grandes símbolos de integração nacional. Ainda para o autor, Brasília nasce como um “monumento aos seus criadores”, à entrada efetiva do capital industrial internacional, nova ordem buscada pela burguesia emergente brasileira.

A criação de Brasília e seus impactos demandaram um outro olhar das políticas públicas para o interior, seja no próprio Plano Piloto, nas cidades satélites do Distrito Federal ou no entorno (Estado de Goiás). Exemplo dessa nova demanda é que em 1958, dois anos após o início da construção de Brasília, em discurso realizado na inauguração do trecho da rodovia BR-060 que liga Anápolis a Brasília, o presidente da Novacap, Israel Pinheiro, narra as diversas realizações desse curto período. No caso das políticas de HIS, o volume construído foi relativamente grande se comparado ao montante investido na região anteriormente¹⁷. Segundo os dados apresentados, transcritos na Revista Brasília (Novacap, 1958, p. 8), os Institutos de Aposentadoria e Pensões (IAPs) construíram 109 blocos de seis andares (4.560 apartamentos) e 168 casas “duplex”, e a Fundação Casa Popular (FCP) já havia entregue 528 casas “prontas para serem habitadas”. A Caixa Econômica Federal (CEF), por sua vez, financiou a construção de 222 residências geminadas e de 40 lojas comerciais, além de 97 unidades produzidas por empresas privadas. Porém, essas ações não garantiram moradia no plano piloto para a maioria dos trabalhadores, e a opção era procurar possibilidades de moradia nas cidades satélites ou nos municípios goianos do entorno.

¹⁷ Ver números da produção dos IAPs e da Fundação casa popular em Goiânia em Lucas (2016).

Figura 10 - Outdoor com propaganda da construção de 500 unidades habitacionais em Brasília pela Fundação Casa Popular.



Fonte: Disponível em mdf.mus.br. Acesso em 11 fev. 2020.

Figura 11 - Unidades habitacionais construídas pela Fundação Casa Popular em Brasília.

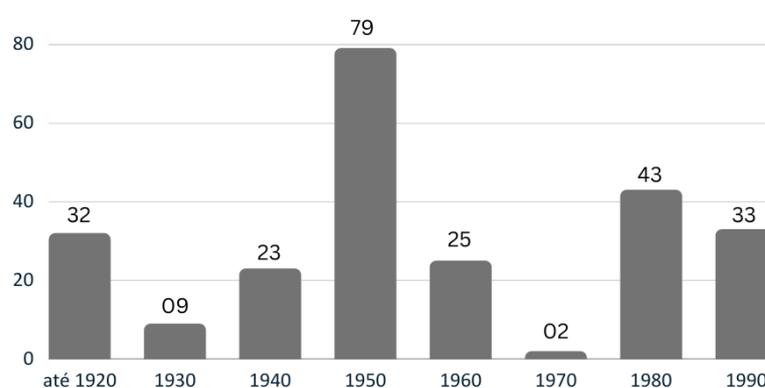


Fonte: Cartão Postal editado por Colombo, nº 75. Disponível em www.rmgouvealeiloes.com.br/peca.asp?ID=1233230. Acesso em 20 jul. 2022.

A Marcha para o Oeste, a colonização do interior com a produção agrícola e a construção das duas capitais no Planalto Central consolidaram o povoamento dessa região. Segundo dados dos censos demográficos do IBGE até a década de 1920, o estado de Goiás representava cerca de 1,7% da população do país, com pouca variação nos dados de censos anteriores (1872, 1890, 1900). A partir da década de 1930, o estado passa a ter uma participação maior na população em relação ao total do país, chegando a 2,0% em 1940 e atingindo 3,3% no início da década de 1990¹⁸.

É nesse período também que há a criação do maior número de municípios no estado. No período de 1940 a 1970, foram criados 127 municípios, o que corresponde a mais da metade do atuais de 246 municípios goianos.

Gráfico 01 - Número de municípios criados por década no Estado de Goiás.



Fonte: Elaborado pelo Autor a partir de dados da Casa Civil, Governo do Estado de Goiás. Disponível em www.casacivil.go.gov.br/sobre-goias/criacao-dos-municipios.html. Acesso em 20 jul. 2022.

O incremento populacional, o aumento de municípios no estado e a alta demanda por serviços públicos começaram a exigir do Estado um maior nível de planejamento das ações para o melhor atendimento das funções sociais.

Plano MB e a institucionalização do planejamento no regime militar

Conforme Barreira (2002, p. 163), desde os anos 1940 até o Governo de Juscelino Kubistchek (1956-61), as intervenções do governo estadual em Goiás seguiram as diretrizes federais, englobando a criação de colônias agrícolas, cooperativas, estradas, hidrelétricas, escolas agrícolas e a expansão da malha ferroviária.

O Governo Mauro Borges (1961-64) marcou uma mudança significativa ao elaborar o

¹⁸ Os dados aqui apresentados são de todo o território Goiano nas décadas mencionadas, isso compreende hoje ao território e população dos estados de Goiás e Tocantins.

primeiro plano de governo, intitulado Plano de Desenvolvimento Econômico de Goiás. O plano, elaborado pela Fundação Getúlio Vargas, dividiu-se em duas partes: I – Análise da Estrutura econômica do Estado e II – Diretrizes para 1961-1965.

O plano expressava entendimento do “desenvolvimento econômico como fenômeno regional”, defendendo a integração das áreas menos desenvolvidas na economia, através do “impulso dado a certas regiões que passam a atuar como polos diretores do crescimento ou pontos de germinação do progresso”. Ao compreender o potencial de crescimento da economia goiana com a recente construção de Brasília, entendia-se também que se a expansão dessa economia fosse deixada “ao sabor da ação de forças espontâneas” as disparidades econômicas poderiam aumentar. Assim, foi proposto como tarefa do Governo de Goiás, liderar as iniciativas para a expansão da economia de força mais igualitária nas diferentes regiões (Goiás, 1961, p. 19 e 20).

Influenciado pela corrente teórica “nacional desenvolvimentista”, o governo de Mauro Borges adotou uma postura nacionalista, favorecendo a intervenção estatal e uma abordagem moderada em relação ao capital (Vieira, 2012, p. 13).

Nesse sentido, o Governo Mauro Borges investiu em infraestrutura de transporte e energia para sustentar a modernização agrícola, além de modernizar e ampliar a administração, criando diversos órgãos e empresas públicas, no intuito de oferecer condições de financiamento e serviços públicos com a mesma qualidade nas diversas regiões. As Centrais Elétricas de Goiás (CELG), o Consórcio Rodoviário Intermunicipal (CRISA), além dos agentes financeiros como Caixa Econômica do Estado de Goiás (CAIXEGO) e o Banco do Estado de Goiás (BEG) foram criados durante o mandato de Mauro Borges (Salgado; Arrais; Lima, 2010, p. 131). A CAIXEGO, por exemplo, desempenhou um papel fundamental no financiamento para aquisição, construção e reforma de casa própria, sendo agente de transformação da paisagem das pequenas cidades goianas.

No entanto, o Governo de Mauro Borges foi interrompido pelo golpe militar de 1964. Embora o plano não tenha atingido várias de suas metas e não tenha sido elaborado com a necessária participação popular, desempenhou um papel importante como a primeira proposta de planejamento, contribuindo para a disseminação dessa prática.

No contexto da ditadura militar, diversos órgãos foram criados para formular e para financiar políticas de desenvolvimento urbano, elaborando ótimas regionais com especial atenção nos potenciais econômicos, estratégicos e naturais, etc. O principal objetivo era desenvolver planos de desenvolvimento local para racionalizar os investimentos em urbanização. O início desse período viu a criação de órgãos como o Banco Nacional da Habitação (BNH), SERFHAU, Sistema Nacional de Planejamento Local Integrado (SNPLI), Ministério do Interior entre outros (Monte-Mór, 2006). Alguns desses órgãos, como o BNH e SERFHAU, tiveram grande atuação em pequenos

municípios, seja no apoio ao Planejamento Intraurbano, seja na modificação da paisagem das cidades pela construção e pelo financiamento de moradias populares, como será explorado no próximo capítulo.

Em termos da política urbano regional, a Superintendência de Desenvolvimento do Centro-Oeste (Sudeco), criada em 1967, foi responsável pelo ordenamento do território, promovendo a implantação de infraestruturas de apoio, direcionando o povoamento e abrindo novas fronteiras agrícolas. Os principais programas que atuaram sobre o território goiano foram o Programa de Polos Agropecuários e Agrominerais da Amazônia (Polamazônia), o Programa de Desenvolvimento de Áreas do Cerrado (Polocentro), e o Programa Especial da Região Geoeconômica de Brasília (Pergeb).

O Polamazônia fundamentou sua diretriz de trabalho em espaços ermos (com baixíssima ocupação) e eixos dinâmicos, baseando-se no posicionamento dos elementos naturais de penetração e dos importantes fluxos já caracterizados (Trevisan; Ramos, 2020, p. 44). No estado de Goiás, o programa ficou restrito ao extremo norte do estado, atualmente pertencente ao Estado do Tocantins.

O Polocentro era o projeto de expansão da fronteira agrícola e abrangeu, em Goiás, os polos de Gurupi (atualmente Tocantins), Pirineus, Piranhas, Paranã e Rio Verde. Segundo Barreira (2002, p. 198-199), a maior parte dos recursos ficou concentrado na região de Gurupi (50,25%) e Rio Verde (24,3%). A região do Paranã não conseguiu consolidar uma nova fronteira agrícola com os poucos recursos aplicados na região.

Já o Pergeb tinha o objetivo de promover ações no Distrito Federal e municípios do entorno (Goiás e Minas Gerais) minimizando o fluxo migratório para o DF e reduzindo a pressão sobre os serviços sociais da capital, fortalecendo e integrando a economia da região. A cidade de Alvorada do Norte, por exemplo, recebeu um projeto urbano com o objetivo de transformar a cidade em um polo secundário que diminuísse a chegada do migrante à Brasília. Para Barreira (2002, p. 200), na segunda metade da década de 1970, apesar de equívocos do ponto de vista dos objetivos do programa, esse momento pode ser visto como uma expansão capitalista amparada pelo Estado, integrando as regiões do Vão do Paranã e da Chapada dos Veadeiros de maneira mais articulada, rompendo com isolamento e atraso das décadas anteriores.

Trevisan e Ramos (2020, p. 47) em consonância com a Barreira (2002), entendem que houve equívocos principalmente de ordem social. Segundo os autores, esses programas estavam distantes das “realidades socioculturais locais” e atenderam aos interesses de classes já favorecidas – “daqueles que detinham conhecimento dos trâmites internos, dispunham de trânsito direto com setores do governo e, quando necessário, possuíam capital para compra de grandes glebas de terras”.

No período do regime militar, as experiências de planejamento no nível estadual e municipal também foram incentivadas. Em Goiás, foi criado o Instituto de Planejamento Urbano e Regional (INDUR), em 1975. O Instituto tinha como a finalidade executar os programas e projetos do Governo relativos ao desenvolvimento urbano, em contextos regionais e sub-regionais, sob uma perspectiva simultaneamente econômica, sociocultural, territorial e institucional (Goiás, 1975). O INDUR desenvolveu uma série de trabalhos técnicos¹⁹ – estudos, pesquisas, projetos e planos, que contemplavam todo o território do estado de Goiás, havendo um maior número de trabalhos voltados para a capital e região metropolitana.

Em consonância com os projetos federais, o governo do estado de Goiás elaborou, em 1980, um projeto denominado Nordeste Meridional, que resultou em um projeto desenvolvido pelo INDUR e denominado Programa de Desenvolvimento Integrado Alto Paraíso. O projeto envolveu municípios da área de mineração da porção norte do estado, como Cavalcante, Niquelândia, Campos Belos, São João da Aliança, Monte Alegre, Colinas e Alto Paraíso. Outras cidades que também tiveram planos diretores desenvolvidos foram Campos Belos, Uruaçu, Alvorada do Norte, Goiás e Pirenópolis.

A CF/1988 e os municípios

A aprovação da Constituição Federal de 1988 (CF/1988) foi responsável pela reconfiguração do estado de Goiás ao emancipar a parte norte, dando origem ao estado de Tocantins. A CF/1988 também regulamentou a emancipação de novos municípios no parágrafo 4º do art. 18, estabelecendo como condição apenas a

¹⁹ A maioria desses trabalhos foi publicada em formato denominado Cadernos do INDUR. Programa Especial Geoeconômica de Brasília: uma análise, 1979; Coleção Estudos Goianos 1, Síntese Analítica das Bases Físicas do Estado de Goiás, 1979; Regionalização do Estado de Goiás, Relatório II, 1979; Cadernos do INDUR, Estudos Urbanos e Regionais, nº 01, 1979; Programa de Desenvolvimento Integrado Alto Paraíso, Perfil dos Projetos, 1980; Caracterização das Áreas Polarizadas do Estado de Goiás, Vol. 1, 1980; Cadernos do INDUR, Estudos Urbanos e Regionais, nº 02, 1980; Cadernos do INDUR, Estudos Urbanos e Regionais, nº 03, 1983; Cadernos do INDUR, Estudos Urbanos e Regionais, nº 04, 1984; Aglomerado Urbano de Goiânia “B1”. Diagnóstico, Caracterização Demográfica e Econômica, 1986; Aglomerado Urbano de Goiânia “C”, 1986; Aglomerado Urbano de Goiânia “C2”, Diagnóstico de Infraestrutura administrativa. Habitação. Cultura e Lazer. Educação. Saúde. Serviço Social. Segurança. Comunicação; Aglomerado Urbano de Goiânia “D2”, Diagnóstico Administração Municipal, Finanças; Aglomerado Urbano de Goiânia “E”, Perfil da População de Baixa Renda, 1986; Aglomerado Urbano de Goiânia “F”, Estratégia de Intervenção; Plano de Ação Urbana e Municipal e Preservação do Patrimônio Histórico da Cidade de Goiás e Pirenópolis, In: Boletim do SPHAM nº 11 de março/abril, 1981; Projeto de Política Urbana, Visão Preliminar do Estado de Goiás, 1984; Mapa Geológico do Estado de Goiás, Geomapas - INDUR, 1994; Planejamento do Aglomerado Urbano de Goiânia, Habitação, 1987; O Metrô de Goiânia: Ideias, custos e intervenções na Cidade de Goiânia, 1986; Alto Paraíso de Goiás. Coleção Diagnoses Municipais, 1979; Região de Goiânia: Subsídios a uma política urbana, 1978; Goiânia: uma estratégia para expansão urbana, 1979; Região de Expansão de Goiânia: uma estratégia para organização espacial, 1980 (Meneses, 2022, p. 119).

preservação da continuidade e a unidade histórico-cultural do ambiente urbano, além da consulta prévia às populações diretamente interessadas.

A criação de novos municípios foi interrompida com a Emenda Constitucional nº 15, de 12 de setembro de 1996, que deu nova redação ao parágrafo 4º do art. 18 da Constituição Federal, incluindo a necessidade de Estudos de Viabilidade Municipal e que a aprovação fosse feita dentro de período determinado por lei complementar federal²⁰.

Segundo Silva (2015, p. 8), a CF/1988 conferiu importância à problemática regional, porém, a década de 1990 e a primeira metade dos anos 2000, houve um relativo esvaziamento do planejamento regional. Nesse período, o foco esteve no planejamento econômico nacional, marcado pelos Planos Plurianuais (PPA). Apesar de previsto na legislação federal e estadual, os primeiros PPAs em Goiás foram elaborados no Governo de Marconi Perillo: “Goiás para o Século XXI – PPA 2000/2003” e, “Goiás para o século XXI - Avançar Mais - PPA 2004/2007”.

A terceira estratégia do primeiro PPA, intitulada “Goiás com desenvolvimento harmônico e equilibrado”, tinha como propósito corrigir as distorções e os desequilíbrios regionais de crescimento, propiciando um desenvolvimento espacial e ambiente integrado e sustentável. Para tanto, tinha como objetivos específicos: Implantação de programas especiais no Entorno de Brasília, em Goiânia, no Norte e no Nordeste de Goiás; implementar ações de recuperação ambiental e assegurar um desenvolvimento sustentável para o futuro; implementar ações de desenvolvimento urbano e incrementar a construção de moradia popular e a ampliar as ações do Sistema Estadual de Saneamento (Goiás, 2001, p. 31). Foi prevista a destinação de 4% dos investimentos totais do plano para esse eixo estratégico (Salgado; Arrais; Lima, 2010, p. 134).

Apesar da questão regional estar presente nessa estratégia no primeiro Plano, foi somente no segundo PPA, “Goiás século XXI - Avançar Mais”, que os municípios do estado foram agrupados em regiões sendo: 01 - Metropolitana de Goiânia, 02 - Centro Goiano, 03 - Norte Goiano, 04 - Nordeste Goiano, 05 - Entorno do Distrito Federal, 06 - Sudeste Goiano, 07 - Sul Goiano, 08 - Sudoeste Goiano, 09 - Oeste Goiano, 10 - Noroeste Goiano (Anexo 01 do PPA)²¹. Essas são as atuais regiões de planejamento do

²⁰ Após 1997, quando começou a vigorar a emenda constitucional 15/1996, restringindo as emancipações, ainda surgiram no estado outros 4 municípios (Campo Limpo de Goiás, Gameleira de Goiás, Ipiranga de Goiás, Lagoa Santa), mas isso só foi permitido porque o processo de emancipação já havia sido aprovado pela Assembleia Legislativa de Goiás antes da mudança constitucional. Após a promulgação da emenda o Governo Federal não fez lei complementar que determinasse novo período para a emancipação de novos municípios.

²¹ O PPA Goiás século XXI - Avançar Mais 2004-2007 está disponível em www.egov.go.gov.br/ppa/ppa-2004-2007/index.htm. Acesso em 13 set. 2022.

estado, as quais foram definidas com os seguintes critérios: i – Reconhecimento Região do Entorno do Distrito Federal com base na definição da Região Integrada de Desenvolvimento do DF e Entorno (RIDE) (LC nº 94, de 19 de fevereiro de 1998) e da Região Metropolitana de Goiânia (LC Estadual nº 27 de dezembro de 1999, alterada pela LC Estadual nº 54 de 23 de maio de 2005); A Região do Entorno do Distrito Federal foi definida conforme o estabelecido na Lei de criação da Ride: Região Integrada de Desenvolvimento do DF e Entorno – Lei Complementar nº 94, de 19 de fevereiro de 1998; ii - As regiões do Norte Goiano e do Nordeste Goiano foram delimitadas em função de sua homogeneidade em termos de condições socioeconômicas e espaciais e como estratégia de planejamento para investimentos governamentais tendo em vista minimizar os desequilíbrios regionais, e; iii - As outras seis regiões foram definidas tendo como critério os principais eixos rodoviários do Estado. Todos os municípios cujas sedes utilizam o mesmo eixo rodoviário para o deslocamento à Capital do Estado foram considerados pertencentes a uma mesma região de planejamento.

Conforme Salgado, Arrais e Lima (2010, p. 136) o programa PRODUZIR, presente nos dois planos, concentrou investimentos em regiões Centro e Sul Goiano. Os autores exemplificam que, em 2003, Rio Verde e Anápolis receberam mais de 46% dos investimentos, resultando na maior parte das empresas. No mesmo ano, não consta registro de nenhuma concessão para municípios do Norte e Nordeste goiano. Outra crítica apontada pelos autores é que as ações apresentadas para as regiões do Entorno de Brasília, Norte e Nordeste goiano, se concentraram nas áreas de saúde, educação e saneamento, - ações que faziam parte do fluxo comum de funcionamento das gestões municipais especialmente em relação aos programas de descentralização federais na área da saúde (Salgado; Arrais; Lima, 2010, p. 136).

Em suma, foi na primeira década depois da promulgação da CF/1988 que se consolidou a atual divisão territorial do estado de Goiás, e no segundo PPA houve a determinação das regiões de Planejamento do Estado de Goiás²².

3.2 Goiás: Inteiro, interior?

No capítulo 1, são discutidos pressupostos teóricos sobre cidades e pequenas cidades, tendo como conclusão a necessidade de se pensar uma metodologia para a classificação em pequenas cidades e a consequente definição do recorte espacial

²² O IBGE também tem como missão institucional estabelecer A Divisão Regional do Brasil, que consiste no agrupamento de Estados e Municípios em regiões com a finalidade de atualizar o conhecimento regional do País e viabilizar a definição de uma base territorial para fins de levantamento e divulgação de dados estatísticos. Foram elaboradas pelo IBGE divisões regionais contemplando os conceitos de Zonas Fisiográficas (década de 1940 e 1960), Microrregiões e Mesorregiões Homogêneas (1968 e 1976, respectivamente) e Mesorregiões e Microrregiões Geográficas (1990) e Regiões Geográficas Imediatas e Regiões Geográficas Intermediárias (2017). Fonte: Site do IBGE.

desta tese. Foram revisitadas pesquisas e tentativas de classificação que, muitas vezes, colocam a necessidade de definir outros critérios para classificação para além do porte populacional, mas que pouco ou nada propõem como metodologia.

Como proposto nesta tese, classificamos como pequenas cidades: 1- as sedes municipais com menos de 50 mil habitantes e, 2 - as sedes municipais com população entre 50 e 100 mil habitantes que sejam classificadas pela REGIC/2018 como Centro Local e Centro de Zona.

Entendemos, que além do baixo porte populacional, as pequenas cidades são aquelas que exercem influência restrita aos seus próprios limites ou, no máximo, às cidades vizinhas. As cidades de menor nível hierárquico e que representam cidades menos “influentes na rede” são classificadas pela REGIC/2018 como Centro Local e Centro de zona.

No estado de Goiás, existem 246 municípios. Os aglomerados urbanos do estado de Goiás se classificam como: Capital Regional C (Anápolis, apenas), Centro Sub-Regional A e B (22 cidades), Centro de Zona A e B (22 cidades) e Centros locais (178 cidades). Além deles, há cidades que compõem os Arranjos Populacionais de Goiânia e de Brasília (23 cidades). Para fins desta tese e metodologia de classificação, os municípios que compõe arranjos populacionais terão a classificação hierárquica do arranjo a qual pertencem.

No que se refere ao porte populacional, há 228 cidades com população inferior a 50 mil habitantes. Entre 50 e 100 mil habitantes, são apenas 11 cidades, e nenhuma delas tem classificação como Centro de Zona ou Centro Local. Assim, para fins dessa tese, serão consideradas cidades de porte médio. Na tabela a seguir, destacamos as cidades nessa faixa populacional e sua classificação na REGIC/2018.

Tabela 05 - Cidades goianas com população entre 50 e 100 mil habitantes e sua classificação na REGIC/2018.

Cidade	Pop. urbana no distrito Sede / Censo 2010	Classificação REGIC/IBGE2020
Luziânia	98 260 ²³	Metrópole Nacional
Novo Gama	93 971	Metrópole Nacional
Itumbiara	88 942	Centro Sub-Regional A
Formosa	88 286	Centro Sub-Regional B
Senador Canedo	84 111	Metrópole
Jataí	81 010	Centro Sub-Regional B

²³ A população aqui é do distrito sede: Luziânia. O município de Luziânia é composto por dois distritos urbanos hoje praticamente conturbados: Luziânia e Jardim Ingá. O imaginário considera a cidade como sendo a junção dos dois distritos. A leitura desse dado deve ser precedida de análises para que seja usado da melhor forma.

Catalão	79.046	Centro Sub-Regional B
Planaltina	76.286	Metrópole Nacional
Caldas Novas	67.714	Centro Sub-Regional B
Santo Antônio do Descoberto	56.808	Metrópole Nacional
Goianésia	55.478	Centro Sub-Regional B

Fonte: Elaborado pelo Autor a partir dos dados de IBGE (2010) e IBGE (2020).

Então, as cidades não pequenas são as 11 cidades já anunciadas na tabela acima e mais 7 cidades que têm mais de 100 mil habitantes (população do distrito sede), que são: Goiânia (1.288.033 hab.), Aparecida de Goiânia (455.193 hab.²⁴), Anápolis (325.583 hab.), Rio Verde (160.800 hab.), Águas Lindas de Goiás (159.138 hab.), Valparaíso de Goiás (132.982 hab.) e Trindade (100.106 hab.) (IBGE, 2010).

Assim, segundo a proposta metodológica dessa tese, o estado de Goiás tem 228 pequenas cidades (92,7% do total). Vale ressaltar ainda que 126 cidades (51,2% do total) possuem menos de 5 mil habitantes, sendo, portanto, aglomerados urbanos extremamente pequenos. Ao analisar esses números, surge a reflexão sobre a necessidade de pensar políticas e programas específicos para essas realidades. Na tabela e no mapa a seguir, temos a formatação e a espacialização dos dados das pequenas cidades de Goiás.

Tabela 06 - Número de cidades do estado de Goiás por porte populacional.

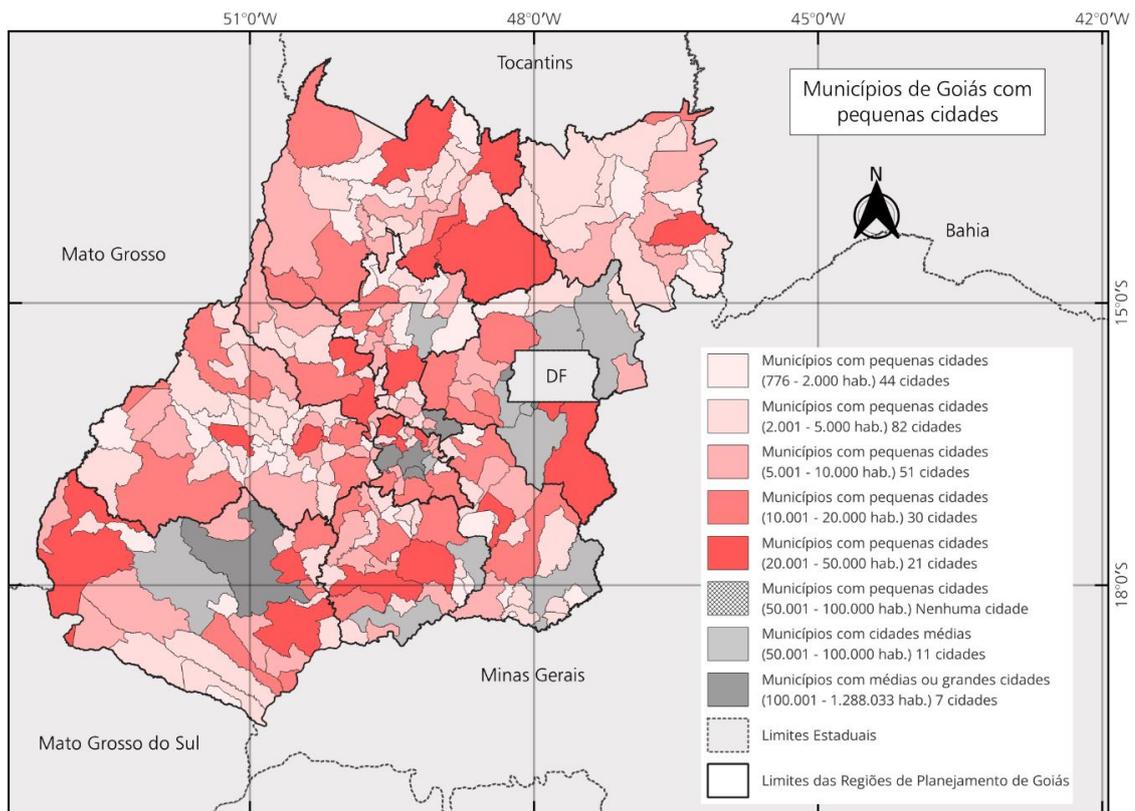
	Nº de Municípios	Percentual no conjunto (%)
Pequenas cidades	228	92,7
Até 2.000	44	17,9
2.001 a 5.000	82	33,3
5.001 a 10.000	51	20,7
10.001 a 20.000	30	12,2
20.001 a 50.000	21	8,5
50.001 a 100.000 ²⁵	0	0
Médias e grandes	18	7,3
50.001 a 100.000	11	4,5
mais de 100.000	7	2,8
Total do estado	246	100

Fonte: Elaborado pelo Autor a partir dos dados de IBGE (2010) e IBGE (2020).

²⁴ O município de Aparecida de Goiânia é formado por dois distritos hoje conurbados. A população apresentada é a soma da população desses dois distritos.

²⁵ Antes de continuar a reflexão sobre as pequenas cidades goianas, cabe ressaltar que a inexistência de cidades com população maior que 50 mil habitantes classificadas como Centro de Zona ou Centro Local, não é realidade na rede urbana de outros estados. Exemplo disso são municípios como: Bragança (PA) com 66.026 hab.; Barra do Corda (MA) com 51.648 hab. e Mococa (SP) com 58.197 hab. que são classificadas como Centro de Zona e Tailândia (PA) com 58.713 hab. Classificada como Centro Local, dentre outras, pela população do distrito sede (IBGE, 2010).

Mapa 03 - Goiás: Municípios com pequenas cidades.



Municípios de Goiás com pequenas cidades
Elaboração e diagramação: Edinardo R. Lucas / 2021
Dados utilizados / Fonte
Pop. Residente no Distrito Sede do Município - Censo 2010 / IBGE

100 0 100 200 300 km
Sistema de Coordenadas Geográficas
Datum Sirgas 2000

Fonte: Elaborado pelo Autor (2021).

A pequenas cidades de Goiás apresentam, através de seus territórios, diferentes realidades caracterizadas pelo número de habitantes, localização, função na rede de cidades, atividades econômicas e especificidades ambientais e territoriais. Faz se necessário, assim, uma reflexão sobre a distribuição dessas cidades no território do estado e também qual a sua função/potencial nessa rede de cidades.

3.3 A rede de cidades goiana hoje

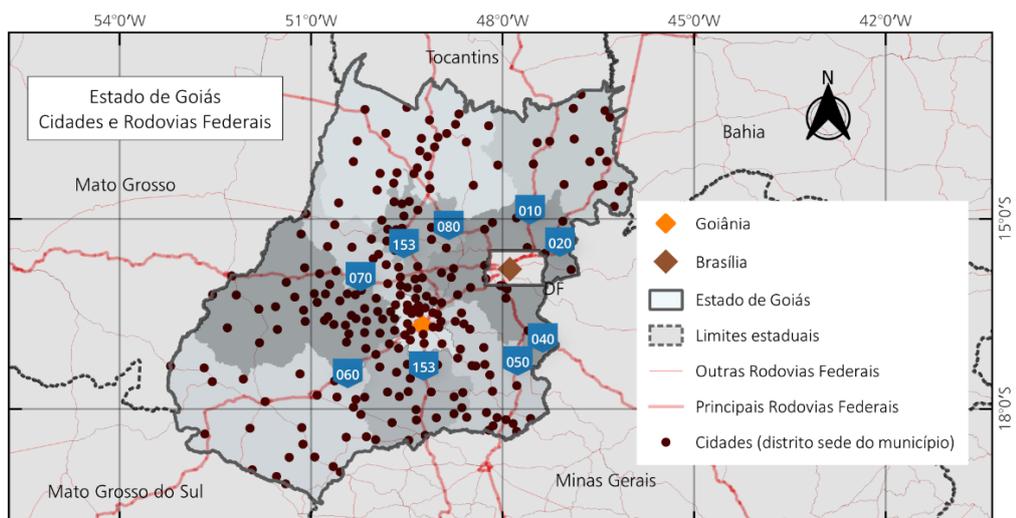
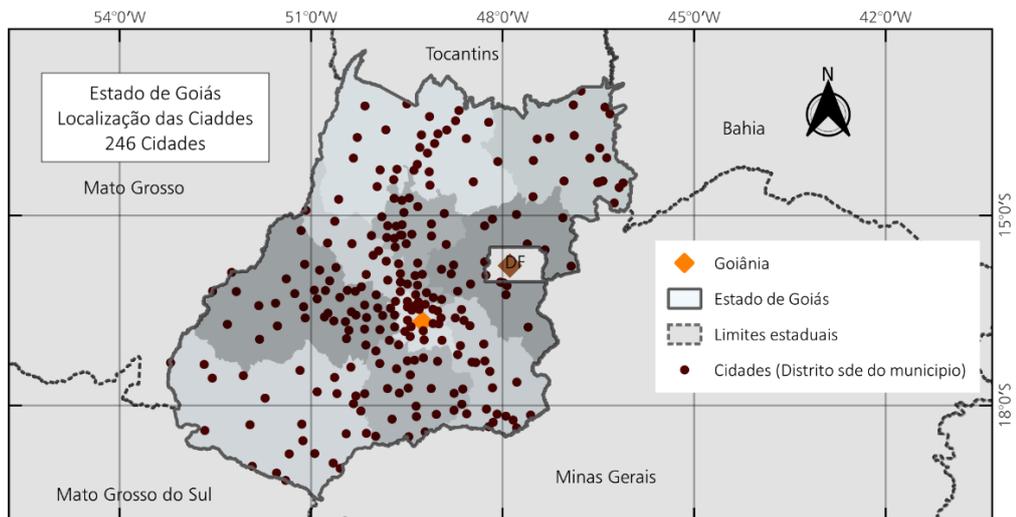
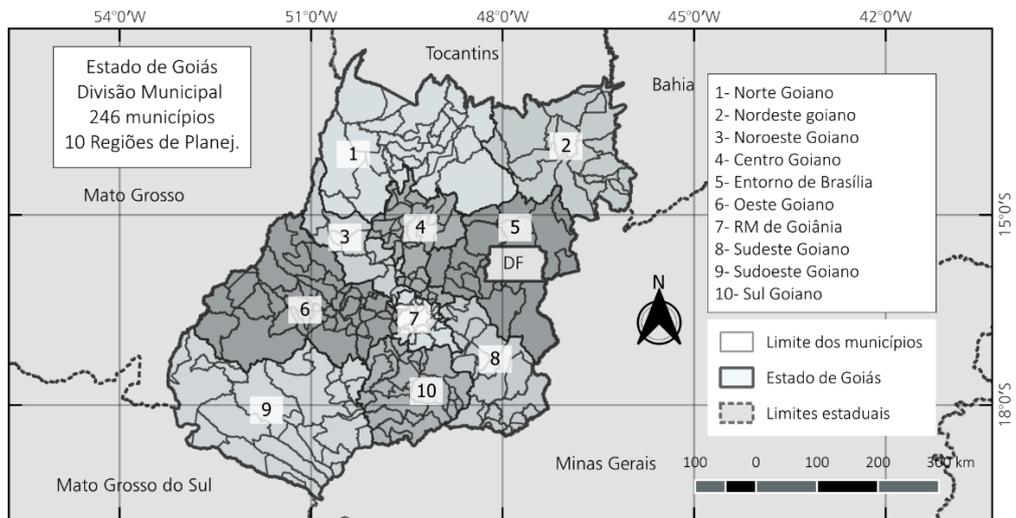
Endlich (2009, p. 41) ressalta que as cidades que compõe a rede urbana “constituem heranças de contextos econômicos e momentos históricos diferenciados, compondo um conjunto de centros funcionalmente articulados, resultado de complexos e mutáveis processos engendrados por diversos agentes sociais”. Neste sentido, a história e os processos sociais e políticos são condições estruturadoras da rede urbana existente no estado de Goiás atualmente.

Ao analisar a malha municipal goiana, observa-se uma concentração de municípios no eixo da Rodovia Federal 153, que corta as Regiões de Planejamento Sul Goiano, Região Metropolitana de Goiânia, Região Centro Goiano e Região Norte Goiano, sendo ainda

mais intensa na Região Metropolitana de Goiânia. É sensível também a concentração de municípios à oeste de Goiânia, entre as rodovias federais 070 e 060, local que corresponde à Região Oeste Goiano. Essas áreas de concentração se caracterizam pelo maior número de municípios com menor extensão territorial.

As demais regiões do estado são caracterizadas por uma fragmentação do território menos intensa, com número menor de municípios, porém, maiores em termos territoriais. Conforme Soares (2007, p. 476), o Oeste de Minas Gerais e o Sul Goiano são regiões onde os primeiros habitantes receberam do governo imperial sesmarias que deram origem a grandes latifúndios que ocupavam territórios imensos que dificultavam a formação de vilas e arraiais próximos, sendo um dos motivos para a dispersão dos aglomerados urbanos em toda a porção sul do estado de Goiás.

Mapas 04, 05 e 06 - Divisão municipal e regiões de planejamento; Localização das cidades e; Cidades e principais rodovias federais.



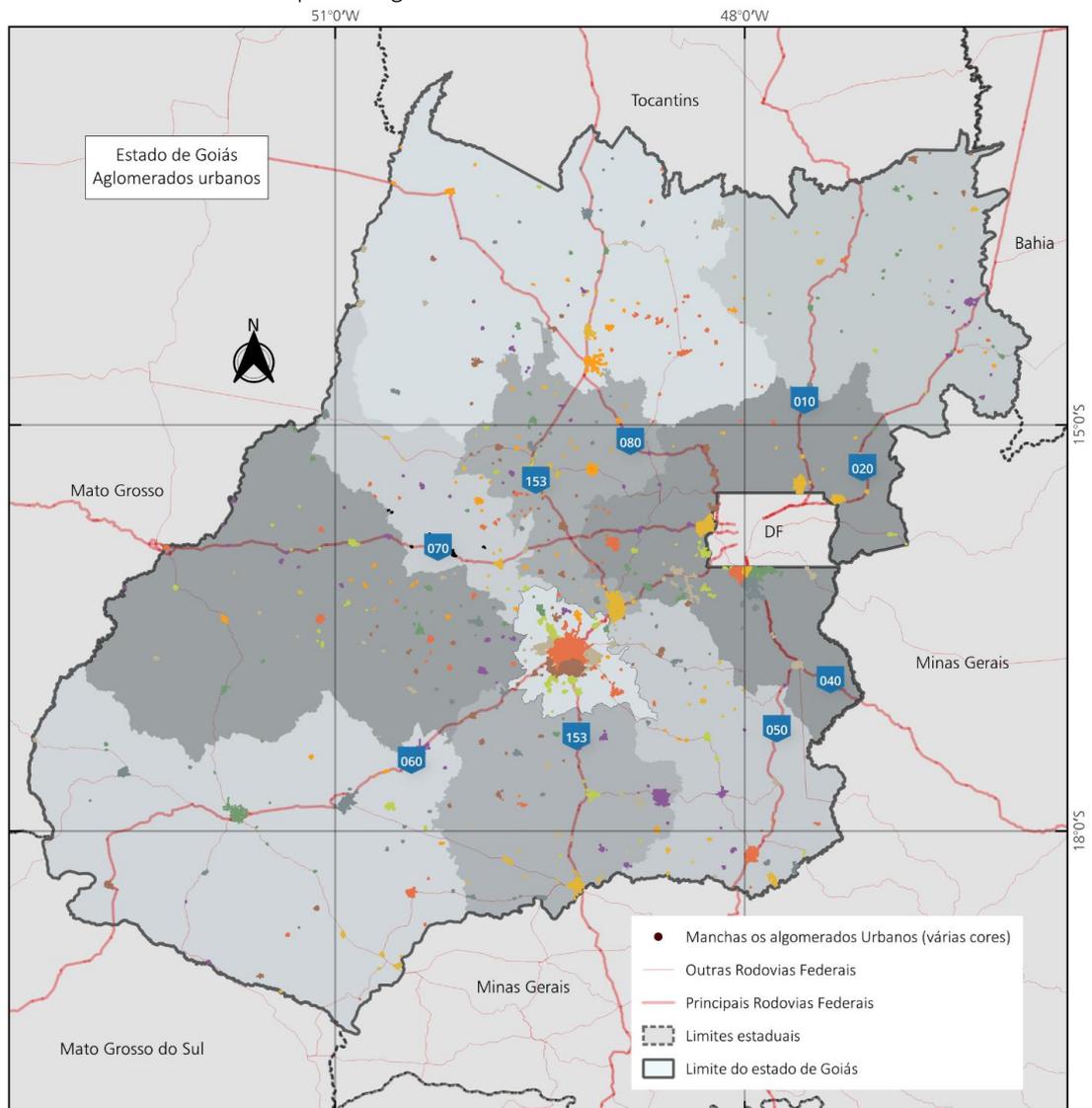
Estado de Goiás: Sedes municipais e Principais rodovias federais
Elaboração e diagramação: Edinardo R. Lucas /2023
Dados utilizados / Fonte: Arquivos do Sistema Estadual de Georreferenciamento do Governo de Goiás

100 0 100 200 300 km
Sistema de Coordenadas Geográficas
Datum Sirgas 2000

Fonte: Elaborado e diagramado pelo Autor (2022) a partir dos arquivos do Sistema Estadual de Georreferenciamento do Governo de Goiás.

Outra fotografia possível da rede urbana de Goiás é o olhar sobre as aglomerações urbanas, sejam as cidades (distritos sede) ou outros distritos localizados nas zonas rurais dos municípios. Essa imagem dá a dimensão que as maiores aglomerações acontecem nas regiões metropolitanas de Goiânia e de Brasília e de seus entornos, enquanto as aglomerações vão se tornando mais espaçadas à medida que se aproximam aos limites estaduais, principalmente a oeste do estado.

Mapa 07 - Aglomerados Urbanos no estado de Goiás.



Estado de Goiás: Aglomerados Urbanos
 Elaboração e diagramação: Edinaldo R. Lucas /2023
 Dados utilizados / Fonte: Arquivos do Sistema Estadual de Georreferenciamento do Governo de Goiás

100 0 100 200 300 km

Sistema de Coordenadas Geográficas
 Datum Sirgas 2000

Fonte: Elaborado e diagramado pelo Autor (2022) a partir dos arquivos do Sistema Estadual de Georreferenciamento do Governo de Goiás.

Uma reflexão sobre o papel das pequenas cidades goianas

Conforme Corrêa (2011, p. 8-9), a partir da década de 1950, um conjunto de transformações afetou a sociedade brasileira, incluindo a função das pequenas cidades na rede urbana. Destacamos aqui algumas mudanças que desempenharam papel mais significativo nas cidades goianas: I – no rural: industrialização do campo ou um estágio superior à modernização do campo; decadência ou estagnação do campo (áreas onde há ausência de inovações – industrialização/modernização); e II – no urbano industrial: a própria industrialização; o rápido desenvolvimento dos meios de mobilidade, que diminuíram os tempos de deslocamento; a reestruturação do comércio atacadista e varejista. Assim, o autor conclui que o papel que desempenhavam as pequenas cidades nas relações urbano-rural foi alterado.

Com essa reflexão, Corrêa (2011) propõe tipos ideais de cidades, entendendo ser um esforço teórico de descrever que constituem, na atualidade, as pequenas cidades, classificando-as como: lugares centrais de áreas agrícolas prósperas, centro funcionalmente especializados, lugares de concentração de força de trabalho para o mundo agrícola, centros que vivem de recursos externos e os subúrbios dormitórios (Corrêa, 2011, p. 10-11). O autor também reconhece ser natural, e até mais comum, que os tipos possam acontecer de modo combinado.

A partir da classificação feita por Corrêa (2011), vamos refletir sobre as características de pequenas cidades de Goiás, abordando quatro cenários. No primeiro cenário – lugares centrais de áreas agrícolas “prósperas” - encontram-se aquelas situadas em zonas de alta atividade econômica, como áreas voltadas para a agricultura moderna. Nesse contexto, elas têm a capacidade de suprir as necessidades básicas de sua população.

No segundo cenário - Centro funcionalmente especializados - incluem-se as pequenas cidades inseridas em um contexto socioeconômico mais amplo. Isso engloba as cidades industriais de pequeno porte, com apelo turístico, ou que se destacam por festividades religiosas, manifestações culturais e eventos de feira. O terceiro cenário refere-se às pequenas cidades economicamente dependentes, caracterizando-se por serem locais de onde emana um fluxo migratório, especialmente de indivíduos em idade produtiva, enquanto os idosos tendem a permanecer. A subsistência dessas cidades está muitas vezes vinculada a transferências, sobretudo provenientes do Estado.

No último cenário, temos as pequenas cidades que se encontram principalmente nos arredores de áreas metropolitanas, como subúrbios dormitórios. Nesse caso, elas estão em proximidade geográfica com os centros urbanos mais expressivos.

Lugar central de áreas agrícolas “prósperas” - a pequena cidade no deserto verde

A porção sul do estado de Goiás – Sudeste Goiano, Sul Goiano e Sudoeste Goiano – tem como característica a vasta produção agropecuária historicamente alicerçada em grandes latifúndios e na monocultura. A cobertura e o uso do solo (Mapa 08) dos municípios dessa região é predominantemente composto por áreas agrícolas (anuais e perenes) e de pastagens com manejo, concentrando a esmagadora maioria da produção agrícola do estado. Já os municípios das Regiões do Oeste Goiano, Noroeste Goiano, Norte Goiano e Centro Goiano têm vastas áreas de pastagem com manejo, concentrando as propriedades que se dedicam à pecuária.

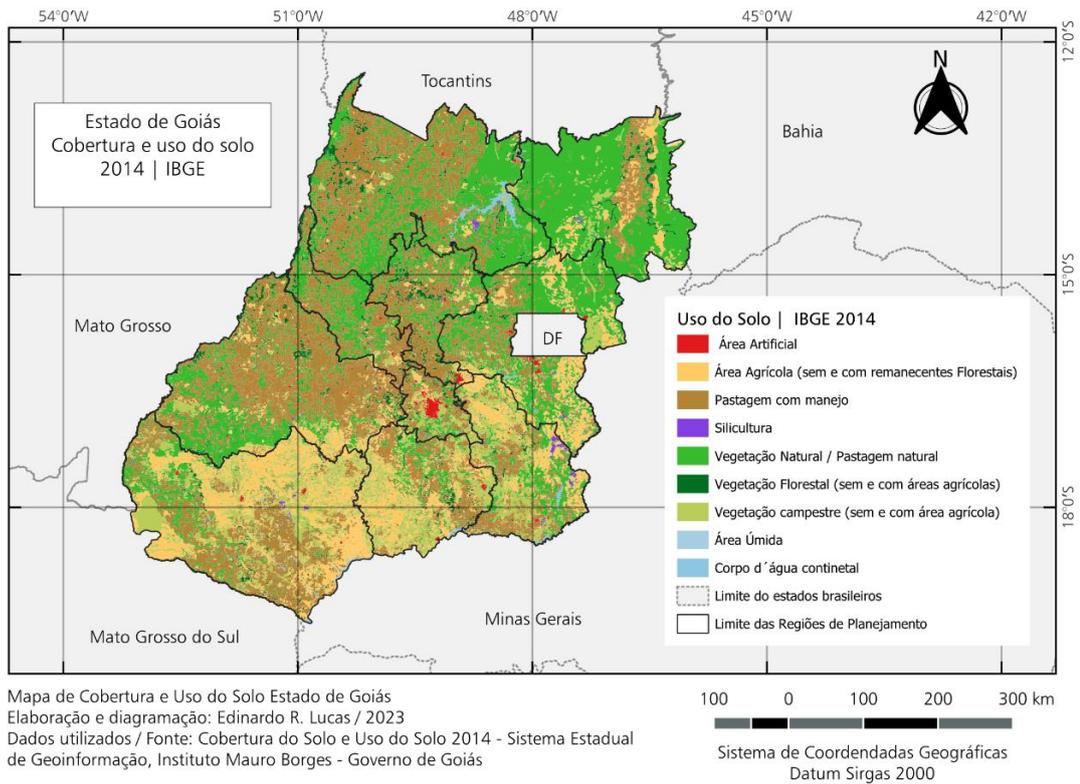
A agropecuária é a principal atividade econômica de 109 municípios com pequenas cidades de Goiás (47,8 % do total) (ver Mapa 09). É importante lembrar, também, que a agropecuária exerce importante papel na economia de alguns municípios que têm a indústria como atividade principal. As principais atividades industriais nos pequenos municípios estão diretamente ligadas à produção do campo, seja na produção de soja, leite, carnes, molhos de tomates, condimentos entre outros itens da indústria alimentícia, seja na produção sucroenergética (cana-de açúcar), formando assim os complexos agroindustriais.

São regiões onde há pequenas cidades dispersas que “situam-se na confluência do agrário moderno com o urbano, do qual o pequeno lugar central é parte integrante” do Complexo Agro-industrial (Corrêa, 2011, p. 11), ou nas palavras de Santos (2018, p. 57) a “cidade do campo”, lugar central da hinterlândia moderna, capitalista. São então, para Corrêa, lugares centrais de áreas agrícolas prósperas.

No ranking dos dez municípios que têm maior contribuição na atividade agrícola do estado para o PIB no ano de 2016 (IMB, 2019), sete são municípios com pequenas cidades: Cristalina (3º), Mineiros (4º), Goiatuba (5º), Paraúna (6º), Montividiu (7º), Chapadão do Céu (8º), e Ipameri (9º)²⁶.

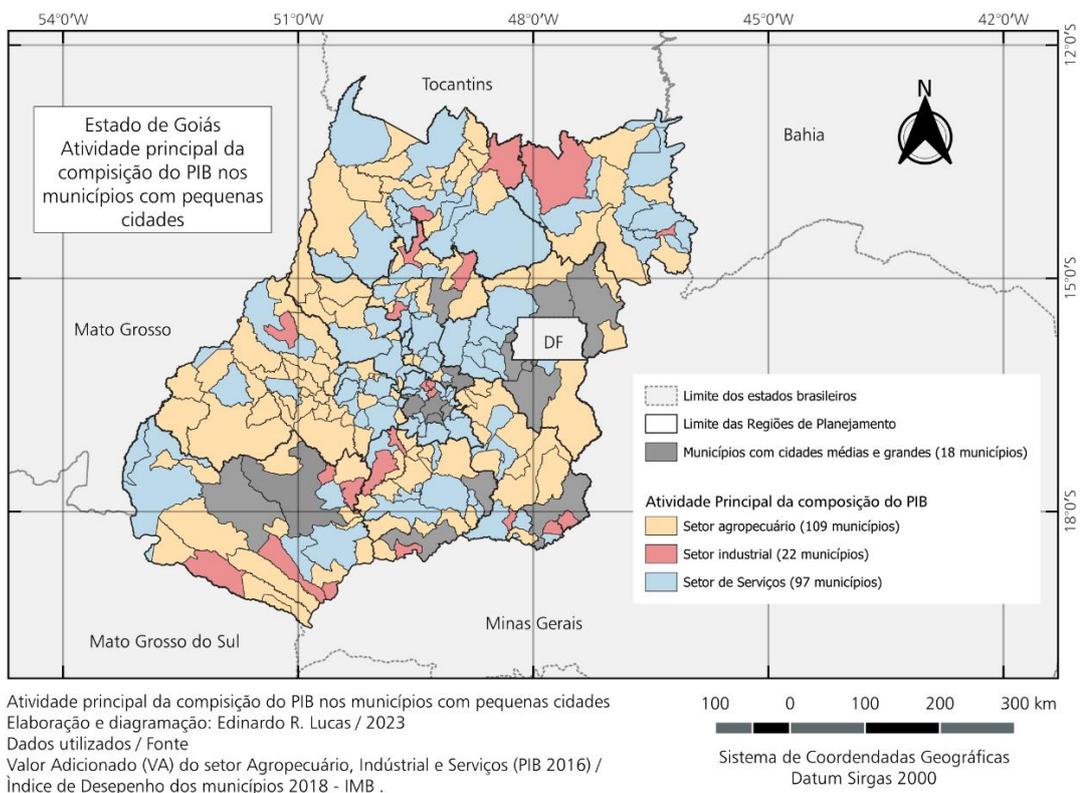
²⁶ Completam a lista os municípios com médias cidades: Rio Verde (1º), Jataí (2º) e Catalão (10º).

Mapa 08 - Mapa de cobertura e uso do solo do Estado de Goiás (2014).



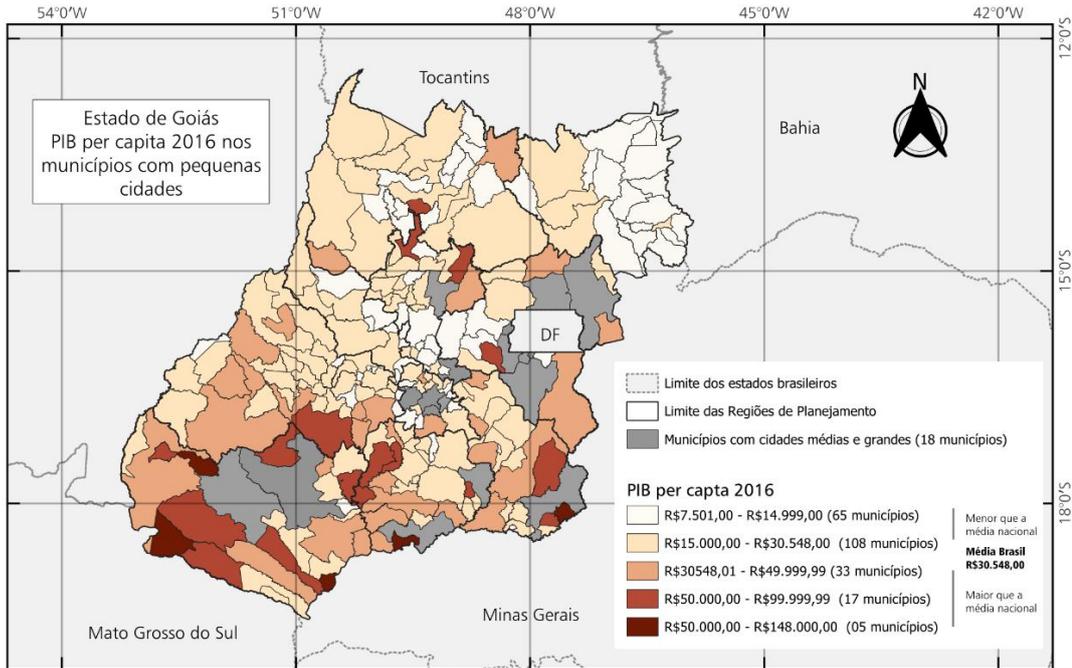
Fonte: Elaborado e diagramado pelo Autor (2022) a partir dos arquivos do SIEG – IMB.

Mapa 09 - Atividade principal da composição do PIB nos municípios com pequenas cidades de Goiás.



Fonte: Elaborado e diagramado pelo Autor (2022) a partir dos dados disponíveis em IMB (2019).

Mapa 10 - PIB per capita (2016) nos municípios com pequenas cidades de Goiás.

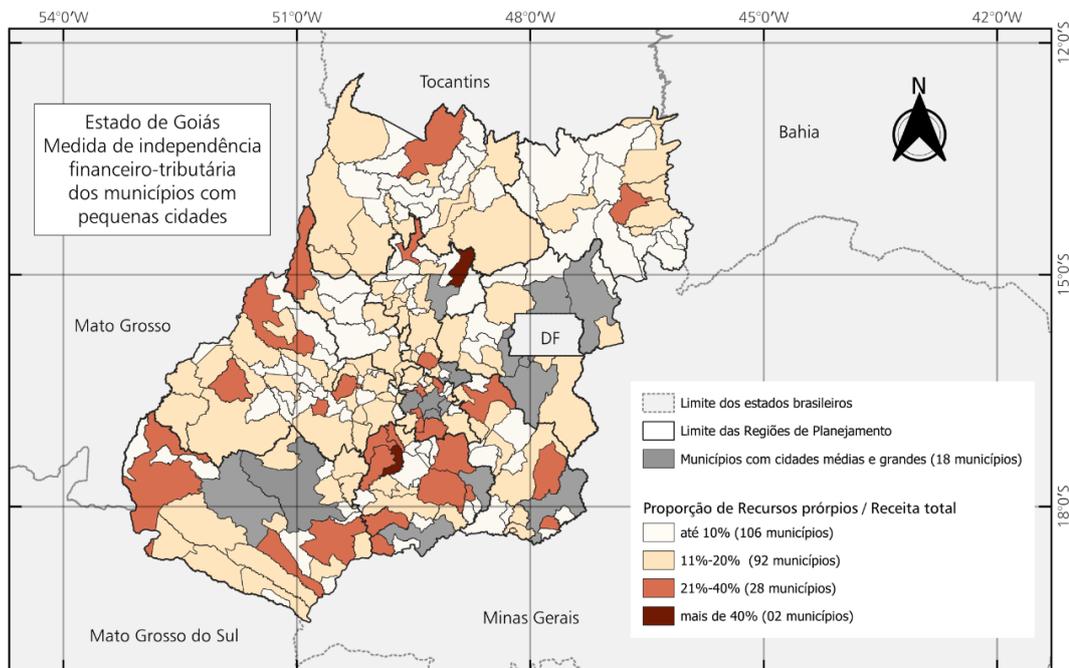


PIB per capita 2016 nos municípios com pequenas cidades de Goiás
Elaboração e diagramação: Edinardo R. Lucas / 2023
Dados utilizados / Fonte
PIB per capita 2016 / Índice de Desempenho dos Municípios Goianos 2018 - IMB

100 0 100 200 300 km
Sistema de Coordenadas Geográficas
Datum Sirgas 2000

Fonte: Elaborado e diagramado pelo Autor (2022) a partir dos dados disponíveis em IMB (2019).

Mapa 11 - Medida de independência financeiro-tributária dos municípios com pequenas cidades de Goiás



Medida de independência financeiro-tributária dos municípios com pequenas cidades
Elaboração e diagramação: Edinardo R. Lucas / 2023
Dados utilizados / Fonte
(IPTU + ISSQN + IRRF + ITBI + RPPS + Taxas e Contribuições) e Receita total (TCM-GO 2015) / Índice de Desempenho dos municípios 2018 - IMB .

100 0 100 200 300 km
Sistema de Coordenadas Geográficas
Datum Sirgas 2000

Fonte: Elaborado e diagramado pelo Autor (2022) a partir dos dados disponíveis em IMB (2019).

A maioria das cidades da porção sul do estado (Sudeste, Sul e Sudoeste Goiano) possui características ligadas ao tipo de cidades que funcionam como lugar central de áreas agrícolas prósperas. Os municípios com essas pequenas cidades geralmente apresentam boa arrecadação em relação à média estadual e um PIB per capita superior à média nacional. Além disso, essa região concentra municípios com maior independência financeira (ver Mapa 10 e 11, na página anterior). Esses índices, entre outros, colaboram com a designação “áreas agrícolas prósperas”.

Porém, esta pesquisa nos surpreendeu, tanto em campo quanto nas análises das fotografias aéreas, com a imagem desses pequenos aglomerados em meio a vastas áreas cobertas por um tipo de plantação (monocultura), ou seja, pequenas aglomerações em meio a um “deserto verde”. O termo “deserto verde” é usado para descrever grandes plantações de uma única espécie as quais, dependendo da forma como forem manejadas, podem causar danos na disponibilidade de recursos hídricos, no solo e também na biodiversidade local (já que um só tipo de vegetação restringe muito os recursos que sustentam a diversidade da fauna, por exemplo). O impacto desse modelo de cultivo é sensível quando a fronteira agrícola avança sobre o território desses dos municípios, tendo como um dos efeitos o aumento de animais silvestres nas cidades.

Figura 12 - Imagem aérea onde se destaca a mancha urbana da cidade de Chapadão do Céu e a zona rural do município com a predominância de áreas de agricultura.



Fonte: Imagem de Maxar Technologies (Google Earth PRO), 2022, diagramada pelo Autor.

A figura 12, acima, exemplifica essa imagem da cidade em meio à monocultura. O município é Chapadão do Céu, que tem 5.878 habitantes na cidade e mais 1.123 habitantes na zona rural (IBGE, 2010). O município é um dos maiores produtores de cana-de-açúcar do estado. Essa paisagem, monótona e com pouca biodiversidade, é

fruto do processo de modernização da agropecuária que converte a vegetação natural do Cerrado em áreas de produção de *commodities*.

As estratégias de desenvolvimento nacional devem, além de rever as políticas macroeconômicas que colocam o território brasileiro a serviço do capital especulativo em detrimento de ser campo fértil de promoção do bem-estar dos cidadãos, planejar o uso da terra ampliando a produção, por meio do aumento de produtividade e integração de sistemas sustentáveis, reduzindo assim a pressão pela conversão de novas áreas naturais e conservando a biodiversidade (BRASIL, 2015, n.p).

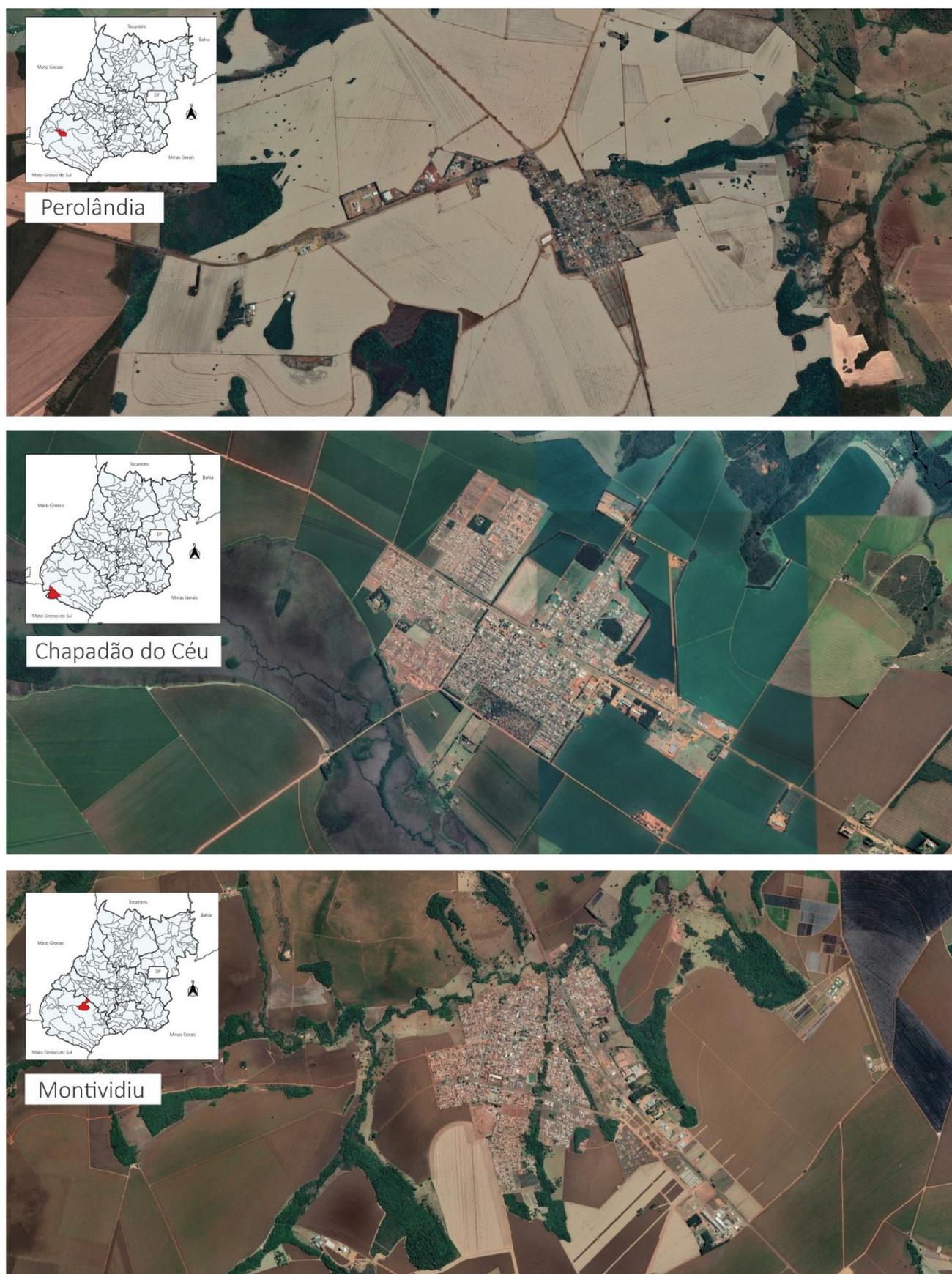
A modernização do campo afetou não apenas a estrutura fundiária rural, gerando maior concentração da propriedade rural, mas também as relações entre o espaço urbano e rural. Nessas áreas “prósperas”, onde a necessidade de aumento da produtividade é fator determinante na competição do mercado, há uma disputa pelas terras férteis. A terra urbana, com menor poder de agregar valor em municípios extremamente pequenos, é disputada para plantio, pressionando o perímetro urbano das pequenas cidades.

Por outro lado, se na maioria das cidades brasileiras é visível que nos bairros periféricos a densidade de ocupação diminui, ou seja, os bairros vão ficando desocupados - fruto da abertura de novos loteamentos sem demanda de ocupação a curto prazo - nessas cidades, o interesse do capital é diferente. Aqui, a terra gera maior valor se estiver produzindo *comodities* agrícolas.

A produção agrícola pressiona e define o limite do perímetro urbano, ocupando todas as terras lindeiras ao aglomerado que são férteis e planas. O Capital continua a planejar a cidade, mas aqui com outro interesse. Embora à primeira vista essa pressão sobre o perímetro urbano possa parecer alinhada com as diretrizes de um planejamento urbano eficaz, é importante reconhecer que esse fenômeno pode desencadear impactos sociais significativos. Entre eles, destacam-se o aumento dos custos dos terrenos e até mesmo a escassez de espaços para habitação destinados às classes sociais mais vulneráveis.

A industrialização do campo afeta assim a paisagem das pequenas cidades podendo gerar a emigração para a periferia urbana, tanto das metrópoles, quanto das cidades médias ou de outras pequenas cidades.

Figura 13 - Imagens aéreas das cidades de Perolândia, Chapadão do Céu e Montividiu onde se destaca a mancha urbana das cidades em meio à produção agrícola



Fonte: Imagem de Maxar Technologies (Google Earth PRO), 2022, diagramada pelo Autor.

Centros especializados de mineração, de produção de energia e turismo

Algumas pequenas cidades de Goiás apresentam características singulares geralmente ligados aos seus potenciais naturais ou aos seus valores sócio culturais e históricos. Os centros especializados constituem aglomerados urbanos que desenvolvem atividades específicas, conferindo-lhes uma identidade singular, sendo as outras atividades econômicas dependentes da atividade específica, a qual a população está diretamente vinculada (Corrêa, 2011, p. 11). A maioria desses centros são transformados ou criados a partir de capitais de grandes empresas que estabelecem sua base territorial onde há grande potencial de lucro, seja pela exploração de minérios, seja pela produção de energia. Os centros especializados em Turismo atraem “pessoas de fora” que transformam a paisagem com novos empreendimentos nem sempre conectados com a cultura do lugar.

Em relação à produção mineral, o estado de Goiás foi o quarto maior produtor em 2022, ficando atrás apenas dos estados do Pará, Minas Gerais e Bahia ²⁷. A localização dos recursos minerais faz com que a atividade mineradora avance para áreas remotas em municípios com pequenas cidades que arcam com os ônus da extração e do beneficiamento dos recursos minerais. No estado, as principais jazidas minerais são de ouro (Crixás, Alto Horizonte, Pilar de Goiás e Mara Rosa), de cobre (Alto Horizonte), de amianto (Minaçu), de fosfato (Catalão e Ouvidor), de nióbio (Catalão) e de níquel (Americano do Brasil, Niquelândia e Barro Alto), e nelas atuam empresas nacionais e transnacionais como: Orinoco Gold, Yamana Gold, Anglo Gold Ashanti, Anglo American, Vale S/A, Votorantim e mais recentemente a Rothschild Mining (Gonçalves; Mendonça, 2015, p. 218).

A maioria dos municípios se localizam na porção norte do Estado de Goiás - exceto Americano do Brasil, Catalão e Ouvidor, municípios com pequenas cidades, sendo a única exceção Catalão, classificado nesta tese como cidade média.

Como contrapartida aos impactos causados pela exploração dos minérios, os municípios recebem a Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais (CFEM). Os recursos arrecadados via compensação devem ser aplicados em projetos ambientais, de infraestrutura, de saúde e educação que atendam as necessidades da comunidade. Os impactos da utilização da CFEM nos municípios que recebem esta receita podem ser verificados através de indicadores socioeconômicos como PIB, IDH, renda, emprego, taxas de mortalidade e de alfabetização, entre outros.

²⁷ Referência para essa afirmação foi a tabela de arrecadação de CFEM do ano de 2022. Disponível em: https://sistemas.anm.gov.br/arrecadacao/extra/ARRECADACAO/EXTRA/acessoexterno/associacao/Relatorios/arrecadacao_cfem_ano.aspx?ano=2022.

Para ilustrar essa questão, o salário médio mensal dos trabalhadores formais em 2021, no município de Alto Horizonte, foi de 3,8 salários mínimos, colocando-o em quarto lugar no ranking estadual e em 31º no ranking nacional. Alto Horizonte foi o município goiano que mais arrecadou CFEM em 2021. Os Municípios limítrofes que não têm boa arrecadação de CFEM não passam da média de 1,9 salários mínimos mensais para os trabalhadores formais. Em Campos Verdes, a média é 1,3 salários mínimos, e em Nova Iguaçu de Goiás, de 1,9 salários mínimos, posições no ranking estadual de 168º e 118º, respectivamente.

É evidente que esses dados ilustram transformações possíveis com a arrecadação de um alto volume de verbas compensatórias. Porém, é necessário realizar mais análises para avaliar, de fato, o real efeito, uma vez que esses dados mascaram diversas contradições, incluindo a imensa desigualdade entre aqueles que lucram com a exploração dos minérios e os trabalhadores que sustentam tal exploração, mas continuam a ter suas remunerações baseadas no salário mínimo.

Mesmo assim, entende-se que esses municípios teriam recursos financeiros para oferecer serviços de melhor qualidade à população. Por outro lado, questiona-se se os municípios com pequenas cidades têm capacidade técnico institucional para gerir os impactos causados pelas atividades mineradoras. Os principais impactos causados pela mineração incluem degradação da paisagem (lavras a céu aberto); desmatamento, poluição e contaminação dos recursos hídricos, dos solos e do ar; poluição sonora; redução da biodiversidade, grande volume de resíduos gerados e a consequente desconfiguração cultural do território (indígena, quilombola, sertanejo etc.). A dependência econômica da cidade pelo setor extrativo é outro fenômeno que deve ser analisado, visto que são recursos não renováveis, e o esgotamento dos minérios pode gerar impacto na economia local.

Com efeito, Gonçalves e Mendonça (2015, p. 218) alertam que a atividade da mineração, além dos impactos diretos colocados anteriormente, também (re)configura as paisagens e territórios com a construção de novas rodovias, hidrelétricas, minas subterrâneas e a céu aberto, minerodutos e ferrovias (como a norte-sul em Goiás) para garantir a fluidez das mercadorias. Eles demonstram que a atividade tem impactos regionais que devem ser tratadas. “Com efeito, forjam o desenvolvimento desigual, privando as populações locais das condições materiais e imateriais de reprodução coletiva nos territórios onde vivem e trabalham” (Gonçalves; Mendonça, 2015, p. 225).

Figura 14 - Mineração Maracá próximo à cidade de Alto Horizonte na região norte do estado.



Fonte: Imagem de Maxar Technologies (Google Earth PRO), 2022, diagramada pelo Autor.

Outra área industrial que impacta diretamente o espaço urbano e rural de municípios com pequenas cidades é o Setor Elétrico, que é demandado pela ocupação (incremento populacional) e pelo desenvolvimento de outras atividades industriais, como a mineração que acabamos de expor. Três dos cinco municípios com maior PIB per capita do estado de Goiás tem como principal atividade econômica o setor industrial alicerçado no setor de energia hidroelétrica: Cachoeira Dourada, Davinópolis e São Simão (IMB, 2019) (ver Mapa10). Esse fato demonstra o potencial de transformação das relações socioeconômicas e do espaço (urbano e rural), a partir da instalação desse tipo de empreendimento de grande impacto em pequenas cidades.

O modelo de produção de energia hidrelétrica ainda é o maior do Brasil e exige a inundação de vastas áreas. Em alguns desses empreendimentos, pequenas cidades são inundadas, e novas cidades são construídas. Cachoeira Dourada e São Simão, ambas no Rio Paranaíba, são exemplos de cidades projetadas após as inundações.

A Usina Hidroelétrica (UHE) de Cachoeira Dourada foi construída entre os anos de 1954 e 1962 e tinha como objetivo atender a demanda de Goiânia e de Brasília (inaugurada em 1960). Com o represamento, uma cachoeira e um povoado chamado Feijoada foram inundados, e depois foram criadas duas áreas urbanas de mesmo nome, Cachoeira Dourada, divididas pelo rio – uma mineira e outra goiana. Em Goiás, o aglomerado urbano construído foi distrito de Itumbiara até o ano de 1982, quando foi elevado à categoria de município. Já o município mineiro de Cachoeira Dourada foi elevado à categoria de município no fim da construção da barragem (1962).

Segundo relatos, o distrito goiano de Cachoeira Dourada foi projetado por pessoas ligadas à Imobiliária Paes Leme, detentores de grandes glebas de terras na região (Junqueira, 2010, p. 24). O traçado urbano da cidade é radiocêntrico, sendo que as principais avenidas partem da Praça Três Poderes (centro) e dirigem-se para os limites da zona urbana. As ruas mais próximas ao centro são radiais, mantendo-se assim em um dos setores. Em outros setores da cidade, há uma transição para uma malha ortogonal, conforme conseguimos ver na figura abaixo.

Figura 15 - Imagem aérea da cidade goiana de Cachoeira Dourada.



Fonte: Imagem de Maxar Technologies (Google Earth PRO), 2021, diagramada pelo Autor.

O município de Cachoeira Dourada tem 7.782 habitantes (IBGE, 2022) e sua população vem diminuindo ao longo do tempo²⁸. Tal movimento pode ser explicado por uma concentração de trabalhadores no período da construção da barragem e, nos dias atuais, principalmente pela modernização da agricultura e, conseqüentemente, a diminuição da população do campo.

O município de São Simão tem 17.020 hab. (IBGE, 2022). Assim como Cachoeira Dourada, São Simão também tem como principal atividade econômica a indústria, baseada na geração de energia hidroelétrica. A UHE de São Simão foi construída em 5 anos (1973-75), tempo recorde para uma represa com capacidade instalada de 1710Mw, barragem com 3.600m de comprimento e área de inundação de 600km² (Guerra, 2008, p. 468).

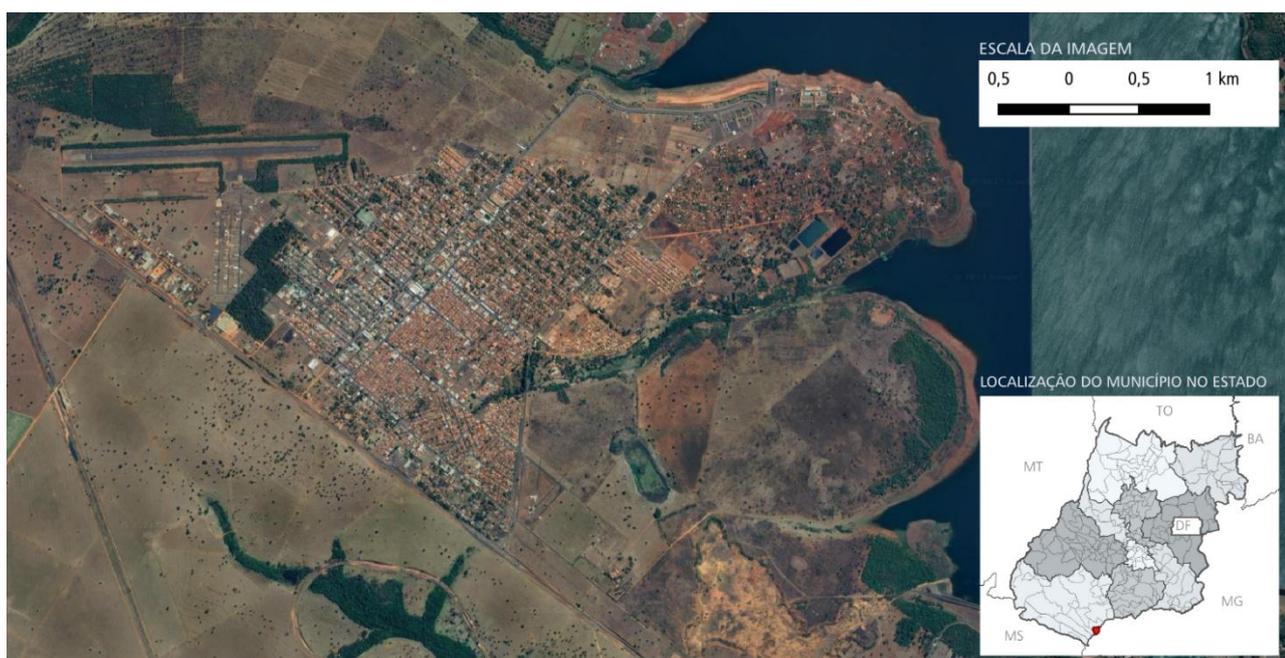
²⁸ Os dados da população censitária desde da criação do município em 1982 são: 8.502 hab. em 1991, 8.525 hab. em 2000 e 7.782 hab. Em 2010.

A construção da UHE de São Simão, porém, provocou impactos em vários municípios da região:

Os moradores do distrito de Chaveslândia, localizado no Triângulo Mineiro, do Distrito de Gouvelândia, da cidade de Paranaiguara e da cidade de São Simão, localizados no extremo sudoeste goiano, passaram por experiência traumática com o processo de construção da usina hidrelétrica, caracterizado pela inundação das cidades e suas respectivas localidades, por uma nova configuração da paisagem, sobretudo pelo desaparecimento do Canal e das cascatas (Guerra, 2008, p. 468).

Para projetar a nova cidade de São Simão, foi contratada a Empresa Impregillo C. R. Almeida, que designou o Engenheiro Amador dos Santos para elaborar o projeto urbanístico da cidade e arquitetônico dos principais edifícios públicos. O projeto foi concebido com a previsão de abrigar 10 mil habitantes, número três vezes maior que a da antiga cidade, além de áreas para expansão urbana. O traçado é uma malha xadrez com forte zoneamento das funções urbanas e distribuição linear dos equipamentos públicos (Guerra, 2008, p. 470).

Figura 16 - Imagem aérea da cidade de São Simão, onde se percebe o traçado rígido definido no projeto urbano.



Fonte: Imagem de Maxar Technologies (Google Earth PRO), 2022, diagramada pelo Autor.

A estrutura da cidade hoje segue os parâmetros do projeto inicial, mas passou por processo de expansão urbana, com a implantação e novos loteamentos na região entre a cidade e a orla do lago que foi urbanizada e conta com uma praia artificial.

O caso de Davinópolis tem outras características e é mais atual. A UHE Serra do Facão, localizada na zona rural do município, entrou em operação comercial em 2010. A usina foi instalada na divisa com o município de Catalão, distante das duas zonas urbanas. O

impacto nos serviços e na estrutura da cidade foi menor, pois a mão de obra se dividiu nos municípios. No entanto, o impacto econômico foi grande. Desde o início das obras, o PIB do município vem aumentando exponencialmente, em pouco mais de uma década saiu de R\$19.617.000,00 em 2007 para 604.516.710,00 em 2020. O município, atualmente, ocupa a primeira colocação no ranking de PIB per capita do estado de Goiás.

Assim, esses municípios, são fruto de um projeto econômico estadual/nacional que faz com que as cidades e as áreas rurais passem por processos de reconfiguração dos seus territórios e das relações socioeconômicas de seus moradores.

Por óbvio, apesar do grande impacto econômico, social, ambiental, essas cidades não são monofuncionais, e esses lagos formados pelas represas são inclusive atrativos turísticos²⁹.

O turismo nas pequenas cidades de Goiás se dá a partir de potenciais históricos, culturais, religiosos e ambientais. São as belezas naturais proporcionadas pela fauna e flora exuberantes do Cerrado (que ainda resiste), com cachoeiras, serras, rios e chapadas e também o reconhecido patrimônio histórico, com tradições culturais e da culinária que tem o poder de atrair turistas de todos os lugares do Brasil e, também, do exterior.

Para melhor organizar as ações do governo para promover a melhoria do turismo, o Governo de Goiás, através da Goiás turismo dividiu o estado em 10 regiões turísticas, de acordo com suas características e potencialidades: Região do Vale do Araguaia; Região do Ouro e Cristais; Região das Águas Quentes; Região da Estrada de ferro; Região Lagos do Paranaíba; Região Vale da Serra da Mesa; Região Pegadas no Cerrado; Região dos Negócios e Tradições; Região da Chapada dos Veadeiros; Região das Águas e Cavernas do Cerrado.

Apesar do enorme potencial apenas dois municípios com pequenas cidades de Goiás têm como principal atividade econômica o Turismo: Rio Quente e Alto Paraíso³⁰. Em Pirenópolis, a atividade do turismo tem grande importância, mas a economia do local também se apoia em atividades agrícolas e na extração de quartzito (Pedra de Pirenópolis). A cidade de Goiás, antiga capital do estado, tem como principal atividade econômica (PIB, 2016) os serviços, em que o turismo tem boa participação, mas a cidade é também um polo regional de serviços públicos estaduais e federais, dentre os quais se destacam a Educação com a presença da Universidade Estadual de Goiás

²⁹ São atrativos que em muitos casos inundaram áreas mais atraentes ainda, como é o caso da Cachoeira Dourada e como o canal de São Simão.

³⁰ Caldas Novas também tem como principal atividade econômica o Turismo, e nessa tese é classificada como cidade média.

(UEG), a Universidade Federal de Goiás (UFG) e o Instituto Federal de Goiás (IFG).

As pequenas cidades com potencial turístico têm expectativa de dinamização da economia com exploração de atividades relacionadas aos seus territórios. O turismo, como atividade econômica, é definido a partir da perspectiva da demanda por serviços de alimentação, hospedagens (hotéis e aluguéis), traslado, eventos, vendas de artigos, passeios, visitas e comércio em geral. Ou seja, é resultado do consumo dos visitantes.

O desenvolvimento das atividades turísticas em grande escala sem o devido planejamento pode ocasionar impactos econômicos, ambientais e socioculturais indesejados. Economicamente não são apenas benefícios que a atividade turística ocasiona para o município. Especulação imobiliária (aumento dos preços dos imóveis e de aluguel), aumento do custo de alimentos básicos e a falta de acesso às atividades de recreio e lazer são exemplos de dificuldades enfrentadas por moradores das cidades turísticas. Na área ambiental são possíveis impactos negativos: danos à fauna e flora (excesso de visitantes em áreas frágeis), a poluição (das águas, do ar, sonora e visual); uso e ocupação do solo indevidos (ocupações de áreas de proteção ambiental ou conservação permanente); superlotação e congestionamentos; acúmulo de lixo em áreas indevidas. Os principais impactos negativos de âmbito sociocultural são: aumento de empreendedores “forasteiros”; mudanças sensíveis nas tradições culturais que passam a ser produto do mercado; mudança na estrutura econômica e papéis sociais; perda da identidade e até o aumento da criminalidade.

Por outro lado, é fato que as pequenas cidades, aquelas que têm potencial histórico ou ambiental, poderiam ter a atividade turística, principalmente com viés comunitário e com benefícios voltados à população residente, como motoras de suas economias – aliando preservação e sustentabilidade econômica. Isso requer o planejamento adequado tanto do território quanto da atividade turística.

O estado de Goiás tem mais de 90% de seu território dentro dos limites oficiais do bioma Cerrado, que é o segundo maior bioma do Brasil e da América do Sul, menor apenas que a Amazônia. A flora do cerrado é considerada a mais rica savana do mundo, 5% da flora e fauna mundiais estão concentrados no cerrado.

Apesar disso, apenas 41,9% do território do estado ainda tem a cobertura do solo com o bioma Cerrado, sendo que 13,5% é coberto de agricultura (anual e perene) e 42,4% por pastagem com manejo (Brasil, 2015, p. 45). O Cerrado remanescente está concentrado nas regiões do Norte e Nordeste Goiano (regiões caracterizadas por estagnação econômica) e nas Unidades de Proteção Integral espalhadas pelo território do estado³¹.

³¹ Dois Parques Nacionais (das Emas e da Chapada dos Veadeiros) e treze áreas definidas como parques

A atividade turística, bem planejada e com bases voltadas ao atendimento das comunidades locais, poderia ser a chave para o desenvolvimento dos municípios da Região da Chapa dos Veadeiros (Alto Paraíso de Goiás, Cavalcante, Teresina de Goiás, Nova Roma e São João d'Aliança) e da Região das Águas e Cavernas do Cerrado (Buritinópolis, Damianópolis, Divinópolis, Flores de Goiás, Formosa, Guarani, Mambaí, Nova Roma, Posse, São Domingos e Simolândia) garantindo ainda a preservação da fauna, dos rios, cavernas, e do cerrado que ainda resta. Muitos desses municípios têm pouca capacidade econômica e forte dependência de recursos externos.

Pequenas cidades dependentes de recursos externos

Ao observarmos o Mapa 11 (p.107), perceberemos que há uma predominância de municípios mais dependentes de recursos externos nas Regiões do Norte e do Nordeste Goiano. São poucos os municípios localizados nessas regiões que tem mais de 20% de recursos próprios do município na composição da receita total³².

Esses municípios estão localizados em regiões de cerrado, em geral com potencial turístico, de economia estagnada como já discutimos em capítulos anteriores em que descrevemos políticas públicas e programas já destinados a tentar reverter esses processos.

Para Corrêa (1999, p. 11-12), os centros que vivem de recursos externos constituem lugares centrais localizados em áreas agrícolas decadentes ou estagnadas, nas quais o processo migratório é notável. São áreas esvaziadas economicamente e demograficamente e que não apresentam condições de desenvolver atividades especializadas. Assim se sustentam, a partir de “minguadas” sobras de recursos financeiros enviados por aqueles que emigraram, aposentadorias e pensões (na maioria rurais) e recursos de transferências do governo federal, principalmente do Fundo de Participação dos Municípios (FPM).

estaduais: Parque Estadual Águas Lindas (PEAL), Parque Estadual Águas do Paraíso – (PEAP), Parque Estadual Altamiro de Moura Pacheco (PEAMP), Parque Estadual do Araguaia (PEA), Parque Estadual do João Leite (Pejol), Parque Estadual da Mata Atlântica (PEMA), Parque Estadual de Paraúna (PEPa), Parque Estadual dos Pirineus (PEP), Parque Estadual da Serra de Caldas Novas (PESCaN), Parque Estadual da Serra Dourada (PESD), Parque Estadual da Serra de Jaraguá (PESJ), Parque Estadual Telma Ortegal (PETO), Parque Estadual de Terra Ronca (PETeR), Estação Ecológica da Chapada de Nova Roma (ESEC CNR).

³² A proporção foi calculada considerando os valores gerados pelos impostos e taxas: Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU); Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN); Imposto de Renda Retido na Fonte (IRRF); Imposto de Transmissão de Bens Imóveis (ITBI); Imposto de Transmissão Causa Mortis e Doação (ITCMD); Taxas e Contribuições, divididos pela receita total. Fonte: IMB (2019).

São, portanto, áreas que ainda necessitam de políticas públicas específicas para a diminuição dos desequilíbrios.

Pequenas cidades – ou “bairros” afastados

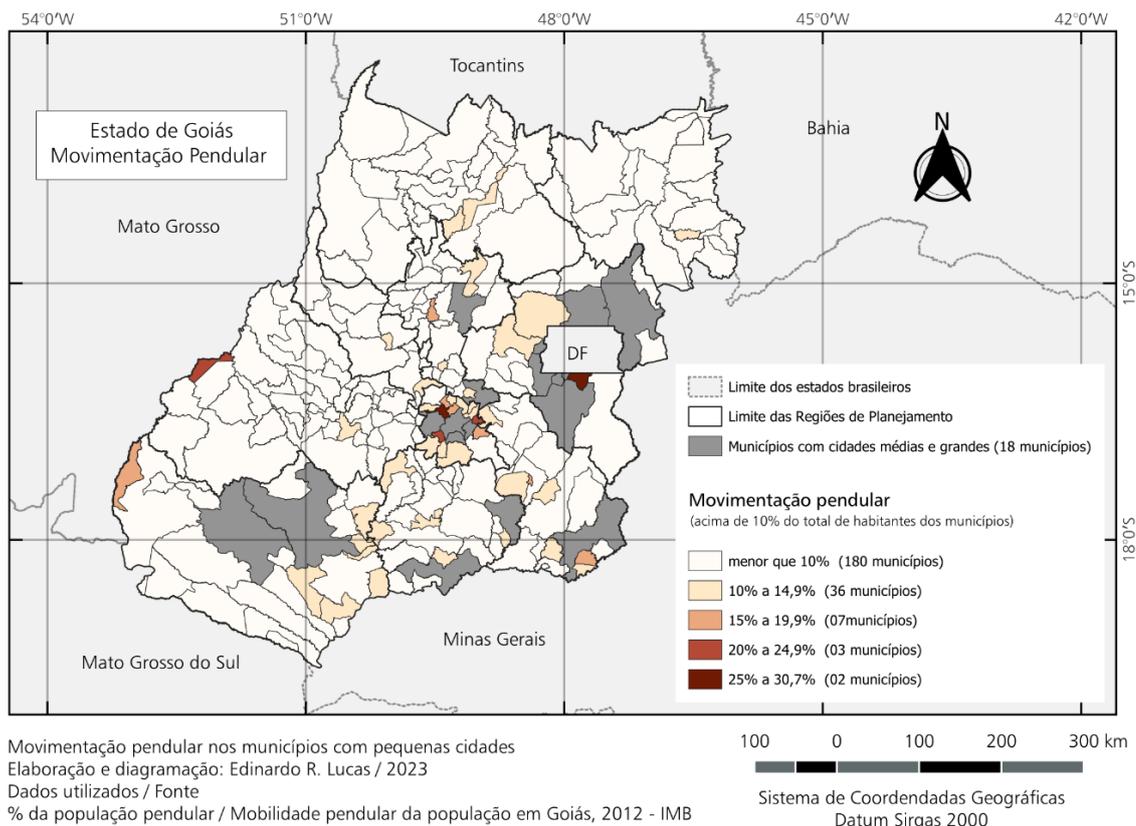
A rede urbana brasileira se caracteriza pela forte influência exercida pelos centros urbanos maiores sobre os aglomerados urbanos de menor hierarquia. Os centros urbanos maiores se caracterizam pela alta concentração de atividades de gestão, oportunidades de emprego, serviços públicos e privados, opções de lazer etc. A força de atração desses serviços mais especializados e com maior qualidade em centros muito menores pode levar essa dependência à altos níveis transformando as cidades em lugares quase que exclusivos para moradia (dormitório). Alia-se a esse fato o alto custo de habitação nos grandes centros que faz com que a única opção para o trabalhador seja habitar nas periferias dos grandes centros, muitas vezes já muito perto de outros centros menores onde a qualidade de vida pode ser melhor. Assim, conforme Corrêa (2011, p. 12), os subúrbios-dormitório constituem, em muitos casos, o resultado da absorção de um antigo lugar central por uma grande cidade em crescimento e expansão.

As pequenas cidades do estado de Goiás que desempenham essa função têm uma relação direta com a construção das capitais Goiânia e Brasília ou, em um menor número de casos, estão muito próximas de um centro um pouco maior, com mais oportunidade de emprego e serviços.

Em outras palavras, Goiânia e Brasília têm forte poder de “atração” sobre as pequenas cidades que são limítrofes ou estão em distância que viabiliza migrações pendulares, seja para o acesso esporádico a serviços especializados, seja para o trabalho, seja para outra atividade diária. A transformação (ou criação) desses núcleos se dá devido à alta demanda do mercado de trabalho, ao acesso aos serviços públicos e à valorização da terra para fins urbanos em detrimento do uso agrícola (Corrêa, 2011, p. 12).

Segundo o IMB (2012), Goiânia e Brasília lideram o ranking dos deslocamentos pendulares: para frequentar a escola Goiânia representa 34,3% dos deslocamentos e Brasília 21,5%, enquanto, quando o destino é o trabalho, as posições se invertem, Brasília 41,7% dos deslocamentos e Goiânia 36,3%. Assim, percebemos pequenos municípios com maior número de deslocamentos pendulares no entorno do Distrito Federal e de Goiânia.

Mapa 12 - Movimentação pendular nos municípios com pequenas cidades em Goiás.



Fonte: Elaborado e diagramado pelo Autor a partir dos dados disponíveis em IMB (2012, p. 37-38).

No caso dos municípios goianos que fazem limite (ou estão próximos “o suficiente”) com o Distrito Federal, a maioria deles é classificada como cidades médias e tiveram crescimento acelerado exatamente por causa da proximidade com a capital. As cidades pequenas com distância coerente para exercem papel de “cidades dormitórios seriam: Cidade Ocidental (44 km) 30,7%, Padre Bernardo (120 km) 11,7% e Cocalzinho (115 km) 10,8%³³.

No município de Cidade Ocidental, dois fenômenos chamam a atenção: pequenos condomínios fechados para classe média, junto ao núcleo urbano principal, e aglomerados urbanos dispersos pelo município, tanto para classe média quanto para classe alta, geralmente localizados no limite do município com o Distrito Federal. Os condomínios fechados são produtos imobiliários que oferecem uma forma de habitação caracterizada por controle de acesso, sensação de segurança e serviços compartilhados. Os pequenos condomínios produzidos no município de Cidade Ocidental são, em geral, formados por uma única rua de acesso controlado que dá acesso às casas, ou casas sobrepostas ou até pequenos edifícios de até 3 pavimentos. Na maioria dos casos não há nenhum tipo de serviço ou de espaço que seja coletivo,

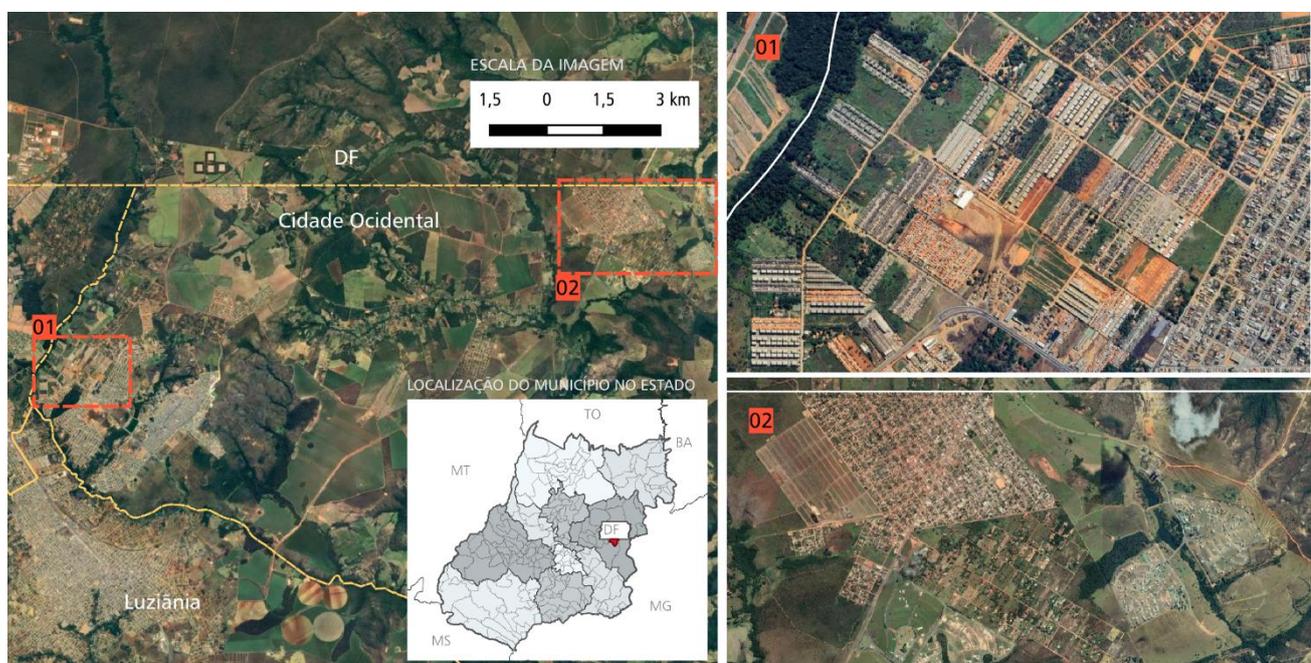
³³ Todas as distâncias foram calculadas com o mesmo ponto destino no eixo monumental de Brasília.

é um amontoado de moradias.

A implantação de empreendimentos com essas características tem criado grandes bairros monofuncionais (Figura 16, detalhe 01), nos quais as moradias têm pouca ou nenhuma relação com a rua (pública). Os condomínios e seus muros formam uma espécie de labirinto, no qual, com medo e angústia, procura-se a entrada para sua rua particular, “seu mundo seguro”. Esses condomínios geram, portanto, uma falsa sensação de segurança e produzem parte do espaço urbano com características precárias, com poucos espaços de uso público e sem nenhum incentivo a permanência em áreas livres e abertas. Já a ocupação de áreas limítrofes com o DF tem características diferentes: grandes bairros (Jardim Brasília e Parque América) e os grandes condomínios fechados destinados à população de alta renda (Figura 16, detalhe 02).

Brasília exerce forte impacto na formação do espaço urbano de Cidade Ocidental e de outras cidades do entorno do Distrito Federal, ao mesmo tempo que cria oportunidades econômicas, gera desafios relacionados ao rápido crescimento populacional e ao desenvolvimento urbano desordenado. A gestão adequada do crescimento e o investimento em infraestrutura e serviços públicos continuam sendo questões críticas para melhorar a qualidade na cidade.

Figura 17– Imagem aérea do município de Cidade Ocidental na imagem principal. No detalhe 01, pequenos condomínios fechados implantados no distrito sede e no detalhe 02, bairros populares e grandes condomínios fechados no limite do município com o DF.



Fonte: Imagem de Maxar Technologies (Google Earth PRO), 2022, diagramada pelo Autor.

Na Região Metropolitana de Goiânia (RMG), os municípios são interligados pela Rede Metropolitana de Transportes Coletivos (RMTc), e apenas o município de Inhumas, integrante da RMG, não tem acesso ao sistema de transporte público.

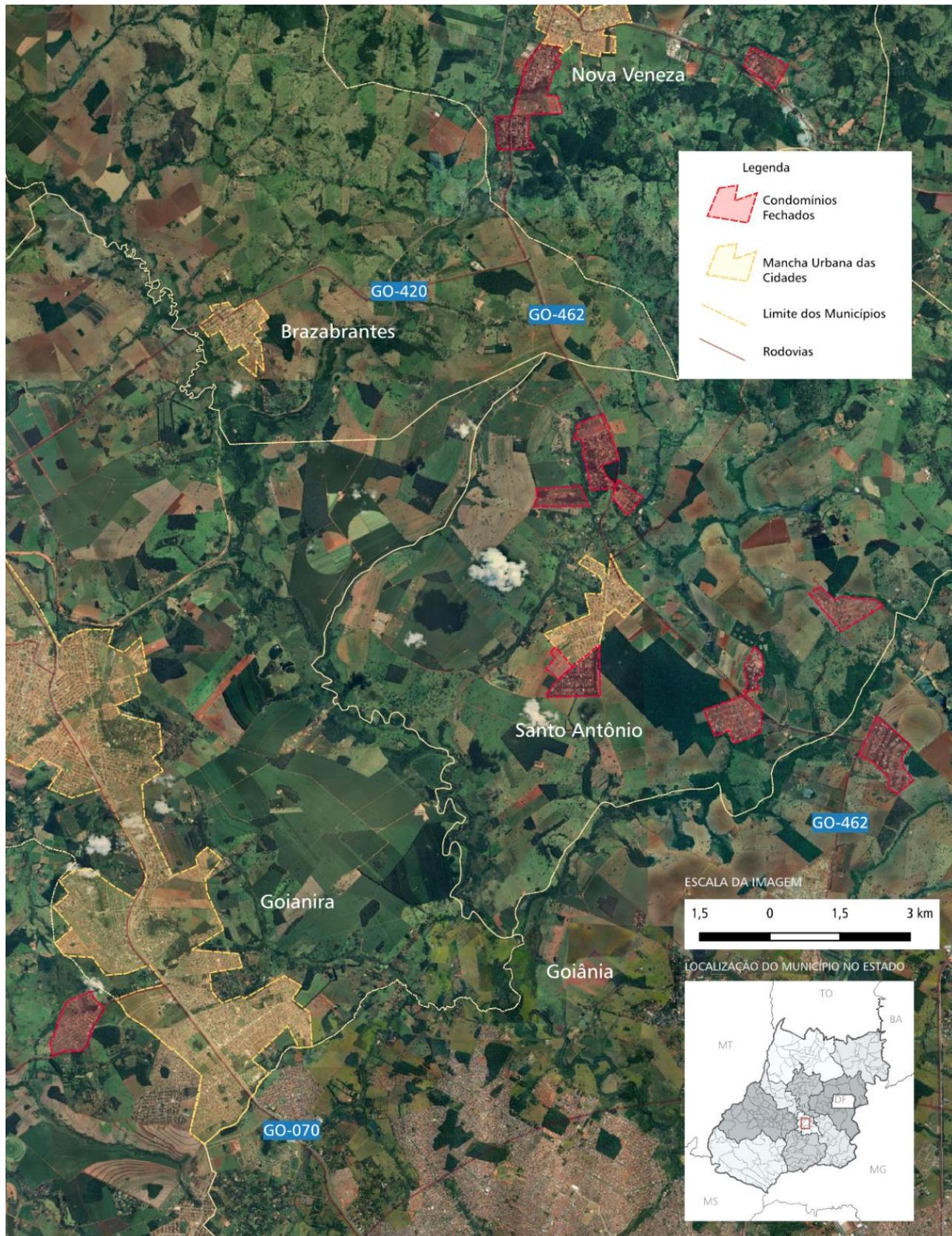
Os municípios com pequenas cidades com maior proporção de habitantes que se deslocam diariamente para outros municípios são Goianira (26,4%), Abadia de Goiás (23,3%), Bonfinópolis (22,2%), Santo Antônio (19,5%) e Brazabrantas (19,2%) e Caldazinha (16,6%).

O município de Goianira teve sua expansão urbana moldada pela influência exercida pela capital e a grande maioria de seus novos loteamentos foi feita entre o núcleo urbano principal e o município de Goiânia, ao longo da GO-070 (onde passa a linha do transporte metropolitano), criando um espaço urbano contíguo entre as duas cidades. A característica dos loteamentos e público alvo tem forte relação com o transporte metropolitano, sendo destinados, em geral, à população de baixa e média renda. Pode-se observar também alguns condomínios fechados para classes com maior poder aquisitivo. A relação de dependência entre as duas cidades moldou a forma da cidade e gera impactos negativos em sua gestão.

As outras cidades localizadas ao norte da capital com alta proporção de população em movimento pendular se caracteriza de forma um pouco diversa. A população pendular de menor renda vive no distrito sede do município, e na zona rural estão os condomínios fechados para população de maior poder aquisitivo. Nesses condomínios pode haver casos em que a moradia é a residência oficial da família ou pode ser uma “segunda residência” para fins de semana ou feriado.

Como podemos observar na figura abaixo, no município de Santo Antônio, a área destinada a condomínios já é maior que o espaço urbano da cidade. Tal constatação é flagrante de que esse tipo de ocupação serve às demandas da capital e pouco tem relação com o município.

Figura 18 - Imagem aérea dos municípios limítrofes à Goiânia na região norte.



Fonte: Imagem de Maxar Technologies (Google Earth PRO), 2022, diagramada pelo Autor.

4 < HABITAÇÃO SOCIAL >

A produção do espaço urbano nas pequenas cidades de Goiás

Nessas condições, se nos perguntassem qual o benefício mais precioso da casa, diríamos: a casa abriga o devaneio, a casa protege o sonhador, a casa nos permite sonhar em paz. Somente os pensamentos e as experiências sancionam os valores humanos. Ao devaneio pertencem os valores que marcam o homem em sua profundidade. O devaneio tem mesmo um privilégio de autovalorização. Ele desfruta diretamente seu ser.

Nossa casa é o nosso canto do mundo ...
A casa protege o sonhador,
a casa permite sonhar em paz

Gaston Bachelard

Figura 19 - Construção de casas na Vila Mutirão em Goiânia pelo projeto Mutirão da Moradia, que se estendeu para várias cidades do interior.



Fonte: Jornal *O Popular*. Disponível em especiais.opopular.com.br/iris-rezende. Acesso em 03 ago. 2023.

4.1 A política de HIS e a produção do espaço urbano nas pequenas cidades

O dia era 16 de outubro de 1983, a região noroeste de Goiânia foi transformada em um imenso canteiro de obras, onde o então recém-eleito Governador Íris Rezende propunha criar um bairro com a montagem de mil casas em um único dia. Crianças, famílias inteiras de futuros moradores, funcionários públicos, apoiadores e o próprio governador formavam o mutirão para levantar as moradias. Surgia então a Vila Mutirão, modelo que foi também implantado em diversas cidades do interior. Parte da paisagem das cidades goianas se formou a partir desse modelo de produção habitacional e são cicatrizes no tecido urbano.

O termo “cicatriz urbana” é utilizado nesta tese para definir áreas dentro da cidade com baixa qualidade arquitetônica e urbanística produzidos por programas ou por políticas públicas. Essas áreas são facilmente identificadas, ainda que algumas delas tenham sido produzidas a mais de quatro décadas, demonstrando assim sinais claros de desinvestimento, de degradação e de desenvolvimento urbano desigual.

Nesse capítulo, faremos um panorama sobre a política de habitação social³⁴, em Goiás, com foco na construção de unidades residenciais e de seu impacto na paisagem das pequenas cidades do estado. De outra forma, pretende-se examinar com mais detalhes programas e projetos em que o Estado promoveu a habitação desde a sua concepção, do cadastro dos beneficiários até a construção e entrega das unidades. Dessa forma, conseguiremos analisar a paisagem produzida pelo Estado nesses novos espaços das cidades.

Como vimos, a ocupação do território Goiano no século XX tem vários marcos institucionais, dos quais destacamos: A Marcha para o Oeste (1930), construção de Goiânia e transferência da capital do estado (1933 – 1937); a CANG (1941); a construção de Brasília e transferência da capital do país (1956 – 1960); a implantação

³⁴ Entendemos o termo habitação social não apenas no sentido corrente, ou seja, habitação produzida e financiada por órgãos estatais destinada à população de baixa renda, mas num sentido mais amplo, que inclui também a regulamentação estatal da locação habitacional e incorporação, como um problema de Estado, da falta de infraestrutura urbana gerada pelo loteamento privado (Bonduki, 1998).

da malha rodoviária para integração da nova capital federal; projetos de dinamização da produção agrícola³⁵ (1975-82).

Já no século XXI, vários foram os avanços institucionais, políticas e programas que influenciaram na produção do espaço urbano nas pequenas cidades, os quais destacamos: o PAC, o PAC Cidades Históricas, o PMCMV. Outros programas, como o REUNI, têm alto poder de transformação do espaço das pequenas cidades alterando a dinâmica populacional, introduzindo novas tipologias habitacionais etc.

Com efeito, as políticas de habitação social, através da implementação de programas habitacionais, têm grande potencial de produzir e transformar a paisagem das pequenas cidades, desde projetos do BNH, do Governo do Estadual, até os projetos do PMCMV, interrompidos com o golpe de 2016.

Em Goiás, a reflexão em torno das políticas de habitação social é pautada pelos grandes projetos e pelas políticas do Governo Federal, somado a algumas especificidades que passam pela história da evolução urbana de sua capital, Goiânia, e do protagonismo do governo estadual, principalmente a partir década de 1980.

Em estudo específico sobre a capital do estado (Lucas, 2016) foi possível estabelecer a seguinte linha do tempo políticas de habitação social em Goiânia: Habitação para incentivar a ocupação territorial (1933-1938); Habitação como questão social: IAPs e FCP, (1938–64); Carta habitacional de Goiânia e a produção do BNH, (1964-1986); Protagonismo municipal e estadual (1986-2009); PMCMV e a retomada da produção habitacional em grande escala (2009-2016).

O primeiro período é um acontecimento exclusivo da capital e de seu processo de ocupação. A produção dos IAPS e FCP foi praticamente destinada à capital, com exceções como o Conjunto IAPC e um Edifício do IAPB, ambos em Anápolis, que, na época, era a segunda maior cidade do estado.

Superando esse estudo específico para a capital pelas especificidades/exclusividades e estabelecendo outros marcos institucionais, pode-se refletir sobre a política de habitação social para as pequenas cidades de Goiás com a seguinte periodização: (1964-1986), Campo-cidade - a transformação das pequenas cidades no regime militar -; (1983-2001), Mutirões e outras marcas - o protagonismo estadual -; (2001-2016), Política de HIS - das conquistas aos atropelos.

³⁵ Exemplo de projetos de incentivo à produção agrícola são: o PROCEDER, Programa de Cooperação Nipo-Brasileira para o desenvolvimento dos Cerrados (1974) e o POLOCENTRO, Programa de Desenvolvimento dos Cerrados criado pelo Governo Federal (1975-1982).

1964–1986

Campo-cidade:

a transformação das pequenas cidades no regime militar

O processo de dinamização econômica e modernização da agricultura, iniciado na década de 1960, teve reflexos sensíveis no estado de Goiás no fim da década de 1970 e início de 1980. A migração da população da zona rural para os centros urbanos teve como resultado uma rápida e frágil urbanização em que uma parcela da classe trabalhadora, agora urbana, demandava por serviços públicos, dentre eles a habitação. Essa nova dinâmica exigiu do Estado uma solução para a urbanização também em centros menores, pois, até então, a maior parte da população morava na zona rural.

Foi sob o conservadorismo do regime militar que o Brasil se tornou urbano e passou a necessitar de políticas, de planos e de projetos para a concepção e/ou ampliação do espaço urbano nas cidades. O último censo nacional que contabilizou uma população de maioria residente na zona rural foi a contagem realizada em 1960, o movimento campo-cidade já era intenso e teria seu ápice durante o regime militar. Entre 1960 e 1991 (décadas nas quais tivemos presidentes militares), a população urbana passou de cerca de 32 milhões (45%) para 110,8 milhões (71%). No estado de Goiás, no mesmo período, a população urbana passou de 541,4 mil (33% do total) para 3,2 milhões (81% do total) (IBGE, 1960; 1991). A concentração urbana se intensificou nas regiões metropolitanas e nas grandes cidades, mas é também considerável o movimento campo-cidade dentro do território dos próprios municípios.

Segundo Bonduki (2014, p. 63) o novo quadro político imposto pelos militares propiciou a implantação de antigas medidas, já pretendidas por Vargas em 1945, mas que necessitavam de acordos com diversos setores como a unificação e universalização da previdência – extinção dos IAPs e ampliação do atendimento habitacional.

Propostas discutidas em grupos de trabalho para a criação da Fundação Casa Popular (FCP)³⁶ e no documento final do Seminário Nacional de Habitação e Reforma Urbana (SHRU, 1963), que não representavam ataque ao arranjo conservador do novo regime e da elite que o apoiava foram retomadas. A Lei nº 4.380, de 21 de agosto de 1964, extinguiu a FCP e criou em seu lugar o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (Serfhau), que tinha como atribuição a concepção da política urbana e habitacional. A mesma lei ainda instituiu o Sistema financeiro da Habitação (SFH) e o Banco Nacional da Habitação (BNH) que, por sua vez, tinha como atribuição orientar, disciplinar e

³⁶ A Fundação Casa Popular foi criada pelo Decreto-lei n. 9.218, de 1º de maio de 1946.

controlar o sistema financeiro da habitação.

Em Goiás, o primeiro plano de governo que dialoga com a política habitacional desse período é o Plano de Ação do Governo de Otávio Lage de Siqueira (Triênio 1968-1970). Nesse plano são narradas as ações no estado até ano de 1967: em junho 1966, a criação da Carteira Habitacional na Caixa Econômica do Estado de Goiás (Caixego); em maio de 1967, a criação da Companhia de Habitação do Estado de Goiás (CHEGO)³⁷; e até 30 de setembro de 1967, o financiamento de 1.722 unidades habitacionais, sendo 1.604 unidades em Goiânia e 118 unidades em Anápolis (Goiás, 1968, p. 430). Esses números correspondem a construção e aquisição de residências e ao Plano Impacto³⁸ e Resolução R-2/67 que proveram apartamentos.

Na capital, os primeiros conjuntos populares originados pela política do regime militar foram: a Vila Redenção (1967), Vila União (1969) e Vila Alvorada (1969), construídas pela Companhia de Habitação Popular de Goiânia (COHAB–Goiânia), e o bairro Feliz (1967), empreendimento da empresa ENCOL com financiamento do BNH (ver mais em Lucas, 2016, p. 78-83). Em Anápolis, o Residencial Formosa (1967 – Portaria 138/67 de 29/09/1967) foi o primeiro conjunto do BNH no interior do Estado³⁹.

É necessário entender o papel de cada órgão responsável pela promoção, construção ou financiamento de habitação nesse período em Goiás. Os principais órgãos que produziam habitação social nesse período eram: a Caixa Econômica de Goiás (CAIXEGO) — que financiava habitação, sobretudo, para funcionários públicos do estado; a Associação de Poupança e Empréstimo de Goiás (APEGO); a Cooperativa Habitacional de Goiás (COOPHAB); a Companhia de Habitação (COHAB-GOIÂNIA) — responsável por produzir habitação social na capital⁴⁰; o Instituto de Orientação às Cooperativas Habitacionais Operárias do Estado de Goiás (INOCOOP/GO) — que tinha a finalidade de orientar as cooperativas em todas as operações necessárias para construir conjuntos habitacionais, e; a Companhia de Habitação do Estado de Goiás (CHEGO) responsável pela construção de moradias no interior do estado.

O plano do governador Otávio Lage previa a interiorização da produção habitacional sendo que as ações seriam executadas e coordenadas pela CHEGO. Era meta para o triênio, a construção de 8.211 casas em pelo menos 65 cidades goianas (Goiás, 1968,

³⁷ A CHEGO foi criada pela lei nº 6.560 de 12 de maio de 1967.

³⁸ O Plano Impacto, lançado pelo BNH em junho de 1966, visava financiar parcialmente o término de obras de edifícios de apartamentos paralisados ou cujo ritmo de construção se desenvolvia lentamente em virtude de restrições de créditos.

³⁹ Outros conjuntos do BNH em Anápolis foram: Residencial Village, Mirage e Archibald (1975 - Portaria 205/75 de 20/11/1975), “Raul Balduino”, “Nações Unidas”, “Vila Verde”. Fonte: Freitas (1995), p. 82.

⁴⁰ A COHAB-GOIÂNIA foi criada pela lei municipal 3.012 de 6 de agosto de 1965, extinta pela Lei 4.652 de 29 de dezembro de 1972, quando se funde à CHEGO e passa a se denominar Companhia de Habitação de Goiás (COHAB-GO).

p. 431). O ambicioso plano tem o detalhamento das cidades que seriam atendidas, qual a população delas, incluindo os números de unidades previstas, custo, prazo de construção, data de início e fim da construção. Segundo o Plano de Governo (Goiás, 1973, p. 135), no quadriênio 1967/1970, a CHEGO financiou 4.753 unidades habitacionais em 31 cidades do interior. Os municípios mais beneficiados foram: Itumbiara (326 unidades), Rio Verde (260 unidades), Santa Helena de Goiás (238 unidades), Ceres (228 unidades), Inhumas (216 unidades), Morrinhos (212 unidades), Goiatuba (201 unidades), Jataí (200 unidades e Catalão (200 unidades)⁴¹.

O ambicioso plano, o número de unidades efetivamente construídas e a quantidade de cidades beneficiadas nesse período de três anos comprova que o governo estadual, no fim da década de 1960, havia colocado o tema da habitação como prioridade e inseria as ações do estado no contexto da política federal. Tal constatação é diferente do anunciado por Pinto, Lima e Borges (2020, p. 57) que afirmaram que a produção do BNH e SNH em Goiás foi concentrada nas grandes cidades e não era pauta do governo estadual para as pequenas cidades do interior.

O tratamento da questão habitacional, até a década de 1970, entretanto, não ocupou, de forma incisiva, a agenda de políticas públicas do governo estadual, isto podendo ser relacionado ao fato de que o cenário urbano estadual era ainda incipiente, com baixo incremento populacional nos principais centros urbanos [...], gerando pouca pressão sobre a demanda por serviços de habitação urbana, que não justificava ainda uma política de abrangência estadual (Pinto; Lima; Borges, 2020, p. 57).

É fato que várias das cidades atendidas eram aglomerados urbanos com “baixo incremento populacional”, mas muitas delas estavam recebendo contingentes populacionais significativos vindos da zona rural – o que, por sua vez, pode ter justificado a construção de conjuntos habitacionais. Inclusive, nesse triênio, o número de unidades promovida pela CHEGO (4.752 unidades) no interior foi superior ao número de unidades da COHAB-Goiânia na capital (4.022 unidades). Outros agentes produziram unidades em Goiânia, como pode ser visualizado no Apêndice 02.

Em 1972, a CHEGO se funde com a COHAB-Goiânia e passa a se denominar Companhia de Habitação de Goiás (COHAB-GO)⁴², tornando-se assim o órgão do governo estadual responsável por promover moradia no em todo o estado.

Paralelo à produção que já acontecia nos estados, em nível federal era desenvolvido um plano para habitação no país. A Resolução Federal do Conselho de Administração

⁴¹ Naves (2014, p. 327) também reproduz o detalhamento de todas as cidades e nomes dos conjuntos do período, porém, há uma pequena inconsistência dos dados. Segundo o autor, a CHEGO construiu, nesse período, 4.579 casas em 30 municípios goianos.

⁴² Companhia de Habitação De Goiás - COHAB-GO, criada na forma do Decreto-Lei Estadual nº 226, de 03 de julho de 1970 e Lei Municipal de Goiânia n.º 4.652, de 29 de dezembro de 1972, transformada na Agência Goiânia de Habitação, através da Lei Estadual n.º 13.532, de 15 de outubro de 1999.

nº 1, de 30 de janeiro de 1973 aprovou as diretrizes básicas do Plano Nacional da Habitação Popular (PLANHAP-1973) e instituiu o Sistema Financeiro da Habitação Popular (SIFHAP) autorizando a criação de Fundos Estaduais de Habitação Popular (FUNDHAP) (Brasil, 1973).

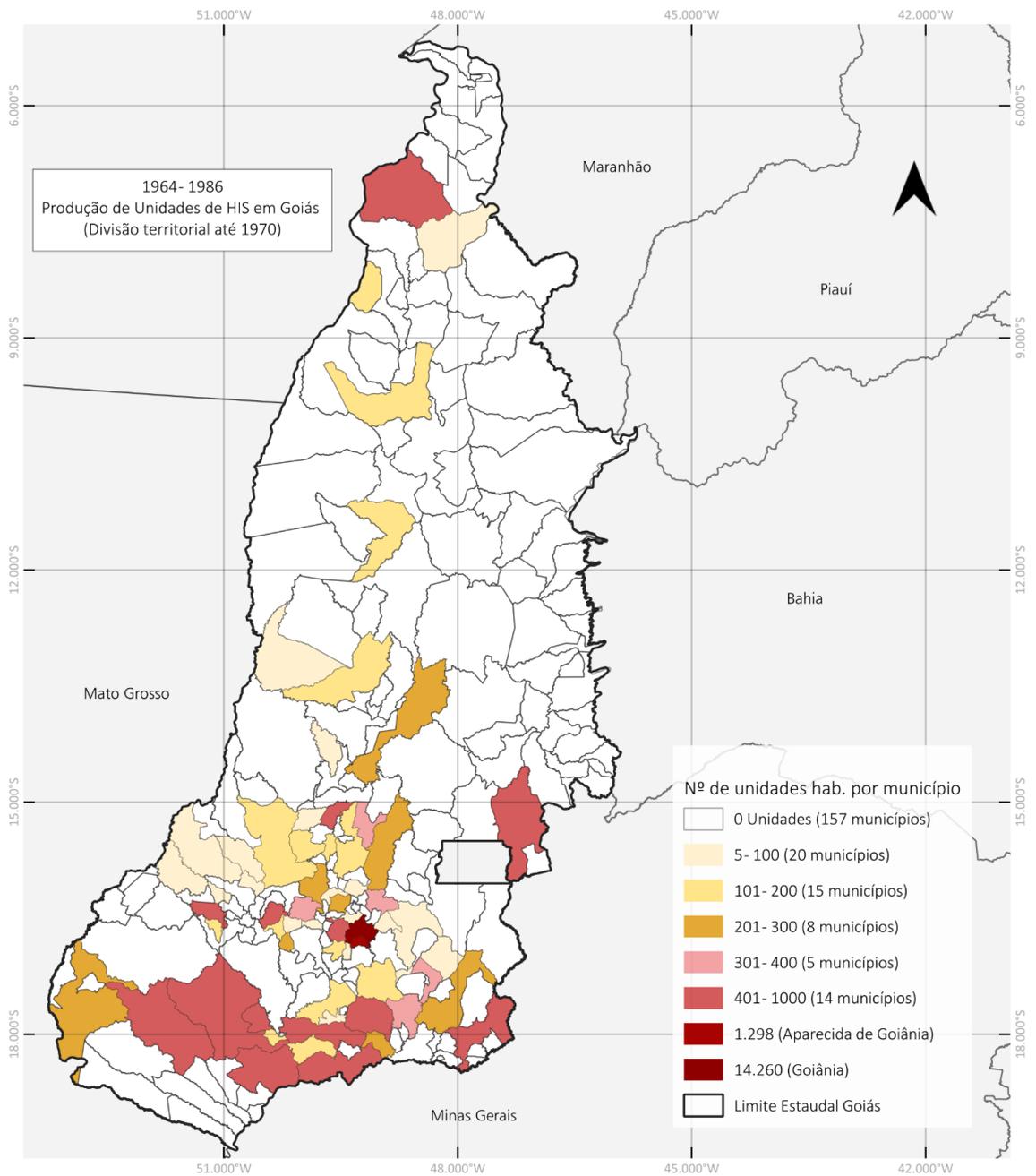
O PLANHAP-1973 pretendia: eliminar o "déficit" de habitações no país, no prazo de dez anos; assegurar o atendimento da demanda de habitações das novas famílias; proporcionar condições para melhoria e ampliação de habitação já existentes; e apoiar e ampliar programas e projetos de desenvolvimento comunitário – com foco nas demandas das famílias com renda regular, compreendida entre um e três salários mínimos regionais. O plano tinha como meta a construção e melhoria de habitações populares localizadas em cidades com mais de 50.000 habitantes; em áreas metropolitanas ou em cidades cuja população estivesse crescendo em taxas superiores às consideradas normais. Entendemos que as pequenas cidades se encaixaram no critério relativo ao crescimento urbano superior que o normal causando pelo êxodo rural muitas vezes dentro de áreas do próprio município.

A Lei nº 7.846, de 13 de agosto de 1974, autorizou o poder público estadual a tomar providências para a implementação do PLANHAP e criou o Fundo Estadual Habitação Popular (FUNDHAP). É reflexo das estratégias de planejamento desse período a criação de Institutos de Planejamento nos níveis estaduais e municipais, no estado de Goiás foi criado o INDUR (Lei nº 7.928, de 21 de maio de 1975), como analisamos no capítulo anterior.

Segundo dados da Gerência de Cadastro, Análise de Requisitos e Atendimento da Agência Goiânia de Habitação, órgão sucedâneo da COHAB-GO, nesse período foram produzidas 32.484 moradias em 64 municípios, sendo que 14.460 moradias na capital e 1023 moradias em municípios que hoje são pertencentes ao estado de Tocantins (Apêndice 03). A distribuição dessas unidades está representada no mapa a seguir.

Os projetos arquitetônicos e urbanísticos desse período, em geral, eram localizados nas periferias urbanas, usavam soluções uniformizadas e padronizadas, sem respeito ao meio físico, à identidade cultural e à participação popular.

Mapa 13 - Número de unidades habitacionais executadas no estado de Goiás entre 1964-1986.



1964- 1986 | Unidades de HIS em conjuntos habitacionais de Goiás
Elaboração e diagramação: Edinardo R. Lucas | 2023

Dados utilizados | Fonte
Número de Unidades | Gerência da Carteira e Patrimônio Imobiliário/Agehab
Mapa Base Microrregiões Homogêneas, Malha Municipal 1970 | IBGE

150 0 150 300 km

Sistema de Coordenadas Geográficas
Datum Sirgas 2000

Fonte: Elaborado e diagramado pelo Autor (2023) a partir de dados da Gerência da Carteira e Patrimônio Imobiliário / AGEHAB.

1983–2001

Mutirões e outras marcas: o protagonismo estadual

Já na década de 1970, o SFH teve sua credibilidade afetada com suspeitas de corrupção, pedidos de intervenção em empresas privadas e dificuldades de pagamento das empresas captadoras de recursos das cadernetas de poupança. As dificuldades do SFH e do BNH aumentaram ainda mais com a crise econômica da década de 1980 tendo como consequência menores investimentos do poder público e desequilíbrio do mercado imobiliário, devido a evasão dos depósitos da caderneta de poupança e saques do FGTS. O cenário de crescente inflação, dificuldade econômica e denúncias de corrupção levaram ao fim do SFH e extinção do BNH, em 1986.

O ano de 1983 é um marco na história da habitação do estado de Goiás. Iris Rezende, recém eleito governador, construiu “mil casas em um dia”, criando a Vila Mutirão em Goiânia. A partir dessa experiência, lançou, em 1984, o projeto Mutirão da Moradia, que tinha como objetivo atender a população de baixa renda do estado “em suas reivindicações ou necessidade básicas (habitação, emprego, educação, saúde etc.), através da ação integrada das comunidades envolvidas e da administração pública (Goiás, 1984, p. 207). O programa visava estender a experiência de construção de casas modulares e com agilidade para o interior do estado, com prioridade para os municípios onde o incremento demográfico se deu mais acentuadamente, a saber: ao longo da Belém-Brasília; em áreas de mineração; no entorno de Brasília e Goiânia; nas proximidades de Porto Nacional e da ponte sobre o Rio Tocantins; e nas áreas onde a produção agropecuária se intensificou e o incremento demográfico igualmente se elevou.

Apesar dessa premissa para a localização das ações do programa, a lista de municípios apresentados para serem beneficiados, que foi quase integralmente executada, apresentava inconsistências, pois

[...] na porção do estado hoje correspondente ao Tocantins, nenhum município foi contemplado, ficando desatendidos aqueles impactados seja pela Belém-Brasília seja pela construção da ponte sobre o Rio Tocantins, além de Araguaína, que é citada como um dos municípios de intensificação da produção agropecuária; no Entorno de Distrito Federal, os municípios cujo processo de urbanização decorre diretamente da expansão periférica de Brasília ficaram sem atendimento, sendo contempladas apenas Pirenópolis e Abadiânia, de economia mais voltada ao turismo; e na região metropolitana de Goiânia, foram contemplados, por exemplo, municípios como Goianápolis e Hidrolândia, pouco integrados ao município pólo, deixando sem atendimento Senador Canedo e atendendo com poucas unidades Aparecida de Goiânia, municípios mais diretamente afetados pela periferização do município pólo (Barros, 2011, p. 52-53).

O projeto de arquitetura original das casas foi desenvolvido em 1983 para a Vila Mutirão em Goiânia. O método construtivo utilizava elementos pré-moldados e

disponibilizava quatro opções de moradia originadas de um embrião: 1Q-S (embrião), quarto e sala (21,26 m²); 1Q-SC, quarto, sala e cozinha (25,26 m²); 2Q-SC, dois quartos, sala e cozinha (35,25 m²) e 2Q-SCB, dois quartos, sala, cozinha e banheiro (40,19 m²). Nas opções sem banheiro, uma instalação sanitária de 2,3m² era construída separada do volume da casa (Freitas, 2007, p. 38). Os materiais utilizados eram placas de concreto (2,5 cm de espessura), pilares de concreto de 8x8 cm, estrutura metálica para o telhado e telhas onduladas de cimento amianto, o que permitiu um rápido erguimento da construção. Muitas casas eram entregues sem a instalação hidráulica e sanitária (Maricato; Moraes, 1986, n.p). As autoras enfatizam que foram montadas placas de concreto e transformadas em casas sem conforto ambiental.

Figura 20 - Casas de placa construídas pelo Mutirão da Moradia em pequenas cidades.

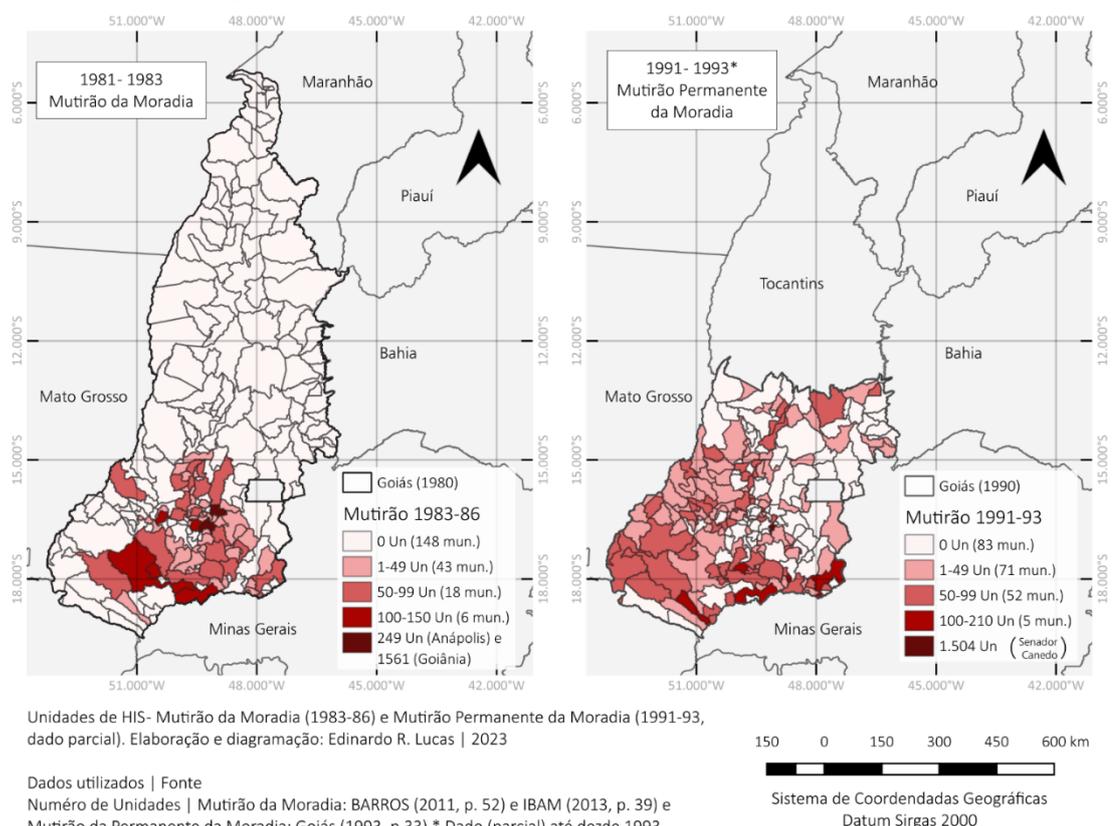


Fonte: Acervo pessoal do Autor. O ano das fotos é indicado em cada imagem.

O Programa Mutirão da Moradia (1983-86) promoveu a construção 5.041 unidades habitacionais em 68 municípios do interior e na capital (ver Apêndice 04 e mapa a seguir). Desse total, 1.561 unidades foram construídas em Goiânia e 250 unidades foram construídas em escolas públicas para abrigar pessoas com cargo de zelador e suas famílias.

No segundo mandato de Iris Resende como governador do estado, foi lançado o Mutirão Permanente da Moradia (1991-1994), com estruturação e objetivos bem similares ao projeto original. Foi planejada a construção de unidades habitacionais em todos os municípios do estado. Segundo Barros (2011, p. 86), foram previstas 21.251 unidades em 228 municípios, sendo concluídas 13.722, em 190 municípios até dezembro de 1994. No mapa a seguir foram computadas apenas as unidades concluídas até dezembro de 1993, as quais formam detalhadas a localização em Goiás (1993, p. 33-34) e que somam 8.265 unidades em 129 municípios (Apêndice 05).

Mapa 14 - Número de unidades habitacionais executadas pelos programas Mutirão da Moradia e Mutirão Permanente da Moradia.



Fonte: Elaborado e diagramado pelo Autor (2023) a partir dos dados encontrados em Barros (2011, p. 52) e Goiás (1993, p. 33-34).

Os conjuntos habitacionais espalhados por todo o estado viraram marca do Governo de Iris Resende e essas cicatrizes são, mesmo quase quatro décadas depois, facilmente identificadas em diversas cidades.

Nesse período, podemos identificar também outras marcas do protagonismo estadual na produção de moradias e na concepção da política habitacional de interesse social. O Programa de Governo Henrique Santillo (Goiás, 1986), por exemplo, é bem estruturado e coloca em pauta a participação popular como protagonista com o mote “Planejar com o povo”. Era o período da transição democrática! “O sistema de planejamento precisa ser repensado, neste contexto de construção democrática, enquanto conteúdo e forma” (Goiás, 1986, p. 9).

O capítulo que versa sobre a urbanização documenta a tendência acentuada de urbanização, ressaltando o fluxo migratório vindos de outros estados (principalmente Maranhão e Minas Gerais) e o fluxo interno – populações que deixam o campo no Sul em direção ao norte do estado. Soma-se à leitura do fenômeno da urbanização, a documentação das ações em habitação social: cerca de 25 mil⁴³ moradias construídas desde 1967 pela COHAB dentro de programas do BNH (CONSO, PROFILURB, FICAM, PROMORAR) e 5.100⁴⁴ unidades residenciais construídas pelo Mutirão da Moradia.

A partir dessa leitura o plano, as seguintes propostas e iniciativas são feitas: construção de 40 mil unidades habitacionais, sendo 75% no interior do estado em regime de mutirão; construção de 12 mil unidades habitacionais construídas pela COHAB para o atendimento de famílias com renda familiar acima de 3 salários mínimos; estabelecimento de uma política habitacional para o estado, integrada a uma política de Desenvolvimento Urbano e Regional; e a criação de assessoria técnica multidisciplinar em cada uma das 17 regiões administrativas que seriam implantadas no estado, tendo como objetivo a elaboração de programas adaptados às particularidades e necessidades de cada região entre outras.

Na prática, a marca do governo Santillo é a opção pela solução alternativa de lotes urbanizados ou semi-urbanizados em combinação com a cesta de material de construção, ainda que tenha realizado atendimento habitacional também com unidades prontas.

O desempenho quantitativo foi maior que o verificado no governo Íris, que beneficiou com o Mutirão da Moradia 6.433 famílias. O governo Santillo, apenas em Goiânia, com os cinco loteamentos realizados na região noroeste da cidade, atendeu 5.555 famílias. Nessa mesma região, Íris Rezende beneficiou 2.882 famílias na Vila Mutirão em suas três etapas (1ª, 2ªA, 2ªB e 3ª). Ao todo, o governo Santillo beneficiou 26.214 famílias, sendo 12.359 com lotes e 13.855, um número um pouco maior, com casas (Barros, 2011, p. 76).

⁴³ Nesta tese documentamos 32.484 unidades no período do BNH, como estão discriminadas no APÊNDICE 03.

⁴⁴ Neste trabalho foram documentadas 5.041 unidades residenciais em 68 municípios desenvolvidas pelo programa Mutirão da Moradia no primeiro mandato de Íris Rezende, ver detalhamento em APÊNDICE 04.

Já o Plano de Governo de Maguito Vilela (1995-1998) tinha apenas 18 linhas dedicadas à questão da habitação, nas quais coloca como prioridade a manutenção Mutirão Permanente de Moradia para redução do déficit habitacional das áreas urbanas e o estímulo para a fixação das populações na zona rural e nas pequenas cidades com o objetivo de evitar o “êxodo rural e a favelização dos grandes municípios” (Goiás, 1994).

Em fevereiro de 2000, a Emenda Constitucional nº26 insere o direito à moradia como um direito social garantido a todo cidadão brasileiro, sendo responsabilidade do Estado na forma da Constituição. Essa conquista – resultado de longa trajetória de lutas dos movimentos sociais – abre caminhos para consolidar leis, instituições e projetos na área do direito à moradia e à cidade: o Estatuto da Cidade (2001), a criação do Ministério das Cidades (2003) e a criação do SNHIS, CNHIS e FNHIS (Lei 11.124/2005). É nesse período que o Estado começa a estruturar fontes específicas para a habitação e desenvolvimento urbano independentes de recursos do FGTS ou poupança (Barros, 2011).

Foi nesse contexto que no primeiro governo de Marconi Perillo (1999-2000) foi implementado o Programa Morada Nova – Cheque Moradia que tinha como principal objetivo possibilitar a compra de material de construção para famílias que recebiam até três salários mínimos por mês. O programa tinha 3 modalidades: Cheque Moradia Urbano e Rural, para novas construções; Cheque Moradia Reforma e Cheque Moradia Comunitário e Infraestrutura, para reforma e construção de equipamentos públicos (praças, creches, centros comunitários etc.). Além disso, nesse período foram desenvolvidas ações de regularização fundiária, principalmente em imóveis estaduais e doação de lotes.

É nesse contexto de avanços institucionais que há uma transição para um período em que o processo de planejamento volta com o objetivo de envolver toda a sociedade na discussão de temas relacionadas ao direito à cidade e à moradia.

2001–2016

Política de HIS: das conquistas aos atropelos

Após 13 anos da aprovação da CF/1988 com o capítulo sobre o Desenvolvimento Urbano, é aprovado o Estatuto da Cidade, Lei 10.257 de 10 de julho de 2001, a partir daí vários avanços institucionais aconteceram até o golpe de 2016, dentre eles o MCidades.

Com intuito de apoiar os municípios que tinham a obrigatoriedade constitucional elaborar os planos diretores, o MCidades, através da Secretaria de Programas Urbanos, com apoio do Conselho das Cidades, lançou em 2005, a Campanha Nacional

“Plano Diretor Participativo – Cidade de Todos”. A campanha foi desenvolvida nos 27 Núcleos Estaduais – 26 estados e DF – e contaram com a participação de diferentes segmentos sociais, refletindo na sua composição e na organização da diversidade do país. A campanha tinha como objetivo “estimular os municípios e cidadãos a construir novas práticas de planejamento e de gestão democráticas, incluídas, redistributivas e sustentáveis” (Brasil, 2005b, p. 11).

Em Goiás, a Superintendência de Programas Urbanos (SUPUR) da Secretaria de Estado das Cidades (SECIDADES), do Governo Estadual de Goiás, criou o projeto “Cidade pra gente”⁴⁵, também em 2005. Foi uma rápida resposta aos projetos criados em nível nacional pelo MCidades. Os municípios goianos que inicialmente receberam recursos federais para a elaboração do Plano Diretor Participativo foram: Anápolis, com recurso do Projeto de Assistência Técnica para a Agenda da Sustentabilidade Ambiental (TAL Ambiental); Hidrolândia; Itumbiara; Jaraguá; Jussara; Porangatu; São Luiz de Montes Belos, com recursos da OGU-SNPU; e Planaltina, com recursos da DIHBB⁴⁶ (Brasil, 2005b, p. 86).

As cartilhas do Projeto “Cidade pra Gente” indicavam a necessidade de pactuação do tema moradia/habitação como prioritário da política de desenvolvimento urbano envolvendo, além da unidade habitacional, “o pleno acesso ao saneamento ambiental, aos transportes coletivos, aos equipamentos públicos e ao trabalho” (Goiás, 2006a, p. 5).

A cartilha referente às propostas de legislação sugeria uma estrutura com um capítulo com o tema Inclusão Territorial e Moradia Digna, na qual estariam definidas as diretrizes para a promoção de moradia digna e que deveriam ser ajustadas à realidade de cada município (Goiás, 2006b, p. 11). Além disso, sugeria que o Plano Diretor previsse um Plano Habitacional de Interesse Social no qual deveriam ser detalhados programas e projetos necessários ao alcance dos objetivos e diretrizes determinados no plano.

O programa “Cidade pra Gente” celebrou convênios de cooperação técnica entre o Governo do Estado de Goiás e 98 municípios goianos – quantitativo bastante vultoso uma vez que o Censo, no ano de 2000 (IBGE, 2000), computava apenas 47 municípios no estado com população acima de 20 mil habitantes, os quais se incluíam na obrigatoriedade de elaboração do Plano Diretor (Observatório das Metrôpoles, 2009, p. 12-13).

O passo seguinte ao desenvolvimento dos planos diretores era desenvolver planos

⁴⁵ O projeto foi coordenado por Silmara Vieira e teve consultoria técnica do Instituto Brasileiro de Administração Municipal - IBAM

⁴⁶ Desenho Institucional do Subprograma Habitar Brasil – BID.

setoriais a partir das diretrizes produzidas no processo de planejamento local. Assim foram desenvolvidas várias ações de formação também em diversos outros temas ligados ao desenvolvimento urbano, aqui destacamos as ações da área da habitação.

O Plano Nacional de Habitação - 2009 (PlanHab - 2009) teve como objetivo estruturar uma estratégia para enfrentar a questão habitacional e urbana “buscando articular uma política de inclusão com o desenvolvimento econômico do país” (MCidades, 2009, p. 10). Em síntese, o plano conceitua, estrutura institucionalmente as ações a partir do Sistema Nacional de Habitação (SNH), identifica os agentes executores e estabelece as estratégias de direcionamento dos recursos e financiamentos habitacionais.

Com o objetivo de respeitar a diversidade regional do país o plano buscou realizar leituras regionalizadas baseadas na construção de tipologia de cidades. Entendia-se que as características urbanas das diferentes categorias de municípios trouxessem

[...] elementos essenciais para a leitura do déficit habitacional, do déficit por urbanização e das necessidades habitacionais futuras, assim como para a definição do tipo de produto habitacional mais adequado, seu processo de produção, custo da terra, entre outros aspectos (MCidades, 2009, p. 15).

A metodologia consistiu na análise e na classificação dos municípios brasileiros a partir do número de habitantes, importância metropolitana, polarização regional, variáveis socioeconômicas, níveis de pobreza etc. Estes indicadores são considerados fundamentais para a definição de programas habitacionais específicos para cada grupo de cidades. No PlanHab-2009 a rede urbana brasileira foi dividida em 11 tipos de municípios⁴⁷: tipologias com classificação de A à E para municípios integrantes de regiões metropolitanas e municípios com mais de 100 mil habitantes; tipologias com classificação F, G e H para municípios com população entre 20 e 100 mil habitantes; e tipologia I, J e K para municípios com população com menos de 20 mil habitantes.

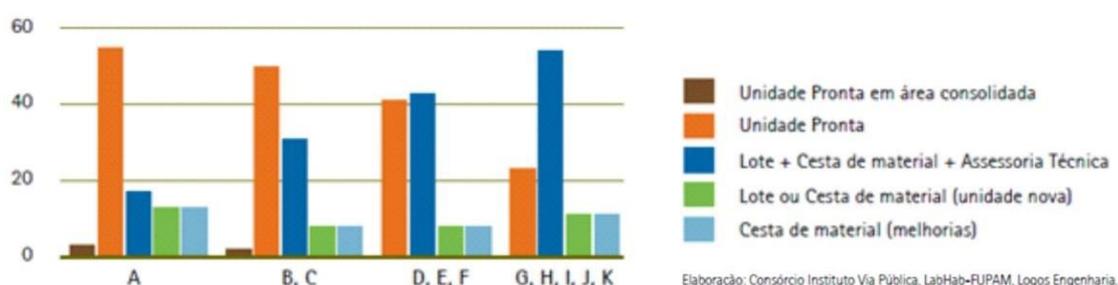
Aqui o foco da tese está nas tipologias F a K que correspondem a centros urbanos em espaços rurais prósperos (F), consolidados (G), com elevada desigualdade e pobreza (H), ou; pequenas cidades em espaços rurais prósperos (I), consolidados (J) e de pouca densidade econômica (K). O PlanHab-2009 concebeu diferentes produtos para combater o déficit habitacional. Para a área urbana: unidade pronta em área consolidada (tipo apartamento), unidade pronta (tipo apartamento), unidade pronta (tipo casa térrea), Lote de 125 m² + cesta de materiais para construção de unidade de

⁴⁷ As tipologias de municípios adotadas foram adaptadas do estudo Tipologia das Cidades Brasileiras, elaborado pelo Observatório das Metrópoles para o Ministério das Cidades, em 2005, que serviu de base, também, para a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR). O PlanHab reagrupa os municípios em 11 tipos – segundo aspectos mais relevantes para habitação, no estudo original eram 19 tipos.

32 m², Lote urbanizado e Cesta de materiais. Para área rural: Cesta de materiais (sem mão-de-obra), Cesta de materiais (com mão-de-obra contratada).

Nos municípios grandes e médios entendeu-se que, pelo custo e a menor demanda de terra, a opção prioritária seria a unidade pronta, sendo previsto para fins de cálculos, recurso e simulações, inclusive a possibilidade de serem localizadas em áreas centrais. Já para os municípios de menor porte, entendendo uma maior demanda de terra disponível e menor valor, foi priorizado o produto lote urbanizado, com cesta de material e assistência técnica. A distribuição dos produtos por tipo de municípios ficaria de acordo com o gráfico abaixo retirado do plano.

Gráfico 02 - Distribuição dos produtos habitacionais do PlanHab-2009 por tipos de municípios.



Fonte: MCidades (2009, p. 173).

Porém, essa proporção de produtos não foi executada por diversas motivações das quais destacamos: o desmonte técnico institucional do MCidades, a partir dos escândalos do mensalão; a conjuntura macroeconômica a partir da crise de 2008 que fez com que o Governo Federal adotasse medidas anticíclicas, no setor habitacional, o PMCMV, e, por último, as mudanças de metodologia do déficit (FJP) que já conduziam a uma nova leitura das estratégias então traçadas.

O PMCMV era a principal medida anticíclica adotada pelo Governo Brasileiro e foi lançado em março de 2009. Com investimentos previstos da ordem de R\$ 34 bilhões para a construção de 1 milhão de moradias, a partir de insumos e projeções apresentados pelo PlanHab-2009, o PMCMV teve como principal fundamentação o potencial de geração de emprego, oportunidades de negócio e a expansão do mercado imobiliário, deixando de lado diretrizes importantes sobre o atendimento às classes menos favorecidas e sobre a produção do espaço urbano.

A Lei Estadual 17.155, de 17 de setembro de 2010, instituiu o Fundo Estadual de Habitação de Interesse Social (FEHIS/GO), marcando assim a entrada oficial do estado de Goiás no SNHIS. No mesmo ano, o estado começou a desenvolver o Plano Estadual de Habitação de Interesse Social de Goiás (PEHIS/GO), que estabeleceu as diretrizes, os objetivos, as metas e os programas para a operacionalização da Política Habitacional no Estado até o ano de 2023.

O PEHIS/GO foi desenvolvido pela Agência Goiana de Habitação (AGEHAB/GO) sob a assessoria técnica do Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM) com aporte de recursos do FNHIS, por intermédio do Ministério das Cidades e interveniência da Caixa Econômica Federal. O plano estabeleceu: Programas de Mitigação do Déficit Habitacional com estratégias para a provisão de HIS, financiamento da habitação e aluguel social e Programas de Mitigação da Inadequação Habitacional, com estratégias para urbanização de assentamentos precários, para regularização fundiária e para melhoria habitacional com assistência técnica.

Com efeito, é necessário ressaltar que o PEHIS/GO, elaborado já no contexto do PMCMV, não se referenciou pelas diretrizes do PlanHab-2009 no que tange aos produtos propostos para as pequenas cidades (tipologias G, H, I, J, K), tendo utilizado apenas o produto “unidade pronta”. Para a provisão dessas unidades, estabeleceu contrapartida financeira através dos programas estaduais. Na parceria PMCMV e AGEHAB para beneficiar municípios com menos de 50 mil habitantes, o plano previa que o Cheque Moradia, criado em 2001, passasse a servir, também como contrapartida estadual nos projetos federais. Ainda segundo o PEHIS/GO (IBAM, 2013, p. 81–84), a seleção do PMCMV Sub 50 (PMCMV/PAC 2) contemplou 119 cidades goianas, onde seriam construídas 4.885 unidades. A Parceria CAIXA e AGEHAB - Sub 20 - previa contrapartida para construção de novas unidades com recursos do FGTS para municípios com menos de 20 mil habitantes. A previsão era construir 3 mil unidades habitacionais em 57 municípios⁴⁸.

Além desses projetos que se relacionam com a produção de HIS, outros projetos tinham os municípios com pequenas cidades como foco: a capacitação para a elaboração dos PMHIS e também o “desafio” de produzir projetos específicos para as comunidades tradicionais, especialmente os quilombolas.

O repasse feito pelo MCidades para a elaboração do PEHIS/GO incluía um ciclo de capacitação para elaboração dos PMHIS, que teve 211 municípios participantes, além da assistência técnica direta a 31 municípios dos Territórios da Cidadania (IBAM, 2013, p. 10).

O PMHIS, por sua vez, é o instrumento de planejamento específico da temática da habitação na escala local e deve apresentar as demandas e as estratégias da sociedade na temática detalhando as condições e as limitações físicas, financeiras, sociais, culturais, institucionais do município e as potencialidades e possíveis caminhos para a solução dos problemas.

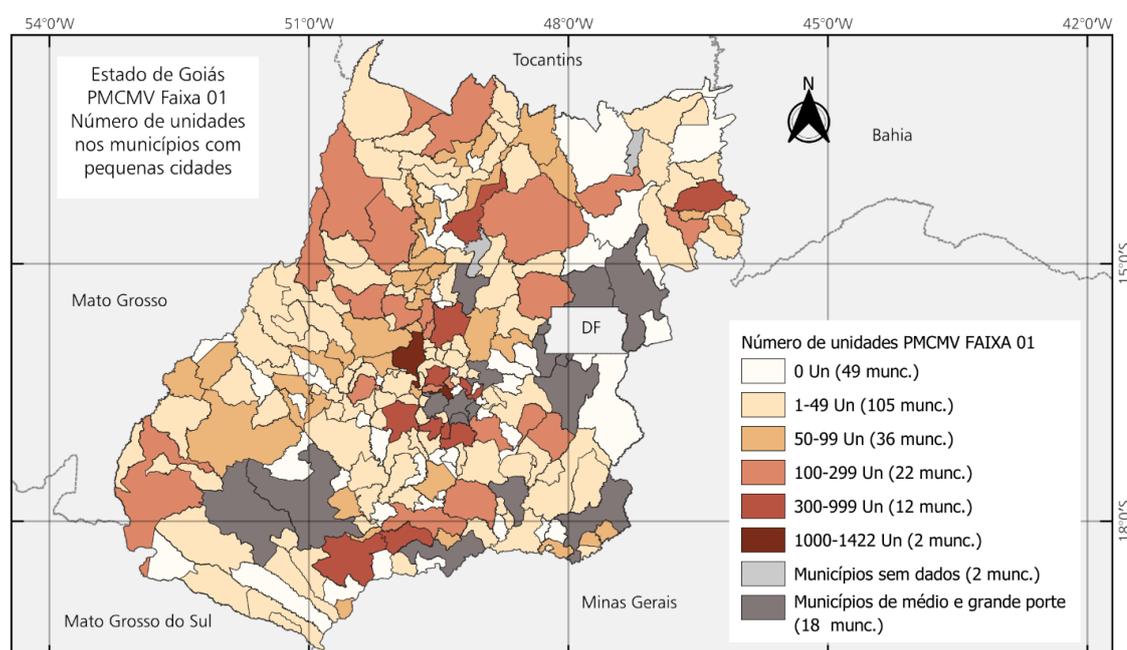
Os PMHISs foram desenvolvidos em paralelo à construção dos primeiros

⁴⁸ A lista de municípios, nome do loteamento e número de unidades está disponível em IBAM (2013, p. 85-87).

empreendimentos do PMCMV nos municípios. Vários planos trazem no diagnóstico habitacional do município a informação de construção de unidades pelo programa.

É fato que os investimentos do PMCMV transformaram a paisagem das cidades de pequeno porte de Goiás. O PMCMV Faixa 01 produziu cerca de 46.838 unidades habitacionais para a população de baixa renda no estado de Goiás, sendo que 18.015 unidades (38,46%) foram construídas em 177 municípios com pequenas cidades (Apêndice 06). Os municípios com pequenas cidades que mais receberam unidades foram: Goianira (1.422 unidades, 33.471 hab.), Itaberaí (1.011 unidades, 28.714 hab.), Palmeiras de Goiás (739 unidades, 19.166 hab.)⁴⁹.

Mapa 15 - Número de unidades habitacionais executadas pelo PMCMV faixa 01 nas pequenas cidades de Goiás.



Número de unidades do PMCMV Faixa 01 nos municípios com pequenas cidades de Goiás
Elaboração e diagramação: Edinaldo R. Lucas / 2021

Dados utilizados / Fonte
Número de unidades executadas pelo PMCMV Faixa 01 - Fonte: MDR (pesquisa realizada pelo Fala.BR, protocolo 59016.001854/2021-10)

100 0 100 200 300 km
Sistema de Coordenadas Geográficas
Datum Sirgas 2000

Fonte: Elaborado e diagramado pelo Autor (2023) a partir de dados do MDR (2021).

Os trinta e três municípios que mais produziram unidades de habitação social pelo PMCMV Faixa 01 em Goiás⁵⁰ atingiram altos números por atraírem empresas e

⁴⁹ Dados compilados a partir de “População Residente no Distrito Sede do Município”, Censo 2010 do IBGE e Número de unidades executadas pelo PPMCMV Faixa 01. Fonte: Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR), em pesquisa realizada na Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação (Fala.BR), com o protocolo 59016.001854/2021-10.

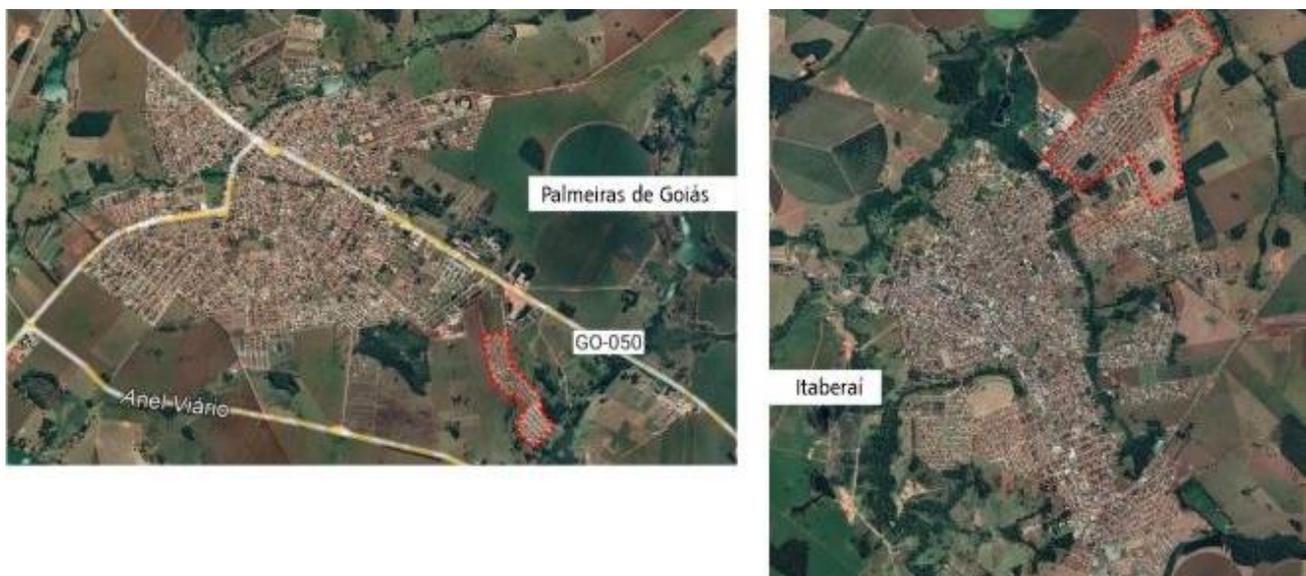
⁵⁰ Apenas 2 municípios tiveram recursos do FAR Empresas e não estão entre as 33 cidades com a maior produção de unidades que são: Caturai e Brazabrantes

contarem com recursos da Modalidade FAR Empresas. A exceção nesta lista são os municípios de Uruaçu (648 unidades) e Itapuranga (295 unidades). Uruaçu chega a esses altos números sendo recordista no estado, inclusive comparando às médias e grandes cidades, na produção pela modalidade PMCMV - Entidades (596 unidades), enquanto Itapuranga alcança bons números sendo também recordista, agora, na Modalidade Rural (196 unidades).

A maioria das cidades que atraíram empresas estão localizadas na região metropolitana, sendo essas com altos índices de movimentação pendular, são cidades dormitório como descrevemos no capítulo anterior. Entendemos assim que essas cidades atendem à demanda da capital, por isso apresentam números que não são proporcionais à população do próprio município.

O PMCMV, nas pequenas cidades goianas, apresentou pontos negativos e positivos de forma muito semelhante à execução do programa em outras localidades: os empreendimentos em sua maioria possuem má localização e desconexão com a malha urbana, possuem projetos arquitetônicos e urbanísticos de baixa qualidade, poucas áreas verdes e deficiência ou ausência na oferta de equipamentos públicos.

Figura 21 - Conjuntos habitacionais implantados nas frangas do perímetro urbano em duas das pequenas cidades que mais produziram unidades: Palmeiras de Goiás e Itaberaí.



Fonte: Imagem de Maxar Technologies (Google Earth PRO), 2022, diagramada pelo Autor.

Em contrapartida, o programa significou a retomada da produção da habitação de interesse social numa escala necessária ao combate do déficit habitacional nas pequenas cidades e possibilitou a construção de moradia por meio de cooperativas – mesmo que esta modalidade tenha se dado numa escala insatisfatória. A modalidade Entidades foi desenvolvida em apenas 19 municípios goianos dos quais 15 são de pequenas cidades, sendo um total de 2.337 unidades das quais 1.693 (72,4%) foram

executadas nas pequenas cidades.

Em quaisquer das modalidades, em geral, houve poucos avanços no que tange ao projeto arquitetônico e urbanístico. A maioria dos empreendimentos são casas isoladas no lote com “projeto padrão”, ou seja, sem nenhuma especificidade mesmo quando se tratava de comunidades tradicionais como os Quilombolas (havia a previsão de desenvolvimento de um projeto específico no PEHIS-GO). Na imagem a seguir, podemos ver o Residencial Quilombola Borges em Uruaçu. O Residencial Quilombola Borges é exemplo da luta da comunidade negra organizada pela moradia digna, com 150 casas construídas pela associação quilombola em parceria com a prefeitura, AGEHAB, e o governo federal. Porém, apesar da conquista, o conjunto não apresenta um projeto específico que entenda a especificidade e cultura da comunidade atendida.

Figura 22 - Residencial Quilombola Borges, Uruaçu. O projeto arquitetônico padrão é usado ignorando especificidades da comunidade.



Fonte: Site do Governo de Goiás (goias.gov.br).

4.2 Planejamento e execução: faces do PMCMV nos Territórios da Cidadania de Goiás (2009-2016)

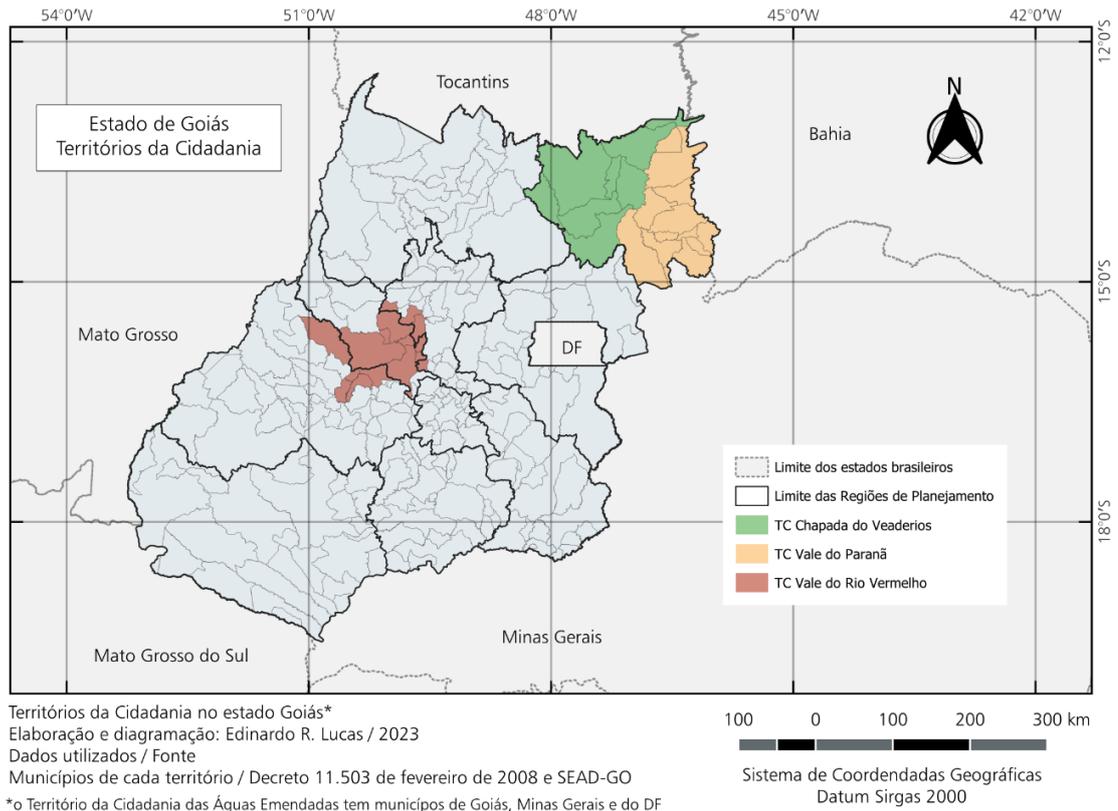
O contrato de parceria e de repasse de recursos estabelecido entre MCidades e o Governo de Goiás para a formulação do PEHIS/GO compreendia a realização de um ciclo de capacitação voltado para a elaboração PMHIS. Este ciclo abarcava todos os municípios do estado e, adicionalmente, previa a oferta de assessoria técnica aos municípios dos três Territórios da Cidadania exclusivos do estado. Ao longo de dois ciclos de capacitação, realizados nos anos de 2010 e 2011, a AGEHAB promoveu a participação de 211 municípios goianos nas ações desenvolvidas.

A AGEHAB, em colaboração com o IBAM, desempenhou um papel fundamental no desenvolvimento de 31 PMHIS, estabelecendo parcerias com as equipes das prefeituras dos municípios integrantes do Território da Cidadania. O Programa Territórios da Cidadania, criado em 2008, representou uma iniciativa conjunta de diversos órgãos do Governo Federal com o propósito de promover "ações voltadas à melhoria das condições de vida, de acesso a bens e serviços públicos e a oportunidades de inclusão social e econômica às populações que vivem no interior do País" (Brasil, 2008).

Os territórios, delimitados por um conjunto de municípios com características econômicas e ambientais compartilhadas, apresentam identidade e coesão social, cultural e geográfica. O objetivo foi criar regiões que evidenciassem de forma mais clara a realidade social desses aglomerados, facilitando o planejamento de ações governamentais para o pleno desenvolvimento dessas localidades.

Os territórios exclusivos do estado de Goiás são os seguintes: 1- Território da Cidadania Chapada dos Veadeiros, abrangendo os municípios de Alto Paraíso, Campos Belos, Cavalcante, Colinas do Sul, Monte Alegre de Goiás, Nova Roma, São João D'Aliança e Teresina de Goiás; 2 -Território da Cidadania Vale do Paranã, englobando os municípios de Alvorada do Norte, Buritinópolis, Damianópolis, Divinópolis de Goiás, Flores de Goiás, Guarani de Goiás, Iaciara, Mambai, Posse, São Domingos, Simolândia e Sítio D'Abadia; e 3 - Território da Cidadania Vale do Rio Vermelho, que inclui os municípios de Buriti de Goiás, Carmo do Rio Verde, Córrego do Ouro, Goiás, Guaraíta, Heitorai, Itaberaí, Itaguari, Itaguaru, Itapirapuã, Itapuranga, Morro Agudo de Goiás, Mossâmedes, Sanclerlândia, Taquaral de Goiás e Uruana (ver mapa a seguir).

Mapa 16 - Territórios da Cidadania no estado de Goiás.



Fonte: Elaborado e diagramado pelo Autor (2023) a partir de dados do Decreto 11.503/2008 e da SEAD-GO.

A metodologia aplicada na elaboração dos PMHIS dos municípios dos Territórios da Cidadania enfatizava a participação direta da sociedade, através do Grupo de Trabalho Local (GTL) que era composto por integrantes do poder público municipal, lideranças locais, entidades e diferentes segmentos da sociedade. O GTL tinha como função coordenar as atividades, definir as prioridades e consolidar as diretrizes e programas da política pública de habitação social do município.

O resultado da assessoria da AGEHAB e IBAM aos municípios dos TC são planos que têm estrutura rígida e repetida em cada município. Os planos são divididos em 3 capítulos: o primeiro capítulo é a proposta metodológica (Produto 1) em que são gravados os conceitos e os objetivos, a definição do GTL, a pactuação do cronograma e do local das reuniões, além do detalhamento das atividades a serem realizadas. No segundo capítulo é apresentado o Diagnóstico Habitacional do Município (Produto 2), no qual os GTLs, através da leitura da realidade local, qualificaram e quantificaram as necessidades e as ofertas habitacionais na área urbana e rural do município. São apresentados dados detalhados da composição do déficit habitacional e de imóveis em situação de risco, que somados à demanda futura (2012-2023) compõem o dado da necessidade habitacional do município. Os dados são organizados em tabelas e mapas que são ferramentas para a compreensão do município e sua realidade. No último capítulo são apresentadas as estratégias de ação (Produto 3). Nesse capítulo é desenhado a política pública habitação

do município com diferentes programas para atender as diferentes necessidades habitacionais seja elas urbanização, provisão de novas habitações urbanas e rurais, reforma, ampliação, construção de unidade sanitária, regularização fundiária entre outros possíveis produtos. Os programas são apresentados com seus objetivos e prazos para a execução das diversas atividades para mitigação do problema habitacional do município.

Cabe ressaltar que os planos municipais têm programas habitacionais que apresentam diversos produtos habitacionais: produção de unidades habitacionais, melhorias habitacionais, construção de unidades sanitárias, urbanização, regularização fundiária, criação de banco de lotes, assistência técnica em arquitetura e urbanismo, infraestrutura urbana, entre outros.

Como demonstramos no capítulo anterior, o Planhab-2009 previa que, para a tipologias de municípios menos populosos, o principal produto habitacional disponibilizado seria “Lote + Cesta de Materiais + Assessoria técnica”, mas isso não se concretizou no PMCMV. Por esse motivo, optamos por focar a análise no produto “provisão habitacional – unidade pronta” que, na maioria das vezes, gerou pequenos conjuntos habitacionais.

A metodologia de análise dos planos consistiu em comparar o que foi planejado e o que foi executado pelo PMCMV, além dos possíveis impactos ao ordenamento municipal. Em todos os planos, as metas são anuais, com horizonte de planejamento até 2023. Sabemos que, com o Golpe em 2016, a implementação das políticas habitacionais foi praticamente abandonada. Optamos, então, fazer a comparação “planejado x executado” com as metas de curto prazo dos programas, isto é, o que foi planejado até o fim de 2015 e os contratos do PMCMV assinados até esse período.

Para conduzir a análise foi construída uma tabela para a sistematização dos dados dos 31 municípios. A tabela contém número de habitantes do município em 2010 e 2022 e respectiva taxa de urbanização, com fontes como o IBGE. Os dados sintetizados a partir dos PMHIS foram: as necessidades habitacionais (déficit + unidades em áreas de risco), a demanda futura, o número de unidades planejadas até 2015 (urbana e rural) e a localização das áreas urbanas para HIS (já marcadas ou não como ZEIS ou AEIS). Os dados do número de unidades executadas em cada município têm como fonte Fala.BR, protocolo 59016.001854/2021-10.

A pesquisa de campo, *in loco* ou a partir de ferramentas digitais, trouxe a localização e verificação de execução das unidades, alguns dados sofreram ajustes na planilha original. O resultado dos levantamentos feitos nas cidades do Territórios da Cidadania constitui-se em inventários da produção do espaço urbano nesses municípios com levantamento detalhado e sistemático de dados relacionados aos conjuntos do PMCMV, sua localização no contexto urbano e fotografias das unidades habitacionais e do bairro. O objetivo principal foi fornecer uma base de dados completa e atualizada para subsidiar a pesquisa.

Por fim, nas 3 últimas colunas, foi gerado um índice da produção Rural e urbana e da localização. Sobre a localização das unidades habitacionais, foram classificadas em situadas em setor central (SetCENTRAL), em setor periférico (SetPERIF), em expansão contígua à malha urbana (ExpCON), em expansão descontínua (ExpDES), em não identificada nas visitas ou nas ferramentas digitais (NãoID). Na comparação planejado x executado, entendemos como planejado (PLAN) quando executado em área previamente definida no plano e como OUTRA quando as unidades habitacionais foram executadas em área diferente da planejada. O índice referente ao número de unidades é a divisão das unidades executadas pelas planejadas gerando uma percentagem de execução.

Como vimos no mapa anterior, no Nordeste Goiano se localizam dois Territórios da Cidadania: o TC da Chapada dos Veadeiros e o TC do Vale do Paranã. Essa região de planejamento do estado de Goiás é uma região caracterizada por estação seca muito longa, terras com pouca produtividade e extensas áreas de cerrado, dinâmica ambiental tida como “problemática” (Barreira, 2002, p. 89). Segundo Barreira (2002, p. 89), a expressão “nordeste” significa não só a posição geográfica, mas também, identifica-se também com o Nordeste brasileiro, ou seja, “tão pobre, carente e árido quanto este, um sertão”.

É nesse sertão, região de planejamento do nordeste goiano, que se concentram 38,30% das comunidades quilombolas do estado de Goiás. Os outros 61,70% das comunidades quilombolas estão espalhadas pelas demais nove regiões de planejamento (Góis; Silva, 2018, p. 11). É nesse contexto social e territorial que se localizam dois dos territórios que vamos analisar: o TC Chapada dos Veadeiros e o TC Vale do Paranã.

Todos os municípios do TC da Chapada dos Veadeiros desenvolveram PMHIS com Assessoria da AGEHAB, cinco dos oito receberam unidades do PMCMV.

Os dados demográficos do conjunto desses municípios nos mostram nível de urbanização bem abaixo da média brasileira, sendo de 62,8% para a região e de 84,35% para a média nacional. Os municípios menos urbanizados são o de Monte Alegre de Goiás, onde apenas 40,9% da população vive na área urbana e de Nova Roma onde a população urbana representa 41,1% da população total. Na última década essas duas cidades tiveram uma variação da população negativa, ou seja, tem menos habitantes atualmente do que quando os planos foram feitos.

De forma coerente, todas as cidades do TC Chapada dos Veadeiros propuseram déficit de habitações rurais e planejaram sua construção, mas não houve, dentro do PMCMV, a construção de habitações rurais em nenhuma das cidades do território. Sendo que em Campos Belos (cidade mais populosa desse grupo), São João d’Aliança (segunda mais populosa do grupo) e Teresina de Goiás também não houve produção de

unidades urbanas (ver Tabela 06).

Alto Paraíso foi o município que mais produziu unidades habitacionais, sendo 135 unidades contratadas até 2015. O PMHEIS de Alto paraíso gravou um déficit de 84 unidades na zona Rural e 385 unidades na zona urbana. Em seu planejamento a curto prazo (até 2015), priorizava acabar com o déficit rural com a construção das 87 unidades necessárias e mitigar o déficit urbano com a construção de 100 unidades.

Como já foi exposto, nenhuma unidade rural foi construída e a meta de 100 unidades urbanas foi superada, sendo contratadas e iniciadas obras de 135 unidades urbanas nesse período. As unidades foram construídas em área de expansão de um bairro já consolidado e segregado do restante da mancha urbana pela rodovia BR-010 (GO 118). A localização é a que foi planejada e pactuada no plano.

O município de Alto Paraíso alcançou um número maior de unidades devido a atuação de entidade social como promotora da HIS através do PMCMV-Entidades, que produziu 96 unidades. As outras 36 foram pela modalidade Oferta Pública.

Os outros municípios produziram HIS apenas pela modalidade Oferta Pública: Cavalcante (40 unidades – edital 2013), Colinas do Sul (30 unidades – edital 2010 e 40 unidades – edital 2013) e Nova Roma (30 unidades – edital 2010).

Ainda no nordeste Goiano, encontra-se o TC Vale do Paranã, que teve como núcleos iniciais Flores de Goiás e São Domingos, os quais tiveram seu surgimento ligado à mineração e de onde se constituíram os demais municípios. Como a mineração não deu frutos, os demais núcleos criados foram impulsionados pela pecuária e pela migração de pessoas vindas do nordeste do país, ex-escravos buscando refúgio em áreas distantes, criadores de gado em busca de extensas pastagens naturais e outros trabalhadores em busca de novas oportunidades (Barreira, 2002, p. 100).

Tabela 07 - Dados e análise dos Planos Municipais de Habitação dos municípios do Território da Cidadania Chapada dos Veadeiros.

CIDADE	Dados Demográficos (habitantes)				(Déficit + área de risco) + D. Futura 2023 (Unidades hab.)				PLANEJADO até 2015 (Unidades hab.)			EXECUTADO PMCMV (Unidades hab.)			INDICE (2015 x PMCMV)		
	IBGE 2010	URB2010	IBGE 2022	VarPOP	Rural	Urbana	D. fut	TOTAL	Rural	Urbana	Loc. Urb	Rural	Urbana	Loc. Urb	Rural	Urbana	Loc. Urb
1 Alto Paraíso	6.885	73,8%	10.298	33%	87	385	655	1127	87	100	ExpCON	0	135	ExpCON	0%	135%	PLAN
2 Campos Belos	18.410	88,0%	18.108	-2%	129	516	612	1257	0	350	ExpDES	0	0	-	-	0%	-
3 Cavalcante	9.392	50,5%	9.589	2%	384	1124	375	1883	426	625	ExpCON SetPERIF	0	40	SetPERIF	0%	6%	PLAN
4 Colinas do Sul	3.523	71,7%	4.030	13%	346	235	121	702	120	105	ExpDES	0	70	ExpDES	0%	67%	PLAN
5 Monte Alegre de Goiás	7.730	40,9%	6.692	-16%	249	158	47	454	132	85	ExpCON	0	40	ExpCON	0%	47%	PLAN
6 Nova Roma	3.471	41,1%	3.076	-13%	185	19	399	603	62	19	ExpCON ExpDES	0	30	ExpCON	0%	158%	OUTRA
7 São João d'Aliança	10.257	65,6%	13.984	27%	82	139	638	859	42	139	SetPERIF	0	0	-	0%	0%	-
8 Teresina de Goiás	3.016	70,8%	2.701	-12%	52	92	711	855	52	92	ExpCON SetPERIF	0	0	-	0%	0%	-

Fonte: Dados Demográficos do IBGE (2010, 2022) e Déficit e Planejado até 2015 do PMHIS de cada Município Executado do PMCMV (MDR, 2021).

Tabela 08 - Dados e análise dos Planos Municipais de Habitação dos municípios do Território da Cidadania Vale do Paranã.

CIDADE	Dados Demográficos (habitantes)				(Déficit + área de risco) + D. Futura 2023 (Unidades hab.)				PLANEJADO até 2015 (Unidades hab.)			EXECUTADO PMCMV (Unidades hab.)			INDICE (2015 x PMCMV)		
	IBGE 2010	URB2010	IBGE 2022	VarPOP	Rural	Urbana	D. fut	TOTAL	Rural	Urbana	Loc. Urb	Rural	Urbana	Loc. Urb	Rural	Urbana	Loc. Urb
1 Alvorada do Norte	8.084	85%	8.446	4%		1646	134	1780	0	300	SetCENTRAL SetPERIF ExpCON	0	170	SetCENTRAL SetPERIF ExpCON	-	57%	PLAN
2 Buritinópolis	3.321	57%	3.145	-6%	153	100	99	352	59	5	SetPERIF	26	68	SetPERIF	44%	1360%	PLAN
3 Damianópolis	3.292	56%	3.770	13%	130	400	43	573	0	400	SetPERIF ExpDES	36	70	ExpDES	-	18%	PLAN
4 Divinópolis de Goiás	4.962	70%	4.457	-11%	319	313	116	748	100	100	SetPERIF ExpDES	7	40	ExpCON	7%	40%	OUTRA
5 Flores de Goiás	12.066	26%	13.744	12%	753	356	1327	2436	281	50	SetPERIF ExpCON	48	40	SetPERIF	17%	80%	PLAN
6 Guarani de Goiás	4.258	41%	4.085	-4%	192	124	16	332	44	59	ExpCON	31	0	-	70%	0%	-
7 Iaciara	12.427	75%	10.584	-17%	86	493	540	1119	0	100	ExpCON	0	30	Não ID	-	30%	-
8 Mambaí	6.871	70%	8.124	15%	22	101	174	297	8	92	SetPERIF ExpCON	20	67	ExpCON	250%	73%	PLAN
9 Posse	31.419	76%	34.914	10%	383	762	725	1870	139	524	ExpDES ExpCON	0	360	SetPERIF ExpCON	0%	69%	OUTRA PLAN
10 São Domingos	11.272	51%	9.711	-16%	104	300	176	580	104	180	ExpCON	0	40	ExpCON	0%	22%	PLAN
11 Simolândia	6.514	83%	5.742	-13%	-	-	-	-	-	-	-	0	73	ExpDES	-	-	-
12 Sítio d'Abadia	2.825	35%	2.927	3%	101	47	69	217	101	47	ExpDES	0	70	ExpDES	0%	149%	PLAN

Fonte: Dados Demográficos do IBGE (2010, 2022) e Déficit e Planejado até 2015 do PMHS de cada Município Executado do PMCMV (MDR, 2021).

Tabela 09 - Dados e análise dos Planos Municipais de Habitação dos municípios do Território da Cidadania Rio Vermelho.

CIDADE	Dados Demográficos (habitantes)				(Déficit + área de risco) + D. Futura 2023 (Unidades hab.)				PLANEJADO até 2015 (Unidades hab.)			EXECUTADO PMCMV (Unidades hab.)			INDICE (2015 x PMCMV)		
	IBGE 2010	URB2010	IBGE 2022	VarPOP	Rural	Urbana	D. fut	TOTAL	Rural	Urbana	Loc. Urb	Rural	Urbana	Loc. Urb	Rural	Urbana	Loc. Urb
1 Buriti de Goiás	2.560	68%	2.732	6%	4	65	262	331	4	65	SetPERIF	12	27	SetPERIF	300%	42%	PLAN
2 Carmo do Rio Verde	8.928	79%	9.710	8%	54	138	599	791	0	50	SetPERIF	0	56	SetPERIF	-	112%	PLAN
3 Córrego do Ouro	2.632	62%	2.454	-7%	50	182	27	259	50	182	ExpCON	15	0	-	30%	0%	-
4 Goiás	24.727	75%	24.071	-3%	-	-	-	-	-	-	-	39	51	ExpDES	-	-	-
5 Guaraíta	2.376	61%	2.188	-9%	35	115	114	264	35	115	SetPERIF ExpCON	45	0	-	129%	0%	-
6 Heitorai	3.571	74%	3.354	-6%	23	143	202	368	23	143	SetPERIF ExpCON	16	58	ExpDES ExpCON	70%	41%	OUTRA PLAN
7 Itaberaí	35.371	84%	44.734	21%	-	-	-	-	-	-	-	100	911	SetPERIF ExpCON	-	-	-
8 Itaguari	4.513	88%	4.963	9%	0	154	178	332	0	154	ExpCON	0	110	EXPCON	-	71%	PLAN
9 Itaguaru	5.537	82%	4.904	-13%	21	178	546	745	0	90	ExpCON	33	69	ExpCON	#DIV/0!	77%	OUTRA
10 Itapirapuã	7.835	71%	8.002	2%	133	1301	804	2238	66	416	SetCENTRAL SetPERIF	9	30	Não ID	14%	7%	-
11 Itapuranga	26.125	81%	26.113	0%	-	-	-	-	-	-	-	196	99	ExpCON	-	-	-
12 Morro Agudo de Goiás	2.356	70%	2.440	3%	35	71	44	150	0	71	SetPERIF ExpCON	0	30	SetPERIF	-	42%	PLAN
13 Mossâmedes	5.007	65%	4.654	-8%	161	425	17	603	121	255	ExpDES	24	40	ExpDES	20%	16%	PLAN
14 Sanclerlândia	7.550	80%	7.918	5%	360	384	294	1038	180	256	ExpCON ExpDES	26	0	-	14%	0%	-
15 Taquaral de Goiás	3.541	81%	4.026	12%	-	-	-	-	-	-	-	0	30	Não ID	-	-	-
16 Uruana	13.826	81%	13.729	-1%	11	636	117	764	111	90	SetCENTRAL SetPERIF ExpDES	42	68	ExpDES	38%	76%	OUTRA

Fonte: Dados Demográficos do IBGE (2010, 2022) e Déficit e Planejado até 2015 do PMHS de cada Município Executado do PMCMV (MDR, 2021).

Assim, como podemos ver na Tabela 07, temos nesse território municípios com baixíssimos índices de urbanização dos quais citamos Flores de Goiás, com apenas 26%, e Sítio d'Abadia, com 35% da população vivendo na zona urbana. De forma coerente, nesses municípios foram planejadas mais unidades rurais do que urbanas, sendo que apenas Flores de Goiás conseguiu produzir mais unidades rurais (48 uh) do que urbanas (40 uh). Posse, com 360 unidades habitacionais, foi a cidade que mais produziu habitações, e por esse destaque veio a ser o único município do território a conseguir acessar as unidades da modalidade FAR do PMCMV.

O TC Vale do Rio Vermelho é composto por 16 municípios localizados no centro goiano. Nele, foram executados 13 planos de habitação, com assessoria da AGEHAB e IBAM Desses, apenas os municípios de Goiás, Itaberaí e Taquaral de Goiás não tiveram assessoria para a elaboração do PMHIS.

Entre os municípios do Vale do Rio Vermelho, destaca-se a produção de unidades habitacionais urbanas (911 uh), em Itaberaí, pela modalidade FAR do PMCMV. Algo que chama a atenção nessa produção também é o fato de que o município é um dos que não desenvolveu plano de habitação, assim sendo uma ação de difícil acompanhamento e análise por não haver política pública planejada para um acompanhamento. Itapuranga, outro município sem PMHIS, tem o maior número de unidades produzidas na zona rural entre os municípios analisados com 196 unidades habitacionais.

Ao analisar a produção e os PMHIS dos 36 municípios com pequenas cidades, dos três TC analisados perceberemos fenômenos que revelam algumas faces, ou seja, características da produção realizada pelo PMCMV nos municípios com pequenas cidades goianos.

Face 01

A segregação planejada

Segundo Villaça (2011), o avanço mais significativo na história da ciência da geografia provavelmente reside na compreensão e na disseminação recente da concepção de que o espaço social, particularmente o espaço urbano em nosso contexto, é socialmente produzido. Em outras palavras, esse espaço não é determinado pela natureza, mas é produto do trabalho humano. A partir dessa concepção do espaço social foi possível inserir o estudo da produção do espaço urbano na lógica do materialismo histórico, da dominação e do conflito de classes.

[...] nenhum aspecto do espaço urbano brasileiro poderá ser jamais explicado/compreendido se não forem consideradas as especificidades da segregação social e econômica que caracteriza nossas metrópoles, cidades grandes e médias (Villaça, 2011, p. 37).

O autor tem o cuidado de se referir apenas às metrópoles, às cidades grandes e médias, mas, apesar dos condicionantes econômicos e sociais serem (ou poderem ser) mais amenos, o fato é que o poder e a necessidade de dominação são os mesmos e operam o conflito de classes tal qual nos centros maiores.

Assim, o indivíduo no pequeno centro urbano, além de sofrer da exploração na relação trabalho-capital, também é exposto à um conjunto de “extorsões que se opera através da inexistência ou precariedade de serviços de consumo coletivo que se apresentam como socialmente necessários em relação aos níveis de subsistência” (Kowarick, 1979, p. 59). A precarização das condições de vida não se restringe às relações de emprego e incluem estratégias para o enfraquecimento de políticas de moradia, transporte, saúde e saneamento – garantindo serviços de qualidade apenas para poucos privilegiados. Kowarick introduziu o termo “espoliação urbana” como um conceito que abrange essa ampla gama de opressões além do domínio tradicional do trabalho.

Villaça (2011) elabora o argumento de que a concentração das classes de alta renda em uma determinada região da cidade constitui uma estratégia de dominação por meio do controle do espaço urbano. Essa estratégia de controle do espaço urbano é visível em diversos PMHIS elaborados. Aqui, partimos da premissa de que a cidade é planejada pelas classes dominantes através de planos formais, controlando a participação social seja através do cooptação, seja por meio da desinformação, seja pela falta de formação, seja pela ausência de planos, algo que pode ser parte de estratégias dominantes.

O Estatuto da Cidade (Brasil, 2001) traz em seu artigo, segundo as diretrizes gerais, que a política urbana objetiva o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana. Desses objetivos, destacamos: 1 – garantia do direito a cidades sustentáveis; 2 – gestão democrática para formulação, execução e acompanhamento dos planos; 3- planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da

população e das atividades econômicas do município de modo a evitar e corrigir distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente; e 4 – adoção de padrões de expansão urbana compatíveis com os limites de sustentabilidade ambiental, social e econômica do município.

Apesar dessas diretrizes e da garantia da participação da população local no processo de elaboração dos planos assessorados pela AGEHAB e IBAM, percebemos que um conjunto de municípios planejou e executou unidades habitacionais em áreas que produzem um trecho do espaço urbano em direção oposta às diretrizes do Estatuto da Cidade, seguindo estratégias de controle de uma elite local.

O município de Colinas do Sul é um bom exemplo de que o PMHIS planejou a segregação da população na periferia da cidade. A cidade se localiza no TC da Chapada dos Veadeiros e possui 4.030 habitantes (IBGE, 2022). Como todos os outros planos assessorados pela AGEHAB e IBAM, o processo de planejamento contou com todas as etapas legais de participação social, pactuando cronograma, etapas etc. Estabeleceu vários projetos que teriam diferentes objetivos para a questão habitacional: Habitar Bem, que propunha a provisão de novas unidades; Morar Bem, com objetivo de realizar melhorias habitacionais, e; Habitar Feliz I e II, para regularização fundiária (AGEHAB, 2012, p. 91).

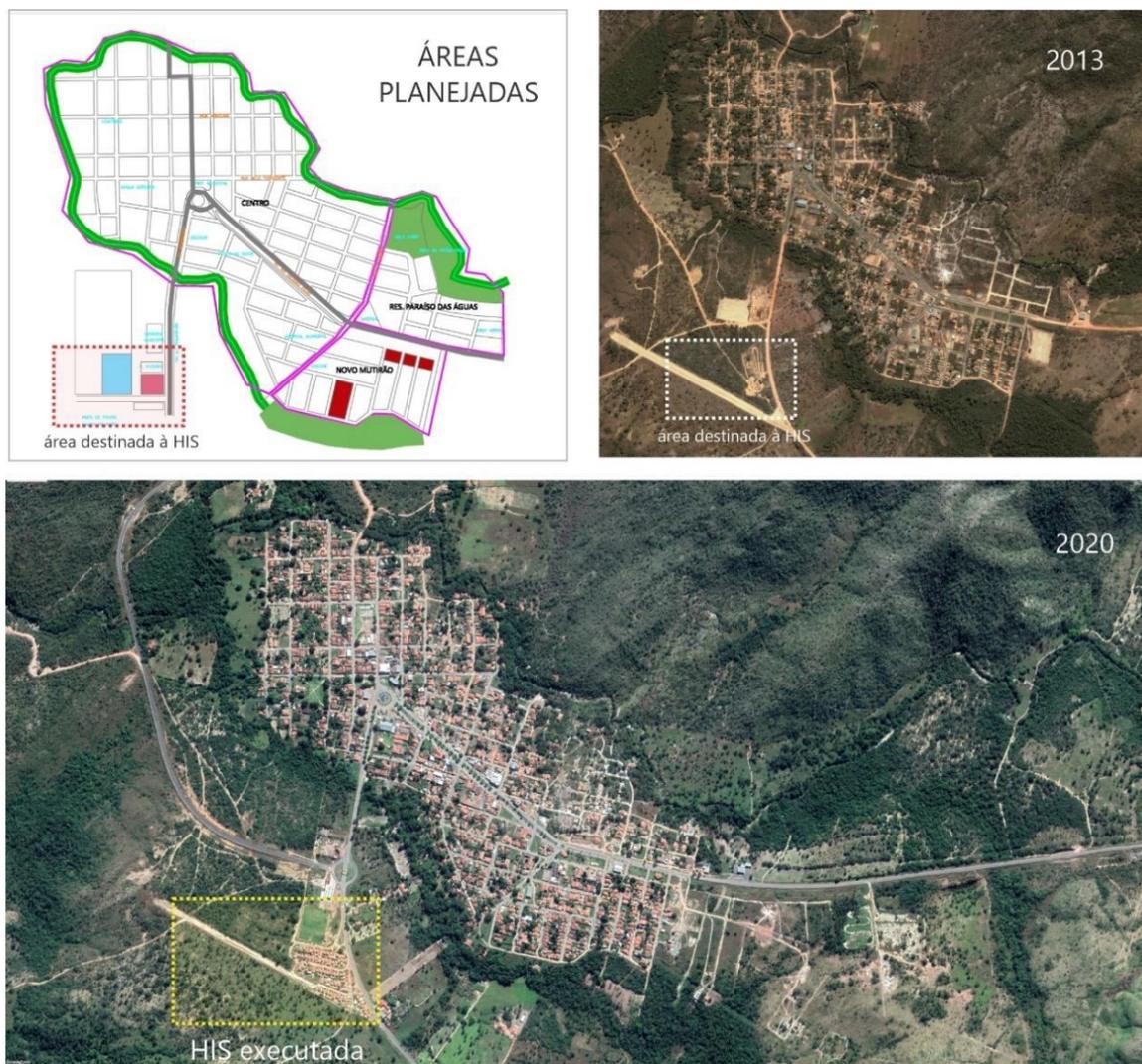
O Habitar Bem tinha o objetivo de solucionar o déficit habitacional com a construção de 702 moradias para famílias de baixa renda. Dentro do PMCMV, na modalidade Oferta Pública, foram aprovadas 30 unidades em 2010 e 40 unidades em 2013. O plano finalizado em 2012 cita a parceria que possibilitou as primeiras unidades.

O que chama a atenção no plano é a localização destinada às moradias. Segundo o próprio plano, “apesar destas áreas serem um pouco afastadas do centro, são as que o município tem disponível, inclusive por a cidade ser rodeada de cursos d’água, o que se torna um obstáculo ao crescimento contíguo da malha urbana” (AGEHAB, 2012, p. 61).

É fato que há cursos d’água que limitam a malha urbana consolidada, mas também é notável que há áreas disponíveis (vazios urbanos) no interior ou próximos à malha urbana consolidada. E se houvesse a necessidade de transpor os limites dados pelos cursos d’água que essa expansão fosse feita de forma contígua – respeitando os parâmetros ambientais e sem deixar um “estoque” de terras entre a expansão e a malha consolidada.

Ao analisar o mapa de destinação de áreas para a HIS e a imagem aérea de 2013 (ano próximo ao processo de planejamento), fica visível a criação de um estoque de áreas entre o núcleo urbano consolidado e as novas moradias. Nota-se, também, que a estratégia de criar o estoque de terras e de valorizá-las conta também com a execução de um anel viário na rodovia GO-239 que separa a cidade do bairro de HIS, que é a única parte da cidade que fica após a rodovia. Quando houver demanda para novos loteamentos privados, esses serão instalados nessas áreas agora mais valorizadas a partir do investimento público.

Figura 23- Análise sobre a HIS executada na cidade de Colinas do Sul. No primeiro quadro (acima e à esquerda) mapa retirado do PMHIS do município reservando áreas do município para a construção de HIS. No segundo quadro (acima e a direita) imagem aérea de 2013, ano próximo ao processo de planejamento e por último a imagem aérea de 2020 com as unidades executadas.



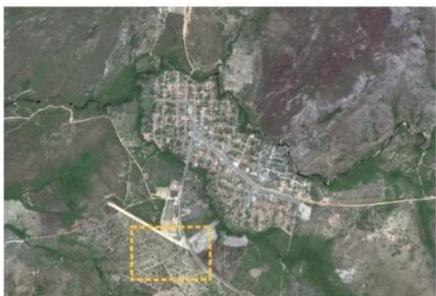
Fonte: Elaborado e diagramado pelo Autor (2023) a partir de mapas de áreas planejadas retirados de AGEHAB (2012) e imagem de Maxar Technologies (Google Earth PRO), 2020.

Esse fenômeno se repete, com algumas particularidades, em outros planos de outras pequenas cidades dos Territórios da Cidadania que planejaram e executaram as unidades em áreas de expansão descontínua (ExpDes) ou contínuas (ExpCON), como Alto Paraíso, no TC da Chapada dos Veadeiros; Damianópolis, Simolândia e Sítio d'Abadia, no TC do Vale do Paranã; Heitoraí, Mossâmedes e Uruana, no TC do Vale do Rio Vermelho. Entendemos que o plano dessas cidades não conduz a efetivação de ações e de programas que que distribuam espacialmente a população e as atividades econômicas do município de “modo a evitar e corrigir distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente” como é colocado no Estatuto da Cidade (Brasil, 2001).

Figura 24 - Municípios dos Territórios da Cidadania que planejaram e executaram unidades habitacionais em áreas de expansão descontínua ou contínua de forma não condizente com o Estatuto da Cidade.

TC DA CHAPADA DOS VEADEIROS

COLINAS DO SUL (2013)



ALTO PARAÍSO (2009)



TC DO VALE DO PARANÃ

DAMIANÓPOLIS (2009)



SIMOLÂNDIA (2009)



SÍTIO D'ABADIA (2008)



TC DO VALE DO RIO VERMELHO

HETORÁI (2012)



ITAGUARÍ (2012)



MOSSÂMEDES (2010)



Fonte: Imagens aéreas de Maxar Technologies (Google Earth PRO), diagramadas pelo Autor (2023).
O município e ano de cada uma são indicados nas imagens.

O modelo de exclusão dos grandes centros é "copiado" nas pequenas cidades, mesmo que nessas realidades haja menos pressão do mercado imobiliário (preço e oferta de terra) para essa escolha. Os grupos sociais mais privilegiados - políticos, proprietários de terra, empresários, agentes econômicos ou influentes - tendem a manter seu status e poder. O Estado alia-se ao capital e regula o processo de trabalho e vida da sociedade, criando normas e leis que permitam o desenvolvimento ininterrupto da acumulação (Carlos, 2008).

Esse "modelo" de produção do espaço urbano, além de expandir perímetros urbanos sem uma real demanda, produz bairros sem a infraestrutura básica, revelando uma paisagem urbana desfavorecida e carente de serviços essenciais, como pode ser visto no Residencial Portal do Lago, em Colinas do Sul, que, mesmo depois de dez anos de sua

execução, ainda não conta com calçamento e drenagem adequados. Essa realidade se repete em vários empreendimentos do PMCMV como pode ser visualizado nos levantados presentes nos apêndices dessa tese.

Figura 25 - Falta de infraestrutura urbana no Residencial Portal do Lago em Colinas do Sul (GO).



Fonte: Acervo pessoal do Autor (2023).

Face 02

A produção das “Entidades”

O MCMV-Entidades é uma modalidade do programa que visa fornecer financiamento subsidiado a famílias organizadas por entidades privadas sem fins lucrativos, utilizando recursos do FDS, para a construção de unidades habitacionais urbanas. Este programa promove a produção social de moradias, incentivando a participação ativa da população na resolução de suas necessidades habitacionais, fomentando a organização popular e a autogestão na produção habitacional. A entidade assume a responsabilidade pela apresentação da proposta de empreendimento habitacional e tem a opção de conduzir a execução da obra de forma autogestionada ou em regime de cogestão. Na autogestão, são utilizados exclusivamente meios próprios da entidade ou dos beneficiários para gerenciar a produção das unidades habitacionais, podendo envolver a contratação de profissionais ou empresas para serviços específicos. Já a cogestão implica na colaboração com uma empresa do setor da construção civil para a produção das unidades habitacionais, adotando o regime construtivo de empreitada global.

Segundo Constantino (2023, p. 238), o PMCMV-Entidades era visto com otimismo devido às expectativas de projetos e obras de melhor qualidade e inserção urbana em comparação com empreendimentos de construtoras. A participação associativa dos

beneficiários poderia também para resultar em pós-ocupação mais eficiente. Antecipava-se que o envolvimento no processo beneficiaria a emancipação e a capacitação profissional dos participantes, fortalecendo entidades e processos participativos na reforma urbana, buscando desmercantilizar a produção habitacional.

A produção do MCMV-Entidades nos Territórios da Cidadania se concentra no TC do Vale do Paranã, com 100 unidades em Alvorada do Norte, 68 unidades em Buritinópolis e 73 unidades em Simolândia. Em Alto Paraíso, TC da Chapada dos Veadeiros, são 96 unidades.

Alvorada do Norte é um dos municípios onde houve construção de unidade pelo MCMV-Entidades. Em 2010, o município aprovou, na modalidade Oferta Pública, 30 unidades, que era o limite. Através do MCMV-Entidades, mais dois projetos foram aprovados e mais 100 unidades executadas, sendo metade delas no setor Central e a outra metade no Setor Novo Ypiranga (Figura 25). As unidades habitacionais construídas em Alvorada do Norte estão localizadas nos bairros e áreas que foram indicados no PMHIS do município, e atingiu, até 2015, 57% de execução da meta estipulada para a construção de unidades urbanas.

As unidades construídas através do MCMV-Entidades não apresentam nenhum avanço de projeto, de localização, de execução da obra ou de pós-ocupação, se comparado a projetos de outras modalidades realizados nos territórios da cidadania. As unidades construídas no Setor Central poderiam levar ao entendimento de que estão melhor localizadas, porém, nesse setor, as unidades estão dispersas em meio a vazios urbanos e falta infraestrutura, como o calçamento de ruas e de calçadas. Além disso, há uma mudança de centralidade que hoje se configura nas proximidades da rodovia. O projeto de arquitetura não tem nenhum avanço se comparado ao projeto executado com recursos da modalidade Oferta Pública, em alguns aspectos e materiais pode ser considerada inferior, como no uso da cobertura com telha termo acústica (Entidades) ou telha de barro (Oferta Pública). O mesmo projeto foi executado, também através do MCMV-Entidades, no setor Independência em Simolândia, cidade vizinha de Alvorada do Norte (ver Apêndice).

Figura 26 - Município de Alvorada do Norte com a marcação dos conjuntos do PMCMV.



Fonte: Imagens de Maxar Technologies (Google Earth PRO), 2023, diagramadas pelo Autor; fotos do acervo pessoal do Autor (2023).

Constantino (2023, p. 241-242) nos alerta que prefeituras de municípios com menos que 50 mil habitantes começaram a utilizar entidades como meio de ampliar as possibilidades de contratação de unidades seja pela limitação do número de unidades ou interrupção de outras modalidades de contratação.

Nesse “modelo”, conhecido como “barriga de aluguel”, entidades cedem seu nome e CNPJ, e prefeituras ou pequenas empresas passam a controlar o processo de tal forma que não se efetiva a participação das famílias gerindo o processo de produção das moradias desde a conquista da área até a execução das moradias, passando pela realização dos projetos de arquitetura e urbanismo. Assim, os projetos não têm a qualidade esperada e nem são processos de formação da população na luta por direitos, como aconteceu em grandes centros como São Paulo, onde a tradição de projetos com autogestão vem de programas habitacionais que antecedem o MCMV, como o Programa de Mutirões com Autogestão ou Funaps Comunitário, iniciado na gestão Luiza Erundina (1989-1992) e retomado na gestão Marta Suplicy (2001-2004); e o Programa Paulista de Mutirões, da Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo (CDHU-SP), desenvolvido com recursos estaduais (Constantino, 2023, p. 250).

Face 03

FAR: A produção das empresas em pequenas cidades

A Portaria nº 363/2013 estabeleceu a possibilidade de uso de recursos do Fundo de Arrendamento Residencial -FAR, no âmbito do PMCMV, em municípios com população inferior a 50 mil habitantes e estabelecia a quantidade máxima de 30 unidades para municípios com população inferior a 20 mil habitantes e 60 unidades para municípios com população igual ou superior a 20.000 (vinte mil) e inferior a 50.000 (cinquenta mil). A Portaria nº 263, de 15 de maio de 2014, modificou a portaria anterior e estabeleceu que, se uma proposta ultrapassar os limites estabelecidos, a instituição financeira oficial federal deveria encaminhar solicitação de excepcionalidade, acompanhada de análise técnica conclusiva, contemplando, no mínimo, os aspectos relacionados ao déficit habitacional urbano para famílias com renda até 3 (três) salários mínimos no município, calculado pela Fundação João Pinheiro com base nos dados do Censo Demográfico 2010 – IBGE.

Na modalidade FAR-Empresas, os projetos, a obra e a legalização do conjunto habitacional são de responsabilidade de construtoras ou de incorporadoras; a seleção das famílias atendidas e o trabalho social é de responsabilidade das prefeituras; e o agente financeiro são os bancos públicos - CEF ou Banco do Brasil. A fonte de recursos é o Orçamento Geral da União (OGU), do qual são obtidos recursos transferidos para o Fundo de Arrendamento Residencial (FAR).

Assim, para a execução de unidades pela modalidade FAR do PMCMV, é necessário o interesse de empresas de construção civil ou incorporadoras e os pequenos municípios não geram viabilidade para essas empresas seja pela demanda limitada de unidades ou pela concentração dessas empresas em centros maiores o que dificulta a logística e viabilidade do empreendimento em distancias maiores. Assim, a concentração da produção de unidades pela Modalidade FAR em pequenas cidades se concentrou na Região Metropolitana de Goiânia como demonstrado no capítulo anterior.

Analisando os municípios dos três Territórios da Cidadania de Goiás, apenas Posse, no TC do Vale do Paranã, e Itaberaí, no TC do Rio Vermelho, produziram unidades com Recursos do FAR, dentro do PMCMV.

Posse é o município mais populoso do TC do Vale do Paranã com 34.914 habitantes (IBGE, 2022). A cidade serve de base para empresários rurais, principalmente provenientes do sul do país, e se transformou para suprir as necessidades dos empresários e dos trabalhadores provenientes de outras regiões que chegaram para trabalhar na área da agricultura intensiva e na prestação de serviços (Barreira, 2002, p. 299).

O PMHIS desenvolvido no município, através da parceria com a AGEHAB, utilizava os dados do FJP e do Censo 2010, como estabelecido na portaria 263/2014 e trazia o déficit

de 383 unidades na zona rural, 762 na Zona urbana e 725 unidades de demanda futura. Com base nesses dados, o município conseguiu produzir 330 unidades pela modalidade FAR-Empresas além de 30 unidades pela modalidade Oferta Pública, edital 2010.

O setor Buenos Aires é formado pelas 330 unidades executadas com recursos do FAR e conta com asfalto, rede de esgoto e água. Os espaços destinados aos serviços públicos continuam vazios ou improvisados como podemos ver na figura a seguir.

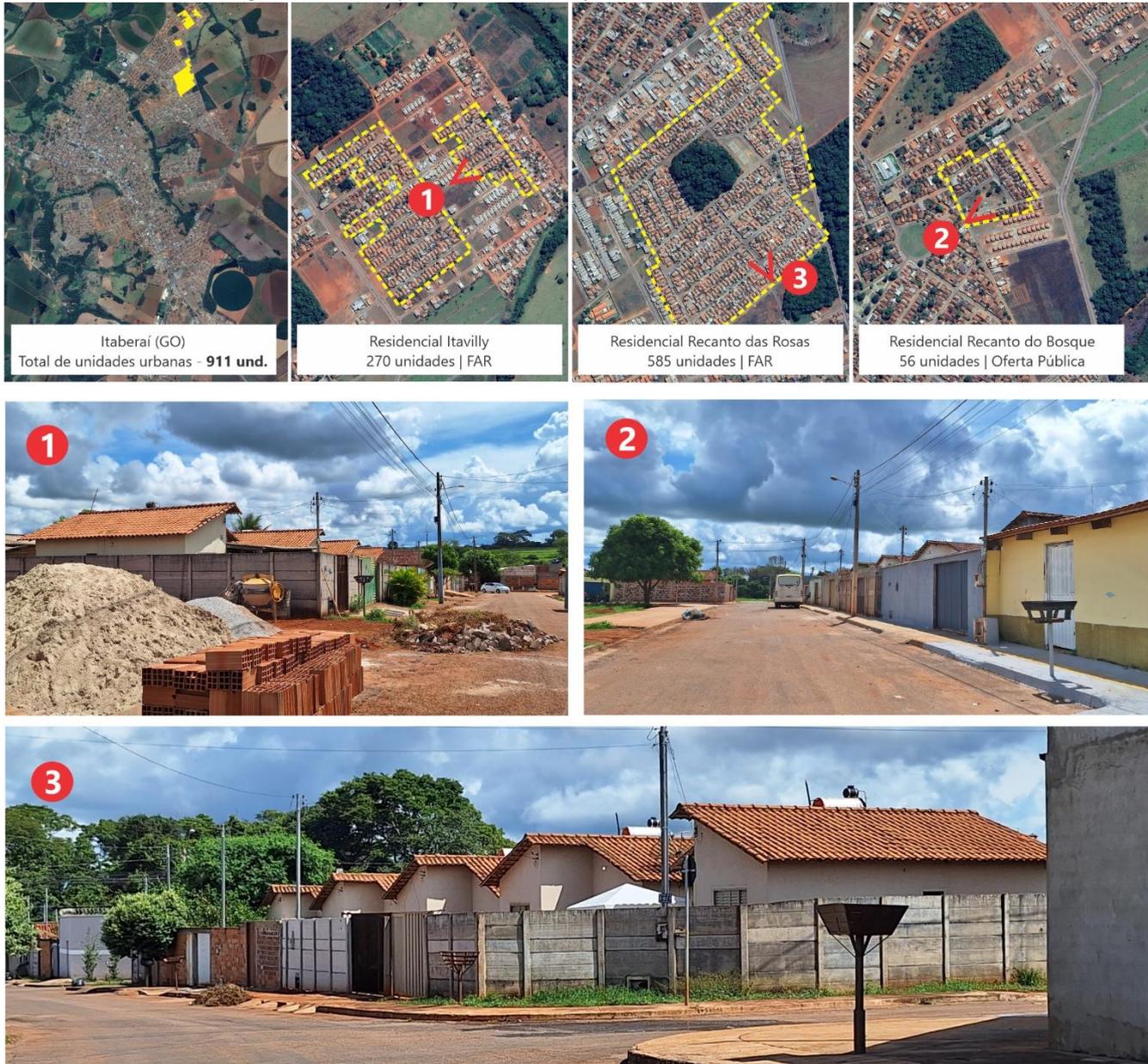
Figura 27 - Setor Buenos Aires em Posse (GO)



Fonte: Imagens de Maxar Technologies (Google Earth PRO), 2023, diagramadas pelo Autor; fotos do acervo pessoal do Autor (2023).

O mesmo modelo de produção do espaço urbano se repete em Itaberaí, município mais populoso do TC do Vale do Rio Vermelho, com 44.734 habitantes (IBGE, 2022), em que foram construídas 855 unidades habitacionais pela modalidade FAR⁵¹. Analisando os dados dos municípios com pequenas cidades, Itaberaí fica em segundo lugar na produção por essa modalidade, atrás apenas de Goianira, que faz parte da região metropolitana.

Figura 28 - Município Itaberaí e os conjuntos do PMCMV.



Fonte: Imagens de Maxar Technologies (Google Earth PRO), 2023, diagramadas pelo Autor; fotos do acervo pessoal do Autor (2024).

Nas pequenas cidades analisadas, o que difere a produção do FAR – Empresas com a produção na modalidade Entidades ou Oferta Pública, é a escala dos empreendimentos.

⁵¹ No total foram 1011 u.h pelo programa PMCMV. Somam-se mais 56 unidades pela modalidade Oferta Pública e 100 unidade pelo PMCMV Rural.

Nessas outras modalidades, o número de unidades era, na maioria das vezes, limitado a 30 ou 40 unidades. O baixo número de unidades possibilita que essas sejam construídas em localidades onde já existem a oferta de serviços públicos. Em uma escala maior é necessário a implementação de um novo bairro que deveria ser acompanhada de toda a infraestrutura de serviços necessários ao atendimento das necessidades da comunidade, o que não aconteceu nos casos apresentados.

O resultado dessa forma de ocupação urbana é uma paisagem inacabada, na qual as residências são construídas, porém, a instalação dos equipamentos públicos essenciais para atender às demandas da comunidade local é negligenciada. Esse cenário incompleto reflete a ausência da garantia do direito à cidade, manifestado pela carência de acesso o acesso a serviços básicos, a mobilidade, a cultura e o lazer.

São bairros monofuncionais, monótonos, caracterizados pela repetição de uma tipologia arquitetônica e pela ausência de instalações como escolas, centros de saúde, parques e espaços de lazer, o que impacta diretamente na qualidade de vida dos residentes, uma vez que a oferta de serviços básicos e a promoção de atividades sociais são fundamentais para o desenvolvimento de uma comunidade.

Face 04

Sem plano, sem rumo

A Lei nº 11.124 de 16 de junho de 2005, que instituiu o SNHIS e criou FNHIS, era clara ao submeter a aplicação dos recursos do fundo à política de desenvolvimento urbano, expressa no plano diretor, ou a legislações equivalentes, em casos de os municípios não possuírem a obrigação legal de ter o plano (Brasil, 2005a, Art. 11, § 2º). A lei ainda delegava aos estados a responsabilidade de articuladores nas iniciativas do setor habitacional em seus territórios. Essa função envolveria a promoção da integração entre os planos habitacionais municipais e os planos de desenvolvimento regional, coordenando ações conjuntas que demandassem intervenções intermunicipais. Especial atenção seria dada às áreas complementares à habitação. Além disso, os estados ofereceriam suporte aos municípios na implementação de seus programas habitacionais e políticas de subsídios (Brasil, 2005a, Art. 17).

Dos 36 municípios dos três Territórios da Cidadania analisados, apenas cinco não desenvolveram PMEHS no processo de assessoria da AGEHAB e IABM: Simolândia, do TC do Vale do Paranã e Goiás, Itaberaí, Itapuranga e Taquaral de Goiás, do TC do Vale do Rio Vermelho.

Para acessar os recursos os municípios com população até 20 mil habitantes e fora de regiões metropolitanas, elaboraram “planos simplificados” por meio do preenchimento

de modelos disponíveis no sítio eletrônico do MCidades. Em um segundo momento, houve uma modificação nesse limite, passando a abranger municípios com menos de 50 mil habitantes, sem distinção da região geográfica, abarcando inclusive as regiões metropolitanas. Apesar dos esforços dos técnicos do ministério, essa ação não passou de uma simples burocracia para acessar os recursos do fundo.

Entendemos que o conteúdo dos planos são produto da relação de forças do conjunto de atores sociais e que estão associados à desigualdade econômica, de poder político que existem em nossas cidades. Mas entendemos também que a falta de planejamento pode ocasionar ainda mais ônus ao conjunto da sociedade, pois uma política pública de habitação bem desenhada e planejada refere-se a conjuntos de programas, ações e decisões promovidos pelos diferentes níveis governamentais (nacional, estadual ou municipal), com a participação, direta ou indireta, de entidades públicas ou privadas, para a promoção de novas moradias, de regularização fundiária, de melhoria habitacional, entre outras ações que visem diminuir e até acabar com o déficit habitacional.

É fundamental que estejam gravados a identificação das carências habitacionais, o estabelecimento de prioridades, a seleção de programas e as estratégias para mitigação do problema, para que, durante a implementação do projeto ou programa, seja possível o monitoramento constante para avaliar o impacto das políticas adotadas, identificar ajustes necessários e garantir que os objetivos de proporcionar habitação social sejam alcançados de maneira eficaz. Como fora feito nos planos desenvolvidos e que agora analisamos, dez anos depois. É fato, e demonstramos, que os planos por si sós não conseguem direcionar de forma coerente os recursos, mas podem ser uma das ferramentas da luta por informação, conhecimento e monitoramento.

Ao examinarmos a problemática habitacional no município de Goiás, constatamos que a implementação dos empreendimentos do PMCMV resultou na expansão do perímetro urbano para além da rodovia GO-070 dificultando o acesso ao restante da cidade. Essa dinâmica assemelha-se às práticas de "segregação planejada", conforme demonstrado anteriormente em outras cidades.

Causa ainda maior perplexidade observar que vários investimentos públicos contribuíram para o surgimento de novos bairros, mesmo em um contexto contemporâneo em que a cidade tenha experimentado decréscimo populacional. O planejamento urbano e habitacional do município deveria, no mínimo, orientar os investimentos públicos para a consolidação de espaços urbanos alinhados à dinâmica populacional e às capacidades financeiras e de gestão vigentes na localidade.

Outros investimentos públicos que modificaram o perímetro foram: a construção do Ambulatório de Especialidades Médicas, doando a área de expansão para o Governo Estadual (Lei Municipal 006/2013); e a construção do Instituto Federal de Goiás (IFG) – Campus Cidade de Goiás, inaugurado em 2017. As transformações no perímetro urbano

da cidade podem ser observadas na imagem a seguir.

Figura 29 - Comparação de dados territoriais e populacionais da cidade de Goiás em 2000 e 2019.



Fonte: Imagens de Maxar Technologies (Google Earth PRO), 2000 e 2019, diagramadas pelo Autor; fotos do acervo pessoal do Autor (2022).

Observa-se, a partir dos dados e da representação visual do perímetro consolidado, uma baixa densidade, caracterizada por bairros com ocupação reduzida e a existência de áreas desconectadas e distantes do núcleo central da malha urbana. Adicionalmente, constata-se um descompasso entre a abertura de novos loteamentos e a taxa de crescimento populacional, como evidenciado nos dados apresentados na Figura 29.

A densidade urbana experimentou uma queda significativa, passando de 35,5 hab/ha para 24 hab/ha ao longo das duas últimas décadas. Em outras palavras, embora a cidade tenha crescido, a população diminuiu, levantando questionamentos sobre a natureza desse crescimento especulativo, com implicações duvidosas quanto à sustentabilidade ambiental e econômica, especialmente no que diz respeito às infraestruturas e serviços urbanos do município. Essa dinâmica sugere uma gestão do território urbano na qual há menos contribuintes para custear uma área expandida.

Essa conjuntura pode acarretar diversos impactos, incluindo o despovoamento do Centro Histórico, a baixa densidade em bairros antigos e recentes, gerando preocupações com a segurança, imóveis desocupados ou subutilizados, e a necessidade de deslocamentos mais extensos entre residência, emprego, saúde e lazer.

É importante ressaltar que, dentro do perímetro consolidado, existem espaços e edifícios que poderiam ser otimizados por meio de investimentos para consolidar diferentes usos

na área tombada ou em seu entorno. Contudo, o Centro Histórico, enquanto patrimônio da cidade, permanece abandonado, destacando a necessidade urgente de intervenções para preservar e revitalizar esse importante elemento histórico e cultural.

Como previamente destacado, as estratégias que moldam o espaço urbano, caracterizado pela dispersão, segregação e ausência de planejamento público e participativo, refletem a (re)produção do capital e suas parcerias público-privadas (CARLOS, 2008). Contudo, como salienta Bacelar (2012), a administração pública nas pequenas cidades é marcada por contradições adicionais, notadamente o patrimonialismo e o assistencialismo.

Essas práticas permeiam a relação entre o Governo Municipal e os cidadãos, em que a prestação de serviços à população é substituída por ações patrimonialistas e por um assistencialismo superficial, oriundo dos empregos públicos, além de outros favores possíveis à administração.

O principal repasse de verbas públicas, proveniente do Governo Federal, é o Fundo de Participação dos Municípios (FPM), cujo montante é baseado no número de habitantes. Portanto, a diminuição da população no município de Goiás acarreta cortes nos repasses, resultando em uma consequente redução no poder de gestão do território. Essa "ruína financeiro-produtiva e econômica do município estabelece aberturas para o patrimonialismo e o assistencialismo do Estado-Município social" (Bacelar, 2012).

Neste contexto, torna-se evidente também a presença de relações patrimonialistas entre administrações municipais, estaduais e federais, nas quais alguns investimentos são obtidos não com base em critérios técnicos e projetos bem elaborados, mas sim por meio de trocas de apoio político ou outros interesses. Conforme aponta Bacelar (2012), "as possíveis alocações dos recursos ficam ao sabor político e não técnico, induzindo um ciclo vicioso em que a população total é penalizada e fica refém da situação política do momento municipal".

A problemática habitacional no município exemplifica os fenômenos previamente descritos. O Residencial Tempo Novo, desenvolvido sob a modalidade de Oferta Pública, foi entregue à população sem a devida pavimentação nas ruas. Somente em 2022, mais de uma década após a entrega das primeiras unidades residenciais, o bairro recebeu a pavimentação asfáltica. A celebração por parte da população diante do acesso a essa infraestrutura básica ilustra processos assistencialistas e patrimonialistas, como pode ser observado na imagem abaixo.

Figura 30 - Prefeito, vice-prefeita e moradores agradecem, por meio de faixas, a pavimentação realizada no Residencial Tempo Novo na Cidade de Goiás.



Fonte: Acervo pessoal do Autor (2023).

Parâmetros mínimos não produzem cidades

Ao revisitar a história da HIS no estado de Goiás, torna-se imperativo reconhecer os méritos do PMCMV por retomar o protagonismo da habitação social como meio de assegurar a cidadania. Como observamos durante o curto período de 2009 a 2016, o PMCMV Faixa 01 produziu aproximadamente 46.838 unidades habitacionais para a população de baixa renda em Goiás. Dessas, 18.015 unidades (38,46%) foram construídas em 177 municípios com pequenas cidades (Apêndice 06), representando uma proporção significativa em comparação com outros períodos. Inovando ao oferecer subsídios expressivos, o programa viabilizou o acesso à habitação para a população de menor renda.

Demonstramos também que um dos principais desafios identificados nas pequenas cidades de Goiás foi, sem dúvida, a localização inadequada de grande parte dos empreendimentos fora das áreas consolidadas das cidades, situados em periferias carentes de infraestrutura, equipamentos públicos e distantes de comércio e empregos. Isso resultou em problemas de mobilidade mesmo em pequenas cidades, uma vez que a maioria não dispõe de transporte coletivo.

Embora o PMCMV tenha retomado a produção de moradias em larga escala para garantir o direito à moradia para pessoas de baixa renda, a incapacidade de equacionar o direito à Cidade gerou diversas consequências sociais e econômicas. Isso alimentou a especulação fundiária e promoveu a urbanização dispersa, conforme evidenciado neste capítulo.

A falta de planejamento e de ordenamento do solo urbano, aliada à pressão eleitoral imediata e aos interesses do mercado imobiliário, resultou na ampliação do perímetro urbano legal em diversos casos, sem estimular avanços relacionados à função social da propriedade da terra. O principal impacto é o aumento dos custos de provisão e manutenção da infraestrutura do espaço urbano, causando diversos impactos negativos, especialmente em municípios com baixa capacidade de arrecadação.

A raiz do problema pode estar na modalidade de "empreitada global", na qual uma única empresa privada, responsável pelo empreendimento, decide sobre o terreno, sobre a localização das moradias e sobre os projetos urbanísticos, arquitetônicos e de engenharia, executando a obra. Isso subordina preocupações fundamentais, como a melhor localização e qualidade do projeto e da obra, a prioridades contrárias ao interesse público. No entanto, constatamos que, nas pequenas cidades analisadas, seja na Modalidade FAR-Empresas, Entidades ou Oferta Pública, o resultado tem sido praticamente o mesmo.

Seja devido à visão restrita do lucro das empresas (FAR), ao imediatismo das administrações municipais (Oferta Pública), seja pela falta de preparo, seja pela capacidade técnica das entidades, o que se produziu nessas cidades é o mínimo exigido em cada um dos editais para a liberação dos recursos do programa. Assim, o PMCMV produz uma cidade com parâmetros mínimos e, mais ainda, desconectada de qualquer diretriz do Estatuto da Cidade que conduza à produção de um espaço urbano qualificado.

Como vimos nesse capítulo, o espaço resultante da produção do PMCMV nas pequenas cidades são quadras de HIS em setores já existentes ou novos setores inteiros com HIS, ambos situados em setores periféricos ou em áreas de expansão, conectadas ou não à malha urbana existente. Esses trechos de cidade produzidos pela política de habitação possuem projetos arquitetônicos e urbanísticos de baixa qualidade, escassez de áreas verdes e deficiência ou ausência na oferta de equipamentos públicos. Este modelo de ocupação é resultado da modelagem dos parâmetros mínimos das legislações

que os regem.

Assim, apesar das políticas e programas habitacionais buscarem atender às demandas sociais existentes, a produção do espaço urbano resultante desse processo seguiu caminhos que geram ônus urbanos e sociais à população em geral, beneficiando apenas alguns empreendedores e proprietários de terras. Além disso, fortalece o capital político de gestores e os interesses econômicos hegemônicos nessas regiões e localidades. Em outros termos, a concretização do direito à moradia, por meio desses programas em análise produz, por um lado, um espaço urbano desigual e excludente, expropriando as populações beneficiadas das possibilidades concretas de usufruir o direito à cidade e aprofundando ainda mais as fissuras sociais existentes. Por outro lado, evidencia-se a reprodução das relações de poder e dominação social que marcam a formação social do país, ao mesmo tempo em que amplia os interesses econômicos e políticos de seus respectivos grupos empresariais.

< Considerações Finais >

Desse momento em diante

Ah, tem uma repetição, que sempre outras vezes em minha vida acontece. Eu atravesso as coisas – e no meio da travessia não vejo! – só estava era entretido na ideia dos lugares de saída e de chegada. Assaz o senhor sabe: a gente quer passar um rio a nado, e passa; mas vai dar na outra banda é num ponto muito mais embaixo, bem diverso do em que primeiro se pensou.

Viver nem não é muito perigoso?

(Rosa, 2019, p.32)

Mapa 17 - Percursos para visitas de campo nas cidades dos Territórios da Cidadania



Fonte: Mapa diagramado pelo Autor, 2024.

Digo: o real não está na saída nem
na chegada: ele se dispõe para a gente
é no meio da travessia.

(Rosa, 2019, p.53)

Após concluirmos esta jornada, é imprescindível refletir sobre os aprendizados adquiridos ao longo do percurso, destacando os conceitos e reflexões que surgiram a partir das questões iniciais.

Antes de avançarmos, vale ressaltar que essa jornada ocorreu em um período marcado por, pelo menos, dois grandes desafios: a pandemia da COVID-19 e uma gestão do Governo Federal que interrompeu políticas públicas em diversas áreas, incluindo o desenvolvimento urbano e a educação. Os impactos desses eventos foram perceptíveis ao longo desta pesquisa, tornando ainda mais necessário pensar no que está por vir.

| Travessia – o percurso | Os caminhos percorridos para esta pesquisa tiveram início muito antes de minha entrada no programa de pós-graduação, como ressaltado na introdução desta tese. Durante esta etapa do doutorado, visitei mais de 40 pequenas cidades em Goiás em busca de respostas e reflexões adicionais. Questões centrais desta pesquisa incluíam reflexões sobre até que ponto as políticas públicas voltadas para habitação de interesse social estão estruturadas com base na (re)produção de um espaço urbano intrinsecamente desigual e fragmentado. Também questionava-se se é apropriado aplicar em pequenas cidades a reprodução de projetos e desenhos institucionais de moradia adotados em contextos de urbanizações médias e grandes. Além disso, investigava-se qual é a realidade socioterritorial predominante nos municípios brasileiros e como deveriam ser delineadas as políticas públicas habitacionais para se adequar às especificidades e particularidades sócio-históricas das pequenas cidades, que constituem a maioria. Considerando que grande parte do território das cidades é produzida pelo Estado, questionava-se que tipo de projeto de cidade estamos desenvolvendo.

O primeiro objetivo deste estudo era compreender o que define as pequenas cidades. Definimos esses núcleos urbanos como aqueles com uma população reduzida, inferior a 50 mil habitantes, conforme corroborado por várias pesquisas. Além disso, ampliamos essa definição para englobar também os centros urbanos que abrigam de 50 a 100 mil habitantes, contanto que ocupem uma posição hierárquica inferior na REGIC/2018, sendo caracterizados como Centros Locais ou Centros de Zona. Esse segundo grupo de cidades, apesar de possuir um contingente populacional significativo, se distingue por uma gestão menos complexa e uma influência territorial mais limitada, polarizando apenas os municípios vizinhos ou exercendo uma influência restrita dentro de seus próprios limites municipais. Assim, não se caracterizam como cidades médias.

Ao revisitar momentos da história brasileira sob a perspectiva das pequenas cidades, a pesquisa revelou experiências específicas de projeto e planejamento urbano importantes para compreender o presente e orientar futuras ações e planos. Analisamos políticas e programas governamentais que moldaram esses territórios, destacando a importância de um conhecimento sólido para construir o Brasil que queremos.

Para iniciar a jornada, foi necessário reconhecer a realidade que nos cerca. A imersão no universo das pequenas cidades goianas proporcionou um panorama detalhado da rede urbana do estado de Goiás. Essa análise não se limitou à configuração atual, mas também mergulhou nas transformações ao longo do tempo, reconhecendo a necessidade de conhecer e classificar esses espaços para uma compreensão mais rica e contextualizada do ambiente em estudo. Dessa forma, refletimos sobre as cidades, classificando-as como: *Lugares centrais de áreas agrícolas "prósperas"; Centros especializados em mineração, produção de energia e turismo; Pequenas cidades dependentes de recursos externos; ou simplesmente com função de bairros afastados (cidades dormitório).*

A compreensão da rede de cidades nos proporcionou uma base sólida para entender as políticas específicas que moldaram os núcleos urbanos dentro dessa rede. Dessa forma, a próxima etapa envolveu a construção da linha histórica das políticas de HIS no estado, com a seguinte periodização: (1964-1986), Campo-cidade - a transformação das pequenas cidades no regime militar; (1983-2001), Mutirões e outras marcas - o protagonismo estadual; (2001-2016), Política de HIS - das conquistas aos atropelos. Neste processo, revelaram-se cicatrizes nas malhas das cidades estudadas. Essas cicatrizes são compreendidas como marcas no tecido urbano que evidenciam um padrão de produção do espaço urbano monótono, segregado e, em geral, com a paisagem incompleta – carente da instalação de infraestrutura básica e permeada por vazios onde se espera que sejam instalados equipamentos sociais de saúde, educação, assistência social, cultura ou lazer.

Por fim, delimitamos nossa pesquisa nas pequenas cidades dos Territórios da Cidadania para identificar mudanças no traçado urbano, no uso do solo e na paisagem urbana desencadeadas pelo Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) e refletir sobre os resultados da expansão urbana. Analisamos a implementação do programa, ponderando sobre as possibilidades locais de resposta aos problemas identificados nos Planos Municipais de Habitação de Interesse Social (PMHIS). Nesta etapa, identificamos e analisamos diversos fenômenos e abordagens relacionados à produção de conjuntos habitacionais em pequenas cidades situadas nos Territórios da Cidadania.

O fenômenos e as abordagens incluíram: 1- a observação de estratégias que resultam na produção de conjuntos desconexos da malha urbana, incoerentes com as diretrizes do Estatuto da Cidade, mas feita dentro dos trâmites legais do planejamento local; 2 - a utilização Indevida do PMCMV – Entidades, identificando que o programa foi utilizado por prefeituras ou outros agentes apenas como forma de ampliar o número de unidades construídas nas cidades não atendendo aos propósitos originais da modalidade; 3 - a produção de grandes bairros periféricos e monofuncionais pelo FAR-Empresas; e por fim, investigamos os impactos negativos que afetam municípios que não desenvolveram planos de habitação.

Essas análises contribuíram para uma compreensão abrangente das dinâmicas habitacionais em pequenas cidades, permitindo a identificação de desafios e oportunidades para aprimorar políticas públicas e práticas no setor. Apesar das diretrizes para a produção e gestão do espaço urbano contidas no Estatuto da Cidade, frequentemente nos deparamos com conjuntos habitacionais desconexos da malha urbana, monótonos e monofuncionais, que nada contribuem para “corrigir as distorções do crescimento urbano” (Brasil, 2001, art.2º, IV).

Ao direcionar o olhar para compreender e refletir sobre o impacto das políticas públicas de habitação de interesse social, formuladas pelo poder público federal e executadas

pelas administrações municipais, percebemos que, embora tenham ampliado o direito à moradia, contraditoriamente contribuíram para a produção de um espaço urbano desigual e fragmentado, em conformidade com as exigências da acumulação capitalista. Em síntese, a tese demonstra que os investimentos públicos recentes em habitação social provocaram e/ou intensificaram a crise urbana em pequenas cidades, especialmente com o aumento do custo de gestão da cidade causado pela expansão urbana desconectada da dinâmica demográfica do município e da necessidade de instalar infraestrutura e novos serviços destinados a esses novos espaços.

| Obstáculos e para onde ir desse momento em diante | Os municípios com pequenas cidades enfrentam obstáculos que interferem na capacidade de gestão e produção do espaço urbano, passando por questões como: 1 – pouca Independência financeiro-tributária. A maioria dos municípios estudados depende de transferências intragovernamentais (ver mapa, p.106) e muitas delas já destinadas a ações específicas, sobrando pouco ou quase nada para o planejamento ou produção do espaço conforme suas próprias regras; 2 - baixa capacidade técnica instalada nas gestões, frequentemente utilizada como estratégia pelas classes detentoras do poder para consolidar seus interesses, muitas vezes distantes das diretrizes técnicas; 3 - limitações da intervenção de um governo local, refletindo a multiplicidade das demandas econômicas, sociais e políticas impostas na estrutura de poder. Os setores e áreas contemplados em suas expectativas tem razão direta com o poder de pressão que podem exercer junto aos núcleos decisórios, técnicos e políticos. Isso significa dizer que a terra urbana como capital é disputada pelos agentes locais; e 4 - baixa participação e controle social, frequentemente explicada por relações de patrimonialismo e o assistencialismo tão evidentes quanto comuns em centros menores. É necessário entender e criar condições para minimizar e/ou superar esses estrangulamentos.

Sobre a política habitacional é imperativo reconhecer os avanços ao longo do processo, porém, é necessário avançar mais. Sob o olhar das pequenas cidades, é necessário: 1 - retomar propostas da Lei do FNHIS de 2005, da Lei 10.888/2008 de ATHIS e do PlanHab de 2009, articulando leis e planos com ênfase na diversificação dos produtos habitacionais, além de propor a provisão de novas unidades habitacionais em lotes urbanizados, reforma de edifícios existentes, melhorias habitacionais, locação social e priorizar projetos de melhor qualidade, mais adequados a cada realidade física e ambiental de cada município; 2 - priorizar municípios que tenham políticas ou programas que criem bancos de lotes urbanizados e bem localizados já destinados para HIS em legislação específica, PMHIS ou Plano Diretor; e 3 - reestabelecer os processos de formação voltados para a capacitação de entidades de pequenas cidades, evitando o uso indevido das entidades por empresas ou administrações municipais, fortalecendo o MCMV-Entidades fora dos grandes centros.

O Estado além de assegurar que as moradias e o espaço urbano produzido esteja em

conformidade com os requisitos mínimos dos editais dos programas de moradia, é de suma importância que promova uma variedade de abordagens (inclusive simultaneamente): (re)criando um sistema de planejamento com órgãos de planejamento nas diversas esferas compostos por profissionais qualificados, capazes de elaborar projetos urbanísticos; realizando concursos de arquitetura para novos empreendimentos habitacionais; e ampliando o envolvimento de associações comunitárias na produção desses empreendimentos. Em resumo, é crucial que o Estado reassuma a liderança na concepção e supervisão de projetos arquitetônicos e urbanísticos, de modo a garantir que a habitação social contribua para a criação de cidades dignas, que promovam o encontro, o desenvolvimento humano e coletivo.

É necessário um olhar interior!

Entende-se que a mudança de rumo não é fácil e nem rápida, mas é necessário que estudos facilitem o entendimento da dinâmica urbana local. Esses estudos devem servir como instrumentos de informação e educação para a população local, e ao mesmo tempo constranger setores e atores que persistem em utilizar a cidade como um meio para alcançar ganhos individuais, prejudicando assim o desenvolvimento sustentável do município.

E que projetos e territórios construídos com qualidade para todos sejam – esses sim! – parâmetros mínimos para a construção de qualquer parte da cidade.

Referências Bibliográficas

AGEHAB. **Plano Municipal de Colinas do Sul (GO)**. [S. l.: s. n.], 2012.

ALEGRE, M. **Aspectos do fato urbano: análise quantitativa pelo método cartográfico**. 1970. Presidente Prudente, SP: Unesp, 1970.

ANDRADE, T. A.; LODDER, C. A. **Sistema Urbano e cidades médias no Brasil**. Rio de Janeiro: IPEA/IMPES, 1979.

ANGELO, M. R. de. **Les Développeurs: Louis-Joseph Lebret e a SAGMACS na formação de um grupo de ação para o planejamento urbano no Brasil**. 2010. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, São Carlos, 2010.

AZEVEDO, A. **O cortiço**. 30. ed. São Paulo: Ática, 1997.

BACELAR, W. K. A análise da pequena cidade sob o ponto de vista político-administrativo. *In*: DIAS, P. C.; SANTOS, J. (org.). **Cidades médias e pequenas: contradições, mudanças e permanências nos espaços urbanos**. Salvador: SEI, 2012.

BALTAR, A. B. Planos-diretores para as cidades pequenas e médias do Brasil. *In*: IBAM (org.). **Leituras de planejamento e urbanismo**. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Administração Municipal, 1965, p. 161-174.

BARREIRA, C. C. M. A. **Vão do Paranã: a estruturação de uma região**. Brasília: Ministério da Integração Nacional: Universidade Federal de Goiás, 2002.

BARROS, L. T. **Política Habitacional em Goiás: do Mutirão ao Cheque-Moradia**. 2011. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2011.

BARROS, M. **O livro das ignoranças**. Rio de Janeiro: Alfabeta, 2016.

BEAUJEU-GARNIER, J. **Geografia Urbana**. 5. ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1983.

BENEVOLO, L. **História da cidade**. São Paulo: Perspectiva, 2011.

BNB. ETENE. **Nordeste: as pequenas cidades e o planejamento local**. Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil, 1981.

BNH. **Resolução do Conselho de Administração nº 5 de 24/04/1984**. Brasília, 1984.

BONDUKI, N. **A luta pela reforma urbana no Brasil: do Seminário de Habitação e Reforma Urbana ao Plano Diretor de São Paulo**. São Paulo: Instituto Casa da Cidade, 2018.

_____. **Os pioneiros da habitação social no Brasil: volume 01.** São Paulo: Editora Unesp: Edições Sesc, 2014.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Brasília, 1988.

_____. **Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005.** Brasília, 2005a.

_____. **Decreto de 25 de fevereiro de 2008.** Brasília, 2008.

_____. **Decreto-lei nº 311, de 2 de março de 1938.** Rio de Janeiro, 1938.

_____. **Lei complementar nº 1, de 9 de novembro de 1967.** Brasília, 1967.

_____. **Lei nº 4.380, de 21 de agosto de 1964.** Brasília, 1964.

_____. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001.** Brasília, 2001.

_____. **Mapeamento do uso e cobertura do cerrado: Projeto TerraClass Cerrado 2013.** Brasília: [s. n.], 2015.

_____. **Plano Diretor Participativo.** 2005. Brasília: Ministério das Cidades, 2005b. Disponível em: <www.cidades.gov.br>. Acesso em: 1º fev. 2022.

_____. **Programa de Metas do Presidente Juscelino Kubitschek.** Rio de Janeiro: [s. n.], 1958.

_____. **Resolução do Conselho de Administração nº 1, de 30 de janeiro de 1973.** Aprova as diretrizes básicas do Plano Nacional da Habitação Popular (PLANHAP), institui o Sistema Financeiro da Habitação Popular (SIFHAP) e autoriza a criação de Fundos Estaduais de Habitação Popular (FUNDHAP). Resolução do Conselho de Administração. Rio de Janeiro, 1973.

BRITO, S. R. de. **Obras completas de Saturnino de Brito.** Vol. XII. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1944.

CAPEL, H. La definición de lo urbano. **Estudios Geográficos**, [s. l.], v. 138-139, p. 265-301, 1975. Disponível em: <<https://www.ub.edu/geocrit/sv-33.htm>>. Acesso em: 20 ago. 2021.

_____. Las pequeñas ciudades em la urbanización generalizada ante la crisis global. **Investigaciones Geográficas, Boletín del Instituto de Geografía**, [s. l.], v. 70, p. 7-32, 2009.

CARLOS, A. F. A. Cidades imaginárias: o Brasil é menos urbano do que se calcula. **GEOUSP - Espaço e tempo**, [s. l.], v. 1, n. 13, p. 179-187, 2003.

_____. **A (re)produção do espaço urbano.** São Paulo: ed. USP, 2008.

CARNEIRO, A. P. **O humanismo no planejamento para o desenvolvimento econômico:** as influências da obra de Lebrecht no diagnóstico e no planejamento da intervenção estatal nas atividades sócio-econômicas do Paraná. 1994. Tese (Doutorado em História) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 1994.

CASTELLO BRANCO, M. L. Cidades médias no Brasil. *In*: SPOSITO, E. S.; SPOSITO, M. E. B.; SOBARZO, O. (org.). **Cidades Médias:** produção do espaço urbano e regional. São Paulo: Expressão Popular, p.245-277, 2006.

CESTARO, L. R. **A atuação de Lebrecht e da SAGMACS no Brasil (1947-1964):** ideias, planos e contribuições. 2015. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, São Carlos, 2015.

_____. **Urbanismo e humanismo:** a SAGMACS e o estudo da estrutura da aglomeração paulistana. 2009. Dissertação (Mestrado) Universidade de São Paulo, São Carlos, 2009.

CHIQUITO, E. de A. **A Comissão Interestadual da bacia Paraná-Uruguai:** do planejamento de vale aos polos de desenvolvimento. 2011. Tese (Doutorado) Universidade de São Paulo, São Carlos, 2011.

COELHO, G. N. **Goiás:** uma reflexão sobre a formação do espaço urbano. Goiânia: UCG, 1996.

CONSTANTINO, C. A. S. **Minha Casa Minha Vida - Entidades:** passos para frente, para trás e encruzilhadas. 2023. Tese (Doutorado) – Universidade de Brasília, Brasília, 2023.

CORRÊA, R. L. As pequenas cidades na confluência do Urbano e do Rural. **GEOUSP - Espaço e Tempo**, [s. l.], v. 30, p. 5-12, 2011.

_____. Globalização e reestruturação da rede urbana - uma nota sobre as pequenas cidades. **Revista Território**, [s. l.], v. 6, n. 6, 1999.

COSTA, L. F. **Poder, Memória e Estigmas:** Pontes entre Ceres e Rialma. 2016. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Goiânia, Goiânia, 2016.

CULLEN, Gordon. **Paisagem urbana.** Tradução Isabel Correia, Carlos Macedo. Lisboa: edições 70, 1996.

ENDLICH, Â. M. **Pensando os papéis e significados das pequenas cidades.** São Paulo: Unesp, 2009.

FELDMAN, S. 1950: a década de crença no planejamento regional no Brasil. **Anais do XIII Encontro Nacional da ANPUR.** Florianópolis, 2009.

FERNANDES, F. **Sociedade de classes e subdesenvolvimento.** Rio de Janeiro: Zahar, 1968.

FREITAS, R. A. **Anápolis: passado e presente**. Anápolis: Voga, 1995.

FREITAS, S. A. de. **Habitação popular em Goiânia: Vila Mutirão mil casa em um dia**. 2007. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2007.

FRIEDMANN, J. R. P. **Introdução ao Planejamento Regional**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1960.

GARDIN, C. **CIBPU: a Comissão Interestadual da Bacia Paraná-Uruguai no Planejamento Regional Brasileiro**. Dourados, MS: UFGD, 2009.

GHEZZI, M. Planejamento urbano no Rio Grande do Sul - Planos Diretores: Realidade e Perspectivas. *In*: OLIVEIRA, N.; BARCELLOS, T. (org.). **O Rio Grande do Sul urbano**. Porto Alegre: FEE, 1990.

GODÓI, A. A. de. A futura capital de Goiás. *In*: IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (org.). **Goiânia**. Rio de Janeiro: IBGE, 1942.

GOIÁS. **Ações e metas do Governo Íris Rezende**. Goiânia: Governo de Goiás, 1993.

_____. **Cidade pra Gente - Roteiro para elaboração do produto II do PDD: macrozoneamento e propostas gerais**. Goiânia: Secretaria das Cidades, 2006a.

_____. **Cidade pra gente - Roteiro para elaboração do produto III: propostas de legislação do Plano Diretor Democrático**. Goiânia: Secretaria das Cidades, 2006b.

_____. **Goiás para o Século XXI - Plano Plurianual 2000-2003**. Goiânia: Governo de Goiás, 2001.

_____. **Lei nº 7.928, de 21 de maio de 1975**. Goiânia, 1975.

_____. **Plano de Ação do Governo - Otávio Lage de Siqueira 1968-1970**. Goiânia: Governo de Goiás, 1968.

_____. **Plano de desenvolvimento Econômico de Goiás - Governo Mauro Borges - Volume 01**. Goiânia: Governo de Goiás, 1961.

_____. **Plano de Governo - Leonino Caiado 1973-1975, vol. IV - Setores Sociais**. Goiânia: Governo de Goiás, 1973.

_____. **Plano global de trabalho - Governo Iris Rezende - versão 2 - 1984-87**. Goiânia: Governo de Goiás, 1984.

_____. **Plano Progresso em dobro - Você participa - Governo Maguito Vilela**. Goiânia: Governo de Goiás, 1994.

_____. **Programa de Governo Henrique Santillo - Propostas para debate.** Goiânia: Governo de Goiás, 1986.

GÓIS, H. A. de; SILVA, R. A. da. **Situação da População Quilombola em Goiás.** Goiânia: [s. n.], 2018.

GONÇALVES, R. J. F. de A.; MENDONÇA, M. R. Expansão dos grandes empreendimentos de mineração e territórios em disputa no cerrado goiano. **Sociedade e Território**, [s. l.], v. 27, n. Edição Especial I-XIX ENGA, p. 206-228, 2015.

GUERRA, M. E. A. **Vilas Operadora de Furnas nas Bacias dos Rios Grande e Paranaíba - da concepção à atualidade.** 2008. Tese (Doutorado) – Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2008.

HALL, P. **Cidades do amanhã: uma história intelectual do planejamento e do projeto urbanos no século XX.** São Paulo: Perspectiva, 2016.

_____. **Urban & regional planning.** Middlesex: Pelican Books, 1974.

IBAM. **Leituras de Planejamento e Urbanismo.** Rio de Janeiro: Biblioteca de Administração Municipal, 1965.

_____. Plano Estadual de Habitação de Interesse Social de Goiás - PEHIS/GO. **Governo do Estado de Goiás:** vol. 10, 2013.

IBGE. **Censo Brasileiro de 1872.** Rio de Janeiro, 1872.

_____. **Censo Brasileiro de 1900.** Rio de Janeiro, 1900.

_____. **Censo Brasileiro de 2010.** Rio de Janeiro, 2010.

_____. **Censo Brasileiro de 2022.** Rio de Janeiro, 2022.

_____. **Gestão do território, 2014: redes e fluxos do território.** Rio de Janeiro: IBGE, 2014.

_____. **Goiânia.** Rio de Janeiro, 1942.

_____. **Regiões de influência das cidades: 2018.** Rio de Janeiro, 2020.

IMB. **Índice de Desempenho dos Municípios Goianos IDM - 2018.** Goiânia: Instituto Mauro Borges de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos, 2019.

_____. **Mobilidade Pendular da População em Goiás - Estudos do IMB.** Goiânia: Instituto Mauro Borges de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos, 2012.

JUANICO, M. B. O desenvolvimento de pequenas cidades no terceiro mundo. **Boletim Geográfico**, [s. l.], v. 35, n. 252, 1977.

JUNQUEIRA, B. A. **Paisagem e memória**: rupturas e permanências no cotidiano dos moradores da cidade de Cachoeira Dourada de Goiás e de Minas Gerais (1960 – 2009). 2010. Dissertação (Monografia) – Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2010.

KOGA, D. **Medida de cidades**: entre territórios de vida e territórios vividos. São Paulo: Cortez, 2003.

KOWARICK, L. **A espoliação urbana**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.

LACERDA, M. P. A pesquisa em pequenas cidades. **Currículo sem fronteiras**, [s. l.], v. 16, n. 1, p. 78-98, 2016.

LEFEBVRE, H. **De lo rural a lo urbano**. 4. ed. Barcelona: Ediciones Península, 1978.

LEME, M. C. da S. A formação do pensamento urbanístico no Brasil, 1895-1965. *In*: LEME, M. C. da S. (org.). **Urbanismo no Brasil 1895 - 1965**. 2. ed. São Paulo: Studio Nobel; FAUUSP; FUPAM, 2005, p. 20-38.

_____. A pesquisa pioneira de Lebrecht sobre as condições de habitação em São Paulo. **Espaço & Debates**, [s. l.], v. 24, n. 45, p. 110-113, 2004.

_____. **Formação do Urbanismo em São Paulo como campo de conhecimento e a área de atuação profissional**. 2000. Tese (Livre-Docência) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2000.

LUCAS, E. R. **Cidades na cidade**: habitação social e produção do espaço urbano em Goiânia. 2016. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Goiânia, Goiânia, 2016.

LUCAS, E. R.; TENORIO, G.; SCHVARSBERG, B. Social housing as a city project. **ISUF 2020 Cities in the Twenty-first Century**, [s. l.], v. 1, 2021.

MARICATO, E.; MORAES, L. M. O mentirão, ou melhor, o mutirão de Goiás. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, [s. l.], v. 3, n. 2, p. 74-84, 1986.

MARTINS, N. P. Rio Grande do Sul: Experiência Urbanística. *In*: IBAM, I. B. de A. M. (org.). **Leituras de planejamento e urbanismo**. [S. l.]: Biblioteca de Administração Municipal, 1965, p. 98-114.

MARX, K. **O Capital**: crítica da economia política. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

MCIDADES. **Plano Nacional de Habitação**: versão para debates. Brasília: [s. n.], 2009.

MELO, N. A. de. **Pequenas cidades da microrregião geográfica de catalão (GO): análises de seus conteúdos e considerações teórico metodológicas**. 2008. Tese (Doutorado em Geografia) – Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2008.

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

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL. **Pesquisa realizada na Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação (Fala.BR), com o protocolo 59016.001854/2021-10**. [S. l.; s. n.], 2021.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO E COORDENAÇÃO ECONÔMICA. **Plano decenal de desenvolvimento econômico e social - Tomo VII - Desenvolvimento Regional e Urbano (versão preliminar)**. [S. l.; s. n.], 1967.

MONTE-MÓR, R. L. de M. As teorias urbanas e o planejamento urbano no Brasil. *In*: DINIZ, C. C.; CROCCO, M. A. (org.). **Economia Regional e Urbana Contribuições Teóricas Recentes**. Belo Horizonte: UFMG, 2006.

_____. Do urbanismo à política urbana: notas sobre a experiência brasileira. *In*: COSTA, G. M.; MENDONÇA, J. G. de (org.). **Planejamento urbano no Brasil: trajetória, avanços e perspectivas**. Belo Horizonte: C/Arte, 2008, p. 31-65.

MORAES, A. C. R. O Sertão: Um “outro” geográfico. **Terra Brasilis**, [s. l.], n. 4-5, p. 1-8, 2003.

MORAES, L. M. **A segregação planejada: Goiânia, Brasília e Palmas**. Goiânia: Editora da UCG, 2003a.

NAVES, J. **Otávio Lage**: empreendedor, político, inovador. Goiânia: Naves, 2014.

NOVACAP. **Brasília - Revista da Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil**. Rio de Janeiro: [s. n.], 1958.

OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES. **Relatório Estadual de Avaliação dos Planos Diretores Participativos dos Municípios do Estado de Goiás**. Goiânia: [s. n.], 2009. Disponível em: <https://antigo.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosSNPU/RedeAvaliacao/Goiás_RelatorioGO.pdf>. Acesso em: 9 jun. 2023.

OLIVEIRA, L. L. Estado Novo e a conquista de espaços territoriais e simbólicos. **Política e sociedade**, [s. l.], n. 12, p. 13-21, 2008.

O POVO Brasileiro (documentário). Direção de Isa Grinspum Ferraz. Elenco: Chico Buarque, Gilberto Gil, Luiz Melodia, Darcy Ribeiro, Antônio Candido, Tom Zé, Azis

Ab'Saber e Judith Cortesão. São Paulo: Cinematográfica Superfilmes, 2000. 1 DVD (280 min), fullscreen, son., color. Baseado na obra-prima "O Povo Brasileiro", de Darcy Ribeiro.

PINTO, L. N.; LIMA, L. O. de; BORGES, R. E. Políticas Habitacionais em Goiás. **Revista Terceiro Incluído**, [s. l.], v. 10, n. 1, p. 55-74, 2020.

PRADO JÚNIOR, C. **Formação do Brasil contemporâneo: colônia**. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.

RATTNER, H. **Planejamento urbano e regional**. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1974.

REIS FILHO, N. G. **Contribuição ao Estudo da Evolução Urbana do Brasil (1500 / 1720)**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1968.

RIBEIRO, D. **O povo brasileiro: evolução e o sentido do Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

RIBEIRO, A. C. T. Sentidos da urbanização: desafio do presente. In: SPOSITO, E. S.; SPOSITO, M. E. B.; SOBARZO, O. (org.). **Cidades médias: produção do espaço**. São Paulo: Expressão Popular, 2006.

ROSA, J. G. **A boiada**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2011.

_____. **Grande Sertão: veredas**. 22ª ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2019.

RÜCKERT, F. Q. Saturnino de Brito e a modernização do abastecimento de água no Rio Grande do Sul da Primeira República. **Estudios Históricos**, Uruguay, v. IX, n. 18, p. 1-34, 2017.

SALGADO, T. R.; ARRAIS, T. P. A.; LIMA, L. O. de. Desigualdade regional e intervenção estatal: uma análise da concepção de planejamento regional no I e II Plano Plurianual do Governo do Estado de Goiás. **Caminhos de Geografia**, [s. l.], v. 11, n. 36, p. 129-141, 2010.

SANTOS, M. **A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção**. 4ª ed. São Paulo: USP, 2006.

_____. **A urbanização brasileira**. 5ª ed. São Paulo: Unifesp, 2018.

SANTOS, P. F. **Formação de cidades no Brasil colonial**. Rio de Janeiro: UFRJ, 2001.

SANTOS JÚNIOR, O. A. dos; MONTANDON, D. T. **Os planos diretores Municipais pós-Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas**. Rio de Janeiro: Letra capital; Observatório das Cidades, 2011.

SILVA, A. C. **O espaço fora do lugar**. São Paulo: Hucitec, 1978.

SILVA, M. Tentativa de classificação das cidades brasileiras. **Revista Brasileira de Geografia**, [s. l.], v. Ano VIII, n. 3, 1946.

SILVA, S. A. **A PNDR e o Planejamento Regional Brasileiro no início do século XXI**. Rio de Janeiro: Ipea, 2015.

SIMMEL, G. A metrópole e a vida mental. *In*: **O Fenômeno Urbano**. 4. ed. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1979.

SOARES, B. R. Pequenas e médias cidades: um estudo sobre as relações socioespaciais nas áreas de cerrado em Minas Gerais. *In*: SPOSITO, M. E. B. (org.). **Cidades médias: espaços em transição**. São Paulo: Expressão Popular, 2007.

TREVISAN, R.; RAMOS, E. M. M. da. Sudeco e Liquilândia (MT): o planejar uma cidade nova. **Paranoá: cadernos de arquitetura e urbanismo**, [s. l.], n. 25, p. 38-55, 2020.

VEIGA, J. E. da. **Cidades imaginárias: o Brasil é menos urbano do que se calcula**. Campinas: Autores Associados, 2002.

_____. Nem Tudo é Urbano. **Cult**, São Paulo, v. 56, n. 2, p. 26-29, 2004.

VIEIRA, J. de C. Planejamento em Goiás: uma reflexão do Plano Mauro Borges. **Estudos**, [s. l.], v. 39, n. 1, p. 3-14, 2012.

VILLAÇA, F. São Paulo: segregação urbana e desigualdade. **Estudos Avançados**, [s. l.], v. 25, n. 71, p. 37-58, 2011.

_____. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. *In*: DEÁK, C.; SCHIFFER, S. R. (org.). **O processo de urbanização no Brasil**. 2. ed. São Paulo: USP, 2015, p. 169-243.

WEIMER, G. O sanitarismo como planejamento urbano. **Redes**, [s. l.], v. 9, n. 1, p. 121-134, 2004.

WIRTH, L. O urbanismo como modo de vida. *In*: VELHO, O. G. (org.). **O fenômeno urbano**. 4. ed. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1979.

APÊNDICE 01

Atuação de Saturnino de Brito em pequenas cidades no Rio Grande do Sul⁵²

Município	Data de Fundação	Data do Projeto	Censo 1920	Censo 2010
Santa Maria	1797	1918	57.469	261.031
Cachoeira do Sul	1819	1919	58.578	83.827
Passo Fundo	1857	1919	74.646	184.826
Rosário	1876	1919	18.831	39.707
Cruz Alta	1698	1919	42.046	62.821
Santana do Livramento	1823	1920	37.451	82.464
São Leopoldo	1824	1922	47.501	214.087
Uruguaiana	1843	1923	32.642	125.435
São Gabriel	1846	1923	28.457	60.425
Iraí ⁵³	1933	1924	-	8.078
Pelotas	1758	1926	82.294	328.275
Alegrete	1857	1927	33.330	77.653

Fonte dos dados: (BRITO, 1944) e IBGE (1920, 2010) – compilados pelo autor.

Obs.: Por óbvio cabe ressaltar que o conceito de pequena e média cidade no início do século XX⁵⁴ é diferente do que entendemos nos dias atuais, mas entendemos que houve naquela época um entendimento de que era necessário repensar o sistema de abastecimento dessas cidades do interior, cidades não muito grandes. Necessário também lembrar que na década de 1920 cerca de 70% dos habitantes residiam na zona rural⁵⁵.

⁵² Além dos projetos em que era o principal responsável técnico, Saturnino de Brito, atuava como consultor de diversos outros projetos de saneamento que estavam sob a responsabilidade de seguidores seus, entre eles: Bagé (Censo 1920: 46.298 hab.), Rio Pardo (Censo 1920: 34.861 hab.), Itaqui (Censo 1920: 16.012 hab.), Dom Pedrito (Censo 1920: 17.653 hab.), Taquara (Censo 1920: 40.231 hab.), Bento Gonçalves (Censo 1920: 22.072 hab.), Jaguarão (Censo 1920: 15.212 hab.), Arroio Grande (Censo 1920: 10.594 hab.), Quaraí (Censo 1920: 14.238 hab.), Novo Hamburgo (Censo 1940: 19.251 hab.)

⁵³ Em 1914 o local onde se tomavam banhos no então 8º Distrito de Palmeira das Missões, não passava de um rancho de palha. Em 1918 diversas levas populacionais chegaram para povoar a região que nesta época já havia sido elevada ao posto de 2º Distrito de Palmeira das Missões. Em 1919 a população acolheu francamente a denominação Irahý, e por volta de 1937, seguindo os preceitos da nova ortografia, surgiu a grafia Iraí, que desde então permaneceu definitiva. Em 1933 pelo Decreto nº 5.368 de 1º de julho, Iraí foi desmembrado de Palmeira das Missões constituindo-se em município. Foi instalada a prefeitura e tomou posse o seu primeiro prefeito, Vicente de Paula Dutra, em 13 de agosto de 1933.

⁵⁴ O Engenheiro Moacir Silva no seu artigo Tentativa de classificação das cidades brasileiras de 1940, classifica as cidades com população menor do que 50 mil habitantes como cidades pequenas.

⁵⁵ O primeiro censo do IBGE que traz o dado da população rural e urbana em separado é o de 1940. Segundo o IBGE a população residente total do estado do Rio Grande do Sul em 1940 era de 3.320.689 habitantes, sendo que 1.1034.486 habitantes (31,15%) residiam em áreas urbanas.

APÊNDICE 02

Unidades Habitacionais construídas na Capital e Interior, segundo órgão responsável - 1966/1970

Órgão responsável	Nº de unidades	%
CAIXEGO	2.932	18,2
APEGO	403	2,6
Caixa Econômica Federal	800	5,0
Outros Indicadores	1.350	8,4
COOPHAB	653	4,1
INCA S/A	696	4,3
INOCOOP	440	2,7
COHAB	4.022	25,1
CHEGO	4.753	29,6
TOTAL	16.049	100

FONTE: (GOIÁS, 1973, p. 142)

APÊNDICE 03

Unidades Habitacionais construídas pela COHAB-GO (1964-1986)

	Município	Empreendimento	n° und		Município	Empreendimento	n° und
1	Amorinópolis		110	14	Filadélfia **		51
		Projeto Ficam*	110			Nova Esperança	51
2	Anápolis		323	15	Firminópolis		136
		Formosa	323			Parque Topázio	136
3	Anicuns		370	16	Formosa		404
		Olinda I	92			Imperatriz	136
		Olinda II	80			Parque da Colina	268
		Rio dos Bois	198	17	Goianésia		371
4	Aparecida de Goiânia		1.898			Vera Cruz I	158
		Projeto Ficam	600			Vera Cruz II	72
		Cruzeiro do Sul	1298			Nova Aurora	141
5	Aragoiânia		50	18	Goiânia		14.460
		Projeto Ficam	50			Projeto Ficam	200
6	Araguaína **		473			Alvorada I	396
		Couto Magalhães	301			Alvorada II	16
		Aliança	172			Anhanguera	144
7	Bom Jesus de Goiás		144			Nova Canaã	580
		Parque dos Girassóis	144			Itatiaia I	750
8	Buriti Alegre		258			Itatiaia II	338
		Planalto I	104			Novo Horizonte I	1.220
		Planalto II	80			Novo Horizonte II	1.090
		Morada dos Buritis	74			Redenção I	500
9	Caldas Novas		394			Redenção II	941
		Projeto Ficam	60			Riviera	975
		Parque das Brisas	334			União I	844
10	Catalão		913			União II	330
		Liberdade I	200			Vera Cruz I	1.111
		Liberdade II	112			Vera Cruz I-A	216
		Saudade	400			Vera Cruz Promorar	1.909
		Castelo Branco	201			Vera Cruz V	439
11	Ceres		416			Vera Cruz VI	500
		São Patrício	228			Vera Cruz VII	495
		Morada Verde	188			Vera Cruz R. Proprio	16
12	Cristianópolis		62			Vera Cruz Unidade Mista	26
		Morada Sul	62			Park Acalanto	24
13	Couto Magalhães **		148			Park Atheneu	1.400
		Cruzmalina	148	19	Goianira		70
						Projeto Ficam	70

	Município	Empreendimento	n° und		Município	Empreendimento	n° und
20	Goiás		134	35	Jussara		80
		Projeto Ficam	60			Projeto Ficam	80
		Serra Dourada	74	36	Jataí		856
21	Goiatuba		463			Paraíso 1	200
		Esplanada	256			Paraíso II	307
		Esperança	207			Rio Claro	349
22	Guapó		183	37	Leopoldo de Bulhões		6
		Cidade Nova	133			Projeto Ficam	6
		Projeto Ficam	50	38	Maurilândia		102
23	Gurupi **		186			Rio Verdão	102
		Guaracy	186	39	Mineiros		216
24	Inhumas		295			31 de Outubro 1	100
		Projeto Ficam	15			31 de Outubro II	116
		31 de Março 1	216	40	Montes Claros		80
		31 de Março II	64			Projeto Ficam	80
25	Ipameri		266	41	Morrinhos		875
		Duque de Caxias	156			Santos Dumont 1	314
		Monte Castelo	110			Santos Dumont II / Norões	349
26	Iporá		570			Bela	212
		Projeto Ficam	90	42	Miracema do Norte **		165
		Itajubá 1	126			Flamboyant	165
		Itajubá II	96	43	Nazário		80
		Águas Claras	258			Projeto Ficam	80
27	Itapuranga		112	44	Novo Brasil		7
		Santana	112			Projeto Ficam	7
28	Itaberaí		280	45	Orizona		6
		Projeto Ficam	10			Projeto Ficam	6
		Dom Cândido Penso 1	116	46	Palmeiras		280
		Dom Cândido Penso II	154			Castelo Branco I	112
29	Itapirapuã		54			Castelo Branco II	168
		Nova Era	54	47	Piracanjuba		172
30	Ituaçu		74			Pouso Alto	172
		Meia Ponte	74	48	Pirenópolis		260
31	Itumbiara		686			Matutina I	112
		Vitória 1	326			Matutina II	60
		Vitória II	360			Pirineus	88
32	Jaraguá		174	49	Pires do Rio		325
		Rio Vermelho	174			Tancredo Neves	213
33	Jaupaci		25			Projeto Ficam	8
		Projeto Ficam	25			Sinhô Nogueira	104
34	Jovânia		45	50	Petrolina		6
		Projeto Ficam	45			Projeto Ficam	6

	Município	Empreendimento	n° und
51	Pontalina		105
		Pontais	105
52	Porangatu		118
		Primavera	118
53	Quirinópolis		971
		Promissão	180
		Rio Preto	400
		Capelinha	391
54	Rio Verde		742
		Renovação	260
		Morada do Sol I	400
		Morada do Sol II	82
55	Rubiataba		68
		Santa Fé	68
56	Santa Helena		869
		Alvorada	238
		Ipeguary	293
		Ouro Branco	338
57	Santa Terezinha		20
		Projeto Ficam	20
58	São Luiz de Montes Belos		438
		Canaã I	96
		Canaã II	73
		Nova	269
59	São Miguel do Araguaia		90
		Morada do Araguaia	90
60	Silvânia		15
		Projeto Ficam	15
61	Trindade		502
		Projeto Ficam	100
		Barro Preto	118
		Sol Dourado	284
62	Turvânia		94
		Palmares	94
63	Uruaçu		226
		Dourada I	104
		Dourada II	122
64	Uruana		112
		Bandeirante	112

Produção do Período - (1964 - 1986)

Total de municípios atendidos 64

GO - UH isoladas (Ficam) 1.793

Go - UH em Empreendimentos 29.668

Go - Total 31.461

TO - UH isoladas(Ficam) 0

TO - UH em Empreendimentos 1.023

TO - Total 1.023

Total de unidades (GO + TO) 32.484

*O Projeto FICAM corresponde a unidades Isoladas

** Municípios que atualmente pertencem ao estado do Tocantins

Fonte dos dados: Gerência da Carteira e Patrimônio Imobiliário / Agehab. Organização: Edinardo R. Lucas, 2023

APÊNDICE 04

Interiorização do Mutirão da Moradia 1983-86

1	Abadiânia	20	24	Goiandira	30	47	Orizona	40
2	Água Limpa	24	25	Goianira	26	48	Palminópolis	30
3	Ananguera	20	26	Goiatuba	96	49	Paraúna	50
4	Anicuns	56	27	Heitoráí	26	50	Petrolina de Goiás	30
5	Aparecida de G.	48	28	Hidrolândia	30	51	Piracanjuba	50
6	Araçu	20	29	Inhumas	51	52	Pirenópolis	64
7	Aurilândia	31	30	Itaberaí	50	53	Pires do Rio	50
8	Bela Vista de Goiás	50	31	Itaguaru	25	54	Pontalina	20
9	Bom Jesus de Goiás	100	32	Itapaci	40	55	Rialma	27
10	Brazabrantes	20	33	Itapuranga	50	56	Rio Verde	150
11	Buriti Alegre	38	34	Ituaçu	30	57	Rubiataba	28
12	Caçu	32	35	Itumbiara	150	58	Sanclerlândia	30
13	Caldas Novas	50	36	Jandaia	33	59	Santa Bárbara de G.	30
14	Campo Alegre de G.	30	37	Jaraguá	50	60	Santa Cruz de Goiás	24
15	Carmo do Rio Verde	24	38	Jataí	80	61	Santa Helena de G.	100
16	Catalão	99	39	Jovânia	32	62	São Luís de Montes B.	100
17	Caturaí	20	40	Jussara	50	63	Silvânia	30
18	Ceres	50	41	Leopoldo de Bulh.	30	64	Taquaral de Goiás	20
19	Cristianópolis	36	42	Mairipotaba	20	65	Trindade	100
20	Cromínia	20	43	Moiporá	20	66	Uruana	50
21	Cumari	30	44	Morrinhos	50	67	Vianópolis	20
22	Edéia	36	45	Nerópolis	30	68	Outros municípios	35
23	Goianápolis	20	46	Nova Veneza	30		Total	2.981

Outras unidades

01	Goiânia	1561
02	Anápolis	249
03	Casa de Zelador em escolas públicas	250
	Total	2.060
	Total (Interiorização + Outras Unidades)	5.041

Fonte: Dados obtidos em Barros, 2011, p. 52 e IBAM, 2013, p. 39⁵⁶

⁵⁶ Em (IBAM, 2013) há uma inconsistência nos dados apresentados: Anápolis com 259 unidades, o correto é 249 unidades e Ceres com 150 unidades, o correto é 50 unidades.

APÊNDICE 05

Programa Mutirão Permanente da Moradia - Período 1991-93

	COD MUM	NOME DO MUNICÍPIO	Nº UH		
			FUNDAÇÃO	PROGRAMADAS	CONCLUÍDAS *
1	5200050	Abadia de Goiás	1995	X	X
2	5200100	Abadiânia	1953	80	45
3	5200134	Acreúna	1976	95	0
4	5200159	Adelândia	1987	74	44
5	5200175	Água Fria de Goiás	1987	30	0
6	5200209	Água Limpa	1958	38	38
7	5200258	Águas Lindas de Goiás	1995	X	X
8	5200308	Alexânia	1958	60	0
9	5200506	Aloândia	1953	46	26
10	5200555	Alto Horizonte	1991	35	0
11	5200605	Alto Paraíso de Goiás	1953	50	0
12	5200803	Alvorada do Norte	1963	64	44
13	5200829	Amaralina	1995	X	X
14	5200852	Americano do Brasil	1980	66	66
15	5200902	Amorinópolis	1958	44	14
16	5201108	Anápolis	1887	1000	0
17	5201207	Anhanguera	1953	29	29
18	5201306	Anicuns	1911	68	48
19	5201405	Aparecida de Goiânia	1963	100	0
20	5201454	Aparecida do Rio Doce	1991	28	28
21	5201504	Aporé	1958	40	0
22	5201603	Araçu	1958	30	0
23	5201702	Aragarças	1953	45	45
24	5201801	Aragoiânia	1958	30	0
25	5202155	Araguapaz	1982	39	39
26	5202353	Arenópolis	1982	41	41
27	5202502	Aruanã	1958	34	34
28	5202601	Aurilândia	1948	90	60
29	5202809	Avelinópolis	1963	30	0
30	5203104	Baliza	1936	31	31
31	5203203	Barro Alto	1958	48	0
32	5203302	Bela Vista de Goiás	1896	84	44
33	5203401	Bom Jardim de Goiás	1953	74	54
34	5203500	Bom Jesus de Goiás	1963	96	0
35	5203559	Bonfinópolis	1987	30	0
36	5203575	Bonópolis	1995	X	X
37	5203609	Brazabrantes	1958	30	30
38	5203807	Britânia	1963	86	56
39	5203906	Buriti Alegre	1920	40	40
40	5203939	Buriti de Goiás	1992	45	25
41	5203962	Buritinópolis	1992	30	0
42	5204003	Cabeceiras	1958	50	0
43	5204102	Cachoeira Alta	1953	66	46
44	5204201	Cachoeira de Goiás	1953	40	20
45	5204250	Cachoeira Dourada	1982	30	0
46	5204300	Caçu	1953	102	102
47	5204409	Caiapônia	1873	79	79
48	5204508	Caldas Novas	1911	100	0
49	5204557	Caldazinha	1992	30	0
50	5204607	Campestre de Goiás	1963	65	40
51	5204656	Campinaçu	1982	39	39

52	5204706	Campinorte	1963	52	52
53	5204805	Campo Alegre de Goiás	1953	58	28
54	5204854	Campo Limpo de Goiás	1997	X	X
55	5204904	Campos Belos	1953	90	0
56	5204953	Campos Verdes	1987	50	0
57	5205000	Carmo do Rio Verde	1952	102	52
58	5205059	Castelândia	1991	60	40
59	5205109	Catalão	1833	264	163
60	5205208	Caturai	1958	40	0
61	5205307	Cavalcante	1831	86	56
62	5205406	Ceres	1953	84	0
63	5205455	Cezarina	1988	30	0
64	5205471	Chapadão do Céu	1991	50	0
65	5205497	Cidade Ocidental	1991	30	0
66	5205513	Cocalzinho de Goiás	1990	30	0
67	5205521	Colinas do Sul	1987	36	36
68	5205703	Córrego do Ouro	1953	43	43
69	5205802	Corumbá de Goiás	1875	30	0
70	5205901	Corumbáiba	1905	101	56
71	5206206	Cristalina	1916	144	44
72	5206305	Cristianópolis	1953	76	76
73	5206404	Crixás	1953	119	49
74	5206503	Cromínia	1953	66	46
75	5206602	Cumari	1947	62	42
76	5206701	Damianópolis	1958	36	36
77	5206800	Damolândia	1958	50	50
78	5206909	Davinópolis	1963	40	0
79	5207105	Diorama	1958	37	37
80	5208301	Divinópolis de Goiás	1987	70	50
81	5207253	Doverlândia	1982	53	33
82	5207352	Edealina	1988	30	0
83	5207402	Edéia	1948	81	51
84	5207501	Estrela do Norte	1958	40	0
85	5207535	Faina	1988	48	48
86	5207600	Fazenda Nova	1953	62	62
87	5207808	Firminópolis	1948	94	54
88	5207907	Flores de Goiás	1963	40	0
89	5208004	Formosa	1843	150	0
90	5208103	Formoso	1963	50	50
91	5208152	Gameleira de Goiás	1997	X	X
92	5208400	Goianápolis	1958	60	60
93	5208509	Goianira	1931	80	70
94	5208608	Goianésia	1953	141	41
95	5208707	Goiania	1935	50	0
96	5208806	Goianira	1958	156	96
97	5208905	Goiás	1736	127	27
98	5209101	Goiatuba	1931	64	64
99	5209150	Gouvelândia	1987	76	50
100	5209200	Guapó	1948	30	0
101	5209291	Guaraíta	1992	30	0
102	5209408	Guarani de Goiás	1963	30	0
103	5209457	Guarinos	1988	28	28
104	5209606	Heitorai	1963	30	30
105	5209705	Hidrolândia	1948	62	32
106	5209804	Hidrolina	1958	30	0
107	5209903	Iaciara	1958	40	0
108	5209937	Inaciolândia	1992	30	0

109	5209952	Indiara	1982	68	48
110	5210000	Inhumas	1931	100	0
111	5210109	Ipameri	1870	100	0
112	5210158	Ipiranga de Goiás	1997	X	X
113	5210208	Iporá	1948	165	86
114	5210307	Israelândia	1958	36	36
115	5210406	Itaberaí	1868	196	96
116	5210562	Itaguari	1987	76	56
117	5210604	Itaguaru	1958	30	0
118	5210802	Itajá	1958	30	0
119	5210901	Itapaci	1945	99	49
120	5211008	Itapirapuã	1958	49	34
121	5211206	Itapuranga	1953	135	0
122	5211305	Itarumã	1953	44	44
123	5211404	Itauçu	1948	30	0
124	5211503	Itumbiara	1909	419	210
125	5211602	Ivolândia	1953	30	0
126	5211701	Jandaia	1953	30	0
127	5211800	Jaraguá	1833	50	0
128	5211909	Jataí	1882	190	90
129	5212006	Jaupaci	1958	50	50
130	5212055	Jesópolis	1991	44	14
131	5212105	Joviânia	1958	96	50
132	5212204	Jussara	1958	74	24
133	5212253	Lagoa Santa	1997	X	X
134	5212303	Leopoldo de Bulhões	1948	50	0
135	5212501	Luziânia	1833	150	0
136	5212600	Mairipotaba	1953	69	49
137	5212709	Mambaí	1958	60	0
138	5212808	Mara Rosa	1953	50	0
139	5212907	Marzagão	1949	100	100
140	5212956	Matrinchã	1987	88	38
141	5213004	Maurilândia	1963	111	81
142	5213053	Mimoso de Goiás	1987	62	30
143	5213087	Minaçu	1976	80	0
144	5213103	Mineiros	1905	197	96
145	5213400	Moiporá	1958	64	14
146	5213509	Monte Alegre de Goiás	1947	59	39
147	5213707	Montes Claros de Goiás	1963	114	49
148	5213756	Montividiu	1987	77	57
149	5213772	Montividiu do Norte	1992	30	0
150	5213806	Morrinhos	1871	70	70
151	5213855	Morro Agudo de Goiás	1988	40	0
152	5213905	Mossamedes	1952	43	13
153	5214002	Mozarlândia	1963	70	70
154	5214051	Mundo Novo	1980	70	0
155	5214101	Mutunópolis	1958	52	32
156	5214408	Nazário	1948	30	0
157	5214507	Nerópolis	1948	50	0
158	5214606	Niquelândia	1833	50	0
159	5214705	Nova América	1958	50	0
160	5214804	Nova Aurora	1953	46	46
161	5214838	Nova Crixás	1980	50	0
162	5214861	Nova Glória	1980	107	52
163	5214879	Nova Iguaçu de Goiás	1988	30	0
164	5214903	Nova Roma	1958	40	0
165	5215009	Nova Veneza	1958	61	31

166	5215207	Novo Brasil	1958	52	52
167	5215231	Novo Gama	1995	X	X
168	5215256	Novo Planalto	1988	48	48
169	5215306	Orizona	1906	30	0
170	5215405	Ouro Verde de Goiás	1963	30	0
171	5215504	Ouvidor	1953	58	58
172	5215603	Padre Bernardo	1963	60	0
173	5215652	Palestina de Goiás	1987	44	44
174	5215702	Palmeiras de Goiás	1887	80	0
175	5215801	Palmelo	1953	71	51
176	5215900	Palminópolis	1961	43	0
177	5216007	Panamá	1952	44	44
178	5216304	Paranaiguara	1953	94	64
179	5216403	Paraúna	1934	82	42
180	5216452	Perolândia	1991	36	0
181	5216809	Petrolina de Goiás	1948	47	47
182	5216908	Pilar de Goiás	1953	30	0
183	5217104	Piracanjuba	1869	70	0
184	5217203	Piranhas	1953	46	46
185	5217302	Pirenópolis	1832	40	0
186	5217401	Pires do Rio	1930	88	0
187	5217609	Planaltina	1891	72	0
188	5217708	Pontalina	1935	98	58
189	5218003	Porangatu	1948	75	0
190	5218052	Porteirão	1995	X	X
191	5218102	Portelândia	1963	52	52
192	5218300	Posse	1872	110	0
193	5218391	Professor Jamil	1991	30	0
194	5218508	Quirinópolis	1963	150	0
195	5218607	Rialma	1953	92	62
196	5218706	Rianópolis	1958	65	0
197	5218789	Rio Quente	1988	141	68
198	5218805	Rio Verde	1845	390	30
199	5218904	Rubiataba	1953	135	85
200	5219001	Sanclerlândia	1963	63	43
201	5219100	Santa Bárbara de Goiás	1963	40	0
202	5219209	Santa Cruz de Goiás	1947	43	43
203	5219258	Santa Fé de Goiás	1988	43	43
204	5219308	Santa Helena de Goiás	1948	194	86
205	5219357	Santa Isabel	1982	69	39
206	5219407	Santa Rita do Araguaia	1953	51	51
207	5219456	Santa Rita do Novo Destino	1995	X	X
208	5219506	Santa Rosa de Goiás	1958	40	0
209	5219605	Santa Tereza de Goiás	1963	74	44
210	5219704	Santa Terezinha de Goiás	1963	30	0
211	5219712	Santo Antônio da Barra	1992	30	0
212	5219738	Santo Antônio de Goiás	1988	30	0
213	5219753	Santo Antônio do Descoberto	1982	58	28
214	5219803	São Domingos	1854	50	0
215	5219902	São Francisco de Goiás	1953	48	48
216	5220009	São João da Aliança	1953	58	38
217	5220058	São João da Paraúna	1988	38	38
218	5220108	São Luís de Montes Belos	1953	80	0
219	5220157	São Luiz do Norte	1988	31	31
220	5220207	São Miguel do Araguaia	1958	80	0
221	5220264	São Miguel do Passa Quatro	1988	62	37
222	5220280	São Patrício	1995	X	X

223	5220405	São Simão	1958	92	72
224	5220454	Senador Canedo	1988	1504	1504
225	5220504	Serranópolis	1958	82	62
226	5220603	Silvânia	1833	49	0
227	5220686	Simolândia	1988	40	0
228	5220702	Sítio d'Abadia	1850	47	37
229	5221007	Taquaral de Goiás	1963	52	52
230	5221080	Teresina de Goiás	1988	40	0
231	5221197	Terezópolis de Goiás	1992	33	33
232	5221304	Três Ranchos	1953	30	0
233	5221403	Trindade	1943	100	0
234	5221452	Trombas	1988	40	0
235	5221502	Turvânia	1958	74	54
236	5221551	Turvelândia	1988	70	50
237	5221577	Uirapuru	1992	44	24
238	5221601	Uruaçu	1931	90	90
239	5221700	Uruana	1948	84	54
240	5221809	Urutaí	1947	30	0
241	5221858	Valparaíso de Goiás	1995	X	X
242	5221908	Varjão	1948	40	0
243	5222005	Vianópolis	1948	30	0
244	5222054	Vicentinópolis	1980	120	100
245	5222203	Vila Boa	1992	30	0
246	5222302	Vila Propício	1995	X	X

		Nº UH PROGRAMADAS	Nº UH CONCLUÍDAS *
TOTAL	GOIÁS	17.926	8.265

Fonte: dados obtidos em Goiás (1993, p. 33 e 34)

APÊNDICE 06

Número de unidades habitacionais do PMCMV faixa 01 por modalidade e entregues até 2021

NOME MUNICÍPIO	Nº UH Entidades	Nº UH Ofer. Públ.	Nº UH RURAL	Nº UH FAR	Nº UH URB	Total Faixa 1
Abadia de Goiás	49	-	-	-	-	49
Abadiânia	-	-	-	-	-	-
Acreúna	-	48	-	-	-	48
Adelândia	-	-	-	-	-	-
Água Fria de Goiás	-	-	-	-	-	-
Água Limpa	-	-	-	-	-	-
Águas Lindas de Goiás	-	-	-	303	-	303
Alexânia	-	-	-	-	-	-
Aloândia	-	-	-	-	-	-
Alto Horizonte	-	-	-	-	-	-
Alto Paraíso de Goiás	96	39	-	-	-	135
Alvorada do Norte	100	70	-	-	-	170
Amaralina	-	40	5	-	-	45
Americano do Brasil	-	40	-	-	-	40
Amerinópolis	-	-	-	-	-	-
Anápolis	224	-	24	4455	-	4703
Anhanguera	-	30	-	-	-	30
Anicuns	-	37	-	-	-	37
Aparecida de Goiânia	373	-	-	1166	-	1539
Aparecida do Rio Doce	-	40	-	-	-	40
Aporé	-	40	-	-	-	40
Araçu	-	40	-	-	-	40
Aragarças	-	-	-	-	-	-
Aragoiânia	-	-	-	300	-	300
Araguapaz	-	26	14	-	-	40
Arenópolis	-	-	-	-	-	-
Aruanã	130	-	-	-	-	130
Aurilândia	-	34	-	-	-	34
Avelinópolis	-	64	-	-	-	64
Baliza	-	29	58	-	-	87
Barro Alto	-	39	6	-	-	45
Bela Vista de Goiás	-	-	15	256	-	271
Bom Jardim de Goiás	-	40	12	-	-	52
Bom Jesus de Goiás	-	-	-	315	-	315
Bonfinópolis	-	-	-	-	-	-
Bonópolis	-	-	38	-	-	38
Brazabrantes	-	-	-	100	-	100
Britânia	-	38	-	-	-	38
Buriti Alegre	-	40	-	-	-	40
Buriti de Goiás	-	27	12	-	-	39
Buritinópolis	68	-	26	-	-	94
Cabeceiras	-	-	-	-	-	-
Cachoeira Alta	-	40	-	-	-	40
Cachoeira de Goiás	-	31	7	-	-	38
NOME MUNICÍPIO	Nº UH Entidades	Nº UH OferPúbl.	Nº UH RURAL	Nº UH FAR	Nº UH URB	Total Faixa 1

Cachoeira Dourada	-	-	-	-	-	-
Caçu	-	30	-	-	-	30
Caipônia	-	-	79	-	-	79
Caldas Novas	147	-	-	1099	-	1246
Caldazinha	-	-	-	-	-	-
Campestre de Goiás	-	40	-	-	-	40
Campinaçu	-	25	-	-	-	25
Campinorte	-	65	-	-	-	65
Campo Alegre de Goiás	-	31	-	-	-	31
Campo Limpo de Goiás	-	30	-	-	-	30
Campos Belos	-	-	-	-	-	-
Campos Verdes	-	-	4	-	-	4
Carmo do Rio Verde	-	56	-	-	-	56
Castelândia	50	37	-	-	-	87
Catalão	-	-	150	1094	-	1244
Caturai	-	-	8	100	-	108
Cavalcante	-	40	-	-	-	40
Ceres	-	-	71	-	-	71
Cezarina	-	40	7	-	-	47
Chapadão do Céu	-	-	-	-	-	-
Cidade Ocidental	-	-	-	-	-	-
Cocalzinho de Goiás	-	-	40	-	-	40
Colinas do Sul	-	70	-	-	-	70
Córrego do Ouro	-	-	15	-	-	15
Corumbá de Goiás	50	30	6	-	-	86
Corumbaíba	-	38	-	-	-	38
Cristalina	-	-	-	-	-	-
Cristianópolis	-	-	-	-	-	-
Crixás	-	-	109	-	-	109
Cromínia	-	-	-	-	-	-
Cumari	50	-	-	-	-	50
Damianópolis	-	70	36	-	-	106
Damolândia	-	-	-	-	-	-
Davinópolis	50	-	20	-	-	70
Diorama	-	29	-	-	-	29
Divinópolis de Goiás	-	40	7	-	-	47
Doverlândia	-	11	22	-	-	33
Edealina	-	-	-	-	-	-
Edéia	-	40	8	-	-	48
Estrela do Norte	-	-	-	-	-	-
Faina	-	27	116	-	-	143
Fazenda Nova	-	-	76	-	-	76
Firminópolis	-	40	-	-	-	40
Flores de Goiás	-	40	48	-	-	88
Formosa	101	-	-	723	-	824
Formoso	-	33	5	-	-	38
Gameleira de Goiás	-	-	-	-	-	-
NOME MUNICÍPIO	Nº UH Entidades	Nº UH OferPúbl.	Nº UH RURAL	Nº UH FAR	Nº UH URB	Total Faixa 1

Goianópolis	-	-	-	350	-	350
Goianira	-	-	-	-	-	-
Goianésia	-	-	32	694	-	726
Goiânia	765	-	-	7143	214	8122
Goianira	424	-	-	998	-	1422
Goiás	-	51	39	-	-	90
Goiatuba	134	49	-	-	-	183
Gouvelândia	-	-	-	-	-	-
Guapó	183	-	-	298	-	481
Guaraíta	-	-	45	-	-	45
Guarani de Goiás	-	-	31	-	-	31
Guarinos	-	23	68	-	-	91
Heitorai	-	58	16	-	-	74
Hidrolândia	-	-	-	450	-	450
Hidrolina	-	-	-	-	-	-
Iaciara	-	30	-	-	-	30
Inaciolândia	-	28	-	-	-	28
Indiara	-	40	-	-	-	40
Inhumas	-	-	19	288	-	307
Ipameri	-	-	20	-	-	20
Ipiranga de Goiás	-	-	96	-	-	96
Iporá	-	49	28	-	-	77
Israelândia	-	-	-	-	-	-
Itaberaí	-	56	100	855	-	1011
Itaguari	-	30	-	-	-	30
Itaguaru	-	69	33	-	-	102
Itajá	-	28	-	-	-	28
Itapaci	-	40	11	-	-	51
Itapirapuã	-	30	9	-	-	39
Itapuranga	-	99	196	-	-	295
Itarumã	-	-	-	-	-	-
Itauçu	-	-	17	-	-	17
Itumbiara	-	-	-	1105	-	1105
Ivolândia	-	40	40	-	-	80
Jandaia	-	-	-	-	-	-
Jaraguá	-	-	84	499	-	583
Jataí	-	-	5	1990	-	1995
Jaupaci	-	-	-	-	-	-
Jesúpolis	-	30	-	-	-	30
Joviânia	-	-	-	-	-	-
Jussara	-	18	10	-	-	28
Lagoa Santa	-	-	21	-	-	21
Leopoldo de Bulhões	-	-	17	-	-	17
Luziânia	-	-	26	495	-	521
Mairipotaba	-	-	-	-	-	-
Mambaí	-	67	20	-	-	87
Mara Rosa	-	22	8	-	-	30
NOME MUNICÍPIO	Nº UH Entidades	Nº UH OferePúbl.	Nº UH RURAL	Nº UH FAR	Nº UH URB	Total Faixa 1
Marzagão	-	39	-	-	-	39

Matrinchã	-	39	-	-	-	39
Maurilândia	-	33	-	-	-	33
Mimoso de Goiás	-	30	-	-	-	30
Minaçu	-	50	17	-	-	67
Mineiros	-	-	-	179	111	290
Moiporá	-	-	35	-	-	35
Monte Alegre de Goiás	-	40	-	-	-	40
Montes Claros de Goiás	-	-	26	-	-	26
Montividiu	-	-	-	-	-	-
Montividiu do Norte	-	-	31	-	-	31
Morrinhos	-	108	115	-	-	223
Morro Agudo de Goiás	-	30	-	-	-	30
Mossâmedes	-	40	24	-	-	64
Mozarlândia	-	24	-	-	-	24
Mundo Novo	-	-	9	-	-	9
Mutunópolis	-	39	33	-	-	72
Nazário	-	22	-	-	-	22
Nerópolis	-	-	-	640	-	640
Niquelândia	-	60	70	-	-	130
Nova América	-	-	12	-	-	12
Nova Aurora	-	-	-	-	-	-
Nova Crixás	100	39	20	-	-	159
Nova Glória	-	38	34	-	-	72
Nova Iguaçu de Goiás	-	35	-	-	-	35
Nova Roma	-	30	-	-	-	30
Nova Veneza	-	-	21	-	-	21
Novo Brasil	-	34	20	-	-	54
Novo Gama	-	-	-	-	-	-
Novo Planalto	-	69	37	-	-	106
Orizona	50	40	40	-	-	130
Ouro Verde de Goiás	-	40	6	-	-	46
Ouvidor	-	-	60	-	-	60
Padre Bernardo	-	47	60	-	-	107
Palestina de Goiás	-	-	15	-	-	15
Palmeiras de Goiás	-	-	-	739	-	739
Palmelo	-	27	-	-	-	27
Palminópolis	-	-	6	-	-	6
Panamá	-	70	-	-	-	70
Paranaiguara	150	-	-	-	-	150
Paraúna	-	40	9	-	-	49
Perolândia	-	38	-	-	-	38
Petrolina de Goiás	-	40	4	-	-	44
Pilar de Goiás	-	-	-	-	-	-
Piracanjuba	-	-	22	-	-	22
Piranhas	-	38	9	-	-	47
Pirenópolis	-	-	76	-	-	76
NOME MUNICÍPIO	Nº UH	Nº UH	Nº UH	Nº UH	Nº UH	Total
	Entidades	OferPúbl.	RURAL	FAR	URB	Faixa 1
Pires do Rio	-	-	15	-	-	15
Planaltina	-	-	-	1071	-	1071
Pontalina	-	69	29	-	-	98

Porangatu	100	44	41	-	-	185
Porteirão	-	-	-	-	-	-
Portelândia	-	40	-	-	-	40
Posse	-	30	-	330	-	360
Professor Jamil	-	40	-	-	-	40
Quirinópolis	-	-	-	450	-	450
Rialma	-	-	-	-	-	-
Rianópolis	-	-	-	-	-	-
Rio Quente	-	-	12	-	-	12
Rio Verde	-	-	43	1560	220	1823
Rubiataba	-	-	66	-	-	66
Sanclerlândia	-	-	26	-	-	26
Santa Bárbara de Goiás	-	29	-	-	-	29
Santa Cruz de Goiás	-	30	-	-	-	30
Santa Fé de Goiás	-	30	-	-	-	30
Santa Helena de Goiás	-	52	-	-	-	52
Santa Isabel	-	34	6	-	-	40
Santa Rita do Araguaia	-	25	13	-	-	38
Santa Rita do Novo Destino						
Santa Rosa de Goiás	-	40	8	-	-	48
Santa Tereza de Goiás	-	40	42	-	-	82
Santa Terezinha de Goiás	-	-	63	-	-	63
Santo Antônio da Barra	-	-	-	-	-	-
Santo Antônio de Goiás	-	-	-	-	-	-
Santo Antônio do Descoberto	149	-	-	-	-	149
São Domingos	-	40	-	-	-	40
São Francisco de Goiás	-	40	-	-	-	40
São João da Paraúna	-	-	-	-	-	-
São João d'aliança	-	-	-	-	-	-
São Luís de Montes Belos	-	-	17	-	250	267
São Luíz do Norte	-	-	8	-	-	8
São Miguel do Araguaia	-	-	34	-	-	34
São Miguel do Passa Quatro	-	-	-	-	-	-
São Patrício	-	-	11	-	-	11
São Simão	-	62	-	-	-	62
Senador Canedo	-	-	-	1272	148	1420
Serranópolis	-	34	6	-	-	40
Silvânia	-	-	35	-	-	35
Simolândia	73	-	-	-	-	73
Sítio d'Abadia	-	70	-	-	-	70
Taquaral de Goiás	-	30	-	-	-	30
Teresina de Goiás						
NOME MUNICÍPIO	Nº UH Entidades	Nº UH OferPúbl.	Nº UH RURAL	Nº UH FAR	Nº UH URB	Total Faixa 1
Terezópolis de Goiás	-	-	-	-	-	-
Três Ranchos	-	10	10	-	-	20

Trindade	-	-	-	2032	-	2032
Trombas	-	26	-	-	-	26
Turvânia	-	-	5	-	-	5
Turvelândia	-	40	-	-	-	40
Uirapuru	-	-	17	-	-	17
Uruaçu	596	37	15	-	-	648
Uruana	-	68	42	-	-	110
Urutaí	-	30	-	-	-	30
Valparaíso de Goiás	-	-	-	-	-	-
Varjão	-	-	5	-	-	5
Vianópolis	-	40	103	-	-	143
Vicentinópolis	-	32	-	-	-	32
Vila Boa	-	-	-	-	-	-
Vila Propício	-	-	24	-	-	24
Total Estado de Goiás	Nº UH Entidades	Nº UH Oferta Públ.	Nº UH RURAL	Nº UH FAR	Nº UH URB	Total Faixa 1
GOIÁS	4.212	4.792	3.542	33.349	943	46.838

Fonte: MDR (pesquisa realizada pelo Fala.BR, protocolo 59016.001854/2021-10), organizado pelo autor

TERRITÓRIO DA CIDADANIA
CHAPADA DOS VEADEIROS

Produção do PMCMV

Contratos realizados no período de 2009-2016

Este levantamento é parte integrante da pesquisa:

< OLHAR INTERIOR >

HABITAÇÃO E PRODUÇÃO DO
ESPAÇO URBANO EM PEQUENAS CIDADES

doutorando **Edinaldo Rodrigues Lucas**
orientador **Prof. Dr. Benny Schvarsberg**



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

Brasília, 2023

1 Alto Paraíso

Quadras no Setor Novo Horizonte - 40 unidades - PMCMV Oferta Pública

Quadras no Setor Cidade Alta - 96 unidades - PMCMV Entidades

2 Campos Belos

Não houve contrato no período

3 Cavalcante

Vila Morro Encantado - 40 unidades - PMCMV Oferta Pública

4 Colinas do Sul

Portal do Lago - 30 unidades - PMCMV Oferta Pública

Portal do Lago - 40 unidades - PMCMV Oferta Pública

5 Monte Alegre de Goiás

Setor Verdes Montes - 40 unidades - PMCMV Oferta Pública

6 Nova Roma

Conjunto Ferreira Vicente da Silva - 30 unidades - PMCMV Oferta Pública

7 São João d'Aliança

Não houve contrato no período

8 Teresina de Goiás

Não houve contrato no período

<

Número de unidades construídas pelo PMCMV Faixa 01

Fonte: MDR (pesquisa realizada pela Fala.BR em setembro de 2021, protocolo 59016.001854/2021-10)

Alto Paraíso (GO) | Quadras do Setor Novo Horizonte

Modalidade PMCMV: Oferta Pública
Faixa /Grupo de renda: Faixa 01
Agente Financeiro: CCB
Ano da assinatura: 2013
Valor da Operação: 1.000.000,00
Unidades contratadas: 40
Unidades construídas: 39

<Fontes
Número de unidades do PMCMV Faixa 01
Fonte: MDR (pesquisa realizada pelo Fala.BR em setembro de 2021, protocolo 59016.001854/2021-10)

Fotos: Edinaldo R. Lucas, 2023

Imagens aéreas: Maxar Technologies (Google Earth PRO)
Ano da imagem: 2021 - Ano acesso: 2023



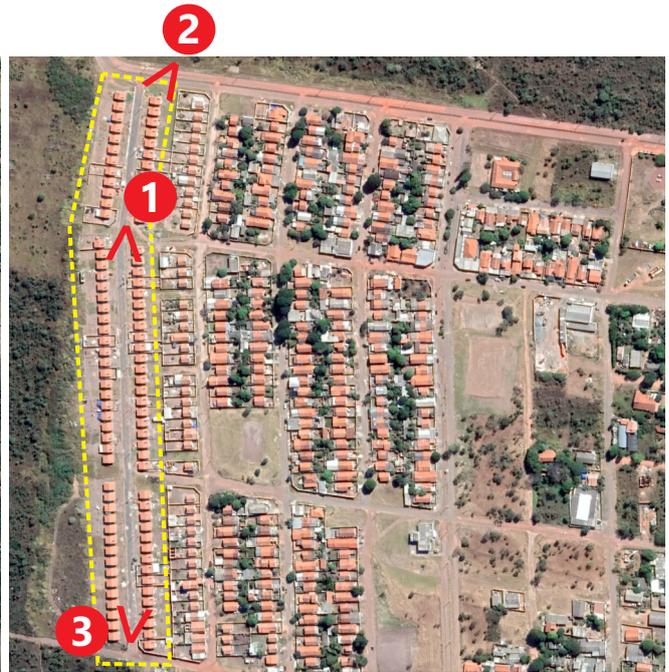
Alto Paraíso (GO) | Conjunto Habitacional Paraíso I - Setor Cidade Alta

Modalidade PMCMV: Emtidades
Faixa /Grupo de renda: Faixa 01
Agente Financeiro: Caixa
Ano da assinatura: 2013
Valor da Operação: 4.703.134,08
Unidades contratadas: 96
Unidades construídas: 96

<Fontes
Número de unidades do PMCMV Faixa 01
Fonte: MDR (pesquisa realizada pelo Fala.BR em setembro de 2021, protocolo 59016.001854/2021-10)

Fotos: Edinaldo R. Lucas, 2023

Imagens aéreas: Maxar Technologies (Google Eathr PRO)
Ano da imagem: 2021 - Ano acesso: 2023



Cavalcante (GO) | Vila Morro Encantado

Modalidade PMCMV: Oferta Pública
Faixa /Grupo de renda: Faixa 01
Agente Financeiro: CCB
Ano da assinatura: 2013
Valor da Operação: 1.000.000,00
Unidades contratadas: 40
Unidades construídas: 40

<Fontes
Número de unidades do PMCMV Faixa 01
Fonte: MDR (pesquisa realizada pelo Fala.BR em setembro de 2021, protocolo 59016.001854/2021-10)

Fotos: Edinaldo R. Lucas, 2023

Imagens aéreas: Maxar Technologies (Google Earth PRO)
Ano da imagem: 2021 - Ano acesso: 2023



Colinas do Sul (GO) | Residencial Portal do Lago

Modalidade PMCMV: Oferta Pública
Faixa /Grupo de renda: Faixa 01
Agente Financeiro: Banco Família Paulista
Ano da assinatura: 2010
Valor da Operação: 360.000,00
Unidades contratadas: 30
Unidades construídas: 30

<Fontes
Número de unidades do PMCMV Faixa 01
Fonte: MDR (pesquisa realizada pelo Fala.BR em setembro de 2021, protocolo 59016.001854/2021-10)

Fotos: Edinaldo R. Lucas, 2023

Imagens aéreas: Maxar Technologies (Google Earth PRO)
Ano da imagem: 2021 - Ano acesso: 2023



Colinas do Sul (GO) | Residencial Portal do Lago

Modalidade PMCMV: Oferta Pública
Faixa /Grupo de renda: Faixa 01
Agente Financeiro: CCB
Ano da assinatura: 2013
Valor da Operação: 1.000.000,00
Unidades contratadas: 40
Unidades construídas: 40

<Fontes
Número de unidades do PMCMV Faixa 01
Fonte: MDR (pesquisa realizada pelo Fala.BR em setembro de 2021, protocolo 59016.001854/2021-10)

Fotos: Edinaldo R. Lucas, 2023

Imagens aéreas: Maxar Technologies (Google Earth PRO)
Ano da imagem: 2021 - Ano acesso: 2023



Monte Alegre de Goiás (GO) | Quadra e lotes no Setor Verdes Montes

Modalidade PMCMV: Oferta Pública
Faixa /Grupo de renda: Faixa 01
Agente Financeiro: ECONOMISA
Ano da assinatura: 2013
Valor da Operação: 1.000.000,00
Unidades contratadas: 40
Unidades construídas: 40

<Fontes
Número de unidades do PMCMV Faixa 01
Fonte: MDR (pesquisa realizada pelo Fala.BR em setembro de 2021, protocolo 59016.001854/2021-10)

Imagens aéreas: Maxar Technologies (Google Earth PRO)
Ano da imagem: 2023 - Ano acesso: 2023



Nova Roma (GO) | Conjunto Vicente Ferreira da Silva

Modalidade PMCMV: Oferta Pública
Faixa /Grupo de renda: Faixa 01
Agente Financeiro: Família Paulista
Ano da assinatura: 2010
Valor da Operação: 360.000,00
Unidades contratadas: 30
Unidades construídas: 30

<Fontes
Número de unidades do PMCMV Faixa 01
Fonte: MDR (pesquisa realizada pelo Fala.BR em setembro de 2021, protocolo 59016.001854/2021-10)

Fotos: Edinaldo R. Lucas, 2023

Imagens aéreas: Maxar Technologies (Google Earth PRO)
Ano da imagem: 2023 - Ano acesso: 2023



* o conjunto habitacional ficou sem energia elétrica até fevereiro de 2021
<https://www.facebook.com/watch/?v=217948476660141&ref=sharing>

TERRITÓRIO DA CIDADANIA

VALE DO RIO VERMELHO

Produção do PMCMV

Contratos realizados no período de 2009-2016

Este levantamento é parte integrante da pesquisa:

< OLHAR INTERIOR >

HABITAÇÃO E PRODUÇÃO DO
ESPAÇO URBANO EM PEQUENAS CIDADES

doutorando **Edinaldo Rodrigues Lucas**
orientador **Prof. Dr. Benny Schvarsberg**



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

Brasília, 2024

1 Buriti de Goiás

- 27 unidades - PMCMV Oferta Pública

2 Carmo do Rio Verde

- 26 unidades - PMCMV Oferta Pública

- 30 unidades - PMCMV Oferta Pública

3 Córrego do Ouro

Não houve contrato para unidades urbanas no período

4 Goiás

- 51 unidades - PMCMV Oferta Pública

- 50 (nenhuma entregue?) unidades - PMCMV Oferta Pública

5 Guaraíta

Não houve contrato para unidades urbanas no período

6 Heitoraí

- 30 unidades - PMCMV Oferta Pública

- 28 unidades - PMCMV Oferta Pública

7 Itaberaí

- 270 unidades - PMCMV FAR Empresas

- 585 unidades - PMCMV FAR Empresas

- 56 unidades - PMCMV Oferta Pública

8 Itaguari

- 30 unidades - PMCMV Oferta Pública

9 Itaguaru

- 29 unidades - PMCMV Oferta Pública

- 40 unidades - PMCMV Oferta Pública

10 Itapirapuã

- 30 unidades - PMCMV Oferta Pública

11 Itapuranga

- 58 unidades - PMCMV Oferta Pública

- 41 unidades - PMCMV Oferta Pública

12 Morro Agudo de Goiás

- 30 unidades - PMCMV Oferta Pública

13 Mossâmedes

- 40 unidades - PMCMV Oferta Pública

14 Sanclerlândia

Não houve contrato para unidades urbanas no período

15 Taquaral de Goiás

- 30 unidades - PMCMV Oferta Pública

16 Uruana

- 39 unidades - PMCMV Oferta Pública

- 29 unidades - PMCMV Oferta Pública

<

Número de unidades construídas pelo PMCMV Faixa 01

Fonte: MDR (pesquisa realizada pelo Fala.BR em setembro de 2021, protocolo 59016.001854/2021-10)

Buriti de Goiás (GO) | Setor Serra Azul

Modalidade PMCMV: Oferta Pública
Faixa /Grupo de renda: Faixa 01
Agente Financeiro: Banco Luso Brasileiro
Ano da assinatura: 2010
Valor da Operação: 360.000,00
Unidades contratadas: 30
Unidades construídas: 27

<Fontes
Número de unidades do PMCMV Faixa 01
Fonte: MDR (pesquisa realizada pelo Fala.BR em setembro de 2021, protocolo 59016.001854/2021-10)

Fotos: Edinaldo R. Lucas, 2024

Imagens aéreas: Maxar Technologies (Google Earth PRO)
Ano da imagem: 2023 - Ano acesso: 2023



Carmo do Rio Verde (GO) | Setor Mãe Lauzita

Modalidade PMCMV: Oferta Pública
Faixa /Grupo de renda: Faixa 01
Agente Financeiro: CCB
Ano da assinatura: 2013
Valor da Operação: 725.000,00
Unidades contratadas: 29
Unidades construídas: 26

<Fontes
Número de unidades do PMCMV Faixa 01
Fonte: MDR (pesquisa realizada pelo Fala.BR em setembro de 2021, protocolo 59016.001854/2021-10)

Fotos: Edinaldo R. Lucas, 2024

Imagens aéreas: Maxar Technologies (Google Earth PRO)
Ano da imagem: 2023 - Ano acesso: 2023



Carmo do Rio Verde (GO) | Setor Mãe Lauzita

Modalidade PMCMV: Oferta Pública
Faixa /Grupo de renda: Faixa 01
Agente Financeiro: Banco Luso Brasileiro
Ano da assinatura: 2010
Valor da Operação: 360.000,00
Unidades contratadas: 30
Unidades construídas: 30

<Fontes
Número de unidades do PMCMV Faixa 01
Fonte: MDR (pesquisa realizada pelo Fala.BR em setembro de 2021, protocolo 59016.001854/2021-10)

Fotos: Edinaldo R. Lucas, 2024

Imagens aéreas: Maxar Technologies (Google Earth PRO)
Ano da imagem: 2021 - Ano acesso: 2023



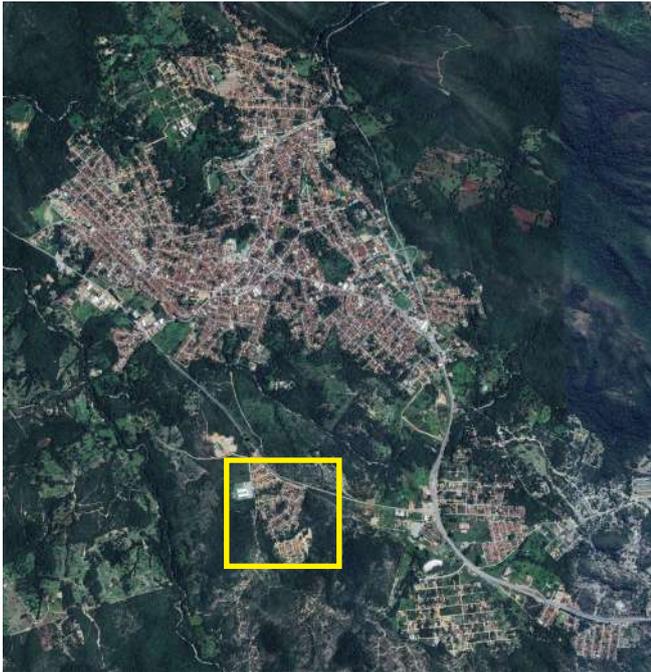
Goiás (GO) | Tempo Novo

Modalidade PMCMV: Oferta Pública
Faixa /Grupo de renda: Faixa 01
Agente Financeiro: CCB
Ano da assinatura: 2010
Valor da Operação: 900.000,00
Unidades contratadas: 60
Unidades construídas: 51

<Fontes
Número de unidades do PMCMV Faixa 01
Fonte: MDR (pesquisa realizada pelo Fala.BR em setembro de 2021, protocolo 59016.001854/2021-10)

Fotos: Edinaldo R. Lucas, 2023

Imagens aéreas: Maxar Technologies (Google Earth PRO)
Ano da imagem: 2023 - Ano acesso: 2023



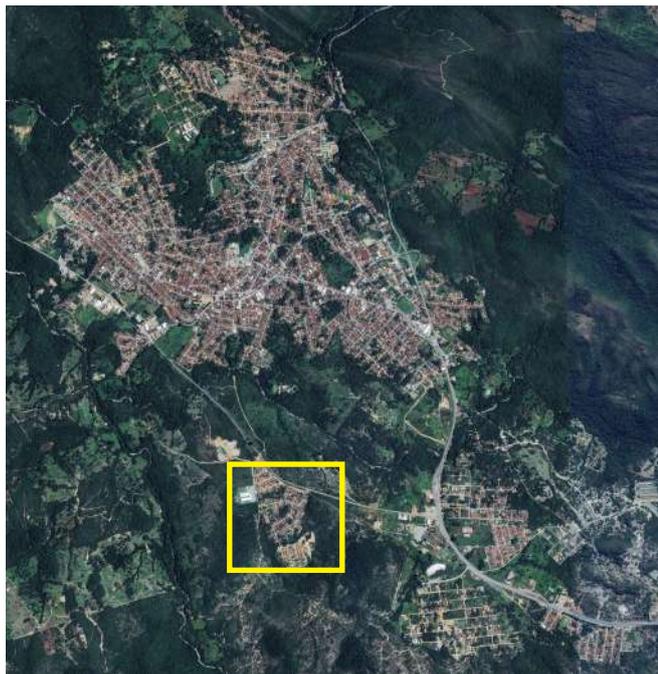
Goiás (GO) | Tempo Novo

Modalidade PMCMV: Oferta Pública
Faixa /Grupo de renda: Faixa 01
Agente Financeiro: ECONOMISA
Ano da assinatura: 2013
Valor da Operação: 1.250.000,00
Unidades contratadas: 50
Unidades construídas: -

<Fontes
Número de unidades do PMCMV Faixa 01
Fonte: MDR (pesquisa realizada pelo Fala.BR em setembro de 2021, protocolo 59016.001854/2021-10)

Fotos: Edinaldo R. Lucas, 2024

Imagens aéreas: Maxar Technologies (Google Earth PRO)
Ano da imagem: 2023 - Ano acesso: 2023



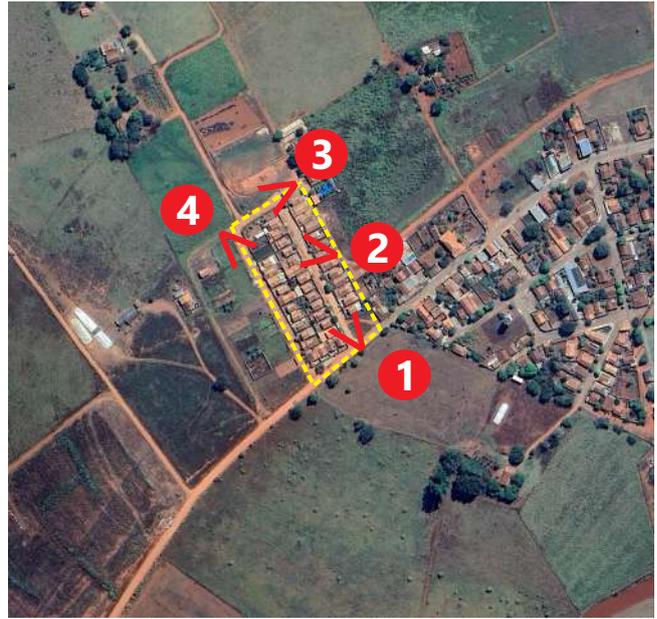
Heitorá (GO) | Setor Marlos Gama

Modalidade PMCMV: Oferta Pública
Faixa /Grupo de renda: Faixa 01
Agente Financeiro: Banco Paulista
Ano da assinatura: 2012
Valor da Operação: 1.000.000,00
Unidades contratadas: 40
Unidades construídas: 30

<Fontes
Número de unidades do PMCMV Faixa 01
Fonte: MDR (pesquisa realizada pelo Fala.BR em setembro de 2021, protocolo 59016.001854/2021-10)

Fotos: Edinaldo R. Lucas, 2024

Imagens aéreas: Maxar Technologies (Google Earth PRO)
Ano da imagem: 2023 - Ano acesso: 2023



Heitorá (GO) | Setor Sinhana

Modalidade PMCMV: Oferta Pública
Faixa /Grupo de renda: Faixa 01
Agente Financeiro: Banco Paulista
Ano da assinatura: 2010
Valor da Operação: 336.000,00
Unidades contratadas: 28
Unidades construídas: 28

<Fontes
Número de unidades do PMCMV Faixa 01
Fonte: MDR (pesquisa realizada pelo Fala.BR em setembro de 2021, protocolo 59016.001854/2021-10)

Fotos: Edinaldo R. Lucas, 2024

Imagens aéreas: Maxar Technologies (Google Earth PRO)
Ano da imagem: 2023 - Ano acesso: 2023



Itaberaí (GO) | Residencial Itavilly

Modalidade PMCMV: FAR Empresas
Faixa /Grupo de renda: Faixa 01
Agente Financeiro: CAIXA
Ano da assinatura: 2013
Valor da Operação: 15.120.000,00
Unidades contratadas: 270
Unidades construídas: 270

<Fontes
Número de unidades do PMCMV Faixa 01
Fonte: MDR (pesquisa realizada pelo Fala.BR em setembro de 2021, protocolo 59016.001854/2021-10)

Fotos: Edinaldo R. Lucas, 2024

Imagens aéreas: Maxar Technologies (Google Earth PRO)
Ano da imagem: 2023 - Ano acesso: 2023



Itaberaí (GO) | Residencial Recanto das Rosas

Modalidade PMCMV: FAR Empresas
Faixa /Grupo de renda: Faixa 01
Agente Financeiro: CAIXA
Ano da assinatura: 2013
Valor da Operação: 32.760.000,00
Unidades contratadas: 585
Unidades construídas: 585

<Fontes
Número de unidades do PMCMV Faixa 01
Fonte: MDR (pesquisa realizada pelo Fala.BR em setembro de 2021, protocolo 59016.001854/2021-10)

Fotos: Edinaldo R. Lucas, 2024

Imagens aéreas: Maxar Technologies (Google Earth PRO)
Ano da imagem: 2023 - Ano acesso: 2023





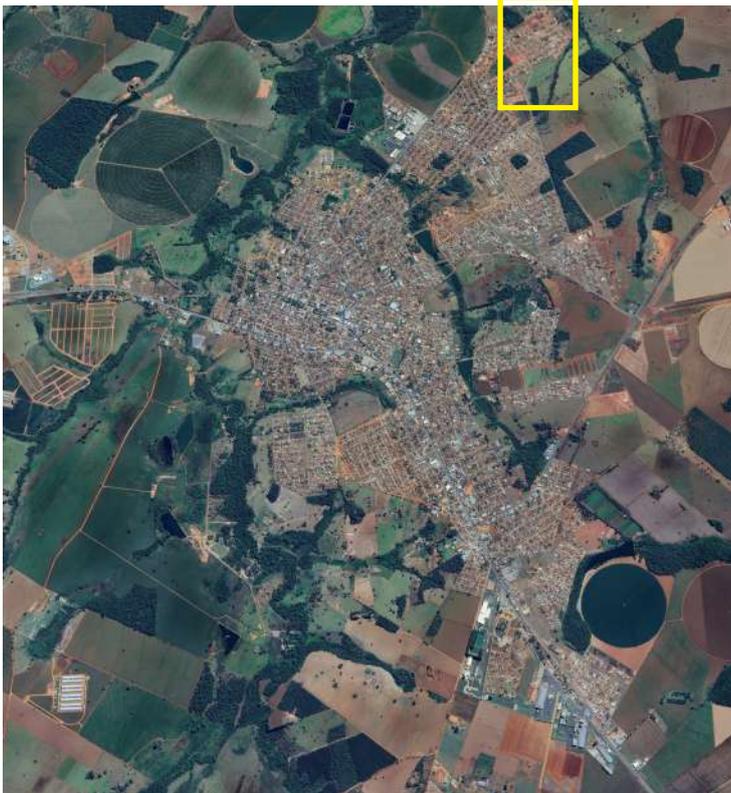
Itaberaí (GO) | Recanto dos Bosques II

Modalidade PMCMV: Oferta Pública
Faixa /Grupo de renda: Faixa 01
Agente Financeiro: Família Paulista
Ano da assinatura: 2010
Valor da Operação: 900.000,00
Unidades contratadas: 60
Unidades construídas: 56

<Fontes
Número de unidades do PMCMV Faixa 01
Fonte: MDR (pesquisa realizada pelo Fala.BR em setembro de 2021, protocolo 59016.001854/2021-10)

Fotos: Edinaldo R. Lucas, 2024

Imagens aéreas: Maxar Technologies (Google Earth PRO)
Ano da imagem: 2023 - Ano acesso: 2023



Itaguari (GO) | Residencial Alto Paraíso

Modalidade PMCMV: Oferta Pública
Faixa /Grupo de renda: Faixa 01
Agente Financeiro: Banco SCHAHIN
Ano da assinatura: 2010
Valor da Operação: 360.000,00
Unidades contratadas: 30
Unidades construídas: 30

<Fontes
Número de unidades do PMCMV Faixa 01
Fonte: MDR (pesquisa realizada pelo Fala.BR em setembro de 2021, protocolo 59016.001854/2021-10)

Fotos: Edinaldo R. Lucas, 2024

Imagens aéreas: Maxar Technologies (Google Earth PRO)
Ano da imagem: 2023 - Ano acesso: 2023



Itaguaru (GO) | Residencial Raio de Sol

Modalidade PMCMV: Oferta Pública
Faixa /Grupo de renda: Faixa 01
Agente Financeiro: Banco SCHAHIN
Ano da assinatura: 2010
Valor da Operação: 360.000,00
Unidades contratadas: 30
Unidades construídas: 29

<Fontes
Número de unidades do PMCMV Faixa 01
Fonte: MDR (pesquisa realizada pelo Fala.BR em setembro de 2021, protocolo 59016.001854/2021-10)

Fotos: Edinaldo R. Lucas, 2024

Imagens aéreas: Maxar Technologies (Google Earth PRO)
Ano da imagem: 2023 - Ano acesso: 2023



Itaguaru (GO) | Residencial Raio de Sol III

Modalidade PMCMV: Oferta Pública
Faixa /Grupo de renda: Faixa 01
Agente Financeiro: Banco TRICURY
Ano da assinatura: 2013
Valor da Operação: 1.000.000,00
Unidades contratadas: 40
Unidades construídas: 40

<Fontes
Número de unidades do PMCMV Faixa 01
Fonte: MDR (pesquisa realizada pelo Fala.BR em setembro de 2021, protocolo 59016.001854/2021-10)

Fotos: Edinaldo R. Lucas, 2024

Imagens aéreas: Maxar Technologies (Google Earth PRO)
Ano da imagem: 2023 - Ano acesso: 2023



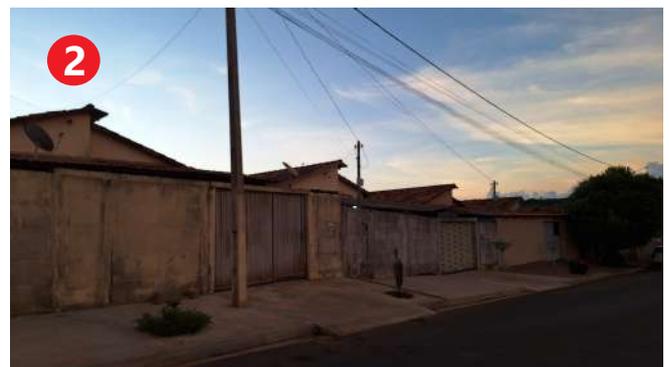
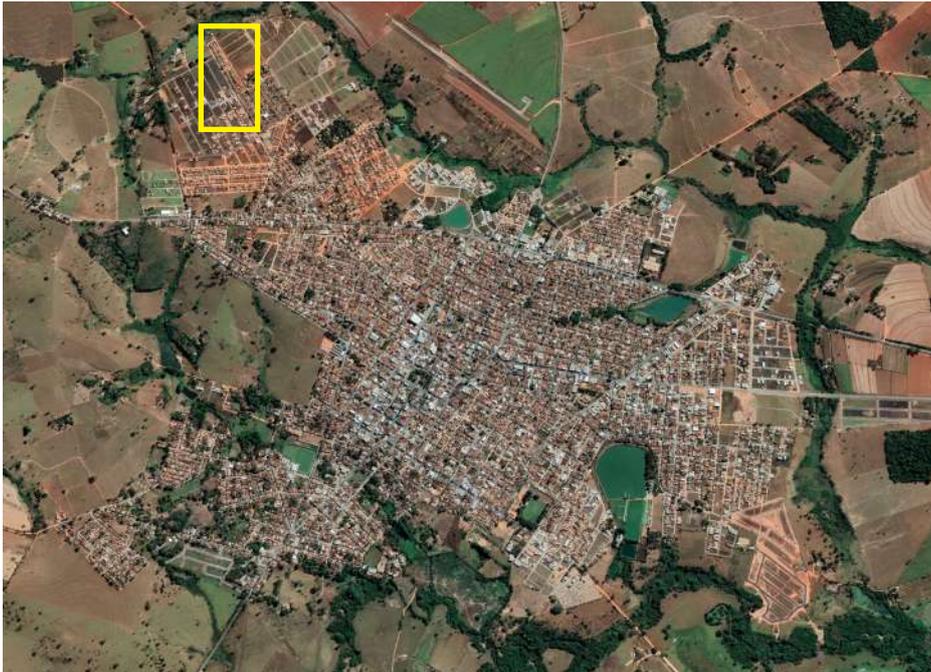
Itapuranga (GO) | Conjunto Dona Francisca

Modalidade PMCMV: Oferta Pública
Faixa /Grupo de renda: Faixa 01
Agente Financeiro: Banco TRICURY
Ano da assinatura: 2010
Valor da Operação: 900.000,00
Unidades contratadas: 60
Unidades construídas: 58

<Fontes
Número de unidades do PMCMV Faixa 01
Fonte: MDR (pesquisa realizada pelo Fala.BR em setembro de 2021, protocolo 59016.001854/2021-10)

Fotos: Edinaldo R. Lucas, 2024

Imagens aéreas: Maxar Technologies (Google Earth PRO)
Ano da imagem: 2022 - Ano acesso: 2023



Itapuranga (GO) | Setor Maria Delcia de Jesus

Modalidade PMCMV: Oferta Pública
Faixa /Grupo de renda: Faixa 01
Agente Financeiro: Banco Luso Brasileiro
Ano da assinatura: 2013
Valor da Operação: 1.050.000,00
Unidades contratadas: 42
Unidades construídas: 41

<Fontes
Número de unidades do PMCMV Faixa 01
Fonte: MDR (pesquisa realizada pelo Fala.BR em setembro de 2021, protocolo 59016.001854/2021-10)

Fotos: Edinaldo R. Lucas, 2024

Imagens aéreas: Maxar Technologies (Google Earth PRO)
Ano da imagem: 2022 - Ano acesso: 2023



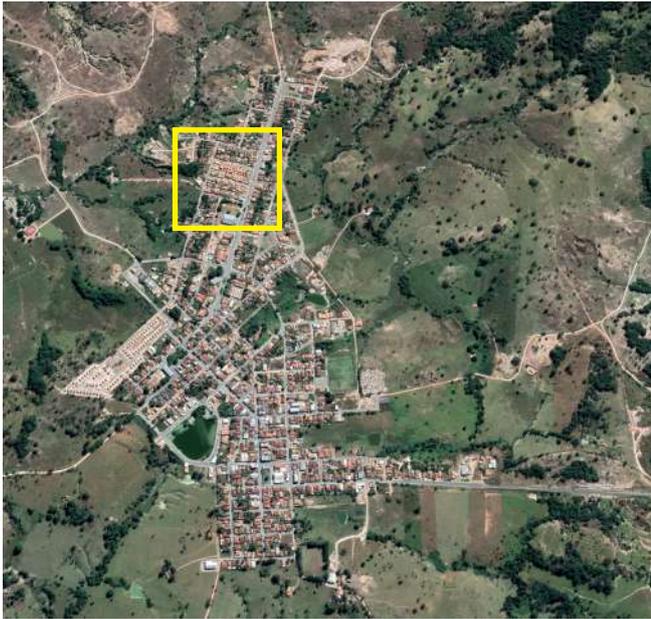
Morro Agudo de Goiás (GO) | Setor Cristo Rey

Modalidade PMCMV: Oferta Pública
Faixa /Grupo de renda: Faixa 01
Agente Financeiro: Banco Paulista
Ano da assinatura: 2010
Valor da Operação: 360.000,00
Unidades contratadas: 30
Unidades construídas: 30

<Fontes
Número de unidades do PMCMV Faixa 01
Fonte: MDR (pesquisa realizada pelo Fala.BR em setembro de 2021, protocolo 59016.001854/2021-10)

Fotos: Edinaldo R. Lucas, 2024

Imagens aéreas: Maxar Technologies (Google Earth PRO)
Ano da imagem: 2019 - Ano acesso: 2023



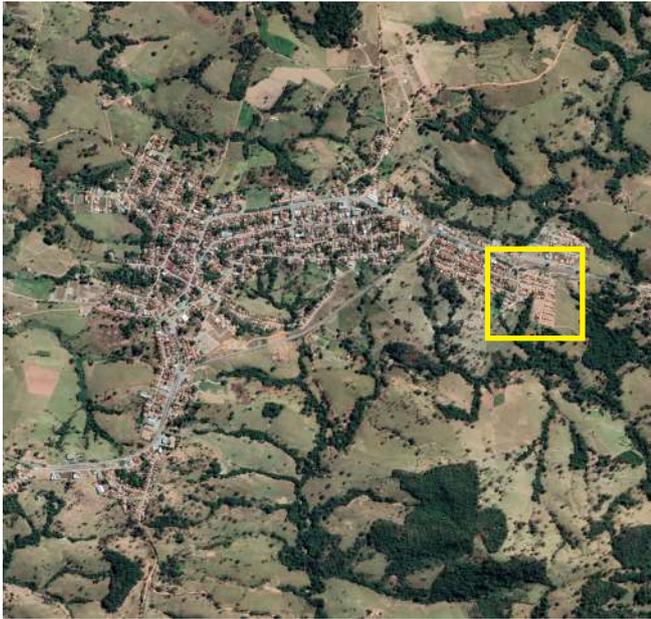
Mossâmedes (GO) |

Modalidade PMCMV: Oferta Pública
Faixa /Grupo de renda: Faixa 01
Agente Financeiro: Banco TRICURY
Ano da assinatura: 2013
Valor da Operação: 1.000.000,00
Unidades contratadas: 40
Unidades construídas: 40

<Fontes
Número de unidades do PMCMV Faixa 01
Fonte: MDR (pesquisa realizada pelo Fala.BR em setembro de 2021, protocolo 59016.001854/2021-10)

Fotos: Edinaldo R. Lucas, 2024

Imagens aéreas: Maxar Technologies (Google Earth PRO)
Ano da imagem: 2021 - Ano acesso: 2023



Taquaral de Goiás (GO) | XXXX

Modalidade PMCMV: **Oferta Pública**
Faixa /Grupo de renda: **Faixa 01**
Agente Financeiro: **Banco Paulista**
Ano da assinatura: **2010**
Valor da Operação: **360.000,00**
Unidades contratadas: **30**
Unidades construídas: **30**

<Fontes
Número de unidades do PMCMV Faixa 01
Fonte: MDR (pesquisa realizada pelo Fala.BR em setembro de 2021, protocolo 59016.001854/2021-10)

Fotos: Edinaldo R. Lucas, 2023

Imagens aéreas: Maxar Technologies (Google Earth PRO)
Ano da imagem: 2023 - Ano acesso: 2023



Uruana (GO) | Residencial Maceió F. Pires

Modalidade PMCMV: Oferta Pública
Faixa /Grupo de renda: Faixa 01
Agente Financeiro: Família Paulista
Ano da assinatura: 2013
Valor da Operação: 1.000.000,00
Unidades contratadas: 40
Unidades construídas: 39

<Fontes
Número de unidades do PMCMV Faixa 01
Fonte: MDR (pesquisa realizada pelo Fala.BR em setembro de 2021, protocolo 59016.001854/2021-10)

Fotos: Edinaldo R. Lucas, 2024

Imagens aéreas: Maxar Technologies (Google Earth PRO)
Ano da imagem: 2023 - Ano acesso: 2023



Uruana (GO) |

Modalidade PMCMV: Oferta Pública
Faixa /Grupo de renda: Faixa 01
Agente Financeiro: CCB
Ano da assinatura: 2011
Valor da Operação: 360.000,00
Unidades contratadas: 30
Unidades construídas: 29

<Fontes

Número de unidades do PMCMV Faixa 01
Fonte: MDR (pesquisa realizada pelo Fala.BR em setembro de 2021, protocolo 59016.001854/2021-10)

Imagem aéreas: Maxar Technologies (Google Earth PRO)
Ano da imagem: 2023 - Ano acesso: 2023



Conjunto não identificado

TERRITÓRIO DA CIDADANIA

VALE DO PARANÃ

Produção do PMCMV

Contratos realizados no período de 2009-2016

Este levantamento é parte integrante da pesquisa:

< OLHAR INTERIOR >

HABITAÇÃO E PRODUÇÃO DO
ESPAÇO URBANO EM PEQUENAS CIDADES

doutorando **Edinardo Rodrigues Lucas**
orientador **Prof. Dr. Benny Schvarsberg**



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

Brasília, 2023

1 Alvorada do Norte

Novo Ypiranga - 50 unidades - PMCMV Entidades
Centro - 50 unidades - PMCMV Entidades
Novo Ypiranga - 40 unidades - PMCMV Oferta Pública
Não identificado - 30 unidades - PMCMV Oferta Pública

2 Buritinópolis*

Residencial Vitória II - 50 Unidades - PMCMV Entidades
Residencial Vitória II - 18 Unidades - PMCMV Entidades

*O número de unidades construídas em Buritinópolis foi constatado em pesquisa de campo e difere da fonte apresentada

3 Damianópolis

Quadras no setor Aeroporto - 30 unidades - PMCMV Oferta Pública
Quadras no setor Aeroporto - 40 unidades - PMCMV Oferta Pública

4 Divinópolis de Goiás

Quadras no Parque Anhaguera - 40 unidades - PMCMV Oferta Pública

5 Flores de Goiás

Vila Retirada - 40 unidades - PMCMV Oferta Pública

6 Guarani de Goiás

Não houve contrato no período

7 Iaciara

Não identificado - 30 unidades - PMCMV Oferta Pública

8 Mambaí

Setor Morada Nova II - 27 unidades - PMCMV Oferta Pública
Setor Morada Nova II - 40 unidades - PMCMV Oferta Pública

9 Posse

Setor Buenos Aires - 330 unidades - PMCMV FAR Empresas
Setor Bela Vista - 30 unidades - PMCMV Oferta Pública

10 São Domingos

Setor São Sebastião - 40 unidades - PMCMV Oferta Pública

11 Simolândia

Quadras no Jardim Independência - 50 Unidades - PMCMV Entidades
Quadras no Jardim Independência - 23 Unidades - PMCMV Entidades

12 Sítio d'Abadia

Quadras na Vila Brejinho - 30 unidades - PMCMV Oferta Pública
Quadras na Vila Brejinho - 40 unidades - PMCMV Oferta Pública

<

Número de unidades construídas pelo PMCMV Faixa 01

Fonte: MDR (pesquisa realizada pela Fala.BR em setembro de 2021, protocolo 59016.001854/2021-10)

Alvorada do Norte (GO) | Novo Ypiranga

Modalidade PMCMV: Entidades
Faixa /Grupo de renda: Faixa 01
Agente Financeiro: CAIXA
Ano da assinatura: 2010
Valor da Operação: 1.000.000,00
Unidades contratadas: 50
Unidades construídas: 50

<Fontes

Número de unidades do PMCMV Faixa 01
Fonte: MDR (pesquisa realizada pelo Fala.BR em setembro de 2021, protocolo 59016.001854/2021-10)

Fotos: Edinaldo R. Lucas, 2023

Imagens aéreas: Maxar Technologies (Google Earth PRO)
Ano da imagem: 2023 - Ano acesso: 2023



Alvorada do Norte (GO) | Centro

Modalidade PMCMV: Entidades
Faixa /Grupo de renda: Faixa 01
Agente Financeiro: CAIXA
Ano da assinatura: 2010
Valor da Operação: 1.000.000,00
Unidades contratadas: 50
Unidades construídas: 50

<Fontes

Número de unidades do PMCMV Faixa 01
Fonte: MDR (pesquisa realizada pelo Fala.BR em setembro de 2021, protocolo 59016.001854/2021-10)

Fotos: Edinaldo R. Lucas, 2023

Imagens aéreas: Maxar Technologies (Google Earth PRO)
Ano da imagem: 2023 - Ano acesso: 2023



Alvorada do Norte (GO) | Novo Ypiranga

Modalidade PMCMV: Oferta Pública
Faixa /Grupo de renda: Faixa 01
Agente Financeiro: CCB
Ano da assinatura: 2013
Valor da Operação: 1.000.000,00
Unidades contratadas: 40
Unidades construídas: 40

<Fontes

Número de unidades do PMCMV Faixa 01

Fonte: MDR (pesquisa realizada pelo Fala.BR em setembro de 2021, protocolo 59016.001854/2021-10)

Fotos: Edinaldo R. Lucas, 2023

Imagens aéreas: Maxar Technologies (Google Earth PRO)

Ano da imagem: 2023 - Ano acesso: 2023



Buritinópolis (GO) | Bairro da Vitória I e II*

Modalidade PMCMV: Entidades
Faixa /Grupo de renda: Faixa 01
Agente Financeiro: CAIXA
Ano da assinatura: 2013
Valor da Operação: 1.550.000,00
Unidades contratadas: 50
Unidades construídas: 50**

Modalidade PMCMV: Entidades
Faixa /Grupo de renda: Faixa 01
Agente Financeiro: CAIXA
Ano da assinatura: 2013
Valor da Operação: 558.000,00
Unidades contratadas: 18
Unidades construídas: 18**

<Fontes

Número de unidades do PMCMV Faixa 01
Fonte: MDR (pesquisa realizada pelo Fala.BR em setembro de 2021, protocolo 59016.001854/2021-10)

Fotos: Edinaldo R. Lucas, 2023

Imagens aéreas: Maxar Technologies (Google Earth PRO)
Ano da imagem: 2023 - Ano acesso: 2023

* o Bairro da Vitória é fruto de diferentes programas de HIS, dentre eles o PMCMV Entidades. O trecho destacado tem os dois editais relacionados ao lado. Não foi possível diferenciar os dois.

** Nos dados fornecidos pelo MDR as obras ainda não foram concluídas, mas na pesquisa de campo podemos verificar que estão construídas e com moradores



Damianópolis (GO) | Setor Aeroporto*

Modalidade PMCMV: Oferta Pública
Faixa /Grupo de renda: Faixa 01
Agente Financeiro: Família Paulista
Ano da assinatura: 2010
Valor da Operação: 360.000,00
Unidades contratadas: 30
Unidades construídas: 30

<Fontes

Número de unidades do PMCMV Faixa 01
Fonte: MDR (pesquisa realizada pelo Fala.BR em setembro de 2021, protocolo 59016.001854/2021-10)

Fotos: Edinaldo R. Lucas, 2023

Imagens aéreas: Maxar Technologies (Google Earth PRO)
Ano da imagem: 2023 - Ano acesso: 2023

Modalidade PMCMV: Oferta Pública
Faixa /Grupo de renda: Faixa 01
Agente Financeiro: DOMUS
Ano da assinatura: 2013
Valor da Operação: 1.000.000,00
Unidades contratadas: 40
Unidades construídas: 40

* o Setor Aeroporto em Damianópolis é fruto de diferentes programas de HIS, dentre eles o PMCMV, não foi possível identificar as quadras específicas de cada projeto



Divinópolis de Goiás (GO) | Parque Anhanguera

Modalidade PMCMV: Oferta Pública
Faixa /Grupo de renda: Faixa 01
Agente Financeiro: DOMUS
Ano da assinatura: 2013
Valor da Operação: 1.000.000,00
Unidades contratadas: 40
Unidades construídas: 40

<Fontes

Número de unidades do PMCMV Faixa 01
Fonte: MDR (pesquisa realizada pelo Fala.BR em setembro de 2021, protocolo 59016.001854/2021-10)

Imagens aéreas: Maxar Technologies (Google Earth PRO)
Ano da imagem: 2023 - Ano acesso: 2023



Flores de Goiás (GO) | Vila Retirada

Modalidade PMCMV: Oferta Pública
Faixa /Grupo de renda: Faixa 01
Agente Financeiro: DOMUS
Ano da assinatura: 2013
Valor da Operação: 1.000.000,00
Unidades contratadas: 40
Unidades construídas: 40

<Fontes

Número de unidades do PMCMV Faixa 01
Fonte: MDR (pesquisa realizada pelo Fala.BR em setembro de 2021, protocolo 59016.001854/2021-10)

Imagens aéreas: Maxar Technologies (Google Earth PRO)
Ano da imagem: 2023 - Ano acesso: 2023



* A quadra onde estão construídas as casas está gravada como 'área verde' no PMHIS

Iaciara (GO) |

Modalidade PMCMV: Oferta Pública
Faixa /Grupo de renda: Faixa 01
Agente Financeiro: DOMUS
Ano da assinatura: 2013
Valor da Operação: 1.000.000,00
Unidades contratadas: 40
Unidades construídas: 40

<Fontes

Número de unidades do PMCMV Faixa 01
Fonte: MDR (pesquisa realizada pelo Fala.BR em setembro de 2021, protocolo 59016.001854/2021-10)

Imagens aéreas: Maxar Technologies (Google Earth PRO)
Ano da imagem: 2023 - Ano acesso: 2023



Conjunto
NÃO IDENTIFICADO

Mambaí (GO) | Setor Morada Nova II

Modalidade PMCMV: Oferta Pública
Faixa /Grupo de renda: Faixa 01
Agente Financeiro: Família Paulista
Ano da assinatura: 2010
Valor da Operação: 360.000,00
Unidades contratadas: 30
Unidades construídas: 27

<Fontes

Número de unidades do PMCMV Faixa 01

Fonte: MDR (pesquisa realizada pelo Fala.BR em setembro de 2021, protocolo 59016.001854/2021-10)

Fotos: Edinaldo R. Lucas, 2023

Imagens aéreas: Maxar Technologies (Google Earth PRO)

Ano da imagem: 2023 - Ano acesso: 2023



Mambaí (GO) | Setor Morada Nova II

Modalidade PMCMV: Oferta Pública
Faixa /Grupo de renda: Faixa 01
Agente Financeiro: Banco Tricury
Ano da assinatura: 2013
Valor da Operação: 1.000.000,00
Unidades contratadas: 40
Unidades construídas: 40

<Fontes

Número de unidades do PMCMV Faixa 01

Fonte: MDR (pesquisa realizada pelo Fala.BR em setembro de 2021, protocolo 59016.001854/2021-10)

Fotos: Edinaldo R. Lucas, 2023

Imagens aéreas: Maxar Technologies (Google Earth PRO)

Ano da imagem: 2023 - Ano acesso: 2023



Posse (GO) | Setor Buenos Aires (Residencial Morada Nova - Módulo único)

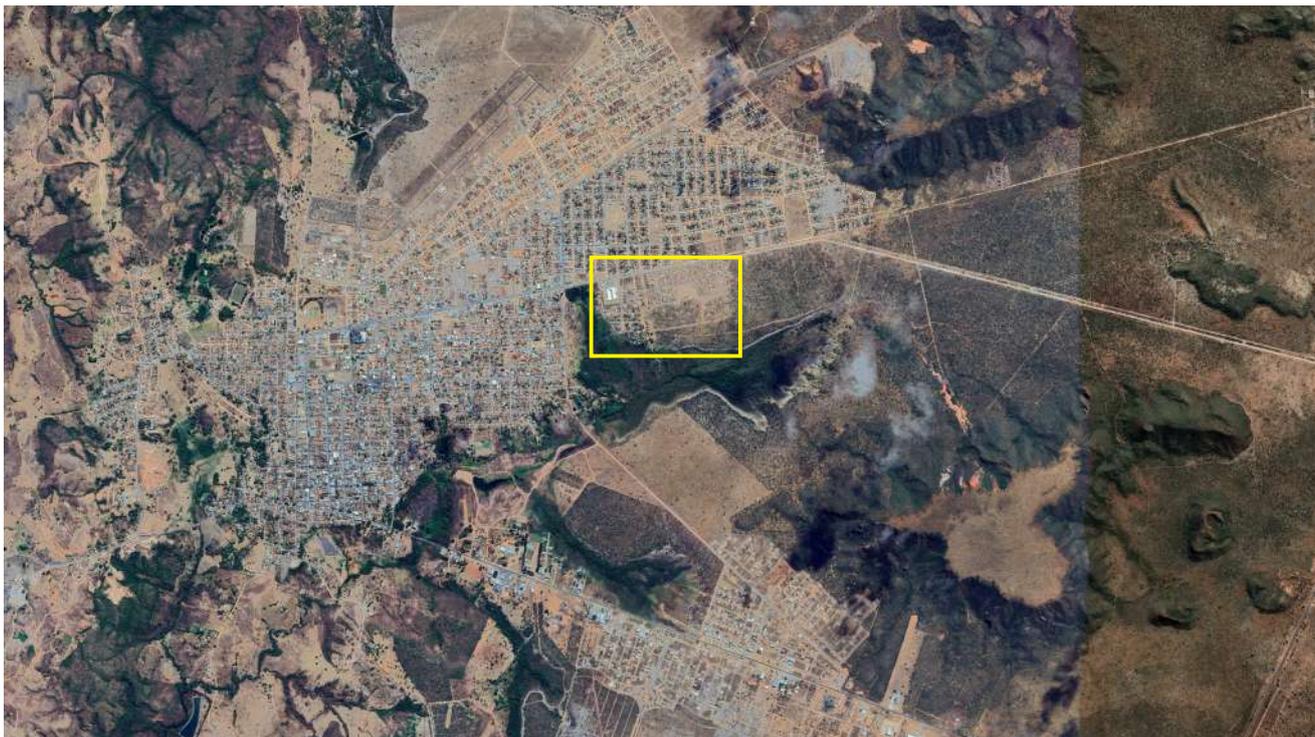
Modalidade PMCMV: FAR Empresas
Faixa /Grupo de renda: Faixa 01
Agente Financeiro: Caixa
Ano da assinatura: 2014
Valor da Operação: 18.480.000,00
Unidades contratadas: 330
Unidades construídas: 330

<Fontes

Número de unidades do PMCMV Faixa 01
Fonte: MDR (pesquisa realizada pelo Fala.BR em setembro de 2021, protocolo 59016.001854/2021-10)

Fotos: Edinaldo R. Lucas, 2023

Imagens aéreas: Maxar Technologies (Google Earth PRO)
Ano da imagem: 2022 - Ano acesso: 2023





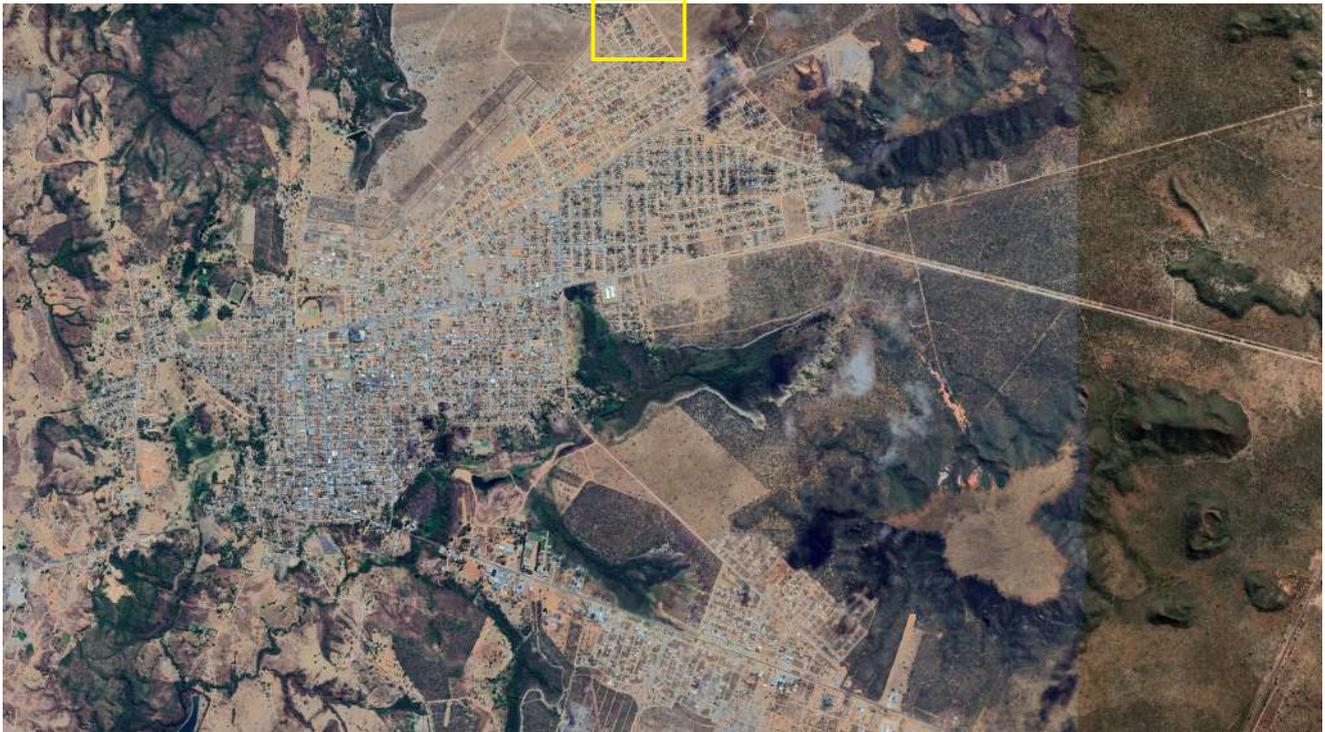
Posse (GO) | Setor Bela Vista I

Modalidade PMCMV: Oferta Pública
Faixa /Grupo de renda: Faixa 01
Agente Financeiro: Banco SCHAHHN
Ano da assinatura: 2010
Valor da Operação: 450.000,00
Unidades contratadas: 30
Unidades construídas: 30

<Fontes
Número de unidades do PMCMV Faixa 01
Fonte: MDR (pesquisa realizada pelo Fala.BR em setembro de 2021, protocolo 59016.001854/2021-10)

Fotos: Edinaldo R. Lucas, 2023

Imagens aéreas: Maxar Technologies (Google Earth PRO)
Ano da imagem: 2022 - Ano acesso: 2023



São Domingos (GO) |

Modalidade PMCMV: Oferta Pública
Faixa /Grupo de renda: Faixa 01
Agente Financeiro: DOMUS
Ano da assinatura: 2013
Valor da Operação: 1.000.000,00
Unidades contratadas: 40
Unidades construídas: 40

<Fontes

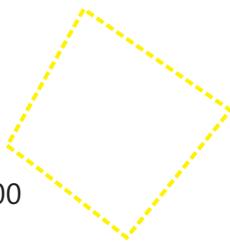
Número de unidades do PMCMV Faixa 01
Fonte: MDR (pesquisa realizada pelo Fala.BR em setembro de 2021, protocolo 59016.001854/2021-10)

Imagens aéreas: Maxar Technologies (Google Earth PRO)
Ano da imagem: 2023 - Ano acesso: 2023



Simolândia (GO) | Jardim Independência I (23 UH) e II (50 UH)

Modalidade PMCMV: Entidades
Faixa /Grupo de renda: Faixa 01
Agente Financeiro: CAIXA
Ano da assinatura: 2011
Valor da Operação: 1.000.000,00
Unidades contratadas: 50
Unidades construídas: 50

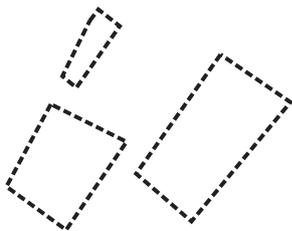


<Fontes
Número de unidades do PMCMV Faixa 01
Fonte: MDR (pesquisa realizada pelo Fala.BR em setembro de 2021, protocolo 59016.001854/2021-10)

Fotos: Edinaldo R. Lucas, 2023

Imagens aéreas: Maxar Technologies (Google Earth PRO)
Ano da imagem: 2023 - Ano acesso: 2023

Modalidade PMCMV: Entidades
Faixa /Grupo de renda: Faixa 01
Agente Financeiro: CAIXA
Ano da assinatura: 2011
Valor da Operação: 460.000,00
Unidades contratadas: 23
Unidades construídas: 23



Sítio d'Abadia (GO) | Vila Veredas Brejinho

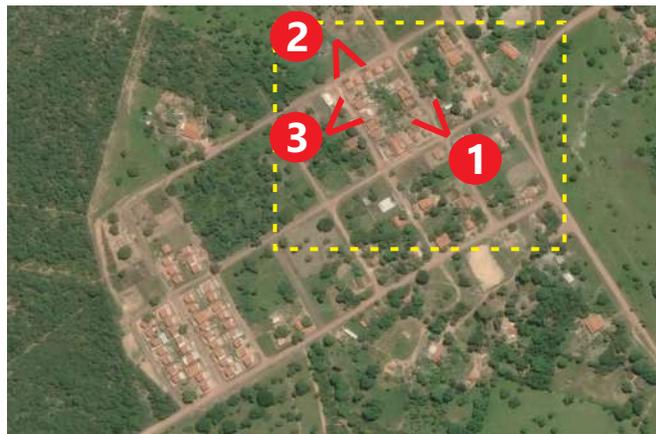
Modalidade PMCMV: Oferta Pública
Faixa /Grupo de renda: Faixa 01
Agente Financeiro: Banco Paulista
Ano da assinatura: 2010
Valor da Operação: 360.000,00
Unidades contratadas: 30
Unidades construídas: 30

<Fontes

Número de unidades do PMCMV Faixa 01
Fonte: MDR (pesquisa realizada pelo Fala.BR em setembro de 2021, protocolo 59016.001854/2021-10)

Fotos: Edinaldo R. Lucas, 2023

Imagens aéreas: Maxar Technologies (Google Earth PRO)
Ano da imagem: 2023 - Ano acesso: 2023



Sítio d'Abadia (GO) | Vila Veredas Brejinho

Modalidade PMCMV: Oferta Pública
Faixa /Grupo de renda: Faixa 01
Agente Financeiro: DOMUS
Ano da assinatura: 2013
Valor da Operação: 1.000.000,00
Unidades contratadas: 40
Unidades construídas: 40

<Fontes
Número de unidades do PMCMV Faixa 01
Fonte: MDR (pesquisa realizada pelo Fala.BR em setembro de 2021, protocolo 59016.001854/2021-10)

Fotos: Edinaldo R. Lucas, 2023

Imagens aéreas: Maxar Technologies (Google Earth PRO)
Ano da imagem: 2020 - Ano acesso: 2023





Brasília | 2024



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